

Zvláštní zpráva

Alespoň pětina rozpočtu EU by měla být vynaložena na opatření v oblasti klimatu: na tomto cíli se ambiciózně pracuje, ale existuje vážné riziko, že nebude splněn



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6491-6	ISSN2 1831-0788	doi:10.2865/352086	QJ-AB-16-033-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-6534-0	ISSN2 1977-5628	doi:10.2865/343970	QJ-AB-16-033-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6526-5	ISSN2 1977-5628	doi:10.2865/115030	QJ-AB-16-033-CS-E

© Evropská unie, 2016

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

Zvláštní zpráva

Alespoň pětina rozpočtu EU by měla být vynaložena na opatření v oblasti klimatu: na tomto cíli se ambiciózně pracuje, ale existuje vážné riziko, že nebude splněn

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, míru příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tuto zprávu přijal auditní senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů. Audit vedl člen EÚD Phil Wynn Owen, předsedající senátu I, spolu s Kersti Kaljulaidovou, bývalou členkou EÚD. Vedoucím úkolu byl Bertrand Tanguy a jeho zástupcem Tomasz Plebanowicz. Členy auditního týmu byli Katharina Bryanová, Peeter Latti, Alain Vansilliette, Angharad Weatherallová, Armando Do Jogo, Michał Machowski, Vivi Niemenmaaová, Olivier Prigent, Carlos Sanchez Rivero, Frédéric Soblet, Klaus Stern, Dana Moraruová a Maria Ploumakiová. Na jazykové redakci zprávy se podílela Hannah Critophová.



Zleva doprava: P. Wynn Owen, H. Critophová, F. Soblet, K. Bryanová, A. Do Jogo, B. Tanguy, O. Prigent, T. Plebanowicz, C. Sanchez Rivero, A. Weatherallová, M. Machowski, V. Niemenmaaová, K. Kaljulaidová.

Bod

Glosář a zkratky

I–VIII Shrnutí

1–14 Úvod

15–23 Rozsah a koncepce auditu

24–90 Připomínky

24–64 **Celkově bylo dosaženo pokroku, ale existuje vážné riziko, že cíl 20 % nebude splněn**

25–33 Jedná se o kolektivní závazek, přičemž se očekává, že některé nástroje financování přispějí více než 20 %

34–38 Komisi používaná metoda sledování financování vychází z mezinárodních metodik, ale má stále nedostatky

39–48 Celkově bylo v plnění cíle dosaženo pokroku, ale vykazované údaje nejsou zcela spolehlivé a dostatečně zaměřené na výsledky

49–51 Existuje vážné riziko, že cíl nebude splněn

52–54 Předpoklady ohledně příspěvku přímých zemědělských plateb k plnění cíle týkajícího se opatření v oblasti klimatu postrádají náležité odůvodnění

55–59 Uplatněním jiných koeficientů pro sledování financování na základě mezinárodních metodik na Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova by se snížilo financování v oblasti klimatu o 40 %

60–64 Vzhledem k zaostávajícímu příspěvku ze strany financování výzkumu je zapotřebí přijmout rychlá opatření

65–90 **Vyšší a lépe cílené financování opatření v oblasti klimatu v některých evropských strukturálních a investičních fondech, ale v ostatních převážně panuje dosavadní situace**

68–75 Vyšší částky přidělené na oblast klimatu v rámci EFRR a FS dokazují, že lepšího zacílení na oblast klimatu lze dosáhnout

76–79 Potenciální příspěvek Evropského sociálního fondu k opatřením v oblasti klimatu – bylo by možné dosáhnout více

80–87 Výdaje v rámci společné zemědělské politiky nedoznaly výrazné změny, ačkoliv v oblasti rozvoje venkova existují osvědčené postupy

88–90 V rámci Evropského námořního a rybářského fondu se důraz na opatření v oblasti klimatu zvýšil pouze ve velice omezené míře

91–109 **Závěry a doporučení**

Příloha – Tabulka koeficientů používaných Evropským účetním dvorem v oblasti politiky rozvoje venkova

Odpovědi Komise

Ekologizace (ozelenění, „greening“): Složka přímých zemědělských plateb, která podporuje zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí. Mezi tyto postupy patří diverzifikace plodin, udržování trvalých travních porostů a vytváření ekologické infrastruktury.

Evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy): Evropské strukturální a investiční fondy tvoří skupina pěti samostatných fondů, jejichž cílem je snížit regionální rozdíly v EU a jejichž politický rámec je stanoven na sedmileté rozpočtové období víceletého finančního rámce. Jedná se o těchto pět fondů: Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond.

Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR): Cílem Evropského fondu pro regionální rozvoj je posílit hospodářskou a sociální soudržnost v Evropské unii odstraňováním hlavních regionálních rozdílů. K tomuto účelu slouží finanční podpora budování infrastruktury a produktivní investice do vytváření pracovních míst určené zejména podnikům.

Evropský námořní a rybářský fond (ENRF): Z Evropského námořního a rybářského fondu jsou financovány námořní a rybářské politiky EU na období 2014–2020. Jeho cílem je pomáhat rybářům s přechodem na udržitelný rybolov a podporovat pobřežní komunity v diverzifikaci jejich ekonomik. Financuje rovněž projekty, které vytvářejí nová pracovní místa a zlepšují kvalitu života v pobřežních oblastech Evropy.

Evropský sociální fond (ESF): Cílem Evropského sociálního fondu je posílit hospodářskou a sociální soudržnost v Evropské unii zlepšením zaměstnanosti a pracovních příležitostí, zejména pomocí vzdělávacích opatření, podpory vyšší míry zaměstnanosti a vytváření většího počtu kvalitnějších pracovních míst.

Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV): Cílem Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova je pomáhat venkovským oblastem EU řešit celou řadu hospodářských, environmentálních a sociálních výzev.

Evropský zemědělský záruční fond (EZZF): Evropský zemědělský záruční fond poskytuje finanční prostředky pro přímé platby zemědělcům, pro řízení zemědělských trhů a pro řadu dalších účelů, jako jsou veterinární opatření a opatření týkající se zdraví rostlin, potravinové programy a informační činnosti.

Fond soudržnosti (FS): Cílem Fondu soudržnosti je posílit hospodářskou, sociální a územní soudržnost Unie v zájmu prosazování udržitelného rozvoje. Fond soudržnosti se zaměřuje na investice do životního prostředí a dopravy, včetně oblastí souvisejících s udržitelným rozvojem a energetikou, které mají přínos pro životní prostředí.

Horizont 2020: Program EU pro výzkum a inovace na období 2014–2020.

Klimatické koeficienty EU: Váha přidělovaná finančním prostředkům EU vyčleněným na jednotlivé projekty, opatření nebo činnosti. Tyto koeficienty vycházejí z metodiky OECD týkající se tzv. ukazatelů z Ria („Rio markers“). Klimatické koeficienty EU mají váhu 0 %, 40 % a 100 % v závislosti na míře přispění daného opatření ke zmírňování změny klimatu nebo přizpůsobení se této změně.

Opatření v oblasti klimatu: Opatření k boji proti změně klimatu (nazývaná v této zprávě jako „opatření v oblasti klimatu“).

Opatření: V rámci programů rozvoje venkova se „opatřením“ rozumí soubor operací nebo projektů přispívajících k plnění jedné či více priorit Unie v oblasti rozvoje venkova.

Podmíněnost: Systém, v jehož rámci je většina plateb vyplácených na základě společné zemědělské politiky podmíněna tím, že zemědělci dodržují základní pravidla týkající se životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat a dobrého stavu půdy z hlediska zemědělství a životního prostředí.

Prioritní oblasti: Evropská unie určila šest priorit pro rozvoj venkova. V jejich rámci se rozlišuje 18 „prioritních oblastí“ v zájmu přesnějšího stanovení cílů jednotlivých priorit a usnadnění programování.

Priority Unie: Cíle stanovené v oblasti rozvoje venkova, které přispívají k plnění strategie Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Je stanoveno šest priorit Unie v oblastech zemědělství, lesnictví a venkova, které se týkají zejména podpory inovací a konkurenceschopnosti, obnovy a posilování ekosystémů, podpory přechodu na nízkouhlíkové hospodářství odolné vůči změně klimatu a podpory sociálního začleňování a omezování chudoby.

Program LIFE: Program EU na podporu projektů týkajících se životního prostředí, ochrany přírody a opatření v oblasti klimatu v celé EU, v současné době stanovený na období 2014–2020.

Programové dokumenty: Programy, jejichž pomocí jsou na základě celkových strategických cílů stanovených v dohodách o partnerství mezi Evropskou komisí a jednotlivými členskými státy vymezeny investiční priority, specifické cíle a dále též konkrétní opatření. V rámci politiky rozvoje venkova jsou nazývány „programy rozvoje venkova“. V případě ostatních evropských strukturálních a investičních fondů se označují jako „operační programy“.

Přímé zemědělské platby: Přímé platby jsou poskytovány zemědělcům na podporu jejich příjmů a rovněž jako odměna za produkci veřejných statků pomocí ekologizace, jakož i ve spojení s podmíněností.

Sledování financování v oblasti klimatu: Sledování pokroku při plnění cíle 20 % prostřednictvím měření toho, jakou měrou finanční prostředky k plnění tohoto cíle přispívají.

„Ukazatele z Ria“: Kódy, které používá OECD ke sledování finančních prostředků určených na zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně.

Zohledňování problematiky klimatu: V této oblasti není vytvořen zvláštní nástroj financování; v rámci zohledňování jsou namísto toho opatření v oblasti klimatu začleněna do politik, nástrojů, programů nebo fondů EU.

I

Změna klimatu představuje jednu z největších výzev, kterým Evropská unie a vlády na celém světě čelí. V reakci na změnu klimatu a s ní spojenou potřebu značných investic se Evropská unie dohodla, že na opatření související s klimatem by mělo být vynaloženo alespoň 20 % jejího rozpočtu na období 2014–2020, tj. každé páté euro. Tento cíl je součástí opatření EU v oblasti klimatu.

II

Cíle vydat pětinu rozpočtu na opatření související s klimatem má být dosaženo zohledňováním (resp. zohledňováním) opatření v oblasti klimatu v rámci různých nástrojů financování EU. To znamená, že místo aby se vytvořil zvláštní nástroj financování pro dosažení výše uvedeného cíle, má být problematika klimatu začleňována do politických oblastí a příslušných prostředků z rozpočtu EU.

III

Naším záměrem bylo zjistit, zda je pravděpodobné, že cíl spočívající ve vynaložení přinejmenším 20 % rozpočtu EU na opatření související s klimatem bude splněn a že uplatňovaný přístup přinese přidanou hodnotu tím, že povede k vyššímu a lépe cílenému financování opatření v oblasti klimatu.

IV

Došli jsme k závěru, že v tomto směru probíhají ambiciózní práce a že celkově bylo v plnění tohoto cíle dosaženo pokroku. Existuje však vážné riziko, že cíl 20 % nebude splněn, nebude-li v boji proti změně klimatu vyvinuto větší úsilí. Díky plnění cíle v oblasti klimatu je v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti k dispozici vyšší objem prostředků lépe zacílených na opatření v oblasti klimatu. V Evropském sociálním fondu a v oblastech zemědělství, rozvoje venkova a rybolovu však nedošlo k výraznějšímu posunu směrem k opatřením v oblasti klimatu a všechny potenciální příležitosti k financování opatření souvisejících s klimatem nebyly plně využity.

V

Podle údajů Komise dosahoval v letech 2014 až 2016 podíl financování určeného na opatření v oblasti klimatu v průměru 17,6 %. Celkově Komise odhaduje, že na oblast klimatu by bylo vynaloženo 18,9 %, což je méně než cílových 20 %.

VI

Podle našich odhadů by pro dosažení celkového cíle 20 % do konce roku 2020 bylo ve zbývajících letech stávajícího programového období, tj. v letech 2017 až 2020, třeba zvýšit míru financování v oblasti klimatu v průměru na 22 %. Dosažení této míry v hlavních oblastech, které k plnění cíle přispívají, tj. v oblasti zemědělství, rozvoje venkova a výzkumu, je vážně ohroženo. Pokud by se posuzovaný příspěvek ze strany zemědělství a rozvoje venkova vypočítával v souladu s mezinárodními metodikami pro posuzování míry financování opatření v oblasti klimatu, byl by přibližně až o 33 miliard EUR nižší. Pokud jde o výzkum, program Horizont 2020 s aktuálním příspěvkem ve výši 24 % nesplnil svůj cíl vyčlenit na opatření v oblasti klimatu 35 % prostředků. Komise nemá žádný podrobný akční plán na to, jak tento rozdíl dorovnat.

VII

Přístup Komise k posuzování míry financování opatření v oblasti klimatu se zaměřuje na zjištění plánovaných výdajů. Plány však nemusí vždy odpovídat výdajům skutečným a tento přístup neposkytne žádné ucelené informace o dosažených výsledcích. Kromě toho metoda pro sledování financování plně neodráží dopady výdajů EU na klimatická opatření prostřednictvím finančních nástrojů, ani nerozlišuje mezi financováním opatření pro přizpůsobování se změně klimatu a pro její zmírňování.

VIII

Naše hlavní doporučení se týkají toho, že by měl být nastaven důkladný víceletý proces konsolidace a vytvořen komplexní rámec pro podávání zpráv a že by se mělo provádět posouzení potřeb z hlediska změny klimatu. Rovněž doporučujeme, aby byly opraveny nadhodnocené odhady, vypracovány akční plány pro oblasti, které zaostávají, a monitorovány skutečné výdaje a výsledky. Doporučujeme rovněž prozkoumat všechny potenciální možnosti k zajištění dalšího, skutečného pokroku v provádění opatření v oblasti klimatu.

01

Změna klimatu představuje jednu z největších výzev, kterým Evropská unie a vlády na celém světě čelí. Klima Země se mění v důsledku vyšší koncentrace určitých plynů, známých jako skleníkové plyny, v atmosféře. Tyto plyny tvoří určitý plášť, pod nímž se drží teplo, jež zahřívá povrch Země prostřednictvím tzv. „skleníkového efektu“¹. Přibližně 9 % celosvětových emisí skleníkových plynů v roce 2012 pocházelo z EU.

Dvě strany opatření v oblasti klimatu: zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně

02

Existují dvě doplňující se politické reakce na změnu klimatu: zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně. Cílem prvního přístupu – **zmírňování** – je vyřešit příčiny změny klimatu omezením nebo snížením emisí skleníkových plynů, a to zejména pomocí snížení spotřeby energie, zlepšení energetické účinnosti, zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů. Tento přístup zahrnuje rovněž snahy o ochranu a posílení prostředků ukládání skleníkových plynů², jakož i zlepšení lesnických a zemědělských postupů uchovávání a ukládání uhlíku v půdě a lesích.

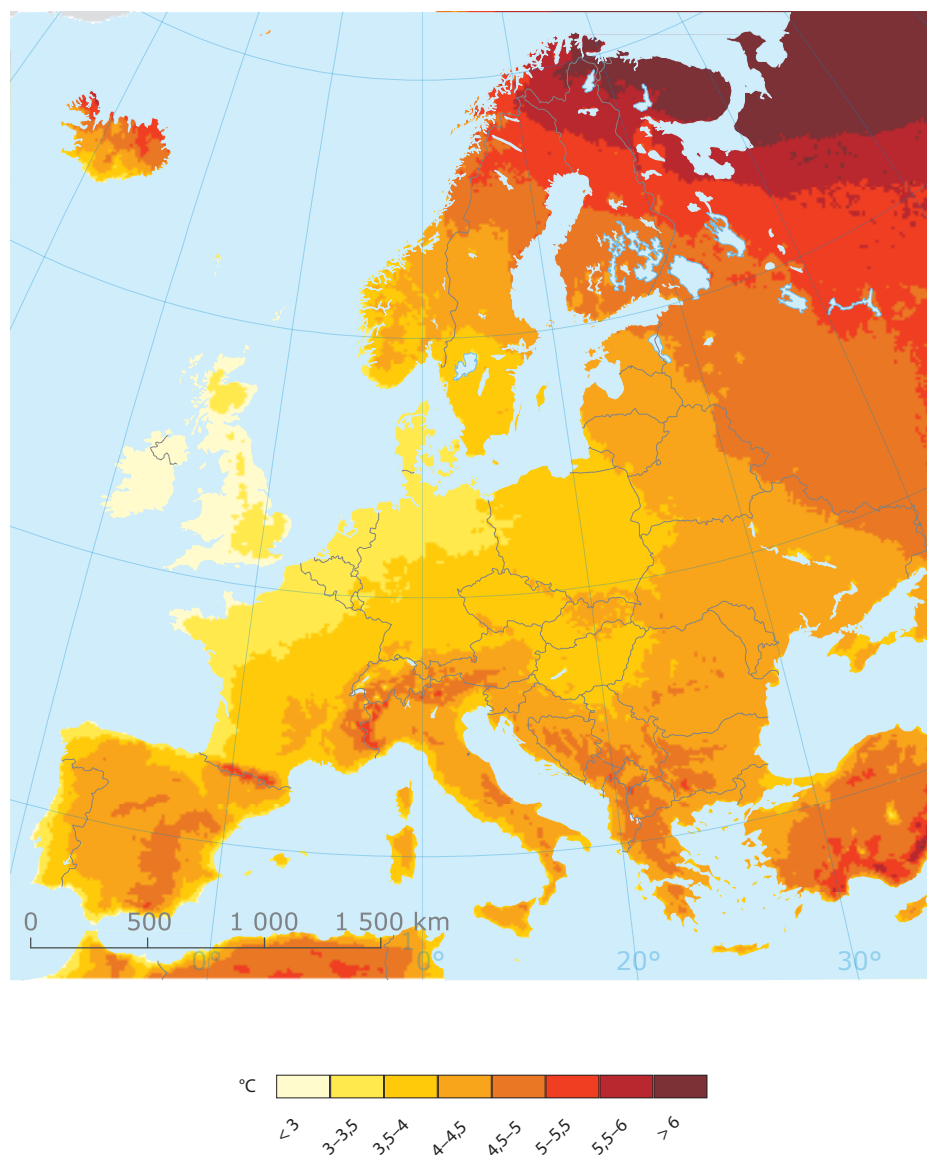
03

Význam opatření ke zmírňování změny klimatu je zjevný z níže uvedeného **obrázku 1**, který zobrazuje předpokládané změny povrchové teploty ve 21. století oproti průměrným teplotám ke konci 20. století v případě nezměněné dosavadní úrovně emisí uhlíku³.

04

Cílem druhého přístupu k řešení změny klimatu – **přizpůsobení se** – je předvídat negativní a případně i pozitivní dopady změny klimatu, k nimž dojde, a přijmout vhodná opatření za účelem předcházení nebo minimalizace potenciální škody. Navzdory provádění opatření ke zmírnění změny klimatu se bude teplota na Zemi přinejmenším až do roku 2040 nadále zvyšovat, a to i bez ohledu na zvažovaný scénář emisí skleníkových plynů⁴. To znamená, že opatření k přizpůsobení se změně klimatu budou potřebná i v případě neoptimističtějšího vývoje.

- ¹ Viz Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC), (kol. autorů, Pachauri, R.K. a Meyer, L.A. (eds.)), *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Změna klimatu v roce 2014: souhrnná zpráva. Příspěvek pracovních skupin I, II a III k páté hodnotící zprávě Mezivládního panelu pro změnu klimatu), Ženeva, Švýcarsko, 2014, s. 151 a další.
- ² Ukládání je proces zachycování a dlouhodobého skladování skleníkových plynů.
- ³ V případě „nezměněné dosavadní úrovně emisí“ se předpokládá, že budoucí vývojové tendence budou podobné jako v minulosti a nedojde k žádné změně politik. Viz <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg3/index.php?idp=286>
- ⁴ Sedmý akční program pro životní prostředí (rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013) a IPCC 2013.

Předpokládané změny povrchové teploty v EU v letech 2071–2100

Na obrázku jsou zobrazeny předpokládané změny roční průměrné teploty v období 2071–2100 v porovnání s léty 1971–2000 (při nezměněné dosavadní úrovni emisí uhlíku). Prognóza změn vychází ze zprůměrovaného souboru více modelů za použití scénáře předpokládajícího vysokou úroveň emisí stanoveného Mezivládním panelem pro změnu klimatu.

Zdroj: Evropská agentura pro životní prostředí.

(<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/projected-change-in-annual-mean>)

05

Opatření k přizpůsobení se změně klimatu závisí na dopadech změny klimatu. Tyto dopady se výrazně liší v závislosti na geografické poloze. Patří mezi ně například povodně, stoupající hladina moře, sucho a desertifikace či ztráta biologické rozmanitosti (viz **obrázek 2**).

Obrázek 2

Nejdůležitější pozorované a předpokládané dopady změny klimatu na hlavní regiony v Evropě

Arktida

Mnohem vyšší nárůst teploty, než je celosvětový průměr
Úbytek ledové pokrývky Severního ledového oceánu
Úbytek grónského pevninského ledovce
Úbytek oblastí permafrostu
Rostoucí riziko ztráty biologické rozmanitosti
Intenzivnější lodní doprava a těžba ropy a zemního plynu

Severní Evropa

Mnohem vyšší nárůst teploty, než je celosvětový průměr
Úbytek sněhové pokrývky a ledové pokrývky jezer a řek
Zvyšování průtoku řek
Přemísťování druhů severním směrem
Zvýšení výnosu plodin
Snižování poptávky po energii pro účely vytápění
Zvyšování potenciálu v oblasti vodní energie
Nárůst rizika škod způsobených zimními bouřemi
Rozvoj cestovního ruchu v letním období

Severozápadní Evropa

Nárůst srážek v zimním období
Zvyšování průtoku řek
Přemísťování druhů severním směrem
Snižování poptávky po energii pro účely vytápění
Vyšší riziko říčních a pobřežních záplav

Horské oblasti

Vyšší nárůst teploty, než je evropský průměr
Snižování rozsahu a objemu ledovců
Úbytek horských oblastí permafrostu
Přemísťování rostlinných a živočišných druhů do vyšší nadmořské výšky
Vysoké riziko vymírání druhů v alpských regionech
Rostoucí riziko eroze půdy
Pokles lyžařského cestovního ruchu

Pobřežní oblasti a regionální moře

Vzestup hladiny moří
Nárůst teplot na povrchu moří
Nárůst kyselosti oceánů
Rozšiřování druhů ryb a planktonu severním směrem
Změny společenstev fytoplanktonu
Nárůst rizika pro rybí populace

Střední a východní Evropa

Nárůst extrémně vysokých teplot
Pokles srážek v letním období
Nárůst teploty vody
Rostoucí riziko lesních požárů
Snižování hospodářské hodnoty lesů

Středomořský region

Vyšší nárůst teploty, než je evropský průměr
Pokles ročních srážek
Pokles ročního průtoku řek
Rostoucí riziko ztráty biologické rozmanitosti
Rostoucí riziko desertifikace

Vyšší poptávka po vodě v zemědělství
Pokles výnosu plodin
Rostoucí riziko lesních požárů
Nárůst počtu úmrtí způsobených vlnami veder

Rozšiřování stanovišť přenašečů nemocí z jižních oblastí
Pokles potenciálu v oblasti vodní energie
Pokles cestovního ruchu v letním období a jeho potenciální nárůst v jiných obdobích

Zdroj: Evropská agentura pro životní prostředí, 2012.

06

Mezinárodní dohoda o změně klimatu přijatá v Paříži na konci roku 2015 je první závaznou globální dohodou pro boj proti změně klimatu⁵. Stanoví rámec pro transparentnost pro účely sledování pokroku zemí při plnění jejich individuálních cílů v oblasti snižování emisí skleníkových plynů⁶.

07

Ještě před přijetím Pařížské dohody se EU zavázala, že sníží své emise v porovnání s úrovní roku 1990 o nejméně 20 % do roku 2020 a o 40 % do roku 2030. Stanovila rovněž dlouhodobý cíl pro rok 2050 (viz **rámček 1**). Podle nejnovějších odhadů⁷ byly celkové emise skleníkových plynů EU v roce 2014 přibližně o 24 % nižší než v roce 1990, ačkoliv toto snížení bylo částečně způsobeno dopadem hospodářské krize.

Závazek EU vynaložit 20 % svého rozpočtu na opatření v oblasti klimatu

08

V reakci na potřebu značných investic spojených se změnou klimatu EU souhlasila, že by na opatření související s klimatem mělo být vynaloženo alespoň 20 % jejího rozpočtu na období 2014–2020⁸. Tento cíl je součástí vedoucí úlohy EU, pokud jde o opatření EU v oblasti klimatu, který Komise považuje za nezbytnou podmínku úspěchu Mezinárodní dohody o změně klimatu z roku 2015⁹. Podle našich odhadů tento cíl odpovídá příslibu ve výši přibližně 212 miliard EUR¹⁰. Podle Komise by se na základě tohoto závazku odhadovaný orientační podíl výdajů souvisejících s klimatem ve výši 6 až 7 % v rozpočtu EU na období 2007–2013 ztrojnásobil¹¹.

09

Komise se rozhodla zohlednit opatření v oblasti klimatu ve všech oblastech politiky včetně jednotlivých nástrojů financování EU. Součástí toho bylo stanovení cíle vynaložit ve víceletém finančním rámci EU 2014–2020 každé páté euro na opatření související s klimatem¹². To znamená, že za účelem dosažení cílů spojených se zmírňováním změny klimatu a přizpůsobováním se této změně není vytvořen zvláštní nástroj financování, ale problematika klimatu má být zohledňována v politických oblastech a v příslušných prostředcích z rozpočtu EU. To lze realizovat vynaložením více prostředků na stávající programy související s klimatem, přizpůsobením stávajících programů nebo vytvořením nových programů a prvků, jako jsou kritéria výběru, která jsou lépe zacílena na otázky související se změnou klimatu.

