

III

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 8/2020

*(u skladu s člankom 288. stavkom 4. i člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a)***o Komisijinu prijedlogu 2020/0100 (COD) Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o instrumentu za kreditiranje u javnom sektoru u okviru mehanizma za pravednu tranziciju (COM(2020) 453 final)***(2020/C 373/01)*

SADRŽAJ

	Odlomak	Stranica
Uvod	1. – 6.	2
Opće primjedbe	7. – 11.	3
Posebne primjedbe	12. – 22.	3
Rizik u vezi s bespovratnim sredstvima koja nisu povezana s troškovima	12.	3
Dodatnost Instrumenta	13. – 14.	3
Klimatski cilj i održivost	15. – 17.	4
Financiranje Instrumenta	18. – 20.	4
Pokazatelji uspješnosti	21. – 22.	5

Uvod

1. Komisija je u prosincu 2019. donijela Komunikaciju o europskom zelenom planu (COM(2019) 640 final), čiji je cilj preobraziti Uniju u moderno, resursno učinkovito i konkurentno gospodarstvo u kojem do 2050. neće biti neto emisija stakleničkih plinova, u kojem gospodarski rast neće biti povezan s upotrebom resursa i u kojem nijedan pojedinac i nijedno područje neće biti zapostavljeni. U siječnju 2020. Komisija je predložila izradu Plana ulaganja za europski zeleni plan, koji bi uključivao mehanizam za pravednu tranziciju. Mehanizam je namijenjen regijama i sektorima na koje će tranzicija prema klimatski neutralnom gospodarstvu utjecati u najvećoj mjeri te se njime pruža kombinacija bespovratnih zajmova i povratnih oblika financiranja kao što su zajmovi, kako bi se ublažili učinci tranzicije na društvo, gospodarstvo i okoliš. Njegov središnji element čine teritorijalni planovi za pravednu tranziciju i on se sastoji od triju stupova financiranja (vidjeti sliku 1.).

Slika 1.

Predložena struktura mehanizma za pravednu tranziciju



Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

2. Instrument za kreditiranje u javnom sektoru (u daljnjem tekstu: Instrument) treći je stup mehanizma za pravednu tranziciju. Sastojat će se od komponente bespovratnih sredstava u iznosu od 1,5 milijardi EUR iz proračuna EU-a i komponente zajma u iznosu do 10 milijardi EUR vlastitih sredstava Europske investicijske banke, a moguće i drugih financijskih partnera. Prema podatcima Komisije ⁽¹⁾ očekuje se da će se u razdoblju 2021. – 2027. Instrumentom mobilizirati između 25 i 30 milijardi EUR javnih ulaganja.

3. Instrument je oblik mehanizma mješovitog financiranja, koji se definira kao okvir za suradnju uspostavljen između Komisije i, među ostalim, razvojnih ili drugih javnih financijskih institucija s ciljem kombiniranja bespovratnih oblika potpore (bespovratna sredstva) i povratnih oblika potpore (zajmovi) ⁽²⁾.

4. Poseban je cilj Instrumenta povećati ulaganja u javnom sektoru kako bi se zadovoljile razvojne potrebe regija EU-a koje su utvrđene u teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju, kao odgovor na izazove koje sa sobom nosi tranzicija prema klimatski neutralnom gospodarstvu. Nacrtom uredbe predlaže se da se to ostvari olakšavanjem financiranja projekata kojima se ne ostvaruje dostatan priljev vlastitih prihoda i koji se ne bi financirali bez elementa bespovratnih sredstava iz proračuna Unije. Na primjer, element bespovratnih sredstava pomogao bi javnom tijelu da financira projekt koji se inače ne bi proveo (ili barem ne u toj mjeri) ili koji bi kasnio zbog proračunskih ograničenja.

⁽¹⁾ Vidjeti stranicu 22. Komunikacije Komisije o Planu ulaganja za održivu Europu (COM(2020) 21 final).

⁽²⁾ Članak 2. stavak 1. Financijske uredbe koja se primjenjuje na opći proračun Unije, srpanj 2018.

