



ODPOVEDE EURÓPSKEJ KOMISIE

NA OSOBITNÚ SPRÁVU EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV

Osobitná správa Európskeho dvora audítorov
*„Posúdenie národných plánov obnovy a odolnosti
Komisiou“*

Obsah

I. STRUČNÉ ODPOVEDE KOMISIE.....	3
a) Všeobecný úvod.....	3
b) Stanovisko Komisie ku kľúčovým pripomienkam a odporúčaniam EDA.....	4
c) Najnovší relevantný vývoj a ďalšie kroky.....	4
II. ODPOVEDE KOMISIE NA HLAVNÉ PRIPOMIENKY EDA.....	5
1. Proces posudzovania.....	5
2. Posúdenie šiestich pilierov a príspevku k plneniu odporúčaní pre jednotlivé krajiny.....	6
3. Posúdenie dodržiavania zásady „nеспôsobať významnú škodu“.....	6
4. Posúdenie príspevku opatrení k zelenej a digitálnej transformácii.....	7
5. Posúdenie odhadov nákladov na plány obnovy a odolnosti.....	7
6. Profily vyplácania.....	8
7. Posúdenie míľnikov a cieľov.....	8
8. Posúdenie monitorovacích a kontrolných systémov.....	9
III. ODPOVEDE KOMISIE NA ZÁVERY A ODPORÚČANIA EDA.....	10
1. Odporúčanie 1 – Zlepšiť postupy posudzovania a skvalitniť dokumentáciu.....	10
2. Odporúčanie 2 – Podporovať výmenu osvedčených postupov medzi členskými štátmi.....	11
3. Odporúčanie 3 – Sledovanie prínosu vykonaných opatrení k plneniu odporúčaní pre jednotlivé krajiny.....	12
4. Odporúčanie 4 – Zlepšiť transparentnosť a monitorovanie zásady „nеспôsobať významnú škodu“.....	13
5. Odporúčanie 5 – Zabezpečiť jasné mechanizmy overovania míľnikov a cieľov a ich primerané vymedzenie.....	14
6. Odporúčanie 6 – Overovať dodržiavanie konkrétnych míľnikov monitorovania a kontroly a podporovať využívanie systému Komisie na hĺbkovú analýzu údajov a hodnotenie rizika.....	14

V tomto dokumente sa predkladajú odpovede Európskej komisie na pripomienky k osobitnej správe Európskeho dvora audítorov v súlade s článkom 259 nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktoré budú uverejnené spoločne s osobitnou správou.

I. STRUČNÉ ODPOVEDE KOMISIE

a) Všeobecný úvod

V januári 2020 zasiahla Európu pandémia COVID-19 a čoskoro nato viedla nielen k zdravotnej kríze, ale aj k rozsiahlym sociálnym a hospodárskym otrasom. Rýchlo sa ukázalo, že individuálne kroky zo strany členských štátov by neboli postačujúce a viedli by k rozdielom a ohrozeniu samotnej stability jednotlivých členských štátov a Únie ako celku. Bola potrebná naliehavá reakcia na úrovni EÚ s cieľom zmierniť dosah na občanov a podniky, podporiť obnovu po pandémii a budovať odolnosť proti budúcim otrasom. Európska únia zaviedla pre mimoriadne časy mimoriadny nástroj: Nástroj Európskej únie na obnovu *NextGenerationEU* je určený na navýšenie riadneho rozpočtu EÚ na finančných trhoch o ďalších 806,9 miliardy EUR. Z toho 83,6 miliardy EUR tvorí príspevok na REACT-EU (50,6 miliardy EUR), Fond na spravodlivú transformáciu (10,9 miliardy EUR), ako aj na rozvoj vidieka, Program InvestEU, Horizont Európa a rescEU.

Jadrom nástroja *NextGenerationEU* je *Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti*, z ktorého sa členským štátom vyplatí až 723,8 miliardy EUR vo forme grantov a úverov. Nariadenie o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti nadobudlo účinnosť vo februári 2021. O necelých 18 mesiacov neskôr sa členským štátom vyplatilo viac ako 100 miliárd EUR na podporu obnovy, na boj proti následkom pandémie a na podporu občanov a podnikov v celej EÚ. Okrem toho Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti zabezpečuje stabilizujúci vplyv a preukazuje význam európskeho projektu a spoločnej európskej akcie. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti je vôbec najväčším programom financovania EÚ a prvým svojho druhu, ktorý uplatňuje koncepciu financovania založeného na výkonnosti vo veľkom rozsahu: namiesto zameriavania sa na výdavky je Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti plne naviazaný na dosahovanie *výsledkov* meraných podľa míľnikov a cieľov. V kontexte Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa platby uskutočnia, keď členské štáty dosiahnu konkrétne úrovne pokroku, „míľniky“ (kvalitatívne) a „ciele“ (kvantitatívne). Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti je novým typom nástroja, ktorý si vyžaduje zavedenie nových pracovných dojednaní, pravidiel, vzorov a procesov, ktoré Komisia zaviedla v rekordnom čase.

Z nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti vyplýva, že každý členský štát predloží svoj vlastný národný plán obnovy a odolnosti, v ktorom budú vytýčené reformy a investície, ktoré sa členský štát zaväzuje vykonať. Komisia posúdi každý plán obnovy a odolnosti do dvoch mesiacov a v prípade kladného posúdenia vypracuje návrh *vykonávacieho rozhodnutia Rady*, ktorý má napokon prijať Rada. Prvé plány obnovy a odolnosti boli prijaté v apríli 2021, posúdené Komisiou v júni 2021 a prijaté Radou v júli 2021.

