



ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ

NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pt. „Dokonana przez Komisję ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności”

Spis treści

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE	3
a) Wprowadzenie ogólne	3
b) Stanowisko Komisji w sprawie kluczowych uwag i zaleceń Trybunału	4
c) Najnowszy rozwój wydarzeń i dalsze działania	4
II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO	5
1. Proces oceny	5
2. Ocena sześciu filarów i wkład w realizację zaleceń dla poszczególnych krajów	6
3. Ocena pod kątem zasady „nie czyń poważnych szkód” (DNSH)	6
4. Ocena wkładu działań w zieloną transformację i transformację cyfrową	7
5. Ocena szacunkowych kosztów RRP	7
6. Profile wypłat	8
7. Ocena kamieni milowych i wartości docelowych	8
8. Ocena systemów monitorowania i kontroli	10
III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA WNIOSKI I ZALECENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO	11
1. Zalecenie 1 – Udoskonalenie procedur oceny i dokumentacji	11
2. Zalecenie 2 – Promowanie wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi	11
3. Zalecenie 3 – Monitorowanie wkładu wdrożonych działań w realizację zaleceń dla poszczególnych krajów	12
4. Zalecenie 4 – Poprawa przejrzystości i monitorowania zasady „nie czyń poważnych szkód”	13
5. Zalecenie 5 – Zapewnienie jasnych mechanizmów weryfikacji kamieni milowych i wartości docelowych oraz ich odpowiednie określenie	14
6. Zalecenie 6 – Sprawdzenie zgodności z określonymi etapami monitorowania i kontroli oraz zachęcanie do korzystania z narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka Komisji	15

Niniejszy dokument zawiera odpowiedzi Komisji Europejskiej na uwagi zawarte w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z art. 259 [rozporządzenia finansowego](#). Jest on publikowany wraz ze sprawozdaniem specjalnym.

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

a) Wprowadzenie ogólne

W styczniu 2020 r. pandemia COVID-19 dotarła do Europy, a wkrótce potem doprowadziła nie tylko do kryzysu zdrowotnego, ale także do wstrząsów społecznych i gospodarczych na dużą skalę. Szybko stało się oczywiste, że indywidualne działania państw członkowskich nie byłyby wystarczające i prowadziłyby do rozbieżności i zagrożeń dla samej stabilności poszczególnych państw członkowskich i całej Unii. Konieczna była pilna reakcja na szczeblu UE, aby złagodzić skutki dla obywateli i przedsiębiorstw, wesprzeć odbudowę po pandemii i zbudować odporność na przyszłe wstrząsy. Unia Europejska wprowadziła nadzwyczajny instrument na te nadzwyczajne czasy: Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy *NextGenerationEU* ma na celu pozyskanie na rynkach finansowych dodatkowych 806,9 mld EUR uzupełniających regularny budżet UE. Z tej kwoty środki w wysokości 83,6 mld EUR stanowią wkład na rzecz REACT-EU (50,6 mld EUR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (10,9 mld EUR) oraz rozwoju obszarów wiejskich, InvestEU, programu „Horyzont Europa” i rescEU.

Sednem *NextGenerationEU* jest *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności* (RRF), z którego zostanie wypłacone do 723,8 mld EUR w formie dotacji i pożyczek dla państw członkowskich. Rozporządzenie w sprawie RRF weszło w życie w lutym 2021 r. Niecałe 18 miesięcy później państwom członkowskim wypłacono ponad 100 mld EUR na wsparcie odbudowy, przeciwdziałanie skutkom pandemii oraz wsparcie obywateli i przedsiębiorstw w całej UE. Poza tym RRF zapewnił stabilizujący wpływ i pokazał znaczenie integracji europejskiej i wspólnych działań europejskich. RRF jest największym w historii unijnym programem finansowania i pierwszym w swoim rodzaju zastosowaniem na dużą skalę koncepcji finansowania opartego na wynikach: zamiast skupiać się na wydatkach, RRF jest w pełni powiązany z osiąganiem *rezultatów* poprzez odniesienie do kamieni milowych i wartości docelowych. W kontekście RRF płatności będą dokonywane po osiągnięciu przez państwa członkowskie konkretnych mierników postępów – „kamieni milowych” (jakościowych) i „wartości docelowych” (ilościowych). W związku z tym RRF jest nowym rodzajem instrumentu wymagającym nowych ustaleń roboczych, zasad, szablonów i procesów, które Komisja ustanowiła w rekordowym czasie.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF każde państwo członkowskie przedkłada jeden krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności (RRP) określający reformy i inwestycje, które państwo członkowskie zobowiązuje się wdrożyć. Każdy RRP jest oceniany przez Komisję w ciągu dwóch miesięcy, a jeżeli ocena jest pozytywna, Komisja przedstawia wniosek dotyczący *decyzji wykonawczej Rady*, która ma zostać ostatecznie przyjęta przez Radę. Pierwsze plany odbudowy i zwiększania odporności otrzymano w kwietniu 2021 r., Komisja oceniła je w czerwcu 2021 r., a Rada przyjęła je w lipcu 2021 r.

