

III

(Přípravné akty)

ÚČETNÍ DVŮR

STANOVISKO č. 5/2020

(podle čl. 288 odst. 4 a čl. 322 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování EU)

k návrhům Komise 2020/0006 (COD) ze dne 14. ledna 2020 a 28. května 2020, které se týkají nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci (COM(2020) 22 final a COM(2020) 460 final)

(2020/C 290/01)

OBSAH

	Body	Strana
Úvod	1-4	2
Obecné připomínky	5-9	3
Konkrétní připomínky	10-25	3
Zdroje Fondu pro spravedlivou transformaci	10-11	3
Časový rámec pro využití prostředků	12-14	4
Rozsah podpory	15-19	4
Výkonnostní rámec	20-23	5
Metoda přidělování prostředků	24-25	6

Úvod

1 V prosinci 2019 Komise zveřejnila Zelenou dohodu pro Evropu (COM(2019) 640 final), jejímž cílem je podporovat přechod na transformované hospodářství EU a reagovat na výzvy spojené se změnou klimatu a se zhoršováním stavu životního prostředí. V lednu 2020 Komise navrhla vytvořit investiční plán Zelené dohody pro Evropu, jehož součástí je mechanismus pro spravedlivou transformaci.

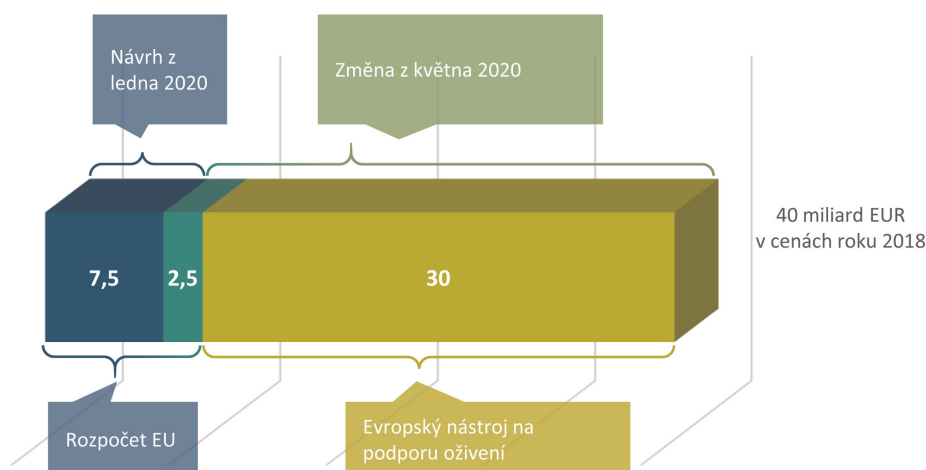
2 Mechanismus pro spravedlivou transformaci má nabídnout cílenou podporu pro regiony a odvětví, které jsou nejvíce dotčeny přechodem na zelenou ekonomiku. Tato podpora by byla dispozici pro řešení sociálních, hospodářských a environmentálních dopadů transformace. Mechanismus je založen na územních plánech spravedlivé transformace a má tři pilíře financování.

Mechanismus pro spravedlivou transformaci: pilíře financování		
Fond pro spravedlivou transformaci (FST) , prováděný formou sdíleného řízení	režim pro spravedlivou transformaci ke stimulaci soukromých investic	úvěrový nástroj pro veřejný sektor s Evropskou investiční bankou, zajištěný rozpočtem EU

3 Návrh nařízení, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci, z ledna 2020 (COM(2020) 22 final) počítá pro fond s rozpočtovými prostředky ve výši 7,5 miliardy EUR v cenách roku 2018. Fond pro spravedlivou transformaci doplní navrhované fondy v oblasti politiky soudržnosti ve víceletém finančním rámci (VFR) na období 2021–2027, na něž se vztahuje nařízení o společných ustanoveních, včetně Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Evropského sociálního fondu plus (ESF+) a Fondu soudržnosti (FS). V návaznosti na vypuknutí epidemie onemocnění covid-19 Komise v květnu 2020 návrh týkající se Fondu pro spravedlivou transformaci pozměnila (COM(2020) 460 final) a navrhla pro něj další výdaje ve výši 32,5 miliardy EUR v cenách roku 2018 (viz obrázek 1).

Obrázek 1

Zdroje FST – v mld. EUR, v cenách roku 2018



Zdroj: EÚD na základě návrhu FST a pozměněného znění.

4 Podle právního základu pozměněného návrhu Komise je nutné návrh konzultovat s Evropským účetním dvorem ⁽¹⁾ a Evropský parlament a Rada požádaly Účetní dvůr o jeho názor. Vydáním tohoto stanoviska plníme svou povinnost poskytnout v této věci konzultaci. Toto stanovisko se vztahuje pouze na návrhy týkající se Fondu pro spravedlivou transformaci a doplňuje naše níže uvedená stanoviska:

— Stanovisko č. 1/2018 k návrhu nařízení Komise ze dne 2. května 2018 o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech;

⁽¹⁾ Smlouva o fungování Evropské unie, čl. 322 odst. 1 písm. a).

- Stanovisko č. 6/2018 k návrhu Komise ze dne 29. května 2018 o nařízení o společných ustanoveních COM(2018) 375 final;
- Stanovisko č. 2/2020 k pozměněnému návrhu nařízení o společných ustanoveních ze dne 14. ledna 2020 předloženému Komisí, COM(2020) 23 final;
- Stanovisko č. 4/2020 k navrhovanému nařízení REACT-EU a k nařízení o společných ustanoveních, kterým se řídí fondy ESI.

Ve druhé polovině roku 2020 plánujeme vydat stanovisko k úvěrovému nástroji pro veřejný sektor v rámci mechanismu pro spravedlivou transformaci.

Obecné připomínky

5 Dopršit přechod EU na klimaticky neutrální ekonomiku do roku 2050 si v celé EU vyžádá značné investice. Podpora EU určená na tuto transformaci by se měla zaměřit na regiony, které jsou změnami dotčeny nejvíce a v nichž bude mít podpora největší dopad.

6 Body 6 a 10 odůvodnění návrhu uvádějí Fond pro spravedlivou transformaci do souvislosti se Zelenou dohodou pro Evropu, neboť je reakcí na klimatické a environmentální výzvy a jeho smyslem je podpořit přechod EU ke klimaticky neutrální ekonomice do roku 2050. V člancích návrhu však chybí jasná vazba na ambice EU v oblasti klimatu, například ve vymezení specifického cíle, rozsahu podpory, plánování zdrojů fondu nebo územních plánů spravedlivé transformace.

7 V rámci systému EU pro obchodování s emisemi (ETS) se uplatňuje zvláštní postup pro průmyslová zařízení, která jsou považována za vysoce ohrožená únikem uhlíku. Výjimka podle článku 10c směrnice o EU ETS⁽²⁾ umožňuje udělovat stávajícím elektrárnám ve vybraných členských státech bezplatné povolenky na přechodné období, aby se tak v těchto státech podpořila modernizace odvětví výroby elektřiny⁽³⁾. Článkem 10d téže směrnice se zřizuje modernizační fond, jehož účelem je přispět k modernizaci energetických systémů, zlepšování energetické účinnosti a podpoře spravedlivé transformace v regionech závislých na uhlíku do roku 2030. Některé činnosti mohou být financovány z Fondu pro spravedlivou transformaci i z modernizačního fondu.

8 Návrh nařízení o Fondu pro spravedlivou transformaci tak poskytuje další finanční prostředky regionům, které již financování na modernizaci energetiky obdržely. Nenašli jsme žádnou komplexní analýzu, čeho bylo pomocí předchozích finančních prostředků EU v těchto regionech dosaženo, ani analýzu jejich zbývajících potřeb. Je důležité, aby se plány spravedlivé transformace zabývaly otázkou koordinace a doplňkovosti různých zdrojů financování.

9 V návrhu je poměrně slabá vazba mezi výkonností a financováním a existuje značné riziko, že ani využití těchto prostředků neukončí značnou závislost některých regionů na činnostech produkujících vysoké emise uhlíku. K tomuto riziku přispívá i omezený časový rámec programu: nepodaří-li se v daném období dosáhnout očekávaného snížení zaměstnanosti v odvětvích s vysokými emisemi uhlíku, může se stát, že na financování transformace se budou muset vynaložit další finanční prostředky.

Obecné připomínky	<ul style="list-style-type: none"> — potřeba silnější vazby na vytyčené cíle EU v oblasti klimatu a životního prostředí — chybí analýza výsledků dosažených pomocí předchozího financování spravedlivé transformace — slabá vazba mezi výkonností a financováním — riziko, že transformaci bude potřeba dofinancovávat
--------------------------	--

Konkrétní připomínky

Zdroje Fondu pro spravedlivou transformaci

10 Pozměněný návrh na zřízení Fondu pro spravedlivou transformaci v podstatě zvyšuje podporu z 7,5 miliardy EUR na 40 miliard EUR (v cenách roku 2018). Komise toto zvýšení podpory EU odůvodňuje dopady krize způsobené onemocněním covid-19 a rozdíly ve schopnosti jednotlivých zemí a regionů její následky zvládnout.

11 Komise při stanovení uvedené částky nevycházela z konkrétního posouzení dopadu, ani nevedla konzultace se zúčastněnými stranami⁽⁴⁾. Lhůta, kterou měla na vypracování pozměněného návrhu a posouzení pravděpodobných nákladů na transformaci a dopadů krize způsobené onemocněním covid-19, byla velmi krátká. Důkladná analýza potřeb by však umožnila lépe alokovat finanční zdroje EU a pomohla určit a vyčíslit cíle, kterých má být dosaženo.

⁽²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií, a rozhodnutí (EU) 2015/1814 (Úř. věst. L 76, 19.3.2018, s. 3).

⁽³⁾ Viz zpráva Evropské agentury pro životní prostředí č. 14/2018: Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers, graf 2.12.

⁽⁴⁾ Viz také přehled připomínek EÚD k legislativním návrhům Komise týkajícím se příštího víceletého finančního rámce ze dne 14. února 2019 a náš přezkum č. 2/2020 Tvorba právních předpisů v EU po téměř dvaceti letech zlepšování právní úpravy, bod 9.

Zdroje Fondu pro spravedlivou transformaci	<ul style="list-style-type: none"> — poskytnutí větší podpory na spravedlivou transformaci — je důležité vyčíslit potřeby v oblasti financování a určit a vyčíslit cíle, jichž má být dosaženo
---	--

Časový rámec pro využití prostředků

12 Uplatnění zdrojů Fondu pro spravedlivou transformaci závisí na bezproblémovém přijetí víceletého finančního rámce na období 2021–2027 a návrhů nařízení o společných ustanoveních, včetně nařízení o Fondu pro spravedlivou transformaci. Jakákoliv zpoždění s přijetím návrhů povedou k dalšímu zkrácení doby, po kterou je možné tyto prostředky čerpat. Plánování fondu navíc bude vycházet z plánů spravedlivé transformace, které by měly být v souladu s vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu. Komise může plány spravedlivé transformace schválit až po přijetí víceletého finančního rámce na období 2021–2027, takže odhaduje, že z těchto plánů se bude moci při podpoře žádostí členských států o financování vycházet nejdříve až od poloviny roku 2021.

13 V pozměněném návrhu nařízení se stanoví, že zdroje z evropského nástroje na podporu oživení – jde o 32,8 miliardy EUR v běžných cenách – by měly být přiděleny na závazky do roku 2024 a využity do roku 2026.

14 Členské státy mají tedy relativně krátkou dobu na to, aby dosáhly očekávaných výsledků. Stoupá tak riziko, že tyto zdroje buď nevyužijí, nebo je využijí, aniž by dosáhly požadované transformace.

Časový rámec pro využití prostředků	<ul style="list-style-type: none"> — zpoždění při přijímání návrhů víceletého finančního rámce a nařízení o společných ustanoveních ještě více zkrátí dobu, která je k dispozici — pro členské státy je obtížné prostředky účinně využít v rámci dané časové lhůty
--	--

Rozsah podpory

15 Podle článku 2 návrhu by měl Fond pro spravedlivou transformaci umožňovat „regionům a lidem řešit sociální, hospodářské a environmentální dopady transformace na klimaticky neutrální ekonomiku“. V návrhu se požaduje, aby plány spravedlivé transformace byly v souladu s vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu: dosažení cílů fondu je tedy na nich závislé⁽⁵⁾. Návazná opatření by výrazně závisela na tom, jaký postup členské státy zvolí ve svých plánech spravedlivé transformace, a na schválení těchto plánů ze strany Komise. Považujeme za zcela zásadní, aby plány spravedlivé transformace obsahovaly jasný závazek podpořit transformační projekty, které jsou v patřičném souladu s klimatickými cíli EU.

