EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

**PŘÍLOHA**

***[…]***

**ZPRÁVY KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

**o provádění Nástroje pro oživení a odolnost**

# Příloha II: Způsobilost opatření v rámci Nástroje pro oživení a odolnost – datum zahájení způsobilých opatření.

**V počátečních fázích krize COVID-19 zavedly členské státy jednotlivě i společně řadu opatření na ochranu občanů a podniků, jakož i na usnadnění zvládání krize a budoucích krizí.** Ačkoli tato opatření někdy znamenala velké fiskální náklady, měla zásadní význam pro ochranu hospodářské, sociální a územní soudržnosti tím, že zmírnila sociální a hospodářský dopad krize a pomohla členským státům jednotlivě i Unii jako celku tuto krizi překonat. Rychlá opatření Komise, členských států, Evropského parlamentu a Rady, které vedly k návrhu a schválení nástroje NextGenerationEU, zejména Nástroje pro oživení a odolnost, stabilizovaly očekávání trhu i společnosti. Mezi začátkem krize a začátkem provádění Nástroje pro oživení a odolnost však vznikla časová prodleva.

**Na podporu opatření, jež by jinak mohla být zastavena v důsledku velké fiskální zátěže, kterou krize představovala pro členské státy, a na podporu včasné politické reakce na krizi COVID-19, zavedly Evropský parlament a Rada do nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost ustanovení o „zpětné působnosti".** Záměrem tohoto ustanovení o „zpětné působnosti" bylo podpořit včasnou politickou reakci členských států. Kromě toho bylo na základě poučení z nedávné krize v Evropě záměrem zajistit, že členské státy v souvislosti se závažnou hospodářskou a sociální krizí způsobenou pandemií nezastaví ani nesníží investice, aby nedošlo k dalšímu prohloubení hospodářského poklesu. V čl. 17 odst. 2 nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost je proto uvedeno, že pouze *„[o]patření zahájená od 1. února 2020 jsou způsobilá za předpokladu, že splňují požadavky stanovené v tomto nařízení"*. Podobné ustanovení se stejnou logikou bylo přidáno při změně nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost za účelem přidání kapitol REPowerEU (opatření zařazená do kapitoly REPowerEU *„jsou způsobil[á] pouze tehdy, pokud jsou zahájen[a] v období od 1. února 2022"*). Klíčovým hlediskem pro členské státy a Komisi při navrhování a posuzování plánů pro oživení a odolnost proto bylo určit, kdy se opatření považovalo za zahájené.

### *Opatření je zahájeno prováděním v praxi.*

**Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost přesně nedefinuje pojem „zahájeno", ale poskytuje indicie o jeho významu.** Zejména vzhledem k tomu, že členské státy musí předložit odhadované celkové náklady na opatření, která musela být „zahájena" po 1. únoru 2020, je důvodné vyvodit závěr, že všechny náklady by měly vzniknout ze statistického hlediska až po tomto datu.

**Ze statistického hlediska se výdaje a aktiva zaznamenávají až v okamžiku zahájení provádění projektu.** V rámci Evropského systému národních a regionálních účtů (ESA 2010)[1] funguje veřejné účetnictví na akruální bázi, což znamená, že transakce se zaznamenají při vytváření, přeměně, výměně, převodu nebo zániku ekonomické hodnoty. Ekonomická hodnota se začne vytvářet až po zahájení provádění opatření v praxi. Tento přístup zajišťuje, že hospodářské činnosti jsou přesně zaznamenány v období, kdy k nim skutečně dochází. Tato metoda je v protikladu s účetnictvím na bázi peněžních toků, kdy se transakce zaznamenávají v okamžiku přijetí nebo zaplacení peněz, což se obvykle děje až po určité době od dokončení transakce a vystavení faktury.

**Zaměření na skutečné provádění opatření, kdy se náklady skutečně projeví, je dále odůvodněno skutečností, že podpis smlouvy nemusí nutně odpovídat zahájení opatření.** Opatřením v oblasti veřejných investic obvykle předchází několik fází plánování, sestavování rozpočtu, zadávání zakázek a přípravy. Přípravné fáze zahrnují vyjednávání a podpis jedné nebo více smluvních dohod. Smluvní dohody obvykle obsahují ustanovení upravující podmínky, jako je precedent, ukončení smlouvy a odstoupení od smlouvy, porušení povinností a případy vyšší moci. Tato ustanovení mohou zabránit pokračování nebo dokonce zahájení prací, pokud se zjistí, že tato ustanovení mají zvláštní význam v kontextu celosvětové pandemie. Podpis smluvních ujednání tedy neodpovídá zahájení opatření. Tento výklad by byl v rozporu se záměrem spolunormotvůrců a intervenční logikou Nástroje pro oživení a odolnost, neboť by vedl k vyloučení několika opatření, u nichž se členské státy rozhodly neodložit nebo neukončit smlouvy, ale zahájit jejich provádění a využít podpory z Nástroje pro oživení a odolnost.

**V souladu s výše uvedenými statistickými a právními zásadami bylo proto zahájení opatření vykládáno jako začátek provádění opatření v praxi.** Tento výklad zajišťuje soulad s logikou a zásadami nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost a povahou Nástroje pro oživení a odolnost založenou na výkonnosti. Provádění opatření lze považovat za zahájené v okamžiku, kdy se začne vytvářet ekonomická hodnota.

