

III

(Förberedande akter)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE nr 5/2020

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

över kommissionens förslag 2020/0006 (COD) av den 14 januari 2020 och den 28 maj 2020 till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Fonden för en rättvis omställning (COM(2020) 22 final och COM(2020) 460 final)

(2020/C 290/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
Inledning.....	1–4	2
Allmänna kommentarer.....	5–9	3
Särskilda kommentarer.....	10–25	3
Medel till FRO.....	10–11	3
Tidsram för användning av medlen.....	12–14	4
Stödets omfattning.....	15–19	4
Prestationsram.....	20–23	5
Fördelningsmetod.....	24–25	6

Inledning

1. I december 2019 offentliggjorde kommissionen den europeiska gröna given (COM(2019) 640 final) som ska underlätta omställningen av EU:s ekonomi och hantera de utmaningar som klimatförändringar och miljöförstörelse ställer oss inför. I januari 2020 föreslog kommissionen att en investeringsplan skulle upprättas inom den gröna given, där mekanismen för en rättvis omställning ingick.

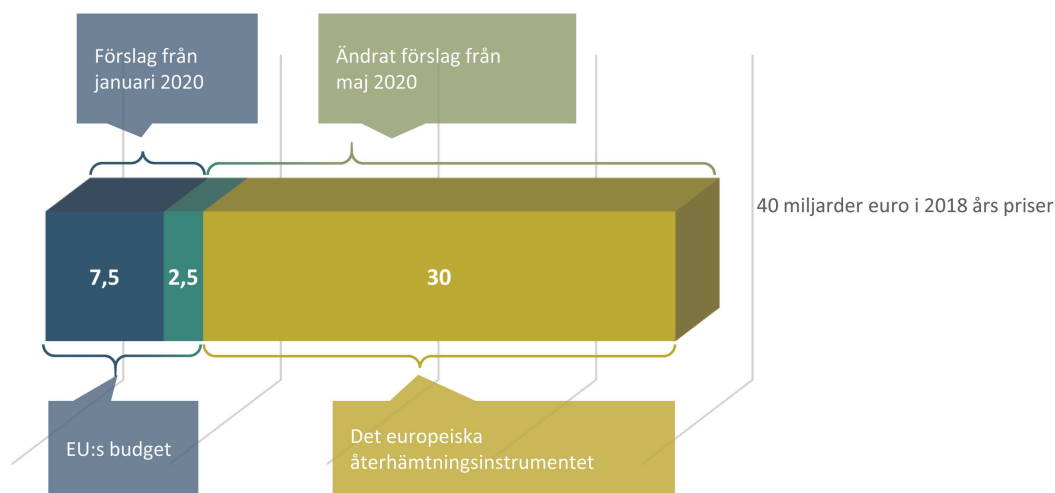
2. Mekanismen för en rättvis omställning ska inriktas på de regioner och sektorer som påverkas mest av omställningen till den gröna ekonomin. Stödet ska användas för att hantera de sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av omställningen. Mekanismen är uppbyggd kring territoriella planer för en rättvis omställning och har tre finansieringspelare.

Mekanismen för en rättvis omställning: finansieringspelare		
Fonden för en rättvis omställning (FRO) som genomförs med delad förvaltning	ett program för en rättvis omställning som ska mobilisera privata investeringar	en lånefacilitet för den offentliga sektorn från Europeiska investeringsbanken, med stöd av EU-budgeten

3. I förslaget från januari 2020 om inrättande av Fonden för en rättvis omställning (COM(2020) 22 final) planerades budgetanslag på 7,5 miljarder euro i 2018 års priser. FRO kompletterar de sammanhållningspolitiska fonder som föreslås för den fleråriga budgetramen 2021–2027 och som omfattas av förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser, däribland Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden+ (ESF+) och Sammanhållningsfonden. I maj 2020, efter utbrottet av covid-19, ändrade kommissionen sitt förslag till FRO (COM(2020) 460 final), och föreslog ytterligare utgifter på 32,5 miljarder euro i 2018 års priser (se figur 1).

