



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

SL

Mnenje 08/2022

(v skladu s členom 322(1) PDEU)

o predlogu uredbe
Evropskega parlamenta
in Sveta o ustanovitvi
Socialnega sklada
za podnebje, kakor jo je
revidiral Svet
[medinstitucionalna
zadeva 2021/0206 (COD),
30. junij 2022, 10775 2022]

Vsebina

	Odstavek
Uvod	01–04
Splošna opažanja	05–09
Specifične pripombe	10–32
Socialni načrti za podnebje	10–14
Upravičena sredstva	15–19
Financiranje Sklada	20–24
Okvir kontrole in smotrnosti	25–32
Končne pripombe	33–36

Uvod

01 Komisija je 14. julija 2021 objavila predlog za ustanovitev Socialnega sklada za podnebje¹ v okviru svežnja „Pripravljeni na 55“, ki je bil izdan v podporo temu, da se do leta 2030 doseže zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v EU za vsaj 55 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990, kot je bilo dogovorjeno v [evropskih podnebnih pravilih](#)².

02 V [sistemu EU za trgovanje z emisijami \(EU ETS\)](#)³ se cena ogljika določi z določitvijo zgornje meje emisij iz nekaterih gospodarskih sektorjev, ki se vsako leto zniža. Komisija pri reviziji sistema EU za trgovanje z emisijami, ki je tudi del [svežnja „Pripravljeni na 55“](#), predlaga vzpostavitev ločenega sistema za trgovanje z emisijami za cestni promet in stavbe⁴, zaradi česar bi prišlo do pričakovanega povečanja stroškov ogrevanja in prevoza. Za obravnavo socialnega učinka novega sistema EU za trgovanje z emisijami bi Socialni sklad za podnebje (v nadaljnjem besedilu: Sklad) zagotavljal finančno podporo ranljivim gospodinjstvom, mikropodjetjem in prizadetim uporabnikom prevoza. Na [sliki 1](#) so ponazorjene glavne značilnosti Sklada, v okviru katerega bi se za obdobje od leta 2027 do leta 2032 zagotovilo do 59 milijard EUR.

03 Komisija je svoj predlog zasnovala na členu 91(1)(d), členu 192(1) in členu 194(1)(c) [Pogodbe o delovanju Evropske unije \(PDEU\)](#). Svet je 28. junija 2022 sklenil, da pravni podlagi doda člen 322 PDEU, saj spremenjeni predlog Sveta vključuje odstopanje od člena 22(2) finančne uredbe⁵. 22. novembra 2022 je Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) zaprosil za mnenje o svojem besedilu revizije

¹ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Socialnega sklada za podnebje ([COM\(2021\) 568](#)).

² [Uredba \(EU\) 2021/1119](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 2021 o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti.

³ [Direktiva 2003/87/ES](#) o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti.

⁴ Predlog o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji, [Sklepa \(EU\) 2015/1814](#) o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov ter [Uredbe \(EU\) 2015/757 \(COM\(2021\) 551 final\)](#).

⁵ Odobritve za prevzem obveznosti za namenske prejeme.

predloga Komisije (splošni pristop, o katerem se je dogovoril Svet za okolje; v nadaljnjem besedilu: predlog)⁶.

Slika 1 – Glavni elementi Socialnega sklada za podnebje



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi predloga

Ikone: ta slika je bila oblikovana z uporabo virov Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.

04 Vendar pa se je Sodišče pri pripravi tega mnenja srečevalo z nekaterimi zunanjimi izzivi, zaradi katerih ni moglo zagotoviti celovitejšega stališča o več vprašanj, ki jih zajema predlog:

- Svet je Sodišče zaprosil za mnenje šele 22. novembra 2022 in želel, da bi bilo pripravljeno za zadnji politični trialog, tj. do sredine decembra. Posledično je imelo Sodišče za svoje delo zelo malo časa. Tako na primer ni preverilo točnosti izračunov finančnih sredstev iz Sklada, dodeljenih za vsako državo članico.
- Ta predlog je tesno povezan z zakonodajnimi predlogi o reviziji sistema EU za trgovanje z emisijami, o katerih prav tako potekajo pogajanja. Pomembne odločitve o reviziji sistema EU za trgovanje z emisijami bi lahko spremenile ključne elemente predloga o Socialnem skladu za podnebje (časovni okvir, sektorji itd.).
- Predlog ne vključuje prilog s seznamom skupnih kazalnikov in predloge za socialne načrte za podnebje, zaradi česar je obseg mnenja Sodišča omejen.

⁶ Medinstitucionalna zadeva 2021/0206 (COD), 30. junij 2022, 10775 2022.

