

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA:

„ODRŽIVO FINANCIRANJE: PREUSMJERAVANJE FINANCIRANJA PREMA ODRŽIVIM ULAGANJIMA ZAHTIJEVA DOSLJEDNIJE DJELOVANJE EU-a”

SAŽETAK

I. Odgovori Komisije i Europske investicijske banke na Sažetak (odlomak I.–IX.):

Održivo financiranje ključno je za ostvarenje ciljeva europskog zelenog plana te za ispunjavanje međunarodnih obveza EU-a u odnosu na klimu i održivost. Te ciljeve postiže tako da, uz javno financiranje, usmjerava privatna ulaganja u tranziciju na klimatski neutralno, održivo gospodarstvo s učinkovitim iskorištavanjem resursa koje je otporno na klimatske promjene.

Komisija radi na donošenju propisa u području održivog financiranja, koje je postalo još važnije otkad postoji potreba za održivim oporavkom od krize uzrokovane bolešću COVID-19.

U Strategiji za financiranje tranzicije prema održivom gospodarstvu, koja je objavljena 6. srpnja 2021., utvrđena su područja u kojima treba pružiti daljnju potporu tranziciji financijskog sustava prema održivosti. Inicijativama Strategije ističe se globalno vodstvo EU-a u utvrđivanju međunarodnih standarda za održivo financiranje. Komisija će blisko surađivati sa svim međunarodnim partnerima na izgradnji pouzdanog međunarodnog sustava održivog financiranja, među ostalim u okviru Međunarodne platforme za održivo financiranje.

Strategija je popraćena radnim dokumentom službi koji daje informacije o napretku u provođenju mjera iz Akcijskog plana 2018. Akcijski plan 2018. sadržava deset ključnih mjera koje se mogu podijeliti u tri kategorije: preusmjerenje tokova kapitala prema održivijem gospodarstvu, uključivanje održivosti u upravljanje rizikom te poticanje transparentnosti i trajnosti.

Nadalje, da bi se emisije smanjile za najmanje 55 % do 2030. i postigla klimatski neutralna Europa do 2050., Komisija je predložila Paket za cilj od 55 % (srpanj 2021.) koji obuhvaća razna područja politike.

Provedena je većina mjera iz Akcijskog plana 2018. Dovele su do donošenja Uredbe o objavama povezanim s održivosti u sektoru financijskih usluga (SFDR), Uredbe o taksonomiji EU-a, Delegiranog akta o klimi u okviru taksonomije EU-a (lipanj 2021.) i delegiranog akta o zahtjevima za izvješćivanje o gospodarskim aktivnostima financijskih i nefinancijskih poduzeća (srpanj 2021.). Obveznim objavljivanjem podataka u skladu s navedenim delegiranim aktom o zahtjevima za izvješćivanje dostavljat će se ujednačene i transparentne informacije o okolišnoj učinkovitosti poduzeća i imovini koju financiraju. To će pomoći ulagateljima i javnosti da razumiju put poduzeća prema okolišnoj održivosti i donesu utemeljene odluke. Usto, Akcijski plan 2018. dovest će do donošenja delegiranih akata o taksonomiji EU-a za preostala četiri okolišna cilja.

U travnju 2021. Komisija je donijela Prijedlog direktive o korporativnom izvješćivanju o održivosti (CSRD). Ako je Vijeće i Parlament donesu, Direktiva će proširiti opseg izvješćivanja na sva velika poduzeća i sva poduzeća uvrštena na uređena tržišta (osim uvrštenih mikropoduzeća), zahtijevat će reviziju (osiguranje) objavljenih informacija, uvest će detaljnije zahtjeve za izvješćivanje i zahtjev za izvješćivanje u skladu s obveznim standardima EU-a za izvješćivanje o održivosti te će obvezati poduzeća da digitalno označavaju objavljene informacije da bi bile strojno čitljive i da bi se mogle učitati u jedinstvenu europsku pristupnu točku predviđenu akcijskim planom o uniji tržišta kapitala. Komisija je u proračun EU-a uključila aspekte Uredbe o taksonomiji kad god je to bilo moguće.

Načelo „nenanošenja bitne štete” primjenjuje se na cijeli proračun EU-a brojnim alatima i regulatornim odredbama. Preneseno je u Mehanizam za oporavak i otpornost (MOO), najveći program u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje od 2021. do 2027. Treba se uzeti u obzir pri provedbi svih programa u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama. Kriteriji koji su jednako vrijedni u širem smislu, kao što su provjera održivosti, otpornost na klimatske promjene i

popisi za isključivanje, predviđeni su pravnim aktima na kojima se temelje drugi programi potrošnje kako financiranje sredstvima EU-a ne bi dovelo do štete okolišu. U slučaju buduće zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), pridržavanjem društvene i pojačane uvjetovanosti osigurat će se odgovarajuća provedba načela „nenanošenja bitne štete”.

Koeficijenti za klimu EU-a, koji se upotrebljavaju za mjerenje rashoda za klimu u VFO-u za razdoblje od 2021. do 2027. i instrumentu Next Generation EU, usklađeni su u najvećoj mogućoj mjeri s tehničkim kriterijima provjere iz prvog delegiranog akta taksonomije EU-a. Koeficijenti za klimu EU-a i metodologija za praćenje klimatskih mjera za proračun EU-a priznaju i nastojanja i ulaganja koja nisu obuhvaćena taksonomijom ili koja nisu potpuno usklađena s njom ako unatoč tomu korisno utječu na klimatske promjene ili su bitna za zelenu tranziciju.

UVOD

03. Komisija se slaže da je zahtjevno organizirati financiranje socijalno pravedne i ekološki održive tranzicije prema klimatski neutralnom i otpornom gospodarstvu. Stoga je europski zeleni plan ključan za ostvarenje tog cilja, među ostalim na temelju akcijskog plana za kružno gospodarstvo i strategije o bioraznolikosti.

