

## III

(Prípravné akty)

## DVOR AUDÍTOROV

## STANOVISKO č. 5/2020

(podľa článku 288 ods. 4 a článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ)

**k návrhom Komisie (2020/006 (COD)) zo 14. januára 2020 a z 28. mája 2020 týkajúcim sa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Fond na spravodlivú transformáciu (COM(2020) 22 final a COM(2020) 460 final)**

(2020/C 290/01)

## OBSAH

	Body	Strana
Úvod .....	1 – 4	2
Všeobecné pripomienky.....	5 – 9	3
Konkrétne pripomienky .....	10 – 25	3
Zdroje pre FST.....	10 – 11	3
Časový rámec na využitie finančných prostriedkov.....	12 – 14	4
Rozsah podpory.....	15 – 19	4
Výkonnostný rámec.....	20 – 23	5
Metóda pridelovania prostriedkov .....	24 – 25	6

## Úvod

1 V decembri 2019 Komisia uverejnila európsku zelenú dohodu (európsky ekologický dohovor) (COM(2019) 640 final), ktorej cieľom je podporiť prechod na transformované hospodárstvo EÚ a reagovať na výzvy súvisiace so zmenou klímy a zhoršovaním životného prostredia. V januári 2020 Komisia navrhla vytvoriť investičný plán európskej zelenej dohody zahŕňajúci mechanizmus spravodlivej transformácie.

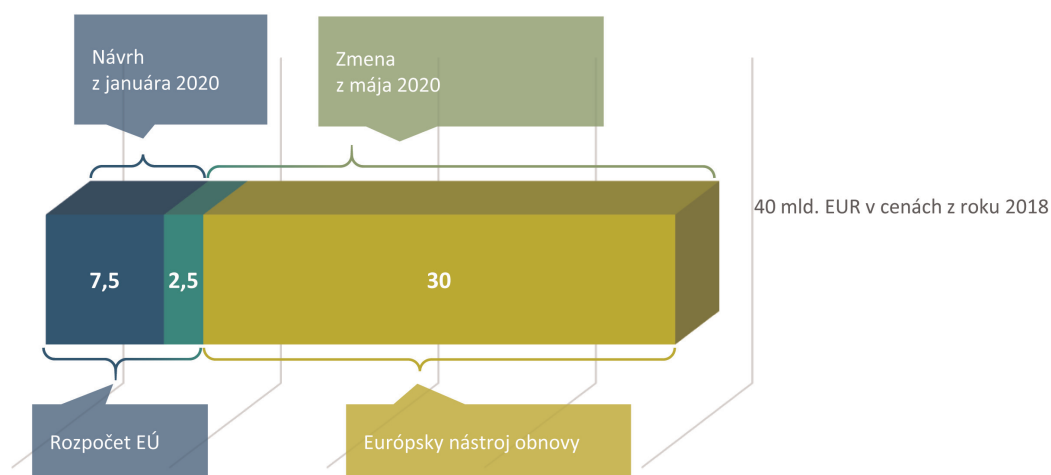
2 Mechanizmus spravodlivej transformácie by bol zameraný na regióny a odvetvia, ktorých sa prechod na zelené hospodárstvo dotýka najviac. Táto podpora by bola k dispozícii na riešenie sociálnych, ekonomických a environmentálnych vplyvov transformácie. Jadrom mechanizmu sú plány spravodlivej transformácie územia a mechanizmus pozostáva z troch pilierov financovania.

Mechanizmus spravodlivej transformácie: piliere financovania		
<b>Fond na spravodlivú transformáciu</b> (FST), spravovaný prostredníctvom zdieľaného riadenia	<b>schéma na spravodlivú transformáciu</b> na prilákanie súkromných investícií	<b>úverový nástroj pre verejný sektor</b> s Európskou investičnou bankou, podporovaný z rozpočtu EÚ

3 V návrhu nariadenia, ktorým sa zriaďuje Fond na spravodlivú transformáciu, z januára 2020 (COM(2020) 22 final) sa počíta s rozpočtovými prostriedkami vo výške 7,5 mld. EUR v cenách z roku 2018. Fond na spravodlivú transformáciu (FST) bude dopĺňať navrhované fondy v oblasti politiky súdržnosti vo viacročnom finančnom rámci (VFR) na obdobie 2021 – 2027, na ktoré sa vzťahuje nariadenie o spoločných ustanoveniach (NSU), vrátane Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR), Európskeho sociálneho fondu plus (ESF+) a Kohézneho fondu (KF). V máji 2020, po rozšírení ochorenia COVID-19, Komisia návrh o FST zmenila (COM(2020) 460 final) a navrhla dodatočné výdavky vo výške 32,5 mld. EUR v cenách z roku 2018 (pozri ilustráciu 1).

Ilustrácia 1

### Zdroje Fondu na spravodlivú transformáciu v mld. EUR, v cenách z roku 2018



Zdroj: EDA, na základe návrhu o FST a jeho zmeny.

4 V právnom základe zmeneného návrhu Komisie sa požaduje konzultácia s Európskym dvorom audítorov <sup>(1)</sup> a Európsky parlament a Rada požiadali Dvor audítorov o jeho stanovisko. Týmto stanoviskom sa spĺňa požiadavka konzultácie. Stanovisko je obmedzené na návrhy o FST a dopĺňa tieto naše stanoviská:

— Stanovisko č. 1/2018 k návrhu Komisie z 2. mája 2018 týkajúceho sa nariadenia o ochrane rozpočtu Únie v prípade všeobecných nedostatkov v oblasti dodržiavania zásady právneho štátu v členských štátoch,

<sup>(1)</sup> Článok 322 ods. 1 písm. a) Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

- Stanovisko č. 6/2018 k návrhu Komisie z 29. mája 2018 týkajúceho sa nariadenia o spoločných ustanoveniach, COM(2018) 375 final,
- Stanovisko č. 2/2020 k zmenenému návrhu Komisie zo 14. januára 2020 o nariadení o spoločných ustanoveniach, COM(2020) 23 final,
- Stanovisko č. 4/2020 k návrhu nariadenia o iniciatíve REACT-EU a nariadenia o spoločných ustanoveniach upravujúcich fondy EŠIF.

Neskôr v roku 2020 plánujeme uverejniť stanovisko k úverovému nástroju pre verejný sektor v rámci mechanizmu spravodlivej transformácie.

### Všeobecné pripomienky

5 Na dokončenie transformácie EÚ na klimaticky neutrálne hospodárstvo do roku 2050 budú v celej EÚ potrebné značné investície. Podpora EÚ v súvislosti s touto transformáciou by mala byť zacielená na regióny, ktoré sú najviac zasiahnuté a v ktorých bude mať najväčší vplyv.

6 Odôvodnenia 6 a 10 návrhu dávajú FST do súvisu so zelenou dohodou ako reakciu na klimatické a environmentálne výzvy s cieľom podporiť transformáciu EÚ na klimaticky neutrálne hospodárstvo do roku 2050. V článkoch návrhu sa však nestanovuje jasná súvislosť s ambíciami EÚ v oblasti klímy, napríklad pokiaľ ide o jeho špecifický cieľ, rozsah podpory, programovanie zdrojov FST či plány spravodlivej transformácie územia.

7 V rámci systému EÚ na obchodovanie s emisiami (ETS) sa k priemyselným zariadeniam, ktoré sa považujú za značne rizikové z hľadiska úniku uhlíka, pristupuje špecifickým spôsobom. V súlade s výnimkou podľa článku 10c smernice o EU ETS <sup>(2)</sup> sa existujúcim elektrárnam vo vybraných členských štátoch počas prechodného obdobia pridelujú bezodplatné kvóty s cieľom podporiť modernizáciu ich odvetví výroby elektrickej energie <sup>(3)</sup> Na základe článku 10d tej istej smernice sa zriaďuje modernizačný fond, ktorý má za cieľ modernizáciu energetických systémov, zlepšenie energetickej efektívnosti a zabezpečenie spravodlivej transformácie regiónov závislých od uhlíka do roku 2030. Niektoré činnosti možno podporiť z Fondu na spravodlivú transformáciu aj z modernizačného fondu.

