

Bruksela, 6 czerwca 2025 r.
(OR. en)

9982/25

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2025/0141 (NLE)

ECOFIN 725
UEM 248
FIN 643
ECB

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	27 maja 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2025) 310 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY NextGenerationEU – droga do 2026 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 310 final.

Zał.: COM(2025) 310 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.6.2025 r.
COM(2025) 310 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

NextGenerationEU – droga do 2026 r.

NextGenerationEU – droga do 2026 r.

W związku z faktem, że pozostało półtora roku do pomyślnego zakończenia funkcjonowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), w niniejszym komunikacie podsumowano wdrożenie tego wyjątkowego tymczasowego instrumentu i przedstawiono perspektywy jego wygaśnięcia z końcem 2026 r.

W komunikacie dokonano najpierw podsumowania najważniejszych wyników osiągniętych dzięki RRF oraz przedstawiono ogólną ocenę dotychczasowego stanu wdrożenia. Następnie przypomniano mające zastosowanie ramy prawne i odpowiednie terminy wraz z ich skutkami operacyjnymi w zakresie składania wniosków o płatność, przedstawiania dowodów, procedury zawieszenia płatności oraz przeglądu planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP). Aby zmaksymalizować wyniki w obliczu opóźnień i zbliżającego się końca funkcjonowania instrumentu, państwom członkowskim udziela się wskazówek dotyczących dalszego usprawniania RRP, wariantów do rozważenia przy ich zmianach oraz planowania z wyprzedzeniem przedłożenia ostatnich wniosków o płatność w 2026 r.

1. RRF PRZYNOSI WYMIERNE REZULTATY W TERENIE

1.1. Szybka reakcja w obliczu pandemii przyczyniła się do długotrwałego wzrostu gospodarczego

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności stanowi przełomowe rozwiązanie w reakcji Europy na skutki pandemii COVID-19. Ogłoszenie tego instrumentu w 2020 r. jako podstawowego elementu programu NextGenerationEU (NGEU) było wyrazem zaangażowania Unii na rzecz podjęcia kompleksowych i dalekosiężnych działań mających na celu szybkie i trwale przezwyciężenie dramatycznych skutków pandemii. Pierwsze efekty były natychmiastowe: rynki i inwestorzy zareagowali pozytywnie, spadały spready rentowności obligacji skarbowych i wzmocniono stabilność finansową, co przyczyniło się do stabilizacji warunków gospodarczych i społecznych obywateli Unii i przedsiębiorstw ⁽¹⁾.

Wsparcie z RRF przyczyniło się do ożywienia gospodarczego w Europie. Dzięki płatnościom zaliczkowym ⁽²⁾ z RRF państwa członkowskie szybko otrzymały wsparcie finansowe. W przeciwieństwie do poprzednich kryzysów, które doprowadziły do gwałtownego spadku inwestycji publicznych w UE, po kryzysie związanym z COVID-19 inwestycje publiczne zostały utrzymane. Oczekuje się, że w 2025 r. ich udział w PKB wzrośnie do 3,8 %, a następnie ustabilizuje się w 2026 r. – stanowiąc wzrost z 3,2 % w 2019 r. ⁽³⁾. Znaczną część tego wzrostu można przypisać inwestycjom finansowanym z RRF i innych funduszy UE. Oczekuje się, że wpływ na wzrost PKB będzie długotrwały.

⁽¹⁾ Śródkresowa ocena Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), 2024 r.; [Insights from the Recovery and Resilience Facility: The Business Perspective \[Wnioski z wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: Perspektywa biznesowa\] – Komisja Europejska](#).

⁽²⁾ W okresie od sierpnia 2021 r. do stycznia 2022 r. wypłacono blisko 57 mld EUR w ramach płatności zaliczkowych. Pomogło to złagodzić krótkoterminowy wpływ kryzysu na budżety państw członkowskich.

⁽³⁾ Prognoza gospodarcza z wiosny 2025 r.: [Europejska prognoza gospodarcza. Wiosna 2025](#).

Symulacje modelowe wskazują, że same inwestycje w ramach NGEU, bez uwzględnienia wpływu reform, mogłyby zwiększyć PKB UE o 1,4 % w 2026 r. ⁽⁴⁾.

Połączenie reform i inwestycji w ramach jednego kompleksowego planu jest jedną z najskuteczniejszych cech RRF. Reformy, które często rozpoczynano na początkowym etapie realizacji RRP, przyczyniły się do poprawy warunków ramowych w państwach członkowskich i utorowały drogę do zwiększenia skuteczności związanych z nimi inwestycji. Ponadto RRF sprzyja wdrażaniu reform strukturalnych, które od dawna rekomendowano w zaleceniach dla poszczególnych krajów w kontekście europejskiego semestru. Ogólnie rzecz biorąc, wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów nabrało tempa, a państwa członkowskie podjęły działania mające na celu rozwiązanie długotrwałych problemów, uwzględniając również wspólne priorytety UE ⁽⁵⁾.

RRF jest finansowany ze wspólnych pożyczek UE na niespotykaną dotąd skalę. Instrumenty emitowane przez UE mają bardzo wysoki rating kredytowy, co pozwala również państwom członkowskim na uzyskanie pożyczek z RRF na korzystnych warunkach, zarówno pod względem oprocentowania, jak i długiego okresu spłaty. Pożyczki zaciągane przez UE są zabezpieczone z budżetu UE, cieszą się uznaniem inwestorów i doprowadziły do powstania znacznej ilości aktywów denominowanych w euro, które stanowią ważny punkt odniesienia dla europejskich rynków finansowych i wzmacniają pozycję euro na rynkach międzynarodowych.

1.2. Inwestycje i reformy przynoszą rezultaty w terenie

Wsparcie udzielane w ramach RRF obejmuje wiele różnych obszarów polityki, co świadczy o ambitnym celu instrumentu, jakim jest wprowadzenie zmian strukturalnych. RRF jest pierwszym instrumentem opartym na wynikach, realizowanym w UE na tak dużą skalę. Płatności na rzecz państw członkowskich są dokonywane w zamian za wymierne postępy w zakresie zrealizowanych reform i inwestycji. Osiągnięte kamienie milowe i wartości docelowe przekładają się na konkretne korzyści dla obywateli i przedsiębiorstw w różnych obszarach: od edukacji i opieki zdrowotnej po energię, infrastrukturę transportową, otoczenie działalności gospodarczej, cyfrowe usługi publiczne, politykę zatrudnienia, praworządność lub badania naukowe i innowacje. Cele polityczne odegrały kluczową rolę w ukierunkowaniu reform i inwestycji zgodnie z priorytetami UE. Państwa członkowskie przekroczyły przewidziane w ich planach wartości docelowe wynoszące 20 % w przypadku celów cyfrowych i 37 % w przypadku celów klimatycznych. Szacowane wydatki na działania związane z klimatem na poziomie całego RRF wynoszą około 42 %, przy czym niektóre państwa członkowskie przeznaczają ponad 50 % całkowitej kwoty przewidzianej w planie na zieloną transformację UE.