04. Kad je riječ o procjeni za razdoblje od 2021. do 2050. (bilijun godišnje), Komisija napominje da se u predmetnom izvješću navodi 28 bilijuna eura u sljedećih 30 godina, od čega bi otprilike 80 % (23 bilijuna ukupno ili 0,8 bilijuna godišnje) potjecalo iz preusmjeravanja ulaganja kojima bi se u protivnome financirale tehnologije s visokim udjelom ugljika, a EU bi morao dodijeliti još 5,4 bilijuna eura, tj. prosječnu razliku od 180 milijardi eura godišnje, čistim tehnologijama i tehnikama, što se podudara s Komisijinim procjenama iz 2018.

05. – Tržišta ne odražavaju puni socijalni i ekološki trošak gospodarskih djelatnosti

Komisija se slaže da trenutačne cijene na financijskim tržištima ne uključuju ekološke vanjske utjecaje. Iako poduzima ambiciozne mjere u klimatskoj politici, Komisija priznaje i da strukture financijskih tržišta igraju važnu ulogu u tranziciji i da trenutačno nisu u stanju prihvatiti razmatranja o održivosti.

Komisija je istovremeno oblikovala pristup u fazama s usmjerenošću na klimatske rizike i rizike za okoliš, nakon čega bi trebale stići druge mjere koje bi mogle uključivati i društvene aspekte.

– Nedostatak transparentnosti i objava o održivim djelatnostima

Zahtjevi u pogledu transparentnosti i objavljivanja navedeni su u Uredbi o taksonomiji EU-a, a dodatno su potkrijepljeni delegiranim aktima u skladu s taksonomijom EU-a.

Usto, donošenjem Direktive o korporativnom izvješćivanju o održivosti (kojom se poboljšava prethodna Direktiva o objavljivanju nefinancijskih informacija) i drugih mjera koje se sve više poduzimaju u svim područjima gospodarstva (utječu čak na ažuriranje statističkih računa okoliša) spriječit će se manipulativni zeleni marketing (*greenwashing*) i postojat će pouzdan temelj za određivanje u kojoj su mjeri gospodarske aktivnosti zelene.

– Neka održiva ulaganja suočavaju se s potencijalno većim rizicima i troškovima financiranja

Komisija priznaje da se procjene za potrebe održivih ulaganja mogu s vremenom promijeniti te da je javna podrška pri financiranju i poticanju vrlo važna. Stoga Komisija na mnoge načine podupire države članice: proračunom EU-a, instrumentom EU-a za oporavak (Next Generation EU), posebnim projektima za tehničku potporu (npr. projektima za izradu zelenog proračuna i zeleno oporezivanje) i drugim sredstvima.

06. Na temelju sveobuhvatnih rasprava s državama članicama i raznim europskim tijelima te informacija iz javnog savjetovanja, Komisija je u srpnju 2021. donijela Strategiju za financiranje tranzicije prema održivom gospodarstvu. U okviru Strategije prate se mjere iz Akcijskog plana 2018. i

nastavlja se razvoj održivog financiranja. Strategija pruža međusektorski plan djelovanja s novim mjerama za preusmjeravanje privatnih ulaganja prema održivim projektima i aktivnostima za potporu raznim mjerama iz europskog zelenog plana. Komisija priznaje da je za urednu tranziciju potrebna potpuna transparentnost u pogledu izloženosti klimatskim rizicima, uključujući moguću neupotrebljivu imovinu, i njihovih utjecaja na financijsku stabilnost. Strategija je još jedan važan element budućeg okvira održivog financiranja.

09. Cilj rashoda za klimu od 30 % vrijedi za proračun EU-a zajedno s instrumentom Next Generation EU, što iznosi 625 milijardi EUR rashoda za klimu u razdoblju od 2021. do 2027. U to se ubraja Mehanizam za oporavak i otpornost, sa sektorskim ciljem od 37 %.

Osim dodjela za klimu u proračunu EU-a, dodatni resursi dodijelit će se ekološkim pitanjima, kao što su godišnjih 7,5 % proračuna EU-a 2024. i 10 % za bioraznolikost 2026. i 2027., te nacionalnom sufinanciranju i privatnim ulaganjima kojima se osigurava potreban financijski fond za ulaganja u održivost.

Osim toga, poboljšanje procjena za Akcijski plan za nultu razinu onečišćenja i akcijske planove za kružno gospodarstvo (u okviru europskog zelenog plana) te za potporu tim planovima stvorit će daljnje mogućnosti za financiranje okolišnih ciljeva. Ulaganja u mnogim slučajevima stvaraju i sinergije više okolišnih ciljeva, npr. istovremeno pridonose klimi i bioraznolikosti.

OPAŽANJA

22. Platforma za održivo financiranje uspostavljena u okviru taksonomije EU-a službeno je aktivna od jeseni 2020., a ima zadatak izvješćivati o preostalim četirima okolišnim ciljevima taksonomije EU-a, mogućem proširivanju taksonomije EU-a na socijalne ciljeve te razvoju taksonomije u odnosu na gospodarske djelatnosti koje ne utječu znatno na okolišnu održivost i gospodarske djelatnosti koje bitno štete okolišnoj održivosti.

Komisija istovremeno razrađuje bonitetna pravila koja će uključivati klimatske rizike.

23. Zajednički odgovor na odlomke 23.–24.:

Komisija priznaje da je potrebno dalje razvijati sustav EU-a za trgovanje emisijama (ETS) i druge mjere. U okviru aktualne reforme sustava EU ETS, Komisija razmatra proširiti sustav na prijevoz i građevine te ga nadopuniti mehanizmom za graničnu prilagodbu emisija ugljika (CBAM) uz potporu reformama poreza za zaštitu okoliša (ETR). Komisija istovremeno naglašava da drugi propisi za pojedine sektore dodatno uključuju klimatska razmatranja. Zakonodavni Paket za cilj od 55 % dodatno osnažuje gospodarski signal.

26. Komisija priznaje da je postupno ukidanje subvencija štetnih za okoliš važno za ostvarivanje njezinih okolišnih ciljeva. Komisija aktivno radi na tome podupiranjem dobre prakse i stvaranjem angažmana u svim državama članicama (npr. projektima instrumenata za tehničku potporu, zelenim proračunima i poreznim reformama).

27. Zajednički odgovor na odlomke 27.–28.:

Pregled stanja napretka za Akcijski plan 2018. nalazi se u radnom dokumentu službi priloženom Strategiji za financiranje tranzicije prema održivom gospodarstvu koji je Komisija donijela u srpnju 2021. Komisija priznaje da je došlo do kašnjenja u provedbi Akcijskog plana. Međutim, napominje da je uspostavljanje klasifikacije zelenih aktivnosti (uključujući energetske mjere) složen zadatak koji zahtijeva opsežnu suradnju, posebno sa stručnjacima, dionicima i državama članicama EU-a.

29. Komisija priznaje da bi se rezultati mjera iz Akcijskog plana mogli bolje pratiti. Međutim, transformacija financijskog sustava, među ostalim sve češća primjena pravila taksonomije, uključivanje dugoročnih rizika za okoliš i bolje izvješćivanje o održivosti očitovat će se i u praksi financiranja, poboljšanim izvješćivanjem o održivosti i okolišu te njihovom boljom provjerom, uz uočljiv utjecaj na održivo financiranje.

32. Taksonomijom EU-a propisano je mjerenje zelenila ulaganja u skladu s pravilima EU-a, poboljšanje transparentnosti i poticanje odgovornog odlučivanja.

Financijska i nefinancijska poduzeća objavljivat će informacije na temelju tehničkih kriterija provjere u skladu s taksonomijom EU-a.

35. *Zajednički odgovor na odlomke 35.–36.:*

Dopunskim zakonodavnim prijedlozima dodatno će se razjasniti održivost određenih aktivnosti u okviru Uredbe o taksonomiji, uključujući poljoprivredu, nuklearnu energiju i prirodni plin.

Usto, navedeni sektori (proizvodnja električne energije iz plina i nuklearne energije) bit će podvrgnuti dodatnoj analizi kako bi se utvrdili relevantni kriteriji za tržište.

42. Okvir znaka za okoliš EU-a dobrovoljan je verificiran sustav trećih strana uspostavljen 1992. (Uredba (EZ) br. 66/2010).

Uredbom (EZ) br. 66/2010 o znaku za okoliš EU-a propisani su razvoj mjerila prema kojima se financijskim proizvodima dodjeljuje znak za okoliš EU-a i zahtjevi za verifikaciju.

U skladu s Uredbom o znaku za okoliš EU-a, svaka država članica imenuje nadležno tijelo (koje može biti privatni ili javni subjekt) koje verificira sukladnost financijskih proizvoda za koje se traži znak za okoliš EU-a s mjerilima za znak te im u slučaju sukladnosti dodjeljuje znak za okoliš EU-a. Komisija će sastaviti korisnički priručnik za nadležna tijela s uputama i smjernicama za provjeru sukladnosti s mjerilima za dodjelu znaka za okoliš EU-a.

Države članice odgovorne su za imenovanje nadležnih tijela, ali su opći zahtjevi za ta tijela propisani Prilogom V. Uredbi o znaku za okoliš EU-a. U skladu s člankom 13. Uredbe o znaku za okoliš EU-a, Komisija osniva radnu skupinu nadležnih tijela („forum nadležnih tijela”) koja potiče dosljednu provedbu te uredbe među nadležnim tijelima. Nadalje, za proizvode sa znakom za okoliš EU-a nadležna su tijela za nadzor tržišta. Kad je riječ o verificiranju sukladnosti temeljnih ulaganja s kriterijima taksonomije EU-a, te se informacije objavljuju u skladu s Direktivom CSRD, a pregledavaju ih revizori. Na informacije koje pregledaju revizori pozivaju se nadležna tijela koja verificiraju jesu li temeljna ulaganja financijskih proizvoda za koje se traži znak za okoliš EU-a sukladna s taksonomijom EU-a.

47. Učestalost i opseg provjera koje obavljaju nadležna nacionalna tijela propisani su relevantnim sektorskim pravilima iz Uredbe SFDR. Štoviše, Uredba SFDR dodaje zahtjeve za objavu podataka o održivosti već postojećim objavama/informacijama o proizvodima koje su propisane tim sektorskim pravilima.

Pitanja i odgovori (koji će biti objavljeni u ljeto 2021.) te regulatorni tehnički standardi koji će se donijeti do kraja 2021. pružit će dodatne smjernice za usklađivanje i pojašnjenje nadzora nad primjenom Uredbe SFDR.

65. Prije konačnog donošenja delegiranih akata u okviru taksonomije EU-a trebalo je osmisliti i donijeti sustav za praćenje klimatskih mjera i kriteriji za program InvestEU.

U skladu s Uredbom o uspostavi programa InvestEU, sredstva u okviru programa InvestEU za klimu i okoliš pratit će se na temelju Unijine metodologije za praćenje, koja se pak temelji na kriterijima taksonomije EU-a.

Smjernicama programa InvestEU za praćenje sredstava za klimu i okoliš predviđeno je *ex ante* navođenje očekivanog doprinosa klimatskim i okolišnim ciljevima u fazi odobravanja. Predviđeno je i *ex post* izvješćivanje za svako podržano financiranje ili ulaganje. U *ex post* izvješćivanju partneri u provedbi navode odstupaju li rezultati od njihovih prvotnih očekivanja.

Treba napomenuti da je smjernicama programa InvestEU za praćenje sredstava za klimu i okoliš predviđena mogućnost da partneri u provedbi prate aktivnosti u vezi s klimom i okolišem na temelju kriterija taksonomije EU-a (kad se donesu). Tako manje iskusni partneri u provedbi mogu na početku upotrebljavati jednostavniji sustav Unije za praćenje i u potpunosti prijeći na taksonomiju EU-a kad budu spremni.

