



Bruselj, 21.2.2023
COM(2023) 99 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Mehanizem za okrevanje in odpornost: stanje po dveh letih
Edinstven instrument v središču zelene in digitalne preobrazbe EU**

Mehanizem za okrevanje in odpornost: stanje po dveh letih

Edinstven instrument v središču zelene in digitalne preobrazbe EU

Ob drugi obletnici začetka veljavnosti uredbe o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost¹ se ponuja priložnost za razmislek o dosežkih in izzivih, ki jih prinaša ta doslej edinstven instrument. Mehanizem za okrevanje in odpornost, ki je v središču načrta okrevanja za Evropo NextGenerationEU v vrednosti 800 milijard EUR, je bil vzpostavljen sredi pandemije COVID-19, da bi državam članicam pomagal k hitrejšemu okrevanju in večji odpornosti. Zagotavlja zmogljivo orodje na evropski ravni za podporo pospešenemu in ambicioznemu zelenemu in digitalnemu prehodu. Vendar pa njegovo izvajanje poteka v nenehno spreminjajočih se razmerah, ki jih zaznamujejo neizzvana ruska invazija na Ukrajino, visoka inflacija in energetska kriza.

Mehanizem za okrevanje in odpornost je še naprej v jedru naših evropskih prizadevanj za reševanje teh novih izzivov v spreminjajočem se geopolitičnem okolju. Čas je za oceno izkušenj, pridobljenih v zadnjih dveh letih, da se zagotovi nadaljnje uspešno izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost.

To sporočilo vsebuje pregled stanja izvajanja mehanizma, opis naslednjih korakov v podporo nadaljnjemu uspešnemu izvajanju v prihodnjih letih ter pojasnitev metodologije, ki se bo uporabljala, če bo treba plačila začasno ustaviti.

1. Druga obletnica mehanizma za okrevanje in odpornost – inovativnega in uspešnega orodja za odzivanje na krize

1.1 Edinstvena zasnova mehanizma za okrevanje in odpornost

Mehanizem za okrevanje in odpornost je osrednji element načrta okrevanja za Evropo NextGenerationEU, vrednega 800 milijard EUR, ter tako predstavlja bistven sestavni del odziva EU na krizo zaradi COVID-19. Mehanizem je bil vzpostavljen, da bi kratkoročno ublažil gospodarske in socialne posledice pandemije ter sčasoma podprl okrevanje EU, hkrati pa zagotovil, da bodo evropska gospodarstva in družbe bolj trajnostni, odporni in bolj pripravljeni na prihodnje izzive. Skupni gospodarski odziv EU je bil odločilen tudi za zaščito enotnega trga in izogibanje povečevanju gospodarskih razlik v Uniji.

Mehanizem je inovativen instrument, ki temelji na smotrnosti in v okviru katerega se državam članicam kot upravičenkam izvršijo plačila po izvedbi reform in naložb, ki so bile predhodno dogovorjene v nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost. Sredstva se torej izplačajo izključno na podlagi napredka pri uresničevanju reform in naložb, h katerim so se zavezale države članice. Smotnostna logika mehanizma za okrevanje in odpornost, osredotočena na pravočasno in učinkovito izvajanje načrtov držav članic, plačila pogojuje s konkretnimi rezultati. Izplačila so torej odvisna od uresničitve predhodno dogovorjenih naložb in reform, ne pa od nastalih končnih stroškov.

¹ Uredba (EU) 2021/241.

Mehanizem za okrevanje in odpornost državam članicam pomaga pri uresničevanju skupno opredeljenih prednostnih nalog politike, vključno z zelenim in digitalnim preходом ter evropskim stebrom socialnih pravic. Mehanizem podpira dolgoročne reforme in naložbe, ki neposredno prispevajo k zelenemu in digitalnemu prehodu, vključno z industrijsko preobrazbo za neto ničelne emisije. Približno 40 % vseh dodeljenih sredstev iz načrtov prispeva k ukrepom za zmanjšanje neto emisij toplogrednih plinov za vsaj 55 % do leta 2030, več kot 25 % pa k ukrepom digitalne preobrazbe evropske družbe in gospodarstva. Da mehanizem za okrevanje in odpornost prispeva k zelenemu prehodu je dodatno razvidno iz obveznega spoštovanja načela, da se ne škoduje bistveno, ki je ključno za zagotovitev skladnosti mehanizma z okoljskimi cilji EU. V načrtih za okrevanje in odpornost, ki jih je Komisija pozitivno ocenila in jih je nato sprejel Svet, so skupaj približno 203 milijarde EUR namenjene za odhodke za podnebne ukrepe, 131 milijard EUR pa je namenjenih za odhodke za digitalno tehnologijo (približno 41 % oziroma 26 % dodeljenih sredstev iz načrtov). Poleg tega mehanizem podpira tudi ukrepe, ki prispevajo k izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, k Uniji enakosti ter k doseganju ciljev za leto 2030 glede zaposlovanja, znanj in spretnosti ter zmanjševanja revščine, pri čemer je skoraj 30 % dodeljenih sredstev iz načrtov ali približno 138 milijard EUR namenjenih socialnim odhodkom.

Države članice razpolagajo s prožnostjo pri oblikovanju in izvajanju ukrepov na način, ki ustreza njihovim nacionalnim razmeram, kar povečuje njihovo odgovornost za načrte. Mejniki in cilji so zasnovani posamično, da ustrezajo specifičnim naložbam in reformam, h katerim se države članice zavežejo, da jih bodo izvedle. Tako so v celoti odgovorne za zagotavljanje uspešnega uresničevanja. Naložbe in reforme so običajno strukturirane v vrsto povezanih mejnikov in ciljev, ki veljajo za več zahtevkov za plačilo, da se spremlja napredek pri uresničevanju. Za razliko od večine programov EU je za mehanizem za okrevanje in odpornost značilna odsotnost zahtev po sofinanciranju, kar zmanjšuje pritisk na nacionalne proračune v času ekonomske obremenitve.

Ena od glavnih prednosti mehanizma za okrevanje in odpornost je, da se naložbe združujejo z reformami. Mehanizem za okrevanje in odpornost podpira države članice pri izvajanju zadevnih priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel v okviru evropskega semestra. Mehanizem za okrevanje in odpornost tako državam članicam zagotavlja politični zagon in finančne spodbude, da zadovoljijo že dalj časa obstoječe in nove potrebe po reformah. Uresničevanje teh potreb je bistveno za povečanje odpornosti in konkurenčnosti evropskega gospodarstva ter prispevanje k navzgor usmerjeni socialni in ekonomski konvergenci. Reforme so običajno zasnovane tako, da z določitvijo ustreznih okvirnih pogojev, odpravljanjem ozkih grl pri črpanju, neskladij na trgu dela in pomanjkanja strokovno usposobljene delovne sile ter izboljšanjem splošnega poslovnega okolja zagotavljajo omogočitev učinek na javne in zasebne naložbe. Običajno reforme niso povezane z velikimi proračunskimi stroški, jih pa morajo države članice izvesti. Z vključitvijo nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost v cikel evropskega semestra se zagotavlja njihova nadaljnja ustreznost, saj se morebitne spremembe načrtov ocenijo na podlagi najnovejših priporočil za posamezne države.