5 Pařížská dohoda vstoupí v platnost třicátým dnem od data, kdy své listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení uloží u depozitáře nejméně 55 smluvních stran rámcové úmluvy, jež podle odhadu celkem odpovídají alespoň za 55 % celkových globálních emisí skleníkových plynů. Splnění podmínek proběhlo dne 5. října 2016, kdy EU uložila u depozitáře své oznámení o ratifikaci. Dohoda vstoupí v platnost 4. listopadu 2016. Do 17. října 2016 dohodu ratifikovalo 81 ze 197 stran úmluvy (http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php).

6 Článek 13 Pařížské dohody ve zprávě konference smluvních stran týkající se jejího dvacátého prvního zasedání konaného v Paříži ve dnech 30. listopadu až 13. prosince 2015, která je ze dne 29. ledna 2016 a odkazuje se na ni pod kódem FCCC/CP/2015/10/add.1.

7 <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2016>

8 KOM(2011) 500 v konečném znění ze dne 29. června 2011, „Rozpočet – Evropa 2020“, část II, s. 13.

9 COM(2013) 167 final ze dne 26. března 2013, „Nová mezinárodní dohoda o změně klimatu: jak koncipovat mezinárodní politiku v oblasti klimatu po roce 2020“.

10 Odhadováno jakožto 20 % z 1 062,6 miliardy EUR, což odpovídá celkovým závazkům v běžných cenách uvedeným ve víceletém finančním rámci na období 2014–2020.

11 Viz výroční zpráva o činnosti Generálního ředitelství pro oblast klimatu za rok 2014, s. 16.

12 Tento cíl nezahrnuje oblasti mimo rozpočet EU, například úvěrové operace Evropské investiční banky. Evropská investiční banka si stanovila za cíl vyhradit přinejmenším 25 % celkových úvěrů, které poskytuje, na opatření v oblasti klimatu a 35% podíl svých investic v rozvojových zemích směřovat na opatření v oblasti klimatu.

Cíle EU pro snížení emisí skleníkových plynů

- **Do roku 2020¹³:**
 - 20% snížení emisí skleníkových plynů (oproti úrovní roku 1990);
 - 20% podíl energie z obnovitelných zdrojů v rámci spotřeby energie;
 - 20% zvýšení energetické účinnosti.
- **Do roku 2030¹⁴:**
 - přinejmenším 40% snížení emisí skleníkových plynů (oproti úrovní z roku 1990);
 - přinejmenším 27% podíl energie z obnovitelných zdrojů v rámci spotřeby energie;
 - orientační cíl zlepšit energetickou účinnost alespoň o 27 % v porovnání s prognózou budoucí spotřeby energie¹⁵.
- **Do roku 2050¹⁶** má EU v úmyslu snížit své emise skleníkových plynů v porovnání s rokem 1990 o 80 % až 95 %, což by se mělo projevit ve všech hlavních odvětvích.

13 KOM(2008) 30 v konečném znění ze dne 23. ledna 2008, „20 a 20 do roku 2020 – Změna klimatu je pro Evropu příležitostí“ (balíček pro oblast klimatu a energetiky na období do roku 2020).

14 COM(2014) 15 final ze dne 22. ledna 2014, „Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030“ (rámec v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030).

15 Cíl pro oblast energetické účinnosti pro rok 2030 bude v roce 2020 zrevidován s ohledem na stanovenou 30% hodnotu.

16 COM(2011) 112 final ze dne 8. března 2011, „Plán přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050“. Tento přístup navržený Komisí potvrdila Evropská rada v únoru 2013 a Evropský parlament v březnu 2013.

Role a odpovědnosti při zohledňování opatření v oblasti klimatu

10

Každé generální ředitelství Komise je odpovědné za začlenění opatření v oblasti klimatu do svých individuálních výdajových programů a za jejich provádění, případně ve spolupráci s členskými státy.

11

Generální ředitelství pro oblast klimatu poskytuje poznatky a pokyny týkající se opatření v oblasti klimatu ostatním generálním ředitelstvím Komise.

12

Generální ředitelství pro rozpočet koordinuje přípravné práce týkající se přidělování zdrojů na oblast klimatu v rámci rozpočtů a shromažďuje a prezentuje související informace. Generální sekretariát Komise zastává koordinační úlohu a zajišťuje celkovou konzistentnost činností EU, což zahrnuje i politiky týkající se zohledňování.

13

Konkrétní odpovědnosti Komise a členských států závisí na tom, zda určitá oblast politiky spadá pod sdílené řízení¹⁷, nebo je přímo řízena Komisí. V případě přímého řízení spravuje programy, včetně většiny programu Horizont 2020¹⁸ a LIFE¹⁹, Komise samotná.

14

V případě sdíleného řízení Komise vyhodnocuje a projednává cíle, opatření a zvolené ukazatele a schvaluje programové dokumenty připravené a předložené členskými státy. Členské státy jsou odpovědné za navrhování, provádění a sledování opatření obsažených v programech. Programy evropských strukturálních a investičních fondů (fondů ESI) zahrnují orientační výši podpory plánované pro účely plnění výše uvedeného cíle v oblasti změny klimatu, zatímco v případě přímých zemědělských plateb vypočítává Komise tuto částku na centrální úrovni.

17 Mezi oblasti v rámci sdíleného řízení patří především evropské strukturální a investiční fondy a přímé platby v rámci společné zemědělské politiky.

18 Výzkumný program **Horizont 2020** řídí Generální ředitelství pro výzkum. Přibližně 25 % rozpočtu programu Horizont 2020 spravuje přímo Komise a 75 % prováděcí subjekty.

19 Výdajový program **LIFE** je řízen přímo Generálním ředitelstvím pro životní prostředí (pokud jde o dílčí program pro životní prostředí) a Generálním ředitelstvím pro oblast klimatu (dílčí program pro oblast klimatu), ačkoliv prováděcími úkoly týkajícími se řízení projektů je pověřena agentura.

Stručný kontext zohledňování opatření v oblasti klimatu

- Opatřeními v oblasti klimatu se rozumí opatření ke snížení emisí skleníkových plynů (zmírňování) a k přizpůsobení se dopadům globálního oteplování (přizpůsobování se). Oba druhy opatření jsou potřebné a navzájem se doplňují.
- EU hraje klíčovou roli v globálních opatřeních v oblasti klimatu a její kroky přispěly k uzavření ambiciózní mezinárodní dohody v Paříži.
- Zohledňování opatření v oblasti klimatu ve stávajících politikách a sledování výdajů v souvislosti s klimatem je proces, který vyžaduje spolupráci Komise a členských států.
- Tím, že EU stanovila cíl vynaložit pětinu svého rozpočtu na období 2014–2020 na opatření v oblasti klimatu, chce více zohledňovat problematiku klimatu v rámci výdajů EU.
- Cílem tohoto přístupu je vzít v potaz různé politiky a programy EU a zeměpisná specifika.

15

Naším záměrem bylo zjistit, zda je pravděpodobné, že cíle investovat přinejmenším 20 % rozpočtu EU do opatření souvisejících s klimatem bude dosaženo a že uplatňovaný přístup přinese přidanou hodnotu.

16

Konkrétně jsme se snažili nalézt odpovědi na tyto otázky:

- Směřují prováděná opatření k dosažení celkového cíle v oblasti klimatu?
- Je pravděpodobné, že stanovený cíl povede k vyššímu a lépe zacílenému financování opatření v oblasti klimatu, a přinese tak přidanou hodnotu?

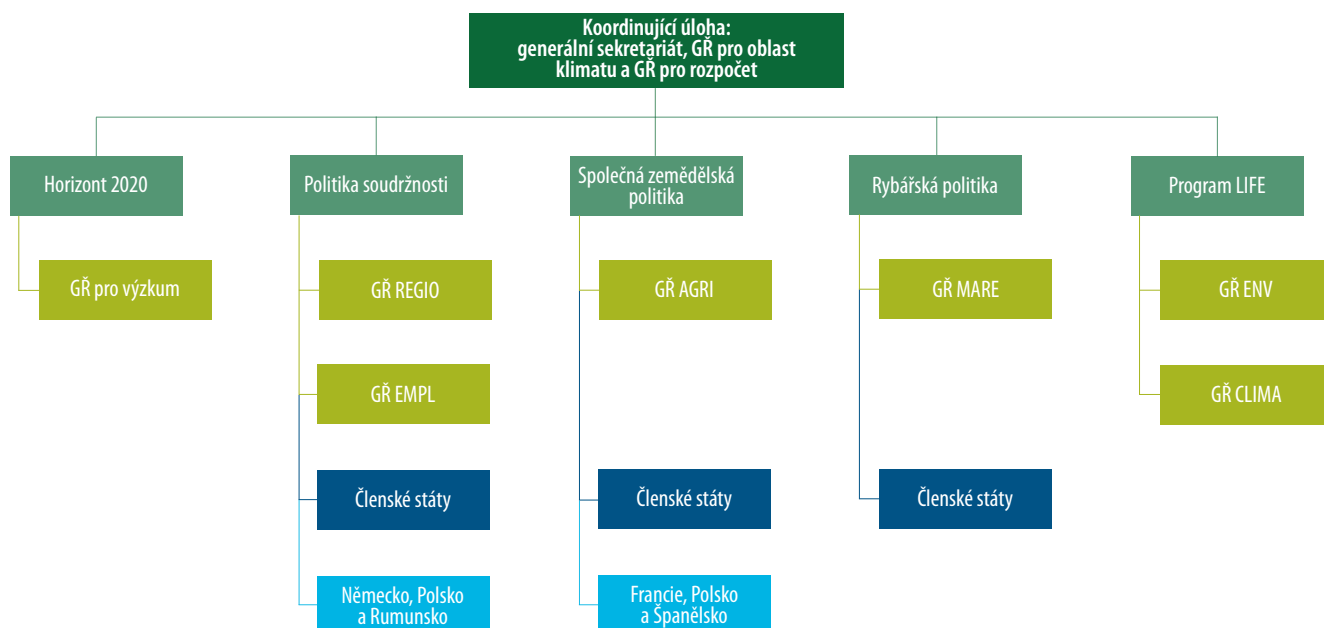
17

Stanovili jsme auditní kritéria týkající se koncipování, provádění, sledování a hodnocení výdajů EU určených na zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně. Tato kritéria byla vypracována na základě strategických dokumentů EU, právních předpisů, pokynů Komise, rozhodnutí Rady, studií a dalších publikací. Konzultovali jsme rovněž odborníky z Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Evropské investiční banky ohledně metod zohledňování opatření a sledování financování a analyzovali jsme i dostupnou odbornou literaturu.

18

Na **obrázku 3** je uveden přehled rozpočtových oblastí a subjektů podrobených auditu. Oblasti programu Horizont 2020, politiky soudržnosti, společné zemědělské politiky, rybářské politiky a programu LIFE, na které se audit vztahoval, představují přibližně 78 % závazků plánovaných ve víceletém finančním rámci na období 2014–2020 a přibližně 85 % financování v oblasti klimatu plánovaného na dané období.

Přehled rozpočtových oblastí a subjektů podrobených auditu



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

19

Naše práce v oblasti auditu se zaměřila na celkový systém nastavený na úrovni Komise a dvě oblasti sdíleného řízení: politiku soudržnosti a společnou zemědělskou politiku. Tyto dvě oblasti dohromady tvoří dvě třetiny rozpočtu EU a tři čtvrtiny celkového cíle pro financování v oblasti klimatu ve víceletém finančním rámci na období 2014–2020. V období od října 2015 do února 2016 jsme realizovali v Polsku audity týkající se politiky soudržnosti a společné zemědělské politiky, v Německu a Rumunsku audity týkající se politiky soudržnosti a ve Francii a Španělsku audity v oblasti společné zemědělské politiky. Kontrolované oblasti jsme zvolili s ohledem na výši výdajů, objem emisí skleníkových plynů a problémy s přizpůsobováním se změně klimatu. V každém členském státě jsme provedli přezkum celkového programového rámce, včetně programů stanovených na vnitrostátní a regionální úrovni²⁰. Podobnou práci v oblasti auditu jsme vykonali na úrovni Komise, pokud jde o program Horizont 2020, rybářskou politiku a program LIFE.

20 V oblasti politiky soudržnosti byly pro důkladnější prověření vybrány regionální programy pro Sasko a Severní Porýní-Vestfálsko v Německu a pro Slezsko v Polsku. Pokud jde o politiku rozvoje venkova, přezkoumány byly regionální programy pro francouzský region Rhône-Alpes a španělskou Andalusii.

20

Prostřednictvím písemných dotazníků, rozhovorů s úředníky členských států a Komise a analýz dokumentů a údajů jsme shromáždili důkazní informace a porovnali je s auditními kritérii.

21

Tato zpráva bere v potaz také návrh Evropského parlamentu z let 2015 a 2016, abychom provedli audit toho, jak je plněn dohodnutý cíl vynaložit na oblast klimatu 20 % rozpočtu EU.

22

Výdaje na období 2014–2020 se zatím nacházejí v rané fázi a tato zpráva se tedy zaměřuje na plánované výdaje, a nikoli na skutečné výdaje na úrovni projektů. Neanalyzovali jsme výdaje nesouvisející s klimatem, ani jsme se nezabývali možnými nepříznivými vlivy podpory EU na životní prostředí²¹. Podobně se audit nevztahoval ani na jiné výdaje související s klimatem nad rámec rozpočtu EU. Tato zpráva tedy nezahrnuje posouzení obecných dopadů politik EU na klima, úspěšnost EU při plnění jejích cílů pro roky 2020 a 2030 v oblasti klimatu a energetiky ani optimální úroveň financování EU v oblasti klimatu.

23

Pokud to bylo možné, určili jsme také příklady osvědčených postupů nebo jsme uvedli praktické případové studie.

21 Například financování pro účely výstavby silnic nebo letecké dopravy, které vede ke zvýšení emisí skleníkových plynů.

Celkově bylo dosaženo pokroku, ale existuje vážné riziko, že cíl 20 % nebude splněn

24

V této části je posouzen obecný přístup, který Komise přijala za účelem začlenění cíle týkajícího se opatření v oblasti klimatu do rozpočtu EU, jakož i dosažený pokrok v tomto ohledu. Zkoumali jsme, zda:

- byl vytvořen plán, jak tohoto celkového cíle v oblasti klimatu dosáhnout;
- byla stanovena vhodná metoda sledování financování na základě zavedených mezinárodních metodik (viz například body 34–36);
- byl vykazován pokrok na základě spolehlivých a relevantních informací.

Jedná se o kolektivní závazek, přičemž se očekává, že některé nástroje financování přispějí více než 20 %

25

Prověřovali jsme, zda Komise stanovila plán vymezující, z kterých rozpočtových oblastí by měly pocházet příspěvky a jaká by měla být jejich výše. Tyto jednotlivé cíle měly být stanoveny pro konkrétní oblasti rozpočtu na základě řádného posouzení jejich potenciálu a investičních potřeb s cílem zajistit, aby byly investice podpořeny v oblastech, kde je to nejvíc třeba. Zároveň by bylo třeba zohlednit skutečný potenciál jednotlivých politik k poskytnutí příspěvku na základě provedení opatření souvisejících s oblastí klimatu, například jejich hlavní cíle a nastavení. Výpočet využívaný k měření výdajů na opatření v oblasti klimatu by měl být založen na transparentním systému.

26

Cíl ve výši „přinejmenším 20 %“ výdajů EU byl politickou volbou (viz bod 8). Komise zohledňování problematiky klimatu včetně výše cíle odůvodnila svým záměrem reagovat na výzvu, kterou představuje změna klimatu, a na potřebu značných investic do opatření v oblasti klimatu, a to zejména investic spojených s prováděním cílů v oblasti klimatu a energetiky pro rok 2020. Nepodařilo se nám však nalézt jednoznačné důkazy o výši těchto investičních potřeb.

27

Podle odhadů Komise bylo na opatření v oblasti klimatu vynaloženo 6 až 7 % rozpočtu EU na období 2007–2013 (viz bod 8). Jelikož v období 2007–2013 nebyl nastaven žádný postup pro sledování výdajů na opatření v oblasti klimatu, nedokázali jsme určit, zda a do jaké míry by splnění cíle ve výši 20 % vyžadovalo v období 2014–2020 dodatečné úsilí.

28

Cíl 20 % se vztahuje na celý rozpočet EU pro celé období 2014–2020, nejedná se tedy o roční cíl. V **tabulce 1** jsou uvedeny hlavní rozpočtové oblasti, které přispívají k plnění cíle 20 %.

Tabulka 1

Kontrolované rozpočtové oblasti ve víceletém finančním rámci na období 2014–2020 a související prognózy Komise týkající se financování v oblasti klimatu

Kontrolovaná rozpočtová oblast	Plánované výdaje 2014–2020 (v mld. EUR)	Plánovaný cíl financování v oblasti klimatu 2014–2020 (%)	Plánované financování v oblasti klimatu 2014–2020 (v mld. EUR)
Okruh 1a – Výzkum (Horizont 2020)	74,9	≥ 35,0	16,6
Okruh 1b – Fond soudržnosti	63,3	28,4	18,0
Okruh 1b – Evropský sociální fond	91,4	1,2	1,1
Okruh 1b – Evropský fond pro regionální rozvoj	200,3	18,5	37,0
Okruh 2 – Evropský zemědělský záruční fond (přímé zemědělské platby)	288,0	16,3	47,0
Okruh 2 – Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova	99,5	57,5	57,2
Okruh 2 – Evropský námořní a rybářský fond	6,4	15,6	1,0
Okruh 2 – program LIFE	3,5	49,3	1,6
ROZPOČET EU	1 062,6	≥ 20,0	212,5
Podíl kontrolovaných rozpočtových oblastí v rozpočtu EU	77,9 %		84,5 %

Zdroj: Odhady Evropského účetního dvora na základě programových prohlášení Komise, programových dokumentů, údajů Komise, nařízení a víceletého finančního rámce na období 2014–2020.

29

Zjistili jsme, že normotvůrci, tedy Evropský parlament a Rada, stanovili cíle v několika hlavních rozpočtových oblastech tím, že je zapracovali do právních předpisů, kterými se řídí příslušné nástroje financování (viz **obrázek 4**). Jsou uvedeny buď v preambuli právních textů, nebo jsou coby právně závazné cíle východiskem pro plánované cíle uvedené v **tabulce 1**, přičemž v tomto případě představují povinný minimální limit.

Obrázek 4

Cíle obsažené v nařízeních, které podporují zohledňování problematiky klimatu

Horizont 2020	• Alespoň 35 % na opatření v oblasti klimatu 10. bod odůvodnění nařízení (EU) č. 1291/2013, kterým se zavádí rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020)¹
Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova	• Alespoň 30 % na opatření v oblasti klimatu a životního prostředí Čl. 59 odst. 6 nařízení (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z EZFRV²
Program LIFE	• 25 % na opatření v oblasti klimatu Čl. 4 odst. 2 nařízení (EU) č. 1293/2013 o zřízení programu pro životní prostředí a oblast klimatu³
Evropský fond pro regionální rozvoj	• Alespoň 12 % až alespoň 20 % na podporu přechodu na nízkouhlíkové hospodářství ve všech odvětvích Článek 4 nařízení (EU) č. 1301/2013 o EFRR⁴

1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1291/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí Horizont 2020 – rámcový program pro výzkum a inovace (2014–2020) a zrušuje rozhodnutí č. 1982/2006/ES (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 104).

2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 487).

3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1293/2013 ze dne 11. prosince 2013 o zřízení programu pro životní prostředí a oblast klimatu (LIFE) a o zrušení nařízení (ES) č. 614/2007 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 185).

4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 289).

Zdroj: Evropský účetní dvůr, na základě příslušných nařízení.

30

Podle našich zjištění bylo záměrem, aby zdroje vzniklé na základě prosazování cílů zapracovaných v právních předpisech výrazně přispěly k plnění cíle týkajícího se opatření v oblasti klimatu. Podle našich odhadů tento předpokládaný příspěvek tvoří 38 % částky potřebné ke splnění celkového cíle, kterým je vynaložit alespoň 20 % rozpočtu EU v období 2014–2020 na opatření v oblasti klimatu.

31

V důsledku absence specifických cílů v ostatních podstatných oblastech rozpočtu EU je pro Komisi obtížnější splnit nastavený 20% cíl. Například v rozpočtové oblasti týkající se konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost fungují tři finančně významné programy²², které na rozdíl od programu Horizont 2020, který spadá do této rozpočtové oblasti, nemají pro financování v oblasti klimatu stanoveny žádné cíle.

32

Nebyl však nikdy vytvořen žádný celkový plán, který by stanovil, které nástroje financování by mohly přispět a v jaké míře (viz bod 26 a **tabulka 1**). Pravděpodobně se ukáže, že tento způsob stanovení příspěvků k opatřením v oblasti klimatu, které mají poskytnout výdajové programy rozdílné povahy, není optimální.

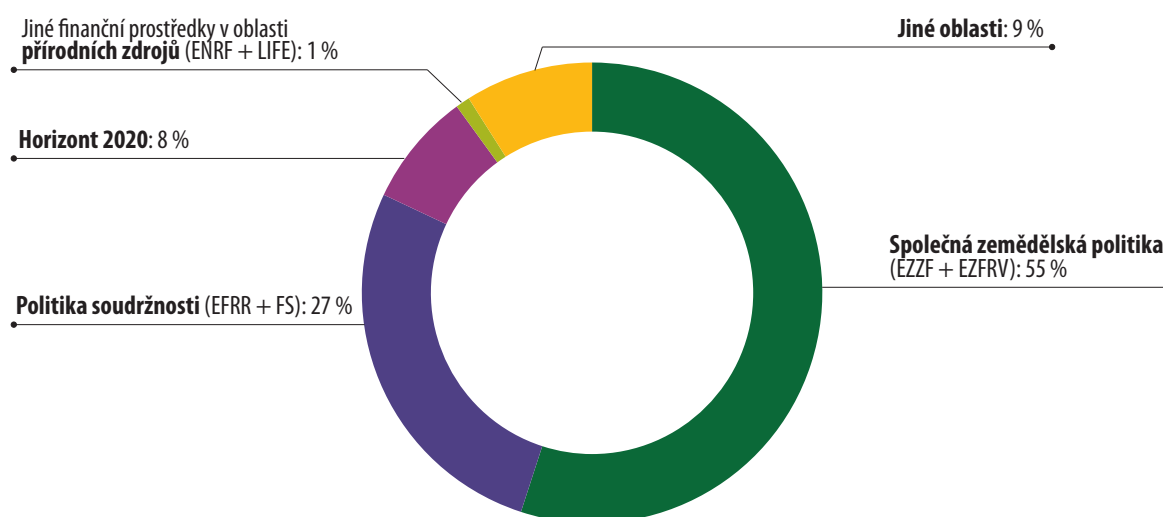
33

Po roce 2014 pocházejí největší příspěvky k opatřením v oblasti klimatu ze společné zemědělské politiky a politiky soudržnosti (viz **obrázek 5**). Klíčovou úlohu při snaze o splnění celkového cíle hrají fondy v oblasti zemědělství a rozvoje venkova, konkrétně EZZF a EZFRV. Podle prognózy Komise přispěje EZZF k financování v oblasti klimatu částkou 47 miliard EUR a EZFRV částkou 57,2 miliardy EUR. Podle odhadů Komise bude ze zemědělských fondů pocházet 51,9 % financování v oblasti klimatu plánovaného ve víceletém finančním rámci na období 2014–2020, což je více než jejich podíl v rozpočtu EU, který činí 37,7 %.

22 Evropský program monitorování Země (známý pod názvem COPERNICUS), Nástroj pro propojení Evropy a Program pro konkurenceschopnost podniků a malých a středních podniků. Komise očekává, že tyto tři programy poskytnou 43 % financování v oblasti klimatu v této rozpočtové oblasti.

Obrázek 5

Financování v oblasti klimatu v období 2014–2016 podle rozpočtových oblastí EU



Zdroj: Programová prohlášení Komise týkající se návrhů rozpočtu na roky 2014, 2015 a 2016.

Komisi používaná metoda sledování financování vychází z mezinárodních metodik, ale má stále nedostatky

34

Některá opatření přispívají ke zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně více než jiná. Bylo tedy třeba vytvořit systém umožňující určit, která opatření lze do plnění cíle 20 % započítat. Komise vychází z mezinárodní metodiky, a to tzv. „ukazatele z Ria“ používané OECD, která přiřazuje výdajům kategorie podle pravidel uvedených v **tabulce 2**. Metodika EU pro sledování financování je systém, v jehož rámci jsou prostřednictvím stanovení tří kategorií výdajů měřeny příspěvky různých nástrojů financování a oblastí politik k opatřením v oblasti klimatu. Za účelem převedení těchto „ukazatelů z Ria“ do podoby finančních údajů byly na výdaje EU uplatněny klimatické koeficienty EU ve výši 0 %, 40 % a 100 %, a to podle pravidel specifických pro jednotlivé výdajové oblasti.

Klimatické koeficienty kategorií OECD a EU

OECD		EU	
Použitelná kategorie	Kategorie činnosti	Klimatické koeficienty EU	Příklad: kritéria používaná v evropských strukturálních a investičních fondech
2	Výdaje na činnosti, jejichž hlavním (primárním) cílem je oblast klimatu.	100 %	Podpora významně přispívá k plnění cílů v oblasti změny klimatu.
1	Výdaje na činnosti, pro něž je oblast klimatu významným, nikoli však hlavním cílem.	40 %	Podpora přispívá k plnění cílů v oblasti změny klimatu v omezené míře .
0	Výdaje, které nejsou zaměřené na cíle v oblasti klimatu.	0 %	Podpora k plnění těchto cílů nepřispívá nebo je příspěvek nevýznamný.

