EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2024.10.10.
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

MELLÉKLET

a következőhöz:

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtásáról

II. melléklet: Az intézkedések támogathatósága a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében – a támogatható intézkedések kezdő időpontja.

A Covid19-válság korai szakaszában a tagállamok egyénileg és közösen egy sor intézkedést hajtottak végre a polgárok és a vállalkozások védelme, valamint a válság és a jövőbeli válság kezelésének megkönnyítése érdekében. Bár ezek az intézkedések időnként jelentős költségvetési költségekkel jártak, döntő fontosságúak voltak a gazdasági, társadalmi és területi kohézió védelme szempontjából azáltal, hogy enyhítették a válság társadalmi és gazdasági hatásait, és mind a tagállamokat, mind az Unió egészét segítették a válság átvészelésében. A Bizottság, a tagállamok, az Európai Parlament és a Tanács arra irányuló gyors fellépése, hogy javaslatot tegyenek a Next Generation EU-ra és különösen a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre (RRF), és arról megállapodjanak, stabilizálta mind a piaci, mind a társadalmi elvárásokat. A válság kezdete és az RRF végrehajtásának kezdete között azonban időbeli eltérés mutatkozott.

Az Európai Parlament és a Tanács visszamenőleges hatályra vonatkozó rendelkezést vezetett az RRF-rendeletbe annak érdekében, hogy támogassa egyrészt a tagállamok azon intézkedéseit, amelyeket a válság jelentős költségvetési terhei miatt egyébként le kellett volna állítani, másrészt a Covid19-válságra adott korai szakpolitikai válaszokat. A „visszamenőleges hatályra" vonatkozó rendelkezés mögött az volt a szándék, hogy támogatni lehessen a tagállamok korai szakpolitikai válaszlépéseit. Emellett a közelmúltbeli európai válságból levont tanulságok alapján a cél annak biztosítása volt, hogy a tagállamok a világjárvány által okozott súlyos gazdasági és társadalmi válsággal összefüggésben ne állítsanak le vagy csökkentsenek beruházásokat, hogy ne zsugorodjon tovább a gazdaság. Az RRF-rendelet 17. cikkének (2) bekezdése ezért úgy rendelkezik, hogy a *„2020. február 1-jén vagy azt követően megkezdett intézkedések támogatásra jogosultak, feltéve, hogy megfelelnek az e rendeletben meghatározott követelményeknek*". Az RRF-rendeletnek a REPowerEU-fejezettel való kiegészítése érdekében történő módosítása egy hasonló, ugyanilyen logikát követő rendelkezéssel egészült ki (a REPowerEU-fejezetben foglalt intézkedések *„kizárólag akkor jogosultak támogatásra, amennyiben azok 2022. február 1-jén vagy azt követően kezdődnek*"). Ezért a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek kidolgozása és értékelése során a tagállamok és a Bizottság számára kulcsfontosságú szempont volt annak meghatározása, hogy egy adott intézkedés mikor tekinthető megkezdettnek.

Az intézkedés a helyszíni végrehajtással kezdődik.

Az RRF-rendelet nem határozza meg pontosan a „megkezdett" fogalmát, de utal annak jelentésére. Mivel a tagállamoknak azon intézkedések becsült összköltségét kell

benyújtaniuk, amelyek állapota 2020. február 1-je után „megkezdett", észszerű azt a következtetést levonni, hogy az összes költségnek statisztikai szempontból ezen időpontot követően kell felmerülnie.

Statisztikai szempontból a kiadásokat és az eszközöket csak a projekt végrehajtásának megkezdésekor kell elszámolni. A nemzeti és regionális számlák európai rendszere (ESA 2010)[1] keretében az állami számvitel eredményszemléletű alapon működik, ami azt jelenti, hogy a tranzakciókat a gazdasági érték létrehozásakor, átalakításakor, cseréjekor, átruházásakor vagy megszűnésekor kell elszámolni. Gazdasági érték csak akkor keletkezik, amikor az intézkedés helyszíni végrehajtása megkezdődik. Ez a megközelítés biztosítja, hogy a gazdasági tevékenységeket pontosan abban az időszakban jelenítsék meg, amikor ténylegesen megtörténnek. Ez a módszer ellentétben áll a pénzforgalmi szemléletű elszámolással, ahol a tranzakciókat a készpénz kézhezvételekor vagy kifizetésekor számolják el, amire általában az ügylet befejezése és a számla kibocsátása után kerül sor.

Az intézkedés tényleges végrehajtására – vagyis a költségek tényleges bekövetkezésére – való összpontosítást az is indokolja, hogy a szerződés aláírása nem feltétlenül egyezik meg az intézkedés kezdetével. A közberuházási intézkedéseket általában a tervezés, a költségvetés-tervezés, a beszerzés és az előkészítés szakaszai előzik meg. Az előkészítő szakaszok magukban foglalják egy vagy több szerződéses megállapodás megtárgyalását és aláírását. A szerződéses megállapodások jellemzően rendelkezéseket tartalmaznak az olyan körülmények szabályozására, mint például az előfeltételek, a felmondás, az elállás, a szerződésszegés és a *vis maior*. Az ilyen rendelkezések megakadályozhatják a beruházások folytatását vagy akár megkezdését, noha meg kell jegyezni, hogy az ilyen rendelkezések egy globális világjárvány idején különösen fontosak. A szerződéses megállapodások aláírása tehát nem tekinthető az intézkedés kezdetének. Ez az értelmezés ellentétes lenne a társjogalkotók szándékával és az RRF beavatkozási logikájával, mivel több olyan intézkedés kizárását eredményezné, amelyek esetében a tagállamok úgy döntöttek, hogy nem halasztják el vagy szüntetik meg a szerződéseket, hanem megkezdik azok végrehajtását, és igénybe veszik az RRF-támogatást.

Ezért a fenti statisztikai és jogi elvekkel összhangban az intézkedés kezdetét az intézkedés helyszíni végrehajtásának kezdeteként értelmezik. Ez az értelmezés biztosítja az összhangot az RRF-rendelet logikájával és elveivel, valamint az RRF teljesítményalapú jellegével. Egy intézkedés végrehajtása akkor tekinthető megkezdettnek, amikor megkezdődik a gazdasági érték létrehozása.

[1] A nemzeti és regionális számlák európai rendszere (ESA 2010) a nemzeti számlákra vonatkozó nemzetközi iránymutatásokkal összhangban álló uniós nemzetiszámla-keret. Az uniós tagállamoknak nemzeti számláik elkészítésekor követniük kell ezt a makrogazdasági statisztikai keretet.

A bizottsági iránymutatás a rendelet elveit alkalmazza

A Bizottság iránymutatást adott a tagállamoknak a visszamenőleges hatályra vonatkozó rendelkezés értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban. A társjogalkotók által a rendeletben és az ESA 2010-ben megállapított elvekkel, valamint az eszköz teljesítményalapú jellegével összhangban a Bizottság 2021 februárjában iránymutatást adott ki a tagállamoknak[2], amelyben megállapította, hogy az intézkedések csak akkor támogathatók, „*amennyiben végrehajtásuk (amely esetében a költségek felmerülnek) csak 2020. február 1-jén vagy azt követően kezdődött meg*".

Ezen túlmenően a bizottsági szolgálatok által az RRF-et végrehajtó nemzeti hatóságok számára az általuk feltett kérdésekre adott válaszként adott iránymutatás tovább pontosította, hogyan kell értelmezni az intézkedés „kezdetét": „*Azok a projektek, amelyek előkészítési és kezdeti szakaszai (beleértve a beszerzést is) 2020. február 1. előtt indultak, csak olyan egyértelműen meghatározott szakaszok vagy alprojektek esetében tekinthetők RRF-finanszírozásra jogosultnak, amelyeket 2020. február 1. után hajtanak végre, és amelyek teljes költségét (a számlák európai rendszerének (ESA2010) feltételei szerint) 2020. február 1. után számolják el.*"

A Bizottság a következetesség biztosítása érdekében alkalmazza ezt az iránymutatást

A terveknek és az intézkedések támogathatóságának a 17. cikk (2) bekezdése szerinti értékelése során a Bizottság ezért két kulcsfontosságú tesztet alkalmaz a fenti elveknek való megfelelés biztosítása érdekében.