16 Činnostmi způsobilými pro podporu z navrhovaného Fondu pro spravedlivou transformaci jsou primárně činnosti zaměřené na sociální a ekonomické cíle a v menší míře na environmentální cíle: návrh počítá s investicemi do obnovy a dekontaminace lokalit, rekultivace půdy a projektů pro nové využití (čl. 4 odst. 2 písm. f). V souladu se zásadou „znečišťovatel platí“⁽⁶⁾ by náklady, jako je rekultivace nebo dekontaminace půdy, měl obvykle nést původce.

17 Podle bodu 10 odůvodnění by činnostmi způsobilými pro financování a zahrnutými do plánů spravedlivé transformace měly být pouze udržitelné činnosti, jejichž cílem je aktivně přispívat k transformaci na klimaticky neutrální a oběhové hospodářství. Pro zaručení souladu s cíli EU v oblasti klimatu by bylo užitečné, kdyby nařízení výslovně vyloučilo činnosti, které vedou k čistému zvýšení emisí skleníkových plynů, z oblasti působnosti podpory.

18 Způsobilé činnosti by se měly řídit zásadou „neškodit“, aby nedocházelo k neúmyslným negativním důsledkům, zejména pokud jde o klimatickou změnu. Čl. 5 písm. d) návrhu výslovně vylučuje z působnosti podpory z Fondu pro spravedlivou transformaci investice související s výrobou, zpracováním, distribucí, skladováním nebo spalováním fosilních paliv. Jakékoliv investice do fosilních paliv (například zemního plynu či ropy) představují riziko, že se v budoucnu stanou nevyužitelnými aktivy⁽⁷⁾.

19 Ustanovení čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce umožňuje financovat produktivní investice do jiných než malých a středních podniků v určitých oblastech, pokud jsou „nezbytné k provedení územního plánu spravedlivé transformace“. V takovém případě by plány měly obsahovat vyčerpávající seznam těchto podniků a zdůvodňovat nezbytnost podpory (čl. 7 odst. 2 písm. h). Domníváme se, že v praxi by financování pro jiné než malé a střední podniky mělo být výjimkou a mělo by být podmíněno urychlením snižování emisí CO₂.

⁽⁵⁾ Stanovisko č. 2/2020 k pozměněnému návrhu nařízení o společných ustanoveních ze dne 14. ledna 2020 předloženému Komisí, COM(2020) 23 final, bod 7.

⁽⁶⁾ Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. L 143, 30.4.2004, s. 56).

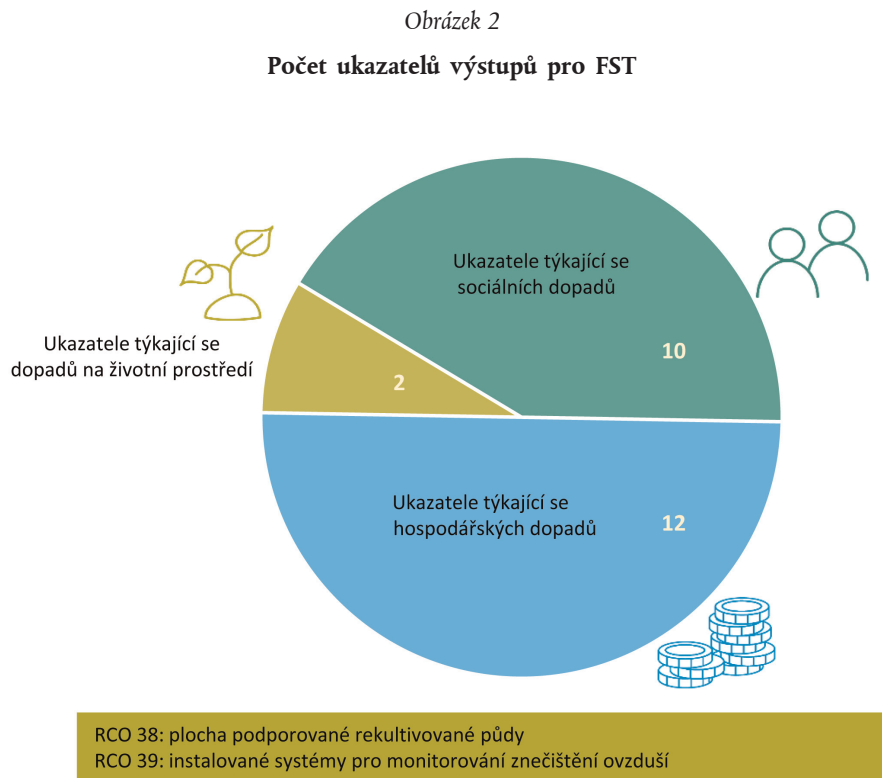
⁽⁷⁾ Viz přezkum č. 1/2017: Situační zpráva o opatřeních EU v oblasti energetiky a změny klimatu, body 211 a 212.

Rozsah podpory	<ul style="list-style-type: none"> — plány spravedlivé transformace musí obsahovat jasné závazky plnit cíle EU v oblasti klimatu — činnosti vedoucí k čistému zvýšení emisí skleníkových plynů by měly být z oblasti působnosti výslovně vyloučeny
-----------------------	--

Výkonnostní rámec

20 Nařízení o Fondu pro spravedlivou transformaci navrhuje společné ukazatele výstupů a výsledků, které jsou do značné míry v souladu se společnými ukazateli navrhovanými pro EFRR a ESF +. To napomůže při agregaci a analýze údajů o výkonnosti ⁽⁸⁾.

21 Jak vyplývá z obrázku 2, ukazatele výsledků se týkají především hospodářských a sociálních dopadů přechodu ke klimaticky neutrální ekonomice, nikoliv dopadů na životní prostředí. Společné ukazatele pro Fond pro spravedlivou transformaci zřetelně neodrážejí cíl spočívající v odklonu od odvětví s vysokými emisemi uhlíku.



Zdroj: EÚD, na základě přílohy III navrhovaného nařízení o FST.

22 Návrh nařízení o Fondu pro spravedlivou transformaci umožňuje finanční opravy v případě, že není splněno alespoň 65 % cílů stanovených pro společné ukazatele. Jelikož mají finanční opravy založené na výkonnostních cílech potenciál posílit odpovědnost za dosahování výsledků, vyzvali jsme v minulosti Komisi a tvůrce právních předpisů k případnému vyjasnění metodiky pro posuzování finančních oprav (např. posouzení vhodnosti stanovených cílů, posuzování jejich neplnění a uplatňování finančních oprav) ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Stanovisko č. 6/2018 k návrhu Komise ze dne 29. května 2018 o nařízení o společných ustanoveních, COM(2018) 375 final, bod 59 a stanovisko č. 2/2020 k pozměněnému návrhu nařízení o společných ustanoveních ze dne 14. ledna 2020 předloženému Komisi, COM(2020) 23 final, bod 9.

⁽⁹⁾ Stanovisko č. 2/2020 k pozměněnému návrhu nařízení o společných ustanoveních ze dne 14. ledna 2020 předloženému Komisi, COM(2020) 23 final, body 11 a 12.

23 I když by tyto finanční opravy zavedly jistý prvek podmíněnosti v oblasti výkonnosti, jejich motivační efekt snižuje skutečnost, že značná míra neplnění by k žádné opravě nevedla, a také to, že společné ukazatele jasně nezachycují cíl spočívající v odklonu od odvětví s vysokými emisemi uhlíku. Již dříve jsme konstatovali u jiných oblastí politiky, že ani výrazný rozdíl mezi stanoveným a skutečně dosaženým cílem nemá na financování EU přílišný dopad⁽¹⁰⁾. Vhodnější by bylo použít prováděcí model, který podmiňuje výplatu prostředků dosažením cílů. Takový přístup by mohl být spojen s požadavkem uhradit financování, nebudou-li závazky stanovené v plánech územní transformace dodržovány po určitou konkrétní dobu.

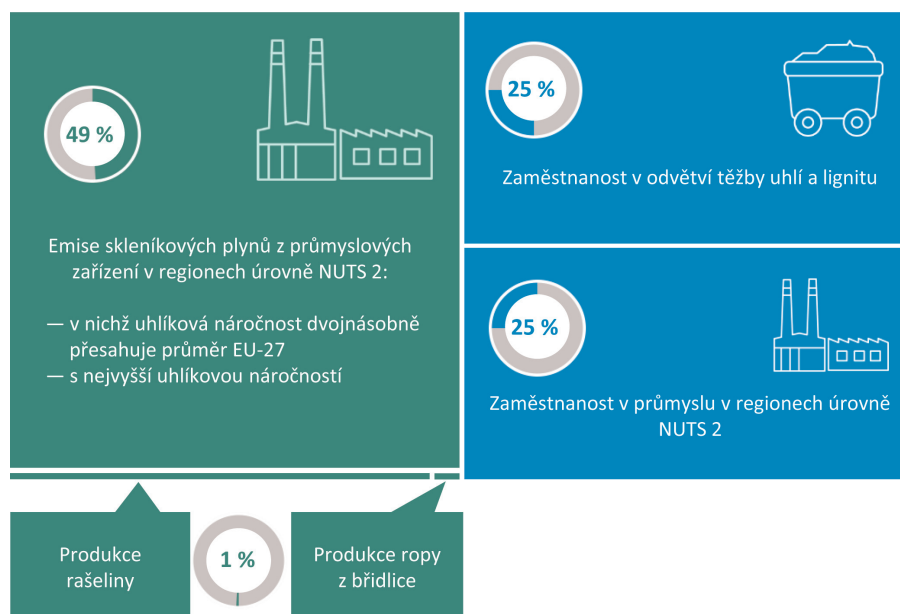
Výkonnostní rámec	<ul style="list-style-type: none"> — společné ukazatele zřetelně neodrážejí cíl spočívající v odklonu od odvětví s vysokými emisemi uhlíku — vazba finančních oprav na splnění cílů: je zde potenciál zvýšit odpovědnost za dosahování výsledků, ale vhodnější by bylo využít prováděcí model, který podmiňuje vyplácení prostředků dosažením cílů
--------------------------	--

Metoda přidělování prostředků

24 Příloha I pozměněného návrhu nařízení o Fondu pro spravedlivou transformaci navrhuje metodu přidělování zdrojů fondu formou finančního krytí pro členské státy omezeného částkou 8 miliard EUR (v cenách roku 2018) – viz obrázek 3. Komise nám sdělila, že bylo obtížné určit spolehlivé údaje na úrovni regionů a příslušných území, a proto se rozhodla při rozdělování přídelů vycházet z regionů úrovně NUTS 2, zatímco územní plány spravedlivé transformace jsou založeny na nižších úrovních, a to regionech úrovně NUTS 3.

Obrázek 3

Kritéria pro přidělování zdrojů FST



Zdroj: EÚD, na základě přílohy I navrhovaného nařízení o FST.

⁽¹⁰⁾ Stanovisko č. 7/2018 k návrhům Komise na nařízení týkající se společné zemědělské politiky v období po roce 2020, bod 8.

25 Metoda přidělování prostředků zohledňuje soubor již existujících podmínek pro členské státy, ale výkonnostní podmíněnost je slabá. Dva členské státy s podobnými transformačními potřebami (jak je vyčíslila navrhovaná alokační metoda) by tak hypoteticky obdržely podobnou výši financování, ačkoli jeden z nich by se mohl zavázat, že ukončí provoz uhlíkově náročných zařízení a skutečně tak učinit, zatímco jiný by je mohl pouze omezit, třeba i dočasně. Navrhovaná metoda přidělování se sice zaměřuje na nejvíce dotčené regiony, ale příliš nemotivuje k hluboké, výrazné a strukturální přeměně, která je nutná k dosažení klimatických cílů EU.

Metoda přidělování prostředků	<ul style="list-style-type: none">— chybí vazba na klimatické ambice členských států— slabá motivace k výrazné strukturální přeměně
--------------------------------------	--

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 20. července 2020.

Za Účetní dvůr
Klaus-Heiner LEHNE
předseda
