



Svet
Evropske unije

Bruselj, 20. september 2023
(OR. en)

13215/23
ADD 3

ECOFIN 902
FIN 937
UEM 250

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 19. september 2023

Prejemnik: Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije

Št. dok. Kom.: COM(2023) 545 final - ANNEX 2

Zadeva: PRILOGA
k
POROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
o izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost: naslednji koraki

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2023) 545 final - ANNEX 2.

Priloga: COM(2023) 545 final - ANNEX 2



Bruselj, 19.9.2023
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

PRILOGA

k

POROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
o izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost: naslednji koraki

Priloga II – Razveljavitev mejnikov in ciljev v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost

V skladu z drugim stavkom člena 24(3) Uredbe (EU) 2021/241 (v nadaljevanju: uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost) se „[p]redpostavlja [...], da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, če zadevna država članica ni razveljavila ukrepov, povezanih s predhodno zadovoljivo izpolnjenimi mejniki in cilji“. To pojasnilo zagotavlja okvir za uporabo te določbe. Obravnava priporočilo Evropskega računskega sodišča¹ ter zagotavlja pravno jasnost in preglednost postopka, ki ga je treba upoštevati v primeru razveljavitve, s čimer se zagotavlja nadaljnje izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost. Komisija lahko pregleda in spremeni to metodologijo, ko pridobi več izkušenj z njeno uporabo.

1. Področje uporabe razveljavitve

Razveljavitev mejnika ali cilja pomeni, da mejnika ali cilja, za katerega se je prej pravilno štelo, da je bil zadovoljivo izpolnjen (in za katerega je država članica prejela plačilo), ni več mogoče šteti za zadovoljivo izpolnjenega.

Ker se Uredba nanaša na neobstoje razveljavitve s strani „zadevn[e] držav[e] članic[e]“, se člen 24(3), drugi stavek, uporablja le za razveljavitev s storitvijo ali opustitvijo, ki jo je mogoče pripisati državi članici². To stanje ni nujno enakovredno situaciji, v kateri mejnik ali cilj preprosto ni več izpolnjen. Uredba zato ne pomeni, da je treba vse mejnike in cilje stalno dosegati ves čas izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, da se ti ne bi šteli za razveljavljene. Glede na to se razveljavitev mejnika ali cilja, ki je ni mogoče pripisati državi članici, ne šteje za podlago za uporabo člena 24(3) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost³.

Državi članici se lahko odgovornost pripiše zaradi ukrepanja ali neukrepanja drugih državnih organov, javnih organov ter javnih podjetij in ne zgolj vlade⁴.

¹ Posebno poročilo 07/2023: Zasnova kontrolnega sistema Komisije za mehanizem za okrevanje in odpornost.

² Ta razlaga ukrepanja zadevne države članice je podprta z drugimi jezikovnimi različicami uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Na primer s francoskim besedilom: *Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que l'État membre concerné n'a pas nullé les mesures aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante.*

³ Če je na primer naložba v infrastrukturo uničena zaradi naravne nesreče, ta mejnik ali cilj morda ni več zadovoljivo izpolnjen, vendar razveljavitve ni povzročila država članica. Drugi tak primer je, če malo ali srednje podjetje po prejemu subvencije postane insolventno, to ne pomeni, da je za to krivo ukrepanje ali neukrepanje države članice.

⁴ Če je na primer v mejniku določen začetek veljavnosti zakonodaje in je bil ta mejnik zadovoljivo izpolnjen, sodišče pa je zakonodajo naknadno razveljavilo, se to šteje za razveljavitev s strani države članice, pri čemer mora ta hitro sprejeti ukrepe za sprejetje nove zakonodaje v skladu z zahtevami iz mejnika.

Primeri, ki se ne štejejo za razveljavitev

To, da država članica ne izvede nadaljnjih korakov reforme ali naložbe, na prvi pogled ne kaže na razveljavitev predhodno zadovoljivo izpolnjenih mejnikov ali ciljev, lahko pa vpliva na zadovoljivo izpolnitev naslednjega mejnika ali cilja.

Sprememba reforme ali naložbe, ki bi še vedno omogočala izpolnjevanje zahtev zadevnega mejnika ali cilja, se ne bi smela šteti za razveljavitev. V zvezi s tem spremembe elementov, ki niso potrebni za zadovoljivo izpolnjevanje zadevnega mejnika ali cilja, ne morejo biti podlaga za opredelitev mejnika ali cilja kot razveljavljenega.

