



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

CS

Stanovisko 08/2022

(podle čl. 322 odst. 1 Smlouvy o fungování EU)

**k návrhu nařízení Evropského
parlamentu a Rady,
kterým se zřizuje Sociální fond
pro klimatická opatření,
ve znění revidovaném Radou
[interinstitucionální spis
2021/0206 (COD) ze dne
30. června 2022, 10775 2022]**

Obsah

	Body
Úvod	01–04
Obecné připomínky	05–09
Konkrétní připomínky	10–32
Sociální plány pro klimatická opatření	10–14
Způsobilé financování	15–19
Financování fondu	20–24
Kontrolní a výkonnostní rámec	25–32
Závěrečné poznámky	33–36

Úvod

01 Dne 14. července 2021 zveřejnila Komise návrh na zřízení Sociálního fondu pro klimatická opatření¹ jako součásti balíčku „Fit for 55“ vydaného na podporu snížení emisí skleníkových plynů v EU do roku 2030 nejméně o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990, jak bylo dohodnuto v evropském právním rámci pro klima².

02 Systém EU pro obchodování s emisemi (ETS)³ určuje cenu uhlíku stanovením limitu pro emise z některých hospodářských odvětví, který se každoročně snižuje. V rámci revize systému EU pro obchodování s emisemi, která je rovněž součástí balíčku „Fit for 55“, navrhuje Komise zřídit samostatný systém ETS pro silniční dopravu a budovy⁴, což by vedlo k očekávanému zvýšení nákladů na vytápění a dopravu. V zájmu řešení sociálního dopadu nového systému ETS by Sociální fond pro klimatická opatření (dále jen „fond“) poskytoval finanční podporu dotčeným zranitelným domácnostem, mikropodnikům a uživatelům dopravy. Hlavní prvky fondu, z něhož by se v období od roku 2027 do roku 2032 poskytlo až 59 miliard EUR, prezentuje [obrázek 1](#).

03 Komise založila svůj návrh na čl. 91 odst. 1 písm. d), čl. 192 odst. 1 a čl. 194 odst. 1 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Dne 28. června 2022 se Rada rozhodla doplnit právní základ o článek 322 SFEU, neboť pozměněný návrh Rady obsahoval odchylku od čl. 22 odst. 2 finančního nařízení⁵. Dne 22. listopadu 2022 požádala Rada EÚD o stanovisko ke svému znění tohoto textu, kterým se reviduje návrh Komise (obecný přístup, na němž se shodla Rada pro životní prostředí, dále jen „návrh“)⁶.

¹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Sociální fond pro klimatická opatření ([COM\(2021\) 568 final](#)).

² [Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU\) 2021/1119](#) ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality.

³ [Směrnice 2003/87/ES](#) o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii.

⁴ Návrh, kterým se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii, rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a nařízení (EU) 2015/757 ([COM\(2021\) 551 final](#)).

⁵ Prostředky na účelově vázané příjmy.

⁶ [Interinstitucionální spis 2021/0206 \(COD\)](#) ze dne 30. června 2022, 10775 2022.

Obrázek 1 – Hlavní prvky Sociálního fondu pro klimatická opatření



Zdroj: EÚD na základě návrhu.

Ikony: tento obrázek byl vytvořen s použitím zdrojů z platformy Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

04 Vydání tohoto stanoviska však provázely níže uvedené externí výzvy, které omezily naši schopnost nabídnout ucelenější pohled na několik otázek, jichž se tento návrh týká:

- Rada požádala EÚD o stanovisko až dne 22. listopadu 2022 s tím, že stanovisko má být předloženo nejlépe do poloviny prosince, aby mohlo být využito při posledním politickém trialogu. Na provedení práce jsme tak měli jen velmi málo času. Nekontrolovali jsme proto například přesnost výpočtů souvisejících s přidělováním finančních prostředků fondu členským státům.
- Tento návrh je úzce propojen s legislativními návrhy k revizi systému EU ETS, které jsou v současné době rovněž předmětem jednání. Významná rozhodnutí o revizi systému ETS by mohla změnit klíčové prvky návrhu Sociálního fondu pro klimatická opatření (načasování, odvětví atd.).
- Návrh neobsahuje přílohy se seznamem společných ukazatelů ani šablonu sociálního plánu pro klimatická opatření, což omezuje rozsah skutečností, k nimž se můžeme vyjádřit.

