



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

HU

# 08/2022. sz. vélemény

(az EUMSZ 322. cikkének (1) bekezdése alapján)

**a Tanács által felülvizsgált,  
a Szociális Klímaalap  
létrehozásáról szóló  
európai parlamenti és  
tanácsi rendeletre irányuló  
javaslatról**

**[a 2022. június 30-i  
2021/0206(COD)  
intézményközi  
dokumentum, 10 775/2022]**

# Tartalomjegyzék

	Bekezdés
<b>Bevezetés</b>	01–04
<b>Általános észrevételek</b>	05–09
<b>Egyedi kérdésekkel kapcsolatos észrevételek</b>	10–32
<b>Szociális klímatervek</b>	10–14
<b>Támogatható finanszírozás</b>	15–19
<b>Az Alap finanszírozása</b>	20–24
<b>Kontroll- és teljesítménymérési keret</b>	25–32
<b>Záró megjegyzések</b>	33–36

# Bevezetés

**01** A Bizottság az „Irány az 55%!” intézkedéscsomag részeként 2021. július 14-én javaslatot tett közzé a Szociális Klímaalap létrehozásáról<sup>1</sup> annak támogatására, hogy az uniós klímarendeletheben<sup>2</sup> foglaltaknak megfelelően 2030-ig az 1990-es szinthez képest legalább 55%-kal csökkenjen az üvegházhatást okozó gázok (ÜHG) kibocsátása.

**02** Az Európai Unió kibocsátáskereskedelmi rendszere (ETS)<sup>3</sup> által árazza be a széndioxid-kibocsátást, hogy az egyes gazdasági ágazatokból származó kibocsátásokra nézve felső határt szab meg, amelyet minden évben lejjebb szállítanak. A Bizottság – ahogy az az „Irány az 55%!” intézkedéscsomagban is szerepel – azt javasolja, hogy az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer felülvizsgálata során hozzanak létre külön kibocsátáskereskedelmi rendszert a közúti közlekedésre és az épületekre vonatkozóan<sup>4</sup>. Ez várhatóan a fűtés és a közlekedés költségeinek emelkedéséhez vezetne. Az új kibocsátáskereskedelmi rendszer társadalmi hatásának kezelése érdekében a Szociális Klímaalap (a továbbiakban: az Alap) pénzügyi támogatást nyújtana az érintett kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartásoknak, mikrovállalkozásoknak és közlekedési felhasználóknak. Az **1. ábra** bemutatja az Alap főbb jellemzőit, amely a 2027 és 2032 közötti időszakra legfeljebb 59 milliárd eurót biztosít.

**03** A Bizottság a javaslatát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 91. cikke (1) bekezdésének d) pontjára, 192. cikkének (1) bekezdésére és 194. cikke (1) bekezdésének c) pontjára alapozta. 2022. június 28-án a Tanács úgy határozott, hogy a jogalapot kiegészíti az EUMSZ 322. cikkével, mivel a Tanács módosított javaslata

---

<sup>1</sup> Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Szociális Klímaalap létrehozásáról (COM(2021) 568).

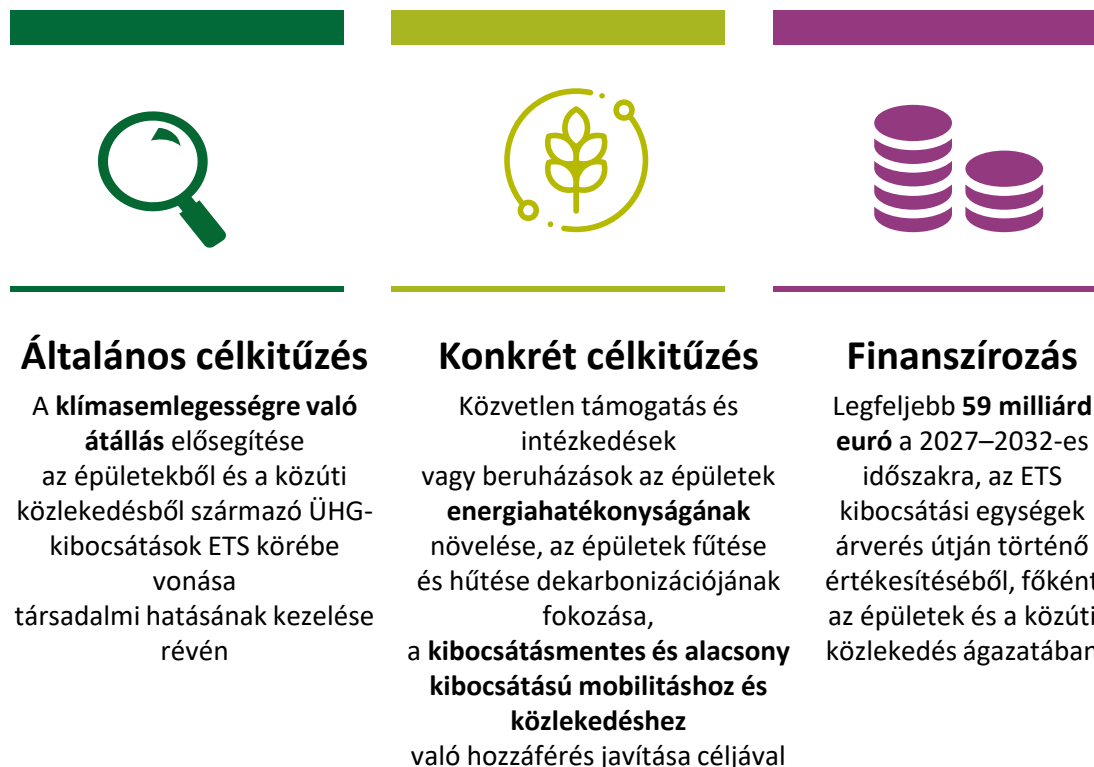
<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1119 rendelete (2021. június 30.) a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról.

