III

(Přípravné akty)

ÚČETNÍ DVŮR

STANOVISKO č. 8/2020

(podle čl. 287 odst. 4 a čl. 322 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování EU)

k návrhu nařízení 2020/0100 (COD) Evropského parlamentu a Rady o úvěrovém nástroji pro veřejný sektor v rámci mechanismu pro spravedlivou transformaci, který předložila Komise *(COM(2020) 453 final)*

(2020/C 373/01)

OBSAH

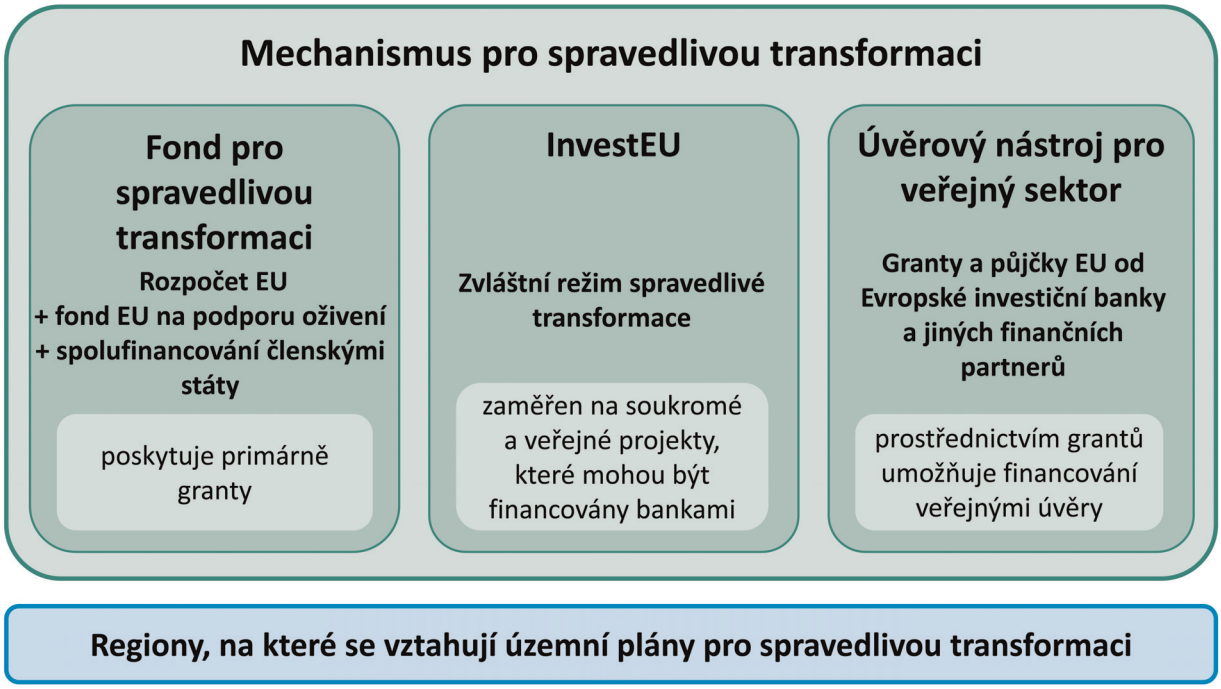
	Body	*Strana*
Úvod	1-6	2
Obecné připomínky	7-11	3
Konkrétní připomínky	12-22	3
Riziko související s grantem bez vazby na náklady	12	3
Adicionalita nástroje	13-14	3
Cíl v oblasti klimatu a udržitelnost	15-17	4
Financování nástroje	18-20	4
Výkonnostní ukazatele	21-22	5

Úvod

1. V prosinci 2019 přijala Komise sdělení Zelená dohoda pro Evropu (COM(2019) 640 final), jejímž cílem je transformovat EU do podoby moderní a konkurenceschopné ekonomiky efektivně využívající zdroje, která v roce 2050 nebude produkovat žádné čisté emise skleníkových plynů a ve které bude hospodářský růst oddělen od využívání zdrojů a žádný jednotlivec ani žádné místo nebudou opominuty. V lednu 2020 navrhla vytvořit investiční plán Zelené dohody pro Evropu, který zahrnoval mechanismus pro spravedlivou transformaci. Tento mechanismus se zaměřuje na regiony a odvětví nejvíce zasažené přechodem na klimaticky neutrální ekonomiku a poskytuje kombinaci grantů a vratných forem financování, jako jsou půjčky, s cílem řešit sociální, hospodářské a environmentální dopady transformace. Mechanismus se soustřeďuje na územní plány spravedlivé transformace a má tři pilíře financování (viz obrázek 1).

