



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

8/2020. sz. vélemény

(az EUMSZ 287. cikkének (4) bekezdése és 322. cikke (1) bekezdésének
a) pontja alapján)

a méltányos átállást támogató mechanizmus keretében biztosított közszektor-
hitelezési eszközről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló 2020/0100
(COD) bizottsági javaslatról
(COM(2020) 453 final)

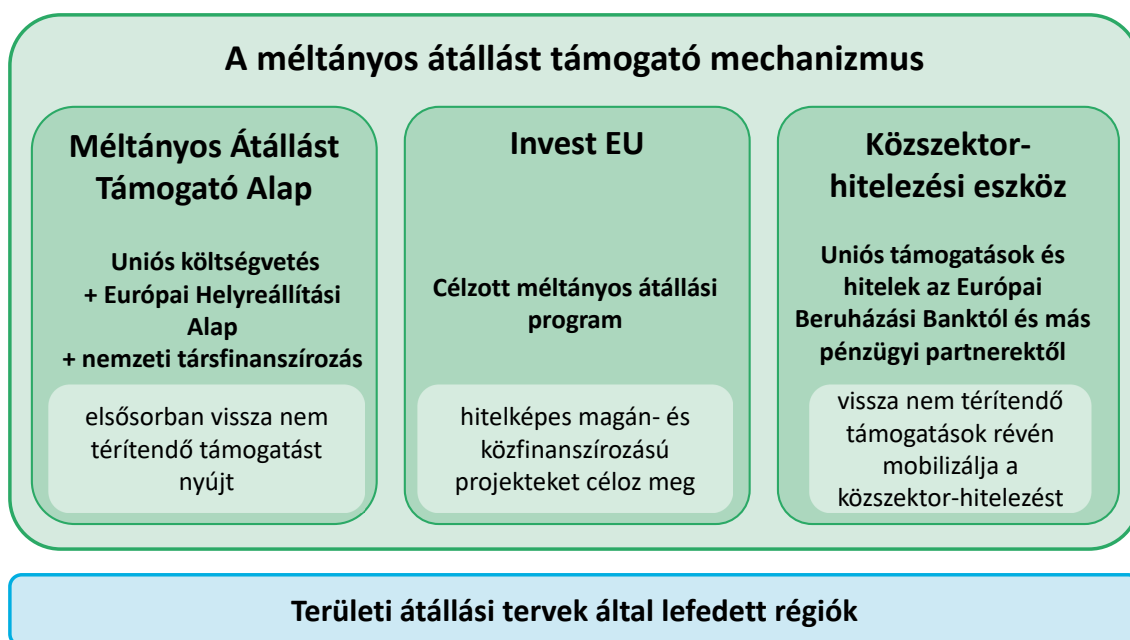
Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Bevezetés	01–06
Általános észrevételek	07–11
Külön megjegyzések	12–22
A költségekhez nem kapcsolódó támogatás kockázattal jár	12
Az eszköz additionalitása	13–14
Éghajlat-politikai célkitűzés és fenntarthatóság	15–17
Az eszköz finanszírozása	18–20
Teljesítménymutatók	21–22

Bevezetés

01 2019 decemberében a Bizottság közleményt fogadott el az európai zöld megállapodásról (COM(2019)640 final), amelynek célja, hogy az Európai Unió gazdaságát modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággá alakítsa át, ahol 2050-re megszűnik a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátás, a gazdasági növekedés függetlenedik az erőforrás-felhasználástól, és ahol „sehol senki nem marad le”. 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. A méltányos átállást támogató mechanizmus azokra a régiókra és ágazatokra irányul, amelyeket a leginkább érint a klímasemleges gazdaságra való átállás, és ennek társadalmi, gazdasági és környezeti hatásainak kezelése érdekében vissza nem térítendő támogatásokat ötvöz a finanszírozás visszafizetendő formáival, például hitelek nyújtásával. A mechanizmus középpontjában a területi átállási tervek állnak, és finanszírozása három pilléren nyugszik (lásd: [1. ábra](#)).

1. ábra. A méltányos átállást támogató mechanizmus javasolt felépítése



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság adatai alapján.

02 A közszektor-hitelezési eszköz (a továbbiakban: „az eszköz”) a méltányos átállást támogató mechanizmus harmadik pillére. Az eszköz az uniós költségvetésből származó 1,5 milliárd euró összegű vissza nem térítendő támogatási komponensből, valamint az Európai Beruházási Banktól és esetlegesen más pénzügyi partnerektől származó, legfeljebb 10 milliárd euró összegű saját forrásból álló hitelkomponensből fog állni.

