III

(Forberedende retsakter)

REVISIONSRETTEN

UDTALELSE Nr. 8/2020

(artikel 287, stk. 4, og artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF)

om Kommissionens forslag 2020/0100 (COD) til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lånefaciliteten for den offentlige sektor under mekanismen for retfærdig omstilling *(COM(2020) 453 final)*

(2020/C 373/01)

INDHOLD

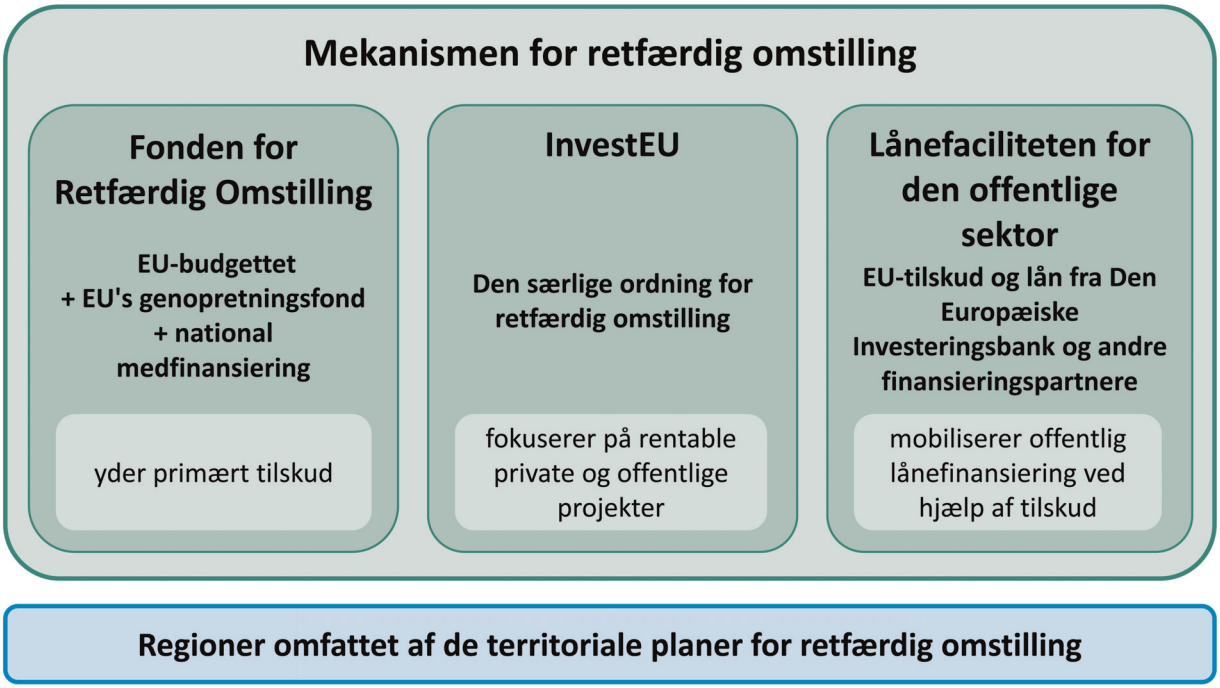
	Punkt	*Side*
Indledning	1-6	2
Generelle bemærkninger	7-11	3
Specifikke bemærkninger	12-22	3
Risiko vedrørende tilskud, der ikke er knyttet til omkostninger	12	3
Instrumentets additionalitet	13-14	3
Klimamål og bæredygtighed	15-17	4
Facilitetens finansiering	18-20	4
Resultatindikatorer	21-22	5

Indledning

1. I december 2019 vedtog Kommissionen en meddelelse om den europæiske grønne pagt (COM(2019) 640 final), som sigter mod at omstille EU til en moderne, ressourceeffektiv og konkurrencedygtig økonomi, hvor der i 2050 ikke længere er nogen nettoemissioner af drivhusgasser, hvor den økonomiske vækst er afkoblet fra ressourceanvendelsen, og hvor ingen og intet område lades i stikken. I januar 2020 fremsatte Kommissionen forslag om oprettelse af en investeringsplan for den europæiske grønne pagt, som omfattede »mekanismen for retfærdig omstilling«. Denne mekanisme fokuserer på de regioner og sektorer, der er mest berørt af omstillingen til en klimaneutral økonomi, og yder en kombination af tilskud og tilbagebetalingspligtig finansiering som f.eks. lån med henblik på at tage hånd om de sociale, økonomiske og miljømæssige virkninger af omstillingen. Mekanismen har fokus på de territoriale planer for retfærdig omstilling og består af tre finansieringssøjler (jf. figur 1).

