COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

ANEXĂ

la

RAPORTUL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind punerea în aplicare a Mecanismului de redresare și reziliență

Anexa II: Eligibilitatea măsurilor în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență – data de începere a măsurilor eligibile

În primele etape ale crizei provocate de pandemia de COVID-19, statele membre au pus în aplicare în mod individual și colectiv o serie de măsuri pentru a proteja cetățenii și întreprinderile, precum și pentru a facilita gestionarea crizei și a crizelor viitoare. Deși, uneori, astfel de măsuri au implicat costuri bugetare mari, măsurile respective au fost esențiale pentru protejarea coeziunii economice, sociale și teritoriale prin atenuarea impactului social și economic al crizei, ajutând atât statele membre în mod individual, cât și Uniunea în ansamblu să facă față crizei. Acțiunea rapidă a Comisiei, a statelor membre, a Parlamentului European și a Consiliului de a propune și de a conveni asupra NextGenerationEU, în special asupra Mecanismului de redresare și reziliență (MRR), a stabilizat atât așteptările pieței, cât și pe cele societale. Cu toate acestea, a apărut un decalaj de timp între debutul crizei și începutul punerii în aplicare a MRR.

Pentru a sprijini măsurile care altfel ar fi putut fi oprite din cauza sarcinii bugetare mari pe care criza a impus-o statelor membre, precum și pentru a sprijini răspunsul de politică timpuriu la criza provocată de pandemia de COVID-19, Parlamentul European și Consiliul au introdus o clauză de „retroactivitate" în Regulamentul privind MRR. Intenția care stă la baza acestei clauze de „retroactivitate" a fost aceea de a sprijini răspunsul politic timpuriu al statelor membre. În plus, învățând din lecțiile crizei recente din Europa, intenția a fost de a se asigura că statele membre nu vor stopa sau reduce investițiile în contextul crizei economice și sociale grave cauzate de pandemie, astfel încât să nu intensifice și mai mult declinul economic. Prin urmare, articolul 17 alineatul (2) din Regulamentul privind MRR prevede că numai *„măsurile inițiate începând cu 1 februarie 2020 sunt eligibile cu condiția să respecte cerințele prevăzute în prezentul regulament"*. O dispoziție similară, urmând aceeași logică, a fost adăugată atunci când Regulamentul privind MRR a fost modificat pentru adăugarea capitolelor privind REPowerEU (măsurile incluse în capitolul privind REPowerEU *„sunt eligibile doar dacă acestea sunt inițiate începând cu 1 februarie 2022"*). Un aspect esențial pentru statele membre și pentru Comisie în contextul elaborării și evaluării planurilor de redresare și reziliență a fost, prin urmare, stabilirea momentului în care s-a considerat că o măsură a fost inițiată.

O măsură este inițiată odată cu punerea în aplicare pe teren.

Regulamentul privind MRR nu definește cu precizie conceptul de „inițiate", însă oferă indicații cu privire la sensul acestuia. În special, întrucât statele membre trebuie să prezinte costurile totale estimate ale măsurilor care trebuie să fi fost „inițiate" după 1 februarie 2020,

este rezonabil să se concluzioneze că toate costurile ar trebui să aibă loc în termeni statistici după această dată.

Din punct de vedere statistic, cheltuielile și activele sunt înregistrate numai atunci când un proiect începe să fie pus în aplicare. În cadrul Sistemului european de conturi naționale și regionale (SEC 2010)[1], contabilitatea publică funcționează pe bază de angajamente, ceea ce înseamnă că operațiunile sunt înregistrate atunci când valoarea economică este creată, transformată, schimbată, transferată sau stinsă. Valoarea economică începe să fie creată numai după ce punerea în aplicare a unei măsuri este inițiată pe teren. Această abordare asigură reprezentarea exactă a activităților economice în perioada în care acestea au loc efectiv. Această metodă contrastează cu contabilitatea de casă, în care tranzacțiile sunt înregistrate atunci când se primește sau se plătește numerar, care are loc, de obicei, la un anumit timp după finalizarea unei tranzacții și emiterea unei facturi.

Accentul pe punerea efectivă în aplicare a măsurii, atunci când costurile se materializează efectiv, este justificat și de faptul că semnarea unui contract nu corespunde în mod necesar cu inițierea unei măsuri. Măsurile de investiții publice sunt, în general, precedate de mai multe etape de planificare, întocmire a bugetului, achiziții publice și pregătire. Etapele pregătitoare includ negocierea și semnarea unuia sau mai multor acorduri contractuale. Acordurile contractuale conțin, de regulă, clauze care reglementează condiții precum precedentul, rezilierea și rezoluțiunea, încălcarea obligațiilor și cazurile de forță majoră. Astfel de clauze pot împiedica desfășurarea lucrărilor sau chiar începerea lor, în cazul în care se constată că astfel de clauze sunt deosebit de relevante în contextul unei pandemii mondiale. Prin urmare, semnarea acordurilor contractuale nu corespunde datei de inițiere a unei măsuri. O astfel de interpretare ar fi contrară intenției colegiuitorilor și logicii de intervenție a MRR, având în vedere că ar conduce la excluderea mai multor măsuri, în cazul în care statele membre au decis să nu amâne sau să rezilieze contractele, ci să înceapă punerea lor în aplicare și să beneficieze de sprijin din partea MRR.

