KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.10.2024 r.
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

ZAŁĄCZNIK

do

SPRAWOZDANIA KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczącego wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Załącznik II: Kwalifikowalność działań w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – data rozpoczęcia kwalifikowalnych działań

Na wczesnych etapach kryzysu związanego z COVID-19 państwa członkowskie indywidualnie i wspólnie wdrożyły szereg działań mających na celu ochronę obywateli i przedsiębiorstw, a także ułatwienie zarządzania kryzysem i przyszłymi kryzysami. Chociaż takie środki wiązały się niekiedy z wysokimi kosztami budżetowymi, miały one kluczowe znaczenie dla ochrony spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, gdyż łagodziły społeczne i gospodarcze skutki kryzysu, a także pomagały zarówno poszczególnym państwom członkowskim, jak i całej Unii przetrwać kryzys. Szybkie działania Komisji, państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Rady mające na celu zaproponowanie i uzgodnienie NextGenerationEU, w szczególności Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), ustabilizowały zarówno oczekiwania rynkowe, jak i społeczne. Między początkiem kryzysu a rozpoczęciem wdrażania RRF pojawiła się jednak luka czasowa.

Aby wesprzeć działania, które w przeciwnym razie mogłyby zostać wstrzymane z powodu dużego obciążenia budżetowego, jakie kryzys stanowił dla państw członkowskich, a także aby przyspieszyć reakcję polityczną na kryzys związany z COVID-19, Parlament Europejski i Rada wprowadziły w rozporządzeniu w sprawie RRF klauzulę „stosowania z mocą wsteczną". Celem klauzuli było wsparcie wczesnej reakcji politycznej państw członkowskich. Ponadto, na podstawie doświadczeń z niedawnego kryzysu w Europie, zamierzano zapewnić, aby państwa członkowskie nie zatrzymywały ani nie ograniczały inwestycji w kontekście poważnego kryzysu gospodarczego i społecznego spowodowanego pandemią, aby nie pogłębić dodatkowo recesji gospodarczej. Art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie RRF stanowi zatem, że jedynie „działania rozpoczęte od dnia 1 lutego 2020 r. są kwalifikowalne, pod warunkiem że spełniają wymogi określone w niniejszym rozporządzeniu". Podobny przepis o tej samej logice dodano podczas zmiany rozporządzenia w sprawie RRF w celu dodania rozdziałów REPowerEU (działania zawarte w rozdziale REPowerEU „są jednak kwalifikowalne wyłącznie, jeżeli rozpoczęły się w okresie od dnia 1 lutego 2022 r."). Kluczową kwestią dla państw członkowskich i Komisji przy opracowywaniu i ocenie planów odbudowy i zwiększania odporności było zatem ustalenie, kiedy dane działanie uznaje się za rozpoczęte.

Działanie rozpoczyna się od wdrożenia w terenie.

W rozporządzeniu w sprawie RRF nie zdefiniowano dokładnie pojęcia „rozpoczęcia", lecz przedstawiono wskazówki co do jego znaczenia. W szczególności, ponieważ państwa

członkowskie muszą przedłożyć szacunkowe łączne koszty działań, które muszą „rozpocząć" po 1 lutego 2020 r., uzasadnione jest stwierdzenie, że wszystkie koszty powinny wystąpić w ujęciu statystycznym po tej dacie.

W ujęciu statystycznym wydatki i aktywa rejestruje się dopiero w momencie rozpoczęcia realizacji projektu. Zgodnie z europejskim systemem rachunków narodowych i regionalnych (ESA 2010)[1] rachunkowość publiczna prowadzona jest na zasadzie memoriałowej, co oznacza, że transakcje rejestruje się w momencie, w którym wartość ekonomiczna jest tworzona, przekształcana, wymieniana, przenoszona lub wygasa. Wartość ekonomiczna zaczyna być tworzona dopiero po rozpoczęciu wdrażania danego działania w terenie. Podejście to zapewnia, że działalność gospodarcza jest dokładnie odzwierciedlona w okresie, w którym faktycznie występuje. Metoda ta różni się od rachunkowości kasowej, w ramach której transakcje rejestruje się w momencie otrzymania lub zapłaty środków pieniężnych, co zazwyczaj ma miejsce po zakończeniu transakcji i wystawieniu rachunku.

