



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.9.2023
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

BILAGA

till

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens: det fortsatta arbetet

Bilaga II – Upphävande av delmål och mål inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens

I enlighet med artikel 24.3 andra meningen i förordning (EU) 2021/241 (*förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens*) får, ”[f]ör att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt [...] åtgärder avseende delmål och mål som tidigare har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt inte ha upphävts av den berörda medlemsstaten”. Detta meddelande ger en ram för tillämpningen av denna bestämmelse. Ramen tar upp en rekommendation från Europeiska revisionsrätten¹ och ger rättslig klarhet och insyn i den process som ska följas i händelse av ett upphävande, vilket säkerställer det fortsatta genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. Kommissionen kan se över och ändra denna metod i takt med att den får mer erfarenhet av tillämpningen.

1. Tillämpningsområde för upphävande

Ett upphävande av ett delmål eller mål föreligger när ett delmål eller mål som tidigare korrekt ansågs ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt (och medlemsstaten har fått betalt för detta) inte längre kan anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt.

Eftersom förordningen hänvisar till ett uteblivet upphävande ”av den berörda medlemsstaten”, omfattar aktiveringen av artikel 24.3 andra meningen endast ett upphävande som kan tillskrivas medlemsstaten, genom agerande eller underlåtenhet att agera². Denna situation är inte nödvändigtvis likvärdig med en situation där delmålet eller målet helt enkelt inte längre uppnås. Förordningen innebär därför inte att alla delmål och mål kontinuerligt måste uppnås under hela den tid som faciliteten för återhämtning och resiliens är i kraft, för att inte anses ha upphävts. Mot bakgrund av detta anses inte ett upphävande av delmål eller mål som inte kan tillskrivas medlemsstaten utgöra en grund för att aktivera artikel 24.3 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens³.

Medlemsstatens ansvar kan härledas från ageranden eller underlåtenhet att agera av andra statliga organ, offentliga organ och offentliga företag än regeringen⁴.

¹ Särskild rapport 07/2023: Utformningen av kommissionens kontrollsystem för faciliteten för återhämtning och resiliens.

² Denna tolkning av agerande från den berörda medlemsstatens sida stöds av andra språkversioner av förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens. Till exempel i den franska texten: ”Le fait d’avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que l’État membre concerné n’a pas annulé les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante.”

³ Om till exempel en naturkatastrof förstör en infrastrukturinvestering, och delmålet eller målet inte längre kan anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt, är det inte medlemsstaten som har orsakat upphävandet. Ett annat exempel är att om ett litet eller medelstort företag blir insolvent efter att ha fått ett bidrag, är det inte medlemsstatens agerande eller passivitet som har orsakat detta.

⁴ Om till exempel ett delmål kräver att lagstiftning träder i kraft och anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt, men lagstiftningen senare ogiltigförklaras av en domstol, anses detta vara ett upphävande från medlemsstatens sida och medlemsstaten bör snabbt vidta åtgärder för att säkerställa att ny lagstiftning antas som uppfyller delmålet krav.

Fall som ska skiljas från ett upphävande

En medlemsstats underlåtenhet att genomföra efterföljande steg i en reform eller investering innebär inte vid första påseendet att tidigare delmål eller mål som uppnåtts på ett tillfredsställande sätt upphävs, men kan mycket väl påverka det tillfredsställande uppnåendet av ett efterföljande delmål eller mål.

En ändring av en reform eller en investering som fortfarande skulle uppfylla kraven för det relaterade delmålet eller målet bör inte betraktas som ett upphävande. I detta avseende kan ändringar av faktorer som inte krävs för ett tillfredsställande uppnående av respektive delmål eller mål inte utgöra en grund för att anse att ett delmål eller mål har upphävts.

I den specifika situation där en underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att skydda unionens ekonomiska intressen skulle leda till att ett delmål eller mål upphävs, bör medlemsstaten vidta åtgärder för att säkerställa att delmålet eller målet fortfarande uppfylls. Om medlemsstaten underlåter att vidta sådana åtgärder inom rimlig tid, skulle denna underlåtenhet leda till att artikel 24.3 andra meningen i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens aktiveras.

