

III

(Parengiamieji aktai)

AUDITO RŪMAI

NUOMONĖ Nr. 5/2020

(pagal SESV 288 straipsnio 4 dalį ir 322 straipsnio 1 dalies a punktą)

dėl 2020 m. sausio 14 d. ir 2020 m. gegužės 28 d. Komisijos pasiūlymų 2020/0006 (COD) dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo įsteigiamas Teisingos pertvarkos fondas (COM(2020) 22 final ir COM(2020) 460 final)

(2020/C 290/01)

TURINYS

	Dalis	Puslapis
Įvadas.....	1–4	2
Bendrosios pastabos.....	5–9	3
Konkrečios pastabos.....	10–25	3
TPF skirti ištekliai.....	10–11	3
Lėšų panaudojimo terminai.....	12–14	4
Paramos apimtis.....	15–19	4
Veiksmingumo pagrindas.....	20–23	5
Asignavimų skyrimo metodas.....	24–25	6

Išvadas

1. 2019 m. gruodžio mėn. Komisija paskelbė Europos žaliąjį kursą (COM(2019) 640 *final*), kuriuo siekiama remti perėjimą prie pertvarkytos ES ekonomikos ir spręsti dėl klimato kaitos ir aplinkos būklės blogėjimo kylančias problemas. 2020 m. sausio mėn. Komisija pasiūlė sukurti Europos žaliojo kurso investicijų planą, į kurį įtrauktas Teisingos pertvarkos mechanizmas.

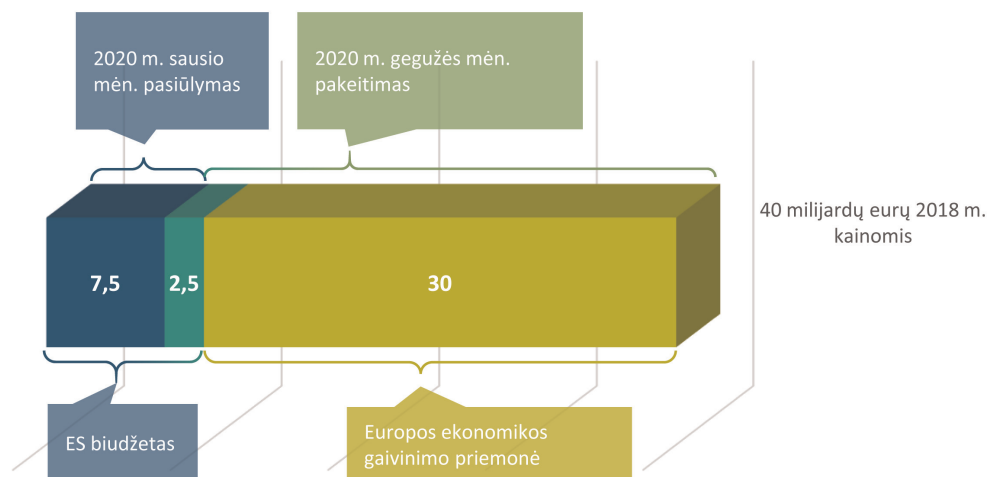
2. Teisingos pertvarkos mechanizmas būtų skirtas regionams ir sektoriams, kuriuos labiausiai paveiktų perėjimas prie žaliosios ekonomikos. Šia parama būtų galima pasinaudoti sprendžiant dėl perėjimo iškilusius socialinio, ekonominio poveikio ir poveikio aplinkai klausimus. Mechanizmas grindžiamas teritoriniais teisingos pertvarkos planais ir turi tris finansavimo ramsčius.

