



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

## Становище № 5/2020

(съгласно член 288, параграф 4 и член 322, параграф 1, буква а) от ДФЕС)

относно предложения 2020/0006 (COD) на Комисията от 14 януари 2020 г. и от 28 май 2020 г. за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Фонд за справедлив преход

COM(2020) 22 final и COM(2020) 460 final

# Съдържание

	Точки
<b>Въведение</b>	01—04
<b>Общи бележки</b>	05—09
<b>Специфични коментари</b>	10—25
<b>Финансиране за Фонда за справедлив преход (ФСР)</b>	10—11
<b>Период на използване на средствата</b>	12—14
<b>Обхват на подпомагането</b>	15—19
<b>Рамка на изпълнението</b>	20—23
<b>Метод за разпределяне на средствата</b>	24—25

## Въведение

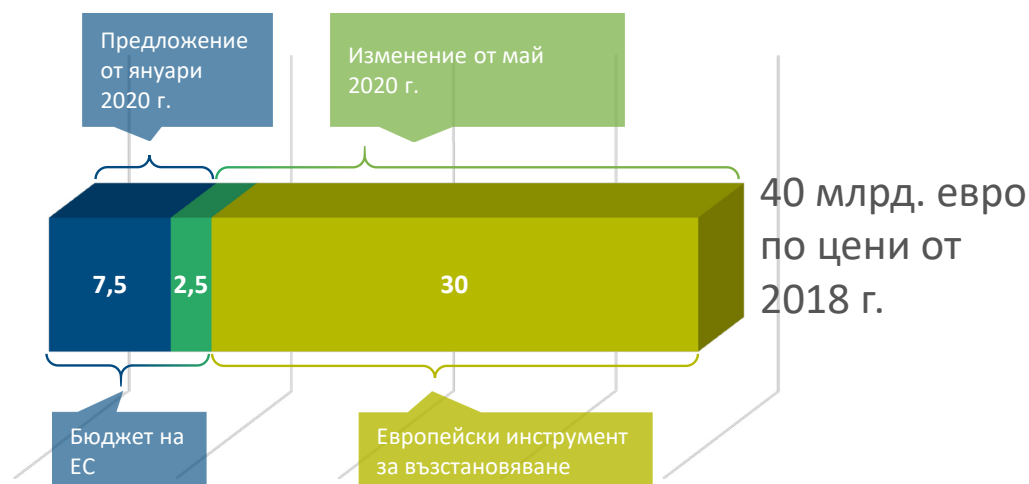
**01** През декември 2019 г. Европейската комисия публикува Европейски зелен пакт ([COM\(2019\) 640 final](#)), който има за цел да подкрепи прехода към реформирана икономика на ЕС и да намери решения на предизвикателствата, възникнали в резултат на изменението на климата и влошаването на състоянието на околната среда. През януари 2020 г. Комисията предложи създаването на „План за инвестиции във връзка с Европейския зелен пакт“, в който е включен Механизъм за справедлив преход.

**02** Механизъм за справедлив преход ще бъде насочен към регионите и отраслите, които са най-силно засегнати от прехода към зелена икономика. Средствата по него ще бъдат отпускани за справяне със социалното, икономическото и екологичното въздействие, оказано от прехода. Механизъм се основава на териториални планове за справедлив преход и включва три стълба на финансиране.

Механизъм за справедлив преход — стълбове на финансиране		
Фонд за справедлив преход (ФСП), изпълняван при режим на споделено управление	Схема за справедлив преход за привличане на инвестиции от частния сектор	Механизъм за отпускане на заеми в публичния сектор към ЕИБ, подкрепен от бюджета на ЕС

**03** Предложението от януари 2020 г. за регламент за създаване на Фонд за справедлив преход ([COM\(2020\) 22 final](#)) предвижда 7,5 млрд. евро по цени от 2018 г. от бюджетни кредити. ФСП допълва предложените фондове по политиката на сближаване от многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г., обхванати от Регламента за общоприложимите разпоредби (ROP), между които са Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) и Кохезионния фонд (КФ). През май 2020 г., поради избухването на пандемията от COVID-19, Комисията измени предложението си във връзка с Фонда за справедлив преход ([COM\(2020\) 460 final](#)), като предложи отпускането на допълнителни средства в размер на 32,5 млрд. евро по цени от 2018 г. (вж. [фигура 1](#)).

