



Tartalom

III Előkészítő jogi aktusok

SZÁMVEVŐSZÉK

2020/C 290/01

5/2020. sz. vélemény (az EUMSZ 288. cikkének (4) bekezdése és 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján) a Méltányos Átállást Támogató Alap létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2020. január 14-i és 2020. május 28-i 2020/0006 (COD) bizottsági javaslatról (COM(2020) 22 final és COM(2020) 460 final)

1

III

(Előkészítő jogi aktusok)

SZÁMVEVŐSZÉK

5/2020. sz. VÉLEMÉNY

(az EUMSZ 288. cikkének (4) bekezdése és 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján)

a Méltányos Átállást Támogató Alap létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2020. január 14-i és 2020. május 28-i 2020/0006 (COD) bizottsági javaslatról (COM(2020) 22 final és COM(2020) 460 final)

(2020/C 290/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
Bevezetés.....	1–4.	2
Általános észrevételek.....	5–9.	3
Külön megjegyzések.....	10–25.	3
A MÁTA forrásai.....	10–11.	3
A támogatás felhasználásának időkerete.....	12–14.	4
A támogatás hatóköre.....	15–19.	4
Teljesítménymérési keret.....	20–23.	5
Elosztási módszer.....	24–25.	6

Bevezetés

1. A Bizottság 2019 decemberében közzétette az európai zöld megállapodást (COM(2019) 640 final), amelynek célja, hogy elősegítse az átmenetet egy új uniós gazdaság felé, és választ adjon az éghajlatváltozás és a környezetkárosodás jelentette kihívásokra. 2020 januárjában a Bizottság az európai zöld megállapodáshoz kapcsolódó beruházási terv kidolgozásáról szóló javaslatot terjesztett elő, amely tervnek része a méltányos átállást támogató mechanizmus is.

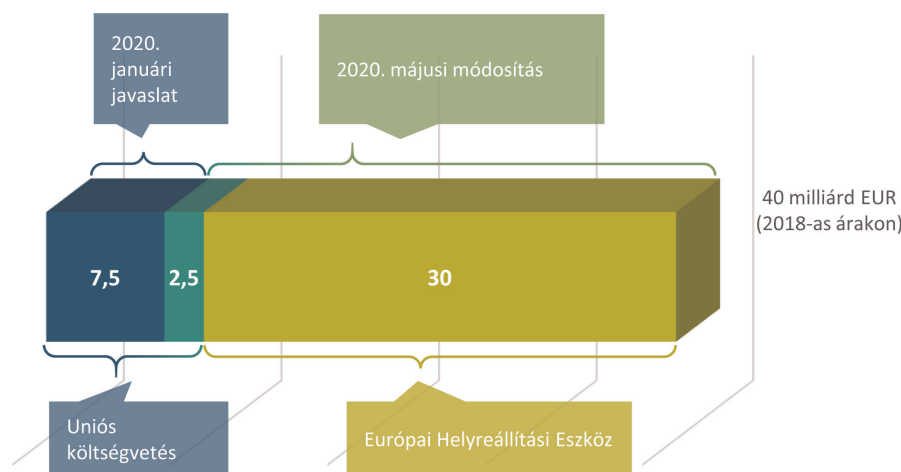
2. A méltányos átállást támogató mechanizmus azokat a régiókat és ágazatokat célozná, amelyeket a zöld gazdaságra való átmenet a leginkább érint. A támogatást az átállás társadalmi, gazdasági és környezeti hatásainak kezelésére lehetne igénybe venni. A mechanizmus középpontjában a területi méltányos átállási tervek állnak, és finanszírozása három pilléren nyugszik.

A méltányos átállást támogató mechanizmus finanszírozásának pillérei		
Méltányos Átállást Támogató Alap (MÁTA) , végrehajtása megosztott irányítás keretében zajlik	méltányos átállási program a magánberuházások bevonására	közszektor-hitelezési eszköz az Európai Beruházási Bankkal, az uniós költségvetés támogatásával

3. A Méltányos Átállást Támogató Alap létrehozásáról szóló rendeletre irányuló, 2020. januári COM(2020) 22 final javaslat 2018-as árakon 7,5 milliárd EUR költségvetési előiránnyal tervezett. A MÁTA kiegészíti a közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) hatáskörébe tartozó, a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretre (TPK) vonatkozóan javasolt kohéziós alapokat, köztük az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA), az Európai Szociális Alap Pluszt (ESZA+) és a Kohéziós Alapot (KA). 2020 májusában, a COVID-19 járvány kitörését követően a Bizottság módosította a MÁTA-rendeletre irányuló javaslatát (COM(2020) 460 final), és 2018-as árakon 32,5 milliárd EUR kiegészítő támogatás rendelkezésre bocsátását javasolta (lásd: 1. ábra).

1. ábra

A MÁTA forrásai 2018-as árakon (milliárd EUR)



Forrás: Európai Számvevőszék, a MÁTA-javaslat és módosításai alapján.

4. A Bizottság módosított javaslatának jogalapja ⁽¹⁾ kötelező konzultációt ír elő a Számvevőszékkel, ezért az Európai Parlament és a Tanács vélemény kiadására kérte fel a Számvevőszéket. Ez a vélemény teljesíti a konzultáció követelményét, csak a MÁTA-javaslatokra terjed ki, és az alábbi véleményeinket egészíti ki:

— 1/2018. sz. vélemény a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i rendeletjavaslatról,

⁽¹⁾ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

- 6/2018. sz. vélemény a közös rendelkezésről szóló rendeletre irányuló, 2018. május 29-i COM(2018) 375 final bizottsági javaslatról,
- 2/2020. sz. vélemény a közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló, 2020. január 14-i COM(2020) 23 final módosított bizottsági javaslatról,
- 4/2020. sz. vélemény a REACT-EU rendeletre és az esb-alapokra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló javaslatról.

2020 során várhatóan közzéteszünk egy további véleményt is a méltányos átállást támogató mechanizmus közszektor-hitelezési eszközéről.

Általános észrevételek

5. Unió-szerte jelentős beruházásokra lesz szükség ahhoz, hogy az Unió 2050-ig át tudjon állni a klímasemleges gazdaságra. Az átálláshoz nyújtott uniós támogatásnak a leginkább érintett régiókat kell megcéloznia, illetve azokat, ahol a legnagyobb hatást fogja elérni.

6. A javaslat (6) és (10) preambulumbekzdése a Méltányos Átállást Támogató Alapot mint az éghajlati és környezeti kihívásokra adott választ összekapcsolja a zöld megállapodással, támogatandó az Uniót abban, hogy 2050-ig át tudjon állni a klímasemleges gazdaságra. A javaslat cikkei azonban nem hozzák azt egyértelműen kapcsolatba az uniós éghajlati törekvésekkel, többek között a konkrét célkitűzés, a támogatás hatóköre, a MÁTA-források programozása vagy a területi méltányos átállási tervek tekintetében.

7. Az Unió kibocsátáskereskedelmi rendszere (ETS) értelmében a kibocsátásáthelyezés kockázatának leginkább kitettnek ítélt ipari létesítmények különleges elbánásban részesülnek. Az EU ETS irányelv⁽²⁾ 10c. cikke szerinti eltérés értelmében átmenetileg ingyenes kibocsátási egységeket oszthatnak ki kiválasztott tagállamok meglévő erőművei számára az energiatermelő ágazat modernizációja támogatásának céljából⁽³⁾. Ugyanezen irányelv 10d. cikke létrehozza a modernizációs alapot az energetikai rendszerek modernizációja, az energiahatékonyság növelése és a karbonfüggő régiók 2030-ra történő méltányos átállásának biztosítása céljából. Egyes tevékenységek mind a MÁTA alpból, mind a modernizációs alpból támogathatók.