Teisingos pertvarkos mechanizmas: finansavimo ramsčiai		
Teisingos pertvarkos fondas (TPF) , įgyvendinamas taikant pasidalijamąjį valdymą	teisingos pertvarkos sistema , skirta privačioms investicijoms pritraukti	paskolų viešajam sektoriui priemonė , įgyvendinama kartu su Europos investicijų banku ir remiama ES biudžeto lėšomis

3. 2020 m. sausio mėn. pasiūlyme dėl reglamento, kuriuo įsteigiamas Teisingos pertvarkos fondas (COM(2020) 22 *final*), planuota 2018 m. kainomis iš biudžeto skirti 7,5 milijardo eurų asignavimų. TPF papildo 2021–2027 m. daugiametėje finansinėje programoje (DFP), kuriai taikomas Bendrųjų nuostatų reglamentas (BNR), siūlomus sanglaudos politikos fondus, įskaitant Europos regioninės plėtros fondą (ERPF), „Europos socialinį fondą +“ (ESF+) ir Sanglaudos fondą (SF). Atsižvelgdama į COVID-19 protrūkį, 2020 m. gegužės mėn. Komisija iš dalies pakeitė savo pasiūlymą dėl TPF (COM(2020) 460 *final*), pasiūlydama papildomai skirti 32,5 milijardo eurų 2018 m. kainomis (žr. 1 diagramą).

1 diagrama

TPF ištekliai (milijardais eurų, 2018 m. kainomis)



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis TPF pasiūlymu ir jo pakeitimu.

4. Pagal Komisijos iš dalies pakeisto pasiūlymo teisinį pagrindą privaloma konsultuotis su Europos Audito Rūmais⁽¹⁾, todėl Europos Parlamentas ir Taryba Audito Rūmų paprašė pateikti nuomonę. Šia nuomone įvykdomas šis konsultavimosi reikalavimas. Ši nuomonė skirta tik TPF pasiūlymams ir papildo šias mūsų nuomones:

— Nuomonę Nr. 1/2018 dėl 2018 m. gegužės 2 d. Komisijos pasiūlymo dėl reglamento dėl Sąjungos biudžeto apsaugos esant visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų,

(1) Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 322 straipsnio 1 dalies a punktą.

- Nuomonę Nr. 6/2018 dėl 2018 m. gegužės 29 d. Komisijos pasiūlymo dėl BNR, COM(2018) 375 *final*,
- Nuomonę Nr. 2/2020 dėl 2020 m. sausio 14 d. iš dalies pakeisto Komisijos pasiūlymo dėl BNR, COM(2020) 23 *final*,
- Nuomonę Nr. 4/2020 dėl siūlomo REACT-EU reglamento ir Bendrųjų nuostatų reglamento, kuriuo reglamentuojami ESI fondai.

Vėliau 2020 m. ketiname paskelbti nuomonę dėl Teisingos pertvarkos mechanizmo paskolų viešajam sektoriui priemonės.

Bendrosios pastabos

5. ES perėjimui prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos iki 2050 m. reikės didelių investicijų visoje ES. ES parama šiam perėjimui turėtų būti skiriama labiausiai paveiktiems regionams ir regionams, kuriuose jis turės didžiausią poveikį.

6. Pasiūlymo 6 ir 10 konstatuojamosiose dalyse TPF siejamas su žaliuoju kursu, kaip atsaku į klimato ir aplinkos iššūkius, siekiant remti ES perėjimą prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos iki 2050 m. Tačiau pasiūlymo straipsniuose nenustatytas aiškus ryšys su ES užmojais klimato srityje, pavyzdžiui, jo konkrečiu tikslu, paramos apimtimi, TPF išteklių programavimu ar teritoriniais teisingos pertvarkos planais.

7. Pagal ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą (ATLPS) pramoniniams įrenginiams, kuriems būdinga didelė anglies dioksido nutekėjimo rizika, taikoma speciali tvarka. Pagal ES ATLPS direktyvos ⁽²⁾ 10c straipsnio nukrypti leidžiančią nuostatą esamoms elektrinėms pasirinktose valstybėse narėse pereinamuoju laikotarpiu suteikiami nemokami apyvartiniai taršos leidimai, kad būtų remiamas jų elektros energijos gamybos sektorių modernizavimas ⁽³⁾. Tos pačios direktyvos 10d straipsniu įsteigiamas Modernizavimo fondas, kurio tikslas – modernizuoti energetikos sistemas, pagerinti energijos vartojimo efektyvumą ir iki 2030 m. užtikrinti teisingą perėjimą nuo iškastinio kuro priklausomiems regionams. Tam tikrą veiklą gali remti ir TPF, ir Modernizavimo fondas.