8 Návrh tak poskytuje ďalšie finančné prostriedky regiónom, ktoré už dostali osobitné financie na modernizáciu energetiky. Nenašli sme žiadnu komplexnú analýzu toho, čo sa prostredníctvom doterajšieho financovania EÚ v týchto regiónoch dosiahlo, ani analýzu ich zostávajúcich potrieb. Je dôležité, aby sa v plánoch spravodlivej transformácie územia riešil problém koordinácie a komplementárnosti rôznych zdrojov financovania.

9 Výkonnosť a financovanie sú v návrhu pomerne slabo prepojené a vzniká značné riziko, že sa prostredníctvom týchto financií neodstráni silná závislosť niektorých regiónov od uhlíkovo náročných činností. Toto riziko zvyšuje aj obmedzený časový rámec programu: ak sa v stanovenom čase nedosiahne očakávané zníženie zamestnanosti v uhlíkovo náročných odvetviach, je riziko, že na financovanie transformácie sa pridelia ďalšie finančné prostriedky.

<b>Všeobecné pripomienky</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— potreba lepšieho prepojenia s ambíciami EÚ v oblasti klímy a životného prostredia</li> <li>— nebola vypracovaná analýza výsledkov dosiahnutých prostredníctvom doterajšieho financovania na spravodlivú transformáciu</li> <li>— slabé prepojenie výkonnosti a financovania</li> <li>— riziko, že transformáciu bude potrebné financovať znovu</li> </ul>
------------------------------	--

### Konkrétne pripomienky

#### Zdroje pre FST

10 Zmeneným návrhom o zriadení FST sa v podstate zvyšuje podpora zo 7,5 mld. EUR na 40 mld. EUR (v cenách z roku 2018). Zvýšenú podporu EÚ Komisia zdôvodňuje účinkami krízy v dôsledku pandémie COVID-19 a rozdielmi vo vnútroštátnych a v regionálnych kapacitách na ich zvládnutie.

11 Komisia nevykonala na podporu tejto zmenenej sumy žiadne osobitné posúdenie vplyvu ani ju nekonzultovala so zainteresovanými stranami <sup>(4)</sup>. Komisia mala na vypracovanie zmeneného návrhu a posúdenie pravdepodobných nákladov na transformáciu a vplyvu krízy v dôsledku pandémie COVID-19 krátku lehotu. Avšak riadna analýza potrieb by bola lepším základom pre rozdeľovanie finančných zdrojov EÚ a zacielenie a vyčíslenie cieľov, ktoré sa majú dosiahnuť.

<sup>(2)</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/410 zo 14. marca 2018, ktorou sa mení smernica 2003/87/ES s cieľom zlepšiť nákladovo efektívne znižovanie emisií a investície do nízkouhlíkových technológií a rozhodnutie (EÚ) 2015/1814 (Ú. v. EÚ L 76, 19.3.2018, s. 3).

<sup>(3)</sup> Pozri správu Európskej environmentálnej agentúry č. 14/2018: Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers, graf 2.12.

<sup>(4)</sup> Pozri tiež Stručné poznámky EDA k legislatívnym návrhom Komisie týkajúcim sa nasledujúceho viacročného finančného rámca (VFR) zo 14. februára 2019, a naše nadchádzajúce preskúmanie č. 2/2020 – Tvorba práva v Európskej únii po takmer 20 rokoch programu lepšej právnej regulácie, bod 9.

