



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

## Mnenje št. 5/2020

(v skladu s členoma 288(4) in 322(1)(a) PDEU)

o predlogih Komisije 2020/0006 (COD)

z dne 14. januarja 2020 in 28. maja 2020 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta  
o ustanovitvi Sklada za pravični prehod

(COM(2020) 22 final in COM(2020) 460 final)

# Vsebina

	Odstavek
<b>Uvod</b>	01–04
<b>Splošne pripombe</b>	05–09
<b>Specifične pripombe</b>	10–25
<b>Sredstva za Sklad za pravični prehod</b>	10–11
<b>Časovni okvir za porabo finančnih sredstev</b>	12–14
<b>Področje uporabe podpore</b>	15–19
<b>Okvir smotrnosti poslovanja</b>	20–23
<b>Metoda dodeljevanja</b>	24–25

## Uvod

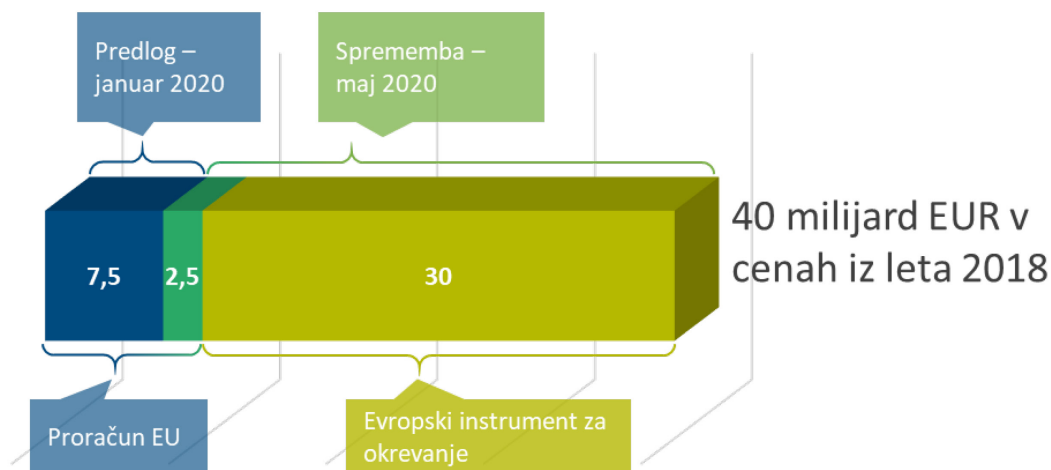
**01** Komisija je decembra 2019 objavila sporočilo o evropskem zelenem dogovoru (COM(2019) 640 final), katerega cilj je podpreti prehod na preobraženo gospodarstvo EU in se odzvati na izzive, ki jih prinašajo podnebne spremembe in degradacija okolja. Januarja 2020 je Komisija predlagala vzpostavitev naložbenega načrta za evropski zeleni dogovor, ki je vključeval mehanizem za pravični prehod.

**02** Mehanizem za pravični prehod bi bil usmerjen v regije in sektorje, na katere prehod na zeleno gospodarstvo najbolj vpliva. Ta podpora bi bila na voljo za obravnavanje socialnih, gospodarskih in okoljskih učinkov prehoda. Mehanizem je osredotočen na območne načrte za pravični prehod in ima tri stebre financiranja.

Mehanizem za pravični prehod: stebri financiranja		
<b>Sklad za pravični prehod</b> , za katerega se uporablja deljeno upravljanje	<b>program za pravični prehod</b> za pritegnitev zasebnih naložb	<b>instrument za posojila v javnem sektorju</b> z Evropsko investicijsko banko, ki se krije iz proračuna EU

**03** Januarja 2020 je bilo v predlogu za uredbo o ustanovitvi Sklada za pravični prehod (COM(2020) 22 final) predvidenih 7,5 milijarde EUR v cenah iz leta 2018 iz proračunskih sredstev. S tem skladom se dopolnjujejo predlagani skladi kohezijske politike za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027, zajeti v uredbo o skupnih določbah, vključno z Evropskim skladom za regionalni razvoj (v nadaljnjem besedilu: ESRR), Evropskim socialnim skladom plus (v nadaljnjem besedilu: ESS+) in Kohezijskim skladom. Komisija je maja 2020 po izbruhu COVID-19 spremenila svoj predlog o Skladu za pravični prehod (COM(2020) 460 final), v katerem je predlagala dodatno porabo v višini 32,5 milijarde EUR v cenah iz leta 2018 (glej *slika 1*).

