III

(Förberedande akter)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE nr 8/2020

(i enlighet med artiklarna 287.4 och 322.1 a i EUF-fördraget)

över kommissionens förslag 2020/0100 (COD) till Europaparlamentets och rådets förordning om lånefaciliteten för den offentliga sektorn inom mekanismen för en rättvis omställning *(COM(2020) 453 final)*

(2020/C 373/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

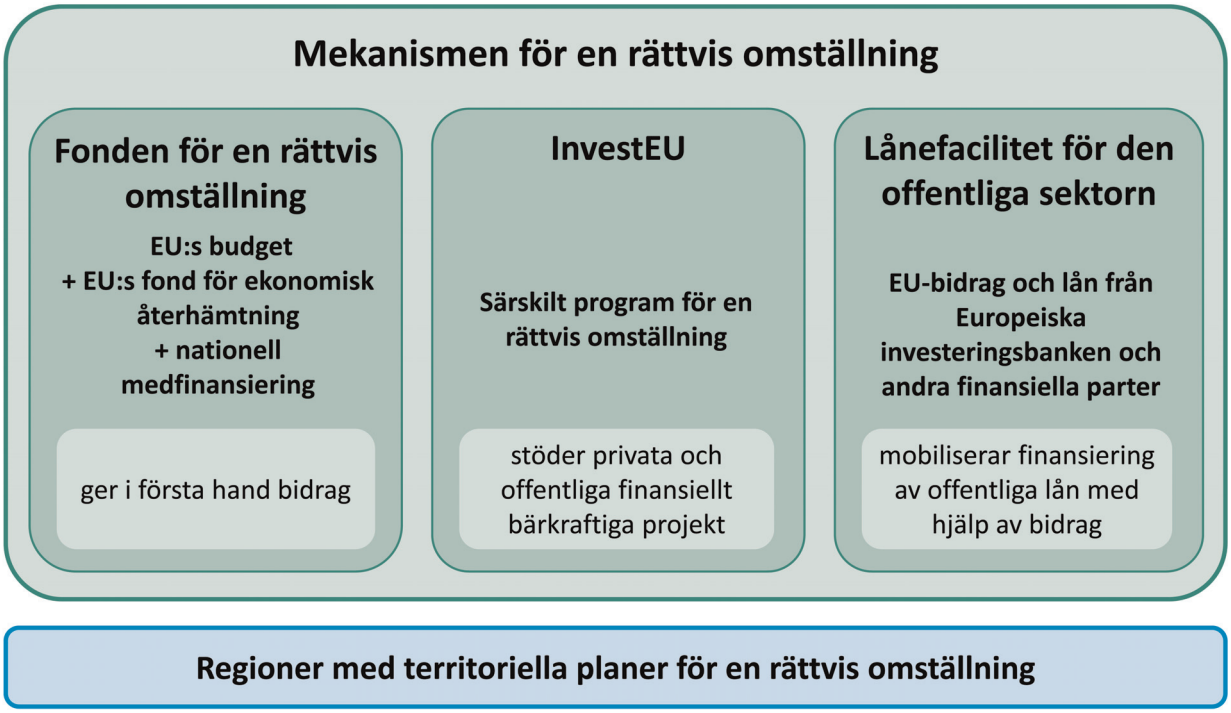
	Punkt	*Sida*
Inledning	1–6	2
Allmänna kommentarer	7–11	3
Särskilda kommentarer	12–22	3
Risker i samband med bidrag som inte är kopplade till kostnader	12	3
Instrumentets additionalitet	13–14	3
Klimatmål och hållbarhet	15–17	4
Finansiering av faciliteten	18–20	4
Prestationsindikatorer	21–22	5

Inledning

1. I december 2019 antog kommissionen ett meddelande om den europeiska gröna given (COM(2019) 640 final), vars mål är att omvandla EU till en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi där det 2050 inte längre förekommer några nettoutsläpp av växthusgaser, där den ekonomiska tillväxten har frikopplats från resursförbrukningen och där inga människor eller platser hamnar på efterkälken. I januari 2020 föreslog kommissionen att en investeringsplan skulle upprättas inom den gröna given där mekanismen för en rättvis omställning skulle ingå. Mekanismen är inriktad på de regioner och sektorer som påverkas mest av omställningen till en klimatneutral ekonomi och tillhandahåller en kombination av bidrag och återbetalningspliktiga former av finansiering, till exempel lån, för att hantera de sociala, ekonomiska och miljömässiga effekterna av omställningen. Mekanismen är uppbyggd kring territoriella planer för en rättvis omställning och har tre finansieringspelare (se figur 1).

