



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

HR

Mišljenje 08/2022

(u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a)

**o Prijedlogu uredbe
Europskog parlamenta
i Vijeća o uspostavi
Socijalnog fonda
za klimatsku politiku
kako ga je izmijenilo Vijeće
[Međuinstitucijski predmet
2021/0206(COD) od
30. lipnja 2022., 10 775/22]**

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	01. – 04.
Opća opažanja	05. – 09.
Posebne primjedbe	10. – 32.
Socijalni planovi za klimatsku politiku	10. – 14.
Prihvatljivo financiranje	15. – 19.
Financiranje Fonda	20. – 24.
Okvir za kontrolu i uspješnost	25. – 32.
Zaključne napomene	33. – 36.

Uvod

01. Komisija je 14. srpnja 2021. objavila prijedlog o uspostavi Socijalnog fonda za klimatsku politiku¹ u okviru paketa „Spremni za 55 %”, donesenog za potporu postizanju cilja smanjenja emisija stakleničkih plinova u EU-u za najmanje 55 % do 2030. u odnosu na razine iz 1990., kako je dogovoreno u [Europskom zakonu o klimi](#)².

02. Sustavom EU-a za trgovanje emisijama (ETS)³ „određuje se cijena” ugljika utvrđivanjem gornje granice emisija iz određenih gospodarskih sektora koja se svake godine smanjuje. U preispitivanju sustava EU ETS, koje je također uključeno u paket „Spremni za 55 %”, Komisija predlaže uspostavu zasebnog ETS-a za sektore cestovnog prometa i zgrada⁴, što bi dovelo do očekivanog rasta troškova grijanja i prijevoza. Kako bi se ublažio socijalni učinak novog ETS-a, primjenom Socijalnog fonda za klimatsku politiku (Fond) pružila bi se financijska potpora pogođenim ranjivim kućanstvima, mikropoduzećima i korisnicima prijevoza. Na [slici 1.](#) prikazane su glavne značajke Fonda, kojim će se za razdoblje 2027. – 2032. osigurati 59 milijardi eura.

03. Komisija je prijedlog donijela na temelju članka 91. stavka 1. točke (d), članka 192. stavka 1. i članka 194. stavka 1. točke (c) [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU). Vijeće je 28. lipnja 2022. odlučilo dodati članak 322. UFEU-a pravnoj osnovi jer je prijedlog kako ga je Vijeće izmijenilo uključivao odstupanje od članka 22. stavka 2. Financijske uredbe⁵. Vijeće je 22. studenoga 2022. od Europskog revizorskog suda (Sud) zatražilo mišljenje o svojem tekstu kojim je izmijenjen Komisijin

¹ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Socijalnog fonda za klimatsku politiku (COM(2021) 568).

² Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti.

³ Direktiva 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije.

⁴ Prijedlog o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije, Odluke (EU) 2015/1814 o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i Uredbe (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

⁵ Odobrena sredstva za namjenske prihode.

prijedlog (dogovor u pogledu općeg pristupa koji je postiglo Vijeće za okoliš, u daljnjem tekstu „prijedlog“)⁶.

Slika 1. – Glavne značajke Socijalnog fonda za klimatsku politiku



Izvor: Sud, na temelju prijedloga.

Ikone: slika je izrađena s pomoću alata dostupnih na stranici Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

04. Međutim, pri iznošenju ovog mišljenja Sud se suočio sa sljedećim vanjskim izazovima koji su ograničili njegovu sposobnost pružanja sveobuhvatnijeg uvida u nekoliko pitanja obuhvaćenih prijedlogom:

- Vijeće je od Suda zatražilo mišljenje tek 22. studenoga 2022., po mogućnosti za podnošenje do sredine prosinca, za posljednji politički trijalog. Time je Sudu ostavljeno vrlo malo vremena da obavi svoje aktivnosti. Primjerice, Sud nije provjerio točnost izračuna dodjele financijskih sredstava državama članicama.
- Predmetni prijedlog usko je povezan sa zakonodavnim prijedlozima o preispitivanju sustava EU ETS, o kojima se također trenutačno pregovara. Bitnim odlukama o preispitivanju ETS-a mogli bi se promijeniti ključni dijelovi prijedloga o Socijalnom fondu za klimatsku politiku (vrijeme, sektori itd.).

⁶ Međuinstitucijski predmet 2021/0206(COD) od 30. lipnja 2022., 10 775/22.

- Prijedlog ne uključuje priloge s popisom zajedničkih pokazatelja ili predloškom za socijalne planove za klimatsku politiku, čime se ograničava opseg aktivnosti Suda.

