



Bruxelles, 14.1.2020.
COM(2020) 21 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Plan ulaganja za održivu Europu

Plan ulaganja za europski zeleni plan

1. UVOD

Europski zeleni plan odgovor je Europske unije na klimatske i okolišne izazove čije će prevladavanje biti presudna zadaća za ovu generaciju. Riječ je o novoj strategiji rasta koja ima za cilj preobraziti EU u pravedno i prosperitetno društvo s modernim, resursno učinkovitim i konkurentnim gospodarstvom u kojem 2050. više neće biti neto emisija stakleničkih plinova, koje štiti okoliš i zdravlje građana i u kojem je gospodarski rast odvojen od korištenja resursa.

Plan ulaganja za održivu Europu investicijska je komponenta europskog zelenog plana. Za održivu Europu potrebna su znatna ulaganja u svim sektorima gospodarstva. Za ostvarenje klimatskih i energetske ciljeva za 2030.¹ do 2030. bit će potrebna dodatna ulaganja od 260 milijardi EUR godišnje². Komisija je već najavila da namjerava predstaviti plan za dodatno povećanje klimatskih ambicija EU-a za 2030. s odgovarajućom procjenom učinka, a za postizanje širih okolišnih i socijalnih ciljeva koje si je EU postavio bit će potrebna dodatna ulaganja³.

Ulagачi pokazuju sve veće zanimanje za mogućnosti održivih ulaganja s mjerljivim učinkom. Godišnja izdanja zelenih obveznica na globalnoj razini od 2016. utrostručila su se te su prema posljednjim procjenama u 2019. dosegla oko 225 milijardi EUR. Potrebno je stvoriti okvir koji će biti most između ciljeva politike i znatnih financijskih resursa koji su raspoloživi u privatnom sektoru.

Planom ulaganja za održivu Europu putem proračuna EU-a i povezanih instrumenata u sljedećem će se desetljeću mobilizirati sredstva za održiva ulaganja privatnog i javnog sektora u iznosu od najmanje 1 bilijuna EUR. On nudi sveobuhvatan okvir za tranziciju prema održivosti diljem EU-a. Taj će okvir biti usmjeren na ulaganja u klimu i okoliš te, u mjeri u kojoj su povezana s održivom tranzicijom, na socijalna ulaganja.

Međutim, za prevladavanje izazova koji nas očekuju bit će potrebno više od toga. Privatni sektor morat će dati svoj obol. Novim inicijativama politike i obnovljenom predanošću postojećim instrumentima unutar jedinstvenog okvira politika Komisija daje novi zamah politikama u ovom području i osigurava snažniji učinak i dosljednost okvira EU-a za održiva ulaganja. Komisija će i dalje raditi na pronalaženju novih načina mobilizacije sredstava za ostvarivanje ciljeva zelenog plana.

¹ Ključni su ciljevi za 2030. sljedeći: smanjenje emisija stakleničkih plinova za najmanje 40 % (u odnosu na razine iz 1990.), udio energije iz obnovljivih izvora od najmanje 32 % i poboljšanje energetske učinkovitosti od najmanje 32,5 %.

² U odnosu na osnovni scenarij iz Komunikacije „Ujedinjeni u ostvarivanju energetske unije i klimatske politike: postavljanje temelja za uspješan prelazak na čistu energiju” (COM(2019) 285).

³ Komisija procjenjuje da, neovisno o mjerama povezanim s klimom, nedostatak ulaganja u okolišnu održivost iznosi između 100 milijardi EUR i 150 milijardi EUR godišnje, uključujući zaštitu okoliša i upravljanje resursima. Kada je riječ o socijalnim ulaganjima, skupina na visokoj razini za ulaganja u socijalnu infrastrukturu procijenila je da bi za cjenovno pristupačno stanovanje, zdravlje i dugotrajnu skrb, obrazovanje i cjeloživotno učenje trebalo dodatno izdvojiti 142 milijarde EUR godišnje. To se ne odnosi samo na trošak potpore zelenoj tranziciji.

Slika 1. Plan ulaganja u okviru europskog zelenog plana



Plan ulaganja za održivu Europu omogućit će tranziciju prema klimatski neutralnom zelenom gospodarstvu u tri sljedeće dimenzije.

- **Prvo, Planom će se putem proračuna EU-a u sljedećem desetljeću mobilizirati održiva ulaganja u iznosu od najmanje 1 bilijuna EUR.** Udio javne potrošnje za klimu i okoliš iz proračuna EU-a bit će veći nego ikada prije. Proračunskim jamstvima privući će se privatno financiranje, a s pomoću mehanizma za pravednu tranziciju omogućit će se pravedna tranzicija olakšavanjem ulaganja javnog sektora u regijama koje su najviše pogođene tranzicijom.
- **Drugo, Planom će se stvoriti poticajan okvir za privatne ulagače i javni sektor.** Nastojat će se osigurati racionalna, pravedna te socijalno uravnotežena i poštena tranzicija. Financijskim institucijama i privatnim ulagačima potrebni su alati za pravilno identificiranje održivih ulaganja. Kako bi se na najbolji mogući način iskoristio njihov potencijal, ključnu će ulogu imati taksonomija EU-a, načelo „energetska učinkovitost na prvom mjestu” i provjera održivosti. Za javni sektor pravilno identificiranje potreba za ulaganjem osigurat će se na temelju europskog semestra, pregleda aktivnosti u području okoliša, nacionalnih energetske i klimatskih planova u okviru energetske unije te planova koji su propisani zakonodavstvom o okolišu (npr. otpad, voda, biološka raznolikost i zrak).
- **Treće, Planom će se osigurati prilagođena potpora javnim upravama i promotorima projekata kako bi im se olakšalo identificiranje, strukturiranje i provođenje održivih projekata.** Osim toga, pojačat će se potpora javnim tijelima pri procjeni financijskih potreba i planiranju ulaganja te izravna potpora promotorima projekata iz javnog i privatnog sektora.

Slika 2. Plan ulaganja za održivu Europu



Plan ulaganja za održivu Europu pridonosi ostvarivanju ciljeva održivog razvoja. To je u skladu s obvezom iz Komunikacije o europskom zelenom planu da će se ciljevi održivog razvoja staviti u središte donošenja politika i djelovanja EU-a.

2. IZAZOV ULAGANJA

Tranzicija prema klimatski neutralnom, klimatski otpornom i okolišno održivom gospodarstvu zahtijevat će znatna ulaganja. Za ostvarenje postojećih klimatskih i energetske ciljeve za 2030. potrebna su dodatna ulaganja od 260 milijardi EUR godišnje⁴. Ta brojka uglavnom uključuje ulaganja povezana s energijom, zgradama i dijelom prometnog sektora (vozila)⁵. Prosječne potrebe za ulaganjima po sektoru⁶ najveće su u području obnove zgrada. Potrebno je održati kontinuitet tih investicijskih tokova.

Znatna sredstva bit će potrebna i u drugim sektorima, prije svega u poljoprivredi, kako bi se prevladali širi okolišni izazovi, uključujući gubitak biološke raznolikosti i zagađenje, zaštitu

⁴ U odnosu na osnovni scenarij – COM(2019) 285.

⁵ Podaci za promet uključuju ukupne investicijske izdatke za pokretnu imovinu, ali ne uključuju ulaganja u infrastrukturu i sustave za zajedničko korištenje vozila itd. Podaci ne uključuju ažurirane pretpostavke o troškovima tehnologije upotrijebljene za dugoročnu strategiju.

⁶ Riječ je o konzervativnim procjenama. Znatne potrebe za ulaganjima u području poljoprivrede i prilagodbe klimatskim promjenama ili očuvanja i obnove ekosustava i biološke raznolikosti nisu uključene zbog nedostatka podatka.

prirodnog kapitala i potporu kružnom i plavom gospodarstvu, te za ljudski kapital i socijalna ulaganja povezana s tranzicijom.

Digitalizacija je ključna pokretačka snaga zelenog plana. Znatnim ulaganjima u europske strateške digitalne kapacitete te u razvoj i opsežno uvođenje vrhunskih digitalnih tehnologija stvorit će se pretpostavke za pametna, inovativna i posebno prilagođena rješenja za rješavanje pitanja povezanih s klimom.

Zbog planiranog povećanja EU-ova cilja za smanjenje emisija stakleničkih plinova do 2030., kako je najavljeno u europskom zelenom planu, potrebe za ulaganjima još će dodatno povećati. U detaljnoj analizi koja podupire Komisijinu dugoročnu stratešku viziju za klimatski neutralno gospodarstvo EU-a već je nagoviješteno da bi transformacija u niskougljično gospodarstvo mogla zahtijevati dodatna ulaganja i do 2 % BDP-a u razdoblju do 2040. Taj će rok možda biti potrebno skratiti kako bi se postigla viša razina ambicije već do 2030.