Obecné připomínky

Obecné připomínky: hlavní body

Návrh:

- má za cíl řešit nedostatek investic a sociální dopad odhadovaného zvýšení cen energie a pohonných hmot
- přináší nejistotu ohledně příjmů a přiměřenosti financování
- zvyšuje riziko dvojího financování a překrývání s jinými veřejnými fondy
- byl vypracován bez konkrétního posouzení dopadů
- může zvýšit administrativní zátěž spojenou s požadavky na řízení, podávání zpráv a audit

05 Cílem Sociálního fondu pro klimatická opatření je snížit nedostatek investic pro přechod na klimatickou neutralitu a řešit sociální důsledky rostoucích účtů za energie v důsledku vytvoření nového trhu EU pro obchodování s uhlíkovými emisemi z odvětví budov a silniční dopravy.

06 Fond bude financován z dražeb povolenek v rámci systému EU ETS⁷. Revize systému EU ETS, jejímž cílem je upravit systém tak, aby se vztahoval i na emise ze silniční dopravy a z budov, však dosud nebyla dokončena. Není jasné, kdy budou příjmy k dispozici a zda budou úměrné ambiciózním cílům fondu a odpovídajícím investičním potřebám.

07 Návrh poskytuje další financování pro oblast energetické účinnosti a dekarbonizaci dopravy. Poskytnuté prostředky doplňují další fondy EU, jako je [Modernizační fond](#), [Fond pro spravedlivou transformaci](#), [evropské strukturální a investiční fondy](#), [Nástroj pro oživení a odolnost](#) nebo [InvestEU](#), jakož i národního a regionálního financování. Je tedy důležité, aby se členské státy zabývaly otázkou koordinace a doplňkovosti různých zdrojů financování, jakož i rizikem dvojího financování⁸. Zjistili jsme, že Komise komplexně neanalyzovala, čeho bylo s pomocí těchto prostředků dosud dosaženo, ani toho, co je k dosažení cílů EU v oblasti klimatu dále zapotřebí. Taková analýza by zajistila lepší zacílení a správu fondu.

⁷ Článek 9 návrhu.

⁸ [Stanovisko 06/2020](#) k návrhu nařízení, kterým se zřizuje facilita na podporu oživení a odolnosti.

08 Komise zvláště neposoudila dopad tohoto návrhu. Místo toho použila posouzení dopadu ze září 2020 „Zvýšení cílů Evropy v oblasti klimatu do roku 2030“⁹. Odhadovaný finanční příděl fondu ve výši 59 miliard EUR na období 2027–2032¹⁰ vycházel z posouzení dopadu systému ETS¹¹ dokončeného v červenci 2021. Tato posouzení dopadů nemohla zohlednit podstatný dopad války na Ukrajině na trh s energií; ptáme se proto, zda jsou pro návrh vhodným a dostatečným základem.

09 Potenciální přínosy samostatného nástroje, jako je Sociální fond pro klimatická opatření, jsou nejasné a zvyšování počtu nástrojů financujících stejné typy projektů zvýší složitost financování EU. Nové zdroje poskytnuté fondem pravděpodobně zvýší tlak na schopnost členských států tyto prostředky vynakládat, neboť mnohé země již nyní čerpají finanční prostředky EU se zpožděním. Ve výsledku by tak nemusela být věnována dostatečná pozornost hlediskům výkonnosti a optimálnímu zhodnocení vynaložených prostředků¹². Nový rámec a výsledná plánovací činnost také pravděpodobně zvýší administrativní zátěž členských států, jejíž součástí bude podávání dalších zpráv a monitorování, kontrolní postupy a postupy udělování absolutoria.

⁹ COM (2020) 562 final.

¹⁰ Komise původně navrhla částku 72,2 miliardy EUR na období 2025–2032.

¹¹ SWD(2021) 602 final.

¹² Zvláštní zpráva 17/2018: Opatření Komise a členských států v posledních letech programů v období 2007–2013 řešila otázku nízkého čerpání prostředků, ale málo se zaměřovala na výsledky.