Opća opažanja

Opće napomene: ključna pitanja

Prijedlog uključuje sljedeće:

- njime se namjerava riješiti probleme manjka sredstava za ulaganja te socijalnog učinka procijenjenog rasta cijena energije i goriva
- nesigurnost u pogledu prihoda i primjerenosti financiranja
- rizik od dvostrukog financiranja i preklapanja s drugim javnim fondovima
- donesen je bez posebne procjene učinka
- njegovom primjenom može se povećati administrativno opterećenje povezano sa zahtjevima u pogledu upravljanja, izvješćivanja i revizije

05. Cilj je Socijalnog fonda za klimatsku politiku smanjiti razlike u ulaganjima za tranziciju prema klimatskoj neutralnosti rješavajući socijalne posljedice rasta računa za energiju zbog otvaranja novog tržišta EU-a za emisije ugljika iz sektora zgrada i cestovnog prometa.

06. Fond će se financirati prodajom emisijskih jedinica u okviru sustava EU ETS na dražbi⁷. Međutim, preispitivanje tog sustava kako bi se obuhvatile emisije iz sektora cestovnog prometa i zgrada još nije dovršeno. Nije jasno kada će prihodi postati dostupni i hoće li biti razmjerni ambicioznim ciljevima Fonda i odgovarajućim potrebama za ulaganjima.

07. Prijedlogom se predviđaju dodatna sredstva za energetska učinkovitost i dekarbonizaciju prometa. Ta se sredstva predviđaju povrh raznih drugih fondova EU-a, kao što su [Modernizacijski fond](#), [Fond za pravednu tranziciju](#), [europski strukturni i investicijski fondovi](#), [Mehanizam za oporavak i otpornost](#) ili [program InvestEU](#), kao i financiranja na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Važno je da države članice uzmu u obzir pitanje koordinacije i komplementarnosti različitih izvora financiranja, kao i rizika od dvostrukog financiranja⁸. Sud nije mogao utvrditi da je Komisija obavila sveobuhvatnu analizu o tome što je korištenjem tih fondova dosad postignuto ili što je još potrebno za postizanje klimatskih ciljeva EU-a. Takvom bi se analizom zajamčilo bolje usmjeravanje Fonda i upravljanje njime.

⁷ Članak 9. prijedloga.

⁸ [Mišljenje 06/2020](#) o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

08. Komisija nije provela posebnu procjenu učinka za prijedlog. Umjesto toga koristila se procjenom učinka „Povećanje klimatskih ambicija Europe za 2030.” iz rujna 2020.⁹ Procijenjena dodjela financijskih sredstava za Fond za razdoblje 2027. – 2032. u iznosu od 59 milijardi eura¹⁰ temeljila se na procjeni učinka ETS-a¹¹ dovršenoj u srpnju 2021. U tim procjenama učinka nije se mogao uzeti u obzir znatan utjecaj rata u Ukrajini na energetska tržišta, zbog čega se postavlja pitanje pruža li se njima odgovarajuća i dostatna osnova za prijedlog.

09. Potencijalne koristi zasebnog instrumenta kao što je Socijalni fond za klimatsku politiku nisu jasne, a povećanjem broja instrumenata kojima se financiraju iste vrste projekata povećat će se i složenost financiranja sredstvima EU-a. Novim sredstvima iz Fonda vjerojatno će se staviti dodatni pritisak na države članice u pogledu njihove sposobnosti da potroše sredstva jer se mnoge od njih već suočavaju s kašnjenjima u iskorištavanju sredstava EU-a. Zbog toga se možda neće posvetiti dovoljno pozornosti razmatranjima u pogledu uspješnosti i ostvarivanja vrijednosti za uloženi novac¹². Primjenom novog okvira i obavljanjem aktivnosti za izradu programa koje iz njega proizlaze vjerojatno će se povećati administrativno radno opterećenje država članica, što bi uključivalo dodatne postupke izvješćivanja i praćenja, provođenja revizije i davanja razrješenja.

⁹ COM(2020) 562 final.

¹⁰ Komisija je prvotno predložila iznos od 72,2 milijarde eura za razdoblje 2025. – 2032.

¹¹ SWD(2021) 602 final.

¹² Tematsko izvješće 17/2018 „Mjere koje su Komisija i države članice poduzele tijekom posljednjih godina programskog razdoblja 2007. – 2013. doprinijele su povećanju niskih stopa iskorištenosti sredstava, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate”.

Posebne primjedbe

Socijalni planovi za klimatsku politiku

Socijalni planovi za klimatsku politiku: ključna pitanja

Prijedlogom bi se, u skladu s prethodnim revizijskim opažanjima Suda u pogledu Mehanizma za oporavak i otpornost, trebalo učiniti sljedeće:

- zajamčiti dosljednost i komplementarnost s drugim nacionalnim planovima
- pojasniti što se smatra zadovoljavajućim dostizanjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti
- utvrditi jasne ključne etape i ciljne vrijednosti te postupke za obustavljena plaćanja
- zajamčiti da plaćanja budu povezana s troškovima dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

10. Socijalni planovi za klimatsku politiku („planovi“) činit će osnovu za isplatu financijskih sredstava iz Fonda. U planovima se utvrđuju **mjere i ulaganja** dostupne kućanstvima, mikropoduzećima i korisnicima prijevoza na koje utječe uključivanje emisija stakleničkih plinova iz sektora zgrada i prometa u ETS. Bilo bi korisno pojasniti razliku između koncepta „mjera“ i „ulaganja“, koja nije objašnjena u prijedlogu. Osim toga, definicija „energetskog siromaštva“ još nije donesena¹³, iako se taj pojam upotrebljava u raznim dijelovima prijedloga.

11. Socijalni planovi za klimatsku politiku trebali bi biti usklađeni i **komplementarni** s drugim nacionalnim strateškim planovima i programima, kao što su nacionalni energetski i klimatski planovi, planovi za oporavak i otpornost, operativni programi kohezijske politike, teritorijalni planovi za pravednu tranziciju i strateški planovi zajedničke poljoprivredne politike. I te će planove možda trebati ažurirati u skladu sa socijalnim klimatskim planovima. Time se znatno povećava administrativno opterećenje nacionalnih tijela. U prijedlogu se ne navodi rok u kojem države članice trebaju dostaviti svoje socijalne planove za klimatsku politiku.

12. Potpora iz Fonda ne bi smjela zamijeniti stalne **nacionalne proračunske rashode**¹⁴. U državama članicama pružanje potpore dohotku kućanstvima s niskim dohotkom, npr. subvencioniranjem njihovih troškova grijanja i električne energije, nije

¹³ Vidjeti Prijedlog Direktive o energetske učinkovitosti (preinaka), COM(2021) 558 final.

¹⁴ Članak 12. prijedloga.

novost. Izravna potpora dohotku koja bi se pružala iz Fonda mogla bi se koristiti za istu vrstu troškova, što dovodi do rizika od toga da će se njome zamijeniti postojeći nacionalni rashodi. Prijedlogom bi se trebao pojasniti koncept stalnih nacionalnih proračunskih rashoda kako bi se izbjegli dvostruko financiranje i preklapanja.

13. Prijedlogom se utvrđuje da će Komisija izvršiti plaćanja državama članicama na temelju zadovoljavajućeg dostizanja **ključnih etapa i ciljnih vrijednosti** u socijalnim planovima za klimatsku politiku¹⁵. Značenje „zadovoljavajućeg“ dostizanja nije objašnjeno u prijedlogu, čime se Komisiji daje dosta prostora za slobodnu procjenu. Kako bi se zajamčili transparentnost i jednako postupanje, trebalo bi detaljnije utvrditi ključna načela koja se primjenjuju pri procjeni „zadovoljavajućeg“ dostizanja.

14. Cjelokupni mehanizmi za isplatu sredstava na temelju dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti slični su onima koji se upotrebljavaju za Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*)¹⁶. Niz prethodnih revizijskih opažanja Suda o ključnim etapama i ciljnim vrijednostima za RRF mogao bi biti relevantan i za Fond, kako slijedi:

- Određene ključne etape i ciljne vrijednosti nisu bile jasne, čime se povećao rizik od neopravdanih plaćanja. Sud je stoga istaknuo važnost primjerenog utvrđivanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje bi obuhvatile sve ključne faze provedbe¹⁷.
- Iznos isplate u okviru određenog obroka nije se nužno temeljio na procijenjenim troškovima za dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iz zahtjeva za plaćanje, nego je bio rezultat pregovora s relevantnom državom članicom¹⁸. Za djelomično dostignute ključne etape i ciljne vrijednosti nije bilo jasno kako će Komisija i države članice utvrditi iznos djelomičnih plaćanja. Zbog toga je Sud preporučio Komisiji da osmisli jasnu metodologiju za utvrđivanje iznosa čije je plaćanje potrebno obustaviti¹⁹.

¹⁵ Članak 19. prijedloga.

¹⁶ Članak 5. prijedloga te članci 2. i 4. [Uredbe \(EU\) 2021/241](#) o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

¹⁷ [Tematsko izvješće 21/2022](#) „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe“.

¹⁸ [Tematsko izvješće 21/2022](#) „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe“.

¹⁹ [Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2021.](#), poglavlje 10.

- o Ključne etape i ciljne vrijednosti bile su usmjerene na ostvarenja ili uključivale pokazatelje uloženi resursa, koji se općenito odnose na potrošnju određenog iznosa sredstava. Kad je riječ o ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, izbjegavanjem pokazatelja učinka, usmjeravanjem na pokazatelje ostvarenja i uključivanjem pokazatelja uloženi resursa znatno se ograničava fleksibilnost potrebna tijekom provedbe i mogućnost mjerenja uspješnosti i učinka Fonda.

Prihvatljivo financiranje

Prihvatljivo financiranje: ključna pitanja

- o izravnim plaćanjima mogla bi se odgoditi energetska tranzicija, potrebno je bolje usmjeravanje
- o prijenosima iz programa podijeljenog upravljanja mogle bi se ugroziti uspostavljene zaštitne mjere

15. Povećanje **energetske učinkovitosti** jedna je od ključnih mjera koje će se financirati u okviru socijalnih planova za klimatsku politiku. Postoje određene prepreke ulaganjima u energetska učinkovitost, kao što je činjenica da su poticaji podijeljeni između vlasnika i iznajmljivača zgrada, veliki početni troškovi i često duga razdoblja povrata ulaganja. Sud smatra da njegova prethodna revizijska opažanja u pogledu projekata energetske učinkovitosti mogu biti relevantna za Fond (vidjeti [sliku 2.](#)).

Slika 2. – Revizijska opažanja u pogledu energetske učinkovitosti u EU-u



U izvješću je o energetske učinkovitosti **zgrada** Sud:

- utvrdio da su države članice u većini slučajeva proračunska sredstva dodjeljivale projektima prema redoslijedu podnošenja prijave, zbog čega nisu mogle procijeniti njihove relativne troškove i koristi. To znači da su rijetko davale prednost projektima kojima se uštede energije ili druge koristi ostvaruju uz niže troškove. Sud je preporučio poboljšanje postupaka odabira projekata.
- naveo da je upotreba energetske pregleda kao primarnog zahtjeva za odabir bila dobra praksa. Takvi pregledi, u kombinaciji s energetske certifikatom zgrada nakon radova, omogućuju procjenu energije uštedene projektom. Sud je ugradnju pojedinačnih brojlara u kućanstvima smatrao još jednom dobrom praksom.

U izvješću je o energetske učinkovitosti u **poduzećima** Sud:

- prikazao da je kod određenih projekata energetske učinkovitosti razdoblje povrata bilo dulje od trajanja tih projekata, što je upućivalo na njihovu neučinkovitost.
- istaknuo da bi se određeni projekti vjerojatno proveli čak i bez dodjele bespovratnih sredstava EU-a te su se mogli financirati zajmovima.
- preporučio da Komisija provjeri jesu li države članice razumno obrazložile odabir financijskog instrumenta te da se bespovratna sredstva nisu upotrebljavala u slučajevima u kojima bi upotreba financijskih instrumenata bila prikladnija.



Izvor: [tematsko izvješće 11/2020](#) „Energetska učinkovitost u zgradama: i dalje je potreban veći naglasak na isplativosti“; [tematsko izvješće 02/2022](#): „Energetska učinkovitost u poduzećima – neke su uštede energije ostvarene, ali u planiranju i odabiru projekata utvrđeni su nedostaci.“

Ikone: slika je izrađena s pomoću alata dostupnih na stranici Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

16. Kad je riječ o **mobilnosti s nultom i niskom stopom emisija**, Sud je u izvješću o potpori EU-a uvođenju infrastrukture za punjenje vozila istaknuo potrebu za usklađenim sustavima za plaćanje, odgovarajućim informacijama za korisnike o dostupnosti u stvarnom vremenu i pojedinostima o obračunu naknade za punjenje u punionicama, kao i pravednim pristupom za sve korisnike električnih vozila. Sud je ujedno utvrdio da za financiranje punionica nije postavljen uvjet da budu u upotrebi tijekom određenog minimalnog razdoblja²⁰. Projekti gradske mobilnosti nisu se uvijek zasnivali na utemeljenim strategijama gradske mobilnosti i u okviru njih često je nedostajala koordinacija sa susjednim općinama²¹. Rješavanjem tih problema postiglo bi se djelotvornije financiranje.

17. Države članice mogu financirati **privremenu izravnu potporu dohotku** ograničenu na izravan učinak trgovanja emisijama za zgrade i cestovni promet u iznosu do 35 % procijenjenih ukupnih troškova njihovih planova. Izravnu potporu potrebno je na odgovarajući način izračunati i dobro usmjeriti na najranjivije osobe na koje povećanje cijene goriva i energije nerazmjerno utječe te se ona mora pružati privremeno, a istovremeno se mjerama ulaganja trebaju smanjiti povezani troškovi. Međutim, takva bi potpora mogla pomoći ranjivim kućanstvima da pokriju veće troškove korištenja sustavima grijanja na ugljen ili plin i vožnje automobila s motorima s unutarnjim izgaranjem. Stoga bi se mogao proizvesti učinak kojim bi se odgodila energetska tranzicija tih kućanstava i zadržala njihova ovisnost o fosilnim gorivima. Sud smatra da bi financiranje trebalo biti bolje usmjereno na relevantne mjere u području energetske učinkovitosti ili ekologizacije prometa kako bi se ispunili ciljevi Fonda jer izravna plaćanja u određenoj mjeri mogu utjecati na usklađenost s načelom „ne nanosi bitnu štetu” i možda neće biti usklađena s „trajnim učinkom” navedenim u članku 15. prijedloga.

18. Člankom 10. omogućuje se **prijenos sredstava iz programa s podijeljenim upravljanjem i u te programe**²². O toj temi Sud poručuje sljedeće:

- o Prijedlogom se omogućuje da države članice prenesu dio financijskih sredstava dodijeljenih za Fond (do 15 %) u fondove u okviru podijeljenog upravljanja. Takvi

²⁰ [Tematsko izvješće 05/2021](#) „Infrastruktura za punjenje električnih vozila: dostupan je veći broj punionica, ali putovanje EU-om otežano je neujednačenim uvođenjem infrastrukture”.

²¹ [Tematsko izvješće 06/2020](#) „Održiva gradska mobilnost u EU-u: pravi napredak nije moguć bez predanosti država članica”.

²² [Uredba \(EU\) 2021/1060](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu

programi uključuju dodatne zaštitne mjere, a nacionalna tijela imaju dugogodišnje iskustvo u njihovoj provedbi.

- o Prijedlogom se omogućuju i prijenosi iz programa podijeljenog upravljanja u Fond. Ti su prijenosi ograničeni Uredbom o zajedničkim odredbama²³. Sud je prethodno istaknuo da bi se takvim prijenosima mogla smanjiti dostupnost sredstava za druge ciljeve u području kohezije i ruralnog razvoja²⁴ te da bi se moglo utjecati na primarne strateške ciljeve programa podijeljenog upravljanja. Ujedno je napomenuo da mogućnost prijenosa može dovesti do prebacivanja sredstava u programe koji se smatraju manje zahtjevnima u pogledu uvjeta ili povoljnijima u smislu troškova²⁵. Konkretno, prijenosom sredstava mogle bi se narušiti zaštitne mjere uspostavljene za operativne programe koji se provode pod podijeljenim upravljanjem ili bi se moglo omogućiti izbjegavanje sufinanciranja koje je inače obvezno za države članice²⁶. Sud stoga podržava uvođenje posebnih uvjeta za takve prijenose financijskih sredstava u prijedlog.

19. Prijedlogom se predviđa **potpora za javne i privatne subjekte** u osmišljavanju i pružanju povoljnijih rješenja za povećanje energetske učinkovitosti i pružanje povoljnijih usluga mobilnosti s nultom i niskim stopama emisija. Države članice odgovorne su za uvođenje zaštitnih mjera kako bi zajamčile da se cjelokupna korist prenese na kućanstva, mikropoduzeća i korisnike usluga prijevoza. Sud napominje da se u prijedlogu ne spominju bilo koje takve zaštitne mjere, primjerice određivanje gornje granice iznosa sredstava dostupnih za tu vrstu potpore.

plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu.

²³ Članak 26. Uredbe (EU) 2021/1060 o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu.

²⁴ Mišljenje 04/2022 o planu REPowerEU.

²⁵ Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2020., poglavlje 2.

²⁶ Mišljenje 06/2020 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

Financiranje Fonda

Financiranje Fonda: ključna pitanja

- vjerojatno će biti potrebne dodatne emisijske jedinice u okviru ETS-a povrh već određenih 200 milijuna jedinica
- nestabilnost cijena jedinica i nesigurnost raspoloživih prihoda mogu donijeti rizik za financiranje
- metodologija za izračun dodjele sredstava koja se temelji i na ruralnom stanovništvu nije objašnjena u prijedlogu