Obrázek 1

Navrhovaná struktura mechanismu pro spravedlivou transformaci



Zdroj: EÚD na základě Evropské komise.

2. Úvěrový nástroj pro veřejný sektor (nástroj) je třetím pilířem mechanismu pro spravedlivou transformaci. Bude sestávat z grantové složky v hodnotě 1,5 miliardy EUR z rozpočtu EU a z úvěrové složky ve výši až 10 miliard EUR z vlastních zdrojů Evropské investiční banky a případně dalších finančních partnerů. Komise očekává ([1]), že nástroj v období 2021–2027 zmobilizuje veřejné investice ve výši 25 až 30 miliard EUR.

3. Nástroj má podobu platformy kombinování zdrojů financování, která je definována jako rámec spolupráce Komise a – mimo jiné – rozvojových nebo jiných veřejných finančních institucí a jejímž cílem je kombinovat nevratné (granty) a vratné (půjčky) formy podpory ([2]).

4. Specifickým cílem nástroje je zvýšit investice veřejného sektoru, které budou řešit rozvojové potřeby regionů EU určených v územních plánech spravedlivé transformace plynoucí z výzev transformace na klimaticky neutrální ekonomiku. Návrh nařízení uvádí, že by se tak mělo stát usnadněním financování projektů, které nevytvářejí dostatečný tok vlastních příjmů a které by nebyly financovány bez prvku grantové podpory z rozpočtu Unie. Grantový prvek by například pomohl veřejnému subjektu financovat projekt, který by jinak nebyl proveden (nebo ne ve stejném rozsahu) nebo by se kvůli rozpočtovým omezením zpozdil.

([1]) Viz strana 22 sdělení Komise Investiční plán pro udržitelnou Evropu (COM(2020) 21 final).
([2]) Článek 2 finančního nařízení o souhrnném rozpočtu Unie, červenec 2018.

5. Přestože se všechny tři pilíře soustřeďují na tytéž regiony a území, na něž se vztahují územní plány spravedlivé transformace, každý z nich by se měl v zásadě zaměřovat na projekty s různými finančními potřebami. Fond pro spravedlivou transformaci (první pilíř) podporuje veřejné projekty především prostřednictvím grantů. InvestEU (druhý pilíř) může podporovat veřejné a soukromé investice, které vytvářejí dostatečné příjmy, aby je byly ochotné financovat i banky. Nástroj (třetí pilíř) financuje projekty veřejného sektoru, které vytvářejí vlastní toky příjmů, jež však nedostačují k pokrytí investičních nákladů.

6. Právní základ návrhu Komise vyžaduje konzultaci s Evropským účetním dvorem ([3]) a Evropský parlament a Rada Účetní dvůr (EÚD) o takové stanovisko požádaly. Tímto stanoviskem je splněn požadavek konzultace. Omezuje se na návrh úvěrového nástroje pro veřejný sektor v rámci mechanismu pro spravedlivou transformaci a doplňuje a opakuje některé body našeho stanoviska č. 5/2020 k návrhu Komise, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci (COM(2020) 22 final).

Obecné připomínky

7. K zajištění přechodu na klimaticky neutrální ekonomiku do roku 2050 budou v celé EU zapotřebí značné investice. Podpora EU určená na tuto transformaci – má-li být spravedlivá – by se měla zaměřit na regiony, které jsou změnami dotčeny nejvíce a v nichž bude mít podpora největší dopad.

8. V 1. až 5. bodě odůvodnění návrhu se nástroj uvádí do souvislosti se Zelenou dohodou jako odpověď na problémy v oblasti klimatu a životního prostředí s cílem podpořit přechod EU na klimaticky neutrální ekonomiku. Návrh nařízení však nevytváří jasnou vazbu na ambice EU v oblasti klimatu.

9. Zjistili jsme, že Komise neprovedla předběžné hodnocení ani posouzení dopadů podle článku 209 finančního nařízení, v němž se uvádí, že operace kombinování zdrojů jsou založeny na předběžném hodnocení nebo posouzení dopadů, jež obsahuje vysvětlení typu vybrané finanční operace s přihlédnutím ke sledovaným politickým cílům a souvisejícím finančním rizikům a úsporám pro rozpočet. Taková analýza by vysvětlila, proč se Komise rozhodla použít pro třetí pilíř mechanismu pro spravedlivou transformaci kombinovanou podporu, a určila by problémy, které je třeba řešit, výši potřebného financování, přidanou hodnotu zapojení EU a očekávané účinky různých variant.