W tym okresie Komisja aktywnie współpracowała ze wszystkimi stronami, w szczególności z państwami członkowskimi, w celu zapewnienia realizacji szybkiego i ambitnego programu reform i inwestycji w całej UE. Niezwłocznie po opublikowaniu wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie RRF Komisja nawiązała kontakt z państwami członkowskimi, aby wyjaśnić i omówić przepisy prawne oraz pomóc im w przygotowaniu RRP. We wrześniu 2020 r. Komisja opublikowała pierwsze wytyczne dla państw członkowskich oparte na projekcie rozporządzenia, które pomogły państwom członkowskim w przygotowaniu ich planów. Zaktualizowane wytyczne opublikowano w styczniu 2021 r. w oparciu o ostateczny tekst rozporządzenia w sprawie RRF, który stanowił podstawę do ostatecznego opracowania RRP. Komisja przedstawiła również inne pisemne wytyczne, np. listę kontrolną na potrzeby samooceny dotyczącej systemów kontroli, i udzieliła setek

odpowiedzi na piśmie i znacznie więcej ustnych odpowiedzi na pytania państw członkowskich zadane dwustronnie lub w formatach Rady (zwłaszcza w kontekście utworzonej w tym celu grupy ekspertów) oraz zorganizowała wymianę doświadczeń w celu zachęcenia do współpracy i wspólnych projektów.

Komisja uczestniczyła również w odbywających się co dwa miesiące dyskusjach w ramach dialogu w sprawie odbudowy i zwiększania odporności oraz częściej organizowanych posiedzeniach grup roboczych z Parlamentem Europejskim, a także w posiedzeniach różnych grup roboczych Rady. Komisja dokładnie i regularnie informowała zarówno współprawodawców, jak i opinię publiczną o rozwoju sytuacji w zakresie RRF za pośrednictwem specjalnej strony internetowej, komunikatów prasowych dotyczących najważniejszych wydarzeń, aktywnej publikacji różnych dokumentów zawierających jej analizę – takich jak szczegółowy dokument roboczy służb Komisji zawierający ocenę każdego RRP – oraz opublikowała wszystkie prezentacje przekazane Radzie lub Parlamentowi.

W ramach Komisji RRF jest przekrojowym obszarem prac dyirekcji generalnych, łączącym wiedzę ekspercką z zakresu polityki i praktyki ze wszystkich służb.

b) Stanowisko Komisji w sprawie kluczowych uwag i zaleceń Trybunału

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywne ustalenia Trybunału dotyczące jej prac związanych z oceną.

Trybunał stwierdza w swoim sprawozdaniu, że Komisja przeprowadziła kompleksowe i gruntowne prace nad kryteriami oceny. W uwagach Trybunał podkreśla elementy, w których Komisja mogłaby poprawić dokumentację procesu oceny; Komisja zobowiązuje się wdrożyć to zalecenie w miarę możliwości.

Komisja zauważa również, że niektóre rodzaje ryzyka i ograniczenia, na które zwrócił uwagę Trybunał, wynikają z samej struktury RRF. Trybunał zwraca na przykład uwagę na niepewności co do faktycznej realizacji działań w ramach RRP, czego można się spodziewać, ponieważ jego kontrola obejmuje głównie ocenę *ex ante* krajowych RRP. Trybunał uważa, że ocena przeprowadzona przez Komisję jest dogłębna, niemniej oceny RRP – ze względu na ich charakter *ex ante* – opierają się na informacjach dostępnych w chwili przedkładania RRP.

Komisja przyjmuje wszystkie zalecenia Trybunału w całości lub w części.

c) Najnowszy rozwój wydarzeń i dalsze działania

W maju 2022 r., w odpowiedzi na apele Rady Europejskiej o podjęcie działań, aby zmniejszyć zależność od rosyjskiej energii z paliw kopalnych w następstwie rosyjskiej inwazji na Ukrainę, Komisja opublikowała plan REPowerEU. REPowerEU jest ambitnym planem zmniejszenia uzależnienia Europy od rosyjskich paliw kopalnych i przyspieszenia transformacji energetycznej. W celu wdrożenia tego planu Komisja zaproponowała ukierunkowane zmiany do rozporządzenia w sprawie RRF, w tym dodanie rozdziału poświęconego REPowerEU do każdego RRP. We wniosku przewidziano również dodatkowe finansowanie RRF w postaci środków pozyskanych za pośrednictwem rezerwy stabilności rynkowej systemu handlu emisjami oraz dodatkowe możliwości przenoszenia środków z innych unijnych programów objętych zarządzaniem dzielonym. Wniosek ten jest obecnie przedmiotem dyskusji współprawodawców.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Proces oceny

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywne ustalenia dotyczące jej procesu oceny RRP, które potwierdzają intensywność i dokładność prac Komisji, zaangażowanie wiedzy eksperckiej całej Komisji oraz fakt, że ocena Komisji była właściwa.

Jeżeli chodzi o łatwość przesłania przeprowadzonej przez Komisję oceny RRP¹, Komisja zwraca uwagę na szeroko zakrojony i złożony proces oceny: każda ocena RRP rozpoczyna się od dyskusji na długo przed formalnym przedłożeniem RRP, po czym następuje dwumiesięczny okres oceny formalnej, który w razie potrzeby może zostać przedłużony. Dokumentacja dotycząca każdego etapu procesu oceny była przechowywana i udostępniana Trybunałowi. Każda ocena RRP dotyczy średnio 90 odrębnych reform i inwestycji, z których każda może wymagać zaangażowania różnych ekspertów Komisji. Jak podkreślił Trybunał, w ocenie uczestniczy główny zespół krajowy, który był na bieżąco w kontakcie z organami państw członkowskich i ekspertami z całej Komisji.