66. Komisija podsjeća da se Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) temelji na potražnji i može pružiti financijsku potporu za održive projekte s višim profilima rizičnosti. Mnogi projekti prilagodbe klimatskim promjenama nisu ekonomski održivi, često ih provode javna tijela te stoga nisu uvijek primjereni za povratni oblik potpore. Stoga je opažanje da se većina održivih projekata odnosi na ublažavanje klimatskih promjena sukladno s očekivanjima za instrument usmjeren na financijski održive projekte i projekte visokog rizika kojima je cilj mobilizacija privatnog financiranja.

71. Kako je navedeno u Tematskom izvješću Europskog revizorskog suda o Europskom savjetodavnom centru za ulaganja (ESCU), ESCU bi trebao biti **dodatak** u odnosu na druge programe EU-a, uključujući JASPERS, čiji su glavni zemljopisni prostor djelovanja središnja i istočna Europa, i trebao bi obuhvaćati sektore navedene za pružanje tehničke potpore za pripremu i razvoj projekata koji će se financirati bespovratnim sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI). ESCU je **inicijativa koja se temelji na potražnji**, a stvorena je da bi se poboljšala kvaliteta projekata ulaganja pružanjem prilagođene savjetodavne potpore europskim promotorima projekata. Definiranje prioriteta za usluge za različite sektore i države članice za ESCU protivno je prirodi inicijative EFSU kao inicijative koja se temelji na potražnji.

ESCU je razvio pouzdanu platformu za suradnju s nacionalnim razvojnim bankama i institucijama, koja pruža izravna sredstva i stručnu potporu brojnim takvim bankama i institucijama u zemljama središnje i istočne Europe kako bi mogle izgraditi vlastite kapacitete za pružanje više lokalnih savjetodavnih usluga, među ostalim za održivu infrastrukturu. Savjetodavni centar InvestEU u dobrom je položaju da nadogradi temelje koje je pružio ESCU i odgovori na određene zabrinutosti koje je izrazila Stručna skupina na visokoj razini za održivo financiranje u pogledu stvaranja projekata održivog financiranja.

72. Misija je i dodana vrijednost portala oglašavati i povećati vidljivost potencijalnih mogućnosti ulaganja za promotore projekata koji se žele služiti portalom. Komisija nije ovlaštena vršiti tehničku i financijsku dubinsku analizu objavljenih prijedloga projekata i usmjeravati ulagatelje prema određenim projektima. Komisija nema ni resurse niti je nadležna za dubinsku analizu projekata. Za to su odgovorni i nadležni potencijalni ulagatelji.

Međutim, u skladu s člankom 26. stavkom 3. Uredbe o uspostavi programa InvestEU, Komisija prenosi projekte objavljene na portalu InvestEU relevantnim partnerima u provedbi i, prema potrebi, savjetodavnom centru InvestEU.

73. Komisija se slaže da nekim planovima nedostaju detaljne kvantifikacije potreba za ulaganjima, što otežava i usporedivost među državama članicama. Komisija i dalje pruža potporu državama članicama, a u okviru Instrumenta za tehničku potporu pokrenula je novu vodeću inicijativu „Zelene javne financije – ocjena utjecaja proračunskih i fiskalnih politika na ispunjenje nacionalnih i međunarodnih obveza” (*Greening of public finances – evaluating budgetary and fiscal policies’ impacts on the delivery of national and international commitments*), čiji je cilj pomoći državama članicama pri izgradnji kapaciteta za mjerenje potreba za ulaganjem, otkrivanju nedostataka i razvoju politika za njihovo otklanjanje.

76. Mehanizam za oporavak i otpornost, najveći program instrumenta Next Generation EU, zahtijeva procjenu u skladu s načelom „nenanošenja bitne štete” na temelju članka 17. Uredbe o taksonomiji, dok primjena detaljnih kriterija za načelo „nenanošenja bitne štete” u skladu s delegiranim aktima nije obvezna. Slično Mehanizmu za oporavak i otpornost, kriteriji koji su jednako vrijedni u širem smislu (npr. provjera održivosti, otpornost na klimatske promjene, popis za isključivanje) predviđeni su

pravnim aktima na kojima se temelje drugi programi potrošnje kako financiranje sredstvima EU-a ne bi dovelo do štete okolišu. Nadalje, međuinstitucijskim sporazumom između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije koji je priložen višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje od 2021. do 2027. predviđeno je horizontalno načelo „nenanošenja štete” koje se primjenjuje na taj cijeli višegodišnji financijski okvir.

S obzirom na različite provedbene cikluse, načine upravljanja i financirane aktivnosti, nije moguće univerzalno načelo „nenanošenja štete” za različite politike proračuna EU-a.

Komisija smatra da će buduća zajednička poljoprivredna politika osigurati provođenje načela „nenanošenja bitne štete” društvenom i pojačanom uvjetovanošću.

77. Načelo „nenanošenja bitne štete” uključeno je u Mehanizam za oporavak i otpornost i mora se uzeti u obzir pri primjeni svih sredstava koja podliježu Uredbi o zajedničkim odredbama.

Kao što je Komisija objasnila u odgovoru na odlomak 75., različiti provedbeni ciklusi, načini upravljanja i aktivnosti koje financira EU ne dopuštaju univerzalan pristup za određivanje nanosi li se bitna šteta okolišu.

78. U okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda, ulaganje u plinske infrastrukture nije dopušteno uz izuzetak zamjene sustava grijanja i kotlova na kruta goriva pod određenim uvjetima i drugih infrastruktura ako to podržava tranziciju na obnovljivu energiju te se može upotrijebiti za obnovljive izvore energije i niskougljične izvore, kako je propisano člankom 7. stavkom 1. točkom (h) Uredbe o EFRR-u i Kohezijskom fondu. Takva ograničena ulaganja povezana s prirodnim plinom trebala bi biti opravdana i pridonositi smanjenju emisija stakleničkih plinova na način koji podržava tranziciju prema klimatskoj neutralnosti.

Komisija podsjeća da se, u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, mjere povezane s proizvodnjom električne energije i/ili topline iz fosilnih goriva te povezanom strukturom prijenosa i distribucije načelno ne bi trebale smatrati sukladnima s načelom „nenanošenja bitne štete”. Iz perspektive ublažavanja klimatskih promjena, u određenim slučajevima (u skladu s Prilogom III. smjernicama o „nenanošenju bitne štete”) mogu se poduzeti izvanredne mjere povezane s električnom energijom i/ili toplinom proizvedenom iz prirodnog plina te povezanom infrastrukturom prijenosa i distribucije, pod uvjetom da ta potpora pridonosi ciljevima EU-a za dekarbonizaciju za 2030. i 2050. Ulaganja u proizvodnju električne energije i/ili topline iz ugljena ili nafte nikad neće uspješno proći procjenu „nenanošenja bitne štete”.

79. Komisija napominje da je metodologijom za praćenje klimatskih mjera na kojoj se temelji VFO za razdoblje od 2021. do 2027. uklonjeno nekoliko nedostataka metodologije na kojoj se temeljio VFO za razdoblje od 2014. do 2020., a koji su navedeni u prijašnjim izvješćima Europskog revizorskog suda.

Metodologija za praćenje klimatskih mjera u razdoblju od 2021. do 2027., utvrđena npr. Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost, oslanja se na metodologiju iz Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje od 2014. do 2020., ali je izmijenjena tako da uključuje aspekte kriterija taksonomije EU-a i pruža temelj za praćenje klimatskih mjera u cijelom proračunu.

Metodologija za praćenje klimatskih mjera u razdoblju od 2021. do 2027. omogućuje priznavanje velikih klimatskih doprinosa s koeficijentom za klimu od 100 % na temelju kriterija koje je potaknula taksonomija EU-a i ograničenih klimatskih doprinosa (s koeficijentom od 40 %) te detaljniju ocjenu koliko različite mjere pridonose klimatskim ciljevima i koliko se brzo provode, primjerice u odnosu na različite mjere energetske učinkovitosti.

80. Komisija podsjeća da je metodologija za praćenje klimatskih mjera znatno pojačana uoči VFO-a za razdoblje od 2021. do 2027. Konkretnije, sad se koeficijent od 100 % dodjeljuje prema znatno

strožim kriterijima, koji se u najvećoj mogućoj mjeri temelje na tehničkim kriterijima taksonomije EU-a, a prema kojima se ocjenjuju i namjera i učinci različitih aktivnosti.

Koeficijent za klimu EU-a od 40 % daje se aktivnostima koje ne ispunjavaju uključene tehničke kriterije taksonomije EU-a, ali ipak pridonose okolišnim i klimatskim ciljevima. Takve gospodarske aktivnosti mogu, primjerice, biti na prelasku na značajnu razinu doprinosa.

Komisija će za zelene obveznice koje izda za financiranje klimatskog dijela Mehanizma za oporavak i otpornost uspostaviti okvir za zelene obveznice, koji će u najvećoj mogućoj mjeri uskladiti s predloženim standardom za zelene obveznice. Okvir za zelene obveznice EU-a temeljit će se na poznatim i postojećim tržišnim standardima, a odgovarat će specifičnoj strukturi Mehanizma za oporavak i otpornost u kojoj su, među ostalim, tijela nadležna za raspodjelu sredstava odvojena od ustanove izdavateljice. Ulagateljima će se dati potrebna jamstva da se primici zaista primjenjuju za zelena ulaganja.

U skladu s tim pristupom „najbolji u skupini”, Komisija će od neovisne strane tražiti verifikaciju okvira za zelene obveznice.

Okvir 5. – Komisija ističe temeljnu razliku između kriterija taksonomije EU-a, koji su trenutačno usmjereni samo na aktivnosti iznad kriterija za bitan doprinos, i drugih politika EU-a kao što je ZPP, koji obuhvaća širi spektar prihvatljivosti za financijsku potporu, a nema nužno manju razinu ambicija od taksonomije. Ta se raznolikost stoga odražava u praćenju izdataka za klimatske mjere.

81. Komisija podsjeća da je proračun EU-a, kad god je to bilo moguće, već uključio aspekte taksonomije u koeficijente za klimu EU-a, na temelju kojih se mjere rashodi za klimatske mjere u VFO-u za razdoblje od 2021. do 2027. i instrumentu Next Generation EU. Nadalje, koeficijenti za klimu EU-a i opća klimatska metodologija za proračun EU-a moraju priznati nastojanja i ulaganja koja nisu obuhvaćena taksonomijom ili koja nisu potpuno sukladna s njom jer unatoč tomu mogu imati koristan utjecaj na klimatske promjene ili biti relevantna za zelenu tranziciju.

Kad je riječ o mogućoj šteti zbog rashoda EU-a, Komisija upućuje na odgovor u odlomku 75.

Komisija smatra da su pravila iz zakonodavstva EU-a o programima financiranja primjerena za ostvarenje ciljeva politike i naglašava da se uloge javnih i privatnih financija razlikuju. Komisija ponavlja da upotrebu taksonomije za odluke EU-a o financiranju ili u drugim dijelovima politike EU-a treba ocjenjivati na pojedinačnoj osnovi i raspraviti o njoj s drugim institucijama EU-a u skladu s relevantnim zakonodavnim postupcima.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

82. Platforma za održivo financiranje trenutačno izrađuje savjete Komisiji za eventualno proširenje taksonomije EU-a na, među ostalim, društvene aktivnosti. Međutim, transformacija mehanizama za određivanje cijena u gospodarstvu na način da odražava stvarne troškove zagađenja okoliša i drugog propadanja okoliša proces je na kojem Komisija stalno radi.

1. preporuka – Potrebno je dovršiti mjere iz akcijskog plana i pojasniti postupke usklađivanja i revizije

a) Komisija prihvaća točku (a) 1. preporuke.

Uredba o taksonomiji donesena je i počela se primjenjivati. Delegirani akt o klimi u okviru taksonomije EU-a (donesen u lipnju 2021.) i nadolazeći delegirani akt o taksonomiji preostalih četiriju okolišnih ciljeva upotpunit će Akcijski plan.

Komisija prati analitičke i savjetodavne aktivnosti u okviru Akcijskog plana u području korporativnog upravljanja u skladu s Programom rada Komisije za 2021., kojim se predviđa zakonodavni prijedlog

za održivo korporativno upravljanje radi poticanja dugoročnog održivog i odgovornog korporativnog postupanja. Cilj je predstaviti prijedlog do kraja 2021.

b) Komisija prihvaća točku (b) 1. preporuke.

c) Komisija prihvaća točku (c) 1. preporuke.

Zajednički odgovor Komisije na točke (b) i (c) 1. preporuke:

U skladu s člankom 8. Uredbe o taksonomiji, financijska i nefinancijska poduzeća obvezna su objavljivati kako su i u kojoj mjeri njihove djelatnosti sukladne s tom uredbom.

Ta objava obuhvaćena je pravom trgovačkih društava (Računovodstvena direktiva, kako je izmijenjena Direktivom o objavljivanju nefinancijskih informacija).

Komisija je nedavno donijela Prijedlog uredbe o središnjim depozitorijima vrijednosnih papira (CSRD), kojom se mijenjaju odredbe Direktive o objavljivanju nefinancijskih informacija (očekuje se da će je suzakonodavci donijeti do sredine 2022.), a revizorima se propisuje obveza da verificiraju sukladnost izvješćivanja o održivosti sa zahtjevima i o tome izraze mišljenje (što uključuje izvješćivanje o sukladnosti s taksonomijom na temelju članka 8. Uredbe o taksonomiji). Izradit će se standardi za izvješćivanje o održivosti za sva poduzeća obuhvaćena budućom Uredbom CSRD, tj. za velika poduzeća (koja su uvrštena na burzu i koja nisu uvrštena na burzu), a standardi za izvješćivanje za mala i srednja poduzeća razvit će se za takva poduzeća koja su uvrštena na burzu.

Kad je riječ o financijskim proizvodima, člankom 8. Uredbe o taksonomiji (njezinim delegiranim aktom) i regulatornim tehničkim standardima na temelju Uredbe SFDR (koji bi se trebali donijeti do kraja 2021.) propisana je objava informacija o tome jesu li temeljna ulaganja usklađena s Uredbom o taksonomiji.

U kontekstu Uredbe SFDR, države članice trebale bi nadzor i praćenje takvih objava povjeriti nadležnim tijelima koja su već imenovana na temelju sektorskih pravila iz Uredbe SFDR (tj. tijelima država članica za financijska tržišta). Ta tijela oslonit će se na podatke koje objave financijska i nefinancijska poduzeća kako je prethodno objašnjeno.

2. preporuka – Potrebno je bolje doprinositi održivom financiranju određivanjem cijena za emisije stakleničkih plinova

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Kao što je navedeno u ovom izvješću, klimatska politika EU-a ima mnoge alate za ostvarenje ciljeva. Paket za cilj od 55 % dodatno povećava ambicije.

Primjerice, Komisija predlaže da se u okviru paketa ojača sustav EU-a za trgovanje emisijama u trenutačnom opsegu i da se izmijeni rezerva za stabilnost tržišta. Tim reformama smanjile bi se emisijske jedinice i potencijalno povećala cijena ugljika – iako tržište, prema većini tržišnih analitičara, već očekuje buduće zakonodavne promjene kao posljedicu pojačanih klimatskih ambicija EU-a, tj. smanjenja neto emisija od najmanje 55 % do 2030. u usporedbi s 1990., kako je predviđeno predloženim Europskim propisom o klimi.

Nadalje, Komisija je u okviru Paketa za cilj od 55 % predložila uspostavljanje mehanizma za graničnu prilagodbu emisija ugljika.

U odnosu na financijski sektor, Strategijom za financiranje tranzicije prema održivom gospodarstvu predloženo je uključivanje rizika održivosti u okvir financijskog sustava.

87. Komisija podsjeća da se EFSU temelji na potražnji i može pružiti financijsku potporu za održive projekte s višim profilima rizičnosti. Mnogi projekti prilagodbe klimatskim promjenama nisu ekonomski održivi, često ih provode javna tijela te stoga nisu primjereni za povratni oblik potpore. Stoga je opažanje da se većina održivih projekata odnosi na ublažavanje klimatskih promjena sukladno s očekivanjima za instrument usmjeren na financijski održive projekte i projekte visokog rizika kojima je cilj mobilizacija privatnog financiranja.

U skladu s Uredbom o uspostavi programa InvestEU, sredstva u okviru programa InvestEU za klimu i okoliš pratit će se Unijinim sustavom za praćenje u skladu s kriterijima iz taksonomije EU-a. Relevantni nacrti kriterija iz taksonomije EU-a odražavaju se u Unijinu sustavu za praćenje, a partneri u provedbi mogu u potpunosti pratiti aktivnosti u vezi s klimom i okolišem na temelju kriterija iz taksonomije EU-a za bitan doprinos (kad se donesu). Taj sustav pruža fleksibilnost tako da manje iskusni partneri u provedbi mogu upotrebljavati jednostavniji sustav Unije za praćenje i prijeći na taksonomiju EU-a kad za to budu spremni. Smjernicama programa InvestEU za praćenje sredstava za klimu i okoliš predviđeno je *ex ante* izvješćivanje o rezultatima koji su povezani s klimom i okolišem te *ex post* izvješćivanje na temelju rezultata.

3. preporuka – Potrebno je izvješćivati o rezultatima programa InvestEU koji su povezani s klimom i okolišem

Komisija prihvaća ovu preporuku.

4. preporuka – Potrebno je stvoriti portfelj održivih projekata

a) Komisija prihvaća točku (a) 4. preporuke.

