



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

BG

Становище 08/2022

(съгласно член 322, параграф 1 отДФЕС)

относно предложението
за Регламент на
Европейския парламент и
на Съвета за създаване на
Социален фонд за
климата, преразгледано
от Съвета
[междуинституционално
досие 2021/0206 (COD) от
30 юни 2022 г., 10775 2022]

Съдържание

	Точки
Въведение	01—04
Общи бележки	05—09
Конкретни коментари	10—32
Социални планове във връзка с климата	10—14
Допустимо финансиране	15—19
Финансиране на Фонда	20—24
Рамка за контрол и изпълнение	25—32
Заклучителни бележки	33—36

Въведение

01 На 14 юли 2021 г. Комисията публикува предложение за създаване на Социален фонд за климата¹ като част от [пакета „Подготвени за цел 55“](#), създаден в подкрепа на целта за намаляване на емисиите на парникови газове в ЕС с най-малко 55 % до 2030 г. спрямо равнището от 1990 г., съгласно договореното в [законодателството на ЕС в областта на климата](#)².

02 Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ)³ определя цена на въглеродните емисии, като поставя горна граница за емисиите от някои икономически сектори, която се намалява всяка година. В изменението на СТЕ на ЕС, включено и в [пакета „Подготвени за цел 55“](#), Комисията предлага да се създаде отделна СТЕ за автомобилния транспорт и сградите⁴, което би довело до очаквано увеличение на разходите за отопление и транспорт. За да се преодолее социалното въздействие на новата СТЕ, Социалният фонд за климата („Фондът“) ще предоставя финансова подкрепа на засегнатите уязвими домакинства, микропредприятия и потребители на транспортни услуги. На [фигура 1](#) са показани основните характеристики на Фонда, който за периода 2027—2032 г. ще предостави средства в размер до 59 млрд. евро.

03 Предложението на Комисията е въз основа на член 91, параграф 1, буква г), член 192, параграф 1 и член 194, параграф 1, буква в) от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#) (ДФЕС). На 28 юни 2022 г. Съветът реши да добави член 322 от ДФЕС към правното основание, тъй като измененото предложение на Съвета включва дерогация от член 22, параграф 2 от Финансовия

¹ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Социален фонд за климата ([COM\(2021\) 568 final](#)).

² [Регламент \(ЕС\) 2021/1119](#) на Европейския парламент и на Съвета от 30 юни 2021 г. за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата.

³ [Директива 2003/87/ЕО](#) за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността.

⁴ Предложение за изменение на Директива 2003/87/ЕО за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността, Решение (ЕС) 2015/1814 относно създаването и функционирането на резерв за стабилност на пазара за схемата на Съюза за търговия с емисии на парникови газове и Регламент (ЕС) 2015/757 ([COM\(2021\) 551 final](#)).

регламент⁵. На 22 ноември 2022 г. Съветът поиска от ЕСП становище относно неговия текст за изменение на предложението на Комисията (Общ подход, постигнат от Съвета по околна среда, наричан по-долу „предложението“)⁶.

Фигура 1 – Основни елементи на Социалния фонд за климата



Източник: ЕСП въз основа на предложението.

Изображения: Тази фигура е създадена с ресурси от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

04 При изготвянето на настоящото становище обаче ЕСП се сблъска със следните външни предизвикателства, които затрудниха представянето на по-пълна картина по няколко въпроса, обхванати в предложението:

- Съветът поиска становище от ЕСП едва на 22 ноември 2022 г., което да бъде готово евентуално до средата на декември за последната политическа тристранна среща. ЕСП разполагаше с малко време за работа по становището си. Например, нямашме възможност да проверим точността на изчисленията на държавите членки за разпределеното финансиране.

⁵ Бюджетни кредити от целеви приходи.

⁶ Междуйнституционално досие 2021/0206 (COD) от 30 юни 2022 г., 10775 2022.

- Настоящото предложение е тясно свързано със законодателните предложения за преразглеждане на СТЕ на ЕС, които също са в процес на договоряне. Важни решения относно изменението на СТЕ биха могли да променят ключови елементи на предложението относно Социалния фонд за климата (график, сектори и т.н.).
- Предложението не включва приложенията със списъка на общите показатели и образеца за националните социални планове във връзка с климата, което ограничава нашия обхват.