## Slika 1 – Sredstva Sklada za pravični prehod – v milijardah EUR, v cenah iz leta 2018



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi predloga o ustanovitvi Sklada za pravični prehod in spremembe tega predloga

**04** Zaradi pravne podlage spremenjenega predloga Komisije je potrebno posvetovanje z Evropskim računskim sodiščem<sup>1</sup> (v nadaljnjem besedilu: Sodišče), Evropski parlament in Svet pa sta Sodišče zaprosila za mnenje. To mnenje izpolnjuje zahtevo po posvetovanju. To mnenje je omejeno na predloga o ustanovitvi Sklada za pravični prehod in dopolnjuje spodaj navedena mnenja Sodišča:

- Mnenje št. 1/2018 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. maja 2018 o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah,
- Mnenje št. 6/2018 o predlogu Komisije z dne 29. maja 2018 za uredbo skupnih določbah, COM(2018) 375 final,
- Mnenje št. 2/2020 o spremenjenem predlogu Komisije z dne 14. januarja 2020 za uredbo o skupnih določbah, COM(2020) 23 final,
- Mnenje št. 4/2020 o predlagani uredbi REACT-EU in uredbi o skupnih določbah, ki veljajo za sklade ESI.

Sodišče želi kasneje leta 2020 objaviti mnenje o instrumentu za posojila v javnem sektorju v okviru mehanizma za pravični prehod.

<sup>1</sup> Člen 322(1)(a) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

## Splošne pripombe

**05** Po vsej EU bodo potrebne znatne naložbe, da se do leta 2050 doseže prehod EU na podnebno nevtravno gospodarstvo. Podpora EU za ta prehod bi morala biti usmerjena v regije, na katere bo to najbolj vplivalo v katerih bo imela podpora največji učinek.

**06** V uvodnih izjavah 6 in 10 predloga je Sklad za pravični prehod povezan z zelenim dogovorom kot odzivom na podnebne in okoljske izzive, da bi se podprl prehod EU na podnebno nevtravno gospodarstvo do leta 2050. Vendar v členih predloga ni vzpostavljena jasna povezava s podnebnimi cilji EU, na primer v specifičnih ciljih, področju uporabe podpore, načrtovanju sredstev Sklada za pravični prehod ali območnih načrtih za pravični prehod.

**07** V okviru sistema EU za trgovanje z emisijami dobijo industrijski obrati, za katere šteje, da pri njih obstaja veliko tveganje selitve virov CO<sub>2</sub>, posebno obravnavo. V skladu z odstopanjem iz člena 10c direktive o sistemu EU za trgovanje z emisijami<sup>2</sup> se zagotavljajo brezplačne pravice za obstoječe elektrarne v izbranih državah članicah v prehodnem obdobju, da bi se podprla modernizacija sektorjev proizvodnje električne energije v teh državah<sup>3</sup>. S členom 10d te direktive se vzpostavlja sklad za modernizacijo, namenjen modernizaciji energijskih sistemov, izboljšanju energijske učinkovitosti in zagotavljanju pravičnega prehoda za regije, ki so odvisne od ogljika, do leta 2030. Nekatere dejavnosti se lahko podprejo tako iz Sklada za pravični prehod kot tudi iz sklada za modernizacijo.

**08** S predlogom se tako zagotavljajo dodatna sredstva za regije, ki so že prejele namenska sredstva za modernizacijo na področju energije. Sodišče ni našlo celovite analize tega, kaj je bilo v teh regijah v preteklosti doseženo s sredstvi EU, niti o njihovih preostalih potrebah. Pomembno je, da se v načrtih za pravični prehod obravnava vprašanje usklajevanja in dopolnjevanja različnih virov financiranja.

**09** V predlogu je povezava med smotrnostjo in financiranjem razmeroma šibka, obstaja pa tudi znatno tveganje, da se z uporabo teh sredstev ne bo odpravila močna

---

<sup>2</sup> Direktiva (EU) 2018/410 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2018 o spremembi Direktive 2003/87/ES za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb ter Sklepa (EU) 2015/1814 (UL L 76, 19.3.2018, str. 3).

<sup>3</sup> Glej Poročilo Evropske agencije za okolje št. 14/2018: *Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers*, slika 2.12.

odvisnost nekaterih regij od ogljično intenzivnih dejavnosti. To tveganje je še večje zaradi omejenega časovnega okvira programa: če pričakovano zmanjšanje zaposlenosti v ogljično intenzivnih sektorjih v tem obdobju ne bo doseženo, obstaja tveganje, da bo za financiranje prehoda dodeljena dodatna poraba.

### **Splošne pripombe:**

- potreba po močnejši povezavi s podnebnimi in okoljskimi cilji EU,
- ni analize tega, kaj je bilo v preteklosti doseženo s sredstvi za pravični prehod,
- šibka povezava med smotnostjo in financiranjem,
- tveganje, da bo treba prehod financirati znova.

## Specifične pripombe

### Sredstva za Sklad za pravični prehod

**10** S spremenjenim predlogom o vzpostavitvi Sklada za pravični prehod se podpora v bistvu povečuje s 7,5 milijarde EUR na 40 milijard EUR (v cenah iz leta 2018). Komisija je povečano podporo EU utemeljila na podlagi učinkov krize COVID-19 in razlik v nacionalnih in regionalnih zmogljivostih za obravnavo teh učinkov.

**11** Komisija za utemeljitev spremenjenega zneska ni izvedla posebne ocene učinka ali posvetovanja z deležniki<sup>4</sup>. Spremenjeni predlog ter oceno verjetnih stroškov prehoda in učinka krize zaradi COVID-19 je morala pripraviti v kratkem roku. Vendar bi se z dobro analizo potreb omogočilo boljše dodeljevanje finančnih sredstev EU, poleg tega pa bi se lahko usmerjali v zastavljene cilje, ki bi jih bilo mogoče količinsko opredeliti.

#### Sredstva za Sklad za pravični prehod

- na razpolago je dana večja podpora za pravični prehod,
- pomembno je, da se potrebe po financiranju količinsko opredelijo, da se lahko viri usmerijo v zastavljene cilje, ki jih je mogoče količinsko opredeliti.

### Časovni okvir za porabo finančnih sredstev

**12** Uporaba sredstev Sklada za pravični prehod je odvisna od nemotenega sprejetja večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, pa tudi od sprejetja predlogov za uredbo o skupnih določbah, vključno z uredbo o Skladu za pravični prehod. Morebitne zamude pri sprejemanju teh predlogov bodo dodatno skrajšale čas, ki je na voljo za porabo sredstev Sklada za pravični prehod. Poleg tega bo načrtovanje programov Sklada za pravični prehod temeljilo na načrtih za pravični prehod, ki bi morali biti skladni z nacionalnimi energetskimi in podnebnimi načrti. Komisija lahko načrte za pravični prehod odobri šele po sprejetju večletnega finančnega okvira za obdobje

<sup>4</sup> Glej tudi [Povzetek pripomb Evropskega računskega sodišča o zakonodajnih predlogih Komisije za naslednji večletni finančni okvir](#) z dne 14. februarja 2019 in odstavek 9 pregleda Sodišča št. 2/2020 z naslovom Priprava zakonodaje v Evropski uniji po skoraj 20 letih boljše pravnega urejanja, ki bo kmalu objavljen.

2021–2027, zato ocenjuje, da se bodo s temi načrti zahtevki držav članic za financiranje lahko podprli v najboljšem primeru šele sredi leta 2021.

**13** V predlagani spremenjeni uredbi je določeno, da je treba za sredstva iz evropskega instrumenta za okrevanje – 32,8 milijarde EUR v tekočih cenah – obveznosti prevzeti do leta 2024 in jih porabiti do leta 2026.

**14** Zato imajo države članice razmeroma malo časa za doseg pričakovanih rezultatov. S tem pa se povečuje tveganje, da sredstev ne bodo porabile ali pa jih bodo porabile, ne da bi dosegle potreben prehod.