A Bizottság szerint¹ az eszköz várhatóan 25 és 30 milliárd euró közötti összegű közberuházást fog mozgósítani a 2021–2027-es időszakban.

03 Egyfajta „vegyes finanszírozási eszközzel” van szó, amely úgy határozható meg, mint egy a Bizottság és – többek között – fejlesztési vagy egyéb állami pénzügyi intézmények között vissza nem térítendő, illetve visszafizetendő támogatási formák (hitelek) ötvözése céljából létrehozott együttműködési keret².

04 Az eszköz konkrét célja a közberuházások növelése révén az egyes uniós régiók azon fejlesztési szükségleteinek kielégítése, amelyeket a területi átállási tervek a klímasemleges gazdaságra való átállás kihívásaiból eredő szükségletekként határoznak meg. A rendelettervezet ezt olyan projektek finanszírozásának megkönnyítésével javasolja megvalósítani, amelyek nem termelnek elegendő saját bevételt, és amelyek finanszírozása az uniós költségvetésből nyújtott vissza nem térítendő támogatás nélkül nem lenne lehetséges. Az utóbbi támogatásfajta segíthet például egy közintézménynek egy olyan projekt finanszírozásában, amelyet költségvetési korlátok miatt egyébként nem (vagy nem ugyanolyan mértékben) hajtanának végre, vagy amely késedelmet szenvedne.

05 Noha mindhárom pillér esetében a célcsoportot a területi átállási tervek által lefedett ugyanazon régiók és területek alkotják, elvben mégis mindegyiknek különböző finanszírozási igényű projekteket kell megcélözni. A Méltányos Átállást Támogató Alap (az első pillér) elsősorban vissza nem térítendő támogatásokat nyújt közfinanszírozású projektek részére. Az InvestEU (második pillér) olyan köz- és magánberuházásokat támogathat, amelyek elegendő bevételt termelnek a hitelképességhez. Az eszköz (harmadik pillér) olyan közszektorbeli projekteket finanszíroz, amelyek ugyan termelnek saját bevételt, de az nem elegendő a beruházás költségeinek fedezésére.

¹ Lásd: A Bizottság közleménye a Fenntartható Európa beruházási tervről, COM(2020) 21 final, 22. o.

² Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelet 2. cikke, 2018. július.

06 A Bizottság javaslatának jogalapja³ 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. A vélemény csak a méltányos átállást támogató mechanizmus keretében biztosított közszektor-hitelezési hiteleszközre vonatkozó javaslatot tárgyalja, illetve kiegészíti és megismétli a Méltányos Átállást Támogató Alap létrehozásáról szóló bizottsági javaslatról (COM(2020) 22 final) szóló 5/2020. sz. véleményünk egyes pontjait,

³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja.

Általános észrevételek

07 Unió-szerte jelentős beruházásokra lesz szükség ahhoz, hogy az Unió 2050-ig át tudjon állni a klímasemleges gazdaságra. Az igazságos és méltányos átállás biztosításához az uniós támogatásnak a leginkább érintett régiókat kell megcéloznia, illetve azokat, ahol a legnagyobb hatást fogja elérni.

08 A javaslat (1) és (5) preambulumbekkezdése – az éghajlati és környezeti kihívásokra reagálva és az Uniót a klímasemleges gazdaságra való átállásban segítve – az eszközt összekapcsolja a zöld megállapodással. A rendelettervezet azonban nem hozza azt egyértelmű kapcsolatba az Unió éghajlatváltozással kapcsolatos törekvéseivel.

09 Megjegyeztük, hogy a Bizottság nem végezte el a költségvetési rendelet 209. cikkében előírt előzetes értékelést, illetve hatásvizsgálatot, amely cikk kimondja, hogy a vegyes finanszírozási műveleteknek előzetes értékeléseken vagy hatásvizsgálaton kell alapulniuk, amelyek a szakpolitikai célkitűzéseknek és a költségvetés kapcsolódó pénzügyi kockázatainak és megtakarításainak figyelembevételével megindokolják az adott pénzügyi művelet kiválasztását. Egy ilyen vizsgálat megvilágítaná, miért döntött úgy a Bizottság, hogy vegyes támogatást vesz igénybe a méltányos átállást támogató mechanizmus harmadik pilléréhez, valamint meghatározná, hogy melyek a kezelendő kérdések, mekkora a szükséges finanszírozás összege, illetve az uniós részvétel hozzáadott értéke, és elemezné a különböző választási lehetőségek várható hatásait.

10 Mivel nem készült igényfelmérés, illetve előzetes értékelés, nem világos, hogy milyen valós igény mutatkozik az eszköz iránt, és az mennyire lesz eredményes. Ilyen körülmények között helyénvaló lenne, ha a Bizottság a költségvetési rendelet 250. cikke szerinti, pénzügyi eszközökről szóló éves jelentésében tovább elemezné és nyomon követné ezeket az ismeretlen tényezőket.

11 A javaslat értelmében olyan régióknak és területeknek is nyújtanának finanszírozást, amelyek már részesültek finanszírozásban – célzott uniós finanszírozásban is – az uniós éghajlat-politikai célkitűzésekhez kapcsolódó fejlesztési szükségletekre. Nem találtunk átfogó elemzést a korábbi uniós finanszírozás által ezekben a régiókban elért eredményekről és a fennmaradó szükségletekről. Véleményünk szerint fontos, hogy a méltányos átállási tervek elemezzék ezt a kérdést.

Külön megjegyzések

A költségekhez nem kapcsolódó támogatás kockázattal jár

12 A kedvezményezettek hitelek visszafizetéséből eredő pénzügyi terheinek csökkentése érdekében az eszköz keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatások konkrét projektköltségekhez nem kapcsolódó finanszírozás formájában valósulnak meg. A támogatási komponens a hitel legfeljebb 15%-át (illetve a kevésbé fejlett régiókban legfeljebb 20%-át) teszi ki. A rendelettervezet 8. cikkének b) pontja kimondja, hogy a projektek semmilyen más uniós program keretében nem részesülhetnek támogatásban. Ez csökkenti a kettős uniós finanszírozás kockázatát. Véleményünk szerint azonban a technikai segítségnyújtási és tanácsadási forrásokat mentesíteni lehetne az e cikkben meghatározott kötelezettség alól annak érdekében, hogy szinergiák jöhessenek létre a támogatható projektek előkészítését és végrehajtását támogató más uniós programokkal.

Az eszköz additionalitása

13 A javaslat 8. cikkének d) pontja értelmében az eszköz csak olyan projekteket támogathat, amelyek uniós támogatás nélkül nem termelnek elegendő saját bevételt. Az eszköz ekképp növelheti a projektek megfizethetőségét, ami lehetővé tenné a kedvezményezettek számára, hogy azokat hamarabb és teljes mértékben megvalósítsák. Véleményünk szerint erre az előírásra azért van szükség, hogy elkerülhető legyen a más állami vagy magánforrásokból származó potenciális támogatás és beruházás helyettesítése, és ezáltal biztosítható legyen a költségvetési rendelet 209. cikke (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott additionalitás.

14 Fontos, hogy a Bizottság megfelelően ellenőrizze és alkalmazza az elégtelen saját bevétel termelésére vonatkozó feltételt azt biztosítandó, hogy valamennyi kiválasztott projekt megfeleljen a fent meghatározott additionalitási követelménynek.

Éghajlat-politikai célkitűzés és fenntarthatóság

15 A javaslat (14) preambulumbekzdése értelmében a munkaprogramokban és a pályázati felhívásokban konkrét támogathatósági és odaítélési kritériumokat kell meghatározni. Ezt az előírást azonban a rendelettervezet cikkei nem pontosítják. Véleményünk szerint néhány alap- vagy általános követelmény uniós szintű

meghatározása segítene biztosítani az eredményességet olyan helyzetekben, amikor a kereslet meghaladja a nemzeti támogatási kereteket. Különösen például az alábbi követelményekre gondolunk:

- a projekt irányuljon a területi átállási tervekben meghatározott szükségletekre;
- a támogatás legyen releváns annyiban, hogy a projektet megfizethetővé teszi a kedvezményezett számára;
- a projekt segítse elő az Unió éghajlat-politikai célkitűzéseinek elérését.

16 Emellett az eszköz feltételeit szorosabban össze kell kapcsolni az uniós éghajlat-politikai célkitűzések elérésével, például az uniós taxonómia⁴ által meghatározott kritériumok alkalmazásával olyan esetekben, amikor a Bizottságnak értékelnie kell, hogy a beruházás környezeti szempontból mennyire fenntartható. Ez azt is biztosítaná, hogy az eszköz ne támogasson az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának nettó növekedését eredményező tevékenységeket.

17 Ezenkívül a rendelettervezet nem tartalmaz olyan feltételt, amely szerint a projektek feleljenek meg a „Ne okozz kárt!” elvnek, különösen az éghajlatváltozás kapcsán. Az eszközből ki kell zárni azokat a tevékenységeket is, amelyek nem támogathatók a Méltányos Átállást Támogató Alapból⁵, mégpedig a fosszilis tüzelőanyagok előállításával, feldolgozásával, forgalmazásával, tárolásával és égetésével kapcsolatos beruházásokat. Ez azt hivatott biztosítani, hogy az eszköz ne támogasson a fosszilis tüzelőanyagok más, kevésbé szennyező infrastruktúrájába történő beruházásokat, ami nem segítené elő a klímasemlegességi célkitűzés elérését. Megakadályozná továbbá a rendelettervezet a Méltányos Átállást Támogató Alapról szóló rendelet 5. cikke alapján elutasított projektek újbóli benyújtását és az eszközből történő finanszírozását.

Az eszköz finanszírozása

18 A Bizottság azt javasolja, hogy a vissza nem térítendő támogatási komponens finanszírozása elsősorban az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) által létrehozott költségvetési garancia feltöltésének előrelátható többletéből történjen⁶ Az ESBA-

⁴ A fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról szóló (EU) 2020/852 rendeletben foglaltak szerint.

⁵ A Méltányos Átállást Támogató Alap létrehozásáról szóló COM(2020) 22 javaslat 5. cikke.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1017 rendelete (HL L 169., 2015.7.1., 1. o.).

rendelet kimondja, hogy az uniós költségvetésből történő közvetlen pénzhívások elkerülése érdekében a 26 milliárd euró összegű költségvetési garancia legfeljebb 35%-át (9,1 milliárd euró) külön erre a célra létrehozott garanciaalapról kell feltölteni. A Bizottság (az EBB 2019. december 31-i adatai alapján készült) becslése szerint a teljes portfólió potenciális veszteségei alacsonyabbak lesznek ennél a tartalékolt összegnél, és a garanciaalap több mint 1 milliárd eurót nem fog felhasználni, amit így át lehet csoportosítani az eszközhöz.

19 A Bizottság ezt a számítást több, a COVID-19 válság előttről származó feltételezésre alapozta. A válság azonban jelentős számban érintheti közvetlenül az ESBA-garanciával fedezett EBB-hitelek kedvezményezettjeit, ami az elkövetkező években nagyobb összegű garanciahívásokat eredményezhet.

20 Az ESBA-ról szóló korábbi véleményünkben⁷ megállapítottuk, hogy az ESBA-rendelet (ESBA 2.0) módosításával a feltöltési ráta 50%-ról 35%-ra való csökkentése növeli annak kockázatát, hogy a garanciaalapba helyezett összeg nem lesz elegendő, és hogy szükség lesz a költségvetésből történő közvetlen pénzhívásra. Véleményünk szerint továbbra is azt a prudens megközelítést alkalmazva, amely korlátozza az ESBA-garancia jelentős függő kötelezettségeinek teljes pénzügyi kitettségét, naprakész elemzéssel kell biztosítani, hogy 1 milliárd eurót hozzá lehessen rendelni a közzektor-hitelezési eszközhöz.

Teljesítménymutatók

21 A rendelettervezet melléklete kis számban sorol fel fő mutatókat. Ezek főként outputmutatók (pl. az aláírt hitelek volumene, a projektek száma ágazonként). A Méltányos Átállást Támogató Alapról szóló rendelettervezettel ellentétben (amely az eszköz célkitűzéseire hasonlókat igyekszik elérni) a javaslat nem tartalmaz külön eredménymutatókat, és nem határoz meg outputmutatókat a klímasemleges gazdaságra való átállás társadalmi és gazdasági hatásaira vonatkozóan. Nem tartalmaz kötelezettséget arra nézve sem, hogy az ilyen mutatók tekintetében alapértéket és célértéket kell meghatározni. Nincsenek sem az átállás környezeti hatására vonatkozó mutatók, sem pedig olyan mutatók, amelyek egyértelmű információkkal szolgálnának a magas szén-dioxid-kibocsátású ágazatoktól való elmozdulás támogatásának célkitűzéséről. Ilyen mutatókat vagy a rendelettervezet mellékletében lehetne

⁷ 2/2016. sz. vélemény: Túl korai még az ESBA kibővítésére és időtartamának meghosszabbítására irányuló javaslat, az (EU) 2015/1017 rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról.

meghatározni, vagy a 14. cikk (3) bekezdésébe lehetne belefoglalni a meghatározásukra vonatkozó kötelezettséget.

22 A javasolt mutatók közül csak a 4. fő teljesítménymutatót (a támogatásban részesülő projektek száma) bontják le a területi átállási tervek által érintett régiók és területek szerint. Az eszköz végrehajtásának megfelelő nyomon követése érdekében célszerű lenne, ha az összes javasolt mutatót – beleértve a vissza nem térítendő támogatások és hitelek összegét is – adott esetben régióként lebontanák.

A véleményt 2020. szeptember 24-én Luxembourgban fogadta el a Számvevőszék.

a Számvevőszék nevében

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K-H Le'.

Klaus-Heiner LEHNE
elnök