3. FOND: MOBILIZACIJA ODRŽIVIH ULAGANJA IZ SVIH IZVORA

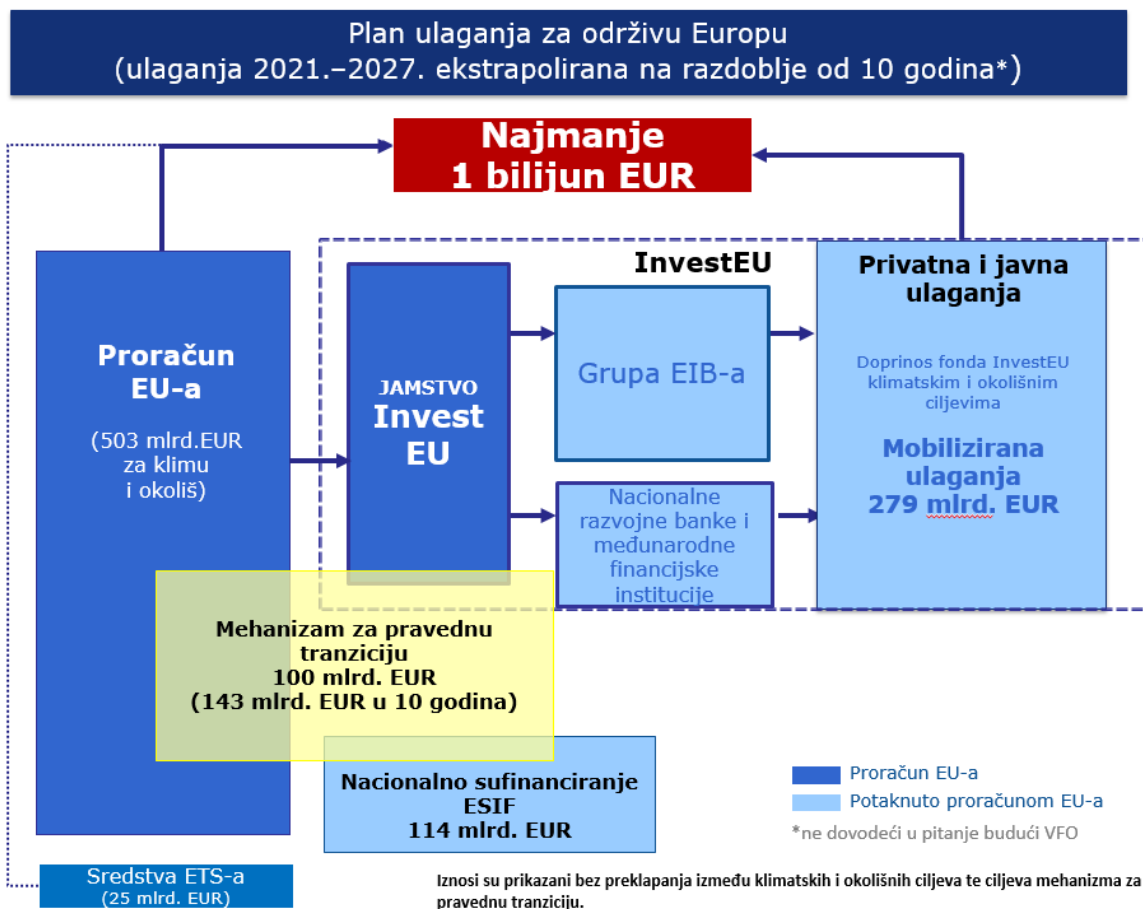
U okviru Plana ulaganja za održivu Europu, investicijske komponente europskog zelenog plana, u sljedećem desetljeću mobilizirat će se održiva ulaganja u iznosu od najmanje 1 bilijuna EUR. Taj će se iznos financiranja za zelenu tranziciju ostvariti zahvaljujući izdvajanjima iz dugoročnog proračuna EU-a, od čega jedna četvrtina za potrebe klime te procijenjeni iznos od 39 milijardi EUR izdataka za okoliš. Povrh toga, Planom će se privući i dodatna privatna ulaganja zahvaljujući učinku proračunskog jamstva EU-a u okviru programa InvestEU.

Uz izdatke EU-a povezane s djelovanjem u području klime i okolišnom politikom, Plan ulaganja za održivu Europu obuhvaća i iznose namijenjene mehanizmu za pravednu tranziciju, koji regijama koje su najviše pogođene pomoći u tranziciji.

Europska investicijska banka postat će banka Unije za klimu. Najavila je da će postupno povećati svoj udio financiranja namijenjenog djelovanju u području klime i okolišne održivosti na 50 % ukupnih operacija u 2025. Od ključne važnosti bit će i suradnja s ostalim financijskim institucijama.

Iako taj doprinos pokazuje predanost EU-a financiranju europskog zelenog plana, on sam po sebi neće biti dovoljan za mobilizaciju potrebnih ulaganja. Znatni doprinosi bit će potrebni i iz nacionalnih proračuna i privatnog sektora.

Slika 3.: Elementi financiranja kojima će se u sljedećem desetljeću⁷ prikupiti iznos od najmanje 1 bilijun EUR u okviru Plana ulaganja za održivu Europu



⁷ Procijenjeni iznosi jednostavna su ekstrapolacija Komisijina prijedloga višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za 2021.–2027. na razdoblje od deset godina, ne dovodeći u pitanje buduću VFO nakon 2027. te uz pretpostavku barem jednako visoke razine klimatske ambicije

Kako će proračun EU-a mobilizirati najmanje 1 bilijun EUR u sljedećih deset godina?

Za mobilizaciju sredstava u iznosu od najmanje 1 bilijuna EUR tijekom sljedećeg desetljeća bit će potrebna i sredstva iz proračuna EU-a, u skladu s prijedlogom Komisije, i javna i privatna ulaganja koja će se njima potaknuti.

U okviru izdataka za klimu i okoliš iz proračuna EU-a osigurat će se 503 milijardi EUR u razdoblju od 2021. do 2030., u skladu s ciljnom vrijednosti od 25 % za uključivanje klimatskih pitanja kako je predloženo za višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2021.–2027., uključujući izdatke za okoliš u svim programima⁸. Time će se istodobno potaknuti dodatno nacionalno sufinanciranje za klimu i okoliš u iznosu od 114 milijardi EUR.

Pružanjem proračunskog jamstva EU-a radi smanjenja rizika operacija financiranja i ulaganja **fond InvestEU potaknut će u razdoblju 2021.–2030. dodatna privatna i javna ulaganja u području klime i okoliša u iznosu od oko 279 milijardi EUR.**

Kako nitko ne bi bio zapostavljen, **u okviru mehanizma za pravednu tranziciju** financijskim sredstvima iz proračuna EU-a, sufinanciranjem država članica te doprinosima fonda InvestEU i EIB-a **u razdoblju 2021.–2027. mobilizirat će se ulaganja u iznosu od 100 milijardi EUR**, što ekstrapolirano na razdoblje od deset godina čini iznos od 143 milijardi EUR za osiguravanje pravedne tranzicije.

Iz **Fonda za inovacije i Fonda za modernizaciju**, koji nisu dio proračuna EU-a, ali se financiranju dijelom prihoda od dražbi emisijskih jedinica u okviru sustava trgovanja emisijama, **osigurat će se najmanje 25 milijardi EUR** za tranziciju EU-a prema klimatskoj neutralnosti.

3.1. Povećane ambicije proračuna EU-a i povezanih programa

U svojem prijedlogu za sljedeći višegodišnji financijski okvir EU-a Komisija je predložila povećanje klimatske ambicije na 25 %. Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da u pregovorima koji su u tijeku barem zadrže tu razinu ambicije.

Različiti programi koje je Komisija predložila za sljedeći višegodišnji financijski okvir EU-a sadržavat će konkretne mjere za čvršće povezivanje izvršenja proračuna EU-a s ciljem zelenije Europe bez ugljika, na primjer:

- Očekuje se da će se u sljedećih sedam godina (2021.–2027.) iz Kohezijskog fonda i Europskog fonda za regionalni razvoj u projekte povezane s klimom i okolišem uložiti najmanje 108 milijardi EUR, više od 30 % ukupne omotnice.
- 40 % ukupne omotnice buduće zajedničke poljoprivredne politike bit će namijenjeno za potporu ciljevima povezanim s klimom. Sva izravna plaćanja ovisit će o ispunjavanju strožih zahtjeva u pogledu okoliša i klime.

⁸ Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Europski fond za jamstva u poljoprivredi, Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond, sredstva programa Obzor Europa i Life.

- Najmanje 35 % proračuna programa Obzor Europa (koji bi trebao dostići iznos od 35 milijardi EUR) bit će namijenjeno za potporu klimatskim ciljevima. Nadalje, u zadnjoj godini programa Obzor 2020. Komisija uz već dodijeljena sredstva od 1,35 milijardi EUR u 2020. priprema i dodatni poziv vrijedan 1 milijardu EUR za prioritete zelenog plana.
- Omotnica programa LIFE povećat će se za 72 % na 5,4 milijarde EUR u odnosu na razdoblje 2014.–2020. Više od 60 % njegove omotnice bit će namijenjeno za klimatske ciljeve, uključujući 0,95 milijardi EUR za djelovanje u području klime, 1 milijardu EUR za prelazak na čistu energiju i 2,15 milijardi EUR za prirodu i biološku raznolikost.
- Najmanje 60 % proračuna Instrumenta za povezivanje Europe (kojim se podupiru prometna, energetska i digitalna infrastruktura) bit će usmjereno u potporu klimatskim ciljevima.
- Procjenjuje se da će se iz Europskog socijalnog fonda + poduprijeti dokvalifikacija i prekvalifikacija 5 milijuna osoba za zelena radna mjesta i zeleno gospodarstvo.

Proračun EU-a pridonijet će postizanju klimatskih ciljeva i na svojoj prihodovnoj strani. Komisija je u svibnju 2018. dostavila Prijedlog odluke o vlastitim sredstvima koji uključuje paket novih vlastitih sredstava. Jedan su od ključnih elemenata prijedloga vlastita sredstva koja se temelje na nericikliranom plastičnom ambalažnom otpadu, a koja će doprinijeti ciljevima na razini EU-a definiranim u strategiji za otpad. Nadalje, prema Komisijinu prijedlogu 20 % prihoda od dražbi sustava EU-a za trgovanje emisijama (ETS) bilo bi dodijeljeno proračunu EU-a kao vlastita sredstva.

I Fond za modernizaciju sustava EU-a za trgovanje emisijama i Fond za inovacije, koji se ne financiraju iz dugoročnog proračuna EU, usmjerit će dodatna sredstva u zelenu tranziciju. Iz Fonda za inovacije podupirat će se ulaganja u razvoj naprednih niskougljičnih tehnologija i procesa u području obnovljive energije te energetske intenzivnim industrijama, uključujući hvatanje, upotrebu i skladištenje ugljika i skladištenje energije. Cilj je podjela rizika inovacija s promotorima projekata kako bi se poduprli pionirski visokoinovativni projekti i europska industrija postala predvodnica u čistim tehnologijama. Komisija trenutno priprema prvi poziv za Fond za inovacije vrijedan 1 milijardu EUR koji bi trebao biti pokrenut sredinom 2020. U sljedećim mjesecima održat će se nekoliko radionica namijenjenih promotorima projekata i drugim privatnim i javnim ulagačima u cilju izrade skupa djelotvornih kriterija odabira. Fond za modernizaciju podupirat će ulaganja u modernizaciju energetske sektora i širih energetske sustava te povećati energetske učinkovitost u deset država članica s nižim dohotkom, a može podupirati i dokvalifikaciju i prekvalifikaciju pogođenih osoba. Komisija će uskoro obaviti savjetovanje o provedbenim pravilima za Fond za modernizaciju. Komisija će preispitati oba instrumenta u okviru svoje revizije sustava EU-a za trgovanje emisijama te će razmotriti dodjelu dodatnih prihoda iz proračuna EU-a za povećanje financiranja pravedne tranzicije.

U skladu s Komunikacijom o europskom zelenom planu Komisija će do ljeta 2020. dostaviti plan za povećanje EU-ovih ciljeva smanjenja emisija stakleničkih plinova za 2030. s pripadajućom procjenom učinka, uključujući analizu potreba za ulaganjima. Ovisno o ishodu, možda će biti potrebno razmotriti izmjene klimatskih ciljeva u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru.

Komisija će učiniti sljedeće:

- u međuinstitucijskim pregovorima branit će visoke klimatske ambicije sadržane u ciljnoj vrijednosti od najmanje 25 % višegodišnjeg financijskog okvira,
- poboljšat će sustav za praćenje napretka prema tom cilju.

3.2. Privlačenje privatnih ulaganja putem programa InvestEU

Neka ulaganja potrebna za tranziciju uključuju veći rizik od onoga koji privatni sektor može sam snositi. U takvim se slučajevima javna sredstava mogu ciljano koristiti za smanjenje rizika projekata i poticanje privatnog financiranja. Osiguravanjem proračunskog jamstva EU-a kako bi se djelomično pokrio rizik operacija financiranja i ulaganja program InvestEU, sljednik Europskog fonda za strateška ulaganja i 13 drugih financijskih instrumenata EU-a, mobilizirat će sredstva u iznosu od 650 milijardi EUR u razdoblju od sedam godina. Kako bi se poduprli ciljevi europskog zelenog plana, potrebno je iskoristiti sav potencijal programa InvestEU. Stoga je od ključne važnosti da se u kontekstu tekućih međuinstitucijskih pregovora postavi ambiciozan klimatski cilj za InvestEU. Komisija je predložila ciljnu vrijednost od najmanje 30 %, što bi omogućilo da se u razdoblju od 2021. do 2027. potaknu ulaganja u klimu od oko 195 milijardi EUR, tj. približno 28 milijardi EUR godišnje i 280 milijardi EUR u desetogodišnjem razdoblju.

InvestEU podupirat će održiva ulaganja u svim sektorima gospodarstva. Osim toga, osigurat će širenje održivih praksi među privatnim i javnim ulagačima. Komisija će predložiti metodologiju nadzora klimatske politike kojom će se mjeriti doprinos određenih operacija financiranja i ulaganja klimatskim i okolišnim ciljevima programa. Osim toga, uvest će metodu „provjere održivosti” na temelju koje će promotori projekata iznad određene veličine morati procijeniti okolišni, klimatski i socijalni učinak tih projekata. Budući da će te metode primjenjivati svi partneri u provedbi programa InvestEU (Grupa Europske investicijske banke, nacionalne razvojne banke i institucije, međunarodne financijske institucije), a bit će i referentna točka za privatne ulagatelje i financijske posrednike koji sudjeluju u programu, očekuje se da će se proširiti i izvan programa InvestEU. Tim će se metodama na odgovarajući način obuhvatiti i sustav klasifikacije okolišno održivih gospodarskih djelatnosti na razini EU-a („taksonomija EU-a”).

Komisija će učiniti sljedeće:

- poboljšat će nadzor klimatske i okolišne politike i izdati smjernice za provjeru održivosti u drugoj polovini 2020. Tim će se smjernicama na odgovarajući način obuhvatiti kriteriji utvrđeni taksonomijom EU-a nakon njezina stupanja na snagu,
- u suradnji s partnerima u provedbi programa InvestEU razviti financijske proizvode koji će biti dostupni u okviru programa InvestEU i koji će biti usmjereni na okolišnu, klimatsku i socijalnu održivost.

3.3. Doprinos Europske investicijske banke i mobiliziranje ostalih financijskih institucija

Europska investicijska banka (EIB) ima ključnu ulogu i u financiranju prelaska na ugljično neutralno i održivo gospodarstvo. EIB angažira vlastita sredstva i proračunsku potporu EU-a u okviru raznih programa i instrumenata za financiranje mjera u području klimatske politike i ulaganja u okoliš unutar i izvan EU-a. Gotovo 30 % operacija EIB-a u 2018. odnosi se na djelovanje u području klime, uključujući potpore ulaganjima za ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu tim promjenama te u rast s niskim emisijama ugljika otporan na klimatske promjene. EIB procjenjuje da je udio tih operacija u 2019. bio u rasponu od 28 do 31 %. Očekuje se da će EIB tijekom desetogodišnjeg trajanja Plana ulaganja za održivu Europu financirati ulaganja u području klime izvan mandata EU-a u svim državama članicama u iznosu od oko 600 milijardi EUR.

Uloga EIB-a u financiranju tranzicije na održivost ojačat će jer postaje banka EU-a za klimu. EIB će postupno povećavati svoj udio financiranja namijenjenog djelovanju u području klime i okolišne održivosti do razine od 50 % u 2025. i nakon toga. Znatna dio financiranja provodit će se u okviru programa InvestEU, što će EIB-u omogućiti da, preuzimanjem dijela rizika operacija financiranja i ulaganja, sudjeluje u inovativnijim projektima s većom dodanom vrijednošću politika. Nadalje, Grupa EIB-a uskladit će sve svoje aktivnosti financiranja s načelima i ciljevima Pariškog sporazuma do kraja 2020. Prvi je korak u tom smjeru donošenje nove politike kreditiranja u području energije 14. studenoga 2019., kojom se daje prednost kreditiranju energetske učinkovitosti, obnovljivih izvora energije, novih zelenih tehnologija i novih vrsta energetske infrastrukture potrebne za budući energetska sustav s niskim emisijama ugljika. Revidiranom politikom kreditiranja energije predviđeno je i postupno ukidanje potpore energetskim projektima koji se temelje na fosilnim gorivima nakon 2021., uključujući osobito sve infrastrukturne projekte za prirodni plin.

Druge međunarodne i nacionalne financijske institucije imat će sve važniju ulogu u financiranju održivosti u skladu s ciljevima politike EU-a. Komisija će stoga blisko surađivati s tim institucijama kako bi utvrdila načine za bolje usklađivanje njihovih aktivnosti s ciljevima europskog zelenog plana.

Komisija će učiniti sljedeće:

- **osigurati da operacije EIB-a koje se financiraju u okviru mandata EU-a imaju visoku dodanu vrijednost, kako u pogledu obuhvaćenih sektora, tako i u pogledu profila rizičnosti financiranih projekata. To će se postići prije svega poboljšanjem sustava izvješćivanja i praćenja, uključujući metodologiju nadzora klimatske politike,**
- **surađivati s drugim međunarodnim i nacionalnim financijskim institucijama radi boljeg usklađivanja njihovih aktivnosti s ciljevima Europskog zelenog plana.**

4. OMOGUĆITI: IZRADU OKVIRA ZA REALIZACIJU JAVNIH I PRIVATNIH ULAGANJA.

Europskim zelenim planom jasno se određuje smjer sveobuhvatnog političkog okvira za preobrazbu gospodarstva EU-a. U zakonodavstvo će se ugraditi cilj klimatske neutralnosti za 2050. i povisit će se razina ambicije u pogledu smanjenja emisija stakleničkih plinova

za 2030. Politike u okviru europskog zelenog plana temeljit će se na kombinaciji regulative i poticaja kojom se uzimaju u obzir vanjski utjecaji i provodi načelo „onečišćivač plaća”, tako da se troškovi za društvo odražavaju u odlukama o ulaganju. Provest će se preispitivanje sustava EU-a za trgovanje emisijama, što će dodatno pridonijeti učinkovitom određivanju cijena ugljika. Sektorske regulatorne prepreke, kao što su prepreke financiranju i realizaciji ulaganja u energetske učinkovitost u građevinskom sektoru, rješavat će se posebnim inicijativama. Za smanjenje troškova i poticanje inovacija potrebna su i konkurentna i integrirana tržišta. Isto tako, Europsko vijeće za inovacije u okviru programa Obzor Europa pridonijet će javno-privatnim ulaganjima u revolucionarne inovacije za potporu europskom zelenom planu.

U tom širem kontekstu Plan ulaganja za održivu Europu omogućit će tranziciju ciljanim mjerama u područjima koja su izravno povezana s odlukama o ulaganjima privatnih ulagača i javnih subjekata.

4.1. Održivo financiranje u središtu financijskog sustava

Budući da će većinu održivih ulaganja u sljedećem desetljeću trebati osigurati privatna poduzeća i kućanstva, ključno je ulagačima pružiti jasne dugoročne smjernice u vezi s održivim ulaganjima.

Komisija je u ožujku 2018. predložila akcijski plan o financiranju održivog rasta kako bi pridonijela mobiliziranju znatnog iznosa ulaganjâ potrebnih za postizanje klimatskih ciljeva i širih ciljeva održivosti EU-a⁹. Taj je akcijski plan, koji doprinosi izgradnji unije tržišta kapitala, važan temelj poticajnog okvira za mobiliziranje financijskih sredstava namijenjenih održivim ulaganjima. To se posebno odnosi na taksonomiju EU-a, objavljivanje podataka o održivosti u financijskom sektoru i referentne vrijednosti za klimu. EU međunarodnom suradnjom, primjerice putem Međunarodne platforme za održivo financiranje, promiče dosljedne pristupe i jačanje učinka održivog financiranja na globalnoj razini.

Komisija posebno pozdravlja nedavni politički dogovor suzakonodavaca o uredbi o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja (taksonomija EU-a), koja će se dodatno urediti delegiranim aktima Komisije. Okolišna održivost gospodarske djelatnosti utvrdit će se na temelju taksonomije EU-a, odnosno primjenom kriterija uspješnosti kako bi se procijenio doprinos te djelatnosti ostvarenju najmanje jednog od šest okolišnih ciljeva.

Komisija će razmotriti i način na koji se taksonomija EU-a može upotrebljavati u javnom sektoru u kontekstu europskog zelenog plana, izvan programa InvestEU. Iako je prvotno osmišljena za privatne ulagače, taksonomija bi se nakon dostatnog razvoja mogla upotrebljavati i za subjekte javnog sektora. Važno je da postoji konvergencija standarda između privatnog sektora i javnih banaka/subjekata, na primjer Europske investicijske banke.

Nadovezujući se na akcijski plan iz 2018. i u kontekstu europskog zelenog plana, Komisija će u trećem tromjesečju 2020. predstaviti obnovljenu strategiju za održivo financiranje u cilju dodatnog povećanja održivog financiranja. Poduzeća će morati objavljivati više poslovnih podataka povezanih s klimom i okolišem kako bi ulagatelji bili u potpunosti obaviješteni o mogućnostima za održiva ulaganja i mogli bolje usmjeriti svoja ulaganja u skladu sa zelenim planom. Komisija će u tu svrhu preispitati Direktivu o nefinancijskom izvješćivanju. Nadalje, obnovljena strategija dodatno će povećati mogućnosti

⁹ COM(2018) 97 final.

ulaganja, odnosno olakšati identifikaciju održivih ulaganja jasnim označivanjem raznih održivih investicijskih proizvoda te razvojem i primjenom standarda EU-a za zelene obveznice.

Komisija će učiniti sljedeće:

- **tijekom 2020. izraditi delegirane akte o klimatskim ciljevima taksonomije EU-a u 2020., a delegirane akte o ostalim okolišnim ciljevima taksonomije EU-a do kraja 2021.,**
- **razmotriti na koji način javni sektor može upotrebljavati taksonomiju EU-a u kontekstu zelenog plana i izvan programa InvestEU,**
- **u prvom tromjesečju 2020. pokrenuti javno savjetovanje o obnovljenoj strategiji održivog financiranja i predstaviti obnovljenu strategiju u trećem tromjesečju 2020.,**
- **u 2020. uspostaviti standard EU-a za zelene obveznice i razmotriti načine za povećanje javnog i privatnog financiranja održivih ulaganja primjenom tog standarda i drugih poticajnih okvira.**

4.2. Smjernice i odgovarajući instrumenti za provedbu održivih ulaganja namijenjeni javnom sektoru

Javni subjekti glavni su ulagači u određenim sektorima, posebno u području infrastrukture i javnih usluga. U mnogim slučajevima javna tijela trebaju imati vodeću i koordinacijsku ulogu u pogledu održivih ulaganja. Javna tijela vjerojatno će morati ulagati i kada tržišni akteri ne budu mogli sudjelovati, posebno ako se koristi za okoliš i društvo ne odražavaju u povratu na privatna ulaganja ili kada se projekti smatraju prerizičnima. Ta su ulaganja često prekogranična i imaju učinke prelijevanja među državama članicama, stoga Komisija mora imati ulogu koordinatora na razini EU-a.

Europski semestar pruža dobro utvrđen okvir za koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja kojima će se potaknuti potrebna ulaganja u zelenu preobrazbu iz EU-a i njegovih država članica. Semestar pridonosi utvrđivanju prioriteta ulaganja i prepreka u svakoj državi članici. U izvješćima po državama članicama dostupni izvori financiranja iz fondova EU-a uskladit će se s izazovima specifičnima za pojedine države utvrđenima u izvješćima, među ostalim s obzirom na ciljeve u području klime, okoliša i socijalne politike. Zajedničkim naporima EU-a i njegovih država članica trebalo bi osigurati da se ulaganja usmjere na najodrživije projekte.

Komisija će s državama članicama surađivati u vezi s provjerom i utvrđivanjem referentnih praksi za izradu zelenog proračuna. Na taj će se način lakše utvrditi u kojoj mjeri godišnji proračuni i srednjoročni fiskalni planovi uzimaju u obzir okolišne aspekte i rizike te u kojoj mjeri prihvaćaju najbolje prakse. U reviziji europskog okvira gospodarskog upravljanja uzet će se u obzir održivost javnih ulaganja u kontekstu kvalitete javnih financija. Na taj će se način pridonijeti raspravi o načinima za poboljšanje fiskalnog upravljanja EU-a. Ishod rasprave bit će temelj mogućih budućih djelovanja, među ostalim u vezi s tretmanom

održivih ulaganja u okviru fiskalnih pravila EU-a, uz očuvanje zaštitnih mjera protiv rizika za održivost duga.

Komisija će predložiti minimalne obvezne zelene kriterije ili ciljeve za javnu nabavu u sektorskim inicijativama, financiranju EU-a ili zakonodavstvu koje se odnosi na određene proizvode. Tim minimalnim kriterijima *de facto* će se uspostaviti zajednička definicija „zelene kupnje”, omogućiti prikupljanje usporedivih podataka javnih naručitelja i stvoriti osnova za procjenu učinaka zelene javne nabave. Time će se tijela javne vlasti diljem Europe poticati da u javnoj nabavi primjenjuju zelene kriterije i oznake. Komisija će te napore podržati smjernicama, aktivnostima osposobljavanja i širenjem dobre prakse. Javni naručitelji trebali bi, kad god je to moguće, primjenjivati i metodologije za izračun troškova životnog vijeka. Komisija poziva sve dionike, uključujući industriju, da razviju takve pouzdane metodologije.

Trebalo bi primjenjivati načelo „energetska učinkovitost na prvom mjestu” kako bi se osiguralo da se energetska učinkovitost uzima u obzir gdje god je to potrebno. Time bi se izbjeglo i rasipanje resursa povezanih s nepotrebnom proizvodnjom, prijenosom, distribucijom i uporabom energije. Komisija će dati smjernice za primjenu tog načela.

Komisija će učiniti sljedeće:

- počevši od ove godine uvrstiti pitanje okolišne održivosti kao sastavni dio izvješća po državama članicama u okviru europskog semestra,
- počevši od 2020. svake godine pomagati državama članicama pri utvrđivanju njihovih potreba za održivim ulaganjima te mogućnosti za njihovo financiranje,
- u suradnji s državama članicama Komisija će provjeravati i utvrđivati referentne prakse za izradu zelenog proračuna,
- predlagati dodatno zakonodavstvo i smjernice o zelenoj javnoj nabavi,
- pružati smjernice o primjeni načela „energetska učinkovitost na prvom mjestu” pri donošenju odluka o ulaganju.

4.3. Omogućivanje održivih ulaganja s pomoću poticajnog okvira za državne potpore

Do 2021. provest će se revizija relevantnih pravila o državnim potporama kako bi se uzeli u obzir ciljevi politika europskog zelenog plana i podržala troškovno učinkovita i socijalno uključiva tranzicija prema klimatskoj neutralnosti do 2050. Pravila o državnim potporama revidirat će se kako bi se dobio jasan, potpuno ažuriran i svrsishodan poticajni okvir kojim bi se javnim tijelima omogućilo postizanje tih ciljeva uz najučinkovitiju uporabu ograničenih javnih sredstava. Pravila o državnim potporama poslužit će kao potpora tranziciji poticanjem odgovarajućih vrsta ulaganja i iznosa potpore. Njima će se poticati inovacije i uvođenje nove, klimatski prihvatljive tehnologije na tržišnoj razini. Komisija će u okviru toga razmotriti i dodatno pojednostavnjenje postupka odobravanja državnih potpora za regije u kojima je potrebno osigurati pravednu tranziciju. Time će se olakšati i postupno ukidanje fosilnih goriva, osobito onih koje najviše onečišćuju, te osigurati ravnopravni uvjeti na

unutarnjem tržištu. Posebno se to odnosi na smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju.

U očekivanju revizije države članice za postizanje svojih ciljeva za 2030. i daljnju dekarbonizaciju sektora električne energije i gospodarstva u 2050. i dalje mogu upotrebljavati fleksibilnost predviđenu postojećim pravilima. Na primjer, mogu povećati javna ulaganja u programe obnovljive električne energije za jeftiniju i integriraniju zelenu energiju, uvesti jeftiniju i javno dostupnu infrastrukturu za punjenje ili programe kružnog gospodarstva, kao što je ponovna uporaba otpadne topline ili recikliranje otpada.

Slično tome, države članice mogu se i dalje oslanjati na postojeća pravila o državnim potporama kako bi se ublažile socijalne i regionalne posljedice mjera za dekarbonizaciju. Na primjer, mogu pružiti potporu radnicima pogođenima zatvaranjem rudnika ugljena, ulagati u mala i srednja poduzeća te novoosnovana poduzeća kao i u dokvalifikaciju i prekvalifikaciju radnika. Kada je riječ o ključnim razvojnim tehnologijama i revolucionarnim inovacijama, države članice mogu udružiti sredstva kako bi aktivirale znatna privatna ulaganja za provedbu važnih projekata od zajedničkog europskog interesa, uključujući u regijama koje su najviše pogođene zelenom tranzicijom.

Istovremeno će se propisima i dalje čuvati cjelovitost unutarnjeg tržišta, uz poštovanje kohezijskih ciljeva sadržanih u Ugovoru o EU-u, koji su u srži europske integracije. Njihov je cilj smanjiti razlike u razvijenosti raznih regija pružanjem potpore regijama u najnepovoljnijem položaju. Konkretno, to znači da javna potpora produktivnim ulaganjima velikih poduzeća može koristiti samo u najsiriromašnijim regijama koje će pogoditi zelena tranzicija (članak 107. stavak 3. točke (a) i (c) UFEU-a).

U tom će se kontekstu postojeća pravila o državnim potporama primjenjivati fleksibilno i usmjeravati na brojna područja koja se čine ključnima za uspješnu tranziciju prema klimatski neutralnom gospodarstvu.

4.3.1. Veća fleksibilnost u primjeni državnih potpora za tranziciju prema klimatski neutralnim postupcima proizvodnje

Komisija će odobriti potporu država članica poduzećima za dekarbonizaciju ili elektrifikaciju proizvodnih procesa, pod uvjetom da za predmetno ulaganje već ne postoje ekonomski poticaji i da poduzeća smanje svoj utjecaj na okoliš iznad standarda ili referentnih vrijednosti Unije.

Kako bi se troškovi za državu sveli na najmanju moguću mjeru, javna potpora trebala bi se ograničiti na ono što je nužno. U skladu s trenutačnim smjernicama, maksimalni iznos potpore obično se utvrđuje na temelju dodatnih troškova predmetnog ulaganja u usporedbi s teoretskim alternativnim ulaganjem koje je manje prihvatljivo za okoliš. Komisija će procijeniti mogu li se prihvatljivi troškovi za ulaganja koja su kompatibilna s tranzicijom prema klimatskoj neutralnosti ubuduće određivati drukčije, tj. upućivanjem na manjak financijskih sredstava, posebno u slučajevima kada ne postoje hipotetska alternativna ulaganja. To bi se moglo smatrati opravdanim s obzirom na ciljeve zelenog plana i činjenicu da su takva ulaganja važna za smanjenje ugljičnog otiska predmetnih postrojenja i da pridonose ostvarenju klimatske neutralnosti.

4.3.2. *Potpore za poboljšanje energetske učinkovitosti zgrada*

Države članice imat će više mogućnosti za ulaganja u energetska učinkovitost zgrada u skladu sa Smjernicama za zaštitu okoliša i energiju. Konkretno, države članice imat će veću fleksibilnost za pružanje potpore financijskim sporazumima koji su povoljni za potrošače električne energije, kao što su ugovori o energetskom učinku. U tim sporazumima pružatelji energetske usluga ulažu u renoviranje zgrada kako bi postale energetske učinkovitije, a naknadu ostvaruju na temelju uštede koju su potrošači ostvarili u svojim računima za električnu energiju.

Države članice imat će veću fleksibilnost i za potporu renoviranju zgrada kojem je svrha poboljšanje energetske učinkovitosti zgrada i ulaganje u proizvodnju obnovljive energije za vlastitu potrošnju.

Komisija pri utvrđivanju prihvatljivih troškova za takve projekte može uzeti u obzir činjenicu da u mnogim slučajevima ne postoji protučinjenično ulaganje.

4.3.3. *Potpore za lokalne toplinske mreže*

Potpore koje je ograničena na lokalne toplinske mreže u određenim se okolnostima može smatrati infrastrukturnom mjerom koja ne utječe na tržišno natjecanje i trgovinu te se na nju ne primjenjuje kontrola državnih potpora. To je posebno slučaj kad se lokalnim toplinskim mrežama upravlja na isti način kao i drugom energetskom infrastrukturom, tj. odvajanjem od proizvodnje toplinske energije, pristupom trećih strana i reguliranim tarifama.

U svim drugim slučajevima u kojima postoji državna potpora, Smjernicama za zaštitu okoliša i energiju utvrđuje se niz uvjeta pod kojima se može odobriti potpora projektima lokalnih toplinskih mreža. Konkretno, propisi nalažu da ulaganja trebaju rezultirati energetske učinkovitim lokalnim toplinskim mrežama, kako je definirano u Direktivi o energetskoj učinkovitosti. Kad je riječ o iznosima koji se mogu odobriti, u Smjernicama se razlikuje intenzitet potpora za troškove ulaganja u postrojenja lokalnih toplinskih mreža od takozvane metode manjka financijskih sredstava za financiranje izgradnje ili modernizacije distribucijske mreže.

Kako bi se iskoristio potencijal lokalnih toplinskih mreža da pridonesu prelasku prema klimatski neutralnom gospodarstvu, države članice ubuduće mogu primjenjivati pristup manjka financijskih sredstava i za lokalne toplinske mreže kao alternativu najvećim intenzitetima potpore utvrđenima u Smjernicama za zaštitu okoliša i energiju.

Osim toga, državama članicama moglo bi se dopustiti da dodjeljuju državne potpore lokalnim toplinskim mrežama koje nisu dio energetske učinkovitih lokalnih toplinskih sustava ako ulaganja kojima se omogućuje energetske učinkovita proizvodnja toplinske energije započnu u roku od tri godine od modernizacije mreže.

4.3.4. *Potpore za zatvaranje elektrana na ugljen*

Kad je riječ o proizvodnji električne energije, izgaranje lignita jedan je od postupaka s najvećim onečišćenjem i najvećom količinom ispuštenog CO₂. Iako će sustav EU-a za trgovanje emisijama dovesti do smanjenja proizvodnje energije s visokim intenzitetom emisija ugljika, više država članica planira ubrzati postupno ukidanje elektrana na kamenu ugljen i lignit. Države članice koje u tom kontekstu odluče pružiti potporu za zatvaranje

elektrana na ugljen, na primjer za nadoknadu izgubljene dobiti gospodarskim subjektima koji više ne mogu prodavati električnu energiju na tržištu, o svojim planovima trebaju obavijestiti Komisiju. Komisija će izravno ocijeniti državne potpore za takve projekte na temelju Ugovora.

U tom će kontekstu Komisija posebno ispitati proporcionalnost takve potpore kako bi se izbjegla prekomjerna naknada. To znači da države članice trebaju dokazati da naknada ne premašuje izgubljenu dobit koja je posljedica predviđenog zatvaranja postrojenja. Važno je i osmisliti mjere tako da se na najmanju moguću mjeru ograniči bilo kakvo narušavanje tržišnog natjecanja.

Treba napomenuti da svaka državna potpora koja nije povezana s gospodarskom aktivnošću, posebno u korist pojedinaca (npr. socijalna potpora ili prekvalifikacija) ili financiranje javno dostupne infrastrukture, nije obuhvaćena pravilima o državnim potporama sve dok poduzetnici njome ne stječu neizravnu prednost.

4.3.5. Potpore za kružno gospodarstvo

Države članice imat će više prostora za potporu mjerama koje su potrebne za s prelazak s linearnog gospodarstva na kružno gospodarstvo: recikliranje otpada, ponovna uporaba otpadne topline, ponovna uporaba CO₂ ili odvojeno skupljanje tokova otpada. Ta bi se fleksibilnost primjenjivala pod uvjetom da se iznos potpore određuje uzimajući u obzir dodatne prihode koji se mogu ostvariti ulaganjem u kružno gospodarstvo.

Komisija će učiniti sljedeće:

- **nastaviti s učinkovitom provedbom pravila o državnim potporama, koja su ključni čimbenici tranzicije, i primjenjivati postojeća pravila s fleksibilnošću u područjima koja su ključna za tranziciju prema klimatski neutralnom gospodarstvu,**
- **do 2021. revidirati relevantna pravila o državnim potporama kako bi se uzeli u obzir ciljevi politika europskog zelenog plana i podržalo troškovno učinkovitu tranziciju prema klimatskoj neutralnosti do 2050.**

5. PROVESTI: IZRADA PORTFELJA ODRŽIVIH PROJEKATA

S obzirom na trenutačnu visoku likvidnost tržišta izazov je izraditi kvalitetan portfelj projekata ulaganja usklađenih s europskim zelenim planom. Ponuda projekata ulaganja koji su u skladu s očekivanjima i zahtjevima ulagatelja još ne odgovara potražnji. Raspoloživa financijska sredstva nisu iscrpljena. Savjetodavnom potporom promotorima projekata vrlo se učinkovito premošćuje jaz između zamisli i gospodarski uspješnog projekta.

Na temelju utvrđenih prioriteta tehnička pomoć i savjetodavna potpora pridonijet će identificiranju i izradi održivih projekata te izgradnji kapaciteta promotora projekata kako bi im se olakšao pristup financiranju. Ta će se potpora organizirati na različitim razinama, od potpore javnim upravama pri utvrđivanju njihovih investicijskih planova do

potpore pojedinačnim javnim i privatnim promotorima projekata pri izradi i provedbi njihovih konkretnih projekata.

5.1.1. Potpora javne uprave

Program potpore strukturnim reformama (i njegov sljednik Program potpore reformama) osigurat će državama članicama tehničku potporu pri osmišljavanju i provedbi reformi potrebnih za ostvarivanje klimatske i digitalne tranzicije. Nedovoljan administrativni kapacitet, informiranost i stručno poznavanje područja održivosti u javnoj upravi država članica na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini jedna je od glavnih prepreka ulaganjima u održivu infrastrukturu i zaštitu okoliša. Program će pridonijeti utvrđivanju ulagačkih potencijala u području čiste energije ili aktivnostima kojima je cilj ubrzati ulaganja u energetske učinkovitost zgrada. Osim toga, Komisija u okviru Programa potpore reformama podupire države članice pri utvrđivanju akcijskih planova za kružno gospodarstvo, zeleni proračun i održiva financiranja i ulaganja.

5.1.2. Potpora promotorima projekata

Na razini promotora projekta, savjetodavni centar InvestEU i savjetodavne inicijative izradene u okviru programa InvestEU s ukupnim proračunom od 500 milijuna EUR prema prijedlogu Komisije podupirat će identifikaciju, pripremu, izradu, strukturiranje, nabavu i provedbu projekata ulaganja. Prema potrebi, mogu se povećati kapaciteti promotora i financijskih posrednika za provedbu operacija financiranja i operacija ulaganja, pri čemu će se uzimati u obzir aspekti povezani s održivošću.

Savjetodavni centar InvestEU pružit će jedinstvenu ulaznu točku javnim i privatnim promotorima projekata te financijskim posrednicima za provedbu operacija financiranja i ulaganja u korist subjekata koji su suočeni s otežanim pristupom financiranju. JASPERS, zajednička inicijativa Komisije i Europske investicijske banke za razvoj projekata u području strukturnih fondova, postat će dio savjetodavnog centra. Relevantne savjetodavne inicijative u okviru savjetodavnog centra InvestEU mogle bi uključivati nastavak Europskog instrumenta za lokalnu energetske podršku u okviru savjetodavnog centra InvestEU za potporu lokalnim projektima u području održive energije i čistog prijevoza. Mogu uključivati i druge savjetodavne inicijative u okviru programskog dijela namijenjenog održivoj infrastrukturi kojima se pruža potpora osmišljavanju financiranja i ulaganja u održive projekte u ključnim infrastrukturnim područjima (promet, energija, okoliš, širokopojasna i digitalna povezanost). Posebna će se pozornost posvetiti tehničkoj pomoći za projekte kojima se promiče prirodni kapital i prirodnih rješenja.

Javni ulagači dobit će prilagođenu potporu za praktičnu provedbu svojih projekata. Nedavno uveden instrument za provjeru održive nabave (na temelju postojećeg dobrovoljnog *ex-ante* mehanizma za velike infrastrukturne projekte) pomoći će im da iskoriste sve mogućnosti da ozelene svoju nabavu i osiguraju održivost projekta i poštovanje najviših ekoloških standarda u cijelom lancu opskrbe.

5.1.3. Osiguravanje dosljednosti i prepoznatljivosti

Komisija će prema potrebi osigurati koordiniranu potporu javnoj upravi i za svaki projekt. Aktivnosti izgradnje kapaciteta i strateškog planiranja Komisije pokazuju pozitivne rezultate koji bi se mogli primijeniti i proširiti za potrebe zelenog plana. Postojeća bliska suradnja među službama Komisije i potpora Europskog savjetodavnog centra za ulaganja

nacionalnim razvojnim bankama i projektima ulaganja proširit će se u relevantnim budućim programima sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira kao potpora osmišljavanju i provedbi portfelja održivih projekata ulaganja.

Portal InvestEU bit će nastavak sadašnjeg Europskog portala projekata ulaganja (EIPP). Riječ je o besplatnom i jednostavnom portalu koji će poduzećima i promotorima projekata iz EU-a koji traže financiranje osigurati prepoznatljivost i pružiti mogućnost umrežavanja s ulagačima diljem svijeta. U središtu djelovanja portala bit će i priprema portfelja europskih projekata ulaganja namijenjenih partnerima u provedbi programa InvestEU, koji će pregledavati projekte koji se odnose na njihovo geografsko područje ili djelatnost.

Komisija će učiniti sljedeće:

- **u okviru Programa potpore reformama državama članicama pružiti tehničku potporu pri osmišljavanju i provedbi reformi za poticanje rasta, uključujući razvoj strategija održivog ulaganja,**
- **putem savjetodavnog centra InvestEU pružiti prilagođene savjetodavne usluge privatnim i javnim promotorima održivih projekata,**
- **predložiti instrument za provjeru održive nabave kojim se osigurava ozelenjavanje javnih infrastrukturnih projekata.**

6. MEHANIZAM ZA PRAVEDNU TRANZICIJU

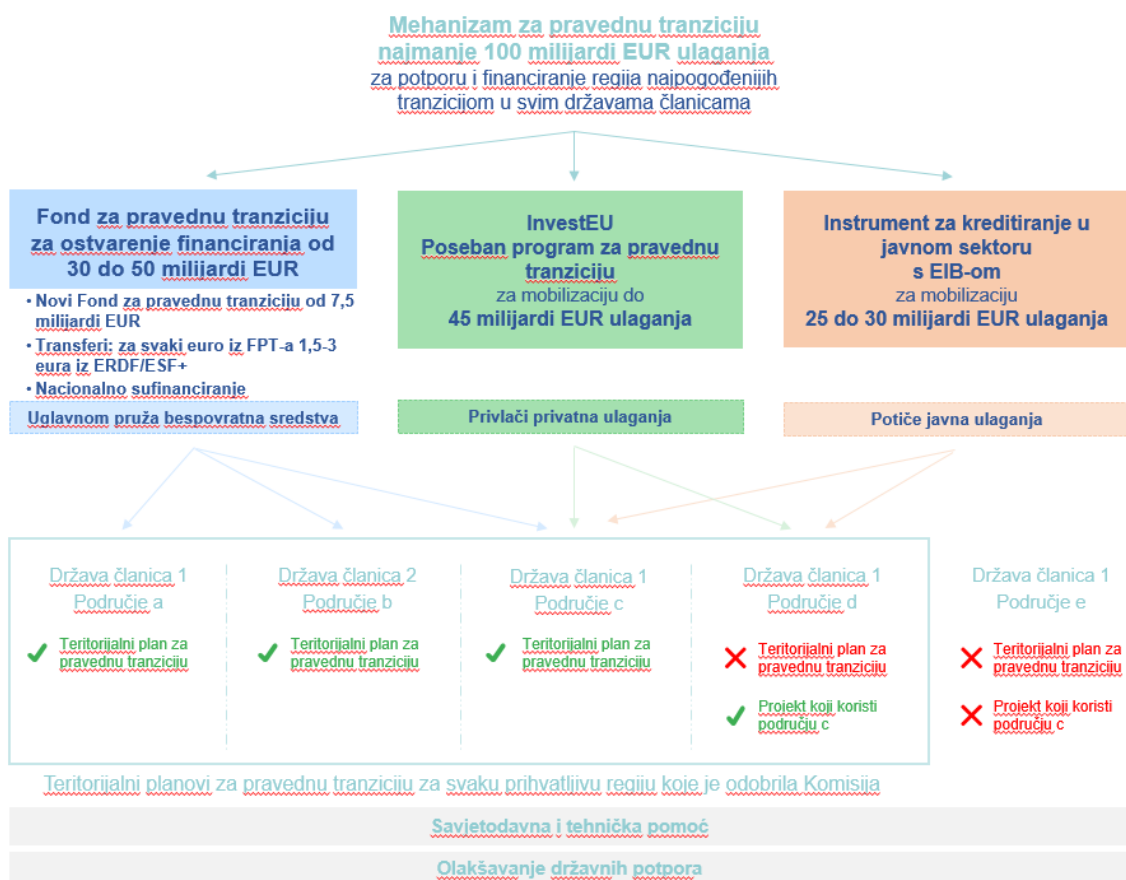
Za tranziciju prema održivom i klimatski neutralnom gospodarstvu bit će potrebna znatna ulaganja u cijeloj Europi i snažan odgovor politike na svim razinama. Iako će za zelenu tranziciju svim regijama biti potrebna financijska sredstva, nekim će područjima to predstavljati znatan izazov. Za tranziciju na klimatsku neutralnost morat će temeljito restrukturirati svoja gospodarstva, uvesti strukturne promjene u poslovne modele i zadovoljiti nove zahtjeve u pogledu vještina. To se mora prepoznati i riješiti u okviru tranzicije kojom se nikoga neće zapostaviti.

Rudarenje i istraživanje fosilnih goriva znatno će se smanjiti, a aktivnosti s visokim emisijama stakleničkih plinova bit će značajno preobražene. Regije i područja koji su u velikoj mjeri ovisni o tim aktivnostima morat će restrukturirati svoje industrije, osigurati da nove gospodarske djelatnosti podržavaju ekonomsku i socijalnu koheziju i pružiti potrebno osposobljavanje radnicima koji moraju pronaći nova radna mjesta. Bez potrebnih popratnih mjera tranzicija neće biti moguća jer neće biti ni pravedna ni socijalno održiva.

Kako bi odgovorila na posebne izazove s kojima se suočavaju neke regije, Komisija predlaže mehanizam za pravednu tranziciju koji pruža ciljanu potporu za privlačenje potrebnih ulaganja na tim područjima. Mehanizam za pravednu tranziciju sastojat će se od tri stupa:

- Fond za pravednu tranziciju,
- posebni program za pravednu tranziciju u okviru programa InvestEU i
- novi instrument za kreditiranje u javnom sektoru za dodatna ulaganja koji će aktivirati Europska investicijska banka.

Slika 4. Financiranje mehanizma za pravednu tranziciju



Svaki stup pružat će različite instrumente za bespovratna sredstva i financiranje kako bi se ponudio puni raspon opcija potpore u skladu s potrebama za mobiliziranjem ulaganja u korist najugroženijih regija. Kako bi se osigurala koherentnost između ta tri stupa, Fond za pravednu tranziciju prvenstveno će pružati bespovratna sredstva; poseban program za tranziciju u okviru programa InvestEU privlačit će privatna ulaganja, a novim instrument za kreditiranje u javnom sektoru za pravednu tranziciju poticat će se javno financiranje. Te će mjere biti popraćene posebnom savjetodavnom i tehničkom pomoći za uključene regije i projekte. Mehanizam za pravednu tranziciju sadržavat će snažan okvir upravljanja usmjeren na teritorijalne planove za pravednu tranziciju.

Sastavnice mehanizma za pravednu tranziciju mogle bi pomoći mobilizirati ulaganja u regijama najpogođenijima tranzicijom sa 100 milijardi EUR tijekom razdoblja 2021.–2027. Sva financirana ulaganja bit će u skladu s ciljevima zelenog plana.

Komisija će isto tako predložiti reviziju uređaba o Istraživačkom fondu za ugljen i čelik kako bi se omogućilo korištenje dijela imovine Europske zajednice za ugljen i čelik u likvidaciji. Time će se s iznosom podržati održavanje godišnjeg programa istraživanja vrijednog najmanje 40 milijuna EUR te financiranje velikih revolucionarnih projekata u području istraživanja i inovacije za čistu proizvodnju čelika. Istraživačke aktivnosti u sektoru ugljena bit će usmjerene na regije u tranziciji u skladu s načelima mehanizma za pravednu tranziciju.

Nadalje, Fond za modernizaciju sustava trgovanja emisijama EU-a dopunit će mehanizam za pravednu tranziciju. Dodatnih 14 milijardi EUR (ovisno o razinama cijena ugljika) u razdoblju 2021.–2030. usmjerit će se u ulaganja s niskom razinom emisija ugljika u 10 država članica korisnica (Rumunjska, Bugarska, Mađarska, Latvija, Litva, Estonija, Češka, Poljska, Slovačka, Hrvatska).

6.1. Prvi stup: Fond za pravednu tranziciju

Fond za pravednu tranziciju raspolagat će vlastitim sredstvima u iznosu od 7,5 milijardi EUR u okviru proračuna EU-a, što se nadovezuje na prijedlog Komisije za sljedeći višegodišnji financijski okvir iz svibnja 2018.¹⁰. Svrha Fonda je umanjiti socijalne i ekonomske troškove tranzicije prema klimatskoj neutralnosti.

Komisija danas donosi prijedlog uredbe o osnivanju Fonda za pravednu tranziciju, kao i prijedlog ciljanih izmjena Uredbe o zajedničkim odredbama. Kako bi pristupile sredstvima iz Fonda za pravednu tranziciju, za svaki euro iz tog Fonda svaka država članica morat će izdvojiti najmanje 1,5 i najviše 3 eura iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Europskog socijalnog fonda plus. Ta će se potrošnja iz proračuna EU-a dopuniti nacionalnim sufinanciranjem u skladu s pravilima kohezijske politike. Time bi ukupan iznos javnih sredstava mobiliziranih preko Fonda za pravednu tranziciju iznosio između 30 i 50 milijardi EUR.

Od Fonda za pravednu tranziciju korist će ostvarivati područja s velikim udjelom zaposlenih u sektoru proizvodnje ugljena, lignita, naftnog škriljavca i treseta, ali i područja s industrijama s visokim intenzitetom emisija stakleničkih plinova čiji će rad biti obustavljen ili ozbiljno ugrožen tranzicijom. Razina potpore odražavat će razmjer poteškoća na tim područjima, u smislu potrebe za diversifikacijom gospodarstva i tranzicijom prema aktivnostima s nultom i niskom razinom emisija ugljika s potencijalom za rast, te potrebe za prekvalifikacijom radnika kako bi im se omogućilo stjecanje potrebnih vještina za nova radna mjesta.

Fond za pravednu tranziciju pomoći će u preobrazbi tih regija, što će biti od ključne važnosti za postizanje ugljične neutralnosti do 2050. Njime će se objediniti rashodi za djelovanje u području klime i potpora za premošćivanje razlika među državama članicama i unutar njih. Fond za pravednu tranziciju stoga će se provoditi u okviru kohezijske politike, koja je glavna politika EU-a za smanjenje regionalnih razlika i provedbu strukturnih promjena u europskim regijama. Provodit će se podijeljenim upravljanjem u bliskoj suradnji s nacionalnim, regionalnim i lokalnim tijelima i dionicima. Time će se osigurati preuzimanje odgovornosti i pružiti alati i strukture za učinkovit okvir upravljanja.

Fondom za pravednu tranziciju pružit će se potpora svim državama članicama, s naglaskom na one s najvećih tranzicijskim izazovima. Sredstva će se raspodijeliti među državama članicama na temelju poteškoća s dekarbonizacijom regija s najvišim intenzitetom emisija stakleničkih plinova (vodeći se odgovarajućim industrijskim emisijama), socijalnih izazova zbog potencijalnih gubitaka radnih mjesta u industriji, vađenju ugljena i lignita, proizvodnji treseta i vađenju naftnog škriljavca te potrebe za daljnjim prekvalificiranjem

¹⁰ COM(2019) 456 final.

radnika. Kako bi se osiguralo da je tranzicija pravedna i prihvatljiva za sve, raspodjela će odražavati sposobnost država članica da riješe taj izazov s obzirom na njihovu razinu gospodarskog razvoja.

Države članice morat će utvrditi područja koja ispunjavaju uvjete u okviru posebnih teritorijalnih planova za pravednu tranziciju, u dijalogu s Komisijom i u skladu s njihovim nacionalnim energetske i klimatskim planovima. Taj će se dijalog temeljiti na ocjeni područja koja su najviše pogođena tranzicijom na klimatsku neutralnost te na izazovima u području zapošljavanja i gospodarskim izazovima kako je utvrđeno u kontekstu europskog semestra. Države članice uzet će u obzir tu ocjenu u izradi planova za pravednu teritorijalnu tranziciju u kojima se izlaže postupak tranzicije i vrste predviđenih operacija. Ti će se planovi priložiti programima kohezijske politike koji podrazumijevaju potporu Fondu za pravednu tranziciju te će ih Komisija donijeti zajedno s tim programima.

Kako bi se osiguralo najučinkovitije korištenje sredstava, Fond za pravednu tranziciju moći će podupirati ulaganja u transformaciju postojećih postrojenja, među ostalim i u sektorima u kojima djeluje sustav EU-a za trgovanje emisijama, samo ako ta ulaganja dovode do značajnog smanjenja emisija i istodobno daju pozitivan dugoročni doprinos zapošljavanju u predmetnim područjima, u skladu s planovima za teritorijalnu tranziciju.

Teritorijalni planovi za pravednu tranziciju – osnova mehanizma za pravednu tranziciju

Teritorijalni planovi za pravednu tranziciju bit će u središtu mehanizma za pravednu tranziciju i referentna točka za sve njezine stupove. U tim će se planovima utvrditi socijalni, gospodarski i okolišni izazovi koji proizlaze iz postupnog ukidanja aktivnosti povezanih s fosilnim gorivima ili dekarbonizacije procesa ili proizvoda s visokim intenzitetom emisija stakleničkih plinova. U planovima će se izložiti i pregled tranzicijskog procesa do 2030., uključujući potrebe razvoja, prekvalifikacije i sanacije okoliša te pristup rješavanju tih potreba na integrirani način, rok za tranziciju, vrste predviđenih operacija i mehanizmi upravljanja. To znači da se mjere koje će poduprijeti Fond za pravednu tranziciju mogu razlikovati među državama članicama i područjima u pogledu utvrđenih prioriteta i izazova. Postupak izrade programa temeljit će se na ocjeni danoj u okviru europskog semestra. Uzimajući u obzir tu ocjenu, države članice pripremit će teritorijalne planove za pravednu tranziciju, koji će biti dio programa u okviru Fonda za pravednu tranziciju. Nakon što Komisija odobri planove, namjensko financiranje moći se provoditi ne samo iz Fonda za pravednu tranziciju (prvi stup mehanizma za pravednu tranziciju), već i iz posebnog programa za pravednu tranziciju u okviru programa InvestEU (drugi stup) i instrumenta za kreditiranje u javnom sektoru EIB-a (treći stup).

6.2. Drugi stup: Poseban program u okviru fonda InvestEU za regije u kojima je potrebno osigurati pravednu tranziciju

Mehanizam za pravednu tranziciju sadržavat će i poseban programa za pravednu tranziciju u okviru fonda InvestEU kako bi se ostvarila dodatna ulaganja u korist najpogođenijih regija. Time će se omogućiti nove gospodarske djelatnosti koje će zamijeniti one koje je potrebno postupno ukinuti zbog njihovih učinaka na klimu i okoliš. U usporedbi s Fondom za pravednu tranziciju, time će se omogućiti ulaganje u širi raspon projekata u skladu sa širom prihvatljivošću ulaganja u okviru fonda InvestEU. Fondom InvestEU podupirat će se financiranje, među ostalim, projekata za energetske i prometnu infrastrukturu, uključujući infrastrukturu za plin i toplinske mreže, ali i projekata za dekarbonizaciju, gospodarsku

diversifikaciju regija, socijalnu infrastrukturu i vještine. To će pogodnim sektorima omogućiti bržu prilagodbu na klimatski prihvatljive načine proizvodnje. Financiranjem u okviru fonda InvestEU mogu se podupirati gospodarski održiva ulaganja u tim područjima, čime se osiguravaju komplementarnost i sinergije s Fondom za pravednu tranziciju.

Očekuje se da će se u okviru fonda InvestEU potaknuti dodatna privatna i javna ulaganja u iznosu od 650 milijardi EUR kako bi se poduprli ciljevi politike EU-a u sljedećem VFO-u s pomoću jamstva EU-a u iznosu od 38 milijardi EUR. Podlogu tog jamstva čini iznos iz proračuna EU-a od 15,2 milijarde EUR (tj. 40 % stope rezervacija) i nepredviđene obveze u preostalom iznosu.

Fond InvestEU može biti učinkovit alat za stvaranje znatnih dodatnih ulaganja u projekte za pravednu tranziciju u predmetnim regijama. U tu će svrhu dio financijskih sredstava u okviru fonda InvestEU biti usmjeren na ciljeve pravedne tranzicije. Time bi se mogla ostvariti ulaganja u vrijednosti do 45 milijardi EUR u razdoblju 2021.–2027. za potporu tranziciji u predmetnim regijama, koja bi trebala odražavati nacionalni ključ raspodjele sredstava u okviru Fonda za pravednu tranziciju. No krajnja uporaba sredstava fonda InvestEU i dalje će se temeljiti na potražnji i ovisiti o portfelju projekata. Sposobnost apsorpcije predmetnih regija bit će ključna za postizanje ciljeva. Ukupni cilj od 45 milijardi EUR odgovara izdvajanju rezervacija od otprilike 1,8 milijardi EUR iz proračuna EU-a za program InvestEU. Osim toga, države članice moći će dio svojih sredstava iz Fonda za pravednu tranziciju dodijeliti kao potporu ulaganjima s pomoću kredita s jamstvom ili kapitala u okviru odjeljka „države članice“. Za razvoj portfelja projekata bit će potrebna prilagođena savjetodavna potpora. Kako bi se to postiglo, ključno je osigurati odgovarajuću razinu jamstva fonda InvestEU u aktualnim pregovorima o VFO-u.