Figur 1

Föreslagen struktur för mekanismen för en rättvis omställning



Källa: Revisionsrätten, baserat på Europeiska kommissionen.

2. Lånefaciliteten för den offentliga sektorn (nedan kallad *faciliteten*) utgör den tredje pelaren i mekanismen för en rättvis omställning. Den kommer att bestå av en bidragsdel till ett värde av 1,5 miljarder euro från EU:s budget och en lånedel på upp till 10 miljarder euro i egna medel från Europeiska investeringsbanken och eventuellt andra finansiella partner. Enligt kommissionen ([1]) förväntas faciliteten mobilisera mellan 25 och 30 miljarder euro i offentliga investeringar under perioden 2021–2027.

3. Faciliteten är en form av blandfinansieringsinstrument, vilket definieras som en samarbetsram som upprättas mellan kommissionen och, bland annat, institutioner för utvecklingsfinansiering eller andra offentliga finansinstitut, för att kombinera icke-återbetalningspliktiga (bidrag) och återbetalningspliktiga former av stöd (lån) ([2]).

4. Facilitetens specifika mål är att öka de offentliga investeringarna för att hantera utvecklingsbehov i EU:s regioner som identifierats i territoriella planer för en rättvis omställning och som följer av de utmaningar som uppkommer genom omställningen till en klimatneutral ekonomi. I förslaget till förordning föreslås att detta ska ske genom att man underlättar finansiering av projekt som inte genererar ett tillräckligt flöde av egna inkomster och som inte skulle finansieras utan inslaget av bidrag från EU:s budget. Bidragsdelen kan till exempel hjälpa ett offentligt organ att finansiera ett projekt som annars inte skulle genomföras (eller inte i samma utsträckning) eller bli försenat på grund av budgetbegränsningar.

([1]) Se sidan 22 i kommissionens meddelande om investeringsplanen för ett hållbart Europa (COM(2020) 21 final).
([2]) Artikel 2 i förordningen om finansiella regler för unionens allmänna budget, juli 2018.

5. Även om alla tre pelarna är inriktade på samma regioner och territorier som omfattas av territoriella planer för en rättvis omställning ska varje pelare i princip inriktas på projekt med olika finansieringsbehov. Fonden för en rättvis omställning (första pelaren) stöder offentliga projekt i första hand genom bidrag. InvestEU (andra pelaren) kan stödja offentliga och privata investeringar med tillräckliga inkomster för att de ska vara finansiellt bärkraftiga. Faciliteten (tredje pelaren) finansierar projekt inom offentlig sektor som genererar egna inkomstflöden men inte tillräckligt för att täcka investeringskostnaderna.

6. Den rättsliga grunden för kommissionens förslag innebär att revisionsrätten ska höras ([3]), och Europaparlamentet och rådet har begärt att revisionsrätten ska yttra sig. Genom detta yttrande uppfylls kravet på att revisionsrätten ska höras. Yttrandet är begränsat till förslaget om lånefaciliteten för den offentliga sektorn inom mekanismen för en rättvis omställning och kompletterar och upprepar vissa synpunkter i vårt yttrande 05/2020 över kommissionens förslag om inrättande av Fonden för en rättvis omställning (COM(2020) 22 final).

Allmänna kommentarer

7. Det kommer att krävas betydande investeringar i hela EU för att man ska klara omställningen till en klimatneutral ekonomi till 2050. EU-stödet som ska säkerställa att omställningen blir balanserad och rättvis ska inriktas på de mest utsatta regionerna och de områden där det ger störst effekt.

8. I skälen 1 och 5 i förslaget kopplas faciliteten till den gröna given för att hantera klimat- och miljöutmaningar och stödja EU:s omställning till en klimatneutral ekonomi. I förslaget till förordning görs dock ingen tydlig koppling till EU:s klimatambitioner.

