



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

BG

Становище 04/2022

(параграф 4 от ДФЕС съгласно член 287, параграф 4 и член 322, параграф 1, буква а) от ДФЕС)

относно предложението за
регламент на Европейския
парламент и на Съвета за
изменение на Регламент (ЕС)
2021/241 във връзка с главите за
REPowerEU в плановете за
възстановяване и устойчивост и за
изменение на Регламент (ЕС)
2021/1060, Регламент (ЕС)
2021/2115, Директива 2003/87/ЕО и
Решение (ЕС) 2015/1814 [2022/0164
(COD)]

Съдържание

	Точки
Въведение	01—05
Общи бележки	06—07
Конкретни бележки	08—74
Цели и концепция на REPowerEU	08—17
Цели на REPowerEU	08—14
Оценка на въздействието и консултации със заинтересованите страни на равнището на ЕС и в държавите членки	15—17
Финансиране и разпределени финансови средства	18—36
Финансиране на плана REPowerEU	18—31
Разпределени финансови средства	32—36
Глави за REPowerEU	37—59
Процес на представяне на глави за REPowerEU	37—38
Съдържание на главите за REPowerEU	39—49
Оценка на главите за REPowerEU	50—59
Докладване, мониторинг и оценка	60—74
Докладване относно изпълнението на главите за REPowerEU	61—63
Мониторинг от страна на Комисията	64—72
Оценки	73—74

Въведение

01 Руското нашествие в Украйна засили опасенията по отношение на енергийната сигурност и изведе на преден план зависимостта на ЕС от вноса на газ, нефт и въглища от Русия. В отговор на това през март 2022 г. Комисията призова за бързо прекратяване на вноса на руски изкопаеми горива и за ускоряване на Европейския зелен пакт¹. След това изявление Европейският съвет реши, че Европейският съюз следва да премахне напълно зависимостта си от руския внос на газ, нефт и въглища възможно най-скоро, и поиска от Комисията да предложи план за това до края на май 2022 г.

02 На 18 май 2022 г. Европейската комисия представи плана REPowerEU² — пътна карта за създаване на по-устойчива енергийна система и истински енергиен съюз чрез прекратяване на зависимостта на ЕС от изкопаеми горива и ускоряване на прехода към чиста енергия. Мерките в плана имат за цел да отговорят на тези амбиции чрез икономии на енергия, диверсификация на енергийните доставки и засилено използване на чиста енергия, произведена от възобновяеми източници, която да замени енергията от изкопаеми горива, използвана в домовете, промишлеността и енергетиката.

¹ Съобщение на Комисията „REPowerEU: Съвместни европейски действия за по-сигурна и устойчива енергия на достъпни цени“, COM(2022) 108.

² Съобщение на Комисията „План REPowerEU“, COM(2016) 230.

03 Като част от тази инициатива Комисията е публикувала предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2021/241 във връзка с главите за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост, както и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1060³, Регламент (ЕС) 2021/2115⁴, Директива 2003/87/ЕО⁵ и Решение (ЕС) 2015/1814⁶ [2022/0164 (COD)].

04 В предложението се насърчават държавите членки да използват своите национални планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ) като стратегическа рамка за реформи и инвестиции, за да осигурят съвместни европейски действия за по-издръжлива, сигурна и устойчива енергийна система. Новите мерки за тази цел ще бъдат включени в нова глава за REPowerEU, която ще бъде добавена към одобрените ПВУ.

05 В съответствие с искането, получено от Комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент и от Съвета, настоящото становище съдържа оценка на цялостната концепция на REPowerEU, на целесъобразността на предложените изменения, както и на потенциалните рискове по отношение на изпълнението. Макар да се съсредоточава върху предложението на Комисията, в него е взето предвид и политическото споразумение, постигнато на заседанието на Европейския съвет от 8 март 2022 г.

³ [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#) за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика.

⁴ [Регламент \(ЕС\) 2021/2115](#) за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на общата селскостопанска политика (стратегически планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1305/2013 и (ЕС) № 1307/2013.

⁵ [Директива 2003/87/ЕО](#) за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета.

⁶ [Решение \(ЕС\) 2015/1814](#) относно създаването и функционирането на резерв за стабилност на пазара към схемата на Съюза за търговия с емисии на парникови газове и за изменение на Директива 2003/87/ЕО.

Общи бележки

06 ЕСП заключава, че в предложението е предоставен цялостен преглед на контекста и основните предизвикателства, както и на процеса, довел до изготвянето му. В него се предлага прилагането на съответни мерки в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост, като по този начин се използват предимствата на вече съществуващите структури.

07 ЕСП отбелязва обаче, че прилагането на плана REPowerEU във вида, в който е предложен понастоящем, може да се окаже предизвикателство на практика поради следните причини:

- въпреки че целите на плана са насочени към ЕС като цяло, Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) се изпълнява посредством мерки, които се предлагат от държавите членки. Това създава риск по отношение на стратегическия отговор на предстоящите предизвикателства и може да отклони вниманието към приоритетите на отделните държави членки, а не към тези на Съюза като цяло;
- ограниченият срок на МВУ в съчетание с времето, необходимо за представяне и одобряване на измененията на ПБУ, може да не е подходящ за някои от целите на REPowerEU;
- понастоящем не е ясно дали наличните средства ще бъдат пропорционални на амбициозните цели на REPowerEU и съответните инвестиционни нужди, по-специално поради факта, че за голяма част от тях ще се наложи държавите членки да използват оставащите заеми по линия на МВУ или да прехвърлят средства от други политики на Съюза;
- предложените коефициенти на разпределение на средствата между държавите членки не отразяват нито настоящите предизвикателства и цели на REPowerEU, нито конкретните инвестиционни нужди на държавите членки в това отношение;
- като се има предвид силният акцент в МВУ върху екологичните цели и климата, въвеждането на общо изключение от принципа за ненанасяне на значителни вреди за мерките по REPowerEU може да застраши една от основните му ценности.

Конкретни бележки

Цели и концепция на REPowerEU

Член 1 от предложението за изменение на член 4 и член 18, параграф 4, буква р) от Регламента за МВУ; въвеждане на нов член 21в и приложение I към предложението

Ключови елементи

- Постигането на целите на REPowerEU ще зависи от допълнителните действия на всички равнища
- Срокът на МВУ ограничава някои от целите на REPowerEU
- Консултацията със заинтересованите страни е била ограничена до държавите членки

Цели на REPowerEU

Постигане на целите

08 Общата цел на REPowerEU е да се повиши устойчивостта на енергийната система на Съюза чрез намаляване на зависимостта от изкопаеми горива и диверсифициране на енергийните доставки на равнището на ЕС⁷. Тази цел ще бъде осъществена чрез МВУ, като в главите за REPowerEU в ПВУ се включат съответните мерки⁸.