Počas tohto obdobia Komisia aktívne spolupracovala so všetkými stranami, a najmä s členskými štátmi, aby zabezpečila rýchly a ambiciózný program reforiem a investícií v celej EÚ. Komisia okamžite po uverejnení svojho návrhu nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti začala spolupracovať s členskými štátmi s cieľom vysvetliť právne ustanovenia a diskutovať o nich, ako aj usmerniť ich pri príprave vlastných plánov obnovy a odolnosti. Komisia na základe návrhu nariadenia v septembri 2020 uverejnila prvé usmernenie pre členské štáty, ktoré im pomohlo pri príprave plánov. Na základe konečného znenia nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti bolo v januári 2021 uverejnené aktualizované usmernenie, ktoré tvorilo základ konečných návrhov plánov obnovy a odolnosti. Komisia poskytla aj iné písomné usmernenia, napr. zoznam na vlastné posúdenie kontrolných systémov, a poskytla stovky písomných a oveľa viac slovných odpovedí na otázky členských štátov položených na bilaterálnej úrovni alebo vo formátoch

Rady (predovšetkým v rámci skupiny odborníkov vytvorenej na tento účel) a zorganizovala výmeny na podporu spolupráce a spoločných projektov.

Komisia sa zúčastňovala aj na dvojmesačných dialógoch o obnove a odolnosti a častejšie organizovala zasadnutia pracovnej skupiny s Európskym parlamentom, ako aj v rôznych pracovných skupinách Rady. Komisia podrobne a pravidelne informovala spoluzákonodarcov aj verejnosť o vývoji Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti prostredníctvom špecializovaného webového sídla, tlačových správ o dôležitých podujatiach, aktívneho uverejňovania rôznych dokumentov so svojou analýzou – ako je podrobný pracovný dokument útvarov Komisie, v ktorom sa uvádza posúdenie každého plánu obnovy a odolnosti – a uverejnila všetky prezentácie poskytnuté Rade alebo Parlamentu.

V rámci Komisie je Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti činnosťou medzi rôznymi generálnymi riaditeľstvami, v rámci ktorej sa spájajú politické a praktické odborné znalosti zo všetkých útvarov.

b) Stanovisko Komisie ku kľúčovým pripomienkam a odporúčaniam EDA

Komisia víta kladné zistenia EDA týkajúce sa jej práce na posúdení.

EDA v celej správe konštatuje, že Komisia vykonala komplexnú a dôkladnú prácu na kritériách posudzovania. EDA vo svojich pripomienkach zdôrazňuje prvky, v ktorých by Komisia mohla zlepšiť svoju dokumentáciu procesu posudzovania, čo sa Komisia zaväzuje vykonať čo najskôr.

Komisia takisto poznamenáva, že niektoré riziká a obmedzenia, na ktoré poukázal EDA, pramenia z návrhu samotného Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. EDA napríklad poukazuje na niektoré nejasnosti v súvislosti so skutočným vykonávaním opatrení v plánoch obnovy a odolnosti, čo sa dá očakávať, keďže tento audit sa v zásade vzťahuje na posúdenie národných plánov obnovy a odolnosti *ex ante*. Hoci EDA považuje posúdenie Komisie za dôkladné, posúdenia plánov obnovy a odolnosti sú vzhľadom na ich povahu *ex ante* založené na informáciách dostupných v čase predloženia plánov obnovy a odolnosti.

Komisia úplne alebo čiastočne prijíma všetky odporúčania EDA.

c) Najnovší relevantný vývoj a ďalšie kroky

Komisia v máji 2022 v nadväznosti na výzvy Európskej rady na prijatie opatrení s cieľom znížiť závislosť od ruskej energie z fosílnych palív po invázii Ruska na Ukrajinu uverejnila plán REPowerEU. Plán REPowerEU predstavuje ambiciózne úsilie znížiť závislosť Európy od ruských fosílnych palív a urýchliť energetickú transformáciu. Na jeho vykonanie Komisia navrhla ciele zmeny nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti vrátane pridania kapitoly REPowerEU do každého plánu obnovy a odolnosti. V návrhu sa takisto uvádza dodatočné financovanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti vo forme finančných prostriedkov získaných prostredníctvom trhovej stabilizačnej rezervy systému obchodovania s emisiami a z iných programov zdieľaného riadenia Únie. O predmetnom návrhu v súčasnosti rokujú spoluzákonodarcovia.

II. ODPOVEDE KOMISIE NA HLAVNÉ PRIPOMIENKY EDA

1. Proces posudzovania

Komisia víta kladné zistenia o svojom procese posudzovania plánov obnovy a odolnosti, ktoré potvrdzujú intenzitu a dôkladnosť práce Komisie, zapojenie odborných znalostí z celej Komisie a že práca Komisie na posúdení bola primeraná.

Pokiaľ ide o výsledovateľnosť posúdenia plánov obnovy a odolnosti Komisiou¹, Komisia poukazuje na veľký a komplexný proces posudzovania: každé posudzovanie plánu obnovy a odolnosti sa začína diskusiami v dostatočnom predstihu pred formálnym predložením plánu obnovy a odolnosti, po ktorých potom nasleduje dvojmesačné formálne obdobie posudzovania, ktoré sa môže v prípade potreby predĺžiť. Záznamy z každého kroku procesu posudzovania sa uchovávajú a poskytli EDA. Každé posudzovanie plánu obnovy a odolnosti sa týka v priemere 90 rôznych reforiem a investícií, z ktorých každá si môže vyžadovať zapojenie rôznych odborníkov Komisie. Ako zdôrazňuje EDA, posudzovanie zahŕňa hlavný tím pre jednotlivú krajinu, ktorý si každý deň vymieňal informácie s orgánmi členského štátu a odborníkmi z celej Komisie.

