



AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VÁLASZAI

AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE

Az Európai Számvevőszék „*A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottság általi értékelése*” című különjelentése

Tartalomjegyzék

I. A BIZOTTSÁG VÁLASZAI RÖVIDEN	3
a) Általános bevezetés	3
b) A Bizottság álláspontja a Számvevőszék legfontosabb észrevételeiről és ajánlásairól	4
c) A vonatkozó legújabb fejlemények és a következő lépések	4
II. A BIZOTTSÁG VÁLASZAI A SZÁMVEVŐSZÉK FŐBB ÉSZREVÉTELEIRE	5
1. Értékelési folyamat	5
2. A hat pillér és az országspecifikus ajánlások teljesítéséhez való hozzájárulás értékelése ..	6
3. A jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek való megfelelés értékelése	6
4. Az intézkedések a zöld és digitális átálláshoz való hozzájárulásának értékelése	7
5. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek költségbecslésének értékelése	7
6. Kifizetési profilok	8
7. A részcélok és célok értékelése	9
8. A nyomonkövetési és kontrollrendszerek értékelése	10
III. A BIZOTTSÁG VÁLASZAI A SZÁMVEVŐSZÉK KÖVETKEZTETÉSEIRE ÉS AJÁNLÁSAIRA	11
1. 1. ajánlás – Az értékelési eljárások egységesítése és a dokumentáció javítása	11
2. 2. ajánlás – A tagállamok körében a bevált gyakorlatok cseréjének előmozdítása	12
3. 3. ajánlás – A végrehajtott intézkedések országspecifikus ajánlásokhoz való hozzájárulásának nyomon követése	12
4. 4. ajánlás – Az átláthatóság javítása és a jelentős károkozás elkerülését célzó elv nyomon követése	13
5. 5. ajánlás – A részcélok és célok jövőbeli operatív intézkedések és értékelések keretében való részletesebb és megfelelő meghatározásának biztosítása	14
6. 6. ajánlás – A nyomon követésre és ellenőrzésre vonatkozó konkrét részcéloknak való megfelelés ellenőrzése, és a bizottsági adatbányászati és kockázatértékelő rendszer használatának ösztönzése	15

Ez a dokumentum az Európai Bizottság által a [kötségvetési rendelet](#) 259. cikkével összhangban az Európai Számvevőszék különjelentésében foglalt észrevételekre adott válaszokat mutatja be, amelyeket a különjelentéssel együtt kell közzétenni.

I. A BIZOTTSÁG VÁLASZAI RÖVIDEN

a) Általános bevezetés

2020 januárjában a Covid19-világjárvány elérte Európát, és röviddel azután nemcsak egészségügyi válsághoz, hanem nagymértékű társadalmi és gazdasági sokkokhoz is vezetett. Hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a tagállamok egyéni fellépése nem lenne elegendő, és eltérésekhez vezetne, továbbá kockázatot jelentene az egyes tagállamok és az Unió egészének stabilitására nézve. Sürgős uniós szintű válaszra volt szükség a polgárokra és a vállalkozásokra gyakorolt hatás enyhítése, a világjárványból való kilábalás támogatása és a jövőbeli sokkhatásokkal szembeni ellenálló képesség kiépítése érdekében. Az Európai Unió a rendkívüli időkre egy rendkívüli eszközt léptetett életbe: Az Európai Unió Helyreállítási Eszköz, a *NextGenerationEU* célja, hogy a szokásos uniós költségvetésen felül 806,9 milliárd EUR-t vonjon be a pénzügyi piacokon. Ebből 83,6 milliárd EUR a REACT-EU-hoz (50,6 milliárd EUR), az Igazságos Átmenet Alaphoz (10,9 milliárd EUR), valamint a vidékfejlesztéshez, az InvestEU-hoz, a Horizont Európa programhoz és a RescEU-hoz járul hozzá.

A *NextGenerationEU* központi eleme a *Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz* (RRF), amely legfeljebb 723,8 milliárd EUR összegű vissza nem térítendő támogatást és hitelt folyósít a tagállamoknak. Az RRF-rendelet 2021 februárjában lépett hatályba. Kevesebb mint 18 hónappal később több mint 100 milliárd EUR-t folyósítottak a tagállamoknak, támogatva a helyreállítást, ellensúlyozva a világjárvány hatásait, valamint támogatva a polgárokat és a vállalkozásokat szerte az EU-ban. Ezen jóval túlmenően a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz stabilizáló hatást fejtett ki, és rámutatott az európai projekt és a közös európai fellépés fontosságára. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz az eddigi legnagyobb uniós finanszírozási program, amely elsőként alkalmazza a teljesítményalapú finanszírozás koncepcióját: a kiadásokra való összpontosítás helyett a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz teljes mértékben az *eredmények* eléréséhez kapcsolódik a részcélok és célok tekintetében. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében a kifizetésekre akkor kerül sor, amikor a tagállamok konkrét előrehaladást érnek el, azaz a „részcélokat” (minőségi) és a „célokat” (mennyiségi). Mint ilyen, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz olyan új típusú eszköz, amely új munkamegállapodások, szabályok, sablonok és folyamatok létrehozását teszi szükségessé, amelyeket a Bizottság rekordidő alatt hozott létre.

Az RRF-rendelet értelmében minden tagállam egyetlen nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervet terjeszt elő, amely meghatározza azokat a reformokat és beruházásokat, amelyek végrehajtására a tagállam kötelezettséget vállal. A Bizottság minden helyreállítási és rezilienciaépítési tervet két hónapon belül értékeli, és amennyiben az értékelés pozitív, a Bizottság *tanácsi végrehajtási határozatra* irányuló javaslatot terjeszt elő, amelyet végül a Tanácsnak kell elfogadnia. Az első helyreállítási és rezilienciaépítési tervek 2021 áprilisában érkeztek be, amelyeket a Bizottság 2021 júniusában értékelt, a Tanács pedig 2021 júliusában fogadott el.

