



# ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE

## NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča  
„Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in  
odpornost, ki jo je izvedla Komisija“

# Kazalo

I. ODGOVORI KOMISIJE NA KRATKO .....	3
(a) Splošni uvod .....	3
(b) Stališče Komisije o ključnih opažanjih in priporočilih Evropskega računskega sodišča .....	4
(c) Relevanten najnovejši razvoj dogodkov in naslednji koraki .....	4
II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA .....	5
1. Postopek ocenjevanja .....	5
2. Ocena šestih stebrov in prispevka k obravnavanju priporočil za posamezne države .....	6
3. Ocena načela, da se ne škoduje bistveno .....	6
4. Ocena prispevka ukrepov k zelenemu in digitalnemu prehodu .....	7
5. Ocena ocenjenih stroškov načrta za okrevanje in odpornost .....	7
6. Profili izplačil .....	8
7. Ocena mejnikov in ciljev .....	8
8. Ocena sistemov spremljanja in kontrole .....	9
III. ODGOVORI KOMISIJE NA ZAKLJUČKE IN PRIPOROČILA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA .....	10
1. Priporočilo 1 – Izboljšanje postopkov ocenjevanja in dokumentacije .....	10
2. Priporočilo 2 – Spodbujanje izmenjave dobrih praks med državami članicami .....	11
3. Priporočilo 3 – Spremljanje prispevka izvedenih ukrepov k priporočilom za posamezne države .....	11
4. Priporočilo 4 – Izboljšanje preglednosti in spremljanja načela, da se ne škoduje bistveno .....	12
5. Priporočilo 5 – Zagotavljanje jasnih mehanizmov preverjanja mejnikov in ciljev ter njihova ustrezna opredelitev .....	13
6. Priporočilo 6 – Preverjanje skladnosti s posebnimi mejniki za spremljanje in kontrolo ter spodbujanje uporabe orodja Komisije za podatkovno rudarjenje in ocenjevanje tveganja .....	14

V tem dokumentu so predstavljeni odgovori Evropske komisije na opažanja iz posebnega poročila Evropskega računskega sodišča v skladu s členom 259 [finančne uredbe](#), ki se objavijo skupaj s posebnim poročilom.

# I. ODGOVORI KOMISIJE NA KRATKO

## (a) Splošni uvod

Pandemija COVID-19 je januarja 2020 dosegla Evropo in kmalu zatem povzročila ne le zdravstveno krizo, ampak tudi obsežne socialne in gospodarske pretrese. Hitro je postalo jasno, da posamezni ukrepi držav članic ne bodo zadostovali ter da bi privedli do razhajanj in tveganj za samo stabilnost posameznih držav članic in Unije kot celote. Nujno je bil potreben odziv na ravni EU, da bi ublažili vpliv na državljane in podjetja, podprli okrevanje po pandemiji in okrepi odpornost proti prihodnjim pretresom. Evropska unija je vzpostavila izredni instrument za izredne razmere: Instrument Evropske unije za okrevanje *NextGenerationEU* je namenjen zbiranju dodatnih 806,9 milijarde EUR poleg rednega proračuna EU na finančnih trgih. Od tega je 83,6 milijarde EUR namenjenih REACT-EU (50,6 milijarde EUR), Skladu za pravični prehod (10,9 milijarde EUR) ter razvoju podeželja, programu InvestEU, programu Obzorje Evropa in RescEU.

Jedro instrumenta *NextGenerationEU* pa je *mehanizem za okrevanje in odpornost* (RRF), iz katerega bo državam članicam izplačanih do 723,8 milijarde EUR v nepovratnih sredstvih in posojilih. Uredba o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost je začela veljati februarja 2021. Manj kot 18 mesecev pozneje je bilo državam članicam izplačanih več kot 100 milijard EUR za podporo okrevanju, spopadanju z učinki pandemije ter podporo državljanom in podjetjem po vsej EU. Mehanizem za okrevanje in odpornost je na širši ravni zagotovil stabilizacijski učinek in pokazal pomembnost evropskega projekta in skupnega evropskega ukrepanja. Mehanizem za okrevanje in odpornost je največji program financiranja v EU doslej in prvi tovrstni program, ki uporablja koncept financiranja na podlagi uspešnosti: mehanizem za okrevanje in odpornost se ne osredotoča na odhodke, temveč je v celoti povezan z doseganjem *rezultatov* v zvezi z mejniki in cilji. V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost bodo plačila izvršena, ko bodo države članice dosegle posebna merila za merjenje napredka, tj. mejnike (kvalitativni dosežki) in cilje (kvantitativni dosežki). Mehanizem za okrevanje in odpornost kot tak je nova vrsta instrumenta, ki zahteva vzpostavitev novih delovnih ureditev, pravil, predlog in postopkov, ki jih je Komisija vzpostavila v rekordnem času.

Uredba o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost določa, da mora vsaka država članica predložiti enotni nacionalni načrt za okrevanje in odpornost, v katerem so predstavljene reforme in naložbe, k izvedbi katerih se država članica zavezuje. Komisija v dveh mesecih oceni vsak načrt za okrevanje in odpornost in, če je ocena pozitivna, pripravi predlog *izvedbenega sklepa Sveta*, ki naj bi ga na koncu sprejel Svet. Prvi načrti za okrevanje in odpornost so bili prejeti aprila 2021, Komisija jih je ocenila junija 2021, Svet pa jih je sprejel julija 2021.

