ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

στην

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την εφαρμογή του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

Παράρτημα II: Επιλεξιμότητα των μέτρων στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας — ημερομηνία έναρξης των επιλέξιμων μέτρων.

Κατά τα πρώτα στάδια της κρίσης COVID-19, τα κράτη μέλη εφάρμοσαν μεμονωμένα και συλλογικά σειρά μέτρων για την προστασία των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και για τη διευκόλυνση της διαχείρισης της κρίσης και της μελλοντικής κρίσης. Μολονότι τα μέτρα αυτά είχαν ενίοτε υψηλό δημοσιονομικό κόστος, ήταν ζωτικής σημασίας για την προστασία της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, καθώς μετρίαζαν τις κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις της κρίσης και βοηθούσαν τόσο τα κράτη μέλη μεμονωμένα όσο και την Ένωση στο σύνολό της να αντιμετωπίσουν την κρίση. Η άμεση δράση της Επιτροπής, των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόταση και την έγκριση του NextGenerationEU, ιδίως του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (στο εξής: ΜΑΑ), σταθεροποίησε τόσο τις προσδοκίες της αγοράς όσο και τις προσδοκίες της κοινωνίας. Ωστόσο, δημιουργήθηκε ένα χρονικό κενό μεταξύ της έναρξης της κρίσης και της έναρξης υλοποίησης του ΜΑΑ.

Για τη στήριξη μέτρων που διαφορετικά ενδέχεται να είχαν διακοπεί λόγω της μεγάλης δημοσιονομικής επιβάρυνσης που επέφερε η κρίση στα κράτη μέλη, καθώς και για τη στήριξη της έγκαιρης πολιτικής απόκρισης στην κρίση της COVID-19, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εισήγαγαν ρήτρα «αναδρομικότητας» στον κανονισμό ΜΑΑ. Σκοπός αυτής της ρήτρας «αναδρομικότητας» ήταν η στήριξη της έγκαιρης πολιτικής απόκρισης των κρατών μελών. Επιπλέον, με βάση τα διδάγματα που είχαν αντληθεί από την πρόσφατη κρίση στην Ευρώπη, η πρόθεση ήταν να διασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη δεν θα σταματούσαν ή δεν θα μείωναν τις επενδύσεις στο πλαίσιο της σοβαρής οικονομικής και κοινωνικής κρίσης που προκάλεσε η πανδημία, ώστε να μην ενταθεί περαιτέρω η οικονομική συρρίκνωση. Ως εκ τούτου, στο άρθρο 17 παράγραφος 2 του κανονισμού ΜΑΑ αναφέρεται ότι «*τα μέτρα που έχουν αρχίσει από την 1η Φεβρουαρίου 2020 είναι επιλέξιμα, υπό την προϋπόθεση ότι συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις που ορίζονται στον παρόντα κανονισμό*». Παρόμοια διάταξη με την ίδια λογική προστέθηκε όταν ο κανονισμός ΜΑΑ τροποποιήθηκε για να προστεθούν κεφάλαια για το REPowerEU (μέτρα που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο για το REPowerEU είναι επιλέξιμα «*μόνο όταν ξεκινούν από την 1η Φεβρουαρίου 2022 και μετά*»). Επομένως, βασικό μέλημα για τα κράτη μέλη και την Επιτροπή κατά τον σχεδιασμό και την αξιολόγηση των σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας ήταν ο καθορισμός του χρόνου έναρξης ενός μέτρου.

Ένα μέτρο ξεκινά με την υλοποίηση στην πράξη.

Ο κανονισμός ΜΑΑ δεν ορίζει επακριβώς την έννοια της «έναρξης», αλλά παρέχει ενδείξεις ως προς το νόημά της. Ειδικότερα, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλουν

το εκτιμώμενο συνολικό κόστος των μέτρων που πρέπει να έχουν «αρχίσει» μετά την 1η Φεβρουαρίου 2020, είναι εύλογο να συναχθεί το συμπέρασμα ότι όλες οι δαπάνες θα πρέπει να προκύπτουν από στατιστική άποψη μετά την εν λόγω ημερομηνία.

Από στατιστική άποψη, οι δαπάνες και τα περιουσιακά στοιχεία καταγράφονται μόνο μετά την έναρξη της υλοποίησης ενός έργου. Σύμφωνα με το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών (ΕΣΛ 2010)[1], το δημόσιο λογιστικό λειτουργεί σε δεδουλευμένη βάση, το οποίο σημαίνει ότι οι συναλλαγές καταγράφονται κατά τη δημιουργία, τον μετασχηματισμό, την ανταλλαγή, τη μεταβίβαση ή την εξαφάνιση οικονομικής αξίας. Η οικονομική αξία αρχίζει να δημιουργείται μόνο μόλις ξεκινήσει η υλοποίηση ενός μέτρου στην πράξη. Η προσέγγιση αυτή διασφαλίζει ότι οι οικονομικές δραστηριότητες εκπροσωπούνται με ακρίβεια κατά την περίοδο κατά την οποία όντως πραγματοποιούνται. Η μέθοδος αυτή έρχεται σε αντίθεση με τη λογιστική σε ταμειακή βάση, όπου οι συναλλαγές καταγράφονται κατά την είσπραξη ή την πληρωμή μετρητών, η οποία συνήθως πραγματοποιείται αφού παρέλθει ορισμένο χρονικό διάστημα μετά την ολοκλήρωση μιας συναλλαγής και την έκδοση λογαριασμού.

Η εστίαση στην πραγματική υλοποίηση του μέτρου, όταν οι δαπάνες όντως πραγματοποιούνται, δικαιολογείται περαιτέρω από το γεγονός ότι η υπογραφή της σύμβασης δεν αντιστοιχεί κατ' ανάγκη στην έναρξη ενός μέτρου. Συνήθως, των μέτρων για δημόσιες επενδύσεις προηγούνται πολλαπλά στάδια σχεδιασμού, κατάρτισης προϋπολογισμού, διαδικασιών σύναψης συμβάσεων και προετοιμασίας. Τα προπαρασκευαστικά στάδια περιλαμβάνουν τη διαπραγμάτευση και την υπογραφή μίας ή περισσότερων συμβάσεων. Οι συμβάσεις περιέχουν συνήθως ρήτρες που ρυθμίζουν συνθήκες όπως το προηγούμενο, η καταγγελία και λύση, η αθέτηση υποχρεώσεων και οι περιπτώσεις ανωτέρας βίας. Οι ρήτρες αυτές ενδέχεται να εμποδίζουν τη συνέχιση ή ακόμη και την έναρξη εργασιών, όπου επισημαίνεται ότι οι εν λόγω ρήτρες έχουν ιδιαίτερη σημασία σε μια παγκόσμια πανδημία. Επομένως, η υπογραφή συμβάσεων δεν αντιστοιχεί στην έναρξη ενός μέτρου. Μια τέτοια ερμηνεία θα ήταν αντίθετη προς την πρόθεση των συννομοθετών και τη λογική παρέμβασης του ΜΑΑ, δεδομένου ότι θα είχε ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό διαφόρων μέτρων, σε περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη αποφάσισαν να μην αναβάλουν ή καταγγείλουν τις συμβάσεις, αλλά να αρχίσουν την υλοποίησή τους και να επωφεληθούν από τη στήριξη του ΜΑΑ.

Ως εκ τούτου, σύμφωνα με τις ανωτέρω στατιστικές και νομικές αρχές, η έναρξη ενός μέτρου έχει ερμηνευθεί ως η έναρξη υλοποίησης του μέτρου στην πράξη. Η ερμηνεία αυτή διασφαλίζει τη συνέπεια με τη λογική και τις αρχές του κανονισμού ΜΑΑ, καθώς και με τον βασιζόμενο στις επιδόσεις χαρακτήρα του ΜΑΑ. Όταν αρχίζει να δημιουργείται οικονομική αξία, μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει αρχίσει η υλοποίηση ενός μέτρου.

[1] Το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών (ΕΣΛ 2010) είναι το πλαίσιο των εθνικών λογαριασμών της ΕΕ που συνάδει με τις διεθνείς κατευθυντήριες γραμμές για τους εθνικούς λογαριασμούς. Τα κράτη μέλη της ΕΕ υποχρεούνται να ακολουθούν αυτό το μακροοικονομικό στατιστικό πλαίσιο κατά την κατάρτιση των εθνικών τους λογαριασμών.

Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής εφαρμόζουν τις αρχές του κανονισμού

Η Επιτροπή έχει παράσχει καθοδήγηση στα κράτη μέλη σχετικά με τον τρόπο ερμηνείας και εφαρμογής της ρήτρας αναδρομικότητας. Σύμφωνα με τις αρχές που θέσπισαν οι συννομοθέτες στον κανονισμό, το ΕΣΛ 2010 και τον βασιζόμενο στις επιδόσεις χαρακτήρα του μέσου, η Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές προς τα κράτη μέλη τον Φεβρουάριο του 2021[2], διευκρινίζοντας ότι τα μέτρα μπορούν να υποστηριχθούν *μόνο στον βαθμό που η υλοποίησή τους (για την οποία πραγματοποιούνται οι δαπάνες) ξεκίνησε μόλις την 1η Φεβρουαρίου 2020 ή μετά την ημερομηνία αυτή*.

Επιπλέον, η καθοδήγηση που παρείχαν οι υπηρεσίες της Επιτροπής στις εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για την υλοποίηση του ΜΑΑ, σε απάντηση σε ερωτήσεις τους, διευκρίνιζε περαιτέρω τον τρόπο ερμηνείας της «έναρξης» ενός μέτρου: *Τα έργα των οποίων η προετοιμασία και τα αρχικά στάδια (συμπεριλαμβανομένης της σύναψης δημόσιων συμβάσεων) δρομολογήθηκαν πριν από την 1η Φεβρουαρίου 2020 μπορούν να θεωρηθούν επιλέξιμα για χρηματοδότηση από τον ΜΑΑ μόνο για σαφώς καθορισμένα στάδια ή υποέργα που υλοποιούνται μετά την 1η Φεβρουαρίου 2020 και για τα οποία το σύνολο των δαπανών καταγράφεται [σε όρους του ευρωπαϊκού συστήματος λογαριασμών (ΕΣΛ 2010)] μετά την 1η Φεβρουαρίου 2020.*

Η Επιτροπή εφαρμόζει τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές για να διασφαλίσει τη συνέπεια

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή, όταν προβαίνει σε αξιολόγηση των σχεδίων και της επιλεξιμότητας των μέτρων σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφος 2, εφαρμόζει δύο βασικές δοκιμές για να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με τις ανωτέρω αρχές.

1) Η υλοποίηση του προτεινόμενου μέτρου ξεκίνησε την 1η Φεβρουαρίου ή μετά την ημερομηνία αυτήν; και
2) Οι δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν για την εν λόγω υλοποίηση άρχισαν την 1η Φεβρουαρίου ή μετά την ημερομηνία αυτήν; Πιο συγκεκριμένα, έχει καταγραφεί το σύνολο των δαπανών [σε όρους του ευρωπαϊκού συστήματος λογαριασμών (ΕΣΛ 2010)] μετά την 1η Φεβρουαρίου 2020;

Τα παραδείγματα που ακολουθούν παρουσιάζουν τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή εφαρμόζει αυτές τις δύο βασικές δοκιμές:

<u>Παράδειγμα 1</u>:

- Κράτος μέλος υπογράφει σύμβαση για κατασκευαστικό έργο για μια νέα σιδηροδρομική γραμμή που συνδέει δύο περιφερειακές πόλεις, δημιουργώντας πρόσθετη χωρητικότητα στις σιδηροδρομικές μεταφορές τον Δεκέμβριο του 2019.