Ocena RRP opiera się ostatecznie na tysiącach dokumentów i wymian zdań. Komisja zapewnia rzetelny proces i monitoruje wszystkie istotne uwagi. Ocena ma charakter dynamiczny, ponieważ przez cały jej okres Komisja zwraca się o dodatkowe informacje, a państwo członkowskie może w razie potrzeby zmieniać swój plan.

Jeżeli chodzi o wytyczne i standaryzację procesu², Komisja opracowała kompleksowe wytyczne dotyczące procesu oceny RRP. Komisja uważa jednak, że podejście oparte na listach kontrolnych nie jest wykonalne, biorąc pod uwagę jakościowy charakter oceny oraz różnorodność RRP i zawartych w nich działań.

Jeżeli chodzi o wsparcie dla państw członkowskich³, Komisja poczyniła znaczne starania w celu zapewnienia na wczesnym etapie jasnych i kompleksowych wytycznych, którym towarzyszyło indywidualne dogłębne wsparcie dla każdego państwa członkowskiego. W szczególności Komisja opublikowała dwukrotnie szczegółowe wytyczne dotyczące sporządzania RRP – jedno na podstawie projektu rozporządzenia we wrześniu 2020 r. i drugie na podstawie ostatecznego tekstu prawnego w styczniu 2021 r. Po opublikowaniu wytycznych ze stycznia 2021 r. zorganizowano całonocne szkolenie ze wszystkimi państwami członkowskimi. Co najmniej od jesieni 2020 r. prowadzono regularny dialog dwustronny z każdym państwem członkowskim; Komisja opracowała również wytyczne horyzontalne i udzielała odpowiedzi na pytania przesłane pocztą elektroniczną, za pośrednictwem specjalnej strony internetowej poświęconej pytaniom i odpowiedziom oraz we wszystkich dostępnych formatach Rady. Komisja wspierała również synergie między RRP za pomocą projektów „przewodników” oraz przez zachęcanie państw członkowskich do przewidywania wspólnych działań, takich jak wkład w *ważne projekty stanowiące przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania*, które uwzględniono w kilku planach.

¹ Zob. pkt 33 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

² Zob. pkt 31–33 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

³ Zob. pkt 34–39 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

2. Ocena sześciu filarów i wkład w realizację zaleceń dla poszczególnych krajów

Trybunał podkreśla, że Komisja dokładnie oceniła wkład każdego z RRP w realizację sześciu filarów określonych w rozporządzeniu w sprawie RRF i zaleceń dla poszczególnych krajów. Ponadto Trybunał potwierdza przeprowadzoną przez Komisję ocenę realizacji sześciu filarów i zaleceń dla poszczególnych krajów w przypadku wszystkich sześciu państw członkowskich objętych próbą Trybunału.

Jeżeli chodzi o wkład RRP w realizację sześciu filarów⁴, Komisja podkreśla, że wkład szacowanych kosztów w realizację filarów był jednym z elementów, lecz nie jedynym elementem rozważanym przy ocenie, czy wkład w realizację sześciu filarów jest wyważony. Celem RRF jest wspieranie zarówno inwestycji, jak i reform, przy czym te ostatnie często nie wiążą się z kosztami bezpośrednimi. Gdyby Komisja oparła ocenę wyważenia jedynie na szacowanych kosztach, nie uwzględniłaby w tej ocenie wpływu reform. Ocena Komisji jest w pełni zgodna z kryterium oceny przewidzianym w rozporządzeniu w sprawie RRF, które obejmuje wymóg, aby plan odzwierciedlał kompleksową i odpowiednio wyważoną reakcję na sytuację gospodarczą i społeczną państwa członkowskiego, bez odwoływania się do jakichkolwiek szacunkowych kosztów (w przeciwieństwie do kryteriów dotyczących celów ekologicznych i cyfrowych). Komisja podkreśla również, że zgodnie z rozporządzeniem jej sprawozdania dotyczące tablicy wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności zawierają oszacowanie części wydatków przyczyniających się do realizacji każdego filaru.

Jeżeli chodzi o wkład RRP w realizację zaleceń dla poszczególnych krajów⁵, Trybunał potwierdza ocenę Komisji. Komisja podkreśla, że w rozporządzeniu w sprawie RRF wyraźnie przewidziano również, że należy uwzględnić „wszystkie” odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów „lub ich znaczną część”, biorąc również pod uwagę wkład finansowy i (w stosownych przypadkach) pożyczkę, o którą wniesiono. W związku z tym niektóre państwa członkowskie postanowiły, w pełni zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF, że uwzględnią w swoich RRP znaczną część odpowiednich zaleceń dla poszczególnych krajów. Komisja uważa, że wyraźnie widać to w jej ocenie.

3. Ocena pod kątem zasady „nie czyn poważnych szkód” (DNSH)

Trybunał stwierdził, że Komisja dopilnowała, aby listy kontrolne państw członkowskich dotyczące zasady „nie czyn poważnych szkód” (DNSH) uwzględniały cele środowiskowe, oraz że w większości przypadków Komisja zwróciła się o dalsze informacje, w razie potrzeby wymagała środków łagodzących i wymagała usunięcia z RRP działań, które nie są zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód”. Ustalenia Trybunału pokazują, że Komisja zapewniła gruntowną i skuteczną ocenę pod kątem zasady DNSH, która to ocena doprowadziła w stosownych przypadkach do wyłączenia albo zmiany działań.