Figur 1

Foreslået opbygning af mekanismen for retfærdig omstilling



Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger fra Europa-Kommissionen.

2. Lånefaciliteten for den offentlige sektor (»faciliteten«) er den tredje søjle i mekanismen for retfærdig omstilling. Den vil bestå af en tilskudsdel på 1,5 milliarder euro fra EU-budgettet og en lånedel på op til 10 milliarder euro i egne midler fra Den Europæiske Investeringsbank og muligvis andre finansieringspartnere. Ifølge Kommissionen ([1]) forventes faciliteten at mobilisere mellem 25 milliarder euro og 30 milliarder euro i offentlige investeringer i perioden 2021-2027.

3. Faciliteten er en form for blandingsfacilitet, der er defineret som en samarbejdsramme etableret mellem Kommissionen og bl.a. udviklingsinstitutioner eller andre offentlige finansieringsinstitutioner med henblik på at kombinere støtte, der ikke skal tilbagebetales (tilskud), og støtte, der skal tilbagebetales (lån) ([2]).

4. Faciliteten har det specifikke mål at øge de offentlige investeringer, der tilgodeser udviklingsbehov på grund af udfordringer med omstillingen til en klimaneutral økonomi i de EU-regioner, der er udpeget i de territoriale planer for retfærdig omstilling. Ifølge forslaget til forordning skal dette gøres ved at lette finansieringen af projekter, der ikke genererer en tilstrækkelig tilstrømning af egne indtægter, og som ikke ville blive finansieret uden den tilskudsdel, der ydes over EU-budgettet. Tilskudsdelen vil for eksempel kunne bidrage til, at et offentligt organ kan finansiere et projekt, som ellers ikke ville blive gennemført (eller gennemført i samme omfang), eller som ville blive forsinket på grund af budgetbegrænsninger.

([1]) Jf. s. 22 i Kommissionens meddelelse om en investeringsplan for et bæredygtigt Europa (COM(2020) 21 final).
([2]) Artikel 2 i finansforordningen vedrørende Unionens almindelige budget, juli 2018.

5. Alle tre søjler er rettet mod de samme regioner og områder omhandlet i de territoriale planer for retfærdig omstilling, men de bør hver især i princippet fokusere på projekter med forskellige finansieringsbehov. Fonden for Retfærdig Omstilling (første søjle) støtter primært offentlige projekter ved hjælp af tilskud. InvestEU (anden søjle) kan støtte offentlige og private investeringer, der genererer indtægter nok til at være rentable. Faciliteten (tredje søjle) finansierer offentlige projekter, der genererer en tilstrømning af egne indtægter, som ikke er tilstrækkelig til at dække investeringsomkostningerne.

6. Retsgrundlaget for Kommissionens forslag kræver høring af Den Europæiske Revisionsret ([3]), og Europa-Parlamentet og Rådet har bedt Revisionsretten afgive udtalelse. Denne udtalelse opfylder høringskravet. Den begrænser sig til forslaget om lånefaciliteten for den offentlige sektor under mekanismen for retfærdig omstilling og supplerer og gentager nogle punkter i vores udtalelse nr. 5/2020 om Kommissionens forslag om oprettelse af Fonden for Retfærdig Omstilling (COM(2020) 22 final).

Generelle bemærkninger

7. Det vil kræve betydelige investeringer i hele EU at sikre omstillingen til en klimaneutral økonomi senest i 2050. EU's støtte til at sikre, at denne omstilling er fair og retfærdig, bør målrettes de regioner, der er mest berørt, og hvor den vil få størst virkning.

8. Betragtning 1 og 5 i forslaget knytter faciliteten til den grønne pagt, som en reaktion på klima- og miljømæssige udfordringer for at støtte EU's omstilling til en klimaneutral økonomi. Forslaget til forordning skaber imidlertid ikke en klar forbindelse til EU's klimaambitioner.

9. Vi har bemærket, at Kommissionen ikke har foretaget en forudgående evaluering eller konsekvensanalyse som krævet i finansforordningens artikel 209, der fastsætter, at blandingsoperationer skal baseres på forudgående evalueringer eller konsekvensanalyser, der skal indeholde en redegørelse for valget af typen af finansiel transaktion under hensyntagen til de politikmål, der forfølges, og de dermed forbundne finansielle risici og besparelser for budgettet. I en sådan evaluering eller analyse ville det kunne forklares, hvorfor Kommissionen besluttede at anvende blandet støtte i den tredje søjle i mekanismen for retfærdig omstilling, og man ville kunne indkredse de problemer, der skal løses, omfanget af de nødvendige midler, merværdien af EU's involvering og de forventede virkninger af forskellige valgmuligheder.

10. Eftersom der ikke er udarbejdet en behovsvurdering eller en forudgående vurdering, er det uklart, hvorvidt der er reel efterspørgsel efter faciliteten, og hvor effektiv den vil være. Under disse omstændigheder ville det være hensigtsmæssigt, hvis Kommissionen yderligere analyserede og fulgte op på disse ukendte faktorer i sin årlige rapportering om finansielle instrumenter i medfør af finansforordningens artikel 250.

11. Med forslaget stilles der midler til rådighed for regioner og områder, der allerede har modtaget midler til udviklingsbehov vedrørende EU's klimamål, herunder specifik EU-støtte. Vi har ikke fundet en omfattende analyse af, hvad der er opnået med den hidtidige EU-støtte i disse regioner, eller af deres behov på nuværende tidspunkt. Efter vores opfattelse er det vigtigt, at disse spørgsmål analyseres i planerne for retfærdig omstilling.

Specifikke bemærkninger

Risiko vedrørende tilskud, der ikke er knyttet til omkostninger

12. For at mindske den økonomiske byrde, der er forbundet med støttemodtageres tilbagebetaling af lån, vil tilskud under faciliteten have form af finansiering, der ikke er knyttet til specifikke projektomkostninger. Tilskudsdelen må højst svare til 15 % af lånet (og højst 20 % i mindre udviklede regioner). Ifølge artikel 8, litra b), i forslaget til forordning må projekterne ikke modtage støtte under andre EU-programmer. Dette begrænser risikoen for dobbeltfinansiering fra EU. Vi mener dog, at teknisk bistand og rådgivningsressourcer kunne undtages fra bestemmelsen i den nævnte artikel for at muliggøre synergier med andre EU-programmer, der støtter udarbejdelse og gennemførelse af støtteberettigede projekter.

Instrumentets additionalitet

13. I henhold til forslagets artikel 8, litra d), må faciliteten kun støtte projekter, der ikke genererer en tilstrækkelig tilstrømning af egne indtægter, som ville muliggøre finansiering uden EU-støtte. Faciliteten kan således gøre projekterne mere overkommelige, hvilket vil sætte støttemodtagerne i stand til at gennemføre dem hurtigere og i fuldt omfang. Efter vores opfattelse er denne betingelse nødvendig for at hindre erstatning af potentiel støtte og potentielle investeringer fra andre offentlige eller private kilder og dermed sikre additionalitet som defineret i finansforordningens artikel 209, stk. 2, litra b).

([3]) Artikel 322, stk. 1, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

14. Det er vigtigt, at Kommissionen behørigt kontrollerer og anvender denne betingelse vedrørende en utilstrækkelig tilstrømning af egne indtægter for at sikre, at alle de udvalgte projekter opfylder kravet om additionalitet som defineret ovenfor.

Klimamål og bæredygtighed

15. I forslagets betragtning 14 nævnes det, at der skal fastlægges specifikke kriterier for støtteberettigelse og tildeling i arbejdsprogrammer og indkaldelser af forslag. Dette krav præciseres imidlertid ikke yderligere i forordningsforslagets artikler. Efter vores opfattelse ville fastsættelse af en række grundlæggende eller generelle krav på EU-plan bidrage til at sikre facilitetens effektivitet i situationer, hvor efterspørgslen overstiger de nationale tildelinger af tilskud. Nærmere bestemt kunne der fastsættes krav såsom følgende:

— at projektet skal opfylde behov, der er beskrevet i de territoriale planer for retfærdig omstilling

— at tilskuddet skal være med til at gøre projektet overkommeligt for støttemodtageren

— at projektet bidrager til at opfylde EU's klimamål.

16. Endvidere bør facilitetens betingelser knyttes stærkere til opfyldelsen af EU's klimamål, f.eks. ved anvendelse af kriterierne i EU-taksonomien ([4]) i tilfælde, hvor Kommissionen skal vurdere, i hvor høj grad en investering er miljømæssigt bæredygtig. Det vil også sikre, at faciliteten undgår at støtte aktiviteter, der fører til en nettostigning i drivhusgasemissionerne.

