



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.5.2020 r.
COM(2020) 453 final

2020/0100 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach
mechanizmu sprawiedliwej transformacji**

{SWD(2020) 92 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

W dniu 11 grudnia 2019 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu, w którym nakreśliła plan działania zapoczątkowujący nową politykę wzrostu dla Europy. Opiera się ona na ambitnych celach klimatycznych i środowiskowych oraz na procesach partycypacyjnych, w ramach których obywatele, miasta i regiony wspólnie angażują się w walkę ze zmianą klimatu i w ochronę środowiska. Zgodnie z celem, jakim jest osiągnięcie do 2050 r. neutralności klimatycznej UE w skuteczny i sprawiedliwy sposób, w ramach Europejskiego Zielonego Ładu ogłoszono wprowadzenie mechanizmu sprawiedliwej transformacji, który ma zapewnić środki umożliwiające stawienie czoła wyzwaniom związanym z klimatem, nie pozostawiając nikogo w tyle. Najbardziej narażone na szkodliwe skutki zmiany klimatu i degradacji środowiska są regiony i osoby znajdujące się w trudnej sytuacji. Zarządzanie transformacją wymaga jednocześnie znacznych zmian strukturalnych. Będzie to miało różny wpływ na obywateli i pracowników, transformacja w poszczególnych państwach członkowskich, regionach i miastach nie zawsze będzie miała ten sam punkt wyjścia, a zdolności dostosowawcze poszczególnych państw są różne.

Jak opisano szczegółowo w komunikacie w sprawie planu inwestycyjnego na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu¹, przyjętym w dniu 14 stycznia 2020 r., mechanizm sprawiedliwej transformacji będzie się koncentrował na regionach i sektorach, które najsilniej odczuwają jej skutki ze względu na swoją zależność od paliw kopalnych, w tym węgla kamiennego, torfu i łupków bitumicznych, lub od procesów przemysłowych charakteryzujących się wysoką intensywnością emisji gazów cieplarnianych, i które mają mniejszą zdolność do sprostania wyzwaniom związanym z transformacją. Mechanizm sprawiedliwej transformacji składa się z trzech filarów: Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wdrażanego w ramach zarządzania dzielonego, specjalnego systemu sprawiedliwej transformacji w ramach InvestEU oraz instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego mającego na celu mobilizowanie dodatkowych inwestycji w regionach dotkniętych skutkami transformacji.

Komisja przyjęła wniosek dotyczący ustanowienia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji² w dniu 14 stycznia 2020 r. Określono w nim w szczególności treść, zakres i zasady mające zastosowanie przy wdrażaniu funduszu. Dla programowania i wdrażania funduszu zasadnicze znaczenie mają terytorialne plany sprawiedliwej transformacji – w planach tych należy określić główne etapy i harmonogram procesu transformacji oraz wskazać terytoria najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu.

Wniosek dotyczący ustanowienia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zawiera również, w załączniku I, metodykę, która będzie stosowana do obliczania udziałów na potrzeby alokacji państw członkowskich w ramach tego funduszu.

Zakres i cel wniosku

Instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego przewidziany w niniejszym wniosku stanowi trzeci filar mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Będzie on wspierał inwestycje publiczne poprzez pożyczki udzielane na preferencyjnych warunkach. Inwestycje te przyniosą korzyści terytoriom najbardziej dotkniętym negatywnymi skutkami transformacji

¹ COM(2020) 21 final.

² COM(2020) 22 final.

klimatycznej, określonym w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji na potrzeby Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Instrument ten będzie składał się z dotacji i składnika pożyczkowego. Dotacja, finansowana z budżetu UE z dochodów przeznaczonych na określony cel i środków budżetowych, zmniejszy obciążenia finansowe beneficjentów wynikające ze spłaty pożyczki, która zostanie udzielona przez partnera finansowego. Składnik dotacyjny w wysokości 1,525 mld EUR ma zostać wdrożony przy udziale Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) jako partnera finansowego wnoszącego 10 mld EUR, przewidziano jednak także możliwość współpracy z innymi partnerami finansowymi w celu zbadania innych form współpracy z upływem czasu, w szczególności w przypadku ewentualnego przyszłego zwiększenia zasobów Unii lub w przypadku wystąpienia szczególnych wyzwań związanych z wdrażaniem. Instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego ma na celu uruchomienie w latach 2021–2027 inwestycji publicznych w wysokości od 25 do 30 mld EUR, co będzie możliwe dzięki unijnemu wkładowi w wysokości 1,525 mld EUR na składnik dotacyjny oraz pożyczkom EBI w wysokości 10 mld EUR z jego zasobów własnych. Podmioty publiczne w regionach słabiej rozwiniętych na ogół cierpią jednak z powodu mniejszej zdolności w zakresie inwestycji publicznych. W związku z tym stawki dotacji dla projektów promowanych przez takie podmioty powinny być stosunkowo wyższe, ale nie powinny przekraczać 20 % kwoty pożyczki (tj. najwyżej o 5 punktów procentowych większe pokrycie dotacji). Regiony słabiej rozwinięte to regiony o PKB na mieszkańca niższym niż 75 % średniego PKB na mieszkańca UE-27 zgodnie z zasadami polityki spójności.

W programie prac dotyczącym tego instrumentu określone zostaną kryteria wyboru projektów i ich kolejność, w przypadku gdy zapotrzebowanie przekroczy środki finansowe dostępne w ramach alokacji krajowych. Bardziej szczegółowy opis tych kryteriów można określić w zaproszeniu do składania wniosków. Przedmiotowe kryteria będą uwzględniały wkład projektu w realizację celów określonych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, ogólny cel promowania konwergencji regionalnej i terytorialnej oraz wkład dotacji w wykonalność projektów. Pierwszeństwo należy przyznać projektom przyczyniającym się bezpośrednio do transformacji klimatycznej. Kryteria te mogą również obejmować zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim”, określoną w rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną³, oraz odzwierciedlać zasady i wytyczne, o których mowa w sekcji 4.2 komunikatu w sprawie planu inwestycyjnego na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu.

Wsparcie w ramach instrumentu jest udostępniane wyłącznie państwom członkowskim, które mają co najmniej jeden terytorialny plan sprawiedliwej transformacji, ustanowiony zgodnie z art. 7 rozporządzenia [rozporządzenia w sprawie FST] i zatwierdzony przez Komisję jako część programu lub zmiana programu. W celu zapewnienia dostępu do instrumentu składnik dotacyjny będzie udostępniany kwalifikującym się projektom państw członkowskich w postaci alokacji na poziomie krajowym, których należy przestrzegać na pierwszym etapie (wyrażonych jako udział w dostępnym ogólnym budżecie instrumentu). Te udziały krajowe zostaną określone w oparciu o metodykę alokacji opisaną w załączniku I do rozporządzenia [rozporządzenia w sprawie FST].

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (UE) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1).

Aby jednak pogodzić ten cel z potrzebą optymalizacji skutków gospodarczych instrumentu i jego wdrożenia, alokacje krajowe powinny być przydzielane wyłącznie do dnia 31 grudnia 2024 r. Po tym terminie pozostałe zasoby wsparcia unijnego dla składnika dotacyjnego instrumentu będą dostępne bez żadnego wcześniej przydzielonego udziału krajowego i na konkurencyjnych zasadach na szczeblu UE. Zarówno Komisja, jak i EBI dopilnują, aby podział środków między państwa członkowskie w ciągu ostatnich trzech lat okresu 2021–2027 zapewniał przewidywalność inwestycji oraz był dostosowany do potrzeb i zgodny z założeniami konwergencji regionalnej.

Instrument będzie wspierał podmioty publiczne i obejmie szeroki zakres inwestycji, pod warunkiem że inwestycje te przyczynią się do zaspokojenia potrzeb rozwojowych wynikających z wyzwań związanych z transformacją w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu, opisanych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji. Projekty tych inwestycji będą uwzględniać dostępność dla osób niepełnosprawnych, zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Poprzez wspieranie inwestycji, które nie generują wystarczających dochodów i które w przeciwnym razie nie uzyskałyby wsparcia finansowego bez składnika dotacyjnego, instrument ma na celu udostępnianie podmiotom sektora publicznego dodatkowych zasobów niezbędnych, aby sprostać wyzwaniom społecznym, gospodarczym i środowiskowym wynikającym z transformacji klimatycznej. Umożliwi to również wspomnianym podmiotom sektora publicznego, które odniosą korzyści ze zwiększenia aktywów publicznych, poprawę odporności na przyszłe wstrząsy symetryczne i asymetryczne, w tym na klęski żywiołowe.

Ponadto przeznacza się również zasoby na rzecz wsparcia doradczego w celu ułatwienia przygotowania, opracowania i realizacji kwalifikowalnych projektów.

Komplementarność z pierwszym i drugim filarem mechanizmu sprawiedliwej transformacji

Zakres wsparcia w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (czyli pierwszego filaru mechanizmu sprawiedliwej transformacji) jest ograniczony do inwestycji łagodzących społeczne i gospodarcze koszty transformacji klimatycznej na wskazanych terytoriach. Wsparcie to koncentruje się na dywersyfikacji gospodarczej tych terytoriów oraz na przekwalifikowaniu pracowników dotkniętych skutkami transformacji, udzielaniu im pomocy w poszukiwaniu pracy oraz ich integracji na rynku pracy, w którym to celu wykorzystuje się przede wszystkim dotacje. Drugi i trzeci filar mechanizmu sprawiedliwej transformacji będzie w stanie wspierać szerszy zakres inwestycji, zarówno z perspektywy sektorowej, jak i geograficznej, aby wzmocnić działania i cele Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. W związku z tym możliwe będzie szersze uwzględnienie potrzeb rozwojowych, o ile wsparcie będzie korzystne dla regionów wskazanych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji.

Wsparcie w ramach instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego będzie również uzupełnieniem produktów finansowych oferowanych przez specjalny system sprawiedliwej transformacji w ramach InvestEU (czyli drugi filar mechanizmu sprawiedliwej transformacji). Podczas gdy system ten miałby na celu przyciąganie inwestycji prywatnych i wspieranie inwestycji publicznych generujących wystarczające dochody, aby inwestycje te były opłacalne finansowo, instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego będzie się skupiał na inwestycjach publicznych o niewystarczających dochodach, które nie zostałyby sfinansowane z pożyczki bez składnika dotacyjnego.