Posudzovanie plánov obnovy a odolnosti je v podstate založené na tisícoch dokumentov a výmen informácií. Komisia zabezpečuje dôkladný proces a sleduje všetky relevantné príspevky. Posudzovanie má dynamický charakter, keďže počas celého obdobia posudzovania Komisia vyžaduje dodatočné informácie a členské štáty môžu v prípade potreby svoj plán revidovať.

Pokiaľ ide o usmernenia a štandardizovaný proces², Komisia vypracovala komplexné usmernenia k procesu posudzovania plánov obnovy a odolnosti. Napriek tomu sa Komisia domnieva, že prístup založený na kontrolných zoznamoch nie je realizovateľný vzhľadom na kvalitatívnu povahu posudzovania a rozmanitosť plánov obnovy a odolnosti a v nich obsiahnutých opatrení;

Pokiaľ ide o podporu členskými štátmi³, Komisia vynaložila značné úsilie na to, aby poskytla včasné, jasné a komplexné usmernenia doplnené individuálnou rozsiahlou podporou za každý členský štát. Komisia konkrétne uverejnila dva podrobné usmerňovacie dokumenty k navrhovaniu plánov obnovy a odolnosti, jeden uverejnila na základe návrhu nariadenia v septembri 2020 a druhý na základe konečného právneho textu v januári 2021. Po uverejnení usmerňovacieho dokumentu v januári 2021 bolo zorganizované celodenné školenie so všetkými členskými štátmi. S každým členským štátom sa viedol pravidelný bilaterálny dialóg minimálne od jesene 2020 a Komisia poskytla horizontálne usmernenia a odpovedala na otázky e-mailom prostredníctvom webového sídla určeného na otázky a odpovede a vo všetkých dostupných formátoch Rady. Komisia takisto podporovala synergie medzi plánmi obnovy a odolnosti prostredníctvom hlavných projektov a podnecovaním členských štátov, aby počítali so spoločnými opatreniami, ako sú príspevky k *dôležitým projektom spoločného európskeho záujmu*, ktoré boli zahrnuté do viacerých plánov.

¹ Pozri bod 33 osobitnej správy EDA.

² Pozri body 31 až 33 osobitnej správy EDA.

³ Pozri body 34 až 39 osobitnej správy EDA.

2. Posúdenie šiestich pilierov a príspevku k plneniu odporúčaní pre jednotlivé krajiny

EDA vyzdvihuje to, že Komisia dôkladne posúdila príspevok každého plánu obnovy a odolnosti k šiestim pilierom nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a k odporúčaniam pre jednotlivé krajiny. EDA takisto potvrdzuje posúdenie šiestich pilierov a odporúčaní pre jednotlivé krajiny Komisiou v prípade šiestich členských štátov vo svojej vzorke.

Pokiaľ ide o príspevok plánov obnovy a odolnosti k šiestim pilierom⁴, Komisia zdôrazňuje, že príspevok odhadovaných nákladov k pilierom bol jednou, nie však jedinou úvahou pri posudzovaní toho, či je príspevok k šiestim pilierom vyvážený. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti je určený na podporu tak investícií, ako aj reforiem, pričom reformy často nemajú žiadne priame náklady. Ak by Komisia založila posudzovanie vyváženosti len na odhadovaných nákladoch, prehliadla by v tomto posúdení vplyv reforiem. Posúdenie Komisie je úplne v súlade s kritériom posudzovania uvedeným v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti, v ktorom sa vyžaduje, aby plán predstavoval komplexnú a primerane vyváženú reakciu na hospodársku a sociálnu situáciu členského štátu bez toho, aby sa vzťahoval na akékoľvek odhadované náklady (na rozdiel od kritérií týkajúcich sa cieľov zelenej a digitálnej transformácie). Komisia takisto zdôrazňuje, že jej podávanie správ o hodnotiacej tabuľke obnovy a odolnosti v súlade s nariadením poskytuje odhad podielu výdavkov prispievajúcich k jednotlivým pilierom.

Pokiaľ ide o príspevok plánov obnovy a odolnosti k plneniu odporúčaní pre jednotlivé krajiny⁵, EDA potvrdzuje posúdenie Komisie. Komisia zdôrazňuje, že v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa takisto výslovne predpokladá, že sa musia riešiť „všetky alebo významná podskupina“ príslušných odporúčaní pre jednotlivé krajiny, a to aj pri zohľadnení finančného príspevku a (v relevantných prípadoch) požadovaného úveru. Niektoré členské štáty sa teda úplne v súlade s nariadením o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti rozhodli v rámci plánu obnovy a odolnosti riešiť významnú podskupinu odporúčaní pre jednotlivé krajiny. Komisia je presvedčená, že jej posúdenie túto skutočnosť prezentuje transparentným spôsobom.

3. Posúdenie dodržiavania zásady „nespôsobať významnú škodu“

EDA konštatoval, že Komisia zaistila, aby sa kontrolné zoznamy členských štátov týkajúce sa zásady „nespôsobať významnú škodu“ zaoberali environmentálnymi cieľmi, a že Komisia si vo väčšine prípadov vyžiadala ďalšie informácie, v prípade potreby požiadala o zmierňujúce opatrenia a požadovala, aby sa z plánov obnovy a odolnosti odstránili opatrenia, ktoré nie sú v súlade so zásadou „nespôsobať významnú škodu“. Zistenia EDA dokazujú, že Komisia zaistila dôkladné a účinné posúdenie dodržiavania zásady „nespôsobať významnú škodu“, ktoré viedlo podľa potreby buď k vylúčeniu opatrení alebo k ich zmene.

Pokiaľ ide o rozhodnutie členských štátov vykonávať opatrenia vylúčené z plánov obnovy a odolnosti prostredníctvom vnútroštátnych prostriedkov⁶, Komisia zdôrazňuje, že jej posúdenie sa nevyhnutne obmedzuje na opatrenia, ktoré sú zahrnuté v pláne obnovy a odolnosti. Nariadením o Mechanizme

⁴ Pozri bod 44 osobitnej správy EDA.

⁵ Pozri body 48 až 53 osobitnej správy EDA.

⁶ Pozri bod 58 osobitnej správy EDA.

na podporu obnovy a odolnosti sa Komisii neposkytuje právo ani možnosť zaviazat' členské štáty dodržiavaním zásady „nespôsobať významnú škodu“ v prípade opatrení, ktoré sa netýkajú plánu obnovy a odolnosti.

Komisia zdôrazňuje, že kvantifikácia možného vplyvu v kontrolných zoznamoch týkajúcich sa zásady „nespôsobať významnú škodu“⁷ sa ani nevyžaduje, ani by nebola vždy pre členské štáty zmysluplná či dokonca možná. Komisia sa nedomnieva, že chýbajúca kvantifikácia sťažila posúdenie súladu so zásadou „nespôsobať významnú škodu“, a nevidí žiadne odôvodnenie ani dôkazy, prečo by takáto kvantifikácia priniesla významnú pridanú hodnotu v porovnaní so súčasnými prevažne kvalitatívnymi opismi a vysvetleniami.

Pokiaľ ide o zmierňujúce opatrenia⁸, Komisia poznamenáva, že v prípade potreby navrhla, aby sa zahrnuli do vykonávacieho rozhodnutia Rady, čím sa teda stanovila právna povinnosť, ktorú musia členské štáty splniť a ktorú bude Komisia posudzovať v čase predloženia žiadosti o platbu v prípade príslušného mílnika alebo cieľa. Ak by sa však každé zmierňujúce opatrenie vnímalo ako požiadavka, ktorá sa má splniť, napr. aj v prípade, keď by jeho vykonanie nebolo spochybnené, viedlo by to k zbytočnému a nadmernému administratívnemu zaťaženiu.

4. Posúdenie príspevku opatrení k zelenej a digitálnej transformácii

Komisia víta zistenia EDA, ktoré potvrdzujú, že Komisia zaistila dôkladné posúdenie príspevku plánov obnovy a odolnosti k zelenej a digitálnej transformácii. Členský štát každému príslušnému opatreniu priradil klimatické a digitálne označenie, ktoré overila Komisia. V prípade potreby Komisia navrhla opravy alebo požadovala podrobnejšie uplatňovanie klimatického a digitálneho označenia len na príslušné „čiastkové opatrenia“.

5. Posúdenie odhadov nákladov na plány obnovy a odolnosti

V súvislosti s plánom obnovy a odolnosti sa posúdenie odhadovaných nákladov na opatrenie vykonáva len *ex ante* s cieľom určiť celkové náklady na plán obnovy a odolnosti. Na základe toho sa potom na plán obnovy a odolnosti členského štátu pridelí celkový alebo nižší ako celkový maximálny finančný príspevok. V súlade s logikou nástroja založenou na výkonnosti odhady nákladov priamo *neovplyvňujú* neskoršie platby. Komisia však zaručila, že informácie poskytnuté na účely odhadov nákladov boli v súlade s úrovňou ambícií očakávanou pre súvisiace mílniky a ciele, napr. ak sa v odhade nákladov uvádzal očakávaný počet položiek (napr. solárnych panelov), ktoré sa majú dokončiť, toto bolo základom pre súbor cieľov pre toto opatrenie (napr. solárna kapacita, ktorá sa má inštalovať).

Pokiaľ ide o postupy⁹, Komisia víta zistenia EDA, že Komisia prísne uplatňovala kritériá z nariadenia a vlastné vnútorné usmernenie k posudzovaniu nákladov na opatrenia. Komisia zaistila konzistentné uplatňovanie kritérií a s cieľom zabezpečiť spravodlivé zaobchádzanie zaviedla jasnú metódu stanovenia celkového hodnotenia v prípade nákladového kritéria pre každý plán obnovy a odolnosti. Komisia poznamenáva, že EDA konštatoval, že požiadavky na dosiahnutie hodnotenia A (vysoká

⁷ Pozri bod 60 osobitnej správy EDA.

⁸ Pozri bod 61 osobitnej správy EDA.

⁹ Pozri bod 69 osobitnej správy EDA.

primeranosť a hodnovernosť odhadu nákladov) mohli byť pomerne ambiciózne a že žiadne takéto hodnotenie preto nebolo pridelené nijakému z dosiaľ posudzovaných plánov obnovy a odolnosti. Všetky plány obnovy a odolnosti dostali hodnotenie B, ktoré EDA považuje za primerané.

Komisia sa však nedomnieva, že jej kritériá pre pridelenie hodnotenia C (nízka primeranosť a hodnovernosť odhadu nákladov) boli „nízke“. Plán obnovy a odolnosti s hodnotením C má negatívne posúdenie a nemôže sa predložiť Rade na prijatie. V nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa vyžaduje, aby Komisia pri svojom posudzovaní „kon[ala] v úzkej spolupráci s dotknutým členským štátom“. Komisia teda požadovala od každého členského štátu, aby zlepšil svoje odhady nákladov a predložil dodatočné dôkazy a odôvodnenie, kým hodnovernosť a primeranosť odhadu nákladov nedosiahne aspoň hodnotenie B (stredná primeranosť a hodnovernosť odhadu nákladov). EDA skutočne potvrdzuje, že Komisia „v prípade potreby požadovala ďalšie informácie“ a „získala informácie na overenie odhadovaných nákladov“ a ak takéto informácie nedostala, je to transparentne uvedené v jej posúdení a hodnoteniach.

6. Profily vyplácania

Pokiaľ ide o spôsob stanovenia profilov vyplácania¹⁰ – t. j. sumy pridelené na každý súbor míľnikov a cieľov – v súlade s povahou Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti založenou na výkonnosti sa suma vyplácania nemôže spájať so skutočnými vzniknutými nákladmi. V nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa jasne stanovuje metodika určovania celkovej pridelené sumy pre každý členský štát, čo Komisia vykonala transparentným a nestranným spôsobom. Nestanovuje sa v ňom však metodika určovania konkrétneho profilu vyplácania, v ktorom sa spája konkrétna vyplatená suma s konkrétnym súborom míľnikov a cieľov, ktoré sa majú dosiahnuť. V súlade s požiadavkou konať „v úzkej spolupráci s dotknutým členským štátom“ Komisia rokovala o profile vyplácania s každým členským štátom na základe návrhu daného členského štátu. Profil vyplácania, ktorý Komisia navrhne Rade a o ktorom napokon Rada rozhodne, teda odzrkadľuje niekoľko faktorov vrátane vnútroštátnych finančných potrieb a rozpočtového plánovania a podiel míľnikov a cieľov v každej splátke, ako aj ich relatívny význam.

Komisia zdôrazňuje, že profil vyplácania neobmedzuje spôsob určovania akýchkoľvek možných súm neskorších čiastočných platieb, ktoré musia byť úmerné výkonnosti členského štátu. Komisia sa preto nedomnieva, že by opísaný prístup sťažoval prípadné určenie úmerného zníženia.

7. Posúdenie míľnikov a cieľov

EDA konštatuje, že posúdenie míľnikov a cieľov Komisiou bolo komplexné. EDA poznamenáva, že proces viedol k jasnejším opisom míľnikov a cieľov v porovnaní s opismi, ktoré členské štáty navrhli na začiatku, a k presnejšej formulácii. V relevantných prípadoch sa ciele a míľniky konsolidovali alebo urobili podrobnejšími v porovnaní s prvým návrhom členského štátu, čím sa zaistilo pokrytie rôznych fáz vykonávania a celkový zvládnuteľný počet.

V súvislosti s dokumentačnou stopou týkajúcou sa posúdenia míľnikov a cieľov¹¹ bola Komisia schopná preukázať spoľahlivú a rozsiahlu dokumentačnú stopu svojho posúdenia. Každý konečný plán obnovy a odolnosti obsahuje všeobecne vyše 200 míľnikov a cieľov s priemerom 325 konečných míľnikov a cieľov v prípade šiestich členských štátov vo vzorke EDA (vybratých na

¹⁰ Pozri body 73 až 76 osobitnej správy EDA.

¹¹ Pozri bod 81 osobitnej správy EDA.

základe veľkosti plánu obnovy a odolnosti). V niektorých prípadoch obsahujú počiatkové návrhy členských štátov niekoľko tisíc možných míľnikov a cieľov.

Vzhľadom na povahu posudzovania¹² Komisia poznamenáva, že uplatnila kvalitatívne posudzovanie na základe noriem stanovených v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti, a nie porovnávacie posudzovanie. Komisia zabezpečila konzistentné navrhovanie míľnikov a cieľov v celom vykonávacom rozhodnutí Rady prostredníctvom vnútorných usmernení a kontroly dvomi horizontálnymi útvarmi, ale poznamenáva, že porovnávacie posudzovanie sa v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti neuvádza. Ako sa stanovuje v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti, národný plán obnovy a odolnosti by sa mal merať na základe noriem stanovených v tomto nariadení, a nie posudzovať porovnaním s iným plánom obnovy a odolnosti, ktorý odráža odlišné pridelené finančné prostriedky a odlišné výzvy a priority.

Pokiaľ ide o pokrytie hlavných fáz vykonávania jednotlivých reforiem a investícií míľnikom alebo cieľom¹³, Komisia poznamenáva, že v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa žiadna takáto požiadavka nestanovuje. Hoci sa Komisia prostredníctvom svojich vnútorných noriem usilovala zaistiť dobré pokrytie, vyžadovanie úplného pokrytia každej hlavnej fázy všetkých opatrení by viedlo k nadmernému počtu míľnikov a cieľov. Okrem toho hlavná fáza vykonávania malých investícií alebo menej významnej reformy nemusí mať rovnakú dôležitosť ako fáza vykonávania veľkých investícií alebo významnejšej reformy. Komisia je preto presvedčená, že konečné pokrytie je riadne odôvodnené a vytvára rovnováhu medzi meraním dôležitého pokroku a zvládnuteľným celkovým zaťažením súvisiacim s podávaním správ. Komisia uplatnila aj všeobecné normy, napríklad že vo všeobecnosti platí, že každá legislatívna reforma má míľnik súvisiaci s nadobudnutím účinnosti príslušného právneho predpisu a že sa vo všeobecnosti na investície vzťahuje konečný výstupný cieľ.

Komisia v súvislosti s konečným dátumom, ktorým je august 2026¹⁴, poznamenáva, že reformy a investície si v niektorých prípadoch vyžadujú dlhšie prípravné práce a ich vykonanie si vyžaduje čas a členské štáty neboli v každom prípade schopné sa zaviazat', že vykonávanie dokončia do augusta 2026. Napríklad prípravné práce na veľkých opatreniach, ktoré si vyžadujú konzultácie so zainteresovanými stranami alebo posúdenie vplyvov na životné prostredie, môžu trvať niekoľko rokov. Keby Komisia vylúčila všetky investície a reformy s harmonogramom vykonania, ktorý môže presiahnuť august 2026, viedlo by to k vylúčeniu mnohých veľkých investícií z plánov obnovy a odolnosti.

Pokiaľ ide o osobitné míľniky a ciele každého plánu obnovy a odolnosti¹⁵, Komisia poznamenáva, že míľniky a ciele musia v podstate najprv navrhnuť členské štáty, a preto odrážajú vnútroštátne administratívne postupy. Komisia zabezpečila jednotný prístup k požiadavkám, ktoré majú členské štáty splniť, a bude pokračovať v zabezpečení rovnakého zaobchádzania pri posudzovaní žiadostí o platbu. Najmä vtedy, ak je súčasťou míľnika kvantitatívny prvok, očakáva sa, že sa takáto požiadavka posúdi počas spracovania žiadosti o platbu.

¹² Pozri bod 81 osobitnej správy EDA.

¹³ Pozri body 83 až 84 osobitnej správy EDA.

¹⁴ Pozri body 85 až 86 osobitnej správy EDA.

¹⁵ Pozri body 90 až 93 osobitnej správy EDA.

8. Posúdenie monitorovacích a kontrolných systémov

Komisia víta kladné zistenia EDA, v ktorých sa vyzdvihuje komplexné a dôkladné posúdenie kontrolných systémov zavedených členskými štátmi. Komisia si podľa potreby vyžiadala ďalšie informácie a ak to bolo nevyhnutné, trvala na dodatočných reformách a zodpovedajúcich míľnikoch a cieľoch v snahe zaistiť, aby sa vhodné kontrolné systémy zaviedli v plnom rozsahu.

Pokiaľ ide o povahu posúdenia monitorovacích a kontrolných systémov ako posúdenia *ex ante*¹⁶, v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa výslovne uvádza posúdenie *ex ante*. Čo sa týka všetkých ostatných častí posúdenia plánu obnovy a odolnosti, kritérium kontroly sa preto posudzuje na základe systémov opísaných v plánoch obnovy a odolnosti. Komisia napriek tomu zaistila dôkladné posúdenie systémov opísaných členskými štátmi, ktorých časti už boli často zavedené. O kontrolnom systéme sa v každom prípade podrobne diskutovalo s členským štátom a Komisia si vyžiadala ďalšie informácie a písomné záväzky týkajúce sa konkrétnych dôležitých prvkov kontrolných systémov každého členského štátu, čím sa zabezpečilo dôkladné a opodstatnené posúdenie.

Komisia sa nedomnieva¹⁷, že posúdenie kontrolných systémov *pred* ich zavedením (ktoré, ako už bolo uvedené, sa výslovne predpokladá v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti) znamená riziká pre finančné záujmy Únie. Po prvé, Komisia poznamenáva, že finančné prostriedky z RRF sa v každom prípade majú implementovať v súlade s právom EÚ a vnútroštátnym právom a že členské štáty sú zodpovedné za ochranu finančných záujmov Únie. Ak členský štát poruší svoje povinnosti, Komisia môže znížiť finančnú podporu a v prípade potreby pozastaviť alebo späťne vymáhať finančné prostriedky až do výšky 100 % finančných príspevkov alebo úverovej podpory. Komisia preto v každom prípade môže prijať opatrenie, ak členský štát nezavedie vhodné kontrolné systémy. Po druhé, povaha posúdenia kontrolných systémov *ex ante*, ktoré sa predpokladá v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti, sa podobne využíva pri iných programoch EÚ, v prípade ktorých sa systémy posudzujú pred ich (úplným) zavedením.

Pokiaľ ide o dodatočné míľniky schválené pre kontrolné systémy¹⁸, Komisia zdôrazňuje, že takéto dodatočné míľniky sa týkajú prvkov kontrolného systému, ktoré sa môžu posilniť, ale ktoré nespochybňujú primeranosť kontrolných systémov stanovených v plánoch. V nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti sa výslovne uvádza možnosť Komisie navrhnúť takéto dodatočné opatrenia. Musia sa splniť pri prvej platbe, a preto vôbec nepredstavujú riziko, ale skôr dodatočnú záruku správneho zavedenia kontrolných systémov.

Komisia zdôrazňuje, že sa zaviazala vykonať a začala vykonávať audity systémov s cieľom zabezpečiť, aby vnútroštátne kontrolné systémy spĺňali požiadavky nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti a hlavné požiadavky stanovené v dohode o financovaní podpísanej s každým členským štátom. A preto, hoci posudzovanie plánu obnovy a odolnosti má nevyhnutne povahu *ex ante*, Komisia zabezpečuje, aby mal každý členský štát počas vykonávania zavedené primerané kontrolné systémy.

¹⁶ Pozri body 103 až 104 a body 106 až 111 osobitnej správy EDA.

¹⁷ Pozri bod 111 osobitnej správy EDA.

¹⁸ Pozri bod 111 osobitnej správy EDA.

III. ODPOVEDE KOMISIE NA ZÁVERY A ODPORÚČANIA EDA

1. Odporúčanie 1 – Zlepšiť postupy posudzovania a skvalitniť dokumentáciu

Komisia by mala:

- a) ďalej zlepšovať postup pri budúcich posudzovaniach s cieľom zaistiť dodržiavanie všetkých krokov procesu a úplné zohľadnenie kvalitatívnych častí hodnotenia;

Cieľový dátum vykonania odporúčania EDA: pre všetky budúce posúdenia.

Komisia **prijíma** toto čiastkové odporúčanie.

Komisia už zaviedla podrobné vnútorné usmernenia, vzory a postupy. Komisia súhlasí s tým, že bude naďalej prispôsobovať svoje usmernenia a postupy.

Komisia berie na vedomie a víta záver EDA¹⁹, „posúdenie plánov obnovy a odolnosti Komisiou bolo vzhľadom na zložitosť procesu a časové obmedzenia celkovo primerané“ a „že Komisia viedla proces hodnotenia účinne“. Komisia vynaložila značné úsilie na zabezpečenie dôkladného, spravodlivého, transparentného a konzistentného procesu posudzovania, ktorý výrazne presahuje rámec požiadaviek nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti. Komisia preto môže súhlasiť s tým, že bude naďalej zabezpečovať štandardizovaný a nestranný proces, ale vníma obmedzený priestor pre *ďalšie* štandardizovanie svojho existujúceho procesu.

- b) zabezpečiť, aby dokumentácia záverečného hodnotenia a dôvody, ktoré k nemu viedli, boli riadne zdokumentované a kľúčové dokumenty ľahko vyhľadateľné, aby sa zvýšila transparentnosť a efektívnosť procesu.

Cieľový dátum vykonania odporúčania EDA: pre všetky budúce posúdenia.

Komisia **prijíma** toto čiastkové odporúčanie.

2. Odporúčanie 2 – Podporovať výmenu osvedčených postupov medzi členskými štátmi

S cieľom podporiť výmenu osvedčených postupov medzi členskými štátmi počas vykonávania plánov obnovy a odolnosti by Komisia mala aktívne uľahčovať výmenu názorov na otázky spoločného záujmu medzi orgánmi členských štátov.

¹⁹ Pozri bod 112 osobitnej správy EDA.

Cieľový dátum vykonania odporúčania EDA: počas vykonávania plánov obnovy a odolnosti.

Komisia **prijíma** toto odporúčanie, pričom konštatuje, že takáto výmena už prebieha prostredníctvom organizovania pravidelných zasadnutí neformálnej pracovnej skupiny odborníkov. V prípade osobitných tematických výmen sú už k dispozícii nástroje, napríklad Nástroj technickej podpory a tematické alebo odvetvové pracovné skupiny, ktoré sa pravidelne stretávajú a diskutujú aj o opatreniach v plánoch obnovy a odolnosti. Takáto výmena osvedčených postupov sa už začala a bude sa priebežne realizovať.

3. Odporúčanie 3 – Sledovanie prínosu vykonaných opatrení k plneniu odporúčaní pre jednotlivé krajiny

Počas vykonávania plánov obnovy a odolnosti by Komisia mala:

- a) *zosúladiť podávanie správ o pokroku v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti s podávaním správ v kontexte európskeho semestra s cieľom zabezpečiť, aby sa primerane sledovali všetky odporúčania pre jednotlivé krajiny vrátane tých, ktoré nie sú priamo uvedené v plánoch obnovy a odolnosti;*

Cieľový dátum vykonania EDA: od roku 2022.

Komisia **prijíma** toto čiastkové odporúčanie.

Odporúčania pre jednotlivé krajiny sa dodržiavajú v kontexte európskeho semestra a podávanie správ v rámci semestra a Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti je zosúladené.

- b) *v existujúcom rámci podávania správ v rámci európskeho semestra poskytovať informácie o tom, do akej miery Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti prispieva k plneniu odporúčaní pre jednotlivé krajiny.*

Cieľový dátum vykonania EDA: od roku 2022.

Komisia **prijíma** toto čiastkové odporúčanie a začala ho vykonávať.

Členské štáty ako súčasť pravidelného podávania správ v rámci semestra podávajú správy aj o vykonávaní príslušných opatrení v plánoch obnovy a odolnosti a Komisia vo svojich dokumentoch týkajúcich sa semestra zohľadňuje pokrok dosiahnutý v súvislosti s týmito opatreniami. Medzi informačným systémom, ktorý používajú členské štáty na podávanie správ o odporúčaníach pre jednotlivé krajiny, a informačným systémom, ktorý členské štáty používajú na podávanie správ o plánoch obnovy a odolnosti, bolo vytvorené prepojenie s cieľom zabezpečiť primerané podávanie správ a zabrániť duplicitnej práci členských štátov. Každé opatrenie v pláne obnovy a odolnosti bolo označené pri jednom alebo viacerých príslušných odporúčaníach pre jednotlivé krajiny adresovaných členskému štátu.

Pokiaľ ide o záver EDA, že „v niektorých dôležitých aspektoch odporúčaní pre jednotlivé krajiny zostali nedostatky [– t]o sa týka najmä odporúčaní pre jednotlivé krajiny na rok 2019“²⁰, Komisia sa odvoláva na svoje uvedené pripomienky a zdôrazňuje, že každý plán obnovy a odolnosti musí riešiť buď všetky, alebo „významnú podskupinu“ odporúčaní pre jednotlivé krajiny, čo sa musí zohľadniť kvalitatívnym spôsobom, najmä z hľadiska finančných príspevkov a (v relevantných prípadoch) požadovaného úveru, iných opatrení, ktoré sa plánujú vykonávať mimo Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, alebo počtu vydaných odporúčaní.

4. Odporúčanie 4 – Zlepšiť transparentnosť a monitorovanie zásady „nespôsobať významnú škodu“

Komisia by mala:

- a) *požiadat členské štáty, aby v prípade potreby poskytli kvantitatívny odhad vplyvu opatrení na životné prostredie na účely budúceho vlastného posudzovania dodržiavania zásady „nespôsobať významnú škodu“, a ak ho poskytnú, mala by ho zohľadniť pri posudzovaní;*

Cieľový dátum vykonania odporúčania EDA: pre všetky budúce posúdenia.

Komisia **prijíma** toto čiastkové odporúčanie.

Komisia v súvislosti so záverom²¹ a odporúčaním poznamenáva, že v nariadení sa takáto kvantifikácia vplyvu na životné prostredie nevyžaduje. Napriek tomu Komisia súhlasí s tým, že požiadat členské štáty, aby v prípade potreby vždy poskytli kvantitatívne posúdenie. Keď bude takáto kvantifikácia poskytnutá, Komisia zvaží tieto informácie pri svojom posudzovaní súladu so zásadou „nespôsobať významnú škodu“. Komisia poznamenáva, že toto môže uplatniť len na budúce predloženia plánov obnovy a odolnosti.

- b) *zahrnúť zmierňujúce opatrenia medzi míľniky a ciele, ak sa považujú za relevantné pre kladné posúdenie opatrenia vzhľadom na zásadu „nespôsobať významnú škodu“, a počas vykonávania kontrolovať plnenie podmienok zahrnutých v týchto míľnikoch a cieľoch.*

Cieľový dátum vykonania odporúčania EDA: pre všetky budúce posúdenia od roku 2022.

Komisia **čiastočne prijíma** toto čiastkové odporúčanie.

Pokiaľ ide o záver aj odporúčanie, Komisia zdôrazňuje, že takéto požiadavky už boli zahrnuté ako súčasť míľnika alebo cieľa vždy, keď sa uvedené požiadavky považovali za nevyhnutné na zabezpečenie súladu opatrenia so zásadou „nespôsobať významnú škodu“. Všeobecný prístup spočívajúci v zahrnutí každého zmierňujúceho opatrenia ako súčasť míľnika alebo cieľa (alebo ako jeho vlastný míľnik alebo cieľ) (aj keď sa už nepredpokladá, že vykonávanie opatrenia plánu spôsobí významnú škodu) by viedol k značnému administratívne úsiliu v prípade opatrení, ktoré už sú

²⁰ Pozri bod 116 osobitnej správy EDA.

²¹ Pozri bod 117 osobitnej správy EDA.

posúdené ako opatrenia, pri ktorých sa predpokladá, že sa zabezpečí, aby nespôsobili významnú škodu na environmentálnych cieľoch, v súlade s príslušným kritériom posudzovania uvedeným v nariadení o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti.

Komisia preto súhlasí, že bude naďalej zahŕňať zmierňujúce opatrenia ako súčasť míľnikov a cieľov v tých prípadoch, keď analýza zásady „nеспôsobať významnú škodu“ *ex ante* neprinesie dostatočnú istotu o súlade so zásadou „nеспôsobať významnú škodu“, pričom je potrebné overovať určité aspekty počas fázy vykonávania s cieľom zabezpečiť súlad so zásadou „nеспôsobať významnú škodu“. Komisia však považuje systematické zahrnutie *všetkých* zmierňujúcich opatrení, ktoré boli zahrnuté do vlastného posudzovania členského štátu alebo zvažované pri posudzovaní, za nerealizovateľné. Komisia takisto súhlasí s tým, že posúdi, či členský štát splnil takéto podmienky zahrnuté v míľnikoch a cieľoch pri predložení žiadosti o platbu vrátane tohto osobitného míľnika alebo cieľa.

5. Odporúčanie 5 – Zabezpečiť jasné mechanizmy overovania míľnikov a cieľov a ich primerané vymedzenie

Komisia by mala:

a) zahrnúť do operačnej dohody jasné mechanizmy overovania míľnikov a cieľov, aby bolo možné jednoznačné posúdenie ich plnenia;

Cieľový dátum vykonania EDA: do polovice roku 2023.

Komisia **prijíma** toto čiastkové odporúčanie.

b) zabezpečiť, aby boli míľniky a ciele primerane vymedzené, najmä aby boli dostatočne jasné, odrážali kľúčové fázy realizácie a boli vymedzené konzistentne vo všetkých členských štátoch, pričom by a mal brať ohľad na špecifiká jednotlivých plánov obnovy a odolnosti.

Cieľový dátum vykonania odporúčania EDA: pre všetky budúce posúdenia.

Komisia **prijíma** toto čiastkové odporúčanie.

Komisia napriek tomu v súvislosti s odporúčaním a záverom²² poznamenáva, že míľniky a ciele nie sú určené na to, aby boli porovnateľné, ale skôr na meranie pokroku pri vykonávaní konkrétnej reformy alebo konkrétnych investícií v konkrétnom členskom štáte. Môžu sa teda medzi jednotlivými členskými štátmi líšiť.

²² Pozri bod 119 osobitnej správy EDA.

6. Odporúčanie 6 – Overovať dodržiavanie konkrétnych míľnikov monitorovania a kontroly a podporovať využívanie systému Komisie na hĺbkovú analýzu údajov a hodnotenie rizika

Komisia by mala:

a) dôkladne kontrolovať uspokojivé plnenie a včasné vykonávanie konkrétnych míľnikov týkajúcich sa monitorovacích a kontrolných systémov;

b) nabádať všetky členské štáty, aby používali nástroj Komisie na hĺbkovú analýzu údajov a hodnotenie rizika.

Cieľový dátum vykonania EDA: koniec roku 2023.

Komisia **prijíma** obe čiastkové odporúčania.