09 Общата цел на REPowerEU се отнася до ЕС като цяло. Вместо да се определят стратегически проекти, които най-вероятно ще допринесат за постигането на тази обща цел, REPowerEU ще се изпълнява чрез мерки, предложени от държавите членки. Това крие рискове по отношение на стратегическия подход към плана и постигането на неговата обща цел.

⁷ Член 1 от предложението за изменение на член 4 от Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на МВУ.

⁸ Нов член 21в, параграф 1 от изменения регламент.

10 В предложението се предлага подобряване на енергийната инфраструктура и съоръжения, за да се отговори на непосредствените нужди от сигурност на доставките на нефт и газ. ЕСП разбира, че за посрещане на краткосрочните нужди могат да са необходими някои спешни мерки. Въпреки това инвестициите в инфраструктура за изкопаеми горива не са непременно в съответствие с по-дългосрочната цел на REPowerEU за намаляване на зависимостта от тези горива или със силния акцент на МВУ върху екологичния преход, съгласно който поне 37 % от общия размер на средствата, разпределени по линия на Механизма, трябва да допринасят за целите в областта на климата.

11 За да се осигурят полезни взаимодействия и взаимно допълване, главите за REPowerEU следва да предоставят информация за действията, преследващи целите на REPowerEU, които няма да се финансират по линия на МВУ, а от национални фондове или други фондове на Съюза⁹. ЕСП приветства намерението на Комисията да получи общ поглед върху всички съответни действия, тъй като успехът на REPowerEU ще зависи от допълнителните действия на всички равнища. Въпреки това някои от мерките, особено тези, които се финансират от национални източници, няма да попаднат в обхвата на мерките за мониторинг и контрол на МВУ.

Срок за изпълнение

12 Предложението включва набор от цели, които съчетават краткосрочни мерки за посрещане на непосредствените нужди от сигурност на доставките, главно чрез подобряване на енергийната инфраструктура и съоръжения, както и средносрочни и дългосрочни мерки, насочени например към енергийната ефективност, затрудненията при преноса на енергия и преквалифицирането на работната сила.

13 В приложение I към предложението се уточнява, че мерките в главите за REPowerEU следва „да допринесат по ефективен начин за сигурността на доставките за Съюза като цяло, по-специално чрез диверсификация на енергийните доставки или намаляване на зависимостта от изкопаеми горива преди 2030 г.“. ЕСП отбелязва, че срокът до 2030 г. се различава от периода на допустимост за МВУ, който ще приключи през 2026 г.

14 По отношение на мерките, насочени към дългосрочните цели на REPowerEU, одиторите изтъкват, че пълното им изпълнение в рамките на МВУ, който

⁹ Точка 5 от обяснителния меморандум към предложението.

приключва през 2026 г., може да се окаже невъзможно. Въпреки че МВУ ще помогне за осъществяването на краткосрочни инвестиции, може да се наложи дългосрочните цели на REPowerEU да бъдат изпълнени и чрез инвестиции, финансирани от други програми на ЕС.

Оценка на въздействието и консултации със заинтересованите страни на равнището на ЕС и в държавите членки

15 В насоките за по-добро регулиране се предлага използването на оценки на въздействието и консултации със заинтересованите страни като част от цялостния анализ на вариантите за изготвяне и прилагане. Въпреки това предложението не е било предмет на специална оценка на въздействието или консултации със заинтересованите страни. ЕСП е съгласна обаче с Комисията, че извършването на цялостна оценка на въздействието на REPowerEU би било трудно за толкова ограничен период от време.

16 В предложението е въведено изискване към държавите членки да провеждат консултации при изготвянето на своите ПБУ и да предоставят обобщение на този процес в главата за REPowerEU, като обяснят резултатите от тези консултации и как е отразена информацията, получена от заинтересованите страни¹⁰.

17 Въпреки че това може да увеличи времето, необходимо за разработване и представяне на главите за REPowerEU, ЕСП приветства участието на заинтересованите страни на национално равнище. Не е ясно обаче до каква степен и как Комисията би могла да се намеси, ако дадена държава членка не вземе предвид в достатъчна степен становищата и опасенията на заинтересованите страни.

¹⁰ Съображение 12 и член 1, параграф 3 от предложението.

Финансиране и разпределени финансови средства

Финансиране на плана REPowerEU

Член 1 от предложението за изменение на член 14 от Регламента за МВУ; въвеждане на член 21а и член 21б; членове 2, 3, 4 и 5 от предложението; и съображения 14—18 и 20 от предложението

Ключови елементи

- Общият размер на финансирането не е ясен и може да варира от 20 млрд. до 275 млрд. евро
- Допълнителното финансиране (20 млрд. евро) ще покрие само много малка част от общите инвестиционни нужди
- Стимулите за използване на компонента на заемите могат да бъдат ограничени за някои държави членки

18 Комисията е изчислила, че за REPowerEU ще са необходими допълнителни инвестиции в размер на 210 млрд. евро, по-специално за покриване на постепенното прекратяване на вноса на руски изкопаеми горива до 2027 г.¹¹ Планира се тези допълнителни нужди да бъдат финансирани от различни източници, като максималният размер на наличните средства възлиза на 274,4 млрд. евро:

- 20 млрд. евро безвъзмездна финансова помощ чрез тръжна продажба на квоти по схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ);
- до 26,9 млрд. евро безвъзмездна финансова помощ от доброволни трансфери от фондове в областта на сближаването;
- до 7,5 млрд. евро безвъзмездна финансова помощ от доброволни трансфери от фондовете за развитие на селските райони;
- до 220 млрд. евро чрез оставащите заеми по линия на МВУ.

19 ЕСП посочва, че всички тези източници, с изключение на квотите по СТЕ, са извън контрола на Комисията, тъй като зависят от решението на държавите членки да прехвърлят средства от други области на политиката или да използват

¹¹ Информационен документ „Financing REPowerEU“.

останалата част от заемите по МВУ. Следователно общият размер на действително наличното финансиране може да бъде значително по-нисък и не е сигурно дали ще бъде достатъчен за покриване на очакваните инвестиционни нужди от 210 млрд. евро.

Безвъзмездна финансова помощ — нови приходи от тръжна продажба на квоти по СТЕ

20 Според предложението Комисията ще финансира част от безвъзмездната финансова помощ за REPowerEU, като събере 20 млрд. евро (по текущи цени) от продажбата чрез търг на квоти по СТЕ, държани в резерва за стабилност на пазара. Това ще покрие само малка част от общите прогнозни нужди.

