EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

BILAGA

till

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens

Bilaga II: Stödberättigande för åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens – startdatum för stödberättigande åtgärder.

I början av covid-19-krisen genomförde medlemsstaterna enskilt och kollektivt en rad åtgärder för att skydda medborgare och företag samt för att underlätta hanteringen av krisen och framtida kriser. Även om sådana åtgärder ibland medförde stora offentligfinansiella kostnader var de avgörande för att skydda den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen genom att mildra krisens sociala och ekonomiska effekter, vilket hjälpte både enskilda medlemsstater och unionen som helhet att klara av krisen. Kommissionen, medlemsstaterna, Europaparlamentet och rådet var snabba med att föreslå och komma överens om NextGenerationEU, särskilt faciliteten för återhämtning och resiliens, vilket stabiliserade både marknadens och samhällets förväntningar. Det tog dock en tid från krisens början till att faciliteten för återhämtning och resiliens började genomföras.

Europaparlamentet och rådet införde en klausul om retroaktivitiet i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens för att stödja åtgärder som annars skulle ha kunnat stoppas på grund av den stora finanspolitiska börda som krisen innebar för medlemsstaterna samt för att stödja tidiga politiska insatser för att hantera covid-19-krisen. Syftet med denna klausul var att stödja medlemsstaternas tidiga politiska insatser. Mot bakgrund av lärdomarna från de senaste kriserna i Europa var avsikten dessutom att se till att medlemsstaterna inte stoppar eller minskar investeringarna i samband med den allvarliga ekonomiska och sociala kris som orsakats av pandemin, så att den ekonomiska nedgången inte förvärras. I artikel 17.2 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens anges därför att endast ”åtgärder som har inletts den 1 februari 2020 eller senare ska vara berättigade till finansiering, under förutsättning att de uppfyller kraven i denna förordning”. En liknande bestämmelse med samma logik lades till när förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens ändrades för att lägga till REPowerEU-kapitel (åtgärder som ingår i REPowerEU-kapitlet ”ska emellertid endast vara berättigade till finansiering om de inletts tidigast den 1 februari 2022”). En viktig aspekt för medlemsstaterna och kommissionen vid utformningen och bedömningen av planer för återhämtning och resiliens var därför att fastställa när en åtgärd ansågs ha inletts.

En åtgärd inleds med det faktiska genomförandet.

I förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens ges ingen exakt definition av begreppet ”inledande”, men det ges indikationer på begreppets innebörd. Eftersom medlemsstaterna ska lämna in de uppskattade totala kostnaderna för de åtgärder som måste

ha ”inletts” efter den 1 februari 2020 är det rimligt att dra slutsatsen att alla kostnader bör uppstå i statistiska termer efter det datumet.

I statistiska termer bokförs utgifter och tillgångar först när genomförandet av ett projekt inleds. Enligt det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS 2010)[1] görs den offentliga bokföringen enligt periodiseringsprincipen, vilket innebär att transaktioner bokförs när det ekonomiska värdet uppkommer, omvandlas, utväxlas, överförs eller upphör. Det ekonomiska värdet uppkommer först när det faktiska genomförandet av en åtgärd inleds. Detta tillvägagångssätt säkerställer att den ekonomiska verksamheten är korrekt representerad under den period då verksamheten faktiskt äger rum. Denna metod står i kontrast till redovisning enligt kontantmetoden, där transaktioner bokförs när kontanter tas emot eller betalas, vilket vanligtvis sker en viss tid efter det att en transaktion har slutförts och en faktura har utfärdats.

Fokus på det faktiska genomförandet av åtgärden, när kostnaderna i praktiken uppstår, motiveras ytterligare av det faktum att undertecknandet av ett avtal inte nödvändigtvis motsvarar inledande av en åtgärd. Åtgärder avseende offentliga investeringar föregås i allmänhet av flera faser av planering, budgetering, upphandling och förberedelser. De förberedande faserna omfattar förhandlingar om och undertecknande av ett eller flera avtal. Avtal innehåller vanligtvis klausuler som reglerar villkor såsom prejudikat, uppsägning och upphävande, åsidosättande av skyldigheter och fall av force majeure. Sådana klausuler kan hindra bygg- och anläggningsarbeten från att fortgå eller till och med inledas, om det noteras att sådana klausuler är särskilt relevanta i en global pandemi. Undertecknandet av avtal motsvarar därför inte inledandet av en åtgärd. En sådan tolkning skulle strida mot medlagstiftarnas avsikt och facilitetens interventionslogik, eftersom den skulle leda till att flera åtgärder exkluderas, där medlemsstaterna har beslutat att inte skjuta upp ingåendet av avtal eller upphäva avtal utan i stället inleda genomförandet av dem och dra nytta av stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens.