Biorąc pod uwagę głęboką integrację gospodarczą państw UE, korzyści płynące z każdego RRP wykraczają daleko poza granice krajowe. Wzrost popytu wywołany przez RRF w jednym sektorze prowadzi do wzrostu popytu na przywożone produkty końcowe lub półprodukty z innych państw członkowskich, co przynosi korzyści wielu przedsiębiorstwom europejskim. Na przykład wzrost produkcji samochodów elektrycznych w Niemczech lub Francji przynosi korzyści producentom części samochodowych w wielu innych państwach członkowskich. Podobnie przedsiębiorstwa

⁽⁴⁾ Śródkokresowa ocena Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), 2024 r.

⁽⁵⁾ W okresie realizacji RRP udział zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2019–2020, w przypadku których osiągnięto co najmniej „pewne postępy”, wzrósł z 52 % w 2021 r. do 75 % wykazanych w ocenie zaleceń dla poszczególnych krajów z 2024 r.

z jednego państwa członkowskiego mogą być zaangażowane w realizację działań przewidzianych w RRP innego kraju. Na przykład w ramach cyprijskiego RRP finansowana jest budowa trzech zbiorników wodnych, które zostały wyprodukowane przez austriackie przedsiębiorstwo w celu poprawy bezpieczeństwa wodnego w Nikozji i Larnace (Cypr).

Wpływ RRF jest widoczny w całej UE. W niektórych państwach członkowskich efekty mnożnikowe mogą do 2030 r. zwiększyć ponad dwukrotnie bezpośredni wpływ krajowej puli środków z RRF ⁽⁶⁾. Biorąc pod uwagę skalę RRP, Włochy i Hiszpania wyróżniają się jako dwaj główni beneficjenci pod względem oczekiwanego wzrostu PKB. Znaczący wzrost PKB prognozowany jest również dla Grecji, Polski, Portugalii i Rumunii, głównie dzięki bezpośrednim skutkom realizacji planów krajowych, a mianowicie natychmiastowemu ożywieniu produkcji i zatrudnienia w branżach otrzymujących wsparcie, a także zwiększonemu popytowi na nakłady od dostawców krajowych. Trzecim co do wielkości beneficjentem RRF są Niemcy – w dużej mierze dzięki efektom mnożnikowym planów innych państw członkowskich. W Niemczech, Austrii i Danii korzyści wynikające z efektów mnożnikowych są ponad dwukrotnie większe od bezpośrednich skutków RRP każdego z tych państw, natomiast w Niderlandach, Irlandii i Luksemburgu korzyści te są trzykrotnie większe od bezpośrednich skutków ich planów. Znaczne korzyści odnotowują również Belgia, Finlandia i Szwecja, w których efekty mnożnikowe niemal dwukrotnie przewyższają skutki bezpośrednie. We Francji efekt mnożnikowy zwiększa skutki bezpośrednie o połowę krajowej puli środków. Największe korzyści z efektów mnożnikowych na innych rynkach w stosunku do PKB odnoszą kraje UE, które są silnie zintegrowane z jednolitym rynkiem. Najwyższe zyski z efektów mnożnikowych na innych rynkach w stosunku do PKB odnotowuje się na Słowacji, w Słowenii i Czechach, dzięki ich głębokiej integracji z unijnymi łańcuchami wartości.

⁽⁶⁾ Źródło: „Economic impacts of the Recovery and Resilience Facility: new insights at sectoral level and the case of Germany”, Michels et al. (2025).

RRF przynosi efekty tam, gdzie są one potrzebne



33,4 mln MWh/rok oszczędności w zużyciu energii pierwotnej (więcej niż roczne zużycie energii elektrycznej w Danii)



110 655 MW dodatkowej zainstalowanej mocy wytwórczej energii odnawialnej (co odpowiada prawie 20 % zainstalowanej w 2024 r. mocy wytwórczej energii wiatrowej i słonecznej)



16,2 mln dodatkowych lokali mieszkalnych z dostępem do sieci internetowych o bardzo dużej przepustowości



1,2 mln przedsiębiorstw otrzymało wsparcie na rozwój produktów, usług i procesów cyfrowych



29 mln uczestników programów edukacyjnych i szkoleniowych wspieranych w ramach RRF



1,6 mld użytkowników skorzystało z nowych i ulepszonych publicznych usług cyfrowych



1

Wykres 1: Wpływ RRF w terenie ⁽⁷⁾

⁽⁷⁾ Dane z 31 grudnia 2024 r. Źródło: [wspólne wskaźniki](#) i [analizy tematyczne](#). Jeżeli chodzi o roczne zużycie energii elektrycznej w Danii, zob. [dane Eurostatu dotyczące podaży, przetwarzania i zużycia energii elektrycznej w 2023 r.](#) Jeżeli chodzi o moc zainstalowaną energii wiatrowej i słonecznej, zob. [Energia wiatrowa w Europie: dane statystyczne z 2024 r. i perspektywy na lata 2025–2030 | WindEurope](#) oraz [Perspektywy rynku UE dotyczące energii słonecznej na lata 2024–2028 – SolarPower Europe](#).

RRF przyczynia się do zmian strukturalnych ⁽⁸⁾

Wiele reform zawartych w RRP prowadzi do poprawy strukturalnej gospodarek i społeczeństw państw członkowskich.

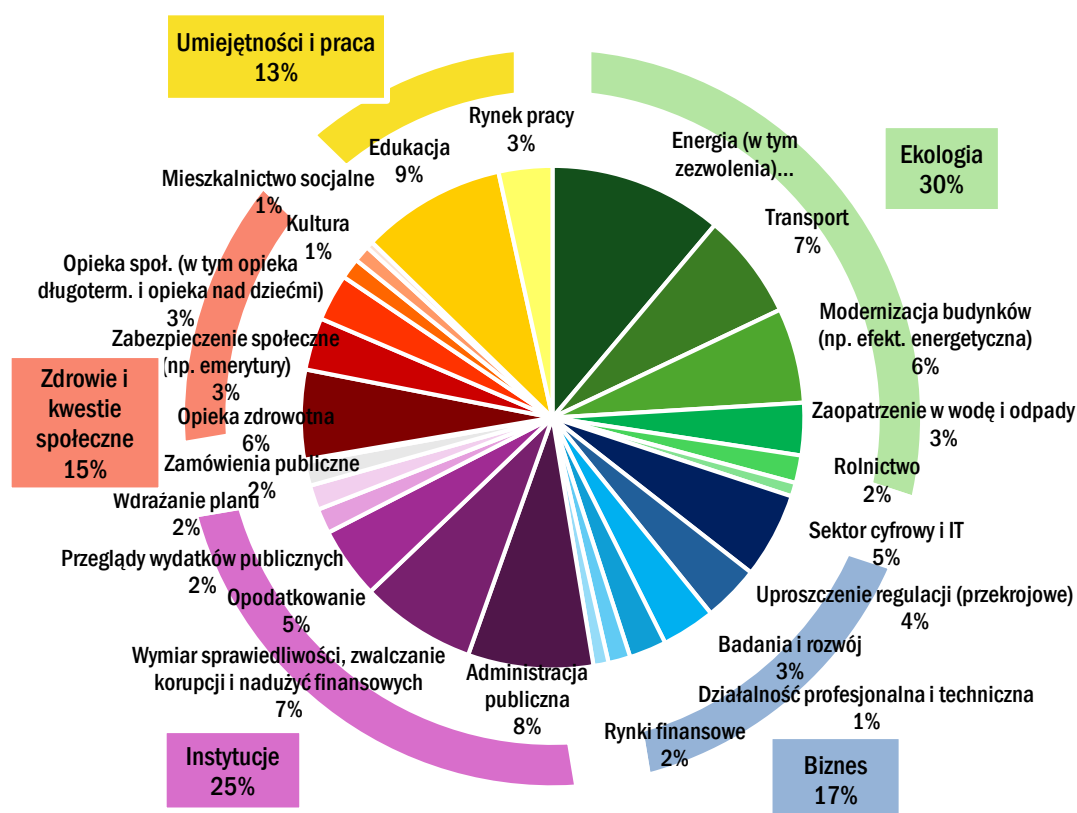
Jedna czwarta reform realizowanych w ramach RRF przyczynia się do poprawy jakości instytucji, które są kluczowym filarem długoterminowego wzrostu. Działania te mają na celu modernizację administracji publicznej, optymalizację systemów podatkowych, usprawnienie zamówień publicznych oraz wzmocnienie sądownictwa, ram dotyczących zwalczania nadużyć finansowych i ram antykorupcyjnych.

17 % reform RRF koncentruje się na poprawie otoczenia działalności gospodarczej. Należą do nich reformy upraszczające regulacje, wspierające badania i rozwój, usprawniające funkcjonowanie rynków finansowych oraz ułatwiające cyfryzację przedsiębiorstw.

Wiele reform ma również na celu poprawę umiejętności i wyników na rynku pracy – są to m.in. reformy mające na celu wzmocnienie systemów edukacji, poprawę funkcjonowania rynku pracy oraz poprawę stabilności systemów zabezpieczenia społecznego i systemów emerytalnych.

Okolo dwie trzecie tych reform zostało już wdrożonych, co stworzyło odpowiednie warunki ramowe dla powiązanych inwestycji.

(Źródło: analiza Komisji, krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności).



Wykres 2: Ogólny podział reform według kluczowych obszarów polityki, w % całkowitej liczby reform (łącznie = 1 131) ⁽⁹⁾

2. POZOSTAŁO NIEWIELE CZASU NA WDROŻENIE

2.1. W wielu państwach członkowskich należy przyspieszyć wdrażanie

RRF jest instrumentem tymczasowym, który ma obowiązywać do końca 2026 r. i którego zadaniem jest wspieranie państw członkowskich w wychodzeniu z kryzysu związanego z COVID-19 oraz w zwiększeniu odporności ich gospodarek. Ścisłe terminy dotyczące wdrożenia instrumentu odzwierciedlają jego tymczasowy charakter i cel, jakim jest wsparcie odbudowy gospodarczej po pandemii COVID-19, co z kolei stanowi podstawę klucza do ustalenia wkładu. Terminy te stanowią silną zachętę do szybkiej realizacji reform i inwestycji przewidzianych w RRP, zgodnie z celem instrumentu, jakim jest przyspieszenie ożywienia gospodarczego i społecznego ⁽¹⁰⁾.

Ogólnie rzecz biorąc, realizacja i wypłaty w ramach RRF przebiegają szybko, w szczególności w przypadku bezzwrotnego wsparcia. Odzwierciedla to tempo wdrażania reform i inwestycji, a także przekazywanie płatności zaliczkowych. Do końca maja 2025 r. wypłacono 315 mld EUR (49 % całkowitej kwoty) na realizację 2 218 kamieni milowych i wartości docelowych związanych z 1 145 reformami i 1 073 inwestycjami. W ujęciu względnym państwa członkowskie otrzymały 57 % całkowitej kwoty bezzwrotnego wsparcia i 38 % całkowitej kwoty wsparcia w formie pożyczki. To ostatnia wartość odzwierciedla również fakt, że przy opracowywaniu początkowych RRP państwa członkowskie nadały priorytet wypłatom dotacji w stosunku do wypłat pożyczki, a znaczna część wsparcia w formie pożyczki została dodana dopiero w rozdziałach REPowerEU w 2023 r. ⁽¹¹⁾. Komisja oceniła, że ponad 31 % wszystkich kamieni milowych i wartości docelowych zostało osiągniętych, a państwa członkowskie zgłosiły osiągnięcie kolejnych 21 %.

Pomimo znacznych postępów i wielu sukcesów odnotowanych w terenie w większości państw członkowskich należy jednak zwiększyć tempo wdrażania. W przyszłym roku do wypłaty pozostaje około 335 mld EUR (około 154 mld EUR w formie dotacji i 180 mld EUR w formie pożyczek). W przyszłości państwa członkowskie muszą jeszcze przedłożyć do oceny ponad 4 300 kamieni milowych i wartości docelowych (spośród 7 105).

Od samego początku realizacja wszystkich projektów finansowanych z RRF stanowiła wyzwanie, biorąc pod uwagę wielkość środków RRF w stosunku do wielkości gospodarki głównych krajów beneficjentów oraz kwotę istniejących funduszy UE. Środki z RRF stanowią także uzupełnienie innych funduszy UE, a przydział środków z RRF stanowi znaczny udział w PKB wielu państw członkowskich, sięgając 16 % w Grecji, 13 % w Chorwacji i 11 % w Hiszpanii ⁽¹²⁾. Choć w trakcie funkcjonowania RRF w wielu państwach członkowskich zwiększono zdolności administracyjne, m.in. dzięki działaniom przewidzianym w planach, nadal istnieją pewne ograniczenia (na przykład w zakresie wydawania pozwoleń, w którym to obszarze należy

⁽¹⁰⁾ Śródkresowa ocena Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), 2024 r.

⁽¹¹⁾ Z całkowitego wsparcia w formie pożyczki, która została dotychczas przyznana (291 mld EUR), o kwotę 125 mld EUR (tj. 43 %) wnioskowano i przyznano ją dopiero podczas przeglądu RRP w 2023 r. Związane z tą kwotą kamienie milowe, wartości docelowe i płatności wyznaczono zatem głównie na drugą połowę okresu obowiązywania RRF.

⁽¹²⁾ Obliczony jako odsetek PKB w 2024 r. Większość państw członkowskich będących beneficjentami pomocy odnotowała silne ożywienie gospodarcze po kryzysie związanym z COVID-19, między innymi dzięki RRF. Spowodowało to zmniejszenie udziału środków z RRF w PKB tych państw w 2024 r. w porównaniu z przydziałami środków w stosunku do PKB w 2020 r., który był rokiem odniesienia przyjętym przy ustanawianiu RRF w 2021 r.

szybko usunąć wąskie gardła). Ponadto określenie konkretnych projektów inwestycyjnych wymaga czasu.

Wdrażanie RRF przebiegało również w kontekście kilku kryzysów. Niczym niesprowokowana wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie i wynikający z niej kryzys energetyczny, wysoka inflacja, wąskie gardła w łańcuchach dostaw oraz niektóre klęski żywiołowe związane z klimatem utrudniają lub opóźniają wdrożenie działań w ramach RRF. Dodanie rozdziałów REPowerEU do większości RRP w drugiej połowie 2023 r., wraz z wnioskami o dodatkowe pożyczki z RRF, zapewniło nowe środki finansowe na nowe działania priorytetowe, ale również wymagało zaangażowania znacznych zdolności administracyjnych państw członkowskich, które tymczasowo odwróciły uwagę od wdrażania. Chociaż w pierwszej połowie 2024 r. ⁽¹³⁾ znacznie przyspieszono wdrażanie programu, dzięki czemu udało się nadrobić zaległości w wypłatach, kwota środków, które należy wypłacić do końca 2026 r., pozostaje znaczna.

Na tempo wdrażania RRF mogły również wpłynąć obciążenia administracyjne. W ocenie śródkresowej RRF państwa członkowskie uznały, że decyzje wykonawcze Rady były zbyt szczegółowe. Prawnie wiążący charakter każdego elementu zawartego w tych decyzjach, w tym w opisie działania, został wzmocniony przez dosłowną interpretację Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Zdaniem niektórych państw członkowskich doprowadziło to do większych, niż oczekiwano, obciążeń administracyjnych związanych z wdrażaniem instrumentu oraz do opóźnień we wdrażaniu.

Opóźnienia we wdrażaniu znajdują odzwierciedlenie w niedawnym spowolnieniu wypłat. Pomimo poprawy sytuacji w drugiej połowie 2023 r. i w 2024 r., w pierwszej połowie 2025 r. odnotowano wyraźne spowolnienie wypłat. Podczas gdy w drugiej połowie 2024 r. wypłacono 66 mld EUR, w pierwszych pięciu miesiącach 2025 r. wypłacono jedynie 9,5 mld EUR, mimo że jest to czas, kiedy w związku ze zbliżającym się terminem wygaśnięcia pomocy w 2026 r. konieczne byłoby zwiększenie tempa wydatkowania środków.

Aby w pełni wdrożyć RRF i czerpać z niego korzyści, konieczne jest znaczne przyspieszenie wdrażania przez państwa członkowskie. Obecne tempo wdrażania nie jest wystarczające, aby zapewnić osiągnięcie wszystkich kamieni milowych i wartości docelowych do sierpnia 2026 r. oraz wypłatę wszystkich środków z RRF do końca okresu obowiązywania instrumentu w 2026 r.

2.2. Opóźnienia w realizacji skutkują kosztami dla Unii Europejskiej

Opóźnienia we wdrażaniu jeszcze bardziej wydłużyły i tak już napięty harmonogram realizacji, co wiąże się z kosztami dla budżetu UE. Ze względu na duże kwoty finansowania potrzebne w ostatnim roku wdrażania Komisja musi z dużym wyprzedzeniem zaplanować swoje operacje zaciągania pożyczek na rynkach kapitałowych. Ma to szczególne znaczenie w przypadku pożyczek z RRF, ze względu na znaczną wielkość programu i termin wypłaty środków do końca 2026 r. Od momentu uruchomienia instrumentu Komisja zaciągnęła pożyczki na potrzeby RRF, opierając się na przewidywanym harmonogramie wniosków o płatność składanych przez państwa członkowskie z horyzontem czasowym wynoszącym od 6 do 12 miesięcy, i udało jej się

⁽¹³⁾ Por. [sprawozdanie roczne](#) dotyczące wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, 2024 r.

przekazać państwom członkowskim środki natychmiast po zatwierdzeniu wypłat. Wnioski o płatność były jednak często składane i kompletowane z opóźnieniami w stosunku do harmonogramu, w szczególności gdy państwa członkowskie jednocześnie przedkładały ukierunkowane zmiany swoich RRP.

W pierwszej połowie 2025 r. miały miejsce dwa wydarzenia, które utrudniają zarządzanie płynnością. Po pierwsze, jak wspomniano powyżej, wypłaty były znacznie niższe od kwot prognozowanych na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie, co spowodowało nieoczekiwane nagromadzenie przez UE znacznych sald na dłuższy okres. Po drugie, zmiany stóp procentowych powodują, że salda środków pieniężnych zaczynają generować koszty netto związane z płynnością dla budżetu UE i beneficjentów pożyczek pomimo aktywnego zarządzania płynnością przez Komisję w oczekiwaniu na zatwierdzenie wypłat. Biorąc pod uwagę skumulowanie przewidywanych wypłat w końcowej fazie RRF, Komisja będzie nadal wykorzystywać wszystkie możliwości finansowania, aby zapewnić możliwość dalszego dokonywania płatności zgodnie z wymaganiami.

2.3. Planowanie zamknięcia RRF

RRF podlega ścisłym terminom realizacji, zgodnie z jego charakterem jako tymczasowego instrumentu wsparcia ustanowionego w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19. Jako instrument stworzony specjalnie w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom i konsekwencjom kryzysu związanego z COVID-19 w Unii, wspierany za pomocą nadzwyczajnych i tymczasowych dodatkowych środków przewidzianych w decyzji w sprawie zasobów własnych ⁽¹⁴⁾, RRF utworzono z bardzo ścisłymi terminami, które zostały określone w rozporządzeniu w sprawie EURI ⁽¹⁵⁾, w rozporządzeniu w sprawie RRF ⁽¹⁶⁾ oraz w decyzji w sprawie zasobów własnych, w związku z czym nie można od nich odstąpić.

Państwa członkowskie mają jeszcze 454 dni na realizację reform i inwestycji przewidzianych w RRP. Rozporządzenie w sprawie RRF i przyjęte decyzje wykonawcze Rady przewidują, że wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe dotyczące realizacji reform i inwestycji muszą zostać osiągnięte do 31 sierpnia 2026 r. ⁽¹⁷⁾. Zgodnie z tymi przepisami żadne działania podjęte po 31 sierpnia 2026 r. w celu osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych nie mogą być brane pod uwagę przy ocenie wniosków o płatność. Dotyczy to również działań podjętych w celu zapewnienia zadowalającej realizacji kamieni milowych i wartości docelowych objętych decyzjami o zawieszeniu przyjętymi przed 31 sierpnia 2026 r. i uniemożliwia wszczęcie nowych procedur zawieszenia po tej dacie. Ponadto oznacza to, że po 31 sierpnia 2026 r. nie ma możliwości

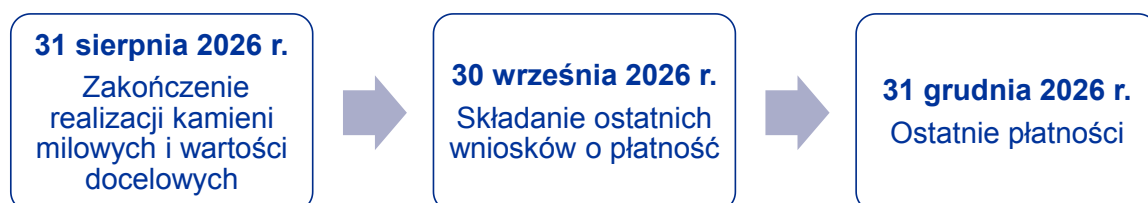
⁽¹⁴⁾ Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz.U. L 424 z 15.12.2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>.

⁽¹⁵⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, Dz.U. L 433I z 22.12.2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj>.

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.U. L 57 z 18.2.2021, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>.

⁽¹⁷⁾ Art. 18 i 20 rozporządzenia w sprawie RRF oraz art. 2 ust. 4 odpowiednich decyzji wykonawczych Rady.

przyjmowania zmian do RRP. Wszystkie wnioski o płatność, w tym deklaracje zarządcze, podsumowania przeprowadzonych audytów ⁽¹⁸⁾ oraz wszelkie dowody niezbędne do ich oceny, należy przedłożyć do 30 września 2026 r. ⁽¹⁹⁾. Następnie Komisja oceni, czy kamienie milowe i wartości docelowe uwzględnione w ostatnich wnioskach o płatność zostały osiągnięte w sposób zadowalający, zgodnie z ramami oceny kamieni milowych i wartości docelowych na mocy rozporządzenia w sprawie RRF opublikowanego 21 lutego 2023 r. ⁽²⁰⁾. Wszystkie płatności muszą zostać dokonane do 31 grudnia 2026 r. ⁽²¹⁾.



Wykres 3: Harmonogram zamknięcia RRF

3. WYTYCZNE DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH DO 2026 R.

Biorąc pod uwagę opóźnienia w realizacji i zbliżające się terminy wyznaczone w ramach RRF na 2026 r., w niniejszej sekcji przedstawiono wytyczne dla państw członkowskich dotyczące dalszego usprawniania RRP, wariantów do rozważenia przy ich zmianach oraz planowania z wyprzedzeniem przedłożenia ostatnich wniosków o płatność w 2026 r. ⁽²²⁾.

Wszystkie zmienione RRP muszą nadal spełniać wszystkie kryteria oceny określone w rozporządzeniu w sprawie RRF. Celem tego jest zapewnienie, aby plany w dalszym ciągu wspierały państwa członkowskie w zaspokajaniu ich specyficznych potrzeb, aby przynajmniej środki wymagane na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF zostały przeznaczone na zieloną i cyfrową transformację, aby przestrzegano zasady „nie czyń poważnych szkód” oraz aby chroniono interesy finansowe Unii. W tym kontekście państwa członkowskie powinny też dokonać przeglądu stanu realizacji swoich projektów

⁽¹⁸⁾ Zgodnie z art. 22 lit. c) rozporządzenia w sprawie RRF.

⁽¹⁹⁾ Art. 6 umowy w sprawie finansowania z RRF i art. 7 umowy pożyczki z RRF.

⁽²⁰⁾ Załącznik I do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE, COM(2023) 99 final, 21 lutego 2023 r.

⁽²¹⁾ Art. 24 rozporządzenia w sprawie RRF, *zob.* również art. 3 ust. 9 rozporządzenia Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiającego Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 oraz wyjątki w nim wymienione.

⁽²²⁾ Wytyczne zawarte w niniejszej sekcji zostaną uzupełnione dodatkowymi wytycznymi technicznymi dla państw członkowskich dotyczącymi zamknięcia RRF. Przygotowując się do zamknięcia RRF, Komisja przedstawi szczegółowe wytyczne dotyczące wszystkich aspektów operacyjnych związanych z zamknięciem instrumentu, w tym rozliczenia płatności zaliczkowych, sprawozdawczości i ochrony interesów finansowych Unii.

o dodatnim współczynniku klimatycznym i zapewnić, aby przekazywane Komisji sprawozdania na ten temat były aktualne ⁽²³⁾.

3.1. Usprawnienie RRP

Państwa członkowskie powinny jak najszybciej dokonać kompleksowego przeglądu swoich RRP, aby zapewnić realizację wszystkich kamieni milowych i wartości docelowych do 31 sierpnia 2026 r. W planach powinny pozostać wyłącznie działania, co do których istnieje pewność, że zostaną w pełni zrealizowane w tym terminie. Działania, w przypadku których nie można tego zagwarantować, należy usunąć, aby uniknąć umorzenia znacznych kwot środków z RRF. Priorytetem powinno być zapewnienie przydziału dotacji. Aby zapewnić wystarczającą ilość czasu na realizację wszystkich kamieni milowych i wartości docelowych oraz ocenę wszystkich wniosków o płatność, Komisja wzywa państwa członkowskie do jak najszybszego, a w każdym razie do końca 2025 r., przeprowadzenia takich przeglądów planów. Nieprzeprowadzenie takich przeglądów spowoduje zwiększenie ryzyka niewykonania działań w ramach RRF, a tym samym umorzenia środków w ramach RRF.

Te ostatnie zmiany planów należy również wykorzystać do przejrzenia sformułowań dotyczących działań, kamieni milowych i wartości docelowych w celu zapewnienia, aby koncentrowały się wyłącznie na istotnych elementach. Celem powinno być ułatwienie realizacji oraz oceny realizacji RRP, a także ograniczenie obciążenia administracyjnego, przy jednoczesnym zachowaniu ambitnych celów planu i dalszym przestrzeganiu wymogów rozporządzenia w sprawie RRF. Po pierwsze, w odpowiedzi na wnioski państw członkowskich Komisja proponuje Radzie usunięcie z decyzji wykonawczych Rady wszelkich niejednoznacznych lub niejasnych sformułowań lub wszelkich specyfikacji wykraczających poza wymogi niezbędne do wykazania realizacji działania. Po drugie, państwa członkowskie powinny ponownie rozważyć, czy chcą uwzględnić w swoich RRP drobne reformy, które nie przyczyniają się do realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów. Po trzecie, biorąc pod uwagę szybko zbliżający się termin zakończenia wdrażania działań, w stosownych przypadkach należy usunąć pośrednie kamienie milowe i wartości docelowe, aby skoncentrować się na wynikach końcowych. Po czwarte, w miarę możliwości zachęca się państwa członkowskie do zmiany planów w celu złożenia w 2025 r. wniosków o płatność dotyczących już osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych, tak aby zmniejszyć wielkość wniosków o płatność w 2026 r. Usprawniając swoje RRP, państwa członkowskie powinny zapewnić, aby nadal spełniane były wszystkie kryteria oceny RRF, w tym aby w planach nadal uwzględniano wszystkie zalecenia dla poszczególnych krajów lub znaczną ich część, przeznaczono wystarczające środki na zieloną i cyfrową transformację, przestrzegano zasady „nie czyn poważnych szkód” oraz zapewniono ochronę interesów finansowych Unii, co w stosownych przypadkach znajduje odzwierciedlenie w kamieniach milowych dotyczących audytu i kontroli. Należy utrzymać ambitne cele reform w zakresie praworządności. Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi, aby pomóc w tych działaniach służących usprawnieniu RRP, mając na celu zapewnienie równego traktowania i spójności wszystkich planów. Komisja przeprowadzi dwustronne i wielostronne rozmowy z państwami członkowskimi i przedstawi konkretne przykłady usprawnień i uproszczeń, oraz podda pod dyskusję, czy państwa członkowskie będą mogły

⁽²³⁾ Sprawozdania z realizacji tych działań są opóźnione. Biorąc pod uwagę, że w celu emisji zielonych obligacji NextGenerationEU Komisja opiera się na danych dotyczących zgłoszonych wydatków ekologicznych przekazanych przez państwa członkowskie, powinny one szybko zgłaszać poniesione wydatki i zapewnić terminowe przekazywanie sprawozdań w przyszłości.

przyjąć inne warianty niż wymienione poniżej, w szczególności przyczyniające się do realizacji dobrze określonych projektów wspierających priorytety cyfrowe, jak sztuczna inteligencja (gigafabryki, fabryki AI), kable i chipy, a także priorytety w zakresie badań naukowych i innowacji.

3.2. Możliwe warianty zmiany RRP

Zachęca się państwa członkowskie, aby przy zmianie RRP zbadały wszystkie dostępne możliwości zabezpieczenia przydzielonych im środków, w szczególności w odniesieniu do komponentu pomocy bezzwrotnej, zapewniając jednocześnie, aby wspierane reformy i inwestycje nadal zapewniały wysoki poziom wyników zgodny z priorytetami UE. W przypadku nowych inwestycji powinna istnieć możliwość łatwego wykazania ich zgodności z odpowiednimi wymogami prawnymi. W tym celu można rozważyć następujące warianty:

- **Zwiększenie skali istniejących działań**

Państwa członkowskie powinny rozważyć możliwość zwiększenia skali działań, których wdrażanie przebiega pomyślnie, na podstawie potwierdzonego lub prawdopodobnego zapotrzebowania. Działania te mogłyby obejmować inwestycje, których realizację można zwiększyć, lub działania, które już przyniosły ponadplanowe wyniki.

- **Ograniczenie planów z nadwyżką kosztów lub zmniejszenie puli środków przeznaczonych na pożyczki**

W przypadku gdy całkowite szacunkowe koszty RRP są wyższe niż przydzielone środki finansowe, działania objęte bezzwrotnym wsparciem z RRF, których nie można już zrealizować, można usunąć bez zastępowania ich innymi środkami, do wysokości kwoty przekraczającej przydzielone środki. W takim przypadku całkowite bezzwrotne wsparcie w ramach RRF pozostanie niezmienione.

W przypadku państw członkowskich otrzymujących wsparcie w formie pożyczki w ramach RRF, jeżeli konieczne jest wycofanie projektów finansowanych z dotacji, działania finansowane z pożyczek można przenieść do części przeznaczonej na bezzwrotne wsparcie. Pozwala to zabezpieczyć kwotę dotacji, jednocześnie zmniejszając część wsparcia w formie pożyczki, chyba że zostanie ono zrekompensowane nowymi lub zwiększonymi działaniami finansowanymi z pożyczek.