21 СТЕ има ключов принос за изпълнението на целта на политиката на ЕС в областта на климата за намаляване на емисиите на парникови газове, за да се постигнат целите за 2030 г. и 2050 г. Целта на резерва за стабилност на пазара е да спомогне за стабилизирането на СТЕ, като премахва излишните квоти, когато са твърде много, и ги освобождава, когато са твърде малко.

22 В своя специален доклад относно СТЕ за 2020 г.¹² ЕСП препоръча на Комисията да насочи по-добре безплатното разпределение на квоти и да подобри методологията за определяне на референтните показатели. Съгласно предложението изменението на Решение (ЕС) 2015/1814 ще удължи настоящия процент на прехвърляне на квоти към резерва за стабилност на пазара до 2030 г. и ще предостави възможност за освобождаване и продажба чрез търг на част от квотите, за да се генерират допълнителни приходи за МВУ. При сегашните темпове на търговия (между 80 и 100 евро/тCO₂e), за да се съберат 20 млрд. евро, ще е необходимо до 2030 г. да се пуснат в обращение между 200 и 250 млн. допълнителни квоти.

23 Използването на резерва за стабилност на пазара за набиране на допълнителни приходи и връщането на такива големи количества квоти на пазара може да подкопае първоначалната цел на резерва — подкрепа на цените на въглеродните емисии, и да наруши функционирането на пазара на СТЕ на ЕС. В допълнение това може да намали стимулите за мобилизиране на алтернативно финансиране за устойчиви инвестиции.

¹² Специален доклад № 18/2020 на ЕСП: „Схемата на ЕС за търговия с емисии — необходимо е безплатното разпределение на квоти да бъде по-добре насочено“, препоръка 1 и 2.

Безвъзмездна финансова помощ — Прехвърляне на средства от политиката на сближаване на ЕС и фондовете за развитие на селските райони

24 С предложението се въвежда възможността да се прехвърлят допълнителни 7,5 % от първоначално разпределените на държавите членки средства по фондовете на политиката на сближаване, за да се подпомогнат дейностите по REPowerEU в рамките на МВУ¹³. По този начин ще бъдат осигурени до 26,9 млрд. евро, главно от ЕФРР. Тази допълнителна сума ще бъде обвързана с използването в пълна степен на съществуващия механизъм за прехвърляне на до 5 % (17,7 млрд. евро) от средствата за сближаване към други инструменти под пряко или непряко управление. Прехвърлените средства ще се използват в полза на разрешаващата държава членка.

25 По подобен начин предложението дава възможност за прехвърляне на 12,5 % от финансирането от ЕЗФРСР към МВУ до максимум 7,5 млрд. евро общо за всички държави членки.

26 И двата механизма за допълнителен трансфер на средства ще бъдат доброволни. Фактът, че мерките по REPowerEU не изискват национално съфинансиране, би могъл да бъде стимул за държавите членки да направят тези прехвърляния. Те обаче биха могли да доведат до преразпределяне на финансирането от регионално към национално равнище в държавите членки, като се има предвид, че както фондовете на политиката на сближаване, така и ЕЗФРСР се изпълняват чрез национални и регионални програми, докато REPowerEU не е задължително да има регионален компонент. Поради това регионалните власти може да не са склонни да приемат извършването на такова прехвърляне на средства.

27 Освен това в предложението и в насоките на Комисията се изисква прехвърленото финансиране от ЕЗФРСР все пак да допринася за постигането на целите на ОСП. Това е така, за да се изключи рискът прехвърлянето на средства да попречи на постигането на тези цели. В областта на сближаването обаче няма такова съгласуване, освен ако прехвърлянето не е вече вписано в споразумението за партньорство. Средствата, прехвърлени от дадена изменена програма, не е задължително да допринасят за постигането на целите на тази програма.

¹³ Член 2, параграф 5 от предложението.

28 Следователно възможността за доброволно прехвърляне на средства за сближаване и развитие на селските райони към МВУ се свежда до политически избор, който може да намали наличността на средства за други цели на сближаването и развитието на селските райони.

Подкрепа под формата на заеми — чрез останалите заеми по линия на МВУ

29 Комисията предлага също така да финансира мерките по REPowerEU от оставащите заеми по линия на МВУ. От общо 385,8 млрд. евро, предоставени за заеми по Механизма, държавите членки досега са поискали 165 млрд. евро, като за REPowerEU остават на разположение до 220 млрд. евро. Тъй като досега само седем държави членки са поискали заеми, а останалите могат да го направят до 31 август 2023 г.¹⁴, размерът на оставащите заеми, налични за мерките по REPowerEU, може да намалее значително.

30 За да може Комисията да получи някаква представа за дела на наличните заеми, всички държави членки ще трябва да съобщят намерението си да подадат искане за заем не по-късно от 30 дни след влизането в сила на изменения регламент. Тази информация обаче ще бъде само ориентировъчна. Следователно реално наличната сума няма да бъде известна преди крайния срок за подаване на искания за заем — 31 август 2023 г.

31 Дали държавите членки ще се възползват от оставащите заеми зависи от редица фактори, по-специално от условията за получаване на заем или от техните допълнителни нужди от финансиране или съотношение на дълга. Вследствие на това привлекателността на заемите вероятно ще варира. Като цяло е малко вероятно държавите членки с по-благоприятни условия за получаване на заеми от тези, които ЕС може да предложи, да се възползват от наличните заеми.

¹⁴ Член 14 от Регламент № 2021/241.

Разпределени финансови средства

Член 1 от предложението за изменение на член 14 от Регламента за МВУ; въвеждане на член 21а и член 21б; членове 2, 3, 4 и 5 от предложението; и съображения 14—18 и 20 от предложението

Ключови елементи

- Коефициентът на разпределение на безвъзмездната финансова помощ и заемите не е пряко свързан с целите на REPowerEU
- Механизмът за разпределение на останалата част от заемите по МВУ все още не е ясен