<b>Zdroje pre FST</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— sprístupnenie zvýšenej podpory pre spravodlivú transformáciu</li> <li>— je dôležité vyčíslieť potreby financovania, zacieliť a vyčíslieť ciele, ktoré sa majú dosiahnuť</li> </ul>
-----------------------	---

#### Časový rámec na využitie finančných prostriedkov

12 Použitie zdrojov z FST závisí od hladkého prijatia VFR na obdobie 2021 – 2027, ako aj návrhov o NSU vrátane nariadenia o FST. Akékoľvek oneskorenia pri prijímaní týchto návrhov ešte viac skráti čas, ktorý je k dispozícii na použitie zdrojov z FST. Okrem toho programovanie FST bude vychádzať z plánov spravodlivej transformácie, ktoré by mali byť v súlade s národnými energetickými a klimatickými plánmi. Komisia môže plány spravodlivej transformácie schváliť až po prijatí VFR na obdobie 2021 – 2027, preto odhaduje, že tieto plány sa nemôžu využiť na podporu žiadostí členských štátov o financovanie minimálne do polovice roku 2021.

13 V návrhu zmeneného nariadenia sa stanovuje, že zdroje z Európskeho nástroja obnovy – vo výške 32,8 mld. EUR v súčasných cenách – by mali byť pridelené na záväzky do roku 2024 a použité do roku 2026.

14 Lehota, ktorú majú členské štáty na dosiahnutie očakávaných výsledkov, je preto pomerne krátka. To zvyšuje riziko, že členské štáty financie buď nevyužijú, alebo ich použijú, ale bez toho, aby dosiahli požadovanú transformáciu.

<b>Časový rámec na využitie finančných prostriedkov</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— oneskorenia pri prijímaní návrhov o VFR a NSU ešte viac skráti čas, ktorý je k dispozícii</li> <li>— pre členské štáty bude ťažké účinne využiť financovanie v navrhovanom časovom rámci</li> </ul>
---	--

#### Rozsah podpory

15 Podľa článku 2 návrhu by FST mal „umožniť regiónom a ľuďom riešiť sociálne, hospodárske a environmentálne dôsledky transformácie na klimaticky neutrálne hospodárstvo“. Podľa návrhu by plány spravodlivej transformácie mali byť v súlade s národnými energetickými a klimatickými plánmi: dosiahnutie cieľa FST preto závisí od nich <sup>(5)</sup>. Intervenčné opatrenia v rámci politiky by v značnej miere záviseli od toho, aké voľby členské štáty zahrnú do svojich plánov spravodlivej transformácie, a od ich schválenia Komisiou. Sme presvedčení, že je zásadne dôležité, aby plány spravodlivej transformácie zahŕňali jasné záväzky na podporu projektov transformácie, ktoré sú dobre zosúladené s klimatickými cieľmi EÚ.

16 Oprávnené činnosti v rámci navrhovaného FST sú zamerané predovšetkým na plnenie sociálnych a hospodárskych cieľov, a do menšej miery environmentálnych cieľov: v návrhu sa stanovujú investície do regenerácie a dekontaminácie lokalít, do obnovy pôdy a projektov na zmenu účelu (článok 4 ods. 2 písm. f)). V súlade so zásadou „znečisťovateľ platí“ <sup>(6)</sup> by náklady spojené s obnovou pôdy alebo dekontamináciou mal spravidla znášať pôvodca.

17 Podľa odôvodnenia 10 návrhu by sa do plánov spravodlivej transformácie mali zahrnúť len udržateľné činnosti, ktoré aktívne prispievajú k dosiahnutiu klimaticky neutrálneho a obehového hospodárstva, a len tieto činnosti by mali byť oprávnené na získanie financovania v súlade s národnými energetickými a klimatickými plánmi. Na zaistenie súladu s klimatickými cieľmi EÚ by bolo užitočné, keby sa v nariadení priamo uviedli činnosti, ktoré sú z rozsahu podpory vylúčené, pretože vedú k čistému zvýšeniu emisií skleníkových plynov.