9. Vi har noterat att kommissionen inte har gjort en förhandsutvärdering eller en konsekvensbedömning såsom krävs enligt artikel 209 i budgetförordningen, där det anges att blandfinansieringsinsatser ska baseras på förhandsutvärderingar eller konsekvensbedömningar som innehåller förklaringar om valet av typ av finansiell transaktion med hänsyn tagen till politiska mål och tillhörande finansiella risker och besparingar för budgeten. En sådan analys skulle dels förklara varför kommissionen har valt att använda blandat stöd inom tredje pelaren av mekanismen för en rättvis omställning, dels identifiera problem som ska hanteras, finansiering som behövs, mervärdet av EU:s deltagande och olika alternativs förväntade effekter.

10. Eftersom det inte har gjorts någon behovsbedömning eller förhandsutvärdering är det oklart i vilken utsträckning faciliteten faktiskt behövs och hur ändamålsenlig den kommer att bli. Under dessa omständigheter vore det lämpligt att kommissionen ytterligare analyserade och följde upp dessa okända faktorer i sin årliga rapportering om finansieringsinstrument i enlighet med artikel 250 i budgetförordningen.

11. Förslaget innebär att finansiering tillhandahålls regioner och territorier som redan har fått stöd för sina utvecklingsbehov när det gäller EU:s klimatmål, bland annat särskild EU-finansiering. Vi har inte funnit någon heltäckande analys av vad tidigare EU-finansiering har åstadkommit i dessa regioner eller av deras återstående behov. Vi anser att det är viktigt att planerna för en rättvis omställning innehåller en sådan analys.

Särskilda kommentarer

Risker i samband med bidrag som inte är kopplade till kostnader

12. För att minska stödmottagarnas finansiella börda i samband med återbetalningen av lån ska bidrag inom faciliteten ges i form av finansiering som inte är kopplad till specifika kostnader. Bidragsdelen kommer att utgöra upp till 15 % av lånet (upp till 20 % i mindre utvecklade regioner). I artikel 8 b i förslaget till förordning anges att projekten inte får ta emot stöd inom ramen för något annat EU-program. Detta begränsar risken för dubbel EU-finansiering. Vi anser dock att tekniskt stöd och rådgivning skulle kunna undantas från kravet i denna artikel för att möjliggöra synergier med andra EU-program som stöder utarbetande och genomförande av stödberättigande projekt.

Instrumentets additionalitet

13. Enligt artikel 8 d i förslaget får faciliteten endast stödja projekt som inte genererar ett tillräckligt flöde av egna inkomster som gör att de kan finansieras utan EU-stöd. Faciliteten kan följaktligen göra projekten överkomligare så att stödmottagarna kan genomföra dem tidigare och fullt ut. Vi anser att detta krav är nödvändigt för att undvika att man ersätter potentiellt stöd och potentiella investeringar från andra offentliga eller privata källor och att det således garanterar additionalitet i enlighet med artikel 209.2 b i budgetförordningen.

([3]) Artikel 322.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

14. Det är viktigt att kommissionen ordentligt kontrollerar och tillämpar detta villkor om generering av otillräckliga flöden av egna inkomster för att säkerställa att alla utvalda projekt uppfyller additionalitetskravet i enlighet med vad som anges ovan.

Klimatmål och hållbarhet

15. I skäl 14 i förslaget sägs att särskilda stödberättigande- och tilldelningskriterier bör definieras i arbetsprogram och i inbjudningar att lämna förslag. Kravet förtydligas dock inte närmare i artiklarna i förslaget till förordning. Att fastställa ett antal grundläggande eller allmänna krav på EU-nivå skulle enligt vår uppfattning bidra till att säkerställa facilitetens ändamålsenlighet i situationer där efterfrågan överstiger nationella bidragstilldelningar. Framför allt skulle till exempel följande krav kunna tas med:

— Projektet ska tillgodose behov som identifierats i territoriella planer för en rättvis omställning.

— Bidraget ska göra projektet överkomligt för stödmottagaren.

— Projektet ska bidra till EU:s klimatmål.

16. Vidare bör facilitetens villkor kopplas starkare till uppnåendet av EU:s klimatmål, till exempel genom att kriterier från EU:s klassificeringssystem ([4]) används i fall där kommissionen ska bedöma i vilken grad en investering är miljömässigt hållbar. Det skulle även vara en garanti för att faciliteten inte stöder verksamheter som leder till en nettoökning av växthusgasutsläpp.

17. Förslaget till förordning innehåller inte heller något krav på att projekten ska uppfylla principen om att ”inte vålla skada”, särskilt med avseende på klimatförändringar. Verksamhet som inte kommer i fråga för stöd från Fonden för en rättvis omställning ([5]), till exempel investeringar som rör produktion, bearbetning, distribution, lagring eller förbränning av fossila bränslen, bör också vara undantagen från faciliteten. Detta för att säkerställa att faciliteten inte stöder investeringar i annan, mindre förorenande infrastruktur för fossila bränslen, vilket inte skulle bidra till uppnåendet av målet om klimatneutralitet. Det skulle också förhindra att projekt som fått avslag enligt artikel 5 i förordningen om Fonden för en rättvis omställning lämnas in på nytt och finansieras inom faciliteten.

Finansiering av faciliteten

18. Kommissionen föreslår att större delen av bidragsdelen finansieras genom det förväntade överskottet från inbetalningarna till den budgetgaranti som inrättats genom Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) ([6]). I Efsi-förordningen anges att upp till 35 % (eller 9,1 miljarder euro) av budgetgarantin på 26 miljarder euro ska avsättas i en särskild garantifond för att undvika direkta krav på EU-budgeten. Kommissionen har uppskattat (baserat på uppgifter från EIB från den 31 december 2019) att de potentiella förlusterna i den totala portföljen kommer att bli lägre än detta avsatta belopp och att över 1 miljard euro inte kommer att förbrukas av garantifonden utan skulle kunna omfördelas till faciliteten.

19. Kommissionen gjorde denna beräkning utifrån ett antal antaganden före covid-19-krisen. Krisen kan dock direkt påverka ett betydande antal mottagare av EIB-lån med Efsi-garanti och följaktligen leda till högre garantianspråk de kommande åren.

20. I vårt tidigare yttrande över Efsi ([7]) konstaterade vi att sänkningen av avsättningsnivån från 50 % till 35 % genom ändring av Efsi-förordningen (Efsi 2.0) ökade risken för att det belopp som placeras i garantifonden inte kommer att räcka och att direkta krav på budgeten kan komma att bli nödvändiga. För att fortsätta att tillämpa en försiktig strategi och begränsa den samlade finansiella exponeringen mot Efsi-garantins betydande eventualförpliktelser anser vi att en uppdaterad analys är nödvändig för att säkerställa att 1 miljard euro kan avsättas till faciliteten.

([4]) Såsom fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 (EUT L 198, 22.6.2020, s. 13).
([5]) Artikel 5 i förslaget om inrättande av Fonden för en rättvis omställning (COM(2020) 22).
([6]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/1017 (EUT L 169, 1.7.2015, s. 1).
([7]) Yttrande nr 2/2016 *Efsi: ett tidigt förslag om förlängning och utvidgning* (EUT C 465, 13.12.2016, s. 1).

Prestationsindikatorer

21. Bilagan till förslaget till förordning innehåller ett begränsat antal nyckelindikatorer. Det handlar främst om outputindikatorer (t.ex. mängden undertecknade lån och antal projekt per sektor). Till skillnad från förslaget till förordning om Fonden för en rättvis omställning (som har liknande mål som faciliteten) innehåller förslaget inga separata resultatindikatorer och fastställer inte heller några outputindikatorer för de sociala och ekonomiska effekterna av omställningen till en klimatneutral ekonomi. Det innehåller inte heller något krav på att utgångsvärden och mål för sådana indikatorer ska fastställas. Dessutom finns inga indikatorer för de miljömässiga konsekvenserna av omställningen eller indikatorer som ger tydlig information om målet att stödja övergången från koldioxidintensiva sektorer. Sådana indikatorer skulle antingen kunna fastställas i bilagan till förslaget till förordning eller så skulle ett krav på att de ska fastställas kunna läggas till i artikel 14.3.

22. Av de föreslagna indikatorerna är endast nyckelprestationsindikator 4 (antal projekt som får stöd) uppdelad efter regioner och territorier som omfattas av den territoriella planen för en rättvis omställning. För att genomförandet av faciliteten ska kunna övervakas på lämpligt sätt vore det bra om de föreslagna indikatorerna, även bidrags- och lånebeloppen, var fördelade per region när så är relevant.

Detta yttrande antogs av revisionsrätten i Luxemburg den 24 september 2020.

För revisionsrätten
Klaus-Heiner LEHNE
Ordförande