III

(Acte pregătitoare)

CURTEA DE CONTURI

AVIZUL NR. 8/2020

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) și al articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE]

referitor la propunerea 2020/0100 (COD) a Comisiei de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind facilitatea de împrumut pentru sectorul public din cadrul Mecanismului pentru o tranziție justă *[COM(2020) 453 final]*

(2020/C 373/01)

CUPRINS

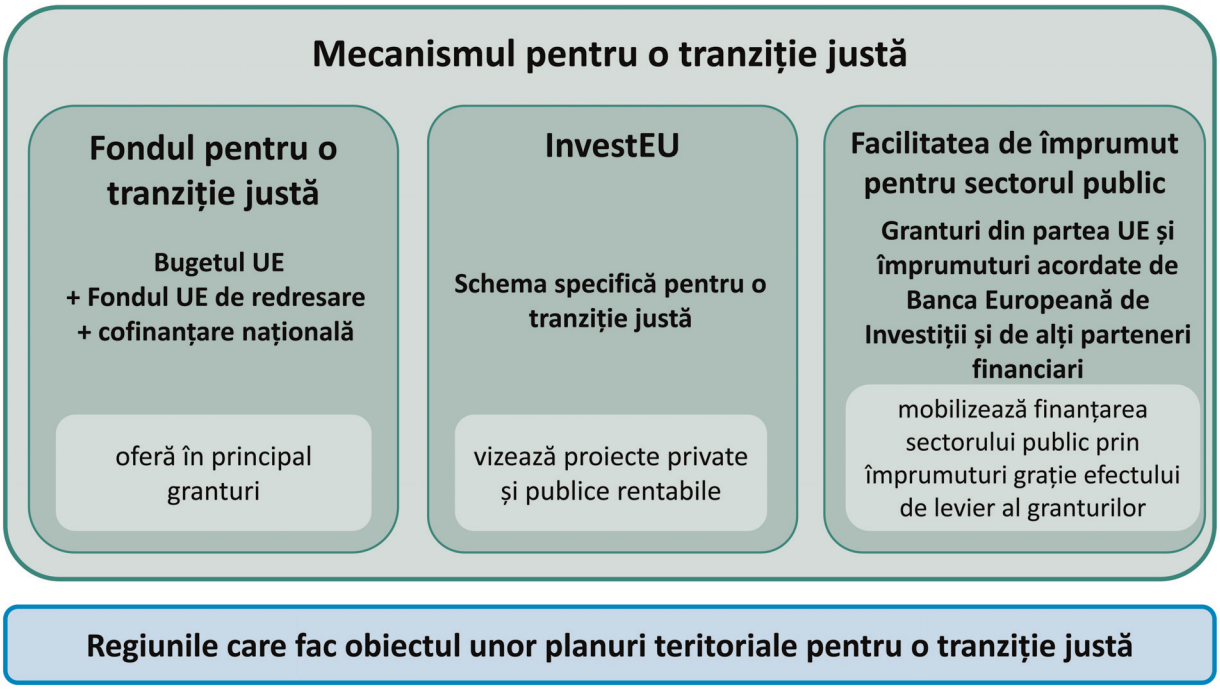
	Puncte	*Pagina*
Introducere	1-6	2
Observații generale	7-11	3
Observații specifice	12-22	3
Riscul aferent faptului că grantul nu este legat de costuri	12	3
Adiționalitatea instrumentului	13-14	3
Obiectivul climatic și durabilitatea	15-17	4
Finanțarea facilității	18-20	4
Indicatorii de performanță	21-22	5

Introducere

1. În decembrie 2019, Comisia a adoptat o comunicare privind Pactul verde european [COM(2019) 640 final], care are drept scop să transforme UE într-o societate cu o economie modernă, competitivă și eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor, în care să nu mai existe emisii nete de gaze cu efect de seră până în 2050, în care creșterea economică să fie decuplată de utilizarea resurselor și în care nicio persoană și nicio regiune să nu fie lăsate în urmă. În ianuarie 2020, Comisia a propus crearea unui plan de investiții al Pactului verde european, care includea Mecanismul pentru o tranziție justă. Acest mecanism vizează regiunile și sectoarele cele mai afectate de tranziția către o economie neutră din punct de vedere climatic, punând la dispoziție o combinație de granturi (finanțări nerambursabile) și forme de finanțare rambursabilă, cum ar fi împrumuturile, cu scopul de a face față efectelor sociale, economice și de mediu ale tranziției. Mecanismul este axat pe planuri teritoriale pentru o tranziție justă și dispune de trei piloni de finanțare (a se vedea figura 1).

Figura 1

Structura propusă a Mecanismului pentru o tranziție justă



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisia Europeană.

2. Facilitatea de împrumut pentru sectorul public (denumită în continuare „facilitatea") constituie cel de al treilea pilon al Mecanismului pentru o tranziție justă. Ea va consta într-o componentă de grant în valoare de 1,5 miliarde de euro, finanțată din bugetul UE, și într-o componentă de împrumut în valoare de până la 10 miliarde de euro, finanțată din resursele proprii ale Băncii Europene de Investiții și, eventual, de alți parteneri financiari. Potrivit Comisiei ([1]), se preconizează că facilitatea va mobiliza între 25 de miliarde și 30 de miliarde de euro pentru investiții publice în perioada 2021-2027.

3. Facilitatea este o formă de mecanism de finanțare mixtă, care este definit ca un cadru de cooperare instituit între Comisie și instituții de dezvoltare sau alte instituții de finanțare publice în vederea combinării unor forme de ajutor nerambursabil (granturi) cu forme de sprijin rambursabil (împrumuturi) ([2]).

4. Obiectivul specific al facilității este de a crește investițiile din sectorul public pentru a veni în sprijinul nevoilor în materie de dezvoltare identificate în planurile teritoriale pentru o tranziție justă, nevoi care decurg din provocările tranziției către o economie neutră din punct de vedere climatic. Proiectul de regulament propune să realizeze acest lucru prin facilitarea finanțării proiectelor care nu generează un flux suficient de venituri proprii și care nu ar fi finanțate fără sprijinul sub formă de grant acordat de la bugetul UE. Sprijinul sub formă de grant ar ajuta, de exemplu, un organism public să finanțeze un proiect care, în lipsa acestui grant, nu ar fi implementat (sau nu la aceeași scară) sau ar înregistra întârzieri din cauza constrângerilor bugetare.

([1]) A se vedea pagina 24 din Comunicarea Comisiei privind Planul de investiții pentru o Europă durabilă [COM(2020) 21 final].
([2]) Articolul 2 din Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Uniunii, iulie 2018.

5. Deși toți cei trei piloni vizează aceleași regiuni și teritorii care fac obiectul planurilor teritoriale pentru o tranziție justă, fiecare pilon ar trebui, în principiu, să se axeze pe proiecte cu nevoi diferite de finanțare. Fondul pentru o tranziție justă (primul pilon) sprijină proiecte publice în principal prin intermediul granturilor. InvestEU (al doilea pilon) poate sprijini investiții publice și investiții private care generează venituri suficiente pentru a fi rentabile. Facilitatea (al treilea pilon) finanțează proiecte din sectorul public care generează fluxuri de venituri proprii, dar în cazul cărora aceste venituri proprii nu sunt suficiente pentru a acoperi costurile de investiții.

6. În conformitate cu temeiul juridic al propunerii Comisiei, este necesară consultarea Curții de Conturi Europene ([3]), iar Parlamentul European și Consiliul au solicitat avizul Curții. Prezentul aviz răspunde acestei cerințe de consultare. Avizul se limitează la propunerea privind facilitatea de împrumut pentru sectorul public din cadrul Mecanismului pentru o tranziție justă și completează și reiterează unele aspecte relevate în Avizul nr. 5/2020 al Curții referitor la propunerea Comisiei de instituire a Fondului pentru o tranziție justă [COM(2020) 22 final].

Observații generale

7. Pentru a se realiza tranziția către o economie neutră din punct de vedere climatic până în 2050, vor fi necesare investiții semnificative în întreaga UE. Sprijinul furnizat de UE pentru a se asigura că această tranziție este echitabilă și justă ar trebui să vizeze regiunile cele mai afectate și pe cele în care acesta poate avea cel mai puternic impact.

8. Considerentele 1 și 5 ale propunerii stabilesc legătura între facilitate și Pactul verde, această facilitate fiind percepută ca un răspuns la provocările legate de schimbările climatice și de mediu, menită să sprijine tranziția UE către o economie neutră din punct de vedere climatic. Proiectul de regulament nu stabilește însă o legătură clară cu ambițiile UE în domeniul climei.

9. Curtea a remarcat că Comisia nu a efectuat o evaluare *ex ante* sau o evaluare a impactului, așa cum se prevede la articolul 209 din Regulamentul financiar, care prevede că operațiunile de finanțare mixtă trebuie să se bazeze pe evaluări *ex ante* sau pe evaluări ale impactului care să cuprindă explicații privind tipul de operațiune financiară ales, ținând cont de obiectivele de politică urmărite și de riscurile financiare și economiile pentru bugetul Uniunii pe care le antrenează respectiva alegere. O astfel de analiză ar explica de ce Comisia a decis să aleagă un tip de sprijin financiar bazat pe finanțare mixtă pentru cel de al treilea pilon al Mecanismului pentru o tranziție justă și ar identifica problemele care trebuie rezolvate, cuantumul de fonduri necesar, valoarea adăugată pe care ar trebui să o aducă implicarea UE și efectele preconizate ale diferitelor opțiuni.

10. Întrucât nu s-a realizat nicio evaluare a nevoilor și nicio evaluare *ex ante*, nu este clar în ce măsură există o cerere reală pentru facilitate și cât de eficace va fi aceasta din urmă. În aceste condiții, ar fi oportun ca acești factori necunoscuți să fie analizați mai în profunzime și să fie monitorizați mai îndeaproape de Comisie în rapoartele sale anuale privind instrumentele financiare care trebuie elaborate în conformitate cu articolul 250 din Regulamentul financiar.

11. Propunerea prevede acordarea de fonduri pentru regiuni și teritorii care au primit deja finanțare pentru nevoile lor de dezvoltare legate de tranziția către obiectivele UE în materie de climă, inclusiv finanțare din partea UE special consacrată acestor obiective. Curtea nu a identificat o analiză cuprinzătoare care să fi fost efectuată cu privire la ceea ce s-a realizat deja cu ajutorul finanțării anterioare din partea UE în aceste regiuni sau cu privire la nevoile acestora rămase încă neacoperite. În opinia Curții, este important ca planurile pentru o tranziție justă să analizeze această chestiune.

Observații specifice

Riscul aferent faptului că grantul nu este legat de costuri

12. Pentru a se reduce sarcina financiară a beneficiarilor rezultată din rambursarea împrumuturilor, granturile din cadrul facilității vor lua forma unei finanțări nelegate de costuri specifice. Componenta de grant reprezintă până la 15 % din împrumut (și până la maximum 20 % în regiunile mai puțin dezvoltate). La articolul 8 litera (b) din proiectul de regulament, se prevede că proiectele nu pot beneficia de sprijin în cadrul altor programe ale UE. Această dispoziție limitează riscul dublei finanțări de către UE. În opinia Curții însă, resursele pentru asistență tehnică și consiliere ar putea fi exceptate de la obligația stabilită la acest articol, pentru a se permite obținerea unor sinergii cu alte programe ale UE care sprijină elaborarea și implementarea de proiecte eligibile.

Adiționalitatea instrumentului

13. Conform articolului 8 litera (d) din propunere, facilitatea poate sprijini doar proiecte care nu generează un flux suficient de venituri proprii și care, astfel, nu pot fi finanțate fără sprijin din partea Uniunii. Facilitatea ar putea astfel face proiectele mai accesibile, fapt care ar permite beneficiarilor să le implementeze mai devreme și în integralitate. În opinia Curții, această cerință este necesară pentru a se evita înlocuirea sprijinului potențial și a investițiilor din alte surse publice sau private și pentru a se garanta astfel adiționalitatea, așa cum este definită aceasta la articolul 209 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul financiar.

([3]) Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, articolul 322 alineatul (1) litera (a).

14. Este important ca Comisia să verifice și să aplice în mod adecvat această condiție referitoare la generarea unor fluxuri insuficiente de venituri proprii, pentru a se asigura că toate proiectele selectate îndeplinesc cerința privind adiționalitatea definită mai sus.

Obiectivul climatic și durabilitatea

15. Considerentul 14 al propunerii precizează că trebuie să fie stabilite criterii specifice de eligibilitate și de atribuire în programele de lucru și în cererile de propuneri. Această cerință nu este însă clarificată în articolele din proiectul de regulament. În opinia Curții, stabilirea unei serii de cerințe de bază sau generale la nivelul UE ar contribui la garantarea eficacității facilității în situațiile în care cererea depășește alocările naționale pentru granturi. În special, ar putea fi incluse cerințe precum:

— proiectul ar trebui să răspundă unor nevoi care au fost identificate în planurile teritoriale pentru o tranziție justă;

— grantul ar trebui să fie relevant pentru a face proiectul accesibil din punct de vedere financiar pentru beneficiar și

— proiectul ar trebui să contribuie la obiectivele UE în materie de climă.

16. În plus, ar trebui să se întărească legătura dintre condițiile facilității și îndeplinirea obiectivelor UE în materie de climă, de exemplu prin utilizarea unor criterii stabilite de taxonomia UE ([4]), în cazurile în care Comisia trebuie să evalueze gradul de durabilitate al unei investiții din punctul de vedere al mediului. În acest mod s-ar garanta, de asemenea, faptul că facilitatea evită să sprijine activități care determină o creștere netă a emisiilor de gaze cu efect de seră.

17. În plus, proiectul de regulament nu prevede nicio condiție ca proiectele să respecte principiul de „a nu cauza prejudicii", în special în ceea ce privește schimbările climatice. Activitățile care nu sunt eligibile pentru Fondul pentru o tranziție justă ([5]), în rândul cărora sunt incluse în mod specific investițiile legate de producția, prelucrarea, distribuția, depozitarea sau arderea combustibililor fosili, ar trebui să fie excluse de facilitate. Scopul este să se garanteze că facilitatea nu sprijină investițiile în alte infrastructuri, care recurg la combustibili fosili mai puțin poluanți, fapt care nu ar contribui la atingerea obiectivului neutralității climatice. Acest lucru ar evita, de asemenea, ca proiectele respinse în temeiul articolului 5 din regulamentul privind Fondul pentru o tranziție justă să fie prezentate din nou și să obțină finanțarea prin intermediul facilității.

Finanțarea facilității

18. Comisia propune ca finanțarea pentru componenta de grant să provină în cea mai mare parte din excedentul previzibil al provizionării garanției bugetare instituite de Fondul european pentru investiții strategice (FEIS) ([6]). Regulamentul privind FEIS prevede că o proporție de până la 35 % (9,1 miliarde de euro) din garanția bugetară va fi provizionată într-un fond de garantare special, pentru a se evita executarea garanției direct de la bugetul UE. Comisia a estimat (pe baza datelor BEI, situația la 31 decembrie 2019) că pierderile potențiale la nivelul portofoliului global vor fi inferioare acestei sume provizionate și că o sumă de peste 1 miliard de euro nu va fi consumată de fondul de garantare și ar putea fi realocată facilității.

19. Comisia a efectuat acest calcul pe baza unei serii de ipoteze înainte de criza provocată de pandemia de COVID-19. Or, această criză poate afecta în mod direct un număr considerabil de beneficiari de împrumuturi din partea BEI sprijinite de garanția FEIS și, prin urmare, se poate materializa, în anii următori, în cereri de executare a garanției cu valori mai importante.

20. În avizul său anterior privind FEIS ([7]), Curtea a afirmat că reducerea ratei de provizionare de la 50 % la 35 % prin modificarea Regulamentului privind FEIS (FEIS 2.0) a crescut riscul ca suma plasată în fondul de garantare să fie insuficientă, precum și riscul să fie necesară executarea garanției direct de la bugetul UE. Pentru a menține o abordare prudentă în privința limitării expunerii financiare globale la datoriile contingente semnificative pe care le presupune garanția FEIS, Curtea consideră că este necesară o analiză actualizată pentru a se asigura faptul că facilității i se poate repartiza suma de 1 miliard de euro sus-menționată.

([4]) În conformitate cu Regulamentul (UE) 2020/852 al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea unui cadru care să faciliteze investițiile durabile (JO L 198, 22.6.2020, p. 13).
([5]) Articolul 5 din propunerea de instituire a Fondului pentru o tranziție justă [COM(2020) 22].
([6]) Regulamentul (UE) 2015/1017 al Parlamentului European și al Consiliului (JO L 169, 1.7.2015, p. 1).
([7]) Avizul nr. 2/2016: FEIS: o propunere venită prea devreme de majorare și de prelungire a fondului (JO C 465, 13.12.2016, p. 1).

Indicatorii de performanță

21. Anexa la proiectul de regulament enumeră un număr limitat de indicatori-cheie. Este vorba, în principal, de indicatori de realizare (de exemplu, volumul împrumuturilor semnate, numărul proiectelor în funcție de sector). Spre deosebire de Fondul pentru o tranziție justă (care urmărește obiective similare cu cele ale facilității), propunerea nu prevede indicatori de rezultat separați și nu stabilește indicatori de realizare pentru impactul social și economic al tranziției către o economie neutră din punct de vedere climatic. De asemenea, în propunere nu se prevede obligația de a defini valori de referință și valori-țintă pentru astfel de indicatori. Nu există nici indicatori privind impactul de mediu al tranziției, nici indicatori care să furnizeze informații clare privind obiectivul de a sprijini renunțarea la sectoarele cu emisii ridicate de dioxid de carbon. Fie astfel de indicatori ar putea fi definiți în anexa la proiectul de regulament, fie o obligație de a defini astfel de indicatori ar putea fi inclusă la articolul 14 alineatul (3).

22. Dintre indicatorii propuși, doar indicatorul-cheie de performanță nr. 4 (numărul de proiecte sprijinite) este defalcat pe regiuni și teritorii vizate de planurile teritoriale pentru o tranziție justă. Pentru a monitoriza în mod adecvat implementarea facilității, ar fi util ca toți indicatorii propuși, inclusiv volumul granturilor și volumul împrumuturilor, să fie defalcați pe regiuni, după caz.

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg la 24 septembrie 2020.

Pentru Curtea de Conturi
Klaus-Heiner LEHNE
Președinte