Splošna opažanja

Splošne pripombe: ključne točke

Predlog:

- je namenjen zmanjšanju naložbene vrzeli in obravnavanju socialnega učinka ocenjenega zvišanja cen energije in goriva,
- prinaša negotovost glede prihodkov in ustreznosti financiranja,
- povečuje tveganje dvojnega financiranja in prekrivanja z drugimi javnimi sredstvi,
- je bil pripravljen brez izvedbe posebne ocene učinka,
- lahko poveča upravno breme, povezano z zahtevami glede upravljanja, poročanja in revidiranja.

05 Cilj Socialnega sklada za podnebje je zmanjšati naložbeno vrzel za prehod na podnebno nevtralnost in obravnavati socialne posledice vse višjih računov za energijo zaradi vzpostavitve novega trga ogljika v EU za emisije iz stavbnega sektorja in sektorja cestnega prevoza.

06 Sklad se bo financiral z dražbo pravic v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami⁷. Vendar revizija sistema EU za trgovanje z emisijami, s katero bi se zajele emisije iz cestnega prevoza in stavb, še ni zaključena. Ni jasno, kdaj bodo prihodki na voljo ter ali bodo sorazmerni z ambicioznimi cilji Sklada in ustreznimi potrebami po naložbah.

07 S predlogom se zagotovijo dodatna sredstva za energijsko učinkovitost in razogljičenje prevoza. Ta dopolnjujejo različne druge sklade EU, kot so [sklad za modernizacijo](#), [Sklad za pravični prehod](#), [evropski strukturni in investicijski skladi](#), [mehanizem za okrevanje in odpornost](#) in [InvestEU](#), pa tudi nacionalno ali regionalno financiranje. Pomembno je, da države članice obravnavajo vprašanje usklajevanja in dopolnjevanja različnih virov financiranja ter tveganje dvojnega financiranja⁸. Sodišče ni odkrilo, da bi Komisija opravila celovito analizo o tem, kaj je bilo doslej s temi skladi doseženo in kaj je še potrebno za doseg podnebnih ciljev EU. Na podlagi takšne analize bi bilo mogoče Sklad bolje usmerjati in upravljati.

⁷ Člen 9 predloga.

⁸ [Mnenje 06/2020](#) o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost.

08 Komisija za predlog ni izvedla posebne ocene učinka. Namesto tega je uporabila oceno učinka iz septembra 2020 z naslovom *Krepitev evropskih podnebnih ambicij do leta 2030*⁹. Ocenjena dodeljena finančna sredstva v višini 59 milijard EUR za obdobje 2027–2032¹⁰ za Sklad so temeljila na oceni učinka sistema EU za trgovanje z emisijami¹¹, ki je bila zaključena julija 2021. Pri teh ocenah učinka ni bilo mogoče upoštevati pomembnega vpliva vojne v Ukrajini na trg energije, pri čemer so se pojavili pomisleki, ali sta bili oceni ustrezna in zadostna podlaga za predlog.

09 Potencialne koristi ločenega instrumenta, kot je Socialni sklad za podnebje, niso jasne, z dodajanjem instrumentov za financiranje istih vrst projektov pa se bo povečala kompleksnost financiranja EU. Nova sredstva, ki jih bo zagotovil Sklad, bodo verjetno še povečala pritisk na zmožnost držav članic, da porabijo sredstva, pri čemer se mnoge med njimi že spopadajo z zamudami pri črpanju sredstev EU. Zaradi tega bi se lahko premalo pozornosti namenjalno smotrnosti in stroškovni učinkovitosti¹². Poleg tega bosta novi okvir in s tem povezano načrtovanje programov verjetno še povečala upravno obremenitev držav članic, vključno z dodatnimi postopki v zvezi s poročanjem in spremljanjem, revidiranjem in podelitvijo razrešnice.

⁹ COM (2020) 562 final.

¹⁰ Komisija je prvotno predlagala 72,2 milijarde EUR za obdobje 2025–2032.

¹¹ SWD(2021) 602 final.

¹² *Posebno poročilo 17/2018*: Ukrepi Komisije in držav članic v zadnjih letih programskega obdobja 2007–2013 so obravnavali slabo črpanje sredstev, vendar so bili premalo osredotočeni na rezultate.

Specifične pripombe

Socialni načrti za podnebje

Socialni načrti za podnebje: ključne točke

V skladu s prejšnjim revizijskim opažanjem Sodišča o mehanizmu za okrevanje in odpornost bi moral predlog:

- zagotavljati skladnost in dopolnjevanje z drugimi nacionalnimi načrti,
- vključevati pojasnilo, kaj se šteje za zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov in ciljev,
- določati jasne mejnike in cilje ter postopke za začasno ustavitev plačil,
- zagotoviti, da so plačila vezana na stroške doseganja mejnikov in ciljev.

10 Socialni načrti za podnebje (v nadaljnjem besedilu: načrti) bodo podlaga za izplačilo finančnega prispevka Sklada. V njih so določeni **ukrepi in naložbe**, ki so na voljo gospodinjstvom, mikropodjetjem in uporabnikom prevoza, na katere vpliva vključitev emisij toplogrednih plinov iz stavb in prevoza v sistem EU za trgovanje z emisijami. Koristno bi bilo pojasniti razliko med pojmom „ukrepi“ in „naložbe“, kar v predlogu manjka. Poleg tega opredelitev „energijske revščine“ še ni bila sprejeta¹³, čeprav se izraz uporablja v celotnem predlogu.

11 Socialni načrti za podnebje bi morali biti skladni z drugimi nacionalnimi strateškimi načrti in programi, kot so nacionalni energetske načrti in načrti za podnebje, načrti za okrevanje in odpornost, operativni programi kohezijske politike, območni načrti za pravični prehod in strateški načrti skupne kmetijske politike, ter jih **dopolnjevati**. Navedene načrte bi bilo morda treba tudi posodobiti v skladu s socialnimi načrti za podnebje. S tem se bo bistveno povečalo upravno breme nacionalnih organov. V predlogu ni določen rok, v katerem bi morale države članice predložiti svoje socialne načrte za podnebje.

12 Podpora iz Sklada ne bi smela nadomestiti tekočih **nacionalnih proračunskih odhodkov**¹⁴. Zagotavljanje dohodkovne podpore gospodinjstvom z nizkimi dohodki, npr. subvencioniranje stroškov ogrevanja in električne energije, s strani držav članic, ni novost. Neposredna dohodkovna podpora, ki jo zagotavlja Sklad, bi se lahko uporabila za enako vrsto stroškov, pri čemer obstaja tveganje, da bi nadomestila obstoječe

¹³ Glej predlog direktive o energijski učinkovitosti (prenovitev), [COM\(2021\) 558 final](#).

¹⁴ Člen 12 predloga.

nacionalne odhodke. V predlogu bi bilo treba pojasniti koncept tekočih nacionalnih proračunskih odhodkov, da ne bi prihajalo do dvojnega financiranja in prekrivanja.

13 Predlog določa, da bo Komisija plačila državam članicam izvršila na podlagi zadovoljivega izpolnjevanja **mejniov in ciljev** iz socialnih načrtov za podnebje¹⁵. Pomen izraza „zadovoljivo izpolnjevanje“ v predlogu ni pojasnjen, kar Komisiji omogoča precejšnjo diskrecijsko pravico. Za zagotovitev transparentnosti in enake obravnave bi bilo treba podrobneje opredeliti ključna načela, ki se uporabljajo pri ocenjevanju „zadovoljivega izpolnjevanja“.

14 Splošne ureditve za izplačilo sredstev na podlagi doseganja mejnikov in ciljev so podobne tistim, ki se uporabljajo za mehanizem za okrevanje in odpornost¹⁶. Za Sklad bi lahko bila pomembna tudi številna prejšnja revizijska opažanja Sodišča v zvezi z mejniki in cilji mehanizma za okrevanje in odpornost, in sicer:

- Nekateri mejniki in cilji niso bili jasni, zaradi česar se je povečalo tveganje neupravičenih plačil. Sodišče je zato poudarilo pomembnost ustrezne opredelitve mejnikov in ciljev, da bi se zajele vse ključne faze izvajanja¹⁷.
- Znesek, plačan v danem obroku, ni nujno temeljil na ocenjenih stroških za doseganje mejnikov in ciljev, vključenih v zahtevek za plačilo, temveč je bil rezultat pogajanj z zadevno državo članico¹⁸. Za delno izpolnjene mejnike in cilje ni bilo jasno, kako bodo Komisija in države članice določile zneske delnih plačil. Sodišče je zato priporočilo, naj Komisija razvije jasno metodologijo za določitev zneska plačil, ki se začasno ustavijo¹⁹.
- Mejniki in cilji so bili usmerjeni v izločke ali so vključevali kazalnike vložkov, ki so se na splošno nanašali na porabo določenega zneska sredstev. Izogibanje kazalnikom učinka, osredotočenje na kazalnike izločkov in vključevanje kazalnikov

¹⁵ Člen 19 predloga.

¹⁶ Člen 5 predloga ter člena 2 in 4 [Uredbe \(EU\) 2021/241](#) o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost.

¹⁷ [Posebno poročilo 21/2022](#): Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija: na splošno ustrezna, vendar tveganja v zvezi z izvajanjem še vedno obstajajo.

¹⁸ [Posebno poročilo 21/2022](#): Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija: na splošno ustrezna, vendar tveganja v zvezi z izvajanjem še vedno obstajajo.

¹⁹ [Letno poročilo o izvrševanju proračuna EU za proračunsko leto 2021](#), poglavje 10.

vložkov pri mejnikih in ciljnih znatno omejuje prožnost, ki je potrebna med izvajanjem, ter možnost merjenja smotrnosti in učinka Sklada.

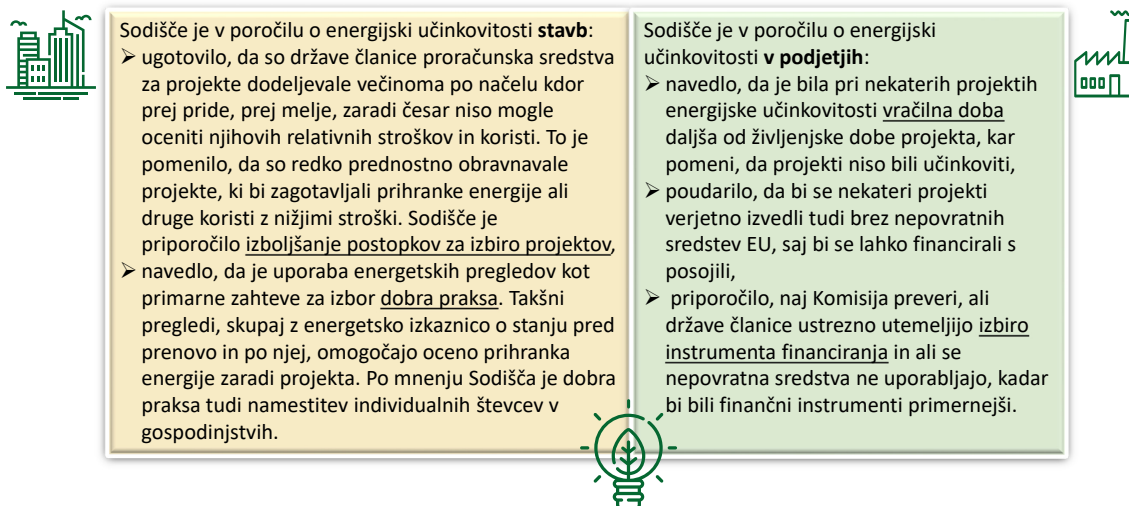
Upravičena sredstva

Upravičena sredstva: ključne točke

- Z neposrednimi plačili bi se lahko upočasnil energetski prehod, potrebna je boljša usmerjenost,
- prenosi iz programov deljenega upravljanja bi lahko ogrozili vzpostavljene zaščitne ukrepe.

15 Povečanje **energijske učinkovitosti** je eden ključnih ukrepov, ki bi se financirali iz socialnih načrtov za podnebje. Pri naložbah v energijsko učinkovitost obstajajo nekatere ovire, kot so delitev spodbud med lastnike in najemnike stavb, visoki vnaprejšnji stroški in pogosto dolge vračilne dobe. Sodišče meni, da bi bila za Sklad lahko pomembna njegova prejšnja revizijska opažanja o projektih energijske učinkovitosti (glej [slika 2](#)).

Slika 2 – Revizijska opažanja glede energijske učinkovitosti EU



<p>Sodišče je v poročilu o energijski učinkovitosti stavb:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ ugotovilo, da so države članice proračunska sredstva za projekte dodeljevale večinoma po načelu kdor prej pride, prej melje, zaradi česar niso mogle oceniti njihovih relativnih stroškov in koristi. To je pomenilo, da so redko prednostno obravnavale projekte, ki bi zagotavljali prihranke energije ali druge koristi z nižjimi stroški. Sodišče je priporočilo <u>izboljšanje postopkov za izbiro projektov</u>, ➤ navedlo, da je uporaba energetskih pregledov kot primarne zahteve za izbor <u>dobra praksa</u>. Takšni pregledi, skupaj z energetsko izkaznico o stanju pred preno in po njej, omogočajo oceno prihranka energije zaradi projekta. Po mnenju Sodišča je dobra praksa tudi namestitev individualnih števec v gospodinjstvih. 	<p>Sodišče je v poročilu o energijski učinkovitosti v podjetjih:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ navedlo, da je bila pri nekaterih projektih energijske učinkovitosti <u>vračilna doba</u> daljša od življenjske dobe projekta, kar pomeni, da projekti niso bili učinkoviti, ➤ poudarilo, da bi se nekateri projekti verjetno izvedli tudi brez nepovratnih sredstev EU, saj bi se lahko financirali s posojili, ➤ priporočilo, naj Komisija preveri, ali države članice ustrezno utemeljijo <u>izbiro instrumenta financiranja</u> in ali se nepovratna sredstva ne uporabljajo, kadar bi bili finančni instrumenti primernejši.
---	---

Vir: [Posebno poročilo 11/2020](#): Energijska učinkovitost stavb: še vedno je potreben večji poudarek na stroškovni učinkovitosti, [Posebno poročilo 02/2022](#): Energijska učinkovitost v podjetjih: nekoliko prihranka energije je, vendar obstajajo slabosti pri načrtovanju in izbiri projektov
Ikone: ta slika je bila oblikovana z uporabo virov Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.

16 V zvezi z **brezemisijsko in nizkoemisijsko mobilnostjo** je bilo v poročilu Sodišča o podpori EU za infrastrukturo za polnjenje električnih vozil poudarjeno, da so potrebni usklajeni plačilni sistemi, ustrezne informacije za uporabnike o razpoložljivosti v realnem času in možnostih plačila na polnilnih postajah ter pravičen dostop za vse

uporabnike električnih vozil. Sodišče je ugotovilo tudi, da financiranje polnilnih postaj ni bilo pogojeno z minimalnim obdobjem obratovanja²⁰. Projekti mobilnosti v mestih niso vedno temeljili na dobrih strategijah za mobilnost v mestih in pogosto niso bili usklajeni s sosednjimi občinami²¹. Z rešitvijo teh vprašanj bi se povečala uspešnost financiranja.

17 Države članice lahko financirajo **začasno neposredno dohodkovno podporo**, omejeno na neposredni učinek trgovanja z emisijami za stavbe in cestni prevoz, v višini do 35 % ocenjenih skupnih stroškov njihovih načrtov. Neposredno podporo je treba ustrezno izračunati in jo ustrezno usmeriti v najranljivejše osebe, ki jih je zvišanje cen goriva in energije nesorazmerno prizadelo, in zagotoviti začasno, medtem ko se z naložbenimi ukrepi zmanjšujejo s tem povezani stroški. Vendar bi takšna podpora lahko pripomogla k temu, da bi ranljiva gospodinjstva absorbirala višje stroške obratovanja ogrevalnih sistemov na premog ali plin in uporabe avtomobilov z motorji z notranjim zgorevanjem. Učinek bi torej lahko bil preložitev energetskega prehoda za ta gospodinjstva in ohranitev njihove odvisnosti od fosilnih goriv. Po mnenju Sodišča bi financiranje, da bi se z njim izpolnili cilji Sklada, moralo biti bolj usmerjeno v ustrezne ukrepe za energijsko učinkovitost ali okolju prijaznejši promet, saj bi lahko neposredna plačila v določeni meri vplivala na skladnost z načelom, da se ne škoduje bistveno, in morda ne bodo usklajena s „trajnimi učinki“, navedenimi v členu 15 predloga.

18 V členu 10 je določena možnost **prerazporeditve sredstev iz programov deljenega upravljanja in vanje**²². O tej temi:

- Države članice lahko na podlagi predloga del dodeljenih finančnih sredstev Sklada (do 15 %) prerazporedijo v sklade v okviru deljenega upravljanja. Takšni programi zagotavljajo dodatne zaščitne ukrepe, nacionalni organi pa imajo dolgoletne izkušnje z izvajanjem.

²⁰ Posebno poročilo 05/2021: Infrastruktura za polnjenje električnih vozil: več polnilnih postaj, vendar so zaradi neenakomerne uvedbe potovanja po EU še vedno otežena.

²¹ Posebno poročilo 06/2020: Trajnostna mobilnost v mestih v EU: bistvenega izboljšanja ni mogoče doseči brez zavezanosti držav članic.

²² Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo.

- o V predlogu so določene tudi prerazporeditve iz programov deljenega upravljanja v Sklad. Ti prenosi so omejeni z uredbo o skupnih določbah²³. Sodišče je že v preteklosti poudarilo, da bi te prerazporeditve lahko zmanjšale razpoložljivost sredstev za druge cilje na področju kohezije in razvoja podeželja²⁴ ter vplivale na glavne strateške cilje programov deljenega upravljanja. Ugotovilo je tudi, da bi se zaradi možnosti prerazporeditve sredstva lahko prenesla na programe, za katere šteje, da so manj pogojeni ali stroškovno ugodnejši²⁵. S prerazporeditvijo sredstev bi se lahko predvsem ogrozili zaščitni ukrepi operativnih programov v okviru deljenega upravljanja ali omogočilo izogibanje sofinanciranju, ki ga morajo sicer zagotoviti države članice²⁶. Sodišče zato podpira uvedbo posebnih pogojev v predlogu za takšne prerazporeditve sredstev.

19 Predlog zagotavlja **podporo javnim in zasebnim subjektom**, ki razvijajo in zagotavljajo cenovno dostopne rešitve za energijsko učinkovitost ter cenovno dostopne storitve brezemisijske in nizkoemisijske mobilnosti. Države članice so odgovorne za uvedbo zaščitnih ukrepov za zagotovitev, da se korist v celoti prenese na gospodinjstva, mikropodjetja in uporabnike prevoza. Sodišče ugotavlja, da se predlog ne nanaša na take zaščitne ukrepe, na primer na omejitev sredstev, ki so na voljo za to vrsto podpore.

Financiranje Sklada

Financiranje Sklada: ključne točke

- o Poleg 200 milijonov pravic bodo verjetno potrebne še dodatne pravice iz sistema EU za trgovanje z emisijami,
- o volatilitost cen in negotovost razpoložljivih prihodkov lahko pomenita tveganje glede financiranja,
- o formula za izračun dodeljenih sredstev, ki temelji tudi na prebivalstvu podeželskih območij, v predlogu ni pojasnjena.

²³ Člen 26 [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#) o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo.

²⁴ [Mnenje 04/2022](#) o REPowerEU.

²⁵ [Letno poročilo o izvrševanju proračuna EU za proračunsko leto 2020](#), poglavje 2.

²⁶ [Mnenje 06/2020](#) o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost.

20 Financiranje Sklada v višini največ 59 milijard EUR za obdobje 2027–2032 bi bilo treba kriti z zunanjimi namenskimi prejemki²⁷. Prihodki bodo ustvarjeni z dražbo pravic v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami. Predlog o reviziji sistema EU za trgovanje z emisijami²⁸ se nanaša na dve vrsti pravic, ki se dajo na voljo za Sklad:

- o 50 milijonov na dražbi prodanih pravic za nepremične naprave (proizvodnja električne energije in industrija). Ti prihodki niso povezani s stavbami ali cestnim prevozom, zato ne bodo vplivali na zvišanje cen energije v stavbnem sektorju ali sektorju cestnega prevoza,
- o 150 milijonov pravic, ki so prvotno prodane na dražbi v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami za stavbe in cestni prevoz, ter nedoločeno število pravic, prodanih na dražbi v teh dveh sektorjih, da bi se prihodki povečali na potrebnih 59 milijard EUR.

21 Da bi se ustvarilo 59 milijard EUR s prodajo 200 milijonov pravic na dražbi, bi morala cena vsake pravice znašati 295 EUR, pri čemer je novembra 2022 ta cena v dražbenem sistemu v povprečju znašala približno 80 EUR na pravico²⁹. Komisija je upoštevala predpostavko, da je cena 45 EUR na pravico (cene iz leta 2020), kar bi pomenilo 9 milijard EUR prihodkov iz navedenih 200 milijonov pravic. Da bi Komisija ustvarila prihodke v višini 59 milijard EUR, bo najverjetneje morala na dražbi prodati bistveno več pravic iz sistema EU za trgovanje z emisijami za stavbe in cestni prevoz.

22 Komisija je predlagala, da se 25 % prihodkov iz sistema EU za trgovanje z emisijami spremeni v nova lastna sredstva³⁰, ki bi se med drugim uporabila za vračilo nepovratnih sredstev instrumenta NextGenerationEU ali za zmanjšanje deleža prispevkov držav članic iz naslova bruto nacionalnega dohodka k financiranju letnega proračuna EU³¹. Komisija je ocenila, da bi za zadovoljitev finančnih potreb Sklada

²⁷ Člen 9 predloga. Zunanji namenski prejemki se uporabijo za financiranje posebnih odhodkovnih postavk, kot je opredeljeno v členu 21 finančne uredbe. Kar zadeva namenske prejemke, je Evropski parlament izključen iz postopka odločanja.

²⁸ Splošni pristop Sveta z dne 30. junija 2022, medinstitucionalna zadeva 2021/0211 (COD) 10796/22.

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

³⁰ Predlog Komisije (COM(2021) 570) za sklep Sveta o spremembi Sklepa (EU, Euratom) 2020/2053 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije z dne 22. decembra 2021.

³¹ Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini (...), vključno s časovnim načrtom za uvedbo novih virov lastnih sredstev.

zadostovalo 25 % prihodkov iz sistema EU za trgovanje z emisijami, ustvarjenih z vključitvijo stavb in cestnega prevoza v sistem³². Sistem EU za trgovanje z emisijami deluje od leta 2005, cene pravic do emisije pa so od takrat precej nihale (od 5 EUR do 55 EUR med letoma 2005 in 2021)³³, zaradi česar je to razmeroma volatilen vir prihodkov EU.

23 Komisija bo po odobritvi socialnih načrtov za podnebje z državami članicami podpisala pravne obveznosti za izplačilo dodeljenih finančnih sredstev v višini do najvišjega zneska v obdobju do konca trajanja sklada. Predlog predvideva možnost **sorazmernega zmanjšanja plačil** v primeru nezadostnih namenskih prejemkov v danem letu, pri čemer se preostanek plača, ko so prihodki na voljo³⁴.

24 Pri formuli za dodelitev sredstev državam članicam se upošteva prebivalstvo, vključno z deležem podeželskih območij, stopnjami revščine, emisijami CO₂ zaradi zgorevanja goriv v gospodinjstvih in bruto nacionalnim dohodkom na prebivalca. Ta merila so skladna s cilji Sklada. Vendar v predlogu ni podrobno pojasnjeno, zakaj ima prebivalstvo podeželskih območij v formuli za dodelitev višji ponder.

Okvir kontrole in smotrnosti

Okvir kontrole in smotrnosti: ključne točke

- Oceno načrtov, ki jo pripravi Komisija, je treba dobro dokumentirati,
- opredeliti je treba določbe glede skladnosti z veljavnim pravom EU in nacionalnim pravom,
- primere suma goljufije je treba prijavljati na nacionalni ravni in ravni EU,
- skupni kazalniki bi morali biti ustrezni, sprejeti, verodostojni, preprosti in zanesljivi.

³² Predlog o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji, Sklepa (EU) 2015/1814 o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov ter Uredbe (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

³³ Poročilo o delovanju evropskega trga ogljika (COM(2021) 962): končne cene za dražbe splošnih pravic med januarjem 2013 in 30. junijem 2021.

³⁴ Člen 19(9) in člen 18 predloga.

25 Sodišče z zadovoljstvom ugotavlja, da so Komisija, OLAF, Evropsko računsko sodišče in po potrebi EJT v predlogu izrecno pooblašteni, da izvršujejo svoje pravice do dostopa, revizije in preiskav.

26 V členu 15 je naveden seznam meril, na podlagi katerih **Komisija oceni** nacionalne socialne načrte za podnebje, ki imajo podobno strukturo kot načrti za okrevanje in odpornost. Sodišče je ugotovilo, da je dokumentacijska sled na splošno razdrobljena, analize pa so navedene v več delovnih dokumentih Komisije, ki obravnavajo različne komponente načrtov za okrevanje in odpornost. Ugotovilo je tudi, da je Komisija namesto primerjalne ocene uporabila kvalitativno oceno vsakega načrta za okrevanje in odpornost glede na standarde uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost³⁵. V členu 4(3) predloga je izrecno navedena opredelitev dobrih praks v državah članicah.

27 Države članice morajo v svojih izjavah o upravljanju dati zagotovilo, da upravljanje dodeljenih finančnih sredstev poteka v skladu z vsemi veljavnimi pravili, zlasti pravili o preprečevanju navzkrižij interesov, goljufij, korupcije in dvojnega financiranja³⁶. Vendar Komisija ni neposredno dolžna preverjati, ali kontrolni sistemi držav članic dajejo potrebna zagotovila, kar pomeni tveganje vrzeli v zagotovilu in odgovornosti ter nazadnje tveganje v zvezi z zaščito finančnih interesov Unije. Sodišče zato meni, da bi bilo treba v predlogu pojasniti in okrepiti odgovornost Komisije za skladnost z nacionalnimi pravili in pravili EU.

28 Sodišče je že v preteklosti poročalo o primerih neskladnosti s pravili EU in nacionalnimi pravili, na primer v zvezi z javnim naročanjem, državno pomočjo in upravičenostjo. Glede na obseg okvira kontrole za Sklad in omejeno odgovornost, ki je opredeljena za Komisijo, bo zato na ravni EU morda na voljo malo preverjenih informacij o tem, ali in kako sistemi držav članic ustrezno zajemajo bistveno tveganje **neskladnosti s pravili EU in nacionalnimi pravili.**

29 V skladu s členom 20(5) predloga je odgovornost Komisije omejena na goljufije, korupcijo, navzkrižje interesov in kršitve obveznosti, ki izhajajo iz sporazuma o financiranju. Predlog zlasti obravnava **ukrepe za boj proti goljufijam** podrobneje kot

³⁵ Posebno poročilo 21/2022: Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija: na splošno ustrezna, vendar tveganja v zvezi z izvajanjem še vedno obstajajo.

³⁶ Člen 20 predloga in Priloga III k predlogu.

uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost, čeprav ni jasno, kako in na kateri ravni (na nacionalni ravni in/ali ravni EU) bi bilo treba prijavljati primere suma goljufij.

30 Po mnenju Sodišča je dobro, da bodo morale države članice v elektronskem sistemu zbirati, beležiti in shranjevati podatke o končnih prejemnikih, izvajalcih in podizvajalcih³⁷. Posodabljanje informacij o znesku finančne podpore, ki jo prejmejo končni prejemniki, bo prav tako omogočilo lažje spremljanje črpanja sredstev. Ker pa je treba sporočiti le informacije o podizvajalcih prve stopnje, ki prejmejo več kot 50 000 EUR sredstev, informacije o nekateri podizvajalcih ne bodo sporočene. Sodišče ugotavlja tudi, da za objavo teh informacij ni časovne omejitve.

31 Skladno s členom 20 morajo države članice vzpostaviti uspešen in učinkovit sistem notranje kontrole, ki temelji na ključnih zahtevah iz Priloge III k predlogu. Sodišče meni, da bi morale države članice izvajati tudi preverjanja upravljanja in revizije ter tako zagotoviti, da so bila sredstva porabljena v skladu z zadevnim pravom EU in nacionalnim pravom. Ocena ustreznosti kontrolnih sistemov držav članic, ki jo pripravi Komisija, je v predlogu opisana zelo splošno; v nasprotju z uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost predlog ne določa, da mora Komisija uporabljati ocenjevalno lestvico³⁸.

32 Sodišče pozdravlja določbe o **spremljanju in vrednotenju** Sklada. Vendar bi moral predlog vsebovati tudi prilogo s skupnimi kazalniki. Sodišče je že v preteklosti ugotovilo, da Komisija na podlagi okvira za spremljanje energijske učinkovitosti ne more oceniti prispevka proračuna EU k cilju EU glede energijske učinkovitosti³⁹. Takšni kazalniki bi morali biti usklajeni s cilji Sklada in primerni za merjenje njegove smotrnosti. Po možnosti bi morali tudi izpolnjevati merila RACER (relevantni, sprejeti, verodostojni, preprosti in zanesljivi)⁴⁰.

³⁷ Člen 20 predloga.

³⁸ Predlog o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost, Priloga II. Primeri ocenjevalne lestvice: v precejšnji/srednji/manjši meri; visok/srednji/manjši pričakovani učinek; učinkovito/delno/ne prispeva; ustrezne/minimalne/nezadostne ureditve.

³⁹ Posebno poročilo 11/2020: Energijska učinkovitost stavb: še vedno je potreben večji poudarek na stroškovni učinkovitosti, Posebno poročilo 02/2022: Energijska učinkovitost v podjetjih: nekoliko prihranka energije je, vendar obstajajo slabosti pri načrtovanju in izbiri projektov.

⁴⁰ Mnenje 06/2020 o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost.

Končne pripombe

33 Komisija je Socialni sklad za podnebje predlagala julija 2021, Svet pa je predlog revidiral junija 2022. Njegov cilj je obravnavati socialne posledice vse višjih cen energije zaradi vzpostavitve novega sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS) za stavbni sektor in sektor cestnega prevoza. Sklad bi lahko pomembno prispeval k doseganju podnebne nevtralnosti EU do leta 2050.

34 S prodajo pravic iz sistema EU za trgovanje z emisijami iz stavbnega sektorja in sektorja cestnega prevoza na dražbi se bo zagotovilo financiranje Sklada v višini do 59 milijard EUR za obdobje 2027–2032. Volatilnost cen, ki vpliva na pravice iz sistema EU za trgovanje z emisijami, in negotovost razpoložljivih prihodkov lahko pomenita finančno tveganje. Ker Komisija še ni sprejela postopkov za upravljanje predlaganih novih virov lastnih sredstev ali za izračun, določitev in izterjavo prihodkov, ni jasno, kdaj bodo prihodki na voljo in ali bodo sorazmerni z ambicioznimi cilji Sklada in ustreznimi potrebami po naložbah. To vprašanje je še dodatno oteženo, ker za predlog ni bila izvedena posebna ocena učinka.

35 Predlog temelji na osnovnih značilnostih mehanizma za okrevanje in odpornost, kot so nacionalni načrti, plačila, ki so odvisna od zadovoljivo izpolnjenih mejnikov in ciljev, dodatnost in dopolnjevanje z drugimi sredstvi EU in nacionalnimi sredstvi ter skladnost z načelom, da se ne škoduje bistveno. Vendar bo Komisija pri mehanizmu za okrevanje in odpornost ocenila verjetnost doseganja zelenih ciljev predvsem v fazi ocenjevanja načrtov, v manjši meri pa pri ocenjevanju zahtevkov za plačila.

36 V zvezi s tem Sodišče želi poudariti pomembnost uporabe spoznanj, pridobljenih pri izvajanju mehanizma za okrevanje in odpornost, v nadaljnjih postopkih in odločitvah o Socialnem skladu za podnebje. Zlasti meni, da so za Sklad pomembne tudi nekatere slabosti, ki jih je že v preteklosti poudarilo za mehanizem za okrevanje in odpornost:

- tveganje dvojnega financiranja in prekrivanja ciljev Sklada s cilji drugih javnih instrumentov in skladov,
- nezadostna pozornost, namenjena smotrnosti in stroškovni učinkovitosti, zaradi dodatne kompleksnosti in upravnega bremena,
- morebitna šibka povezava med plačili ter širšimi cilji, mejniki in cilji Sklada,
- vrzeli v zagotovitvi in odgovornosti v zvezi z zaščito finančnih interesov EU,

- o kazalniki, mejniki in cilji, s katerimi se smotrnost ne ocenjuje uspešno.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgju na zasedanju 15. decembra 2022.

Za Evropsko računsko sodišče



Tony Murphy
predsednik