**Фигура 1 — Финансиране за Фонда за справедлив преход (в млрд. евро), по цени от 2018 г.**



Източник: ЕСП въз основа на предложението за ФСП и неговото изменение.

**04** Съгласно нормативната база на измененото предложение на Комисията консултацията с Европейската сметна палата<sup>1</sup> е задължителна, затова Съветът и Европейският парламент поискаха нейното становище. С настоящото становище се изпълнява изискването за консултация. То е ограничено само до предложенията относно Фонда за справедлив преход и допълва посочените по-долу становища на ЕСП:

- Становище № 1/2018 относно предложението на Комисията от 2 май 2018 г. за регламент във връзка със защитата на бюджета на Съюза в случаи на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки;
- Становище № 6/2018 относно предложението на Комисията от 29 май 2018 г. за Регламент за общоприложимите разпоредби, COM(2018) 375 final;
- Становище № 2/2020 относно измененото предложение на Комисията от 14 януари 2020 г. относно Регламента за общоприложимите разпоредби, COM(2020) 23 final;

<sup>1</sup> Договор за функционирането на Европейския съюз, член 322, параграф 1, буква а).

- Становище № 4/2020 на ЕСП относно предложениния регламент относно REACT-EU и Регламента за общоприложимите разпоредби във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове.

ЕСП планира да публикува становище относно Механизма за отпускане на заеми в публичния сектор и/или Механизма за справедлив преход по-късно през 2020 г.

## Общи бележки

**05** Ще бъдат необходими значителни инвестиции в рамките на целия ЕС, за да се извърши преход към неутрална по отношение на климата икономика до 2050 г. Подкрепата от ЕС за този преход следва да бъде насочена към най-засегнатите региони и към областите, в които ще бъдат постигнати максимални ползи.

**06** В съображения 6 и 10 от предложението се прави връзка между ФСП и Зеления пакт като отговор на предизвикателствата, свързани с климата и околната среда, за да се подкрепи преходът на ЕС към неутрална по отношение на климата икономика до 2050 г. Въпреки това в членовете на предложението липсва ясна връзка с амбициите на ЕС в областта на климата, например по отношение на конкретната цел, обхвата на подкрепата, програмирането на ресурсите на ФСП или териториалните планове за справедлив преход.

**07** Съгласно схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ) промишлените съоръжения, за които се счита, че са изложени на значителен риск от изместване на въглеродни емисии, получават специално внимание. Съгласно дерогацията по член 10в от Директивата за СТЕ на ЕС<sup>2</sup> за определен преходен период се отпускат безвъзмездни квоти на действащи електроцентрали в избрани държави членки, за да се подпомогне модернизиранието на техните отрасли за производство на електроенергия<sup>3</sup>. С член 10г от същата директива се създава Модернизационен фонд, чиято цел е модернизиране на енергийните системи, подобряване на енергийната ефективност и осигуряване на справедлив преход в зависимите от въглерода региони до 2030 г. Някои дейности могат да бъдат подкрепени и от двата фонда: ФСП и Модернизационния фонд.

**08** Така предложението предоставя допълнително финансиране за регионите, които вече са получили специални средства за модернизиране на енергетиката. Одиторите не откриха задълбочен анализ на резултатите, постигнати с отпуснатите в миналото средства в тези райони, нито на все още непосредствените нужди. Важно е в плановете за справедлив преход да се разгледа въпросът за

---

<sup>2</sup> Директива (ЕС) 2018/410 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2018 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоефективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции, и на Решение (ЕС) 2015/1814 (ОВ L 76, 19.3.2018 г., стр. 3).

<sup>3</sup> Вж. Европейска агенция за околната среда, Доклад № 14/2018 Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers, фигура 2.12.

координацията и взаимното допълване на различните източници на финансиране.

**09** В предложението връзката между резултатите и финансирането е относително слаба и съществува значителен риск разходването на тези средства да не премахне голямата зависимост на някои региони от дейности с висока въглеродна интензивност. Този риск се подсилва и от ограничения срок на програмата. Ако в рамките на периода не бъде постигнато очакваното намаляване на заетостта в секторите с интензивно отделяне на въглерод, съществува вероятност да е необходимо отпускането на допълнителни разходи за финансиране на прехода.