V tem obdobju je Komisija proaktivno sodelovala z vsemi stranmi in zlasti z državami članicami, da bi zagotovila hiter in ambiciozen program reform in naložb po vsej EU. Komisija se je takoj po objavi svojega predloga uredbe o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost povezala z državami članicami, da bi pojasnila pravne določbe in razpravljala o njih ter države članice usmerjala pri pripravi njihovih načrtov za okrevanje in odpornost. Komisija je prve smernice za države članice objavila septembra 2020 na podlagi osnutka uredbe, kar je državam članicam pomagalo pri pripravi njihovih načrtov. Januarja 2021 so bile na podlagi končnega besedila uredbe o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost objavljene posodobljene smernice, ki so bile podlaga za pripravo končnega osnutka načrtov za okrevanje in odpornost. Komisija je zagotovila tudi druge pisne smernice, npr. kontrolni seznam za samooceno kontrolnih sistemov, ter na stotine pisnih in še veliko več ustnih odgovorov na vprašanja držav članic, postavljena dvostransko ali v sestavi Sveta (zlasti v okviru skupine strokovnjakov, ustanovljene v ta namen), ter organizirala izmenjave za spodbujanje sodelovanja in skupnih projektov.

Komisija je sodelovala tudi v dvomesečnih dialogih o okrevanju in odpornosti ter na pogostejše organiziranih srečanjih delovne skupine z Evropskim parlamentom, pa tudi v različnih delovnih skupinah Sveta. Komisija je sozakonodajalca in javnost temeljito in redno obveščala o razvoju mehanizma za okrevanje in odpornost prek namenskega spletišča, s sporočili za medije o ključnih dogodkih in proaktivnim objavljanjem različnih dokumentov, v katerih je bila predstavljena njena analiza – kot je podroben delovni dokument služb Komisije, v katerem je bila predstavljena ocena vsakega načrta za okrevanje in odpornost –, ter objavila vse predstavitve, predložene Svetu ali Parlamentu.

V Komisiji je mehanizem za okrevanje in odpornost delovno področje, na katerem delujejo različni generalni direktorati in ki združuje strokovno znanje o politiki in praksi iz vseh služb.

## **(b) Stališče Komisije o ključnih opažanjih in priporočilih Evropskega računskega sodišča**

Komisija pozdravlja pozitivne ugotovitve ERS v zvezi z njenim ocenjevalnim delom.

ERS v svojem poročilu ugotavlja, da je Komisija opravila celovito in temeljito delov v zvezi z merili za ocenjevanje. ERS v svojih opažanjih poudarja elemente, pri katerih bi lahko Komisija izboljšala svojo dokumentacijo o postopku ocenjevanja, za kar se Komisija zavezuje, da bo to izvedla, kolikor je to mogoče.

Komisija navaja tudi, da nekatera tveganja in omejitve, ki jih je izpostavilo ERS, izhajajo iz same zasnove mehanizma za okrevanje in odpornost. ERS na primer poudarja nekatere negotovosti v zvezi z dejanskim izvajanjem ukrepov iz načrtov za okrevanje in odpornost, kar je pričakovano, saj se ta revizija nanaša predvsem na predhodno oceno nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost. Čeprav ERS meni, da je ocena Komisije temeljita, pa predhodne ocene načrtov za okrevanje in odpornost temeljijo na informacijah, ki so bile na voljo v času predložitve načrtov za okrevanje in odpornost.

Komisija v celoti ali delno sprejema vsa priporočila ERS.

## **(c) Relevanten najnovejši razvoj dogodkov in naslednji koraki**

Komisija je maja 2022 po pozivih Evropskega sveta k ukrepanju za zmanjšanje odvisnosti od ruskih fosilnih goriv in po invaziji Rusije na Ukrajino objavila načrt REPowerEU. Načrt REPowerEU je ambiciozno prizadevanje za zmanjšanje odvisnosti Evrope od ruskih fosilnih goriv in pospešitev energetskega prehoda. Komisija je za njegovo izvajanje predlagala ciljno usmerjene spremembe uredbe o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost, vključno z vključitvijo poglavja o načrtu REPowerEU v vsak načrt za okrevanje in odpornost. Predlog zagotavlja tudi dodatno financiranje mehanizma za okrevanje in odpornost v obliki sredstev, zbranih prek rezerve za stabilnost trga v okviru sistema trgovanja z emisijami, in dodatne možnosti prenosa iz drugih programov Unije v okviru deljenega upravljanja. O predlogu trenutno razpravljata sozakonodajalca.

## II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

### 1. Postopek ocenjevanja

Komisija pozdravlja pozitivne ugotovitve v zvezi z njenim postopkom ocenjevanja načrta za okrevanje in odpornost, ki potrjujejo intenzivnost in temeljitost dela Komisije, vključevanje strokovnega znanja in izkušenj v celotni Komisiji ter ustreznost njenega ocenjevalnega dela.

Kar zadeva sledljivost Komisijinega ocenjevanja načrtov za okrevanje in odpornost<sup>1</sup>, Komisija opozarja na obsežen in zapleten postopek ocenjevanja: vsako ocenjevanje načrta za okrevanje in odpornost se začne z razpravami precej pred uradno predložitvijo načrta, temu pa sledi dvomesečno uradno ocenjevalno obdobje, ki se lahko po potrebi podaljša. Evidence za vsak korak postopka ocenjevanja so bile shranjene in posredovane ERS. Vsaka ocena načrta za okrevanje in odpornost se nanaša na povprečno 90 različnih reform in naložb, pri vsaki od teh pa lahko sodelujejo različni strokovnjaki Komisije. Ocenjevanje, kot poudarja ERS, vključuje osrednjo skupino za države, ki je vsakodnevno sodelovala z organi držav članic in strokovnjaki iz celotne Komisije.

Ocena načrta za okrevanje in odpornost na koncu temelji na tisočih dokumentih in izmenjavah. Komisija zagotavlja temeljit postopek in evidentira vse ustrezne prispevke. Ocena je dinamična, saj Komisija v celotnem obdobju ocenjevanja zahteva dodatne informacije, država članica pa lahko po potrebi spremeni svoj načrt.

Kar zadeva smernice in standardiziran postopek<sup>2</sup>, je Komisija oblikovala celovite smernice o postopku ocenjevanja načrta za okrevanje in odpornost. Kljub temu Komisija meni, da pristop, ki temelji na kontrolnem seznamu, ni izvedljiv zaradi kvalitativne narave ocene in raznolikosti načrtov za okrevanje in odpornost ter ukrepov, ki jih vsebujejo.

Kar zadeva podporo državam članicam<sup>3</sup>, si je Komisija zelo prizadevala zagotoviti pravočasne, jasne in celovite smernice skupaj z individualno poglobljeno podporo za države članice. Komisija je zlasti objavila podrobna dokumenta s smernicami za pripravo načrtov za okrevanje in odpornost, enega na podlagi osnutka uredbe septembra 2020, drugega pa na podlagi končnega pravnega besedila januarja 2021. Po objavi dokumenta s smernicami iz januarja 2021 je bilo za vse države članice organizirano celodnevno usposabljanje. Z vsako državo članico je vsaj od jeseni 2020 potekal redni dvostranski dialog, Komisija pa je zagotovila horizontalne smernice in odgovorila na vprašanja po elektronski pošti, prek namenskega spletišča za vprašanja in odgovore ter v vseh razpoložljivih sestavah Sveta. Komisija je spodbujala tudi sinergije med načrti za okrevanje in odpornost prek vodilnih projektov in s spodbujanjem držav članic, da predvidijo skupne ukrepe, kot so prispevki k *pomembnim projektom skupnega evropskega interesa*, ki so bili vključeni v več načrtov.

---

<sup>1</sup> Glej odstavek 33 posebnega poročila ERS.

<sup>2</sup> Glej odstavke 31 do 33 posebnega poročila ERS.

<sup>3</sup> Glej odstavke 34 do 39 posebnega poročila ERS.

## 2. Ocena šestih stebrov in prispevka k obravnavanju priporočil za posamezne države

ERS poudarja, da je Komisija temeljito ocenila prispevek vsakega načrta za okrevanje in odpornost k šestim stebrom uredbe o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost ter priporočilom za posamezne države. ERS tudi potrjuje oceno Komisije za šest stebrov in priporočila za posamezne države za šest držav članic v svojem vzorcu.

Kar zadeva prispevek načrtov za okrevanje in odpornost k šestim stebrom<sup>4</sup>, Komisija poudarja, da je bil prispevek ocenjenih stroškov k stebrom le eden od vidikov pri ocenjevanju, ali je prispevek k šestim stebrom uravnotežen. Mehanizem za okrevanje in odpornost je namenjen podpori tako naložbam kot tudi reformam, ki pogosto nimajo neposrednih stroškov. Če bi Komisija oceno uravnoteženosti oprla le na ocenjene stroške, ne bi upoštevala vpliva reform v tej oceni. Ocena Komisije je popolnoma v skladu z ocenjevalnim merilom iz uredbe o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost, v skladu s katerim mora načrt predstavljati celovit in ustrezno uravnotežen odziv na gospodarske in socialne razmere v državi članici, ne da bi se sklicevali na kakršne koli ocenjene stroške (v nasprotju z merili za zelene in digitalne cilje). Komisija prav tako poudarja, da v skladu z Uredbo njeno poročanje o preglednici kazalnikov okrevanja in odpornosti zagotavlja oceno deleža odhodkov, ki prispevajo k vsakemu stebromu.

Kar zadeva prispevek načrtov za okrevanje in odpornost k obravnavanju priporočil za posamezne države<sup>5</sup>, ERS potrjuje oceno Komisije. Komisija poudarja, da uredba o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost prav tako izrecno določa, da je treba obravnavati „vse ali pomemben del“ ustreznih priporočil za posamezne države, pri čemer je treba upoštevati tudi finančni prispevek in (po potrebi) zaproseno posojilo. Zato so se nekatere države članice popolnoma v skladu z uredbo o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost odločile, da bodo v okviru načrta za okrevanje in odpornost obravnavale pomemben del ustreznih priporočil za posamezne države. Komisija meni, da je v njeni oceni to pregledno predstavljeno.

## 3. Ocena načela, da se ne škoduje bistveno

ERS je ugotovilo, da je Komisija zagotovila, da so bili s kontrolnimi seznamami držav članic za načelo, da se ne škoduje bistveno, obravnavani okoljski cilji, in da je Komisija v večini primerov zahtevala dodatne informacije, po potrebi blažitvene ukrepe in umik ukrepov, ki niso skladni z načelom, da se ne škoduje bistveno, iz načrtov za okrevanje in odpornost. Ugotovitve ERS kažejo, da je Komisija zagotovila temeljito in učinkovito oceno načela, da se ne škoduje bistveno, kar je po potrebi vodilo bodisi do izključitve bodisi do spremembe ukrepov.

Kar zadeva odločitev držav članic za izvajanje ukrepov, izključenih iz načrtov za okrevanje in odpornost, iz nacionalnih sredstev<sup>6</sup>, Komisija poudarja, da je njena ocena nujno omejena na ukrepe, vključene v načrt za okrevanje in odpornost. Uredba o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost Komisiji ne zagotavlja pravice ali možnosti, da bi države članice obvezala, da pri ukrepih, ki niso povezani z načrtom za okrevanje in odpornost, spoštujejo načelo, da se ne škoduje bistveno.

---

<sup>4</sup> Glej odstavek 44 posebnega poročila ERS.

<sup>5</sup> Glej odstavke 48 do 53 posebnega poročila ERS.

<sup>6</sup> Glej odstavek 58 posebnega poročila ERS.

Komisija poudarja, da količinska opredelitev morebitnega vpliva na kontrolnih seznamih za načelo, da se ne škoduje bistveno<sup>7</sup>, ni niti potrebna niti ne bi bila vedno smiselna ali celo izvedljiva za države članice. Komisija meni, da zaradi neobstoja količinske opredelitve ni bilo težko oceniti skladnosti z načelom, da se ne škoduje bistveno, in ne vidi razlogov ali dokazov, zakaj bi takšna količinska opredelitev prinesla znatno dodano vrednost v primerjavi s sedanjimi večinoma kvalitativnimi opisi in pojasnili.

Kar zadeva blažitvene ukrepe<sup>8</sup>, Komisija navaja, da je predlagala, da se ti ukrepi po potrebi vključijo v izvedbeni sklep Sveta, s čimer se določi pravna obveznost, ki jo morajo države članice izpolniti in ki jo bo Komisija ocenila, ko bo predložen zahtevek za plačilo za zadevni mejnik ali cilj. Vključitev vsakega blažitvenega ukrepa kot zahteve, ki jo je treba izpolniti, na primer, tudi takrat, ko obstaja popolno zaupanje v njihovo izvajanje, pa bi povzročila nepotrebno in pretirano upravno breme.

## **4. Ocena prispevka ukrepov k zelenemu in digitalnemu prehodu**

Komisija pozdravlja ugotovitve ERS, ki potrjujejo, da je Komisija zagotovila temeljito oceno prispevka načrtov za okrevanje in odpornost k zelenemu in digitalnemu prehodu. Država članica je vsakemu zadevnemu ukrepu dodelila podnebno in digitalno oznako, ki jo je preverila Komisija. Komisija je po potrebi predlagala popravke ali zahtevala podrobnejšo uporabo podnebnih in digitalnih oznak samo za ustrezne podukrepe.

## **5. Ocena ocenjenih stroškov načrta za okrevanje in odpornost**

V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost se ocena ocenjenih stroškov ukrepa izvede predhodno, da se določijo skupni stroški načrta za okrevanje in odpornost. To je podlaga za dodelitev celotnega zneska ali manj od celotnega zneska najvišje dodelitve finančnih sredstev za načrt za okrevanje in odpornost države članice. V skladu z logiko instrumenta, ki temelji na uspešnosti, ocena stroškov *nima* neposrednega vpliva na poznejša plačila. Vendar je Komisija zagotovila, da so bile informacije o ocenah stroškov usklajene z ravno ambicije, pričakovano pri zadevnih mejnikih in ciljeh, npr. če je ocena stroška zagotovila pričakovano število elementov (npr. sončnih panelov), ki jih je treba dokončati, so bili na podlagi tega določeni cilji za ta ukrep (npr. zmogljivost sončne energije, ki jo je treba namestiti).

Kar zadeva postopke<sup>9</sup>, Komisija pozdravlja ugotovitve ERS, da Komisija strogo upošteva merila iz Uredbe in svoje notranje smernice za ocenjevanje stroškov ukrepov. Komisija je zagotovila dosledno upoštevanje meril in je za zagotovitev pravične obravnave določila jasno metodologijo za določitev splošne ocene za merilo stroškov za vsak načrt za okrevanje in odpornost. Komisija navaja, da so bile po mnenju ERS zahteve za dodelitev ocene „A“ (velika razumnost in verodostojnost ocene stroškov) razmeroma ambiciozne in da zato taka ocena ni bila dodeljena nobenemu od doslej ocenjenih načrtov za okrevanje in odpornost. Vsi načrti za okrevanje in odpornost kot taki so prejeli oceno „B“, za katero se ERS strinja, da je ustrezna.

---

<sup>7</sup> Glej odstavek 60 posebnega poročila ERS.

<sup>8</sup> Glej odstavek 61 posebnega poročila ERS.

<sup>9</sup> Glej odstavek 69 posebnega poročila ERS.



Vendar Komisija meni, da njena merila za dodelitev ocene „C“ (majhna razumnost in verodostojnost ocene stroškov) niso bila „nizka“. Načrt za okrevanje in odpornost z oceno „C“ prejme negativno oceno in ga ni mogoče predložiti Svetu v sprejetje. Uredba o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost določa, da Komisija pri ocenjevanju „deluje v tesnem sodelovanju z zadevno državo članico“. V skladu s tem je Komisija od vsake države članice zahtevala, da izboljša svoje ocene stroškov ter predloži dodatne dokaze in utemeljitev, dokler verodostojnost in razumnost ocene stroškov ne dosežeta vsaj ocene „B“ (srednja razumnost in verodostojnost ocene stroškov). ERS dejansko potrjuje, da je Komisija „po potrebi zahtevala dodatne informacije“ in „pridobila informacije za preverjanje ocenjenih stroškov“; če pa teh informacij ni prejela, je to pregledno navedeno v njeni oceni in uvrstitvah.

## 6. Profili izplačil

Kar zadeva način določitve profilov izplačil<sup>10</sup>, tj. zneska, dodeljenega za vsak sklop mejnikov in ciljev, v skladu z naravo mehanizma za okrevanje in odpornost, ki temelji na uspešnosti, zneska izplačil ni mogoče povezati z dejanskimi nastalimi stroški. Uredba o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost jasno določa metodologijo za določitev splošne dodelitve sredstev glede na državo članico, ki jo je Komisija uporabila pregledno in pravično. Vendar uredba o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost ne zagotavlja metodologije za določitev posameznega profila izplačil, ki določen znesek izplačila povezuje z določenim sklopom mejnikov in ciljev, ki jih je treba doseči. V skladu z zahtevo, da je treba delovati „v tesnem sodelovanju z zadevno državo članico“, je Komisija o profilu izplačil na podlagi predloga države članice razpravljala z vsako zadevno državo članico posebej. Profil izplačil, ki ga Komisija predlaga Svetu in ki ga na koncu določi Svet, zato odraža več dejavnikov, vključno z nacionalnimi finančnimi potrebami in proračunskim načrtovanjem, deležem mejnikov in ciljev v vsakem obroku ter njihovim relativnim pomenom.

Komisija poudarja, da profil izplačil ne omejuje načina določanja morebitnih poznejših zneskov delnih plačil, ki morajo biti sorazmerni z uspešnostjo države članice. Komisija zato meni, da zgoraj opisani pristop ne bi otežil določitve sorazmernega zmanjšanja, kadar je to potrebno.

## 7. Ocena mejnikov in ciljev

ERS ugotavlja, da je Komisija celovito ocenila mejnike in cilje. ERS ugotavlja, da je postopek privedel do jasnejših opisov mejnikov in ciljev v primerjavi s tistimi, ki so jih sprva predlagale države članice, ter do natančnejšega besedila. Po potrebi so bili mejniki in cilji konsolidirani ali bolj razčlenjeni v primerjavi s prvotnim predlogom države članice, kar zagotavlja pokritost različnih faz izvajanja in splošno obvladljivo število.

Kar zadeva dokumentacijsko sled za oceno mejnikov in ciljev<sup>11</sup>, je Komisija lahko dokazala ustrezne in obsežne dokumentacijske sledi za svojo oceno. V povprečju vsak končni načrt za okrevanje in odpornost vsebuje več kot 200 mejnikov in ciljev s povprečno 325 končnimi mejniki in cilji za šest držav članic v vzorcu ERS (izbranih na podlagi velikosti načrta za okrevanje in odpornost). V nekaterih primerih so prvotni predlogi držav članic vsebovali več tisoč možnih mejnikov in ciljev.

Kar zadeva naravo ocene<sup>12</sup>, Komisija navaja, da je uporabila kvalitativno oceno glede na standarde uredbe o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost in ne primerjalne ocene. Komisija je

<sup>10</sup> Glej odstavke 73 do 76 posebnega poročila ERS.

<sup>11</sup> Glej odstavek 81 posebnega poročila ERS.

<sup>12</sup> Glej odstavek 81 posebnega poročila ERS.

zagotovila dosledno pripravo mejnikov in ciljev v celotnem izvedbenem sklepu Sveta na podlagi notranjih smernic in pregledov dveh horizontalnih enot, vendar navaja, da v uredbi o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost primerjalna ocena ni določena. Nacionalni načrt za okrevanje in odpornost bi se moral, kot je določeno v uredbi o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost, meriti glede na standarde, določene v Uredbi, ne pa ocenjevati v primerjavi z drugim načrtom za okrevanje in odpornost, ki odraža drugačno dodelitev finančnih sredstev ter drugačne izzive in prednostne naloge.

Kar zadeva pokrivanje ključnih faz izvajanja vsake reforme in naložb z mejnikom ali ciljem<sup>13</sup>, Komisija navaja, da uredba o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost ne določa take zahteve. Čeprav si je Komisija s svojimi notranjimi standardi prizadevala zagotoviti dobro pokritost, bi zahteva po popolni pokritosti za vsak ključni korak vsakega ukrepa privedla do prevelikega števila mejnikov in ciljev. Poleg tega ključna faza izvajanja male naložbe ali manj pomembne reforme morda nima enakega pomena kot velika naložba ali pomembnejša reforma. Komisija zato meni, da je končna pokritost dobro utemeljena in vzpostavlja ravnovesje med merjenjem pomembnega napredka in obvladljivim skupnim bremenom poročanja. Komisija je uporabila tudi splošne standarde, kot sta ta, da ima na splošno vsaka zakonodajna reforma mejnik, povezan z začetkom veljavnosti ustrezne zakonodaje, in ta, da so naložbe na splošno zajete v končnem cilju izločkov.

Kar zadeva končni datum avgusta 2026<sup>14</sup>, Komisija navaja, da so za reforme in naložbe v nekaterih primerih potrebne dolge priprave in da je za njihovo izvedbo potreben čas, države članice pa se niso mogle v vsakem primeru zavezati, da bo izvajanje končano do avgusta 2026. Na primer obsežni ukrepi, za katere so potrebni posvetovanja z deležniki ali presoje vplivov na okolje, lahko zahtevajo več let priprav. Če bi Komisija izključila vse naložbe in reforme s časovnim razporedom izvajanja, ki bi lahko trajal dlje od avgusta 2026, bi to privedlo do izključitve številnih obsežnih naložb iz načrtov za okrevanje in odpornost.

Kar zadeva posebne mejnike in cilje posameznega načrta za okrevanje in odpornost<sup>15</sup>, Komisija navaja, da morajo končne mejnike in cilje najprej predlagati države članice ter da torej odražajo nacionalne upravne prakse. Komisija je zagotovila enoten pristop k zahtevam, ki jih morajo izpolniti države članice, in bo še naprej zagotavljala enako obravnavanje pri oceni zahtevkov za plačilo. Zlasti kadar je količinski element del mejnika, se pričakuje, da bo taka zahteva ocenjena med obdelavo zahtevka za plačilo.

## 8. Ocena sistemov spremljanja in kontrole

Komisija pozdravlja pozitivne ugotovitve ERS, v katerih je poudarjena celovita in temeljita ocena kontrolnih sistemov, ki so jih vzpostavile države članice. Komisija je po potrebi zahtevala dodatne informacije ter vztrajala pri dodatnih reformah in ustreznih mejnikih in ciljnih, da bi zagotovila popolno vzpostavitev ustreznih kontrolnih sistemov.

Kar zadeva naravo ocene sistemov spremljanja in kontrole kot predhodne ocene<sup>16</sup>, uredba o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost izrecno določa predhodno oceno. Tako kot vsi drugi deli ocene načrta za okrevanje in odpornost se merilo kontrole torej oceni na podlagi sistemov, kot so opisani v načrtih za okrevanje in odpornost. Komisija je kljub temu zagotovila temeljito oceno sistemov, ki so jih opisale države članice, in deli katerih so bili pogosto že

<sup>13</sup> Glej odstavke 83 do 84 posebnega poročila ERS.

<sup>14</sup> Glej odstavke 85 do 86 posebnega poročila ERS.

<sup>15</sup> Glej odstavke 90 do 93 posebnega poročila ERS.

<sup>16</sup> Glej odstavke 103 in 104 ter 106 do 111 posebnega poročila ERS.

vzpostavljeni. O kontrolnem sistemu se je v vsakem primeru poglobljeno razpravljalo z državo članico, Komisija pa je zahtevala dodatne informacije in pisne zaveze glede posebnih pomembnih značilnosti kontrolnih sistemov za vsako državo članico, kar je zagotovilo temeljito in utemeljeno oceno.

Komisija meni<sup>17</sup>, da ocena kontrolnih sistemov *pred začetkom* njihovega izvajanja (kar je, kot je navedeno zgoraj, izrecno predvideno v uredbi o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost) ne predstavlja tveganj za finančne interese Unije. Prvič, Komisija navaja, da je treba sredstva mehanizma za okrevanje in odpornost v vsakem primeru izvrševati v skladu s pravom EU in nacionalnim pravom ter da so države članice odgovorne za zaščito finančnih interesov Unije. Če država članica krši svoje obveznosti, lahko Komisija zmanjša finančno podporo in po potrebi začasno ustavi ali zahteva povračilo sredstev v višini do 100 % dodeljenih finančnih sredstev ali posojil. Zato lahko Komisija v vsakem primeru ukrepa, če država članica ne vzpostavi ustreznih kontrolnih sistemov. Drugič, predhodna narava ocene kontrolnega sistema, kot je predvidena v uredbi o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost, se podobno izvaja tudi pri drugih programih EU, pri katerih se sistemi ocenijo pred začetkom njihovega (popolnega) izvajanja.

Kar zadeva dodatne mejnike, ki veljajo za kontrolne sisteme<sup>18</sup>, Komisija poudarja, da se takšni dodatni mejniki nanašajo na elemente kontrolnega sistema, ki jih je mogoče okrepiti, vendar ne vzbujajo dvoma o ustreznosti kontrolnih sistemov, kot so določeni v načrtih. Uredba o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost izrecno predvideva možnost, da Komisija predlaga takšne dodatne ukrepe. Izpolniti jih je treba pri prvem plačilu in zato sploh ne predstavljajo tveganja, temveč dodatno jamstvo za pravilno izvajanje kontrolnih sistemov.

Komisija poudarja, da se je zavezala k izvajanju revizij sistemov in jih je že začela izvajati, da bi zagotovila, da nacionalni kontrolni sistemi izpolnjujejo zahteve iz uredbe o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost ter ključne zahteve iz sporazuma o financiranju, podpisanega z vsako državo članico. Čeprav je ocena načrta za okrevanje in odpornost nujno predhodna, Komisija torej zagotavlja, da ima vsaka država članica med izvajanjem vzpostavljene ustrezne kontrolne sisteme.

