III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 8/2020

(v skladu s členoma 287(4) in 322(1)(a) PDEU)

o predlogu Komisije 2020/0100 (COD) za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o instrumentu za posojila v javnem sektorju v okviru mehanizma za pravični prehod *(COM(2020) 453 final)*

(2020/C 373/01)

VSEBINA

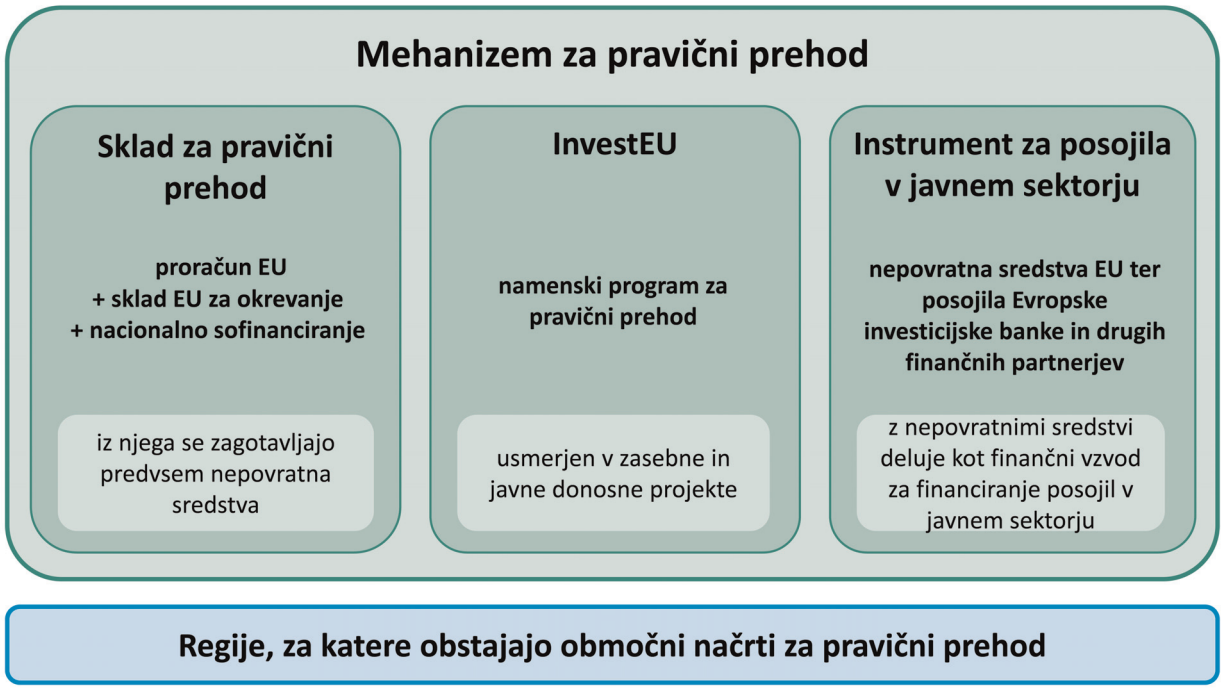
	Odstavek	*Stran*
Uvod	1–6	2
Splošne pripombe	7–11	3
Specifične pripombe	12–22	3
Tveganje zaradi nepovratnih sredstev, ki niso povezana s stroški	12	3
Dodatnost instrumenta	13–14	3
Podnebni cilj in trajnostnost	15–17	4
Financiranje Instrumenta	18–20	4
Kazalniki smotrnosti	21–22	5

Uvod

1. Komisija je decembra 2019 sprejela sporočilo o evropskem zelenem dogovoru (COM(2019) 640 final), katerega cilj je preoblikovati EU v sodobno, z viri gospodarno in konkurenčno gospodarstvo, v katerem bo do leta 2050 doseženo, da ne bo več neto emisij toplogrednih plinov, da bo gospodarska rast ločena od rabe virov ter da nihče in noben kraj ne bosta prezrta. Januarja 2020 je Komisija predlagala vzpostavitev naložbenega načrta za evropski zeleni dogovor, ki vključuje mehanizem za pravični prehod. Ta mehanizem je usmerjen v regije in sektorje, na katere prehod na podnebno nevtralno gospodarstvo najbolj vpliva. Z njim se bo zagotovila kombinacija nepovratnih sredstev in odplačnih oblik financiranja, kot so posojila, za obravnavanje socialnih, gospodarskih in okoljskih učinkov prehoda. Mehanizem je osredotočen na območne načrte za pravični prehod in ima tri stebre financiranja (glej sliko 1).

Slika 1

Predlagana struktura mehanizma za pravični prehod



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije

2. Instrument za posojila v javnem sektorju (Instrument) je tretji steber mehanizma za pravični prehod. Sestavljen bo iz komponente nepovratnih sredstev v višini 1,5 milijarde EUR iz proračuna EU in posojilne komponente v višini do 10 milijard EUR lastnih sredstev Evropske investicijske banke, morda pa tudi drugih finančnih partnerjev. Po navedbah Komisije ([1]) se pričakuje, da se bodo z Instrumentom v obdobju 2021–2027 mobilizirale javne naložbe v višini od 25 milijard EUR do 30 milijard EUR.

3. Instrument je oblika mehanizma mešanega financiranja, ki je opredeljen kot okvir sodelovanja, vzpostavljen med Komisijo in npr. razvojnimi institucijami ali drugimi javnimi finančnimi institucijami z namenom kombiniranja nepovratnih (nepovratnih sredstev) in odplačnih oblik podpore (posojil) ([2]).

4. Specifični cilj Instrumenta je povečati naložbe javnega sektorja, ki zadovoljujejo razvojne potrebe v območnih načrtih za pravični prehod opredeljenih regij EU, ki so posledica izzivov prehoda na podnebno nevtralno gospodarstvo. Zato je v osnutku uredbe predlagano olajšanje financiranja projektov, ki ne ustvarjajo zadostnega toka lastnih prihodkov in ki se brez elementa nepovratnih sredstev iz proračuna EU ne bi financirali. Element nepovratnih sredstev bi na primer javnemu organu pomagal financirati projekt, ki sicer ne bi bil izveden (ali ne enako obsežno) ali bi bil zaradi proračunskih omejitev odložen.

([1]) Glej stran 22 Sporočila Komisije o naložbenem načrtu za trajnostno Evropo (COM(2020) 21 final).
([2]) Člen 2 finančne uredbe, ki se uporablja za splošni proračun Unije, julij 2018.

5. Čeprav so vsi trije stebri usmerjeni v iste regije in območja, za katera obstajajo območni načrti za pravični prehod, bi moral biti vsak od njih načeloma usmerjen v projekte z različnimi potrebami po financiranju. Iz Sklada za pravični prehod (prvi steber) se javni projekti podpirajo predvsem z nepovratnimi sredstvi. Z InvestEU (drugi steber) se lahko podpirajo javne in zasebne naložbe, ki ustvarjajo dovolj prihodkov, da bi bile donosne. Iz Instrumenta (tretji steber) se financirajo projekti javnega sektorja, ki ustvarjajo lastne tokove prihodkov, ki pa ne zadostujejo za kritje naložbenih stroškov.

6. Zaradi pravne podlage predloga Komisije je potrebno posvetovanje z Evropskim računskim sodiščem ([3]) (Sodišče), Evropski parlament in Svet pa sta Sodišče zaprosila za mnenje. S tem mnenjem je izpolnjena zahteva po posvetovanju. Omejeno je na predlog o instrumentu za posojila v javnem sektorju v okviru mehanizma za pravični prehod, z njim pa se dopolnjujejo in ponavljajo nekatere točke mnenja Sodišča št. 5/2020 o predlogu Komisije o ustanovitvi Sklada za pravični prehod (COM(2020) 22 final).

Splošne pripombe

7. Po vsej EU bodo potrebne znatne naložbe, da se do leta 2050 doseže njen prehod na podnebno nevtralno gospodarstvo. Podpora EU za zagotavljanje, da je ta prehod pošten in pravičen, bi morala biti usmerjena v regije, na katere bo to najbolj vplivalo in v katerih bo imela podpora največji učinek.

8. V uvodnih izjavah 1 in 5 predloga je Instrument povezan z zelenim dogovorom kot odzivom na podnebne in okoljske izzive, da bi se podprl prehod EU na podnebno nevtralno gospodarstvo. Vendar v osnutku uredbe ni jasne povezave s podnebnimi cilji EU.

9. Sodišče je ugotovilo, da Komisija ni izvedla predhodne ocene ali ocene učinka, kot se zahteva v členu 209 finančne uredbe, v katerem je navedeno, da morajo operacije mešanega financiranja temeljiti na predhodnih ocenah ali ocenah učinka, ki vsebujejo pojasnila glede izbrane vrste finančne operacije, ob upoštevanju ciljev politik ter s tem povezanih finančnih tveganj in prihrankov za proračun. V taki analizi bi bilo pojasnjeno, zakaj se je Komisija odločila za uporabo mešane podpore za tretji steber mehanizma za pravični prehod, opredeljene pa bi bile tudi zadeve, ki jih je treba obravnavati, znesek potrebnih sredstev, dodana vrednost sodelovanja EU in pričakovani učinki različnih možnosti.

10. Ker ocena potreb ali predhodna ocena nista bili pripravljeni, ni jasno, kako veliko je dejansko povpraševanje po tem Instrumentu in kako uspešen bo. Zato bi bilo primerno, da bi Komisija te neznane dejavnike dodatno analizirala in spremljala v okviru svojega letnega poročanja o finančnih instrumentih v skladu s členom 250 finančne uredbe.

11. S predlogom se zagotavljajo sredstva za regije in ozemlja, ki so že prejeli sredstva za razvojne potrebe, povezane s prehodom na podnebne cilje EU, vključno z namenskimi sredstvi EU. Sodišče ni našlo celovite analize tega, kaj je bilo v teh regijah v preteklosti doseženo s sredstvi EU, niti o njihovih preostalih potrebah. Po mnenju Sodišča je pomembno, da se to analizira v načrtih za pravični prehod.

Specifične pripombe

Tveganje zaradi nepovratnih sredstev, ki niso povezana s stroški

12. Nepovratna sredstva v okviru Instrumenta bodo v obliki financiranja, ki ni povezano s specifičnimi stroški projektov, da bi se zmanjšalo finančno breme upravičencev, ki izhaja iz vračila posojila. Komponenta nepovratnih sredstev predstavlja do 15 % (in do 20 % v manj razvitih regijah) posojila. V členu 8(b) osnutka uredbe je določeno, da projekti ne smejo prejemati podpore iz nobenega drugega programa EU. S tem se omejuje tveganje dvojnega financiranja EU. Toda po mnenju Sodišča bi se lahko tehnična pomoč in svetovalni viri izvzeli iz obveznosti, določene v tem členu, da bi se omogočile sinergije z drugimi programi EU, s katerimi se podpirata priprava in izvajanje upravičenih projektov.

Dodatnost instrumenta

13. V skladu s členom 8(d) se lahko z Instrumentom podpirajo samo projekti, ki ne ustvarjajo zadostnih tokov lastnih prihodkov, da bi se lahko financirali brez podpore EU. Z Instrumentom bi se tako lahko povečala cenovna dostopnost projektov, zaradi česar bi jih upravičenci lahko izvedli prej in v polnem obsegu. Po mnenju Sodišča je ta zahteva potrebna, da se prepreči nadomestitev potencialne pomoči in naložb iz drugih javnih ali zasebnih virov ter s tem zagotovi dodatnost, kot je opredeljena v členu 209(2)(b) finančne uredbe.

([3]) Člen 322(1)(a) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

14. Pomembno je, da Komisija ustrezno preveri in izvaja pogoj ustvarjanja nezadostnih tokov lastnih prihodkov, da se zagotovi, da vsi izbrani projekti izpolnjujejo zahtevo dodatnosti, kot je opredeljena zgoraj.

Podnebni cilj in trajnostnost

15. V uvodni izjavi 14 predloga je navedeno, da bi bilo treba v programih dela in razpisih za zbiranje predlogov določiti posebne pogoje za upravičenost in merila za dodelitev. Vendar ta zahteva v členih osnutka uredbe ni dodatno pojasnjena. Po mnenju Sodišča bi se z določitvijo več osnovnih ali splošnih zahtev na ravni EU pripomoglo k zagotavljanju uspešnosti Instrumenta v situacijah, v katerih povpraševanje presega nacionalne dodelitve nepovratnih sredstev. Zlasti bi se lahko vključile zahteve, kot npr.:

— s projekti se morajo obravnavati potrebe, opredeljene v območnih načrtih za pravični prehod,

— nepovratna sredstva morajo biti relevantna za dosego dostopnosti za upravičence in

— s projektom se mora prispevati k podnebnim ciljem EU.

16. Poleg tega bi morali biti pogoji Instrumenta tesneje povezani z doseganjem podnebnih ciljev EU, na primer z uporabo meril, določenih z EU taksonomijo ([4]), v primerih, v katerih bi morala Komisija oceniti, koliko je naložba okoljsko trajnostna. Tako bi se tudi zagotovilo, da se s tem Instrumentom ne bi podpirale dejavnosti, ki bi privedle do neto povečanja emisij toplogrednih plinov.

17. Poleg tega v osnutek uredbe ni vključen pogoj, da je treba pri projektih upoštevati načelo nepovzročanja škode, zlasti v zvezi s podnebnimi spremembami. Iz Instrumenta bi bilo treba izključiti tudi dejavnosti, ki niso upravičene do sredstev iz Sklada za pravični prehod ([5]) in ki specifično vključujejo naložbe, povezane s proizvodnjo, predelavo, distribucijo, skladiščenjem in zgorevanjem fosilnih goriv. Tako bi se zagotovilo, da se z Instrumentom ne podpirajo naložbe v drugo infrastrukturo za fosilna goriva, ki manj onesnažuje okolje, kar ne bi pripomoglo k doseganju cilja podnebne nevtralnosti. S tem bi se preprečilo tudi to, da bi se projekti, ki so bili zavrnjeni v skladu s členom 5 uredbe o Skladu za pravični prehod, ponovno predložili in financirali v okviru Instrumenta.

Financiranje Instrumenta

18. Komisija predlaga, da bi se komponenta nepovratnih sredstev večinoma financirala iz predvidljivega presežka pri oblikovanju rezervacij za proračunsko jamstvo, ki je bilo vzpostavljeno z Evropskim skladom za strateške naložbe (EFSI) ([6]). V uredbi o EFSI je določeno, da se za do 35 % (9,1 milijarde EUR) proračunskega jamstva v višini 26 milijard EUR oblikujejo rezervacije v namenskem jamstvenem skladu, da bi se preprečile neposredne unovčitve iz proračuna EU. Komisija je ocenila (na podlagi podatkov EIB za dan 31. decembra 2019), da bodo morebitne izgube za celoten portfelj nižje od tega zneska, za katerega so oblikovane rezervacije, ter da več kot 1 milijarde EUR jamstveni sklad ne bo porabil in da bilo ta znesek mogoče prerazporediti v Instrument.

19. Komisija je to izračunala na podlagi več predpostavk pred krizo zaradi COVID-19. Vendar lahko ta kriza neposredno vpliva na znatno število upravičencev do posojil EIB, podprtih z jamstvom EFSI, zato bi lahko prišlo do višjega zneska unovčitev jamstev v prihodnjih letih.

20. Sodišče je v svojem predhodnem mnenju o EFSI ([7]) navedlo, da se je z znižanjem stopnje rezervacij s 50 % na 35 % s spremembo uredbe o EFSI (EFSI 2.0) povečalo tveganje, da znesek v jamstvenem skladu ne bo zadostoval in da bodo potrebne neposredne unovčitve iz proračuna. Po mnenju Sodišča je za ohranitev preudarnega pristopa k omejevanju skupne finančne izpostavljenosti velikim pogojnim obveznostim jamstva EFSI potrebna posodobljena analiza, da se zagotovi, da bo 1 milijardo EUR mogoče dodeliti Instrumentu.

([4]) Kot je določeno z Uredbo (EU) 2020/852 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 198, 22.6.2020, str. 13).
([5]) Člen 5 predloga o ustanovitvi Sklada za pravični prehod (COM(2020) 22).
([6]) Uredba (EU) 2015/1017 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 169, 1.7.2015, str. 1).
([7]) Mnenje št. 2/2016 – EFSI: predlog za podaljšanje trajanja in širitev je prezgoden (UL C 465, 13.12.2016, str. 1).

Kazalniki smotrnosti

21. V prilogi k osnutku uredbe je navedeno omejeno število ključnih kazalnikov. To so večinoma kazalniki izložkov (npr. obseg sklenjenih posojil, število projektov po sektorjih). Za razliko od osnutka uredbe o Skladu za pravični prehod (ki ima podobne cilje kot Instrument) v predlog niso vključeni ločeni kazalniki rezultatov ter v njej niso opredeljeni kazalniki izložkov za socialne in ekonomske posledice prehoda na podnebno nevtralno gospodarstvo. Poleg tega vanjo ni vključena obveznost opredelitve izhodiščnega in ciljnega stanja za te kazalnike. Prav tako ni kazalnikov o okoljskih posledicah prehoda niti kazalnikov, s katerimi bi se zagotavljale jasne informacije o cilju podpiranja preusmeritve od ogljično intenzivnih sektorjev. Ti kazalniki bi se lahko opredelili v prilogi k osnutku uredbe, lahko pa bi se v člen 14(3) vključila obveznost opredelitve teh kazalnikov.

22. Od predlaganih kazalnikov je samo ključni kazalnik smotrnosti 4 (število projektov, ki prejemajo podporo) razčlenjen po regijah in območjih, ki so vključeni v območni načrt za pravični prehod. Za primerno spremljanje izvajanja Instrumenta bi bilo dobro, da bi bili vsi predlagani kazalniki, vključno z zneski nepovratnih sredstev in posojil, če je to ustrezno, razčlenjeni po regijah.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgu 24. septembra 2020.

Za Evropsko računsko sodišče
Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik