



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

PL

# Opinia 08/2022

(przedstawiona na podstawie art. 322 ust. 1 TFUE)

**w sprawie wniosku dotyczącego  
rozporządzenia Parlamentu  
Europejskiego i Rady  
ustanawiającego Społeczny  
Fundusz Klimatyczny w wersji  
zmienionej przez Radę  
[międzyinstytucjonalny numer  
referencyjny 2021/0206 (COD),  
dokument z dnia 30 czerwca 2022 r.,  
10775/22]**

# Spis treści

|  | Punkty |
|--|--------|
| <b>Wprowadzenie</b>                                | 01-04  |
| <b>Uwagi ogólne</b>                                | 05-09  |
| <b>Uwagi szczegółowe</b>                           | 10-32  |
| <b>Plany społeczno-klimatyczne</b>                 | 10-14  |
| <b>Działania kwalifikujące się do finansowania</b> | 15-19  |
| <b>Finansowanie funduszu</b>                       | 20-24  |
| <b>Ramy kontroli i wykonania</b>                   | 25-32  |
| <b>Uwagi końcowe</b>                               | 33-36  |

# Wprowadzenie

**01** W dniu 14 lipca 2021 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Społeczny Fundusz Klimatyczny<sup>1</sup>, stanowiący część pakietu „Gotowi na 55” wydanego, aby wesprzeć osiągnięcie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE o co najmniej 55% do 2030 r. w stosunku do poziomu z 1990 r., jak uzgodniono w Europejskim prawie o klimacie<sup>2</sup>.

**02** W unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)<sup>3</sup> ustalono opłaty za emisję dwutlenku węgla, ustanawiając pułap emisji z niektórych sektorów gospodarki, który jest co roku obniżany. W związku z trwającym przeglądem tego systemu, także w ramach pakietu „Gotowi na 55”, Komisja zaproponowała utworzenie oddzielnego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla sektorów transportu drogowego i budownictwa<sup>4</sup>, co zgodnie z przewidywaniami prawdopodobnie doprowadzi do wzrostu kosztów ogrzewania i transportu. Aby zaradzić społecznym skutkom tego nowego systemu, zaproponowano ustanowienie Społecznego Funduszu Klimatycznego (zwanego dalej „funduszem”). Fundusz ten miałby zapewnić wsparcie finansowe znajdującym się w trudnej sytuacji gospodarstw domowym, mikroprzedsiębiorstwom i użytkownikom transportu, których dotknąłby ten wzrost kosztów. Na *rys. 1* przedstawiono najważniejsze cechy funduszu, z którego w latach 2027–2032 ma zostać udostępnione do 59 mld euro.

**03** Podstawą prawną wniosku Komisji są art. 91 ust. 1 lit. d), art. 192 ust. 1 oraz art. 194 ust. 1 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W dniu 28 czerwca 2022 r. Rada podjęła decyzję o dodaniu do podstawy prawnej art. 322 TFUE, ponieważ zmieniony wniosek Rady przewiduje odstępstwo od art. 22 ust. 2

---

<sup>1</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Społeczny Fundusz Klimatyczny (COM(2021) 568).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej.

<sup>3</sup> Dyrektywa 2003/87/WE ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii.

<sup>4</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

rozporządzenia finansowego<sup>5</sup>. W dniu 22 listopada 2022 r. Rada zwróciła się do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego o wydanie opinii w sprawie tekstu zmieniającego wniosek Komisji (podejście ogólne wypracowane przez Radę ds. Środowiska, zwane dalej „wnioskiem”)<sup>6</sup>.

**Rys. 1 – Najważniejsze cechy Społecznego Funduszu Klimatycznego**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku.

Ikony: rysunek opracowano z wykorzystaniem zasobów ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

**04** Należy zaznaczyć, że sporządzając niniejszą opinię, Trybunał musiał zmierzyć się z pewnymi trudnościami o charakterze zewnętrznym, które uniemożliwiły mu bardziej kompleksowe rozpatrzenie szeregu kwestii objętych wnioskiem. Trudności te były następujące:

- o Rada zwróciła się do Trybunału o wydanie opinii w dniu 22 listopada 2022 r., wskazując, że najlepiej gdyby opinia została sporządzona do połowy grudnia, tak aby można było ją uwzględnić na ostatnim politycznym posiedzeniu trójstronnym. To pozostawiło Trybunałowi bardzo niewiele czasu na przygotowanie

<sup>5</sup> Środki na dochody przeznaczone na określony cel.

<sup>6</sup> Międzyinstytucjonalny numer referencyjny 2021/0206 (COD), dokument z 30 czerwca 2022 r., 10775/22.

przedmiotowej opinii. Między innymi nie sprawdził on poprawności metodyki obliczania alokacji finansowej z funduszu przypadającej na państwo członkowskie.

- o Wniosek będący przedmiotem niniejszej opinii jest ściśle powiązany z wnioskami ustawodawczymi dotyczącymi zmian w systemie EU ETS, które również są obecnie przedmiotem negocjacji. Znaczące zmiany w systemie handlu uprawnieniami do emisji mogą mieć wpływ na kluczowe elementy wniosku w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego (ramy czasowe, sektory itp.).
- o Do wniosku nie załączono wykazu wspólnych wskaźników ani wzoru planu społeczno-klimatycznego, co ograniczyło zakres niniejszej opinii.