Ebben az időszakban a Bizottság proaktívan együttműködött valamennyi féllel, különösen a tagállamokkal annak érdekében, hogy Unió-szerte gyors és ambiciózus reform- és beruházási menetrendet biztosítson. A Bizottság az RRF-rendeletre irányuló javaslatának közzétételét követően azonnal megkezdte együttműködését a tagállamokkal, hogy elmagyarázza és megvitassa a jogi rendelkezéseket, és iránymutatást nyújtson számukra helyreállítási és rezilienciaépítési terveik elkészítéséhez. A Bizottság a rendelettervezet alapján 2020 szeptemberében közzétette a tagállamoknak szóló első iránymutatást, amely segítette a tagállamokat terveik elkészítésében. 2021 januárjában frissített iránymutatást tettek közzé az RRF-rendelet végleges szövege alapján, amely hozzájárult a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végleges megszövegezéséhez. A Bizottság más írásos iránymutatást is nyújtott, pl. a kontrollrendszerekre vonatkozó önértékelési

ellenőrzőlistát, és több száz írásbeli és még ennél is több szóbeli választ adott a tagállamok kétoldalú találkozókon vagy tanácsi kereteken belül feltett kérdéseire (különösen az e célból létrehozott szakértői csoport keretében), továbbá párbeszédet szervezett az együttműködés és a közös projektek ösztönzése érdekében.

A Bizottság emellett részt vett a kéthavonta zajló helyreállítási és rezilienciaépítési párbeszédekben, valamint gyakrabban szervezett munkacsoporti üléseket az Európai Parlamenttel és a Tanács különböző munkacsoportjaiban. A Bizottság alaposan és rendszeresen tájékoztatta mind a társjogalkotókat, mind a nyilvánosságot a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel kapcsolatos fejleményekről egy erre a célra létrehozott weboldalon, a legfőbb eseményekről szóló sajtóközleményekben, az elemzését tartalmazó, proaktív módon közzétett különböző dokumentumokban – például az egyes helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelését tartalmazó részletes szolgálati munkadokumentumban –, valamint közzétette a Tanácsnak vagy a Parlamentnek benyújtott valamennyi prezentációt.

A Bizottságon belül a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz főigazgatóságokon átívelő munkafolyamatot jelent, amely összefogja az összes szolgálat szakpolitikai és gyakorlati szakértelmét.

b) A Bizottság álláspontja a Számvevőszék legfontosabb észrevételeiről és ajánlásairól

A Bizottság üdvözli az értékelési munkájával kapcsolatos pozitív számvevőszéki megállapításokat.

Jelentésében a Számvevőszék megállapítja, hogy a Bizottság átfogó és alapos munkát végzett az értékelési kritériumokkal kapcsolatban. Észrevételeiben a Számvevőszék kiemeli azokat az elemeket, amelyek esetében a Bizottság javíthatná az értékelési folyamat dokumentálását, amelynek végrehajtására a Bizottság a lehető legnagyobb mértékben kötelezettséget vállal.

A Bizottság azt is megjegyzi, hogy a Számvevőszék által kiemelt kockázatok és korlátok egy része magának a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköznek a kialakításából ered. A Számvevőszék például rámutat néhány bizonytalanságra a helyreállítási és rezilienciaépítési terv intézkedéseinek tényleges végrehajtását illetően, ami várható, mivel ezen ellenőrzés elsősorban a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek előzetes értékelésével foglalkozik. Bár a Számvevőszék alaposnak találja a Bizottság értékelését, a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelései – a benyújtásuk időpontjában rendelkezésre álló információk alapján – előzetes jellegűek.

A Bizottság teljes egészében vagy részben elfogadja a Számvevőszék valamennyi ajánlását.

c) A vonatkozó legújabb fejlemények és a következő lépések

2022 májusában a Bizottság közzétette a REPowerEU tervet, miután az Ukrajna elleni orosz inváziót követően az Európai Tanács intézkedéseket szorgalmazott az orosz fosszilis energiától való függőség csökkentésére. A REPowerEU ambiciózus erőfeszítés Európa orosz fosszilis tüzelőanyagoktól való függőségének csökkentésére és az energetikai átmenet felgyorsítására. A végrehajtása érdekében a Bizottság célzott módosításokat javasolt az RRF-rendeletre, beleértve egy „REPowerEU-ról szóló fejezet” beillesztését minden helyreállítási és rezilienciaépítési tervbe. A javaslat emellett további finanszírozást biztosít a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz számára a kibocsátáskereskedelmi rendszer piaci stabilizációs tartalékából származó források, valamint más megosztott irányítású uniós programokból származó további átcsoportosítási lehetőségek formájában. A javaslatot a társjogalkotók jelenleg tárgyalják.

II. A BIZOTTSÁG VÁLASZAI A SZÁMVEVŐSZÉK FŐBB ÉSZREVÉTELEIRE

1. Értékelési folyamat

A Bizottság üdvözi a helyreállítási és rezilienciaépítési terv értékelési folyamatával kapcsolatos pozitív megállapításokat, amelyek megerősítik a Bizottság munkájának intenzitását és alaposágát, a Bizottságon belüli szakértelem bevonását, valamint azt, hogy a Bizottság általi értékelési folyamat megfelelő volt.