Общи бележки

Общи коментари: основни въпроси

Настоящото предложение:

- има за цел да преодолее недостига на инвестиции и социалното въздействие на очакваното увеличение на цените на енергията и горивата
- води до несигурност по отношение на приходите и целесъобразността на финансирането
- води до по-висок риск от двойно финансиране и припокриване с други публични средства
- е изготвено без отделна оценка на въздействието
- може да увеличи административната тежест, свързана с изискванията за управление, докладване и одит

05 Социалният фонд за климата цели да преодолее недостига на инвестиции за преход към неутралност по отношение на климата, като се смекчат социалните последици от увеличаването на сметките за енергия в резултат на създаването на нов пазар на въглеродни емисии в ЕС за емисии от сградния сектор и сектора на автомобилния транспорт.

06 Фондът ще се финансира чрез тръжна продажба на квоти в рамките на СТЕ на ЕС⁷. Изменението на СТЕ на ЕС обаче, което ще обхване и емисиите от автомобилния транспорт и от сградите, все още не е приключило. Не е ясно кога ще бъдат налични приходите и дали те ще бъдат съизмерими с амбициозните цели на Фонда и съответните нужди от инвестиции.

07 В предложението се предвижда допълнително финансиране за енергийна ефикасност и декарбонизация на транспорта. То е в допълнение към различни други фондове на ЕС, като [Модернизационния фонд](#), [Фонда за справедлив преход](#), [Европейските структурни и инвестиционни фондове](#), [Механизма за възстановяване и устойчивост](#) или [InvestEU](#), както и националното и регионалното финансиране. Важно е държавите членки да разгледат въпроса за координацията и взаимното допълване на финансирането от различни източници, както и риска от двойно финансиране⁸. ЕСП не откри цялостен анализ от Комисията на резултатите, постигнати с тези средства до момента, или на това, което следва да

⁷ Член 9 от предложението.

⁸ Становище 06/2020 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

се направи за постигане на целите на ЕС в областта на климата. Такъв анализ би спомогнал за по-добро насочване и управление на Фонда.

08 Комисията не е изготвила отделна оценка на въздействието във връзка с това предложение. Вместо това тя е използвала оценка на въздействието от септември 2020 г. (Stepping up Europe's 2030 climate ambition)⁹. Очакваният размер на финансовите средства от 59 млрд. евро за периода 2027—2032 г.¹⁰ за Фонда се основава на оценката на въздействието на СТЕ¹¹, извършена през юли 2021 г. Тези оценки на въздействието не взимат предвид значителното въздействие на войната в Украйна върху енергийния пазар, което поражда въпроси относно използването им като подходяща и достатъчна основа за предложението.

09 Потенциалните ползи от отделен инструмент като Социалния фонд за климата са неясни, а умножаването на инструментите за финансиране на едни и същи видове проекти ще направи по-сложно финансирането от ЕС. Новите ресурси по Фонда вероятно ще увеличат натиска върху държавите членки да изразходват средствата, тъй като при много от тях вече се наблюдава забавяне при усвояването на средствата от ЕС. В резултат на това може да не бъде обърнато достатъчно внимание на съображения като постигане на резултати и икономическа ефективност¹². Новата рамка и свързаната с нея работа по програмирането вероятно също ще засилят административната тежест за държавите членки, като включат допълнително докладване и мониторинг, както и процедури за одит и освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

⁹ COM(2020) 562 final.

¹⁰ Комисията първоначално е предложила 72,2 млрд. евро за периода 2025—2032 г.

¹¹ SWD(2021) 602 final.

¹² Специален доклад 17/2018 „Действията на Комисията и на държавите членки през последните години на програмния период 2007—2013 г. са довели до преодоляване на ниската степен на усвояване на средствата, но не са били достатъчно съсредоточени върху резултатите“.