Projekti u regijama s odobrenim tranzicijskom planom na temelju Uredbe o Fondu za pravednu tranziciju ili projekti u korist tih regija (čak i ako se ne nalaze u samim regijama) mogu ostvarivati koristi od programa, ali samo ako je financiranje izvan područja pravedne tranzicije nužno za tranziciju u tim područjima. To je posebno važno za infrastrukturne projekte u području prometa ili energetike kojima se poboljšava povezanost područja pravedne tranzicije. Ulaganja kojima se nastoje ostvariti ciljevi pravedne tranzicije mogu se uračunati u klimatske ciljeve i pridonijeti postizanju klimatskih ciljeva od 30 % utvrđenih za program InvestEU.

Takvim usmjeravanjem jamstva fonda InvestEU u ciljeve pravedne tranzicije omogućit će se prihvatljiva ulaganja u okviru svih četiriju sastavnica politika te će se odraziti u temeljnim financijskim proizvodima. Namjenski poticaji za partnere u provedbi mogu se ponuditi putem naknada ili povoljnijeg pokrića rizika za projekte koji će se provoditi u regijama kojima je potrebno osigurati tranziciju. Cilj pravedne tranzicije uključit će se u Smjernice za ulaganja fonda InvestEU i sporazume o jamstvu s partnerima u provedbi. Nadalje, pozivima na podnošenje prijedloga upućenima partnerima u provedbi u okviru fonda InvestEU prednost će se dati onim partnerima koji nude financijske proizvode koji pridonose pravednoj tranziciji. **U okviru savjetodavnog centra programa InvestEU projektima će se pružiti namjenska tehnička pomoć kako bi postali prihvatljivi za ulaganje, za što će biti osigurana dodatna sredstva.**

6.3. Treći stup: Instrument za kreditiranje u javnom sektoru s Grupom Europske investicijske banke

Instrumentom za kreditiranje u javnom sektoru s Grupom Europske investicijske banke poduprijet će se povećana ulaganja javnog sektora u regijama koje prolaze kroz klimatsku tranziciju. Zahvaljujući njegovoj potpori, javni sektor dobit će pristup kreditima po povlaštenim uvjetima. Tim bi se kreditima subjektima javnog sektora osigurala sredstva za provedbu mjera za olakšavanje tranzicije na klimatsku neutralnost. Ulaganja kojima se pruža potpora obuhvaćaju energetska i prometnu infrastrukturu, lokalne toplinske mreže, mjere energetske učinkovitosti uključujući obnovu zgrada i socijalnu infrastrukturu te mogu uključivati i druge sektore. Potpora EU-a mogla bi npr. biti subvencija za kamatne stope ili bespovratna sredstva za ulaganja, financirala bi se iz proračuna EU-a, u kombinaciji s kreditima EIB-a općinskim, regionalnim i drugim javnim tijelima.

Zemljopisna pokrivenost bit će jednaka kao u okviru programa za pravednu tranziciju u okviru programa InvestEU (drugi stup mehanizma za pravednu tranziciju), tj. projekti u regijama s odobrenim tranzicijskim planovima, ali i projekti koji koriste tim regijama, no samo ako je financiranje izvan područja pravedne tranzicije nužno za tranziciju u tim područjima. Svrha je instrumenta za kreditiranje u javnom sektoru za pravednu tranziciju ponuditi povlaštene uvjete financiranja kako bi se poduprlo ulaganje javnog sektora u korist najpogođenijih regija. Uključivat će i savjetodavnu potporu kako bi se pridonijelo stvaranju portfelja projekata.

Potpora u okviru instrumenta za kreditiranje u javnom sektoru nadopunjavat će proizvode posebnog programa za pravednu tranziciju programa InvestEU. Primjenjivat će se na projekte koji nemaju dostatne tržišne tokove prihoda i koji se u protivnom ne bi financirali bez elementa subvencije.

Uz doprinos iz proračuna EU-a od 1,5 milijardi EUR i kredite EIB-a od 10 milijardi EUR na vlastiti rizik, instrument za kreditiranje u javnom sektoru mogao bi u razdoblju 2021.–2027. mobilizirati javna ulaganja u iznosu od 25 do 30 milijardi EUR. Kako bi se podržala tranzicija predmetnih regija, primjenjivat će se nacionalni ključ raspodjele sredstava u okviru Fonda za pravednu tranziciju. Komisija će u ožujku 2020. podnijeti zakonodavni prijedlog za uspostavu tog novog instrumenta za kreditiranje u javnom sektoru. U budućnosti kad se potrebe javnog sektora razviju, Komisija može istražiti suradnju s dodatnim partnerima u provedbi.

6.4. Tehnička pomoć i savjetodavna potpora

Pravedna tranzicija neće ovisiti samo o raspoloživom novcu za potporu ulaganjima, već i o usmjeravanju tog novca u prave projekte. Državama članicama i regijama bit će pružena pomoć preko platforme za pravednu tranziciju kojom će upravljati Komisija. Platforma će se nadovezati na rad postojeće Platforme za rudarske regije u tranziciji, koja već pruža potporu za pravednu tranziciju regijama koje proizvode fosilna goriva u cijelom EU-u, te proširiti njezine aktivnosti. Pružat će tehničku i savjetodavnu potporu za izradu teritorijalnih planova tranzicije putem mreže stručnjaka kojom će se olakšati razmjena informacija među državama članicama, regijama, agencijama i dionicima. Komisija će već u prvom tromjesečju 2020. objaviti poziv na podnošenje zahtjeva u okviru Programa potpore strukturnim reformama kako bi državama članicama po potrebi pomogla u pripremi planova za teritorijalnu tranziciju. Mehanizmom za pravednu tranziciju pružit će se savjetodavna potpora i tehnička pomoć istim sredstvima koja su opisana u odjeljku 5.1.2.

Komisija će učiniti sljedeće:

- surađivati sa suzakonodavcima na brzom donošenju uredbe o Fondu za pravednu tranziciju i odgovarajućih izmjena Uredbe o zajedničkim odredbama,
- raditi s Grupom EIB-a i drugim partnerima u provedbi na provedbi programa pravedne tranzicije u okviru fonda InvestEU nakon njegova donošenja,
- podnijeti novi zakonodavni prijedlog za instrument za kreditiranje u javnom sektoru s EIB-om u ožujku 2020.,
- pomoći državama članicama i regijama u pripremi planova za teritorijalnu tranziciju,
- pružati tehničku pomoć i savjetodavnu potporu kako bi se stvorio kvalitetan portfelj projekata u korist regija u kojima je potrebno osigurati pravednu tranziciju.

7. ZAKLJUČCI I DALJNI KORACI

Plan ulaganja za održivu Europu ključan je za mobilizaciju ulaganja potrebnih za ostvarivanje ambicioznih ciljeva utvrđenih europskim zelenim planom. Obvezujući se na mobilizaciju najmanje jednog bilijuna EUR održivih ulaganja tijekom sljedećeg desetljeća putem proračuna EU-a, Komisija postavlja vrlo konkretan cilj prema kojem će mjeriti napredak. Plan uključuje i obvezu korištenja svih relevantnih sredstava politike kako bi se privatnim i javnim ulagačima pružio okvir koji omogućuje održiva ulaganja u najvećoj mogućoj mjeri. Uključuje i obnovljenu obvezu da se nadležnim tijelima i promotorima projekata pruži odgovarajuća potpora u planiranju i provedbi projekata. S obzirom na veličinu financijskih potreba, Komisija se obvezuje dodatno istražiti kako mobilizirati dodatna sredstva za ostvarivanje ciljeva europskog zelenog plana.

Mehanizam za pravednu tranziciju sadržan u planu osigurat će da se tranzicijom na održivu budućnost nitko ne zapostavi. Regijama najpogođenijima tranzicijom bit će pružena financijska i administrativna pomoć.

Uspjeh Plana ulaganja za održivu Europu ovisit će o sudjelovanju svih relevantnih dionika u njegovoj provedbi. Od ključne će važnosti biti da države članice i Europski parlament zadrže visoku razinu ambicije iz prijedloga Komisije tijekom pregovora o sljedećem financijskom okviru. Investicijska zajednica, koja uključuje institucionalne ulagače, banke, razvojne institucije i fondove privatnog vlasničkog kapitala, poziva se da u potpunosti iskoristi novi okvir za održiva ulaganja. Nadležna tijela država članica morat će preuzeti aktivnu ulogu u utvrđivanju, promicanju i, prema potrebi, sufinanciranju takvih ulaganja.

Komisija će svake godine održati sastanak na vrhu o održivom ulaganju sa svim relevantnim dionicima. Sastanak na vrhu bit će prilika za pregled napretka različitih područja djelovanja uključenih u Plan ulaganja za održivu Europu te za pronalaženje novih načina djelovanja. Komisija će s relevantnim partnerima nastaviti istraživati dodatne izvore koji bi se mogli mobilizirati za ispunjavanje dugoročnih potreba za financiranjem tranzicije i inovativne načine kako to ostvariti. Nadalje, u skladu sa zaključcima Vijeća iz prosinca 2019., Komisija će razviti i pružiti redovite ocjene ekoloških i socioekonomskih učinaka tranzicije na klimatsku neutralnost i povezane potrebe za ulaganjem kako bi se ti učinci po potrebi neutralizirali.