Разпределение на безвъзмездна финансова помощ

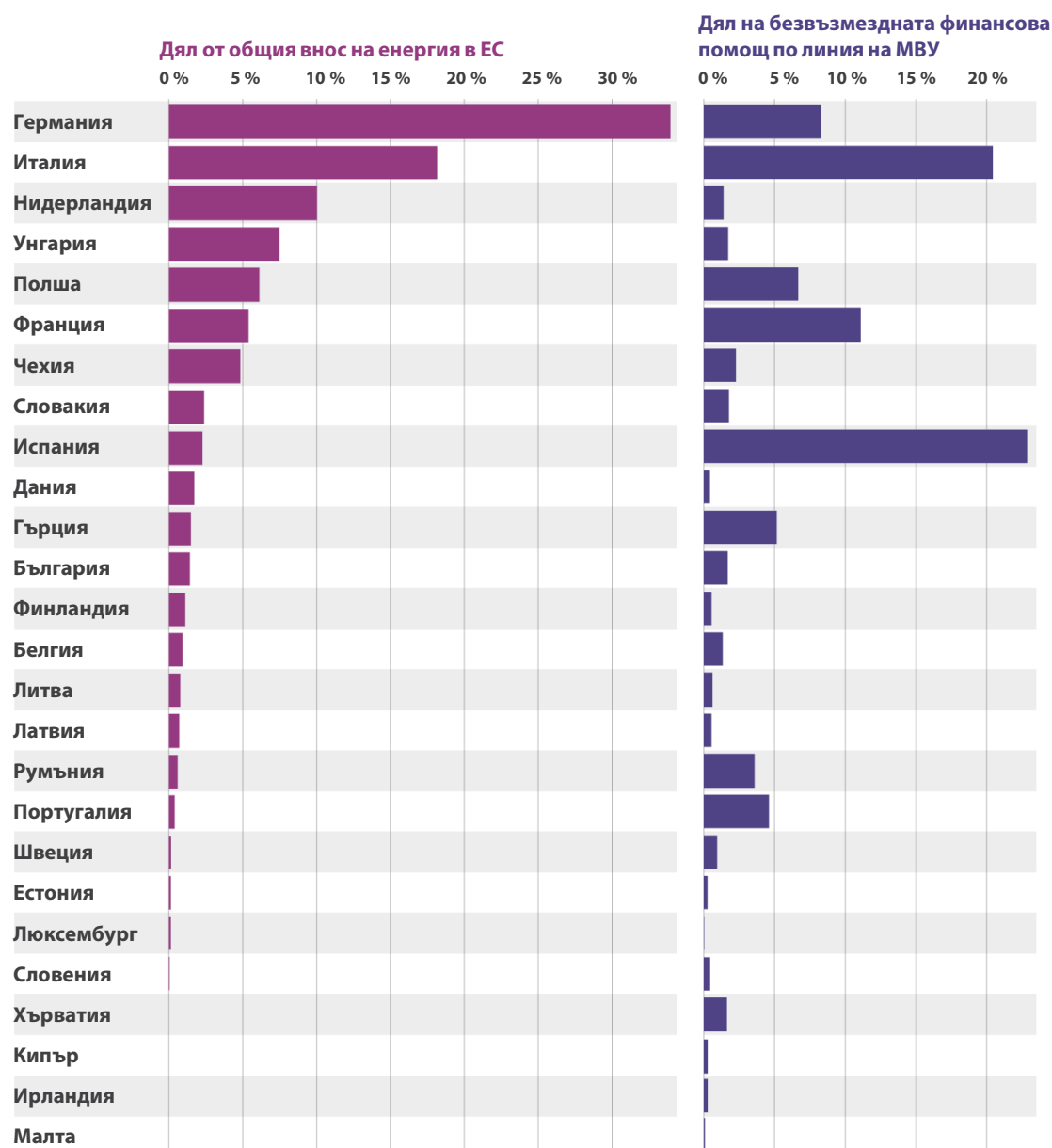
32 В предложението¹⁵ се предлага делът на безвъзмездната финансова помощ за държавите членки да се изчислява въз основа на коефициента на разпределение на средствата по линия на МВУ, определен в член 11 от Регламент 2021/241. В резултат на това 70 % от този дял следва да се разпредели на базата на броя на населението, равнището на безработица на всяка държава членка и обратно пропорционално на БВП на глава от населението. Останалите 30 % ще бъдат разпределени въз основа на броя на населението, реципрочната стойност на БВП на глава от населението и в еднакви пропорции — промяната на реалния БВП през 2020 г. и съвкупната промяна на реалния БВП за периода 2020 г.— 2021 г.

33 Следователно предложеният коефициент на разпределение не е пряко свързан с инвестиционните нужди на REPowerEU или с неговите цели за намаляване на зависимостта от изкопаеми горива и диверсификация на енергийните доставки. Например той не отчита степента на енергийна зависимост¹⁶, по-специално зависимостта от Русия, която варира значително между държавите членки (вж. *фигура 1*), нито степента на възобновяемите енергийни източници в енергийния микс за всяка държава членка, която варира от 10 % до над 90 %.

¹⁵ Член 21а, параграф 2 от изменения Регламент 2021/241.

¹⁶ Степента на енергийна зависимост показва дела на енергията, която дадена икономика трябва да внесе.

Фигура 1 — Дял от общия внос на енергия в ЕС от Руската федерация спрямо очаквания дял на безвъзмездната финансова помощ, като се използва коефициента на разпределение на средствата по линия на МВУ



* За Австрия няма налична информация.

Източник: ЕСП въз основа на <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html?lang=en> и https://ec.europa.eu/info/files/updated-member-states-grant-allocation-based-eurostat-outturn-data-2020-and-2021_bg.

Отпускане на заеми

34 В предложението не се променя формулата за разпределение на компонента на заемите, регламентирана в член 14, параграф 5 от Регламент 2021/241. Следователно всяка държава членка може да поиска заеми в размер до 6,8 % от своя БНД за 2019 г. Както и при безвъзмездната финансова помощ, разпределението не е свързано с целите на REPowerEU.

35 Регламентът за МВУ предвижда възможност за увеличаване на размера на заемите при извънредни обстоятелства. В съответствие с предложеното изменение на член 14, параграф 6 това увеличение следва да отчита нуждите на държавата членка, която подава искането, както и планираните или вече подадени искания от други държави членки. На практика това дава възможност за преразпределяне на останалата част от компонента на заемите по линия на МВУ към други държави членки.

36 Не е ясно как оставащите заеми ще бъдат разпределени между държавите членки, тъй като в измененния член 14, параграф 6 се посочват само ръководни принципи (равно третиране, солидарност, пропорционалност и прозрачност), без допълнителни подробности за това как те ще бъдат приложени на практика.

Глави за REPowerEU

Член 1, с който се въвежда нов член 21в, и съображения 4—8, 10—11 и 13—14 от предложението

Ключови елементи

- Представянето на глави за REPowerEU не е задължително
- Общото освобождаване от принципа за ненанасяне на значителни вреди за някои от мерките по REPowerEU създава рискове за екологичните цели на МВУ
- Трансграничните инициативи играят ключова роля за постигането на целите, но може да не бъдат систематично включвани в главите за REPowerEU
- Времето, необходимо за извършване на оценката, означава, че средствата вероятно ще бъдат на разположение едва в края на 2023 г.
- Новият критерий за оценка на главите за REPowerEU оставя възможност за качествена оценка

Процес на представяне на глави за REPowerEU

37 В Регламент 2021/241 се установяват условията, при които дадена държава членка може да измени своя ПВУ¹⁷. В **таблица 1** е представен преглед на възможните причини, посочени в Регламент 2021/241, за изменение на ПВУ.

Таблица 1 — Обстоятелства, които позволяват изменение на ПВУ

Вид изменение	Основание за изменението	Разпоредба в Регламент 2021/241
Изменение от общ характер	Изчисляването на окончателното разпределение на финансирането от МВУ води до увеличаване или намаляване на разпределените средства за съответната държава членка	Член 11, параграф 2
	Държавата членка иска (допълнителен) заем	Член 14, параграф 4

¹⁷ Член 21 от Регламент (ЕС) 2021/241.

	Държавата членка иска изменение въз основа на това, че ключовите етапи и целите в ПВУ вече не могат да бъдат постигнати поради обективни обстоятелства	Член 21, параграф 1
Глави за REPowerEU*	Държавата членка предлага мерки по REPowerEU и иска допълнителното финансиране, посочено в член 21а от Регламент 2021/241.	Член 14
	Държавата членка предлага мерки по REPowerEU и прехвърля средства от Кохезионния фонд или от ЕЗФРСР	Член 18
	Държавите членки могат да поискат увеличение на подкрепата под формата на заеми, надхвърлящо 6,8 % от БНД за 2019 г.	Член 14, параграф 6

* Представят се задължително в случай на някое от измененията от общ характер.

Източник: ЕСП

38 Държавите членки, които подават искане за изменение на своите ПВУ след влизането в сила на предложението, ще бъдат задължени да включат глава за REPowerEU. Държавите членки, които не са подали такова искане, обаче няма да бъдат задължени да представят глава за REPowerEU. Това би могло да попречи на постигането на целите на REPowerEU.

Съдържание на главите за REPowerEU

Специфични за всяка държава препоръки

39 В Регламент 2021/241 се посочва, че се *очаква ПВУ да допринесат за ефективното справяне с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за всяка държава препоръки (СВДП), приети в рамките на европейския семестър*¹⁸.

40 СВДП от 2022 г.¹⁹ се отнасят, наред с другото, до енергийните предизвикателства, пред които са изправени държавите членки. През 2021 г. Комисията не е издала никакви СВДП, а само препоръки относно състоянието на бюджета на държавите членки в рамките на Пакта за стабилност и растеж²⁰.

¹⁸ Член 18—19 и приложение V към [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#).

¹⁹ „2022 European Semester: Country-Specific Recommendations / Commission Recommendations“.

²⁰ „Country-Specific Recommendations for 2019, 2020 and 2021: A tabular comparison and an overview of implementation“, стр. 2.

41 Тъй като предложението не променя настоящите разпоредби на Регламент 2021/241 по отношение на СВДП, държавите членки, предлагащи глава за REPowerEU, все още ще трябва да докажат, че техните изменени ПВУ са изпълнили всички или част от съответните СВДП, издадени към този момент. Докато свързаните с енергетиката СВДП от 2022 г. (напр. повишаване на енергийната ефективност, диверсификация на енергийните доставки или развитие на енергийната инфраструктура) съответстват на целите на REPowerEU, несвързаните с енергетиката СВДП (напр. тези, касаещи пенсиите, данъчното облагане или фискалната политика) излизат извън приложното поле на тези глави и поради това остава неясно как ще бъдат обхванати.

42 ЕСП отбелязва също така, че Регламент 2021/241 и предложението не установяват какво съставлява „съответни“ или „значителна част“ от СВДП. Това ще зависи от обсъжданията между Комисията и съответната държава членка, като се вземат предвид средствата, с които разполага последната. Следователно оценката на степента, в която са изпълнени СВДП, е въпрос на преценка.

Принцип за ненанасяне на значителни вреди

43 Регламент 2021/241 не позволява включването в ПВУ на мерки за изпълнение на реформи и инвестиционни проекти, ако те могат да нанесат значителни вреди на околната среда (принцип за ненанасяне на значителни вреди).

44 В предложението се въвежда изключение от този принцип за мерките за *„подобряване на енергийната инфраструктура и съоръжения за посрещане на непосредствените нужди от сигурност на доставките“*.

45 ЕСП разбира, че въпросните мерки вероятно ще окажат въздействие върху околната среда и че ще има компромис между целта за сигурни енергийни доставки и опасенията, свързани с околната среда и климата, поне в краткосрочен план. Въпреки това, като се има предвид силният акцент в МВУ върху екологичните цели и климата, въвеждането на изключение от принципа за ненанасяне на значителни вреди може да застраши една от основните му ценности. Следователно може да е полезно поне да се посочи въздействието на потенциално вредните мерки, за да се изберат тези, които са с приемливо равнище на въздействие върху околната среда и климата спрямо добавената стойност, която се очаква да донесат за целите на REPowerEU.

Трансгранични проекти

46 Според предложението трансграничните проекти и мерките от трансграничен характер са особено подходящи за постигане на целите на REPowerEU²¹. Това се отнася по-специално за проекти, насочени към подобряване на енергийната връзка между държавите членки с цел повишаване на сигурността и диверсификацията на енергийните доставки.

47 Към днешна дата броят на трансграничните проекти, включени в одобрените ПВУ, е ограничен и предложението не съдържа конкретни действия за стимулиране на такива проекти. Освен това фактът, че главите за REPowerEU могат да бъдат подавани по различно време, допълнително затруднява включването на трансгранични проекти в плановете.

48 Независимо от стратегическото им значение за постигане на целите на REPowerEU, ЕСП отбелязва, че трансграничните проекти или трансграничните части от приоритетните проекти в рамките на трансевропейската енергийна мрежа често се забавят. Например, почти десет години след предвидения краен срок, наред с другото, интеграцията на пазара на електроенергия в ЕС не е завършена поради недостатъчния капацитет на трансграничните междусистемни връзки²².

49 Специфичните предизвикателства, които възникват при разработването и изпълнението на трансгранични проекти, подчертават необходимостта от предлагането на зрели проекти за финансиране по REPowerEU, като се отчита и крайният срок за изпълнение на МВУ. Това може да доведе до невключване на стратегически трансгранични проекти в ПВУ.

Оценка на главите за REPowerEU

Процедура за оценяване и срокове

50 Процедурите за оценяване на главите за REPowerEU като цяло следват тези, използвани за ПВУ в първоначалния им вид:

²¹ Вж. обяснителния меморандум към предложението.

²² Доклад на Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество между регулаторите на енергия (ACER) за наблюдение на пазара за 2020 г., „Electricity Wholesale Market Volume“.

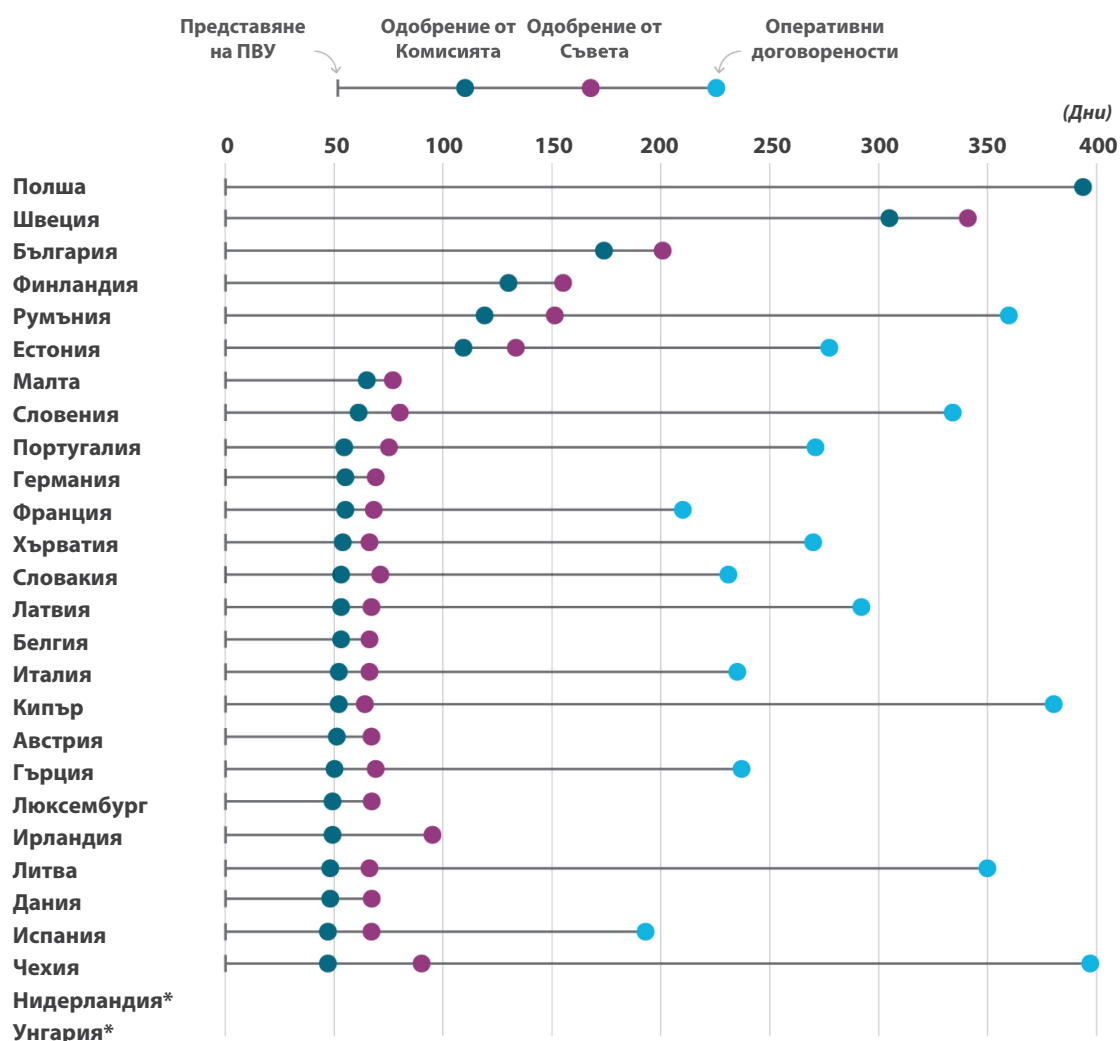
- Комисията оценява всеки план в срок от два месеца след представянето му от държавата членка. Със съгласието на държавата членка този срок може да бъде удължен с разумен период от време, ако е необходимо²³. След като ПВУ бъде оценен положително, Комисията изготвя предложение за решение за изпълнение на Съвета.
- Въз основа на предложението Съветът следва да одобри решението за изпълнение относно ПВУ в срок от четири седмици²⁴.
- След като Съветът даде одобрението си, Комисията сключва оперативна договореност с държавата членка, обхващаща техническите аспекти на изпълнението, като например срок, допълнителни междинни стъпки към ключовите етапи и целите и договорености за достъп до основните данни.

51 Към 4 юли 2022 г. всички държави членки са представили своите ПВУ, но само 14 са подписали оперативна договореност. За тези 14 случая средното време от представянето на плана до подписването на оперативната договореност е било около 9 месеца (вж. *фигура 2*).

²³ Член 19, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241.

²⁴ Член 20 от Регламент (ЕС) 2021/241.

Фигура 2 — Време между представянето на ПВУ и подписването на оперативни договорености



* Унгария и Нидерландия са представили своите ПВУ едва наскоро и те все още се оценяват от Комисията.

Източник: ЕСП

52 Освен това, както бе посочено по-горе, в предложението не е посочена дата за представяне на главите за REPowerEU. В него само се посочва: „Планът за възстановяване и устойчивост, представен на Комисията след [влизането в сила на настоящия регламент за изменение], съдържа глава за REPowerEU.“²⁵

²⁵ Член 21в от изменения Регламент 2021/241.

53 Липсата на ясен срок за представяне на главите за REPowerEU и времето, необходимо за тяхната оценка, ще се отрази отрицателно на навременността на финансирането на REPowerEU. Дори и да се приеме, че оценката на главите ще отнеме по-малко време от първоначалната оценка на ПВУ, малко вероятно е изменените оперативни договорености да бъдат подписани преди средата на 2023 г. или финансирането да бъде налично преди края на 2023 г.

Критерий и рейтинг за оценка на главите за REPowerEU

54 Извършваната от Комисията оценка на ПВУ и на новите глави за REPowerEU се основава на редица критерии в четири различни категории (*целесъобразност, ефективност, ефикасност и съгласуваност*)²⁶.

55 В своето предложение Комисията въвежда допълнителен критерий за оценка на инвестициите и реформите, включени в главите за REPowerEU, и изброява конкретни елементи, които следва да бъдат взети предвид (вж. [таблица 2](#)).