5. Iako su sva tri stupa usmjerena na iste regije i područja na koje se primjenjuju teritorijalni planovi za pravednu tranziciju, svaki bi od njih u načelu trebao biti usmjeren na projekte s različitim financijskim potrebama. Fondom za pravednu tranziciju (prvi stup) podupiru se javni projekti, i to u prvom redu bespovratnim sredstvima. Fondom InvestEU (drugi stup) mogu se podupirati javna i privatna ulaganja kojima se ostvaruje dovoljno prihoda da bi bila profitabilna. Instrumentom za kreditiranje u javnom sektoru (treći stup) financiraju se projekti u javnom sektoru kojima se stvara vlastiti priljev prihoda, ali koji nisu dovoljni za pokrivanje troškova ulaganja.

6. Pravnom osnovom Komisijina izmijenjenog prijedloga propisana je obveza savjetovanja s Europskim revizorskim sudom (Sud) ⁽³⁾ te su stoga Europski parlament i Vijeće zatražili mišljenje Suda. Ovim se mišljenjem ispunjava taj zahtjev koji se odnosi na savjetovanje. Mišljenje se odnosi isključivo na prijedlog o uspostavi instrumenta za kreditiranje u javnom sektoru u okviru mehanizma za pravednu tranziciju te se njime nadopunjuju i ponovno iznose neke točke mišljenja Suda br. 5/2020 o Komisijinu prijedlogu o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju (COM(2020) 22 final).

Opće primjedbe

7. Kako bi se ostvarila tranzicija na klimatski neutralno gospodarstvo do 2050., bit će potrebna znatna ulaganja u cijelom EU-u. Potpora koju EU pruža kako bi zajamčio poštenu i pravednu tranziciju trebala bi biti usmjerena na regije na koje će tranzicija utjecati u najvećoj mjeri i u kojima će se tom potporom ostvariti najveći učinak.

8. U uvodnim izjavama 1. i 5. prijedloga Instrument se povezuje sa zelenim planom, i to kao odgovor na izazove u području klime i okoliša u svrhu potpore tranziciji EU-a na klimatski neutralno gospodarstvo do 2050. Međutim, nactom uredbe ne uspostavlja se jasna poveznica s klimatskim ambicijama EU-a.

9. Sud je utvrdio da Komisija nije provela *ex ante* evaluaciju ili procjenu učinka u skladu s člankom 209. Financijske uredbe, u kojem se navodi da se operacije mješovitog financiranja moraju temeljiti na *ex ante* evaluacijama ili procjenama učinka koje sadržavaju objašnjenja o odabiru vrste financijske operacije uzimajući u obzir ciljeve politike kojima se teži i s njima povezane financijske rizike i uštede za proračun. Takvom bi se analizom pojasnilo zašto je Komisija odlučila upotrijebiti potporu u obliku mješovitog financiranja u okviru trećeg stupa mehanizma za pravednu tranziciju te bi se utvrdila pitanja kojima je potrebno posvetiti pozornost, kao i iznos potrebnih sredstava, dodana vrijednost intervencija EU-a i očekivani učinci različitih opcija.

10. Budući da nije obavljena procjena potreba ni *ex ante* evaluacija, nije jasno u kojoj mjeri postoji stvarna potražnja za Instrumentom i koliko će on biti djelotvoran. U tim bi okolnostima bilo prikladno da Komisija dodatno analizira i daljnje prati te nepoznate čimbenike u svojim godišnjim izvješćima o financijskim instrumentima koje izrađuje u skladu s člankom 250. Financijske uredbe.

11. Prijedlogom se osiguravaju financijska sredstva za regije i područja koji su već primili financijska sredstva za razvojne potrebe povezane s klimatskim ciljevima EU-a, uključujući namjensko financiranje EU-a. Sud nije utvrdio da je obavljena sveobuhvatna analiza onoga što je postignuto prethodnim financijskim sredstvima EU-a u tim regijama, kao ni njihovih preostalih potreba. Sud smatra da je važno da se to pitanje analizira u planovima za pravednu tranziciju.

Posebne primjedbe

Rizik u vezi s bespovratnim sredstvima koja nisu povezana s troškovima

12. Kako bi se smanjilo financijsko opterećenje korisnika koje proizlazi iz otplate zajmova, bespovratna sredstva u okviru Instrumenta bit će u obliku financijskih sredstava koja nisu povezana s posebnim troškovima projekata. Komponenta bespovratnih sredstava činit će do 15 % zajma (odnosno do 20 % u manje razvijenim regijama). U članku 8. točki (b) nacrtu uredbe navodi se da projekti ne smiju primati potporu u okviru nijednog drugog programa EU-a. Time se ograničava rizik od dvostrukog financiranja sredstvima EU-a. Međutim, prema mišljenju Suda, tehnička pomoć i savjetodavni resursi mogli bi biti oslobođeni obveze iz navedenog članka kako bi se omogućila sinergija s drugim programima EU-a kojima se pruža potpora pripremi i provedbi prihvatljivih projekata.

Dodatnost Instrumenta

13. U skladu s člankom 8. prijedloga, u okviru Instrumenta potpora se može pružiti samo onim projektima koji ne ostvaruju dovoljan priljev vlastitih sredstava da se financiraju bez potpore EU-a. Instrumentom bi se stoga mogla povećati cjenovna prihvatljivost projekata, čime bi se korisnicima omogućilo da ih ranije i u potpunosti provedu. Sud je mišljenja da je taj zahtjev nužan kako bi se spriječilo nadomještanje potencijalne potpore i ulaganja iz drugih javnih i privatnih izvora te time zajamčila dodatnost kako je propisano člankom 209. stavkom 2. točkom (b) Financijske uredbe.

⁽³⁾ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 322. stavak 1. točka (a).

14. Važno je da Komisija na odgovarajući način provjeri i primijeni taj uvjet neostvarivanja dostatnog priljeva vlastitih sredstava kako bi se zajamčilo da svi odabrani projekti ispunjavaju zahtjev dodatnosti kako je definirano u prethodnom dijelu teksta.

Klimatski cilj i održivost

15. U uvodnoj izjavi 14. prijedloga navodi se da bi se posebni uvjeti prihvatljivosti i kriteriji za dodjelu trebali utvrditi u programu rada i pozivima na podnošenje prijedloga. Međutim, taj zahtjev nije dodatno pojašnjen u člancima nacrtne uredbe. Prema mišljenju Suda postavljanje niza osnovnih ili općih zahtjeva na razini EU-a pomoglo bi zajamčiti njegovu djelotvornost u slučajevima u kojima potražnja nadilazi količinu bespovratnih sredstava raspoloživih na razini države članice. Konkretno, mogli bi se uvesti sljedeći dodatni zahtjevi:

- projekt bi trebao biti usmjeren na rješavanje potreba utvrđenih u teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju;
- bespovratna sredstva trebala bi doprinijeti cjenovnoj prihvatljivosti projekata za korisnike; i
- projekt bi trebao doprinositi ostvarenju klimatskih ciljeva EU-a.

16. Nadalje, uvjeti za primjenu Instrumenta trebali bi biti jače povezani s ostvarivanjem klimatskih ciljeva EU-a, na primjer primjenom kriterija utvrđenih taksonomijom EU-a ⁽⁴⁾ u slučajevima u kojima Komisija mora procijeniti u kojoj je mjeri neko ulaganje okolišno održivo. Time bi se zajamčilo i da se u okviru Instrumenta izbjegavaju potporne aktivnosti koje dovode do neto povećanja emisija stakleničkih plinova.

17. Nadalje, nacrt uredbe ne sadržava nikakav uvjet koji bi se odnosio na to da projekti trebaju biti u skladu s načelom „nenanošenja štete”, posebice u pogledu klimatskih promjena. Aktivnosti koje nisu prihvatljive za financiranje u okviru Fonda za pravednu tranziciju ⁽⁵⁾, koje uključuju ulaganja povezana s proizvodnjom, preradom, distribucijom, skladištenjem i izgaranjem fosilnih goriva, također se ne bi smjele financirati u okviru Instrumenta. Time se jamči da se iz Instrumenta ne pruža potpora ulaganjima u druge infrastrukture s fosilnim gorivima koje manje onečišćuju jer se time ne bi doprinijelo postizanju cilja klimatske neutralnosti. Time bi se i spriječila ponovna prijava projekata koji su odbijeni u skladu s člankom 5. Uredbe o Fondu za pravednu tranziciju, kao i njihovo financiranje u okviru Instrumenta.

Financiranje Instrumenta

18. Komisija predlaže financiranje komponente bespovratnih sredstava uglavnom iz predvidivog viška rezervacija namijenjenog proračunskom jamstvu koji je uspostavljen u okviru Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) ⁽⁶⁾. Uredbom o EFSU-u propisano je da će se do 35 % (9,1 milijarda EUR) proračunskog jamstva u iznosu od 26 milijardi EUR rezervirati za namjenski jamstveni fond kako bi se spriječilo izravno terećenje proračuna EU-a. Komisija je (prema podatcima EIB-a od 31. prosinca 2019.) procijenila da će mogući gubici za ukupni portfelj biti niži od tog rezerviranog iznosa te da se više od 1 milijarde EUR neće iskoristiti u okviru jamstvenog fonda, pa bi se taj iznos mogao prerasporediti u Instrument.

19. Komisija je taj izračun utemeljila na nizu pretpostavki prije krize uzrokovane bolešću COVID-19. Međutim, ta kriza može izravno utjecati na znatan broj korisnika zajmova EIB-a koji se pokrivaju jamstvom EFSU-a i stoga može dovesti do povećanog aktiviranja jamstava u narednim godinama.

20. Sud je u prethodnom mišljenju o EFSU-u ⁽⁷⁾ naveo da se izmjenom Uredbe o EFSU-u (EFSU 2.0) stopa rezervacija smanjila s 50 % na 35 %, čime se povećao rizik od toga da će iznos dodijeljen jamstvenom fondu biti nedovoljan i da će možda biti potrebno izravno terećenje proračuna. U svrhu zadržavanja razboritog pristupa ograničavanju ukupne financijske izloženosti velikom iznosu nepodmirenih obveza u okviru jamstva EFSU-a, Sud smatra da je potrebna ažurirana analiza kako bi se utvrdilo može li se 1 milijarda EUR prerasporediti u Instrument.

⁽⁴⁾ Kako je utvrđeno Uredbom (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 198, 22.6.2020., str. 13.).

⁽⁵⁾ Članak 5. Prijedloga o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju (COM(2020) 22).

⁽⁶⁾ Uredba (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 169, 1.7.2015., str. 1.).

⁽⁷⁾ Mišljenje br. 2/2016: „EFSU: rani prijedlog za proširenje i povećanje” (SL C 465, 13.12.2016., str. 1.).

Pokazatelji uspješnosti

21. U prilogu nacrtu uredbe naveden je ograničen broj ključnih pokazatelja. Riječ je uglavnom o pokazateljima ostvarenja (npr. iznos ugovorenih zajmova, broj projekata po sektoru). Za razliku od nacrtu uredbe o fondu za pravednu tranziciju (koji ima slične ciljeve kao i Instrument), u prijedlogu se ne navode zasebni pokazatelji rezultata i ne definiraju pokazatelji ostvarenja za učinak tranzicije prema klimatski neutralnom gospodarstvu na društvo i gospodarstvo. Isto tako, prijedlogom nije predviđena obveza utvrđivanja polaznih i ciljnih vrijednosti za takve pokazatelje. Nisu navedeni ni pokazatelji povezani s okolišnim učinkom tranzicije, kao ni pokazatelji kojima bi se pružile jasne informacije o cilju podupiranja odmak od sektora s visokim emisijama ugljika. Takvi bi se pokazatelji mogli definirati ili u prilogu nacrtu uredbe ili bi se obveza njihova definiranja mogla propisati člankom 14. stavkom 3.

22. Kad je riječ o predloženim pokazateljima, samo je pokazatelj uspješnosti br. 4. (broj projekata koji primaju potporu) podijeljen po regijama i područjima obuhvaćenim teritorijalnim planom za pravednu tranziciju. Kako bi se na odgovarajući način pratila provedba Instrumenta, bilo bi dobro da se svi predloženi pokazatelji, uključujući iznose bespovratnih sredstava i zajmova, u relevantnim slučajevima dijele po regijama.

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourg 24. rujna 2020.

Za Revizorski sud
Klaus-Heiner LEHNE
Predsjednik