## Uwagi ogólne

### Uwagi ogólne – najważniejsze kwestie

Przedmiotowy wniosek:

- ma na celu zredukowanie luki inwestycyjnej i zaradzenie skutkom społecznym przewidywanego wzrostu cen energii i paliwa,
- nie zapewnia wystarczającej pewności co do dochodów i adekwatności finansowania,
- niesie za sobą ryzyko podwójnego finansowania i nakładania się finansowania z innych funduszy publicznych,
- został sporządzony bez przeprowadzenia specjalnej oceny skutków,
- może prowadzić do zwiększenia obciążenia administracyjnego związanego z wymogami w zakresie zarządzania, sprawozdawczości i audytu.

**05** Społeczny Fundusz Klimatyczny ma służyć zmniejszeniu luki inwestycyjnej występującej w zakresie działań na rzecz transformacji w kierunku neutralności klimatycznej, a jednocześnie zaradzić społecznym konsekwencjom wzrostu cen energii spowodowanego utworzeniem nowego unijnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla z sektorów budownictwa i transportu drogowego.

**06** Fundusz ma być finansowany ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień w ramach systemu EU ETS<sup>7</sup>. Przegląd tego systemu, mający na celu objęcie nim sektorów transportu drogowego i budownictwa, nie został jednak dotychczas ukończony. Nie jest więc jasne, kiedy dochody te będą dostępne oraz czy będą one współmierne do ambitnych celów funduszu i związanych z tymi celami potrzeb inwestycyjnych.

**07** We wniosku przewidziano dalsze finansowanie na potrzeby zwiększenia efektywności energetycznej i obniżenia emisyjności transportu, które będzie uzupełnieniem finansowania z różnych innych funduszy UE, takich jak [fundusz modernizacyjny](#), [Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji](#), [europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne](#), [Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#) czy [InvestEU](#), a także finansowania krajowego lub regionalnego. Ważne jest, aby państwa członkowskie uwzględniły kwestię koordynacji i wzajemnego uzupełniania się różnych źródeł finansowania, a także ryzyko podwójnego finansowania<sup>8</sup>. Trybunał nie był w stanie znaleźć sporządzonej przez Komisję kompleksowej analizy tego, co udało

<sup>7</sup> Art. 9 wniosku.

<sup>8</sup> [Opinia 06/2020](#) w sprawie wniosku dotyczącego ustanowienia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

się dotychczas osiągnąć przy pomocy tych funduszy, ani tego, czego jeszcze należy dokonać, by osiągnąć cele klimatyczne UE. Taka analiza pozwoliłaby lepiej ukierunkować nowy fundusz i sprawniej nim zarządzać.

**08** Komisja nie przeprowadziła specjalnej oceny skutków przedmiotowego wniosku, lecz zamiast tego posłużyła się oceną skutków z września 2020 r., zawartą w komunikacie pt. „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r.”<sup>9</sup>. Z kolei szacunkową kwotę środków finansowych przydzielonych na rzecz funduszu na lata 2027–2032, sięgającą 59 mld euro<sup>10</sup>, określono w oparciu o ocenę skutków ETS<sup>11</sup>, sfinalizowaną w lipcu 2021 r. W ocenach tych nie można było uwzględnić znaczącego wpływu, jaki na rynek energii wywarła wojna w Ukrainie, co rodzi wątpliwości co do tego, czy stanowią one odpowiednią i wystarczającą podstawę wniosku.

**09** Nie jest jasne, jakie potencjalne korzyści wynikałyby z ustanowienia odrębnego instrumentu, takiego jak Społeczny Fundusz Klimatyczny, a tworzenie wielu instrumentów finansujących projekty tego samego rodzaju zwiększy stopień skomplikowania finansowania unijnego. Udostępnienie państwom członkowskim dodatkowego finansowania z funduszu prawdopodobnie spowoduje, że znajdą się one pod jeszcze większą presją, jeśli chodzi o ich zdolności do wydatkowania środków, tymczasem wiele państw już teraz boryka się z opóźnieniami w ich absorpcji. Może to prowadzić do tego, że państwa członkowskie nie będą w wystarczającym stopniu kierowały się wynikami i opłacalnością realizowanych projektów<sup>12</sup>. Nowe ramy prawne i prace dotyczące programowania, jakie będą musiały zostać przeprowadzone na ich podstawie, prawdopodobnie również przełożą się na większe obciążenie administracyjne państw członkowskich z uwagi na konieczność wdrożenia dodatkowych procesów w zakresie sprawozdawczości i monitorowania, audytu i uzyskania absolutorium.

---

<sup>9</sup> COM (2020) 562 final.

<sup>10</sup> Początkowo Komisja zaproponowała 72,2 mld euro na lata 2025–2032.

<sup>11</sup> SWD(2021) 602 final.

<sup>12</sup> Sprawozdanie specjalne 17/2018 pt. „Działania Komisji i państw członkowskich podjęte w ostatnich latach programów z okresu programowania 2007–2013 przyspieszyły powolną absorpcję środków, lecz były niewystarczająco skoncentrowane na rezultatach”.

# Uwagi szczegółowe

## Plany społeczno-klimatyczne

### Plany społeczno-klimatyczne – najważniejsze kwestie

Trybunał jest zdania, że – podobnie jak stwierdził wcześniej w uwagach pokontrolnych dotyczących RRF – przedmiotowy wniosek powinien:

- zapewniać spójność i komplementarność z innymi planami krajowymi,
- zawierać wyjaśnienie tego, co należy rozumieć jako zadowalające osiągnięcie celów pośrednich i wartości docelowych,
- jasno określać cele pośrednie i wartości docelowe, a także procedury w przypadku zawieszenia płatności,
- zapewniać, aby płatności były powiązane z kosztem osiągnięcia celów pośrednich i wartości docelowych.

**10** Plany społeczno-klimatyczne („plany”) będą stanowiły podstawę wypłaty alokacji finansowej z funduszu. W planach określa się **środki i inwestycje** udostępniane gospodarstwom domowym, mikroprzedsiębiorstwom i użytkownikom transportu, którzy odczuwają skutki włączenia emisji gazów cieplarnianych z budynków i transportu do systemu ETS. We wniosku nie wyjaśniono, jaka jest różnica między pojęciami „środków” i „inwestycji”. Zdaniem Trybunału warto byłoby doprecyzować tę kwestię. Ponadto definicję „ubóstwa energetycznego” określono w akcie prawnym<sup>13</sup>, który nie został jeszcze przyjęty, a termin ten występuje we wniosku wielokrotnie.

**11** Plany społeczno-klimatyczne powinny być spójne z innymi krajowymi planami strategicznymi i programami, takimi jak krajowe plany w zakresie energii i klimatu, krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, programy operacyjne w ramach polityki spójności, terytorialne plany sprawiedliwej transformacji i plany strategiczne w ramach wspólnej polityki rolnej, a także powinny **uzupełniać** te plany i programy. Wymienione plany mogą również wymagać aktualizacji, by uzgodnić je z planami społeczno-klimatycznymi, a to wiąże się ze znacznie większym obciążeniem administracyjnym organów krajowych. We wniosku nie określono, w jakim terminie państwa członkowskie powinny przedłożyć swoje plany społeczno-klimatyczne.

<sup>13</sup> Zob. wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (wersja przekształcona), COM(2021) 558 final.



**12** Wsparcie z funduszu nie może zastępować powtarzających się **krajowych wydatków budżetowych**<sup>14</sup>. Państwa członkowskie tradycyjnie udzielają wsparcia gospodarstwom domowym o niskich dochodach, np. subsydiując ich koszty ogrzewania i energii elektrycznej. Bezpośrednie wsparcie dochodów ze środków funduszu mogłoby zostać wykorzystane na pokrycie tego samego rodzaju kosztów, co wiąże się z ryzykiem, że zastąpi ono aktualne wydatki krajowe. We wniosku należy zatem doprecyzować pojęcie „powtarzających się krajowych wydatków budżetowych”, aby uniknąć podwójnego finansowania i powielania działań.

**13** We wniosku przewidziano, że Komisja dokona płatności na rzecz państw członkowskich, jeśli te osiągną w zadowalający sposób **cele pośrednie i wartości docelowe** określone w planach społeczno-klimatycznych<sup>15</sup>. Nie wyjaśniono jednak, jak należy interpretować słowa „osiągnąć w zadowalający sposób”, co pozostawia Komisji znaczną swobodę decyzyjną w tym zakresie. W celu zapewnienia przejrzystości i równego traktowania należy bardziej szczegółowo określić podstawowe zasady stosowane przy ocenie tego, czy cele pośrednie i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób.

**14** Ogólne ustalenia dotyczące wydatkowania środków w oparciu o osiągnięcie celów pośrednich i wartości docelowych są podobne do rozwiązań, które przewidziano w odniesieniu do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)<sup>16</sup>. W związku z tym niektóre z wcześniejszych uwag pokontrolnych Trybunału dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych w ramach RRF można również odnieść do funduszu:

- o Niektóre kamienie milowe i wartości docelowe były niejasne, co zwiększyło ryzyko nienależnych płatności. W związku z tym Trybunał podkreślił znaczenie odpowiedniego zdefiniowania kamieni milowych i wartości docelowych w celu uwzględnienia wszystkich kluczowych etapów wdrażania<sup>17</sup>.
- o Kwota wypłacana w konkretnej transzy niekoniecznie wynikała z szacunkowych kosztów osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych zawartych we

---

<sup>14</sup> Art. 12 wniosku.

<sup>15</sup> Art. 19 wniosku.

<sup>16</sup> Art. 5 wniosku oraz art. 2 i 4 [rozporządzenia \(UE\) 2021/241](#) ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

<sup>17</sup> [Sprawozdanie specjalne 21/2022](#) pt. „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obciążone ryzykiem”.

wniosku o płatność, lecz była wynikiem negocjacji z danym państwem członkowskim<sup>18</sup>. W przypadku częściowo osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych nie było jasne, w jaki sposób Komisja i państwa członkowskie określą kwoty płatności częściowych. W związku z tym Trybunał zalecił Komisji opracowanie jasnej metodyki określania kwoty, której płatność ma zostać zawieszona<sup>19</sup>.

- o Kamienie milowe i wartości docelowe były zorientowane na produkty lub obejmowały wskaźniki wkładu, zasadniczo odnoszące się do wydatkowania określonej kwoty środków. Pominięcie wskaźników oddziaływania, skupienie się na wskaźnikach produktu i użycie wskaźników wkładu w odniesieniu do celów pośrednich i wartości docelowych znacznie ograniczy elastyczność potrzebną podczas wdrażania, a także możliwość pomiaru wyników i wpływu funduszu.

## Działania kwalifikujące się do finansowania

### Działania kwalifikujące się do finansowania – najważniejsze kwestie

- o Płatności bezpośrednie mogą opóźnić transformację energetyczną, konieczne jest lepsze ukierunkowanie.
- o Przesunięcia z programów objętych zarządzaniem dzielonym mogą osłabić ustanowione zabezpieczenia.

**15** Zwiększenie **efektywności energetycznej** jest jednym z kluczowych działań, jakie ma być objęte finansowaniem przewidzianym w planach społeczno-klimatycznych. Inwestycje w efektywność energetyczną wiążą się z pewnymi wyzwaniami, takimi jak problem rozdziału zachęt między właścicieli i najemców budynków, wysokie koszty początkowe oraz nierzadko długie okresy zwrotu poniesionych nakładów. Trybunał uważa, że sformułowane przez niego wcześniej uwagi pokontrolne dotyczące projektów w zakresie efektywności energetycznej mogą okazać się przydatne w odniesieniu do funduszu (zob. [rys. 2](#)).

<sup>18</sup> Sprawozdanie specjalne 21/2022 pt. „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obciążone ryzykiem”.

<sup>19</sup> Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2021, rozdział 10.

## Rys. 2 – Uwagi pokontrolne dotyczące efektywności energetycznej UE



W sprawozdaniu dotyczącym efektywności energetycznej **budynków**:

- Trybunał ustalił, że w większości przypadków państwa członkowskie przydzielały dostępne środki na zasadzie kolejności zgłoszeń, co uniemożliwiało porównanie kosztów i korzyści związanych z poszczególnymi projektami. Takie podejście oznaczało również, że rzadko przyznawano pierwszeństwo projektom, które zapewniały określone oszczędności energii i inne korzyści mniejszym kosztem. Trybunał zalecił udoskonalenie procedur wyboru projektów.
- Trybunał zaznaczył, że stosowanie audytów energetycznych jako podstawowego wymogu przy wyborze projektów jest dobłą praktyką. Takie audyty, wraz z wykorzystywanymi równoległe świadectwami charakterystyki energetycznej w odniesieniu do stanu po zakończeniu prac, pozwalają oszacować oszczędności energii uzyskane dzięki danemu projektowi. Za inną dobrą praktykę Trybunał uznał również montaż indywidualnych liczników w gospodarstwach domowych.



W sprawozdaniu dotyczącym efektywności energetycznej **w przedsiębiorstwach**:

- Trybunał zwrócił uwagę, że w przypadku niektórych projektów dotyczących efektywności energetycznej czas zwrotu inwestycji był dłuższy od okresu eksploatacji, co oznacza, że projekty te nie były efektywne.
- Trybunał podkreślił, że w przypadku niektórych projektów ich realizacja byłaby zapewne możliwa nawet bez dotacji unijnych. Projekty te można było sfinansować z pożyczek.
- Trybunał zalecił, by Komisja zweryfikowała, czy wyбір instrumentu finansowania został racjonalnie uzasadniony przez państwa członkowskie oraz czy dotacje nie były wykorzystywane w przypadkach, w których bardziej odpowiednie byłoby zastosowanie instrumentów finansowych.



Źródło: [Sprawozdanie specjalne 11/2020](#) pt. „Efektywność energetyczna budynków – należy położyć większy nacisk na opłacalność inwestycji”; [sprawozdanie specjalne 02/2022](#) pt. „Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach – udało się wypracować pewne oszczędności energii, ale nadal występują uchybienia w zakresie planowania i wyboru projektów”.

Ikony: rysunek opracowano z wykorzystaniem zasobów ze strony FlatIcon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

**16** Jeśli chodzi o **mobilność bezemisyjną lub niskoemisyjną**, Trybunał podkreślił w sprawozdaniu dotyczącym unijnego wsparcia na rzecz infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych, że należy wprowadzić zharmonizowane systemy płatności, a także zapewnić użytkownikom odpowiednie informacje na temat dostępności stacji ładowania w czasie rzeczywistym i szczegółów dotyczących płatności oraz równy dostęp dla wszystkich użytkowników pojazdów elektrycznych. Trybunał zauważył również, że finansowanie stacji ładowania nie było uzależnione od zapewnienia minimalnego okresu ich funkcjonowania<sup>20</sup>. Projekty dotyczące mobilności w miastach nie zawsze opierały się na rzetelnych strategiach mobilności miejskiej i często nie były skoordynowane z działaniami sąsiednich gmin<sup>21</sup>. Uwzględnienie tych kwestii przyczyniłoby się do zwiększenia skuteczności finansowania z funduszu.

**17** Państwa członkowskie mogą sfinansować **tymczasowe bezpośrednie wsparcie dochodów**, ograniczone do bezpośredniego oddziaływania handlu uprawnieniami do

<sup>20</sup> [Sprawozdanie specjalne 05/2021](#) pt. „Infrastruktura ładowania pojazdów elektrycznych – mimo rosnącej liczby stacji ładowania podróżowanie po UE jest skomplikowane ze względu na ich nierównomierne rozmieszczenie”.

<sup>21</sup> [Sprawozdanie specjalne 06/2020](#) pt. „Zrównoważona mobilność w miastach w UE – bez zaangażowania ze strony państw członkowskich nie będzie możliwa istotna poprawa”.

emisji z budynków i transportu drogowego, w wysokości do 35% szacowanych całkowitych kosztów przewidzianych w planach krajowych. Wsparcie bezpośrednie musi być odpowiednio obliczone i ukierunkowane na osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, na które wzrost cen paliw i energii wpływa w nieproporcjonalnie wysokim stopniu, a także musi być udzielane tymczasowo. Z kolei środki inwestycyjne mają służyć obniżeniu powiązanych kosztów. Niemniej takie wsparcie mogłoby doprowadzić do tego, że znajdujące się w trudnej sytuacji gospodarstwa domowe w większym stopniu stać byłoby na ponoszenie wyższych kosztów wynikających z eksploatacji systemów ogrzewania zasilanych węglem lub gazem ziemnym oraz z jazdy samochodami z silnikami spalinowymi. To z kolei mogłoby odroczyć w czasie transformację energetyczną tych gospodarstw domowych i sprawić, że będą one nadal zależne od paliw kopalnych. Trybunał uważa, że finansowane działania należy bardziej ukierunkować na efektywność energetyczną lub ekologizację transportu, tak by lepiej przyczyniały się do osiągnięcia celów funduszu. Istnieje bowiem ryzyko, że płatności bezpośrednie mogą w pewnym stopniu naruszać zasadę „nie czyni poważnych szkód” i nie zawsze prowadzić do „trwałego wpływu”, o którym mowa w art. 15 wniosku.

**18** W art. 10 przewidziano możliwość **przesunięcia środków z programów objętych zarządzaniem dzielonym<sup>22</sup> do funduszu, a także z funduszu do tych programów.**

W odniesieniu do tej kwestii Trybunał sformułował następujące uwagi:

- We wniosku określono, że państwa członkowskie mogą przesunąć część alokacji finansowej z funduszu (do 15%) do funduszy objętych zarządzaniem dzielonym. Dla tego rodzaju programów przewidziano pewne dodatkowe zabezpieczenia, a ponadto organy krajowe mają wieloletnie doświadczenie w ich wdrażaniu.
- We wniosku wskazano również możliwość przesunięcia środków z programów objętych zarządzaniem dzielonym do funduszu. Takie przesunięcia są obwarowane warunkami określonymi w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów<sup>23</sup>. Trybunał już wcześniej zwrócił uwagę, że przesunięcia te mogą

---

<sup>22</sup> [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2021/1060](#) z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury.

<sup>23</sup> Art. 26 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#) ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury.

skutkować zmniejszeniem dostępności środków na inne cele z zakresu spójności i rozwoju obszarów wiejskich<sup>24</sup> i mogą mieć wpływ na realizację podstawowych celów strategicznych tych programów. Trybunał zauważył również, że możliwość przenoszenia środków może doprowadzić do przesunięcia zasobów do programów, które uznaje się za mniej restrykcyjne pod względem warunków lub bardziej korzystne, jeśli chodzi o powiązane koszty<sup>25</sup>. W szczególności przeniesienie środków mogłoby osłabić zabezpieczenia stanowiące nieodłączny element programów operacyjnych objętych zarządzaniem dzielonym lub umożliwić unikanie współfinansowania, do jakiego są obowiązane państwa członkowskie<sup>26</sup>. W związku z tym Trybunał popiera wprowadzenie do wniosku szczególnych warunków dotyczących takich przesunięć środków.

**19** Wniosek przewiduje **wsparcie dla podmiotów publicznych i prywatnych** na opracowywanie i zapewnianie przystępnych cenowo rozwiązań z zakresu efektywności energetycznej oraz przystępnych cenowo bezemisyjnych i niskoemisyjnych usług w zakresie mobilności. Państwa członkowskie powinny wprowadzić zabezpieczenia mające zapewnić, aby cała korzyść była przenoszona na gospodarstwa domowe, mikroprzedsiębiorstwa i użytkowników transportu. Trybunał zwraca uwagę na to, że we wniosku nie wspomina się o tego rodzaju zabezpieczeniach. Przykładem takiego zabezpieczenia mógłby być maksymalny pułap środków udostępnianych na tego rodzaju wsparcie.

## Finansowanie funduszu

### Finansowanie funduszu – najważniejsze kwestie

- Prawdopodobnie trzeba będzie udostępnić do sprzedaży więcej uprawnień w ramach ETS niż zaplanowane 200 mln.
- Zmienność cen i brak pewności co do dostępności dochodów mogą sprawić, że finansowanie będzie obciążone ryzykiem.
- We wniosku nie uzasadniono wagi jednej ze zmiennych (liczby ludności mieszkającej na obszarach wiejskich) użytych we wzorze stosowanym do obliczania alokacji.

<sup>24</sup> [Opinia 04/2022](#) w sprawie wniosku dotyczącego REPowerEU.

<sup>25</sup> [Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2020](#), rozdział 2.

<sup>26</sup> [Opinia 06/2020](#) w sprawie wniosku dotyczącego ustanowienia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

**20** Środki, jakie zostaną udostępnione z funduszu, w wysokości maksymalnie 59 mld euro w latach 2027–2032, powinny pochodzić z zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel<sup>27</sup>, w tym przypadku z dochodów ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień w ramach systemu EU ETS. We wniosku dotyczącym zmiany systemu EU ETS<sup>28</sup> przewidziano dwa rodzaje uprawnień, które mają zostać udostępnione na potrzeby funduszu:

- o 50 mln uprawnień do emisji z instalacji stacjonarnych (elektrowni i przemysłu), które będą sprzedawane na aukcji. Dochody te nie są powiązane z budynkami ani transportem drogowym, a zatem nie będą miały wpływu na wzrost cen energii w sektorach budownictwa lub transportu drogowego;
- o 150 mln uprawnień do emisji z sektorów budownictwa i transportu drogowego, które będą początkowo sprzedawane na aukcji w ramach EU ETS, oraz nieokreśloną liczbę uprawnień do emisji z tych dwóch sektorów, które będą sprzedawane na aukcji i mają służyć uzyskaniu dodatkowych dochodów, tak aby osiągnąć wymaganą kwotę 59 mld euro.

**21** Aby uzyskać ze sprzedaży aukcyjnej kwotę 59 mld euro, należałoby zaoferować 200 mln uprawnień w cenie 295 euro za uprawnienie. Tymczasem w listopadzie 2022 r. cena uprawnień na platformie aukcyjnej wynosiła średnio około 80 euro za uprawnienie<sup>29</sup>. Komisja założyła cenę 45 euro za uprawnienie (w cenach z 2020 r.), co przekłada się na dochody w wysokości 9 mld euro ze sprzedaży 200 mln uprawnień, o których jest mowa powyżej. Zatem aby wygenerować dochody w wysokości 59 mld euro, Komisja najprawdopodobniej będzie musiała zaoferować do sprzedaży znacznie więcej uprawnień objętych systemem ETS dla sektorów budownictwa i transportu drogowego.

---

<sup>27</sup> Art. 9 wniosku. Zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel wykorzystuje się na finansowanie szczególnych pozycji wydatków, zgodnie z definicją w art. 21 rozporządzenia finansowego. W przypadku tego rodzaju dochodów Parlament Europejski jest wyłączony z procesu decyzyjnego.

<sup>28</sup> Podejście ogólne Rady z dnia 30 czerwca 2022 r., międzyinstytucjonalny numer referencyjny 2021/0211 (COD), 10796/22.

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

**22** Komisja zaproponowała, aby z 25% dochodów z ETS stworzyć nową kategorię zasobów własnych<sup>30</sup>. Zostałyby one przeznaczone m.in. na spłatę długu przeznaczonego na dotacje z Next Generation EU lub zmniejszenie udziału wkładu państw członkowskich opartego na dochodzie narodowym brutto w finansowaniu rocznego budżetu UE<sup>31</sup>. Komisja oszacowała, że 25% dochodów z ETS uzyskanych dzięki objęciu budynków i transportu drogowego tym systemem wystarczyłoby do zaspokojenia potrzeb finansowych funduszu<sup>32</sup>. Od początku działania systemu ETS w 2005 r. ceny uprawnień ulegały znacznym wahaniom (od 5 do 55 euro w latach 2005–2021)<sup>33</sup>, co czyni dochody ze sprzedaży uprawnień do emisji stosunkowo nieprzewidywalnym źródłem dochodów UE.

**23** Po zatwierdzeniu planów społeczno-klimatycznych Komisja podpisze z państwami członkowskimi umowy stanowiące zobowiązania prawne, na podstawie których wypłaci im środki do wysokości maksymalnej alokacji finansowej do końca okresu funkcjonowania funduszu. Wniosek przewiduje możliwość **proporcjonalnego zmniejszenia płatności** w przypadku niewystarczających dochodów przeznaczonych na określony cel w danym roku, przy czym brakująca kwota zostałaby wypłacona, gdy dostępne będą nowe dochody<sup>34</sup>.

**24** We wzorze stosowanym do obliczania alokacji środków państwom członkowskim uwzględniono takie zmienne jak liczba ludności, w tym odsetek ludności mieszkającej na obszarach wiejskich, poziom ubóstwa, emisje CO<sub>2</sub> ze spalania paliw przez gospodarstwa domowe oraz dochód narodowy brutto na mieszkańca. Takie kryteria są

---

<sup>30</sup> Wniosek Komisji (COM(2021) 570) z dnia 22 grudnia 2021 r. dotyczący decyzji Rady zmieniającej decyzję (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej.

<sup>31</sup> Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dyscypliny budżetowej (...) zawierające harmonogram wprowadzania nowych zasobów własnych.

<sup>32</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

<sup>33</sup> Sprawozdanie w sprawie funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla (COM(2021) 962): ceny rozliczenia aukcji uprawnień do emisji ogólnych, od stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2021 r.

<sup>34</sup> Art. 19 ust. 9 i art. 18 wniosku.

zgodne z celami funduszu. We wniosku nie wyjaśniono jednak, dlaczego we wzorze tym dla liczby ludności mieszkającej na obszarach wiejskich przyjęto wyższą wagę.

## Ramy kontroli i wykonania

### Ramy kontroli i wykonania – najważniejsze kwestie

- Ocena planów przez Komisję musi być dobrze udokumentowana.
- Przepisy dotyczące zgodności z właściwym prawem Unii i prawem krajowym wymagają uszczegółowienia.
- Przypadki podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego muszą być zgłaszane na szczeblu krajowym i unijnym.
- Wspólne wskaźniki powinny być odpowiednie, akceptowane, wiarygodne, proste i miarodajne.

**25** Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że we wniosku wyraźnie upoważniono Komisję, OLAF, Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz, w stosownych przypadkach, Prokuraturę Europejską do korzystania z przysługujących im praw do dostępu, kontroli i przeprowadzenia dochodzenia.

**26** W art. 15 zawarto wykaz kryteriów **przeprowadzanej przez Komisję oceny** planów społeczno-klimatycznych, które mają podobną strukturę do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Trybunał stwierdził w opublikowanym wcześniej sprawozdaniu specjalnym, że dokumentacja dotycząca krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności jest na ogół rozdrobniona, a analizy dotyczące poszczególnych komponentów tych planów zostały zawarte w wielu dokumentach roboczych Komisji. Kontrolerzy Trybunału ustalili również, że dla każdego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności Komisja przeprowadziła ocenę jakościową pod kątem spełniania norm określonych w rozporządzeniu w sprawie RRF, a nie ocenę porównawczą<sup>35</sup>. Natomiast art. 4 ust. 3 wniosku zawiera wyraźne odniesienie do określenia najlepszych praktyk we wszystkich państwach członkowskich.

**27** Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia w swoich deklaracjach zarządczych, że zarządzanie alokacjami finansowymi odbywa się zgodnie ze wszystkimi obowiązującymi przepisami, w szczególności z przepisami dotyczącymi unikania konfliktów interesów, zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i podwójnemu

<sup>35</sup> [Sprawozdanie specjalne 21/2022](#) pt. „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obciążone ryzykiem”.



finansowaniu<sup>36</sup>. Na Komisję nie nałożono jednak bezpośredniego zobowiązania do weryfikacji, czy systemy kontroli państw członkowskich dają niezbędną pewność w tym zakresie, co stwarza ryzyko jej braku i może prowadzić do powstania luk w zakresie rozliczalności, a w ostatecznym rozrachunku zagrażać ochronie interesów finansowych Unii. W związku z tym Trybunał jest zdania, że we wniosku należy doprecyzować i wzmocnić odpowiedzialność Komisji za przestrzeganie przepisów krajowych i unijnych.

**28** Trybunał informował już wcześniej o przypadkach nieprzestrzegania przepisów unijnych i krajowych dotyczących zamówień publicznych, pomocy państwa i kwalifikowalności. W związku z tym, biorąc pod uwagę zakres ram kontroli funduszu i ograniczoną odpowiedzialność, jaką określono dla Komisji, na szczeblu UE mogą nie być dostępne wystarczające zweryfikowane informacje na temat tego, czy i w jaki sposób systemy państw członkowskich uwzględniają znaczące ryzyko **nieprzestrzegania przepisów unijnych i krajowych.**

**29** Zgodnie z art. 20 ust. 5 wniosku odpowiedzialność Komisji ogranicza się do nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów i naruszenia obowiązków wynikających z umowy w sprawie finansowania. W szczególności w przedmiotowym wniosku **środki zwalczania nadużyć finansowych** uregulowano w sposób bardziej szczegółowy niż w rozporządzeniu w sprawie RRF, chociaż nie jest jasne, w jaki sposób i na jakim szczeblu (krajowym czy unijnym) należy zgłaszać przypadki podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego.

**30** Trybunał pozytywnie ocenia fakt, że państwa członkowskie będą obowiązane gromadzić, rejestrować i przechowywać w systemie elektronicznym dane dotyczące odbiorców końcowych, wykonawców i podwykonawców<sup>37</sup>. Dostęp do aktualnych informacji na temat kwoty wsparcia finansowego otrzymanego przez odbiorców końcowych ułatwi również monitorowanie absorpcji środków. Ponieważ jednak informacje te są wymagane jedynie w odniesieniu do podwykonawców pierwszego szczebla, którzy otrzymują wynagrodzenie wynoszące ponad 50 000 euro, niektórzy podwykonawcy nie będą zgłaszani. Trybunał zwraca również uwagę, że nie określono terminu opublikowania tych informacji.

**31** Zgodnie z art. 20 wniosku państwa członkowskie są obowiązane ustanowić skuteczny i wydajny system kontroli wewnętrznej w oparciu o kluczowe wymogi

---

<sup>36</sup> Art. 20 wniosku i załącznik III do wniosku.

<sup>37</sup> Art. 20 wniosku.

określone w załączniku III do wniosku. Trybunał jest zdania, że państwa członkowskie powinny być również obowiązane przeprowadzać kontrole zarządcze i audyty, co pozwoliłoby im uzyskać pewność, że fundusze zostały wykorzystane zgodnie z odpowiednimi przepisami unijnymi i krajowymi. Ocena adekwatności systemów kontroli państw członkowskich, jaka ma być dokonywana przez Komisję, została opisana we wniosku w bardzo ogólny sposób. W ramach tej oceny Komisja nie musi stosować systemu ocen ratingowych (taki wymóg wprowadzono natomiast w rozporządzeniu w sprawie RRF)<sup>38</sup>.

**32** Trybunał z zadowoleniem przyjmuje przepisy dotyczące **monitorowania i oceny** funduszu, lecz równocześnie uważa, że do wniosku należało dołączyć załącznik zawierający wykaz wspólnych wskaźników. Trybunał zauważył wcześniej, że ramy monitorowania efektywności energetycznej nie pozwoliły Komisji oszacować, w jakim stopniu środki z budżetu UE przyczyniają się do osiągnięcia unijnego celu dotyczącego efektywności energetycznej<sup>39</sup>. Wskaźniki takie powinny odpowiadać celom funduszu i umożliwiać pomiar jego wyników. W miarę możliwości powinny się one opierać na odpowiednich, akceptowanych, wiarygodnych, prostych i miarodajnych kryteriach<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, załącznik II. Przykłady ocen ratingowych to: w wysokim/średnim/niskim stopniu; wysokie/średnie/niskie oczekiwane oddziaływanie; przyczynia się skutecznie/częściowo/nie przyczynia się; odpowiednie/minimalne/niewystarczające ustalenia.

<sup>39</sup> Sprawozdanie specjalne 11/2020 pt. „Efektywność energetyczna budynków – należy położyć większy nacisk na opłacalność inwestycji”; sprawozdanie specjalne 02/2022 pt. „Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach – udało się wypracować pewne oszczędności energii, ale nadal występują uchybienia w zakresie planowania i wyboru projektów”.

<sup>40</sup> Opinia 06/2020 w sprawie wniosku dotyczącego ustanowienia Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

## Uwagi końcowe

**33** Ustanowienie Społecznego Funduszu Klimatycznego zostało zaproponowane przez Komisję w lipcu 2021 r., a następnie wniosek Komisji został zmieniony przez Radę w czerwcu 2022 r. Fundusz ma na celu złagodzenie społecznych konsekwencji wzrostu cen energii wynikającego z utworzenia nowego unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) dla sektorów budownictwa i transportu drogowego. Może on wnieść znaczący wkład w osiągnięciu przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r.

**34** Środki na sfinansowanie funduszu w wysokości do 59 mld euro na lata 2027–2032 zostaną uzyskane ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień do emisji z sektorów budownictwa i transportu drogowego w ramach EU ETS. Zmienność cen uprawnień w ramach EU ETS oraz brak pewności co do dostępności dochodów mogą sprawić, że finansowanie będzie obciążone ryzykiem. Ponieważ Komisja nie przyjęła jeszcze procedur dotyczących zarządzania proponowanymi nowymi zasobami własnymi ani obliczania, ustalania i odzyskiwania dochodów, nie jest jasne, kiedy dochody te będą dostępne i czy będą one współmierne do ambitnych celów funduszu i związanych z tymi celami potrzeb inwestycyjnych. Fakt, że nie przeprowadzono specjalnej oceny skutków wniosku dodatkowo zwiększa tę niepewność.

**35** Wniosek opiera się na podstawowych elementach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), takich jak plany krajowe, płatności uzależnione od zadowalającego osiągnięcia celów pośrednich i wartości docelowych, zasada dodatkowości i komplementarności z innymi funduszami unijnymi i krajowymi oraz zgodność z zasadą „nie czyni poważnych szkód”. W przypadku RRF Komisja ocenia jednak prawdopodobieństwo osiągnięcia celów ekologicznych przede wszystkim na etapie oceny planów, a w mniejszym stopniu przy ocenie wniosków o płatność.

**36** W tym kontekście Trybunał pragnie podkreślić, że ważne jest, by w odniesieniu do dalszych procedur i decyzji dotyczących Społecznego Funduszu Klimatycznego uwzględnić wnioski wyciągnięte z wdrażania RRF. W szczególności pewne uchybienia, na które Trybunał wcześniej zwrócił uwagę w odniesieniu do RRF, mogą również mieć znaczenie w przypadku funduszu:

- o ryzyko podwójnego finansowania i nakładania się celów funduszu z celami innych instrumentów i funduszy publicznych,
- o kierowanie się w niewystarczającym stopniu wynikami i opłacalnością projektów ze względu na dodatkową złożoność i obciążenie administracyjne,

- o potencjalnie słabe powiązanie między płatnościami a celami funduszu, celami pośrednimi i wartościami docelowymi,
- o brak wystarczającej pewności i luki w zakresie rozliczalności mogące zagrażać ochronie interesów finansowych Unii,
- o wskaźniki, cele pośrednie i wartości docelowe, które nie pozwalają skutecznie ocenić wyników.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2022 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*



Tony Murphy  
*Prezes*