



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Stanovisko č. 8/2020

(podľa článku 287 ods. 4 a článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ)

k návrhu Komisie (2020/0101 (COD)) týkajúcemu sa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o úverovom nástroji pre verejný sektor v rámci Mechanizmu spravodlivej transformácie
(COM(2020) 453 final)

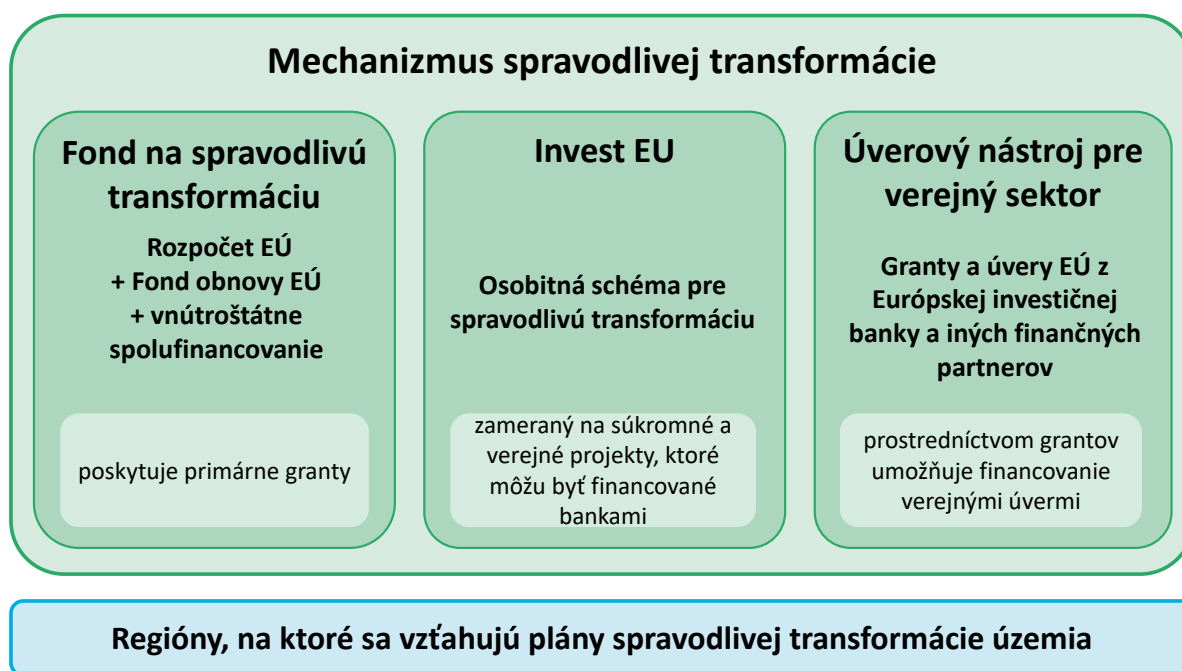
Obsah

	Body
Úvod	01–06
Všeobecné pripomienky	07–11
Konkrétne pripomienky	12–22
Riziko súvisiace s grantom, ktoré nie je spojené s nákladmi	12
Doplnkovosť nástroja	13–14
Cieľ v oblasti klímy a udržateľnosti	15–17
Financovanie nástroja	18–20
Ukazovatele výkonnosti	21–22

Úvod

01 V decembri 2019 prijala Komisia oznámenie Európsky ekologický dohovor (COM(2019) 640 final), ktorého cieľom je transformovať EÚ na moderné a konkurencieschopné hospodárstvo efektívne využívajúce zdroje, ktoré v roku 2050 nebude produkovať žiadne čisté emisie skleníkových plynov, v ktorom nie je hospodársky rast naviazaný na využívanie zdrojov a v ktorom sa na nikoho a ani na žiadny región nezabudne. V januári 2020 Komisia navrhla vytvoriť investičný plán európskeho ekologického dohovoru zahŕňajúci Mechanizmus spravodlivej transformácie. Tento mechanizmus je zameraný na regióny a odvetvia, ktoré sú najviac zasiahnuté prechodom na klimaticky neutrálne hospodárstvo, a poskytuje kombináciu grantov a splatných foriem financovania, ako sú úvery, na riešenie sociálnych, hospodárskych a environmentálnych účinkov transformácie. Mechanizmus sa sústreďuje na plány spravodlivej transformácie územia a pozostáva z troch pilierov financovania (pozri *ilustráciu 1*).

Ilustrácia 1 – Navrhovaná štruktúra Mechanizmu spravodlivej transformácie



Zdroj: EDA na základe Európskej komisie.