Zdroj: Handbook on the OECD-DAC Climate Markers (Příručka týkající se ukazatelů v oblasti klimatu Výboru pro rozvojovou pomoc / OECD), <http://www.oecd.org/dac/stats/48785310.pdf>; článek 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o evropských strukturálních a investičních fondech (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

35

Kontrolované generální ředitelství Komise a členské státy konstatovaly, že používání těchto tří klimatických koeficientů představuje pragmatický přístup ke sledování výdajů v oblasti klimatu. Odhalili jsme však dva hlavní nedostatky systému sledování financování:

- Při uplatňování klimatických koeficientů EU v některých oblastech nebyla systematicky dodržována zásada konzervativnosti (viz body 51–59), vypracovaná Světovou bankou s cílem zabránit nadhodnocování odhadů týkajících se financování v oblasti klimatu (viz **rámček 2**). Tento nedostatek vedl k nadhodnocení výše částek přidělených na opatření v oblasti klimatu.
- V nařízení o evropských strukturálních a investičních fondech je uplatněn přístup, který se od kategorií OECD odchyluje; koeficient 100 % je použit na podporu, která významně přispívá k plnění cíle v oblasti změny klimatu, zatímco koeficient 40 % je ukazatel přispění v omezené míře. Přiřazením nejvyšší váhy příspěvkům, které jsou pouze „významné“, nikoli pouze těm, pro něž je oblast změny klimatu primárním cílem, se zvyšuje počet případů, v nichž lze nejvyšší koeficient uplatnit. Hrozí tak, že odhady částek souvisejících s oblastí klimatu budou nadhodnoceny.

36

Zjistili jsme rovněž nedostatky v ujednáních o podávání zpráv. Na rozdíl od jiných mezinárodních systémů (viz **rámec 2**) systém EU pro sledování financování neposkytuje žádné informace ohledně toho, jak vysoké jsou výdaje na zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně²³.

23 Podle Komise tvoří jedinou výjimku sledování financování v oblasti klimatu uplatňované na vnější nástroje, o kterém podává Generální ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj zprávy Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Informace o auditu této oblasti jsou uvedeny ve zvláštní zprávě Evropského účetního dvora č. 17/2013 s názvem „Financování opatření v oblasti klimatu Evropskou unií v kontextu vnější pomoci“ (<http://eca.europa.eu>).

Zásady vypracované mezinárodními aktéry pro účely sledování financování v oblasti klimatu

„Společné zásady pro sledování finančních prostředků určených na zmírňování změny klimatu“, vypracované společnou skupinou pro financování v oblasti klimatu tvořenou mezinárodními rozvojovými bankami²⁴ a Mezinárodním klubem pro financování rozvoje, zahrnují **zásadu konzervativnosti**, která stanoví, že „v případě nedostupnosti údajů je třeba jakoukoli nejasnost řešit na základě zásady konzervativnosti, podle níž je upřednostňováno vykazování podhodnocených, spíše než nadhodnocených údajů o financování opatření v oblasti klimatu“.

Evropská investiční banka začlenila tuto zásadu mezi své obecné zásady pro vedení záznamů o úvěrech, které poskytuje na opatření v oblasti klimatu:

„**Důvěryhodnost**: systém vedení záznamů musí zachovávat důvěryhodnost podávání zpráv banky o opatřeních v oblasti klimatu, a v případě pochybností nebo nejistoty ohledně dopadů opatření na oblast klimatu se proto předpokládá, že budou daná opatření vyloučena.“

Mezi další obecné zásady EIB patří, že by měly být vedeny záznamy pokud možno pouze o těch **částech projektů a programů, které mají význam z hlediska klimatu**, a že záznamy o opatřeních pro **zmírňování změny klimatu** a pro **přizpůsobování** se této změně by měly být vedeny odděleně.

24 Africká rozvojová banka, Asijská rozvojová banka, Evropská banka pro obnovu a rozvoj, Evropská investiční banka, Meziamerická rozvojová banka a Mezinárodní finanční korporace, která je členem Skupiny Světové banky.

Zdroj: *Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking* (Společné zásady pro sledování finančních prostředků určených na zmírňování změny klimatu), 31. března 2015. *EIB Climate Strategy, Mobilising finance for the transition to a low-carbon and climate-resilient economy* (Strategie EIB v oblasti klimatu – Mobilizace finančních prostředků pro přechod k nízkouhlíkovému hospodářství odolnému vůči změně klimatu), Evropská investiční banka, 22. září 2015.

37

V roce 2014 Komise navrhla, aby byly výdaje vynakládané prostřednictvím finančních nástrojů v rámci evropských strukturálních a investičních fondů na programové období 2014–2020 přinejmenším zdvojnásobeny²⁵. Na finanční nástroje z těchto fondů bude vyčleněno přibližně 21 miliard EUR²⁶. Účelem těchto finančních nástrojů je, aby bylo zajištěno jejich opakované využívání a aby měly multiplikační účinek generující další investice. Do procesu sledování financování v oblasti klimatu je například zahrnut příspěvek EU z roku 2016 ve výši 10 milionů EUR na nástroj financování přírodního kapitálu²⁷. Skutečný příspěvek daného nástroje by mohl být desetinásobně vyšší²⁸. Sledování pokroku při plnění 20% cíle v základním rozpočtu EU neodráží plné finanční dopady výdajů EU na klimatická opatření.

38

Zároveň jsme zjistili potenciální nadhodnocení odhadu příspěvku z nástroje financování přírodního kapitálu k opatřením v oblasti klimatu. To je způsobeno tím, že uvedený nástroj investuje rovněž do oblastí, v nichž nejsou výdaje týkající se klimatu hlavním, ani významným cílem.

Celkově bylo v plnění cíle dosaženo pokroku, ale vykazované údaje nejsou zcela spolehlivé a dostatečně zaměřené na výsledky

39

Systém používaný pro účely sledování pokroku v plnění cíle ve výši 20 % je začleněn do ročního rozpočtového procesu Komise. Každé generální ředitelství stanoví, jak podrobně je třeba sledování provádět, a vykazuje souhrnné výsledky Generálnímu ředitelství pro rozpočet. Generální ředitelství pro rozpočet i Generální ředitelství pro oblast klimatu sledují pokrok na roční bázi.

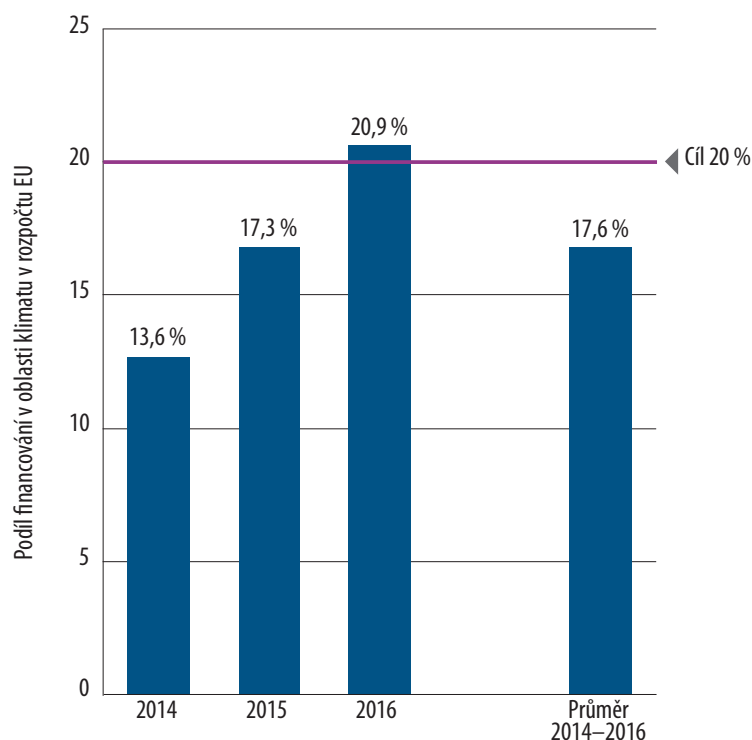
40

Průměrná úroveň příspěvků na oblast klimatu mezi léty 2014 a 2016 byla 17,6 %. Z pracovních dokumentů Komise, které doplňují přezkum víceletého finančního rámce v polovině období²⁹, vyplývá, že v těchto letech bylo dosaženo pokroku (viz **obrázek 6**), neboť celkový příspěvek z rozpočtu EU na financování v oblasti klimatu podle odhadů Komise činil 13,6 % v roce 2014, 17,3 % v roce 2015 a 20,9 % v roce 2016. Pro rok 2017 Komise na základě svého návrhu rozpočtu odhaduje financování opatření v oblasti klimatu ve výši 19,3 %.

- 25 COM(2014) 903 final ze dne 26. listopadu 2014 s názvem „Investiční plán pro Evropu“, s. 7, 10 a 11.
- 26 Odhad Komise ke konci roku 2015, viz zvláštní zpráva č. 19/2016 s názvem „Plnění rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů – ponaučení z programového období 2007–2013“, bod 21 (<http://eca.europa.eu>).
- 27 Účelem tohoto finančního nástroje, který byl vytvořen Evropskou investiční bankou a Komisí a je součástí programu LIFE, je využívat veřejné prostředky k mobilizaci soukromých investic do činností týkajících se přírodního kapitálu.
- 28 Očekává se, že nástroj financování přírodního kapitálu poskytne v letech 2015 až 2017 finanční prostředky ve výši 100 až 125 milionů EUR.
- 29 SWD(2016) 299 ze dne 14. září 2016, který doplňuje přezkum víceletého finančního rámce v polovině období COM(2016) 603 final.

Obrázek 6

Přehled plánovaných výdajů souvisejících s oblastí klimatu v období 2014 až 2016



Zdroj: údaje Komise, přezkum víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období, SWD(2016) 299 final.

41

Komise ve výroční zprávě o činnosti za rok 2015 uznala, že není schopna s jistotou posoudit, zda se jí celkově daří plnit cíl 20 % stanovený pro období víceletého finančního rámce na roky 2014–2020³⁰. Komise posoudila pokrok při plnění 20% cíle v přezkumu víceletého finančního rámce v polovině období, zveřejněného 14. září 2016. Podle jejích odhadů bude 18,9 % rozpočtu EU vynaloženo na opatření v oblasti klimatu. Zjistili jsme, že údaje za roky 2014 a 2015 byly do značné míry založeny na odhadech. Zejména tomu tak bylo v případě evropských strukturálních a investičních fondů.

30 Viz výroční zpráva o činnosti Generálního ředitelství pro oblast klimatu za rok 2015, s. 7.

42

Bylo to nevyhnutelné, neboť výdajové nástroje na nové programové období byly teprve nově vytvořeny, a některé informace tak nebyly v dané době k dispozici, nicméně v důsledku těchto omezení bylo obtížné údaje poskytnuté za období 2014–2016 (viz **obrázek 6**) meziročně srovnávat. Kromě toho schválení víceletých výdajových programů v roce 2015 automaticky přispělo ke zvýšení objemu financování na opatření v oblasti klimatu, neboť na základě schválení programů byly jejich plány související s oblastí klimatu zaneseny do systému. Vývoj z let 2014 až 2016 proto nelze považovat za trend pro celé období.

43

V oblasti výdajů týkajících se rybolovu nemusí členské státy svá plánovaná opatření týkající se klimatu vykazovat Komisi do roku 2016. Do té doby nemůže Generální ředitelství pro námořní záležitosti a rybolov ověřit přesnost orientační výše příspěvku k plnění cílů týkajících se opatření v oblasti klimatu, který uvádějí členské státy ve svých operačních programech.

44

Doposud není k dispozici žádný nástroj, který by poskytoval víceletou konsolidovanou aktualizaci údajů o situaci v rámci celého rozpočtu EU. Komise nedávno aktualizovala údaje o výdajích na klimatická opatření za celé finanční období v kontextu přezkumu víceletého finančního rámce v polovině období.

45

Uplatňovaný přístup s sebou nese určité riziko, neboť se zaměřuje na zjišťování plánů týkajících se budoucích výdajů. Plánovaným výdajům na opatření v oblasti klimatu však nemusí nutně odpovídat výdaje skutečné. Tento audit sice nezkomal skutečné výdaje a údaje o skutečných výdajích obecně nejsou zatím k dispozici, ale přesto jsme našli příklady, které na výše uvedené riziko poukázaly. Při srovnávání skutečných výdajů na úrovni projektů s plány programu LIFE jsme zjistili, že zvolené projekty programu LIFE tvořily v rámci celkových finančních prostředků EU přidělených na program LIFE příspěvek ve výši 34 %. Nedosahovaly tedy výše 49,3 %, která byla předpokládána v rozpočtových dokumentech.

46

Tento příklad dokládá nutnost toho, aby úřady přehodnocovaly jakékoli plánované příspěvky k financování v oblasti klimatu, jakmile si jsou dostatečně jisté povahou svých plánovaných výdajů, a aby se zároveň vyhnuly zbytečným administrativním nákladům. Komise zatím žádný postup za tímto účelem nestanovila.

47

Přístup Komise k plnění cíle 20 % je kromě toho zaměřen pouze na finanční údaje. Informace o tom, co se pomocí finančních prostředků plánuje dosáhnout nebo již bylo dosaženo z hlediska výsledků, jako je snížení emisí skleníkových plynů, jsou k dispozici pouze u částí rozpočtu. Tyto informace rovněž nelze srovnávat, což brání konsolidaci výsledků dosažených v jiných oblastech.

48

V rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj nejsou členské státy povinny společný ukazatel výstupů týkající se snížení emisí skleníkových plynů uplatňovat mimo investice v oblasti energetiky. Členské státy se sice mohou rozhodnout i pro zahrnutí jiných oblastí, avšak ukázalo se, že ne všechny členské státy, v nichž byl proveden audit, tak učinily. Kromě toho se pro výpočet emisí skleníkových plynů a jejich snížení používají různé metodiky a nástroje³¹. Několik orgánů členských států vytváří nástroje pro výpočet emisí u určitých typů projektů, jako je doprava příznivá pro klima, v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj. V důsledku výše uvedených skutečností panuje nedostatek informací o tom, v jakém rozsahu opatření související s oblastí klimatu přispějí ke snížení emisí CO₂, a je možné, že dostupné údaje nebude možno mezi jednotlivými členskými státy srovnávat. Zjistili jsme, že existující ukazatele se zaměřují na otázku zmírňování změny klimatu v odvětví energetiky, zatímco ukazatele týkající se přizpůsobení se změně klimatu se vyskytují zřídka.

31 Komise například odkazovala na své zkušenosti s některými nástroji v rámci rozpočtu (např. CO2MPARE) a na přístupy, které používá EIB, Světová banka a jiné mezinárodní finanční instituce a soukromí investoři (např. projekt *Sustainable Energy Investments (SEI) Metrics*, Skupina institucionálních investorů v oblasti změny klimatu (IIGCC)).

Existuje vážné riziko, že cíl nebude splněn

49

Podle našich odhadů je pro dosažení celkového cíle 20 % do konce roku 2020 nutno ve všech zbývajících letech stávajícího víceletého finančního rámce, tj. v letech 2017 až 2020, míru financování v oblasti klimatu zvýšit v průměru na 22 %. To odpovídá odhadu vypracovanému Generálním ředitelstvím pro oblast klimatu³². Znamená to, že oproti období 2014–2016 bude v období 2017–2020 zapotřebí intenzivnější úsilí. Nicméně podle odhadů přezkumu v polovině období dosáhnou výdaje na opatření v oblasti klimatu za období 2014–2020 celkem 18,9 %.

50

Provedli jsme také analýzu za účelem posouzení prognózy Komise. Vycházeli jsme z předpokladu, že oblasti s největším podílem na financování v oblasti klimatu (**tabulka 1**) opravdu poskytnou očekávané částky těchto prostředků, a odhadli jsme, že úroveň financování v oblasti klimatu, které je třeba v letech 2014–2020 dosáhnout v oblastech rozpočtu EU nezahrnutých v **tabulce 1**³³, je 18,2 %. To by znamenalo zdvojnásobení současného úsilí v těchto oblastech³⁴. Nepodařilo se nám nalézt žádné důkazy, které by dokládaly, že Komise své úsilí v těchto oblastech zintenzivňuje, a popisovaly, jak by bylo tohoto znásobení úsilí možno dosáhnout.

51

Kromě toho existují vážná rizika, která by mohla mít dopad na očekávaný příspěvek v oblastech uvedených v **tabulce 1**, jež mají poskytnout většinu plánovaného financování v oblasti klimatu v rámci víceletého finančního rámce na období 2014–2020. Hlavní rizika jsou analyzována podle jednotlivých odvětví v následujících třech oddílech:

- Předpoklady ohledně nejvyššího příspěvku přímých zemědělských plateb k plnění cíle týkajícího se opatření v oblasti klimatu jsou nedostatečně odůvodněny, což může vést k nadhodnocení odhadů (body 52–54).
- Uplatnění klimatických koeficientů EU vedlo k nadhodnocení odhadu příspěvku v oblasti klimatu ze strany rozvoje venkova (body 55–59).
- V nezbytných případech jsme příspěvky ze strany přímých zemědělských plateb a opatření pro rozvoj venkova upravili, aby byly v souladu se zásadou konzervativnosti (viz body 54 a 58). Těmito úpravami by se financování v oblasti klimatu ze strany zemědělství snížilo přibližně až o 33 miliard EUR, což představuje okolo 15 % celkového cíle.
- Program Horizont 2020 zaostává v plnění svého cíle ve výši 35 % a je třeba, aby bylo v jeho rámci toto zaostávání odstraněno (body 60–64).

32 Viz graf ve výroční zprávě o činnosti Generálního ředitelství pro oblast klimatu za rok 2015, s. 12.

33 Jedná se zejména o výzkumné programy (s výjimkou Horizontu 2020) a výdajové programy v rámci rozpočtových okruhů týkajících se bezpečnosti a občanství a vnějších vztahů EU.

34 Podle našich odhadů vycházejících z úrovně 11,4 %, jejíž dosažení se očekává v letech 2014–2016, by k dosažení celkového cíle 20 % bylo zapotřebí dosáhnout ve zbývajícím období 2017–2020 průměrnou úroveň 23,2 %.

Předpoklady ohledně příspěvku přímých zemědělských plateb k plnění cíle týkajícího se opatření v oblasti klimatu postrádají náležité odůvodnění

52

Přímé zemědělské platby se skládají z ekologizační složky, která představuje 30 % podíl prostředků, a ze složky tvořené platbami netýkajícími se ekologizace, která představuje zbývajících 70 % prostředků. Komise odhaduje, že příspěvek přímých zemědělských plateb k financování v oblasti změny klimatu bude v letech 2016–2020 tvořit přibližně 20 % ročně³⁵. Výše financování v oblasti klimatu se vypočítá sečtením ekologizační složky, která přispívá 14,0 % prostředků, a složky tvořené platbami netýkajícími se ekologizace, která přispívá 5,6 % prostředků (viz **obrázek 7**).

35 Odhaduje se však, že za celé období let 2014–2020 dosáhne příspěvek v průměru 16,3 %, neboť platby za zemědělské postupy příznivé pro klima a pro životní prostředí, které jsou označovány jako „platby na ekologizaci“, se do výpočtu zahrnují teprve od roku 2016.

Obrázek 7

Přehled metody navržené Komisí pro výpočet výše financování v oblasti klimatu ze strany přímých zemědělských plateb

Podíl přímých plateb		Příspěvek k financování v oblasti klimatu		Klimatický koeficient EU		Příspěvek přímých plateb k financování v oblasti klimatu
Ekologizace (30 %)	X	Diverzifikace plodin (33 %)	X	0 %	=	0,00 %
		Plochy využívané v ekologickém zájmu (33 %)	X	40 %	=	3,96 %
		Trvalé pastviny (33 %)	X	100 %	=	9,90 %
Přímé platby mimo rámec ekologizace (70 %)	X	20 %		40 %	=	5,60 %
		8 %				19,46 %

Zdroj: Vysvětlení metodiky pro uplatnění sledování financování v oblasti klimatu na přímé platby (Evropská komise).

53

Metoda a klimatické koeficienty EU uplatňované při výpočtu příspěvku ekologizační složky k financování v oblasti klimatu náležitě odrážejí míru, v níž všechny tři zemědělské postupy³⁶ spojené s touto platbou souvisejí s problematikou klimatu. Zjistili jsme však, že neexistuje dostatek vyčíslitelných prvků, které by opravňovaly uplatňovat u plateb netýkajících se ekologizace úroveň příspěvku ve výši 20 % (viz **rámeček 3**). Komise považuje konečný příspěvek k financování v oblasti klimatu ve výši 8 %, tj. 20 % x 40 %, za konzervativní odhad.

36 Jedná se o tyto tři zemědělské postupy: diverzifikace plodin, vyhrazení plochy využívané v ekologickém zájmu v rámci zemědělských ploch a zachování stávajících trvalých travních porostů.

Rámeček 3

Nedostatečná odůvodněnost příspěvku přímých plateb netýkajících se ekologizace k financování v oblasti klimatu

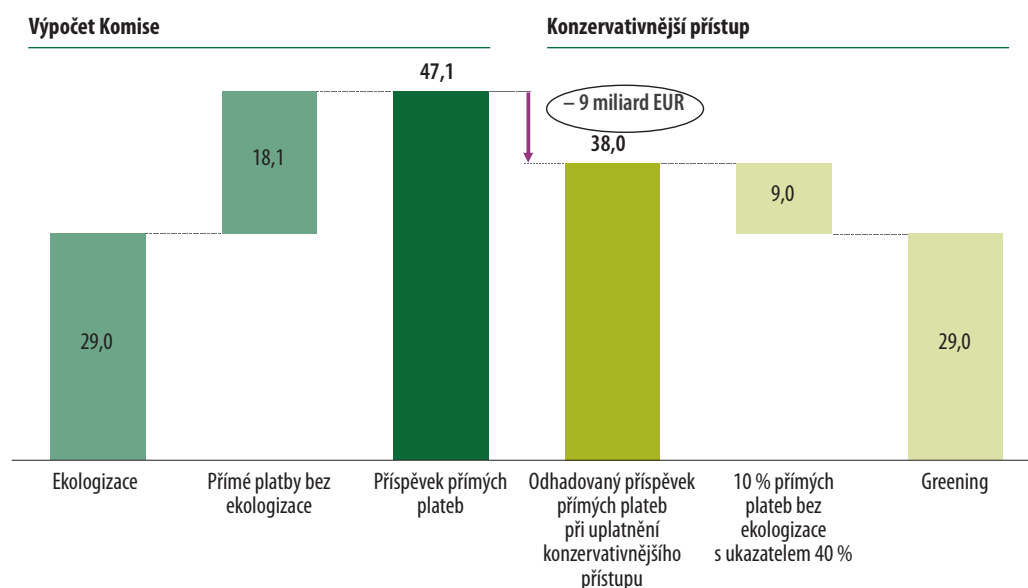
Komise je přesvědčena, že z hlediska klimatu jsou přínosné i některé přímé zemědělské platby netýkající se ekologizace, a to převážně prostřednictvím norem v oblasti podmíněnosti. Komise uznala, že kvantifikovat tento příspěvek by bylo velice obtížné a nákladné, a rozhodla se, že za prostředky související s klimatem označí 20 % rozpočtu určeného na přímé platby netýkající se ekologizace.

Komise uvažovala o tom, že ke zdůvodnění tohoto 20% podílu by bylo možné využít systém sankcí za porušení pravidel v oblasti podmíněnosti. Zjistili jsme však, že k takovému postupu neexistují žádné jednoznačné důvody.

54

Aby se zohlednil přínos, který má k financování v oblasti klimatu podmíněnost, Komise uvažovala o konzervativnějším přístupu, kdy by se namísto 20 % bralo v potaz pouze 10 % přímých plateb netýkajících se ekologizace. Při takovém postupu by byl příspěvek přímých zemědělských plateb k opatřením v oblasti klimatu nižší. Jak ukazuje **obrázek 8**, příspěvek by se snížil o 9 miliard EUR, a to ze 47,1 miliardy EUR na 38 miliard EUR. Uplatní-li se zásada konzervativnosti vypracovaná Světovou bankou (viz bod 35), měla Komise vzít v úvahu nižší hodnotu příspěvku k financování v oblasti klimatu.

Obrázek 8 Srovnání mezi přístupem zvoleným Komisí a konzervativnějším přístupem (v miliardách EUR)



Zdroj: Údaje Komise a odhady Evropského účetního dvora vycházející z údajů Komise.

Uplatněním jiných koeficientů pro sledování financování na základě mezinárodních metodik na Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova by se snížilo financování v oblasti klimatu o 40 %

55

Nařízení (EU) č. 215/2014³⁷ stanoví metodiku pro sledování financování v oblasti klimatu v rámci každého z pěti evropských strukturálních a investičních fondů. V případě Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova toto sledování zahrnuje uplatňování klimatických koeficientů EU na priority a prioritní oblasti rozvoje venkova, a to bez ohledu na hlavní a dílčí opatření, která jsou k dosažení těchto politických cílů využívána.

37 Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 215/2014 ze dne 7. března 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu, pokud jde o metodiky podpory opatření v souvislosti se změnou klimatu, určování milníků a cílů ve výkonnostním rámci a nomenklaturu kategorií zásahů pro evropské strukturální a investiční fondy (Úř. věst. L 69, 8.3.2014, s. 65).