I linje med ovanstående statistiska och rättsliga principer har inledandet av en åtgärd därför tolkats som början av det faktiska genomförandet av åtgärden. Denna tolkning säkerställer överensstämmelse med logiken och principerna i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och facilitetens resultatbaserade karaktär. Det är när ett ekonomiskt värde uppkommer som genomförandet av en åtgärd kan anses ha inletts.

Kommissionens vägledning tillämpar principerna i förordningen

Kommissionen har gett medlemsstaterna vägledning om hur klausulen om retroaktivitet ska tolkas och tillämpas. I linje med de principer som fastställts av

[1] Det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS 2010) är EU:s nationalräkenskapssystem som är förenligt med de internationella riktlinjerna för nationalräkenskaper. EU:s medlemsstater är skyldiga att följa denna makroekonomiska statistiska ram när de tar fram sina nationalräkenskaper.

medlagstiftarna i förordningen samt med ENS 2010 och instrumentets resultatbaserade karaktär utfärdade kommissionen i februari 2021 vägledning till medlemsstaterna[2] där det anges att åtgärder endast kan stödjas i den mån genomförandet (för vilket kostnaderna uppstår) har inletts den 1 februari 2020 eller senare.

I den vägledning som kommissionens avdelningar gav till de nationella myndigheter som genomför faciliteten för återhämtning och resiliens, som svar på frågor från dem, specificerades vidare hur ”inledandet” av en åtgärd ska tolkas: Projekt vars förberedelse- och inledningsfaser (inklusive upphandling) inleddes före den 1 februari 2020 kan endast anses berättigade till finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens för klart definierade faser eller delprojekt som genomförs efter den 1 februari 2020 och för vilka alla kostnader bokförts (enligt villkoren i det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet [ENS 2010]) efter den 1 februari 2020.

Kommissionen tillämpar denna vägledning för att säkerställa enhetlighet

När kommissionen bedömer planerna och åtgärdernas stödberättigande enligt artikel 17.2 tillämpar man därför två viktiga tester för att säkerställa överensstämmelse med ovanstående principer.

1) Har genomförandet av den föreslagna åtgärden påbörjats först den 1 februari eller senare?
2) Har kostnaderna för genomförandet uppkommit först den 1 februari eller senare? Och mer specifikt: Har alla kostnader bokförts (enligt villkoren i det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet [ENS 2010]) efter den 1 februari 2020?

Exemplen nedan visar hur kommissionen tillämpar dessa två centrala tester:

Exempel 1:

- En medlemsstat undertecknar i december 2019 ett avtal om byggnadsarbeten för en ny järnvägslinje som förbinder två regionala städer, vilket skapar ytterligare kapacitet för järnvägstransporter.
- Utdrag ur den byggnadsbok som undertecknats av entreprenören, samt den första faktura som utfärdats av entreprenören, visar att det faktiska arbetet på byggarbetsplatsen påbörjades i mars 2020.
- Kommissionen anser därför att i) en tydligt definierad förberedelsefas som inte ingår i åtgärden inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens (avtalets undertecknande) ägde rum före den 1 februari 2020, medan ii) en tydligt definierad genomförandefas som ingår i åtgärden inom ramen för faciliteten (dvs. det faktiska

[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en.

byggnadsarbetet) inleddes efter den 1 februari 2020 och att iii) alla kostnader för den genomförandefasen bokförs enligt ENS 2010 efter den 1 februari 2020.

Exempel 2:

- En medlemsstat utfärdar inköpsordrar för anskaffande av it-utrustning i december 2019.
- Det transport- eller leveransdokument som intygar att varorna levererats från säljaren till den upphandlande enheten är daterat i mars 2020.
- Kommissionen anser därför att i) en tydligt definierad anskaffningsfas (som inte ingår i åtgärden inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens) (köpordrar) ägde rum före den 1 februari 2020, medan ii) en tydligt definierad genomförandefas som ingår i åtgärden inom ramen för faciliteten (dvs. leverans, installation och driftsättning) inleddes efter den 1 februari 2020 och att iii) alla kostnader för den fasen bokförs enligt ENS 2010 efter den 1 februari 2020.

Exempel 3:

- En medlemsstat begär stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens för elektrifiering av en järnvägslinje mellan två större städer som en del av ett moderniseringsprojekt som antogs 2019 avseende en längre järnvägssträcka än vad som avses i planen för återhämtning och resiliens.
- Avtalet om elektrifiering av hela järnvägslinjen undertecknas med entreprenören i december 2019.
- Arbetet med järnvägssträckan mellan de två städerna inleds i april 2022, vilket framgår av den projektdokumentation som anges i avtalet.
- Kommissionen anser därför att i) en tydligt definierad anskaffningsfas (som inte ingår i åtgärden inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens) (köpordrar) ägde rum före den 1 februari 2020, medan ii) ett tydligt definierat delprojekt för genomförande som ingår i åtgärden inom ramen för faciliteten inleddes efter den 1 februari 2020 och att iii) alla kostnader för den fasen bokförs enligt ENS 2010 efter den 1 februari 2020.