8. Taigi pasiūlyme numatytas papildomas finansavimas regionams, kurie jau gavo energetikos modernizavimui skirtų lėšų. Nenustatėme, kad būtų buvusi atlikta išsami analizė, kokių rezultatų pasiekta ankstesniuose ES finansavimu šiuose regionuose ir kokie yra likę šių regionų poreikiai. Svarbu, kad teisingos pertvarkos planuose būtų nagrinėjamas įvairių finansavimo šaltinių koordinavimo ir papildomumo klausimas.

9. Pasiūlyme veiksmingumo ir finansavimo sąsaja yra palyginti silpna ir yra didelė rizika, kad naudojant šias lėšas kai kurie regionai ir toliau bus labai priklausomi nuo daug anglies dioksido išskiriančios veiklos. Šią riziką dar labiau sustiprina ribotos programos įgyvendinimo laikotarpis: jei per šį laikotarpį numatytas užimtumas sektoriuose, kuriuose išmetama daug anglies dioksido, nebus sumažintas, iškyla rizika, kad perėjimui finansuoti bus skirta daugiau lėšų.

Bendrosios pastabos	<ul style="list-style-type: none"> — reikia tvirtesnės sąsajos su ES klimato ir aplinkos tikslais — neatlikta ankstesnio teisingam perėjimui skirto finansavimo analizė — silpna veiksmingumo ir finansavimo sąsaja — rizika, kad perėjimas turės būti vėl finansuojamas
----------------------------	--

Konkrečios pastabos

TPF skirti ištekliai

10. Iš esmės iš dalies pakeistame pasiūlyme, kuriuo įsteigiamas TPF, parama padidinama nuo 7,5 milijardo eurų iki 40 milijardų (2018 m. kainomis). Komisija padidėjusią ES paramą grindžia COVID-19 krizės poveikiu ir nacionalinių bei regioninių pajėgumų ją įveikti skirtumais.

11. Komisija neatliko specialaus poveikio vertinimo ir nesikonsultavo su suinteresuotosiomis šalimis, kad pagrįstų iš dalies pakeistą sumą ⁽⁴⁾. Komisija turėjo per trumpą terminą parengti iš dalies pakeistą pasiūlymą ir įvertinti galimas pereinamojo laikotarpio išlaidas bei COVID-19 krizės poveikį. Tačiau patikima poreikių analizė padėtų geriau paskirstyti ES finansinius išteklius ir nustatyti bei kiekybiškai įvertinti siektinus tikslus.

⁽²⁾ 2018 m. kovo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/410, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/87/EB siekiant ekonomiškai efektyviai dar labiau sumažinti išmetamų teršalų kiekį ir paskatinti investicijas į mažo anglies dioksido kiekio technologijas ir Sprendimas (ES) 2015/1814 (OL L 76, 2018 3 19, p. 3).

⁽³⁾ Žr. Europos aplinkos agentūros ataskaitą Nr. 14/2018 *Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers*, 2.12 diagramą.

⁽⁴⁾ Taip pat žr. 2019 m. vasario 14 d. Audito Rūmų pastabas glaustai dėl Komisijos teisėkūros pasiūlymų dėl būsimos DFP ir mūsų būsimos Apžvalgos Nr. 2/2020 dėl teisėkūros ES po beveik 20 geresnio reglamentavimo metų 9 dalį.