Prin urmare, în conformitate cu principiile statistice și juridice menționate mai sus, inițierea unei măsuri a fost interpretată ca fiind începutul punerii în aplicare a măsurii pe teren. Această interpretare asigură coerența cu logica și principiile Regulamentului privind MRR, precum și cu caracterul bazat pe performanță al MRR. Atunci când începe să se creeze valoare economică se poate considera că punerea în aplicare a unei măsuri a fost inițiată.

[1] Sistemul european de conturi naționale și regionale (SEC 2010) reprezintă cadrul de conturi naționale al UE în conformitate cu orientările internaționale privind contabilitatea națională. Statele membre ale UE au obligația de a respecta acest cadru statistic macroeconomic atunci când își elaborează conturile naționale.

Orientările Comisiei aplică principiile regulamentului

Comisia a oferit orientări statelor membre cu privire la modul de interpretare și de aplicare a clauzei de retroactivitate. În conformitate cu principiile stabilite de colegiuitori în regulament, cu SEC 2010 și cu caracterul bazat pe performanță al instrumentului, Comisia a emis orientări pentru statele membre în februarie 2021[2], precizând că măsurile pot fi sprijinite *„numai în măsura în care punerea lor în aplicare (pentru care sunt suportate costuri) a fost inițiată abia la 1 februarie 2020 sau după această dată"*.

În plus, orientările furnizate de serviciile Comisiei autorităților naționale de punere în aplicare a MRR, ca răspuns la întrebările adresate de acestea, au precizat în detaliu modul de interpretare a „inițierii" unei măsuri: *„Proiectele ale căror etape de pregătire și etape inițiale (inclusiv achizițiile publice) au fost lansate înainte de 1 februarie 2020 pot fi considerate eligibile pentru finanțare din MRR numai pentru etape sau subproiecte clar definite care sunt puse în aplicare după 1 februarie 2020 și pentru care toate costurile sunt înregistrate [în termenii Sistemului european de conturi (SEC 2010)] după 1 februarie 2020."*

Comisia aplică prezentele orientări pentru a asigura coerența

Prin urmare, în contextul evaluării planurilor și a eligibilității măsurilor în conformitate cu articolul 17 alineatul (2), Comisia aplică două teste-cheie pentru a asigura respectarea principiilor de mai sus.

1) Punerea în aplicare a măsurii propuse a fost inițiată numai la 1 februarie sau după această dată? și
2) Costurile suportate pentru punerea în aplicare respectivă au început numai la 1 februarie sau după această dată? Mai precis, toate costurile sunt înregistrate [în termenii Sistemului European de Conturi (SEC 2010)] după 1 februarie 2020?

Exemplele de mai jos ilustrează modul în care Comisia aplică aceste două teste-cheie:

<u>Exemplul 1:</u>

- Un stat membru semnează un contract pentru lucrări de construcție a unei noi linii de cale ferată care leagă două orașe regionale, creând capacități suplimentare în transportul feroviar în decembrie 2019.
- Extrasele din jurnalul de șantier semnat de contractant, precum și prima factură emisă de contractant demonstrează că lucrările efective pe șantier au început în martie 2020.
- Prin urmare, Comisia consideră că (i) o etapă de pregătire clar definită care nu face parte din măsura MRR (semnarea contractului) a avut loc înainte de 1 februarie 2020, în timp ce (ii) o etapă de punere în aplicare clar definită care face parte din măsura MRR (și

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

anume lucrările efective de construcție) a început după 1 februarie 2020 și că (iii) toate costurile pentru etapa respectivă de punere în aplicare sunt înregistrate în termenii SEC 2010 după 1 februarie 2020.

Exemplul 2:

- Un stat membru emite ordine de achiziție pentru achiziționarea de echipamente informatice în decembrie 2019.
- Documentul de transport sau de livrare care certifică transferul bunurilor de la vânzător la entitatea care achiziționează este datat martie 2020.
- Prin urmare, Comisia consideră că (i) o etapă de achiziție clar definită [care nu face parte din măsura MRR] (ordine de achiziție) a avut loc înainte de 1 februarie 2020, în timp ce (ii) o etapă de punere în aplicare clar definită care face parte din măsura MRR (și anume livrarea, instalarea și operaționalizarea) a început după 1 februarie 2020 și că (iii) toate costurile pentru etapa respectivă sunt înregistrate în termenii SEC 2010 după 1 februarie 2020.

Exemplul 3:

- Un stat membru solicită sprijin din MRR pentru electrificarea unei linii de cale ferată între două orașe mari, ca parte a unui proiect de modernizare adoptat în 2019 privind un segment de cale ferată mai lung decât cel menționat în planul de redresare și reziliență.
- Contractul pentru electrificarea întregii linii de cale ferată este semnat cu contractantul în decembrie 2019.
- Lucrările la calea ferată dintre cele două orașe încep în aprilie 2022, astfel cum atestă documentația aferentă proiectului prevăzută în contract.
- Prin urmare, Comisia consideră că: (i) o etapă de achiziție clar definită care nu face parte din măsura MRR (ordine de achiziție) a avut loc înainte de 1 februarie 2020, (ii) un subproiect de punere în aplicare clar definit care face parte din măsura MRR a început după 1 februarie 2020 și (iii) toate costurile pentru etapa respectivă sunt înregistrate în termenii SEC 2010 după 1 februarie 2020.