Konkrétní připomínky

Sociální plány pro klimatická opatření

Sociální plány pro klimatická opatření: hlavní připomínky

V souladu s našimi předchozími auditními připomínkami k Nástroji pro oživení a odolnost by návrh měl:

- zajistit soulad a doplňkovost s ostatními vnitrostátními plány
- vyjasnit, co lze považovat za uspokojivé splnění milníků a cílů
- stanovit jasné milníky a cíle, jakož i postupy pro pozastavené platby
- zajistit, aby platby souvisely s náklady na splnění milníků a cílů

10 Základem pro vyplacení finančního příspěvku z fondu budou sociální plány pro klimatická opatření (dále jen „plány“). Plány stanoví **opatření a investice** pro domácnosti, mikropodniky a uživatele dopravy, jichž se dotkne začlenění emisí skleníkových plynů z budov a dopravy do ETS. Bylo by užitečné vyjasnit rozdíl mezi pojmy „opatření“ a „investice“, které nejsou v návrhu definovány. Dosud také nebyla přijata definice „energetické chudoby“¹³, ačkoli se tento pojem používá v celém návrhu.

11 Sociální plány pro klimatická opatření by měly být v souladu s dalšími vnitrostátními strategickými plány a programy, jako jsou vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu, plány pro oživení a odolnost, operační programy politiky soudržnosti, plány spravedlivé územní transformace a strategické plány společné zemědělské politiky, a **měly by je doplňovat**. Je možné, že tyto plány bude potřeba aktualizovat, aby odpovídaly sociálním plánům pro klimatická opatření. To výrazně zvyšuje administrativní zátěž orgánů členských států. Návrh členským státům nestanoví lhůtu, ve které by měly své sociální plány pro klimatická opatření předložit.

12 Podpora z fondu by neměla nahrazovat **opakované výdaje ze státního rozpočtu**¹⁴. Poskytování státní podpory příjmu nízkopříjmovým domácnostem, např. dotace na náklady na vytápění a elektřinu, není novinkou. Přímá podpora příjmů poskytovaná fondem by mohla být použita na stejný typ nákladů; je zde riziko, že

¹³ Viz návrh směrnice o energetické účinnosti (přepracované znění) [COM \(2021\) 558 final](#).

¹⁴ Článek 12 návrhu.

nahradí stávající vnitrostátní výdaje. Návrh by měl vyjasnit pojem opakovaných vnitrostátních rozpočtových výdajů, aby se zabránilo dvojímu financování a překrývání.

13 Návrh stanoví, že Komise provede platby členským státům na základě uspokojivého splnění **milníků a cílů** stanovených v sociálních plánech pro klimatická opatření¹⁵. Význam pojmu „uspokojivé plnění“ není v návrhu vysvětlen, což Komisi poskytuje značný prostor pro uvážení. V zájmu zajištění transparentnosti a rovného zacházení by měly být podrobněji upřesněny klíčové zásady uplatňované při posuzování „uspokojivého plnění“.

14 Celkový mechanismus vyplácení finančních prostředků na základě dosažení milníků a cílů je podobný tomu, který se používá pro Nástroj pro oživení a odolnost¹⁶. Pro fond by mohla tedy být relevantní řada našich předchozích auditních připomínek k milníkům a cílům Nástroje pro oživení a odolnost:

- Některé milníky a cíle nebyly jasné, což zvýšilo riziko neoprávněných plateb. Proto jsme zdůraznili, že je důležité odpovídajícím způsobem definovat milníky a cíle tak, aby zahrnovaly všechny klíčové fáze provádění¹⁷.
- Částka vyplacená v dané splátce nebyla nutně založena na odhadovaných nákladech na dosažení milníků a cílů uvedených v žádosti o platbu, ale spíše vycházela z jednání s dotýčným členským státem¹⁸. U částečně splněných milníků a cílů nebylo jasné, jak Komise a členské státy určí výši dílčích plateb. Komisi jsme proto doporučili, aby vypracovala jasnou metodiku pro stanovení podílu platby, který má být pozastaven¹⁹.
- Milníky a cíle byly zaměřeny na výstupy nebo zahrnovaly ukazatele vstupů, které obecně odkazují na výdaj určité částky finančních prostředků. Vyhýbání se ukazatelům dopadu, zaměření na ukazatele výstupů a začlenění vstupních

¹⁵ Článek 19 návrhu.

¹⁶ Článek 5 návrhu a články 4 a 2 [nařízení \(EU\) 2021/241](#), kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost.

¹⁷ [Zvláštní zpráva 21/2022: Posuzování národních plánů pro oživení a odolnost ze strany Komise – celkově přiměřené, ale přetrvávají rizika spojená s prováděním.](#)

¹⁸ [Zvláštní zpráva 21/2022: Posuzování národních plánů pro oživení a odolnost ze strany Komise – celkově přiměřené, ale přetrvávají rizika spojená s prováděním.](#)

¹⁹ [Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2021](#), kapitola 10.

ukazatelů pro milníky a cíle značně omezuje flexibilitu potřebnou při provádění a možnost měření výkonnosti a dopadu fondu.

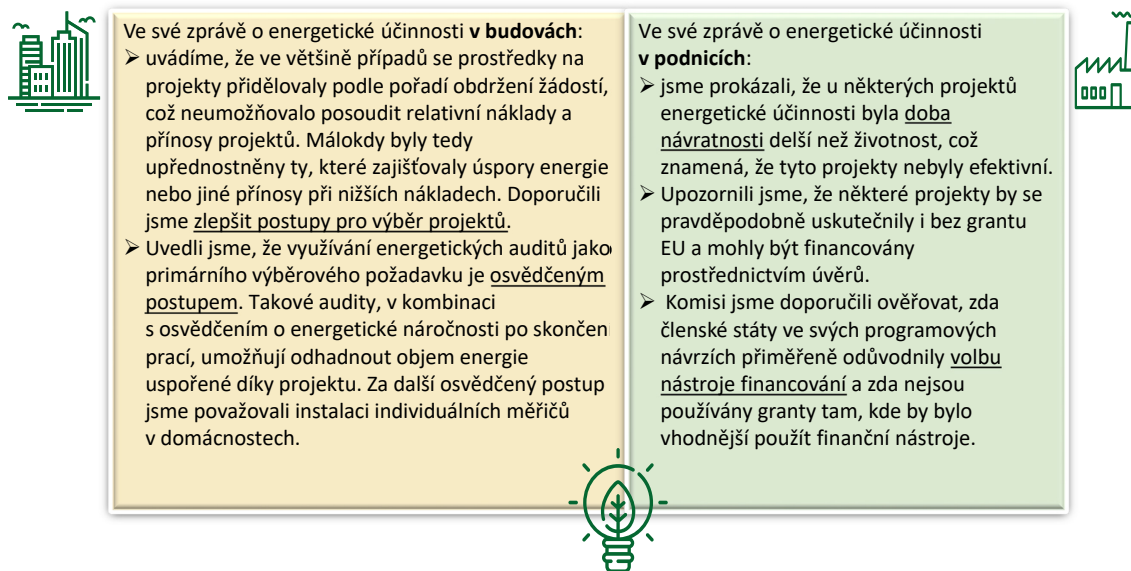
Způsobilé financování

Způsobilé financování: hlavní připomínky

- o přímé platby by mohly oddálit transformaci energetiky, financování je třeba lépe zacílit
- o převody z programů sdíleného řízení by mohly ohrozit zavedené pojistky

15 Klíčovým opatřením, které se má na základě sociálních plánů pro klimatická opatření financovat, je zvyšování **energetické účinnosti**. Investice do energetické účinnosti čelí určitým překážkám, jako například rozdělení pobídek mezi vlastníky a nájemce budov, velké počáteční náklady a často dlouhá období návratnosti. Domníváme se, že pro fond mohou být relevantní naše předchozí auditní připomínky týkající se projektů energetické účinnosti (viz [obrázek 2](#)).

Obrázek 2 – Auditní připomínky týkající se energetické účinnosti EU



Zdroj: [zvláštní zpráva 11/2020: Energetická účinnost budov: je třeba klást větší důraz na nákladovou efektivnost](#); [zvláštní zpráva 02/2022: Energetická účinnost v podnicích – dílčí úspory energie, ale nedostatky v plánování a výběru projektů](#).

Ikony: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

16 Pokud jde o **mobilitu s nulovými a nízkými emisemi**, ve zprávě o podpoře EU určené na infrastrukturu pro dobíjení vozidel jsme zdůraznili potřebu harmonizovaných platebních systémů, přiměřených informací o dostupnosti dobíjecích stanic v reálném

čase a údajů o vyúčtování z dobíjecích stanic a spravedlivého přístupu pro všechny uživatele elektrických vozidel. Rovněž jsme konstatovali, že financování dobíjecích stanic nebylo podmíněno minimální dobou provozu²⁰. Projekty městské mobility nebyly vždy založeny na důkladných strategiích městské mobility a často postrádaly koordinaci se sousedními obcemi²¹. Řešení těchto otázek by zvýšilo účinnost financování.