Таблица 2 — Оценка на главите за REPowerEU

Критерий	Елементи, които трябва да се вземат предвид при оценката
„Очаква се мерките [...] да допринесат по ефективен начин за сигурността на доставките за Съюза като цяло, по-специално чрез диверсификация на енергийните доставки или намаляване на зависимостта от изкопаеми горива преди 2030 г.“.	Очаква се изпълнението на предвидените мерки: - да допринесе значително за подобряване на енергийната инфраструктура и съоръжения за посрещане на непосредствените нужди от сигурност на доставките на нефт и газ, по-специално за да се даде възможност за диверсификация на доставките в интерес на Съюза като цяло; или - да допринесе значително за повишаване на енергийната ефективност на сградите, декарбонизация на промишлеността, увеличаване на производството и навлизането на устойчив биометан и водород от възобновяеми източници или чист водород и увеличаване на дела на енергията от възобновяеми източници; или - очаква се чрез изпълнението на предвидените мерки да се преодолеят затрудненията във връзка с енергийната инфраструктура, по-специално чрез изграждане на трансгранични връзки с други държави членки или чрез подпомагане на транспорта с нулеви емисии и неговата

²⁶ Член 19, параграф 3 от [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#).

	инфраструктура, включително железопътните линии; или 4. да допринесе значително за подпомагането на преквалифицирането на работната сила към „зелени“ умения, както и подкрепата за веригите за създаване на стойност в областта на основните материали и технологии, свързани с екологичния преход; и 5. дали мерките и обяснението [...] се допълват взаимно и допринасят значително за постигане на диверсификация на енергийните доставки на Съюза или намаляване на зависимостта от изкопаеми горива преди 2030 г., заедно с: ○ мерките във вече приетите решения за изпълнение на Съвета и ○ други мерки, допринасящи за постигането на целите на REPowerEU, които следва да бъдат изпълнени от 1 февруари 2022 г. до 31 декември 2026 г. без финансова подкрепа по линия на Механизма.
--	---

Източник: ЕСП въз основа на предложението.

56 В насоките за оценка е дадена рейтингова скала за всички критерии за REPowerEU²⁷. Комисията ще оценява главите с рейтинг от „А“ (най-висок) до „С“ (най-нисък). Въпреки това, за да получи ПБУ положителна обща оценка, критерият за REPowerEU трябва да бъде оценен с „А“ (вж. [таблица 3](#)).

Таблица 3 — Рейтинг на главите за REPowerEU

Критерий	Възможни рейтинги на приноса	Минимален изискуем рейтинг
„Очаква се мерките [...] да допринесат по ефективен начин за сигурността на доставките за Съюза като цяло, по-специално чрез диверсификация на енергийните доставки или намаляване на зависимостта от изкопаеми горива преди 2030 г.“.	A: — „в голяма степен“ B: — „в умерена степен“ C: — „в малка степен“	A

Източник: ЕСП въз основа на предложението.

²⁷ Приложение V към изменения [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#).

57 Както ЕСП отбелязва в становището си относно МВУ²⁸, формулировката на критериите и елементите на оценката невинаги са конкретни („да допринесе значително“, „да повишава енергийната ефективност“). Освен това в предложението липсва ясна дефиниция на това какво представляват *„мерки, които допринасят в голяма/умерена/малка степен“* за постигането на целите за сигурност на енергийните доставки или за намаляване на зависимостта от изкопаеми горива. Следователно това ще бъде въпрос на качествена оценка, със съпътстващите рискове по отношение на потенциалното въздействие на ПВУ и последователността на тяхната оценка в различните държави членки.

58 Досега Комисията като цяло е оценявала ПВУ поотделно, без да прави сравнителен анализ между отделните държави членки. Този подход е още по-вероятно да се прилага към измененията на плановете, включително главите за REPowerEU, тъй като държавите членки няма да ги представят едновременно. Той също така ще намали вероятността за идентифициране и насърчаване на трансгранични проекти (вж. *Трансгранични проекти*), които играят ключова роля за постигане на целите на REPowerEU и са изрично посочени в третия елемент на оценката. Освен това липсата на сравнителен анализ създава риск по отношение на съгласуваността на оценките на главите за REPowerEU и може да ограничи обхвата на анализа от стратегическа гледна точка за това дали мерките в тези глави могат да допринесат за постигането на общите цели на REPowerEU.

59 ЕСП приветства конкретното позоваване на взаимното допълване в последния елемент на оценката и задължението на държавите членки да предоставят цялостен преглед на всички съответни мерки, независимо от източника на финансиране. Въпреки това мерките, финансирани от други, по-специално национални източници, не попадат в обхвата на механизмите за контрол на МВУ и могат да бъдат променяни или отменяни по всяко време. Това ограничава ползата от този елемент на оценката.

²⁸ Становище № 6/2020 относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (COM(2020) 408).

Докладване, мониторинг и оценка

Член 1 от предложението, с който се въвежда нов член 21г, съображение 21 и приложение I към предложението, както и точка 1.4.4. от законодателната финансова обосновка

Ключови елементи

- Липсата на насоки за докладване може да попречи на надлежащия мониторинг и оценка на REPowerEU
- Предложените показатели не са подходящи за наблюдение на напредъка по отношение на целите на REPowerEU
- Докладът за междинна оценка на МВУ през 2024 г. ще бъде изготвен твърде рано, за да предостави информация за изпълнението на мерките по REPowerEU

60 В Регламент 2021/241²⁹ се определят задълженията на държавите членки и на Комисията за докладване на постигнатия напредък по отношение на целите на МВУ, измерен спрямо набор от общи показатели³⁰; изисква се доклад за независима оценка на изпълнението на Механизма в конкретни моменти. Съгласно предложението инвестициите и реформите в главата за REPowerEU ще подлежат на същите мерки за мониторинг като другите мерки в ПВУ. На **фигура 3** е представен преглед на мерките за докладване, мониторинг и оценка съгласно Регламент 2021/241.

²⁹ Членове 27, 30 и 31 от Регламент (ЕС) 2021/241.

³⁰ Делегиран регламент (ЕС) 2021/2106 за допълване на Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост чрез определяне на общите показатели и подробните елементи на набора от показатели за възстановяване и устойчивост.

Фигура 3 — Мониторинг и оценка на изпълнението на МВУ за периода 2021—2028 г.



Източник: ЕСП.

Докладване относно изпълнението на главите за REPowerEU

61 В предложението се потвърждава, че съществуващите договорености за докладване по МВУ следва да бъдат разширени, така че да обхванат и главите за REPowerEU.