17. I forslaget til forordning er der desuden ingen betingelser om, at projekterne skal opfylde princippet om ikke at gøre skade, navnlig for så vidt angår klimaændringer. De aktiviteter, der ikke er støtteberettigede under Fonden for Retfærdig Omstilling ([5]), herunder specifikt investeringer i forbindelse med produktion, forarbejdning, distribution, lagring eller forbrænding af fossile brændstoffer, bør også udelukkes fra finansiering under faciliteten. Dette skal sikre, at faciliteten ikke støtter investeringer i andre og mindre forurenende infrastrukturer til fossile brændstoffer, da sådanne investeringer ikke bidrager til at opfylde målsætningen om klimaneutralitet. Det vil også forhindre, at projekter, der afvises i medfør af artikel 5 i forordningen om Fonden for Retfærdig Omstilling, forelægges for og finansieres af faciliteten.

Facilitetens finansiering

18. Kommissionen foreslår, at størstedelen af tilskudsdelens finansiering skal komme fra det forventede tilførselsoverskud til den budgetgaranti, der er oprettet under Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) ([6]). EFSI-forordningen fastsætter, at op til 35 % (9,1 milliard euro) af budgetgarantien på 26 milliarder euro hensættes i en særlig garantifond for at forhindre direkte træk på EU-budgettet. Kommissionen har (på grundlag af EIB-data pr. 31. december 2019) anslået, at de mulige tab på den samlede portefølje vil ligge under dette tilførselsbeløb, og at mere end 1 milliard euro ikke vil blive udnyttet af garantifonden og derfor kan omfordeles til faciliteten.

19. Kommissionen foretog denne beregning på grundlag af en række antagelser før covid-19-krisen. Denne krise kan dog direkte berøre et betydeligt antal modtagere af EIB-lån, der er dækket af EFSI-garantien, og således føre til et højere antal fordringer på garantien i de kommende år.

20. I vores tidligere udtalelse om EFSI ([7]) anførte vi, at sænkelsen af tilførselssatsen fra 50 % til 35 % — som blev foretaget ved ændringen af EFSI-forordningen (EFSI 2.0) — øgede risikoen for, at beløbet i garantifonden ville være utilstrækkeligt, og at det kunne blive nødvendigt med direkte træk på budgettet. For at fastholde en forsigtig tilgang, når det drejer sig om at begrænse den samlede finansielle eksponering mod EFSI-garantiens betydelige eventualforpligtelser, mener vi, at en ajourført analyse er nødvendig for at sikre, at der kan afsættes 1 milliard euro til faciliteten.

([4]) Som fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/852 (EUT L 198 af 22.6.2020, s. 13).
([5]) Artikel 5 i forslaget om oprettelse af Fonden for Retfærdig Omstilling (COM(2020) 22).
([6]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1017 (EUT L 169 af 1.7.2015, s. 1).
([7]) Udtalelse nr. 2/2016, EFSI: Et tidligt forslag om forlængelse og udvidelse (EUT C 465 af 13.12.2016, s. 1).

Resultatindikatorer

21. Bilaget til forslaget til forordning indeholder en liste med et begrænset antal centrale indikatorer. Der er hovedsagelig tale om outputindikatorer (f.eks. antal undertegnede lån, antal projekter pr. sektor). I modsætning til forslaget til forordning om oprettelse af Fonden for Retfærdig Omstilling (der har samme målsætninger som faciliteten) indeholder dette forslag til forordning ikke særskilte resultatindikatorer og fastsætter ikke outputindikatorer for de sociale og økonomiske virkninger af omstillingen til en klimaneutral økonomi. Det omfatter heller ikke en forpligtelse til at fastlægge et referencescenarie og mål for disse indikatorer. Der er heller ingen indikatorer for de miljømæssige virkninger af omstillingen eller indikatorer, som giver klare oplysninger vedrørende målsætningen om at støtte et skift væk fra kulstofintensive sektorer. Sådanne indikatorer kunne enten fastlægges i bilaget til forslaget til forordning, eller der kunne i artikel 14, stk. 3, indsættes en forpligtelse til at fastlægge dem.

22. Af de foreslåede indikatorer er det kun nøgleresultatindikator 4 (antal projekter, der modtager støtte), der er opdelt efter regioner og områder omfattet af de territoriale planer for retfærdig omstilling. Med henblik på behørig overvågning af facilitetens gennemførelse ville det være hensigtsmæssigt, hvis alle de foreslåede indikatorer, herunder tilskuds- og lånebeløb, blev opdelt efter regioner, hvor det er relevant.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg den 24. september 2020.

På Revisionsrettens vegne
Klaus-Heiner LEHNE
Formand