EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

BILAG

til

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten

Bilag II: Støtteberettigelse for foranstaltninger under genopretnings- og resiliensfaciliteten – startdato for støtteberettigede foranstaltninger.

I de tidlige faser af covid-19-krisen gennemførte medlemsstaterne individuelt og kollektivt en række foranstaltninger for at beskytte borgere og virksomheder samt lette håndteringen af krisen og fremtidige kriser. Selv om sådanne foranstaltninger til tider havde store finanspolitiske omkostninger, var disse foranstaltninger afgørende for at beskytte den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed ved at afbøde krisens sociale og økonomiske konsekvenser og hjælpe både medlemsstaterne individuelt og Unionen som helhed med at overvinde krisen. Kommissionens, medlemsstaternes, Europa-Parlamentets og Rådets hurtige indsats for at foreslå og nå til enighed om NextGenerationEU, navnlig genopretnings- og resiliensfaciliteten, stabiliserede både markedets og samfundets forventninger. Der opstod imidlertid en tidsforskel mellem krisens begyndelse og påbegyndelsen af gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

For at støtte foranstaltninger, der ellers kunne være blevet standset på grund af den store finanspolitiske byrde, som krisen har påført medlemsstaterne, og for at støtte den tidlige politiske reaktion på covid-19-krisen indførte Europa-Parlamentet og Rådet en bestemmelse om "tilbagevirkende kraft" i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten. Hensigten med denne bestemmelse om tilbagevirkende kraft var at støtte medlemsstaternes tidlige politiske reaktion. Desuden var det på baggrund af erfaringerne fra den seneste krise i Europa hensigten at sikre, at medlemsstaterne ikke ville standse eller reducere investeringerne i forbindelse med den alvorlige økonomiske og sociale krise, som pandemien forårsagede, for ikke at forstærke den økonomiske nedgang yderligere. I artikel 17, stk. 2, i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten præciseres det derfor, at kun "*foranstaltninger, der iværksættes fra den 1. februar 2020 [...], er støtteberettigede, forudsat at de opfylder kravene i denne forordning*". En lignende bestemmelse med samme logik blev tilføjet, da forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten blev ændret for at tilføje REPowerEU-kapitler (foranstaltninger i REPowerEU-kapitlet "*er [...] støtteberettigede, hvis de iværksættes fra den 1. februar 2022 og fremefter*"). En vigtig overvejelse for medlemsstaterne og Kommissionen i forbindelse med udformningen og vurderingen af genopretnings- og resiliensplaner var derfor at fastslå, hvornår en foranstaltning blev anset for at være påbegyndt.

En foranstaltning iværksættes med gennemførelse i praksis.

Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten definerer ikke præcist begrebet "iværksættes", men indeholder angivelser af dets betydning. Da medlemsstaterne skal indsende de anslåede samlede omkostninger til de foranstaltninger, der

skal være "iværksat" efter den 1. februar 2020, er det rimeligt at konkludere, at alle omkostninger statistisk set opstår efter denne dato.

Statistisk set registreres udgifter og aktiver kun, når et projekt påbegynder gennemførelsen. Under det europæiske national- og regionalregnskabssystem (ENS 2010)[1], opererer offentlige regnskaber efter periodiseringsprincippet, hvilket betyder, at transaktioner registreres, når den økonomiske værdi skabes, omdannes, udveksles, overføres eller ophører. Den økonomiske værdi begynder først at blive skabt, når gennemførelsen af en foranstaltning iværksættes i praksis. Denne tilgang sikrer, at økonomiske aktiviteter er nøjagtigt repræsenteret i den periode, hvor de rent faktisk finder sted. Denne metode står i modsætning til kontantbaseret regnskabsføring, hvor transaktioner registreres, når kontanter modtages eller betales, hvilket normalt finder sted et stykke tid efter, at en transaktion er afsluttet, og en regning er udstedt.

Fokuseringen på den faktiske gennemførelse af foranstaltningen, når omkostningerne rent faktisk opstår, er yderligere begrundet i, at undertegnelsen af en kontrakt ikke nødvendigvis svarer til iværksættelsen af en foranstaltning. Forud for offentlige investeringsforanstaltninger er der generelt flere faser af planlægning, budgettering, indkøb og forberedelse. Forberedende faser omfatter forhandling og undertegnelse af en eller flere kontraktlige aftaler. Kontraktlige aftaler indeholder typisk bestemmelser om betingelser såsom præcedens, opsigelse og ophævelse, misligholdelse af forpligtelser og tilfælde af force majeure. Sådanne klausuler kan forhindre, at arbejdet fortsætter eller endog påbegyndes, idet det bemærkes, at sådanne klausuler er af særlig relevans i forbindelse med en global pandemi. Undertegnelsen af kontraktlige aftaler svarer derfor ikke til iværksættelsen af en foranstaltning. En sådan fortolkning ville være i strid med medlovgivernes hensigt og genopretnings- og resiliensfacilitetens interventionslogik, eftersom den ville føre til udelukkelse af flere foranstaltninger, hvor medlemsstaterne besluttede ikke at udsætte eller opsige kontrakter, men at iværksætte deres gennemførelse og drage fordel af støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten.

I overensstemmelse med ovennævnte statistiske og retlige principper er iværksættelsen af en foranstaltning derfor blevet fortolket som begyndelsen på foranstaltningens gennemførelse i praksis. Denne fortolkning sikrer overensstemmelse med logikken og principperne i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten og genopretnings- og resiliensfacilitetens resultatbaserede karakter. Det er, når den økonomiske værdi begynder at blive skabt, at gennemførelsen af en foranstaltning kan anses for at være iværksat.