Jeżeli chodzi o decyzję państw członkowskich o sfinansowaniu realizacji działań wyłączonych z RRP ze środków krajowych⁶, Komisja podkreśla, że jej ocena z konieczności ogranicza się do działań

⁴ Zob. pkt 44 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

⁵ Zob. pkt 48–53 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

⁶ Zob. pkt 58 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

uwzględnionych w RRP. W rozporządzeniu w sprawie RRF nie przewidziano prawa ani możliwości zobowiązania przez Komisję państw członkowskich do przestrzegania zasady „nie czyn poważnych szkód” w odniesieniu do działań niezwiązanych z RRP.

Komisja podkreśla, że oszacowanie ilościowe potencjalnego wpływu na listach kontrolnych dotyczących zasady „nie czyn poważnych szkód”⁷ nie jest wymagane ani nie zawsze byłoby miarodajne, a nawet możliwe dla państw członkowskich. Komisja uważa, że brak oszacowania ilościowego nie utrudniał oceny zgodności z zasadą DNSH, i nie widzi żadnego uzasadnienia ani dowodu, dlaczego takie oszacowanie ilościowe miałyby przynieść znaczącą wartość dodaną w porównaniu z obecnymi opisami i wyjaśnieniami, które są w dużej mierze jakościowe.

Jeżeli chodzi o środki łagodzące⁸, Komisja zauważa, że w stosownych przypadkach zaproponowała uwzględnienie ich w decyzji wykonawczej Rady, a tym samym ustanowienie zobowiązania prawnego, które państwa członkowskie muszą spełnić i które Komisja oceni w chwili składania wniosku o płatność dotyczącego danego kamienia milowego lub danej wartości docelowej. Uwzględnienie każdego środka łagodzącego jako wymogu, który należy spełnić, np. nawet wówczas, gdy istnieje pewność co do jego wdrożenia, doprowadziłoby jednak do niepotrzebnego i nadmiernego obciążenia administracyjnego.

4. Ocena wkładu działań w zieloną transformację i transformację cyfrową

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ustalenia Trybunału, które potwierdzają, że zapewniła dogłębną ocenę wkładu RRP w zieloną transformację i transformację cyfrową. Każdemu odpowiedniemu działaniu państwo członkowskie przypisało identyfikator klimatyczny i cyfrowy, który został zweryfikowany przez Komisję. W razie potrzeby Komisja zaproponowała korekty lub zwróciła się o bardziej precyzyjne stosowanie identyfikatorów klimatycznych i cyfrowych wyłącznie w odniesieniu do odpowiednich „poddziałów”.

5. Ocena szacunkowych kosztów RRP

W kontekście RRF ocenę szacunkowych kosztów działania przeprowadza się *ex ante* w celu określenia łącznych kosztów RRP. To z kolei stanowi podstawę do przydzielenia całkowitej maksymalnej alokacji finansowej lub niższej od całkowitej maksymalnej alokacji finansowej na RRP danego państwa członkowskiego. Zgodnie z logiką instrumentu opartą na wynikach szacunkowe koszty *nie* mają bezpośredniego wpływu na późniejsze płatności. Komisja zapewniła jednak, że informacje dostarczone na potrzeby szacunków kosztów były dostosowane do poziomu ambicji oczekiwanego w odniesieniu do powiązanych kamieni milowych i wartości docelowych, np. jeżeli w szacunkowych kosztach przewidziano oczekiwaną liczbę sztuk (np. paneli fotowoltaicznych), które mają zostać ukończone, stanowiło to podstawę do określenia wartości docelowych wyznaczonych dla tego działania (np. mocy instalacji fotowoltaicznej, która ma zostać zainstalowana).

Jeżeli chodzi o procedury⁹, Komisja z zadowoleniem przyjmuje ustalenia Trybunału, zgodnie z którymi Komisja ściśle stosowała kryteria określone w rozporządzeniu i własne wewnętrzne wytyczne dotyczące oceny kosztów działań. Komisja zapewniła spójne stosowanie kryteriów oraz,

⁷ Zob. pkt 60 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

⁸ Zob. pkt 61 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

⁹ Zob. pkt 69 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

w celu zapewnienia sprawiedliwego traktowania, określiła jasną metodykę ustalania ogólnego ratingu w odniesieniu do kryterium szacowania kosztów dla każdego RRP. Komisja zauważa, że Trybunał stwierdził, iż wymogi dotyczące uzyskania ratingu „A” (wysoka racjonalność i wiarygodność szacunkowych kosztów) mogły być stosunkowo ambitne i że w związku z tym żadnemu z ocenionych do tej pory RRP nie przyznano takiego ratingu. W związku z tym wszystkie RRP otrzymały rating „B”, który zdaniem Trybunału jest właściwy.

Komisja uważa jednak, że stosowane przez nią kryteria przyznawania ratingu „C” (niska racjonalność i wiarygodność szacunkowych kosztów) nie były „niskie”. RRP, któremu przyznano rating „C”, otrzymuje negatywną ocenę i nie może zostać przedłożony Radzie do przyjęcia. Rozporządzenie w sprawie RRF zawiera wymóg, aby przy dokonywaniu oceny Komisja „współprac[owała] ściśle z danym państwem członkowskim”. W związku z tym Komisja wymagała od każdego państwa członkowskiego poprawy jego szacunków kosztów oraz przedstawiania dodatkowych dowodów i uzasadnienia do momentu, aż wiarygodność i racjonalność szacunków kosztów osiągną co najmniej poziom „B” (średnia racjonalność i wiarygodność szacunkowych kosztów). Trybunał potwierdza, że „w razie potrzeby Komisja zwracała się o dodatkowe informacje” i „uzyskała informacje w celu weryfikacji szacunkowych kosztów”, a w przypadku gdy nie otrzymała takich informacji, jest to w przejrzysty sposób określone w jej ocenie i ratingach.

6. Profile wypłat

Jeżeli chodzi o sposób określania profili wypłat, tj. kwoty przydzielonej na każdy zestaw kamieni milowych i wartości docelowych¹⁰, zgodnie z charakterem RRF opartym na wynikach kwota wypłat nie może być powiązana z faktycznie poniesionymi kosztami. W rozporządzeniu w sprawie RRF jasno określono metodykę ustalania ogólnej alokacji dla poszczególnych państw członkowskich, czego Komisja dokonała w sposób przejrzysty i sprawiedliwy. W rozporządzeniu tym nie przewidziano jednak metodyki określania konkretnego profilu wypłat, łączącego konkretną kwotę wypłaty z konkretnym zestawem kamieni milowych i wartości docelowych, które mają zostać zrealizowane. Zgodnie z wymogiem działania „w ścisłej współpracy z danym państwem członkowskim” Komisja omówiła z każdym państwem członkowskim profil wypłat na podstawie propozycji tego państwa członkowskiego. Profil wypłat, który Komisja proponuje Radzie i który ostatecznie określa Rada, odzwierciedla zatem szereg czynników, w tym krajowe potrzeby finansowe i planowanie budżetowe oraz odsetek kamieni milowych i wartości docelowych w każdej transzy, a także ich znaczenie względne.

Komisja podkreśla, że profil wypłat nie ogranicza sposobu określania wszelkich możliwych późniejszych płatności częściowych, które muszą być proporcjonalne do wyników państwa członkowskiego. Komisja nie uważa zatem, że opisane powyżej podejście utrudniłoby określenie proporcjonalnego zmniejszenia płatności w razie potrzeby.

7. Ocena kamieni milowych i wartości docelowych

Trybunał stwierdził, że przeprowadzona przez Komisję ocena kamieni milowych i wartości docelowych była kompleksowa. Trybunał odnotowuje, że proces ten doprowadził do jaśniejszych opisów kamieni milowych i wartości docelowych w porównaniu z pierwotnie zaproponowanymi przez państwa członkowskie, a także do używania bardziej precyzyjnego języka. W stosownych przypadkach kamienie milowe i wartości docelowe zostały skonsolidowane lub uszczegółowione

¹⁰ Zob. pkt 73–76 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

w porównaniu z pierwotną propozycją państwa członkowskiego, co zapewnia uwzględnienie różnych etapów realizacji i ogólną liczbę, którą można zarządzać.

Jeżeli chodzi o dokumentację dotyczącą oceny kamieni milowych i wartości docelowych¹¹, Komisja była w stanie wykazać odpowiednią i obszerną dokumentację swojej oceny. Każdy końcowy RRP zawiera przeciętnie ponad 200 kamieni milowych i wartości docelowych, przy czym średnio 325 końcowych kamieni milowych i wartości docelowych przypada na sześć państw członkowskich objętych próbą Trybunału (wybranych na podstawie wielkości RRP). W niektórych przypadkach pierwotne propozycje państw członkowskich obejmowały kilka tysięcy możliwych kamieni milowych i wartości docelowych.

Jeżeli chodzi o charakter oceny¹², Komisja zauważa, że zastosowała ocenę jakościową względem norm określonych w rozporządzeniu w sprawie RRF, a nie ocenę porównawczą. Komisja zapewniła spójne opracowywanie kamieni milowych i wartości docelowych we wszystkich decyzjach wykonawczych Rady za pomocą wewnętrznych wytycznych i kontroli przeprowadzanych przez dwie jednostki horyzontalne, ale zauważa, że w rozporządzeniu w sprawie RRF nie przewidziano oceny porównawczej. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF krajowy RRP powinien być oceniany względem norm określonych w rozporządzeniu, a nie w porównaniu z innym RRP, który odzwierciedla inną alokację finansową oraz odmienne wyzwania i priorytety.

Jeżeli chodzi o objęcie kluczowych etapów realizacji każdej reformy i inwestycji kamieniem milowym lub wartością docelową¹³, Komisja zauważa, że rozporządzenie w sprawie RRF nie zawiera takiego wymogu. Komisja, za pomocą swoich norm wewnętrznych, dążyła do zapewnienia objęcia w odpowiednim stopniu, niemniej wymóg pełnego objęcia każdego kluczowego etapu każdego działania doprowadziłby do nadmiernej liczby kamieni milowych i wartości docelowych. Ponadto kluczowy etap realizacji niewielkiej inwestycji lub mniej istotnej reformy może nie mieć takiego samego znaczenia jak kluczowy etap realizacji dużej inwestycji lub bardziej znaczącej reformy. W związku z tym Komisja uważa, że ostateczne objęcie jest należycie uzasadnione i zapewnia równowagę między pomiarem istotnych postępów a możliwym do opanowania ogólnym obciążeniem sprawozdawczym. Komisja stosowała również ogólne normy, takie jak fakt, że zasadniczo każda reforma legislacyjna ma kamień milowy związany z wejściem w życie odpowiednich przepisów i że inwestycje są na ogół objęte wartością docelową dotyczącą produktu.

Jeżeli chodzi o termin zakończenia realizacji przypadający w sierpniu 2026 r.¹⁴, Komisja zauważa, że reformy i inwestycje wymagają w niektórych przypadkach długich prac przygotowawczych i na ich realizację potrzeba czasu, a nie w każdym przypadku państwa członkowskie były w stanie zobowiązać się do zakończenia realizacji do końca sierpnia 2026 r. Na przykład prace przygotowawcze w przypadku dużych działań wymagających konsultacji z zainteresowanymi stronami lub ocen oddziaływania na środowisko mogą trwać kilka lat. Gdyby Komisja wyłączyła wszystkie inwestycje i reformy z harmonogramem realizacji, który może wykraczać poza sierpień 2026 r., doprowadziłoby to do wyłączenia z RRP wielu inwestycji na dużą skalę.

Jeżeli chodzi o konkretne kamienie milowe i wartości docelowe dla każdego RRP¹⁵, Komisja zauważa, że ostatecznie kamienie milowe i wartości docelowe muszą zostać najpierw

¹¹ Zob. pkt 81 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

¹² Zob. pkt 81 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

¹³ Zob. pkt 83–84 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

¹⁴ Zob. pkt 85–86 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

¹⁵ Zob. pkt 90–93 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

zaproponowane przez państwa członkowskie, a zatem muszą odzwierciedlać krajowe praktyki administracyjne. Komisja zapewniła jednolite podejście do wymogów, które muszą spełniać państwa członkowskie, i będzie nadal zapewniać równe traktowanie przy ocenie wniosków o płatność. W szczególności w przypadku, gdy element ilościowy jest uwzględniony jako część kamienia milowego, oczekuje się, że taki wymóg zostanie objęty oceną przy rozpatrywaniu wniosku o płatność.

8. Ocena systemów monitorowania i kontroli

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywne ustalenia Trybunału, w których podkreślono kompleksową i dogłębną ocenę systemów kontroli wprowadzonych przez państwa członkowskie. W razie potrzeby Komisja zwróciła się o dalsze informacje oraz, w stosownych przypadkach, nalegała na dodatkowe reformy oraz odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe, aby zapewnić pełne wdrożenie odpowiednich systemów kontroli.

Jeżeli chodzi o charakter oceny systemów monitorowania i kontroli jako oceny *ex ante*¹⁶, w rozporządzeniu w sprawie RRF wyraźnie przewidziano ocenę *ex ante*. Podobnie jak wszystkie pozostałe części oceny RRP, kryterium kontroli ocenia się zatem na podstawie systemów opisanych w RRP. Komisja zapewniła jednak dogłębną ocenę systemów opisanych przez państwa członkowskie, które często zostały już częściowo wdrożone. System kontroli był w każdym przypadku szczegółowo omawiany z państwem członkowskim, a ponadto Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje i pisemne zobowiązania dotyczące konkretnych istotnych cech systemów kontroli w każdym państwie członkowskim, zapewniając dokładną i uzasadnioną ocenę.

Komisja uważa¹⁷, że ocena systemów kontroli *przed* ich wdrożeniem (co, jak wskazano powyżej, jest wyraźnie przewidziane w rozporządzeniu w sprawie RRF) nie wiąże się z ryzykiem dla interesów finansowych Unii. Po pierwsze, Komisja zauważa, że środki z RRF mają być w każdym przypadku wdrażane zgodnie z prawem unijnym i krajowym oraz że państwa członkowskie są odpowiedzialne za ochronę interesów finansowych Unii. W przypadku gdy państwo członkowskie nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, Komisja może zmniejszyć wsparcie finansowe i w razie konieczności zawiesić lub odzyskać środki finansowe do wysokości 100 % alokacji finansowej lub wsparcia w formie pożyczki. W związku z tym w każdym przypadku Komisja może podjąć działania, jeżeli państwo członkowskie nie wdroży odpowiednich systemów kontroli. Po drugie, charakter *ex ante* oceny systemu kontroli przewidziany w rozporządzeniu w sprawie RRF ma podobnie zastosowanie w odniesieniu do innych programów UE, w przypadku których systemy są oceniane przed ich (pełnym) wdrożeniem.

W odniesieniu do dodatkowych kamieni milowych uzgodnionych w odniesieniu do systemów kontroli¹⁸ Komisja podkreśla, że takie dodatkowe kamienie milowe odnoszą się do elementów systemu kontroli, które można wzmocnić, ale nie podają w wątpliwość adekwatności systemów kontroli określonych w planach. W rozporządzeniu w sprawie RRF wyraźnie przewidziano możliwość zaproponowania przez Komisję takich dodatkowych środków. Muszą one zostać zrealizowane przed pierwszą płatnością, w związku z czym nie stwarzają żadnego ryzyka, lecz stanowią dodatkową gwarancję właściwego wdrożenia systemów kontroli.

¹⁶ Zob. pkt 103–104 i 106–111 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

¹⁷ Zob. pkt 111 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

¹⁸ Zob. pkt 111 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Komisja podkreśla, że zobowiązała się do wdrożenia i rozpoczęła przeprowadzanie audytów systemów w celu zapewnienia, aby krajowe systemy kontroli spełniały wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie RRF oraz kluczowe wymogi określone w umowie w sprawie finansowania zawartej z każdym państwem członkowskim. W związku z tym, chociaż ocena RRP musi mieć charakter *ex ante*, Komisja zapewnia, aby każde państwo członkowskie stosowało odpowiednie systemy kontroli w trakcie wdrażania.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA WNIOSKI I ZALECENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Zalecenie 1 – Udoskonalenie procedur oceny i dokumentacji

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- (a) *w dalszym ciągu udoskonalą procedurę w przyszłych ocenach w celu zapewnienia przestrzegania wszystkich etapów procesu oraz pełnego uwzględnienia jakościowych części oceny;*

Termin realizacji wyznaczony przez Trybunał: na potrzeby wszelkich przyszłych ocen.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie częściowe.

Komisja wprowadziła już szczegółowe wewnętrzne wytyczne, szablony i procedury. Komisja zgadza się na dalsze dostosowywanie swoich wytycznych i procedur.

Komisja odnotowuje i z zadowoleniem przyjmuje wniosek¹⁹ Trybunału, że „dokonana przez Komisję ocena planów odbudowy i zwiększania odporności była ogólnie właściwa, zważywszy na złożoność procesu i ograniczenia czasowe” oraz że „Komisja skutecznie zarządzała procesem oceny”. Komisja dołożyła znacznych starań, aby zapewnić gruntowny, sprawiedliwy, przejrzysty i spójny proces oceny, znacznie wykraczający poza wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie RRF. W związku z tym Komisja może zgodzić się na dalsze zapewnianie ustandaryzowanego i sprawiedliwego procesu, ale dostrzega ograniczone możliwości *dalszej* standaryzacji istniejącego procesu.

- (b) *dopilnowała, by dokumentacja dotycząca ostatecznej oceny i przyczyn, które do niej doprowadziły, była dobrze udokumentowana, a kluczowe dokumenty łatwo identyfikowalne, co zwiększy przejrzystość i skuteczność procesu.*

Termin realizacji wyznaczony przez Trybunał: na potrzeby wszelkich przyszłych ocen.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie częściowe.

¹⁹ Zob. pkt 112 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

2. Zalecenie 2 – Promowanie wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi

Aby promować wymianę dobrych praktyk między państwami członkowskimi podczas wdrażania planów odbudowy i zwiększania odporności, Komisja powinna aktywnie ułatwiać wymianę poglądów między organami państw członkowskich w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Termin realizacji wyznaczony przez Trybunał: w trakcie wdrażania RRP.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie, zauważając, że taka wymiana jest już realizowana poprzez organizowanie regularnych spotkań nieformalnej eksperckiej grupy roboczej. W przypadku konkretnych wymian tematycznych dostępne są już instrumenty takie jak Instrument Wsparcia Technicznego oraz tematyczne lub sektorowe grupy robocze, które regularnie spotykają się i omawiają również działania w ramach RRP. Taka wymiana dobrych praktyk już się rozpoczęła i będzie stale prowadzona.

3. Zalecenie 3 – Monitorowanie wkładu wdrożonych działań w realizację zaleceń dla poszczególnych krajów

Podczas realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności Komisja powinna:

- (a) dostosować sprawozdawczość z postępów w zakresie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do sprawozdawczości w kontekście europejskiego semestru, aby zapewnić odpowiednie działania następcze w odniesieniu do wszystkich zaleceń dla poszczególnych krajów, w tym zaleceń nieuwzględnionych bezpośrednio w planach odbudowy i zwiększania odporności;*

Termin realizacji wyznaczony przez Trybunał: od 2022 r.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie częściowe.

W kontekście europejskiego semestru podejmowane są działania następcze w związku z zaleceniami dla poszczególnych krajów, a sprawozdawczość w ramach semestru i RRF jest dostosowana;

- (b) w istniejących ramach sprawozdawczych semestru europejskiego – dostarczać informacji na temat zakresu, w jakim Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przyczynia się do realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów.*

Termin realizacji wyznaczony przez Trybunał: od 2022 r.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie częściowe i przystąpiła już do jego wdrożenia.

W ramach regularnej sprawozdawczości dotyczącej semestru państwa członkowskie składają również sprawozdania z realizacji odpowiednich działań w ramach RRP, a Komisja uwzględnia

postępy w realizacji odpowiednich działań przewidzianych w RRP w swojej dokumentacji dotyczącej semestru. Utworzono powiązanie między systemem informatycznym wykorzystywanym przez państwa członkowskie do składania sprawozdań na temat zaleceń dla poszczególnych krajów a systemem informatycznym wykorzystywanym przez państwa członkowskie do składania sprawozdań na temat RRP, aby zapewnić odpowiednią sprawozdawczość i uniknąć dublowania pracy przez państwa członkowskie. Każde działanie w ramach RRP zostało powiązane z jednym lub kilkoma odpowiednimi zaleceniami skierowanymi do danego państwa członkowskiego.

Jeżeli chodzi o wniosek Trybunału, zgodnie z którym „niektóre ważne aspekty zaleceń dla poszczególnych krajów pozostały nieuwzględnionymi lukami, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2019 r.”²⁰, Komisja odsyła do swoich uwag przedstawionych powyżej i podkreśla, że w każdym RRP należy uwzględnić wszystkie odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów albo „znaczną część” takich zaleceń, co należy rozpatrywać w sposób jakościowy, w szczególności w świetle alokacji finansowej i (w stosownych przypadkach) pożyczki, o którą wniesiono, innych działań, które mają zostać zrealizowane poza RRF, lub liczby wydanych zaleceń.

4. Zalecenie 4 – Poprawa przejrzystości i monitorowania zasady „nie czyń poważnych szkód”

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- (a) zwróciła się do państw członkowskich o dostarczenie, w stosownych przypadkach, ilościowego oszacowania oddziaływania środków na środowisko przy przyszłych samoocenach zasady „nie czyń poważnych szkód”, a w przypadku jego dostarczenia, by uwzględniła je przy ocenie;*

Termin realizacji wyznaczony przez Trybunał: na potrzeby wszelkich przyszłych ocen.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie częściowe.

W odniesieniu do wniosku²¹ i zalecenia Komisja zauważa, że rozporządzenie nie zawiera wymogu takiego ilościowego oszacowania oddziaływania na środowisko. Komisja zgadza się jednak zwracać do państw członkowskich o przedstawienie, w stosownych przypadkach, oceny ilościowej. Po otrzymaniu takiego ilościowego oszacowania Komisja uwzględni te informacje w swojej ocenie zgodności z zasadą „nie czyń poważnych szkód”. Komisja zauważa, że może to mieć zastosowanie wyłącznie do RRP przedkładanych w przyszłości.

- b) uwzględniła środki łagodzące w kamieniach milowych i wartościach docelowych, jeżeli są one uważane za istotne dla pozytywnej oceny działania w odniesieniu do zasady „nie czyń poważnych szkód”, oraz sprawdzała spełnienie warunków zawartych w tych kamieniach milowych i wartościach docelowych podczas realizacji.*

²⁰ Zob. pkt 116 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

²¹ Zob. pkt 117 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Termin realizacji wyznaczony przez Trybunał: na potrzeby wszelkich przyszłych ocen i od 2022 r.

Komisja **częściowo przyjmuje** to zalecenie częścikowe.

Jeżeli chodzi zarówno o wniosek, jak i zalecenie, Komisja podkreśla, że takie wymogi były już uwzględniane jako część kamienia milowego lub wartości docelowej zawsze wtedy, gdy wymogi te uznano za niezbędne do zapewnienia zgodności działania z zasadą „nie czyn poważnych szkód”. Ogólne podejście polegające na uwzględnieniu każdego środka łagodzącego jako części kamienia milowego lub wartości docelowej bądź jako odrębnego kamienia milowego lub odrębnej wartości docelowej (nawet jeżeli oczekuje się, że realizacja działania przewidzianego w planie nie powinna już wyrządzić poważnych szkód) doprowadziłoby do znacznego wysiłku administracyjnego w odniesieniu do działań, które zostały już ocenione jako zapewniające brak poważnych szkód z punktu widzenia celów środowiskowych, zgodnie z odpowiednim kryterium oceny określonym w rozporządzeniu w sprawie RRF.

W związku z tym Komisja zgadza się na dalsze uwzględnianie środków łagodzących jako części kamieni milowych i wartości docelowych w przypadkach, w których analiza *ex ante* z punktu widzenia zasady „nie czyn poważnych szkód” nie daje wystarczającej pewności co do zgodności z tą zasadą i niektóre aspekty należy zweryfikować na etapie realizacji w celu zapewnienia zgodności z tą zasadą. Komisja uważa jednak, że systematyczne uwzględnianie *wszystkich* środków łagodzących, które zostały zawarte w samoocenie państwa członkowskiego lub rozpatrzone w ocenie, nie jest wykonalne. Komisja zgadza się również na przeprowadzenie oceny, czy państwo członkowskie spełniło takie warunki uwzględnione w kamieniach milowych i wartościach docelowych, w momencie wpłynięcia wniosku o płatność zawierającego ten konkretny kamień milowy lub tę konkretną wartość docelową.

5. Zalecenie 5 – Zapewnienie jasnych mechanizmów weryfikacji kamieni milowych i wartości docelowych oraz ich odpowiednie określenie

Trybunał zaleca, aby Komisja:

a) uwzględniła jasne mechanizmy weryfikacji w ustaleniach operacyjnych dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych, aby umożliwić jednoznaczną ocenę ich realizacji;

Termin realizacji wyznaczony przez Trybunał: połowa 2023 r.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie częścikowe.

b) zapewniła odpowiednie określenie kamieni milowych i wartości docelowych, w szczególności, aby były one wystarczająco jasne, odzwierciedlały kluczowe etapy realizacji i były określone w sposób spójny we wszystkich państwach członkowskich, przy jednoczesnym poszanowaniu specyfiki każdego planu odbudowy i zwiększania odporności.

Termin realizacji wyznaczony przez Trybunał: na potrzeby wszelkich przyszłych ocen.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie częściowe.

Komisja zauważa jednak w odniesieniu do tego zalecenia częściowego i wniosku²², że kamienie milowe i wartości docelowe z założenia nie mają być porównywalne, lecz raczej służą do pomiaru postępów w realizacji konkretnej reformy lub inwestycji w danym państwie członkowskim. Mogą one zatem różnić się w poszczególnych państwach członkowskich.

6. Zalecenie 6 – Sprawdzenie zgodności z określonymi etapami monitorowania i kontroli oraz zachęcanie do korzystania z narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka Komisji

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) ściśle nadzorowała zadowalające wypełnienie i terminowe wdrożenie określonych kamieni milowych związanych z systemami monitorowania i kontroli;*
- b) zachęcała wszystkie państwa członkowskie do korzystania z narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka przyjętego przez Komisję.*

Termin realizacji obu zaleceń wyznaczony przez Trybunał: koniec 2023 r.

Komisja **przyjmuje** oba zalecenia częściowe.

²² Zob. pkt 119 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.