TPF skirti ištekliai	<ul style="list-style-type: none"> — didesnė parama teisingam perėjimui — svarbu kiekybiškai įvertinti finansavimo poreikius, nustatyti ir kiekybiškai įvertinti siektinus tikslus
-----------------------------	--

Lėšų panaudojimo terminai

12. TPF lėšų panaudojimas priklauso nuo sklandaus 2021–2027 m. DFP, taip pat BNR pasiūlymų, priėmimo, įskaitant TPF reglamentą. Bet kokie vėlavimai priimti šiuos pasiūlymus dar labiau sutrumpins TPF išteklių panaudojimo laiką. Be to, TPF programavimas bus grindžiamas teisingos pertvarkos planais, kurie turėtų būti suderinti su nacionaliniais energetikos ir klimato srities veiksmų planais. Komisija teisingos pertvarkos planus gali patvirtinti tik po to, kai bus priimta 2021–2027 m. DFP, todėl ji mano, kad šiais planais negalima remti valstybių narių finansavimo prašymų bent iki 2021 m. vidurio.

13. Siūlomame iš dalies pakeistame reglamente numatyta, kad išteklius pagal Europos ekonomikos gaivinimo priemonę (32,8 milijardo eurų dabartinėmis kainomis) turėtų būti išpareigota skirti iki 2024 m., ir jie turėtų būti panaudoti iki 2026 m.

14. Todėl yra palyginti ribotas laikotarpis, per kurį valstybės narės turėtų pasiekti laukiamų rezultatų. Dėl to didėja rizika, kad valstybės narės nepanaudos finansavimo arba jį panaudos neužtikrindamos reikiamo perėjimo.

Lėšų panaudojimo terminai	<ul style="list-style-type: none"> — vėlavimas priimti DFP ir BNR pasiūlymus, dėl kurio dar labiau sutrumpėtų turimas laikas — valstybėms narėms sunku veiksmingai panaudoti TPF finansavimą per siūlomą laikotarpį
----------------------------------	---

Paramos apimtys

15. Pagal pasiūlymo 2 straipsnį TPF turėtų padėti „regionams ir žmonėms spręsti dėl perėjimo prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos kylančius socialinius, ekonominius ir poveikio aplinkai uždavinius“. Pasiūlyme numatyta, kad teisingos pertvarkos planai turėtų atitikti valstybių narių nacionalinius energetikos ir klimato srities veiksmų planus, todėl TPF tikslo pasiekimas priklauso nuo jų⁽⁵⁾. Politikos intervencinės priemonės labai priklausytų nuo valstybių narių pasirinkimų jų teisingos pertvarkos planuose ir Komisijos atliekamo šių planų patvirtinimo. Manome, kad labai svarbu į teisingos pertvarkos planus įtraukti aiškius išpareigojimus remti perėjimo projektus, kurie būtų tinkamai suderinti su ES kovos su klimato kaita tikslais.

16. Pagal siūlomą TPF reikalavimus atitinkančia veikla pirmiausia siekiama socialinių ir ekonominių tikslų, o mažesniu mastu – aplinkosaugos tikslų: pasiūlyme numatytos investicijos į teritorijų atkūrimą ir išvalymą, dirvos atkūrimą ir paskirties keitimo projektus (4 straipsnio 2 dalies f punktas). Laikantis principo „teršėjas moka“⁽⁶⁾, tokias išlaidas, kaip dirvos atkūrimas arba išvalymas, paprastai turėtų padengti žalos sukėlėjas.

17. Remiantis pasiūlymo 10 konstatuojamąja dalimi, tik tvari veikla, kuria siekiama aktyviai prisidėti prie neutralaus poveikio klimatui ir žiedinės ekonomikos, turėtų būti įtraukta į teisingos pertvarkos planus ir pripažįstama tinkama finansuoti, laikantis nacionalinių energetikos ir klimato srities veiksmų planų. Siekiant užtikrinti suderinamumą su ES kovos su klimato kaita tikslais, būtų naudinga, jei reglamente būtų aiškiai nurodyta, kad parama netaikoma veiklai, kuri yra susijusi su grynuoju išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio padidėjimu.