Ponadto wiele inwestycji w ramach RRF finansowanych z pożyczek jest opartych na popycie, który może okazać się niższy, niż pierwotnie zakładano. Skalę tych działań można zatem zmniejszyć, aby dostosować je do rzeczywistego popytu i wykorzystać tylko potrzebną kwotę pożyczki.

- **Podział projektów RRF, które mają być kontynuowane przy wsparciu ze środków krajowych lub innych funduszy UE**

Skalę projektów, których realizacja nie będzie możliwa do sierpnia 2026 r., można zmniejszyć, zachowując jedynie te elementy, które mogą być sfinansowane w ramach RRF i zrealizowane w tym terminie. Część, która będzie nadal finansowana w ramach RRF, powinna stanowić samodzielną inwestycję w RRP. Oznacza to, że „zachowane” elementy nie powinny być ograniczone do etapów pośrednich, takich jak ogłoszenie zaproszenia do składania ofert. Pozostałą część projektu będzie można następnie zrealizować w dłuższym horyzoncie czasowym z funduszy krajowych lub – w przypadku zakwalifikowania –

z innych funduszy UE. W ostatnim przeglądzie śródkresowym polityki spójności również zachęcono państwa członkowskie do identyfikowania takich projektów przed zmianami do programów polityki spójności ⁽²⁴⁾.

- **Instrumenty finansowe i programy dotacji**

Za pomocą RRF można sfinansować utworzenie niezależnie zarządzanego instrumentu służącego zachęcaniu do inwestycji prywatnych. W ramach takich inwestycji kamienie milowe określone w RRP obejmowałyby: (i) przeniesienie środków do partnera wykonawczego po podpisaniu umowy wykonawczej oraz (ii) podpisanie umów z beneficjentami końcowymi na wykorzystanie całości przeniesionych środków. Aby wprowadzić taki instrument finansowy lub system dotacji, państwa członkowskie powinny określić niedoskonałości rynku, które zamierzają usunąć, oraz związane z tym zapotrzebowanie rynku, zapewnić niezależność decyzji o przyznaniu pomocy przez partnera wykonawczego od rządu oraz oddzielenie zarządzania finansami od państwa członkowskiego, a także zbadać zdolność operacyjną partnera wykonawczego do wdrożenia takiego instrumentu.

- **Przesunięcia do InvestEU**

Państwa członkowskie mogą przenieść środki do modułu państw członkowskich w ramach InvestEU w wysokości do 4 % ich całkowitego przydziału z RRF oraz dodatkowe 6 % na działania przyczyniające się do osiągnięcia celów Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP). Ostatnim kamieniem milowym w RRP byłoby zatwierdzenie do 31 sierpnia 2026 r. wszystkich operacji inwestycyjnych przez Komitet Inwestycyjny InvestEU. Biorąc pod uwagę poszczególne etapy tego procesu, państwa członkowskie, które chcą przenieść środki z RRF do InvestEU, muszą jak najszybciej przedłożyć zmienione RRP.

- **Zastrzyki kapitałowe dla krajowych banków prorozwojowych i krajowych instytucji prorozwojowych (NPBI)**

RRF może wspierać dokapitalizowanie NPBI (lub ich spółek zależnych), w szczególności w celu wsparcia projektów zgodnych z priorytetami strategicznymi UE, o ile odpowiadają one zidentyfikowanym potrzebom rynku oraz pod warunkiem że takie NPBI mają zdolność do rozszerzenia swojej działalności, a ich polityka inwestycyjna jest zgodna z celami polityki RRF. Konkretnie kamienie milowe związane z takim dokapitalizowaniem byłyby następujące: (i) subskrypcja przez państwo członkowskie całego dodatkowego kapitału wpłaconego, (ii) przyjęcie przez NPBI zmienionej polityki inwestycyjnej dotyczącej wykorzystania zwiększonego kapitału własnego, oraz (iii) w razie potrzeby wejście w życie wszystkich niezbędnych zmian w ramach zarządzania oraz audytu i kontroli instytucji. Taki zastrzyk kapitałowy może wiązać się z rozszerzeniem kompetencji NPBI o działania zgodne z celami RRF i priorytetami UE, takimi jak dekarbonizacja przemysłu, transformacja energetyczna, przystępne cenowo mieszkania, dostęp do kapitału lub bezpieczeństwo i obrona.

- **Wkłady w Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego (EDIP)**

Środki z RRF można by przeznaczyć na wsparcie dobrowolnych wkładów krajowych w przyszły Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego (EDIP). Wkład w EDIP

⁽²⁴⁾ Zob. [communication-mid-term-review-2025_en.pdf](#).

w takim przypadku zostałby uznany za inwestycję w ramach RRF. Następnie w ramach EDIP wybrano by konkretne projekty, które otrzymałyby wsparcie z korzyścią dla danego państwa członkowskiego, a ich realizacja byłaby rozłożona na dłuższy okres. Działanie w ramach RRF obejmowałoby kamień milowy związany z podpisaniem umowy o przyznanie wkładu i przeniesieniem środków do EDIP wraz z doprecyzowaniem, jaki rodzaj działań w ramach EDIP byłby finansowany. Aby wariant ten mógł funkcjonować, w rozporządzeniu w sprawie EDIP należy wprowadzić przepis zapewniający, aby dobrowolne wkłady wspierane z RRF były wykorzystywane na rzecz danego państwa członkowskiego. Komisja zwraca się do współprawodawców o wprowadzenie takiego przepisu do rozporządzenia w sprawie EDIP podczas rozmów trójstronnych.