## III. ODGOVORI KOMISIJE NA ZAKLJUČKE IN PRIPOROČILA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

### 1. Priporočilo 1 – Izboljšanje postopkov ocenjevanja in dokumentacije

*Komisija naj:*

- (a) *nadalje izboljša postopek pri prihodnjih ocenah, da bi zagotovila upoštevanje vseh korakov postopka in v celoti upoštevala kakovostne dele ocene;*

*Ciljni rok ERS za izvedbo: za morebitne prihodnje ocene.*

<sup>17</sup> Glej odstavek 111 posebnega poročila ERS.

<sup>18</sup> Glej odstavek 111 posebnega poročila ERS.

Komisija **sprejema** podpriporočilo.

Komisija je že uvedla podrobne notranje smernice, predloge in postopke. Komisija se strinja, da bo še naprej prilagajala svoje smernice in postopke.

Komisija upošteva in pozdravlja zaključka ERS<sup>19</sup>, „da je bila ocena načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija, glede na kompleksnost postopka in časovne omejitve na splošno ustrezna“ ter „da je Komisija učinkovito vodila postopek ocenjevanja“. Komisija si je zelo prizadevala zagotoviti temeljit, pravičen, pregleden in dosleden postopek ocenjevanja, ki močno presega zahteve iz uredbe o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost. Komisija zato lahko sprejme, da bo še naprej zagotavljala standardiziran in pravičen postopek, vendar meni, da so možnosti za *nadaljnjo* standardizacijo obstoječega postopka omejene.

- (b) *zagotovi, da sta dokumentacija končne ocene in njena utemeljitev dobro dokumentirani in da so ključni dokumenti enostavno sledljivi, s čimer se bosta povečali preglednost in učinkovitost postopka.*

Ciljni rok ERS za izvedbo: za morebitne prihodnje ocene.

Komisija **sprejema** podpriporočilo.

## **2. Priporočilo 2 – Spodbujanje izmenjave dobrih praks med državami članicami**

*Za spodbujanje izmenjave dobrih praks med državami članicami med izvajanjem načrtov za okrevanje in odpornost bi morala Komisija delovati proaktivno, da bi olajšala izmenjavo mnenj med organi držav članic o zadevah skupnega pomena.*

Ciljni rok ERS za izvedbo: med izvajanjem načrtov za okrevanje in odpornost.

Komisija **sprejema** priporočilo in navaja, da se takšna izmenjava že izvaja z organizacijo rednih sestankov neformalne delovne skupine strokovnjakov. Za posebne tematske izmenjave so že na voljo instrumenti, kot je Instrument za tehnično podporo, ter tematske ali sektorske delovne skupine, ki se redno sestajajo ter razpravljajo tudi o ukrepih iz načrta za okrevanje in odpornost. Taka izmenjava dobrih praks se je že začela in se bo še naprej izvajala.

## **3. Priporočilo 3 – Spremljanje prispevka izvedenih ukrepov k priporočilom za posamezne države**

*Komisija naj med izvajanjem načrtov za okrevanje in odpornost:*

- (a) *uskladi poročanje o napredku pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost s poročanjem v okviru evropskega semestra, da se zagotovi ustrezno spremljanje*

---

<sup>19</sup> Glej odstavek 112 posebnega poročila ERS.

vseh priporočil za posamezne države, vključno s tistimi, ki niso neposredno obravnavana v načrtih za okrevanje in odpornost;

Ciljni rok ERS za izvedbo: od leta 2022.

Komisija **sprejema** podpriporočilo.

Priporočila za posamezne države se izvajajo v okviru evropskega semestra, poročanje o semestru ter mehanizmu za okrevanje in odpornost pa je usklajeno.

(b) v obstoječem okviru za poročanje o evropskem semestru zagotovi informacije o tem, v kakšnem obsegu mehanizem za okrevanje in odpornost prispeva k izvajanju priporočil za posamezne države.

Ciljni rok ERS za izvedbo: od leta 2022.

Komisija **sprejema** podpriporočilo in ga je že začela izvajati.

Države članice v okviru rednega poročanja o semestru poročajo tudi o izvajanju ustreznih ukrepov iz načrta za okrevanje in odpornost, Komisija pa v svojih dokumentih semestra upošteva napredek pri ustreznih ukrepih iz načrta za okrevanje in odpornost. Vzpostavljena je bila povezava med sistemom IT, ki ga države članice uporabljajo za poročanje o priporočilih za posamezne države, in sistemom IT, ki ga države članice uporabljajo za poročanje o načrtih za okrevanje in odpornost, da se zagotovi ustrezno poročanje in prepreči podvajanje dela držav članic. Vsak ukrep iz načrta za okrevanje in odpornost je bil povezan z enim ali več ustreznimi priporočili za posamezne države, naslovljenimi na državo članico.

Kar zadeva zaključek ERS, da „nekateri pomembni vidiki priporočil za posamezne države niso bili obravnavani, zlasti priporočil za posamezne države za leto 2019“<sup>20</sup>, se Komisija sklicuje na svoja opažanja zgoraj in poudarja, da mora vsak načrt za okrevanje in odpornost obravnavati vsa ali „pomemben del“ ustreznih priporočil za posamezne države, ki jih je treba obravnavati kvalitativno, zlasti glede na dodeljena finančna sredstva in (kjer je ustrezno) zaprošeno posojilo, druge ukrepe, ki naj bi se izvajali zunaj mehanizma za okrevanje in odpornost, ali izdana priporočila.