20. Financiranje Fonda, koje će iznositi do 59 milijardi eura za razdoblje 2027. – 2032., trebalo bi se pokriti vanjskim namjenskim prihodima²⁷. Prihodi će se osigurati prodajom emisijskih jedinica u okviru sustava EU ETS na dražbi. Prijedlog preispitivanja sustava EU ETS²⁸ odnosi se na sljedeće dvije vrste emisijskih jedinica koje se stavljaju na raspolaganje za Fond:

- 50 milijuna emisijskih jedinica prodanih na dražbi iz stacionarnih postrojenja (proizvodnja električne energije i industrija). Ti prihodi nisu povezani sa zgradama ili cestovnim prometom te stoga neće utjecati na rast cijena energije u sektorima zgrada ili cestovnog prometa;
- 150 milijuna emisijskih jedinica prvotno prodanih na dražbi u okviru sustava ETS za zgrade i cestovni promet, uz neodređen broj emisijskih jedinica koje će se prodati na dražbi u tim dvama sektorima kako bi prihodi dosegli potrebni iznos od 59 milijardi eura.

21. Da bi se uprihodilo 59 milijardi eura, za prodaju 200 milijuna emisijskih jedinica na dražbi bila bi potrebna cijena od 295 eura po jedinici, dok je u studenome 2022. cijena emisijskih jedinica na dražbovnoj platformi u prosjeku iznosila oko 80 eura po jedinici²⁹. Komisija je djelovala s pretpostavkom da će naknade iznositi 45 eura po jedinici (cijene iz 2020.), što bi dovelo do 9 milijardi eura prihoda od prethodno navedenih 200 milijuna emisijskih jedinica. Kako bi se ostvarili prihodi u iznosu od

²⁷ Članak 9. prijedloga. Vanjski namjenski prihodi upotrebljavaju se za financiranje određenih stavki rashoda, kako je definirano u članku 21. Financijske uredbe. Kad je riječ o namjenskim prihodima, Europski parlament isključen je iz postupka donošenja odluka.

²⁸ Dogovor Vijeća o općem pristupu od 30. lipnja 2022., međuinstitucijski predmet: 2021/0211 (COD) 10 796/22.

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

59 milijardi eura, Komisija će najvjerojatnije morati prodati znatno više emisijskih jedinica za zgrade i cestovni prijevoz u okviru ETS-a.

22. Komisija je predložila da 25 % prihoda od ETS-a postanu nova vlastita sredstva³⁰ koja će se, među ostalim, upotrijebiti za otplatu bespovratnih sredstava iz instrumenta „NextGenerationEU“ ili za smanjenje udjela doprinosa država članica godišnjem proračunu EU-a koji se temelje na bruto nacionalnom dohotku³¹. Komisija je procijenila da bi 25 % prihoda iz ETS-a ostvarenih uključivanjem sektora zgrada i cestovnog prometa u ETS bilo dovoljno za ispunjavanje financijskih potreba Fonda³². ETS je u upotrebi od 2005., a cijene emisijskih jedinica znatno su fluktuirale (u razdoblju 2005. – 2021. između 5 i 55 eura)³³, što ga čini relativno nestabilnim izvorom prihoda EU-a.

23. Nakon odobrenja socijalnih planova za klimatsku politiku Komisija će s državama članicama potpisati pravne obveze o plaćanjima koja mogu doseći maksimalni iznos dodijeljenih financijskih sredstava do kraja primjene Fonda. Prijedlogom se omogućuje **proporcionalno smanjenje plaćanja** u slučaju nedostatka namjenskih prihoda u određenoj godini, pri čemu će se preostali iznos platiti kada ti prihodi postanu dostupni³⁴.

24. Metodologijom za izračun sredstava dostupnih državama članicama uzima se u obzir stanovništvo, uključujući udio stanovništva u ruralnim područjima, razine siromaštva, emisije CO₂ iz izgaranja goriva u kućanstvima i bruto nacionalni dohodak po stanovniku. Ti su kriteriji u skladu s ciljevima Fonda. Međutim, u prijedlogu se ne navodi zašto se u metodologiji za izračun na stanovništvo u ruralnim područjima primjenjuje veći ponder.

³⁰ Komisijin prijedlog (COM(2021) 570) od 22. prosinca 2021. o izmjeni Odluke (EU, Euratom) 2020/2053 o sustavu vlastitih sredstava Europske unije.

³¹ Međuinstitucijski sporazum o proračunskoj disciplini [...], uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava.

³² Prijedlog o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije, Odluke (EU) 2015/1814 o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i Uredbe (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

³³ Izvješće EU-a o tržištu ugljika (COM(2021) 962): konačne dražbovne cijene općih emisijskih jedinica, od siječnja 2013. do 30. lipnja 2021.

³⁴ Članak 19. stavak 9. i članak 18. prijedloga.