- **Wkłady w programy UE dotyczące łączności satelitarnej**

Za pomocą RRF możliwe jest wsparcie wkładów państw członkowskich w opracowanie elementów Unijnego programu kosmicznego lub unijnego programu bezpiecznej łączności⁽²⁵⁾. Takie wkłady zostałyby uznane za inwestycję w ramach RRF. Unijny program kosmiczny lub unijny program bezpiecznej łączności zwiększają autonomię strategiczną Unii, jej niezależność technologiczną i odporność oraz przyczyniają się do bezpieczeństwa i obrony. W szczególności unijny program bezpiecznej łączności ma również na celu zapewnienie niezawodnej, bezpiecznej i opłacalnej rządowej łączności satelitarnej. Programy te stanowią podstawę bezpiecznych unijnych projektów opartych na infrastrukturze satelitarnej, takich jak Galileo (nawigacja satelitarna), GOVSATCOM lub IRIS² (łączność satelitarna). W ramach RRF państwa członkowskie mogą wносить dobrowolne wkłady do takich programów, jeżeli umowa o przyznanie wkładu zawarta między Komisją a państwem członkowskim gwarantuje, że wkład tego państwa członkowskiego zostanie wykorzystany w ramach tych programów na rzecz tego państwa członkowskiego. Działanie w ramach RRF obejmowałoby kamień milowy związany z podpisaniem umowy o przyznanie wkładu i przeniesieniem środków do danego programu.

3.3. Przygotowanie wniosków o płatność na 2026 r.

Rok 2026 będzie kluczowy pod względem płatności, ponieważ terminy są krótkie, a wpływ na środki zarówno państw członkowskich, jak i Komisji będzie znaczny. Ponieważ termin składania ostatnich wniosków o płatność upływa 30 września 2026 r., a wypłaty mają nastąpić do 31 grudnia 2026 r., okres oceny będzie niezwykle krótki. W połączeniu z prawdopodobną dużą liczbą kamieni milowych i wartości docelowych, które będą podlegały ocenie, kluczowe znaczenie będzie miało zapewnienie skutecznego i sprawnego przebiegu procesu oceny.

Zachęca się państwa członkowskie do planowania z wyprzedzeniem i zapewnienia solidnych dowodów w odpowiednim terminie, aby ograniczyć problemy pojawiające się podczas oceny. Przyjęcie decyzji w sprawie płatności w terminie będzie możliwe tylko wtedy, gdy państwa członkowskie przedłożą wystarczająco kompletne wnioski o płatność. Nieprzedłożenie dowodów potwierdzających spełnienie wszystkich wymogów dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych będzie nieuchronnie skutkowało umorzeniem środków. Wszystkie dowody niezbędne do wykazania zadowalającego osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych, które stanowią część ostatniego wniosku o płatność, należy przedłożyć do 30 września 2026 r., ponieważ w okresie oceny

⁽²⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/588 z dnia 15 marca 2023 r. ustanawiające unijny program bezpiecznej łączności na lata 2023–2027.

ostatnich wniosków o płatność będzie bardzo mało czasu na wymianę informacji między służbami Komisji a organami państw członkowskich. W tym kontekście dowody należy nieformalnie przekazywać służbom Komisji, gdy tylko będą gotowe, nawet przed formalnym złożeniem wniosków o płatność. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kamieni milowych i wartości docelowych, które są oceniane na podstawie próby, ponieważ doświadczenie pokazuje, że do ustalenia, czy zostały one osiągnięte w zadowalającym stopniu, konieczna jest kilkakrotna wymiana informacji między państwem członkowskim a Komisją.

Państwa członkowskie i Komisja powinny również zapewnić wystarczające zasoby na przetwarzanie ostatnich wniosków o płatność. W większości państw członkowskich liczba kamieni milowych i wartości docelowych, które należy rozpatrzyć w 2026 r., będzie znacznie wyższa niż w jakimkolwiek poprzednim roku. Biorąc pod uwagę te wyjątkowe okoliczności, służby Komisji pracujące nad RRF i Instrumentem Wsparcia Technicznego (TSI) połączą siły, aby zapewnić wystarczające zasoby na przetwarzanie ostatnich wniosków o płatność z RRF. Zachęca się państwa członkowskie do dostosowania zasobów, na ile jest to konieczne i możliwe, aby zapewnić zdolność administracyjną umożliwiającą pomyślną realizację RRP zgodnie z terminami przewidzianymi w przepisach. Komisja będzie nadal uważnie towarzyszyć państwom członkowskim we wszystkich działaniach mających na celu realizację RRP oraz przedłożenie odpowiednich wniosków o płatność.

4. WNIOSEK

Wprowadzając RRF, UE podjęła bezprecedensowe i skuteczne działania na rzecz wspólnego wsparcia ożywienia gospodarczego oraz zwiększenia odporności i konkurencyjności swojej gospodarki i społeczeństwa w reakcji na pandemię COVID-19. W obliczu jednego z najgorszych kryzysów w swojej historii UE szybko się podniosła, inwestując jednocześnie w bardziej zrównoważoną i dostatnią przyszłość dla swoich obywateli i przedsiębiorstw. W ciągu ostatnich czterech lat udało się wiele osiągnąć pomimo wojny na kontynencie oraz nieoczekiwanych wstrząsów w sektorze energetycznym i handlu. Państwa członkowskie wdrożyły ambitne reformy strukturalne w obszarach takich jak wymiar sprawiedliwości, systemy emerytalne, rynki pracy, zamówienia publiczne i wiele innych. Dzięki inwestycjom wspieranym z RRF dostawy energii w UE są czystsze i bezpieczniejsze, sieć transportu publicznego jest silniejsza i bardziej efektywna, obywatele korzystają z lepszych usług publicznych i infrastruktury, przedsiębiorstwa są bardziej cyfrowe i konkurencyjne oraz korzystają z bardziej wykwalifikowanej siły roboczej.

Aby można było w pełni wykorzystać potencjał RRF, należy obecnie dołożyć wszelkich starań na rzecz przyspieszenia wdrażania i zapewnienia wypłaty wszystkich przyznanych środków. Zachęca się wszystkie państwa członkowskie do przeprowadzenia systematycznego przeglądu swoich RRP w celu ich udoskonalenia i uproszczenia, przy jednoczesnym zapewnieniu, by nadal spełniały one wszystkie kryteria oceny określone w rozporządzeniu w sprawie RRF. Wraz z przyspieszeniem wdrażania centralnym elementem NextGenerationEU pozostaje sprawiedliwość międzypokoleniowa.

Od samego początku RRF został ustanowiony jako instrument tymczasowy, którego działanie ma zakończyć się w 2026 r. Ponieważ zbliża się termin wygaśnięcia instrumentu, Komisja jest gotowa do współpracy z państwami członkowskimi w celu

zapewnienia jego sprawnego i pomyślnego zamknięcia. Zostały 454 dni na jego wdrożenie, więc nadszedł czas na działanie i osiągnięcie rezultatów.