Skupienie się na faktycznym wdrożeniu działania, gdy rzeczywiście pojawiają się koszty, znajduje dodatkowe uzasadnienie w fakcie, że podpisanie umowy nie zawsze oznacza faktyczne rozpoczęcie realizacji działania. Działania w ramach inwestycji publicznych są zazwyczaj poprzedzone wieloma etapami planowania, budżetowania, udzielania zamówień i przygotowań. Etapy przygotowawcze obejmują negocjacje oraz podpisanie jednej lub większej liczby umów. Porozumienia umowne zazwyczaj zawierają klauzule regulujące warunki, takie jak precedens, wypowiedzenie umowy i odstąpienie od umowy, naruszenie zobowiązań i działanie siły wyższej. Takie klauzule mogą uniemożliwiać prowadzenie prac, a nawet ich rozpoczęcie, przy czym należy zauważyć, że mają one szczególne znaczenie w przypadku globalnej pandemii. Podpisanie porozumień umownych nie jest zatem równoznaczne z rozpoczęciem działania. Taka interpretacja byłaby sprzeczna z intencją współprawodawców i logiką interwencji w ramach RRF, ponieważ skutkowałaby wykluczeniem szeregu działań, w przypadku których państwa członkowskie postanowiły nie odraczać ani nie rozwiązywać umów, lecz rozpocząć ich realizację i skorzystać ze wsparcia z RRF.

W związku z tym, zgodnie z powyższymi zasadami statystycznymi i prawnymi, rozpoczęcie działania zostało zinterpretowane jako początek wdrażania działania w terenie. Interpretacja ta zapewnia spójność z logiką i zasadami rozporządzenia w sprawie RRF oraz z opartym na wynikach charakterem RRF. Wdrażanie działania można uznać za rozpoczęte, gdy zaczyna powstawać wartość ekonomiczna.

[1] Europejski system rachunków narodowych i regionalnych (ESA 2010) jest unijnym systemem rachunków narodowych zgodnym z międzynarodowymi wytycznymi dotyczącymi rachunków narodowych. Państwa członkowskie UE są zobowiązane do przestrzegania tych makroekonomicznych ram statystycznych przy tworzeniu rachunków narodowych.

Wytyczne Komisji są zgodne z zasadami rozporządzenia

Komisja przedstawiła państwom członkowskim wytyczne dotyczące interpretacji i stosowania klauzuli stosowania z mocą wsteczną. Zgodnie z zasadami ustanowionymi w rozporządzeniu przez współprawodawców, z ESA 2010 i z opartym na wynikach charakterem instrumentu Komisja wydała w lutym 2021 r.[2] wytyczne dla państw członkowskich, w których określiła, że działania mogą być wspierane „tylko w zakresie, w jakim ich wdrażanie (w związku z którym ponoszone są koszty) rozpoczęło się dopiero w dniu 1 lutego 2020 r. lub po tej dacie".

Ponadto w wytycznych przedstawionych przez służby Komisji krajowym organom wdrażającym RRF w odpowiedzi na zadane przez te organy pytania doprecyzowano, jak interpretować „rozpoczęcie" działania: „Projekty, których przygotowanie i etapy wstępne (w tym zamówienia) rozpoczęto przed dniem 1 lutego 2020 r., można uznać za kwalifikujące się do finansowania z RRF wyłącznie w odniesieniu do jasno określonych etapów lub podprojektów, które są realizowane po dniu 1 lutego 2020 r. i w przypadku których całość kosztów jest rejestrowana (w kategoriach europejskiego systemu rachunków narodowych (ESA 2010) po dniu 1 lutego 2020 r."

Komisja stosuje te wytyczne w celu zapewnienia spójności

W swojej ocenie planów i kwalifikowalności działań zgodnie z art. 17 ust. 2 Komisja sprawdza zatem dwa kluczowe kryteria w celu zapewnienia zgodności z powyższymi zasadami.

1) Czy wdrażanie proponowanego działania rozpoczęło się dopiero w dniu 1 lutego lub po tej dacie? oraz
2) Czy koszty poniesione w związku z tym wdrażaniem powstały dopiero w dniu 1 lutego lub po tej dacie? W szczególności, czy całość kosztów jest zarejestrowana po dniu 1 lutego 2020 r. (w kategoriach europejskiego systemu rachunków narodowych (ESA 2010))?

Poniższe przykłady ilustrują, w jaki sposób Komisja sprawdza te dwa kluczowe kryteria:

Przykład nr 1:

- Państwo członkowskie podpisuje umowę na roboty budowlane dotyczące nowej linii kolejowej łączącej dwa miasta regionalne, dzięki czemu w grudniu 2019 r. powstanie dodatkowa zdolność przewozowa w transporcie kolejowym.
- Z wyciągów z dziennika budowy podpisanego przez wykonawcę oraz z pierwszej faktury wystawionej przez wykonawcę wynika, że faktyczne prace na placu budowy rozpoczęły się w marcu 2020 r.

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

- Komisja uważa zatem, że (i) jasno określony etap przygotowania, który nie jest częścią działania w ramach RRF (podpisanie umowy), rozpoczęto przed dniem 1 lutego 2020 r., natomiast (ii) jasno określony etap wdrażania, który jest częścią działania w ramach RRF (tj. faktyczne prace budowlane), rozpoczął się po dniu 1 lutego 2020 r. oraz że (iii) całość kosztów tego etapu wdrażania została zarejestrowana w ESA 2010 po dniu 1 lutego 2020 r.

Przykład nr 2:

- W grudniu 2019 r. państwo członkowskie wystawia zamówienia na zakup sprzętu informatycznego.
- Dokument transportu lub dostawy, który poświadcza przekazanie towarów od sprzedawcy do podmiotu nabywającego, datowany jest na marzec 2020 r.
- Komisja uważa zatem, że (i) jasno określony etap udzielania zamówienia (który nie jest częścią działania w ramach RRF) (zlecenia zakupu) rozpoczęto przed dniem 1 lutego 2020 r., natomiast (ii) jasno określony etap wdrażania, który jest częścią działania w ramach RRF (tj. dostawa, instalacja i uruchomienie), rozpoczął się po dniu 1 lutego 2020 r. oraz że (iii) całość kosztów tego etapu została rejestrowana w ESA 2010 po dniu 1 lutego 2020 r.

Przykład nr 3:

- Państwo członkowskie zwraca się o wsparcie z RRF na elektryfikację linii kolejowej między dwoma dużymi miastami w ramach projektu modernizacji przyjętego w 2019 r., dotyczącego dłuższego odcinka kolei niż ten, o którym mowa w RRP.
- Umowa na elektryfikację całej linii kolejowej została podpisana z wykonawcą w grudniu 2019 r.
- Prace na torze kolejowym między obydwoma miastami rozpoczynają się w kwietniu 2022 r., co potwierdzają informacje zawarte w dokumentacji projektowej przewidzianej w umowie.
- Komisja uznaje zatem, że (i) jasno określony etap udzielania zamówień, który nie jest częścią działania w ramach RRF (zlecenia zakupu), rozpoczęto przed dniem 1 lutego 2020 r., natomiast (ii) jasno określony podprojekt realizacji, który jest częścią działania w ramach RRF, rozpoczął się po dniu 1 lutego 2020 r. oraz (iii) całość kosztów tego etapu została rejestrowana w ESA 2010 po dniu 1 lutego 2020 r.