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

- Από αποσπάσματα από το βιβλίο κατασκευών υπογεγραμμένα από τον ανάδοχο, καθώς και από το πρώτο τιμολόγιο που εξέδωσε ο ανάδοχος, αποδεικνύεται ότι οι πραγματικές εργασίες στο εργοτάξιο ξεκίνησαν τον Μάρτιο του 2020.
- Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι i) ένα σαφώς καθορισμένο στάδιο προετοιμασίας που δεν αποτελεί μέρος του μέτρου του ΜΑΑ (υπογραφή της σύμβασης) πραγματοποιήθηκε πριν από την 1η Φεβρουαρίου 2020, ενώ ii) ένα σαφώς καθορισμένο στάδιο υλοποίησης που αποτελεί μέρος του μέτρου του ΜΑΑ (δηλαδή οι πραγματικές κατασκευαστικές εργασίες) ξεκίνησε μετά την 1η Φεβρουαρίου 2020 και ότι iii) το σύνολο του κόστους για το εν λόγω στάδιο υλοποίησης καταγράφεται σε όρους του ΕΣΛ 2010 μετά την 1η Φεβρουαρίου 2020.

Παράδειγμα 2:

- Κράτος μέλος εκδίδει εντολές αγοράς για την αγορά εξοπλισμού ΤΠ τον Δεκέμβριο του 2019.
- Το έγγραφο μεταφοράς ή παράδοσης που πιστοποιεί τη μεταβίβαση των εμπορευμάτων από τον πωλητή στην αγοράστρια οντότητα φέρει ημερομηνία Μαρτίου 2020.
- Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι i) ένα σαφώς καθορισμένο στάδιο της προμήθειας [που δεν αποτελεί μέρος του μέτρου του ΜΑΑ] (εντολές αγοράς) πραγματοποιήθηκε πριν από την 1η Φεβρουαρίου 2020, ενώ ii) ένα σαφώς καθορισμένο στάδιο υλοποίησης που αποτελεί μέρος του μέτρου του ΜΑΑ (δηλαδή η παράδοση, η εγκατάσταση και η θέση σε λειτουργία) ξεκίνησε μετά την 1η Φεβρουαρίου 2020 και ότι iii) το σύνολο του κόστους για το εν λόγω στάδιο καταγράφεται σε όρους του ΕΣΛ 2010 μετά την 1η Φεβρουαρίου 2020.

Παράδειγμα 3:

- Κράτος μέλος ζητεί στήριξη από τον ΜΑΑ για τον εξηλεκτρισμό σιδηροδρομικής γραμμής μεταξύ δύο μεγάλων πόλεων, στο πλαίσιο έργου εκσυγχρονισμού που εγκρίθηκε το 2019 και αφορά μεγαλύτερο τμήμα σιδηροδρόμων από αυτό που αναφέρεται στο ΣΑΑ.
- Η σύμβαση για τον εξηλεκτρισμό ολόκληρης της σιδηροδρομικής γραμμής υπογράφεται με τον ανάδοχο τον Δεκέμβριο του 2019.
- Οι εργασίες για τη σιδηροδρομική γραμμή μεταξύ των δύο πόλεων ξεκινούν τον Απρίλιο του 2022, όπως επιβεβαιώνεται από την τεκμηρίωση του έργου που προβλέπεται στη σύμβαση.
- Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι i) ένα σαφώς καθορισμένο στάδιο της προμήθειας που δεν αποτελεί μέρος του μέτρου του ΜΑΑ (εντολές αγοράς) πραγματοποιήθηκε πριν από την 1η Φεβρουαρίου 2020, ενώ ii) ένα σαφώς καθορισμένο υποέργο υλοποίησης που αποτελεί μέρος του μέτρου του ΜΑΑ ξεκίνησε μετά την 1η Φεβρουαρίου 2020 και ότι iii) το σύνολο του κόστους για το εν λόγω στάδιο καταγράφεται σε όρους του ΕΣΛ 2010 μετά την 1η Φεβρουαρίου 2020.