10. Vzhledem k tomu, že nebylo vypracováno žádné posouzení potřeb ani předběžné hodnocení, není jasné, do jaké míry poptávka po tomto nástroji skutečně existuje a jak bude efektivní. Za těchto okolností by bylo vhodné, aby Komise tyto neznámé faktory dále analyzovala a monitorovala je ve výročních zprávách o finančních nástrojích podle článku 250 finančního nařízení.

11. Návrh poskytuje finanční prostředky regionům a územím, které již obdržely finanční prostředky na rozvojové potřeby týkající se cílů EU v oblasti klimatu, včetně finančních prostředků EU vyhrazených k tomuto účelu. Nenašli jsme žádnou komplexní analýzu, čeho bylo pomocí předchozích finančních prostředků EU v těchto regionech dosaženo, ani analýzu jejich zbývajících potřeb. Podle našeho názoru je důležité, aby se v plánech spravedlivé transformace tato otázka analyzovala.

Konkrétní připomínky

Riziko související s grantem bez vazby na náklady

12. Aby se snížila finanční zátěž příjemců vyplývající ze splácení půjčky, budou mít granty v rámci nástroje podobu financování, které není spojeno s konkrétními projektovými náklady. Na grantovou složku připadne až 15 % úvěru (maximálně 20 % v méně rozvinutých regionech). V čl. 8 písm. b) návrhu nařízení se uvádí, že projekty nemohou získat podporu v rámci žádného jiného programu EU. Tím se omezuje riziko dvojího financování ze strany EU. Podle našeho názoru a jako výjimka z této povinnosti by však mohly být z oblasti působnosti tohoto článku vyňaty prostředky na technickou pomoc a poradenství; umožnilo by to synergie s jinými programy EU, které podporují přípravu a provádění způsobilých projektů.

Adicionalita nástroje

13. Podle čl. 8 písm. d) návrhu nástroj může podporovat pouze projekty, které negenerují dostatečný tok vlastních příjmů, které by umožnily jejich financování bez podpory EU. Nástroj by tak mohl zvýšit cenovou dostupnost projektů, což by příjemcům umožnilo provést je dříve a v plném rozsahu. Podle našeho názoru je tento požadavek nezbytný, aby se zabránilo nahrazování potenciální podpory a investic z jiných veřejných nebo soukromých zdrojů, a byla tak zajištěna adicionalita ve smyslu čl. 209 odst. 2 písm. b) finančního nařízení.

([3]) Smlouva o fungování Evropské unie, čl. 322 odst. 1 písm. a).

14. Je důležité, aby Komise řádně ověřovala a uplatňovala podmínku negenerovat dostatečný tok vlastních příjmů, aby tak všechny vybrané projekty splňovaly výše uvedený požadavek adicionality.

Cíl v oblasti klimatu a udržitelnost

15. Ve 14. bodu odůvodnění návrhu se uvádí, že v pracovním programu a ve výzvě k podávání návrhů by měly být stanoveny zvláštní podmínky způsobilosti a kritéria pro udělení grantu. Tento požadavek však není v článcích návrhu nařízení dále vyjasněn. Pokud by byla na úrovni EU stanovena řada základních nebo obecných požadavků, podle našeho názoru by v situacích, kdy poptávka převyšuje vnitrostátní příděly grantů, přispělo k účinnosti nástroje. Zejména by mohly být stanoveny požadavky, aby:

— projekt řešil potřeby uvedené v územních plánech spravedlivé transformace,

— grant relevantně přispíval k tomu, aby se projekt stal pro příjemce finančně dostupným,

— projekt přispíval k cílům EU v oblasti klimatu.

16. Dále by měla být posílena vazba mezi podmínkami nástroje a dosahováním cílů EU v oblasti klimatu, například pomocí kritérií stanovených taxonomií EU ([4]) v případech, kdy Komise musí posuzovat, nakolik je investice udržitelná z hlediska životního prostředí. Tak by bylo rovněž zajištěno, že nástroj nebude podporovat činnosti vedoucí k čistému nárůstu emisí skleníkových plynů.