Program reform in naložb, ki jih podpira mehanizem za okrevanje in odpornost, dopolnjuje druge programe in orodja Unije. Naložbe, podprte z mehanizmom za okrevanje in odpornost, se izvajajo v dopolnjevanju z izvajanjem skladov kohezijske politike. Reforme, ki se izvajajo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, prispevajo tudi k

lažjemu uvajanju naložb iz programov kohezijske politike. Naložbe in reforme v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost poleg tega usklajeno podpirajo države članice pri doseganju ciljev drugih instrumentov, kot so nacionalni energetske in podnebni načrti ter načrti za pravični prehod.

Seznam že sprejetih reform in zaključenih naložb² v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost je brez primere

Mehanizem za okrevanje in odpornost je spodbudil izvajanje večjih reform na številnih področjih politike. Pri več kot tretjini vseh ukrepov iz 27 načrtov za okrevanje in odpornost gre za reforme (približno 2 187 reform in 3 780 naložb). Poleg tega, da dolgoročno krepijo odpornost držav članic, te reforme tudi izboljšujejo pogoje za uspešno uresničevanje z njo povezanih naložb v okviru tako mehanizma za okrevanje in odpornost kot skladov kohezijske politike, na primer s posodobitvijo regulativnih okvirov v ključnih sektorjih (digitalni sektor, obnovljivi viri energije, promet), izboljšanjem postopkov za izdajo dovoljenj in postopkov javnega naročanja ter krepitvijo pravne države in protikorupcijskih zaščitnih ukrepov.

Med že sprejetimi vodilnimi reformami so:

- reforme za digitalizacijo javne uprave (Slovaška) in zagotavljanje kibernetске varnosti (Romunija);
- reforme sistemov civilnega in kazenskega pravosodja za povečanje njihove učinkovitosti s skrajšanjem trajanja postopkov in izboljšanjem organizacije sodišč (Italija, Španija);
- reforme trga dela in posodobitev aktivnih politik trga dela (Španija);
- reforme za izboljšanje zaposlovanja in socialne zaščite (Hrvaška);
- reforme za spodbujanje znanstvene odličnosti ter izboljšanje uspešnosti univerz in javnih raziskovalnih organizacij (Slovaška) ter povečanje predvidljivosti in stabilnosti javnega financiranja raziskav (Portugalska);
- reforme za boj proti korupciji in zagotavljanje zaščite žvižgačev (Ciper);
- reforme za poenostavitev izdajanja dovoljenj, da se spodbudijo naložbe v obnovljive vire energije na morju ter reforme za ustvarjanje pogojev za uvedbo obnovljivega vodika (Grčija, Portugalska, Španija);
- reforme v podporo uvajanju energije iz obnovljivih virov in trajnostnega prometa (Hrvaška, Romunija);
- reforme za izboljšanje kakovosti zakonodajnega postopka (Bolgarija) ter
- reforma za izboljšanje razpoložljivosti cenovno dostopnih stanovanj (Latvija).

Nekatere izmed večjih naložb, pri katerih so ključni koraki že zaključeni, so:

- naložbe v podporo razogljčenju in energijski učinkovitosti industrije (Hrvaška, 91 milijonov EUR; Francija, 1,4 milijarde EUR);
- nakup 600 000 novih prenosnih računalnikov za izposojajo učiteljem in učencem ter izbor vozlišč za digitalne inovacije v podporo podjetjem pri njihovih prizadevanjih za digitalizacijo (Portugalska, 600 milijonov EUR);

² Seznam primerov zajema reforme in naložbe, za katere je Komisija na podlagi pozitivnega mnenja Ekonomsko-finančnega odbora že ocenila, da so bili njihovi mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni. Denarni zneski za posamezne naložbe se nanašajo na predhodno oceno stroškov ob odobritvi posameznih nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost.

- sredstva za povečanje konkurenčnosti podjetij, ki delujejo v turističnem sektorju, vključno s 4 000 MSP (Italija, 1,9 milijarde EUR);
- naložbe v podporo ranljivim osebam (Italija, 1 milijarda EUR);
- digitalizacija javne uprave v smeri digitalnih, enostavnih, vključujočih in varnih javnih storitev za državljane in podjetja (Portugalska, 170 milijonov EUR);
- razvoj širokopasovne infrastrukture (Latvija, 4 milijone EUR) ter
- naložbeni načrt za visokotehnološko opremo v nacionalnem zdravstvenem sistemu (Španija, 796 milijonov EUR).

1.2 Uresničevanje okrevanja EU po pandemiji in krepitev dolgoročne odpornosti

Mehanizem za okrevanje in odpornost lahko zaradi svoje edinstvene zasnove hitro zagotovi znatno finančno podporo državam članicam za prispevanje k njihovi gospodarski in socialni odpornosti. Izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost je zdaj v polnem teku, saj so vzpostavljeni vsi nacionalni načrti, šestnajst zahtevkov za plačilo je bilo že v celoti obravnavanih, trije so bili že pozitivno ocenjeni, pri osmih pa ocenjevanje še poteka. Komisija je doslej v okviru instrumenta izplačala skupaj več kot 144 milijard EUR, in sicer v obliki nepovratnih sredstev (96 milijard EUR) in posojil (48 milijard EUR). Ti zneski vključujejo predhodno financiranje, izplačano državam članicam v letu 2021 (56,5 milijarde EUR). Predhodno financiranje je zagotovilo hitro neposredno podporo državam članicam in imelo stabilizacijsko vlogo po doslej edinstvenem gospodarskem in socialnem šoku, ki ga je povzročila pandemija COVID-19, s tem pa je pripomoglo tudi k zagonu okrevanja. Isti cilji se želijo doseči z dodatnim predhodnim financiranjem, o katerem sta se dogovorila sozakonodajalca v okviru načrta REPowerEU³.

Mehanizem za okrevanje in odpornost že igra vidno vlogo pri podpiranju ravni naložb ter kakovosti naložb in reform. Gospodarstvo EU je poleti 2021 ponovno doseglo raven proizvodnje kot pred pandemijo ob podpori usklajenega odziva na pandemijo COVID-19, ki je bil brez primere, tudi v okviru instrumenta NextGenerationEU. BDP EU naj bi se v letu 2022 povečal za 3,5 %⁴, stopnja brezposelnosti pa je decembra dosegla rekordno nizko raven 6,1 %, kljub dodatnim pretresom, ki jih je povzročila nezakonita vojaška agresija Rusije proti Ukrajini. Izplačila iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter njegovo izvajanje naj bi v letu 2023 dosegli najvišjo raven, pri čemer se bodo podpirale javne in zasebne naložbe in reforme. Delež javnih naložb v BDP naj bi se povečal s 3,0 % BDP v letu 2019 na 3,4 % BDP v letu 2023⁵. Polovica tega povečanja med letoma 2019 in 2023 je podprta s financiranjem EU in sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Hkrati države članice

³ Države članice lahko zaprosijo za predhodno financiranje v višini do največ 20 % (ki se izplača v dveh tranšah) dodatnega financiranja, potrebnega za financiranje ukrepov iz njihovih poglavij REPowerEU, odvisno od razpoložljivih sredstev. Dodatno financiranje, za katerega je mogoče predhodno financiranje, lahko zajema dodatna nepovratna sredstva iz sistema za trgovanje z emisijami, prerazporeditve iz rezerv za prilagoditev na brexit, prenose med skladi kohezijske politike, povečanje dodeljenih sredstev po posodobitvi junija 2022 in posojila, kolikor se iz teh virov financirajo ukrepi REPowerEU. Za upravičenost do predhodnega financiranja mora biti izvedbeni sklep Sveta o odobritvi zadevnega dopolnjenega načrta sprejet pred koncem leta 2023.