17 Členské státy mohou financovat **dočasnou přímou podporu příjmu**, omezenou na přímý dopad obchodování s emisemi pro budovy a silniční dopravu, až do výše 35 % odhadovaných celkových nákladů svých plánů. Přímá podpora musí být náležitě vypočtena a dobře zacílena na nejzranitelnější osoby, které jsou nárůstem cen pohonných hmot a energie nepřiměřeně postiženy, a musí být poskytnuta dočasně, zatímco investiční opatření budou snižovat související náklady. Tato podpora by však mohla pomoci zranitelným domácnostem absorbovat vyšší náklady na provoz uhelných nebo plynových topných systémů a provoz automobilů se spalovacími motory. Dopad by tedy mohl spočívat v odložení transformace energetiky pro tyto domácnosti a zachování jejich závislosti na fosilních palivech. Domníváme se, že financování by se mělo lépe zaměřit na příslušná opatření v oblasti energetické účinnosti nebo ekologizace dopravy, a plnit tak cíle fondu, neboť přímé platby mohou mít do určité míry dopad na dodržování zásady „významně nepoškozovat“ a nemusí být v souladu s „trvalým dopadem“ uvedeným v článku 15 návrhu.

18 Článek 10 stanoví možnost **převodu finančních prostředků z programů sdíleného řízení a do nich**²². V této souvislosti návrh:

- stanoví možnost, aby členské státy převedly část finančního přidělu z fondu (až 15 %) do fondů v rámci sdíleného řízení. Tyto programy nabízejí další pojistky a vnitrostátní orgány mají s jejich prováděním dlouholeté zkušenosti;

²⁰ Zvláštní zpráva 05/2021: *Infrastruktura pro dobíjení elektrických vozidel: vybudovalo se více dobíjecích stanic, jejich nerovnoměrné zavádění však dopravu v EU komplikuje.*

²¹ Zvláštní zpráva 06/2020: *Udržitelná městská mobilita v EU: bez odhodlání členských států není možné podstatné zlepšení.*

²² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond.

- o rovněž umožňuje převody z programů sdíleného řízení do fondu. Ty jsou omezeny nařízením o společných ustanoveních²³. Již dříve jsme poukázali na to, že tyto převody by mohly snížit dostupnost finančních prostředků na další cíle v oblasti soudržnosti a rozvoje venkova²⁴ a mohly by ovlivnit hlavní strategické cíle. Rovněž jsme uvedli, že možnost převodů by mohla vést k přesunu finančních prostředků na programy, které se považují za programy s méně podmínkami nebo za výhodnější z hlediska nákladů²⁵. Převod finančních prostředků by zejména mohl ohrozit záruky, které jsou vlastní operačním programům podléhajícím sdílenému řízení, a umožnit tak vyhnout se spolufinancování, které se jinak od členských států vyžaduje²⁶. Proto se domníváme, že do návrhu by měly být začleněny specifické podmínky pro takové převody finančních prostředků.

19 Návrh stanoví **podporu veřejných a soukromých subjektů**, které vyvíjejí a poskytují cenově dostupná řešení v oblasti energetické účinnosti a cenově dostupné služby mobility s nulovými a nízkými emisemi. Členské státy musí stanovit záruky, aby zajistily, že veškeré přínosy budou přeneseny na domácnosti, mikropodniky a uživatele dopravy. Podotýkáme, že v návrhu se žádné takové záruky, například omezení finančních prostředků, které jsou pro tento druh podpory k dispozici, nezmiňují.

Financování fondu

Financování fondu: hlavní připomínky

- o pravděpodobně budou zapotřebí další povolenky ETS nad rámec stávajících 200 milionů povolenek
- o kolísání cen a nejistota disponibilních příjmů mohou představovat riziko pro financování
- o vzorec pro přidělování prostředků vycházející také z počtu venkovského obyvatelstva není v návrhu vysvětlen

²³ Článek 26 [nařízení \(EU\) 2021/1060](#) o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond.

²⁴ [Stanovisko 04/2022](#) k RePowerEU.

²⁵ [Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2020](#), kapitola 2.