A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek bizottsági értékelésének nyomonkövethetőségét illetően¹ a Bizottság kiemeli az értékelési folyamat kiterjedtségét és összetettségét: a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelése a megbeszélésekkel jóval a terv hivatalos benyújtása előtt kezdődik, amelyet két hónapos hivatalos értékelési időszak követ, amely szükség esetén meghosszabbítható. Az értékelési folyamat minden egyes lépésére vonatkozó nyilvántartásokat tárolták és megosztották a Számvevőszékekkel. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelése átlagosan 90 különböző reformra és beruházásra terjed ki, amelyek mindegyike különböző bizottsági szakértők bevonását teheti szükségessé. Amint azt a Számvevőszék is kiemeli, az értékelésben részt vesz egy központi országcsoport, amely napi szintű információcserét folytatott a tagállami hatóságokkal és a Bizottság szakértőivel.

A helyreállítási és rezilienciaépítési terv értékelése végső soron több ezer dokumentumon és információcserén alapul. A Bizottság alapos folyamatot biztosít, és nyomon követi az összes releváns hozzájárulást. Az értékelés dinamikus jellegű, mivel az értékelési időszak során a Bizottság kiegészítő információkat kér, és a tagállam szükség esetén felülvizsgálhatja tervét.

Ami az iránymutatást és az eljárás egységesítését illeti², a Bizottság átfogó iránymutatást dolgozott ki a helyreállítási és rezilienciaépítési terv értékelési folyamatára vonatkozóan. Mindazonáltal a Bizottság úgy véli, hogy az ellenőrzőlistán alapuló megközelítés nem valósítható meg, tekintettel az értékelés minőségi jellegére, valamint a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek és az azokban foglalt intézkedések sokféleségére.

Ami a tagállamoknak nyújtott támogatást illeti³, a Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy korai, egyértelmű és átfogó iránymutatást nyújtson, amelyet tagállamonként részletes egyéni támogatás kísér. A Bizottság két részletes útmutatót tett közzé a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek kidolgozásáról, egyet 2020 szeptemberében a rendelettervezet alapján, a másodikat pedig 2021 januárjában a jogszabály végleges szövege alapján. A 2021. januári útmutató közzétételét követően egy egész napos képzést szerveztek valamennyi tagállam részvételével. 2020 ősze óta rendszeres kétoldali párbeszédre került sor minden tagállammal, és a Bizottság átfogó iránymutatást nyújtott, és e-mailben válaszolt a kérdésekre egy külön erre a célra létrehozott, kérdés-válasz honlapon keresztül és a Tanács minden rendelkezésre álló felületén. A Bizottság a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek közötti szinergiákat is előmozdította „kiemelt” projektek révén, valamint azáltal, hogy arra ösztönözte a tagállamokat, hogy irányozzanak elő közös intézkedéseket, például hozzájárulásokat a *közös európai érdeket szolgáló fontos projektekhez*, amelyek több tervben is szerepeltek.

¹ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 33. bekezdését.

² Lásd a Számvevőszék különjelentésének 31–33. bekezdését.

³ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 34–39. bekezdését.

2. A hat pillér és az országspecifikus ajánlások teljesítéséhez való hozzájárulás értékelése

A Számvevőszék kiemeli, hogy a Bizottság alaposan értékelte az egyes helyreállítási és rezilienciaépítési tervek hozzájárulását az RRF-rendelet hat pilléréhez, és az országspecifikus ajánlásokat. A Számvevőszék megerősíti továbbá a hat pillérre vonatkozó bizottsági értékelést, valamint a mintában szereplő hat tagállamra vonatkozó országspecifikus ajánlásokat.

Ami a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek hat pillérhez való hozzájárulását illeti⁴, a Bizottság kiemeli, hogy a becsült költségeknek a pillérekhez való hozzájárulása csak az egyik szempont annak értékelésekor, hogy a hat pillérhez való hozzájárulás kiegyensúlyozott-e. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz célja mind a beruházások, mind a reformok támogatása, amelyek közül az utóbbinak gyakran nincs közvetlen költsége. Ha a Bizottság a kiegyensúlyozottság értékelését csak a becsült költségekre alapozta volna, akkor ebben az értékelésben figyelmen kívül hagyta volna a reformok hatását. A Bizottság értékelése teljes mértékben összhangban van az RRF-rendeletben meghatározott értékelési kritériummal, amely előírja, hogy a tervnek átfogó és megfelelően kiegyensúlyozott választ kell adnia a tagállam gazdasági és társadalmi helyzetére, anélkül, hogy bármilyen becsült költségre hivatkozna (ellentétben a zöld és digitális átállással kapcsolatos célokra vonatkozó kritériumokkal). A Bizottság kiemeli továbbá, hogy a rendelettel összhangban a helyreállítási és rezilienciaépítési eredménytáblára vonatkozó jelentései becslést adnak az egyes pillérekhez hozzájáruló kiadások arányáról.

Ami a helyreállítási és rezilienciaépítési terveknek az országspecifikus ajánlások teljesítéséhez való hozzájárulását illeti⁵, a Számvevőszék megerősíti a Bizottság értékelését. A Bizottság kiemeli, hogy az RRF-rendelet kifejezetten előírja, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési terveknek hozzá kell járulniuk a releváns országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívások összességének vagy jelentős részének kezeléséhez, figyelembe véve a pénzügyi hozzájárulást és (adott esetben) a kért hitelt is. Ennek megfelelően néhány tagállam úgy döntött, hogy az RRF-rendelettel teljes mértékben összhangban a releváns országspecifikus ajánlásoknak csak egy jelentős részével foglalkozik a helyreállítási és rezilienciaépítési terven belül. A Bizottság úgy véli, hogy értékelése ezt átlátható módon mutatja be.

3. A jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek való megfelelés értékelése

A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság gondoskodott arról, hogy a jelentős károkozás elkerülését célzó elvvel kapcsolatos tagállami ellenőrzőlisták foglalkozzanak a környezetvédelmi célkitűzésekkel, és hogy a Bizottság a legtöbb esetben további információkat kért, szükség esetén mérséklési intézkedéseket írt elő, valamint a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek nem megfelelő intézkedések eltávolítását kérte a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekből. A Számvevőszék megállapításai igazolják, hogy a Bizottság biztosította a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek való megfelelés alapos és hatékony értékelését, ami adott esetben intézkedések kizárásához vagy módosításához vezetett.