⁴ Podatki temeljijo na zimski napovedi Komisije iz leta 2023.

⁵ Podatki temeljijo na jesenski napovedi Komisije iz leta 2022.

dosegajo doslej najvišjo raven uresničevanja strukturnih reform v odziv na priporočila za posamezne države v okviru evropskega semestra.

Pričakuje se, da bo preobrazbena razsežnost naložb in reform v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost podprla gospodarsko dejavnost EU in povečala njeno odpornost. Kar zadeva potencialni srednjeročni učinek, je Komisija ocenila, da bi lahko naložbe, ki se financirajo v okviru instrumenta NextGenerationEU, v letu 2024 povečale BDP EU za približno 1,5 % in spodbudile ustvarjanje delovnih mest.⁶ Izvajanje nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost sproža pozitivne učinke prelivanja na enotnem trgu: simulacija Komisije kaže, da imajo vse države članice koristi od znatnih čezmejnih učinkov prelivanja zaradi vse večjega povpraševanja v celotnem povezanem gospodarstvu EU. Skupni ukrepi prinašajo večje učinke rasti kot vsota posameznih učinkov nacionalnih načrtov držav članic.

Financiranje mehanizma za okrevanje in odpornost je prispevalo k temu, da je EU postala ena največjih izdajateljic obveznic, denominiranih v eurih. Zaradi potreb po financiranju mehanizma za okrevanje in odpornost so bruto izdaje EU v letu 2022 znašale 119 milijard EUR v dolgoročnih instrumentih⁷. Nedavne spremembe razmer na trgu obveznic niso spremenile krepkega dostopa EU do trga; visoka bonitetna ocena EU in enotni pristop financiranja, ki ga je sprejela Komisija, ji omogočata, da si izposoja pod ugodnimi pogoji in v kar največji meri zmanjša stroške zadevnega dolga.

EU je na dobri poti, da postane največja izdajateljica zelenih obveznic na svetu. Komisija je med oktobrom 2021 in decembrom 2022 z zelenimi obveznicami zbrala 36,5 milijarde EUR za podporo upravičenim zelenim odhodkom v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, kar kaže na zavezanost EU zelenemu prehodu in spodbujanju trajnostnega financiranja. Da bi vlagateljem zagotovila čim večjo preglednost, je Komisija decembra 2022 objavila preglednico zelenih obveznic v okviru instrumenta NextGenerationEU in svoje prvo poročilo o dodelitvi sredstev⁸.

2. Pospeševanje izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost: orodje za odzivanje na krizo zaradi COVID-19, ki utira pot do prihodnosti z neto ničelnimi emisijami

2.1 Mehanizem za okrevanje in odpornost kot prožno orodje za odzivanje na krize: prenova energetike Unije z načrtom REPowerEU za dobo neto ničelnih emisij

⁶ Glej Pfeiffer, P., Varga, J. ter in 't Veld, J. (2021), „Quantifying Spillovers of NGEU investment“ (Kvantitativna opredelitev prelivanja naložb v okviru instrumenta NextGenerationEU), European Economy Discussion Papers, št. 144; Afman et al. (2021), „An overview of the economics of the Recovery and Resilience Facility“ (Pregled ekonomike mehanizma za okrevanje in odpornost), Quarterly Report on the Euro Area (QREA), zvezek 20, št. 3, str. 7–16. V obeh študijah je izpostavljena pogojenost rezultatov s ključnimi predpostavkami.

⁷ To vključuje tudi najemanje posojil za druge programe, kot sta SURE in makrofinančna pomoč.

⁸ [Poročilo o dodelitvi prihodkov iz zelene obveznice v okviru instrumenta NextGenerationEU, 16. december 2022, SWD\(2022\) 442 final \(europa.eu\).](#)

Druga obletnica mehanizma za okrevanje in odpornost sovпада s prvim letom neizzvane vojaške agresije Rusije proti Ukrajini. Medtem ko so bile države članice na poti okrevanja po globokih gospodarskih in socialnih posledicah pandemije COVID-19, je ruska vojna proti Ukrajini obnovila pritisk na dobavne verige ter svetovni energetske in živilski trg, kar je povzročilo visoke stopnje inflacije ter obremenilo gospodinjstva in podjetja.

V načrtu REPowerEU, ki je bil maja 2022 predlagan kot odziv EU na svetovno energetske krizo, je bila priznana vloga, ki jo ima mehanizem za okrevanje in odpornost pri doseganju varne, cenovno dostopne in zelene energije. V okviru načrta REPowerEU bo mehanizem za okrevanje in odpornost podpiral države članice pri predlaganju dodatnih reform in naložb za hitro odpravo odvisnosti EU od ruskih fosilnih goriv, pospešitev prehoda na čisto energijo, podporo preusposabljanju delovne sile in odpravljanju energetske revščine. Ti novi ali okrepljeni ukrepi, ki bodo vključeni v posebna poglavja REPowerEU, bodo še nadgradili že tako ambiciozno zeleno agendo obstoječih načrtov za okrevanje in odpornost, v katere je že vključena podpora okoljskim prednostnim nalogam, kot je krožno gospodarstvo.

V industrijskem načrtu EU v okviru zelenega dogovora⁹ je jasno navedeno, da sta mehanizem za okrevanje in odpornost ter načrt REPowerEU v središču načrtov Unije za povečanje konkurenčnosti evropske industrije z neto ničelno stopnjo emisij in podpiranje hitrega prehoda na podnebno nevtralnost. Reforme, ki jih bo sprožilo izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost, tudi glede pospešitve izdajanja dovoljenj, bodo imele omogočiten učinek na naložbe, potrebne za prehod na neto ničelno stopnjo emisij, vključno s tistimi iz zasebnega sektorja. Poleg tega bodo državam članicam na voljo sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost za financiranje nadaljnjih ukrepov za spodbujanje uvajanja in proizvodnje tehnologij z neto ničelno stopnjo emisij v Evropi, izboljšanje usposabljanja ter znanj in spretnosti za vse, da se omogoči zeleni in digitalni prehod, podpiranje projektov za industrijo EU z neto ničelno stopnjo emisij in ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, spodbujanje raziskav in inovacij za nove prebojne tehnologije z ničelnimi emisijami ter pomoč industrijam pri soočanju z visokimi cenami energije, tudi z davčnimi olajšavami. Ker bodo potrebne tudi velike količine zasebnega kapitala, predstavlja bistveno dopolnilo k mehanizmu za okrevanje in odpornost tudi pospeševanje unije kapitalskih trgov, da se zagotovijo poglobljeni in povezani kapitalski trgi v EU.