62 ЕСП приветства факта, че Комисията предлага докладването по REPowerEU да бъде включено в настоящата система за докладване по МВУ. В този контекст ЕСП отбелязва, че Комисията трябва да предостави допълнителни насоки относно съдържанието на докладите на държавите членки, както и относно събирането, анализа и проверката на данните и информацията, които те следва да включват. Докладването трябва да обхваща цялата информация, която е необходима за адекватния мониторинг и оценка на мерките в главите за REPowerEU, като всякакви забавяния и недостатъци в това отношение, включително рискът от измами и други нередности, трябва да бъдат избегнати или надлежно намалени.

63 Във връзка с това е важно да се създадат ефективни механизми за докладване на измами, които ще позволят непрекъснат мониторинг и контрол на защитата на финансовите интереси на ЕС³¹. Досега държавите членки не са били задължени да докладват на Комисията за съмнения за измами в рамките на МВУ по същия начин, както за други схеми на Съюза³².

Мониторинг от страна на Комисията

64 Мерките в главите за REPowerEU ще подлежат на същите механизми за мониторинг, както всички други мерки по МВУ. Тези механизми се основават на 14 общи показателя за докладване на напредъка по отношение на целите на МВУ³³ и включват методика за отчитане на социалните разходи³⁴.

65 Освен това в предложението се изисква Комисията да проследява напредъка и постиженията във връзка с главите за REPowerEU чрез следните показатели за изпълнението³⁵:

- броя на изменените планове, съдържащи глава за REPowerEU, одобрени от Комисията (краен продукт);
- броя на изпълнените мерки в главите за REPowerEU (резултат);
- цялостния принос за постигане на целите на REPowerEU, и по-специално за постепенно премахване на зависимостта на ЕС от руския газ (резултат);

³¹ Вж. [Становище на ЕСП № 6/2020](#), т. 23.

³² Органите на държавите членки докладват на Комисията относно случаите на предполагаеми или установени измами (и други нередности) чрез Системата за управление на нередностите (СУН) на платформата на ОЛАФ за информация относно борбата с измамите.

³³ [Делегиран регламент \(ЕС\) 2021/2106](#) за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост чрез определяне на общите показатели и подробните елементи на набора от показатели за възстановяване и устойчивост.

³⁴ [Делегиран регламент \(ЕС\) 2021/2105](#) за допълване на Регламент (ЕС) 2021/241 чрез определяне на методика за отчитане на социалните разходи.

³⁵ Точка 1.4.4. от законодателната финансова обосновка към предложението.

- целите на REPowerEU, определени в съответните глави, които са постигнати благодарение на, наред с другото, получената финансова подкрепа (въздействие).

66 ЕСП отбелязва обаче, че предложените показатели не съответстват напълно на целите на REPowerEU и не са подходящи за измерване на неговата ефективност. Първият показател е показател за крайния продукт, който не е пряко свързан с целите на предложението относно REPowerEU или MBU. Вторият показател измерва резултатите от REPowerEU, но е само косвено свързан с целите. Третият и четвъртият показател са пряко свързани с целите на REPowerEU, но оценяването им ще бъде предизвикателство, тъй като се основават на предположението за проста причинно-следствена връзка, която не е задължително да съществува в действителност, а именно, че постигането на целите е свързано с общия финансов принос или с обема на финансовата подкрепа.

67 Четири от 14-те общи показателя могат да се използват с мерките в главите за REPowerEU: *„икономии в годишното потребление на първична енергия“*; *„инсталиран допълнителен оперативен капацитет за енергия от възобновяеми източници“*; *„инфраструктура за алтернативни горива (станции за зареждане с електроенергия или гориво)“* и *„брой на участниците, които са ангажирани с образование или обучение“*. Общите показатели обаче не обхващат всички аспекти на REPowerEU, като например производството и навлизането на устойчив биометан или декарбонизацията на промишлеността.

68 Системата за мониторинг следва да установи ясна връзка между показателите и целите, както и предвидените ключови етапи и цели³⁶. За да се улесни мониторинга и оценката на изпълнението на мерките по REPowerEU и за да се подпомогнат държавите членки в ефективното използване на техните ресурси за постигане на общите енергийни цели на Съюза, Комисията следва да определи достатъчно подробни показатели. Това също така ще гарантира, че данните от различните държави членки са сравними и могат да бъдат обобщавани.

³⁶ Насоки за по-добро регулиране, SWD(2017) 350.

69 Освен това, въпреки че целта на REPowerEU за намаляване на зависимостта от изкопаеми горива и диверсификацията на енергийните доставки би била измерима³⁷, в предложението не се посочват стойности за очакваните резултати за тази обща цел на равнището на ЕС — освен по отношение на целите на Съюза в областта на климата до 2030 г. и целта за неутралност по отношение на климата до 2050 г.

70 На равнището на държавите членки член 21в от изменения Регламент 2021/241 ще изисква да се обясни по какъв начин мерките ще допринесат за постигането на целите на REPowerEU, включително количествено определяне на икономии на енергия.

71 В насоките на Комисията³⁸ към държавите членки се изисква в техните глави за REPowerEU те да покажат, че съответните инвестиции и реформи ще доведат до постигане на целите на REPowerEU, като измерват:

- очакваното намаление на вноса на газ или изкопаеми горива от Русия и очаквания спад в потреблението на енергия, и
- модернизацията на мрежовата инфраструктура в полза на децентрализацията, пазарната интеграция или повишената сигурност на доставките.

72 ЕСП приветства това намерение да се измерва и докладва потенциалното въздействие на мерките в главите за REPowerEU. Въпреки това предложените показатели обхващат само някои от целите на плана, а единствената задължителна количествена оценка ще се отнася до намаляването на вноса на газ от Русия.

³⁷ Инструментариум за по-добро регулиране, стр. 110.

³⁸ „Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU“, стр. 27.

Оценки

73 Регламент 2021/241 изисква изготвянето на доклад за независима междинна оценка на прилагането на МВУ до 20 февруари 2024 г. и доклад за независима последваща оценка до 31 декември 2028 г. В междинната оценка следва да се разгледа до каква степен са постигнати целите на МВУ, ефективността на използване на ресурсите и добавената стойност, като, когато е необходимо, оценката следва да бъде придружена от предложение за изменения на регламента. Последващата оценка следва да представи обща оценка на МВУ и да разгледа въздействието му в дългосрочен план.

74 Възможно е докладът за междинна оценка да включва малко информация за изпълнението на мерките по REPowerEU, тъй като първото финансиране на REPowerEU вероятно ще бъде изплатено едва в края на 2023 г., в зависимост от това колко време ще отнеме приключването на законодателната процедура за приемане на предложението и впоследствие оценката на изменените ПВУ.

Настоящото становище беше прието от Европейската сметна палата в Люксембург на 21 юли 2022 г.

За Европейската сметна палата



Klaus-Heiner Lehne

Председател