Конкретни коментари

Социални планове във връзка с климата

Социални планове във връзка с климата: основни въпроси

В съответствие с предишната одитна констатация на Европейската сметна палата относно МВУ, предложението следва:

- да се стреми да постигне съгласуваност и взаимно допълване с други национални планове
- да изясни какво се счита за задоволително изпълнение на междинните етапи и целите
- да определи ясни междинни етапи и цели, както и процедури за спиране на плащанията
- да изисква плащанията да бъдат обвързани с разходите за постигане на междинните етапи и целите

10 Социалните планове в областта на климата („плановете“) ще бъдат основата за изплащане на финансирането от Фонда. В плановете се определят **мерките и инвестициите** за домакинствата, микропредприятията и потребителите на транспортни услуги, засегнати от включването в СТЕ на емисиите на парникови газове от сградите и транспорта. Би било полезно да се изясни разликата между понятията „мерки“ и „инвестиции“, която не е обяснена в предложението. Освен това определението за „енергийна бедност“ все още не е прието¹³, въпреки че терминът се използва в цялото предложение.

11 Социалните планове в областта на климата следва да бъдат съгласувани с другите национални стратегически планове и програми и **да ги допълват**, като например националните планове в областта на енергетиката и климата, плановете за възстановяване и устойчивост, оперативните програми по политиката на сближаване, териториалните планове във връзка с Фонда за справедлив преход и стратегическите планове по общата селскостопанска политика. Може също така да се наложи тези планове да бъдат актуализирани в съответствие със социалните планове в областта на климата. Това значително увеличава административната тежест за националните органи. В предложението

¹³ Вж. предложението за директива относно енергийната ефективност (преработен текст), [COM\(2021\) 558 final](#).

не е определен краен срок за представяне на социалните планове в областта на климата от страна на държавите членки.

12 Подкрепата от Фонда не следва да замества рутинните **национални бюджетни разходи**¹⁴. Вече позната практика е държавите членки, които предоставят подкрепа за домакинства с ниски доходи, да субсидират например техните разходи за отопление и електроенергия. Прякото подпомагане на доходите, предоставено по линия на Фонда, може да се използва за един и същ вид разходи, с риск да замени съществуващите национални разходи. В предложението следва да се изясни определението за рутинни национални бюджетни разходи, за да се избегне двойно финансиране и припокриване.

13 В предложението се посочва, че Комисията ще извършва плащания към държавите членки въз основа на задоволително изпълнение на **междинните етапи и целите** в социалните планове в областта на климата¹⁵. Там обаче не се изяснява значението на „задоволително изпълнение“, поради което Комисията разполага със значителна свобода на преценка. За целите на по-голяма прозрачност и равно третиране, основните принципи при оценяването на „задоволителното изпълнение“ следва да бъдат уточнени по-конкретно.

14 Общите договорености за отпускане на средства въз основа на постигането на междинните етапи и целите са подобни на тези, използвани при Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)¹⁶. Много от предишните одитни констатации на ЕСП относно междинните етапи и целите на Механизма за възстановяване и устойчивост могат да се отнесат и до Фонда, както следва:

- Някои междинни етапи и цели са неясни, което е увеличило риска от неправомерни плащания. Затова ЕСП подчерта значението на това да се определят подходящи междинни етапи и цели, за да се обхванат всички ключови етапи на изпълнение¹⁷.

¹⁴ Член 12 от предложението.

¹⁵ Член 19 от предложението.

¹⁶ Член 5 от предложението и членове 2 и 4 от [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#) за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

¹⁷ [Специален доклад 21/2022](#) „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението“.

- Сумата, изплатена при един транш, не е основана непременно на прогнозните разходи за постигане на междинните етапи и целите, включени в искането за плащане, а по-скоро е резултат от преговорите със съответната държава членка¹⁸. При частично изпълнени междинни етапи и цели не е ясно как Комисията и държавите членки ще определят размера на частичните плащания. В резултат на това ЕСП препоръча на Комисията да разработи ясна методология за определяне на сумата, която да бъде спряна от плащанията¹⁹.
- Междинните етапи и целите са ориентирани към крайни продукти или включват показатели за вложени ресурси и по принцип се отнасят до изразходването на определен размер средства. Неизползването на показатели за въздействието, съсредоточаването върху показатели за крайни продукти и включването на показатели за вложени ресурси при междинните етапи и целите значително ограничава гъвкавостта, необходима по време на изпълнението, и възможността за измерване на изпълнението и въздействието на Фонда.