### *Pokyny Komise uplatňují zásady nařízení*

**Komise poskytla členským státům pokyny, jak vykládat a uplatňovat ustanovení o zpětné působnosti.** V souladu se zásadami stanovenými spolunormotvůrci v nařízení, ESA 2010 a povahou nástroje založenou na výkonnosti vydala Komise v únoru 2021 pokyny členským státům,[2] v nichž upřesnila, že opatření lze podpořit, „*jen pokud jejich provádění (z něhož vznikají náklady) bylo zahájeno dne 1. února 2020 nebo později*.“

[1] Evropský systém národních a regionálních účtů (ESA 2010) je rámec národních účtů EU, který je v souladu s mezinárodními pokyny pro národní účetnictví. Členské státy EU jsou povinny se při sestavování svých národních účtů tímto makroekonomickým statistickým rámcem řídit.
[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en.

Kromě toho pokyny, které útvary Komise poskytly vnitrostátním prováděcím orgánům Nástroje pro oživení a odolnost v odpovědi na jejich dotazy, dále upřesnily, jak vykládat „zahájení" opatření: *„Projekty, jejichž přípravná a počáteční fáze (včetně zadávání veřejných zakázek) byly zahájeny před 1. únorem 2020, mohou být považovány za způsobilé pro financování z Nástroje pro oživení a odolnost pouze v případě jasně vymezených fází nebo dílčích projektů, které jsou provedeny po 1. únoru 2020 a u nichž jsou veškeré náklady zaznamenány (v podmínkách Evropského systému účtů (ESA2010)) po 1. únoru 2020."*

### *Komise tyto pokyny používá k zajištění soudržnosti*

**Při posuzování plánů a způsobilosti opatření podle čl. 17 odst. 2 proto Komise používá dvě klíčové otázky, aby zajistila soulad s výše uvedenými zásadami.**

1) Bylo navrhované opatření zahájeno až 1. února nebo později?; a
2) Byly náklady vzniklé v souvislosti s tímto prováděním zahájeny až 1. února nebo později? Konkrétně, jsou veškeré náklady (v evropském systému účtů (ESA2010)) zaznamenány po 1. únoru 2020?

Níže uvedené příklady znázorňují, jak Komise tyto dvě klíčové otázky uplatňuje:

Příklad 1:

- Členský stát podepíše smlouvu o stavebních pracích na nové železniční trati spojující dvě regionální města, čímž se v prosinci 2019 vytvoří dodatečná kapacita v železniční dopravě.
- Výpisy ze stavebního deníku podepsané dodavatelem, jakož i první faktura vystavená dodavatelem prokazují, že skutečné práce na staveništi byly zahájeny v březnu 2020.
- Komise se proto domnívá, že i) jasně vymezená fáze přípravy, která není součástí opatření Nástroje pro oživení a odolnost (podpis smlouvy), nastala před 1. únorem 2020, zatímco ii) jasně vymezená fáze provádění, která je součástí opatření Nástroje pro oživení a odolnost (tj. skutečné stavební práce), začala po 1. únoru 2020 a že iii) veškeré náklady na tuto fázi provádění jsou v podmínkách ESA 2010 zaznamenány po 1. únoru 2020.

Příklad 2:

- Členský stát vydá v prosinci 2019 objednávky na nákup vybavení IT.
- Přepravní nebo dodací doklad, který potvrzuje předání zboží od prodávajícího kupujícímu, je datován v březnu 2020.
- Komise se proto domnívá, že i) jasně vymezená fáze zadání zakázky, která není součástí opatření Nástroje pro oživení a odolnost (kupní objednávky), nastala před 1. únorem 2020, zatímco ii) jasně vymezená fáze provádění, která je součástí opatření Nástroje pro oživení a odolnost (tj. dodání, instalace a zprovoznění), začala po 1. únoru 2020 a že iii) veškeré náklady na tuto fázi jsou za podmínek ESA 2010 zaznamenány po 1. únoru 2020.

Příklad 3:

- Členský stát žádá o podporu z Nástroje pro oživení a odolnost na elektrifikaci železniční tratě mezi dvěma velkými městy v rámci projektu modernizace přijatého v roce 2019, který se týká delšího úseku železnice, než je uvedeno v plánu pro oživení a odolnost.
- Smlouva na elektrifikaci celé železniční tratě je s dodavatelem podepsána v prosinci 2019.
- Práce na železniční trati mezi oběma městy začnou v dubnu 2022, jak dokládá projektová dokumentace uvedená ve smlouvě.
- Komise se proto domnívá, že i) jasně vymezená fáze zadání zakázky, která není součástí opatření Nástroje pro oživení a odolnost (kupní objednávky), nastala před 1. únorem 2020, zatímco ii) jasně vymezený dílčí projekt provádění, který je součástí opatření Nástroje pro oživení a odolnost, začal po 1. únoru 2020 a že iii) veškeré náklady na tuto fázi jsou za podmínek ESA 2010 zaznamenány po 1. únoru 2020.