02 Úverový nástroj pre verejný sektor (ďalej len „nástroj“) je tretím pilierom Mechanizmu spravodlivej transformácie. Bude pozostávať z grantovej zložky v hodnote 1,5 mld. EUR z rozpočtu EÚ a z úverovej zložky vo výške až 10 mld. EUR vlastných zdrojov od Európskej investičnej banky a prípadne ďalších finančných partnerov. Komisia¹ očakáva, že z nástroja sa v období 2021 – 2027 zmobilizujú verejné investície vo výške 25 mld. EUR až 30 mld. EUR.

03 Tento nástroj má podobu mechanizmu kombinovaného financovania, ktorý je vymedzený ako rámec spolupráce zriadený medzi Komisiou, a okrem iného rozvojovými alebo inými verejnými finančnými inštitúciami s cieľom kombinovať nesplatné (granty) a splatné formy podpory (úvery)².

04 Špecifickým cieľom nástroja je zvýšiť investície verejného sektora, ktoré budú riešiť rozvojové potreby regiónov EÚ určených v plánoch spravodlivej transformácie územia vyplývajúcich z výziev transformácie na klimaticky neutrálne hospodárstvo. V návrhu nariadenia sa uvádza, že by sa tak malo stať uľahčením financovania projektov, ktoré nevytvárajú dostatočný tok vlastných príjmov a ktoré by neboli financované bez grantovej zložky z rozpočtu EÚ. Grantová zložka by napríklad pomohla verejnemu subjektu financovať projekt, ktorý by inak nebol zrealizovaný (alebo by nebol zrealizovaný v rovnakom rozsahu) alebo by sa pre rozpočtové obmedzenia oneskoril.

05 Hoci sú všetky tri piliere zamerané na rovnaké regióny a územia, na ktoré sa vzťahujú plány spravodlivej transformácie územia, každý z nich by sa mal v zásade zameriavať na projekty s rôznymi finančnými potrebami. Fond na spravodlivú transformáciu (prvý pilier) podporuje verejné projekty predovšetkým prostredníctvom grantov. InvestEU (druhý pilier) môže podporovať verejné a súkromné investície, ktoré vytvárajú dostatočné príjmy, aby ich boli ochotné financovať i banky. Z nástroja (tretí pilier) sa financujú projekty verejného sektora, ktoré vytvárajú vlastné toky príjmov, ktoré však nepostačujú na pokrytie investičných nákladov.

¹ Pozri stranu 22 oznámenia Komisie o investičnom pláne pre udržateľnú Európu (COM(2020) 21 final).

² Článok 2 nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, júl 2018.

06 V právnom základe návrhu Komisie sa požaduje konzultácia s Európskym dvorom audítorov (EDA)³ a Európsky parlament a Rada požiadali EDA o jeho stanovisko. Týmto stanoviskom sa spĺňa požiadavka konzultácie. Stanovisko sa obmedzuje na návrh úverového nástroja pre verejný sektor v rámci Mechanizmu spravodlivej transformácie a dopĺňa a opakuje niektoré body nášho stanoviska č. 5/2020 k návrhu Komisie, ktorým sa zriaďuje Fond na spravodlivú transformáciu (COM(2020) 22 final).

³ Článok 322 ods. 1 písm. a) Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Všeobecné pripomienky

07 Na dokončenie transformácie EÚ na klimaticky neutrálne hospodárstvo do roku 2050 budú v celej EÚ potrebné značné investície. Podpora EÚ určená na zaistenie toho, aby bola táto transformácia spravodlivá, by sa mala zamerať na regióny, ktoré sú najviac zasiahnuté a v ktorých bude mať najväčší vplyv.

08 V odôvodnení 1 a 5 návrhu sa nástroj uvádza do súvislosti s ekologickou dohodou ako odpoveď na problémy v oblasti klímy a životného prostredia s cieľom podporiť transformáciu EÚ na klimaticky neutrálne hospodárstvo. Návrh nariadenia však nevytvára jasnú väzbu na ambície EÚ v oblasti klímy.

09 Zistili sme, že Komisia nevykonala *ex ante* hodnotenie ani hodnotenie dosahu, ako sa vyžaduje v článku 209 nariadenia o rozpočtových pravidlách, v ktorom sa uvádza, že operácie kombinovaného financovania sa musia zakladať na *ex ante* hodnoteniach alebo hodnoteniach dosahu, ktoré obsahujú vysvetlenia týkajúce sa typu vybranej finančnej operácie s prihliadnutím na sledované politické ciele a súvisiace finančné riziká a úspory pre rozpočet. Takáto analýza by vysvetlila, prečo sa Komisia rozhodla použiť pre tretí pilier Mechanizmu spravodlivej transformácie kombinovanú podporu a určila by problémy, ktoré je potrebné riešiť, výšku potrebného financovania, pridanú hodnotu zapojenia EÚ a očakávané účinky rôznych možností.