18. Reikalavimus atitinkančiai veiklai turėtų būti taikomas principas „nepakenk“, kad būtų išvengta nenumatytų neigiamų pasekmių, visų pirma susijusių su klimato kaita. Pasiūlymo 5 straipsnio d punkte konkrečiai nurodyta, kad TPF parama netaikoma investicijoms, susijusioms su iškastinio kuro gamyba, perdirbimu, paskirstymu, saugojimu ar deginimu. Bet kokios investicijos į iškastinį kurą (pavyzdžiui, į gamtines dujas ar naftą) gali tapti „nuvertėjusiu turtu“⁽⁷⁾.

19. 4 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje leidžiama finansuoti gamybinės investicijas į įmones, kurios nėra MVĮ, kai kuriose vietovėse tuo atveju, „jei jos būtinos teritoriniam teisingos pertvarkos planui įgyvendinti“. Tokiu atveju planuose turėtų būti pateikiamas išsamus tokių įmonių sąrašas ir pagrindžiamas poreikis jas remti (7 straipsnio 2 dalies h punktas). Manome, kad praktiškai įmonių, kurios nėra MVĮ, finansavimas turėtų būti išimtis ir jis turėtų būti susietas su spartesniu išmetamo CO₂ kiekio mažinimu.

⁽⁵⁾ Nuomonės Nr. 2/2020 dėl 2020 m. sausio 14 d. iš dalies pakeisto Komisijos pasiūlymo dėl BNR, COM(2020) 23 *final*, 7 dalis.

⁽⁶⁾ Žr. 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) (OL L 143, 2004 4 30, p. 56).

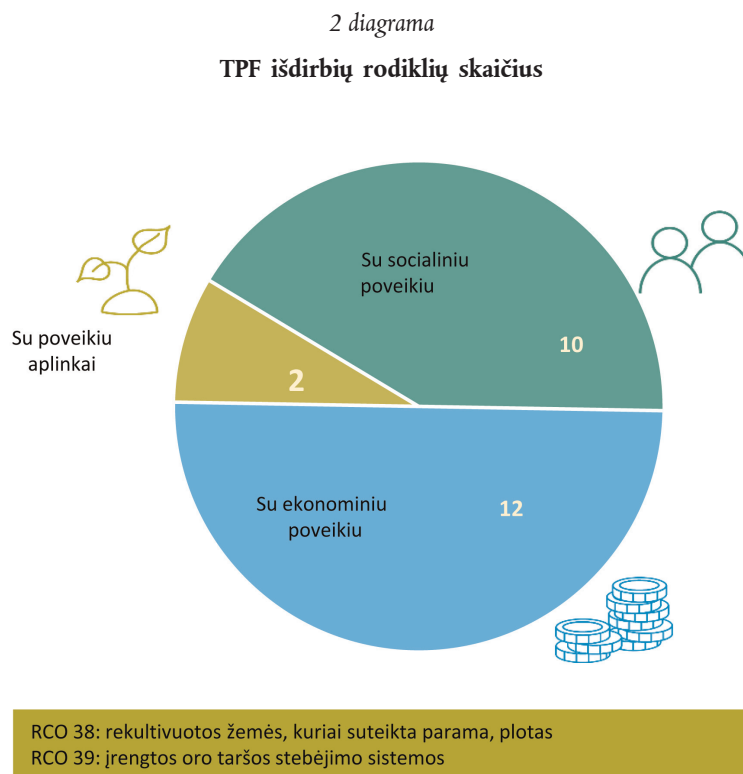
⁽⁷⁾ Žr. Apžvalgą Nr. 01/2017: ES veiksmai energetikos ir klimato kaitos srityje (Padėties apžvalga), 211 ir 212 dalys.