Ami a tagállamok azon választását illeti, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekből kizárt intézkedéseket nemzeti forrásokból hajtják végre⁶, a Bizottság kiemeli, hogy értékelése

⁴ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 44. bekezdését.

⁵ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 48–53. bekezdését.

⁶ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 58. bekezdését.

szükségszerűen a helyreállítási és rezilienciaépítési tervben szereplő intézkedésekre korlátozódik. Az RRF-rendelet nem biztosít jogot vagy lehetőséget a Bizottság számára arra, hogy a helyreállítási és rezilienciaépítési tervhez nem kapcsolódó intézkedések esetében kötelezze a tagállamokat a jelentős károkozás elkerülését célzó elv tiszteletben tartására.

A Bizottság kiemeli, hogy a jelentős károkozás elkerülését célzó elvvel kapcsolatos ellenőrzőlistákon nem szükséges számszerűsíteni a potenciális hatást⁷, és az nem is lenne mindig észszerű vagy akár lehetséges a tagállamok számára. A Bizottság nem gondolja úgy, hogy a számszerűsítés hiánya megnehezítette volna a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek való megfelelő értékelését, és nem lát semmilyen indokolást vagy bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy egy ilyen számszerűsítés miért jelentene jelentős hozzáadott értéket a jelenlegi, nagyrészt minőségi leírásokhoz és magyarázatokhoz képest.

A mérséklési intézkedéseket illetően⁸ a Bizottság megjegyzi, hogy szükség esetén javasolta, hogy ezeket foglalják bele a tanácsi végrehajtási határozatba, ezért olyan jogi kötelezettséget ír elő, amelyet a tagállamoknak teljesíteniük kell, és amelyet a Bizottság az adott rész célra vagy célra vonatkozó kifizetési kérelem benyújtásakor fog értékelni. Ha azonban minden mérséklési intézkedést betartandó követelményként foglalnának bele a tanácsi végrehajtási határozatba, például még akkor is, ha végrehajtásuk megvalósulását teljes bizalom övezi, ez szükségtelen és túlzott adminisztratív terhekhez vezetett volna.

4. Az intézkedések a zöld és digitális átálláshoz való hozzájárulásának értékelése

A Bizottság üdvözli a Számvevőszék megállapításait, amelyek megerősítik, hogy a Bizottság biztosította a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek zöld és digitális átálláshoz való hozzájárulásának alapos értékelését. A tagállamok minden egyes releváns intézkedést zöld és digitális címkével láttak el, amelyet a Bizottság ellenőrzött. Szükség esetén a Bizottság javításokat javasolt, vagy csak a releváns „alintézkedésekre” kérte az zöld és digitális címkék átgondoltabb alkalmazását.

5. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek költségbecslésének értékelése

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz összefüggésében egy intézkedés becsült költségének értékelésére előzetesen kerül sor annak érdekében, hogy meghatározzák a helyreállítási és rezilienciaépítési terv összköltségét. Ez az alapja annak, hogy a tagállam helyreállítási és rezilienciaépítési tervéhez hozzárendeljük a maximális pénzügyi allokáció teljes összegét vagy annak egy részét. Az eszköz teljesítményalapú logikájával összhangban a költségbecslések *nem* befolyásolják közvetlenül a későbbi kifizetéseket. A Bizottság azonban meggyőződött arról, hogy a költségbecslésekhez benyújtott információk összhangban vannak a kapcsolódó részcélok és célok tekintetében várt ambíciószinttel, például ha a költségbecslés megadta a befejezendő tételek (pl. napelemek) várható számát, akkor ez az intézkedés vonatkozásában meghatározott célokat (pl. a kiépítendő napenergia-kapacitást) is figyelembe vette.

⁷ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 60. bekezdését.

⁸ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 61. bekezdését.

Az eljárásokat illetően⁹ a Bizottság üdvözli a Számvevőszék azon megállapítását, hogy a Bizottság szigorúan alkalmazta a rendelet kritériumait és az intézkedések költségeinek értékelésére vonatkozó saját belső iránymutatását. A Bizottság gondoskodott a kritériumok következetes alkalmazásáról, és a méltányos bánásmód biztosítása érdekében egyértelmű módszertant határozott meg az egyes helyreállítási és rezilienciaépítési tervek költségszámítási kritériumára vonatkozó átfogó minősítés meghatározásához. A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék úgy ítéli meg, hogy az „A” minősítés elérésére vonatkozó követelmények (a költségbecslés nagymértékben észszerű és valószerű) valószínűleg viszonylag ambiciózusak voltak, és ennek megfelelően az eddig értékelt helyreállítási és rezilienciaépítési tervek egyikéhez sem rendeltek ilyen minősítést. Így a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek mindegyike „B” minősítést kapott, ami a Számvevőszék véleménye szerint megfelelő.

A Bizottság azonban úgy véli, hogy a „C” minősítésre vonatkozó kritériumai (a költségbecslés kismértékben észszerű és valószerű) nem voltak „kismértékűek”. Egy „C” minősítésű helyreállítási és rezilienciaépítési terv negatív értékelést kap, és nem terjeszthető a Tanács elé elfogadásra. A RRF-rendelet előírja, hogy Bizottság az értékelése során „az érintett tagállammal szoros együttműködésben jár el”. Ennek megfelelően a Bizottság arra kötelezte a tagállamokat, hogy javítsák költségbecsléseiket, és nyújtsanak be további bizonyítékokat és indokolást mindaddig, amíg a költségbecslés valószerűsége és észszerűsége el nem éri legalább a „B” minősítést (a költségbecslés mérsékelten észszerű és valószerű). A Számvevőszék megerősíti, hogy a Bizottság „szükség esetén kiegészítő információkat kért” és „a becsült költségek ellenőrzéséhez információkat szerzett be”, és amennyiben nem kapott ilyen információt, azt az értékelésében és minősítésében átlátható módon figyelembe vette.