Za učinkovito izboljšanje konkurenčne prednosti Evrope se z načrtom REPowerEU krepi finančna zmogljivost mehanizma za okrevanje in odpornost. Državam članicam bodo za spodbujanje ciljev REPowerEU na voljo dodatna nepovratna sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost (20 milijard EUR), ki se financirajo iz sistema EU za trgovanje z emisijami. Države članice lahko delno ali v celoti prerazporedijo dodeljena sredstva iz rezerv za prilagoditev na brexit (do 5,4 milijarde EUR) in do 5 % sredstev iz skladov kohezijske politike (do 17,9 milijarde EUR), da bi ta nepovratna sredstva namenile za doseganje teh ciljev. Poleg tega bodo lahko države članice preostala posojila iz mehanizma za okrevanje in odpornost (225 milijard EUR) ob znatnem predhodnem financiranju uporabile za naložbe in

⁹ COM(2023) 62 final

reformne, h katerih predložitvi so zdaj pozvane do 30. aprila 2023 v okviru njihovih poglavij REPowerEU¹⁰.

2.2 Pot do uspešnega izvajanja

Ker mehanizem vstopa v drugo polovico svojega časa trajanja, postaja upoštevanje časovnih okvirov, določenih v načrtih držav članic, vse pomembnejše. Države članice bi si morale po najboljših močeh prizadevati, da v celoti izkoristijo priložnosti, ki jih ponuja mehanizem za okrevanje in odpornost, in sicer tako, da naložbe in reforme uresničijo v rokih, predvidenih v izvedbenih sklepih Sveta o odobritvi ocen nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost. Spoštovanje teh rokov je zelo pomembno za zagotavljanje učinkovitega načrtovanja operacij financiranja na kapitalskih trgih in pravočasnih izplačil¹¹.

Svetovna nestabilnost, motnje v dobavnih verigah, energetska kriza in inflacija obremenjujejo nacionalne organe, zaradi česar je izvajanje načrtov za okrevanje in odpornost včasih zahtevnejše. Iz istih razlogov pa je uspešno in pravočasno izvajanje teh načrtov še pomembnejše. Komisija vztraja pri svoji zavezi, da bo v celoti podprla vse države članice pri hitrejšem izvajanju načrtov. Od vsega začetka je ena od pomembnih lastnosti nacionalnih načrtov krepitev upravne zmogljivosti držav članic. Glede na zdajšnje nove izzive, ki zahtevajo nov odziv politike, je treba te zmogljivosti še okrepiti, tudi z instrumentom za tehnično podporo¹².

Dopolnitev načrtov in vključitev poglavij REPowerEU spomladi 2023 sta tudi priložnost, da se upoštevajo izkušnje, pridobljene v prvih letih izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost. Komisija bo podprla države članice pri optimizaciji izvajanja in spremljanja načrtov, hkrati pa z dodatnimi razpoložljivimi sredstvi zvišala raven njihovih ambicij.

Komisija bo še naprej igrala svojo vlogo pri zaščiti finančnih interesov Unije. V ta namen Komisija zagotavlja zanesljivost nacionalnih sistemov kontrol in izvaja svojo ambiciozno revizijsko strategijo v skladu s svojimi dolžnostmi in odgovornostmi iz uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Države članice, ki predložijo dopolnjene načrte, bodo morale natančno utemeljiti, kako so vzpostavljene kontrolne strukture še vedno ustrezne, po potrebi pa tudi, kako bodo okrepljene, da se zagotovijo ustrezna sredstva in strukture.

2.3 Več preglednosti in sodelovanja z deležniki

Pospešeno izvajanje je tesno povezano z visoko stopnjo preglednosti delovanja mehanizma. Preglednica kazalnikov okrevanja in odpornosti¹³ je od vsega začetka mehanizma za okrevanje in odpornost ključno orodje za preglednost. Prikazuje prispevek

¹⁰ [Smernice o načrtih za okrevanje in odpornost v okviru REPowerEU, 1. februar 2023.](#)

¹¹ V zvezi s tem morajo države članice podati natančne napovedi in obveščati Komisijo o vseh odstopanjih od časovnice pričakovanih zahtevkov za plačilo.

¹² [Načrti za okrevanje in odpornost \(europa.eu\).](#)

¹³ [Preglednica kazalnikov okrevanja in odpornosti \(europa.eu\).](#)

mehanizma v okviru šestih stebrov politike, vključno s podrobnimi podatki o skupnih kazalnikih in tematskimi analizami, hkrati pa zagotavlja informacije o izplačilih v realnem času. Na spletni strani mehanizma za okrevanje in odpornost¹⁴ so podrobnosti o vseh 27 nacionalnih načrtih ter podrobne ocene zadovoljivega izpolnjevanja posameznih mejnikov in ciljev v zvezi z reformami in naložbami, ki se nanašajo na posamezne zahteve za plačilo. Poleg tega si Komisija za povečanje ozaveščenosti javnosti o posameznih projektih, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, prizadeva za pripravo interaktivnega zemljevida, ki bo kot vizualni vmesnik omogočal pregled izbranih ukrepov mehanizma za okrevanje in odpornost ter njihovih lokacij v državah članicah.

Preglednost okvira mehanizma za okrevanje in odpornost bo dodatno okrepljena z uredbo REPowerEU, o kateri sta Evropski parlament in Svet decembra 2022 dosegla politični dogovor in ki od držav članic zahteva, da objavijo informacije o 100 končnih prejemnikih, ki prejmejo največ sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Čeprav so upravičenci do sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost države članice, bodo informacije o največjih končnih prejemnikih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost po posameznih državah članicah podale posodobljen pregled subjektov in posameznikov, ki so prejeli največ podpore prek ukrepov iz nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost. To bo povečalo preglednost in odgovornost mehanizma.

Evropski parlament ima ključno vlogo pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost. Komisija je od začetka leta 2021 dejavno sodelovala pri vrsti dialogov o okrevanju in odpornosti ter na različnih srečanjih delovnih skupin in plenarnih razpravah, ki jih je organiziral Evropski parlament. Na vsakem od teh srečanj je Komisija podala podrobno predstavitev in odgovarjala na vprašanja poslancev. Komisija se je skrbno seznanila z vprašanji, ki so jih izpostavili poslanci, in jih po svojih najboljših močeh upoštevala pri tekočem delu. To tesno sodelovanje med Parlamentom in Komisijo je znatno prispevalo k uspešni uvedbi mehanizma za okrevanje in odpornost v prvih dveh letih.

Okrepljene so bile tudi zahteve glede javnega posvetovanja za pripravo poglavij REPowerEU, javna posvetovanja pa prav tako ostajajo ključna med splošnim izvajanjem načrtov. Države članice se bodo morale pri pripravi poglavij REPowerEU posvetovati z zadevnimi deležniki. Kadar bodo države članice zahtevale dopolnitev svojih načrtov, bodo morale Komisiji predložiti povzetek postopka posvetovanja, vključno z informacijami o deležnikih, s katerimi so potekala, in opisom, kako se njihov prispevek odraža v osnovi ukrepov REPowerEU. Nazadnje, države članice bi morale zagotoviti, da so zadevni deležniki, zlasti lokalni in regionalni organi ter socialni partnerji, še naprej pravočasno in smiselno tesno vključeni v izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost. Komisija bo skupaj z državami članicami še naprej organizirala zlasti skupne letne dogodke. Ti delujejo kot ključni komunikacijski trenutki, ki združujejo institucije, deležnike (zlasti socialne partnerje in civilno družbo) in prejemnike podpore iz mehanizma za okrevanje in odpornost v razpravi o napredku in stanju izvajanja nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost v vsaki posamezni državi članici. Države članice bi si morale tudi še naprej prizadevati za obveščanje širše javnosti o konkretnih rezultatih podpore iz mehanizma za

¹⁴ [Mehanizem za okrevanje in odpornost \(europa.eu\)](https://europa.eu).

okrevanje in odpornost na terenu. Na splošno bo spodbujanje skupne odgovornosti še povečalo zaupanje v mehanizem, ki je bistvenega pomena za uspešno izvajanje.

3. Prilagodljiv nabor orodij za naslednjo fazo izvajanja

Izkušnje, pridobljene v prvih dveh letih izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost, kažejo, da bo nadaljnji uspeh mehanizma odvisen od zmožnosti držav članic, da v času trajanja mehanizma dosežejo vse mejnike in cilje iz svojih načrtov za okrevanje in odpornost. S tega vidika je bistveno, da države članice še naprej svoje vire in prizadevanja usmerjajo v zagotavljanje hitre uvedbe ukrepov, pri čemer Komisija po potrebi zagotovi praktično podporo v pomoč državam članicam.

Hitrost je sicer še naprej bistvena pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost, enako pa velja tudi za obveznost držav članic, da uresničijo skupno dogovorjene mejnike in cilje. Izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost zahteva prožnost glede sredstev za doseganje mejnikov in ciljev, a brez popuščanja pri doseganju bistvenih ciljev politike, ki jih zasledujejo ukrepi, dogovorjeni z državami članicami. V ta namen Komisija predstavlja tri izvedbena orodja, ki bodo povečala predvidljivost in preglednost. Ta orodja so plod več kot enoletnih izkušenj z ocenjevanjem zahtevkov za plačilo.

3.1 Okvir za ocenjevanje mejnikov in ciljev na podlagi uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost

Mejniki in cilji iz nacionalnih načrtov so v središču mehanizma za okrevanje in odpornost, saj predstavljajo zaveze, ki so jih države članice podale, da bi dostopale do podpore iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Ocena teh zavez temelji na jasnih pogojih in zahteva podrobno analizo, da se ugotovi, ali so države članice zadovoljivo izpolnile svoje obveznosti. Za pripravo te ocene je odgovorna Komisija ob upoštevanju mnenj Ekonomsko-finančnega odbora in pod nadzorom držav članic v okviru Odbora za mehanizem za okrevanje in odpornost. Evropski parlament in Komisija lahko v okviru dialogov o okrevanju in odpornosti razpravljata tudi o stanju izpolnjevanja mejnikov in ciljev ter s tem povezanih plačilih.

Za spodbujanje preglednosti in enakega obravnavanja med državami članicami je Komisija objavila vse predhodne ocene¹⁵ zahtevkov za plačilo, ki so jih predložile države članice. Komisija je danes naredila še en korak v to smer z objavo svojega okvira za ocenjevanje zadovoljivega izpolnjevanja mejnikov in ciljev (glej Prilogo I). Komisija je trdno prepričana, da bo objava tega okvira nacionalnim organom, deležnikom in širši javnosti omogočila boljše razumeti, kako se pred vsakim izplačilom ocenjuje izvajanje ukrepov, ki jih podpira mehanizem za okrevanje in odpornost.

Okvir bo tudi v prihodnjem obdobju usmerjal izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost. Izvedbeni sklepi Sveta o odobritvi načrtov za okrevanje in odpornost so podlaga

¹⁵ Ko država članica Komisiji predloži zahtevek za plačilo, ima Komisija na voljo dva meseca, da oceni zadovoljivo izpolnjevanje ustreznih mejnikov in ciljev. Na koncu ocenjevanja Komisija predloži pozitivno **predhodno oceno** Ekonomsko-finančnemu odboru. Ekonomsko-finančni odbor v štirih tednih poda mnenje o teh ugotovitvah, nato pa se sprejme izvedbeni sklep Komisije o odobritvi izplačila.

za oceno zadovoljivega izpolnjevanja mejnikov in ciljev. Komisija se pri opredelitvi zahtev, ki jih morajo izpolnjevati države članice, opira na opis posameznih mejnikov in ciljev glede na njihov kontekst in namen. Nato na podlagi ustreznih utemeljitev, ki jih predložijo države članice, ugotovi, ali je bil določen mejnik ali cilj zadovoljivo dosežen. V omejenem številu okoliščin in v skladu z uporabo načela *de minimis* se lahko sprejmejo minimalna odstopanja glede zneskov, formalnih zahtev, časovnice ali vsebine.

3.2 Dopolnitev načrtov

V letu 2023 bo večina držav članic dopolnila svoje načrte, da bi vključila poglavja REPowerEU in dostopala do dodatnih možnosti financiranja. Dopolnitev načrtov je tudi priložnost za razmislek o izkušnjah, pridobljenih v fazi izvajanja, in njihovo upoštevanje pri oblikovanju novih in dopoljenih ukrepov, kar zvišuje raven ambicioznosti načrtov. V smernicah Komisije¹⁶ za dopolnitev načrtov za okrevanje in odpornost v okviru REPowerEU, ki so bile sprejete 1. februarja 2023, je pojasnjeno, kako uporabiti različne elemente uredbe za optimizacijo zasnove dopoljenih načrtov in vključitev ukrepov, ki lahko največ prispevajo k ciljem mehanizma za okrevanje in odpornost. Komisija bo podpirala države članice pri opredelitvi in odpravljanju morebitnih ozkih grl pri izvajanju obstoječih ukrepov.

Komisija prav tako močno spodbuja države članice, naj v svoja poglavja REPowerEU vključijo enostavne in učinkovite ukrepe za zagotavljanje podpore strateškim industrijam z neto ničelno stopnjo emisij in povečanje njihove konkurenčnosti v okviru prehoda na neto ničelno stopnjo emisij. To bi lahko vključevalo zlasti točke „vse na enem mestu“ za postopke izdaje dovoljenj za projekte z neto ničelno stopnjo emisij ali davčne olajšave za podjetja, ki vlagajo v proizvodnjo čistih tehnologij. Mehanizem lahko financira tudi naložbe za opremljanje delovne sile z znanji in spretnostmi, potrebnimi za ta industrijski prehod. Prek načrta REPowerEU se lahko financirajo tudi naložbe v brezemisijsko mobilnost, da bi pripomogli k razogljičenju prometnega sektorja.

Ob tem bi morale države članice ohraniti raven ambicioznosti posameznih načrtov za okrevanje in odpornost ter preprečiti zamikanje ukrepov. Komisija bo pri ocenjevanju sprememb, ki se predlagajo za posamezne načrte, posebno pozornost namenila zagotavljanju, da se ohranijo obstoječa ambicioznost reform in naložb, ki so pomembne za uresničevanje priporočil za posamezne države, ter prednostni ukrepi za pravičen zeleni in digitalni prehod. Poleg tega bo Komisija spodbujala širitev ukrepov, ki so že v pripravi, da bi zmanjšala tveganje zamud pri izvajanju načrtov ter hkrati zagotovila stalno skladnost med izplačili ter uspešnim in učinkovitim načrtovanjem financiranja.

3.3 Metodologija začasno ustavitev plačil

Uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost upošteva neugodne in nepričakovane dogodke ter omogoča delno ali popolno začasno ustavitev plačil, da bi se odpravile pomanjkljivosti pri izvajanju. V državah članicah lahko pride do zamud pri izvajanju ukrepov, ki vplivajo na pravočasno izpolnitev nekaterih mejnikov in ciljev. Te razmere bi

¹⁶ [Smernice o načrtih za okrevanje in odpornost v okviru REPowerEU.](#)

morale biti izjemne in bi jih bilo treba čim prej odpraviti. Kadar je to upravičeno, ne bi smele preprečevati plačil za mejnike in cilje, ki so bili izpolnjeni. Uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost obravnava primere, ko težav pri izvajanju enega ali več mejnikov ali ciljev iz zahtevka za plačilo ni mogoče rešiti pravočasno pred predložitvijo zahtevka za plačilo. Natančneje, uredba določa možnost, da Komisija delno ali v celoti začasno ustavi plačila, s čimer se zagotovi tudi skladnost z načeli dobrega finančnega poslovanja, kot je predvideno v finančni uredbi. Delna začasna ustavitve ni mogoča v primeru neizpolnjevanja mejnikov ali ciljev, povezanih s sistemom kontrol države članice, ki so potrebni za zaščito finančnih interesov Unije. V takem primeru se vedno začasno ustavijo celoten obrok in vsi prihodnji obroki do odprave neizpolnitve.

Postopek začasne ustavitve plačil je zasnovan v prid nadaljnjemu izvajanju načrta in državam članicam zagotavlja čas, da z izpolnitvijo ustreznih mejnikov ali ciljev v šestih mesecih odpravijo začasno ustavitve. Z delno začasno ustavitvijo plačila se državi članici zagotovi dodaten čas za reševanje posebnih težav pri izvajanju, medtem pa lahko ohrani koristi od delnega plačila, povezanega z mejniki in cilji, ki so bili zadovoljivo izpolnjeni. S sklepom o začasni ustavitvi se začne šestmesečno obdobje, v katerem ima država članica možnost izpolniti zadevni mejnik ali cilj. Ko se to zgodi, Komisija na podlagi pozitivne ocene odpravi začasno ustavitve in nato plača začasno ustavljeni znesek na podlagi pozitivnega mnenja Ekonomsko-finančnega odbora. Če je ocena po šestih mesecih negativna, se zadevni znesek trajno ustavi in odšteje od proračuna načrta.

Komisija določi znesek, ki se začasno ustavi, če mejnik ali cilj ni zadovoljivo izpolnjen, pri čemer v celoti upošteva načeli enakega obravnavanja in sorazmernosti. Za podlago in utemeljitev odločitev v zvezi z začasno ustavitvijo plačil je potrebna metodologija Komisije (podrobno opisana v Prilogi II). Ta metodologija zagotavlja jasn in dosleden pristop za določitev ustreznih zneskov, hkrati pa ohranja polje proste presoje.

Metodologija za začasno ustavitve plačil odraža naravo mehanizma za okrevanje in odpornost, ki temelji na smotrnosti, ter edinstveno kombinacijo reform in naložb. Plačila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost niso povezana z ocenjenimi ali dejanskimi stroški zadevnih ukrepov, temveč odražajo relativni pomen, ki se pripisuje posamezni skupini ukrepov, ter ustrezne mejnike in cilje glede na izzive, s katerimi se sooča država članica. Enaka načela je zato treba uporabiti tudi pri določanju zneska, ki se začasno ustavi, kadar mejnik ali cilj ni dosežen.

Izračun začasno ustavljenega zneska bo odražal dejstvo, da vsi ukrepi ne prispevajo enako k uresničevanju ciljev načrta za okrevanje in odpornost. Razmeroma majhni posamezni naložbi na primer ni mogoče pripisati enake vrednosti kot veliki naložbi ali začetku veljavnosti večje reforme. Poleg tega se bo upošteval relativni pomen vsakega mejnika in cilja pri izvajanju ukrepa. Končni mejnik ali cilj bo na primer štel več kot vmesni mejnik, ki mu sledijo naslednji mejniki ali cilji, povezani z isto naložbo. To pojasnjuje razlikovanje v metodologiji (podrobno opisani v Prilogi II) med naložbami in reformami ter koeficiente in prilagoditve navzgor ali navzdol, ki se uporabljajo za znesek, ki se začasno ustavi, da se upošteva pomen zadevnega mejnika ali cilja.

Razčiščevalni postopek bo zagotovil, da lahko države članice predložijo pripombe v zvezi z negativno oceno Komisije, na kateri temelji sklep o začasni ustavitvi. Država članica bo pozvana, naj predloži svoje pripombe v zvezi z negativno oceno Komisije glede

zadovoljivega izpolnjevanja mejnika ali cilja. Podobno lahko države članice predložijo svoje pripombe, če Komisija ugotovi, da država članica v šestih mesecih od sklepa o začasni ustavitvi ni sprejela potrebnih ukrepov za zagotovitev zadovoljivega izpolnjevanja mejnika ali cilja. Nazadnje, države članice bodo imele možnost razpravljati in glasovati o znesku, ki se začasno ustavi, v okviru postopka v odboru v zvezi s sklepom o izplačilu.

Namen okvira za izvajanje, predstavljenega v tem sporočilu, je ustvariti najboljše pogoje za hitro črpanje sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter hkrati zagotoviti nadaljnje uresničevanje kakovostnih naložb in reform. Države članice bi morale še naprej zagotavljati polno zavezanost pravočasnemu doseganju mejnikov in ciljev iz njihovih načrtov. Komisija bo še naprej pozorno spremljala, ali načrti še naprej uresničujejo priporočila za posamezne države ter izpolnjujejo zelene in digitalne cilje.

Zaključek

Mehanizem za okrevanje in odpornost je predstavljal izjemno pomemben odziv na pandemijo COVID-19. Gre za znatne finančne in politične napore, namenjene podpori okrevanju EU. Zagotovil je krepko spodbudo gospodarstvu EU, močno pospešil dvojni zeleni in digitalni prehod ter okrepil odpornost EU na prihodnje izzive. Zagotavlja edinstven pristop, ki združuje naložbe in reforme ter državam članicam omogoča prožnost pri izvajanju ukrepov, ki najbolj ustrezajo njihovim nacionalnim okoliščinam. Mehanizem za okrevanje in odpornost je v samo dveh letih od svojega začetka že zagotovil znatno finančno podporo in zagnal gospodarsko okrevanje EU.

Glede na nove izzive mora mehanizem za okrevanje in odpornost ohraniti prožnost, da bo še naprej učinkovito podpiral pravično in vključujoče okrevanje držav članic in regij v EU po krizi zaradi COVID-19, hkrati pa EU z ambicioznimi naložbami in reformami vodil v bolj trajnostno in odporno prihodnost. Mehanizem za okrevanje in odpornost lahko zaradi svoje edinstvene zasnove in strateškega predvidevanja, vtkanega v njegove prednostne naloge, odgovarja na nove pereče izzive, povezane z energetske varnostjo EU, trajnostno industrijsko konkurenčnostjo in industrijskim preходом na gospodarstvo z neto ničelno stopnjo emisij, hkrati pa prispeva k navzgor usmerjeni socialni in ekonomski konvergenci.

Komisija je na podlagi dragocenih izkušenj, pridobljenih v zadnjih dveh letih, pripravljena podpirati države članice pri zagotavljanju nadaljnjega uspešnega izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost. Temu namenu bosta služila tudi uporaba metodologij za ocenjevanje zadovoljivega izpolnjevanja mejnikov in ciljev ter začasna ustavitve plačil, ki bosta tudi še naprej zagotavljala dobro finančno poslovanje mehanizma.

Vmesna ocena mehanizma za okrevanje in odpornost naslednje leto bo še ena priložnost za oceno napredka in izkušenj, pridobljenih pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost.

PRILOGA I – Okvir za ocenjevanje mejnikov in ciljev na podlagi uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost

Sprostitev sredstev v okviru mehanizma je odvisna od tega, ali države članice zadovoljivo izpolnjujejo ustrezne mejnike in cilje iz izvedbenih sklepov Sveta. Taka ocena se izvede v skladu s členom 24(3) Uredbe (EU) 2021/241 (v nadaljnjem besedilu: uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost). Komisija ima na voljo dva meseca za predhodno oceno, ali so bili zadevni mejniki in cilji *zadovoljivo* izpolnjeni. Komisija nato te ugotovitve posreduje državam članicam v njihovo mnenje v Ekonomsko-finančnem odboru. Evropski parlament in Komisija lahko v okviru dialogov o okrevanju in odpornosti razpravljata tudi o stanju izpolnjevanja mejnikov in ciljev ter s tem povezanih plačil.

Da bi zagotovili preglednost in enako obravnavo med državami članicami, spodnja metodologija predstavlja okvir, na katerega se Komisija opira pri izvajanju ocene. Temelji na dosedanjih izkušnjah Komisije pri ocenjevanju mejnikov in ciljev na podlagi uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

1. Opredelitev zahtev za določen mejnik ali cilj

- Za opredelitev zahtev za mejnik/cilj bi bilo treba upoštevati vse elemente mejnika/cilja in opis ukrepa. Upoštevati bi bilo treba tudi nadaljnje specifikacije ukrepa v operativnih ureditvah, drugih elementov operativnih ureditev (kot so mehanizmi preverjanja in faze spremljanja) pa ne.
- Elementi, ki uporabljajo neobvezujoč jezik, se ne bi smeli obravnavati kot zahteve.
- V zvezi z opisom ukrepa:
 - elemente, ki so neposredno ali posredno povezani z navedenim mejnikom/ciljem, bi bilo treba obravnavati kot zahteve navedenega mejnika/cilja;
 - elementi, ki niso neposredno ali posredno povezani z navedenim mejnikom/ciljem, se ne bi smeli obravnavati kot zahteve;
 - elementi, ki niso neposredno ali posredno povezani s katerim koli mejnikom/ciljem v okviru zadevnega ukrepa, če obstajajo, bi morali biti izrecno navedeni kot taki v okviru predhodne ocene končnega mejnika/cilja.
- Pri razlagi zahtev specifičnega mejnika ali cilja je treba upoštevati njihovo ubeseditev glede na umestitev in namen mejnika ali cilja. Umestitev in namen je mogoče izpeljati iz različnih virov, kot so nacionalni načrti za okrevanje in odpornost, uvodne izjave izvedbenega sklepa Sveta o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost, delovni dokumenti služb Komisije, priloženi predlogom Komisije za take izvedbene sklepe Sveta, opombe k dosjeju v postopku ocenjevanja, evidence izmenjav z nacionalnimi organi ali priporočila za posamezne države, ki jih je Svet sprejel v povezavi z zadevnim ukrepom.

2. Ugotavljanje, ali je bil določen mejnik ali cilj zadovoljivo dosežen na podlagi ustreznih utemeljitev, ki jih predloži država članica

- V skladu z uporabo načela *de minimis* se sprejmejo minimalna odstopanja od opredeljenih zahtev mejnika/cilja v naslednjih okoliščinah:
 - **Zneski:** kadar obstaja minimalno odstopanje od zneskov, opredeljenih v navedenem mejniku/cilju. Tako minimalno odstopanje je opredeljeno kot odstopanje v višini približno 5 % ali manj.
 - **Formalni pogoji:** kadar obstaja minimalno odstopanje od formalne zahteve mejnika/cilja v zvezi z notranjimi postopki držav članic, ki ne vpliva na napredek pri doseganju reforme ali naložbe, ki jo predstavlja navedeni mejnik/cilj.
 - **Časovni okvir:** omejene in sorazmerne zamude med objavo regulativnih ukrepov in njihovim dejanskim začetkom veljavnosti, pod pogojem, da se spoštuje gotovost glede njihove uporabe in začetka pravnih učinkov¹⁷. Tako omejeno in sorazmerno zamudo bi bilo treba oceniti ob upoštevanju izvedbenih korakov, ki bi jih morali sprejeti ustrezni organi ali strani, na katere vpliva reforma, da se omogoči razumna uporaba novih regulativnih ukrepov v časovnem okviru mehanizma.
 - **Zahteve glede vsebine:** kadar obstaja minimalno odstopanje od zahteve glede vsebine mejnika/cilja, ki ne spreminja narave ukrepa in ne vpliva na napredek pri doseganju cilja politike reforme ali naložbe, ki jo predstavlja navedeni mejnik/cilj.

Komisija bo še naprej pregledno predstavljala svoje ugotovitve o zadovoljivem izpolnjevanju mejnikov in ciljev, tako da bo na svojem spletišču objavila predhodne ocene v zvezi z vsemi zahtevki za plačila, ki jih prejme od držav članic.