10 Vzhľadom na to, že nebolo vypracované žiadne posúdenie potrieb ani *ex ante* hodnotenie, nie je jasné, do akej miery existuje skutočný dopyt po tomto nástroji a ako účinný tento nástroj bude. Za týchto okolností by bolo vhodné, aby Komisia tieto neznáme faktory ďalej analyzovala a monitorovala ich vo svojich výročných správach o finančných nástrojoch podľa článku 250 nariadenia o rozpočtových pravidlách.

11 Návrh poskytuje finančné prostriedky regiónom a územiám, ktoré už získali finančné prostriedky na rozvojové potreby súvisiace s cieľmi EÚ týkajúcimi sa klímy, vrátane vyčlenených finančných prostriedkov EÚ. Nenašli sme žiadnu komplexnú analýzu toho, čo sa prostredníctvom doterajšieho financovania EÚ v týchto regiónoch dosiahlo, ani analýzu ich zostávajúcich potrieb. Podľa nášho názoru je dôležité, aby sa táto otázka analyzovala v plánoch spravodlivej transformácie.

Konkrétne pripomienky

Riziko súvisiace s grantom, ktoré nie je spojené s nákladmi

12 V snahe znížiť finančnú záťaž prijímateľov vyplývajúcu zo splácania úverov budú mať granty v rámci nástroja podobu financovania, ktoré nebude spojené s konkrétnymi projektovými nákladmi. Grantová zložka bude predstavovať až 15 % výšky úveru (a až 20 % v menej rozvinutých regiónoch). V článku 8 bode b) návrhu nariadenia sa uvádza, že projekty nedostávajú podporu v rámci žiadnych iných programov EÚ. Tým sa obmedzuje riziko dvojitého financovania zo strany EÚ. Podľa nášho názoru a ako výnimka z tejto povinnosti by však mohli byť z oblasti pôsobnosti tohto článku vyňaté prostriedky na technickú pomoc a poradenstvo, čo by umožnilo synergie s inými programami EÚ, z ktorých sa podporuje príprava a realizácia oprávnených projektov.

Doplnkovosť nástroja

13 Podľa článku 8 písm. d) návrhu sa z tohto nástroja môžu podporovať len projekty, ktoré nevytvárajú dostatočný tok vlastných príjmov, ktoré by umožnili ich financovanie bez podpory EÚ. Nástroj by tak mohol zvýšiť cenovú dostupnosť projektov, čo by prijímateľom umožnilo zrealizovať ich skôr a v plnom rozsahu. Podľa nášho názoru je táto požiadavka nevyhnutná, aby sa zabránilo nahrádzaniu potenciálnej podpory a investícií z iných verejných alebo súkromných zdrojov a aby tak bola zabezpečená doplnkovosť v zmysle článku 209 ods. 2 písm. b) nariadenia o rozpočtových pravidlách.

14 Je dôležité, aby Komisia riadne overovala a uplatňovala túto podmienku generovať nedostatočný tok vlastných príjmov, aby tým zabezpečila, že všetky vybrané projekty spĺňajú vyššie uvedenú požiadavku.

Cieľ v oblasti klímy a udržateľnosti

15 V odôvodnení 14 návrhu sa uvádza, že v pracovných programoch a vo výzvach na predkladanie návrhov by mali byť stanovené konkrétne podmienky oprávnenosti a kritériá na vyhodnotenie ponúk. Táto požiadavka však nie je v článkoch návrhu nariadenia ďalej objasnená. Podľa nášho názoru by stanovenie viacerých základných alebo všeobecných požiadaviek na úrovni EÚ pomohlo zabezpečiť účinnosť nástroja v situáciách, keď dopyt prevyšuje vnútroštátne pridelené granty. Predovšetkým by mali byť zahrnuté požiadavky, ako napr.:

- projekt by mal riešiť potreby uvedené v plánoch spravodlivej transformácie územia,
- grant by mal relevantne prispievať k tomu, aby sa projekt stal pre prijímateľa cenovo dostupným,
- projekt by mal prispievať k cieľom EÚ v oblasti klímy.

16 Ďalej by mala byť vo väčšej miere posilnená väzba medzi podmienkami nástroja a dosahovaním cieľov EÚ v oblasti klímy, napríklad pomocou kritérií stanovených v taxonómii EÚ⁴ v prípadoch, keď Komisia musí posúdiť mieru environmentálnej udržateľnosti investície. Zabezpečilo by sa tým aj to, že z nástroja sa nebudú podporovať činnosti vedúce k čistému nárastu emisií skleníkových plynov.

17 Návrh nariadenia ďalej neobsahuje podmienku, aby sa v projektoch dodržiavala zásada „neškodiť“, najmä pokiaľ ide o zmenu klímy. Z nástroja by mali byť vylúčené aj činnosti, ktoré nie sú oprávnené na získanie podpory z Fondu na spravodlivú transformáciu⁵, medzi ktoré konkrétne patria investície súvisiace s výrobou, spracovaním, distribúciou, skladovaním a spaľovaním fosílnych palív. Tak bude zaručené, že z nástroja sa nebudú podporovať investície do inej menej znečisťujúcej infraštruktúry pre fosílnu palivá, čo by nevedlo k cieľu dosiahnuť klimatickú neutralitu. Zároveň by sa zabránilo tomu, aby projekty zamietnuté podľa článku 5 nariadenia o Fonde na spravodlivú transformáciu boli znovu predkladané a financované v rámci tohto nástroja.

⁴ Ako sa stanovuje v nariadení 2020/852 o vytvorení rámca na uľahčenie udržateľných investícií.

⁵ Článok 5 návrhu COM(2020) 22, ktorým sa zriaďuje Fond na spravodlivú transformáciu.

Financovanie nástroja

18 Komisia navrhuje financovať grantovú zložku predovšetkým z predpokladaného prebytku rezerv na rozpočtovú záruku stanovenú Európskym fondom pre strategické investície (EFSI)⁶. V nariadení o EFSI sa uvádza, že až 35 % (alebo 9,1 mld. EUR) rozpočtovej záruky vo výške 26 mld. EUR bude hradených z rezervy v osobitnom záručnom fonde, aby sa zabránilo vzniku priamych nárokov voči rozpočtu EÚ. Komisia odhadla (na základe údajov EIB k 31. decembru 2019), že potenciálne straty na celkovom portfóliu budú nižšie než uvedená suma rezervy, že sumu prevyšujúcu 1 mld. EUR záručný fond nevyčerpá a že tieto prostriedky by mohli byť prerozdelené do nástroja.

19 Komisia tento výpočet uskutočnila na základe viacerých predpokladov z obdobia pred krízou spôsobenou pandémiou COVID-19. Táto kríza však môže mať priamy vplyv na značný počet prijímateľov úverov EIB krytých zárukou EFSI a v budúcich rokoch teda môže dôjsť k zvýšeniu objemu výziev na čerpanie záruky.

20 V našom predchádzajúcom stanovisku k EFSI⁷ sme uviedli, že nižšia miera tvorby rezerv (35 % namiesto 50 %) zavedená zmenou nariadenia o EFSI (EFSI 2.0) zvyšuje riziko, že suma vložená do záručného fondu bude nedostatočná a že môže dôjsť k tomu, že bude nutné vzniesť priame nároky na rozpočet. Domnievame sa, že pre zachovanie obozretného prístupu pri obmedzovaní celkovej finančnej expozície voči značnému objemu podmienených záväzkov vyplývajúcich zo záruky EFSI je potrebná aktualizovaná analýza, aby sa zabezpečilo, že na nástroj bude možné prideliť 1 mld. EUR.

Ukazovatele výkonnosti

21 V prílohe k návrhu nariadenia je uvedený obmedzený počet kľúčových ukazovateľov. Ide predovšetkým o ukazovatele výstupov (napr. objem podpísaných úverov, počet projektov podľa odvetvia). Na rozdiel od návrhu nariadenia o Fonde na spravodlivú transformáciu (s podobnými cieľmi ako tento nástroj) sa v tomto návrhu neuvádzajú samostatné ukazovatele výsledkov a nedefinujú ukazovatele výstupov pre sociálny a hospodársky dosah transformácie na klimaticky neutrálne hospodárstvo. Návrh nezahŕňa ani povinnosť stanoviť pre takéto ukazovatele východiskovú hodnotu

⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/1017, Ú. v. EÚ L 169, 1.7.2015, s. 1.

⁷ Stanovisko č. 2/2016, EFSI: predčasný návrh na predĺženie a rozšírenie, týkajúce sa návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2015/1017.

a cieľ. Neexistujú ani žiadne ukazovatele týkajúce sa dosahu transformácie na životné prostredie ani ukazovatele, ktoré by poskytovali jasné informácie o celi podporovať presun z odvetví s vysokými emisiami uhlíka. Tieto ukazovatele by mohli byť vymedzené buď v prílohe k návrhu nariadenia, alebo by povinnosť stanoviť takéto ukazovatele mohla byť začlenená do článku 14 ods. 3.

22 Z navrhovaných ukazovateľov je len jeden kľúčový ukazovateľ výkonnosti 4 (počet projektov, ktoré dostávajú podporu) rozdelený podľa regiónov a územia dotknutých plánom spravodlivej transformácie územia. Aby bolo možné primerane monitorovať vykonávanie tohto nástroja, bolo by dobré, keby boli všetky navrhované ukazovatele, vrátane výšky grantov a úverov, rozdelené podľa regiónov, ak je to relevantné.

Toto stanovisko prijal Dvor audítorov v Luxemburgu dňa 24. septembra 2020.

Za Dvor audítorov



Klaus-Heiner LEHNE
predseda