Paramos apimtis	<ul style="list-style-type: none"> — poreikis teisingos pertvarkos planuose prisiimti aiškius įsipareigojimus siekiant ES kovos su klimato kaita tikslų — veikla, dėl kurios padidėja grynasis išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekis, turėtų būti aiškiai neįtraukta į apimtį
------------------------	---

Veiksmingumo pagrindas

20. TPF reglamente siūlomi bendri išdirbių ir rezultatų rodikliai iš esmės suderinti su bendrais ERPF ir ESF+ pasiūlytais rodikliais. Tai padės kaupti ir analizuoti veiksmingumo duomenis ⁽⁸⁾.

21. Kaip parodyta 2 diagramoje, išdirbių rodikliai daugiausia susiję su perėjimo prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos ekonominiu ir socialiniu poveikiu, o ne su poveikiu aplinkai. TPF bendri rodikliai aiškiai neatspindi tikslo atsiasakyti sektorių, kuriuose išmetama daug anglies dioksido.



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis pasiūlyto TPF reglamento III priedu.

22. TPF reglamento pasiūlyme numatyta galimybė atlikti finansinius pataisymus, jei nepavyksta pasiekti bent 65 % bendriems rodikliams nustatytų tikslų. Kadangi veiksmingumo tikslais grindžiami finansiniai pataisymai gali sustiprinti atskaitomybę už rezultatų pasiekimą, mes anksčiau prašėme Komisijos ir teisėkūros institucijų apsvarstyti galimybę patikslinti finansinių pataisymų vertinimo metodiką (pavyzdžiui, nustatytų tikslų pagrįstumo vertinimą; nepakankamų pasiekimų vertinimą ir finansinių pataisymų taikymą) ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Nuomonės Nr. 6/2018 dėl 2018 m. gegužės 29 d. Komisijos pasiūlymo dėl BNR, COM(2018) 375 *final*, 59 dalis ir Nuomonės Nr. 2/2020 dėl 2020 m. sausio 14 d. iš dalies pakeisto Komisijos pasiūlymo dėl BNR, COM(2020) 23 *final*, 9 dalis.

⁽⁹⁾ Nuomonės Nr. 2/2020 dėl 2020 m. sausio 14 d. iš dalies pakeisto Komisijos pasiūlymo dėl BNR, COM(2020) 23 *final*, 11 ir 12 dalys.

23. Nors šiems finansiniams pataisymams būtų nustatytas veiksmingumo sąlygos elementas, paskata sumažėja dėl didelio veiksmingumo trūkumo, dėl kurio nereikėtų atlikti jokių pataisymų, ir dėl to, kad bendri rodikliai aiškiai neatspindi tikslo atsisakyti sektorių, kuriuose išmetama daug anglies dioksido. Anksčiau kitose politikos srityse pažymėjome, kad nuo tikslų gali būti smarkiai nukrypta, bet tai turėtų nedidelį poveikį ES finansavimui ⁽¹⁰⁾. Pageidautina naudoti įgyvendinimo modelį, pagal kurį lėšų išmokėjimas susiejamas su tikslų pasiekimu. Jei per tam tikrą laikotarpį nebus laikomasi teritoriniuose teisingos pertvarkos planuose nustatytų įsipareigojimų, šį metodą būtų galima derinti su reikalavimu grąžinti TPF finansavimą.