18 Pri oprávnených činnostiach by mala byť dodržaná zásada „neškodit“, aby sa zamedzili negatívne dôsledky, predovšetkým v súvislosti so zmenou klímy. V článku 5 písm. d) sa z rozsahu podpory z FST výslovne vylučujú investície, ktoré súvisia s výrobou, spracovaním, distribúciou, skladovaním alebo spaľovaním fosílnych palív. Pri akýchkoľvek investíciách do fosílnych palív (napr. do zemného plynu či ropy) je riziko, že sa z nich stanú tzv. uviaznuté aktíva <sup>(7)</sup>.

19 V článku 4 ods. 2 druhom pododseku sa povoľuje financovanie produktívnych investícií do iných podnikov než MSP v určitých oblastiach, ak „sú potrebné na implementáciu plánu spravodlivej transformácie územia“. V takom prípade by plány mali obsahovať vyčerpávajúci zoznam takýchto podnikov a odôvodnenie potreby takejto podpory (článok 7 ods. 2 písm. h)). Domnievame sa, že v praxi by financovanie iných podnikov ako MSP malo byť výnimkou a malo by byť podmienené urýchlením znižovania emisií CO<sub>2</sub>.

<sup>(5)</sup> Stanovisko č. 2/2020 k zmenenému návrhu Komisie zo 14. januára 2020 o nariadení o spoločných ustanoveniach, COM(2020) 23 final, bod 7.

<sup>(6)</sup> Pozri smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Ú. v. ES L 143, 30.4.2004, s. 56).

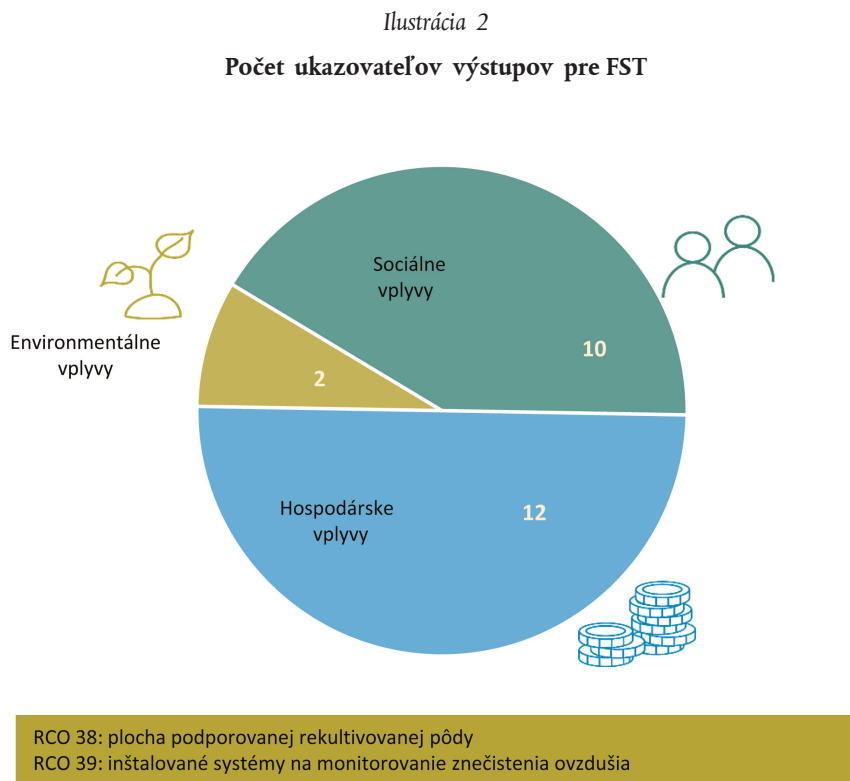
<sup>(7)</sup> Pozri preskúmanie č. 1/2017: Opatrenia EÚ v oblasti energetiky a zmeny klímy (situačná správa), body 211 a 212.