Att medlemsstaten upphäver ett delmål eller ett mål skiljer sig från ett konstaterande (i efterhand) att de bevis som ligger till grund för en betalningsansökan var felaktiga. Om kommissionen, till exempel genom sina efterhandsrevisioner, konstaterar att de bevis som ligger till grund för en betalningsansökan var felaktiga innebär det att delmålet eller målet inte borde ha betraktats som uppnått på ett tillfredsställande sätt från början. I sådana fall kommer återkrav att ske på grundval av artikel 19.2 a i finansieringsavtalet.

Risk för upphävande

Även om både investeringar och reformer kan upphävas av medlemsstaten, är risken större att en medlemsstat är ansvarig för upphävandet av ett delmål eller mål i samband med en reform än vid en investering. När en investering väl har genomförts och delmålet/målet bedömts som uppnått på ett tillfredsställande sätt är det osannolikt att medlemsstaterna kommer att vidta åtgärder för att upphäva en sådan investering. Detta är i linje med förarbetena till denna bestämmelse, som infördes i förhandlingarna för att säkerställa att reformer inte skulle upphävas⁵.

2. Process för att identifiera upphävanden

Under den preliminära bedömningen av varje betalningsansökan kommer kommissionen att överväga om den har några bevis för att delmålen och målen har upphävts av medlemsstaten. Detta kommer att göras på grundval av följande:

⁵ Principen om icke-upphävande är kopplad till nyheten med faciliteten för återhämtning och resiliens, som finansierar reformer i medlemsstaterna, vid sidan av investeringar. Denna bestämmelse infördes framför allt med tanke på att den långsiktiga effekten av faciliteten i stor utsträckning är beroende av det fortsatta genomförandet av reformer, som på grund av den politiska beslutsprocessens art och utformning skulle kunna upphävas genom andra, motstridiga åtgärder som vidtas av medlemsstaten.

1. *Betalningsansökan:* I enlighet med mallen för betalningsansökan bör medlemsstaterna vid varje betalningsansökan bekräfta för kommissionen att delmål och mål som tidigare uppnåtts på ett tillfredsställande sätt inte har upphävts. Om medlemsstaten inte har bekräftat detta (eller uttryckligen har bekräftat att delmål eller mål har upphävts), kommer detta att leda till ytterligare undersökningar från kommissionens sida.
2. *Meddelanden från medlemsstaten:* I enlighet med punkt 2.2 i de operativa överenskommelserna ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om alla ändringar i dokumentationen som identifierats i den kontrollmekanism som låg till grund för bedömningen, och som är av sådan väsentlig art att de påverkar denna bedömning eller bedömningen av framtida delmål och mål.
3. *Eventuella ytterligare bevis som kommissionen kan komma att inhämta:* Kommissionen kan via alternativa källor (t.ex. den europeiska planeringsterminen, information från berörda parter eller efterhandsrevisioner) få kännedom om bevis för att delmål och mål som tidigare uppnåtts på ett tillfredsställande sätt har upphävts av medlemsstaten.

Om medlemsstaten på grundval av ovanstående i sin betalningsansökan bekräftar att åtgärder som rör delmål och mål som tidigare uppnåtts på ett tillfredsställande sätt inte har upphävts och kommissionen inte har några bevis för motsatsen, kommer detta att bekräftas för Ekonomiska och finansiella kommittén i den preliminära bedömningen av den relevanta betalningsansökan.

Om kommissionen anser att ett delmål eller mål som tidigare ansågs ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt *kan* ha upphävts av medlemsstaten, i enlighet med artikel 6.4 i finansieringsavtalet, får kommissionen begära kompletterande information och utföra inspektioner eller kontroller på plats för att fastställa om medlemsstaten har upphävt målet eller delmålet.