Biorąc pod uwagę różnice między projektami, ich cechy ekonomiczne i beneficjentów, do których są skierowane, interwencje w ramach trzech filarów powinny się uzupełniać.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Uzasadnieniem dla działania UE jest art. 174 akapit pierwszy TFUE: „[...] [Unia] rozwija [...] i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”.

Art. 175 akapit trzeci TFUE również stanowi, że „jeśli działania szczególne okażą się niezbędne poza funduszami i bez uszczerbku dla środków przyjętych w ramach innych polityk Unii, działania takie mogą być przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów”.

Wsparcie Unii opiera się na art. 322 ust. 1 TFUE: „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia: a) zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków; b) zasady, które organizują kontrolę odpowiedzialności podmiotów finansowych, w szczególności urzędników zatwierdzających i księgowych.”

• Pomocniczość i proporcjonalność

Skala wyzwań związanych z transformacją w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu, którym ma zaradzić mechanizm sprawiedliwej transformacji, wymaga działań na poziomie UE. Wyzwanie związane z transformacją ma wymiar unijny i skalę unijną, dlatego można mu skuteczniej sprostać na szczeblu UE.

W szczególności należy zwiększyć zdolność podmiotów publicznych do uzyskania dostępu do finansowania w celu realizacji inwestycji, które nie generują wystarczających dochodów, poprzez zapewnienie wsparcia w postaci dotacji.

Zapewnienie, zarządzanego bezpośrednio, wsparcia w postaci dotacji na szczeblu UE gwarantuje równy dostęp podmiotom publicznym ze wszystkich państw członkowskich, z korzyścią dla terytoriów najbardziej dotkniętych negatywnymi skutkami transformacji klimatycznej – jak określono w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji. Wraz z pożyczką udzieloną przez EBI składnik dotacyjny instrumentu zwiększa atrakcyjność odnośnych inwestycji również dla innych źródeł finansowania lub instytucji.

Ponadto struktura instrumentu jest zgodna z zasadą proporcjonalności, ponieważ przewiduje tymczasowo przydzielone udziały krajowe i zróżnicowane poziomy wsparcia w postaci dotacji w zależności od poziomu rozwoju danego terytorium.

• Wybór instrumentu

Proponowanym instrumentem jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą określoną w art. 175 ust. 3 Traktatu.

3. OCENA SKUTKÓW ORAZ KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

• Konsultacje z zainteresowanymi stronami

W maju i czerwcu 2018 r. Komisja przyjęła wnioski dotyczące długoterminowego budżetu na okres po 2020 r. oraz następnej generacji programów i funduszy. W ramach tego procesu Komisja przeprowadziła szereg konsultacji publicznych na temat głównych programów

wydatków, aby zebrać opinie wszystkich zainteresowanych stron na temat tego, jak najlepiej wykorzystać każde euro z budżetu UE.

Konsultacje publiczne w sprawie długoterminowego budżetu UE w dziedzinie polityki spójności miały miejsce od 10 stycznia 2018 r. do 9 marca 2018 r. i otrzymano w ich ramach 4 395 odpowiedzi. 85 % respondentów uznało, że przejście na niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym zapewniające ochronę środowiska i odporność na zmianę klimatu stanowi ważne wyzwanie. Tylko 42 % respondentów uznało jednak, że istniejące programy/fundusze odpowiednio radzą sobie z tym wyzwaniem.

W kontekście negocjacji w sprawie długoterminowego budżetu na okres po 2020 r. Parlament Europejski wezwał w swojej rezolucji z dnia 14 listopada 2018 r. do wprowadzenia specjalnego przydziału środków (4,8 mld EUR) na rzecz nowego funduszu sprawiedliwej transformacji sektora energetycznego, aby zneutralizować społeczne, społeczno-gospodarcze i środowiskowe skutki wychodzenia z zależności od węgla, odczuwane negatywnie przez pracowników i społeczności.

Apel ten został powtórzony przez Komitet Regionów, który wydał opinię⁴ w sprawie transformacji społeczno-gospodarczej regionów górniczych w Europie, wzywając do udostępnienia dodatkowych funduszy dostosowanych do szczególnych potrzeb regionów górniczych. W opinii tej zaproponowano w związku z tym przeznaczenie 4,8 mld EUR na nowy fundusz sprawiedliwej transformacji energetycznej, mający na celu łagodzenie społecznych, społeczno-gospodarczych i środowiskowych skutków przekształceń tych regionów.

W swoich konkluzjach z dnia 18 października 2019 r. Rada Europejska podkreśliła swoje zdecydowane przekonanie, że UE powinna nadal odgrywać wiodącą rolę w społecznie sprawiedliwej i uczciwej transformacji ekologicznej w ramach realizacji porozumienia paryskiego. W swoich konkluzjach z dnia 12 grudnia 2019 r. Rada Europejska zatwierdziła również cel, którym jest osiągnięcie do 2050 r. neutralności klimatycznej UE, zgodnie z celami porozumienia paryskiego, a także zasadę, że regionom i sektorom najbardziej dotkniętym skutkami transformacji należy udostępnić dostosowane do potrzeb wsparcie z mechanizmu sprawiedliwej transformacji, w tym Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, wraz ze specjalnym systemem sprawiedliwej transformacji w ramach InvestEU i instrumentem pożyczkowym na rzecz sektora publicznego.

• Ocena skutków

Wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności⁵ towarzyszyła ocena skutków⁶, w której zatwierdzono system realizacji proponowany dla tych funduszy.

W ocenie skutków przeanalizowano również wyzwania, którym będą musiały sprostać kolejne wieloletnie ramy finansowe i polityka spójności. Ocena skutków była zgodna z wynikiem konsultacji publicznych i potwierdziła potrzebę wspierania czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej w oparciu o odrębny cel polityki i odpowiadający mu mechanizm koncentracji tematycznej (zob. rozdziały 2.2 i 3.2).

Cel mechanizmu sprawiedliwej transformacji, który ma służyć zapewnieniu sprawiedliwej transformacji energetycznej poprzez złagodzenie kosztów gospodarczych i społecznych, jakie

⁴ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Transformacja społeczno-gospodarcza regionów górniczych w Europie”, 136. sesja plenarna w dniach 7–9 października 2019 r., ECON-VI/041.

⁵ COM(2018) 372 final.

⁶ SWD(2018) 282 final.

pociąga za sobą transformacja w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu, jest zatem uzasadniony. Mechanizm sprawiedliwej transformacji, w ramach trzeciego filaru, będzie wspierał terytoria najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami transformacji, odpowiadał na wyzwania rozwojowe związane z transformacją oraz zapewniał podmiotom sektora publicznego środki na inwestycje w projekty ułatwiające transformację w kierunku neutralności klimatycznej.

W ocenie skutków zwrócono ponadto uwagę na nierówne rozproszenie skutków transformacji energetycznej (zob. rozdział 3.3). Podkreślono w niej w szczególności wyzwania, przed którymi stoją regiony najbardziej dotknięte skutkami transformacji ze względu na uzależnienie ich gospodarki od produkcji paliw stałych i na wysoki udział paliw stałych w ich koszyku energetycznym. Ocena ta uzasadnia proponowaną koncentrację trzeciego filaru mechanizmu sprawiedliwej transformacji na terytoriach najbardziej dotkniętych negatywnymi skutkami transformacji oraz proponowane tymczasowe przypisanie udziałów krajowych w przypadku składnika dotacyjnego, zgodnie z metodyką zaproponowaną w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Wspomniane powyżej analizy i elementy oceny skutków potwierdzają cele i główne cechy trzeciego filaru mechanizmu sprawiedliwej transformacji.

Zakres sektorów, które mają skorzystać ze wsparcia inwestycyjnego, jest bardzo duży i potencjalnie obejmuje wszystkie inwestycje publiczne wchodzące w zakres kompetencji podmiotów publicznych, które mogą obejmować np. infrastrukturę energetyczną i transportową, systemy ciepłownicze, transport publiczny, środki na rzecz efektywności energetycznej, w tym renowację budynków, inwestycje wspierające przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, renaturalizację i dekontaminację terenów, a także podnoszenie i zmianę kwalifikacji, szkolenia oraz infrastrukturę społeczną. Wspierane działania zostaną określone w sposób zindywidualizowany z uwzględnieniem konkretnych potrzeb rozwojowych, wyszczególnionych w każdym terytorialnym planie sprawiedliwej transformacji.

Niniejszemu wnioskowi towarzyszy dokument roboczy służb Komisji, w którym wyszczególniono przesłanki i uzasadnienie ustanowienia instrumentu, wraz z mechanizmami przewidzianymi w celu monitorowania i oceny jego osiągnięć.

4. WPLYW NA BUDŻET

Całkowity budżet zaproponowany dla składnika dotacyjnego instrumentu wynosi 1,525 mld EUR. Przewiduje się sfinansowanie tej kwoty głównie z dochodów przeznaczonych na określony cel w wysokości 1,275 mld EUR oraz częściowo ze środków ujętych w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027 w wysokości 250 mln EUR.

Kwota 1 mld EUR przewidzianych dochodów przeznaczonych na określony cel będzie pochodzić z szacowanych nadwyżek rezerw Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) po zakończeniu jego fazy tworzenia, tj. w 2022 r. W rozporządzeniu w sprawie EFIS wskaźnik zasilenia rezerw na gwarancję UE wynoszącą 26 mld EUR określono na poziomie 35 %, co stanowi 9,1 mld EUR, które mają być utrzymywane w funduszu gwarancyjnym EFIS. Ustanowienie rezerw w odniesieniu do zobowiązań zaprogramowano na lata 2015–2020, a w odniesieniu do płatności na lata 2016–2022. Koniec okresu inwestycyjnego przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie EFIS przypada na dzień 31 grudnia 2020 r. w odniesieniu do zatwierdzania oraz na dzień 31 grudnia 2022 r. w odniesieniu do podpisywania umów z beneficjentami lub pośrednikami finansowymi przez EBI i Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI). Wskaźnik zasilenia rezerw w wysokości 35 % określono na podstawie oceny przeprowadzonej przez Komisję we wrześniu 2016 r., w której

oszacowano potencjalne straty na poziomie 33,4 %. Obecne szacunki dotyczące potencjalnych strat bazujące na danych na dzień 31 grudnia 2019 r. i przedstawione przez EBI i EFI są niższe od tego odsetka. Niższy odsetek rezerw wynika głównie z następujących okoliczności:

- całkowita kwota wezwań do zapłaty z tytułu gwarancji w wysokości 180,2 mln EUR w ciągu pierwszych czterech lat jest niższa niż konserwatywne założenia przyjęte do oszacowania potencjalnych strat,
- rzeczywiste koszty finansowania objęte gwarancją UE są do tej pory niższe niż oczekiwano ze względu na korzystne poziomy stóp procentowych,
- ekspozycja na ryzyko walutowe jest niższa niż przewidywano, w dużej mierze ze względu na wycofanie się Zjednoczonego Królestwa z UE.

W tym kontekście można przewidzieć, że 1,17 mld EUR rezerw nie zostanie wykorzystane na potrzeby gwarancji UE, a zatem 1 mld EUR można przeznaczyć na proponowany instrument. Przeznaczenie tych dochodów planuje się na okres od 2023 r., po podpisaniu przez EBI i EFI całkowitego portfela EFIS i umożliwieniu dokładniejszego oszacowania potencjalnych strat. W międzyczasie tworzenie rezerw na gwarancję EFIS powinno być kontynuowane zgodnie z pierwotnym programem, ponieważ niska stopa strat w ciągu pierwszych czterech lat nie przesądza o przyszłym rozwoju portfela EFIS.

Pozostała kwota 525 mln EUR zostanie częściowo sfinansowana ze środków z budżetu Unii, w wysokości 250 mln EUR według cen bieżących. Wniosek ten zostanie włączony do trwających negocjacji w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych i, jak można oczekiwać, uwzględniony w ramach ogólnego porozumienia w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych.

Ponadto wniosek będzie finansowany z dochodów przeznaczonych na określony cel w wysokości 275 mln EUR, pochodzących ze spłat z instrumentów finansowych ustanowionych w ramach programów wymienionych w załączniku I do niniejszego rozporządzenia. Zaproponowano również sfinansowanie kwoty 1 mld EUR w ramach rezerwy programu InvestEU za pomocą środków powracających z tych samych instrumentów finansowych. Obecne szacunki dotyczące spłat z tych instrumentów finansowych w latach 2021–2032 wynoszą 2,1 mld EUR z 5,9 mld EUR aktywów przewidzianych do dnia 31 grudnia 2020 r., co jest wystarczające do pokrycia potrzeb InvestEU i instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego.

Zgodnie z art. 21 ust. 6 i art. 22 rozporządzenia finansowego w liniach budżetowych uwzględniających dochody przeznaczone na określony cel przyporządkowane instrumentowi pożyczkowemu na rzecz sektora publicznego i InvestEU szacunkowa kwota dochodów na dany rok, która ma być przyporządkowana temu instrumentowi oraz InvestEU, zostanie wskazana w odniesieniu do każdego z nich w ogólnych uwagach zawartych w rocznym projekcie budżetu zaproponowanym przez Komisję.

Z puli środków finansowych na składnik dotacyjny, do 25 mln EUR z dochodów przeznaczonych na określony cel zostanie przydzielonych na usługi doradcze wspierające przygotowanie i realizację kwalifikowalnych projektów.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

• Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku

Ramy prawne składają się z oddzielnego wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego i koncentrują się na następujących elementach:

- określenie przedmiotu i zakresu instrumentu;
- określenie celów instrumentu;
- wyszczególnienie środków budżetowych i sekwencyjny dostęp do tymczasowo przydzielonych udziałów krajowych w alokacji instrumentu;
- określenie metody realizacji w ramach zarządzania bezpośredniego;
- określenie warunków kwalifikowalności;
- szczegółowe określenie warunku rozwiązania umowy o udzielenie dotacji;
- wskazanie formy wsparcia i obowiązujących stawek dotacji.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**w sprawie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji**

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 175 akapit trzeci oraz art. 322 akapit pierwszy,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁷,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów⁸,

uwzględniając opinię Trybunału Obrachunkowego,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 11 grudnia 2019 r.⁹ Komisja przyjęła komunikat w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu, w którym nakreśliła plan działania zapoczątkowujący nową politykę wzrostu dla Europy i wyznaczyła ambitne cele w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu i ochrony środowiska. Zgodnie z celem, jakim jest osiągnięcie do 2050 r. neutralności klimatycznej w Unii w skuteczny i sprawiedliwy sposób, w ramach Europejskiego Zielonego Ładu ogłoszono wprowadzenie mechanizmu sprawiedliwej transformacji, który ma zapewnić środki umożliwiające stawienie czoła wyzwaniom związanym z klimatem, nie pozostawiając nikogo w tyle. Najbardziej narażone na szkodliwe skutki zmiany klimatu i degradacji środowiska są regiony i osoby znajdujące się w trudnej sytuacji. Zarządzanie transformacją wymaga jednocześnie znacznych zmian strukturalnych.
- (2) W dniu 14 stycznia 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie planu inwestycyjnego na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu¹⁰ ustanawiający mechanizm sprawiedliwej transformacji, który koncentruje się na regionach i sektorach najsilniej odczuwających jej skutki ze względu na swoją zależność od paliw kopalnych, w tym węgla kamiennego, torfu i łupków bitumicznych, lub od procesów przemysłowych charakteryzujących się wysoką intensywnością emisji gazów cieplarnianych, a które mają mniejszą zdolność do sfinansowania niezbędnych inwestycji. Mechanizm sprawiedliwej transformacji składa się z trzech filarów: Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wdrażanego w ramach zarządzania dzielonego,

⁷ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

⁸ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

⁹ COM(2019) 640 final.

¹⁰ COM(2020) 21 final.

specjalnego systemu sprawiedliwej transformacji w ramach InvestEU oraz instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego mającego na celu mobilizowanie dodatkowych inwestycji w regionach dotkniętych skutkami transformacji.

- (3) Komisja przyjęła wniosek dotyczący ustanowienia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w dniu 14 stycznia 2020 r.¹¹ W celu lepszego programowania i wdrażania funduszu należy przyjąć terytorialne plany sprawiedliwej transformacji, w których ustala się główne etapy i harmonogram procesu transformacji oraz wskazuje się terytoria najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu, które mają mniejszą zdolność do sprostania wyzwaniom związanym z transformacją.
- (4) Należy udostępnić instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego („instrument”). Stanowi on trzeci filar mechanizmu sprawiedliwej transformacji zapewniający podmiotom sektora publicznego wsparcie na inwestycje. Takie inwestycje powinny zaspokajać potrzeby rozwojowe wynikające z wyzwań związanych z transformacją opisanych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji przyjętych przez Komisję. Działania, które przewiduje się do objęcia wsparciem, powinny być zgodne z działaniami wspieranymi w ramach pozostałych dwóch filarów mechanizmu sprawiedliwej transformacji i je uzupełniać.
- (5) Aby zwiększyć dywersyfikację gospodarczą terytoriów dotkniętych skutkami transformacji, instrument powinien obejmować szeroki zakres inwestycji, pod warunkiem że przyczyniają się one do zaspokojenia potrzeb rozwojowych w ramach transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu opisanych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji. Wspierane inwestycje mogą obejmować infrastrukturę energetyczną i transportową, sieci ciepłownicze, ekologiczne środki transportu, inteligentne gospodarowanie odpadami, środki w zakresie czystej energii i efektywności energetycznej, w tym remonty i przebudowy budynków, wsparcie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, renaturalizację i dekontaminację terenów, a także podnoszenie i zmianę kwalifikacji, szkolenia i infrastrukturę społeczną, w tym mieszkalnictwo socjalne. Rozwój infrastruktury może również obejmować rozwiązania prowadzące do zwiększenia jej odporności na klęski żywiołowe. Preferowanym wariantem jest kompleksowe podejście inwestycyjne, w szczególności w odniesieniu do terytoriów o znacznych potrzebach związanych z transformacją. Można również wspierać inwestycje w innych sektorach, jeżeli są zgodne z przyjętymi terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji. Poprzez wspieranie inwestycji, które nie generują wystarczających dochodów, instrument ma na celu udostępnianie podmiotom sektora publicznego dodatkowych zasobów niezbędnych, aby sprostać wyzwaniom społecznym, gospodarczym i środowiskowym wynikającym z dostosowania do transformacji klimatycznej. W celu ułatwienia wskazania inwestycji mających istotny korzystny wpływ na środowisko, które kwalifikują się do wsparcia w ramach instrumentu, można wykorzystać unijną systematykę dotyczącą zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej.
- (6) Do niniejszego rozporządzenia zastosowanie mają horyzontalne przepisy finansowe przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie art. 322 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przepisy te, ustanowione rozporządzeniem finansowym, określają w szczególności procedurę ustanawiania i wykonania budżetu

¹¹ COM(2020) 22 final.

w drodze dotacji, zamówień, nagród i zarządzania pośredniego oraz przewidują kontrole wykonywania obowiązków przez podmioty upoważnione do działań finansowych. Przepisy przyjęte na podstawie art. 322 TFUE dotyczą również ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, jako że poszanowanie praworządności jest niezbędnym warunkiem wstępnym należytego zarządzania finansami i skutecznego unijnego finansowania.

- (7) W ramach instrumentu należy udostępniać wsparcie w formie dotacji udzielanych przez Unię w połączeniu z pożyczkami udzielanymi przez partnera finansowego. Pula środków finansowych przeznaczona na składnik dotacyjny realizowana przez Komisję w ramach zarządzania bezpośredniego powinna przyjąć formę finansowania niepowiązanego z kosztami zgodnie z art. 125 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 („rozporządzenie finansowe”)¹². Taka forma finansowania powinna pomóc zachęcić promotorów projektów do udziału i przyczynić się do osiągnięcia celów instrumentu w efektywny sposób, biorąc pod uwagę wysokość pożyczki. Europejski Bank Inwestycyjny („EBI”) powinien udostępniać składnik pożyczkowy. Instrument można również rozszerzyć na innych partnerów finansowych udostępniających składnik pożyczkowy, w przypadku gdy dostępne staną się dodatkowe zasoby na rzecz składnika dotacyjnego lub gdy jest to konieczne do właściwego wdrożenia.
- (8) Oczekuje się, że część składnika dotacyjnego instrumentu w wysokości [250 000 000] EUR zostanie sfinansowana z budżetu Unii zgodnie z [nowym wnioskiem w sprawie WRF], i powinna ona stanowić główną kwotę odniesienia w rozumieniu pkt 17 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami¹³ dla Parlamentu Europejskiego i Rady podczas corocznej procedury budżetowej.
- (9) Część składnika dotacyjnego instrumentu wynosząca 275 000 000 EUR ma być finansowana ze spłat z instrumentów finansowych ustanowionych w ramach programów wymienionych w załączniku I do niniejszego rozporządzenia. Taki dochód pochodzi z zakończonych programów niezależnych od instrumentu i należy go uznać za zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel na zasadzie odstępstwa od art. 21 ust. 3 lit. f) rozporządzenia finansowego na podstawie art. 322 ust. 1 TFUE.
- (10) Część składnika dotacyjnego instrumentu w wysokości 1 000 000 000 EUR powinna być finansowana z przewidywanej nadwyżki rezerw na gwarancję UE ustanowioną rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017, w którym ustanowiono również Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych („rozporządzenie w sprawie EFIS”)¹⁴. W związku z tym należy zastosować odstępstwo od art. 213 ust. 4 lit. a) rozporządzenia finansowego, w którym

¹² Rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046.