Допустимо финансиране

Допустимо финансиране: основни въпроси

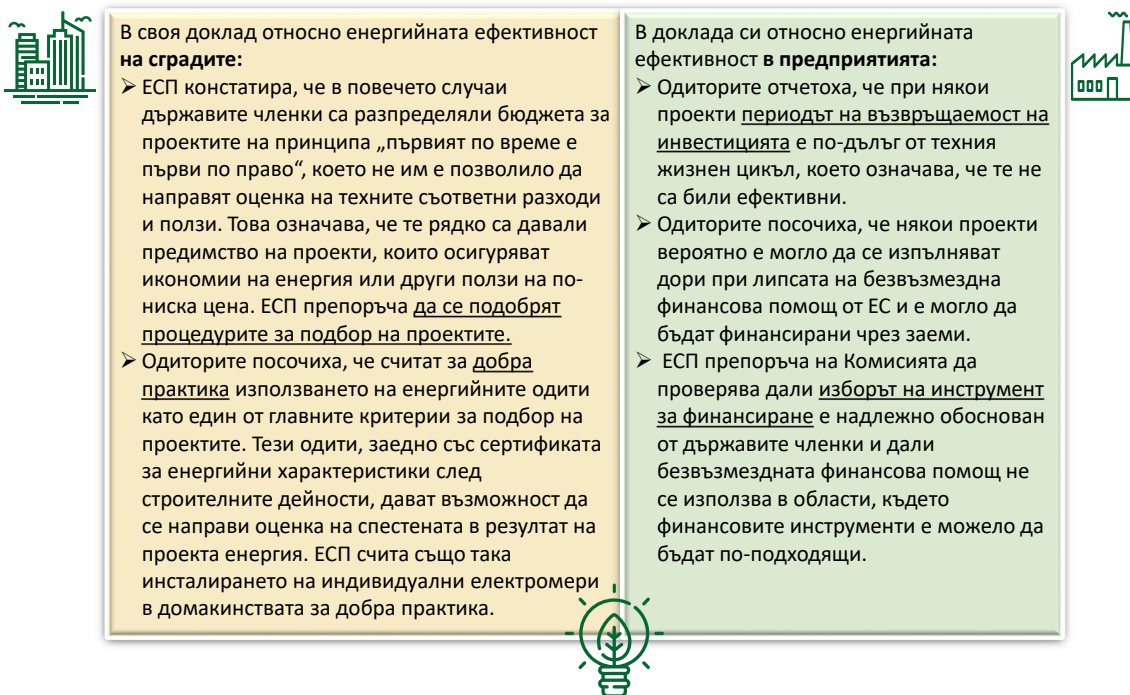
- Директните плащания могат да забавят енергийния преход, необходимо е по-добро насочване
- Трансферите от програми със споделено управление биха могли потенциално да отслабят установените защитни механизми

15 Повишаването на **енергийната ефективност** е ключово действие, което трябва да се финансира от социалните планове в областта на климата. Инвестициите за енергийна ефективност срещат някои пречки, като например разделянето на стимулите между собствениците и наемателите на сгради, големите първоначални разходи и често дългите периоди на възвръщаемост. Одиторите считат, че предишните им одитни констатации относно проектите за енергийна ефективност се отнасят и за Фонда (вж. *фигура 2*).

¹⁸ Специален доклад 21/2022 „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението“.

¹⁹ Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2021 година, глава 10.

Фигура 2 — Одитни констатации на ЕСП във връзка с енергийната ефективност в ЕС



Източник: Специален доклад 11/2020 „Енергийна ефективност на сградите — все още не се акцентира достатъчно върху разходната ефективност“; Специален доклад 02/2022 „Енергийна ефективност в предприятията — има известни икономии на енергия, но са налице слабости при планирането и подбора на проектите“.