Okvir za kontrolu i uspješnost

Okvir za kontrolu i uspješnost: ključna pitanja

- Komisijina procjena planova mora biti dobro dokumentirana
- trebalo bi detaljno utvrditi odredbe o usklađenosti s primjenjivim zakonima EU-a i nacionalnim zakonima
- slučajevi sumnje na prijevaru moraju se prijaviti na nacionalnoj razini i razini EU-a
- zajednički pokazatelji trebali bi biti relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, jednostavni i pouzdani

25. Sud pozdravlja činjenicu da se prijedlogom izričito ovlašćuje Komisiju, OLAF, Sud i, prema potrebi, EPPO da ostvare svoja prava u pogledu pristupa, revizije i istrage.

26. U članku 15. utvrđen je popis kriterija za **Komisijinu ocjenu** nacionalnih socijalnih planova za klimatsku politiku koji imaju strukturu sličnu strukturi planova za oporavak i otpornost. Kad je riječ o tim planovima, Sud je utvrdio da povezani proces u načelu nije bio sustavno dokumentiran, a različite sastavnice tih planova bile su analizirane u različitim radnim dokumentima Komisije. Sud je utvrdio i da je Komisija umjesto komparativne ocjene provela kvalitativnu ocjenu svih planova za oporavak i otpornost u odnosu na standarde utvrđene u Uredbi o RRF-u³⁵. U članku 4. stavku 3. prijedloga izričito se upućuje na utvrđivanje najboljih praksi u državama članicama.

27. Od država članica zahtijeva se da u svojim izjavama o upravljanju pruže jamstvo da se dodijeljenim financijskim sredstvima upravljalo u skladu sa svim primjenjivim pravilima, posebice pravilima o izbjegavanju sukoba interesa, sprječavanju prijevara, korupciji i dvostrukom financiranju³⁶. Međutim, za Komisiju ne postoji izravna obveza da provjeri pruža li se kontrolnim sustavima država članica potrebno jamstvo, što donosi rizike od nedorečenosti u pogledu jamstva i odgovornosti te u konačnici rizike u pogledu zaštite financijskih interesa Unije. Sud stoga smatra da bi se u prijedlogu trebala pojasniti i povećati odgovornost Komisije u pogledu poštovanja nacionalnih pravila i pravila EU-a.

28. Sud je prethodno izvijestio o prijavljenim slučajevima neusklađenosti s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima, kao što su pravila o javnoj nabavi, državnoj potpori i prihvatljivosti. Kao posljedica toga te uzimajući u obzir opseg okvira za kontrolu Fonda i

³⁵ Tematsko izvješće 21/2022 „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe”.

³⁶ Članak 20. i Prilog III. prijedloga.

ograničenu odgovornost utvrđenu za Komisiju, na razini EU-a mogu postojati ograničene provjerene informacije o tome obuhvaća li se sustavima država članica znatan rizik od **neusklađenosti s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima** u odgovarajućoj mjeri i na koji način.

29. U članku 20. stavku 5. prijedloga navodi se da je odgovornost Komisije ograničena na prijevaru, korupciju, sukob interesa i kršenje obveza koje proizlaze iz sporazuma o financiranju. Konkretno, prijedlog se dotiče **mjera za borbu protiv prijevara** na detaljniji način od Uredbe o RRF-u, iako nije jasno kako i na kojoj bi razini (nacionalnoj i/ili razini EU-a) trebalo prijaviti slučajeve sumnje na prijevaru.

30. Sud smatra pozitivnim to što će države članice biti obvezne prikupljati, evidentirati i pohranjivati u elektroničkom sustavu podatke o krajnjim primateljima, ugovarateljima i podugovarateljima³⁷. Ažurirane informacije o iznosu financijskih sredstava dodijeljenih krajnjim primateljima također će olakšati praćenje iskorištavanja sredstava. Međutim, budući da su te informacije potrebne samo za podugovaratelje na prvoj razini podugovaranja čiji ugovori premašuju iznos od 50 000 eura, za neke podugovaratelje neće biti izvješćivanja. Sud napominje i da ne postoji rok za objavljivanje tih informacija.

31. Člankom 20. zahtijeva se od država članica da uspostave djelotvoran i učinkovit sustav unutarnje kontrole koji se temelji na ključnim zahtjevima iz Priloga III. prijedlogu. Sud smatra da bi se od država članica trebalo zahtijevati i da provode provjere upravljanja, kao i revizije, kako bi se zajamčilo da su se sredstva upotrijebila u skladu s relevantnim zakonima EU-a i nacionalnim zakonima. Komisijina procjena primjerenosti kontrolnih sustava država članica vrlo je općenito opisana u prijedlogu, kojim se, za razliku od Uredbe o RRF-u, od Komisije ne zahtijeva da primijeni sustav ocjenjivanja³⁸.