¹³ Dz.U. C 373 z 20.12.2013, s. 1.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.373.01.0001.01.POL&toc=OJ:C:2013:373:TOC

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (Dz.U. L 169 z 1.7.2015, s. 1).

przewidziano obowiązek zwrócenia do budżetu każdej nadwyżki rezerw na gwarancję budżetową, aby przekazać tę nadwyżkę na rzecz instrumentu. Taki dochód przeznaczony na określony cel należy uznać za zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel na zasadzie odstępstwa od art. 21 ust. 3 lit. f) rozporządzenia finansowego na podstawie art. 322 ust. 1 TFUE.

- (11) Zgodnie z art. 12 ust. 4 lit. c) rozporządzenia finansowego środki odpowiadające zewnętrznym dochodom przeznaczonym na określony cel należy przenieść automatycznie na kolejny program lub kolejne działanie. Przepis ten umożliwia połączenie wieloletniego harmonogramu dochodów przeznaczonych na określony cel ze ścieżką wdrażania projektów finansowanych w ramach instrumentu.
- (12) Należy również przewidzieć zasoby na rzecz wsparcia doradczego, aby promować przygotowywanie, opracowywanie i realizację projektów.
- (13) W celu zapewnienia, by wszystkie państwa członkowskie otrzymały możliwość skorzystania ze składnika dotacyjnego, należy stworzyć mechanizm służący ustanowieniu przydzielonych udziałów krajowych, których należy przestrzegać na pierwszym etapie, na podstawie klucza podziału zaproponowanego w rozporządzeniu w sprawie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Aby jednak pogodzić ten cel z potrzebą optymalizacji skutków gospodarczych instrumentu i jego wdrożenia, takie alokacje krajowe nie powinny być przydzielane po dniu 31 grudnia 2024 r. Po tym terminie pozostałe zasoby dostępne na potrzeby składnika dotacyjnego przekazuje się bez żadnych wcześniej przydzielonych udziałów krajowych i na konkurencyjnych zasadach na szczeblu Unii, przy jednoczesnym zapewnieniu przewidywalności inwestycji oraz zgodnie z podejściem opartym na potrzebach i konwergencji regionalnej.
- (14) W programie prac i zaproszeniu do składania wniosków należy określić szczególne warunki kwalifikowalności i kryteria wyboru. Wspomniane warunki kwalifikowalności i kryteria wyboru powinny obejmować istotność projektu w kontekście potrzeb rozwojowych opisanych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, ogólny cel dotyczący promowania konwergencji regionalnej i terytorialnej oraz znaczenie składnika dotacyjnego dla rentowności projektu. Wsparcie Unii ustanowione w niniejszym rozporządzeniu należy zatem udostępnić jedynie państwom członkowskim, które przyjęły co najmniej jeden terytorialny plan sprawiedliwej transformacji. Program prac i zaproszenia do składania wniosków będą również uwzględniać terytorialne plany sprawiedliwej transformacji przedłożone przez państwa członkowskie, aby zapewnić zachowanie spójności i zgodności między poszczególnymi filarami mechanizmu.
- (15) Wsparcia w ramach tego instrumentu należy udzielać wyłącznie projektom, które nie generują wystarczającego strumienia dochodów własnych umożliwiającego im osiągnięcie opłacalności finansowej oraz pozyskiwanie finansowania wyłącznie z pożyczek udzielanych na warunkach rynkowych. Dochody własne powinny odpowiadać dochodom, z wyjątkiem przesunięć budżetowych, generowanym bezpośrednio przez działania prowadzone w ramach projektu takie jak sprzedaż, opłaty lub opłaty drogowe oraz dodatkowe oszczędności osiągnane dzięki modernizacji istniejących aktywów.
- (16) Ponieważ składnik dotacyjny powinien odzwierciedlać rozbieżne potrzeby rozwojowe regionów w państwach członkowskich, wspomniane wsparcie należy modulować. Biorąc pod uwagę, że podmioty sektora publicznego w regionach słabiej rozwiniętych, które zdefiniowano w art. 102 ust. 2 rozporządzenia [nowe rozporządzenie w sprawie

wspólnych przepisów], mają na ogół mniejsze zdolności w zakresie inwestycji publicznych, stawki dotacji stosowane do pożyczek udzielanych takim podmiotom powinny być porównywalnie wyższe.

- (17) Aby zapewnić skuteczne wdrażanie instrumentu, konieczne może być udzielenie wsparcia doradczego na potrzeby przygotowania, opracowania i realizacji projektów. Wspominanego wsparcia należy udzielać w ramach Centrum Doradztwa InvestEU.
- (18) Aby przyspieszyć wdrażanie oraz zapewnić terminowe wykorzystywanie zasobów, w niniejszym rozporządzeniu należy ustanowić szczególne zabezpieczenia, które należy zawrzeć w umowach o udzielenie dotacji. W świetle tego celu Komisja, zgodnie z zasadą proporcjonalności, powinna mieć możliwość ograniczenia lub zakończenia każdego wsparcia Unii w przypadku znaczącego braku postępów w realizacji projektu. W rozporządzeniu finansowym ustanowiono zasady wykonania budżetu Unii. Aby zapewnić spójność realizacji unijnych programów finansowania, rozporządzenie finansowe powinno mieć zastosowanie do składnika dotacyjnego i zasobów na rzecz wsparcia doradczego udzielanego w ramach tego instrumentu.
- (19) Zgodnie z rozporządzeniem finansowym i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 oraz rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 2988/95, rozporządzeniem Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 i rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939 interesy finansowe Unii należy chronić za pomocą proporcjonalnych środków, w tym środków zapobiegania nieprawidłowościom, łącznie z nadużyciami finansowymi, ich wykrywania, korygowania i prowadzenia w ich sprawie dochodzeń, a także odzyskiwania środków utraconych, nienależnie wypłaconych lub nieodpowiednio wykorzystanych oraz, w stosownych przypadkach, nakładania kar administracyjnych. W szczególności, zgodnie z rozporządzeniem (Euratom, WE) nr 2185/96 i rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 883/2013 Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) może prowadzić dochodzenia administracyjne, w tym kontrole na miejscu i inspekcje, w celu ustalenia, czy miały miejsce nadużycia finansowe, korupcja lub jakiegokolwiek inne nielegalne działanie, naruszające interesy finansowe Unii. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2017/1939 Prokuratura Europejska (EPPO) może prowadzić dochodzenia i ścigać przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii, jak przewidziano w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym każda osoba lub podmiot, które otrzymują środki finansowe Unii, zobowiązane są w pełni współpracować w celu ochrony interesów finansowych Unii, przyznać niezbędne prawa i dostęp Komisji, OLAF-owi, EPPO – w odniesieniu do tych państw członkowskich, które uczestniczą we wzmocnionej współpracy na mocy rozporządzenia (UE) 2017/1939 – i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu (ETO) oraz zapewniać, aby wszelkie osoby trzecie uczestniczące w wykonywaniu środków finansowych Unii przyznały tym organom równoważne prawa.
- (20) W celu uzupełnienia i zmiany niektórych innych niż istotne elementów niniejszego rozporządzenia zgodnie z art. 290 TFUE Komisji należy przekazać uprawnienia do przyjęcia aktów na potrzeby dalszego przekazania niektórych zadań związanych z wdrażaniem agencjom wykonawczym oraz zmiany elementów zawartych w załączniku II do niniejszego rozporządzenia dotyczących kluczowych wskaźników skuteczności działania. Szczególnie ważne jest, aby w czasie prac przygotowawczych Komisja mogła prowadzić stosowne konsultacje, w tym na poziomie ekspertów, oraz aby konsultacje te prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia

2016 r. W szczególności, aby zapewnić udział na równych zasadach Parlamentu Europejskiego i Rady w przygotowaniu aktów delegowanych, instytucje te otrzymują wszelkie dokumenty w tym samym czasie co eksperci państw członkowskich, a eksperci tych instytucji mogą systematycznie brać udział w posiedzeniach grup eksperckich Komisji zajmujących się przygotowaniem aktów delegowanych.

- (21) Aby ustanowić odpowiednie ramy finansowe dotyczące składnika dotacyjnego tego instrumentu na okres do dnia 31 grudnia 2024 r., należy powierzyć Komisji uprawnienia wykonawcze do określenia dostępnych alokacji krajowych wyrażonych jako udziały w całkowitej puli środków finansowych tego instrumentu dla każdego państwa członkowskiego zgodnie z metodyką ustanowioną w załączniku I do rozporządzenia [rozporządzenia w sprawie FST]. Uprawnienia wykonawcze należy przekazać bez procedur komitetowych, biorąc pod uwagę, że wysokość udziałów wynika bezpośrednio z zastosowania określonej wcześniej metodyki obliczeń.
- (22) Cel niniejszego rozporządzenia, a mianowicie pozyskiwanie inwestycji publicznych na terytoriach najbardziej dotkniętych skutkami transformacji w kierunku neutralności klimatycznej dzięki zaspokojeniu odpowiednich potrzeb rozwojowych, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez same państwa członkowskie. W tym względzie główne przyczyny obejmują trudności podmiotów publicznych związane ze wspieraniem inwestycji, które nie generują wystarczających strumieni dochodów własnych a przynoszą korzyści terytoriom najbardziej dotkniętym negatywnymi skutkami transformacji klimatycznej, bez wsparcia w postaci dotacji UE oraz konieczność spójnych ram wdrażania w ramach zarządzania bezpośredniego. Ponieważ cele te mogą zostać lepiej osiągnięte na poziomie Unii, Unia może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

ROZDZIAŁ I

PRZEPISY OGÓLNE

Artykuł 1

Przedmiot i zakres stosowania

Niniejsze rozporządzenie przewiduje instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego („instrument”) wspierający podmioty sektora publicznego dzięki łączeniu dotacji z budżetu Unii z pożyczkami udzielanymi przez partnerów finansowych oraz ustanawia cele wspomnianego instrumentu. Określono w nim zasady dotyczące składnika dotacyjnego wsparcia Unii udzielanego w ramach tego instrumentu obejmujące w szczególności jego budżet na okres 2021–2027, formy unijnego wsparcia oraz przepisy dotyczące kwalifikowalności.

W ramach instrumentu udziela się wsparcia na rzecz unijnych terytoriów, które napotykają poważne wyzwania społeczne, środowiskowe i gospodarcze związane z procesem transformacji w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej przez gospodarkę UE do 2050 r.

Artykuł 2

Definicje

Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

1. „porozumienie administracyjne” oznacza instrument prawny ustanawiający ramy współpracy między Komisją a partnerem finansowym określający odpowiednie zadania i obowiązki w odniesieniu do wdrażania instrumentu zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia;
2. „beneficjent” oznacza podmiot prawny sektora publicznego ustanowiony w państwie członkowskim jako podmiot prawa publicznego lub jako podmiot prawa prywatnego, któremu powierzono realizację misji publicznej, z którym podpisano umowę o udzielenie dotacji w ramach instrumentu;
3. „partnerzy finansowi” oznaczają EBI, inne międzynarodowe instytucje finansowe, krajowe banki prorozwojowe i instytucje finansowe, z którymi Komisja zawiera porozumienie administracyjne w celu współpracy w ramach instrumentu;
4. „projekt” oznacza każde działanie określone przez Komisję jako kwalifikowalne, niezależne pod względem finansowym i technicznym, w odniesieniu do którego określono uprzednio cel i ustalono okres, w trakcie którego musi zostać wdrożone i zakończone;
5. „terytorialny plan sprawiedliwej transformacji” oznacza plan ustanowiony zgodnie z art. 7 rozporządzenia [rozporządzenia w sprawie FST] i zatwierdzony przez Komisję;
6. „program pożyczek” oznacza pożyczkę przyznaną beneficjentowi przez partnerów finansowych w celu sfinansowania szeregu określonych uprzednio projektów w ramach instrumentu.

Artykuł 3

Cele

1. Ogólnym celem instrumentu jest sprostanie poważnym wyzwaniom społeczno-gospodarczym związanym z procesem transformacji w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej z korzyścią dla unijnych terytoriów wskazanych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji opracowanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 7 rozporządzenia [rozporządzenia w sprawie FST].
2. Cel szczegółowy instrumentu dotyczy zwiększenia inwestycji sektora publicznego, które zaspokajają potrzeby rozwojowe regionów wskazanych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, dzięki ułatwieniu finansowania projektów, które nie generują wystarczającego strumienia dochodów własnych i nie zostałyby sfinansowane bez elementu wsparcia w postaci dotacji z budżetu Unii.
3. Poza dążeniem do osiągnięcia celu szczegółowego, o którym mowa w ust. 2, niniejsze rozporządzenie ma również na celu zapewnienie w stosownych przypadkach wsparcia doradczego na potrzeby przygotowania, opracowania i realizacji kwalifikowalnych projektów. Wsparcia doradczego udziela się zgodnie z zasadami i metodami wdrażania dotyczącymi Centrum Doradztwa InvestEU ustanowionymi w art. [20] rozporządzenia [rozporządzenie w sprawie InvestEU].

Artykuł 4
Budżet

1. Bez uszczerbku dla zasobów dodatkowych przydzielonych w budżecie Unii na okres 2021–2027 składnik dotacyjny wsparcia udzielanego w ramach tego instrumentu jest finansowany z:
 - a) zasobów z budżetu Unii w kwocie 250 000 000 EUR według cen bieżących, oraz
 - b) dochodów przeznaczonych na określony cel, o których mowa w ust. 2, do maksymalnej wysokości 1 275 000 000 EUR według cen bieżących.
2. Zasoby, o których mowa w ust. 1 lit. b), pochodzą ze spłat z instrumentów finansowych ustanowionych w ramach programów wymienionych w załączniku I do niniejszego rozporządzenia do maksymalnej wysokości 275 000 000 EUR oraz z nadwyżki rezerw na gwarancję UE ustanowioną rozporządzeniem w sprawie EFIS do maksymalnej wysokości 1 000 000 000 EUR.
3. Zasoby, o których mowa w ust. 1, można uzupełnić wkładami finansowymi państw członkowskich, państw trzecich i podmiotów spoza Unii. Zasoby te stanowią zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel w rozumieniu art. 21 ust. 5 rozporządzenia finansowego.
4. Na zasadzie odstępstwa od art. 21 ust. 3 lit. f) rozporządzenia finansowego zasoby pochodzące ze spłat środków, o których mowa w ust. 1 lit. b), stanowią zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel w rozumieniu art. 21 ust. 5 rozporządzenia finansowego. Na zasadzie odstępstwa od art. 213 ust. 4 lit. a) rozporządzenia finansowego zasoby pochodzące z nadwyżki rezerw na rzecz EFIS, o których mowa w ust. 1 lit. b), stanowią zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel w rozumieniu art. 21 ust. 5 rozporządzenia finansowego.
5. Maksymalnie 2 % zasobów, o których mowa w ust. 1, można wykorzystać na wsparcie techniczne i administracyjne w ramach wdrażania instrumentu, m.in. na działania przygotowawcze oraz w zakresie monitorowania, kontroli, audytu i oceny, w tym na instytucjonalne systemy informatyczne oraz wydatki administracyjne i opłaty partnerów finansowych.
6. Na działania określone w art. 3 ust. 3 przekazuje się zasoby w maksymalnej wysokości 25 000 000 EUR będące częścią zasobów, o których mowa w ust. 1.
7. Zobowiązania budżetowe z tytułu działań trwających dłużej niż jeden rok budżetowy można rozłożyć na roczne raty przez okres kilku lat.

ROZDZIAŁ II
WSPARCIE UNII

Artykuł 5
Formy wsparcia unijnego i metody wdrażania

1. Wsparcie Unii udzielane w ramach instrumentu przekazuje się w formie dotacji zgodnie z tytułem VIII rozporządzenia finansowego.
2. Wsparcie Unii udzielane w ramach instrumentu wdraża się w ramach zarządzania bezpośredniego zgodnie z rozporządzeniem finansowym.

3. Komisja może delegować uprawnienia do realizacji zadań związanych ze wsparciem Unii udzielanym w ramach instrumentu na agencje wykonawcze zgodnie z art. 69 rozporządzenia finansowego w celu optymalizacji zarządzania instrumentem i jego efektywności.

Artykuł 6

Dostępność zasobów

1. Zasoby, o których mowa w art. 4 ust. 1, po odliczeniu rezerwy na wydatki techniczne i administracyjne, o których mowa w art. 4 ust. 5, wykorzystuje się do finansowania projektów, zgodnie z ust. 2 i 3.
2. W odniesieniu do dotacji przyznanych na podstawie zaproszeń do składania wniosków ogłoszonych nie później niż dnia 31 grudnia 2024 r. wsparcie Unii przyznawane kwalifikowalnym projektom w państwie członkowskim nie może przekroczyć udziałów krajowych określonych w decyzji, która zostanie przyjęta przez Komisję na podstawie ust. 4.
3. W odniesieniu do dotacji przyznanych na podstawie zaproszeń do składania wniosków ogłoszonych od dnia 1 stycznia 2025 r. wsparcia Unii przyznawanego kwalifikowalnym projektom udziela się bez żadnego wstępnie przydzielonego udziału krajowego oraz na konkurencyjnych zasadach na szczeblu Unii aż do wyczerpania pozostałych zasobów. Podczas przyznawania takich dotacji bierze się pod uwagę konieczność zapewnienia przewidywalności inwestycji oraz promowanie konwergencji regionalnej.
4. Komisja przyjmuje w drodze aktu wykonawczego decyzję ustanawiającą odpowiednie udziały poszczególnych państw członkowskich wynikające z zastosowania metodyki określonej w załączniku I do rozporządzenia [rozporządzenia w sprawie FST] wyrażone jako odsetek całkowitych dostępnych zasobów.

Artykuł 7

Porozumienia administracyjne z partnerami finansowymi

Porozumienie administracyjne między Komisją a partnerem finansowym zawiera się przed wdrożeniem instrumentu wspólnie z tym partnerem finansowym. W porozumieniu określa się odpowiednie prawa i obowiązki każdej ze stron porozumienia, w tym w zakresie audytu i ustaleń dotyczących komunikacji.

ROZDZIAŁ III

KWALIFIKOWALNOŚĆ

Artykuł 8

Kwalifikujące się projekty

Do otrzymania wsparcia Unii w ramach instrumentu kwalifikują się wyłącznie projekty przyczyniające się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 3, i spełniające wszystkie warunki określone poniżej:

- a) projekty osiągają wymierne skutki w zakresie rozwiązywania poważnych wyzwań społecznych, gospodarczych lub środowiskowych wynikających z procesu transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu i przynoszą korzyści

terytoriom wskazanym w terytorialnym planie sprawiedliwej transformacji, nawet jeśli nie są zlokalizowane na tych terytoriach;

- b) projekty nie otrzymują wsparcia w ramach żadnych innych programów Unii;
- c) projekty otrzymują pożyczkę od partnera finansowego w ramach instrumentu oraz
- d) projekty nie generują wystarczającego strumienia dochodów własnych pozwalającego na ich finansowanie bez wsparcia Unii.

Artykuł 9

Kwalifikujące się osoby i podmioty

Niezależnie od kryteriów określonych w art. 197 rozporządzenia finansowego do składania wniosków jako potencjalni beneficjenci na podstawie niniejszego rozporządzenia kwalifikują się jedynie podmioty prawne sektora publicznego ustanowione w państwie członkowskim jako podmiot prawa publicznego lub podmiot prawa prywatnego, któremu powierzono realizację misji publicznej.

ROZDZIAŁ IV

DOTACJE

Artykuł 10

Dotacje

1. Dotacje mają formę finansowania niepowiązanego z kosztami zgodnie z art. 125 ust. 1 lit. a) rozporządzenia finansowego.
2. Kwota dotacji nie przekracza 15 % kwoty pożyczki przyznanej przez partnera finansowego w ramach niniejszego instrumentu. W przypadku projektów zlokalizowanych na terytoriach w regionach na poziomie NUTS 2 o PKB na mieszkańca nieprzekraczającym 75 % średniego PKB w UE-27, o których mowa w art. [102 ust. 2] rozporządzenia [nowe rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów], kwota dotacji nie może przekraczać 20 % kwoty pożyczki udzielonej przez partnera finansowego.
3. Płatności przyznanej dotacji mogą być podzielone na kilka rat w zależności od postępów we wdrażaniu określonych w umowie o udzielenie dotacji.

Artykuł 11

Obniżenie lub zakończenie dotacji

1. Oprócz podstaw określonych w art. 131 ust. 4 rozporządzenia finansowego i po konsultacji z partnerem finansowym kwota dotacji może zostać obniżona lub umowa o udzielenie dotacji może zostać rozwiązana, jeśli w ciągu dwóch lat od daty podpisania umowy o udzielenie dotacji nie została podpisana umowa o dostawy, roboty budowlane lub usługi o największym znaczeniu gospodarczym, w przypadkach gdy zawarcie takiej umowy przewiduje się zgodnie z umową o udzielenie dotacji.
2. Gdy wsparcie Unii jest połączone z programami pożyczek oraz gdy nie przewidziano umów o dostawy, roboty budowlane lub usługi, ust. 1 nie ma zastosowania.

W takich przypadkach i po konsultacji z partnerem finansowym można obniżyć kwotę dotacji lub rozwiązać umowę o udzielenie dotacji może zostać rozwiązana, jak

również odzyskać wszelkie powiązane wypłacone kwoty zgodnie z warunkami określonymi w umowie o udzielenie dotacji.

ROZDZIAŁ V

USŁUGI WSPARCIA DORADCZEGO

Artykuł 12

Usługi wsparcia doradczego

1. Wsparcie doradcze w ramach niniejszego rozporządzenia wdraża się w ramach zarządzania pośredniego zgodnie z zasadami i metodami wdrażania dotyczącymi Centrum Doradztwa InvestEU ustanowionymi w art. [20] rozporządzenia [rozporządzenie w sprawie InvestEU].
2. Do wsparcia doradczego kwalifikują się działania niezbędne do wsparcia przygotowania, opracowania i realizacji projektów.

ROZDZIAŁ VI

PROGRAMOWANIE, MONITOROWANIE, OCENA I KONTROLA

Artykuł 13

Programy prac

Instrument wdraża się poprzez programy prac ustanowione zgodnie z art. 110 rozporządzenia finansowego. W programach prac określa się krajowe udziały w zasobach, w tym wszelkie zasoby dodatkowe, dla każdego z państw członkowskich zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 2 niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 14

Monitorowanie i sprawozdawczość

1. Kluczowe wskaźniki skuteczności działania służące do monitorowania wdrażania instrumentu i postępów w kierunku realizacji celów określonych w art. 3 ustanowiono w załączniku II.
2. System sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów zapewnia, aby wskaźniki, o których mowa w ust. 1, były gromadzone w sposób wydajny, skuteczny i terminowy. Beneficjenci we współpracy z partnerami finansowymi przedstawiają Komisji dane dotyczące tych wskaźników.
3. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 17 w celu zmiany załącznika II poprzez modyfikację wskaźników, o których mowa w ust. 1.

Artykuł 15

Ocena

1. Oceny dotyczące wdrażania instrumentu i jego zdolności do realizacji celów określonych w art. 3 przeprowadza się na tyle wcześnie, aby mogły zostać uwzględnione w procesie decyzyjnym.

2. Ocenę śródkresową instrumentu przeprowadza się do dnia 30 czerwca 2025 r., kiedy to zgodnie z oczekiwaniami dostępne będą wystarczające informacje na temat jego wdrażania. Ocena wykazuje w szczególności, w jaki sposób wsparcie Unii przyznane w ramach instrumentu przyczyniło się do zaspokojenia potrzeb terytoriów wdrażających terytorialne plany sprawiedliwej transformacji.
3. Na koniec okresu wdrażania i najpóźniej w dniu 31 grudnia 2031 r. sporządza się ostateczne sprawozdanie oceniające z wyników i długoterminowych skutków instrumentu.

Artykuł 16

Audyty

1. Audyty dotyczące wykorzystania wsparcia Unii zapewnionego w ramach instrumentu przeprowadzane przez osoby lub podmioty, w tym przez osoby lub podmioty inne niż te, które zostały upoważnione przez instytucje lub organy Unii, stanowią podstawę ogólnej pewności zgodnie z art. 127 rozporządzenia finansowego.
2. Partnerzy finansowi dostarczają Komisji i wszelkim wyznaczonym audytorom wszystkie dostępne dokumenty niezbędne obu tym organom do sprawowania ich obowiązków.

Artykuł 17

Wykonywanie przekazanych uprawnień

1. Powierzenie Komisji uprawnień do przyjęcia aktów delegowanych podlega warunkom określonym w niniejszym artykule.
2. Uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych, o których mowa w art. 14, powierza się Komisji do dnia 31 grudnia 2028 r.
3. Przekazanie uprawnień, o którym mowa w art. 14, może zostać w dowolnym momencie odwołane przez Parlament Europejski lub przez Radę. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie określonych w niej uprawnień. Decyzja o odwołaniu staje się skuteczna od następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* lub w określonym w tej decyzji późniejszym terminie. Nie wpływa ona na ważność jakichkolwiek już obowiązujących aktów delegowanych.
4. Przed przyjęciem aktu delegowanego Komisja konsultuje się z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.
5. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja przekazuje go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

ROZDZIAŁ VII

PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

Artykuł 18

Informacja, komunikacja i promocja

1. Beneficjenci i partnerzy finansowi zapewniają widoczność wsparcia Unii udzielonego w ramach instrumentu, w szczególności podczas propagowania

projektów i ich wyników, poprzez udzielanie ukierunkowanych informacji wielu odbiorcom, w tym mediom i społeczeństwu.

2. Komisja realizuje działania w zakresie informacji i komunikacji związane z instrumentem, finansowanymi projektami i ich wynikami. Zasoby finansowe przydzielone na instrument przyczyniają się również do komunikacji instytucjonalnej w zakresie priorytetów politycznych Unii, o ile są one związane z celami, o których mowa w art. 3.

Artykuł 19

Przepisy przejściowe

W razie potrzeby w budżecie obejmującym okres po 2027 r. mogą zostać zapisane środki na pokrycie płatności rat dotacji ze wsparcia unijnego przewidzianych zgodnie z art. 6 ust. 2, aby umożliwić zarządzanie działaniami, które nie zostaną zakończone do dnia 31 grudnia 2027 r.

Artykuł 20

Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie [...] [dwudziestego] dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH REGULACJI

1. STRUKTURA WNIOSKU/INICJATYWY

1.1. Tytuł wniosku/inicjatywy

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji

1.2. Obszary polityki, których dotyczy wniosek/inicjatywa (klaster programów)

Działanie na rzecz środowiska i klimatu w toku zatwierdzania wniosków dotyczących WRF

1.3. Wniosek/inicjatywa dotyczy:

X nowego działania

☐ nowego działania będącego następstwem projektu pilotażowego/działania przygotowawczego¹⁵

☐ przedłużenia bieżącego działania

☐ połączenia lub przekształcenia co najmniej jednego działania pod kątem innego/nowego działania

1.4. Uzasadnienie wniosku/inicjatywy

1.4.1. *Potrzeby, które należy zaspokoić w perspektywie krótko- lub długoterminowej, w tym szczegółowy terminarz przebiegu realizacji inicjatywy*

Druga połowa 2020 r. – przyjęcie rozporządzenia

Począwszy od 2020 r. – przygotowanie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji w państwach członkowskich

Pierwsza połowa 2021 r. – podpisanie porozumienia administracyjnego z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym

Pierwsza połowa 2021 r. – przyjęcie wieloletniego programu prac jako aktu wykonawczego

Druga połowa 2021 r. – ogłoszenie pierwszych zaproszeń do składania projektów

1.4.2. *Wartość dodana z tytułu zaangażowania Unii Europejskiej (może wynikać z różnych czynników, na przykład korzyści koordynacyjnych, pewności prawa, większej efektywności lub komplementarności). Na potrzeby tego punktu „wartość dodaną z tytułu zaangażowania Unii” należy rozumieć jako wartość wynikającą z unijnej interwencji, wykraczającą poza wartość, która zostałaby wytworzona przez same państwa członkowskie.*

Działanie UE dotyczące instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego („instrument”) jest uzasadnione ze względu na cele określone w art. 174 TFUE, zgodnie z którym szczególną uwagę poświęca się obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków.

¹⁵

O którym mowa w art. 58 ust. 2 lit. a) lub b) rozporządzenia finansowego.

Przejście na gospodarkę neutralną dla klimatu jest wyzwaniem dla wszystkich państw członkowskich. Będzie ono szczególnie trudne w przypadku państw członkowskich z gospodarkami opierającymi się w dużej mierze na paliwach kopalnych i gałęziach przemysłu charakteryzujących się wysoką intensywnością emisji związków węgla, które to rodzaje działalności będą stopniowo eliminowane albo zostaną poważnie dotknięte skutkami transformacji, w sytuacji gdy państwa te nie dysponują środkami finansowymi na przystosowanie się w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej. Instrument pomaga sprostać wyzwaniu związanemu z transformacją na terytoriach najbardziej dotkniętych jej skutkami, wspierając inwestycje w sektor publiczny za pomocą preferencyjnych warunków finansowania.

1.4.3. *Główne wnioski wyciągnięte z podobnych działań*

NIE DOTYCZY

1.4.4. *Spójność z innymi właściwymi instrumentami oraz możliwa synergia*

Instrument będzie wdrażany w synergii i komplementarności z pozostałymi filarami mechanizmu sprawiedliwej transformacji, takimi jak Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (pierwszy filar) i system sprawiedliwej transformacji w ramach programu InvestEU (drugi filar).