<sup>3</sup> 2003/87/EK irányelv az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról.

<sup>4</sup> Javaslat az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Unión belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelv, az üvegházhatású gázok uniós kibocsátáskereskedelmi rendszeréhez piaci stabilizációs tartalék létrehozásáról és működtetéséről szóló (EU) 2015/1814 határozat és az (EU) 2015/757 rendelet módosításáról (COM(2021) 551 final).

eltérést tartalmazott a költségvetési rendelet 22. cikkének (2) bekezdésétől<sup>5</sup>. A Tanács 2022. november 22-én felkérte a Számvevőszéket, hogy nyilvánítson véleményt a Bizottság javaslatát felülvizsgáló szövegről (a Környezetvédelmi Tanács által kialakított általános megközelítés, a továbbiakban: a javaslat)<sup>6</sup>.

## 1. ábra. A Szociális Klímaalap főbb elemei



*Forrás:* Európai Számvevőszék, a javaslat alapján.

*Ikonok:* Az ábra kidolgozása a Flaticon.com eszközeinek felhasználásával történt. © Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

**04** Megjegyzendő azonban, hogy e vélemény kidolgozása során a következő külső korlátozások miatt a kívánatosnál kevésbé átfogóbb képet tudunk nyújtani a javaslat által érintett több kérdésről:

- o a Tanács csak 2022. november 22-én kérte fel a Számvevőszéket, hogy nyilvánítson véleményt – lehetőleg december közepére, az utolsó politikai háromoldalú egyeztetés idejére. Ez nagyon kevés időt hagyott munkánk elvégzésére. Nem tudtuk például ellenőrizni az Alapból az egyes tagállamoknak jutó finanszírozásra vonatkozó számítások pontosságát;

<sup>5</sup> Címzett bevételekre vonatkozó előirányzatok.

<sup>6</sup> A 2022. június 30-i 2021/0206 (COD) intézményközi ügyirat, 10 775 2022.

- ez a javaslat szorosan kapcsolódik az uniós ETS rendszer felülvizsgálatára vonatkozó jogalkotási javaslatokhoz, amelyekről jelenleg szintén tárgyalások folynak. Ha jelentős döntések születnek az ETS felülvizsgálatára nézve, az módosításokhoz vezethet a Szociális Klímaalapról szóló javaslat alapvető elemeiben (időzítés, ágazatok stb.) is;
- a javaslat nem tartalmazza a közös mutatókat felsoroló mellékleteket, sem a szociális klímatervek mintadokumentumait, ami korlátozza véleményünk hatókörét.

# Általános észrevételek

## Általános megjegyzések: főbb pontok

A javaslat:

- célja, hogy kezelje a beruházási hiányt, illetve az energia- és üzemanyagárak becsült emelkedésének társadalmi hatását
- bizonytalanságot teremt a bevételekkel és a finanszírozás megfelelő voltával kapcsolatban
- növeli a kettős finanszírozás kockázatát és átfedéseket okoz más köztámogatásokkal
- külön hatásvizsgálat nélkül született meg
- növelheti az irányítási, beszámolási és ellenőrzési követelményekkel kapcsolatos adminisztratív terheket

**05** A Szociális Klímaalap célja, hogy csökkentse a klímasemlegességre való átállással kapcsolatos beruházási hiányt úgy, hogy kezeli az épületekből és a közúti közlekedési ágazatokból származó kibocsátások új uniós szén-dioxid-piacának létrehozása miatt megnövekedő energiaszámlák társadalmi következményeit.

**06** Az Alapot a kibocsátási egységeknek az uniós ETS rendszer keretében történő árverése útján finanszírozzák<sup>7</sup>. Egyelőre azonban még nem zárult le az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer azt célzó felülvizsgálata, hogy a rendszer kiterjedjen a közúti közlekedésből és az épületekből származó kibocsátásokra is. Nem világos, hogy mikor állnak majd rendelkezésre a bevételek, és hogy ezek arányban állhatnak-e az Alap ambiciózus célkitűzéseivel és az azoknak megfelelő beruházási igényekkel.

**07** A javaslat további finanszírozást biztosít energiahatékonysági célokra és a közlekedés dekarbonizációjára, kiegészítve például ezeket az uniós alapokat és forrásokat: [Modernizációs Alap](#), [Igazságos Átmenet Alap](#), [az európai strukturális és beruházási alapok](#), [Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz](#), illetve [InvestEU](#), valamint a nemzeti vagy regionális finanszírozás. Fontos, hogy a tagállamok foglalkozzanak a különböző finanszírozási források összehangolásának és kiegészítő jellegének kérdésével, valamint a kettős finanszírozás kockázatával<sup>8</sup>. Nem találtunk átfogó bizottsági elemzést arról, hogy e források révén eddig mit sikerült elérni, illetve hogy

---

<sup>7</sup> A javaslat 9. cikke.

<sup>8</sup> [06/2020. sz. vélemény](#) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

mire van még szükség az Unió éghajlat-politikai célkitűzéseinek eléréséhez. Egy ilyen elemzésnek köszönhetően célzottabbá válhatna az Alap irányítása.

**08** A Bizottság nem végzett külön hatásvizsgálatot a javaslattal kapcsolatban, hanem „Az EU 2030-ra vonatkozó éghajlatvédelmi törekvésének fokozása” című, 2020. szeptemberi közleményt kísérő hatásvizsgálatot használta fel<sup>9</sup>. A 2027–2032-es időszak 59 milliárd euró összegű pénzügyi allokációja<sup>10</sup> az ETS 2021 júliusában befejezett hatásvizsgálatán<sup>11</sup> alapult. Ezek a hatásvizsgálatok nem vehették figyelembe az ukrajnai háborúnak az energiapiacra gyakorolt jelentős hatását, így megkérdőjelezhető, hogy megfelelő és elégséges alapul szolgálhattak-e a javaslathoz.

**09** Nem egyértelmű, hogy melyek a lehetséges előnyei egy olyan külön eszköznek, mint a Szociális Klímaalap. Ha azonos típusú projekteket számos különböző eszköz finanszíroz, az bonyolultabbá teszi az uniós finanszírozást. Az Alapból származó új források várhatóan tovább növelik majd a tagállamokra a forrásfelhasználás kapcsán nehezedő nyomást, pedig sokuk már most is késedelmes ezen a téren. Emiatt megtörténhet, hogy nem fordítanak kellő figyelmet a teljesítményre, illetve az ár-érték arányra<sup>12</sup>. Az új keret és az abból eredő programozási munka várhatóan a tagállamok adminisztratív munkaterhét is megnöveli, mivel további beszámolási és nyomonkövetési, ellenőrzési és mentesítési eljárásokat foglal magában.

---

<sup>9</sup> COM (2020) 562 final.

<sup>10</sup> A Bizottság a 2025–2032-es időszakra eredetileg 72,2 milliárd eurót javasolt.

<sup>11</sup> SWD(2021) 602 final.

<sup>12</sup> 17/2018. sz. különjelentés: A Bizottság és a tagállamok a 2007–2013-as programok utolsó éveiben tettek ugyan intézkedéseket a források alacsony felhasználását illetően, de nem az eredmények elérése állt a középpontban.

# Egyedi kérdésekkel kapcsolatos észrevételek

## Szociális klímatervek

### Szociális klímatervek: főbb pontok

A javaslatot illetően – a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközre vonatkozó korábbi ellenőrzési észrevételeinkkel összhangban – a következők az elvárások:

- legyen összhangban más nemzeti tervekkel és egészítse ki azokat
- tisztázza, hogy mi minősül a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítésének
- határozzon meg egyértelmű mérföldköveket és célértékeket, valamint a felfüggesztett kifizetésekre vonatkozó eljárásokat
- biztosítsa, hogy a kifizetések kapcsolódjanak a mérföldkövek és célértékek teljesítésének költségeihez

**10** Az Alap pénzügyi hozzájárulásának folyósítása a szociális klímatervek (a továbbiakban: tervek) alapján fog történni. A tervek meghatározzák, hogy milyen **intézkedések és beruházások** állnak azon háztartások, mikrovállalkozások és közlekedési felhasználók rendelkezésére, akikre kihat, ha az ETS rendszerbe bevonják az épületekből és a közlekedésből származó üvegházhatásúgáz-kibocsátást is. Hasznos lenne tisztázni az „intézkedések” és a „beruházások” fogalma közötti különbséget, mert ezt a javaslat nem fejti ki. Ezenkívül az „energiaszegénység” fogalmi meghatározását sem fogadták még el<sup>13</sup>, noha ezt a kifejezést a javaslat végig használja.

**11** A szociális klímaterveknek összhangban kell lenniük más olyan nemzeti stratégiai tervekkel és programokkal, mint a nemzeti energia- és klímatervek, a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek, a kohéziós politika operatív programjai, a méltányos átállásra vonatkozó területi tervek és a közös agrárpolitika stratégiai tervei, és **ki kell egészíteniük** azokat. Előfordulhat, hogy ezeket a terveket a szociális klímatervekhez képest is naprakésszé kell tenni. Ez jelentősen megnöveli a nemzeti hatóságok adminisztratív terheit. A javaslat nem határoz meg határidőt a tagállamok számára szociális klímaterveik benyújtására.

---

<sup>13</sup> Lásd: az energiahatékonyságról szóló irányelvre irányuló javaslat (átdolgozás), COM(2021) 558 final.



**12** Az Alapból nyújtott támogatás nem helyettesítheti az ismétlődő **nemzeti költségvetési kiadásokat**<sup>14</sup>. Nem újdonság, hogy tagállamok jövedelemtámogatást nyújtanak alacsony jövedelmű háztartásoknak, pl. fűtési és villamosenergia-költségeik támogatására. Megtörténhet, hogy az Alap által nyújtott közvetlen jövedelemtámogatást ilyen típusú költségekre használják fel, azaz fennáll a kockázata, hogy meglévő nemzeti kiadásokat helyettesítenek velük. A kettős finanszírozás és az átfedések elkerülése érdekében a javaslatnak egyértelművé kell tennie az ismétlődő nemzeti költségvetési kiadások fogalmát.

**13** A javaslat leszögezi, hogy a Bizottság a szociális klímatervekben szereplő mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítését követően folyósít kifizetéseket a tagállamoknak<sup>15</sup>. A javaslat nem fejt ki a „kielégítő teljesítés” jelentését, ami jelentős mérlegelési mozgásteret hagy a Bizottság számára. Az átláthatóság és az egyenlő bánásmód biztosítása érdekében részletesebben meg kell határozni a „kielégítő teljesítés” értékelésekor alkalmazott alapelveket.

**14** Az arra vonatkozó általános szabályok, hogy a forrásokat mérföldkövek és célértékek teljesítése alapján folyósítják, hasonlóak a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) esetében alkalmazottakhoz<sup>16</sup>. Az RRF mérföldköveire és célértékeire vonatkozó következő korábbi ellenőrzési észrevételeink az Alap szempontjából is relevánsak lehetnek:

- Egyes mérföldkövek és célértékek nem voltak egyértelműek, ami növelte a jogosulatlan kifizetések kockázatát. Ezért hangsúlyoztuk, hogy a végrehajtás valamennyi kulcsfontosságú szakaszára kiterjedően fontos megfelelően meghatározni a mérföldköveket és célértékeket<sup>17</sup>.
- Egy adott részlet keretében folyósított összeg nem feltétlenül a kifizetési kérelemben szereplő mérföldkövek és célértékek teljesítésének becsült költségein alapult, hanem sokkal inkább az érintett tagállammal folytatott tárgyalások

---

<sup>14</sup> A javaslat 12. cikke.

<sup>15</sup> A javaslat 19. cikke.

<sup>16</sup> A javaslat 5. cikke, valamint a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló (EU) 2021/241 rendelet 2. és 4. cikke.

<sup>17</sup> 21/2022. sz. különjelentés: A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottság általi értékelése: összességében megfelelő, de a végrehajtás terén továbbra is vannak kockázatok.

eredményétől függött<sup>18</sup>. A részben teljesített mérföldkövek és célértékek esetében nem volt egyértelmű, hogy a Bizottság és a tagállamok hogyan határozzák meg a részleges kifizetések összegét. Ezért azt javasoltuk, hogy a Bizottság dolgozzon ki egyértelmű módszertant a kifizetésekből felfüggesztendő összeg meghatározására<sup>19</sup>.

- o A mérföldkövek és célértékek vagy outputorientáltak voltak, vagy tartalmaztak inputmutatókat, általában bizonyos pénzeszegek elköltésére vonatkozóan. A hatásmutatók elkerülése, az outputmutatókra való összpontosítás, illetve a mérföldkövekre és célértékekre vonatkozó inputmutatók beépítése jelentősen korlátozza a végrehajtás során szükséges rugalmasságot, valamint az Alap teljesítménye és hatása mérésének lehetőségét.

## Támogatható finanszírozás

### Támogatható finanszírozás: főbb pontok


- o a közvetlen kifizetések késleltethetik az energetikai átállást, célzottabb támogatásra van szükség
- o a megosztott irányítású programokból történő átcsoportosítások gyengíthetik a meglévő biztosítékokat

**15** Az **energiahatékonyság** növelése kulcsfontosságú intézkedés, amelyet a szociális klímatervek finanszíroznak. Az energiahatékonysági beruházásoknak vannak bizonyos akadályai, például az, hogy az ösztönzők megoszlanak az épületek tulajdonosai és bérlői között, valamint a magas kezdeti költségek és a gyakran hosszú megtérülési időszak. Véleményünk szerint az energiahatékonysági projektekre vonatkozó korábbi ellenőrzési észrevételeink relevánsak lehetnek az Alap szempontjából is (lásd: [2. ábra](#)).

<sup>18</sup> 21/2022. sz. különjelentés: A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottság általi értékelése: összességében megfelelő, de a végrehajtás terén továbbra is vannak kockázatok.


<sup>19</sup> A 2021. évi pénzügyi évre vonatkozó uniós költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentés 10. fejezete.

## 2. ábra. Az Unió energiahatékonyságára vonatkozó ellenőrzési észrevételek




Az **épületek** energiahatékonyságáról szóló jelentésünkben:

- Megállapítottuk, hogy a tagállamok a legtöbb esetben igénylési sorrend szerint különítettek el költségvetést a projektek számára, és így nem tudták értékelni azok viszonylagos költségeit és hasznát. Emiatt ritkán részesítettek előnyben olyan projekteket, amelyek alacsonyabb költségek mellett eredményeznek energiamegtakarítást vagy egyéb előnyöket. Javasoltuk a projekt kiválasztási eljárások javítását.
- Megemlítettük, hogy az energetikai auditok elsődleges kiválasztási követelményként való alkalmazása helyes gyakorlat volt. Az ilyen auditok – a munkálatok utáni energiahatékonysági tanúsítvánnyal együtt – lehetővé teszik a projektnek köszönhetően megtakarított energia becsülését. Szintén helyes gyakorlatnak ítéltük egyéni fogyasztásmérők telepítését a háztartásokban.



A **vállalkozások** energiahatékonyságáról szóló jelentésünkben:

- Ráműtöttünk, hogy egyes energiahatékonysági projekteknél a megtérülési idő hosszabb volt, mint a beruházás élettartama, vagyis ezek nem voltak hatékonyak.
- Kiemeltük, hogy egyes projektekre valószínűleg uniós támogatás hiányában is sor került volna, és azokat hitelekkel lehetett volna finanszírozni.
- Azt javasoltuk a Bizottságnak: ellenőrizze, hogy a tagállamok indokolták-e a finanszírozási eszköz megválasztását, és hogy nem használnak-e fel vissza nem térítendő támogatást akkor, amikor jobban megfelelne a pénzügyi eszközök igénybevétele.



**Forrás:** 11/2020. sz. különjelentés: Az épületek energiahatékonysága: továbbra is jobban kell összpontosítani a költséghatékonyságra, 02/2022. sz. különjelentés: Vállalkozások energiahatékonysága – Van némi energiamegtakarítás, de a tervezést és a projekt kiválasztást hiányosságok jellemzik.

Ikonok: Az ábra a Flaticon.com eszközeinek felhasználásával készült. © Freepik Company S.L. Minden jog fenntartva.

**16** Ami a **kibocsátásmentes és alacsony kibocsátású mobilitást** illeti, a járművek töltésére szolgáló infrastruktúra uniós támogatásáról szóló jelentésünk kiemelte, hogy harmonizált fizetési rendszerekre, a töltőállomások valós idejű elérhetőségére és díjszabási feltételeire vonatkozó megfelelő felhasználói információkra, valamint valamennyi elektromosjármű-használó számára méltányos hozzáférésre van szükség. Azt is megjegyeztük, hogy a töltőállomások finanszírozását nem tették függővé minimális üzemelési időszaktól<sup>20</sup>. A városi mobilitási projektek nem mindig épültek megalapozott városi mobilitási stratégiákra és nem koordinálták őket kellőképpen a szomszédos településekkel<sup>21</sup>. E kérdések kezelése eredményesebbé tenné a finanszírozást.

**17** A tagállamok – az épületekre és a közúti közlekedésre vonatkozó kibocsátáskereskedelem közvetlen hatására korlátozódó – **ideiglenes közvetlen jövedelemtámogatást** finanszírozhatnak terveik becsült összköltségének legfeljebb

<sup>20</sup> 05/2021. sz. különjelentés: Az elektromos járművek töltésére szolgáló infrastruktúra: noha több a töltőállomás, az egyenetlen eloszlás megnehezíti az utazást az Unión belül

<sup>21</sup> 06/2020. sz. különjelentés: Fenntartható városi mobilitás az Európai Unióban: érdemi javulás csak a tagállamok elkötelezett szerepvállalásával lehetséges

35%-áig. A közvetlen támogatást megfelelően ki kell számítani és célzottan, az üzemanyag- és energiaár-emelkedés által aránytalanul érintett, legkiszolgáltatottabb helyzetben lévőknek kell folyósítani, méghozzá ideiglenesen, amíg a beruházási intézkedések csökkentik a kapcsolódó költségeket. Ez a támogatás azonban segítheti a kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartásokat abban, hogy viselni tudják szén- vagy gáztüzelésű fűtési rendszereik, illetve belső égésű motorral működő autók üzemeltetésének magasabb költségeit. Ezért ez azzal a hatással is járhat, hogy ezek a háztartások elhalasztják az energetikai átállást és függőségben maradnak a fosszilis tüzelőanyagoktól. Véleményünk szerint az Alap célkitűzéseinek eléréséhez összpontosítottabban kellene finanszírozni az energiahatékonyságra vagy a közlekedés környezetbarátabbá tételére irányuló intézkedéseket, mivel közvetlen kifizetések esetén némileg csorbulhat a „jelentős károkozás elkerülésének” elve, és azok alkalmasint nem mutatnak a javaslat 15. cikkében említett „tartós hatás” irányába.

**18** A 10. cikk rendelkezik a **pénzeszközöknek a megosztott irányítású programokból és azokba történő átcsoportosításának** lehetőségéről<sup>22</sup>. Ebben a témában:

- A javaslat lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az Alap pénzügyi előirányzatának egy részét (legfeljebb 15%-át) a megosztott irányítás alá tartozó alapokba csoportosítsák át. Az ilyen programok további biztosítékokat nyújtanak, és a nemzeti hatóságok bőséges tapasztalattal bírnak a végrehajtás terén.
- A javaslat rendelkezik a megosztott irányítású programokból az Alapba történő átcsoportosításokról is. Ezeket a közös rendelkezésekről szóló rendelet korlátozza<sup>23</sup>. Korábban rámutattunk arra, hogy az ilyen átcsoportosítások csökkenthetik az egyéb kohéziós és vidékfejlesztési célkitűzések finanszírozásának rendelkezésre állását<sup>24</sup> és befolyásolhatják a megosztott irányítású programok elsődleges stratégiai céljait. Azt is megjegyeztük: ha lehetségesek ilyen átcsoportosítások, akkor megtörténhet, hogy a forrásokat olyan programokhoz irányítják át, amelyek a támasztott feltételek vagy a költségek szempontjából

---

<sup>22</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, a Méltányos Átállást Támogató Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról.

<sup>23</sup> Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, a Méltányos Átállást Támogató Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló (EU) 2021/1060 rendelet 26. cikke.

<sup>24</sup> 04/2022. sz. vélemény.

előnyösebbnek tűnnek<sup>25</sup>. Különösen rá kell mutatnunk: a források átcsoportosítása gyengítheti a megosztott irányítás alá tartozó operatív programok inherens biztosítékait, illetve elkerülhetővé teheti a tagállamoktól egyébként megkövetelt társfinanszírozást<sup>26</sup>. Ezért támogatjuk, hogy a javaslatba építsenek be külön feltételeket az ilyen átcsoportosításokra vonatkozóan.

**19** A javaslat rendelkezik **azon köz- és magánszervezetek támogatásáról**, amelyek megfizethető energiahatékonysági megoldásokat, valamint megfizethető kibocsátásmentes és alacsony kibocsátású mobilitási szolgáltatásokat fejlesztenek ki és nyújtanak. A tagállamoknak kell biztosítékokat adniuk arra, hogy ezeknek teljes egészében a háztartások, a mikrovállalkozások és a közlekedési felhasználók látják hasznát. Megjegyezzük, hogy a javaslat nem említi ilyen biztosítékot, amilyen például az ilyen típusú támogatásra rendelkezésre álló források maximalizálása lenne.

## Az Alap finanszírozása

### Az Alap finanszírozása: főbb pontok

- a 200 millió kibocsátási egységen felül várhatóan továbbiakra is szükség lesz
- az áringadozás és a rendelkezésre álló bevételek bizonytalansága finanszírozási kockázatot jelenthet
- a javaslat nem szolgál a vidéki térségek lakosságának számát is figyelembe vevő részletes elosztási képlettel

**20** Az Alap finanszírozását – a 2027–2032-es időszakban legfeljebb 59 milliárd euró összegig – külső címzett bevételből kell fedezni<sup>27</sup>. A bevételek az uniós ETS rendszer keretében a kibocsátási egységek árveréses értékesítéséből fognak származni. Az ETS rendszer felülvizsgálatára irányuló javaslat<sup>28</sup> az Alap rendelkezésére bocsátandó kibocsátási egységek két típusát említi:

<sup>25</sup> A 2020. évi pénzügyi évre vonatkozó uniós költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentés 2. fejezete.

<sup>26</sup> 06/2020 vélemény a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

<sup>27</sup> A javaslat 9. cikke. A külső címzett bevételeket a költségvetési rendelet 21. cikke értelmében meghatározott kiadási tételek finanszírozására használják fel. A címzett bevételek tekintetében az Európai Parlament nem vesz részt a döntéshozatali folyamatban.

<sup>28</sup> A Tanács 2022. június 30-i általános megközelítése, intézményközi dokumentum, 2021/0211 (COD) 10 796/22.

- o 50 millió árverésre bocsátott olyan kibocsátási egység, amely helyhez kötött létesítményekből (energiatermelés és ipar) származik. Ezek a bevételek nem kapcsolódnak az épületekhez vagy a közúti közlekedéshez, így nem befolyásolják az energiaárak emelkedését az épületek vagy a közúti közlekedési ágazat esetében;
- o Az ETS-ből eredetileg az épületek és a közúti közlekedés kapcsán árverésre bocsátott 150 millió kibocsátási egység, valamint meghatározatlan számú egység, amelyet azért bocsátottak árverésre e két ágazatban, hogy a bevételek a szükséges 59 milliárd euróra emelkedjenek.

**21** 200 millió kibocsátási egység árverés útján történő értékesítése esetén egységenként 295 eurós árral lehetne 59 milliárd eurót generálni, ám 2022 novemberében az aukciós platformon egy egység ára átlagosan 80 euró volt<sup>29</sup>. A Bizottság kibocsátási egységenként 45 euróval számolt (2020-as árakon), ami 9 milliárd euró bevételt jelent a fent részletezett 200 millió kibocsátási egységből. 59 milliárd eurós bevétel generálásához a Bizottságnak alighanem sokkal több épületekkel és közúti szállítással kapcsolatos kibocsátási egységet kell majd árverésre bocsátania.

**22** A Bizottság azt javasolta, hogy a kibocsátáskereskedelmi rendszer bevételeinek 25%-a váljon új saját forrássá<sup>30</sup>, amelynek révén többek között vissza lehet fizetni a NextGenerationEU támogatásait, vagy csökkenteni lehet a tagállamok GNI-alapú hozzájárulásának arányát az éves uniós költségvetés finanszírozásában<sup>31</sup>. A Bizottság becslése szerint az Alap finanszírozási igényeit már az épületek és a közúti közlekedés ETS-be történő bevonásából eredő bevételek 25%-ával ki lehetne elégíteni<sup>32</sup>. Az ETS rendszer 2005-ben lépett működésbe, és a kibocsátási egységek ára azóta jelentősen

---

<sup>29</sup> <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>.

<sup>30</sup> A Bizottság javaslata (2021. december 22.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló (EU, Euratom) 2020/2053 határozat módosításáról (COM(2021) 570).

<sup>31</sup> Intézményközi megállapodás a költségvetési fegyvelemről (...), beleértve az új saját források bevezetésére vonatkozó ütemtervet is.

<sup>32</sup> Javaslát az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Unión belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelv, az üvegházhatású gázok uniós kibocsátáskereskedelmi rendszeréhez piaci stabilizációs tartalék létrehozásáról és működtetéséről szóló (EU) 2015/1814 határozat és az (EU) 2015/757 rendelet módosításáról (COM(2021) 551 final)

(a 2005–2021-es időszakban 5 és 55 euró között)<sup>33</sup> ingadozott, így az ETS viszonylag bizonytalan uniós bevételforrás.

**23** A szociális klímatervek jóváhagyását követően a Bizottság jogi kötelezettségvállalásokat ír alá a tagállamokkal arra nézve, hogy az Alap időtartamának végéig kifizeti a maximális pénzügyi keretösszeget. A javaslat lehetővé teszi a **kifizetések arányos csökkentését** abban az esetben, ha a címzett bevételek egy adott évben elégtelenek, a még esedékes kifizetéseket pedig akkor kell teljesíteni, amikor a bevételek elérhetővé válnak<sup>34</sup>.

**24** A források tagállamok közötti elosztásának képlete figyelembe veszi a lakosság számot, abban a vidéki területek arányát, a szegénység szintjét, a háztartások tüzelőanyag-égetéséből származó CO<sub>2</sub>-kibocsátást és az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelmet. Ezek a kritériumok összhangban vannak az Alap célkitűzéseivel. A javaslat azonban nem fejt ki, hogy a vidéki térségek lakossága miatt szerepel nagyobb súlyozással az elosztási képletben.

## Kontroll- és teljesítménymérési keret

### Kontroll- és teljesítménymérési keret: főbb pontok

- a tervek bizottsági értékelését megfelelően dokumentálni kell
- részletesebben ki kell fejteni az alkalmazandó uniós és nemzeti jognak való megfelelést
- a csalás gyanús eseteket nemzeti és uniós szinten be kell jelenteni
- a közös mutatóknak relevánsnak, elfogadottnak, hitelesnek, egyszerűnek és megbízhatónak kell lenniük

**25** Örömmel látjuk, hogy a javaslat kifejezetten felhatalmazza a Bizottságot, az OLAF-ot, az Európai Számvevőszéket és adott esetben az Európai Ügyészséget arra, hogy gyakorolják hozzáférési, ellenőrzési és vizsgálati jogaikat.

<sup>33</sup> Az európai szén-dioxid-piac működéséről szóló jelentés (COM(2021) 962): Az általános célú kibocsátási egységek aukciós elszámoló árai 2013. január és 2021. június 30. között

<sup>34</sup> A javaslat 19. cikkének (9) bekezdése és 18. cikke.

**26** A 15. cikk felsorolja a nemzeti szociális klímatervek **bizottsági értékelésének** kritériumait, amely tervek szerkezete hasonló a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekéhez. Megállapítottuk, hogy a dokumentációs nyomvonal általában töredékes, és a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek különböző elemeire vonatkozó elemzések több bizottsági munkadokumentumban találhatóak. Megállapítottuk azt is, hogy a Bizottság az egyes helyreállítási és rezilienciaépítési tervekre nem összehasonlító értékelést alkalmazott, hanem a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel szóló rendelet előírásai szerinti minőségi értékelést<sup>35</sup>. A javaslat a 4. cikk (3) bekezdésében kifejezetten említi, hogy meg kell határozni a tagállamok bevált gyakorlatait.

**27** A tagállamoknak vezetői nyilatkozataikban biztosítékot kell nyújtaniuk arra vonatkozóan, hogy a pénzügyi allokációkat valamennyi alkalmazandó szabálynak megfelelően kezelik, különös tekintettel az összeférhetetlenség elkerülésére, a csalás és a korrupció megelőzésére, valamint a kettős finanszírozás elkerülésére<sup>36</sup>. A Bizottságnak azonban nincs közvetlen kötelezettsége annak ellenőrzésére, hogy a tagállami kontrollrendszerek meg tudják-e adni a szükséges biztosítékot, ez pedig a bizonyossági és elszámoltathatósági hiányosságok kockázatával jár és végső soron az Unió pénzügyi érdekeinek védelme tekintetében is kockázatot jelent. Ezért úgy véljük, hogy a javaslatnak egyértelművé kell tennie és meg kell erősítenie a Bizottság felelősségét a nemzeti és uniós szabályoknak való megfelelésre nézve.

**28** Korábban beszámoltunk az uniós és nemzeti szabályoknak, például közbeszerzési, állami támogatási és támogathatósági szabályoknak való meg nem felelés eseteiről. Mivel ilyenek előfordulnak, ezért – tekintettel az Alap kontroll-keretrendszerének hatókörére és arra, hogy a Bizottság felelősségi körét korlátozottan szabták – megtörténhet, hogy uniós szinten kevés ellenőrzött információ áll rendelkezésre arról, hogy a tagállami rendszerek megfelelően kezelik-e az **uniós és nemzeti szabályoknak való meg nem felelés** jelentős kockázatát, és ha igen, milyen módon.

**29** A javaslat 20. cikkének (5) bekezdése szerint a Bizottság felelőssége a csalásra, a korrupcióra, az összeférhetetlenségre és a finanszírozási megállapodásból eredő kötelezettségek súlyos megsértésére korlátozódik. A javaslat részletesebben foglalkozik a csalás elleni intézkedésekkel, mint a Helyreállítási és Rezilienciaépítési

<sup>35</sup> 21/2022. sz. különjelentés: A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottság általi értékelése: összességében megfelelő, de a végrehajtás terén továbbra is vannak kockázatok.

<sup>36</sup> A javaslat 20. cikke és III. melléklete.



Eszközről szóló rendelet, bár nem világos, hogy a csalásgyanús eseteket hogyan és milyen (nemzeti, illetve uniós) szinten kell jelenteni.

**30** Kedvezően értékeljük, hogy a tagállamok kötelesek lesznek gyűjteni, rögzíteni és elektronikus rendszerben tárolni a végső kedvezményezettek, a szerződő felekre és az alvállalkozókra vonatkozó adatokat<sup>37</sup>. A végső kedvezményezettek által kapott pénzügyi támogatás összegére vonatkozó naprakész információk a források felhasználásának nyomon követését is megkönnyítik. Mivel azonban információkat csak az 50 000 eurót meghaladó összegnél, az alvállalkozás első szintjén kell megadni, ezért egyes alvállalkozókról nem fognak beszámolni. Megjegyezzük azt is, hogy ezen információk közzétételére nincsen időkorlát.

**31** A 20. cikk előírja a tagállamok számára, hogy a javaslat III. mellékletében meghatározott fő követelmények alapján hozzanak létre eredményes és hatékony belső kontrollrendszert. Megítélésünk szerint a tagállamoktól irányítási és pénzügyi ellenőrzések elvégzését is meg kellene követelni, azt biztosítandó, hogy a forrásokat a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályokkal összhangban használják fel. A tagállami kontrollrendszerek megfelelőségének bizottsági értékelését a javaslat nagyon általános módon ismerteti, és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközről szóló rendelettel ellentétben nem írja elő a Bizottság számára, hogy minősítési rendszert alkalmazzon<sup>38</sup>.

**32** Üdvözljük az Alap **nyomon követésére és értékelésére** vonatkozó rendelkezéseket. A javaslatból azonban hiányzik a közös mutatókat tartalmazó melléklet. Korábban megjegyeztük, hogy az energiahatékonyság nyomon követési kerete nem teszi lehetővé a Bizottság számára, hogy értékelje az uniós költségvetés hozzájárulását az uniós energiahatékonysági célkitűzéshez<sup>39</sup>. Ezeknek a mutatóknak meg kell felelniük az Alap célkitűzéseinek, és alkalmasnak kell lenniük az Alap

---

<sup>37</sup> A javaslat 20. cikke.

<sup>38</sup> [Javaslat a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról](#), II. melléklet. Egy minősítési rendszer például a következőképp értékelhet: magas/közepes/alacsony mérték; magas/közepes/alacsony várható hatás; eredményesen segíti elő /részben segíti elő / nem segíti elő; megfelelő/minimális/elégtelen intézkedések.

<sup>39</sup> [11/2020. sz. különjelentés](#): Az épületek energiahatékonysága: továbbra is jobban kell összpontosítani a költséghatékonyságra, [02/2022. sz. különjelentés](#): Vállalkozások energiahatékonysága – Van némi energiamegtakarítás, de a tervezést és a projektkiválasztást hiányosságok jellemzik.

teljesítményének mérésére. Amennyire csak lehetséges, a mutatók kövessék a releváns, elfogadott, hiteles, egyszerű és megbízható (RACER) kritériumokat<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> 06/2020 vélemény a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

## Záró megjegyzések

**33** A Bizottság 2021 júliusában tett javaslatot a Szociális Klímaalapra, amely javaslatot a Tanács 2022 júniusában felülvizsgált. Az Alap célja, hogy kezelje az épületekből és a közúti közlekedési ágazatokból származó kibocsátások új uniós kibocsátáskereskedelmi rendszerének létrehozása miatti energiaár-növekedés társadalmi következményeit. Az Alap jelentős mértékben elősegítheti, hogy az Unió 2050-ig megvalósítsa a klímasemlegességet.

**34** Az épületek és a közúti közlekedési ágazat uniós kibocsátáskereskedelmi rendszeréből származó kibocsátási egységek árverés útján történő értékesítése 2027–2032-re legfeljebb 59 milliárd euró összegű finanszírozást biztosít az Alap számára. A kibocsátási egységeket érintő áringadozás és a rendelkezésre álló bevételek bizonytalansága finanszírozási kockázatot jelenthet. Mivel a Bizottság még nem fogadott el eljárásokat a javasolt új saját források kezelésére, illetve a bevételek kiszámítására, megállapítására és behajtására vonatkozóan, nem világos, hogy mikor állnak majd rendelkezésre a bevételek, és hogy azok arányosak-e az Alap ambiciózus célkitűzéseivel és az azoknak megfelelő beruházási igényekkel. Ez a kérdés annál is inkább felvetődik, mert a javaslatot nem kísérte konkrét hatásvizsgálat.

**35** A javaslat a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz olyan alapvető jellemzőire épül, mint a nemzeti tervek, a mérföldkövek és célértékek kielégítő teljesítésétől függő kifizetések, a más uniós és nemzeti alapokkal való addicionalitás és kiegészítő jelleg, valamint a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek való megfelelés. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköznél azonban a Bizottság elsősorban a tervek értékelési szakaszában fogja értékelni a zöld célkitűzések elérésének valószínűségét, a kifizetési kérelmek értékelésekor csak kisebb mértékben.

**36** Ezzel összefüggésben hangsúlyozzuk annak fontosságát, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtásának tanulságait hasznosítsák a Szociális Klímaalapra vonatkozó további eljárásokban és döntésekben. Megítélésünk szerint egyes olyan hiányosságok, amelyekre korábban a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz tekintetében mutattunk rá, az Alap szempontjából is relevánsak:

- a kettős finanszírozásnak és annak a kockázata, hogy a célkitűzések átfedésben vannak más állami eszközök és alapok célkitűzéseivel;
- a teljesítményre és az ár-érték arányra fordítandó figyelem csökkenése, a megnövekedett összetettség és adminisztratív terhek miatt;

- o a kifizetések és az Alap célkitűzései, mérföldkövei és célértékei közötti esetleg gyenge kapcsolat;
- o bizonyossági és elszámoltathatósági hiányosságok az Unió pénzügyi érdekeinek védelme tekintetében;
- o a teljesítményt nem eredményesen értékelő mutatók, mérföldkövek és célértékek.

A véleményt 2022. december 15-i luxembourgi ülésén fogadta el a Számvevőszék.

*a Számvevőszék nevében*



Tony Murphy  
*elnök*