²⁶ [Stanovisko 06/2020](#) k návrhu nařízení, kterým se zřizuje facilita na podporu oživení a odolnosti.

20 Financování fondu v maximální výši 59 miliard EUR na období 2027–2032 by mělo být pokryto vnějšími účelově vázanými příjmy²⁷. Příjmy poplynou z dražeb povolenek v rámci systému EU ETS. Návrh revize systému EU ETS²⁸ uvádí dva typy povolenek, které mají být fondu k dispozici:

- 50 milionů povolenek vydražených ze stacionárních zařízení (výroba energie a průmysl). Tyto příjmy nesouvisejí s budovami ani silniční dopravou, takže na zvýšení cen energie v odvětví budov a silniční dopravy nebudou mít dopad;
- 150 milionů povolenek, které byly původně vydraženy v systému ETS pro budovy a silniční dopravu, plus neurčený počet povolenek vydražených v těchto dvou odvětvích, aby se zvýšily příjmy až do výše požadovaných 59 miliard EUR.

21 Pro dosažení cílové částky 59 miliard EUR by muselo být vydraženo 200 milionů povolenek při ceně 295 EUR za povolenku, v listopadu 2022 však činila cena povolenek na dražební platformě v průměru 80 EUR za povolenku²⁹. Komise pracovala s předpokládanou cenou 45 EUR za povolenku (v cenách roku 2020), což by odpovídalo příjmům ve výši 9 miliard EUR generovaných z uvedených 200 milionů povolenek. Aby Komise vytvořila příjmy ve výši 59 miliard EUR, bude s největší pravděpodobností muset vydražit podstatně více povolenek ETS v odvětví budov a silniční dopravy.

22 Komise navrhla, aby se 25 % příjmů z ETS stalo novými vlastními zdroji³⁰, které by měly být použity mimo jiné na splacení grantů Next Generation EU nebo na snížení podílu příspěvku členských států založeného na hrubém národním důchodu k financování ročního rozpočtu EU³¹. Komise odhadla, že k řešení finančních potřeb fondu by stačilo 25 % příjmů systému ETS vytvořených zahrnutím budov a silniční

²⁷ Článek 9 návrhu. Vnější účelově vázané příjmy se používají k financování konkrétních položek výdajů, jak jsou vymezeny v článku finančního nařízení. Pokud jde o účelově vázané příjmy, Evropský parlament je z rozhodovacího procesu vyloučen.

²⁸ Obecný přístup Rady ze dne 30. června 2022, interinstitucionální spis: 2021/0211 (COD) 10796/22.

²⁹ <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>

³⁰ Návrh Komise COM(2021) 570 ze dne 22. prosince 2021, kterým se mění rozhodnutí (EU, Euratom) 2020/2053 o systému vlastních zdrojů Evropské unie.

³¹ Interinstitucionální dohoda o rozpočtové kázní (...) včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů.

dopravy do systému ETS³². Systém ETS funguje od roku 2005 a ceny emisních povolenek výrazně kolísaly (od 5 EUR do 55 EUR mezi lety 2005 a 2021)³³, což z něj činí relativně nestabilní zdroj příjmů EU.

23 Po schválení sociálních plánů pro klimatická opatření podepíše Komise s členskými státy právní závazky, že do ukončení fungování fondu zaplatí maximální finanční příděl. Návrh stanoví možnost **poměrného snížení plateb** v případě nedostatečných účelově vázaných příjmů v daném roce, přičemž zůstatek bude vyplacen, jakmile budou příjmy k dispozici³⁴.

24 Vzorec pro přidělování finančních prostředků členským státům zohledňuje počet obyvatel, včetně podílu venkovských oblastí, míru chudoby, emise CO₂ ze spalování paliv domácnostmi a hrubý národní důchod na obyvatele. Tato kritéria jsou v souladu s cíli fondu. Návrh však neupřesňuje, proč je obyvatelstvu ve venkovských oblastech ve vzorci přiznána větší váha.

Kontrolní a výkonnostní rámec

Kontrolní a výkonnostní rámec: hlavní připomínky

- posouzení plánů provedené Komisí musí být řádně zdokumentováno
- měl by být podrobně popsán soulad s platnými právními předpisy EU a vnitrostátními právními předpisy
- případy podezření z podvodu je třeba hlásit na úrovni členských států i na úrovni EU
- společné ukazatele by měly být relevantní, přijímané, důvěryhodné, jednoduché a spolehlivé

25 Vítáme skutečnost, že návrh výslovně zmocňuje Komisi, OLAF, Evropský účetní dvůr a případně Úřad evropského veřejného žalobce, aby uplatňovaly svá práva na přístup, audit a vyšetřování.

³² Návrh, který se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii, rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a nařízení (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

³³ Zpráva EU o fungování trhu s uhlíkem (COM(2021) 962) – Dražební zúčtovací ceny všeobecných povolenek v období leden 2013 – 30. červen 2021.

³⁴ Čl. 19 odst. 9 a článek 18 návrhu.

26 Článek 15 stanoví seznam kritérií pro **posuzování** národních sociálních plánů pro klimatická opatření **Komise**, které mají podobnou strukturu jako plány pro oživení a odolnost. Zjistili jsme, že dokumentační stopa je obecně fragmentovaná a že analýzy různých složek plánů pro oživení a odolnost se objevily ve více pracovních dokumentech Komise. Zjistili jsme také, že Komise kvalitativně posuzovala každý plán pro oživení a odolnost na základě standardů stanovených v nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost, ale neprováděla srovnání³⁵. Návrh se výslovně zmiňuje o určení osvědčených postupů ve všech členských státech v čl. 4 odst. 3.

27 Členské státy jsou povinny ve svých prohlášeních řídicího subjektu poskytnout záruku, že finanční přiděly jsou spravovány v souladu se všemi platnými pravidly, zejména s pravidly pro předcházení střetům zájmů, podvodům, korupci a dvojímu financování³⁶. Komise však není přímo povinna ověřovat, zda kontrolní systémy členských států poskytují nezbytnou jistotu, což představuje riziko nedostatků v oblasti jistoty a odpovědnosti a v konečném důsledku i riziko, pokud jde o ochranu finančních zájmů Unie. Domníváme se proto, že návrh by měl vyjasnit a posílit odpovědnost Komise za dodržování vnitrostátních a uniijních pravidel.

28 V minulosti jsme zjistili případy nesouladu s pravidly EU a pravidly členských států, jako jsou pravidla pro zadávání veřejných zakázek, státní podporu a způsobilost. Vzhledem k rozsahu kontrolního rámce pro fond a omezené odpovědnosti Komise mohou být proto na úrovni EU ověřené informace o tom, zda a jak systémy členských států odpovídajícím způsobem pokrývají významné riziko **nesouladu s pravidly EU a vnitrostátními předpisy**, k dispozici jen v omezené míře.

29 Podle čl. 20 odst. 5 návrhu se odpovědnost Komise omezuje na podvody, korupci, střet zájmů a porušení povinností vyplývajících z dohody o financování. Návrh se zabývá zejména **opatřeními proti podvodům** podrobněji než nařízením o Nástroji pro oživení a odolnost, ačkoli není jasné, jak a na jaké úrovni (vnitrostátní anebo EU) by měly být případy podezření z podvodu hlášeny.

³⁵ Zvláštní zpráva 21/2022: *Posuzování národních plánů pro oživení a odolnost ze strany Komise – celkově přiměřené, ale přetrvávají rizika spojená s prováděním.*

³⁶ Článek 20 a příloha III návrhu.

30 Považujeme za pozitivní, že členské státy budou muset shromažďovat, zaznamenávat a uchovávat údaje o konečných příjemcích, dodavatelích a subdodavatelích v elektronickém systému³⁷. Aktuální informace o výši finanční podpory obdržené konečnými příjemci rovněž usnadní monitorování čerpání finančních prostředků. Jelikož se však informace požadují pouze u subdodavatelů první úrovně, kteří obdrželi více než 50 000 EUR, informace o některých subdodavatelích se vykazovat nebudou. Upozorňujeme také, že pro zveřejnění těchto informací není stanovena žádná lhůta.

31 Článek 20 stanoví členským státům povinnost zavést účinný a efektivní systém vnitřní kontroly, který bude vycházet z klíčových požadavků stanovených v příloze III návrhu. Domníváme se, že členské státy by měly být rovněž povinny kontrolovat řízení a provádět audity a ujišťovat se o tom, že finanční prostředky byly použity v souladu s příslušnými právními předpisy EU a vnitrostátními právními předpisy. Posouzení přiměřenosti kontrolních systémů členských států prováděné Komisí je v návrhu popsáno velmi obecně; návrh na rozdíl od nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost nevyžaduje, aby Komise uplatňovala systém hodnocení³⁸.

32 Vítáme ustanovení o **monitorování a hodnocení** fondu. V návrhu však chybí příloha se společnými ukazateli. Již dříve jsme upozornili na skutečnost, že rámec pro monitorování energetické účinnosti Komisi neumožňuje posoudit příspěvek rozpočtu EU k cíli EU v oblasti energetické účinnosti³⁹. Takové ukazatele by měly odpovídat cílům fondu a měly by být vhodné pro měření jeho výkonnosti. Pokud je to možné, měly by se řídit příslušnými kritérii (RACER), a tedy být relevantní, přijímané, důvěryhodné, jednoduché a spolehlivé⁴⁰.

³⁷ Článek 20 návrhu.

³⁸ *Návrh, kterým se zřizuje facilita na podporu oživení a odolnosti*, příloha II. Příklady systému hodnocení jsou: do značné míry / do určité míry / v malé míře, vysoký/střední/malý očekávaný dopad, přispívá účinně / přispívá částečně / nepřispívá, přiměřené/minimální/nedostatečné postupy.

³⁹ *Zvláštní zpráva 11/2020: Energetická účinnost budov: je třeba klást větší důraz na nákladovou efektivnost; zvláštní zpráva č. 2/2022: Energetická účinnost v podnicích – dílčí úspory energie, ale nedostatky v plánování a výběru projektů.*

⁴⁰ *Stanovisko 06/2020* k návrhu nařízení, kterým se zřizuje facilita na podporu oživení a odolnosti.

Závěrečné poznámky

33 Sociální fond pro klimatická opatření navrhla Komise v červenci 2021 a v červnu 2022 návrh na jeho zřízení revidovala Rada. Cílem fondu je řešit sociální důsledky rostoucích cen energií v důsledku vytvoření nového systému EU pro obchodování s emisemi (ETS) pro odvětví budov a silniční dopravy. Fond má příležitost významně přispět k dosažení klimatické neutrality EU do roku 2050.

34 Dražba povolenek v systému EU pro obchodování s emisemi (ETS) pro odvětví budov a silniční dopravy poskytne fondu financování ve výši až 59 miliard EUR na období 2027–2032. Kolísání cen povolenek v systému EU ETS a nejistota disponibilních příjmů mohou představovat finanční rizika. Vzhledem k tomu, že Komise dosud nepřijala postupy pro správu navrhovaných nových vlastních zdrojů nebo pro výpočet, stanovení a získávání příjmů, není jasné, kdy budou příjmy k dispozici a zda budou úměrné ambiciózním cílům fondu a odpovídajícím investičním potřebám. K tomuto problému se přidává chybějící konkrétní posouzení dopadů návrhu.

35 Návrh vychází ze základních prvků Nástroje na podporu oživení a odolnosti, jako jsou vnitrostátní plány, platby podmíněné uspokojivým splněním milníků a cílů, adicionalita a doplňkovost s ostatními fondy EU a vnitrostátními fondy a dodržování zásady „významně nepoškozovat“. Stejně jako v případě Nástroje pro oživení a odolnost však Komise bude posuzovat především pravděpodobnost dosažení ekologických cílů ve fázi posuzování plánů a v menší míře při posuzování žádostí o platby.

36 V této souvislosti bychom rádi zdůraznili, že při dalším postupu a při rozhodování o Sociálním fondu pro klimatická opatření je důležité vycházet z poznatků získaných při provádění Nástroje pro oživení a odolnost. Zejména se domníváme, že fondu se týkají rovněž některé nedostatky, které jsme dříve zdůraznili v souvislosti s Nástrojem pro oživení a odolnost:

- riziko dvojího financování a překrývání cílů s jinými veřejnými nástroji a fondy,
- nedostatečná pozornost věnovaná výkonnosti a optimálnímu zhodnocení vynaložených prostředků v důsledku větší složitosti a administrativní zátěže,
- potenciální slabá vazba mezi platbami a účelem, milníky a cíli fondu,
- nedostatky v poskytnuté jistotě a odpovědnosti, pokud jde o ochranu finančních zájmů EU,

- o ukazatele, milníky a cíle, které neposuzují výkonnost účinně.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 15. prosince 2022.

Za Účetní dvůr



Tony Murphy
předseda