Savjetodavni centar InvestEU nastojat će usmjeriti veću pozornost na projekte koje bi potencijalno mogao podržavati fond InvestEU. Ako je to moguće i ovisno o interesima promotora projekata, davat će se prednost područjima i sektorima gdje postoji najveća potreba za ulaganjem u klimu i okoliš, uključujući prilagodbu klimatskim promjenama, prirodni kapital, energetska učinkovitost i kružno gospodarstvo. Usto, Europska investicijska banka (EIB) aktivno razvija novu savjetodavnu potporu i potporu putem postojećih programa kao što su ESCU i JASPERS za javne i privatne klijente, kako je navedeno u planu za klimatsku banku, tako da se angažira u ranijim fazama u državama članicama u kojima proaktivna potpora može pomoći pri razvoju većeg portfelja ulaganja u klimatske mjere i okolišnu održivost. Nekoliko je linija savjetodavne potpore u tijeku ili razvoju 2021., među ostalim radionice o financiranju energije za države članice, koje su usmjerene na središnju i istočnu Europu, Zeleni portal za posredničke banke i EIB-ov nadolazeći Plan prilagodbe klimatskim promjenama 2021.

b) Komisija prihvaća točku (b) 4. preporuke.

89. S obzirom na različite provedbene cikluse, načine upravljanja i financirane aktivnosti, univerzalno načelo „nenanošenja štete” za različite politike proračuna EU-a nije ni potrebno ni primjereno. To ne znači da u politikama Unije ne postoje mjere zaštite od štete okolišu.

Komisija smatra da će buduća zajednička poljoprivredna politika (ZPP) osigurati provođenje načela „nenanošenja bitne štete” društvenom i pojačanom uvjetovanošću.

Primjena načela „nenanošenja bitne štete” u smislu članka 17. taksonomije EU-a obvezna je na temelju Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Države članice moraju za svaku reformu i ulaganje dokazati da su se pridržavale načela „nenanošenja bitne štete” u odnosu na sve uključene okolišne ciljeve. Ako to ne dokažu, neće biti prihvaćen nijedan nacionalni plan za oporavak i otpornost. Komisija je državama članicama pružila smjernice o načinu na koji mogu dokazati sukladnost s načelom „nenanošenja bitne štete”. Smjernice se većinom temelje na taksonomiji EU-a,

ali ostavljaju mogućnost fleksibilnosti. Tako države članice primjerice mogu dokazati sukladnost s načelom i za ulaganja koja nisu obuhvaćena taksonomijom.

90. Iz proračuna EU-a financira se vrlo velik spektar aktivnosti na temelju različitih ciklusa i metodologija. Nadalje, iz proračuna EU-a financiraju se aktivnosti koje nisu obuhvaćene taksonomijom EU-a ili aktivnosti koje pridonose klimatskim ciljevima EU-a iako ne ispunjavaju stroge tehničke kriterije taksonomije EU-a. Zato EU po potrebi i mogućnosti primjenjuje metodologiju za praćenje klimatskih mjera za VFO za razdoblje od 2021. do 2027., koja uzima u obzir kriterije taksonomije EU-a.

Doprinos proračuna EU-a djelovanju u području klime procjenjuje se *ex ante*, a izračunat će se *ex post*, primjenom te javne i transparentne metodologije, koja je već utvrđena u nekoliko pravnih akata. Cilj je metodologije uzeti u obzir sve aktivnosti koje doprinose klimatskim ciljevima EU-a. Korišteni sustav ponderiranja temelji se na tehničkim kriterijima taksonomije EU-a i usklađen je s njima u najvećoj mogućoj mjeri. Na toj se metodologiji temelji obveza da se klimatskim ciljevima dodijeli ekvivalent od barem 30 % VFO-a za razdoblje od 2021. do 2027.

Neka ulaganja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost nisu obuhvaćena taksonomijom EU-a, a neka ne ispunjavaju sve kriterije taksonomije EU-a. Međutim, obje vrste ulaganja mogu doprinijeti nastojanjima EU-a u borbi protiv klimatskih promjena. Okvir za zelene obveznice EU-a, o kojem smo raspravljali i u odgovoru na odlomak 79., dat će ulagateljima sve relevantne informacije.

5. preporuka – Potrebno je primjenjivati načelo „nenanošenja bitne štete” i kriterije taksonomije EU-a dosljedno za cijeli proračun EU-a

a) Komisija djelomično prihvaća točku (a) 5. preporuke.

Komisija se u Komunikaciji o europskom zelenom planu obvezala primjenjivati načelo „nenanošenja štete” kao temeljno načelo pri postupanju, u skladu s obvezama iz Pariškog sporazuma.

To se u praksi provodi kao Komisijina obveza iz međuinstitucijskog sporazuma koji je priložen VFO-u za razdoblje od 2021. do 2027. da će primjenjivati načelo „nenanošenja štete” kad planira uključivanje klimatskih pitanja i pitanja bioraznolikosti.

Da bi se osiguralo prihvaćanje ovog načela, proračun EU-a ima nekoliko zaštitnih mjera koje djeluju u sinergiji s glavnim ciljevima pojedinačnih fondova. To su, primjerice, provjera održivosti za programe ulaganja u infrastrukture, društvena i pojačana uvjetovanost za budući ZPP ili popisi ulaganja koja se ne mogu financirati iz proračuna EU-a.

Ako je to relevantno i primjenjivo, ovo je načelo na temelju Komisijinih prijedloga uključeno u relevantne propise izravno povezane s taksonomijom EU-a, kao što su Uredba o zajedničkim odredbama i Mehanizam za oporavak i otpornost.

Komisija smatra da ujednačena primjena načela „nenanošenja bitne štete” iz taksonomije EU-a na cijeli proračun EU-a nije ni izvediva ni primjerena jer su programi potrošnje EU-a raznoliki u smislu ciklusa, načina upravljanja, obuhvaćenih aktivnosti i krajnjih ciljeva.

b) Komisija djelomično prihvaća točku (b) 5. preporuke.

Komisija će razmotriti kako uključiti odgovarajuće upućivanje na načelo „nenanošenja bitne štete” u nadolazećem prijedlogu za revidiranu Financijsku uredbu uzimajući u obzir njegovo područje primjene i diferenciranu prirodu proračuna Unije. Međutim, Komisija u ovoj fazi ne može preuzeti obveze u pogledu konkretnog sadržaja budućeg zakonodavnog prijedloga.

Komisija podsjeća i da je predana primjeni načela „nenanošenja štete” u međuinstitucijskom sporazumu priloženom VFO-u za razdoblje od 2021. do 2027., koji se odnosi na sve programe višegodišnjeg financijskog okvira. Komisija je uvjeren da će se partneri pridržavati tog sporazuma.

c) Komisija djelomično prihvaća točku (c) 5. preporuke.

Kao što je Komisija nedavno objasnila u „Komunikaciji o okviru uspješnosti za proračun EU-a” iz lipnja 2021., ojačala je metodologiju za praćenje klimatskih mjera za VFO za razdoblje od 2021. do 2027. Točnije, znatno je ojačala metodologiju prelaskom s „OECD-ovih pokazatelja iz Rija” u VFO-u za razdoblje od 2014. do 2020. na „koeficijente za klimu EU-a” u VFO-u za razdoblje od 2021. do 2027. Ti koeficijenti za klimu EU-a sadržani su u nekoliko temeljnih akata, a usklađeni su u najvećoj mogućoj mjeri s tehničkim kriterijima provjere iz prvog delegiranog akta taksonomije EU-a.

Usto, Komisijina metodologija za praćenje osigurava dosljednu dodjelu koeficijenata za klimu svim programima potrošnje EU-a.

Cilj od 30 % za uključivanje klimatskih pitanja postavljen je s obzirom na te koeficijente i na temelju njih se treba utvrditi napredak do tog cilja. Taksonomija EU-a nije konačna i vjerojatno će se mijenjati u zakonodavnom postupku, zato se njezinom upotrebom za mjerenje doprinosa proračuna EU naporima EU-a u području klime ne bi mogla dobiti stabilan vremenski niz.

Treba napomenuti i da za programe potrošnje pod neizravnim i podijeljenim upravljanjem ne postoje detaljne informacije potrebne za potpunu primjenu zahtjeva taksonomije EU-a niti su ih države članice ili partneri u provedbi obvezni dostavljati. Informacije su nepotpune i za neke programe potrošnje pod izravnim upravljanjem.

d) Komisija prihvaća točku (d) 5. preporuke.

Komisija će na temelju klimatske metodologije EU-a izvješćivati o napretku prema cilju od 30 % za klimatska pitanja. Ti će se podaci nadopuniti informacijama o rashodima u okviru područja intervencija klimatske metodologije EU-a koja imaju koeficijent od 100 % jer ispunjavaju tehničke kriterije provjere iz taksonomije EU-a za ublažavanje klimatskih promjena ili prilagodbu tim promjenama.

Takvim se izvješćivanjem tehnički dobiva djelomična slika o tome koliko proračun EU-a doprinosi klimatskim ciljevima EU-a. U slučaju podijeljenog upravljanja, temeljit će se na postojećim podacima koje objave države članice.

91. To je izvješće bilo dio radnog dokumenta službi priloženog novodonesenoj Strategiji za financiranje tranzicije prema održivom gospodarstvu.

Novodonesenom Strategijom i predloženim zakonodavnim paketom utvrđeni su daljnji koraci prema postizanju Komisijinih ambicioznih ciljeva.

Točnije, financijske institucije objavljuju vlastite planove za prelazak na održivost i dekarbonizaciju, uključujući srednjoročne i dugoročne ciljeve te način na koji planiraju smanjiti svoj ekološki otisak. Veća transparentnost ciljeva, pokazatelja, definicija i metodologija omogućit će praćenje djelotvornosti mjera tijekom vremena.

Ako je Vijeće i Parlament donesu, Prijedlog direktive CSRD obvezat će velika poduzeća EU-a i poduzeća uvrštena na burzu, uključujući banke, osiguravatelje i ulagatelje, da objavljuju ciljeve za održivost i napredak prema njihovu ostvarenju.

Nadalje, na temelju regulatornog tehničkog standarda u okviru SFDR-a Komisija će za sve investicijske proizvode ojačati objavljivanje i djelotvornost mjera za dekarbonizaciju koje provode sudionici na financijskom tržištu.

Nadalje, u skladu s člankom 20. Uredbe o taksonomiji, Platforma za održivo financiranje ima zadaću pratiti i redovito izvješćivati Komisiju o trendovima na razini Unije i država članica u odnosu na tokove kapitala prema održivim ulaganjima. Rad na tome počeo će već 2021.

6. preporuka – Potrebno je pratiti i izvješćivati o akcijskom planu o financiranju održivog rasta i budućoj strategiji

a) Komisija prihvaća točku (a) 6. preporuke.

U skladu s člankom 20. Uredbe o taksonomiji, Platforma za održivo financiranje ima zadaću pratiti i redovito izvješćivati Komisiju o trendovima na razini Unije i država članica u odnosu na tokove kapitala prema održivim ulaganjima. Rad na tome počeo će 2021.

U lipnju 2021. u nedavno uvedeni paket mjera za uniju tržišta kapitala već je uključen pokazatelj razvoja na tržištima zelenih obveznica, a u tijeku su rasprave o njegovu uključenju u druge skupove pokazatelja.

Usto, Komisija će istražiti moguće mjere za pomoć državama članicama da ocijene usklađenost svojeg financijskog sektora s ciljevima za održivost.

Europska nadzorna tijela i Europska središnja banka u svojim predmetnim područjima prate najnovije pojave na tržištu u odnosu na održivo ulaganje.

b) Komisija prihvaća točku (b) 6. preporuke.

Komisija će se i dalje redovito osvrnuti na napredak i pregledavati svoje radnje. Komisija će do kraja 2023. izvijestiti o provedbi Strategije i aktivno će podupirati države članice u provedbi.