#### Časovni okvir za porabo finančnih sredstev:

- zaradi zamud pri sprejetju večletnega finančnega okvira in predloga za uredbo o skupnih določbah bo prišlo do dodatnega skrajšanja razpoložljivega časa,
- uspešna poraba finančnih sredstev v predlaganem časovnem okviru bo za države članice izziv.

### Področje uporabe podpore

**15** V skladu s členom 2 predloga naj bi Sklad za pravični prehod prispeval k enotnemu specifičnemu cilju „glede omogočanja regijam in ljudem, da obravnavajo socialne, gospodarske in okoljske učinke prehoda na podnebno nevtrarno gospodarstvo“. V skladu s predlogom morajo biti načrti za pravični prehod skladni z nacionalnimi energetske in podnebnimi načrti držav članic: doseganje ciljev Sklada za pravični prehod je zato odvisno od njih<sup>5</sup>. Intervencije politike bi bile zelo odvisne od odločitev držav članic v njihovih načrtih za pravični prehod in tega, da Komisija te načrte odobri. Po mnenju Sodišča je bistveno, da načrti za pravični prehod vključujejo jasne zaveze za podporo projektov za prehod, ki so dobro usklajene s podnebnimi cilji EU.

**16** Z upravičenimi dejavnostmi v skladu s predlogom o ustanovitvi Sklada za pravični prehod se obravnavajo predvsem socialni in gospodarski cilji, nekoliko manj pa okoljski: v predlogu so določbe o naložbah v obnovo in dekontaminacijo območij, sanacijo tal za rabo in projekte za spremembo namena (člen 4(2)(f)). V skladu z

<sup>5</sup> Odstavek 7 Mnenja št. 2/2020 o spremenjenem predlogu Komisije z dne 14. januarja 2020 za uredbo o skupnih določbah, COM(2020) 23 final.



načelom onesnaževalec plača<sup>6</sup> bi moral stroške sanacije tal za rabo ali dekontaminacije kriti povzročitelj.

**17** Na podlagi uvodne izjave 10 predloga naj bi se v načrte za pravični prehod vključile samo trajnostne dejavnosti, katerih cilj je dejavno prispevati k prehodu na podnebno nevtralnno in krožno gospodarstvo, ki naj bi bile tudi edine upravičene do financiranja, v skladu z nacionalnimi energetske in podnebnimi načrti. Za zagotovitev skladnosti s podnebnimi cilji EU bi bilo koristno, če bi se z uredbo iz področja uporabe podpore izrecno izključile dejavnosti, ki povzročajo neto povečanje emisij toplogrednih plinov.

**18** Pri upravičenih dejavnostih bi bilo treba upoštevati načelo nepovzročanja škode, da bi se preprečile nenamerne negativne posledice, zlasti v zvezi s podnebnimi spremembami. V členu 5(d) predloga so iz podpore Sklada za pravični prehod izrecno izključene naložbe, povezane s proizvodnjo, predelavo, distribucijo, skladiščenjem ali zgorevanjem fosilnih goriv. Pri morebitnih naložbah v fosilna goriva (na primer zemeljski plin ali nafto) obstaja tveganje, da bi postale „nasedle naložbe“<sup>7</sup>.

**19** V drugem pododstavku člena 4(2) je dovoljeno financiranje produktivnih naložb v podjetja, ki niso MSP, na nekaterih območjih, „če so potrebne za izvajanje območnega načrta za pravični prehod“. Če je tako, je treba v načrte vključiti izčrpen seznam teh podjetij in utemeljitev potrebe po taki podpori (člen 7(2)(h)). Po mnenju Sodišča bi moralo biti financiranje za podjetja, ki niso MSP, izjemno in povezano s pospeševanjem zmanjševanja emisij CO<sub>2</sub>.

### Področje uporabe podpore:

- potreba po jasnih zavezah podnebnim ciljem EU v načrtih za pravični prehod,
- dejavnosti, ki povzročajo neto povečanje emisij toplogrednih plinov, je treba izrecno izključiti iz področja uporabe.

<sup>6</sup> Glej Direktivo 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL L 143, 30.4.2004, str. 56).

<sup>7</sup> Glej odstavka 211 in 212 Pregleda št. 1/2017:Ukrepanje EU na področju energetike in podnebnih sprememb (Panoramski pregled).

## Okvir smotrnosti poslovanja

**20** V uredbi o ustanovitvi Sklada za pravični prehod so predlagani skupni kazalniki izložkov in rezultatov, ki so večinoma usklajeni s skupnimi kazalniki, predlaganimi za ESRR in ESS+. S tem se bosta podprli združitev in analiza podatkov o smotrnosti<sup>8</sup>.

**21** Kot je prikazano na *sliki 2*, so kazalniki izložkov večinoma povezani z gospodarskimi in socialnimi učinki prehoda na podnebno nevtrarno gospodarstvo, in ne na okoljske učinke. V skupne kazalnike Sklada za pravični prehod ni jasno vključen cilj prehoda iz ogljično intenzivnih sektorjev.

**Slika 2 – Število kazalnikov izložkov za Sklad za pravični prehod**



RCO 38: podprta površina saniranih zemljišč  
RCO 39: nameščeni sistemi za spremljanje onesnaženosti zraka

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Priloge III k predlagani uredbi o ustanovitvi Sklada za pravični prehod

**22** V skladu s predlogom uredbe o ustanovitvi Sklada za pravični prehod so dovoljeni finančni popravki, če ni bilo doseženih vsaj 65 % ciljev, določenih za skupne kazalnike. Ker se lahko s finančnimi popravki na podlagi ciljev smotrnosti okrepi odgovornost za doseganje rezultatov, je Sodišče Komisijo in zakonodajalca predhodno pozvalo, naj

<sup>8</sup> Odstavek 59 Mnenja št. 6/2018 o predlogu Komisije z dne 29. maja 2018 za uredbo o skupnih določbah, COM(2018) 375 final in odstavek 9 Mnenja št. 2/2020 o spremenjenem predlogu Komisije z dne 14. januarja 2020 za uredbo o skupnih določbah, COM(2020) 23 final.

razmislijo o tem, da bi pojasnili metodologijo za ocenjevanje finančnih popravkov (npr. ocenjevanje razumnosti določenih ciljnih vrednosti, presojanje nezadostnega doseganja ciljnih vrednosti in uporaba finančnih popravkov)<sup>9</sup>.

**23** Čeprav bi se s temi finančnimi popravki uvedel element pogojenosti z doseganjem smotrnosti, je učinek spodbude manjši zaradi obsežnega nedoseganja smotrnosti, zaradi katerega ne bi bil uporabljen noben popravek, in zato, ker v skupne kazalnike ni jasno zajet cilj prehoda iz ogljično intenzivnih sektorjev. Sodišče je v preteklosti na drugih področjih ugotovilo, da tudi če ciljne vrednosti še zdaleč ne bi bile dosežene, to ne bi imelo velikega vpliva na financiranje EU<sup>10</sup>. Bolje bi bilo uporabiti model izvajanja, pri katerem bi bilo izplačevanje finančnih sredstev povezano z doseganjem ciljev. Tak pristop bi se lahko kombiniral z zahtevo, da je treba finančna sredstva vrniti, če se zaveze, določene v območnih načrtih za pravični prehod, ne ohranijo do konca specifičnega obdobja.

### Okvir smotrnosti poslovanja:

- v skupne kazalnike ni jasno vključen prehod iz ogljično intenzivnih sektorjev,
- finančni popravki, povezani z doseganjem ciljev: potencial za krepitev odgovornosti za doseganje rezultatov, vendar bi bilo bolje uporabiti model izvajanja, pri katerem bi bilo izplačevanje finančnih sredstev povezano z doseganjem ciljev.

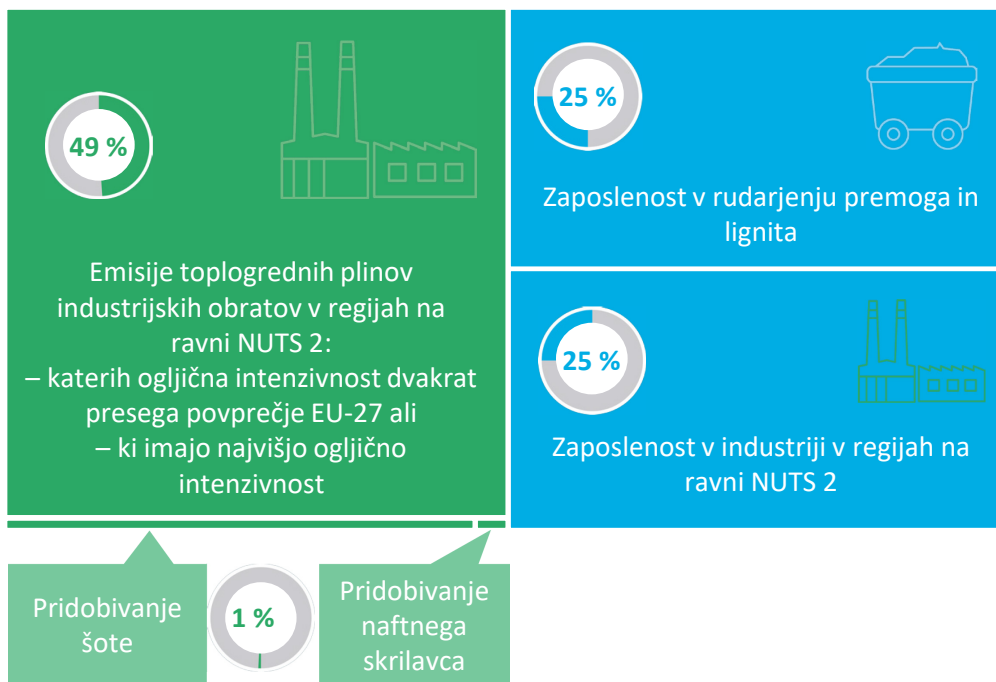
## Metoda dodeljevanja

**24** V Prilogi I k spremenjeni uredbi o ustanovitvi Sklada za pravični prehod je predlagana metoda za dodeljevanje finančnih sredstev Sklada za pravični prehod za posamezne države članice, ki so omejena na 8 milijard EUR (v cenah iz leta 2018) – glej [sliko 3](#). Komisija je Sodišče obvestila, da se srečuje z izzivom ugotavljanja tega, kateri podatki, razpoložljivi na regionalni in območni ravni, so zanesljivi, zato se je odločila, da bo dodeljevanje temeljilo na regijah na ravni NUTS 2, medtem ko območni načrti za pravični prehod temeljijo na bolj razčlenjeni ravni – regijah na ravni NUTS 3.

<sup>9</sup> Odstavka 11 in 12 Mnenja št. 2/2020 o spremenjenem predlogu Komisije z dne 14. januarja 2020 za uredbo o skupnih določbah, COM(2020) 23 final.

<sup>10</sup> Odstavek 8 Mnenja št. 7/2018 o predlogih Komisije za uredbe v zvezi s skupno kmetijsko politiko za obdobje po letu 2020.

### Slika 3 – Merila za dodeljevanje sredstev Sklada za pravični prehod



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Priloge I k predlagani uredbi o ustanovitvi Sklada za pravični prehod

**25** Pri metodi dodeljevanja se upošteva sklop že obstoječih pogojev za države članice, vendar je pogojenost z doseganjem smotrnosti šibka. Tako bi državi članici s podobnimi potrebami v zvezi s preходом, kot so količinsko opredeljene v predlagani metodi dodeljevanja, hipotetično prejeli podobno raven financiranja, čeprav bi se ena država članica lahko zavezala h končanju ogljično intenzivnih dejavnosti in to zavezo tudi uresničila, druga pa bi te dejavnosti samo zmanjšala, morda zgolj začasno. Predlagana metoda dodeljevanja sredstev je sicer usmerjena v regije, na katere bo prehod najbolj vplival, vendar se z njo zagotavljajo le šibke spodbude za temeljito, pomembno in strukturno spremembo, ki je potrebna za doseg podnebnih ciljev EU.

#### Metoda dodeljevanja:

- ni povezave z ravni podnebnih ciljev držav članic,
- šibke spodbude za pomembno strukturno spremembo.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgju na zasedanju 20. julija 2020.

*Za Evropsko računsko sodišče*

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

Klaus-Heiner Lehne

*Predsednik*