## Общи бележки

- Необходима е по-силна връзка с амбициите на ЕС в областта на климата и околната среда
- Липсва анализ на резултатите, постигнати с отпуснатите в миналото средства за справедлив преход
- Връзката между резултатите и финансирането е недостатъчна
- Има вероятност да са необходими допълнителни средства за последващи нужди при осъществяване на прехода

## Специфични коментари

### Финансиране за Фонда за справедлив преход (ФСП)

**10** С измененото предложение за създаване на ФСП финансирането се увеличава от 7,5 млрд. евро на 40 млрд. евро (по цени от 2018 г.). Комисията аргументира увеличената подкрепа от ЕС с последиците от кризата, породена от COVID-19, и с разликите в готовността за справяне с тях на национално и регионално равнище.

**11** Комисията не е изготвила конкретна оценка на въздействието, нито е провела консултация със заинтересованите страни, за да обоснове изменението на сумата<sup>4</sup>. Тя е имала твърде кратък срок за изготвяне на изменение на предложението, както и за оценка на вероятните разходи, свързани с прехода и с последиците от създадената от COVID-19 криза. Изготвянето на задълбочен анализ обаче би спомогнало за по-добро разпределение на финансирането от ЕС и би открито и определило в количествено измерение целите, които се очаква да бъдат постигнати.

#### Финансиране за Фонда за справедлив преход (ФСП)

- По-голяма подкрепа, отпускана за целите на справедливия преход
- Важна е количествената оценка на финансовите нужди, за да се конкретизират и определят в количествен план поставените цели

### Период на използване на средствата

**12** Периодът на използване на средствата от ФСП зависи от навременното приемане на МФР за 2021—2027 г., както и на предложенията за POP, в това число и Регламента за ФСП. Забавянията при приемането на тези предложения ще доведат до допълнително съкращаване на периода за използване на средствата от ФСП. Освен това програмирането на ФСП ще бъде направено въз

<sup>4</sup> Вж. също обобщението на коментари на ЕСП относно законодателните предложения на Комисията относно следващата МФР от 14 февруари 2019 г. и предстоящия преглед № 2/2020 на ЕСП относно законотворчеството в ЕС след близо 20 години прилагане на рамката за по-добро регулиране, точка 9.



основа на плановете за справедлив преход, които следва да са в съответствие с националните плановете в областта на енергетиката и климата. Комисията може да одобри плановете за справедлив преход едва след приемането на МФР за периода 2021—2027 г. Ето защо тя очаква, че по тези плановете няма да могат да бъдат подкрепени заявки за финансиране, подадени от държавите членки, поне до средата на 2021 г.

**13** В предложеното изменение на Регламента се предвижда за средствата от Европейския инструмент за възстановяване, в размер на 32,8 млрд. евро по текущи цени, да бъдат поети задължения до 2024 г. и те да бъдат разходвани до 2026 г.

**14** Ето защо периодът, в който държавите членки трябва да постигнат очакваните резултати, е сравнително кратък. Така се увеличава рискът държавите членки да не успеят да използват наличното финансиране или да го използват, но без да извършат в действителност планирания преход.

#### Период на използване на средствата

- Забавянията при приемането на МФР и предложенията за РОР допълнително ще скъсят периода за използване на средствата
- За държавите членки е трудно да използват ефективно средствата в рамките на определения срок

### Обхват на подпомагането

**15** Съгласно чл. 2 от предложението, ФСП следва да допринесе за постигането на специфичната цел да се даде възможност на регионите и хората да се справят със социалните, икономическите и екологичните въздействия на прехода към неутрална по отношение на климата икономика. Според предложението плановете за справедлив преход следва да са съобразени с националните плановете на държавите членки в областта на енергетиката и климата; ето защо изпълнението на целта на ФСП е тясно свързано с тях<sup>5</sup>. Интервенциите на политиките ще зависят до голяма степен от избора, който държавите членки правят в своите плановете за справедлив преход, и от одобрението на тези плановете

<sup>5</sup> Становище № 2/2020 относно измененото предложение на Комисията от 14 януари 2020 г. относно Регламента за общоприложимите разпоредби, COM(2020) 23 final, точка 7.

от страна на Комисията. Сметната палата счита, че е особено важно плановете за справедлив преход да включват ясни ангажименти за подкрепа на проекти, свързани с прехода, чиито цели са тясно съгласувани с целите на ЕС в областта на климата.

**16** В рамките на предложението за ФСП допустимите дейности са насочени главно към социалните и икономическите цели и в по-малка степен към целите, свързани с околната среда — предвиждат се инвестиции за възстановяване и обеззаразяване на терени, проекти за възстановяване на качеството на земята и промяна на предназначението ѝ (член 4, параграф 2, буква е). В съответствие с принципа „замърсителят плаща“<sup>6</sup>, разходите например за възстановяване и обеззаразяване на терени по принцип следва да се покриват от причинителя.

**17** Съгласно съображение 10 от предложението, в плановете за справедлив преход следва да се включат само устойчиви дейности, които имат за цел да допринасят активно за икономика, неутрална по отношение на климата, както и за кръговата икономика, и са допустими за финансиране, в съответствие с националните планове в областта на енергетиката и климата. За да се осигури съгласуваност с целите на ЕС в областта на климата, би било полезно регламентът изрично да изключва от обхвата на подпомагането дейностите, водещи до нетно увеличение на емисиите на парникови газове.

**18** Допустимите дейности следва да спазват принципа на ненанасяне на вреди, за да се избегнат нежелани отрицателни последици, особено по отношение на изменението на климата. В член 5, буква г) от предложението от обхвата на подкрепата от ФСП изрично се изключват инвестициите, свързани с производство, преработка, разпространение, съхранение или изгаряне на изкопаеми горива. Всички инвестиции, свързани с изкопаеми горива (например, с природен газ или нефт), рискуват да се превърнат в „блокирани активи“<sup>7</sup>.

**19** В член 4, параграф 2, втора алинея се разрешава финансиране на производствени инвестиции в предприятия, различни от МСП, в определени области, когато това е необходимо за изпълнението на териториалните планове за справедлив преход. В този случай в плановете следва да се включва пълен

---

<sup>6</sup> Вж. Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, 30.4.2004 г., стр. 56).

<sup>7</sup> Вж. Обзорен доклад № 1/2017 на ЕСП, „Действия на ЕС в областта на енергетиката и изменението на климата“, точки 211 и 212.

списък на такива предприятия и мотиви защо те трябва да бъдат подкрепени (чл. 7, параграф 2, буква з). ЕСП счита, че на практика финансирането за предприятия, различни от МСП, следва да бъде изключение и да е обвързано с ускоряване на намаляването на емисиите на CO<sub>2</sub>.

### Обхват на подпомагането

- Необходимост от ясни ангажименти в плановете за справедлив преход, свързани с целите на ЕС в областта на климата
- Дейности, водещи до нетно увеличаване на емисиите на парникови газове, следва да бъдат изрично изключени от обхвата

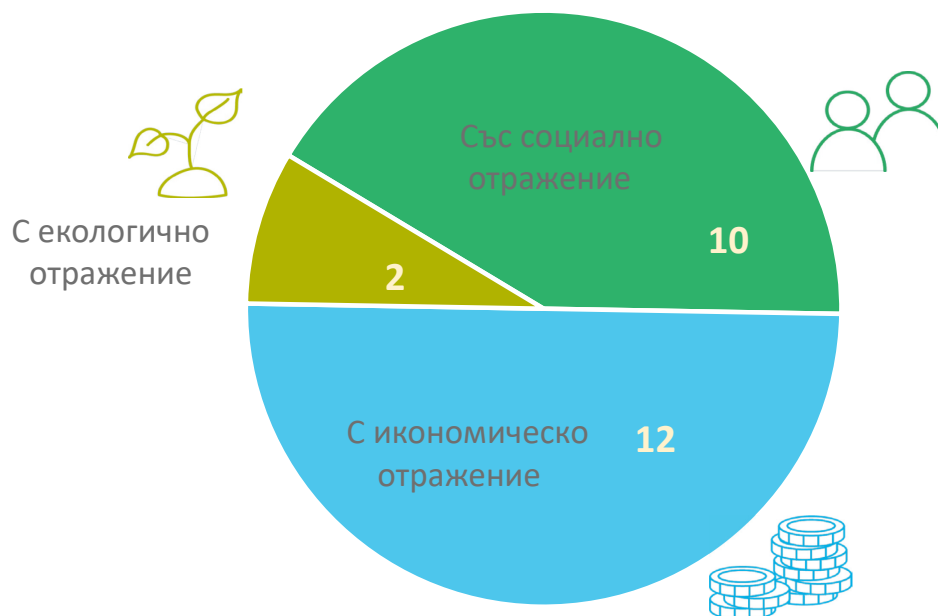
## Рамка на изпълнението

**20** Регламентът за ФСП предлага общи показатели за крайните продукти и за резултатите, съответстващи до голяма степен на общите показатели, предложени за ЕФРР и ЕСФ+. Те ще спомогнат за събирането и анализирането на данните за резултатите<sup>8</sup>.

**21** Както е показано на *фигура 2*, показателите за крайните продукти се отнасят главно до икономическите и социалните, но не до екологичните аспекти от въздействието на прехода към неутрална по отношение на климата икономика. Общите показатели за ФСП не отразяват ясно целта за преход за отдалечаване от секторите с високи въглеродни емисии.

<sup>8</sup> Становище № 6/2018 относно предложението на Комисията от 29 май 2018 г. за Регламент за общоприложимите разпоредби, COM(2018) 375 final, точка 59 и Становище № 2/2020 относно измененото предложение на Комисията от 14 януари 2020 г. относно Регламента за общоприложимите разпоредби, COM(2020) 23 final, точка 9.

**Фигура 2 — Брой показатели за крайни продукти за Фонда за справедлив преход**



RCO 38: Повърхностна площ на възстановената земя, за която се отпуска подкрепа  
RCO 39: Инсталирани системи за мониторинг на замърсяването на атмосферния въздух

Източник: ЕСП, въз основа на приложение III към предложения регламент за ФСП.

**22** В предложението за регламент за ФСП се предвижда възможност за налагане на финансови корекции при неизпълнение на най-малко 65 % от целите, определени за общите показатели. Тъй като финансовите корекции, извършени въз основа на целите за изпълнението, могат да спомогнат за повишаване на отчетността по отношение на постигнатите резултати, ЕСП вече прикани Комисията и законодателите да обмислят изясняване на методологията за оценка на финансовите корекции (напр. оценка на целесъобразността на поставените цели; оценка на целите, които не са постигнати; налагане на финансови корекции)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Становище № 2/2020 относно измененото предложение на Комисията от 14 януари 2020 г. относно Регламента за общоприложимите разпоредби, COM(2020) 23 final, точки 11 и 12.

**23** Въпреки че тези финансови корекции биха въвели елемент на обвързаност с резултатите, стимулът намалява поради допустимото голямо изоставане в изпълнението, което не би довело до корекции, и поради факта, че общите показатели не отразяват ясно целта за преход за отдалечаване от секторите с високи въглеродни емисии. В други области на политиката ЕСП вече отбеляза, че разликата между поставените и изпълнените цели може да бъде значителна, като тя се отразява слабо върху финансирането от ЕС<sup>10</sup>. За предпочитане е да се използва модел за отпускане на средствата, който обвързва разпределянето им с постигането на целите. Такъв подход би могъл да се съчетае с изискване за връщане на средствата, ако ангажиментите, определени в териториалните планове за справедлив преход, не бъдат поддържани за определен период от време.

#### Рамка на изпълнението

- Общите показатели не отразяват ясно прехода за отдалечаване от секторите с високи въглеродни емисии
- Финансови корекции, свързани с постигането на целите — налице е потенциал за повишаване на отчетността за постигнатите резултати, но е за предпочитане да се използва модел за финансиране, при който се обвързва отпускането на средства с постигането на целите

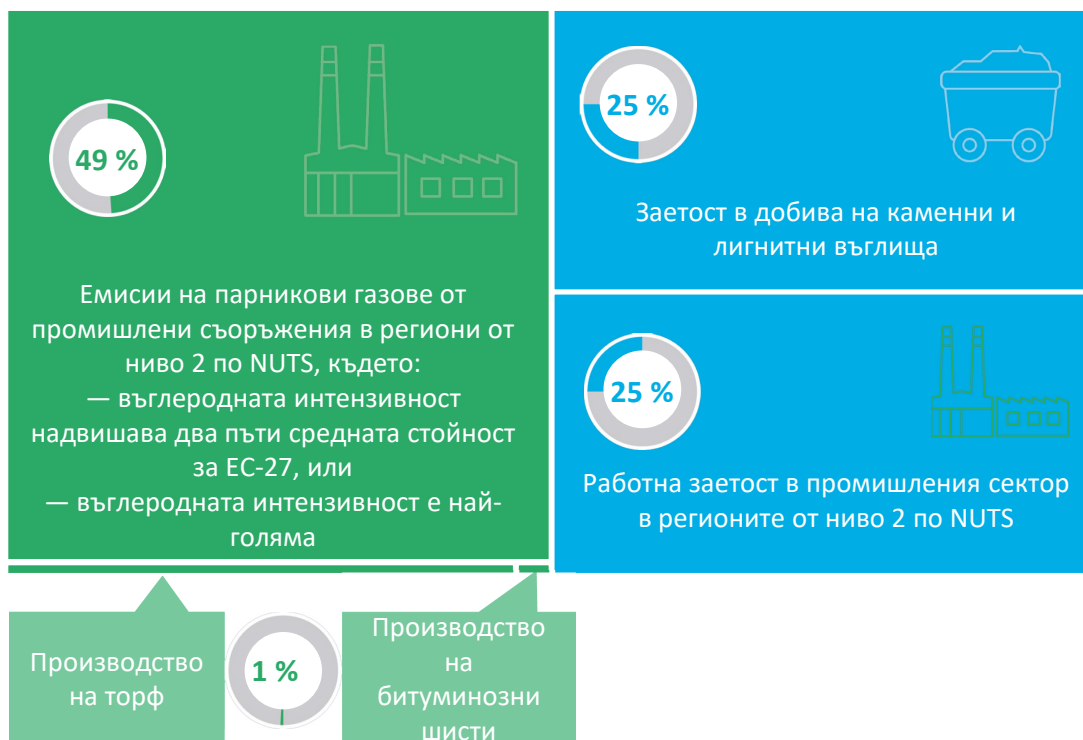
### Метод за разпределяне на средствата

**24** В приложение I към изменения регламент за ФСП е предложен метод за разпределяне на средствата от ФСП посредством финансови пакети за държавите членки, в размер на максимум 8 млрд. евро (по цени от 2018 г.) — вж. [фигура 3](#). Комисията информира ЕСП, че е срещнала затруднения да намери надеждни данни на регионално и териториално равнище, поради което е решила да планира разпределянето въз основа на регионите от ниво 2 по NUTS (класификация на териториалните единици за статистически цели), докато

<sup>10</sup> Становище № 7/2018 относно предложенията на Комисията за регламенти в областта на Общата селскостопанска политика за периода след 2020 г., точка 8.

териториалните планове за справедлив преход се основават на по-детайлно ниво — региони от ниво 3 по NUTS.

### Фигура 3 — Критерии за отпускането на средствата от Фонда за справедлив преход



Източник: ЕСП, въз основа на приложение I от предложения Регламент за ФСП.

**25** При метода на разпределение се разглежда набор от вече съществуващи условия за държавите членки, но обвързването с условия за постигнати резултати е слабо. По тази причина две държави членки със сходни нужди при извършването на преход, изчислени в количествено отношение чрез предложения метод на разпределение, хипотетично биха получили сходно по размер финансиране, въпреки че едната държава членка може да поеме ангажимент — и да извърши успешно — операции за закриването на дейности с високи въглеродни емисии, а другата може просто да ги намали, дори само временно. Предложеният метод за разпределение, макар и насочен към засегнатите райони, предоставя слаби стимули за извършването на основни, значителни структурни промени, необходими за постигане на целите на ЕС в областта на климата.

**Метод за  
разпределяне  
на средствата**

- Липсва обвързване с равнището на амбициозност на целите на държавите членки в областта на климата
- Стимулите за провеждане на значителни структурни реформи са слаби

Настоящото становище беше прието от Европейската сметна палата в Люксембург на заседанието ѝ от 20 юли 2020 г.

*За Сметната палата*



Klaus-Heiner Lehne

*Председател*