EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

LISA

järgmise dokumendi juurde:

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamine

II lisa. Meetmete rahastamiskõlblikkus taaste- ja vastupidavusrahastu raames – rahastamiskõlblike meetmete alguskuupäev

COVID-19 kriisi algusetapis rakendasid liikmesriigid üksikult ja ühiselt mitmesuguseid meetmeid, et kaitsta kodanikke ja ettevõtteid ning hõlbustada nii selle kriisi kui ka tulevaste kriiside ohjamist. Kuigi sellised meetmed olid kohati väga kulukad, olid need majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse kaitsmisel otsustava tähtsusega, leevendades kriisi sotsiaalset ja majanduslikku mõju, mis aitas nii liikmesriikidel eraldi kui ka liidul tervikuna kriisist välja tulla. Komisjoni, liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja nõukogu kiire tegutsemine, et kavandada taasterahastu „NextGenerationEU“ ja eelkõige taaste- ja vastupidavusrahastu ning neis kokku leppida, stabiliseeris nii turu kui ka ühiskonna ootusi. Kriisi alguse ning taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise alguse vahele jäi siiski ajaline tühimik.

Selleks et toetada meetmeid, mis muidu oleks võidud liikmesriikidele kriisi tõttu pandud suure eelarvekoormuse tõttu peatada, ning et toetada varajast poliitilist reageerimist COVID-19 kriisile, lisasid Euroopa Parlament ja nõukogu taaste- ja vastupidavusrahastu määrusesse nn tagasiulatuva jõu klausli. Selle tagasiulatuva jõu klausli eesmärk oli toetada liikmesriikide varajast poliitilist reageerimist. Euroopat hiljuti tabanud kriisi kogemustele tuginedes sooviti ka tagada, et liikmesriigid ei peataks ega vähendaks pandeemia põhjustatud tõsise majandus- ja sotsiaalkriisi tingimustes investeeringuid, et mitte majanduslangust veelgi süvendada. Seetõttu on taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 17 lõikes 2 täpsustatud, et „[r]ahastamiskõlblikud on meetmed, millega alustatakse alates 1. veebruarist 2020 ja mis vastavad käesolevas määruses sätestatud nõuetele“. Kui taaste- ja vastupidavusrahastu määrust REPowerEU peatükkide lisamiseks muudeti, lisati sarnane sama loogikaga säte (REPowerEU peatükis sisalduvaid meetmeid „saab toetada aga üksnes juhul, kui neid rakendatakse alates 1. veebruarist 2022“). Seetõttu oli liikmesriikide ja komisjoni jaoks taaste- ja vastupidavuskavade koostamisel ja hindamisel oluline määrata kindlaks, millal loetakse meetme rakendamine alanuks.

Meede algab selle rakendamisega kohapeal

Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses ei määratleta täpselt mõistet „algama“, kuid antakse vihjeid selle tähenduse kohta. Nimelt, kuna liikmesriigid peavad esitama nende meetmete kohta, mis peavad olema „alanud“ pärast 1. veebruari 2020, hinnangulised kogukulud, on mõistlik järeldada, et kõik kulud peaksid statistilises mõttes tekkima pärast seda kuupäeva.

Statistilises mõttes kirjendatakse kulud ja varad alles siis, kui projekti hakatakse ellu viima. Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi (ESA 2010)[1] kohaselt on riigi raamatupidamisarvestus tekkepõhine, mis tähendab, et tehingud kirjendatakse majandusliku väärtuse loomise, muutmise, vahetamise, ülekandmise või kustutamise ajal. Majanduslikku väärtust hakatakse looma alles siis, kui algab meetme rakendamine kohapeal. Selline lähenemisviis tagab, et majandustegevus on täpselt kajastatud perioodil, mil see tegelikult toimub. See meetod erineb kassapõhisest raamatupidamisarvestusest, mille puhul tehingud kirjendatakse sularaha laekumisel või maksmisel, mis tavaliselt toimub mõni aeg pärast tehingu sooritamist ja arve väljastamist.

Keskendumine meetme tegelikule rakendamisele, kui kulud tegelikult tekivad, on põhjendatud ka asjaoluga, et lepingu allkirjastamine ei pruugi tingimata meetme algusega kokku langeda. Avaliku sektori investeerimismeetmetele eelneb tavaliselt mitu planeerimis-, eelarvestamis-, hanke- ja ettevalmistusetappi. Ettevalmistusetapid hõlmavad läbirääkimisi ja ühe või mitme lepingu allkirjastamist. Lepingud sisaldavad tavaliselt klausleid, millega reguleeritakse selliseid tingimusi nagu pretsedent, lõpetamine ja ülesütlemine, kohustuste rikkumine ja vääramatu jõud. Sellised klauslid võivad takistada tööde jätkamist või isegi nendega alustamist, kusjuures ülemaailmse pandeemia korral on sellised klauslid eriti olulised. Lepingute allkirjastamine ei tähenda seega meetme algust. Selline tõlgendus oleks vastuolus kaasseadusandjate kavatsusega ning taaste- ja vastupidavusrahastu sekkumisloogikaga, sest selle tulemusel jääksid välja paljud sellised meetmed, mille puhul liikmesriigid otsustasid lepinguid mitte edasi lükata või lõpetada, vaid alustada nende rakendamist ja saada taaste- ja vastupidavusrahastu toetust.

Kooskõlas eespool nimetatud statistiliste ja õiguslike põhimõtetega on seetõttu meetme algust tõlgendatud kui selle kohapealse rakendamise algust. Selline tõlgendus tagab kooskõla taaste- ja vastupidavusrahastu määruse loogika ja põhimõtetega ning taaste- ja vastupidavusrahastu tulemuspõhise olemusega. Kui majanduslikku väärtust hakatakse looma, võib lugeda, et meetme rakendamine on alanud.

Komisjoni suunistes kohaldatakse määruse põhimõtteid

Komisjon on andnud liikmesriikidele suunised selle kohta, kuidas tagasiulatuva jõu klauslit tõlgendada ja kohaldada. Kooskõlas kaasseadusandjate poolt määruses kindlaks määratud põhimõtetega, ESA 2010-ga ja rahastu tulemuspõhise olemusega andis komisjon 2021. aasta veebruaris liikmesriikidele suunised,[2] milles täpsustas, et meetmeid saab toetada

[1] Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteem (ESA 2010) on Euroopa Liidu rahvamajanduse arvepidamisraamistik, mis on kooskõlas rahvusvaheliste rahvamajanduse arvepidamise suunistega. ELi liikmesriigid peavad rahvamajanduse arvepidamise koostamisel järgima seda makromajanduslikku statistilist raamistikku.
[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en.

„üksnes juhul, kui nende rakendamine (millega kaasnevad kulud) on alanud 1. veebruaril 2020 või pärast seda“.

Peale selle täpsustasid komisjoni talitused vastuseks liikmesriikide küsimustele taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusasutustele esitatud suunistes veelgi, kuidas tõlgendada meetme „algust“: „Projektid, mille ettevalmistamine ja algetapid (sh hanked) on alanud enne 1. veebruari 2020, on taaste- ja vastupidavusrahastust rahastamiskõlblikud ainult nende selgelt määratletud etappide või allprojektide puhul, mis viiakse ellu pärast 1. veebruari 2020 ja mille kõik kulud on kirjendatud (Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi (ESA 2010) tähenduses) pärast 1. veebruari 2020“.

Komisjon kohaldab neid suuniseid järjepidevuse tagamiseks

Kavade ja meetmete rahastamiskõlblikkuse hindamisel vastavalt artikli 17 lõikele 2 kohaldab komisjon seetõttu kahte peamist kriteeriumi, et tagada vastavus eespool nimetatud põhimõtetele.

1) Kas kavandatud meetme rakendamine algas alles 1. veebruaril või pärast seda?
2) Kas selle rakendamisega seotud kulud tekkisid alles 1. veebruaril või pärast seda? Täpsemalt, kas kõik kulud on kirjendatud (Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi (ESA 2010) tähenduses) pärast 1. veebruari 2020?

Allpool esitatud näidetest ilmneb, kuidas komisjon neid kahte peamist kriteeriumi kohaldab.

<u>Näide 1</u>

- Liikmesriik sõlmib 2019. aasta detsembris ehitustööde lepingu kahe piirkondliku linna vahelise uue raudteeliini rajamiseks, millega luuakse täiendav raudteevedude võimekus.
- Töövõtja allkirjastatud ehituspäeviku väljavõtted ja töövõtja väljastatud esimene arve näitavad, et ehitusplatsil algas tegelik töö 2020. aasta märtsis.
- Seetõttu leiab komisjon, et i) selgelt määratletud ettevalmistusetapp, mis ei ole taaste- ja vastupidavusrahastu meetme osa (lepingu allkirjastamine), toimus enne 1. veebruari 2020, samas kui ii) selgelt määratletud rakendusetapp, mis on taaste- ja vastupidavusrahastu meetme osa (st tegelikud ehitustööd), algas pärast 1. veebruari 2020 ja et iii) kõik selle rakendusetapi kulud on ESA 2010 mõistes kirjendatud pärast 1. veebruari 2020.

Näide 2

- Liikmesriik väljastab ostutellimused IT-seadmete soetamiseks 2019. aasta detsembris.
- Kauba üleandmist müüjalt ostjale tõendava veo- või tarnedokumendi kuupäev on 2020. aasta märts.
- Seetõttu leiab komisjon, et i) selgelt määratletud hankeetapp, mis ei ole taaste- ja vastupidavusrahastu meetme osa (ostutellimused), toimus enne 1. veebruari 2020, samas kui ii) selgelt määratletud rakendusetapp, mis on taaste- ja vastupidavusrahastu meetme osa (st tarnimine, paigaldamine ja kasutuselevõtt), algas pärast 1. veebruari 2020 ja et iii) kõik selle etapi kulud on ESA 2010 mõistes kirjendatud pärast 1. veebruari 2020.

Näide 3

- Liikmesriik taotleb taaste- ja vastupidavusrahastu toetust kahe suurema linna vahelise raudteeliini elektrifitseerimiseks 2019. aastal vastuvõetud moderniseerimisprojekti raames, mis puudutab pikemat raudteelõiku kui see, millele on viidatud riiklikus taaste- ja vastupidavuskavas.
- Leping kogu raudteeliini elektrifitseerimiseks sõlmitakse töövõtjaga 2019. aasta detsembris.
- Tööd kahe linna vahelisel raudteeliinil algavad 2022. aasta aprillis, nagu tõendab lepingus ette nähtud projektdokumentatsioon.
- Seetõttu leiab komisjon, et i) selgelt määratletud hankeetapp, mis ei ole taaste- ja vastupidavusrahastu meetme osa (ostutellimused), toimus enne 1. veebruari 2020, samas kui ii) selgelt määratletud rakendamise allprojekt, mis on taaste- ja vastupidavusrahastu meetme osa, algas pärast 1. veebruari 2020 ja et iii) kõik selle etapi kulud on ESA 2010 mõistes kirjendatud pärast 1. veebruari 2020.