17. Návrh nařízení dále nestanoví podmínku, aby projekty dodržovaly zásadu „neškodit“, zejména pokud jde o změnu klimatu. Z nástroje by měly být vyloučeny také činnosti nezpůsobilé pro podporu z Fondu pro spravedlivou transformaci ([5]), mezi něž konkrétně patří investice související s výrobou, zpracováním, distribucí, skladováním a spalováním fosilních paliv. Tak bude zaručeno, že nástroj nebude podporovat investice do jiné, méně znečišťující infrastruktury pro fosilní paliva, což by nevedlo k cíli dosáhnout klimatické neutrality. Rovněž by se zabránilo tomu, aby projekty zamítnuté podle článku 5 nařízení o Fondu pro spravedlivou transformaci byly znovu předkládány či financovány v rámci nástroje.

Financování nástroje

18. Komise navrhuje financovat grantovou složku především z předvídatelného přebytku rezerv na rozpočtovou záruku stanovenou Evropským fondem pro strategické investice (EFSI) ([6]). Nařízení o EFSI uvádí, že až 35 % neboli 9,1 miliardy EUR rozpočtové záruky ve výši 26 miliard EUR bude hrazeno z rezervy ve specializovaném záručním fondu, aby se zabránilo vzniku přímých nároků vůči rozpočtu EU. Komise (na základě údajů EIB k 31. prosinci 2019)) odhadla, že potenciální ztráty z celkového portfolia budou nižší než výše uvedená částka rezervy, že částku převyšující jednu miliardu EUR záruční fond nevyčerpá a že tyto prostředky by mohly být převedeny do tohoto nástroje.

19. Komise tento výpočet provedla na základě řady předpokladů z doby před krizí způsobenou onemocněním covid-19. Tato krize však může mít přímý dopad na značný počet příjemců úvěrů EIB zajištěných zárukou EFSI, a v příštích letech tedy může dojít ke zvýšení objemu čerpaných záruk.

20. Ve svém předchozím stanovisku k EFSI ([7]) jsme uvedli, že nižší míra tvorby rezerv (35 % místo 50 %) zavedená změnou nařízení o EFSI (EFSI 2.0) zvyšuje riziko, že částka vložená do záručního fondu bude nedostatečná a že může dojít k tomu, že bude nutné vznést přímé nároky vůči rozpočtu EU. Domníváme se, že pro zachování obezřetného přístupu při omezování celkové finanční expozice vůči značným podmíněným závazkům plynoucím ze záruky EFSI je nutné provést aktualizovanou analýzu, aby tak bylo možné na nástroj přidělit 1 miliardu EUR.

([4]) Jak stanoví nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic (Úř. věst. L 198, 22.6.2020, s. 13).
([5]) Článek 5 návrhu, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci (COM(2020) 22).
([6]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 2015/1017 (Úř. věst. L 169, 1.7.2015, s. 1).
([7]) Stanovisko č. 2/2016, EFSI: příliš brzký návrh na prodloužení a rozšíření (Úř. věst. C 465, 13.12.2016, s.1).

Výkonnostní ukazatele

21. V příloze návrhu nařízení je uveden omezený počet klíčových ukazatelů. Jedná se především o ukazatele výstupů (např. objem podepsaných úvěrů, počet projektů podle odvětví). Na rozdíl od návrhu nařízení Fondu pro spravedlivou transformaci (který sleduje podobné cíle jako nástroj) návrh neuvádí samostatné ukazatele výsledků a nedefinuje ukazatele výstupů pro sociální a hospodářský dopad transformace na klimaticky neutrální ekonomiku. Neuvádí ani povinnost definovat výchozí a cílový stav těchto ukazatelů. Neexistují ani žádné ukazatele týkající se dopadu transformace na životní prostředí ani ukazatele, které by poskytovaly jasné informace o cíli podporovat odklon od odvětví s vysokými emisemi uhlíku. Tyto ukazatele by mohly být stanoveny buď v příloze návrhu nařízení, nebo by povinnost stanovit takové ukazatele mohla být začleněna do čl. 14 odst. 3.

22. Z navrhovaných ukazatelů je pouze klíčový ukazatel výkonnosti 4 (počet projektů, které dostávají podporu) rozdělen podle regionů a území dotčených územním plánem spravedlivé transformace. Aby bylo možné odpovídajícím způsobem sledovat provádění nástroje, bylo by vhodné, aby všechny navrhované ukazatele, včetně výše grantů a půjček, byly rozděleny podle regionů, je-li to relevantní.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku dne 24. září 2020.

Za Účetní dvůr
Klaus-Heiner LEHNE
předseda