32. Sud pozdravlja odredbe o **praćenju i evaluaciji** Fonda. Međutim, u prijedlogu nedostaje prilog sa zajedničkim pokazateljima. Sud je prethodno napomenuo da okvirom za praćenje energetske učinkovitosti Komisiji nije omogućeno da utvrdi

³⁷ Članak 20. prijedloga.

³⁸ Prijedlog o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, Prilog II. Primjeri su sustava ocjenjivanja sljedeći: u velikoj mjeri / donekle / u maloj mjeri; znatan / osrednji / slab očekivani učinak; doprinosi djelotvorno / djelomično / ne doprinosi; aranžmani su prikladni / minimalni / nisu dovoljni.

doprinos proračuna EU-a dostizanju ciljne vrijednosti za energetska učinkovitost³⁹. Takvi pokazatelji trebali bi odgovarati ciljevima Fonda i biti prikladni za mjerenje njegove uspješnosti. Trebali bi u što većoj mjeri biti relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, jednostavni i pouzdani (kriteriji RACER)⁴⁰.

³⁹ [Tematsko izvješće 11/2020](#) „Energetska učinkovitost u zgradama: i dalje je potreban veći naglasak na isplativosti”; [tematsko izvješće 02/2022](#): „Energetska učinkovitost u poduzećima – neke su uštede energije ostvarene, ali u planiranju i odabiru projekata utvrđeni su nedostaci”.

⁴⁰ [Mišljenje 06/2020](#) o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

Zaključne napomene

33. Komisija je u srpnju 2021. predložila uspostavu Socijalnog fonda za klimatsku politiku, a Vijeće je taj prijedlog izmijenilo u lipnju 2022. Fondom se nastoji pružiti odgovor na socijalne posljedice rasta cijena energije zbog uvođenja novog sustava EU-a za trgovanje emisijama (ETS) za sektore zgrada i cestovnog prometa. Fond ima mogućnost u znatnoj mjeri doprinijeti postizanju klimatske neutralnosti EU-a do 2050.

34. Prodajom emisijskih jedinica u okviru sustava EU ETS iz sektora zgrada i cestovnog prometa na dražbi osigurat će se financijska sredstva za Fond u iznosu do 59 milijardi eura za razdoblje 2027. – 2032. Nestabilnost cijena emisijskih jedinica u okviru sustava EU ETS i nesigurnost u pogledu raspoloživih prihoda mogu donijeti rizike za financiranje. Budući da Komisija još nije uspostavila postupke za upravljanje predloženim novim vlastitim sredstvima ili za izračun, utvrđivanje i naplatu prihoda, nije jasno kada će prihodi biti dostupni i hoće li oni biti razmjerni ambicioznim ciljevima Fonda i odgovarajućim potrebama za ulaganjima. Na taj se problem nadovezuje izostanak posebne procjene učinka za prijedlog.

35. Prijedlog se temelji na osnovnim značajkama Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF), kao što su nacionalni planovi, plaćanja uvjetovana zadovoljavajućim dostizanjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, dodatnost i komplementarnost s drugim fondovima EU-a i nacionalnim fondovima te usklađenost s načelom „ne nanosi bitnu štetu“. Međutim, kao i u slučaju RRF-a Komisija će uglavnom procijeniti vjerojatnost postizanja zelenih ciljeva u fazi procjene planova, a u manjoj mjeri pri procjeni zahtjeva za plaćanje.

36. U tom kontekstu Sud želi naglasiti važnost oslanjanja na pouke izvučene iz primjene RRF-a pri daljnjim postupcima i odlukama o Socijalnom fondu za klimatsku politiku. Konkretno, Sud smatra da su sljedeći nedostaci koje je prethodno istaknuo za RRF relevantni i za Fond:

- rizik od dvostrukog financiranja i preklapanja ciljeva s ciljevima drugih javnih instrumenata i fondova;
- nedovoljna pozornost posvećena uspješnosti i vrijednosti za uloženi novac zbog dodatne složenosti i administrativnog opterećenja;
- moguća slaba poveznica između plaćanja te ciljeva, ključnih etapa i ciljnih vrijednosti Fonda;

- o nedorečenosti u pogledu jamstva i odgovornosti kad je riječ o zaštiti financijskih interesa EU-a;
- o pokazatelji, ključne etape i ciljne vrijednosti kojima se uspješnost ne utvrđuje djelotvorno.

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourg
15. prosinca 2022.

za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik