



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

## Mišljenje br. 5/2020

(u skladu s člankom 288. stavkom 4. i člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a)

o Komisijinim prijedlozima 2020/0006 (COD)

Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju  
od 14. siječnja 2020. i 28. svibnja 2020.

(COM(2020) 22 final i COM(2020) 460 final)

# Sadržaj

	Odlomak
<b>Uvod</b>	<b>01. – 04.</b>
<b>Opće primjedbe</b>	<b>05. – 09.</b>
<b>Posebne primjedbe</b>	<b>10. – 25.</b>
<b>Financijska sredstva za FPT</b>	<b>10. – 11.</b>
<b>Vremenski okvir za upotrebu financijskih sredstava</b>	<b>12. – 14.</b>
<b>Područje primjene potpore</b>	<b>15. – 19.</b>
<b>Okvir uspješnosti</b>	<b>20. – 23.</b>
<b>Metoda dodjele sredstava</b>	<b>24. – 25.</b>

## Uvod

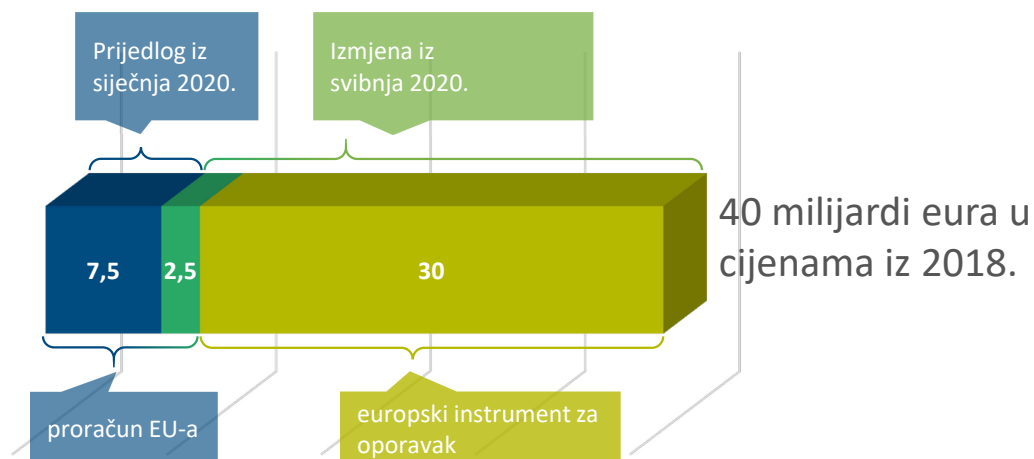
**01.** U prosincu 2019. Komisija je objavila „europski zeleni plan“ (COM(2019) 640 final), čiji je cilj pružiti potporu tranziciji prema preobraženom gospodarstvu EU-a i pružiti odgovor na izazove koje donose klimatske promjene i degradacija okoliša. U siječnju 2020. Komisija je predložila izradu Plana ulaganja za europski zeleni plan, koji bi uključivao mehanizam za pravednu tranziciju.

**02.** Mehanizam za pravednu tranziciju bio bi usmjeren na regije i sektore na koje tranzicija prema zelenom gospodarstvu utječe u najvećoj mjeri. Potpora iz mehanizma mogla bi se upotrebljavati za ublažavanje učinaka tranzicije na društvo, gospodarstvo i okoliš. Njegov središnji element čine teritorijalni planovi za pravednu tranziciju i on se sastoji od triju stupova financiranja.

Mehanizam za pravednu tranziciju: stupovi financiranja		
<b>Fond za pravednu tranziciju (FPT)</b> , koji se primjenjuje u okviru podijeljenog upravljanja	<b>program za pravednu tranziciju</b> čija je svrha potaknuti privatna ulaganja	<b>instrument za kreditiranje u javnom sektoru</b> koji se primjenjuje u suradnji s Europskom investicijskom bankom i podupire sredstvima iz proračuna EU-a

**03.** Prijedlogom Uredbe o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju iz siječnja 2020. (COM(2020) 22 final) predviđeno je da se izdvoje odobrena proračunska sredstva u iznosu od 7,5 milijardi eura u cijenama iz 2018. FPT je nadopuna predloženim fondovima kohezijske politike za višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. uređenima Uredbom o zajedničkim odredbama, uključujući Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond plus (ESF +) i Kohezijski fond (KF). U svibnju 2020., nakon izbijanja pandemije COVID-19, Komisija je izmijenila svoj prijedlog o FPT-u (COM(2020) 460 final) i predložila izdvajanje dodatnih sredstava u iznosu od 32,5 milijardi eura u cijenama iz 2018. (vidjeti [sliku 1.](#)).

**Slika 1. – Financijska sredstva u okviru FPT-a u cijenama iz 2018.  
(u milijardama eura)**



Izvor: Sud, na temelju prijedloga o FPT-u i izmjene tog prijedloga.

**04.** Pravnom osnovom Komisijina izmijenjenog prijedloga propisano je da je savjetovanje s Revizorskim sudom obvezno<sup>1</sup> te su stoga Europski parlament i Vijeće zatražili mišljenje Revizorskog suda. Ovim se mišljenjem ispunjava taj zahtjev za savjetovanje. Ono se odnosi isključivo na prijedloge o FPT-u i njime se nadopunjuju sljedeća mišljenja Suda:

- o mišljenje br. 1/2018 o Komisijinu prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 2. svibnja 2018. o zaštiti proračuna Unije u slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava u državama članicama;
- o mišljenje br. 6/2018 o Komisijinu prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 29. svibnja 2018., COM(2018) 375 final;
- o mišljenje br. 2/2020 o Komisijinu izmijenjenom prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 14. siječnja 2020., COM(2020) 23 final;
- o mišljenje br. 4/2020 o predloženoj Uredbi o instrumentu REACT-EU i Uredbi o zajedničkim odredbama kojom se uređuje upotreba ESI fondova.

Sud u nastavku ove godine namjerava objaviti i mišljenje o instrumentu za kreditiranje u javnom sektoru u okviru mehanizma za pravednu tranziciju.

<sup>1</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 322. stavak 1. točka (a).

## Opće primjedbe

**05.** Kako bi se ostvarila tranzicija EU-a u klimatski neutralno gospodarstvo do 2050., bit će potrebna znatna ulaganja u cijelom EU-u. Potpora EU-a za tu tranziciju trebala bi biti usmjerena na regije na koje će tranzicija utjecati u najvećoj mjeri i u kojima će se tom potporom ostvariti najveći učinak.

**06.** U uvodnim izjavama 6. i 10. prijedloga FPT se povezuje sa zelenim planom, i to kao odgovor na izazove u području klime i okoliša u svrhu potpore tranziciji EU-a u klimatski neutralno gospodarstvo do 2050. Međutim, u člancima prijedloga ne uspostavlja se jasna poveznica s ambicijama EU-a u području klime, primjerice u okviru članaka o posebnom cilju, području primjene potpore, programiranju sredstava u okviru FPT-a ili teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju.

**07.** U okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama (ETS) na industrijska postrojenja za koja se smatra da su izložena znatnom riziku od istjecanja ugljika primjenjuju se posebna pravila. Odstupanjem iz članka 10.c Direktive o sustavu EU ETS<sup>2</sup> dopušta se dodjela besplatnih emisijskih jedinica postojećim elektranama u odabranim državama članicama u prijelaznom razdoblju u svrhu pružanja potpore modernizaciji njihovih sektora proizvodnje električne energije<sup>3</sup>. Člankom 10.d te Direktive uspostavlja se Modernizacijski fond namijenjen modernizaciji energetske sustava, povećanju energetske učinkovitosti i jamčenju pravedne tranzicije u regijama koje ovise o ugljiku do 2030. godine. Za određene aktivnosti potpora se može pružiti i iz FPT-a i iz Modernizacijskog fonda.

**08.** Stoga se prijedlogom predviđaju dodatna financijska sredstva za regije koje su već primile namjenska sredstva za energetske modernizaciju. Sud nije utvrdio da je obavljena sveobuhvatna analiza u pogledu onoga što je postignuto prethodnim financijskim sredstvima EU-a u tim regijama, kao ni u pogledu njihovih preostalih potreba. Važno je da se u planovima za pravednu tranziciju uzme u obzir pitanje koordinacije i komplementarnosti različitih izvora financiranja.

---

<sup>2</sup> Direktiva (EU) 2018/410 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2018. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi poboljšanja troškovno učinkovitih smanjenja emisija i ulaganja za niske emisije ugljika te Odluke (EU) 2015/1814 (SL L 76, 19.3.2018., str. 3.).

<sup>3</sup> Vidjeti izvješće Europske agencije za okoliš br. 14/2018: „Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers”, slika 2.12.

**09.** U prijedlogu su financijska sredstva relativno slabo povezana s uspješnošću te postoji znatan rizik od toga da se izdvajanjem tih financijskih sredstava neće okončati ovisnost određenih regija o aktivnostima s visokim emisijama ugljika. Taj je rizik dodatno naglašen ograničenim vremenskim okvirom provedbe programa: u slučaju da se očekivano smanjenje aktivnosti u sektorima s visokim emisijama ugljika ne ostvari u tom vremenskom okviru, postoji rizik od toga da će se izdvajati dodatna financijska sredstva za financiranje tranzicije.

### Opće primjedbe

- Potrebno je uspostaviti snažniju poveznicu s ciljevima EU-a u području klime i okoliša.
- Nije provedena analiza onoga što je postignuto prethodnim financijskim sredstvima za pravednu tranziciju.
- Financijska sredstva slabo su povezana s uspješnošću.
- Postoji rizik od potrebe za ponovnim financiranjem tranzicije.

## Posebne primjedbe

### Financijska sredstva za FPT

**10.** U osnovi se izmijenjenim prijedlogom o uspostavi FPT-a iznos potpore povećava sa 7,5 milijardi eura na 40 milijardi eura (u cijenama iz 2018.). Komisija kao obrazloženje za povećanje iznosa potpore EU-a navodi posljedice krize uzrokovane pandemijom COVID-19 i razlike u kapacitetima država članica i regijama za nošenje s tim posljedicama.

**11.** Komisija nije provela posebnu procjenu učinka kojom bi potkrijepila izmijenjeni iznos, niti se u tu svrhu savjetovala s dionicima<sup>4</sup>. Komisija je morala u kratkom roku izraditi izmijenjeni prijedlog i procijeniti vjerojatne troškove tranzicije i učinka krize uzrokovane pandemijom COVID-19. Međutim, utemeljenom analizom potreba doprinijelo bi se boljoj raspodjeli financijskih sredstava EU-a i olakšalo utvrđivanje usmjerenih ciljeva i njihovu kvantifikaciju.

#### Financijska sredstva za FPT

- Dostupan je veći iznos potpore za pravednu tranziciju.
- Važno je kvantificirati potrebe za financiranjem, kao i utvrditi usmjerene ciljeve i kvantificirati ih.

### Vremenski okvir za upotrebu financijskih sredstava

**12.** Mogućnost upotrebe financijskih sredstava iz FPT-a ovisi o neometanom donošenju VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., kao i prijedloga Uredbe o zajedničkim odredbama, uključujući Uredbu o uspostavi FPT-a. Bilo kakvim kašnjenjima u donošenju tih prijedloga dodatno bi se skratio vremenski okvir u kojem je moguće iskoristiti sredstva iz FPT-a. Nadalje, programiranje sredstava iz FPT-a temeljit će se na planovima za pravednu tranziciju, koji bi trebali biti usklađeni s nacionalnim energetske i klimatskim planovima. Komisija može odobriti planove za pravednu tranziciju tek nakon donošenja VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. zbog čega procjenjuje

<sup>4</sup> Vidjeti također [sažeti prikaz primjedbi Suda o zakonodavnim prijedlozima Europske komisije za sljedeći \(VFO\) od 14. veljače 2019. i odlomak 9. pregleda br. 2/2020 o izradi zakonodavstva nakon gotovo 20 godina primjene pristupa bolje regulative koji će uskoro biti objavljen.](#)

da će se ti planovi moći upotrijebiti za potkrjepljivanje zahtjeva država članica za financiranje najranije sredinom 2021. godine.

**13.** Predloženom izmijenjenom Uredbom predviđa se da bi se sredstva iz europskog instrumenta za oporavak – 32,8 milijardi eura u tekućim cijenama – trebala rezervirati do 2024. i iskoristiti do 2026. godine.

**14.** Stoga će državama članicama ostati relativno malo vremena za ostvarivanje očekivanih rezultata. Time se povećava rizik od toga da države članice ili ne iskoriste financijska sredstva ili da ih iskoriste bez ostvarivanja potrebne tranzicije.

#### Vremenski okvir za upotrebu financijskih sredstava

- Kašnjenjima u donošenju VFO-a i prijedloga Uredbe o zajedničkim odredbama dodatno bi se smanjilo raspoloživo vrijeme.
- Djelotvorna uporaba financijskih sredstava u predloženom vremenskom okviru bila bi zahtjevan zadatak za države članice.

### Područje primjene potpore

**15.** U skladu s člankom 2. prijedloga FPT bi trebao doprinijeti „[omogućivanju] regijama i ljudima da ublaže socijalne i gospodarske učinke te učinke na okoliš koje ima tranzicija prema klimatski neutralnom gospodarstvu”. Prijedlogom je predviđeno da bi planovi za pravednu tranziciju trebali biti usklađeni s nacionalnim energetske i klimatskim planovima država članica: postizanje cilja FPT-a stoga ovisi o tim planovima<sup>5</sup>. Intervencije u okviru relevantne politike u velikoj bi mjeri ovisile o opcijama koje države članice odaberu u svojim planovima za pravednu tranziciju i o odobrenju tih planova na razini Komisije. Sud smatra da je ključno da planovi za pravednu tranziciju sadržavaju jasne obveze pružanja potpore projektima tranzicije koji su odgovarajuće usklađeni s ciljevima EU-a u području klime.

**16.** Prihvatljive aktivnosti u okviru predloženog FPT-a u prvom su redu usmjerene na ciljeve u području društva i gospodarstva, dok su na ciljeve u području okoliša usmjerene u manjoj mjeri: prijedlogom su predviđena ulaganja u regeneraciju i dekontaminaciju lokacija, prenamjenu zemljišta i projekte za prenamjenu (članak 4.

<sup>5</sup> Mišljenje br. 2/2020 o Komisijinu izmijenjenom prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 14. siječnja 2020., COM(2020) 23 final, odlomak 7.



stavak 2. točka (f)). U skladu s načelom „onečišćivač plaća”<sup>6</sup> troškove kao što su oni nastali prenamjenom zemljišta i dekontaminacijom u pravilu bi trebao snositi onaj tko ih je prouzročio.

**17.** U skladu s uvodnom izjavom 10. prijedloga u planove za pravednu tranziciju trebalo bi uključiti samo održive aktivnosti čiji je cilj aktivno doprinijeti klimatski neutralnom i kružnom gospodarstvu te bi samo takve aktivnosti trebale biti prihvatljive za financiranje, u skladu s nacionalnim energetske i klimatskim planovima. Kako bi se zajamčila usklađenost s ciljevima EU-a u području klime, bilo bi korisno da se aktivnosti koje vode do neto povećanja emisija stakleničkih plinova izričito isključe iz područja primjene potpore u Uredbi.

**18.** Prihvatljive aktivnosti trebale bi biti u skladu s načelom „nenanošenja štete” kako bi se izbjegle neželjene nepovoljne posljedice, posebice u pogledu klimatskih promjena. Člankom 5. točkom (d) ulaganja povezana s proizvodnjom, preradom, distribucijom, skladištenjem ili izgaranjem fosilnih goriva izričito se isključuju iz potpore iz FPT-a. Sva ulaganja u fosilna goriva (na primjer, u prirodni plin ili naftu) sa sobom nose rizik od toga da postanu „neupotrebljiva imovina”<sup>7</sup>.

**19.** Člankom 4. stavkom 2. drugim podstavkom dopušta se financiranje produktivnih ulaganja u poduzeća koja nisu MSP-ovi u određenim područjima u kojima su takva ulaganja „nužna za provedbu teritorijalnog plana za pravednu tranziciju”. U tim bi slučajevima planovi trebali sadržavati iscrpan popis takvih poduzeća i obrazloženje potrebe da im se pruži potpora (članak 7. stavak 2. točka (h)). Sud smatra da bi u praksi izdvajanje financijskih sredstava za poduzeća koja nisu MSP-ovi trebalo biti iznimka i da bi ga trebalo povezati s ubrzavanjem smanjenja emisija CO<sub>2</sub>.

### Područje primjene potpore

- U planove za pravednu tranziciju potrebno je uključiti jasnu obvezu postizanja ciljeva EU-a u području klime.
- Aktivnosti koje vode do neto povećanja emisija stakleničkih plinova trebalo bi izričito isključiti iz područja primjene.

<sup>6</sup> Vidjeti Direktivu 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (SL L 143, 30.4.2004., str. 56.).

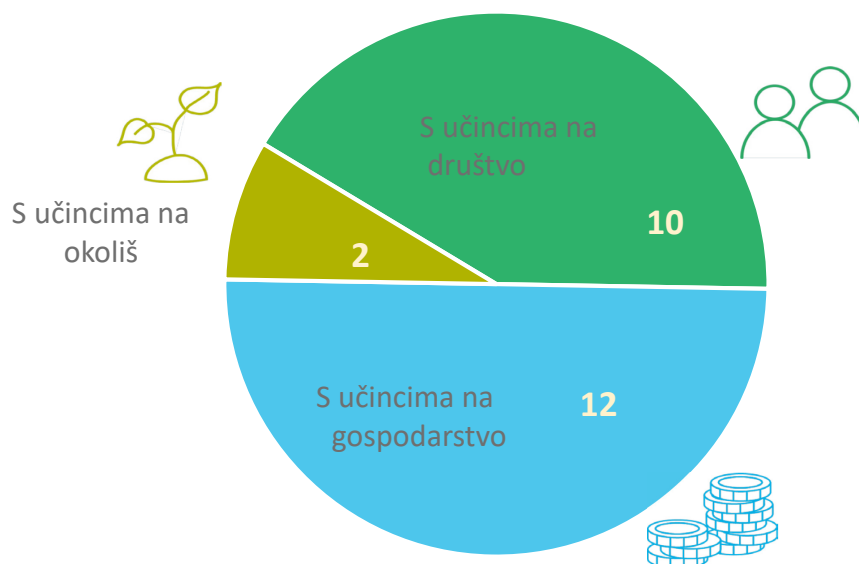
<sup>7</sup> Vidjeti pregled br. 1/2017: „Mjere EU-a u području energije i klimatskih promjena” (panoramski pregled), odlomci 211. i 212.

## Okvir uspješnosti

**20.** Uredbom o FPT-u predlažu se zajednički pokazatelji ostvarenja i rezultata koji su u velikoj mjeri usklađeni sa zajedničkim pokazateljima predloženima za EFRR i ESF +. Time će se poduprijeti objedinjavanje i analiza podataka o uspješnosti<sup>8</sup>.

**21.** Kao što je prikazano na *slici 2.*, pokazatelji ostvarenja uglavnom se odnose na učinke koje tranzicija prema klimatski neutralnom gospodarstvu ima na gospodarstvo i društvo, a ne na okoliš. Zajedničkim pokazateljima za FPT nije jasno obuhvaćen cilj tranzicije iz sektora s visokim emisijama ugljika u sektore u kojima su te emisije manje.

**Slika 2. – Broj pokazatelja ostvarenja za FPT**



RCO 38: Površina obnovljenog zemljišta s primljenom potporom  
RCO 39: Postavljeni sustavi za praćenje onečišćenja zraka

Izvor: Sud, na temelju Priloga III. predložene Uredbe o FPT-u.

**22.** Prijedlogom Uredbe o FPT-u dopuštaju se financijski ispravci u slučaju da se ne postigne najmanje 65 % ciljnih vrijednosti utvrđenih za zajedničke pokazatelje. S obzirom na to da financijski ispravci koji se temelje na ciljnim vrijednostima uspješnosti imaju potencijala za povećanje odgovornosti za postizanje rezultata, Sud je prethodno pozvao Komisiju i zakonodavce da razmotre pojašnjavanje metodologije za procjenu

<sup>8</sup> Mišljenje br. 6/2018 o Komisijinu prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 29. svibnja 2018., COM(2018) 375 final, odlomak 59. i mišljenje br. 2/2020 o Komisijinu izmijenjenom prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 14. siječnja 2020., COM(2020) 23 final, odlomak 9.

financijskih ispravaka (npr. procjenu utemeljenosti postavljenih ciljnih vrijednosti, prosuđivanje njihova nedosezanja i primjenu financijskih ispravaka)<sup>9</sup>.

**23.** Iako bi se tim financijskim ispravicima uveo element uvjetovanja uspješnošću, poticaj bi se smanjio time što veliki manjak uspješnosti ne bi doveo ni do kakvog ispravka, kao i činjenicom da zajedničkim pokazateljima nije jasno obuhvaćen cilj tranzicije iz sektora s visokim emisijama ugljika u sektore u kojima su te emisije manje. Sud je već prethodno u okviru drugih područja politika utvrdio da znatan zaostatak u doseganju ciljnih vrijednosti ne bi imao velik utjecaj na iznos financiranja sredstvima EU-a<sup>10</sup>. Stoga bi bilo poželjno primjenjivati model provedbe kojim se isplata sredstava povezuje s postizanjem ciljeva. Takav pristup mogao bi se kombinirati sa zahtjevom da se sredstva moraju vratiti ako se obveze utvrđene u teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju ne nastave primjenjivati nakon određenog razdoblja.

### Okvir uspješnosti

- Zajedničkim pokazateljima nije jasno obuhvaćena tranzicija iz sektora s visokim emisijama ugljika u sektore u kojima su te emisije manje.
- Financijski ispravci povezani s doseganjem ciljnih vrijednosti imaju potencijala za povećanje odgovornosti za postizanje rezultata, ali bilo bi poželjno primjenjivati model provedbe kojim se isplata sredstava povezuje s postizanjem ciljeva.

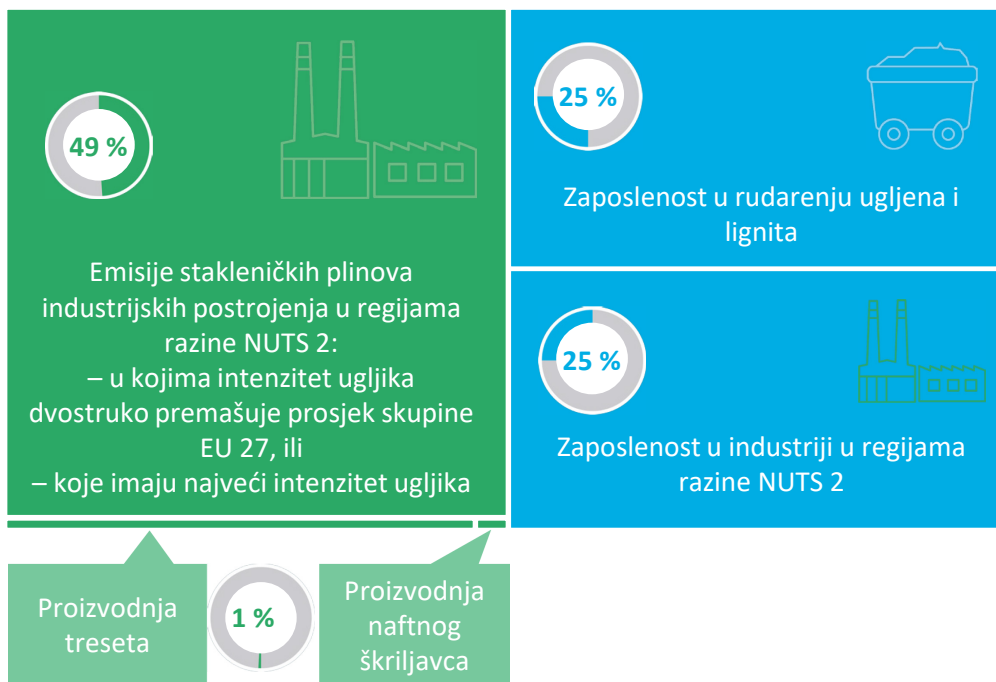
## Metoda dodjele sredstava

**24.** U Prilogu I. izmijenjene Uredbe o FPT-u predlaže se metoda dodjele sredstava iz FPT-a u obliku financijskih omotnica za države članice, pri čemu je najveći mogući iznos 8 milijardi eura (u cijenama iz 2018.) – vidjeti [sliku 3](#). Komisija je obavijestila Sud da se suočava s poteškoćama u utvrđivanju toga koji su podatci na regionalnoj i teritorijalnoj razini pouzdani te je stoga odlučila utemeljiti dodjelu na regijama razine NUTS 2, dok se teritorijalni planovi za pravednu tranziciju temelje na detaljnijoj razini, tj. na regijama razine NUTS 3.

<sup>9</sup> Mišljenje br. 2/2020 o Komisijinu izmijenjenom prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 14. siječnja 2020., COM(2020) 23 final, odlomci 11. i 12.

<sup>10</sup> Mišljenje br. 7/2018 o prijedlozima Komisije o uredbama koje se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku za razdoblje nakon 2020., odlomak 8.

**Slika 3. – Kriteriji za dodjelu financijskih sredstava iz FPT-a**



Izvor: Sud, na temelju Priloga I. predložene Uredbe o FPT-u.

**25.** Metodom dodjele obuhvaćen je skup postojećih uvjeta za države članice, ali uvjetovanje uspješnošću nije dostatno. Stoga bi dvije države članice za koje bi se predloženom metodom dodjele kvantificirale slične potrebe u teoriji primile sličnu razinu financiranja iako bi se jedna država članica mogla obvezati na to da će obustaviti operacije s visokim emisijama ugljika i to uspješno učiniti, dok bi druga mogla samo smanjiti takve operacije, čak i samo privremeno. Iako je predložena metoda dodjele sredstava usmjerena na regije na koje bi tranzicija utjecala u najvećoj mjeri, njome se pružaju slabi poticaji za temeljite i opsežne strukturne promjene koje su potrebne kako bi se ostvarili ciljevi EU-a u području klime.

<p><b>Metoda dodjele sredstava</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne postoji poveznica s razinom ambicioznosti država članica u području klime.</li> <li>• Pružaju se slabi poticaji za znatne strukture promjene.</li> </ul>
--	--

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourggu  
20. srpnja 2020.

*Za Revizorski sud*

Handwritten signature of Klaus-Heiner Lehne in black ink, consisting of stylized initials 'K-H' followed by 'Lehne'.

Klaus-Heiner Lehne  
*predsjednik*