56

Komise dospěla k názoru, že metodika OECD využívající tzv. „ukazatele z Ria“ je v oblasti EZFRV nevhodná, neboť daná opatření mají vícečetné a systematické vedlejší přínosy environmentální, ekonomické či sociální povahy. Na základě přístupu Komise je právem přidělován klimatický koeficient ve výši 100 % prioritě Unie č. 5 s názvem „Podpora účinného využívání zdrojů a podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství v odvětvích zemědělství, potravinářství a lesnictví, které je odolné vůči změně klimatu“, která souvisí s oblastí klimatu. Komise však tentýž klimatický koeficient ve výši 100 % uplatnila na všechny prioritní oblasti, které jsou zahrnuty pod prioritu Unie č. 4 s názvem „Obnova, zachování a zlepšení ekosystémů souvisejících se zemědělstvím a lesnictvím“, která se týká životního prostředí, a to i přes rozdílné zaměření obou těchto priorit. Komise rozhodla, že vzhledem k charakteristickým rysům opatření v oblasti rozvoje venkova je koeficient ve výši 40 % příliš nízký. Přístup Komise vedl k tomu, že klimatický koeficient ve výši 40 % byl uplatněn pouze na 10 % plánovaného objemu financování v oblasti klimatu v rámci EZFRV; zbývajících 90 % plánovaného financování v této oblasti je váženo koeficientem ve výši 100 %.

57

Zjistili jsme, že v rámci EZFRV je na rozdíl od ostatních evropských strukturálních a investičních fondů zapotřebí používat pro jednotlivá opatření různé klimatické koeficienty EU. Přístup uplatňovaný v případě EZFRV dostatečně nerozlišuje mezi příspěvky různých činností k financování v oblasti klimatu, což vede k tomu, že jsou odhady příspěvků k opatřením v oblasti klimatu nadhodnoceny. Například platby na „oblasti s přírodními omezeními“, jejichž cílem je zabránit opouštění zemědělské půdy, byly váženy koeficientem ve výši 100 %. Tyto činnosti sice mohou v závislosti na způsobu, jakým je zemědělská půda ve skutečnosti využívána, změnu klimatu zmírňovat, není to však zaručeno a tyto činnosti nelze srovnávat s činnostmi, jako je lesnictví, na něž se rovněž uplatňuje koeficient ve výši 100 % (viz **rámeček 4**).

Ilustrace rozdílu v odůvodnění mezi různými opatřeními

Platby na „**oblasti s přírodními omezeními**“ kompenzují zemědělcům nevýhody vyplývající z přírodních či jiných omezení. Jejich konečným cílem je zabránit opouštění zemědělské půdy. Zjistili jsme, že tyto platby by sice mohly pomoci zabránit změně klimatu, není to však jejich prvořadým cílem, a bylo by proto obezřetnější uplatňovat klimatický koeficient ve výši 40 %. Touto korekcí samotnou by se příspěvek EZFRV k financování opatření v oblasti klimatu za období 2014–2020 snížil o 16 %, tj. o 9,2 miliardy EUR.

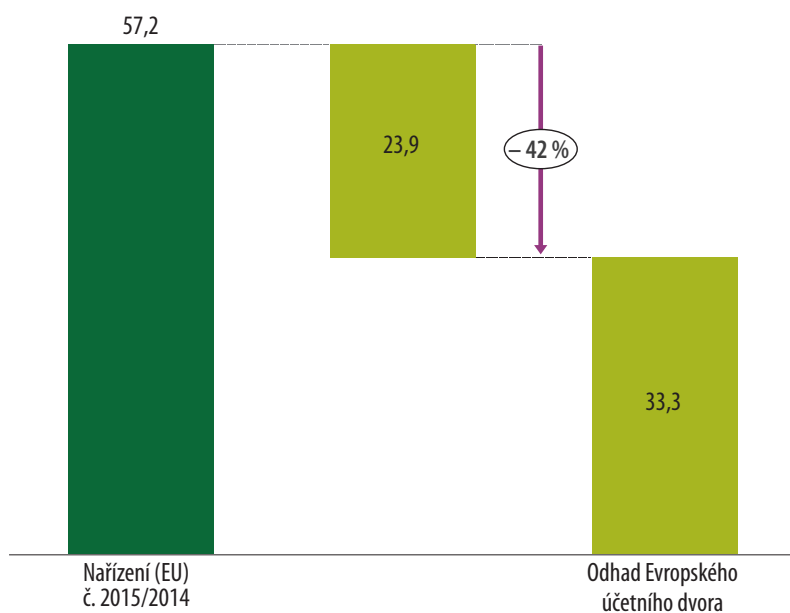
Důležitou úlohu při plnění některých z hlavních ekologických cílů politiky EU v oblasti rozvoje venkova hrají **lesnické činnosti**, jako například zalesňování. Zalesňování a zakládání lesů reagují na potřebu zlepšovat ekosystémy a ukládání uhlíku a zajistit přechod na nízkouhlíkové hospodářství. Zalesňování rovněž pomáhá zabránit přírodním katastrofám a požárům a přispívá k přizpůsobování se změně klimatu. Zjistili jsme, že tyto důvody opravňují k uplatňování klimatického koeficientu ve výši 100 %.

58

Při posuzování programů členských států v oblasti rozvoje venkova jsme zjistili, že přístup Komise vedl k tomu, že za opatření v oblasti klimatu je označován větší objem výdajů, než by tomu bylo v případě, kdyby byla jednotlivá opatření posuzována samostatně a klasifikována v souladu s mezinárodními standardy. Na základě tohoto zjištění jsme klimatické koeficienty přezkoumali (**příloha**) a pro celou EU jsme odhadli revidovanou výši financování v oblasti klimatu z EZFRV na období let 2014–2020. Podle našich odhadů by se částky z EZFRV určené na opatření v oblasti klimatu měly snížit o 42 %, tj. o 23,9 miliardy EUR (viz **obrázek 9**).

Obrázek 9

Rozdíl v částkách z EZFRV určených na opatření v oblasti klimatu (v miliardách EUR)



Zdroj: Odhady vypracované Evropským účetním dvorem na základě údajů získaných z databáze SFC2014 prostřednictvím softwaru Infoview ke dni 30. května 2016 – Plánované výdaje z EZFRV podle prioritních oblastí a opatření stanovených ve schválených programech rozvoje venkova.

59

V rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti (FS) čelila Komise při klasifikaci výdajů obdobným problémům, podařilo se jí však uplatnit detailnější přístup. S osvědčenými postupy jsme se setkali rovněž v rámci stejné rozpočtové oblasti, do níž spadá i rozvoj venkova: postupy sledování financování v rámci programu LIFE jsou konzervativnější než postupy uplatňované v rámci EZFRV. Pro podprogramy (podobné prioritám v oblasti rozvoje venkova č. 4 a 5) programu LIFE pro životní prostředí a oblast klimatu se používají odlišné koeficienty pro sledování financování (viz **rámeček 5**).

Rámeček 5

Metody sledování financování uplatňované v programu LIFE

V programu LIFE jsou výdajové položky v souladu s metodikou OECD zařazeny do jedné ze tří kategorií: primárně související s oblastí klimatu (100 %), významně související s oblastí klimatu (40 %) a nesouvisející s oblastí klimatu (0 %).

Většina částek, které mají být podle plánů vynaloženy v rámci podprogramu pro životní prostředí, se sleduje pomocí koeficientu ve výši 40 %³⁸, přičemž v rámci podprogramu pro oblast klimatu se příslušné částky sledují pomocí koeficientu ve výši 100 %³⁹.

Program LIFE je jednoznačným příkladem programu, v jehož rámci nejsou environmentální výdaje (s maximální hodnotou koeficientu ve výši 40 %) na rozdíl od praxe uplatňované v oblasti rozvoje venkova v plné míře vztaženy k problematice klimatu. V důsledku toho není financování v oblasti klimatu vždy možné mezi jednotlivými oblastmi srovnávat.

38 Typickým příkladem projektu v rámci podprogramu pro životní prostředí by bylo budování čističek odpadních vod s cílem minimalizovat znečištění vodních toků. Hlavní cíl je environmentální, tj. snížení znečištění, ale takový projekt by se mohl částečně týkat i městských kanalizačních sítí, a prostřednictvím zvládnutí povodní tak přispět k přizpůsobování se změně klimatu.

39 Typickým příkladem projektu v rámci podprogramu pro oblast klimatu by byla renovace stávajícího fondu budov s cílem dosáhnout úspory energie a snížit emise skleníkových plynů.

Vzhledem k zaostávajícímu příspěvku ze strany financování výzkumu je zapotřebí přijmout rychlá opatření

60

Výsledky sledování financování v oblasti klimatu vynakládané v programu Horizont 2020 za rok 2014 ukazují, že z rozpočtu bylo na opatření v oblasti klimatu věnováno 24 % prostředků⁴⁰. Tato hodnota je výrazně nižší než cíl 35 % (viz **obrázek 4**). Právními předpisy stanovený požadavek⁴¹, aby víceletý pracovní program zahrnoval údaj o výši výdajů souvisejících s oblastí klimatu, nebyl v letech 2014–2015 ani v letech 2016–2017 dodržen. Pro jednotlivé pracovní programy proto nebyl stanoven žádný kvantifikovaný cíl, který by určoval jejich příspěvek k plnění cíle vynaložit na opatření v oblasti klimatu alespoň 35 % celkového rozpočtu programu Horizont 2020.

61

V programu Horizont 2020 se stanoví a rozlišují poměrné výše rozpočtových prostředků na programovatelná opatření a na opatření realizovaná „zdola nahoru“⁴². U programovatelných opatření lze objem výdajů souvisejících s oblastí klimatu odhadnout tak, že se klimatické koeficienty EU uplatní na příslušné kategorie výdajů. Komise se však domnívá, že výsledky z oblastí, v nichž jsou opatření realizována „zdola nahoru“, jsou ze své podstaty nepředvídatelné⁴³. V roce 2014 výdaje na opatření realizovaná „zdola nahoru“ představovaly 35 % celkového rozpočtu programu Horizont 2020, přičemž za opatření související s oblastí klimatu bylo považováno 8,5 % z nich.

62

Využili jsme předpokládaný příspěvek k financování v oblasti klimatu ze strany programovatelných opatření za roky 2014 až 2017 a vypočítali jsme⁴⁴, že k tomu, aby bylo dosaženo cíle 35 % pro celý víceletý finanční rámec na období 2014–2020, by průměrný podíl výdajů v rámci programu Horizont 2020 souvisejících s oblastí klimatu musel mezi lety 2018 a 2020 dosáhnout výše 47 %. Tato hodnota představuje ve srovnání s již dosaženým podílem ve výši 24 % výrazný nárůst. **Obrázek 10** znázorňuje příklad trajektorie, po níž se výše prostředků přidělených na oblast klimatu v rámci programu Horizont 2020 bude muset pohybovat, má-li být dosaženo cíle 35 %.

40 Komise má za to, že údaje o výdajích souvisejících s oblastí klimatu dosud vzhledem ke skutečnosti, že se zprávy Evropského investičního fondu podávají jednou za dva roky, nezohledňují některé z finančních nástrojů, které jsou sledovány na úrovni projektů, tj. „zdola nahoru“ (nástroje InnovFin SMEG a InnovFin SME VC).

41 Rozhodnutí Rady 2013/743/EU ze dne 3. prosince 2013 o zavedení zvláštního programu, kterým se provádí Horizont 2020 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 965), stanoví, že víceleté pracovní programy pro provádění Horizontu 2020 musí ve vhodných případech obsahovat údaj o výši výdajů souvisejících s oblastí klimatu.

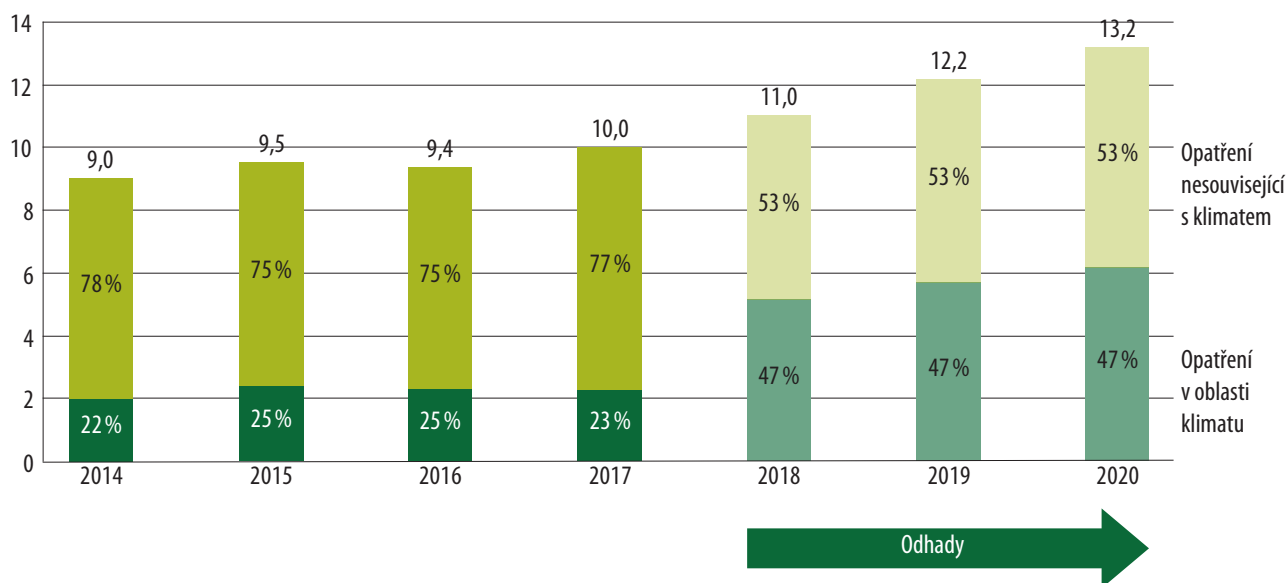
42 Programovatelná opatření mají jasný tematický cíl, který je v souladu s jedním z témat vymezených v pracovním programu Komise. U opatření realizovaných „zdola nahoru“ nejsou tematické cíle předem stanoveny a mohou se lišit v závislosti na jednotlivých projektech.

43 To, jaký podíl opatření realizovaných „zdola nahoru“ lze považovat za opatření související s klimatem, závisí na návrzích předkládaných výzkumnými pracovníky, které jsou hodnoceny z hlediska jejich vědecké excelence.

44 Zdrojem těchto údajů je návrh rozpočtu na rok 2017, okruh 1a: Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost, oddíl 3.2.2 – Příspěvek k zohledňování opatření v oblasti klimatu. Výpočet vychází ze skutečnosti, že v období 2015–2017 (stejně jako v roce 2014) představovala opatření realizovaná „zdola nahoru“ 35 % celkového rozpočtu a že v uvedeném období (stejně jako v roce 2014) souviselo s oblastí klimatu 8,5 % rozpočtu určeného na tato opatření.

Obrázek 10

Příklad trajektorie výše prostředků přidělených na oblast klimatu, má-li být splněn cíl 35 % stanovený pro program Horizont 2020 (v miliardách EUR)



Zdroj: Údaje Komise na období 2014–2017 (návrh rozpočtu na rok 2017) a odhady Evropského účetního dvora týkající se opatření v oblasti klimatu na období 2018–2020.

63

V listopadu 2015 vypracovala Komise akční plán⁴⁵ s cílem napravit nedostatečné tempo pokroku, jehož je v rámci programu Horizont 2020 dosahováno při plnění v něm stanoveného cíle 35 %. Provedli jsme analýzu toho, zda tento akční plán obsahuje ustanovení dostatečná k tomu, aby bylo zajištěno nezbytné odstranění zaostávání v oblasti výzkumu. V akčním plánu se zavádějí určitá opatření počínaje pracovním programem 2016–2017 a uznává se v něm, že v rámci pracovního programu na období 2018–2020 bude zapotřebí zintenzivnit úsilí. Komise má například v úmyslu zavést povinné kontroly týkající se klimatu, kterým má být celý pracovní program před svým schválením podroben. Aspekty týkající se klimatu mají kromě toho být zahrnuty do standardních formulářů pro návrhy projektů a do kritérií pro udělování grantů. Dalším ze způsobů, které jsou v akčním plánu doporučeny k tomu, aby se napomohlo ke splnění obecného cíle 35 %, je přidělovat dostatečné prostředky na opatření, která významně přispívají k plnění cílů v oblasti změny klimatu.

45 Strategická skupina generálních ředitelů pro výzkum a inovace dne 12. listopadu 2015 potvrdila opatření obsažená v akčním plánu, jejichž cílem je zvýšit míru zohledňování opatření v oblasti klimatu v rámci programu Horizont 2020 a navýšit výdaje týkající se klimatu.

64

Akční plán sice obsahuje užitečné návrhy, nenavrhuje však žádné kvantifikovatelné cíle ani modely, jak by bylo možno cíle 35 % dosáhnout. Akční plán například nezahrnuje související propočty ani nestanoví plán, jak by bylo relativně nízký podíl výdajů souvisejících s klimatem v letech 2014–2017 možno kompenzovat v letech 2018–2020.

Vyšší a lépe cílené financování opatření v oblasti klimatu v některých evropských strukturálních a investičních fondech, ale v ostatních převážně panuje dosavadní situace

65

Cíl vynaložit 20 % rozpočtu EU na opatření v oblasti klimatu je možno v jednotlivých politických oblastech zohlednit zvýšením výdajů na stávající programy související s klimatem, vytvářením nových programů nebo vypracováváním prvků sloužících k většímu zacílení výdajů na cíle související s klimatem. Dokladem „lépe zacílených výdajů“ by byla skutečnost, že by byly v rámci fondů a programů stanovovány požadavky, které by byly na plnění cílů souvisejících s klimatem zaměřeny více, než tomu bylo v období 2007–2013. Celkově vzato se nám nepodařilo určit, zda a do jaké míry cíl 20 % představuje ve srovnání s obdobím 2007–2013 nárůst ve výdajích na opatření v oblasti klimatu (viz bod 27).

66

Přezkoumali jsme evropské strukturální a investiční fondy a přímé zemědělské platby, neboť tyto oblasti, které jsou předmětem sdíleného řízení, představují přibližně tři čtvrtiny plánovaného financování v oblasti klimatu (viz bod 19). U těchto prostředků jsme posuzovali, zda ve srovnání s obdobím 2007–2013 byl cíl 20 % přínosem k boji proti změně klimatu prostřednictvím:

- rozsáhlejšího přidělování prostředků EU na opatření v oblasti klimatu – tj. kvantitativního zlepšení – nebo
- lépe zacíleného financování EU určeného na opatření v oblasti klimatu – tj. kvalitativního zlepšení.

67

Jelikož vynakládání prostředků na období 2014–2020 bylo teprve nedávno zahájeno, analyzovali jsme kvantitativní a kvalitativní zlepšení tím, že jsme auditu podrobili koncepci opatření ve výdajových programech a plánované výdaje, a nikoli skutečné výdaje na úrovni projektů. Příklady uvedené v tomto oddíle tudíž v první řadě slouží jako případové studie pro ilustraci námi zaznamenaných silných a slabých stránek a osvědčených postupů.

Vyšší částky přidělené na oblast klimatu v rámci EFRR a FS dokazují, že lepšího zacílení na oblast klimatu lze dosáhnout

68

Posuzovali jsme, zda zahrnutí opatření v oblasti klimatu do operačních programů EFRR a FS na období 2014–2020 vedlo ve srovnání s obdobím 2007–2013 k tomu, že byl na investice v oblasti klimatu přidělován větší objem prostředků. Jelikož výdaje na opatření v oblasti klimatu nebyly v rámci programů na období 2007–2013 specificky monitorovány, za účelem provedení našeho posouzení jsme nejprve určili, které kategorie investic, označované jako oblasti zásahů, byly srovnatelné s kategoriemi souvisejícími s klimatem v období 2014–2020. V rámci druhého kroku jsme klimatické koeficienty EU na období 2014–2020 uplatnili na výdaje EU vynaložené v rámci relevantních kategorií investic v období 2007–2013.

Zohledňování opatření v oblasti klimatu v rámci EFRR a FS vede k přidělování většího objemu prostředků na tato opatření...

69

Je plánováno, že v období 2014–2020 se výdaje související s klimatem v rámci všech programů EFRR a FS, včetně rámce pro Evropskou územní spolupráci, ve srovnání s obdobím 2007–2013 zvýší o přibližně 69 %, tj. ze 32,4 miliardy EUR na 54,7 miliardy EUR. Z hlediska podílu výdajů souvisejících s klimatem v rámci celkového objemu finančních prostředků EFRR a FS se mají tyto výdaje zvýšit z 12 % v období 2007–2013 na 21 % v období 2014–2020.

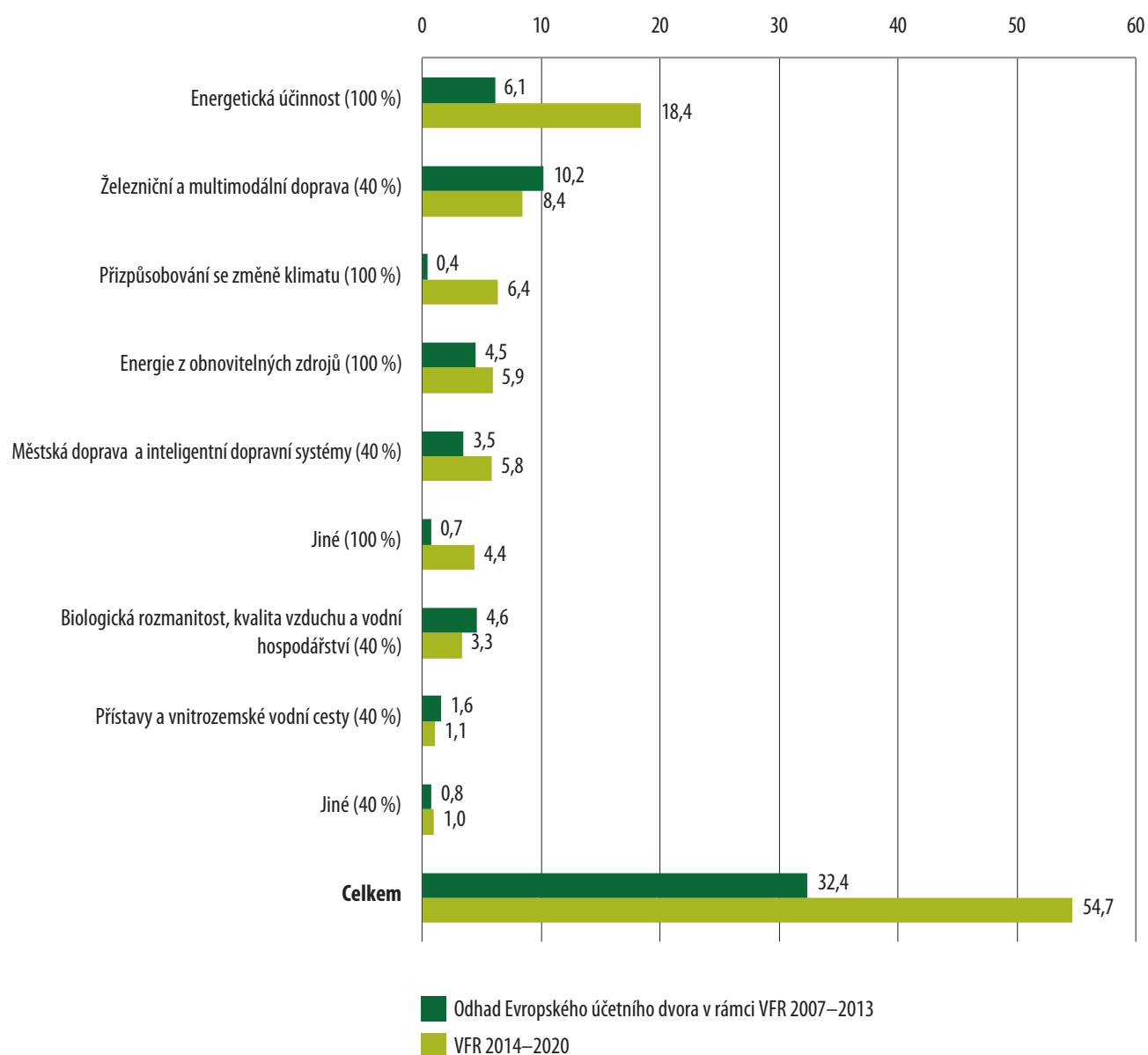
70

Jak ukazuje **obrázek 11**, povaha výdajů souvisejících s klimatem se v porovnání mezi oběma obdobími financování změnila. Zatímco v období 2007–2013 k financování v oblasti klimatu nejvíce přispěla kategorie železniční a multimodální dopravy, která představovala 32 % celkových výdajů, v období 2014–2020 náleží největší podíl investicím do energetické účinnosti, které představují 34 % celkového odhadovaného objemu prostředků na opatření v oblasti klimatu (viz příklad uvedený v **ráměčku 6**⁴⁶).

46 Zvolený příklad projektu má ilustrovat vynakládání prostředků EFRR a FS na opatření v oblasti klimatu. Neprovedli jsme audit výkonnosti ani nákladové efektivity tohoto projektu. Viz zvláštní zpráva č. 21/2012 s názvem „Nákladová efektivita investic do energetické účinnosti v rámci politiky soudržnosti“, která se zabývá otázkami nákladové efektivity týkajícími se energie z obnovitelných zdrojů (<http://eca.europa.eu>).

Obrázek 11

Srovnání odhadovaného příspěvku EFRR a FS k opatřením v oblasti klimatu v jednotlivých odvětvích a letech (v miliardách EUR)



Zdroj: Odhady Evropského účetního dvora vycházející z údajů Komise.

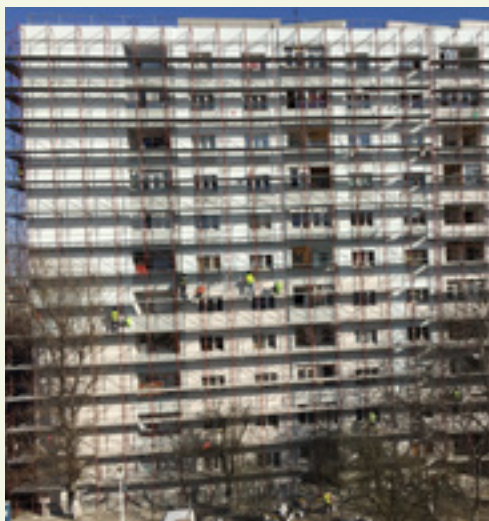
Příklad investice do energetické účinnosti spolufinancované ze strany ERFF v Rumunsku

Je plánováno, že v **Rumunsku** budou v období 2014–2020 projekty v oblasti energetické účinnosti týkající se soukromých a veřejných budov⁴⁷ tvořit okolo 6 % celkového spolufinancování ze strany EU ve srovnání s přibližně 1 % v období 2007–2013. Výdaje na tyto projekty se váží koeficientem týkajícím se opatření v oblasti klimatu ve výši 100 %.

Jeden z takovýchto projektů zaměřených na zvýšení **energetické hospodárnosti obytných budov** byl financován ve třetím městském obvodu v Bukurešti. Spolufinancování ze strany EFRR v rámci regionálního operačního programu na období 2007–2013 dosáhlo částky přibližně 162 500 EUR. Projekt byl dokončen v roce 2015. V důsledku zateplení bytového domu a renovace systému vytápění se roční spotřeba energie snížila z 331 kWh/m² na 143 kWh/m², tj. o 57 %. Odhadované snížení emisí CO₂ činí 238 tun/rok.



Bytový dům ve stavu před realizací investice
(v blízkosti místa projektu)



Probíhající práce
(v blízkosti místa projektu)



Bytový dům po realizaci investice
(místo projektu)

47 Včetně vysoce účinné kombinované výroby tepla a elektřiny a dálkového vytápění.

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

71

Obecný trend na úrovni EU se odráží i ve všech třech členských státech, které byly za účelem auditu v oblasti politiky soudržnosti navštíveny. I v těchto zemích je plánováno, že v období 2014–2020 se výdaje na opatření v oblasti klimatu v rámci všech operačních programů EFRR a FS zvýší. Zaznamenali jsme však i výrazné rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o jejich finanční závazky týkající se opatření v oblasti klimatu v rámci rozpočtu EU (viz **tabulka 3**).

Tabulka 3

Financování v oblasti klimatu v rámci EFRR a FS v období 2007–2013 a v období 2014–2020

Členské státy	Odhadovaný podíl financování v oblasti klimatu v období 2007–2013	Odhadovaná výše financování v oblasti klimatu v období 2007–2013 (v mld. EUR)	Podíl financování v oblasti klimatu v období 2014–2020	Výše financování v oblasti klimatu v období 2014–2020 (v mld. EUR)
Německo	7,0 %	1,20	27,0 %	2,90
Polsko	8,0 %	5,60	15,0 %	11,60
Rumunsko	9,0 %	2,20	19,0 %	4,30

Zdroj: Odhady Evropského účetního dvora vycházející z programových dokumentů a ze zpráv členských států.

... a případy lepšího zacílení na problematiku klimatu skutečně existují

72

Provedli jsme finanční posouzení a kromě toho jsme zkoumali i to, zda začlenění opatření v oblasti klimatu do operačních programů EFRR a FS na období 2014–2020 vedlo k investičním činnostem, které jsou na opatření v oblasti klimatu zacíleny lépe. V některých oblastech jsme identifikovali kvalitativní zlepšení. Zprvu jsme zjistili, že problematika klimatu je ve větší míře zohledňována v rámci procesů řízení. V Německu, Polsku a Rumunsku jsme zaznamenali kvalitativní zlepšení ve způsobu, jak je otázka klimatu zohledňována v rámci žádostí o grant, včetně požadavků, aby byly popsány dopady a rizika z hlediska změny klimatu nebo příspěvek projektu k řešení problematiky změny klimatu. Zadruhé jsme zjistili případy, kdy byly prováděny změny s cílem zaměřit se na opatření v oblasti klimatu (viz **rámček 7**).

Příklady lepšího zacílení na problematiku změny klimatu v rámci programů EFRR a Fondu soudržnosti podrobených auditu

V **Německu** byl Spolkovým ministerstvem životního prostředí, ochrany přírody, stavebnictví a jaderné bezpečnosti vytvořen projekt financovaný výlučně z vnitrostátních prostředků, jehož cílem je podnítit partnery v oblasti životního prostředí k aktivní účasti na procesu přípravy programů v rámci EFRR a podpořit začleňování environmentálních a klimatických otázek. Projekt kromě jiného vedl k vypracování dvou manuálů týkajících se přípravy programů. Tyto manuály mimo jiné obsahovaly příklady osvědčených postupů pro začleňování opatření týkajících se klimatu do projektů v různých oblastech. Klimatické koeficienty EU byly označeny za první krok správným směrem a současně bylo zdůrazněno, že ekologickou udržitelnost je nutno začleňovat do všech opatření.

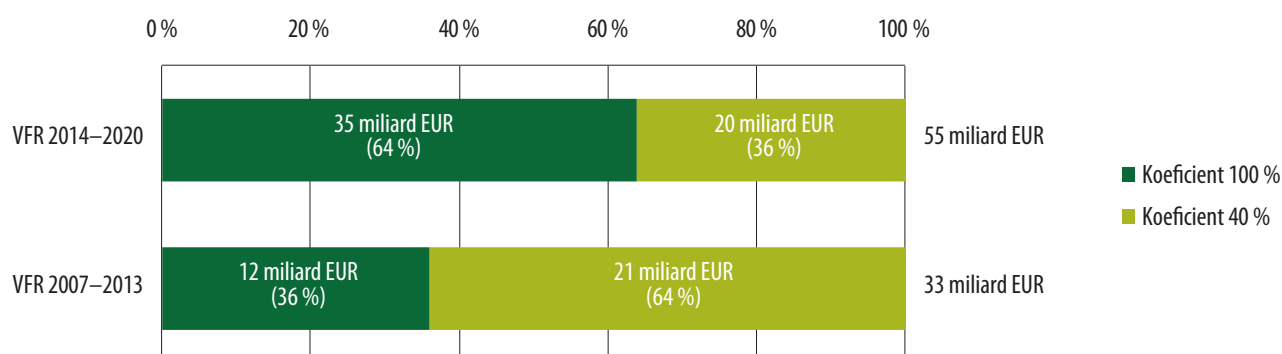
V operačním programu německé spolkové **země Sasko** se ve výběrových kritériích stanoví, že budovy ve vlastnictví společností musí být renovovány v souladu s normami energetické hospodárnosti, které překračují zákonné požadavky o 10 %. Při renovacích za účelem zajištění energetické hospodárnosti je navíc financování zaměřeno pouze na ty části projektu, které přinášejí přidanou hodnotu z hlediska ochrany klimatu, zatímco v minulosti byly podporovány projekty v celém rozsahu.

Rumunsko přiděluje vyšší bodové ohodnocení projektům zahrnutým do operačního programu pro rozsáhlou infrastrukturu, které poskytují vyšší úsporu energie. Zaznamenali jsme rovněž, že **polské a rumunské** vnitrostátní orgány stanovily podmínky způsobilosti, které jsou koncipovány tak, aby bylo dosaženo větších synergií s relevantními širšími strategiemi, jako jsou akční plány pro udržitelnou energetiku či plány týkající se udržitelné městské mobility.

73

Očekává se, že v období 2014–2020 bude až 64 % výdajů souvisejících s klimatem v rámci operačních programů EFRR a FS pocházet z investičních kategorií, u nichž je uplatňován klimatický koeficient EU ve výši 100 %. Uplatnění tohoto koeficientu znamená, že dané výdaje významně přispívají k plnění cílů v oblasti změny klimatu (viz **tabulka 2**). Ve srovnání s obdobím 2007–2013, kdy většina výdajů souvisejících s klimatem pocházela z činností, které k řešení problematiky změny klimatu přispívaly pouze v omezené míře, se jedná o zvýšení (viz **obrázek 12**).

Podíl a výše výdajů na opatření v oblasti klimatu podle klimatických koeficientů EU v obou obdobích



Zdroj: Odhady Evropského účetního dvora vycházející z údajů Komise.

74

Ačkoliv se objem prostředků na opatření, která jsou pokládána za primárně zaměřená na řešení problematiky klimatu, má v období 2014–2020 v každém ze tří navštívených členských států zvýšit, míra tohoto zvýšení se výrazně liší. V Polsku a Rumunsku je, zejména z důvodu pokračující podpory železniční a městské hromadné dopravy⁴⁸, koeficient ve výši 100 % přiřazen přibližně polovině objemu prostředků týkajících se klimatu v rámci všech operačních programů, zatímco v německých operačních programech jsou tímto koeficientem váženy téměř všechny výdaje související s klimatem vzhledem k jeho výraznému přínosu k opatřením v oblasti klimatu.

75

Bylo však zjištěno, že v oblasti výzkumu a inovací a v oblasti malých a středních podniků je úloha opatření v oblasti klimatu relativně malá. U programů, které byly předmětem auditu v Německu a Rumunsku, jsme zjistili, že Komise během programových jednání nevyvinula důrazný tlak na to, aby se výrazně zvýšil počet opatření v oblasti klimatu realizovaných v oblasti výzkumu a vývoje a v oblasti rozvoje podnikání v rámci programů, ve kterých byl počet těchto opatření příliš nízký či nulový. Členské státy byly schopny cíle 20 % dosáhnout, aniž musely financování v těchto oblastech upravovat. To znamená, že nebyly plně využity všechny potenciální možnosti pro financování opatření v oblasti klimatu.

48 Tyto projekty se považují za projekty související s klimatem ze 40 %.

Potenciální příspěvek Evropského sociálního fondu k opatřením v oblasti klimatu – bylo by možné dosáhnout více

76

Komise uznala, že se zvyšuje poptávka po zelených pracovních místech, přičemž se předpokládá, že do roku 2020 bude v odvětví energetické účinnosti zaměstnáno 2 miliony osob a v odvětví energie z obnovitelných zdrojů 3 miliony osob⁴⁹. Zásadní význam pro vytvoření zelené ekonomiky bude mít sladění nabídky „zelených“ pracovníků a zvýšené poptávky po nich. Nedostatek kvalifikovaných specialistů a pracovníků v oblasti zelených pracovních míst by měl za následek náklady a zpoždění⁵⁰ při provádění opatření souvisejících s klimatem.

77

Přechod na nízkouhlíkové hospodářství současně povede rovněž ke snižování počtu pracovních míst v odvětvích založených na fosilních palivech, a pracovníci z těchto odvětví tak budou nuceni osvojovat si nové dovednosti⁵¹. Ve srovnání s ostatními fondy politiky soudržnosti byl v rámci operačních programů ESF zřetelně přidělen na opatření v oblasti klimatu pouze velice nízký podíl prostředků, a to konkrétně 1,4 % z částky 83 miliard EUR.

78

Komise měla za to, že podíl prostředků ESF přidělených na výdaje související s oblastí klimatu, stanovený na základě informací od členských států získaných v rámci operačních programů ESF, může podhodnocovat očekávaný přínos ESF k opatřením v oblasti klimatu v období 2014–2020, jehož rozsah se ukáže až po realizaci daných programů. Skutečnost, že nebyly stanoveny žádné požadavky, aby byl v rámci ESF brán zřetel na opatření v oblasti klimatu, představuje promarněnou příležitost k tomu, aby tato oblast přispěla k přechodu na nízkouhlíkové hospodářství a k opatřením v oblasti klimatu obecně.

79

V době, kdy byly operační programy na období 2014–2020 schvalovány, neexistoval žádný požadavek, aby členské státy poskytly Komisi jakékoli odůvodnění přidělování prostředků ESF na plnění cílů týkajících se opatření v oblasti klimatu. Programy tudíž nebyly systematicky kontrolovány z hlediska toho, zda budou zaměřeny na poptávku po zelených pracovních místech nebo zda budou podporovat přechod na nízkouhlíkové hospodářství.

49 Viz pracovní dokument útvarů Komise s názvem „Využití potenciálu zeleného růstu pro oblast zaměstnanosti“ ze dne 18. dubna 2012.

50 Zpráva Výboru pro environmentální audit Dolní sněmovny Parlamentu Spojeného království *Green Jobs and Skills* (Zelená pracovní místa a dovednosti) závěrem konstatuje, že „spoléhání na to, že nedostatky v oblasti dovedností vyřeší výlučně trh, způsobuje zpoždění při ozeleňování ekonomiky.“ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cm200910/cmselect/cmenvaud/159/159i.pdf>.

51 Viz např. body 324 a 325 zprávy OECD *Aligning Policies for the Transition to a Low-Carbon Economy* (Zajištění souladu politik za účelem přechodu k nízkouhlíkovému hospodářství), <http://www.oecd.org/env/Aligning-policies-for-the-transition-to-a-low-carbon-economy-CMIN2015-11.pdf>.

Výdaje v rámci společné zemědělské politiky nedoznaly výrazné změny, ačkoliv v oblasti rozvoje venkova existují osvědčené postupy

80

Tento oddíl se zabývá posouzením toho, zda začlenění opatření v oblasti klimatu do přímých zemědělských plateb a programů rozvoje venkova, které byly předmětem přezkumu, vedlo k pozitivním změnám v kvantitě výdajů v oblasti klimatu – měřeno zvýšeným objemem finančních prostředků vyčleněných na výdaje v oblasti klimatu – a v jejich kvalitě – měřeno jejich lepším zacílením na operace související s oblastí klimatu. Přezkoumali jsme dostupné důkazní informace ohledně systému podmíněnosti a přímých zemědělských plateb a rovněž programy rozvoje venkova na období 2014–2020 týkající se Andalusie, Polska a regionu Rhône-Alpes a porovnali jsme je s programy na období 2007–2013.

Zavedení platby na ekologizaci nezaručuje výraznou změnu příspěvku přímých plateb k řešení problematiky klimatu

81

V nedávné zprávě⁵² jsme dospěli k závěru, že díky změnám společné zemědělské politiky na období 2014–2020 se snížilo množství pravidel podmíněnosti, a to tím, že byly odstraněny požadavky, které nebyly pro zemědělskou činnost dostatečně relevantní.

82

Jako nový prvek společné zemědělské politiky na období 2014–2020 byla zavedena ekologizační složka. Zahrnuje sice požadavky, které jsou pro oblast klimatu relevantní (viz bod 53), do značné míry však vychází z dříve uplatňovaných povinností týkajících se dobrého zemědělského a environmentálního stavu, které se týkaly podobných zemědělských postupů, jako je ochrana trvalých travních porostů či zachování krajinných prvků. Podle dostupných informací je 64 % příjemců přímých plateb od ekologizačních požadavků osvobozeno⁵³. Existuje tudíž riziko, že přímé platby budou na opatření v oblasti klimatu přeorientovány pouze v omezené míře. Komise plánuje, že environmentální výsledky platby na ekologizaci vyhodnotí v roce 2017 a na konci roku 2018.

83

Očekává se, že příspěvek k přímým zemědělským platbám ve víceletém finančním rámci na období 2014–2020 dosáhne 288 miliard EUR. Uvedená částka je srovnatelná s částkou 276 miliard EUR přímé podpory, jež byla producentům vyplacena v rozpočtových letech 2007 až 2013⁵⁴.

52 Zvláštní zpráva č. 26/2016 s názvem „Zvýšit účinnost podmíněnosti a dosáhnout zjednodušení nadále představuje náročný úkol“ (<http://www.eca.europa.eu>).

53 Pracovní dokument útvarů Komise ze dne 22. června 2016 s názvem „Přezkum ekologizačních (ozeleňujících) ustanovení po prvním roce uplatňování“ – SWD(2016) 218 final, viz str. 14 přílohy 2, část 3/6.

54 Tato částka byla stanovena na základě odhadu, v jehož rámci byly sečteny orientační údaje o platbách přímé podpory vyplacených producentům podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. L 270, 21.10.2003, s. 1) a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. L 30, 31.1.2009, s. 16), které jsou uvedeny ve zprávách o rozdělení přímé podpory zemědělcům za rozpočtové roky 2007 až 2013: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/index_en.htm.

Financování v oblasti klimatu v rámci rozvoje venkova: zaměření na opatření v oblasti klimatu se nezvýšilo

84

Vzhledem ke specifickým rysům oblasti rozvoje venkova nebylo možno všechny programy rozvoje venkova vzájemně porovnat, neboť v jednotlivých programech jsou programová opatření prováděna prostřednictvím odlišných typů operací. Na základě tří programů rozvoje venkova jsme stanovili odhad podílu financování v oblasti klimatu v období 2007–2013 a porovnali jsme jej s plány na období 2014–2020. V žádném z těchto programů jsme nezaznamenali žádnou reálnou vzestupnou ani sestupnou změnu v objemu investic (viz **tabulka 4**).

Tabulka 4

Financování v oblasti klimatu v období 2007–2013 a v období 2014–2020

Vyhodnocené programy rozvoje venkova	Odhadovaný podíl financování v oblasti klimatu v období 2007–2013	Odhadovaná výše financování v oblasti klimatu v období 2007–2013 (v miliardách EUR)	Podíl financování v oblasti klimatu v období 2014–2020	Výše financování v oblasti klimatu v období 2014–2020 (v miliardách EUR)
Andalusie, Španělsko	66,2 %	1,38	55,0 %	1,05
Polsko (jeden program rozvoje venkova na celý tento členský stát)	37,0 %	0,50	39,4 %	0,34
Rhône-Alpes, Francie	78,0 %	0,51	75,0 %	0,80

Zdroj: Odhady Evropského účetního dvora vycházející z údajů Komise.

V oblasti rozvoje venkova existují osvědčené postupy, ale obecně převažuje dosavadní praxe

85

Při posuzování programů z hlediska případných kvalitativních zlepšení jsme u hlavních prvků procesu řízení, jako jsou požadavky týkající se kritérií způsobilosti či výběrových kritérií, zatím neshledali žádné výrazné změny. Platilo to zejména v případě opatření, která jsou z finančního hlediska významná, jako jsou opatření zabývající se oblastmi s přírodními omezeními či ekologickým zemědělstvím.

86

Koncepce některých méně významných opatření však byla upravena tak, aby tato opatření s oblastí klimatu souvisela ve větší míře. Podle našich odhadů souvisí s opatřeními, která jsou ve srovnání s obdobím 2007–2013 lépe zacílena na řešení problematiky klimatu, přibližně 10 % prostředků EZFRV určených na oblast klimatu v regionu Rhône-Alpes, 22 % v Polsku a 36 % v Andalusii. Zaznamenali jsme několik příkladů nově se objevujících osvědčených postupů, které přímo přispívají k boji proti změně klimatu (viz **rámček 8**).

Rámček 8

Příklady lepšího zaměření na problematiku změny klimatu v rámci programů EZFRV podrobených auditu

Koncepce některých opatření **v oblasti lesnictví**, s nimiž jsme se v **Polsku**, regionu **Rhône-Alpes** a **Andalusii** setkali, byla zdokonalena tak, aby podporovala ukládání uhlíku nebo zvyšovala odolnost lesů vůči změně klimatu. Programy regionu Rhône-Alpes obsahovaly rovněž jedno opatření, které přispívá k rozvoji místně vyráběné energie z obnovitelných zdrojů tím, že podporuje investice malých dřevozpracujících společností do využívání palivového dřeva.

Zlepšení jsme zaznamenali rovněž ve způsobu, jak jsou v rámci daných tří programů koncipována **agroenvironmentálně-klimatická opatření**, která jsou příznivá z hlediska klimatu. Polsko začalo provádět chemickou analýzu obsahu organického uhlíku v půdě a uplatňovat výsadbu vedlejších plodin s cílem dosáhnout pozitivní bilance organické hmoty na zemědělských pozemcích. V Andalusii byly zavedeny nové požadavky s cílem řešit problém půdní eroze, která má negativní dopad na produkci oliv.

87

Příklady osvědčených postupů jsme zaznamenali rovněž u opatření vypracovaných v období 2007–2013, která jsou stále ještě prováděna i v období 2014–2020 (viz **rámeček 9**).

Rámeček 9

Příklad pokračujícího financování opatření v oblasti klimatu z regionálního programu regionu Rhône-Alpes ve Francii

Program na období 2014–2020 nadále podporuje investiční projekty, které přímo přispívají ke zmírňování změny klimatu, a to například vyvíjením metod produkce **methanu pro oblast zemědělství**. Cílem je usnadnit nabídku a využívání obnovitelných zdrojů energie. Výdaje v rámci uvedených projektů jsou oprávněně sledovány pomocí klimatického koeficientu ve výši 100 %.

Příkladem takového projektu, jenž využívá energii z odpadů, je projekt znázorněný na níže uvedené fotografii, který byl financován v roce 2012 a dokončen v roce 2015. Polovina odpadů, které jsou v zařízení zpracovávány jakožto vstupní surovina, je zemědělského původu, zatímco druhou polovinu tvoří zelený odpad poskytovaný místní společností. Výstupy zlepšují potravinovou soběstačnost daného zemědělského podniku a pokrývají rovněž potřeby tepla na vytápění místní školy a dalších místních prostor. Celkové náklady na toto zařízení pro výrobu metanu, které byly způsobilé pro podporu z EZFRV, činily 881 000 EUR. Daný projekt byl z 37,36 % financován prostřednictvím veřejné podpory, přičemž 105 000 EUR bylo poskytnuto v podobě grantů z EZFRV a 224 415 EUR v podobě vnitrostátního spolufinancování.



Příklad zemědělského projektu souvisejícího s oblastí klimatu

Zdroj: Conseil Régional Auvergne-Rhône-Alpes (Regionální rada regionu Auvergne-Rhône-Alpes).

V rámci Evropského námořního a rybářského fondu se důraz na opatření v oblasti klimatu zvýšil pouze ve velice omezené míře

88

Problematika změny klimatu nebyla v rámci Evropského rybářského fondu (ERF) na období 2007–2013 zohledněna, a Generální ředitelství pro námořní záležitosti a rybolov proto jeho příspěvek k opatřením v oblasti klimatu v uvedeném období nevyčíslilo. Podle našich odhadů⁵⁵ činil příspěvek ERF k opatřením v oblasti klimatu v období 2007–2013 přibližně 1 miliardu EUR, což představovalo 26 % prostředků uvedeného fondu. Za období 2014–2020 se celková odhadovaná výše příspěvků na opatření v oblasti klimatu (viz bod 43) poskytnutých v rámci všech operačních programů Evropského námořního a rybářského fondu (ENRF) ze strany členských států rovněž pohybuje okolo 1 miliardy EUR, což představuje přibližně 18 % prostředků ENRF.

89

Jedním z hlavních důvodů této stabilní úrovně v absolutním vyjádření je snížená podpora, která je v rámci ENRF přidělována na opatření zaměřená na úpravu kapacity loďstva. Došlo ke snížení související podpory na výměnu nebo modernizaci motorů a trvalé nebo dočasné zastavení rybolovných činností, přičemž podpora na výměnu motorů se sleduje pomocí koeficientu ve výši 100 %, opatření týkající se trvalého zastavení se sledují pomocí koeficientu ve výši 100 % a opatření týkající se dočasného zastavení se sledují pomocí koeficientu ve výši 40 %.

90

Stávající právní rámec jsme porovnali s obdobím 2007–2013 s cílem zjistit, zda byly v rámci stávajícího námořního a rybářského fondu učiněny kroky směrem k lepšímu začleňování cílů v oblasti změny klimatu do obsahu jeho opatření. Toto porovnání bylo provedeno v případě opatření, která lze sledovat zpětně do období 2007–2013. Přímé a jasné odkazy na cíle v oblasti změny klimatu, a to jak jejího zmírňování, tak i přizpůsobování se této změně, se stále ještě vyskytují pouze vzácně, a v důsledku této skutečnosti uvedený rybářský fond rozsah svého příspěvku k opatřením v oblasti klimatu nerozšířil (viz **rámeček 10**).

55 Náš odhad vycházel především z metodiky, kterou GR pro námořní záležitosti a rybolov použilo v rozpočtových dokumentech na roky 2014 až 2016, ačkoliv jsme zahrnuli rovněž opatření pro trvalé zastavení rybolovných činností, na něž jsme uplatnili koeficient ve výši 100 %, a opatření pro dočasné zastavení rybolovných činností, na něž jsme uplatnili koeficient ve výši 40 %. Doplnění uvedených opatření je jedinou odchylkou od metodiky použité GR pro námořní záležitosti a rybolov, neboť odráží ve jmenovité výši koeficient pro opatření na úpravu kapacity loďstva stanovený v prováděcím nařízení Komise (EU) č. 1232/2014 ze dne 18. listopadu 2014, kterým se mění prováděcí nařízení Komise (EU) č. 215/2014, aby se upravily odkazy na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014, a kterým se opravuje prováděcí nařízení (EU) č. 215/2014 (Úř. věst. L 332, 19.11.2014, s. 5).

Příklady lepšího zacílení na problematiku změny klimatu v rámci Evropského námořního a rybářského fondu podrobeného auditu

Ve srovnání s předchozím obdobím jsme v rámci ENRF zaznamenali omezený počet zlepšení. Z celkového počtu 50 opatření podporovaných z ENRF byla tři již dříve existující opatření⁵⁶ zdokonalena tak, aby začleňovala opatření v oblasti klimatu, a byla vypracována dvě nová opatření sledující cíle v oblasti změny klimatu⁵⁷. ENRF nyní kromě toho obsahuje samostatné opatření zaměřené na energetickou účinnost a zmírňování změny klimatu, ačkoliv podobné operace byly pro financování způsobilé již v minulosti. Toto opatření, které je jednoznačně zaměřeno na problematiku klimatu a je sledováno pomocí koeficientu ve výši 100 %, by mělo být využito v rámci 3 738 projektů v celé EU, z nichž by se převážná většina týkala výměny a modernizace motorů.

56 Tato opatření se zabývala „vnitrozemským rybolovem a vnitrozemskými vodními živočichy a rostlinami“, „produktivními investicemi do akvakultury“ a „zpracováním produktů rybolovu a akvakultury“. Byly doplněny odkazy týkající se zejména zlepšení energetické účinnosti.

57 Tato dvě nová opatření se týkala „vzájemných fondů pro případy nepříznivých klimatických jevů a ekologických katastrof“ a „pojištění populace akvakultury“.

91

Orgány EU přijaly politický závazek na víceletý finanční rámec na období 2014–2020 zohlednit problematiku klimatu v rámci všech rozpočtových výdajů EU a zajistit, aby se alespoň pětina rozpočtu EU vynaložila na činnosti v oblasti klimatu. Hlavním cílem tohoto závazku je reagovat na výzvu, jakou je změna klimatu, a na potřebu značných investic pro účely opatření v oblasti klimatu. Naším záměrem bylo zjistit, zda je pravděpodobné, že cíle investovat přinejmenším 20 % rozpočtu EU do opatření v oblasti klimatu bude dosaženo a že uplatňovaný přístup přinese přidanou hodnotu tím, že povede k vyššímu objemu prostředků lépe zacílených na opatření v oblasti klimatu.

92

Došli jsme k závěru, že v tomto směru probíhají ambiciózní práce a že celkově bylo v plnění uvedeného cíle dosaženo pokroku. Existuje však vážné riziko, že cíl 20 % nebude splněn, nebude-li v boji proti změně klimatu vyvinuto větší úsilí. Díky plnění uvedeného cíle je v rámci některých z evropských strukturálních a investičních fondů, konkrétně Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti, k dispozici vyšší objem prostředků lépe zacílených na opatření v oblasti klimatu. V dalších oblastech, jako například v Evropském sociálním fondu a v oblastech zemědělství, rozvoje venkova a rybolovu, však většinou panuje dosavadní situace, tj. nedošlo k výraznějšímu přesunu těchto finančních prostředků na opatření v oblasti klimatu.

Celkově bylo dosaženo pokroku, ale existuje vážné riziko, že cíl 20 % nebude splněn

93

Cíl vynaložit „alespoň 20 %“ rozpočtu EU na opatření v oblasti klimatu je součástí vedoucí úlohy EU v souvislosti s opatřeními v oblasti klimatu a je výrazem jednoznačného odhodlání bojovat proti změně klimatu. Podle údajů Komise dosahoval podíl financování určeného na opatření v oblasti klimatu v letech 2014 až 2016 v průměru 17,6 % (viz body 26 a 40–41).

94

Doposud není k dispozici žádný nástroj, který by poskytoval víceletou konsolidovanou aktualizaci údajů ohledně pokroku, jehož je při plnění tohoto cíle dosahováno v rámci celého rozpočtu EU. Komise nedávno v kontextu přezkumu víceletého finančního rámce v polovině období aktualizovala údaje o výdajích na klimatická opatření za celé finanční období 2014–2020. Celkově Komise odhaduje, že 18,9 % by bylo vynaloženo na oblast klimatu, což je méně než cílových 20 % (viz bod 44).

95

Nedostatky metody sledování financování, kterou Komise a členské státy používají, se týkají podávání zpráv a komplexnosti. Uvedená metoda sledování plně neodráží finanční dopady výdajů EU na klimatická opatření prostřednictvím finančních nástrojů a podrozvahových položek, a to i přes rostoucí míru jejich využívání (body 37 a 38). Nerozlišuje mezi opatřeními ke zmírňování změny klimatu a k přizpůsobení se této změně, a je proto obtížné posoudit míru financování pro tyto odlišné přístupy k řešení problematiky změny klimatu (bod 36).

Doporučení 1 – Důkladný víceletý proces konsolidace

Komise by měla každoročně provádět důkladný víceletý proces konsolidace s cílem určit, zda se míra výdajů v oblasti klimatu vyvíjí v souladu s plánem dosáhnout cíle 20 %.

Cílový termín realizace: prosinec 2017.

Doporučení 2 – Komplexní rámec pro podávání zpráv

- a) **Komise** by měla každoročně v rámci své roční zprávy o řízení a výkonnosti vykazovat konsolidované informace o pokroku při plnění celkového cíle 20 % a uvádět ucelené informace také v každé příslušné výroční zprávě o činnosti. V rámci těchto zpráv by měla informovat o pokroku při uskutečňování akčních plánů, pokud existují. Dále by se měly vykazovat informace o přínosu finančních nástrojů k opatřením v oblasti klimatu.
- b) **Členské státy** by měly v rámci svých výročních zpráv o provádění určených Komisi podávat informace o oblastech spadajících do režimu sdíleného řízení, v nichž existují potenciální možnosti k realizaci opatření v oblasti klimatu, a uvést, jak plánují uvedená opatření v těchto oblastech rozšířit.

Datum pro splnění cíle: každoročně, počínaje výročními zprávami za rok 2016.

- c) **Komise a členské státy** by měly zajistit, aby se při shromažďování údajů rozlišovalo mezi zmírňováním změny klimatu a přizpůsobováním se této změně.

Cílový termín realizace: vytvoření tohoto systému pro příští víceletý finanční rámec.

96

Podle našich odhadů je pro dosažení celkového cíle 20 % do konce roku 2020 nutno ve všech zbývajících letech stávajícího víceletého finančního rámce, tj. v letech 2017 až 2020 (viz bod 46), míru financování v oblasti klimatu zvýšit v průměru na 22 %. Hlavními oblastmi, které k plnění uvedeného cíle přispívají, jsou zemědělství, rozvoj venkova a politika soudržnosti a dále pak výzkumný program Horizont 2020 (bod 33). Nikdy však nebyl vytvořen žádný celkový plán, který by stanovil, které nástroje financování by k plnění uvedeného cíle mohly přispět a v jaké míře (viz bod 26). Pravděpodobně se ukáže, že tento způsob stanovení příspěvků k opatřením v oblasti klimatu, které mají zajistit výdajové programy rozdílné povahy, není optimální.

Doporučení 3 – Posouzení potřeb v oblasti změny klimatu

Při plánování potenciálního příspěvku k opatřením v oblasti klimatu ze strany jednotlivých rozpočtových položek či nástrojů financování by **Komise** měla zajistit, aby tyto plány vycházely z realistického a důkladného posouzení potřeb v oblasti změny klimatu a z potenciálu jednotlivých oblastí přispět k plnění celkového cíle.

Cílový termín realizace: vytvoření tohoto systému pro příští víceletý finanční rámec.

97

Předpokládá se, že na hlavní oblasti, které byly v rámci tohoto auditu posuzovány, bude připadat 84,5 % očekávaných příspěvků k plnění cíle týkajícího se opatření v oblasti klimatu. Některé z těchto oblastí mají stanoveny cíle související s klimatem – program Horizont 2020, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, program LIFE a Evropský fond pro regionální rozvoj –, které zajištění jejich příspěvku podporují (body 28 a 29). Existují však závažná rizika, že by mohla mít na očekávaný příspěvek v oblasti zemědělství, rozvoje venkova a výzkumu negativní dopad (body 49–51).

98

Přístup Komise k plánování a měření pokroku při plnění cíle 20 % v rámci celého rozpočtu EU vycházel z mezinárodní metodiky. Komise a členské státy, jež byly předmětem auditu, uvedly, že tento přístup považují za pragmatický způsob, jak výdaje v oblasti klimatu sledovat. Při uplatňování klimatických koeficientů EU v některých oblastech však nebyla systematicky dodržována zásada konzervativnosti vypracovaná s cílem zabránit tomu, aby byly prostředky na opatření v oblasti klimatu nadhodnocovány (bod 35).

99

Předpoklady týkající se příspěvku přímých zemědělských plateb k opatřením v oblasti klimatu nejsou dostatečně odůvodněny. V důsledku uplatnění zásady konzervativnosti by se příspěvky k financování v oblasti klimatu snížily o 9 miliard EUR (body 53 a 54). Uplatnění klimatických koeficientů EU vedlo k tomu, že podíl, jímž k řešení problematiky v oblasti klimatu přispívá oblast zemědělství a rozvoje venkova, byl nadhodnocen. Přístup uplatňovaný v případě EZFRV dostatečně nerozlišuje mezi příspěvky různých činností k řešení problematiky financování v oblasti klimatu, a v důsledku toho jsou příspěvky k opatřením v oblasti klimatu nadhodnoceny. Podle našich odhadů by měly být částky z EZFRV určené na opatření v oblasti klimatu sníženy o 23,9 miliardy EUR (bod 58).

100

Odhadli jsme, že v jejich úhrnu by se těmito úpravami příspěvek oblasti zemědělství a rozvoje venkova k financování v oblasti klimatu snížil přibližně až o 33 miliard EUR, což představuje okolo 15 % celkového cíle (body 51, 54 a 58).

Doporučení 4 – Opravit nadhodnocené odhady

Komise a členské státy by měly uplatnit zásadu konzervativnosti a opravit nadhodnocené odhady týkající se prostředků v rámci EZFRV tím, že přezkoumají soubor klimatických koeficientů EU.

Cílový termín realizace: do prosince 2017.

101

Výzkumný program Horizont 2020 v plnění svého cíle 35 % zaostává a je nutno, aby v jeho rámci bylo toto zaostávání odstraněno. Je sice povzbudivé, že Komise zavedla akční plán, tento plán však dostatečně podrobně nestanoví předpokládaný způsob, jak má být nezbytné odstranění zaostávání zajištěno (body 60–64).

102

Vedle toho, že existují rizika, která mají dopad na zajištění příspěvku k řešení problematiky financování v oblasti klimatu v hlavních oblastech, by k dosažení cíle 20 % bylo zapotřebí, aby se zdvojnásobilo úsilí vyvíjené i v dalších, méně významných oblastech, které k plnění uvedeného cíle přispívají. Nepodařilo se nám nalézt žádné důkazy – jako například akční plán –, které by dokládaly, že Komise své úsilí v těchto oblastech zintenzivňuje, a popisovaly, jak by bylo tohoto zdvojnásobení úsilí možno prakticky dosáhnout (bod 47).

Doporučení 5 – Vypracovat akční plány

Kdykoli proces každoroční konsolidace odhalí možné riziko, že očekávaných příspěvků ze strany určité oblasti nebude dosaženo, by **Komise** měla vypracovat akční plán pro tuto oblast, v němž podrobně uvede, jak má podle jejího očekávání být nezbytné odstranění zpoždění zajištěno.

Cílový termín realizace: do března 2017 pro vypracování akčních plánů.

103

Přístup Komise k posuzování výše prostředků na opatření v oblasti klimatu se zaměřuje na zjištění plánovaných výdajů. S tímto přístupem je však neoddelitelně spojeno určité riziko, neboť plánovaným výdajům nemusí nutně odpovídat výdaje skutečné. Posuzovat by se tudíž mělo skutečné dosažení plánovaných příspěvků k financování opatření v oblasti klimatu a současně by mělo zabránit nepřiměřeným administrativním nákladům. Komise pro to zatím nevypracovala postup (bod 46). Monitorování toho, jak je cíl 20 % z finančního hlediska skutečně plněn, by však neposkytovalo žádné informace o výsledcích, jichž bylo prostřednictvím výdajů na opatření v oblasti klimatu dosaženo. Zjistili jsme, že informace o tom, čeho pomocí finančních prostředků dosáhnout nebo čeho již bylo dosaženo z hlediska výsledků, jako je snížení emisí skleníkových plynů, jsou k dispozici pouze u některých částí rozpočtu a tyto informace nelze vzájemně porovnávat (bod 47).

Doporučení 6 – Vypracovat ukazatele pro monitorování skutečných výdajů na opatření v oblasti klimatu a souvisejících výsledků

Komise by měla:

- a) ve spolupráci s **členskými státy** vyvinout v oblasti sdíleného řízení harmonizovaný a přiměřený systém pro monitorování toho, jak jsou opatření v oblasti klimatu ve skutečnosti prováděna;
- b) v souladu se svou iniciativou s názvem „Rozpočet zaměřený na výsledky“ stanovit ve všech oblastech, které k dosažení daného cíle přispívají, výsledkové ukazatele související s klimatem, a to zejména za účelem posuzování emisí skleníkových plynů a jejich snížení dosažených prostřednictvím opatření financovaných ze strany EU;
- c) usnadňovat výměnu osvědčených postupů ohledně výsledkových ukazatelů týkajících se klimatu mezi členskými státy.

Cílový termín realizace: do prosince 2018.

Vyšší a lépe cílené financování opatření v oblasti klimatu v některých evropských strukturálních a investičních fondech, ale v ostatních většinou panuje dosavadní situace**104**

Ve srovnání s obdobím 2007–2013 se výdaje související s klimatem v období 2014–2020 v rámci všech programů EFRR a FS, včetně rámce pro Evropskou územní spolupráci, se podle plánu mají zvýšit ze 32,4 miliardy EUR na 54,7 miliard EUR. Vedle navýšení finančních prostředků jsme zaznamenali i lepší zacílení na opatření v oblasti klimatu a osvědčené postupy v některých oblastech, například pokud jde o proces řízení programů nebo druh financovaných investic (body 69 a 70).

105

U programů, které byly předmětem auditu v Německu a Rumunsku, jsme však zjistili, že Komise během programových jednání nevyvinula důrazný tlak na to, aby se počet opatření v oblasti klimatu realizovaných v oblasti výzkumu a vývoje či v oblasti rozvoje podnikání výrazně zvýšil. To znamená, že nebyly plně využity všechny potenciální možnosti pro financování opatření souvisejících s klimatem (bod 75).

106

Podobně by se ještě vzhledem k rostoucí poptávce po zelených pracovních místech v hospodářství mohl zvýšit přínos, který by k opatřením v oblasti klimatu mohl mít Evropský sociální fond. Zjistili jsme, že v tomto směru byl na opatření v oblasti klimatu v rámci operačních programů ESF přidělen z celkové částky 83 miliard EUR velice nízký podíl prostředků ve výši 1,4 %. Komise systematicky nezkontrolovala, zda budou programy zaměřeny na poptávku po zelených pracovních místech ani zda budou podporovat přechod na nízkouhlíkové hospodářství (body 76–79).

107

I přes to, že se nově objevují některé osvědčené postupy, nedošlo v rámci politik v oblasti zemědělství, rozvoje venkova či rybolovu k žádnému významnému posunu směrem k opatřením v oblasti klimatu.

108

Zavedení platby na ekologizaci nezaručuje výraznou změnu příspěvku přímých plateb k řešení problematiky klimatu. Tento nový systém má sice na opatření v oblasti klimatu určitý dopad, avšak v praxi do značné míry vychází z již existujících zemědělských postupů (body 81 a 83). V žádném ze tří programů rozvoje venkova, které byly předmětem auditu, jsme nezaznamenali žádnou reálnou vzestupnou ani sestupnou změnu v objemu investic. Pokud jde o lepší zacílení opatření v oblasti klimatu, v hlavních prvcích procesu řízení, jako jsou požadavky týkající se kritérií způsobilosti a výběrových kritérií, jsme nezjistili žádné výrazné změny. Koncepce některých méně významných opatření však byla upravena tak, aby tato opatření s oblastí klimatu souvisela ve větší míře. Zaznamenali jsme rovněž několik příkladů nově se objevujících osvědčených postupů, které přímo přispívají k boji proti změně klimatu (body 84–87).

109

V rámci námořního a rybářského fondu se zacílení na opatření v oblasti klimatu zvýšilo pouze ve velice omezené míře. Přímé a jasné odkazy na cíle v oblasti změny klimatu, a to jak pokud jde o její zmírňování, tak i přizpůsobování se této změně, se stále ještě vyskytují pouze vzácně. V důsledku této skutečnosti se míra příspěvku námořního a rybářského fondu k opatřením v oblasti klimatu dosud nezvýšila (body 88–90).

Doporučení 7 – Prozkoumat všechny potenciální možnosti a zajistit skutečný posun směrem k opatřením v oblasti klimatu

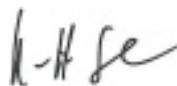
Komise by měla:

- a) identifikovat oblasti, jejichž potenciál pro opatření v oblasti klimatu je nedostatečně využit, jako je například Evropský sociální fond, a vypracovat akční plány, jak příspěvek těchto oblastí k uvedeným opatřením zvýšit;
- b) **Komise a členské státy** by měly opatření v oblasti klimatu více zohledňovat v oblasti zemědělství, rozvoje venkova a rybolovu, a to například vypracováním nových nebo změnou zacílení stávajících opatření pro boj proti změně klimatu.

Cílový termín realizace: do prosince 2017.

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Phil WYNN OWEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 26. října 2016.

Za Účetní dvůr

Handwritten signature of Klaus-Heiner Lehne in black ink.

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

Tabulka koeficientů používaných Evropským účetním dvorem v oblasti politiky rozvoje venkova

Navrhovaná tabulka vycházející z auditních návštěv ve členských státech, která byla rovněž s určitými úpravami převzata z přípravné studie zadané Komisí, napravuje nedostatečné rozlišování výše klimatických koeficientů EU podle jednotlivých opatření.

Na základě případových studií analyzovaných ve členských státech, přezkumu odborné literatury¹, analýzy interních zpráv Komise a uplatnění mezinárodních standardů² jsme jako první krok sestavili aktualizovanou tabulku klimatických koeficientů, která zohledňuje opatření a jejich politické cíle reprezentované prioritními oblastmi (viz níže). Jako druhý krok jsme stanovili výši prostředků z EZFRV podle jednotlivých opatření a prioritních oblastí. Údaje, které stanovení těchto částek umožňují, jsou k dispozici od Komise. Jediný případ, kdy bylo nutno učinit předpoklad, byl u unijní priority č. 4³. Jako poslední krok jsme klimatické koeficienty obsažené v níže uvedené tabulce uplatnili na odpovídající částky z EZFRV.

- 1 Tabulka byla vypracována zejména na základě přípravné studie zadané Komisí *Tracking system for climate expenditure in the post-2013 EU budget* (Systém pro sledování výdajů v oblasti klimatu v rámci rozpočtu na období po roce 2013) – podrobné posouzení SZP, tabulka 5.4 (s. 25–30).
- 2 Ukazatele z Ria používané OECD a zásady pro sledování financování vypracované mezinárodními rozvojovými bankami, jako je Světová banka.
- 3 Priorita Unie č. 4 je v souladu s „pokyny ke strategickému plánování“ vypracovanými Komisí pojímána v rámci programů jako „blok“, tj. výdaje z EZFRV nejsou přidělovány na jednotlivé prioritní oblasti. Plánované výdaje z EZFRV v rámci této priority jsme tudíž vydělili třemi a každé ze tří prioritních oblastí v rámci priority Unie č. 4: prioritní oblasti 4a (obnova, zachování a posílení biologické rozmanitosti), 4b (lepší hospodaření s vodou, včetně nakládání s hnojivý a pesticidy) a 4c (předcházení erozi půdy a lepší hospodaření s půdou), jsme přidělili stejnou částku z EZFRV.

	Priority a prioritní oblasti	Priorita č. 2	Priorita č. 3		Priorita č. 4			Priorita č. 5	Priorita č. 6
		Zvýšení životaschopnosti zemědělských podniků a konkurenceschopnosti všech druhů zemědělské činnosti ve všech regionech a podpora inovativních zemědělských technologií	Podpora organizace potravinového řetězce, dobrých životních podmínek zvířat a řízení rizik v zemědělství		Obnova, zachování a zlepšení ekosystémů souvisejících se zemědělstvím a lesnictvím			Podpora účinného využívání zdrojů a podpora přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku v odvětvích zemědělství, potravinářství a lesnictví, která je odolná vůči klimatu	Podpora sociálního začleňování, snižování chudoby a hospodářského rozvoje ve venkovských oblastech
Kód opatření	Název opatření	Pro všechny prioritní oblasti	Zlepšení konkurenceschopnosti prvovýrobců jejich lepším začleněním do potravinářského řetězce	Podpora předcházení rizikům v zemědělských podnicích a řízení těchto rizik	Obnova, zachování a zvýšení biologické rozmanitosti	Lepší hospodaření s vodou, včetně nakládání s hnojivý a pesticidy	Předcházení erozi půdy a lepší hospodaření s půdou	Pro všechny prioritní oblasti	Pro všechny prioritní oblasti
1	Předávání znalostí a informační akce	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
2	Poradenské, řídicí a pomocné služby pro zemědělství	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
3	Režimy jakosti zemědělských produktů a potravin	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	0 %
4	Investice do hmotného majetku	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
5	Obnova potenciálu zemědělské produkce poškozeného přírodními katastrofami a zavedení vhodných preventivních opatření	0 %	0 %	100 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
6	Rozvoj zemědělských podniků a podnikatelské činnosti	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %
7	Základní služby a obnova vesnic ve venkovských oblastech	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
8	Investice do rozvoje lesních oblastí a zlepšování životaschopnosti lesů	0 %	0 %	40 %	100 %	100 %	100 %	100 %	0 %
9	Zřizování seskupení producentů	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %
10	Agroenvironmentálně-klimatická opatření	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
11	Ekologické zemědělství	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
12	Platby v rámci sítě Natura 2000 a podle rámcové směrnice o vodě	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
13	Platby pro oblasti s přírodními či jinými zvláštními omezeními	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	0 %
14	Dobré životní podmínky zvířat	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %
15	Lesnicko-environmentální a klimatické služby a ochrana lesů	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
16	Spolupráce	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
17	Řízení rizik	0 %	0 %	40 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %
18	Financování doplňkových vnitrostátních přímých plateb v Chorvatsku	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
19	Iniciativa LEADER: podpora budování kapacit „zdola nahoru“, které by mohlo vést k inovativním přístupům k řešení výzev v oblasti klimatu	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
20	Technická pomoc	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Shrnutí

I
Komise je plně odhodlána bojovat proti změnám klimatu. Přístup EU k přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku, která se pružně se přizpůsobuje změnám klimatu, je vytvářen politickými opatřeními, která také usilují o posun investičních vzorů. Veřejné výdaje EU a státní rozpočty členských států tento přechod doplňují a usilují o jeho urychlení.

Návrhem na zohledňování problematiky klimatu v rozpočtu EU¹ a zvýšení souvisejících výdajů z rozpočtu na 20 % Komise usiluje o to, aby rozpočet EU hrál v podpoře zohledňování této problematiky roli průkopníka. Evropská rada a Evropský parlament přístup zohledňování podpořily² a potvrdily, že těchto 20 % představuje odpovídající úroveň podpory.

II
Evropská rada jednoznačně potvrdila přístup Komise mít zohledňování problematiky klimatu v rozpočtu za hlavní cíl, a to na základě politického cíle, kterým je zajistit, že alespoň 20 % výdajů EU v aktuálním víceletém finančním rámci (MFF) bude souviset s klimatem.

Kromě zohledňování tento víceletý finanční rámec (MFF) také předkládá zvláštní program určený k řešení opatření v oblasti klimatu.

IV
Komise vítá skutečnost, že Účetní dvůr uznal dosavadní náročnou práci a potřebu pokračovat v úsilí o další zlepšování zohledňování. Současně se Komise domnívá, že v zahrnování otázek udržení klimatu do vývoje programů i v rozvoji jedinečného kvantifikovaného přístupu zohledňování byl učiněn významný pokrok, což nyní poskytuje transparentní základnu.

Komise však poznamenává, že potenciální individuální příspěvek jednotlivých fondů se liší podle jejich základního poslání, a je proto tedy nevyhnutelné, že se systémy používané k plánování a sledování tohoto příspěvku budou fond od fondu lišit. Také reforma společné zemědělské politiky (SZP) v rámci EU vedla k významnému navýšení financování opatření v oblasti klimatu v porovnání s obdobím mezi lety 2007–2013. Komise se domnívá, že je zde patrný významný posun směrem k většímu množství opatření v oblasti klimatu.

V
Komise vyhodnotila pokrok směrem k cíli 20 % v přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce zveřejněném dne 14. září 2016. Nejnovější údaje uvedené v pracovním dokumentu útvarů Komise (2016) 299 doprovázejícím přezkum v polovině období víceletého finančního rámce (COM(2016) 603) ukazují, že v období 2014–2020 bude dosaženo výdajů souvisejících s klimatem ve výši celkem o něco více než 200 miliard EUR. To se rovná zhruba 18,9 % za celé finanční programové období.

Viz také odpověď Komise k bodu 28.

¹ Viz COM(2011) 500 final, část I, oddíl 6.1.4 http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf

² Viz Závěry Evropské rady ze dne 7. února 2013 a usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. března 2013 o novém víceletém finančním rámci (VFR) (P7_TA(2013)0078).

VI

Komise bere na vědomí simulace Účetního dvora. Komise však ustanovila inovační a podrobnou metodu sledování postavenou na ukazatelích z Ria Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD).

Komise nicméně uznává potřebu trvalého úsilí o zvyšování významu klimatu napříč programy EU včetně programů zmíněných Účetním dvorem.

Metoda používaná Komisí byla připravena transparentním a koordinovaným způsobem. Přístup EU k hodnocení úrovní financování v oblasti ochrany klimatu v zemědělství a rozvoji venkova je důkladný. Podobně u přímých plateb na ochranu životního prostředí výpočet objektivně odráží skutečnost, že tyto tři zemědělské postupy souvisejí s klimatem. Ani u přímých plateb, které nejsou určeny na ekologizaci, není 8% dopad těchto plateb na klima nadhodnocený, pokud se podíváme na výhody podmíněnosti a přímých plateb pro klima.