3. Konsekvenser av ett upphävande som kan tillskrivas medlemsstaten

I enlighet med artikel 24.3 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens kommer, om kommissionen anser att en åtgärd avseende ett delmål eller mål som tidigare uppnåtts på ett tillfredsställande sätt har upphävts av medlemsstaten, inget ytterligare delmål eller mål att anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt förrän upphävandet har åtgärdats.

En medlemsstat får åtgärda ett upphävande av ett delmål eller ett mål genom att vidta åtgärder för att säkerställa att delmålet eller målet återigen betraktas som uppnått på ett tillfredsställande sätt.

Om medlemsstaten inte vidtar några åtgärder ska kommissionen åtgärda ett upphävande av ett delmål eller ett mål genom att betrakta unionens budget som om det delmålet eller målet aldrig hade ansetts vara uppnått på ett tillfredsställande sätt.

Kommissionen hanterar upphävandet genom att hålla inne utbetalningen av medel från de efterföljande betalningsansökningarna. Detta kommer att leda till ett innehållande – och, om inga åtgärder vidtas inom sex månader, till en minskning – av ett belopp som motsvarar det belopp som medlemsstaten mottagit och som kan tillskrivas det delmål eller mål som upphävdes. Kommissionen kommer att använda metoden med delvist innehållande för detta ändamål, i enlighet med bilaga II till meddelandet *Två år av faciliteten för återhämtning och*

resiliens – Ett unikt verktyg i centrum för EU:s gröna och digitala omställning av den 21 februari 2023⁶.

För att säkerställa en effektiv användning av medlen från faciliteten för återhämtning och resiliens och skydda unionens ekonomiska intressen, i enlighet med metoden för delvist innehållande, leder bristande uppfyllelse av delmål eller mål som rör en medlemsstats revisions- och kontrollsystem och som var nödvändiga för att följa artikel 22 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens till att den fullständiga delbetalningen och alla framtida delbetalningar hålls inne. På samma sätt kommer, om ett upphävande gäller sådana delmål eller mål, inget ytterligare delmål eller mål att betraktas som uppnått på ett tillfredsställande sätt förrän upphävandet har åtgärdats av medlemsstaten.

4. Rättslig ram och förfarande vid upphävande som kan tillskrivas medlemsstaten

I enlighet med artikel 24.3 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens kommer kommissionen att ta hänsyn till potentiella upphävanden vid bedömningen av följande betalningsansökningar som lämnats in av den berörda medlemsstaten.

Artikel 24.6 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens gäller fall där kommissionens preliminära bedömning fastställer att delmålen och målen inte har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. Denna bestämmelse är tillämplig även om den berörda medlemsstaten har upphävt åtgärder avseende delmål och mål som tidigare uppnåtts på ett tillfredsställande sätt, eftersom dessa delmål eller mål även i det fallet inte längre kan anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt.

Eftersom den åtgärd som hänför sig till delmålet eller målet inte längre bedöms ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt, kommer kommissionen att följa förfarandet i artikel 24.6 om en negativ preliminär bedömning.

Förfarande:

- Kommissionen kommer först att informera medlemsstaten om att ett delmål eller mål inte längre bedöms vara uppnått på ett tillfredsställande sätt. Skälen till den negativa preliminära bedömningen kommer att förklaras utförligt för medlemsstaten. Medlemsstaten får sedan lämna sina synpunkter inom en månad efter kommissionens bedömning. Om den berörda medlemsstatens synpunkter inte är tillräckliga för att ändra den negativa preliminära bedömningen, kommer kommissionen att anta ett beslut om innehållande. Slutligen, i enlighet med artikel 24.6 andra stycket, om medlemsstaten inte åtgärdar upphävandet genom att vidta åtgärder för att säkerställa att det relevanta delmålet eller målet kan bedömas som uppnått på ett tillfredsställande sätt inom en period på sex månader från innehållandet, kommer kommissionen att minska medlen i enlighet med artikel 24.8 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.
- För att fastställa det belopp som ska hållas inne kommer kommissionen att beräkna värdet av det delmål eller mål som har upphävts av den berörda medlemsstaten och som

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099&qid=1697011479815>.

därför inte längre kan anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt, med hjälp av metoden för delbetalning⁷.

- Parallellt kommer kommissionen att fortsätta med sin preliminära bedömning av huruvida delmålen och målen i betalningsuppmaningen har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt och kommer att lägga fram sina resultat för Ekonomiska och finansiella kommittén.
- Genom att anta beslutet om innehållande kommer kommissionen att åtgärda upphävandet genom att säkerställa att unionens budget skyddas genom att den betraktas som om ingen betalning för det upphävda delmålet eller målet hade ägt rum. Eftersom inga medel tilldelas medlemsstaten efter innehållandet för delmål eller mål som inte har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt, anses upphävandet vara åtgärdat, i enlighet med artikel 24.3 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens. Kommissionen kommer då att kunna bedöma delmålen och målen i betalningsansökan och godkänna motsvarande utbetalning av delbetalningen av det ekonomiska bidraget eller lånet (exklusive det belopp som hölls inne på grund av upphävandet⁸).

Upphävande utanför ramen för en betalningsansökan

Om kommissionen får kännedom om ett upphävande utanför ramen för en betalningsansökan, kommer kommissionens avdelningar inte att vänta tills nästa betalningsansökan lämnas in utan kommer omedelbart att inleda en teknisk dialog med den berörda medlemsstaten för att fastställa om ett upphävande har ägt rum. Efter denna tekniska dialog bör kommissionen, om dessa förklaringar bekräftar riskerna för ett upphävande, skriftligen informera medlemsstaten om att kommissionen anser att ett upphävande har (eller kan ha) ägt rum och begära synpunkter inom en månad. En sådan bedömning utanför förfarandet för en betalningsansökan skulle ge medlemsstaten maximal tid att åtgärda upphävandet. I detta avseende skulle medlemsstaten känna till kommissionens synpunkter, och om den inte vidtar korrigerande åtgärder före nästa betalningsansökan skulle en del av nästa betalning hållas inne i enlighet med det ovannämnda förfarandet.

⁷ I enlighet med det meddelandet får det högsta värdet inte överstiga hela beloppet för den eller de delbetalningar som innehåller upphävda delmål, utom när det gäller bristande uppfyllelse av delmål och mål som rör en medlemsstats kontrollsystem.

⁸ Vid behov skulle belopp också hållas inne från efterföljande betalningsansökningar om delbetalningsbeloppet för den pågående betalningsansökan är lägre än det värde som bör hållas inne.

Tillägg: Rättsliga bestämmelser

Artikel 24.3 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens:

Kommissionen ska preliminärt och utan onödigt dröjsmål, och senast inom två månader från mottagandet av begäran bedöma huruvida de relevanta delmål och mål som anges i rådets genomförandebeslut som avses i artikel 20.1 har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får åtgärder avseende delmål och mål som tidigare har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt inte ha upphävts av den berörda medlemsstaten.

Artikel 6.4 i finansieringsavtalet:

Kommissionen får begära kompletterande uppgifter och/eller utföra inspektioner och kontroller på plats för att kontrollera att delmålen och målen har uppnåtts, inbegripet att delmål och mål som tidigare uppnåtts på ett tillfredsställande sätt inte kan upphävas.

Punkt 2.2 i Operativa överenskommelser:

[...] För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får åtgärder avseende delmål och mål som tidigare har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt inte ha upphävts av medlemsstaten, i enlighet med artikel 24.3 i RRF-förordningen. [Medlemsstaten] ska underrätta kommissionen om alla ändringar i den dokumentation som identifierats i den kontrollmekanism i bilaga I som ligger till grund för bedömningen och som kan ha en betydande påverkan på en sådan bedömning eller bedömningen av framtida delmål och mål.

Skrivelse från medlemsstaten med betalningsansökan:

Vi bekräftar att åtgärder avseende delmål och mål som tidigare uppnåtts på ett tillfredsställande sätt inte har upphävts.