6. Kifizetési profilok

Ami a kifizetési profilok – azaz az egyes részcélokhoz és célokhoz rendelt összeg – meghatározásának módját illeti¹⁰, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz teljesítményalapú jellegével összhangban a kifizetések összege nem köthető a ténylegesen felmerült költségekhez. Az RRF-rendelet egyértelműen meghatározza a tagállamonkénti teljes előirányzat meghatározására szolgáló módszertant, amelyet a Bizottság átlátható és méltányos módon hajtott végre. Az RRF-rendelet azonban nem ír elő módszertant az egyedi kifizetési profil meghatározására, amely egy adott kifizetési összeget konkrét elérendő részcélokhoz és célokhoz kapcsol. Összhangban azzal a követelménnyel, hogy „az érintett tagállammal szoros együttműködésben” kell eljárni, a Bizottság az egyes tagállamokkal az adott tagállam javaslata alapján megvitatta a kifizetési profilt. A Bizottság által a Tanácsnak javasolt és a Tanács által végső soron meghatározott kifizetési profil ezért számos tényezőt tükröz, ideértve a nemzeti finanszírozási igényeket és a költségvetéstervezést, valamint az egyes részletek tekintetében a részcélok és célok arányát, valamint azok relatív jelentőségét.

A Bizottság kiemeli, hogy a kifizetési profil nem korlátozza bármely potenciális részleges kifizetés utólagos meghatározásának módját, amelynek arányosnak kell lennie a tagállam teljesítményével. A Bizottság ezért úgy véli, hogy a fent ismertetett megközelítés nem nehezíti meg az adott esetben szükséges, arányos csökkentés meghatározását.

⁹ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 69. bekezdését.

¹⁰ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 73–76. bekezdését.

7. A részcélok és célok értékelése

A Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság átfogóan értékelte a részcélokat és célokat. A Számvevőszék megjegyzi, hogy a folyamat a tagállamok által eredetileg javasolt részcélokhoz és célokhoz képest egyértelműbb leírásokat és pontosabb megfogalmazást eredményezett. Adott esetben a részcélokat és célokat egységes szerkezetbe foglalták vagy az eredeti tagállami javaslatokhoz képest részletesebbé tették, ami biztosítja a végrehajtás különböző szakaszainak lefedését, és a részcélok és célok összességében kezelhető számát.

Ami a részcélok és célok értékelésének dokumentációs nyomvonalát illeti¹¹, a Bizottság megfelelő és kiterjedt dokumentációs nyomvonalat tudott bemutatni az értékelésével kapcsolatban. Az egyes végleges helyreállítási és rezilienciaépítési tervek átlagosan több mint 200 részcélt és célt tartalmaznak, átlagosan 325 végleges részcélt és célt a Számvevőszék mintájában szereplő hat tagállam esetében (amelyeket a helyreállítási és rezilienciaépítési terv mérete alapján választottak ki). Egyes esetekben a tagállamok eredeti javaslatai több ezer lehetséges részcélt és célt tartalmaztak.

Az értékelés jellegét illetően¹² a Bizottság megjegyzi, hogy az RRF-rendelet előírásai alapján minőségi értékelést, nem pedig összehasonlító értékelést végzett. A Bizottság belső iránymutatások és két horizontális egység által végzett ellenőrzések révén biztosította a részcélok és célok következetes megfogalmazását a tanácsi végrehajtási határozatban, de megjegyzi, hogy az RRF-rendelet nem rendelkezik összehasonlító értékeléssel. Az RRF-rendeletben előírtak szerint a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervet a rendeletben meghatározott előírások alapján kell értékelni, nem pedig egy másik helyreállítási és rezilienciaépítési tervhez képest, amely más pénzügyi allokációt, valamint más kihívásokat és prioritásokat tükröz.

Ami az egyes reformok és beruházások végrehajtása kulcsfontosságú szakaszainak részcélok vagy célok általi lefedettségét illeti¹³, a Bizottság megjegyzi, hogy az RRF-rendelet nem ír elő ilyen követelményt. Míg a Bizottság belső előírásai révén a megfelelő lefedettség biztosítására törekedett, az intézkedések minden egyes kulcsfontosságú lépésére vonatkozó teljes lefedettség előírása túlzott számú részcelt és célt meghatározásához vezetett volna. Ezenkívül előfordulhat, hogy egy kisebb beruházás vagy kevésbé jelentős reform végrehajtásának kulcsfontosságú szakasza nem ugyanolyan fontos, mint egy nagyberuházás vagy jelentősebb reformé. A Bizottság ezért úgy véli, hogy a végső lefedettség kellően indokolt, és egyensúlyt teremt a jelentős előrehaladás mérése és egy összességében kezelhető beszámolási kötelezettség között. A Bizottság általános előírásokat is alkalmazott, például azt, hogy általában minden egyes jogalkotási reform tartalmaz egy, a vonatkozó jogszabályok hatálybalépéséhez kapcsolódó részcelt, és hogy a beruházásokat általában egy, a teljesítménnyel kapcsolatos végleges cél fedi le.

A 2026. augusztusi határidővel kapcsolatban¹⁴ a Bizottság megjegyzi, hogy a reformok és a beruházások bizonyos esetekben hosszú előkészítő munkát igényelnek, és végrehajtásukhoz időre van szükség, és a tagállamok nem minden esetben tudtak kötelezettséget vállalni arra, hogy a végrehajtás 2026. augusztusára befejeződik. Például az érdekelt felekkel folytatott konzultációt vagy a környezeti hatásvizsgálatokat igénylő nagyszabású intézkedésekhez több évig tartó előkészítő munkára lehet szükség. Ha a Bizottság kizárta volna az összes olyan beruházást és

¹¹ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 81. bekezdését.

¹² Lásd a Számvevőszék különjelentésének 81. bekezdését.

¹³ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 83–84. bekezdését.

¹⁴ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 85–86. bekezdését.

reformot, amelyek végrehajtása 2026 augusztusa után zárulhat le, az ahhoz vezetett volna, hogy számos nagyberuházást ki kellett volna zárni a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek közül.

Ami az egyes helyreállítási és rezilienciaépítési tervekhez vonatkozó konkrét részcélokat és célokat illeti¹⁵, a Bizottság megjegyzi, hogy végső soron a részcélokat és célokat a tagállamoknak kell javasolniuk, és ezért a nemzeti közigazgatási gyakorlatokat tükrözik. A Bizottság egységes megközelítést biztosított a tagállamok által teljesítendő követelmények tekintetében, és továbbra is biztosítani fogja az egyenlő bánásmódot a kifizetési kérelmek értékelése során. Nevezetesen, ha egy mennyiségi elem is részét képezi egy adott részcélnak, az ilyen követelményt várhatóan a kifizetési kérelem feldolgozása során értékelik.

8. A nyomonkövetési és kontrollrendszerek értékelése

A Bizottság üdvözli a Számvevőszék pozitív megállapításait, amelyek kiemelik a tagállamok által bevezetett kontrollrendszerek átfogó és alapos értékelését. A Bizottság szükség esetén további információkat kért, és szükség esetén ragaszkodott a további reformokhoz, valamint a megfelelő részcélokhoz és célokhoz annak biztosítása érdekében, hogy a megfelelő kontrollrendszerek teljes mértékben rendelkezésre álljanak.

Ami a nyomonkövetési és kontrollrendszerek értékelésének előzetes jellegét illeti¹⁶, az RRF-rendelet kifejezetten rendelkezik az előzetes értékelésről. A helyreállítási és rezilienciaépítési terv értékelésének összes többi részéhez hasonlóan a kontrollra vonatkozó kritériumot ezért a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben leírt rendszerek alapján kell értékelni. A Bizottság mindazonáltal biztosította a tagállamok által leírt rendszerek alapos értékelését, amelyek egyes részeit már sok esetben bevezették. A kontrollrendszert minden esetben részletesen megvitatták a tagállammal, és a Bizottság további információkat és írásbeli kötelezettségvállalásokat kért az egyes tagállamok kontrollrendszerének egyes konkrét jellemzőivel kapcsolatban, biztosítva a részletes és megalapozott értékelést.

A Bizottság úgy véli¹⁷, hogy a kontrollrendszerek végrehajtásukat megelőző értékelése (amelyet a fent vázoltak szerint az RRF-rendelet kifejezetten előír) nem jelent kockázatot az Unió pénzügyi érdekeire nézve. Először is a Bizottság megjegyzi, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz forrásait minden esetben az uniós és a nemzeti joggal összhangban kell végrehajtani, és hogy a tagállamok felelősek az Unió pénzügyi érdekeinek védelméért. Amennyiben egy tagállam megszegi kötelezettségeit, a Bizottság csökkentheti a pénzügyi támogatást, és szükség esetén a pénzügyi allokáció vagy hiteltámogatás 100%-áig felfüggesztheti vagy visszafizetheti a pénzeszközöket. Ezért a Bizottság minden esetben felléphet, ha egy tagállam nem valósítja meg a megfelelő kontrollrendszereket. Másodszor, a kontrollrendszer-értékelésnek az RRF-rendeletben előírt előzetes jellegét hasonló módon valósítják meg más uniós programok esetében is, ahol a rendszereket azok (teljes körű) végrehajtása előtt értékelik.

Ami a kontrollrendszerekre vonatkozóan elfogadott további részcélokat illeti¹⁸, a Bizottság kiemeli, hogy ezek a további részcélok a kontrollrendszer olyan elemeihez kapcsolódnak, amelyek megerősíthetők, de nem teszik kétségessé a tervekben meghatározott kontrollrendszerek megfelelőségét. Az RRF-rendelet kifejezetten lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy ilyen kiegészítő intézkedéseket javasoljon. Ezeket az első kifizetés tekintetében kell teljesíteni, és ezért

¹⁵ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 90–93. bekezdését.

¹⁶ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 103–104. és 106–111. bekezdését.

¹⁷ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 111. bekezdését.

¹⁸ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 111. bekezdését.

egyáltalán nem jelentenek kockázatot, hanem inkább további garanciát jelentenek a kontrollrendszerek megfelelő végrehajtására.

A Bizottság kiemeli, hogy annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti kontrollrendszerek megfeleljenek az RRF-rendelet követelményeinek és az egyes tagállamokkal aláírt finanszírozási megállapodásban meghatározott kulcsfontosságú követelményeknek, elkötelezte magát a rendszerellenőrzések végrehajtása mellett, és megkezdte azok végrehajtását. Ezért, bár a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelése szükségszerűen előzetes, a Bizottság biztosítja, hogy minden tagállam megfelelő kontrollrendszerrel rendelkezzen a végrehajtás során.

III. A BIZOTTSÁG VÁLASZAI A SZÁMVEVŐSZÉK KÖVETKEZTETÉSEIRE ÉS AJÁNLÁSAIRA

1. 1. ajánlás – Az értékelési eljárások egységesítése és a dokumentáció javítása

a Bizottságnak:

- a) a jövőbeli értékelések során tovább kell egységesítenie az eljárást, különösen annak biztosítása érdekében, hogy a folyamat minden lépését kövessék, és az értékelés minőségi elemeit teljes mértékben figyelembe vegyék;

A megvalósítás Számvevőszék által meghatározott céldátuma: bármilyen jövőbeli értékelés esetében.

A Bizottság **elfogadja** az ajánlás ezen pontját.

A Bizottság már bevezetett részletes belső iránymutatást, sablonokat és eljárásokat. A Bizottság vállalja, hogy továbbra is kiigazítja iránymutatásait és eljárásait.

A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszék következtetését¹⁹, miszerint „az eljárás összetettségét és az időbeli korlátokat is figyelembe véve a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek bizottsági értékelése összességében megfelelő volt”, és „a Bizottság hatékonyan irányította az értékelési folyamatot”. A Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy alapos, tisztességes, átlátható és következetes értékelési folyamatot biztosítson, ami jóval túlmutat az RRF-rendelet követelményein. A Bizottság ezért elfogadhatónak tartja, hogy továbbra is egységesített és méltányos eljárást biztosítson, de a jelenlegi folyamat *további* egységesítésére korlátozott lehetőséget lát.

- b) *a folyamat átláthatóságának és hatékonyságának növelése érdekében biztosítania kell, hogy a végső értékelés dokumentációját és a végső értékeléshez vezető indokokat kellően dokumentálják és a kulcsfontosságú dokumentumok könnyen nyomon követhetők legyenek.*

¹⁹ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 112. bekezdését.

A megvalósítás Számvevőszék által meghatározott céldátuma: bármilyen jövőbeli értékelés esetében.

A Bizottság **elfogadja** az ajánlás ezen pontját.

2. 2. ajánlás – A tagállamok körében a bevált gyakorlatok cseréjének előmozdítása

A bevált gyakorlatok tagállamok közötti cseréjének helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtása során történő előmozdítása érdekében a Bizottságnak proaktívan elő kell segítenie a tagállami hatóságok között a közös érdekű kérdésekben folytatott eszmecsereét.

A megvalósítás Számvevőszék által meghatározott céldátuma: a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtása során.

A Bizottság **elfogadja** az ajánlást, megjegyezve, hogy egy ilyen eszmecsere már folyamatban van egy informális szakértői munkacsoport rendszeres üléseinek szervezése révén. A konkrét tematikus eszmecserek esetében már rendelkezésre állnak olyan eszközök, mint a technikai támogatási eszköz és a tematikus vagy ágazati munkacsoportok, amelyek rendszeresen üléseznek, és megvitatják a helyreállítási és rezilienciaépítési terv intézkedéseit is. A bevált gyakorlatok ilyen cseréje már megkezdődött, és megvalósítása folyamatban van.

3. 3. ajánlás – A végrehajtott intézkedések országspecifikus ajánlásokhoz való hozzájárulásának nyomon követése

A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtása során a Bizottságnak:

- a) össze kell hangolnia a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel kapcsolatban elért eredményekről való jelentéstételt az európai szemeszter keretében történő jelentéstétellel annak biztosítása érdekében, hogy megfelelően nyomon kövessenek minden országspecifikus ajánlást, köztük azokat is, amelyekkel a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek nem foglalkoznak közvetlenül;*

A megvalósítás Számvevőszék által meghatározott céldátuma: 2022-től.

A Bizottság **elfogadja** az ajánlás ezen pontját.

Az országspecifikus ajánlásokat az európai szemeszter keretében nyomon követik, és a szemeszterről és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel való jelentéstételt összehangolják.

- b) *az európai szemeszter meglévő jelentéstételi keretében tájékoztatással kell szolgálnia arról, hogy milyen mértékben járul hozzá a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz az országspecifikus ajánlások végrehajtásához.*

A megvalósítás Számvevőszék által meghatározott céldátuma: 2022-től.

A Bizottság **elfogadja** az ajánlás ezen pontját, és már megkezdte annak végrehajtását.

A tagállamok a szemeszterrel kapcsolatos jelentéstétel részeként a helyreállítási és rezilienciaépítési terv vonatkozó intézkedéseinek végrehajtásáról is beszámolnak, és a Bizottság a szemeszterrel kapcsolatos dokumentumaiban figyelembe veszi a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek vonatkozó intézkedései terén elért eredményeket. A megfelelő jelentéstétel biztosítása és a tagállamok által végzett munka megkettőzésének elkerülése érdekében kapcsolat jött létre a tagállamok által az országspecifikus ajánlásokról való jelentéstételhez használt informatikai rendszer és a tagállamok által a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekről való jelentéstételhez használt informatikai rendszer között. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek minden egyes intézkedését feltüntették a tagállamnak címzett egy vagy több releváns országspecifikus ajánlásban.

Ami a Számvevőszék azon következtetését illeti, hogy „az országspecifikus ajánlások, különösen a 2019. évi országspecifikus ajánlások néhány fontos szempontjával a lefedettséget illetően azonban továbbra sem foglalkoztak kielégítően”²⁰, a Bizottság utal a fenti észrevételeire, és kiemeli, hogy minden helyreállítási és rezilienciaépítési tervnek foglalkoznia kell a releváns országspecifikus ajánlások mindegyikével vagy egy „jelentős részével”, amelyet kvalitatív módon kell figyelembe venni, különös tekintettel a pénzügyi allokációra és (adott esetben) a kért hitelre, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközön kívül végrehajtandó egyéb intézkedésekre, illetve a kiadott ajánlásokra.

4. 4. ajánlás – Az átláthatóság javítása és a jelentős károkozás elkerülését célzó elv nyomán követése

a Bizottságnak:

- a) *fel kell kérnie a tagállamokat, hogy a jelentős károkozás elkerülését célzó elvvel kapcsolatos jövőbeli önértékelések során szükség esetén adjanak számszerűsített becslést az intézkedések környezeti hatásáról, és amennyiben ilyen becsléssel szolgálnak, azt vegyék figyelembe annak értékelésekor, hogy a mérséklési intézkedések arányban állnak-e az előre jelzett környezeti hatással;*

A megvalósítás Számvevőszék által meghatározott céldátuma: bármilyen jövőbeli értékelés esetében.

A Bizottság **elfogadja** az ajánlás ezen pontját.

A Bizottság a következtetéssel²¹ és az ajánlással kapcsolatban megjegyzi, hogy a rendelet nem írja elő a környezeti hatások ilyen számszerűsítését. Mindazonáltal a Bizottság vállalja, hogy felkéri a

²⁰ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 116. bekezdését.

²¹ Lásd a Számvevőszék különjelentésének 117. bekezdését.

tagállamokat, hogy adott esetben nyújtsanak be mennyiségi értékelést. Ilyen számszerűsítés esetén a Bizottság figyelembe veszi ezt az információt a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek való megfelelés értékelése során. A Bizottság megjegyzi, hogy ez csak a jövőbeli helyreállítási és rezilienciaépítési tervekre vonatkozhat.

b) mérséklési intézkedéseket kell beépítenie a részcélokba és a célokba, amennyiben azokat az intézkedésnek a jelentős károkozás elkerülését célzó elvvel kapcsolatos pozitív értékelése szempontjából relevánsnak ítéli, és a végrehajtás során ellenőriznie kell az e részcélokba és célokba beépített feltételek teljesülését.

A megvalósítás Számvevőszék által meghatározott céldátuma: bármilyen jövőbeli értékelés esetében és 2022-től.

A Bizottság **részben elfogadja** az ajánlás ezen pontját.

Mind a következtetés, mind az ajánlás tekintetében a Bizottság kiemeli, hogy ezeket a követelményeket már egy rész cél vagy cél tartalmazza minden olyan esetben, amikor ezeket a követelményeket szükségesnek ítélték annak biztosítása érdekében, hogy az intézkedés megfeleljen a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek. Az az általános megközelítés, miszerint minden egyes mérséklési intézkedést valamely rész cél vagy cél részeként (vagy önmagában) fel kell tüntetni (még abban az esetben is, ha a terv valamely intézkedésének végrehajtása várhatóan nem okoz jelentős kárt) jelentős adminisztratív terhekhez vezetne az olyan intézkedések esetében, amelyekről az RRF-rendelet vonatkozó értékelési kritériumával összhangban már megállapították, hogy várhatóan nem okoznak jelentős kárt a környezetvédelmi célkitűzések tekintetében.

A Bizottság ezért egyetért azzal, hogy a mérőföldkövek és célok részeként továbbra is mérséklő intézkedéseket vezessen be azokban az esetekben, amikor a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek való megfelelés előzetes elemzése nem nyújt kellő bizonyosságot az elvnek való megfelelésről, és bizonyos szempontokat a végrehajtási szakaszban ellenőrizni kell az elv betartásának biztosítása érdekében. A Bizottság azonban nem tartja megvalósíthatónak az összes olyan mérséklési intézkedés szisztematikus feltüntetését, amelyeket a tagállam önértékelésébe belefoglaltak, vagy amelyeket figyelembe vettek az értékelésben. A Bizottság azt is értékeli, hogy a tagállam teljesítette-e a részcélokban és célokban foglalt ilyen feltételeket, amikor ezt a konkrét rész célt vagy célt tartalmazó kifizetési kérelmet nyújtanak be.

5. 5. ajánlás – A részcélok és célok jövőbeli operatív intézkedések és értékelések keretében való részletesebb és megfelelő meghatározásának biztosítása

a Bizottságnak:

a) az operatív megállapodásban vagy más formában részletesebben meg kell határoznia azokat a részcélokat és célokat, amelyek nem elég egyértelműek, ami lehetővé tenné a teljesítésük egyértelmű értékelését;

A megvalósítás Számvevőszék által meghatározott céldátuma: 2023 közepe.

A Bizottság **elfogadja** az ajánlás ezen pontját.

b) biztosítania kell, hogy a részcélokat és a célokat megfelelően meghatározzák, különösen, hogy azok kellően egyértelműek legyenek, tükrözzék a kulcsfontosságú végrehajtási szakaszokat, valamint azokat az összes tagállamban következesen határozzák meg, tiszteletben tartva minden egyes helyreállítási és rezilienciaépítési terv sajátosságait.

A megvalósítás Számvevőszék által meghatározott céldátuma: bármilyen jövőbeli értékelés esetében.

A Bizottság **elfogadja** az ajánlás ezen pontját.

A Bizottság mindazonáltal tudomásul veszi az ajánlás ezen pontját és azt a következtetést²², hogy a részcélokat és célokat nem úgy alakították ki, hogy összehasonlíthatóak legyenek, hanem inkább arra, hogy egy adott tagállamban egy adott reform vagy beruházás végrehajtása terén elért haladást mérijék. Ezért ezek eltérőek lehetnek a tagállamok között.

6. 6. ajánlás – A nyomon követésre és ellenőrzésre vonatkozó konkrét részcéloknak való megfelelés ellenőrzése, és a bizottsági adatbányászati és kockázatértékelő rendszer használatának ösztönzése

a Bizottságnak:

a) részletesen meg kell vizsgálnia a nyomonkövetési és kontrollrendszerekhez kapcsolódó részcélok kielégítő teljesítését és időben történő végrehajtását, beleértve azok hatékonyságát is;

b) határozottan ösztönöznie kell a tagállamokat, hogy használják a bizottsági adatbányászati és kockázatértékelő rendszert.

A megvalósítás Számvevőszék által meghatározott céldátuma mindkét ajánlás esetében: 2023 vége.

A Bizottság **elfogadja** az ajánlás mindkét pontját.

²² Lásd a Számvevőszék különjelentésének 119. bekezdését.