1) A javasolt intézkedés végrehajtása csak február 1-jén vagy azt követően kezdődött-e meg?; valamint
2) A költségek csak a február 1-jén vagy azt követően megkezdett végrehajtással kapcsolatban merültek-e fel? Konkrétan, az összes költség 2020. február 1-je után került elszámolásra (a számlák európai rendszere (ESA2010) szerint)?

Az alábbi példák szemléltetik, hogy a Bizottság hogyan alkalmazza ezt a két kulcsfontosságú tesztet:

<u>1. példa:</u>

- Egy tagállam 2019 decemberében szerződést ír alá egy két regionális várost összekötő új vasútvonal építési munkálataira vonatkozóan, amely többletkapacitást teremt a vasúti közlekedésben.
- A vállalkozó által aláírt építési napló kivonatai, valamint a vállalkozó által kiállított első számla azt mutatják, hogy az építési területen a tényleges munkálatok 2020 márciusában kezdődtek meg.

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

- A Bizottság ezért úgy véli, hogy i. az RRF intézkedésének részét nem képező, egyértelműen meghatározott előkészítési szakasz (a szerződés aláírása) 2020. február 1-je előtt történt, míg ii. az RRF intézkedésének részét képező, egyértelműen meghatározott végrehajtási szakasz (azaz a tényleges építési munka) 2020. február 1-je után kezdődött, és iii. az e végrehajtási szakaszhoz kapcsolódó összes költséget 2020. február 1-jét követően számolták el az ESA 2010 feltételei szerint.

2. példa:

- Egy tagállam 2019 decemberében megrendeléseket ad ki informatikai berendezések beszerzésére.
- Az áruk eladótól a vevőhöz történő szállítását igazoló szállítási vagy fuvarokmány 2020. márciusi keltezésű.
- A Bizottság ezért úgy véli, hogy i. az [RRF intézkedésének részét nem képező,] egyértelműen meghatározott beszerzési szakasz (megrendelések) 2020. február 1-je előtt történt, míg ii. az RRF intézkedésének részét képező, egyértelműen meghatározott végrehajtási szakasz (azaz a szállítás, a telepítés és az üzembe helyezés) 2020. február 1-je után kezdődött, és iii. az e végrehajtási szakaszhoz kapcsolódó összes költséget 2020. február 1-jét követően számolták el az ESA 2010 feltételei szerint.

3. példa:

- Egy tagállam az RRF-ből támogatást kér két nagyváros közötti vasútvonal villamosításához egy 2019-ben elfogadott modernizációs projekt részeként, amely a helyreállítási és rezilienciaépítési tervben említettnél hosszabb vasúti szakaszra vonatkozik.
- A teljes vasútvonal villamosítására vonatkozó szerződést 2019 decemberében írták alá a vállalkozóval.
- A két város közötti vasúti pályán végzett munka 2022 áprilisában kezdődik, amint azt a szerződésben előirányzott projektdokumentáció is tanúsítja.
- A Bizottság ezért úgy véli, hogy i. az RRF intézkedésének részét nem képező, egyértelműen meghatározott beszerzési szakasz (megrendelések) 2020. február 1-je előtt történt, míg ii. az RRF intézkedésének részét képező, egyértelműen meghatározott alprojekt 2020. február 1-je után kezdődött, és iii. az e végrehajtási szakaszhoz kapcsolódó összes költséget 2020. február 1-jét követően számolták el az ESA 2010 feltételei szerint.