Zakres wsparcia w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji jest ograniczony do inwestycji zmniejszających społeczne i gospodarcze koszty transformacji klimatycznej na wskazanych terytoriach. Wsparcie to koncentruje się na dywersyfikacji gospodarczej tych terytoriów oraz na przekwalifikowaniu pracowników, pomocy w poszukiwaniu pracy i włączeniu pracowników do rynku pracy, przede wszystkim poprzez dotacje. Drugi i trzeci filar mechanizmu sprawiedliwej transformacji będzie w stanie wspierać szerszy zakres inwestycji, zarówno z perspektywy sektorowej, jak i geograficznej, aby wzmocnić działania i cele Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. W związku z tym możliwe będzie szersze uwzględnienie potrzeb rozwojowych.

Wsparcie w ramach instrumentu będzie również komplementarne w stosunku do produktów finansowych oferowanych przez specjalny system sprawiedliwej transformacji w ramach InvestEU. Podczas gdy system ten wspierałby inwestycje opłacalne ekonomicznie, instrument będzie raczej skoncentrowany na inwestycjach z niewystarczającymi dochodami, aby mogły być one finansowane bez składnika dotacyjnego.

1.5. Okres trwania wniosku/inicjatywy i jego wpływ finansowy

☐ **ograniczony okres trwania**

- ☐ Okres trwania wniosku/inicjatywy: od [DD/MM]RRRR r. do [DD/MM]RRRR r.
- ☒ Okres trwania wpływu finansowego: od 2021 r. do 2027 r. w odniesieniu do środków na zobowiązania i od 2021 r. do okresu po 2027 r. w odniesieniu do środków na płatności.

☐ **nieograniczony czas trwania**

- Wprowadzenie w życie z okresem rozruchu od RRRR r. do RRRR r.,
- po którym następuje faza operacyjna.

1.6. Planowane tryby zarządzania¹⁶

☒ **Bezpośrednie zarządzanie** przez Komisję

- ☒ przez jej służby;
- ☒ przez agencję wykonawczą (zob. poniżej).

☐ **Zarządzanie dzielone** z państwami członkowskimi

☐ **Zarządzanie pośrednie** poprzez przekazanie zadań związanych z wykonaniem budżetu:

- ☐ państwom trzecim lub organom przez nie wyznaczonym;
- ☐ organizacjom międzynarodowym i ich agencjom (należy wyszczególnić);
- ☐ EBI oraz Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu;
- ☐ organom, o których mowa w art. 70 i 71 rozporządzenia finansowego;
- ☐ organom prawa publicznego;
- ☐ podmiotom podlegającym prawu prywatnemu, które świadczą usługi użyteczności publicznej, o ile zapewniają one odpowiednie gwarancje finansowe;
- ☐ podmiotom podlegającym prawu prywatnemu państwa członkowskiego, którym powierzono realizację partnerstwa publiczno-prywatnego oraz które zapewniają odpowiednie gwarancje finansowe;
- ☐ osobom odpowiedzialnym za wykonanie określonych działań w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na mocy tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej oraz określonym we właściwym podstawowym akcie prawnym.
- *W przypadku wskazania więcej niż jednego trybu należy podać dodatkowe informacje w części „Uwagi”.*

Uwagi

W zależności od wyniku zbliżającej się analizy kosztów i korzyści większa część budżetu mogłaby zostać wykonana w drodze przekazania uprawnień agencji wykonawczej, w którym to przypadku jedynie ocena zaproszeń byłaby zarządzana bezpośrednio przez służby Komisji.

¹⁶

Wyjaśnienia dotyczące trybów zarządzania oraz odniesienia do rozporządzenia finansowego znajdują się na następującej stronie:

<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. ŚRODKI ZARZĄDZANIA

2.1. Zasady nadzoru i sprawozdawczości

Określić częstotliwość i warunki

Instrument zostanie poddany ocenie śródkresowej do dnia 30 czerwca 2025 r. w celu dokonania oceny jego efektywności, skuteczności, znaczenia i spójności oraz wykazania, w jaki sposób wsparcie Unii przyczyniło się do zaspokojenia potrzeb rozwojowych obszarów objętych sprawiedliwą transformacją.

System sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów będzie zapewniał wydajne, skuteczne i terminowe gromadzenie danych na potrzeby monitorowania realizacji programu i jego rezultatów. W tym celu na beneficjentów składnika dotacyjnego instrumentu zostaną nałożone proporcjonalne wymagania w zakresie sprawozdawczości.

Sprawozdawczość ta będzie również miała na celu planowanie wypłaty podzielonych środków w ramach składnika dotacyjnego związanej z postępami we wdrażaniu zgodnie z warunkami określonymi w umowach o udzielenie dotacji.

2.2. System zarządzania i kontroli

2.2.1. *Uzasadnienie dla systemu zarządzania, mechanizmów finansowania wykonania, warunków płatności i proponowanej strategii kontroli*

Instrument będzie wdrażany w ramach zarządzania bezpośredniego. Zarządzanie nim może zostać przekazane agencji wykonawczej, w zależności od wyników analizy kosztów i korzyści oraz powiązanych decyzji, które zostaną podjęte, w celu zapewnienia rzetelnego wstępnego wykazu projektów przewidzianych do realizacji.

Instrument będzie wdrażany poprzez połączenie dotacji – przyznanych beneficjentom, którzy będą również pożyczkobiorcami składnika pożyczkowego – z pożyczkami indywidualnymi lub ramowymi.

Ustanowiona zostanie strategia kontroli, która będzie skoncentrowana na trzech kluczowych etapach realizacji dotacji, zgodnie z rozporządzeniem finansowym:

- organizacja zaproszeń i wybór wniosków, które odpowiadają celom politycznym instrumentu;
- kontrole operacyjne, kontrole monitorujące i kontrole *ex ante* obejmujące wdrażanie projektów, zamówienia publiczne, płatności zaliczkowe, płatności okresowe i końcowe itp.
- kontrole *ex post* projektów i płatności.

2.2.2. *Informacje dotyczące zidentyfikowanego ryzyka i systemów kontroli wewnętrznej ustanowionych w celu jego ograniczenia*

Określono następujące rodzaje ryzyka:

- opóźnienia w składaniu wniosków, w szczególności dotyczących pożyczek ramowych;
- opóźnienia w realizacji projektów;
- możliwe błędy lub niewłaściwe zarządzanie funduszami UE.

Tym rodzajom ryzyka należy przeciwdziałać za pomocą zestawu środków:

- zaangażowanie zainteresowanych stron od wczesnego etapu oraz przygotowanie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji;
- wsparcie doradcze na rzecz przygotowania projektów, świadczone w zależności od potrzeb;
- optymalizacja organizacji zaproszeń do składania projektów;
- odpowiednia elastyczność budżetowa, w szczególności wypłata wsparcia w postaci dotacji w podziale na raty;
- możliwość rozwiązania umów o udzielenie dotacji i obniżenia kwot wsparcia w postaci dotacji w przypadku niesatysfakcjonujących wyników wdrażania i tempa projektów.

Kontrole te będą wspierane poprzez: roczne oddolne oceny ryzyka, systematyczną ocenę ram kontrolnych, odpowiednią sprawozdawczość na temat odstępstw (rejestr wyjątków i uchybień) oraz poprzez działania naprawcze podjęte odnośnie do zaleceń wydanych przez Służbę Audytu Wewnętrznego, przez Europejski Trybunał Obrachunkowy lub przez organ udzielający absolutorium.

2.2.3. *Oszacowanie i uzasadnienie efektywności kosztowej kontroli (relacja kosztów kontroli do wartości zarządzanych funduszy powiązanych) oraz ocena prawdopodobnego ryzyka błędu (przy płatności i przy zamykaniu)*

Koszty kontroli i wynikające z nich korzyści

Przy założeniu, że instrument będzie zarządzany przez Komisję, koszt kontroli może być niższy niż 0,5 % środków na płatności.

Korzyści wynikające z kontroli są następujące:

- uniknięcie wyboru słabszych lub nieodpowiednich wniosków;
- optymalizacja planowania i wykorzystania funduszy UE, tak aby zachować unijną wartość dodaną;
- zapewnianie jakości umów o udzielenie dotacji, uniknięcie błędów we wskazywaniu podmiotów prawnych, które są beneficjentami;
- wykrywanie błędów mających wpływ na legalność i prawidłowość działań na etapie audytu.

Szacowany poziom błędu:

- biorąc pod uwagę, że jest to nowy instrument, nie można odpowiednio oszacować poziomu błędu;
- w przypadku podobnych programów wdrażanych w ramach zarządzania bezpośredniego szacowany błąd rezydualny może jednak mieścić się w zakresie 1–2 %.

2.3. **Środki zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom**

Określić istniejące lub przewidywane środki zapobiegania i ochrony, np. ze strategii zwalczania nadużyć finansowych.

Dyrekcja generalna Komisji odpowiedzialna za dotacje w ramach niniejszego rozporządzenia jest zobowiązana do ochrony interesów finansowych Unii zgodnie ze „Strategią Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych – wzmocnienie działań w celu ochrony budżetu UE”, COM(2019) 196 final z dnia 29 kwietnia

2019 r. Środki zwalczania nadużyć finansowych obejmują w szczególności stosowanie środków zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i innym nielegalnym działaniom; skuteczne kontrole; odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych oraz, w przypadku wykrycia nieprawidłowości, skuteczne, proporcjonalne i odstraszające kary, zgodnie z rozporządzeniami Rady (WE, Euratom) nr 2988/95, (Euratom, WE) nr 2185/96 oraz rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 883/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady.

Służby Komisji zapewnią, aby ich podejście do zarządzania ryzykiem wystąpienia nadużyć było wykorzystywane do określania obszarów wysokiego ryzyka, z uwzględnieniem analizy kosztów i korzyści dla poszczególnych sektorów oraz działań Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w zakresie zapobiegania nadużyciom i analizy ryzyka.

Umowy dotyczące dotacji i zamówień zawarte przez wdrażającą dyrekcję generalną będą oparte na standardowych wzorach, w których określone zostaną ogólnie obowiązujące środki zwalczania nadużyć finansowych, w tym uprawnienia do przeprowadzania audytów, kontroli na miejscu i inspekcji, o których mowa powyżej. Komisja lub jej przedstawiciele oraz Trybunał Obrachunkowy będą mieli uprawnienia do przeprowadzania audytów, na podstawie dokumentacji i na miejscu, wobec wszystkich beneficjentów dotacji, wykonawców i podwykonawców, którzy otrzymują środki unijne.

OLAF będzie uprawniony do przeprowadzania kontroli i inspekcji na miejscu u podmiotów gospodarczych, których takie finansowanie bezpośrednio lub pośrednio dotyczy, zgodnie z procedurami określonymi w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013, w celu ustalenia, czy miały miejsce nadużycie finansowe, korupcja lub jakiegokolwiek inne nielegalne działanie, naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej, w związku z umową o udzielenie dotacji, decyzją o udzieleniu dotacji lub zamówieniem dotyczącym finansowania przez Unię. Prokuratura Europejska (EPPO) może prowadzić dochodzenia i ścigać nadużycia finansowe i inne przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii, jak przewidziano w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371.

3. SZACUNKOWY WPLYW FINANSOWY WNIOSKU/INICJATYWY

3.1. Dział wieloletnich ram finansowych i proponowane nowe linie budżetowe po stronie wydatków

Dział wieloletnich ram finansowych	Linia budżetowa	Rodzaj środków	Wkład			
		Zróżn. / niezróżn. ¹⁷ .	państw EFTA ¹⁸	krajów kandydujących ¹⁹	państw trzecich	w rozumieniu art. [21 ust. 2 lit. b)] rozporządzenia finansowego
03. Zasoby naturalne i środowisko	XX.YY.01 [Mechanizm sprawiedliwej transformacji – Instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego]	Zróżn.	NIE	NIE	NIE	NIE
	XX.YY.01 [Mechanizm sprawiedliwej transformacji – Wsparcie administracyjne w ramach instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego]	Niezróżn.	NIE	NIE	NIE	NIE

¹⁷ Zróżn. = środki zróżnicowane / niezróżn. = środki niezróżnicowane.

¹⁸ EFTA: Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu

¹⁹ Kraje kandydujące oraz w stosownych przypadkach potencjalne kraje kandydujące Bałkanów Zachodnich.

3.2. Szacunkowy wpływ na wydatki

3.2.1. Synteza szacunkowego wpływu na wydatki

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Dział wieloletnich ram finansowych	3	„Zasoby naturalne i środowisko”
---	---	---------------------------------

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	po 2027	OGÓŁEM
Środki operacyjne (w podziale na linie budżetowe wymienione w pkt 3.1)	Zobowiązania	(1)	0	0	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000		250,000
	Środki na płatności	(2)	0	0	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000		250,000
OGÓŁEM środki przydzielone na program	Środki na zobowiązania	=1+3	0	0	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000		250,000
	Środki na płatności	=2+3	0	0	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000	-	250,000

Kwota 250 000 000 EUR z puli środków finansowych przeznaczonych na instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji zostanie sfinansowana z pułapu działu 3 wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

Główna część puli środków finansowych tego instrumentu, tj. pozostała kwota 1 275 000 000 EUR, zostanie sfinansowana z zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel pochodzących z szacowanych nadwyżek rezerw Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz ze spłat z instrumentów finansowych. Z kwoty tej maksymalnie 25 000 000 EUR można przeznaczyć na działania wspierające, o których mowa w art. 3 ust. 3 (wsparcie doradcze), natomiast 29 700 000 EUR należy przeznaczyć na wydatki administracyjne, w tym na koszty personelu zewnętrznego.

Szacunkowy podział kosztów (środków na zobowiązania i środków na płatności), w tym finansowanie z zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel, jest następujący:

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Ogółem
9,100	9,100	600,000	502,000	201,600	101,600	101,600	1 525,000

W tym środki na wydatki administracyjne	4,100	4,100	4,100	4,100	4,100	4,600	4,600	29,700
---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------

Dział wieloletnich ram finansowych	7	„Wydatki administracyjne”
---	----------	---------------------------

Niniejszą część uzupełnia się przy użyciu „danych budżetowych o charakterze administracyjnym”, które należy najpierw wprowadzić do załącznika do oceny skutków finansowych regulacji, przesyłanego do DECIDE w celu konsultacji między służbami.

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	po 2027	OGÓŁEM
Zasoby ludzkie										
Pozostałe wydatki administracyjne										
OGÓŁEM środki na DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych	(Środki na zobowiązania ogółem = środki na płatności ogółem)									

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	po 2027	OGÓŁEM
OGÓŁEM środki z wszystkich DZIAŁÓW wieloletnich ram finansowych	Środki na zobowiązania			50,000	50,000	50,000	50,000	50,000		250,000
	Środki na płatności			50,000	50,000	50,000	50,000	50,000		250,000

3.2.2. Podsumowanie szacunkowego wpływu na środki administracyjne

- ☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania środków administracyjnych
- ☒ Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania środków administracyjnych, jak określono poniżej:

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Rok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	OGÓŁEM
-----	------	------	------	------	------	------	------	--------

DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych								
Zasoby ludzkie								
Pozostałe wydatki administracyjne								
Suma częściowa DZIAŁU 7 wieloletnich ram finansowych								

Poza DZIAŁEM 7²⁰ wieloletnich ram finansowych								
Zasoby ludzkie	1,600	1,600	1,600	1,600	1,600	1,600	1,600	11,200
Pozostałe wydatki administracyjne	2,500	2,500	2,500	2,500	2,500	3,000	3,000	18,500
Suma częściowa poza DZIAŁEM 7 wieloletnich ram finansowych	4,100	4,100	4,100	4,100	4,100	4,600	4,600	29,700

OGÓŁEM	4,100	4,100	4,100	4,100	4,100	4,600	4,600	29,700
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------	---------------

Potrzeby w zakresie środków na zasoby ludzkie i inne wydatki o charakterze administracyjnym zostaną pokryte z zasobów dyrekcji generalnej już przydzielonych na zarządzanie tym działaniem lub przesuniętych w ramach dyrekcji generalnej, uzupełnionych w razie potrzeby wszelkimi dodatkowymi zasobami, które mogą zostać przydzielone zarządzającej dyrekcji generalnej w ramach procedury rocznego przydziału środków oraz w świetle istniejących ograniczeń budżetowych.

²⁰

Wsparcie techniczne lub administracyjne oraz wydatki na wsparcie realizacji programów lub działań UE (dawne linie „BA”), pośrednie badania naukowe, bezpośrednie badania naukowe.

3.2.2.1. Szacowane zapotrzebowanie na zasoby ludzkie

- ☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania zasobów ludzkich.
- ☒ Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania zasobów ludzkich, jak określono poniżej:

Wartości szacunkowe należy wyrazić w ekwiwalentach pełnego czasu pracy

Rok		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Stanowiska przewidziane w planie zatrudnienia (stanowiska urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony)								
W centrali i w biurach przedstawicielstw Komisji								
W delegaturach								
Badania naukowe								
• Personel zewnętrzny (w ekwiwalentach pełnego czasu pracy: EPC) – CA, LA, SNE, INT i JED ²¹								
Dział 7								
Finansowanie z DZIAŁU 7 wieloletnich ram finansowych	- w centrali							
	- w delegaturach							
Finansowanie ze środków przydzielonych na program ²²	- w centrali							
	- w delegaturach							
Badania naukowe								
Inne (dochód przeznaczony na określony cel)		20	20	20	20	20	20	20
OGÓŁEM								

Potrzeby w zakresie zasobów ludzkich zostaną pokryte z zasobów dyrekcji generalnej już przydzielonych na zarządzanie tym działaniem lub przesuniętych w ramach dyrekcji generalnej, uzupełnionych w razie potrzeby wszelkimi dodatkowymi zasobami, które mogą zostać przydzielone zarządzającej dyrekcji generalnej w ramach procedury rocznego przydziału środków oraz w świetle istniejących ograniczeń budżetowych. Dodatkowi pracownicy będą wyłącznie pracownikami zewnętrznymi i będą oni finansowani jedynie z dochodów przeznaczonych na określony cel.

Opis zadań do wykonania:

Urzędnicy i pracownicy zatrudnieni na czas określony (obecni pracownicy)	• Opracowywanie polityki i strategia • Koordynacja i współpraca ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (państwami członkowskimi, państwami trzecimi, innymi dyrekcjami generalnymi oraz innymi instytucjami UE, na forach tematycznych i regionalnych itp.) • Opracowanie rocznego programu prac, proces wyboru • Zaprojektowanie rocznego zaproszenia do składania wniosków, ocena
Personel zewnętrzny	• Wsparcie procesu wyboru • Wsparcie zarządzania rocznymi zaproszeniami do składania wniosków oraz wyborem projektów do wsparcia finansowego UE • Wsparcie zarządzania finansami i projektami • Wsparcie organizacji ocen

²¹ CA = personel kontraktowy; LA = personel miejscowy; SNE = oddelegowany ekspert krajowy; INT = personel tymczasowy; JED = młodszy oddelegowany ekspert.

²² W ramach podpułapu na personel zewnętrzny ze środków operacyjnych (dawne linie „BA”).

3.2.3. *Udział osób trzecich w finansowaniu*

Wniosek/inicjatywa:

- ☒ nie przewiduje współfinansowania ze strony osób trzecich w odniesieniu do dotacji
- ☐ przewiduje współfinansowanie ze strony osób trzecich szacowane zgodnie z poniższymi szacunkami:

środki w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Rok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	OGÓŁEM
Określić organ współfinansujący								
OGÓŁEM środki objęte współfinansowaniem								

3.3. **Szacunkowy wpływ na dochody**

- ☒ Wniosek/inicjatywa nie ma wpływu finansowego na dochody.
- ☐ Wniosek/inicjatywa ma wpływ finansowy określony poniżej:
 - ☐ wpływ na zasoby własne
 - ☐ wpływ na dochody inne

Proszę wskazać, czy dochody są przypisane do linii budżetowych po stronie wydatków X

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Linia budżetowa po stronie dochodów	Wpływ wniosku/inicjatywy ²³						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027

W przypadku wpływu na dochody przeznaczone na określony cel należy wskazać linie budżetowe po stronie wydatków, które ten wpływ obejmie.

XX.YY.01 [Mechanizm sprawiedliwej transformacji – Instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego]

Pozostałe uwagi (np. metoda/wzór użyte do obliczenia wpływu na dochody albo inne informacje).

[...]

²³

W przypadku tradycyjnych zasobów własnych (opłaty celne, opłaty wyrównawcze od cukru) należy wskazać kwoty netto, tzn. kwoty brutto po odliczeniu 20 % na poczet kosztów poboru.