8. A javaslat tehát azoknak a régióknak is juttatna további finanszírozást, amelyek más, elkülönített forrásokból már kaptak pénzt energetikai korszerűsítésre. Nem találtunk átfogó elemzést az uniós finanszírozás által ezekben a régiókban elért eredményekről és a fennmaradó szükségletekről. Fontos, hogy a méltányos átállási tervek rendezzék a különböző finanszírozási források összehangolásának és azok egymás közötti komplementaritásának a kérdését.

9. A javaslat viszonylag kevésé köti a teljesítményhez a finanszírozást, ezért jelentős a kockázata annak, hogy e források felhasználása nem vezet majd ahhoz, hogy felszámolják egyes régiók magas karbonkibocsátású tevékenységektől való függőségét. Ezt a kockázatot tovább fokozza a program szűkös időkerete: ha az adott időszakon belül nem valósul meg a magas karbonkibocsátású ágazatokban foglalkoztatottak számának várt csökkenése, fennáll a kockázata, hogy további kiadásokat különítenek majd el az átállás finanszírozására.

Általános észrevételek	<ul style="list-style-type: none"> — világosabb kapcsolatot kell kialakítani az Unió éghajlati és környezeti törekvéseivel — nem készült elemzés arról, hogy mit értek el a méltányos átállást célzó korábbi támogatások — a finanszírozás kevésé kötődik a teljesítményhez — fennáll a kockázata, hogy újra kell finanszírozni az átállást
-------------------------------	---

Külön megjegyzések

A MÁTA forrásai

10. A MÁTA létrehozásáról szóló módosított javaslat lényegében (2018-as áron) 7,5 milliárd EUR-ról 40 milliárd EUR-ra növeli a támogatást. Ezt a növekedést a Bizottság egyrészt a COVID-19 válság hatásaival indokolja, másrészt azzal, hogy nemzeti és regionális szinten eltérőek a hatások kezelésére szolgáló kapacitások.

11. A Bizottság a támogatási összeg módosítását nem támasztotta alá külön hatásvizsgálattal, sem az érdekelt felekkel folytatott konzultációval⁽⁴⁾. A Bizottság szoros határidő mellett volt kénytelen kidolgozni a javaslat módosítását, és megbecsülni az átállás és a COVID-19 válság hatásának vélhető költségeit. Egy körültekintő szükségletfelmérés azonban segítené az Unió pénzügyi forrásainak jobb elosztását, illetve az elérendő célkitűzések pontosabb meghatározását és számszerűsítését.

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/410 irányelve (2018. március 14.) a 2003/87/EK irányelvnek a költséghatékony kibocsátáscsökkentés és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba történő beruházások növelése érdekében történő módosításáról és az (EU) 2015/1814 határozat módosításáról (HL L 76., 2018.3.19., 3. o.).

⁽³⁾ Lásd: European Environment Agency Report No 14/2018: Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers, 2.12. ábra

⁽⁴⁾ Lásd még: a Számvevőszék 2019. február 14-i észrevételeinek összefoglalója a Bizottság következő TPK-ra irányuló jogalkotási javaslatáról; valamint a „Jogalkotás az Európai Unióban – csaknem 20 évvel a minőségi jogalkotási elvek bevezetése után” című számvevőszéki áttekintés 9. bekezdése.

A MÁTA forrásai	<ul style="list-style-type: none"> — a méltányos átállásra rendelkezésre bocsátott megnövelt támogatás — fontos a finanszírozási igények számszerűsítése, az elérendő célkitűzések pontos meghatározása és számszerűsítése
------------------------	--

A támogatás felhasználásának időkerete

12. Hogy mikor lehet megkezdeni a MÁTA-források felhasználását, az attól függ, hogy zökkenőmentesen történik-e a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret, illetve a CPR-javaslatok – köztük a MÁTA-rendelet – elfogadása. Ha a javaslatok elfogadása elhúzódik, azzal tovább rövidülhet a MÁTA-források felhasználására rendelkezésre álló időszak. Ezenkívül a MÁTA programozását a méltányos átállási tervekkel kell összehangban kell lenniük a nemzeti energia- és klímatervekkel. A Bizottság csak a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret elfogadását követően hagyhatja jóvá a méltányos átállási terveket, így úgy becsüli, hogy ezek a tervek a legjobb esetben is csak 2021 közepétől tudják támogatni a tagállamok finanszírozási szükségleteit.

13. A módosított rendeletjavaslat előírja, hogy az Európai Helyreállítási Eszközből (ERI) származó forrásokat – folyó áron 32,8 milliárd EUR-t – 2024-ig le kell kötni és 2026-ig fel kell használni.

14. A tagállamoknak ezért csak egy viszonylag rövid időszak áll rendelkezésére, hogy elérjék a várt eredményeket. Ez megnöveli annak kockázatát, hogy a tagállamok vagy nem fogják felhasználni a forrásokat, vagy felhasználják ugyan azokat, de az előírt átállás nem valósul meg.

A támogatás felhasználásának időkerete	<ul style="list-style-type: none"> — a TPK, illetve a CPR-javaslatok elfogadásának elhúzódása tovább rövidíti a rendelkezésre álló időszakot — a javaslat által kiszabott időszak rövidege miatt a tagállamok nehezen fogják tudni eredményesen felhasználni a forrásokat
---	---

A támogatás hatóköre

15. A javaslat 2. cikke szerint a MÁTA hozzájárul „a klímasemleges gazdaságra való átállás társadalmi, gazdasági és környezeti hatásai kezelésének lehetővé tételéhez a régiók és az emberek számára.” A javaslat értelmében a területi átállásra vonatkozó terveknek összehangban kell lenniük a tagállamok nemzeti energia- és klímaterveivel, következképp a MÁTA célkitűzéseinek megvalósítása ezektől függ ⁽⁵⁾. A szakpolitikai beavatkozások nagy mértékben függenek majd attól, hogy a tagállamok milyen lehetőségeket választanak a méltányos átállási terveikben és azokat jóváhagyja-e a Bizottság. Úgy véljük, alapvető fontosságú, hogy a méltányos átállási tervekben egyértelmű kötelezettségvállalások szerepeljenek az uniós éghajlatpolitikai célkitűzésekhez jól igazodó átállási projektek támogatására.

16. A MÁTA-rendeletjavaslat szerint támogatásra jogosult tevékenységek elsődlegesen a társadalmi és gazdasági célkitűzésekre irányulnak és csak kisebb mértékben a környezeti célkitűzésekre: a javaslat területek helyreállítására és szennyeződésmentesítésére, földterületek helyreállítási és újratelepítési projekteire irányuló beruházásokról rendelkezik (4. cikk (2) bekezdésének f) pontja). A „szennyező fizet” elvvel ⁽⁶⁾ összehangban az olyan költségeket, mint a földterületek helyreállításának vagy szennyeződésmentesítésének költségei, rendszerint az állapotromlás előidézőjének kell viselnie.

17. A javaslat (10) preambulumbekzdése értelmében a nemzeti energia- és klímatervekkel összehangban kizárólag a klímasemleges és körforgásos gazdaságra való átálláshoz tevékenyen hozzájáruló fenntartható tevékenységeket lehet felvenni a méltányos átállási tervekbe és kizárólag ilyenek jogosultak támogatásra. Az uniós célkitűzésekkel való összhang biztosítása szempontjából hasznos lenne, ha az üvegházhatásúgáz-kibocsátás nettó növekedéséhez vezető tevékenységeket a rendelet kifejezetten kizárná a támogatás hatóköréből.

18. A támogatásra jogosult tevékenységeknek a „ne árts” elvet követve el kell kerülniük a nem kívánt hátrányos következményeket, kiváltképp az éghajlatváltozás kapcsán. A javaslat 5. cikkének d) pontja kifejezetten kizárja a MÁTA-támogatás köréből a fosszilis tüzelőanyagok előállításával, feldolgozásával, forgalmazásával, tárolásával vagy égetésével kapcsolatos beruházásokat. A fosszilis tüzelőanyagokba (például földgázba vagy olajba) való bármilyen beruházás a meg nem térülés kockázatát hordozza magában ⁽⁷⁾.

19. A 4. cikk (2) bekezdésének második albekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy bizonyos területeken a kvv-któl eltérő vállalkozások termelőberuházásaihoz is nyújthassanak támogatást, ha a szóban forgó beruházások „szükségesek a méltányos átállásra vonatkozó területi terv végrehajtásához”. Ebben az esetben a terveknek tartalmazniuk kell az ilyen vállalkozások teljes körű felsorolását és indokolniuk kell a támogatás szükségességét (7. cikk (2) bekezdésének h) pontja). Úgy véljük, hogy a gyakorlatban a kvv-któl eltérő vállalkozásoknak csak kivételes esetben kellene finanszírozást nyújtani, és azt a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésének felgyorsításához kellene kötni.

⁽⁵⁾ A közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló, 2020. január 14-i COM(2020) 23 final módosított bizottsági javaslatról szóló 2/2020. sz. vélemény 7. bekezdése.

⁽⁶⁾ Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről (HL L 143., 2004.4.30., 56. o.)

⁽⁷⁾ Lásd: „Állapotfelmérés: Az energiaügyekkel és éghajlatváltozással kapcsolatos uniós fellépés” című 01/2017. sz. áttekintés, 211. és 212. bekezdés

A támogatás hatóköre	<ul style="list-style-type: none"> — a méltányos átállási tervekben egyértelmű kötelezettségvállalások irányuljanak az uniós éghajlat-politikai célkitűzésekre — az üvegházhatásúgáz-kibocsátás nettó növekedéséhez vezető tevékenységeket ki kell zárni a támogatás hatóköréből
-----------------------------	--

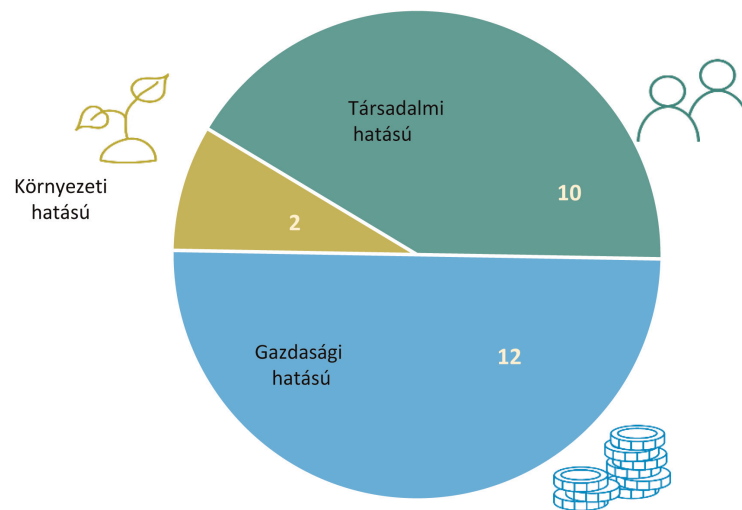
Teljesítménymérési keret

20. A MÁTA-rendelet olyan közös output- és eredménymutatókat javasol, amelyek nagymértékben igazodnak az ERFA és az ESZA+ kapcsán javasolt közös mutatókhoz. Ez elő fogja segíteni a teljesítményadatok összesítését és elemzését ⁽⁸⁾.

21. Amint azt a 2. ábra mutatja, az outputmutatók zömmel nem a klímasesleges gazdaságra való átállás környezeti, hanem annak gazdasági és társadalmi hatásaira vonatkoznak. A MÁTA-ra nézve javasolt közös mutatók nem ragadják meg egyértelműen a magas karbonkibocsátású ágazatok fokozatos átállására irányuló célkitűzés lényegét.

2. ábra

A MÁTA outputmutatók száma



RCO 38: A támogatásban részesített rehabilitált földterület teljes nagysága
RCO 39: Felszerelt légszennyezés-megfigyelő rendszerek

Forrás: Európai Számvevőszék, a MÁTA-rendeletjavaslat III. melléklete alapján.

22. A MÁTA-rendeletjavaslat lehetővé teszi pénzügyi korrekciók végrehajtását, ha a közös mutatók tekintetében nem érik el a meghatározott célértékek legalább 65 %-át. Mivel a teljesítménycélok alapuló pénzügyi korrekciók révén növekedhet az eredmények elérésére vonatkozó elszámoltathatóság, korábban felkértük a Bizottságot és a jogalkotókat, hogy határozzák meg egyértelműbben a pénzügyi korrekciók értékelése kapcsán alkalmazandó módszertant (pl. a megállapított célértékek valószerűségének értékelése, a nem kielégítő teljesítmény megítélése és a pénzügyi korrekciók alkalmazása) ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ A közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló, 2018. május 29-i COM(2018) 375 final bizottsági javaslatról szóló 6/2018. sz. vélemény 59. bekezdése; valamint A közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló, 2020. január 14-i COM(2020) 23 final módosított bizottsági javaslatról szóló 2/2020. sz. vélemény 9. bekezdése.

⁽⁹⁾ A közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló, 2020. január 14-i COM(2020) 23 final módosított bizottsági javaslatról szóló 2/2020. sz. vélemény 11. és 12. bekezdése.

23. E pénzügyi korrekciók révén ugyan megjelenne a teljesítményhez kötött feltételesség, ám ennek ösztönző hatását csökkenti egyrészt az, hogy a teljesítmény terén meglévő nagy hiányosságok nem vonnak maguk után korrekciót, másrészt az, hogy a közös mutatók nem ragadják meg egyértelműen a magas karbonkibocsátású ágazatok fokozatos átállására irányuló célkitűzés lényegét. Más szakpolitikai területek kapcsán már észrevételeztük, hogy az elért eredmények jelentős mértékben elmaradhatnak a célkitűzésektől anélkül, hogy az nagyobb hatással járna az uniós finanszírozásra ⁽¹⁰⁾. Ajánlatosabb volna olyan teljesítési modellt alkalmazni, amely a támogatás kifizetését a célkitűzések eléréséhez köti. Ez a módszer kombinálható a követelménnyel, amely előírná a finanszírozás visszafizetését, amennyiben a területi méltányos átállási tervekben meghatározott kötelezettségvállalásokat nem teljesítik a megszabott időszak során.

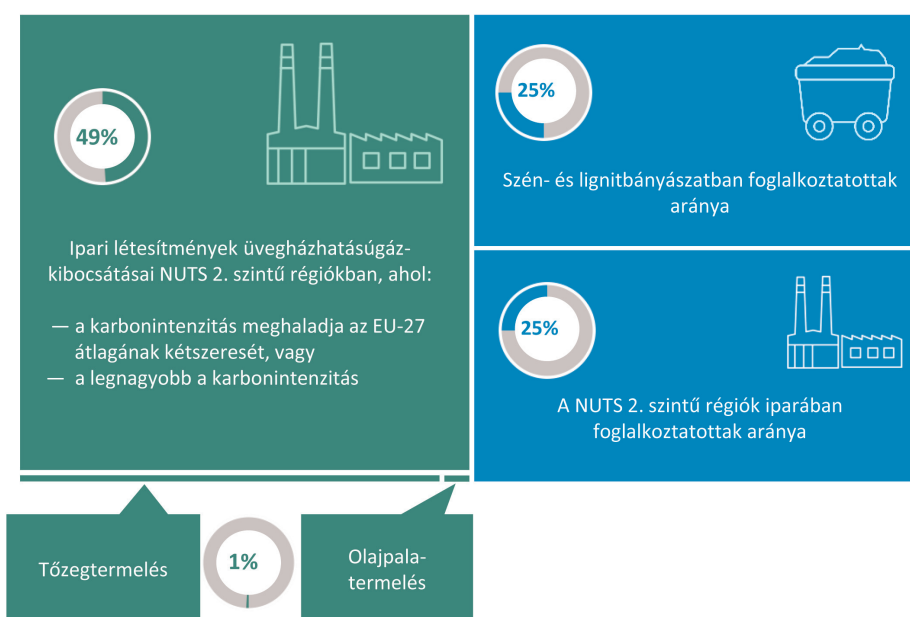
Teljesítménymérési keret	<ul style="list-style-type: none"> — a közös mutatók nem ragadják meg egyértelműen a magas karbonkibocsátású ágazatok fokozatos átállására irányuló célkitűzés lényegét — a célkitűzések eléréséhez kapcsolódó pénzügyi korrekciók: növelhetik az eredmények elérésére vonatkozó elszámoltathatóságot, de ajánlatosabb volna olyan teljesítési modellt alkalmazni, amely a támogatás kifizetését a célkitűzések eléréséhez köti
---------------------------------	---

Elosztási módszer

24. A módosított MÁTA-rendeletjavaslat I. melléklete olyan módszert javasol, amelynek értelmében a MÁTA-forrásokat tagállamonként (2018-as árakon) legfeljebb 8 milliárd EUR-t kitevő pénzügyi keretösszegekre osztják (lásd: 3. ábra). A Bizottság arról tájékoztatott bennünket, hogy regionális és területi szinten nehezen azonosíthatóak a megbízható adatok, ezért úgy döntött, hogy a források elosztását a NUTS 2. szintű régiók szerint végzi, míg a területi méltányos átállási tervek egy kisebb egységekből álló szinten, a NUTS 3. szintű régiókon alapulnak.

3. ábra

A MÁTA-források elosztási kritériumai



Forrás: Európai Számvevőszék, a MÁTA-rendeletjavaslat I. melléklete alapján.

⁽¹⁰⁾ A 2020 utáni közös agrárpolitikára vonatkozó bizottsági rendeletjavaslatokról szóló 7/2018. sz. vélemény 8. bekezdése.

25. Az elosztási módszer egy sor, a tagállamokra vonatkozó, már meglévő feltételt vesz figyelembe, de az elosztást kevésbé kötik a teljesítményhez. Így két – a javasolt elosztási módszer számszerűsítése szerint – hasonló átállási igénnyel rendelkező tagállam elméletileg hasonló szintű finanszírozásban részesülne, miközben előfordulhat, hogy az egyik tagállam magas szén-dioxid-kibocsátású műveletek megszüntetésére vállal kötelezettséget és azt sikerrel végre is hajtja, míg a másik csak csökkenti e műveleteket, esetleg csupán átmeneti jelleggel. A javaslatban szereplő elosztási módszer az érintett régiókra irányul ugyan, de kevésbé ösztönzi az Unió éghajlat-politikai célkitűzéseinek eléréséhez szükséges jelentős és mélyreható strukturális változásokat.

Elosztási módszer	<ul style="list-style-type: none">— nem kötődik a tagállamok éghajlat-politikai törekvéseinek szintjéhez— kevésbé ösztönzi a jelentős strukturális változásokat
--------------------------	--

A véleményt 2020. július 20-i luxembourgi ülésén fogadta el a Számvevőszék.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE

elnök

ISSN 1977-0979 (elektronikus kiadás)
ISSN 1725-518X (nyomtatott kiadás)



Az Európai Unió Kiadóhivatala
L-2985 Luxembourg
LUXEMBURG

HU