Изображения: Тази фигура е създадена с ресурси от Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

16 Що се отнася до **мобилността с нулеви и ниски емисии**, в доклада на ЕСП относно подкрепата от ЕС за инфраструктура за зареждане на автомобили се подчертава необходимостта от хармонизирани платажни системи, адекватна информация за потребителите относно наличността в реално време на зарядни станции и фактуриране и равен достъп за всички потребители на електрически превозни средства. ЕСП също така отбеляза, че финансирането за зарядни станции не е обвързано с изискване за минимален период на експлоатация²⁰. Проектите за градска мобилност невинаги са основани на надеждни стратегии за градска мобилност и често им липсва координация със съседните общини²¹. Преодоляването на тези слабости ще повиши ефективността на финансирането.

²⁰ Специален доклад 05/2021 „Инфраструктура за зареждане на електрически превозни средства — въпреки увеличението им брой, неравномерното разполагане на зарядните станции затруднява пътуването в ЕС“.

²¹ Специален доклад 06/2020 „Устойчива градска мобилност в ЕС — не е възможен съществен напредък без ангажираност на държавите членки“.

17 Държавите членки могат да финансират **временно пряко подпомагане на доходите**, ограничено до прякото въздействие на търгуването на емисии от сектора на сградите и автомобилния транспорт, в размер до 35 % от прогнозните общи разходи по техните планове. Пряката подкрепа трябва да бъде изчислена правилно и насочена към най-уязвимите лица, които са засегнати в най-голяма степен от увеличението на цените на горивата и енергията, и да се предоставя временно, докато инвестиционните мерки намалят съответните разходи. Но тази подкрепа би могла да помогне на уязвимите домакинства да поемат по-високите разходи за експлоатация на отоплителни системи на въглища или газ и шофиране на автомобили с двигатели с вътрешно горене. В този случай въздействието би могло да бъде отлагане на енергийния преход за тези домакинства и запазване на зависимостта им от изкопаеми горива. Одиторите считат, че финансирането следва да се насочи по-добре към действия в областта на енергийната ефективност или екологизирането на транспорта, за да се постигнат целите на Фонда, тъй като директните плащания могат до известна степен да нарушат спазването на принципа на „ненанасяне на значителни вреди“ и да не са в съответствие с изискването за „дълготрайно въздействие“, посочено в член 15 от предложението.

18 В член 10 се предвижда възможността за **прехвърляне на средства от и към програмите със споделено управление**²². Още по този въпрос:

- В предложението се предвижда възможността държавите членки да прехвърлят част от финансирането по Фонда (до 15 %) към фондове със споделено управление. Тези програми предлагат допълнителни защитни механизми и националните органи имат дългогодишен опит в изпълнението им.
- В предложението се предвиждат и трансфери от програми със споделено управление към Фонда. Те са ограничени от Регламента за общоприложимите разпоредби²³. Както ЕСП вече е посочила, тези трансфери

²² Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури.

²³ Член 26 от Регламент (ЕС) 2021/1060 относно общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури.

биха могли да намалят наличното финансиране за други цели в областта на сближаването и развитието на селските райони²⁴ и биха могли да засегнат основните им стратегически цели. Одиторите отбелязаха и че възможността за прехвърляне на средства може да доведе до пренасочването им към програми, за които се счита, че има по-малко условия, или са по-изгодни по отношение на разходите²⁵. По-специално, прехвърлянето на средства може евентуално да отслаби защитните механизми на оперативните програми със споделено управление или да създаде възможност за избягване на съфинансирането, което иначе се изисква от държавите членки²⁶. Затова одиторите подкрепят въвеждането на отделни условия за такива трансфери на средства в предложението.

19 В предложението е предвидена **подкрепа за публични и частни субекти**, които разработват и предоставят достъпни решения за енергийна ефективност и достъпни услуги за мобилност с нулеви и ниски емисии. Държавите членки носят отговорност за осигуряването на защитни механизми, с които да се гарантира, че цялата помощ ще достига до домакинствата, микропредприятията и потребителите на транспортни услуги. Одиторите отбелязват, че в предложението не се споменават такива защитни механизми, например определяне на горна граница за отпусканите средства за този вид подкрепа.

Финансиране на Фонда

Финансиране на Фонда: основни въпроси

- Вероятно ще са необходими още квоти по СТЕ в допълнение към определените 200 милиона квоти
- Нестабилността на цените и несигурността на наличните приходи могат да създадат финансови рискове
- Формулата за разпределение въз основа и на населението в селските райони не е обяснена в предложението

²⁴ Становище 04/2022 относно плана REPowerEU.

²⁵ Годишен доклад относно изпълнението на бюджета на ЕС за финансовата 2020 година, глава 2.

²⁶ Становище 06/2020 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

20 Финансирането за Фонда, в размер до максимум 59 млрд. евро за периода 2027—2032 г., следва да бъде за сметка на външни целеви приходи²⁷. Те ще бъдат генерирани чрез тръжна продажба на квоти в рамките на СТЕ на ЕС. В предложението за преразглеждане на СТЕ на ЕС²⁸ се посочват два вида квоти, които да се използват за Фонда:

- 50 милиона квоти, продавани на търг от стационарни инсталации (производство на електроенергия и промишленост). Тези приходи не са свързани със сградите или автомобилния транспорт, така че няма да окажат въздействие върху повишаването на цените на енергията в сградния сектор или в сектора на автомобилния транспорт;
- 150 милиона квоти, първоначално продадени на търг по СТЕ за сгради и автомобилен транспорт, плюс неопределен брой квоти, продавани на търг в тези два сектора с цел допълване на приходите до необходимите 59 милиарда евро.

21 За продажбата на търг на 200 милиона квоти ще е необходима цена от 295 евро на квота, за да се генерират 59 млрд. евро, докато през ноември 2022 г. цената на квотите в тръжната платформа е била средно около 80 евро на квота²⁹. Комисията се е ръководила от допускане за 45 евро на квота (по цени от 2020 г.), което означава 9 млрд. евро приходи от вече споменатите 200 милиона квоти. За да генерира приходи в размер на 59 млрд. евро, Комисията най-вероятно ще трябва да продаде на търг значително повече квоти по СТЕ за сгради и автомобилен транспорт.

22 Комисията е предложила 25 % от приходите по СТЕ да се превърнат в нови собствени ресурси³⁰, които да се използват, наред с други ресурси, за

²⁷ Член 9 от предложението. Външните целеви приходи се използват за финансиране на специфични разходни позиции, както е посочено в член от Финансовия регламент. По отношение на целевите приходи, Европейският парламент е изключен от процеса на вземане на решения.

²⁸ Общ подход на Съвета от 30 юни 2022 г., Междуинституционално досие: 2021/0211 (COD) 10796/22.

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

³⁰ Предложение на Комисията (COM(2021) 570) от 22 декември 2021 г. за изменение на Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз.

изплащането на безвъзмездна финансова помощ по линия на Next Generation EU или за намаляване на дела на brutния национален доход на държавите членки във финансирането на годишния бюджет на ЕС³¹. Тя е изчислила, че 25 % от приходите по СТЕ, генерирани от включването на сградите и автомобилния транспорт в СТЕ, биха били достатъчни за набиране на необходимото финансиране за Фонда³². СТЕ функционира от 2005 г. и цените на квотите за емисии варират значително (от 5 до 55 евро за периода 2005—2021 г.)³³, което я прави относително нестабилен източник на приходи за ЕС.

23 След одобрение на социалните планове в областта на климата Комисията ще подпише правни ангажименти с държавите членки за изплащане на максималния размер финансови средства до края на срока на действие на Фонда. Предложението предвижда възможност за **пропорционално намаляване на плащанията** в случай на недостатъчно ниво на целевите приходи през дадена година, като остатъкът ще се изплаща, когато приходите бъдат получени³⁴.

24 Формулата за разпределяне на средства между държавите членки отчита населението, включително дела на селските райони, равнищата на бедност, емисиите на CO₂ от изгарянето на горива от домакинствата и brutния национален доход на глава от населението. Тези критерии са в съответствие с целите на Фонда. В предложението обаче не се уточнява защо населението в селските райони получава по-висока тежест при разпределянето по формулата.

³¹ Междунституционално споразумение относно бюджетната дисциплина (...), включително пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси.

³² Предложение за изменение на Директива 2003/87/ЕО за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността, Решение (ЕС) 2015/1814 относно създаването и функционирането на резерв за стабилност на пазара за схемата на Съюза за търговия с емисии на парникови газове и Регламент (ЕС) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

³³ Доклад за пазара на въглеродни емисии в ЕС (COM(2021) 962) Клирингови цени за търгове на общи квоти в периода януари 2013 г. — 30 юни 2021 г.

³⁴ Член 19.9 и член 18 от предложението.

Рамка за контрол и изпълнение

Рамка за контрол и изпълнение: основни въпроси

- Оценката на Комисията на плановете следва да бъде добре документирана
- Изискванията за спазване на приложимото право на ЕС и националното право следва да бъдат прецизирани
- Случаите на съмнение за измама трябва да бъдат докладвани на национално равнище и на равнище ЕС
- Общите показатели следва да бъдат уместни, приемливи, достоверни, прости и надеждни

25 ЕСП одобрява това, че предложението изрично упълномощава Комисията, ОЛАФ, Европейската сметна палата и, когато е необходимо, Европейската прокуратура да упражняват своите права на достъп, одит и разследване.

26 В член 15 се съдържа списък с критерии за **оценката на Комисията** на националните социални планове в областта на климата, които имат сходна структура с тази на плановете за възстановяване и устойчивост (ПВУ). ЕСП констатира, че документирането като цяло е несистематично, а анализите са включени в множество работни документи на Комисията за различните компоненти на ПВУ. Одиторите установиха също, че Комисията е приложила качествена оценка на всеки ПВУ спрямо стандартите от Регламента за МВУ, вместо сравнителна оценка³⁵. В предложението изрично се споменава за откриването на добри практики в държавите членки в член 4.3.

27 От държавите членки се изисква да предоставят увереност в своите декларации за управлението, че разпределените средства се управляват в съответствие с всички приложими правила, по-специално правилата за избягване на конфликт на интереси, предотвратяване на измами, корупция и двойно финансиране³⁶. Не съществува обаче пряко задължение Комисията да проверява дали системите за контрол на държавите членки предоставят необходимата увереност. Това поражда риск от пропуски по отношение на увереността и отчетността и в крайна сметка — риск за защитата на финансовите интереси на Съюза. Затова ЕСП счита, че предложението следва да изясни

³⁵ Специален доклад 21/2022 „Оценка на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост — като цяло адекватна, но остават рискове, свързани с изпълнението“.

³⁶ Член 20 и приложение III от предложението.

и засили отговорността на Комисията за спазване на националните правила и правилата на ЕС.

28 ЕСП вече докладва за случаи на неспазване на правилата на ЕС и националните правила, като например при правилата за обществените поръчки, държавната помощ и правилата за допустимост. Ето защо, предвид обхвата на рамката за контрол на Фонда и ограничената отговорност на Комисията, може да е налице ограничена проверена информация на равнище ЕС за това дали и как системите на държавите членки адекватно проверяват значителния риск от **неспазване на правилата на ЕС и националните правила.**

29 В член 20.5 от предложението се предлага отговорността на Комисията да бъде ограничена до измами, корупция, конфликт на интереси и неизпълнение на задълженията, произтичащи от споразумението за финансиране. По-специално, предложението разглежда **мерките за борба с измамите** по-подробно от Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост, въпреки че не се изяснява как и на какво равнище (на национално и/или европейско равнище) следва да се докладват случаи на предполагаеми измами.

30 Одиторите одобряват това, че от държавите членки ще се изисква да събират, записват и съхраняват в електронна система данни за крайните получатели, изпълнителите и подизпълнителите³⁷. Наличието на актуална информация за размера на финансовата подкрепа, получена от крайните получатели, също така ще улесни мониторинга на усвояването на средствата. Тъй като обаче информация се изисква само за подизпълнителите от първо ниво, получаващи над 50 000 евро, някои подизпълнители няма да бъдат докладвани. Одиторите отбелязват още, че липсва краен срок за публикуване на тази информация.

31 Съгласно член 20 от държавите членки се изисква да създадат ефективна и ефикасна система за вътрешен контрол въз основа на най-важните изисквания, посочени в приложение III от предложението. Според ЕСП, от държавите членки следва също така да се изисква да извършват проверки и одит на управлението, за да се следи, че средствата се използват в съответствие с приложимото право на ЕС и националното право. Оценката на Комисията на адекватността на системите за контрол на държавите членки е описана много общо в предложението, където,

³⁷ Член 20 от предложението.

за разлика от Регламента за МВУ, не се изисква от Комисията да прилага система за оценка³⁸.

32 Одиторите одобряват разпоредбите относно **мониторинга и оценката** на Фонда. Приложението с общите показатели обаче липсва в предложението. ЕСП вече отбеляза, че рамката за мониторинг на енергийната ефективност не е позволила на Комисията да разгледа приноса от бюджета на ЕС за постигане на целта на ЕС за енергийна ефективност³⁹. Тези показатели следва да съответстват на целите на Фонда и да са подходящи за измерване на резултатите от неговото изпълнение. Доколкото е възможно, те трябва да следват критериите RACER⁴⁰ — да бъдат уместни, приемливи, достоверни, прости и устойчиви.

³⁸ Предложение за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост, приложение II. Примери за система за оценка са: в голяма/умерена/ниска степен; високо/средно/ниско очаквано въздействие; допринася ефективно/частично/не допринася; достатъчни/минимални/недостатъчни мерки.

³⁹ Специален доклад 11/2020 „Енергийна ефективност на сградите — все още не се акцентира достатъчно върху разходната ефективност“; Специален доклад 02/2022 „Енергийна ефективност в предприятията — има известни икономии на енергия, но са налице слабости при планирането и подбора на проектите“.

⁴⁰ Становище 06/2020 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

Заклучителни бележки

33 Комисията отправи предложението за създаване на Социалния фонд за климата през юли 2021 г. и то беше преразгледано от Съвета през юни 2022 г. С него се цели да се смекчат социалните последици от увеличаването на цените на енергията в резултат на създаването на нова схема на ЕС за търговия с емисии (СТЕ) за сградния сектор и сектора на автомобилния транспорт. Фондът може да осигури съществен принос за постигането на неутралност от ЕС по отношение на климата до 2050 г.

34 Тръжната продажба на квоти по СТЕ на ЕС за секторите на сградите и автомобилния транспорт ще генерира средства за Фонда в размер до 59 млрд. евро за периода 2027—2032 г. Нестабилността на цените по отношение на квотите по СТЕ на ЕС и несигурността на наличните приходи могат да породят финансови рискове. Тъй като Комисията все още не е приела процедури за управление на предложените нови собствени ресурси или за изчисляване, определяне и събиране на приходи, не е ясно кога ще бъдат налични приходите и дали те ще бъдат съизмерими с амбициозните цели на Фонда и съответните нужди от инвестиции. Липсата на конкретна оценка на въздействието на предложението засилва тази неяснота.

35 Предложението се основава на най-важните характеристики на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), като например националните планове, плащанията, обвързани със задоволително изпълнение на междинните етапи и целите, допълняемостта и взаимното допълване с други фондове на ЕС и националните фондове, както и спазването на принципа за ненанасяне на значителни вреди. Въпреки това, що се отнася до Механизма за възстановяване и устойчивост, Комисията ще оцени вероятността за постигане на екологосъобразните цели най-вече на етапа на оценка на плановете и в по-малка степен при оценката на исканията за плащания.

36 В този контекст ЕСП подчертава значението на извличането на поуки от прилагането на Механизма за възстановяване и устойчивост при по-нататъшните процедури и решения относно Социалния фонд за климата. По-специално одиторите считат, че някои слабости, които вече бяха установени при Механизма за възстановяване и устойчивост, се отнасят и за Фонда:

- риск от двойно финансиране и припокриване на целите с тези на други публични инструменти и фондове;

- обръщане на недостатъчно внимание на резултатите от изпълнението и икономическата ефективност поради увеличаване на сложността и административната тежест;
- потенциално слабо обвързване на плащанията и общите цели, междинните етапи и целите на Фонда;
- пропуски в предоставянето на увереност и отчетността относно защитата на финансовите интереси на ЕС;
- показатели, междинни етапи и цели, които не отразяват ефективно изпълнението.

Настоящото становище беше прието от Европейската сметна палата в Люксембург на заседанието ѝ от 15 декември 2022 г.

За Европейската сметна палата



Tony Murphy
Председател