Figur 1

FRO-medel – i miljarder euro, 2018 års priser



Källa: Revisionsrätten, baserat på förslaget till FRO och ändringen av det.

4. Den rättsliga grunden för kommissionens ändrade förslag innebär att revisionsrätten ska höras ⁽¹⁾, och rådet och Europaparlamentet har begärt ett yttrande från revisionsrätten. Kravet att revisionsrätten ska höras uppfylls genom detta yttrande. Yttrandet gäller enbart förslagen till FRO och kompletterar våra nedanstående yttranden:

— Yttrande 01/2018 över kommissionens förslag av den 2 maj 2018 till förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna,

⁽¹⁾ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 322.1 a.

- Yttrande 06/2018 över kommissionens förslag av den 29 maj 2018 till förordning om gemensamma bestämmelser, COM(2018) 375 final,
- Yttrande 02/2020 över kommissionens ändrade förslag av den 14 januari 2020 till förordning om gemensamma bestämmelser, COM(2020) 23 final,
- Yttrande 04/2020 över förslaget till förordning om React-EU och förslaget till ändrad förordning om gemensamma bestämmelser som styr ESI-fonderna.

Vi har för avsikt att offentliggöra ett yttrande över lånefaciliteten för den offentliga sektorn inom mekanismen för en rättvis omställning senare under 2020.

Allmänna kommentarer

5. Det kommer att krävas mycket stora investeringar i hela EU för att EU:s omställning till en klimatneutral ekonomi till 2050 ska uppnås. EU-stödet till omställningen bör inriktas på de mest utsatta regionerna och de områden där det ger störst effekt.

6. I skälen 6 och 10 i förslaget kopplas FRO till den gröna given för att hantera klimat- och miljöutmaningar och stödja EU:s omställning till en klimatneutral ekonomi till 2050. Artiklarna i förslaget saknar dock en tydlig koppling till EU:s klimatambitioner, till exempel när det gäller stödets specifika syfte, omfattning, programplaneringen av FRO-medlen eller de territoriella planerna för en rättvis omställning.

7. Inom EU:s utsläppshandelssystem (ETS) är industrianläggningar som anses löpa avsevärd risk för koldioxidläckage föremål för särskild behandling. Undantaget i artikel 10c i EU-ETS-direktivet ⁽²⁾ innebär att befintliga kraftverk i utvalda medlemsstater under en övergångsperiod får gratis utsläppsrättigheter för att stödja moderniseringen av sina elproduktionssektorer ⁽³⁾. Enligt artikel 10d i samma direktiv inrättas moderniseringsfonden som ska användas för att modernisera energisystem, förbättra energieffektiviteten och stödja en rättvis övergång i kolberoende regioner till 2030. Vissa åtgärder kan få stöd från både FRO och moderniseringsfonden.

8. Förslaget innebär därför att regioner som redan har fått särskilda medel för energimodernisering får ytterligare medel. Vi ser inte att det har gjorts någon grundläggande analys av vad den tidigare EU-finansieringen har åstadkommit i de här regionerna, eller av deras återstående behov. Det är viktigt att frågan om samordning mellan olika finansieringskällor och deras komplementaritet uppmärksammas i planerna för en rättvis omställning.

9. I förslaget är kopplingen mellan prestation och finansiering relativt svag, och det finns stor risk för att användningen av dessa medel inte kommer att bryta det stora beroendet av koldioxidintensiva verksamheter i vissa regioner. Risken förstärks av programmets begränsade tidsram: om den förväntade minskningen av antalet arbetstillfällen inom koldioxidintensiva sektorer inte uppnås inom tidsramen finns det risk för att omställningen måste få ytterligare anslag.