## **4. Priporočilo 4 – Izboljšanje preglednosti in spremljanja načela, da se ne škoduje bistveno**

*Komisija naj:*

(a) države članice pozove, naj po potrebi zagotovijo kvantitativno oceno okoljskega vpliva ukrepov za prihodnje samoocene načela, da se ne škoduje bistveno, če pa je ta podana, naj jo upoštevajo pri ocenjevanju;

Ciljni rok ERS za izvedbo: za morebitno prihodnjo oceno.

Komisija **sprejema** podpriporočilo.

<sup>20</sup> Glej odstavek 116 posebnega poročila ERS.

Komisija v zvezi z zaključkom<sup>21</sup> in priporočilom navaja, da se takšna kvantitativna ocena vpliva na okolje ne zahteva z Uredbo. Kljub temu se Komisija strinja, da bo pozvala države članice, da po potrebi zagotovijo kvantitativno oceno. Ko bo taka kvantitativna ocena zagotovljena, bo Komisija te informacije vključila v svojo oceno skladnosti z načelom, da se ne škoduje bistveno. Komisija navaja, da lahko to velja samo za prihodnje predložitve načrtov za okrevanje in odpornost.

*(b) v mejnike in cilje vključi blažitevne ukrepe, kadar se štejejo za pomembne za pozitivno oceno ukrepa glede na načelo, da se ne škoduje bistveno, pri čemer naj se med izvajanjem preverja izpolnjevanje pogojev iz teh mejnikov in ciljev.*

Ciljni rok ERS za izvedbo: za morebitno prihodnjo oceno in od leta 2022.

Komisija **delno sprejema** to podpriporočilo.

V zvezi z zaključkom in priporočilom Komisija poudarja, da so bile take zahteve že vključene kot del mejnika ali cilja, kadar koli so se te zahteve šteje za potrebne za zagotovitev skladnosti ukrepa z načelom, da se ne škoduje bistveno. Splošni pristop, da se vsak blažitveni ukrep vključi kot del mejnika ali cilja (ali kot samostojen mejnik ali cilj) (tudi če se sploh ne pričakuje, da bo izvajanje ukrepa iz načrta povzročilo bistveno škodo), bi privedel do znatnih upravnih prizadevanj za ukrepe, za katere se že pričakuje, da ne bodo bistveno škodovali okoljskim ciljem, v skladu z ustreznim ocenjevalnim merilom iz uredbe o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost.

Zato se Komisija strinja, da bo blažitevne ukrepe še naprej vključevala kot del mejnikov in ciljev, in sicer v primerih, v katerih predhodna analiza na podlagi načela, da se ne škoduje bistveno, ne daje zadostnega zagotovila glede skladnosti z navedenim načelom, pri čemer je treba nekatere vidike preveriti v fazi izvajanja, da se zagotovi skladnost z načelom, da se ne škoduje bistveno. Vendar Komisija meni, da ni mogoče sistematično vključiti *vseh* blažitvenih ukrepov, ki so bili vključeni v samooceno države članice ali so bili upoštevani v oceni. Komisija se strinja tudi, da bo ocenila, ali je država članica izpolnila take pogoje, vključene v mejnike in cilje, ob predložitvi zahtevka za plačilo, ki vključuje ta posebni mejnik ali cilj.

## **5. Priporočilo 5 – Zagotavljanje jasnih mehanizmov preverjanja mejnikov in ciljev ter njihova ustrezna opredelitev**

*Komisija naj:*

*(a) v operativno ureditev vključi jasne mehanizme preverjanja za mejnike in cilje, da se omogoči nedvoumna ocena njihovega izpolnjevanja;*

Ciljni rok ERS za izvedbo: sredina leta 2023.

Komisija **sprejema** podpriporočilo.

---

<sup>21</sup> Glej odstavek 117 posebnega poročila ERS.

*(b) zagotovi, da so mejniki in cilji ustrezno opredeljeni, zlasti da so dovolj jasni, odražajo ključne faze izvajanja in so dosledno opredeljeni v vseh državah članicah, ob upoštevanju posebnosti vsakega načrta za okrevanje in odpornost.*

*Ciljni rok ERS za izvedbo: za morebitno prihodnjo oceno.*

Komisija **sprejema** podpriporočilo.

Kljub temu Komisija v zvezi s podpriporočilom in zaključkom<sup>22</sup> navaja, da mejniki in cilji niso zasnovani tako, da bi bili primerljivi, temveč da merijo napredek pri izvajanju posebne reforme ali naložbe v določeni državi članici. Zato se lahko med državami članicami razlikujejo.

## **6. Priporočilo 6 – Preverjanje skladnosti s posebnimi mejniki za spremljanje in kontrolo ter spodbujanje uporabe orodja Komisije za podatkovno rudarjenje in ocenjevanje tveganja**

*Komisija naj:*

*(a) pozorno preverja zadovoljivo izpolnjevanje in pravočasno izvajanje posebnih mejnikov, povezanih s sistemi spremljanja in kontrole;*

*(b) spodbuja vse države članice, naj uporabljajo orodje Komisije za podatkovno rudarjenje in ocenjevanje tveganja.*

*Ciljni rok ERS za izvedbo obeh: konec leta 2023.*

Komisija **sprejema** podpriporočili.

---

<sup>22</sup> Glej odstavek 119 posebnega poročila ERS.