[1] Det europæiske national- og regionalregnskabssystem (ENS 2010) er EU's nationalregnskabssystem i overensstemmelse med de internationale retningslinjer for nationalregnskaber. EU-medlemsstaterne skal følge denne makroøkonomiske statistiske ramme, når de udarbejder deres nationalregnskaber.

Kommissionens vejledning anvender forordningens principper

Kommissionen har vejledt medlemsstaterne i, hvordan bestemmelsen om tilbagevirkende kraft skal fortolkes og anvendes. I overensstemmelse med de principper, som medlovgiverne har fastsat i forordningen, ENS 2010 og instrumentets resultatbaserede karakter, udsendte Kommissionen i februar 2021 retningslinjer til medlemsstaterne,[2] hvori det præciseres, at der kan ydes støtte til foranstaltninger "*kun for så vidt gennemførelsen heraf (for hvilke omkostningerne påløber) først er iværksat den 1. februar 2020 eller derefter*.

Desuden præciseres det yderligere i vejledningen fra Kommissionens tjenestegrene til de nationale myndigheder, der gennemfører genopretnings- og resiliensfaciliteten, som svar på spørgsmål fra dem, hvordan en foranstaltnings "iværksættelse" skal fortolkes: "*Projekter, hvis forberedelsesfase og indledende fase (herunder udbud) blev iværksat før den 1. februar 2020, kan kun betragtes som berettigede til finansiering fra genopretnings- og resiliensfaciliteten for klart definerede faser eller delprojekter, der gennemføres efter den 1. februar 2020, og for hvilke alle omkostninger registreres (i henhold til det europæiske nationalregnskabssystem (ENS 2010)) efter den 1. februar 2020.*"

Kommissionen anvender denne vejledning for at sikre sammenhæng

I sin vurdering af planerne og foranstaltningernes støtteberettigelse i henhold til artikel 17, stk. 2, anvender Kommissionen derfor to centrale kriterier for at sikre overholdelse af ovennævnte principper.

1) Er gennemførelsen af den foreslåede foranstaltning først iværksat den 1. februar eller derefter?
2) Er de afholdte udgifter til denne gennemførelse først påløbet den 1. februar eller derefter? Er samtlige omkostninger konkret registreret (i henhold til det europæiske nationalregnskabssystem (ESA 2010)) efter den 1. februar 2020?

Nedenstående eksempler illustrerer, hvordan Kommissionen anvender disse to centrale kriterier:

<u>Eksempel 1:</u>

- En medlemsstat underskriver en kontrakt i december 2019 om anlægsarbejde på en ny jernbanelinje, der forbinder to regionale byer, hvilket skaber yderligere kapacitet inden for jernbanetransport.
- Uddrag fra byggebogen underskrevet af entreprenøren samt den første faktura udstedt af entreprenøren viser, at det faktiske arbejde på byggepladsen begyndte i marts 2020.
- Det er derfor Kommissionens opfattelse, at i) en klart defineret forberedelsesfase, der ikke er en del af foranstaltningen under genopretnings- og resiliensfaciliteten

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

(underskrivelse af kontrakten), fandt sted før den 1. februar 2020, mens ii) en klart defineret gennemførelsesfase, der er en del af foranstaltningen under genopretnings- og resiliensfaciliteten (dvs. det faktiske byggearbejde), begyndte efter den 1. februar 2020, og at iii) alle omkostningerne til denne gennemførelsesfase registreres i ENS 2010 efter den 1. februar 2020.

Eksempel 2:

- En medlemsstat udsteder indkøbsordrer på indkøb af IT-udstyr i december 2019.
- Transport- eller leveringsdokumentet, der attesterer overførslen af varer fra sælgeren til den købende enhed, er dateret marts 2020.
- Det er derfor Kommissionens opfattelse, at i) en klart defineret indkøbsfase [som ikke er en del af foranstaltningen under genopretnings- og resiliensfaciliteten] (købsordrer) fandt sted før den 1. februar 2020, mens ii) en klart defineret gennemførelsesfase, som er en del af foranstaltningen under genopretnings- og resiliensfaciliteten (dvs. levering, installation og indkøring), begyndte efter den 1. februar 2020, og at iii) alle omkostningerne til denne fase registreres i ENS 2010 efter den 1. februar 2020.

Eksempel 3:

- En medlemsstat anmoder om støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten til elektrificering af en jernbanelinje mellem to større byer som led i et moderniseringsprojekt, der blev vedtaget i 2019, vedrørende en længere jernbanestrækning end den, der henvises til i genopretnings- og resiliensplanen.
- Kontrakten om elektrificering af hele jernbanelinjen underskrives med entreprenøren i december 2019.
- Arbejdet på jernbanesporet mellem de to byer begynder i april 2022, hvilket fremgår af den projektdokumentation, der er fastsat i kontrakten.
- Det er derfor Kommissionens opfattelse, at i) en klart defineret udbudsfase, der ikke er en del af foranstaltningen under genopretnings- og resiliensfaciliteten (købsordrer), fandt sted før den 1. februar 2020, mens ii) et klart defineret delprojekt til gennemførelse, der er en del af foranstaltningen under genopretnings- og resiliensfaciliteten, begyndte efter den 1. februar 2020, og at iii) alle omkostningerne til denne fase registreres i ENS 2010 efter den 1. februar 2020.