<b>Rozsah podpory</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— plány spravodlivej transformácie by mali obsahovať jasné záväzky plniť klimatické ciele EÚ</li> <li>— činnosti, ktoré vedú k čistému zvýšeniu emisií skleníkových plynov, by mali byť výslovne vylúčené z rozsahu podpory</li> </ul>
-----------------------	---

#### Výkonnostný rámec

20 V nariadení o FST sa navrhujú spoločné ukazovatele výstupov a výsledkov, ktoré sú zväčša v súlade so spoločnými ukazovateľmi navrhnutými pre EFRR a ESF+. To napomôže pri agregácii a analýze údajov o výkonnosti <sup>(8)</sup>.

21 Ako vyplýva z *ilustrácie 2*, ukazovatele výstupov sa týkajú najmä hospodárskych a sociálnych vplyvov transformácie na klimaticky neutrálne hospodárstvo, a nie environmentálnych vplyvov. Spoločné ukazovatele pre FST jasne neodrážajú cieľ prejsť z uhlíkovo náročných odvetví.



Zdroj: EDA, na základe prílohy III k navrhovanému nariadeniu o FST.

22 V návrhu nariadenia o FST sa povoľujú finančné opravy v prípade, že sa nedosiahne aspoň 65 % cieľov stanovených pre spoločné ukazovatele. Keďže finančné opravy založené na cieľoch výkonnosti majú potenciál posilniť povinnosť zodpovedať sa za dosiahnuté výsledky, už v minulosti sme Komisiu a legislatívne orgány vyzvali, aby zväžili objasnenie metodiky na posudzovanie finančných opráv (napr. posúdenie vhodnosti stanovených cieľov, hodnotenie nedostatočného plnenia cieľov, uplatňovanie finančných opráv) <sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Stanovisko č. 6/2018 k návrhu Komisie z 29. mája 2018 týkajúceho sa nariadenia o spoločných ustanoveniach, COM(2018) 375 final, bod 59, a stanovisko č. 2/2020 k zmenenému návrhu Komisie zo 14. januára 2020 o nariadení o spoločných ustanoveniach, COM(2020) 23 final, bod 9.

<sup>(9)</sup> Stanovisko č. 2/2020 k zmenenému návrhu Komisie zo 14. januára 2020 o nariadení o spoločných ustanoveniach, COM(2020) 23 final, body 11 a 12.

23 Hoci by sa týmito finančnými opravami zaviedol určitý prvok výkonnostnej kondicionality, ich motivačný účinok obmedzuje skutočnosť, že značná miera neplnenia by k žiadnej oprave nevedla a že spoločné ukazovatele jasne neodrážajú cieľ prejsť z uhlíkovo náročných odvetví. V súvislosti s inými oblasťami politiky sme už v minulosti uviedli, že aj keby sa ciele nedosiahli o výraznú hodnotu, na financovanie EÚ by to malo len malý vplyv<sup>(10)</sup>. Bolo by vhodnejšie používať taký model vykonávania, v ktorom je vyplatenie finančných prostriedkov podmienené splnením cieľov. Takýto prístup by sa mohol skombinovať s požiadavkou financovanie vrátiť, ak záväzky stanovené v plánoch spravodlivej transformácie územia nebudú zachované počas určitej doby.

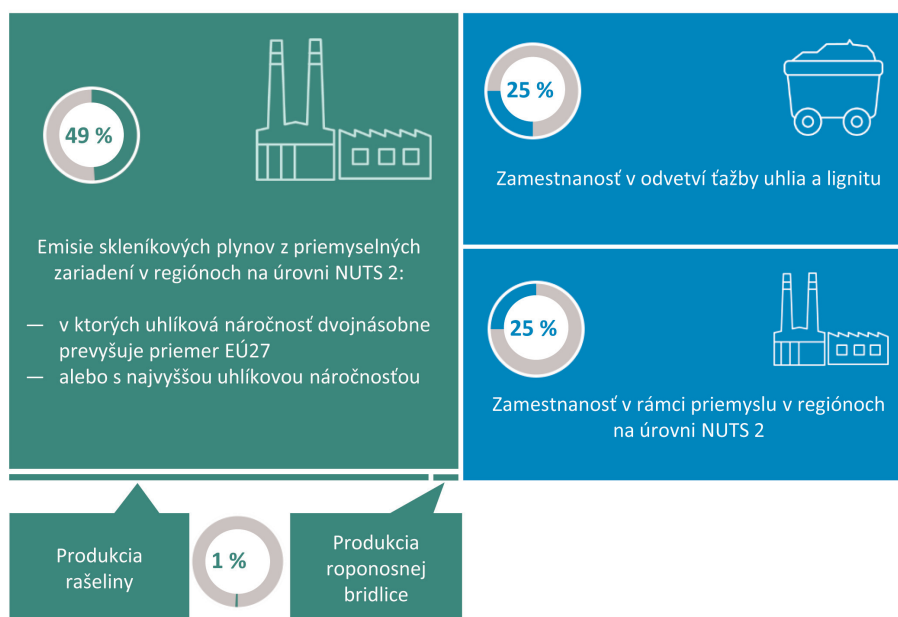
<b>Výkonnostný rámec</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— spoločné ukazovatele jasne neodrážajú prechod z uhlíkovo náročných odvetví</li> <li>— prepojenie finančných opráv s plnením cieľov: potenciál posilniť povinnosť zodpovedať sa za dosiahnuté výsledky, no uprednostňuje sa používanie takého modelu vykonávania, v ktorom je vyplatenie finančných prostriedkov podmienené splnením cieľov</li> </ul>
--------------------------	--

#### Metóda pridelovania prostriedkov

24 V prílohe I k zmenenému nariadeniu o FST sa navrhuje metóda pridelovania zdrojov z FST vo forme finančného krytia pre členské štáty so stropom vo výške 8 mld. EUR (v cenách z roku 2018) – pozri ilustráciu 3. Komisia nás informovala, že mala problém nájsť spoľahlivé údaje na regionálnej a územnej úrovni, a preto sa rozhodla vychádzať pri pridelovaní z regiónov na úrovni NUTS 2, zatiaľ čo plány spravodlivej transformácie sú založené na podrobnejšej úrovni – regiónoch na úrovni NUTS 3,

Ilustrácia 3

#### Kritériá pridelovania zdrojov z FST



Zdroj: EDA, na základe prílohy I k navrhovanému nariadeniu o FST.

<sup>(10)</sup> Stanovisko č. 7/2018 k návrhom Komisie týkajúcim sa nariadení o spoločnej poľnohospodárskej politike v období po roku 2020, bod 8.

25 Pri tejto metóde pridelovania prostriedkov sa posudzuje súbor už existujúcich podmienok stanovených pre členské štáty, no výkonnosť kondicionalita je slabá. Dva členské štáty s podobnými potrebami transformácie – vyčíslenými podľa navrhovanej metódy pridelovania prostriedkov – by teda hypoteticky dostali podobnú mieru financovania aj napriek tomu, že jeden z týchto členských štátov by sa zaviazal ukončiť uhlíkovo náročné operácie a aj by to úspešne dosiahol, zatiaľ čo druhý by bol schopný ich len obmedziť, aj keď len dočasne. Aj keď je navrhovaná metóda pridelovania prostriedkov zacielená na príslušné regióny, len slabo motivuje k hĺbkovej, výraznej štrukturálnej zmene, ktorá je potrebná na dosiahnutie klimatických cieľov EÚ.

<b>Metóda pridelovania prostriedkov</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>— chýba prepojenie s ambíciami členských štátov v oblasti klímy</li><li>— slabá motivácia k výraznej štrukturálnej zmene</li></ul>
---	--

Toto stanovisko prijal Dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 20. júla 2020.

*Za Európsky dvor audítorov*  
Klaus-Heiner LEHNE  
*predseda*

---