V posebnih okoliščinah, **ko kršitev obveznosti zaščite finančnih interesov Unije povzroči razveljavitev mejnika ali cilja**, bi morala država članica sprejeti ukrepe za zagotovitev, da je mejnik ali cilj še vedno izpolnjen. Če država članica takega ukrepa ne sprejme v razumnem roku, to sproži uporabo drugega stavka člena 24(3) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

Razveljavitev mejnika ali cilja s strani države članice se razlikuje od (naknadne) ugotovitve, da so bili dokazi, na katerih temelji zahtevki za plačilo, nepravilni. Ugotovitev Komisije, na primer z naknadnimi revizijami, da so bili dokazi, na katerih temelji zahtevki za plačilo, nepravilni, pomeni, da se mejnik ali cilj sploh ne bi smel šteti za zadovoljivo izpolnjenega. V takih primerih se izterjave izvedejo na podlagi člena 19(2), točka (a), sporazuma o financiranju.

Tveganje razveljavitve

Čeprav lahko država članica razveljavi tako naložbe kot reforme, je tveganje, da bo država članica odgovorna za razveljavitev mejnika/cilja z zvezi z reformo, večje kot pri naložbi. Ko se naložba začne izvajati in je bila ocenjena kot zadovoljivo izpolnjena, je malo verjetno, da bodo države članice sprejele ukrepe za razveljavitev take naložbe. To je v skladu s pripravljalnimi dokumenti za to določbo, ki so bili predloženi v pogajanjih za zagotovitev, da se reforme ne razveljavijo⁵.

2. Postopek za ugotavljanje razveljavitev

Komisija bo med predhodno oceno posameznega zahtevka za plačilo preučila, ali obstajajo kakršni koli dokazi, da je država članica razveljavila mejnike in cilje. To bo izvedeno na podlagi:

1. *zahtevka za plačilo*: V skladu s predlogo zahtevka za plačilo bi morale države članice Komisiji s posameznim zahtevkom za plačilo potrditi, da predhodno zadovoljivo izpolnjeni mejniki in cilji niso bili razveljavljeni. Če država članica tega ne stori (ali izrecno potrdi, da so bili mejniki ali cilji razveljavljeni), Komisija začne nadaljnje preiskave;

⁵ Načelo nerazveljavljanja je povezano z novostjo mehanizma za okrevanje in odpornost, ki poleg naložb financira tudi reforme držav članic. Ta določba je bila uvedena z logiko, da je dolgoročni učinek mehanizma za okrevanje in odpornost v veliki meri odvisen od nadaljnega izvajanja reform, ki bi se lahko zaradi narave in strukture procesa oblikovanja politik razveljavile z drugimi, nasprotnimi ukrepi, ki jih sprejme država članica.

2. *uradnih obvestil države članice*: V skladu z določbo 2.2 dokumentov o operativnih ureditvah morajo države članice Komisijo obvestiti o kakršni koli spremembi dokumentacije, opredeljene v mehanizmu preverjanja, na kateri je temeljila ocena, ki bi lahko vplivala na to oceno ali oceno prihodnjih mejnikov in ciljev;
3. *morebitnih dodatnih dokazov, ki jih pridobi Komisija*: Komisija se lahko prek alternativnih virov (na primer evropskega semestra, informacij deležnikov ali naknadnih revizij) seznanila z dokazi, da je država članica razveljavila mejnike in cilje, ki so bili prej zadovoljivo izpolnjeni.

Če država članica v svojem zahtevku za plačilo potrdi, da ukrepi, povezani s predhodno zadovoljivo izpolnjenimi mejniki in cilji, niso bili razveljavljeni, Komisija pa nima dokazov o nasprotnem, bo to potrjeno Ekonomsko-finančnemu odboru v predhodni oceni zadevnega zahtevka za plačilo.

Če Komisija meni, da je država članica *morda* razveljavila mejnik ali cilj, za katerega se je prej štelo, da je bil zadovoljivo izpolnjen, lahko skladu s členom 6(4) sporazuma o financiranju zahteva dodatne informacije in izvede preglede ali kontrole na kraju samem, da ugotovi, ali je prišlo do razveljavitve s strani države članice.

3. Posledice razveljavitve, ki jo je mogoče pripisati državi članici

V skladu s členom 24(3) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost se, če Komisija meni, da je država članica razveljavila ukrep, povezan s predhodno zadovoljivo izpolnjenim mejnikom ali ciljem, noben nadaljnji mejnik ali cilj ne bo štel za zadovoljivo izpolnjenega, dokler se razveljavitev ne odpravi.

Država članica se lahko na razveljavitev mejnika ali cilja odzove tako, da sprejme ukrepe, s katerimi zagotovi, da se mejnik ali cilj ponovno šteje za zadovoljivo izpolnjenega.

Če država članica ne ukrepa, se Komisija na razveljavitev mejnika ali cilja odzove tako, da proračun Unije prilagodi tako, kot če se ta mejnik ali cilj nikoli ne bi štel za zadovoljivo izpolnjenega.

Komisija se bo na razveljavitev odzvala tako, da bo začasno ustavila financiranje naslednjih zahtevkov za plačilo. To bo privedlo dočasne ustavitve, in če v šestih mesecih niso sprejeti nobeni ukrepi, do zmanjšanja sredstev v višini zneska, ki ga je prejela država članica in ki ga je mogoče pripisati mejniku ali cilju, ki je bil razveljavljen. Komisija bo v ta namen uporabila metodologijo za delno začasno ustavitve, kot je podrobno opisana v Prilogi II k sporočilu „*Mehanizem za okrevanje in odpornost: stanje po dveh letih, Edinstven instrument v središču zelene in digitalne preobrazbe EU*“ z dne 21. februarja 2023⁶.

V skladu z metodologijo za delno začasno ustavitve se za zagotovitev učinkovite uporabe sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter zaščito finančnih interesov Unije zaradi neizpolnjevanja mejnikov ali ciljev v zvezi s sistemom revizije in nadzora države članice, ki so potrebni za zagotavljanje skladnosti s členom 22 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, začasno ustavijo celoten obrok in vsi prihodnji obroki. V skladu s tem pristopom se v primeru, da so razveljavljeni taki mejniki ali cilji, nadaljnji mejniki ali cilji ne bodo šteli za zadovoljivo izpolnjene, dokler država članica ne odpravi razveljavitve.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099>

4. Pravni okvir in postopek v primeru razveljavitve, ki jo je mogoče pripisati državi članici

V skladu s členom 24(3) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost bo Komisija pri oceni naslednjih zahtevkov za plačilo, ki jih predloži zadevna država članica, upoštevala morebitne razveljavitve.

Člen 24(6) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost se nanaša na primer, ko Komisija v predhodni oceni ugotovi, da mejniki in cilji niso bili zadovoljivo izpolnjeni. Ta določba se uporablja tudi, če je zadevna država članica razveljavila ukrepe, povezane s predhodno zadovoljivo izpolnjenimi mejniki in cilji, saj tudi v tem primeru teh mejnikov ali ciljev ni več mogoče šteti za zadovoljivo izpolnjene.

Ker se ocenjuje, da ukrep v zvezi z mejnikom ali ciljem ni več zadovoljivo izpolnjen, Komisija v zvezi z negativno predhodno oceno uporabi postopek iz člena 24(6).

Postopek

- Prvič, Komisija obvesti državo članico, da se ocenjuje, da mejnik ali cilj ni več zadovoljivo izpolnjen. Razlogi za negativno predhodno oceno so državi članici izčrpno pojasnjeni. Drugič, država članica lahko v enem mesecu po oceni Komisije predloži svoje pripombe. Tretjič, če pripombe zadevne države članice ne zadostujejo za spremembo negativne predhodne ocene, Komisija sprejme sklep o začasni ustavitvi. Nazadnje, Komisija v skladu s členom 24(6), drugi pododstavek, v primeru, da država članica razveljavitve ne odpravi s sprejetjem ukrepov, ki bi zagotovili, da se lahko zadevni mejnik ali cilj v šestih mesecih od začasne ustavitve oceni kot zadovoljivo izpolnjen, zmanjša znesek finančnega prispevka v skladu s členom 24(8) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.
- Da bi Komisija določila znesek izplačila, ki ga je treba začasno ustaviti, z uporabo metodologije delnega plačila izračuna vrednost mejnika ali cilja, ki ga je zadevna država članica razveljavila in se zato ne more več šteti za zadovoljivo izpolnjenega⁷.
- Sočasno bo Komisija nadaljevala z izvajanjem predhodne ocene zadovoljivega izpolnjevanja mejnikov in ciljev v zvezi z zahtevkom za plačilo ter svoje ugotovitve predložila Ekonomsko-finančnemu odboru.
- Komisija se s sprejetjem sklepa o začasni ustavitvi na razveljavitev odzove tako, da zagotovi, da se proračun Unije zaščiti tako, da bo v enakem položaju, kot če ne bi bilo izvedeno nobeno plačilo za razveljavljeni mejnik ali cilj. Glede na to, da po začasni ustavitvi državi članici niso dodeljena sredstva za noben mejnik ali cilj, ki ni bil zadovoljivo izpolnjen, se razveljavitev šteje za odpravljeno v skladu s členom 24(3) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Komisija nato lahko oceni mejnike in

⁷ V skladu z navedenim sporočilom najvišji znesek ne sme presegati celotnega zneska obrokov, ki vsebujejo razveljavljene mejnike, razen v primeru neizpolnjevanja mejnikov in ciljev, povezanih s sistemom kontrol države članice.

cilje iz zahtevka za plačilo ter odobri ustrezno izplačilo obroka finančnega prispevka ali posojila (brez zneska, ki je bil začasno ustavljen zaradi razveljavitve⁸).

Razveljavitev zunaj okvira zahtevka za plačilo

Če Komisija izve za razveljavitev zunaj okvira zahtevka za plačilo, službe Komisije ne bodo čakale do predložitve naslednjega zahtevka za plačilo, temveč bodo nemudoma začele tehnični dialog z zadevno državo članico, da bi ugotovile, ali je prišlo do razveljavitve. Po tehničnem dialogu bi morala Komisija, če ta pojasnila potrjujejo tveganje za razveljavitev, pisno obvestiti državo članico, da meni, da je (morda) prišlo do razveljavitve, in zaprositi za predložitev pripomb v enem mesecu. Taka ocena zunaj postopka zahtevka za plačilo bi državi članici zagotovila najdaljši čas za odziv na razveljavitev. V zvezi s tem bi bila država članica seznanjena s stališči Komisije in če pred naslednjim zahtevkom za plačilo ne bi sprejela popravljalnih ukrepov, bi se del naslednjega plačila začasno ustavil v skladu z zgoraj navedenim postopkom.

⁸ Po potrebi so zneski začasno ustavljeni tudi v okviru poznejših zahtevkov za plačilo, če je znesek obroka za tekoči zahtevek za plačilo nižji od zneska izplačila, ki bi ga bilo treba začasno ustaviti.

Dodatek: Pravne določbe

Člen 24(3) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost:

Komisija brez nepotrebnega odlašanja, najpozneje pa v dveh mesecih od prejema zahtevka predhodno oceni, ali so bili ustrezni mejniki in cilji iz izvedbenega sklepa Sveta iz člena 20(1) zadovoljivo izpolnjeni. Predpostavlja se, da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, če zadevna država članica ni razveljavila ukrepov, povezanih s predhodno zadovoljivo izpolnjenimi mejniki in cilji.

Člen 6(4) sporazuma o financiranju:

Komisija lahko zahteva dodatne informacije in/ali opravi preglede in kontrole na kraju samem, da preveri izpolnjevanje mejnikov in ciljev, vključno z nerazveljavljanjem predhodno zadovoljivo izpolnjenih mejnikov in ciljev.

Določba 2.2 dokumentov o operativnih ureditvah:

[...]V skladu s členom 24(3) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost se predpostavlja [...], da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, če država članica ni razveljavila ukrepov, povezanih s predhodno zadovoljivo izpolnjenimi mejniki in cilji. [Država članica] mora Komisijo obvestiti o kakršni koli spremembi dokumentacije, opredeljene v mehanizmu preverjanja v Prilogi I, na kateri je temeljila ocena, ki bi lahko vplivala na to oceno ali oceno prihodnjih mejnikov in ciljev.

Dopis države članice z zahtevkom za plačilo:

Potrjujemo, da ukrepi, povezani s predhodno zadovoljivo izpolnjenimi mejniki in cilji, niso razveljavljeni.