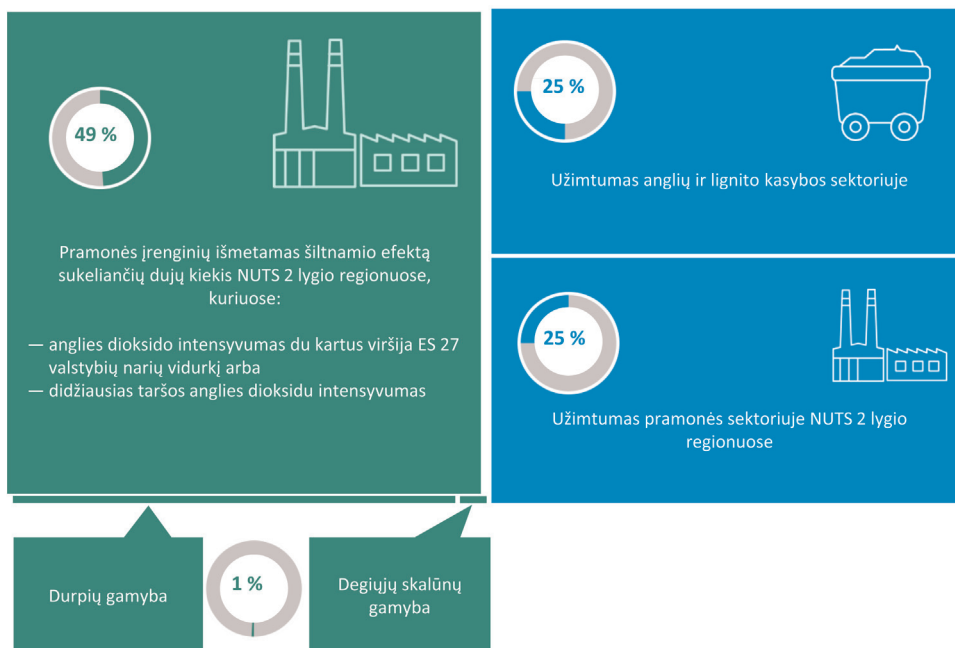
Veiksmingumo pagrindas	<ul style="list-style-type: none"> — bendri rodikliai aiškiai neatspindi tikslo atsisakyti sektorių, kuriuose išmetama daug anglies dioksido — finansiniai pataisymai, susiję su tikslų pasiekimu: galimybė stiprinti atskaitomybę už rezultatų pasiekimą, tačiau pageidautina naudoti įgyvendinimo modelį, pagal kurį lėšų išmokėjimas susiejamas su tikslų pasiekimu
-------------------------------	--

Asignavimų skyrimo metodas

24. Iš dalies pakeisto TPF reglamento I priede siūlomas TPF išteklių paskirstymo valstybėms narėms skirtuose finansiniuose paketuose metodas, kuris negali viršyti 8 milijardų eurų (2018 m. kainomis) (žr. 3 diagramą). Komisija mus informavo, kad jai iškilo uždavinys nustatyti patikimus duomenis regioniniu ir teritoriniu lygmeniu, todėl ji nusprendė asignavimus skirti NUTS 2 lygio regionams, o teritoriniai teisingos pertvarkos planai grindžiami išsamesniu lygmeniu – NUTS 3 lygio regionais.

3 diagrama

TPF išteklių paskirstymo kriterijai



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis pasiūlyto TPF reglamento I priedu.

⁽¹⁰⁾ Nuomonės Nr. 7/2018 dėl Komisijos pasiūlymų dėl reglamentų, susijusių su bendra žemės ūkio politika po 2020 m., 8 dalis.

25. Taikant paskirstymo metodą atsižvelgiama į anksčiau valstybėms narėms nustatytas sąlygas, tačiau veiksmingumo sąlygos yra nepakankamos. Taigi, dvi valstybės narės, turinčios panašių perėjimo poreikių (kiekybiškai įvertinamų pagal siūlomą paskirstymo metodą), teoriškai gautų panašų finansavimą, nors viena valstybė narė galėtų išsipareigoti ir sėkmingai nutraukti operacijas, susijusias su dideliu išskiriamu anglies dioksido kiekiu, o kita galėtų tik jas sumažinti, net ir laikinai. Siūlomas paskirstymo metodas, nors ir skirtas paveiktiems regionams, menkai skatina gilius, svarbius ir struktūrinius pokyčius, būtinus ES klimato tikslams pasiekti.

Asignavimų skyrimo metodas	<ul style="list-style-type: none">— nėra sąsajos su valstybių narių užmojais klimato srityje— menkos paskatos dideliems struktūriniais pokyčiams
-----------------------------------	---

Šią nuomonę Audito Rūmai priėmė Liuksemburge 2020 m. liepos 20 d. įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu
Klaus-Heiner LEHNE
Pirmininkas