¹⁷ To ne posega v zakonodajo, ki je potrebna za zagotavljanje skladnosti s členom 22 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, ki se glede na svojo naravo (potrebna za zagotovitev skladnosti z uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost) ne more šteti za razlog za omejeno ali sorazmerno zamudo.

PRILOGA II – Metodologija Komisije za določitev začasne ustavitve plačil na podlagi uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost¹⁸

I. Načela metodologije

a) Vrednost enote glede na načrt za okrevanje in odpornost

Podlaga za izračun začasno ustavljenega zneska je „vrednost enote“ mejnika ali cilja. Za zagotovitev jasnega razmerja med vrednostjo, ki jo Unija pripiše izvajanju načrta za okrevanje in odpornost, in začasno ustavljenim zneskom se vrednost enote vsakega posameznega mejnika in cilja izračuna tako, da se njegova skupna vrednost za vsak načrt za okrevanje in odpornost deli s številom mejnikov in ciljev (skupno dodeljena sredstva v okviru načrta za okrevanje in odpornost / število mejnikov in ciljev). *Npr.: Najvišji finančni prispevek iz načrta za okrevanje in odpornost v višini 40 milijard EUR / 175 mejnikov in ciljev = vrednost enote 229 milijonov EUR za posamezni mejnik ali cilj.* Za tiste države članice, ki so zaprosile tudi za posojilo, se določita dve različni vrednosti enote, in sicer ena za mejnike in cilje iz dela načrta za okrevanje in odpornost, ki se nanaša na nepovratno podporo, ter ena za mejnike in cilje iz posojilnega dela.

b) Koeficienti ter prilagoditve navzgor in navzdol

Da bi se ustrezno upoštevale razlike med ukrepi iz načrtov za okrevanje in odpornost ter med mejniki in cilji, bo Komisija izračunala „popravljene vrednosti enote“. V ta namen bo Komisija za vrednost enote uporabila koeficiente. Ti koeficienti se določijo z oceno pomembnosti vsakega neizpolnjenega mejnika ali cilja in globine vrzeli pri izvajanju, ki jo predstavlja.

Ko se določijo popravljene vrednosti enote, se v posebnih primerih, ki so opisani v nadaljevanju, opravijo prilagoditve navzgor in navzdol.

Končni znesek, ki se začasno ustavi v povezavi z neizpolnjenim mejnikom ali ciljem, bo ustrezal popravljeni vrednosti enote ob upoštevanju morebitne prilagoditve navzgor in navzdol („vrednost začasne ustavitve“).

Naložbe

Koeficienti, ki se uporabijo za vrednost enote

- 1) Koeficient v višini 2-kratnika se uporabi za mejnike in cilje **velikih naložb** (ki predstavljajo več kot 10 % nepovratne podpore ali posojila) **z omejenim številom mejnikov in ciljev** (5 ali manj).
- 2) Koeficient v višini 0,5-kratnika se uporabi za:
 - mejnike in cilje **najmanjših naložb** (ki predstavljajo do vključno 0,1 % nepovratne podpore ali posojila);

¹⁸ Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost.

- **vmesne mejnike** (torej ne cilje), ki jim sledijo nadaljnji mejniki in/ali cilji, povezani z isto naložbo.
- 3) Za vse druge mejnike in cilje se uporabi koeficient v višini 1-kratnika.

Prilagoditev popravljene vrednosti enote

- 1) **Sorazmerno zmanjšanje** popravljenih vrednosti enote se uporabi v naslednjih primerih:
- če **naložbeni cilj** ni zadovoljivo izpolnjen, se oceni napredek pri doseganju cilja. Znesek, ki se začasno ustavi, se določi sorazmerno z oddaljenostjo od cilja. Tak pristop je zlasti upošteven za cilje, pri katerih je to mogoče količinsko oceniti;
 - za **naložbene mejnike**, kolikor je mogoče oceniti delež doseženega.
- 2) **Prilagoditve** popravljenih vrednosti enote **navzgor** se uporabijo, če je **naložba zelo pomembna za utemeljitev katere koli ocene, na kateri temelji pozitivna ocena načrta za okrevanje in odpornost.**

Reforme

Koeficienti, ki se uporabijo za vrednost enote

- 1) Koeficient v višini 5-kratnika se uporabi za mejnike in cilje, povezane z **začetkom veljavnosti reforme ali zadnjim korakom za izvedbo nezakonodajne reforme.**
- 2) Koeficient v višini 0,5-kratnika se uporabi za **vse druge mejnike in cilje**, kot so tisti, ki so povezani z vmesnimi koraki pred mejnikom, povezanim z začetkom veljavnosti določene reforme (npr. objava poročila), ali naknadnimi postopkovnimi koraki (npr. ocena reforme).

Prilagoditev popravljene vrednosti enote

- 1) **Prilagoditve** popravljenih vrednosti enote **navzgor** se uporabijo, če:
- Komisija meni, da je izvedba reforme **posebej pomembna za utemeljitev ocene reševanja vseh ali pomembnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih priporočilih za posamezno državo**, vključno z njihovimi fiskalnimi vidiki, in, kadar je ustrezno, priporočilih na podlagi člena 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011, naslovljenih na zadevno državo članico, ali izzivov, opredeljenih v drugih ustreznih dokumentih, ki jih je Komisija uradno sprejela v okviru evropskega semestra.
- 2) **Prilagoditve** popravljenih vrednosti enote **navzdol** se uporabijo v naslednjih primerih:
- **reforma je manj pomembna za utemeljitev katere koli ocene, na kateri temelji pozitivna ocena načrta za okrevanje in odpornost;**
 - za mejnike reforme, **ki zajemajo enega ali več ciljev ali razsežnosti politike**, se uporabi sorazmerna prilagoditev, če je cilj politike iz mejnika

delno dosežen ali če so nekateri cilji/razsežnosti mejnika doseženi, drugi pa ne. Ob preučevanju možnosti take prilagoditve navzdol se oceni vsebinski napredek pri doseganju splošnega cilja reforme.

Ukrepi v zvezi z revizijo in kontrolo

Da se zagotovi učinkovita uporaba sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter zaščitijo finančni interesi Unije, neizpolnjevanje mejnikov ali ciljev v zvezi s sistemom revizije in kontrol države članice, ki so potrebni za zagotavljanje skladnosti s členom 22 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, začasno ustavi celoten obrok in vse prihodnje obroke.

II. Končne pripombe

Začasna ustavitev ne sme presežati celotnega zneska obroka, razen v primeru neizpolnjevanja mejnikov in ciljev, povezanih s sistemom kontrol države članice. Komisija lahko pregleda in spremeni to metodologijo, ko pridobi več izkušenj z njeno uporabo.

V skladu z uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost ukrepi, ki ne spoštujejo načela, da se ne škoduje bistveno, niso upravičeni v okviru mehanizma. Poleg tega se mejniki in cilji ukrepov, za katere je bilo ugotovljeno, da kršijo načelo, da se ne škoduje bistveno, ne bi šteli za zadovoljivo izpolnjene, za določitev zneska, ki se začasno ustavi, pa bi se uporabljala ta metodologija.