Allmänna kommentarer	— behov av en starkare koppling till EU:s klimat- och miljöambitioner — ingen analys av vad som uppnåtts med tidigare anslag till en rättvis omställning — svag koppling mellan prestation och finansiering — risk för att omställningen behöver finansieras igen
-----------------------------	--

Särskilda kommentarer

Medel till FRO

10. I det ändrade förslaget om inrättande av FRO höjs stödet från 7,5 miljarder euro till 40 miljarder euro (2018 års priser). Kommissionen motiverar det höjda EU-stödet med effekterna av covid-19-krisen och varierande nationell och regional kapacitet att hantera dem.

11. Kommissionen har inte gjort någon specifik konsekvensbedömning, eller samrått med berörda parter, som underlag för det ändrade beloppet ⁽⁴⁾. Kommissionen hade en kort tidsfrist för att upprätta det ändrade förslaget och bedöma de troliga kostnaderna för omställningen och effekterna av covid-19-krisen. En grundlig behovsanalys hade dock varit till hjälp för att fördela EU:s medel bättre och identifiera och kvantifiera de mål som ska uppnås.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/410 av den 14 mars 2018 om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar, och beslut (EU) 2015/1814 (EUT L 76, 19.3.2018, s. 3).

⁽³⁾ Se Europeiska miljöbyråns rapport nr 14/2018 Trends and projections in the EU ETS in 2018 — The EU Emissions Trading System in numbers, figur 2.12.

⁽⁴⁾ Se även Sammanfattning av Europeiska revisionsrättens synpunkter på kommissionens lagstiftningsförslag om nästa fleråriga budgetram av den 14 februari 2019, och vår kommande översikt 02/2020 Lagstiftandet i Europeiska unionen efter nästan 20 år med strategin "bättre lagstiftning", punkt 9.

Medel till FRO	— mer stöd för en rättvis omställning ställs till förfogande — viktigt att kvantifiera finansieringsbehovet och att identifiera och kvantifiera de mål som ska uppnås
-----------------------	--

Tidsram för användning av medlen

12. Utnyttjandet av FRO-medlen är beroende av att antagandet av den fleråriga budgetramen för 2021–2027, liksom av förslagen till förordning om gemensamma bestämmelser och FRO-förordningen, går smidigt. Om antagandet av förslagen försenas kommer den tillgängliga tiden för utnyttjande av FRO-medel att bli ännu kortare. Vidare kommer FRO:s programplanering att utgå från planerna för en rättvis omställning, som ska överensstämma med de nationella energi- och klimatplanerna. Kommissionen kan inte godkänna planerna för en rättvis omställning förrän den fleråriga budgetramen för 2021–2027 har antagits. Kommissionen beräknar därför att medlemsstaterna inte kan begära medel baserat på planerna förrän tidigast i mitten av 2021.

13. I förslaget till ändring av förordningen anges att det måste ha gjorts åtaganden för medel från det europeiska återhämtningsinstrumentet – 32,8 miljarder euro i löpande priser – senast 2024, och att medlen ska ha använts senast 2026.

14. Tidsfönstret när medlemsstaterna ska leverera de förväntade resultaten är därmed ganska snävt. Det ökar risken för att medlemsstaterna antingen inte kommer att använda medlen, eller att de använder dem utan att lyckas åstadkomma den nödvändiga omställningen.

Tidsram för användning av medlen	— om antagandet av den fleråriga budgetramen och förordningen om gemensamma bestämmelser försenas blir tiden ännu knappare — en utmaning för medlemsstaterna att använda anslagen ändamålsenligt inom den föreslagna tidsramen
---	---

Stödets omfattning

15. Enligt artikel 2 i förslaget ska FRO "göra det möjligt för regioner och människor att hantera de sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av omställningen till en klimatneutral ekonomi". Förslaget anger också att planerna för en rättvis omställning ska vara förenliga med medlemsstaternas nationella energi- och klimatplaner, vilket innebär att uppnåendet av FRO:s mål bestäms av de nationella planerna ⁽⁵⁾. Vilka åtgärder som vidtas avgörs därmed i hög grad av medlemsstaternas val i planerna för en rättvis omställning och kommissionens godkännande av dem. Vi anser att planerna för en rättvis omställning måste innehålla tydliga åtaganden om stöd till omställningsprojekt som väl överensstämmer med EU:s klimatmål.

16. De stödberättigande verksamheterna i FRO-förslaget är främst inriktade på de sociala och ekonomiska målen, och i mindre grad på de miljömässiga. I förslaget nämns investeringar i återställande och sanering av områden, markrestaurering och projekt för ändrad användning (artikel 4.2 f). I linje med principen att "förorenaren betalar" ⁽⁶⁾ ska kostnader för markrestaurering eller sanering normalt betalas av den som orsakat dem.

17. I enlighet med skäl 10 i förslaget bör endast hållbar verksamhet som aktivt bidrar till en klimatneutral och cirkulär ekonomi ingå i planerna för en rättvis omställning och berättiga till finansiering, i linje med de nationella energi- och klimatplanerna. För att garantera överensstämmelse med EU:s klimatmål vore det värdefullt om förordningen tydligt angav att verksamhet som leder till en nettoökning av växthusgasutsläpp inte får stöd.

18. Stödberättigande verksamheter ska följa principen om att "inte vålla skada" så att inga oönskade negativa konsekvenser uppkommer, i synnerhet i form av klimatförändringar. I artikel 5 d i förslaget anges specifikt att investeringar som rör produktion, bearbetning, distribution, lagring eller förbränning av fossila bränslen inte får omfattas av FRO-stöd. Alla investeringar i fossila bränslen (t.ex. i naturgas eller olja) riskerar att bli så kallade strandade tillgångar ⁽⁷⁾.

19. Enligt artikel 4.2 andra stycket tillåts finansiering av produktiva investeringar i andra företag än små och medelstora företag inom vissa områden, när investeringarna är "nödvändiga för genomförandet av den territoriella planen för en rättvis omställning". Om så är fallet ska planerna innehålla en fullständig förteckning över sådana företag och belägg för att det finns behov av sådant stöd (artikel 7.2 h). Vi anser att finansiering av andra företag än små och medelstora i praktiken bör vara ett undantag och kopplas till snabbare minskning av koldioxidutsläpp.

⁽⁵⁾ Yttrande 02/2020 över kommissionens ändrade förslag av den 14 januari 2020 till förordning om gemensamma bestämmelser, COM(2020) 23 final, punkt 7.

⁽⁶⁾ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, 30.4.2004, s. 56).

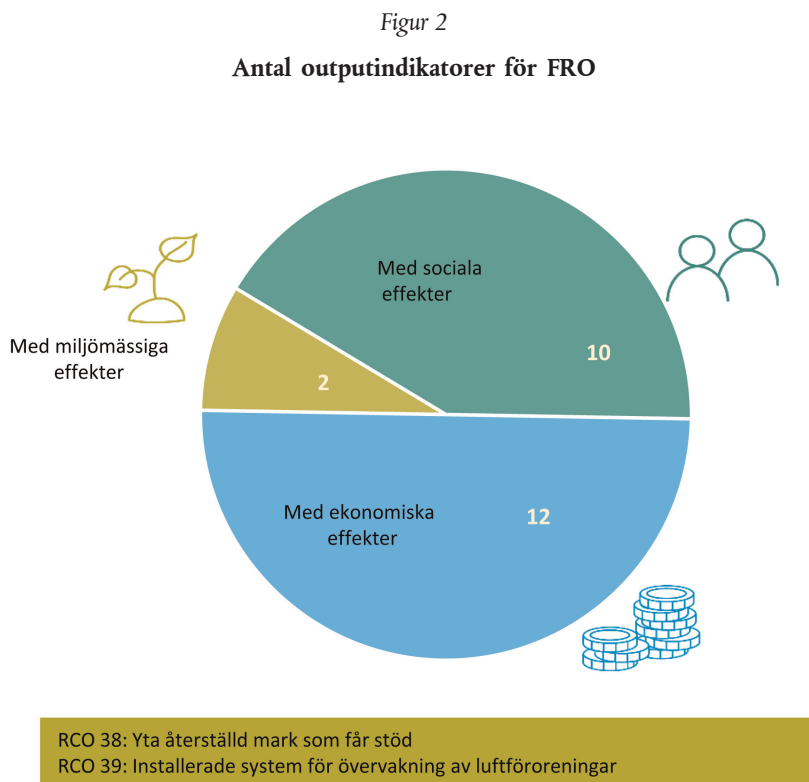
⁽⁷⁾ Se översikt 01/2017 EU:s åtgärder på området energi och klimatförändringar (Översiktlig analys), punkterna 211 och 212.

Stödets omfattning	— planerna för en rättvis omställning måste ha tydliga åtaganden när det gäller EU:s klimatmål — verksamhet som leder till en nettoökning av växthusgasutsläpp bör tydligt utestängas från stödet
---------------------------	--

Prestationsram

20. FRO-förordningen innehåller förslag på gemensamma output- och resultatindikatorer som i stor utsträckning har anpassats till de gemensamma indikatorer som föreslås för Eruf och ESF+. Det kommer att underlätta sammanställningen och analysen av resultatuppgifter ⁽⁸⁾.

21. Som framgår av figur 2 gäller outputindikatorerna främst de ekonomiska och sociala, snarare än de miljömässiga, effekterna av omställningen till en klimatneutral ekonomi. De gemensamma indikatorerna för FRO återspeglar inte tydligt att målet är en omställning som leder bort från koldioxidintensiva sektorer.



Källa: Revisionsrätten, baserat på bilaga III till förslaget om FRO-förordning.

22. I FRO-förordningen anges att finansiella korrigeringar får göras om minst 65 % av det fastställda målet för varje gemensam indikator inte har uppnåtts. Eftersom finansiella korrigeringar baserade på prestationsmål kan stärka skyldigheten att redovisa uppnådda resultat har vi tidigare bett kommissionen och lagstiftaren överväga att förtydliga metoden för bedömning av finansiella korrigeringar (t.ex. uppskatta hur väl underbyggda de fastställda målen är, bedöma bristande måluppfyllelse och tillämpa finansiella korrigeringar) ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Yttrande 06/2018 över kommissionens förslag till förordning om gemensamma bestämmelser av den 29 maj 2018, (COM(2018) 375 final, punkt 59 och yttrande 02/2020 över kommissionens ändrade förslag av den 14 januari 2020 till förordning om gemensamma bestämmelser, COM(2020) 23 final, punkt 9.

⁽⁹⁾ Yttrande 02/2020 över kommissionens ändrade förslag av den 14 januari 2020 till förordning om gemensamma bestämmelser, COM(2020) 23 final, punkterna 11 och 12.

23. Även om de finansiella korrigeringarna gör att vissa prestationsvillkor införs försvagas incitamentet av att stora prestationsunderskott kan förekomma utan att det leder till någon korrigering – och av det faktum att de gemensamma indikatorerna inte tydligt återspeglar målet om en omställning i riktning bort från koldioxidintensiva sektorer. Inom andra politikområden har vi tidigare noterat att resultaten kan hamna långt under målen utan att detta har någon större inverkan på EU:s finansiering ⁽¹⁰⁾. En resultatmodell som kopplar utbetalningen av medel till måluppfyllelse är att föredra. En sådan strategi skulle kunna kombineras med ett krav på att medlen ska återbetalas om de åtaganden som anges i de territoriella planerna för en rättvis omställning inte respekteras under en angiven tidsperiod.

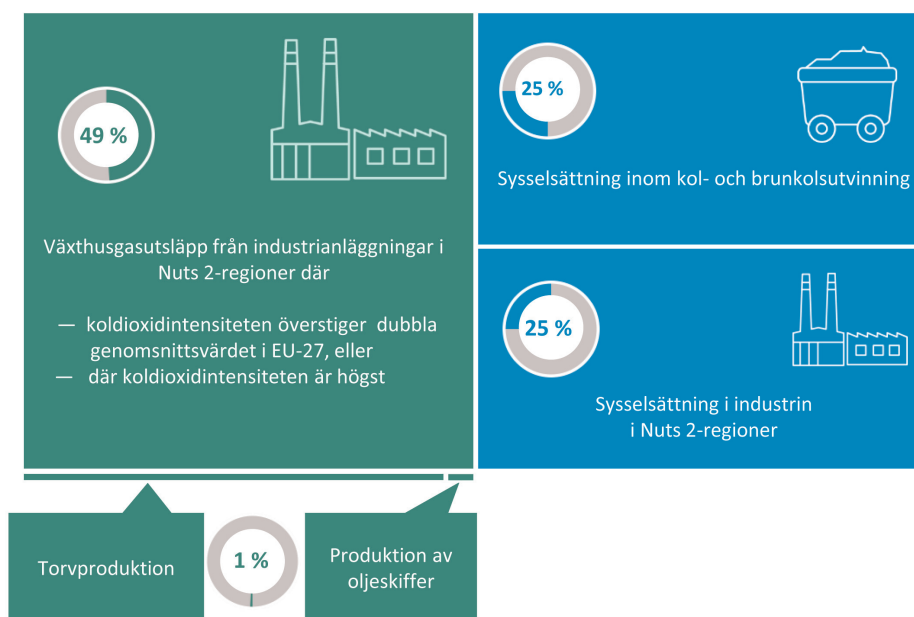
Prestationsram	— de gemensamma indikatorerna återspeglar inte tydligt att omställningen ska leda bort från koldioxidintensiva sektorer — finansiella korrigeringar kopplade till måluppfyllelse: kan stärka skyldigheten att redovisa uppnådda resultat, men en resultatmodell som kopplar utbetalningen av medel till måluppfyllelse är att föredra
-----------------------	--

Fördelningsmetod

24. I bilaga I till den ändrade FRO-förordningen anges en metod för hur FRO-medlen ska beviljas medlemsstaterna i form av finansieringsramar, med ett tak på 8 miljarder euro (i 2018 års priser) – se figur 3. Kommissionen meddelade oss att den hade problem med att få fram tillförlitliga uppgifter på regional och territoriell nivå och därför beslutade att basera fördelningen på Nuts 2-regioner. De territoriella planerna för en rättvis omställning gäller dock på en mer detaljerad nivå – Nuts 3-regioner.

Figur 3

Kriterier för fördelning av FRO-medel



Källa: Revisionsrätten, baserat på bilaga I till förslaget till FRO-förordning.

⁽¹⁰⁾ Yttrande 07/2018 över kommissionens förslag till förordningar om den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden efter 2020, punkt 8.

25. Fördelningsmetoden tar hänsyn till ett antal befintliga förutsättningar i medlemsstaterna, men prestationsvillkoret är svagt. Exempelvis skulle två medlemsstater med liknande omställningsbehov – som kvantifierats enligt den föreslagna fördelningsmetoden – i teorin kunna få medel på liknande nivå trots att en av dem skulle förbinda sig att stänga koldioxidintensiva anläggningar (och lyckas), medan den andra bara drar ner på den typen av verksamhet, även tillfälligt. Den föreslagna fördelningsmetoden är inriktad på de berörda regionerna, men den ger svaga incitament för de genomgripande och markanta strukturförändringar som krävs för att EU:s klimatmål ska uppnås.

Fördelningsmetod	— ingen koppling till nivån på medlemsstaternas klimatambitioner — svaga incitament för en markant strukturförändring
-------------------------	---

Detta yttrande antogs av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 20 juli 2020.

För revisionsrätten
Klaus-Heiner LEHNE
ordförande
