



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Opinia nr 8/2020

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 i art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE)

w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji (procedura legislacyjna 2020/0100 (COD))
(COM(2020) 453 final)

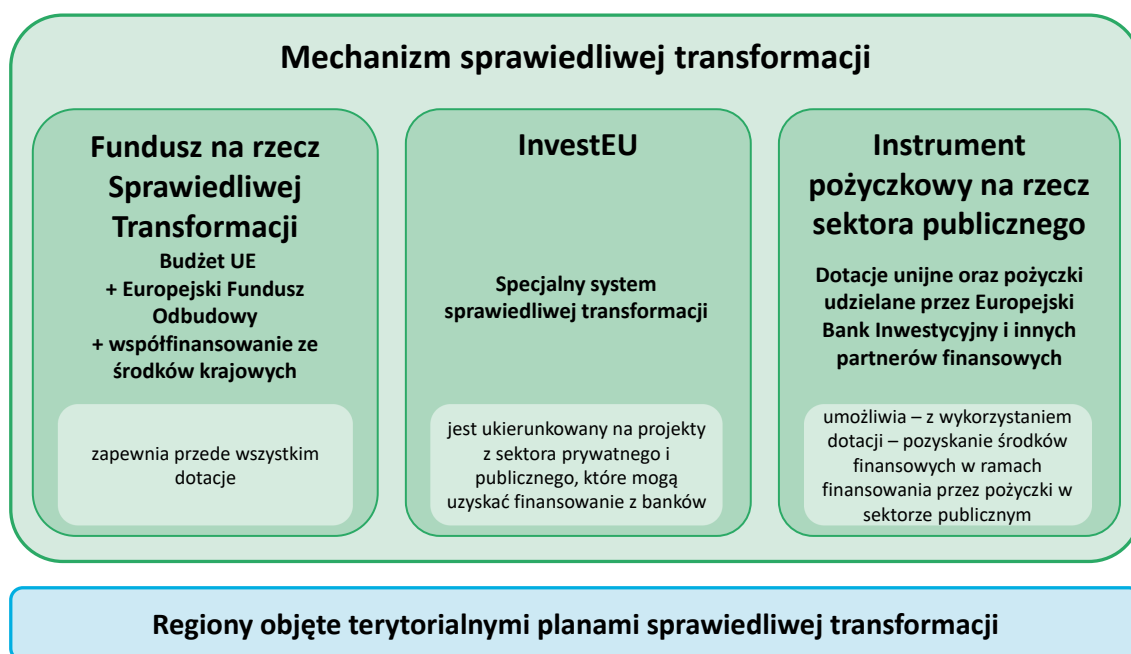
Spis treści

	Punkty
Wstęp	01-06
Uwagi ogólne	07-11
Uwagi szczegółowe	12-22
Ryzyko dotyczące dotacji niepowiązanej z kosztami	12
Dodatkowość instrumentu	13-14
Cel w dziedzinie klimatu i zrównoważony rozwój	15-17
Finansowanie instrumentu pożyczkowego	18-20
Wskaźniki efektywności	21-22

Wstęp

01 W grudniu 2019 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (COM(2019)640 final). Przedstawiono w nim zamiar przekształcenia UE w nowoczesną, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych, a żadna osoba ani żadne terytorium nie pozostanie w tyle. W styczniu 2020 r. Komisja zaproponowała stworzenie planu inwestycyjnego na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu. Propozycja ta obejmowała mechanizm sprawiedliwej transformacji, który ma być ukierunkowany na regiony i sektory w największym stopniu dotknięte procesem przechodzenia na gospodarkę neutralną dla klimatu oraz zapewniać kombinację dotacji i zwrotnych form finansowania, takich jak pożyczki, z myślą o łagodzeniu społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji gospodarczej. Głównym elementem mechanizmu mają być terytorialne plany sprawiedliwej transformacji, a w jego ramach przewidziano trzy filary finansowania (zob. *rys. 1*).

Rys. 1 – Proponowana struktura mechanizmu sprawiedliwej transformacji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji Europejskiej.

02 Instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego („instrument pożyczkowy”) stanowi trzeci filar mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Ma on składać się ze składnika dotacyjnego z budżetu UE o wartości 1,5 mld euro oraz ze składnika pożyczkowego do kwoty 10 mld euro pochodzącej z zasobów własnych Europejskiego

Banku Inwestycyjnego oraz ewentualnie od innych partnerów finansowych. Według Komisji¹ instrument pożyczkowy powinien doprowadzić do uruchomienia inwestycji publicznych w wysokości 25–30 mld euro w latach 2021–2027.

03 Instrument pożyczkowy ma postać „instrumentu łączonego”, który definiuje się jako ramy współpracy ustanowione między Komisją a – między innymi – instytucjami finansowania rozwoju lub innymi publicznymi instytucjami finansowymi, z myślą o połączeniu bezzwrotnych form wsparcia (dotacje) oraz zwrotnych form wsparcia (pożyczki)².

04 Celem szczegółowym instrumentu pożyczkowego jest zwiększenie inwestycji sektora publicznego, tak aby zaspokoić potrzeby rozwojowe regionów UE wskazane w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, wynikające z wyzwań związanych z przejściem na gospodarkę neutralną dla klimatu. W projekcie rozporządzenia zaproponowano osiągnięcie tego celu poprzez ułatwienie finansowania projektów, które nie generują wystarczającego strumienia dochodów własnych i nie zostałyby sfinansowane bez elementu wsparcia w postaci dotacji z budżetu UE. Dotacje pomogłyby przykładowo instytucji publicznej w sfinansowaniu projektu, który w przypadku niezyskania tej dotacji nie zostałby zrealizowany (lub zostałby zrealizowany w węższym zakresie) bądź jego realizacja byłaby opóźniona ze względu na ograniczenia budżetowe.

05 Wprowadzie wszystkie trzy filary ukierunkowano na wsparcie tych samych regionów i terytoriów objętych terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji, lecz zasadniczo każdy z filarów ma być ukierunkowany na projekty o innych potrzebach w zakresie finansowania. W ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (pierwszy filar) wsparcie byłoby przeznaczone na projekty z sektora publicznego, głównie z wykorzystaniem dotacji. Poprzez Program InvestEU (drugi filar) wsparcie kierowano by na rzecz publicznych i prywatnych inwestycji generujących dochody wystarczające do tego, aby uzyskać finansowanie z banku. Za pomocą instrumentu pożyczkowego (trzeci filar) finansowane byłyby projekty z sektora publicznego, które generują wprawdzie strumień dochodów własnych, ale nie jest on wystarczający do pokrycia kosztów inwestycyjnych.

¹ Zob. komunikat Komisji w sprawie planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy (COM(2020) 21 final), s. 25.

² Art. 2 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, lipiec 2018 r.

06 W podstawie prawnej wniosku Komisji przewidziano obowiązek konsultacji z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym³. W związku z tym Parlament Europejski i Rada zwróciły się do Trybunału o wydanie opinii. Wydanie niniejszej opinii dopełnia obowiązku konsultacji. Zakres opinii został ograniczony do wniosku Komisji dotyczącego instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Uzupełniono w niej ponadto i przywołano niektóre punkty z opinii Trybunału nr 5/2020 w sprawie wniosku Komisji dotyczącego ustanowienia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (COM(2020) 22 final).

³ Art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Uwagi ogólne

07 Aby umożliwić UE przejście na gospodarkę neutralną dla klimatu w terminie do 2050 r., konieczne będą znaczne inwestycje w całej Unii. Wsparcie unijne mające zapewnić sprawiedliwą i uczciwą transformację powinno trafić do regionów, które zostaną najbardziej dotknięte tym procesem i najdotkliwiej odczują jego skutki.

08 W motywach 1–5 wniosku powiązano wprowadzenie instrumentu pożyczkowego z Zielonym Ładem w odpowiedzi na wyzwania związane z klimatem i ochroną środowiska w celu wsparcia przejścia UE na gospodarkę neutralną dla klimatu, w projektowanym rozporządzeniu nie zapewniono jednak wyraźnego powiązania z ambicjami UE w dziedzinie klimatu.

09 Trybunał zaobserwował, że Komisja nie przeprowadziła oceny *ex ante* ani oceny skutków, zgodnie z wymogiem przewidzianym w art. 209 rozporządzenia finansowego, który stanowi, że operacje łączone mają opierać się na ocenach *ex ante* lub ocenach skutków obejmujących wyjaśnienia dotyczące wyboru rodzaju operacji finansowej, z uwzględnieniem zamierzonych celów polityki i powiązanego ryzyka finansowego oraz oszczędności dla budżetu. W takiej analizie wyjaśniono by przyczyny, dla których w ramach trzeciego filaru mechanizmu sprawiedliwej transformacji Komisja postanowiła zastosować wsparcie łączone, oraz wskazano by istniejące trudności, niezbędną kwotę finansowania, wartość dodaną zaangażowania UE i spodziewane skutki różnych wariantów.

10 Jako że nie sporządzono oceny potrzeb ani oceny *ex ante*, nie można określić ani zakresu faktycznego zapotrzebowania na instrument pożyczkowy, ani oczekiwanego poziomu jego skuteczności. W związku z powyższymi okolicznościami wskazane byłoby, aby Komisja bardziej szczegółowo przeanalizowała owe nieznane czynniki i przedstawiła informacje na ich temat w rocznym sprawozdaniu dotyczącym instrumentów finansowych przedkładanym na mocy art. 250 rozporządzenia finansowego.

11 We wniosku przewidziano finansowanie na rzecz regionów i terytoriów, które otrzymały już finansowanie ukierunkowane na potrzeby rozwojowe związane z unijnymi celami w dziedzinie klimatu, w tym specjalne finansowanie ze środków UE. Kontrolerzy Trybunału nie znaleźli kompleksowej analizy, z której wynikałoby, co osiągnięto dotychczas w tych regionach dzięki finansowaniu ze środków UE ani jakie są ich niezaspokojone potrzeby. W opinii Trybunału ważne jest, aby kwestię tę przeanalizowano w planach sprawiedliwej transformacji.

Uwagi szczegółowe

Ryzyko dotyczące dotacji niepowiązanej z kosztami

12 Aby zmniejszyć wynikające ze zwrotu pożyczek obciążenie finansowe nałożone na beneficjentów, dotacje udzielone w ramach instrumentu pożyczkowego będą miały formę finansowania niepowiązanego z kosztami konkretnych projektów. Kwota dotacji ma nie przekraczać 15% pożyczki (20% w przypadku regionów słabiej rozwiniętych). Artykuł 8 lit. b) projektowanego rozporządzenia stanowiłby, że na projekty nie przeznaczają się wsparcia w ramach żadnych innych programów UE. Przepis ten ma ograniczyć ryzyko podwójnego finansowania ze środków unijnych. W przekonaniu Trybunału z obowiązku ustanowionego w powyższym artykule można byłoby jednak wyłączyć zasoby przeznaczone na pomoc techniczną i wsparcie doradcze, tak aby umożliwić uzyskanie synergii z innymi programami unijnymi, w ramach których współfinansuje się przygotowywanie i realizację kwalifikowalnych projektów.

Dodatkowość instrumentu

13 Na mocy art. 8 lit. d) wniosku wsparcie w ramach instrumentu pożyczkowego ma być udzielane wyłącznie na rzecz projektów, które nie generują wystarczającego strumienia dochodów własnych pozwalającego na ich finansowanie bez wsparcia UE. W ten sposób instrument pożyczkowy może zwiększyć możliwości sfinansowania projektów, dzięki czemu będą one mogły zostać zrealizowane przez beneficjentów wcześniej lub w pełnym zakresie. Zdaniem Trybunału wymóg ten jest niezbędny, aby nie dopuścić do zastępowania ewentualnego wsparcia i inwestycji z innych źródeł publicznych lub prywatnych, a tym samym zagwarantować dodatkowość zgodnie z definicją zawartą w art. 209 ust.2 lit. b) rozporządzenia finansowego.

14 Ważne jest, aby Komisja właściwie weryfikowała i stosowała warunek dotyczący generowania niewystarczającego strumienia własnych dochodów w celu zapewnienia, by w przypadku wszystkich wybranych do wsparcia projektów spełniono wymóg dodatkowości zgodnie z powyższą definicją.

Cel w dziedzinie klimatu i zrównoważony rozwój

15 W motywie 14 wniosku stwierdza się, że w programach prac i zaproszeniach do składania wniosków należy określić szczególne warunki kwalifikowalności i kryteria

wyboru. Wymóg ten nie jest jednak szczegółowo wyjaśniony w żadnym artykule projektowanego rozporządzenia. Według Trybunału ustanowienie podstawowych lub ogólnych wymogów na szczeblu unijnym pomogłoby zapewnić skuteczność instrumentu pożyczkowego w sytuacji, gdy zapotrzebowanie na wsparcie przewyższy krajowe alokacje środków na dotacje. W szczególności można byłoby przewidzieć następujące wymogi:

- projekt powinien zaspokajać potrzeby określone w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji;
- dotacja powinna w istotnym zakresie przyczynić się do umożliwienia beneficjentowi realizacji projektu pod względem finansowym;
- projekt powinien przyczynić się do osiągnięcia celów UE w dziedzinie klimatu.

16 Ponadto warunki uzyskania wsparcia z instrumentu pożyczkowego należy ściślej powiązać z osiągnięciem celów UE w dziedzinie klimatu, na przykład wykorzystując kryteria ustanowione na potrzeby unijnej systematyki⁴ w przypadku, gdy Komisja ma za zadanie ocenić, w jakim stopniu dana inwestycja jest zrównoważona środowiskowo. Powyższe rozwiązanie pozwoliłoby również uniknąć wspierania ze środków instrumentu pożyczkowego działań prowadzących do wzrostu netto emisji gazów cieplarnianych.

17 W projektowanym rozporządzeniu nie przewidziano ponadto żadnego warunku gwarantującego przestrzeganie zasady „nie szkodzić” w ramach projektów, w szczególności w odniesieniu do zmiany klimatu. Ze wsparcia z instrumentu pożyczkowego należy wykluczyć także działania niekwalifikujące się do wsparcia w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji⁵, obejmujące konkretne inwestycje związane z produkcją, przetwarzaniem, dystrybucją, magazynowaniem i spalaniem paliw kopalnych. Rozwiązanie to miałoby na celu zagwarantowanie, aby w ramach instrumentu pożyczkowego nie udzielono wsparcia na rzecz inwestycji w inną infrastrukturę związaną z mniej zanieczyszczającymi paliwami kopalnymi, które nie przyczyniłyby się do realizacji celu polegającego na osiągnięciu neutralności klimatycznej. Zapobiegłoby ono również ponownemu przedkładaniu projektów odrzuconych na mocy art. 5 rozporządzenia w sprawie Funduszu na rzecz

⁴ Kryteria określone na mocy rozporządzenia 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje.

⁵ Art. 5 wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (COM(2020) 22).

Sprawiedliwej Transformacji i ich finansowaniu ze środków instrumentu pożyczkowego.

Finansowanie instrumentu pożyczkowego

18 Komisja proponuje, aby składnik dotacyjny został sfinansowany w przeważającej mierze z przewidywanej nadwyżki rezerw na gwarancję budżetową ustanowioną w ramach Europejskiego Funduszu na Rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)⁶. Rozporządzenie w sprawie EFIS stanowi, że do 35% (lub 9,1 mld euro) gwarancji budżetowych na kwotę 26 mld euro zasili specjalny fundusz gwarancyjny, tak aby zapobiec bezpośredniemu wykorzystywaniu środków z budżetu UE. Komisja oszacowała (na podstawie danych z EBI na dzień 31 grudnia 2019 r.), że ewentualne straty z ogólnego portfela będą niższe niż kwota, którą zasilono fundusz. Ponad 1 mld euro rezerw nie zostanie wykorzystany na potrzeby gwarancji UE, a zatem kwotę tę można byłoby przeznaczyć na instrument pożyczkowy.

19 Komisja dokonała powyższych obliczeń, bazując na szeregu założeń poczynionych przed wybuchem kryzysu związanego z pandemią COVID-19. Kryzys ten może jednak bezpośrednio wpłynąć na sytuację znacznej liczby beneficjentów pożyczek EBI zabezpieczonych gwarancjami z EFIS i w rezultacie w kolejnych latach kwota wypłacona z tytułu uruchomienia gwarancji może być wyższa.

20 W swojej poprzedniej opinii w sprawie EFIS⁷ Trybunał stwierdził, że obniżenie wskaźnika zasilenia rezerw z 50% do 35% w ramach zmiany rozporządzenia w sprawie EFIS (EFIS 2.0) zwiększyło ryzyko, że kwota wypłacona do funduszu będzie niewystarczająca i będzie niezbędne uruchomienie środków z budżetu. Trybunał jest zdania, że aby utrzymać ostrożne podejście w ograniczaniu całościowego ryzyka finansowego związanego ze znacznymi zobowiązaniami warunkowymi w ramach gwarancji EFIS, konieczne jest uaktualnienie analizy w celu upewnienia się, że można przeznaczyć na instrument pożyczkowy kwotę 1 mld euro.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 (Dz.U. L 169 z 1.7.2015, s. 1).

⁷ Opinia nr 2/2016 pt. „EFIS: wstępny wniosek do dalszego opracowania i rozwinięcia” w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2015/1017.

Wskaźniki efektywności

21 W załączniku do projektu rozporządzenia umieszczono wykaz ograniczonej liczby kluczowych wskaźników. Są to przede wszystkim wskaźniki produktu (np. wolumen podpisanych pożyczek, liczba projektów w podziale na sektory). W przeciwieństwie do projektu rozporządzenia w sprawie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (który ma cele zbieżne z celami instrumentu pożyczkowego) we wniosku w sprawie instrumentu pożyczkowego nie wyodrębniono wskaźników rezultatu i nie określono wskaźników produktu dotyczących społecznego i ekonomicznego wpływu transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu, ani też nie zawarto w nim wymogu wyznaczenia poziomu wyjściowego i docelowego dla takich wskaźników. Nie ustanowiono ponadto wskaźników dotyczących wpływu transformacji na środowisko ani wskaźników, które zapewniałyby przejrzyste informacje na temat celu przeznaczania wsparcia na rzecz odejścia od sektorów wysokoemisyjnych. Wskaźniki takie można byłoby określić w załączniku do projektu rozporządzenia bądź też można by dodać wymóg ich określenia w art. 14 ust. 3.

22 Spośród zaproponowanych wskaźników jedynie kluczowy wskaźnik efektywności nr 4 (liczba projektów otrzymujących wsparcie) ma być przedstawiany w podziale na regiony i obszary objęte planem sprawiedliwej transformacji. Do celów odpowiedniego monitorowania wdrażania instrumentu pożyczkowego wskazane byłoby – w stosownych przypadkach – rozbiecie na regiony wszystkich proponowanych wskaźników, w tym kwot dotacji i pożyczek.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu w dniu 24 września 2020 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego



Klaus-Heiner LEHNE
Prezes