

Brusel 9. listopadu 2022
(OR. en)

14443/22

**Interinstitucionální spis:
2022/0370(COD)**

**FIN 1187
CODEC 1676**

NÁVRH

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	9. listopadu 2022
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2022) 596 final
Předmět:	Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) 2018/1046, pokud jde o zavedení diverzifikované strategie financování jako obecné výpůjční metody

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 596 final.

Příloha: COM(2022) 596 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 9.11.2022
COM(2022) 596 final

2022/0370 (COD)

Návrh

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

**kterým se mění nařízení (EU, Euratom) 2018/1046, pokud jde o zavedení
diverzifikované strategie financování jako obecné výpůjční metody**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Komise již několik desetiletí provádí výpůjční a úvěrové operace s cílem poskytnout přijímající zemi finanční pomoc ve formě úvěrů. Na výpůjční a úvěrové operace jsou poskytnuty záruky v rámci rozpočtu Unie a spadají do širšího rámce plnění rozpočtu. Obecná pravidla pro tyto operace jsou stanovena v článku 220 nařízení (EU, Euratom) 2018/1046¹ (dále jen „finanční nařízení“), který stanoví, že Komise může být v základním právním aktu zmocněna k tomu, aby si při splnění podmínek platných pro výpůjčky jménem Unie nebo Euratomu půjčovala odpovídající částky pro přijímající členské státy nebo třetí země. Peněžní toky mezi vypůjčenými prostředky a úvěry jsou spárovány v poměru jedna k jedné. To znamená, že tržní operace jsou založeny na potřebách vyplácení, což omezuje možnost plánovat různé výpůjční operace v souladu s nejlepšími tržními příležitostmi a strukturovat splatnosti tak, aby bylo dosaženo co nejnižších nákladů.

Potřeby financování Ukrajiny vyžadují mobilizaci a vyplácení prostředků nákladově efektivním, flexibilním a hospodárným způsobem, který zahrnuje všechny potřeby financování, včetně financování pro nástroj NextGenerationEU (dále jen „NGEU“). Je nanejvýš důležité, aby toto financování bylo organizováno v rámci jednotné metody financování, aby bylo možné souběžně uspokojovat různé politické potřeby. Za tímto účelem je nezbytné změnit nařízení (EU, Euratom) 2018/1046, aby se jako základní metoda pro provádění výpůjčních operací stanovila diverzifikovaná strategie financování, která se v současné době provádí pro výpůjčky podle rozhodnutí (EU, Euratom) 2020/2053². Tato strategie umožnila v roce 2022 úspěšně mobilizovat finanční prostředky na nevratnou podporu a půjčky podle nařízení (EU) 2021/241³ a řadu dalších politik EU.

To Komisi umožní financovat pomoc Ukrajině podle navrhovaného nařízení, kterým se zřizuje nástroj pro poskytování podpory Ukrajině⁴ nákladově efektivním, flexibilním a hospodárným způsobem, aby se zajistilo souběžné financování všech programů Unie, které jsou závislé na výpůjčkách. Rozšíření oblasti působnosti diverzifikované strategie financování přesahuje potřebu financování Ukrajiny a bude k dispozici pro všechny budoucí programy. Umožní Komisi využívat infrastrukturu, která dovolí integrovaně plánovat financování a komunikovat s trhy.

Pokud by taková jednotná metoda financování neexistovala, musela by Komise nadále financovat různé programy finanční pomoci odděleně. To by vedlo ke zvýšení nákladů a složitosti, protože různé programy finanční pomoci by soutěžily o omezený počet příležitostí k financování. Roztříštilo by to nabídku dluhu Unie a snížilo likviditu a zájem investorů o

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1).

² Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom (Úř. věst. L 424, 15.12.2020, s. 1).

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17).

⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje nástroj pro poskytování podpory Ukrajině (makrofinanční pomoc +), COM(2022) 597.

jednotlivé programy. Financování veškeré finanční pomoci prostřednictvím jednotné metody financování by proto zvýšilo likviditu dluhopisů Unie, jejich atraktivitu a nákladovou efektivnost.

Diverzifikovaná strategie financování je metoda financování, jejímž prostřednictvím jsou transakce financování organizovány v souladu s limity finančních závazků schválenými v základních aktech, aby bylo dosaženo cílů politiky. Zavedení diverzifikované strategie financování nemění finanční závazky vyplývající z výpůjček. Poskytuje Komisi větší flexibilitu, pokud jde o způsob, jakým Unie prostřednictvím vydávání dluhopisů mobilizuje zdroje.

Využití diverzifikované strategie financování jako jednotné metody financování umožní Komisi načasování a splatnost jednotlivých transakcí financování oddělit od výplat příjemcům. Společný fond likvidity financovaný emisí krátkodobých finančních prostředků (pokladničních poukázek EU) umožňuje Komisi organizovat platby podle pravidelného a dohodnutého harmonogramu nezávisle na přesném načasování emise dlouhodobých dluhopisů. To pak umožňuje provádět platby příjemcům nezávisle na tržních podmínkách, které panují v době výplaty, a zamezuje nutnosti zvyšovat fixní částky při nestabilních nebo nepříznivých podmínkách. Po dobu trvání programu finanční pomoci jsou vytvořené čisté závazky plně kryty vyrovnávacími aktivy (nesplacenými částkami, které mají být ještě splaceny v rámci půjček, jakmile se stanou splatnými⁵). Na tomto základě jsou dodrženy zásady rozpočtové neutrality a rozpočtové rovnováhy stanovené v čl. 310 odst. 1 SFEU. Náklady jsou plně hrazeny příjemci na základě jednotné metodiky rozdělování nákladů, která zajišťuje jejich transparentní a proporcionální rozdělení. Povinnost splácet by měla v souladu s čl. 220 odst. 5 písm. e) finančního nařízení zůstat příjemcům finanční pomoci.

Společný fond likvidity by měl být udržován na úrovni, která by Komisi umožnila pokrýt všechny očekávané odtoky v krátkodobém horizontu na základě spolehlivé schopnosti předvídat likviditu. Existence velkého, dobře zásobeného likviditního polštáře, který je schopen zvládat výplaty po dlouhá období, umožňuje, aby diverzifikovaná strategie financování fungovala a nepotřebovala při tom jiná řešení dočasného nedostatku hotovosti.

Na podporu co nejúspěšnějšího provádění diverzifikované strategie financování by Komise měla zajistit, pokud možno, nepřetržitou přítomnost na trhu a za tímto účelem provádět všechny nezbytné transakce s cílem dosáhnout co nejnižších nákladů na financování a usnadnit transakce s dluhovými cennými papíry Unie a Euratomu, což je pro podporu aktivního zapojení co nejširšího okruhu investorů na trzích s dluhovými nástroji Unie klíčové.

Provádění diverzifikované strategie financování vyžaduje, aby byl dodržován jednotný soubor pravidel pro všechny výpůjční a úvěrové programy, které na ní závisejí. Základem těchto pravidel by mělo být finanční nařízení jako jednotný soubor pravidel pro plnění souhrnného rozpočtu EU.

Po vstupu této změny finančního nařízení v platnost Komise přijme a zavede širší rámec řízení, postupy řízení rizik a metodiku rozdělování nákladů.

⁵ Nebo splátkami z rozpočtu Unie na vnější účelově vázané příjmy v rámci nástroje NGEU.

Tato nová pravidla finančního nařízení by se měla vztahovat pouze na novou finanční pomoc třetím zemím, jejíž základní právní akty vstoupí v platnost v den vstupu těchto změn finančního nařízení a souběžné změny nařízení (EU, Euratom) 2020/2093 v platnost nebo později.

Komise navrhla přepracované znění finančního nařízení⁶, které nyní posuzuje Evropský parlament a Rada. Tento samostatný návrh by měl být urychleně přijat a změny by měly být začleněny do připravovaného přepracování během legislativního procesu.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Diverzifikovaná strategie financování byla zavedena pro půjčky v rámci nástroje NGEU a v této souvislosti se zatím osvědčila.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Diverzifikovaná strategie financování umožní politikám Unie, které mohou využívat výpůjční a úvěrové operace, efektivní využití výpůjční kapacity.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **Právní základ**

Návrh vychází z ustanovení čl. 322 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

- **Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)**

Přijetí obecných finančních pravidel EU spadá do výlučné pravomoci EU.

- **Proporcionalita**

Tento návrh zavádí změny nezbytné k provádění diverzifikované strategie financování jako jediné výpůjční metody a tento cíl nepřekračuje. Tento jednotný způsob financování je nezbytný k tomu, aby Unie mohla na trh uvádět emise, které mohou uspokojit rostoucí potřeby financování všech příslušných programů. Další financování založené na výplatách by naopak vedlo k vyšším nákladům a komplikovanosti a ohrozilo by úspěšné financování různých programů Unie za nákladově výhodných podmínek. Návrh neobsahuje pravidla, která by nebyla nezbytná pro dosažení cílů Smlouvy.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

V případě této omezené změny neproběhla žádná konzultace se zúčastněnými stranami.

Investoři a kapitálové trhy oceňují pravidelnost a předvídatelnost výpůjčních operací Unie. To bylo možné díky diverzifikované strategii financování.

Zkušenosti ukázaly, že diverzifikovaná strategie financování umožňuje EU účinněji spolupracovat s investory a vydávat dluhové nástroje, než aby pokračovala v dílčím přístupu k půjčkám a úvěrům, při kterém jsou peněžní toky mezi vypůjčenými prostředky a půjčkami

⁶ COM(2022) 223 final ze dne 16. května 2022.

spárovány v poměru jedna k jedné, což je v současnosti v souladu s čl. 220 odst. 7 finančního nařízení pro finanční pomoc vyžadováno. Členové sítě primárních dealerů rovněž zdůrazňují význam pravidelné přítomnosti na trhu.

- **Posouzení dopadů**

V souladu s prohlášením Komise o budoucích revizích finančního nařízení⁷ se posouzení dopadů nevyžaduje. Finanční nařízení stanoví obecná pravidla a soubor nástrojů pro provádění výdajových programů Unie. Aby bylo možné nový nástroj přizpůsobit finanční podpoře Ukrajiny, je třeba ve finančním nařízení provést cílené technické změny. Tyto cílené změny pro Komisi nepředstavují žádné proveditelné politické možnosti, a proto není nutné provádět posouzení dopadů. Z revize právních předpisů nevyplývají žádné přímé hospodářské, environmentální ani sociální dopady, které by bylo možné účinně analyzovat v rámci posouzení dopadů.

Účelnost právních předpisů a zjednodušení

Ačkoli tato změna finančního nařízení nespadá do Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT), přispívá k programu zlepšování právní úpravy. Tento návrh reaguje na potřebu zlepšit ustanovení o financování finanční pomoci a zobecnit možnost využití diverzifikované strategie financování. Navrhovaný přístup je plně v souladu s rámcem pro zlepšování právní úpravy a úsilím o zjednodušení.

Základní práva

Návrh je v souladu s Listinou základních práv Evropské Unie.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Návrh nemá přímý dopad na výši prostředků v rozpočtu Unie. V souladu s čl. 220 odst. 5 písm. e) finančního nařízení a s rozpočtovými zásadami řádného finančního řízení a vyrovnanosti zůstává příjemcům finanční pomoci povinnost splácet. Výpůjční náklady jsou plně hrazeny příjemci na základě jednotné metodiky rozdělování nákladů, která zajišťuje jejich transparentní a spravedlivé rozdělení.

5. OSTATNÍ PRVKY

- **Plány provádění a způsoby monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Povinnosti monitorování a podávání zpráv podle finančního nařízení platí.

- **Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu**

Odstavec 1 článku 1 zrušuje čl. 220 odst. 2 a 7 finančního nařízení, aby se přizpůbil výpůjčním metodám diverzifikované strategie financování.

Odstavec 2 článku 1 vkládá do finančního nařízení nový článek 220a, který zavádí diverzifikovanou strategii financování jako jednotnou metodu financování.

Článek 2 stanoví vstup v platnost a přechodné pravidlo, podle něhož se změny použijí pouze na finanční pomoc, jejíž základní akty vstoupí v platnost po 9. listopadu 2022.

⁷ 2018/C 267 I/01.

Návrh

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterým se mění nařízení (EU, Euratom) 2018/1046, pokud jde o zavedení diverzifikované strategie financování jako obecné výpůjční metody

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 322 odst. 1 této smlouvy, s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii, a zejména na článek 106a této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po předložení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Účetního dvora⁸,

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Článek 220 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 (dále jen „finanční nařízení“) v současné době stanoví, že Komise si při splnění podmínek platných pro výpůjčky jménem Unie nebo Euratomu půjčuje odpovídající částky pro přijímající členské státy nebo třetí země. V tomto ohledu jsou peněžní toky mezi vypůjčenými prostředky a úvěry spárovány v poměru jedna k jedné. To znamená, že Unie musí provádět tržní operace na základě potřeby vyplácení pro každý konkrétní případ půjčky, což omezuje možnost soudržně plánovat různé výpůjční operace a strukturovat splatnosti tak, aby bylo dosaženo co nejnižších nákladů.
- (2) Financování jednotlivých programů finanční pomoci prostřednictvím oddělených způsobů financování způsobuje zvýšení nákladů a složitosti, protože různé programy finanční pomoci soutěží o omezený počet příležitostí k financování. Dochází tak k roztržnění nabídky dluhových cenných papírů Unie a snížení likvidity a zájmu investorů o jednotlivé programy, přestože všechny dluhové cenné papíry Unie mají stejně vysokou úvěrovou bonitu. Finanční pomoc by měla být organizována v rámci jednotné metody financování, která zvyšuje likviditu dluhopisů Unie a atraktivitu a nákladovou efektivnost jejích emisí.
- (3) To je zdůrazněno zejména v souvislosti se současnou finanční podporou Ukrajiny vzhledem k jejím naléhavým finančním potřebám. Nedávné zkušenosti s potřebami financování Ukrajiny ukázaly nevýhody nejednotného přístupu k organizaci dluhu Unie. Pro upevnění pozice Unie jako emitenta dluhu denominovaného v eurech by bylo nesmírně důležité organizovat všechny nové emise prostřednictvím jednotné metody financování.

⁸ Úř. věst. C [...], [...], s. [...].

- (4) Diverzifikovaná strategie financování umožnila úspěšně mobilizovat finanční prostředky na granty a půjčky podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241⁹ a řady dalších programů Unie uvedených v čl. 2 odst. 2 nařízení (EU) 2020/2094¹⁰. Vzhledem k očekávané složitosti operací potřebných k uspokojení naléhavých finančních potřeb Ukrajiny a k předvídání možných budoucích výpůjčních a úvěrových operací je vhodné stanovit diverzifikovanou strategii financování jako jednotnou metodu financování pro provádění výpůjčních operací.
- (5) Model takové jednotné metody financování a většina prvků infrastruktury potřebných k jejímu provádění již byly stanoveny v podobě diverzifikované strategie financování podle rozhodnutí (EU, Euratom) 2020/2053¹¹ k financování opatření podle nařízení (EU) 2020/2094. Použití této strategie by mělo umožnit pružné provádění programu financování při plném respektování zásady rozpočtové neutrality a vyrovnanosti, jak je stanoveno v čl. 310 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Náklady jsou plně hrazeny příjemci na základě jednotné metodiky rozdělování nákladů, která zajišťuje jejich transparentní a proporcionální rozdělení. Povinnost splácet by měla v souladu s čl. 220 odst. 5 písm. e) finančního nařízení zůstat příjemcům finanční pomoci.
- (6) Provádění diverzifikované strategie financování vyžaduje, aby byl dodržován jednotný soubor pravidel pro všechny výpůjční a úvěrové programy, které na ní závisí. Tato pravidla by proto měla být doplněna k horizontálním finančním pravidlům ve finančním nařízení přijatém Evropským parlamentem a Radou na základě článku 322 SFEU.
- (7) Diverzifikovaná strategie financování by měla Komisi poskytnout větší flexibilitu, pokud jde o načasování a splatnost jednotlivých finančních transakcí, a umožnit pravidelné a stabilní výplaty různým příjemcům. Tato strategie by měla být založena na sdružování nástrojů financování. To by Komisi umožnilo flexibilně organizovat platby příjemcům nezávisle na tržních podmínkách v době vyplácení a v nejvyšším možném rozsahu by se zabránilo tomu, aby Komise musela zvyšovat pevné částky za nestabilních nebo nepříznivých podmínek.
- (8) Vyžadovalo by to vytvoření společného fondu likvidity. Taková centralizovaná funkce likvidity by zvýšila odolnost kapacity financování Unie a umožnila by jí na základě spolehlivého předvídání likvidity odolávat dočasným nesouladům mezi celkovými peněžními přítoky a odtoky.
- (9) Komise by měla provést všechny nezbytné transakce, jejichž cílem je nepřetržitá přítomnost na trhu, dosažení co nejnižších nákladů na financování a usnadnění transakcí s dluhovými cennými papíry Unie a Euratomu.
- (10) Při rozšiřování diverzifikované strategie financování na širší škálu programů je proto vhodné, aby Komise zavedla nezbytná opatření pro její provádění. Měla by zahrnovat rámec řízení, postupy řízení rizik a metodiku rozdělování nákladů, které by měly respektovat čl. 220 odst. 5 písm. e) nařízení (EU, Euratom) 2018/1046. Aby byla

⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17.)

¹⁰ Nařízení Rady (EU) 2020/2094, ze dne 14. prosince 2020, kterým se zřizuje Nástroj Evropské unie na podporu oživení, jehož účelem je podpořit oživení po krizi COVID-19 (Úř. věst. L 433I, 22.12.2020, s. 23).

¹¹ Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom (Úř. věst. L 424, 15.12.2020, s. 1).

zajištěna transparentnost, měla by Komise Evropský parlament a Radu pravidelně a komplexně informovat o všech aspektech své strategie vydávání a řízení dluhu.

- (11) Pokud jde o již poskytnutou finanční pomoc a o současně navrhovanou finanční pomoc podle nařízení, kterým se zřizuje nástroj pro poskytování podpory Ukrajině¹², mělo by se toto nařízení v zájmu právní jistoty a jasnosti vztahovat pouze na novou finanční pomoc, jejíž základní akty vstoupí v platnost dne 9. listopadu 2022 nebo později.
- (12) Vzhledem k naléhavosti dané výjimečnými okolnostmi způsobenými nevyprovokovanou a neodůvodněnou útočnou válkou Ruska je vhodné stanovit výjimku ze lhůty osmi týdnů uvedené v článku 4 Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii, Smlouvě o fungování Evropské unie a Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii.
- (13) S ohledem na současnou situaci na Ukrajině by toto nařízení mělo vstoupit v platnost co nejdříve, a to prvním dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*,
- (14) Příslušná ustanovení finančního nařízení by proto měla být změněna,

PŘIJALY TOTO NAŘÍZENÍ:

Článek 1

Nařízení (EU, Euratom) 2018/1046 se mění takto:

- 1) V článku 220 se zrušují odstavce 2 a 7.
- 2) Za článek 220 se vkládá nový článek 220a, který zní:

„Článek 220a

Diverzifikovaná strategie financování

- 1. S výjimkou řádně odůvodněných případů Komise zavádí diverzifikovanou strategii financování zahrnující výpůjčky a operace k řízení dluhu za účelem financování programů finanční pomoci a výpůjček schválených podle čl. 5 odst. 1 rozhodnutí (EU, Euratom) 2020/2053. Diverzifikovaná strategie financování se zavádí prostřednictvím všech nezbytných transakcí zaměřených na pravidelnou přítomnost na kapitálovém trhu, je založena na sdružování nástrojů financování a využívá společný fond likvidity.
- 2. Komise zavede nezbytná opatření pro provádění diverzifikované strategie financování. Komise Evropský parlament a Radu pravidelně a komplexně informuje o všech aspektech své strategie emisí a řízení dluhu.“

Článek 2

Toto nařízení vstupuje v platnost prvním dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Použije se na programy finanční pomoci, jejichž základní akty vstoupí v platnost dne 9. listopadu 2022 nebo později.

¹² Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje nástroj pro poskytování podpory Ukrajině (makrofinanční pomoc +), COM(2022) 597.

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.
V Bruselu dne

*Za Evropský parlament
předseda/předsedkyně*

*Za Radu
předseda/předsedkyně*