VII

Komise uznává, že inovační přístup ke sledování financování v oblasti klimatu a jeho provádění v rozpočtu EU by se mohlo dále zdokonalit včetně zvyšování granularity s ohledem na opatření na zmírňování a přizpůsobování. Ve světle nejasného administrativního dopadu a komplikovanosti zabránění dvojího počítání, které bere v úvahu často spojené společné výhody, Komise zároveň ve svém systému sledování v současné době nepředvídá další desagregaci.

VIII

Komise poznamenává, že některá z doporučení Účetního dvora již byla nebo budou řešena (*zejména doporučení 1, 6b) a 6c)*), některá jsou částečně přijatelná (*doporučení 2a), 3, 4, 5 a 7a)*), a některá nejsou vhodná nebo proveditelná (*doporučení 2c), 6a) a 7b)*). Komise se celkově domnívá, že přístup zohledňování zvýšil příspěvek rozpočtu EU k ochraně klimatu.

Úvod

01

Komise je plně oddána boji proti změnám klimatu. Přístup EU k přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku a ekonomiku, která se pružně přizpůsobuje změnám klimatu, je vytvářen politickými opatřeními, která také usilují o posun investičních vzorů, jak znovu potvrzuje nedávný balíček opatření Komise³. Veřejné výdaje z EU a státní rozpočty členských států tento přechod doplňují a usilují o jeho urychlení.

02

Komise považuje přizpůsobení se nevyhnutelným změnám klimatu a zmírnění jejich dopadu za komplementární politické reakce a snaží se využívat obojí současně tam, kde je to vhodné.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2545_cs.htm

05

Přízpůsobovací opatření se snaží omezit rizika spojená se změnou klimatu na přijatelnou úroveň na základě prognóz změn klimatu.

07

Existuje mnoho hybatelů snižování úrovně emisí skleníkových plynů (GHG); zejména se jedná o nižší energetickou náročnost (méně energie spotřebované na jednotku HDP) a využití obnovitelných zdrojů. Ekonomický růst (HDP na hlavu) byl pozitivním hybatelem emisí (tj. nepřispíval k jejich zmírnění) v období mezi lety 2005–2013, i když jeho působení bylo od roku 2007/08 slabší⁴. V tomto kontextu není zaručeno jasné určení dopadu ekonomické krize na emise.

08

Komise zdůrazňuje, že cíl 20 % byl oznámen jako jeden z více prvků přístupu zohledňování v rozpočtu EU, který je také jedním z více prvků v přístupu EU k reakci na investiční potřeby spojené se změnou klimatu.

Přístup zohledňování v rozpočtu EU demonstruje závazek EU a její pozici v čele opatření v oblasti klimatu, stejně jako všech opatření EU pro boj proti změnám klimatu.

09

Komise si je vědoma, že těchto 20 % bylo oznámeno jako politický a aspirační cíl sloužící ke zvýšení významu otázek klimatu napříč operacemi financovanými rozpočtem EU. Tento přístup byl schválen Evropskou radou a Evropským parlamentem a podpořil následující prováděcí kroky. Komise zdůrazňuje, že Komise i rozpočtový orgán se v duchu výše uvedeného rozhodly neučinit z tohoto cíle součást právního textu.

Kromě zohledňování předkládá víceletý finanční rámec (VFR) také zvláštní program, který mimo jiné řeší opatření v oblasti klimatu (v rámci programu LIFE).

12

Generální ředitelství pro rozpočet koordinuje rozmístění zdrojů v rozpočtu na základě politických priorit včetně opatření v oblasti klimatu, shromažďuje a ve výkazu odhadů návrhu rozpočtu konsoliduje údaje k ospravedlnění částek navržených Komisí rozpočtovému orgánu pro roční rozpočtový proces.

⁴ Viz dekompoziční analýza EEA: Oddíl 2.4 z dokumentu *Trends & Projections in Europe 2015 (Trendy a projekty v Evropě v roce 2015)*: Zpráva EEA č. 4/2015.

Rámeček – Stručný kontext zohledňování

Čtvrtý bod

Opatření EU v oblasti klimatu zahrnuje širokou řadu opatření a ambiciózní cíle, jejichž smyslem je, aby se z EU stal světový lídr na poli opatření v oblasti klimatu. Zohledňování problematiky klimatu napříč zásadami a programy EU je jedním z prvků podpory přechodu na nízkouhlíkovou společnost, která se pružně přizpůsobuje změnám klimatu.

Přístup EU k zohledňování klimatu v nástrojích EU a rozpočtu je vytvořen na čtyřech úrovních, jak je vysvětleno v odpovědi Komise na bod 24.

Připomínky

24

Komise se domnívá, že rozpočet EU učinil v zohledňování problematiky klimatu významný pokrok. Přístup EU k zohledňování problematiky klimatu v nástrojích EU a rozpočtu je vytvořen na čtyřech úrovních:

- politická rozhodnutí učiněná institucemi EU (v kontextu přijetí VFR 2014–2020) pro zohledňování opatření v oblasti klimatu⁵ a oznámení cíle zajistit, že alespoň 20 % výdajů EU bude souviset s klimatem,
- udržení cílů v oblasti klimatu v právním rámci / pokynech (právní základ pro novou sadu výdajových programů a pokynů),
- provádění předpisů a pokynů týkajících se udržení klimatu (kvalita implementace),
- součást tohoto přístupu tvoří společná metoda sledování výdajů týkajících se klimatu ve všech nástrojích EU.

Uznáváme, že audit se zaměřuje zejména na finanční cíle.

Druhá odrážka

Komise nesouhlasí s rozhodnutím Účetního dvora považovat zásady dohodnuté v roce 2015 některými organizacemi provádějícími mezinárodní rozvojovou pomoc za měřítko při hodnocení „vhodnosti“ inovačního a podrobného přístupu zohledňování EU dohodnutého na úrovni EU.

25

Komise uznává rozhodnutí Účetního dvora považovat cíl 20 % za rozpočtový cíl, ale opětovně zdůrazňuje, že tento cíl byl oznámen Komisí jako politický cíl podpory zohledňování problematiky klimatu v různých programech. Vzhledem k povaze cíle se Komise domnívá, že pouhá rozpočtová interpretace neodráží význam přístupu EU k zohledňování.

⁵ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf

26

Komise zdůrazňuje, že politický cíl 20 % byl oznámen, aby napomohl zohledňování problematiky klimatu v programech EU (viz odpověď Komise na bod 25). Z tohoto důvodu Komise nekvantifikovala podíl potřeb investic, který by měl být pokryt rozpočtem EU, ale považovala odhady za navržené v rámci návrhu Komise pro MFF⁶.

27

Komise se domnívá, že došlo k významnému nárůstu příslušných výdajů v oblasti klimatu. Komise zároveň potvrzuje, že v předcházejícím MFF neexistují žádné souhrnné a porovnatelné údaje o příslušných výdajích v oblasti klimatu, což by bylo předpokladem pro vývoj podrobnějších cílů. Vývoj důkladného a transparentního systému sledování byl jedním prvkem přístupu zohledňování EU.

28

Komise vyhodnotila pokrok směrem k cíli 20 % v přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce (VFR) zveřejněném 14. září 2016. Údaje uvedené v pracovním dokumentu útvarů Komise (2016) 299 doprovázejícím přezkum v polovině období víceletého finančního rámce (COM(2016) 603) ukazují, že po dobu let 2014–2020 bude dosaženo výdajů souvisejících s klimatem celkem o něco více než 200 miliard EUR. To se rovná zhruba 18,9 % za celé období finančního programového období. Data zveřejněná v příloze 2 pracovního dokumentu útvarů Komise uvádějí podrobné součty podle odhadů programů, kterých se týká cíl 20 % sledování financování v oblasti klimatu za celé období programu pro roky 2014–2020.

Climate Mainstreaming 2014-2020 - totals by programme								
(EUR million, commitment appropriations)	2014-2017				2018-2020 estimates			
Programme	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
For reference: Total EU Budget (Section III- Commission, Financial programming)	118 054.4	158 606.8	151 241.6	153 757.8	156 782.8	159 966.3	164 145.4	1 062 554.9
Total Climate Change finance in the EU Budget	16 097.7	27 475.7	31 634.4	29 726.8	30 777.7	31 883.6	32 307.7	200 986.9
Share of Climate Change relevant spending in EU Budget	13.6 %	17.3 %	20.9 %	19.3 %	19.6 %	19.9 %	19.7 %	18.9 %

Souhrnná odpověď Komise k bodům 31 a 32

Komise znovu zdůrazňuje, že politický cíl 20 % byl oznámen, aby podpořil přístup zohledňování (viz také odpověď Komise na bod 25). Komise považuje takovéto pružné nastavení cíle 20 % za přiměřené v zájmu vývoje inovativního přístupu zohledňování a sledování financování v oblasti klimatu. Přístupem zohledňování se EU snaží integrovat aspekty v oblasti klimatu napříč rozpočtem EU.

Komise potvrzuje, že spoluzákonodárci nezváží konkrétní cíle nezbytné k propagování zohledňování problematiky klimatu ve všech programech. Jak je uvedeno v odpovědi Komise na bod 24, úsilí o zohledňování probíhá ve více procesech, a konkrétní cíle jsou jedním z nich.

Údaje zveřejněné ve víceletém finančním rámci ukazují, že mnoho programů napříč rozpočtem EU přispívá k opatřením v oblasti klimatu. Současně se Komise shoduje, že konkrétní cíle mohou být užitečné pro pokrok v oblasti zohledňování problematiky klimatu.

Příslušné výdaje v oblasti klimatu jsou sledovány napříč rozpočtem. V případě evropských investičních a strukturálních fondů (ESIF) byl tento požadavek sledování nastaven spoluzákonodárci.

6 http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_en.pdf

34

Komise uznává, že průkopnickou metodu sledování EU dohodnutou v rámci legislativního procesu EU, která nabízí jedinečnou působnost a podrobnost, je možné dále zlepšit. Současně neexistují žádné mezinárodně dohodnuté metody pro kvantifikované sledování financování v oblasti klimatu.

35

Ukázalo se, že metoda EU, jež spočívá v přiřazení koeficientů výdajům EU, nabízí vhodnou rovnováhu mezi množstvím údajů a administrativním úsilím, které musí vynaložit Komise i členské státy.

První odrážka

Komise uznává možnost určitého nadhodnocení a podhodnocení významnosti otázek klimatu v rámci určitých výdajů při použití současné metody a také jako přímý důsledek použití systému založeného na třech průměrných koeficientech „ukazatelů z Ria“. Současně Komise považuje svoji metodu za dostatečně spolehlivou a nepovažuje sadu zásad vyvinutých skupinou mezinárodních poradenských organizací v roce 2015 ke sledování svých operací ke zmírnění škod za relevantní pro hodnocení přístupu používaného Komisí. Komise podtrhuje, že pro některé z výpočtů Účetního dvora použitých v této zprávě byly použity koeficienty, které se liší od koeficientů použitých Komisí.

Druhá odrážka

Komise považuje přístup sledování dohodnutý spoluzákonodárci EU za důkladný a vhodný pro příslušné účely. Kategorie a metody OECD jsou sice užitečné při informování o přístupu EU, nebyly však navrženy s cílem podporovat zohledňování a kvantifikované sledování v rozpočtu EU a byly proto spoluzákonodárcem upraveny pro potřeby jednotlivých programů v příslušných legislativních základnách.

Komise poukazuje na to, že základním cílem jednotlivých programů EU je nastavit příslušný právní základ, a zohledňování svou podstatou představuje provádění základního cíle v souladu se zásadami EU v oblasti klimatu, ne nahrazení základního cíle.

36

Systém EU pro sledování financování v oblasti klimatu také zahrnuje specifické prvky, kterými se liší od systémů sledování používaných mezinárodními organizacemi, a proto není porovnání se sledovacími systémy mezinárodní pomoci relevantní.

Komise uznává, že inovační přístup ke sledování financování v oblasti klimatu a jeho provádění v rozpočtu EU je možné dále zdokonalit včetně zvyšování granularity s ohledem na opatření zmírňování a přizpůsobování. Ve světle nejasného administrativního dopadu a komplikovanosti zabránění dvojího počítání, které bere v úvahu často spojené společné výhody, Komise zároveň ve svém systému sledování v současné době nepředvídá další desagregaci.

37

Komise souhlasí, že nástroje financování jsou důležité a přispívají k opatřením týkajícím se klimatu a zahrnula příspěvek rozpočtu k těmto nástrojům ve svém sledování výdajů v oblasti klimatu.

39

Komise se domnívá, že bylo ve většině ohledů dosaženo dobrého pokroku v zohledňování problematiky klimatu a že sledování výdajů v oblasti klimatu je důkladné a transparentní, jak je uvedeno v jejích odpovědích zejména na body 12 a 28. Komise uznává potřebu dalšího vývoje svého přístupu ke sledování a podávání zpráv v oblasti klimatu.

40

Viz také odpovědi Komise k bodům V a 28.

41

Jak je podrobně popsáno v odpovědi Komise na bod 28, Komise potvrzuje, že před přezkumem v polovině období víceletého finančního rámce nedokázala s jistotou zhodnotit, zda se daří dosáhnout cíle 20 %, protože evropským strukturálním a investičním fondům ještě chyběly informace o plánovaných výdajích pro období víceletého finančního rámce, a proto nebyly v té době k dispozici žádné spolehlivé údaje. Komise vyhodnotila pokrok směrem k cíli 20 % v přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce, kdy se ukázalo, že za období mezi lety 2014–2020 překročí výdaje související s klimatem 200 miliard EUR. To se rovná zhruba 18,9 % za celé finanční programové období.

43

Plánovaná opatření v oblasti klimatu s odpovídajícími koeficienty jsou uvedena v operačních programech (OP) Evropského námořního a rybářského fondu (ENRF). Indikativní alokace ENRF pro jednotlivá opatření je zahrnuta ve výročních zprávách o provádění členských států (od května 2016). Finanční tabulka v těchto zprávách a hlavní charakteristiky podporovaných operací, které se objeví ve výročních zprávách členských států o operacích (podle ENRF, čl. 97 odst. 1 písm. a)), umožní Komisi trvale sledovat úroveň výdajů i veškeré změny v indikativním příspěvku ke změně klimatu vyhlášené v operačním programu.

44

Nyní, kdy jsou programové postupy ukončeny, Komise dokáže konsolidovat spolehlivé údaje pro aktualizované odhady těchto programů s ohledem na výdaje v oblasti klimatu a aktuální stav zveřejnila v kontextu přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce. Jinak by byly její výpočty založeny na nepřesných údajích a nesprávném výkladu, pokud by byly založeny na předběžných údajích z let 2014–2016.

45

Komise se domnívá, že je velice důležité zaměřit sledování financování v oblasti klimatu na závazky a plánované a přijaté výdaje, jelikož pouhé údaje o výdajích by jí pro zlepšení zohledňování neposkytly užitečné informace, protože mezi plánováním a výdaji uplyne mnoho času. Komise se také domnívá, že sledování finančních vstupů z rozpočtu EU nemůže být dáno do významného příčinného vztahu s dosahováním cílů EU v oblasti klimatu a energií nebo jakýmkoli odhadovanými úrovněmi investičních potřeb.

Zavedení přístupu sledování na úrovni plánovaných výdajů bylo prvním přirozeným a zásadním krokem k lepší integraci otázky klimatu ve všech programech EU. Přirozené riziko rozpoznané Účetním dvorem existuje u všech rozpočtových plánů. Komise souhlasí s Účetním dvorem, že plánované výdaje nevedou k platbám, ale poukazuje na to, že průměrně 97 % všech rozpočtových závazků EU z roku 2015 je realizováno, díky čemuž se ze stávajícího systému sledování budoucího závazku stává účinný nástroj také pro výdaje. Komise také poukazuje na to, že metody použité k výpočtu 34 % a 49,3 % mají rozdílný přístup a rozsah.

46

Komise pravidelně přezkoumává údaje a zohledňuje změny v plánování v kontextu postupu vytváření ročního rozpočtu a jeho realizace. Komise se také zavázala v přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce vyhodnotit pokrok směrem cíli 20 % v rámci přezkumu v polovině programů víceletého finančního rámce. Komise považuje stávající systémy sledování a podávání zpráv za vhodné a v této chvíli nepovažuje zavádění dodatečných požadavků na podávání zpráv za nezbytné.

47

Komise potvrzuje, že cíl 20 % se výslovně týká výdajů rozpočtu EU, a domnívá se, že by nebylo vhodné míchat do sledování finančního cíle nefinanční prvky.

Současné uznáváme, že by se toto spojení mezi výdaji, mobilizovanými opatřeními a výsledky mělo zlepšit. V kontextu různých výdajových programů a podle stupně, ve kterém se zaměřují na investování do opatření v oblasti klimatu, byly stanoveny výstupní a výsledkové indikátory; určité společné indikátory mohou být agregovány na úrovni EU. Tyto společné indikátory byly vyvinuty na základě zvládnutí politiky v rámci příslušného konkrétního programu (např. indikátor měření emisí skleníkových plynů ze zemědělství je zahrnut ve sledovacím a vyhodnocovacím rámci společné zemědělské politiky (SZP). Konkrétní výstupní indikátor EFRR snížení emisí skleníkových plynů je definován pro financované investice do infrastruktury).

V současné době však není technicky možné připravit konsolidované údaje, které například vypovídají o tom, jak činnosti financované z rozpočtu EU přispívají ke snížení emisí skleníkových plynů.

48

Společné indikátory ERDF mají společné definice, které jsou doporučeny v pokynech Komise⁷ a které byly před dokončením prodiskutovány s odborníky členského státu. I když bylo možné navrhnout metodu pro měření snížení emisí skleníkových plynů obnovitelnými zdroji energie a úsporami energie, nebylo dosaženo shody a neexistovalo více metod dostupných pro další takové výpočty v jiných oblastech. Veškeré údaje shromážděné pomocí společných nebo konkrétních indikátorů jsou dostupné k vyhodnocení a mohou případně přispět k ponaučení se při budoucím provádění politik.

49

Komise se domnívá, že pokrok v zohledňování problematiky klimatu byl učiněn ve všech ohledech a dosažení cíle je proveditelné. Komise odkazuje na nedávnou analýzu poskytnutou v přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce zveřejněném 14. září (jak je mimo jiné uvedeno v odpovědi na bod 28) a potvrzuje svůj záměr pokračovat v úsilí o zohledňování problematiky klimatu v programech EU.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf

50

Jak bylo ve střednědobé revizi víceletého finančního rámce oznámeno, Komise poukazuje na to, že plánuje posoudit pokrok s ohledem na cíl 20 % v přezkumu v polovině období jednotlivých programů, což poskytuje příležitost k dalšímu zohledňování problematiky klimatu ve výdajových programech EU.

51

Komise znovu zdůrazňuje, že se nedomnívá, že by metoda dohodnutá EU pro sledování financování v oblasti klimatu představovala riziko pro zohledňování problematiky klimatu, ale poznamenává, že simulace Účetního dvora používají jiné koeficienty používané pro výdaje EU na zemědělství.

První odrážka

Komise se domnívá, že metoda, kterou používá, byla připravena transparentně a koordinovaně, tato metoda byla sdělena Evropskému parlamentu a Evropské radě a nevede k nadhodnocení.

Viz také odpověď Komise k bodu 53.

Druhá odrážka

Podobně byly i koeficienty týkající se klimatu pro rozvoj venkova nastaveny transparentně, ve shodě s politickým cílem 20 %.

Třetí odrážka

Komise se domnívá, že její odhady celkového příspěvku pro oblast klimatu z obou fondů SZP jsou založeny na dohodnuté metodě EU, ke které budou každoročně poskytnuty veškeré podrobnosti v programovém prohlášení doprovázejícím návrh rozpočtu Komise.

Jak bylo zdůrazněno v odpovědi Komise na bod 35, Komise nepovažuje sadu zásad vyvinutých skupinou mezinárodních pomocných organizací v roce 2015 ke sledování svých operací ke zmírnění škod za relevantní pro hodnocení přístupu dohodnutého na úrovni EU. Komise zdůrazňuje, že výpočty Účetního dvora použité v této zprávě se liší od výpočtů dohodnutých na úrovni EU, které jsou dostatečně spolehlivé.

Čtvrtá odrážka

Program Horizont 2020 přinesl značné navýšení prostředků na výzkumu, pokud jde o sedmý rámcový program pro výzkum a technologický rozvoj. Odhaduje se, že část tohoto sedmého rámcového programu pro výzkum „Spolupráce“ přispěla na opatření v oblasti klimatu ve výši 2,4 mld. EUR (2007–2013), zatímco výše příspěvku za první dva roky programu Horizont 2020 (2014–2015) činí 3,2 mld. EUR.

Nicméně pro další podporu je již zaveden akční plán (viz odpověď Komise na bod 60), aby bylo dosaženo navrhované úrovně výdajů (jako indikativního cíle) stanovené v nařízení o programu Horizont 2020.

53

Komise bere na vědomí, že simulace Účetního dvora používají jiné metody a obecné zásady dohodnuté některými mezinárodními poradenskými organizacemi, ale znovu zdůrazňuje, že bude i nadále používat přístup EU. Metoda použitá Komisí je důvěryhodná a byla připravena transparentně a koordinovaně. Je založena na ukazatelích z Ria a byla sdělena Evropskému parlamentu a Účetnímu dvoru.

Přínos podmíněnosti u opatření v oblasti klimatu může být vyhodnocen, pokud použijeme ukazatel z Ria ve výši 40 % na podíl 20 % přímých plateb, které nejsou určeny na ekologizaci. Stejně jako u jiných výpočtů se jedná o zástupný indikátor založený na systému sankcí v oblasti podmíněnosti. Komise se však domnívá, že přínos přímých plateb, které nejsou určeny na ekologizaci, pro klima ve výši 8 % není nadhodnocený, uvážíme-li přínos podmíněnosti a přímých plateb pro klima.

Viz odpověď Komise k bodu 51.

Rámeček 3 – Nedostatečná odůvodněnost příspěvku přímých plateb netýkajících se ekologizace k financování v oblasti klimatu

Viz odpověď Komise k bodu 51.

54

Komise se domnívá, že použité prvky jsou dostatečně spolehlivé.

Viz odpověď Komise k bodu 51, první odrážka.

55

Sledování financování v oblasti klimatu z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) dodržuje zásadu použití ukazatele pro politické cíle tak, jak je vyjádřeno v prioritách Unie pro rozvoj venkova a v souvisejících prioritních oblastech. Protože členské státy mohou plánovat opatření flexibilně podle jejich očekávaného přínosu k těmto různým cílům, musí být sledování prováděno spíše na úrovni těchto priorit EZFRV než na úrovni měření.

Kvůli této intervenční logice a zásadám sdíleného řízení je úkolem členských států stanovit, ke které prioritě nebo prioritním oblastem přispívá opatření nejvíce.

Opatření 13 pod programem pro oblasti, které čelí přírodním omezením, tak bylo například programováno podle 4 různých priorit / prioritních oblastí. Ty členské státy, které plánovaly opatření 13 na základě priority 4, ho považují za důležitější pro dosažení cílů této priority.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 56, 57, 58 a rámečku 4

Komise si bere na vědomí úvahy Účetního dvora o nedostatcích metody sledování pro EZFRV a simulací založených na různých přístupech.

Současná metoda sledování pro EZFRV usiluje o rovnováhu mezi poskytnutím přiměřeně spolehlivého odhadu výdajů týkajících se klimatu a minimalizací administrativní zátěže a nákladů.

Navrhovaný přístup Soudního dvora založený na použití různých koeficientů klimatu pro různá opatření/činnosti v rámci konkrétních prioritních oblastí a priorit Unie by zvýšil přesnost, ale také by vedl ke zvýšení administrativní zátěže vnitrostátních a místních orgánů.

Prioritě 4 by měl být přiřazen 100% ukazatel, protože tato priorita zahrnuje opatření, která přispívají k ochraně životního prostředí a posílení odolnosti ekosystémů, pokud jde o přizpůsobení se změně klimatu. Pokud vezmeme v úvahu rozmanitost, různorodost a komplikovanost činností v rámci priority 4 Unie (např. zemědělské prostředí a klimatická opatření), ztížilo by rozlišování podle opatření/činnosti členským státům sledování výdajů.

Opatření u oblastí, které čelí přírodním omezením, v EZFRV je důležité, protože zabráňuje opouštění půdy a udržuje environmentální a hospodářskou hodnotu obhospodařování oblastí s přírodními omezeními. Pomáhá udržet zemědělské ekosystémy, které by byly bez podpory ztraceny, což je důležité v kontextu přizpůsobení se změnám klimatu a zmírnění následků (např. pastviny). Nový přístup k označování založený na dohodnutých biofyzikálních kritériích, která mají být nastavena během aktuálního programového období, povede k výraznějšímu zaměření na udržení obdělávání nejcennějších zemědělských pozemků a tedy ke zvýšení významu opatření ke zmírnění dopadu změn klimatu a přizpůsobení se těmto změnám.

59

Komise se domnívá, že konkrétní metody sledování stanovené v programovém prohlášení EZFRV a programu LIFE uvedeném v tomto odstavci byly dohodnuty v rámci metody sledování EU, která byla vyvinuta k použití během aktuálního programového období.

60

Program Horizont 2020 přinesl značné navýšení prostředků na výzkum, pokud jde o sedmý rámcový program pro výzkum a technologický rozvoj. Zatímco přímé porovnání celého programu není možné, odhaduje se, že část tohoto sedmého rámcového programu pro výzkum „Spolupráce“ přispěla během sedmi let programu (2007–2013) na opatření v oblasti klimatu ve výši 2,4 mld. EUR, přičemž poslední ověřené hodnoty za pouhé dva první roky (2014–2015) porovnatelných „programovatelných“ části programu Horizont 2020 činí 3,2 mld. EUR. I když jsou tedy aktuální hodnoty pod počáteční plánovanou úroveň, představují pozitivní signál závazku Komise.

Úvody do „hlavních“ pracovních programů na období 2014–2015 a 2016–2017 poskytly jasné informace o výdajích spojených s klimatem prostřednictvím příslušných odkazů na výzvy/témata tam, kde je to vhodné. Pracovní útvary Komise v tomto kontextu pečlivě a trvale sledují všechna témata programu Horizont 2020, pokud jde o výdaje týkající se klimatu, aby bylo možné změřit pokrok v porovnání s plánovanou úrovní výdajů programu Horizont 2020.

Akční plán zahájený vloni poskytuje v tomto ohledu další podporu. Probíhající proces strategického plánování na období 2018–2020 navíc uznává význam zohledňování opatření v oblasti klimatu a zvýšení příslušných výdajů. Jakmile bude dokončen proces strategického plánování, bude možné využít více kvantitativních aspektů pro období 2018–2020.

61

Přínos iniciativ zdola k opatření v oblasti klimatu nemůže být stanoven, dokud nebudou zvoleny jednotlivé projekty k financování, tento přínos se také může rok od roku lišit.

62

Komise pozorně sleduje pokrok v rámci tohoto indikátoru a má stále určité rozpětí, ve kterém se může pohybovat. Do doby, než budou schváleny pracovní programy (přibližně na podzim roku 2017), Komise aktualizuje údaje, aby mohla přesněji stanovit aktuální stav a požadovaný rozpočet na období 2018–2020. Přezkum v polovině období víceletého finančního rámce (podrobněji v odpovědi Komise na bod 28) také jednoznačně upozorňuje na prvky, které by podpořily další zohledňování problematiky klimatu v programu Horizont 2020.

63

Proces strategického plánování na období 2018–2020 je dlouhodobý a považuje opatření v oblasti klimatu za velkou prioritu. Jakmile bude dokončen proces strategického plánování, bude možné zabývat se využitím více kvantitativních aspektů v období 2018–2020 a přidělením prostředků rozpočtu na opatření v oblasti klimatu.

64

Akční plán Komise by měl být doplněn o „kvantifikovatelné cíle“. Nejvhodnějším okamžikem pro jejich stanovení je navrhování pracovních programů na období 2018–2020, které zatím nebylo dokončeno.

65

Komise potvrzuje, že z předcházejícího VFR neexistují žádné porovnatelné údaje týkající se výdajů spojených s klimatem. Komise se současně domnívá, že hlavní zvýšení výdajů spojených s klimatem v odhadech Účetního dvora pro některé programy (zejména ty v bodě 69) dobře potvrzují odhady Komise na pracovní úrovni od začátku VFR.

67

Komise se domnívá, že základní přínos sledování financování v oblasti klimatu v rozpočtu EU spočívá v podpoře návrhu výdajových opatření příznivých pro klima napříč programy EU. Uznáváme, že příklady uvedené v této části neposkytují základ pro vytváření obecnějších závěrů a že mají pouze ilustrativní účely.

70

Komise zdůrazňuje, že cílem jejího přístupu zohledňování je integrovat otázku klimatu napříč rozpočtovými nástroji EU a že změna ve složení příslušných výdajů spojených s klimatem odráží změny ve výdajových prioritách v jednotlivých programech a úlohy různých zdrojů financování dostupných na úrovni členských států.

71

Odchylky ve výdajích spojených s klimatem v programech různých zemí odráží velký rozsah prioritních odvětví různých zemí, a nemělo by na ně tedy být nahlíženo jako na indikaci širšího nebo užšího závazku k opatřením v oblasti klimatu.

75

Cílení činností v oblasti výzkumu a vývoje v jednotlivých odvětvích nebo skupinách (jako nízkouhlíková ekonomika) nebylo výslovně předmětem podrobné diskuze při plánování. Jednání o cílech v oblasti výzkumu a vývoje podléhala předběžné podmíněnosti inteligentní specializace. Pokud by Komise zasáhla, aby bylo dosaženo silnější orientace na klima s ohledem na výzkum a vývoje v operačních programech v Německu a Rumunsku, bylo by to v rozporu s právně zavedenou předběžnou podmíněností u strategií inteligentní specializace, pro které je zásadní postup zdola nahoru. Pracovní útvary Komise si všímají skutečnosti, že udržitelná energie a klima patří mezi hlavní priority těchto strategií.

76

Komise poznamenává, že programy Evropského sociálního fondu mohou reagovat na jakékoliv změny v poptávce po zelených dovednostech, pokud k takové poptávce dojde.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 77 až 79

Komise poznamenává, že zatímco příspěvek ze všech fondů ESI k opatřením v oblasti klimatu přesahuje 25 %, samostatný přínos jednotlivých fondů se musí nevyhnutelně lišit podle toho, jak těsně jsou jejich konkrétní základní poslání spojena s opatřeními v oblasti klimatu. U Evropského sociálního fondu může být tento příspěvek pouze nepřímý, zejména prostřednictvím investování do zelených dovedností, které zase úzce souvisí s rozvojem pracovního trhu a tudíž jsou poháněny poptávkou.

Komise poznamenává, že systém sledování příspěvku z Evropského sociálního fondu k opatřením v oblasti klimatu byl ve finančním období 2014–2020 posílen zejména zahrnutím opatření v oblasti klimatu jako „druhotného tématu“ při sledování příspěvku z ESF.

Přesto Komise připouští, že příspěvek z Evropského sociálního fondu k opatřením v oblasti klimatu může být lépe ohodnocen, a zváží možnosti, jak toho v budoucnosti dosáhnout.

81

S poslední reformou byl rozsah podmíněnosti předmětem poměrně rozsáhlé revize s ohledem na skutečnost, zda byly požadavky kontrolovatelné, přímo adresované zemědělcům a spojené se zemědělskou činností. V důsledku toho byl seznam standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu zkrácen o více než 50 % (z 15 na 7) a požadavky statutárního řízení byly sníženy z 18 na 13.

82

Komise nesdílí názor, že ekologizace přímých plateb je ve velké míře založena na předchozích standardech dobrého zemědělského a environmentálního stavu. Požadavky na ekologické prioritní oblasti a rozmanitost plodin jsou nové a byla silně posílena ochrana trvalých pastvin, například plnou ochranou environmentálně citlivého trvalého travního porostu a snížením rozpětí pro možnost rozorávat trvalé travní porosty.

Komise také věří, že dopad ekologizace přímých plateb je významný, a ne jen omezený. Tento dopad jasně odráží vztah těchto tří zemědělských postupů ke klimatu. Třebaže požadavky na ekologizaci se netýkají všech zemědělců, dostupné informace ukazují, že se týkají 72 % celkových zemědělských oblastí, což s ohledem na opatření v oblasti klimatu je ještě více relevantní.

84

Zohledňování problematiky klimatu nevyžaduje, aby každý region/členský stát zvýšil investice do zmírňování dopadu změn klimatu nebo do přizpůsobení se těmto změnám. Opatření v oblasti klimatu musí být stanovena patřičnou analýzou SWOT a označením potřeb a vyhodnocena s ohledem na ostatní priority. Porovnávací základna se ve dvou programových obdobích změnila. Zejména dopad ekonomické krize vedl v mnoha oblastech k výraznější ekonomické podpoře v oblasti zemědělství, která byla touto krizí ovlivněna. S ohledem na tuto situaci není stabilizace výdajů spojených s klimatem (i když se nedají přesně kvantifikovat kvůli nedostatku vhodných metod) negativním výsledkem.

85

Za nastavení výběrového kritéria nesou zodpovědnost členské státy. Komise poskytla informace ohledně „Potenciálu pro opatření v oblasti klimatu v EZFRV“, které zahrnovaly doporučení navrhnout výběrová kritéria.

89

Cíle přizpůsobit objem rybolovu dostupným zdrojům prostřednictvím finanční podpory opatření zaměřených na vedení loďstev bylo v minulém programovém období částečně dosaženo. To vysvětluje sníženou podporu z Evropského námořního a rybářského fondu pro opatření zaměřená na loďstva v porovnání s předchozím obdobím pod Evropským rybářským fondem.

Závěry a doporučení

91

Komise zdůrazňuje, že závazek zvýšit výdaje spojené s klimatem minimálně na 20 % rozpočtu EU byl politický závazek, jehož cílem bylo zohlednit opatření v oblasti klimatu napříč programy EU.

92

Komise se domnívá, že v pokynech k udržení klimatu i ve vývoji programu a rozvoji jedinečného kvantifikovaného přístupu zohledňování byl obecně učiněn významný pokrok, a že tak tento přístup poskytuje transparentní základnu.

Komise však poznamenává, že potenciál přínosu jednotlivých fondů se liší podle toho, jak těsně jsou jejich konkrétní základní poslání spojena s opatřeními v oblasti klimatu. Je proto nevyhnutelné, aby se systémy používané k programování a sledování přínosu fond od fondu lišily.

Komise se přesto domnívá, že je na dobré cestě k dosažení 20% cíle, přičemž uznává, že je zapotřebí dalšího úsilí, jak uvádí přezkum v polovině období víceletého finančního rámce.

93

Komise zdůrazňuje, že 20% cíl by oznámen jako jeden prvek přístupu zohledňování v rozpočtu EU, který samotný je jedním prvkem v přístupu EU k reakci na investiční potřeby spojené se změnou klimatu (viz odpověď Komise na bod 24).

Přístup zohledňování v rozpočtu EU dokládá, stejně jako všechna opatření EU pro boj proti změnám klimatu, odhodlání EU angažovat se v otázce klimatu a mít zde vedoucí postavení.

Komise posoudila pokrok, kterého dosáhla na cestě k dosažení 20% cíle v přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce, jak vysvětluje v odpovědi na bod 28.

94

Nyní, kdy jsou programové postupy dokončeny, Komise dokáže konsolidovat spolehlivé údaje pro aktualizované odhady těchto programů s ohledem na výdaje v oblasti klimatu a aktuální stav zveřejnila v kontextu přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce. Její výpočty by byly založeny na nepřesných údajích a nesprávném výkladu, pokud by byly založeny na údajích za období let 2014–2016.

Přezkum v polovině období víceletého finančního rámce odhaduje, že za období let 2014–2020 přesáhnou výdaje související s udržením klimatu 200 miliard EUR. To se rovná zhruba 18,9 % za celé finanční programové období.

95

Komise zdůrazňuje, že metoda EU pro sledování financování v oblasti klimatu je průkopnickým kvantifikovaným přístupem ke sledování rozpočtových výdajů. Existují jistě další možnosti zlepšení, celkově je to však metoda důkladná a transparentní.

Doporučení 1 – Důkladný víceletý proces konsolidace

Komise přijímá doporučení provést důkladnou víceletou konsolidaci s cílem určit, zda se úroveň výdajů v oblasti klimatu vyvíjí v souladu s plánem dosáhnout cíle 20 %, a domnívá se, že ho bude v kontextu přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce dosaženo. Komise plánuje pokračovat v každoročním sledování procesu v kontextu přípravy ročního návrhu rozpočtů.

Doporučení 2 – Komplexní rámec pro podávání zpráv

a)

Komise toto doporučení částečně přijímá.

Potvrzuje, že bude podle potřeby ve výročních zprávách vykazovat příslušné aspekty a dosažený pokrok při uskutečňování opatření v oblasti klimatu. Nová Výroční zpráva o hospodaření a plnění (AMPR) shrnuje (část 1) plnění rozpočtu na základě nejnovějších dostupných materiálů o výsledcích dosažených rozpočtem EU. Tyto údaje pocházejí z výroční zprávy o činnosti, rozpočtového programového prohlášení a dalších zdrojů, jako jsou hodnocení a zprávy o provádění programů EU. Zpráva poskytuje souhrnný přehled, zatímco další podrobné údaje o cílech programů a pokroku u ukazatelů jsou dostupné ve výroční zprávě o činnosti a v programovém prohlášení.

Komise nepřijímá doporučení podávat zprávy o nástrojích financování v kontextu sledování rozpočtové snahy dosáhnout cíle 20 %.

b)

Komise upozorňuje, že toto doporučení je určeno členskými státy.

c)

Komise toto doporučení nepřijímá. I když je odhodlána zlepšit granularitu údajů, je nejasné, jak se taková dodatečná administrativní zátěž pro Komisi a členské státy projeví. Komise zváží možnost rozlišování mezi zmírněním následků a přizpůsobením, pokud bude tato metoda v budoucnu revidována, nicméně zdůrazňuje, že jsou obě činnosti vzájemně úzce propojeny.

96

Komise souhlasí s tím, že je potřeba dalšího úsilí, aby bylo klima napříč programy EU zohledněno. Politický cíl 20 % byl oznámen, aby podpořil přístup zohledňování problematiky klimatu (viz také odpověď Komise na bod 25). Komise považuje takovéto pružné nastavení cíle 20 % za přiměřené pro vývoj inovativního přístupu k zohledňování a sledování financování v oblasti klimatu. Přístup zohledňování EU se snaží zahrnout hlediska klimatu do všech politik a k podpoření tohoto zohledňování používá cíl 20 %.

Komise posoudila pokrok, kterého dosáhla při dosahování cíle 20 % v přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce, jak vysvětluje v odpovědi na bod 28.

Doporučení 3 – Posouzení potřeb v oblasti změny klimatu

Komise toto doporučení částečně přijímá.

Komise uznává, že by měla zvážit potřeby změny klimatu a potenciálního příspěvku v jednotlivých oblastech při navrhování nového celkového politického cíle. Komise se nechystá plánovat konkrétní příspěvky pro každou oblast nebo program.

97

Komise se domnívá, že v zohledňování problematiky klimatu do rozpočtu EU byl učiněn velký pokrok a že metoda EU je transparentní a pro tento účel vhodná.

Komise odkazuje na svou odpověď v bodu 29 týkající se povahy výdajů v oblasti klimatu u různých nástrojů. Zdůrazňuje, že se právní texty liší ve své integraci politického cíle zohledňování problematiky klimatu, který je v několika případech v úvodní části uváděn jako politická ambice, a ne jako právně závazný cíl. Viz také odpovědi Komise k bodům 25 a 26.

Komise popsala svůj odhad výdajů spojených s klimatem do roku 2020 v kontextu přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce.

98

Přístup EU k zohledňování problematiky klimatu byl postaven na mezinárodní praxi a vyvinul kvantifikovanou metodu sledování, která vyvažuje administrativní zátěž a spolehlivost údajů.

Komise bere na vědomí, že výpočty Účetního dvora vycházejí z jiných metod sledování financování v oblasti klimatu, ale nedomnívá se, že by těmito metodám byla měla být dána přednost před inovačním a podrobným přístupem zohledňování, který byl v EU dohodnut.

99

Komise si uvědomuje, že při použití současné metody existuje možnost nadhodnocení a podhodnocení určitých výdajových prvků souvisejících s klimatem. Současně nepovažuje sadu zásad vyvinutých skupinou mezinárodních poradenských organizací v roce 2015 ke sledování svých operací ke zmírnění škod za relevantní pro hodnocení přístupu dohodnutého na úrovni EU. Metoda použitá Komisí je důvěryhodná, byla připravena transparentně a koordinovaně a byla sdělena Evropskému parlamentu a Radě.

Komise odhaduje celkový příspěvek v oblasti klimatu z obou fondů SZP na základě platné metody, ke které budou každoročně poskytovány veškeré podrobnosti v programovém prohlášení doprovázejícím návrh rozpočtu Komise.

Komise věří, že u přímých plateb na ochranu životního prostředí výpočet objektivně odráží souvislost klimatu a těchto tří zemědělských postupů. U přímých plateb nespojených s ekologizací může být jejich příspěvek pro opatření v oblasti klimatu ve spojitosti s podmíněností posouzen použitím ukazatele z Ria ve výši 40 % na podíl 20 % přímých plateb nespojených s ekologizací. Stejně jako u jiných výpočtů se jedná o zástupný indikátor založený na systému sankcí v oblasti podmíněnosti. Komise se však domnívá, že přínos přímých plateb, které nejsou určeny na ekologizaci, pro klima ve výši 8 %, není nadhodnocený, uvažíme-li přínos podmíněnosti a přímých plateb pro klima. Výpočet zcela respektuje zásadu spolehlivosti.

100

Komise odhaduje celkový příspěvek v oblasti klimatu z obou fondů SZP na základě platné metody, ke které budou každoročně poskytovány veškeré podrobnosti v programovém prohlášení doprovázejícím návrh rozpočtu Komise.

Doporučení 4 – Opravit nadhodnocené odhady

Komise toto doporučení částečně přijímá. Metoda sledování musí zůstat v průběhu aktuálního víceletého finančního rámce stabilní z důvodů předvídatelnosti, konzistence a transparentnosti. Komise však zváží způsoby, jak vylepšit metodu sledování u EZFRV pro programové období po roce 2020, aniž by došlo ke zvýšení administrativní zátěže.

101

Akční plán Komise bude doplněn o podrobnější kvantifikovatelné cíle. Nejvhodnějším okamžikem pro jejich stanovení je navrhování pracovních programů na období 2018–2020, které zatím nebylo dokončeno.

102

Komise uznává, že u několika programů je zapotřebí dalšího úsilí ke zlepšení zohledňování, ale nedomnívá se, že by konkrétní akční plány na zvýšení výdajů v oblasti klimatu přinášely přidanou hodnotu.

Doporučení 5 – Vypracovat akční plány

Komise toto doporučení částečně přijímá.

Komise vyhodnotí příležitosti ke zvýšení významu klimatu v kontextu přezkumů v polovině období jednotlivých programů a politik, jak je uvedeno v přezkumu v polovině období víceletého finančního rámce MFF MTR. Na základě výsledku těchto revizí Komise zváží nápravné opatření. Zavádění jednotlivých akčních plánů by nebylo vhodné, neboť jednotlivé programy již poskytují postupy pro nastavení priorit v závislosti na režimu řízení.

103

Komise se domnívá, že sledování prostředků na závazky bylo nezbytným prvním krokem k lepší integraci opatření v oblasti klimatu do rozpočtu EU a poskytuje dostatečný nástroj, který vyvažuje administrativní zátěž dodatečného sledování. Stávající odhady jsou skutečně prováděny na základě plánovaných výdajů (návrh rozpočtu), jsou však aktualizovány podle skutečně schváleného rozpočtu a doplňovacích návrhů. Komise vyhodnotí nákladovou efektivitu poskytnutí dodatečných odhadů na základě skutečných závazků. Výpočty založené na skutečných platbách by však vytvořily další administrativní zátěž, neboť platby mohou trvat roky a mohou být předmětem finančních korekcí. Komise však může poskytnout odhad, neboť přibližně 97 % prostředků na závazky se stane prostředky na platby.

Komise souhlasí s potřebou posílit u výdajů EU důraz na výsledky. Aktuální výkonnostní rámec vytvořený zákonodárci však poskytuje ukazatele týkající se klimatu pouze u části výdajů a tyto ukazatele nemohou být agregovány na úrovni rozpočtu EU. Toto ponaučení vezmeme v úvahu při sestavování následujícího výkonnostního rámce víceletého finančního rámce.

Doporučení 6 – Vypracovat ukazatele pro monitorování skutečných výdajů na opatření v oblasti klimatu a souvisejících výsledků**a)**

Komise v této fázi nepřijímá doporučení vypracovat nový systém sledování. Vedlo by to ke zvýšení administrativní zátěže členských států, která nebyla stávajícími směrnici předpokládána a která nebyla zahrnuta do partner-ských dohod a operačních programů. Komise bude pokračovat v používání stávajících systémů sledování, které také poskytují údaje o výdajích.

b)

Komise doporučení přijímá a bude ho provádět tak, jak je vysvětleno níže.

Posílí a zlepší porovnatelnost ukazatelů výsledků spojených s klimatem ve všech oblastech rozpočtu EU a v kon-textu následujícího víceletého finančního rámce zváží možnosti vytvoření nových ukazatelů spojených s klimatem k vyhodnocení příspěvku rozpočtu EU k opatřením v oblasti klimatu, zejména vyhodnotí emise skleníkových plynů a jejich snižování díky opatřením financovaným EU.

c)

Komise přijímá doporučení, které považuje za již provedené, jak vysvětluje níže.

Bude nadále aktivně prosazovat výměnu osvědčených postupů také v konkrétní oblasti výsledkových ukazatelů týkajících se klimatu. Expertní skupina pro sledování a vyhodnocování společné zemědělské politiky již například poskytuje fórum pro výměnu osvědčených postupů týkajících se vyhodnocování této politiky, včetně takovýchto ukazatelů.

105

Cílení činností v oblasti výzkumu a vývoje v konkrétních odvětvích nebo skupinách (jako je nízkouhlíková ekono-mika) nebylo výslovně předmětem podrobné diskuze při plánování. Jednání o cílech v oblasti výzkumu a vývoje podléhala předběžné podmíněnosti inteligentní specializace. Pokud by Komise zasáhla, aby bylo dosaženo silnější orientace na klima s ohledem na výzkum a vývoj v operačních programech, bylo by to v rozporu s regulačními požadavky, zejména pak se skutečností, že strategie inteligentní specializace jsou procesem zdola nahoru. V tomto kontextu je trend takový, že investice do výzkumu a vývoje u nízkouhlíkových energií budou pravděpodobně výrazně vyšší, než jak je stanoveno v programech a jak se původně předpokládalo na základě metody sledování.

106

Komise zdůrazňuje, že příspěvek Evropského sociálního fondu k opatřením v oblasti klimatu může být pouze nepřímý, zejména prostřednictvím investic do dovedností v oblasti ochrany přírody, což je naopak úzce propojeno s vývojem pracovního trhu a tím podporované poptávkou. Skutečný podíl výdajů spojených s klimatem přidělených z Evropského sociálního fondu bude znám teprve po provedení těchto programů.

Komise se domnívá, že podíl výdajů spojených s klimatem přidělených z Evropského sociálního fondu, který se zjišťuje na základě informací oznámených členskými státy v operačních programech Evropského sociálního fondu, může být proto nižší než očekávaný příspěvek z Evropského sociálního fondu pro opatření v oblasti klimatu v období mezi lety 2014–2020.

Komise se odvolává na společnou odpověď na body 77–79.

107

Také reforma společné zemědělské politiky v rámci EU vedla v porovnání s obdobím mezi roky 2007–2013 k významnému zvýšení financování opatření v oblasti klimatu.

108

Komise nesdílí názor, že ekologizace přímých plateb v praxi ve velké míře spočívá na stávajících zemědělských postupech. Komise je naopak přesvědčena, že zavádění ekologizace významně přispěje k dalším opatřením v oblasti klimatu. Požadavky na ekologicky prioritní oblasti a rozmanitost plodin jsou skutečně nové a ochrana trvalých pastvin byla výrazně posílena například plnou ochranou environmentálně citlivého trvalého travního porostu a omezením možností rozorávat trvalé travní porosty.

Ekologické platby *de facto* zvýšily hranici, nad kterou mohou být environmentální praktiky placeny z programů rozvoje venkova. Platby poskytované na operace v rámci agroenvironmentálně-klimatického opatření mohou být provedeny pouze u závazků a požadavků, které překračují ekologické povinnosti. Přináší to lepší výsledky v oblasti ochrany životního prostředí a klimatu.

109

Výroční zprávy o provádění Evropského námořního a rybářského fondu se ve zvýšené míře soustředí na sledování výdajů tohoto fondu na opatření v oblasti klimatu. Viz odpověď Komise k bodu 43.

Doporučení 7 – Prozkoumat všechny potenciální možnosti a zajistit skutečný posun směrem k opatřením v oblasti klimatu

a)

Komise částečně přijímá doporučení podobně jako u doporučení 5, tj. že zjistí oblasti s nedostatečně využitým potenciálem a zváží možnosti a činnosti ke zvýšení významu otázky klimatu v příslušných výdajových programech v kontextu jednotlivých přezkumů v polovině období. Nebude však pro jednotlivé programy vytvářet zvláštní akční plány na výdaje v oblasti klimatu.

b)

Komise toto doporučení nepřijímá. Změna víceletého finančního plánování evropských strukturálních a investičních fondů, které jsou řízeny sdíleně a u nichž jsou finanční struktury určované výší předem přidělených přidělů, není v této fázi proveditelná. Podobně není možné v tomto programovém období v legislativním rámci (např. Evropský námořní a rybářský fond) vypracovat a přijmout nová opatření v oblasti klimatu.

Současně Komise zváží možnosti, jak posílit zohledňování otázky klimatu v kontextu přezkumů v polovině období jednotlivých programů.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
na zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	14.10.2015
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	22.7.2016
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	26.10.2016
Obdržení odpovědi Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	14.11.2016

V reakci na změnu klimatu a s ní spojenou potřebu značných investic se členské státy EU dohodly, že na opatření související s klimatem by mělo být vynaloženo alespoň 20 % rozpočtu EU na období 2014–2020. Zjistili jsme, že probíhá ambiciózní práce a že celkově bylo dosaženo pokroku. Existuje však vážné riziko, že cíl 20 % nebude splněn, nebude-li vyvinuto větší úsilí. Díky plnění uvedeného cíle je v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti k dispozici vyšší objem prostředků lépe zacílených na opatření v oblasti klimatu. V Evropském sociálním fondu a v oblastech zemědělství, rozvoje venkova a rybolovu však nedošlo k výraznějšímu posunu směrem k opatřením v oblasti klimatu.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace