

Sprawozdanie specjalne

Przeznaczenie co najmniej jednego na pięć euro w budżecie UE na działania w dziedzinie klimatu – mimo ambitnych prac istnieje poważne ryzyko, że cel nie zostanie osiągnięty



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6516-6	ISSN2 1831-0923	doi:10.2865/471916	QJ-AB-16-033-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6520-3	ISSN2 1977-5768	doi:10.2865/33270	QJ-AB-16-033-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6558-6	ISSN2 1977-5768	doi:10.2865/094957	QJ-AB-16-033-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

Przeznaczenie co najmniej jednego na pięć euro w budżecie UE na działania w dziedzinie klimatu – mimo ambitnych prac istnieje poważne ryzyko, że cel nie zostanie osiągnięty

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, która zajmuje się obszarem wydatków dotyczącym zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych. Kontrolą kierował Phil Wynn Owen, członek Trybunału i przewodniczący Izby I, wraz z Kersti Kaljulaid, była członkiem Trybunału. Koordynatorem zadania był Bertrand Tanguy, a zastępcą koordynatora – Tomasz Plebanowicz. W skład zespołu kontrolnego weszli: Katharina Bryan, Peeter Latti, Alain Vansilliette, Angharad Weatherall, Armando Do Jogo, Michał Machowski, Vivi Niemenmaa, Olivier Prigent, Carlos Sanchez Rivero, Frédéric Soblet, Klaus Stern, Dana Moraru i Maria Ploumaki. Za pomoc w zredagowaniu sprawozdania odpowiedzialna była Hannah Critoph.



Od lewej: P. Wynn Owen, H. Critoph, F. Soblet, K. Bryan, A. Do Jogo, B. Tanguy, O. Prigent, T. Plebanowicz, C. Sanchez Rivero, A. Weatherall, M. Machowski, V. Niemenmaa i K. Kaljulaid.

Punkt

Glosariusz i wykaz skrótów

I–VIII Streszczenie

1–14 Wstęp

15–23 Zakres kontroli i podejście kontrolne

24–90 Uwagi

24–64 **Ogólnie poczyniono postępy, ale istnieje poważne ryzyko, że cel na poziomie 20% nie zostanie osiągnięty**

25–33 Oczekuje się, że zobowiązanie zbiorowe poparte instrumentami finansowania przyniesie wkład wynoszący ponad 20%

34–38 Metodyka monitorowania postępów przyjęta przez Komisję jest oparta na metodykach międzynarodowych, ale występują w niej niedociągnięcia

39–48 Poczyniono postępy w realizacji celu ogólnego, ale sprawozdawczość jest jedynie częściowo wiarygodna i w niewystarczającym stopniu zorientowana na osiągnięte rezultaty

49–51 Istnieje poważne ryzyko, że cel ogólny nie zostanie osiągnięty

52–54 Założenia dotyczące wielkości wkładu z płatności bezpośrednich w obszarze rolnictwa na rzecz celu związanego z działaniami w dziedzinie klimatu nie są należycie uzasadnione

55–59 Zastosowanie innego zestawu współczynników monitorowania opartych na międzynarodowych metodykach w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich spowodowałoby zmniejszenie kwoty finansowania na rzecz klimatu o 40%

60–64 Konieczne jest podjęcie natychmiastowych działań, ponieważ występują znaczne zaległości dotyczące wkładu środków z obszaru badań naukowych

65–90 **W ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych odnotowano większe i lepiej ukierunkowane finansowanie działań w dziedzinie klimatu, ale w pozostałych obszarach dominuje dotychczasowy scenariusz postępowania**

68–75 Wyższe przydziały środków na rzecz klimatu w ramach EFRR i Funduszu Spójności dowodzą, że można uzyskać ściślejsze nakierowanie na klimat

76–79 Potencjalny wkład Europejskiego Funduszu Społecznego na rzecz działań w dziedzinie klimatu – można osiągnąć więcej

80–87 W wydatkach ze środków na rzecz wspólnej polityki rolnej nie nastąpiły istotne zmiany, lecz w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich zaobserwowano przykłady dobrych praktyk

88–90 W przypadku Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego nacisk na działania w dziedzinie klimatu został zwiększony w bardzo niewielkim stopniu

91–109 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik — **Matryca współczynników stosowanych przez Trybunał w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich**

Odpowiedzi Komisji

Cele szczegółowe – w swojej polityce na rzecz rozwoju obszarów wiejskich Unia Europejska określiła sześć priorytetów. Te z kolei podzieliła na 18 celów szczegółowych, tak aby doprecyzować każdy z priorytetów i ułatwić planowanie.

Dokumenty programowe – programy, za pośrednictwem których nadrzędne cele strategiczne określone w umowach partnerstwa między Komisją Europejską a poszczególnymi państwami członkowskimi zostają podzielone na priorytety inwestycyjne, cele szczegółowe i – na kolejnym poziomie – konkretne działania. W polityce rozwoju obszarów wiejskich programy te określane są mianem programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW). W przypadku pozostałych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych nazywane są one programami operacyjnymi.

Działania w dziedzinie klimatu – działania mające na celu zapobieganie zmianie klimatu.

Działanie – w odniesieniu do programów rozwoju obszarów wiejskich działanie oznacza zbiór operacji lub projektów, które przyczyniają się do realizacji jednego lub kilku priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) – Europejski Fundusz Morski i Rybacki jest funduszem na rzecz unijnej polityki morskiej i polityki rybołówstwa na lata 2014–2020. Ma za zadanie wspieranie rybaków w przechodzeniu na zrównoważone rybołówstwo oraz społeczności nadbrzeżnych w procesie różnicowania ich gospodarki. Ze środków funduszu finansowane są również projekty mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy i podnoszenie jakości życia na europejskich obszarach nadmorskich.

Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji zapewnia środki na płatności bezpośrednie dla rolników, na zarządzanie rynkami rolnymi i na szereg innych celów, takich jak działania na rzecz zdrowia zwierząt i roślin, programy żywnościowe i działania informacyjne.

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich ma pomóc unijnym obszarom wiejskim w sprostaniu różnego rodzaju wyzwaniom gospodarczym, środowiskowym i społecznym.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w obrębie Unii Europejskiej poprzez wyrównywanie głównych dysproporcji regionalnych. Cel ten jest osiągany poprzez wsparcie finansowe udzielane na budowę infrastruktury i efektywną inwestycję ukierunkowanych na tworzenie miejsc pracy, przeznaczonego przede wszystkim dla przedsiębiorstw.

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – celem Europejskiego Funduszu Społecznego jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez poprawę możliwości zatrudnienia, głównie za pomocą szkoleń, a także promowanie wyższego poziomu zatrudnienia oraz tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne stanowią grupę pięciu osobnych funduszy, których celem jest zmniejszenie dysproporcji regionalnych na terenie UE. Ramy polityki dotyczące tych funduszy określane są w odniesieniu do siedmioletniego okresu budżetowego wieloletnich ram finansowych. W skład funduszy wchodzi: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

Fundusz Spójności – Fundusz Spójności ma za zadanie wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Unii, a tym samym wspieranie zrównoważonego rozwoju. Inwestycje z Funduszu Spójności dotyczą w głównej mierze środowiska i transportu, w tym dziedzin związanych ze zrównoważonym rozwojem i energią, które niosą ze sobą korzyści dla środowiska.

„Horyzont 2020” – program unijny w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2014–2020.

Monitorowanie wydatków klimatycznych – monitorowanie postępów w realizacji celu polegającego na przeznaczeniu 20% budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu poprzez pomiar wkładu finansowego z funduszy na rzecz tego celu.

Płatności bezpośrednie w obszarze rolnictwa – płatności bezpośrednie są przyznawane rolnikom w celu wspierania ich dochodów oraz wynagrodzenia ich za wytwarzanie dóbr publicznych poprzez zazielenianie. Są one przyznawane w powiązaniu z zasadą wzajemnej zgodności.

Priorytety unijne – cele ustalone w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które przyczyniają się do realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. W dziedzinie rolnictwa, leśnictwa i obszarów wiejskich określono sześć priorytetów, które głównie dotyczą krzewienia innowacji i konkurencyjności, odtwarzania i wzmacniania ekosystemów, wspierania przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu oraz propagowania włączenia społecznego i ograniczania ubóstwa.

Program LIFE – program unijny na rzecz projektów w dziedzinie środowiska, ochrony przyrody i działań dotyczących klimatu w całej UE. Obecnie obejmuje on lata 2014–2020.

Unijne współczynniki klimatyczne – wskaźniki, według których kategoryzowane są środki unijne przydzielane na rzecz projektów lub działań. Podstawę tych współczynników stanowi metodyka OECD w zakresie wskaźników z Rio. Unijnym współczynnikiem dotyczącym klimatu odpowiadają wartości 0%, 40% lub 100% – zależnie od wkładu danego działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu lub dostosowania się do niej.

Uwzględnianie kwestii klimatu – uwzględnianie kwestii klimatu oznacza włączenie zagadnień z nim związanych do unijnych strategii, instrumentów, programów i funduszy zamiast tworzenia osobnego, konkretnego instrumentu finansowania.

Wskaźniki z Rio – system wskaźników stosowanych przez OECD w celu monitorowania środków ukierunkowanych na łagodzenie zmiany klimatu i dostosowanie się do niej.

Zasada wzajemnej zgodności – system, w którym najbardziej powszechne płatności w ramach wspólnej polityki rolnej są uzależnione od przestrzegania przez rolników podstawowych przepisów w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

Zazielenianie – element płatności bezpośrednich w obszarze rolnictwa, za pomocą którego wspierane są praktyki rolne niosące ze sobą korzyści dla klimatu i środowiska. Do praktyk tych należą: dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych i ustanowienie proekologicznej infrastruktury.

I

Zmiana klimatu stanowi jedno z największych wyzwań, przed którymi stoi Unia Europejska (UE) i rządy krajów na całym świecie. Aby zaradzić problemowi zmiany klimatu i związanymi z nim znacznymi potrzebami inwestycyjnymi, Unia postanowiła, że co najmniej 20% jej budżetu na lata 2014–2020 – jedno z każdych pięciu euro – powinno zostać przeznaczone na działania w dziedzinie klimatu. Cel ten jest jednym z elementów unijnego przywództwa w zakresie działań w dziedzinie klimatu.

II

Wartość docelowa polegająca na przeznaczaniu jednego z każdych pięciu euro na działania w dziedzinie klimatu ma zostać osiągnięta poprzez włączanie do różnych unijnych instrumentów finansowania lub uwzględnianie w nich działań na rzecz klimatu. Oznacza to, że zamiast tworzyć jeden osobny instrument finansowania, cel ten ma zostać osiągnięty poprzez uwzględnienie zagadnień związanych z klimatem w obszarach polityki i w odpowiadających im funduszach w budżecie unijnym.

III

Trybunał próbował ustalić, czy uda się osiągnąć cel polegający na przeznaczaniu co najmniej 20% budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu i czy zastosowane podejście mogło wnieść wartość dodaną, prowadząc do zwiększenia ilości środków na tego rodzaju działania i do precyzyjniejszego ich ukierunkowania.

IV

Stwierdził, że podjęte zostały ambitne działania oraz że co do zasady poczynione zostały postępy w realizacji celu. Istnieje jednak poważne ryzyko, że o ile nie zostaną podjęte dodatkowe działania na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu, wartość docelowa na poziomie 20% budżetu nie zostanie osiągnięta. Realizacja celu spowodowała, że finansowanie działań w dziedzinie klimatu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i z Funduszu Spójności wzrosło i stało się bardziej ukierunkowane. W przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego oraz w dziedzinie rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa nie zaobserwowano jednak wyraźnego przesunięcia nacisku na działania w dziedzinie klimatu. Nie zbadano też w pełni wszystkich możliwości finansowania tego rodzaju działań.

V

Jak wynika z danych Komisji, w latach 2014–2016 udział środków przeznaczonych na działania w dziedzinie klimatu wynosił średnio 17,6%. Komisja szacuje, że na tego rodzaju działania zostanie przeznaczone ogólnie 18,9% środków, a zatem cel na poziomie 20% nie zostanie osiągnięty.

VI

Trybunał oszacował, że osiągnięcie ogólnego celu na poziomie 20% do końca 2020 r. wymagałoby podwyższenia poziomu finansowania działań w dziedzinie klimatu do średnio 22% w latach, które pozostały do końca obecnego okresu programowania, tj. w latach 2017–2020. Istnieje poważne ryzyko, że cel ten nie zostanie osiągnięty w przypadku dziedzin, które mają wnieść na jego rzecz największy wkład – rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i badań naukowych. Gdyby zastosowano międzynarodowe metodyki oceny poziomów finansowania działań w dziedzinie klimatu, szacowany wkład z dziedziny rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich byłby niższy nawet o około 33 mld euro. Jeżeli chodzi o badania naukowe, program „Horyzont 2020” nie osiągnął celu polegającego na przeznaczaniu 35% środków na działania w dziedzinie klimatu, a jego obecny wkład kształtuje się na poziomie 24%. Komisja nie dysponuje szczegółowym planem działań, w którym określiłaby, w jaki sposób zamierza zmniejszyć tę różnicę.

VII

W swoim podejściu do oceny poziomów finansowania działań w dziedzinie klimatu Komisja skupia się na wskazywaniu planowanych wydatków. Niemniej jednak nie ma pewności, czy plany przełożą się na rzeczywiste wydatki, a tego rodzaju podejście nie zapewnia kompleksowych informacji na temat osiągniętych rezultatów. Ponadto metoda monitorowania postępów nie odzwierciedla pełnych skutków finansowych unijnych wydatków na działania w dziedzinie klimatu za pośrednictwem instrumentów finansowych ani nie uwzględnia w finansowaniu rozróżnienia na działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i na działania na rzecz dostosowania się do zmiany klimatu.

VIII

Główne zalecenia Trybunału dotyczą przeprowadzenia rzetelnej konsolidacji sprawozdawczości w ujęciu wieloletnim i utworzenia dla niej kompleksowych ram, a także wprowadzenia oceny potrzeb dotyczącej działań w dziedzinie klimatu. Trybunał zaleca również skorygowanie zawyżonych szacunków, sporządzenie planów działania w sprawie obszarów, które pozostają w tyle, oraz monitorowanie rzeczywistych wydatków i rezultatów. Ponadto wskazuje też na potrzebę dogłębnego zbadania, w jaki sposób można w jeszcze większym stopniu dokonać rzeczywistego nakierowania większej ilości środków na działania w dziedzinie klimatu.

01

Zmiana klimatu stanowi jedno z największych wyzwań, przed którymi stoi Unia Europejska (UE) i rządy krajów na całym świecie. Wskutek dużego stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze następują zmiany w klimacie Ziemi. Gazy te działają jak pokrywa, która zatrzymuje ciepło, prowadząc do wzrostu temperatury powierzchni Ziemi. Zjawisko to jest znane jako efekt cieplarniany¹. W 2012 r. około 9% gazów cieplarnianych wyemitowanych na całym świecie pochodziło z UE.

Dwa kierunki działań w dziedzinie klimatu – łagodzenie zmiany klimatu i dostosowanie się do niej

02

Można wyróżnić dwie uzupełniające się strategie przeciwdziałania zmianie klimatu – łagodzenie tej zmiany oraz dostosowanie się do niej. Pierwsze podejście, polegające na **łagodzeniu**, ma na celu wyeliminowanie przyczyn zmiany klimatu poprzez zmniejszanie lub ograniczanie poziomu emisji gazów cieplarnianych, głównie dzięki zmniejszaniu zużycia energii, poprawie efektywności energetycznej i zwiększaniu udziału energii ze źródeł odnawialnych. Podejście to obejmuje również ochronę i wsparcie działań na rzecz pochłaniania gazów cieplarnianych², a także rozwinięcie praktyk w zakresie leśnictwa i rolnictwa na rzecz zachowania i pochłaniania węgla w glebach i lasach.

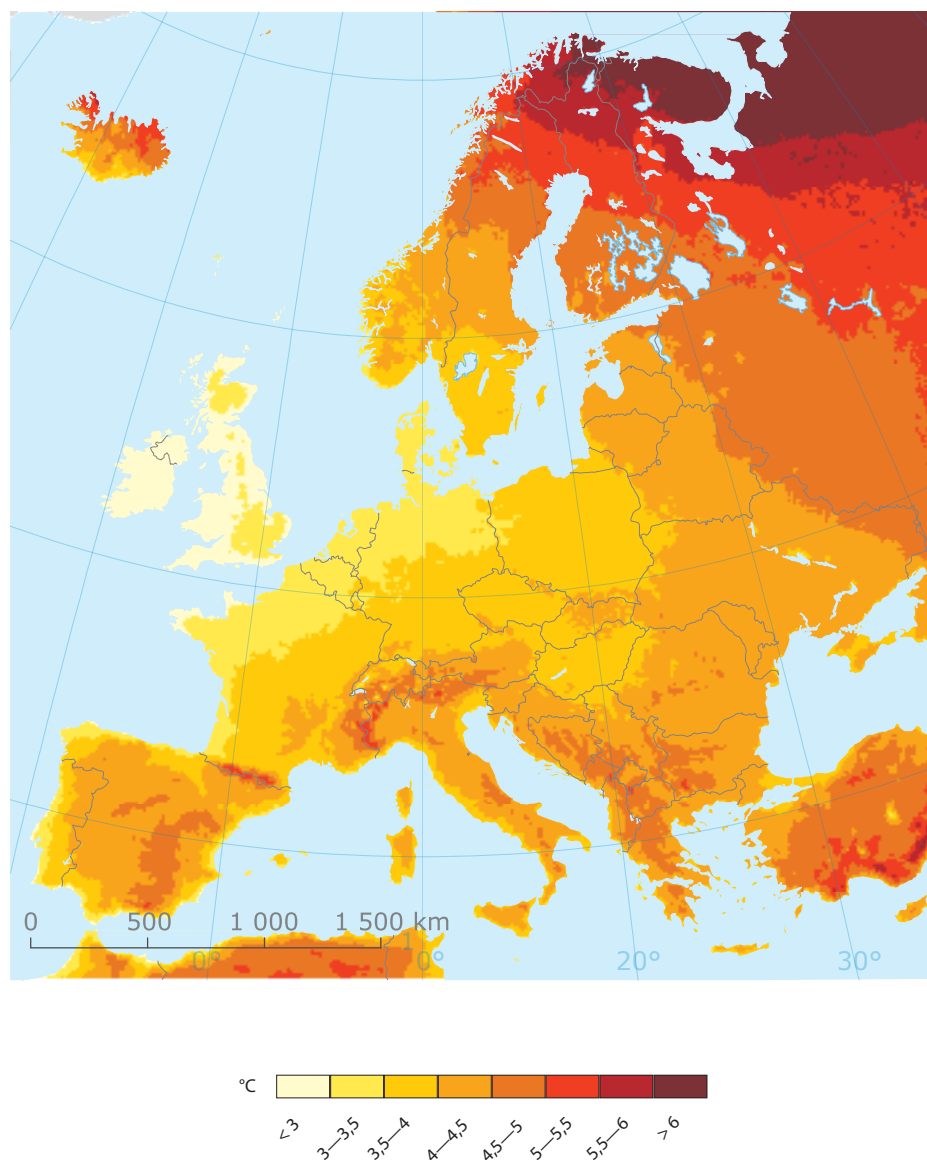
03

Na **wykresie 1** zobrazowano, jak ważne jest podejmowanie działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu. Pokazano na nim przewidywane zmiany temperatury powierzchni w XXI w. względem średnich temperatur pod koniec XX w., jakie nastąpiłyby zgodnie z dotychczasowym scenariuszem postępowania w zakresie emisji dwutlenku węgla³.

04

Drugie podejście w przeciwdziałaniu zmianie klimatu, **dostosowanie**, ma na celu przewidywanie mających nastąpić negatywnych i – w stosownych przypadkach – pozytywnych skutków zmiany klimatu i podjęcie odpowiednich działań pozwalających zapobiec potencjalnej szkodzie lub ją zmniejszyć. Mimo podjęcia działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu temperatura Ziemi będzie zwiększać się co najmniej do 2040 r., niezależnie od tego, który scenariusz dotyczący gazów cieplarnianych zostanie wzięty pod uwagę⁴. Oznacza to, że podjęcie działań na rzecz dostosowania się do zmiany klimatu będzie konieczne nawet w najbardziej optymistycznym scenariuszu.

- 1 Zob. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC), [podstawowy zespół redakcyjny, R.K. Pachauri i L.A. Meyer (red.)], „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” [Zmiana klimatu 2014 – Sprawozdanie podsumowujące. Wkład grup roboczych I, II i III w piąte sprawozdanie oceniające Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu], Genewa, Szwajcaria, 2014, s. 151.
- 2 Pochłanianie (sekwestracja) to proces wychwytywania i długoterminowego składowania gazów cieplarnianych.
- 3 W przypadku poziomów bazowych w dotychczasowym scenariuszu postępowania przyjmuje się, że przyszłe tendencje rozwojowe będą zgodne z dotychczasowymi i że nie nastąpią żadne zmiany w zakresie polityki. Zob.: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg3/index.php?idp=286>.
- 4 Siódmy program działań w zakresie środowiska (decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r.) i IPCC 2013.

Przewidywane zmiany temperatury powierzchni w UE w latach 2071–2100

Na wykresie przedstawiono przewidywane zmiany średniej rocznej temperatury w latach 2071–2100 w zestawieniu z temperaturą z lat 1971–2000 (emisje dwutlenku węgla według dotychczasowego scenariusza postępowania). Przewidywane zmiany opracowano na podstawie zestawu złożonego z wielu modeli, przy zastosowaniu scenariusza zakładającego wysokie emisje gazów cieplarnianych i opracowanego przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC).

Źródło: Europejska Agencja Środowiska

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

05

Działania na rzecz dostosowania do zmiany klimatu są zależne od skutków tej zmiany. Skutki te mogą znacznie się różnić zależnie od obszaru geograficznego. Mogą one na przykład polegać na występowaniu powodzi, podnoszeniu się poziomu mórz, występowaniu susz i pustynnieniu, a także na utracie różnorodności biologicznej (zob. **wykres 2**).

Wykres 2

Najważniejsze zaobserwowane i przewidywane skutki zmiany klimatu w głównych regionach Europy

Arktyka

Wzrost temperatury znacznie wyższy niż średni wzrost temperatury na świecie
Zmniejszenie pokrywy lodowej Morza Arktycznego
Zmniejszenie pokrywy lodowej Grenlandii
Zmniejszenie powierzchni obszarów pokrytych wieczną zmarzliną
Rosnące ryzyko utraty różnorodności biologicznej
Intensyfikacja transportu morskiego i eksploatacji zasobów ropy naftowej i gazu

Europa Północno-Zachodnia

Wzrost poziomu opadów atmosferycznych w okresie zimowym
Zwiększenie poziomu przepływów w rzekach
Przemieszczanie się gatunków zwierząt i roślin na północ
Zmniejszenie zapotrzebowania na energię do celów ogrzewania
Zwiększone ryzyko wylewów rzecznych i zalania terenów przybrzeżnych

Strefy przybrzeżne i morza regionalne

Wzrost poziomu mórz
Wzrost temperatury powierzchni mórz
Wzrost kwasowości oceanów
Ekspansja gatunków ryb i planktonu na północ
Zmiany w fitoplanktonie
Rosnące zagrożenie dla stad ryb

Europa Północna

Wzrost temperatury znacznie wyższy niż średni wzrost temperatury na świecie
Zmniejszenie poziomu opadów śniegu oraz pokrywy lodowej jezior i rzek
Zwiększenie poziomu przepływów w rzekach
Przemieszczanie się gatunków zwierząt i roślin na północ
Zwiększenie plonów
Spadek zapotrzebowania na energię do celów ogrzewania
Zwiększenie potencjału energii wodnej
Wzrost ryzyka szkód w następstwie śnieżyń
Wzrost poziomu turystyki letniej

Obszary górskie

Wzrost temperatury wyższy niż średni wzrost temperatury w Europie
Zmniejszenie zasięgu i rozmiarów lodowców
Zmniejszenie powierzchni obszarów górskich pokrytych wieczną zmarzliną
Przemieszczanie się gatunków roślin i zwierząt na wyższe wysokości
Wysokie ryzyko wyginięcia niektórych gatunków w regionach alpejskich
Rosnące ryzyko erozji gleby
Zmniejszenie intensywności turystyki narciarskiej

Europa Środkowo-Wschodnia

Wzrost wartości skrajnie wysokich temperatur
Zmniejszenie poziomu opadów atmosferycznych w okresie letnim
Wzrost temperatury wody
Rosnące ryzyko pożarów lasów
Spadek wartości gospodarczej lasów

Region Morza Śródziemnego

Wzrost temperatury wyższy niż średni wzrost temperatury w Europie
Zmniejszenie poziomu rocznych opadów atmosferycznych
Spadek poziomu rocznych przepływów w rzekach
Rosnące ryzyko utraty różnorodności biologicznej
Rosnące ryzyko pustynnienia

Rosnące zapotrzebowanie na wodę na potrzeby rolnictwa
Spadek poziomu plonów
Rosnące ryzyko pożarów lasów
Wzrost śmiertelności wskutek fal upałów

Ekspansja siedlisk naturalnych wektorów chorób typowych dla obszarów południowych
Spadek potencjału energii wodnej
Zmniejszenie intensywności ruchu turystycznego latem i potencjalny wzrost w innych okresach

Źródło: Europejska Agencja Środowiska, 2012.

06

Międzynarodowa umowa klimatyczna przyjęta w Paryżu pod koniec 2015 r. stanowi pierwsze wiążące, powszechne porozumienie w sprawie przeciwdziałania zmianie klimatu⁵. Ustanowiono w niej ramy przejrzystości na rzecz monitorowania postępów poszczególnych krajów w realizacji określonych przez nie celów w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych⁶.

07

Już przed przyjęciem porozumienia paryskiego UE zobowiązała się do ograniczenia emisji o co najmniej 20% w stosunku do poziomu z 1990 r. do 2020 r. i o 40% do 2030 r. Ustaliła też długofalowe cele w odniesieniu do 2050 r. (zob. **ramka 1**). Jak wynika z najnowszych oszacowań⁷, w 2014 r. całkowite emisje gazów cieplarnianych w UE kształtowały się na poziomie około 24% poniżej poziomu z 1990 r., co jednak wynikało po części ze skutków kryzysu gospodarczego.

Zobowiązanie UE do przeznaczania 20% budżetu na działania w dziedzinie klimatu

08

Aby odpowiedzieć na znaczne potrzeby inwestycyjne związane ze zmianą klimatu, Unia postanowiła, że co najmniej 20% jej budżetu na lata 2014–2020 – jedno z każdego pięciu euro – powinno zostać przeznaczone na działania w dziedzinie klimatu⁸. Cel ten jest jednym z elementów unijnego przywództwa w zakresie działań w dziedzinie klimatu, które Komisja uważa za niezbędne do osiągnięcia założeń międzynarodowej umowy klimatycznej z 2015 r.⁹ Jak wynika z szacunków Trybunału, cel ten odpowiada zobowiązaniu w wysokości około 212 mld euro¹⁰. Zdaniem Komisji zobowiązanie to doprowadziłoby do trzykrotnego zwiększenia szacowanego orientacyjnego udziału wydatków związanych z klimatem na poziomie 6–7% w unijnym budżecie na lata 2007–2013¹¹.

09

Komisja podjęła decyzję o włączeniu lub uwzględnieniu działań w dziedzinie klimatu we wszystkich obszarach polityki, w tym w różnych unijnych instrumentach finansowania. W związku z tym w wieloletnich ramach finansowych UE na lata 2014–2020 określony został cel polegający na przeznaczeniu jednego z każdego pięciu euro na działania w dziedzinie klimatu¹². Oznacza to, że zamiast tworzyć jeden osobny instrument finansowania, cele związane z łagodzeniem zmiany klimatu i dostosowaniem się do niej mają zostać osiągnięte poprzez uwzględnienie zagadnień z tej dziedziny w różnych obszarach polityki i przypisanych do nich funduszach w budżecie unijnym. Można do tego doprowadzić poprzez zwiększenie wydatków na istniejące programy związane z klimatem, dostosowanie istniejących programów lub wprowadzenie nowych programów i elementów, takich jak kryteria wyboru, które są w większym stopniu ukierunkowane na tematy związane ze zmianą klimatu.

- 5 Porozumienie paryskie wejdzie w życie trzydziestego dnia od daty złożenia u depozytariusza instrumentów ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia porozumienia lub przystąpienia do niego przez co najmniej 55 stron konwencji, odpowiadających szacunkowo za przynajmniej 55% całkowitych emisji gazów cieplarnianych na świecie. Spełnienie warunków porozumienia nastąpiło w dniu 5 października 2016 r., gdy UE złożyła zawiadomienie o jego ratyfikacji. Porozumienie wejdzie w życie w dniu 4 listopada 2016 r. Do 17 października 2016 r. porozumienie ratyfikowało 81 spośród 197 stron konwencji (http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php).
- 6 Art. 13 porozumienia paryskiego w sprawozdaniu z 22. posiedzenia Konferencji Stron, które odbyło się w Paryżu w dniach 30 listopada – 13 grudnia 2015 r., z dnia 29 stycznia 2016 r., nr ref. FCCC/CP/2015/10/add.1.
- 7 <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2016>
- 8 COM(2011) 500 final z dnia 29 czerwca 2011 r. pt. „Budżet z perspektywy »Europy 2020«” – Część II, s. 13.
- 9 COM(2013) 167 final z dnia 26 marca 2013 r. pt. „Międzynarodowe porozumienie w sprawie zmiany klimatu planowane na 2015 r.: Kształtowanie międzynarodowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu po 2020 r.”.
- 10 Szacowanemu na 20% z 1 062,6 mld euro, co odpowiada łącznym zobowiązaniom w cenach bieżących w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020.
- 11 Zob. roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Działań w dziedzinie Klimatu za 2014 r., s. 16.
- 12 Cel ten nie obejmuje obszarów spoza zakresu budżetu UE, np. operacji udzielania pożyczek przez Europejski Bank Inwestycyjny. Europejski Bank Inwestycyjny ustanowił natomiast cel polegający na wykorzystaniu minimum 25% łącznej kwoty pożyczek na działania w dziedzinie klimatu oraz na przeznaczeniu na tego rodzaju działania 35% wartości swoich inwestycji w krajach rozwijających się.

Cele UE w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych

- **Do 2020 r.**¹³:
 - zmniejszenie o 20% emisji gazów cieplarnianych (w stosunku do poziomu z 1990 r.),
 - 20% zużywanej energii pochodzić będzie ze źródeł odnawialnych,
 - zwiększenie o 20% efektywności energetycznej.
- **Do 2030 r.**¹⁴:
 - zmniejszenie o co najmniej 40% emisji gazów cieplarnianych (w stosunku do poziomu z 1990 r.),
 - co najmniej 27% zużywanej energii pochodzić będzie ze źródeł odnawialnych,
 - osiągnięcie orientacyjnego celu polegającego na zwiększeniu efektywności energetycznej o co najmniej 27% w stosunku do prognozowanego przyszłego zużycia energii¹⁵.
- **Do 2050 r.**¹⁶ UE zamierza ograniczyć emisje gazów cieplarnianych o 80%–95% w stosunku do poziomu z 1990 r. w zakresie wszystkich głównych gałęzi gospodarki.

13 COM(2008) 30 final z dnia 23 stycznia 2008, „20 i 20 do 2020 r. – szansa Europy na przeciwdziałanie zmianom klimatycznym” (pakiet klimatyczno-energetyczny do 2020 r.).

14 COM(2014) 15 final z dnia 22 stycznia 2014 r., „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii”(ramy polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r.).

15 W 2020 r. cel dotyczący efektywności energetycznej na 2030 r. zostanie poddany przeglądowi z uwzględnieniem celu na poziomie 30%.

16 COM(2011) 112 final z dnia 8 marca 2011, „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”. Rada Europejska i Parlament Europejski zatwierdzili podejście zaproponowane przez Komisję odpowiednio w lutym 2013 r. i marcu 2013 r.

Uwzględnianie działań w dziedzinie klimatu – podział ról i obowiązków

10

Każda dyrekcja generalna Komisji odpowiada za włączenie działań w dziedzinie klimatu do swojego programu wydatków oraz za jego realizację, w stosownych przypadkach we współpracy z państwami członkowskimi.

11

Zadaniem Dyrekcji Generalnej ds. Działań w dziedzinie Klimatu jest zapewnianie wiedzy i wytycznych na temat działań w tej dziedzinie pozostałym dyrekcjom generalnym Komisji.

12

Dyrekcja Generalna ds. Budżetu koordynuje prace przygotowawcze związane z przydziałem środków na rzecz klimatu w poszczególnych budżetach oraz gromadzi i przedstawia informacje w tym zakresie. Sekretariat Generalny Komisji pełni rolę koordynacyjną, zapewniając ogólną spójność działań unijnych, w tym polityk dotyczących uwzględniania kwestii klimatu.

13

Dokładny zakres obowiązków Komisji i państw członkowskich zależy od tego, czy dany obszar polityki jest objęty zarządzaniem dzielonym¹⁷, czy podlega zarządzaniu bezpośredniemu przez Komisję. W tym ostatnim przypadku Komisja samodzielnie kieruje programami, w tym większą częścią programu „Horyzont 2020”¹⁸ i programu LIFE¹⁹.

14

W ramach zarządzania dzielonego Komisja ocenia, omawia cele, działania i wybór wskaźników oraz zatwierdza dokumenty programowe przygotowane i przedłożone przez państwa członkowskie. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za opracowanie, wdrożenie i monitorowanie działań zawartych w programach. W programach w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zawarta jest orientacyjna wielkość wsparcia przeznaczonego na realizację celu związanego ze zmianą klimatu, a w przypadku płatności bezpośrednich w obszarze rolnictwa Komisja oblicza tę kwotę centralnie.

- 17 Do obszarów objętych zarządzaniem dzielonym należą przede wszystkim europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz płatności bezpośrednie w ramach wspólnej polityki rolnej.
- 18 Programem badawczym „Horyzont 2020” kieruje Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji. Udział w budżecie programu „Horyzont 2020”, którym Komisja zarządza bezpośrednio, wynosi około 25%, a pozostałym udziałem w wysokości 75% zarządzają organy wykonawcze.
- 19 Programem finansowania LIFE kieruje bezpośrednio Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (w odniesieniu do podprogramu na rzecz ochrony środowiska) i Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu (w odniesieniu do podprogramu na rzecz działań w dziedzinie klimatu), choć zadania wykonawcze związane z zarządzaniem projektami zostały powierzone agencji.

Kontekst uwzględniania kwestii klimatu w skrócie

- o Działania w dziedzinie klimatu odnoszą się zarówno do działań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (łagodzenie), jak i do tych, które mają na celu dostosowanie się do skutków globalnego ocieplenia (dostosowanie). Oba rodzaje działań są niezbędne i wzajemnie się uzupełniają.
- o UE pełni wiodącą rolę w ogólnoświatowych działaniach w dziedzinie klimatu, a podejmowane przez nią inicjatywy przyczyniły się do osiągnięcia ambitnego porozumienia międzynarodowego zawartego w Paryżu.
- o Uwzględnianie działań w dziedzinie klimatu w istniejących politykach oraz monitorowanie wydatków związanych z klimatem jest procesem, który wymaga współpracy między Komisją a państwami członkowskimi.
- o Ustanowienie celu polegającego na przeznaczaniu jednego z każdego pięciu euro w budżecie UE na lata 2014–2020 na działania w dziedzinie klimatu to jeden ze sposobów na wzmocnienie powiązania wydatków unijnych z klimatem.
- o Podejście to ma na celu uwzględnienie różnych polityk i programów UE oraz specyfiki geograficznej.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

15

Trybunał próbował ustalić, czy uda się osiągnąć cel polegający na przeznaczaniu co najmniej 20% budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu i czy zastosowane podejście może wnieść wartość dodaną.

16

W szczególności kontrola miała odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy podejmowane działania zmierzają do osiągnięcia celu ogólnego?
- Czy osiągnięcie celu może wnieść wartość dodaną, prowadząc do zwiększenia przydziału środków na działania w dziedzinie klimatu i do precyzyjniejszego ich ukierunkowania?

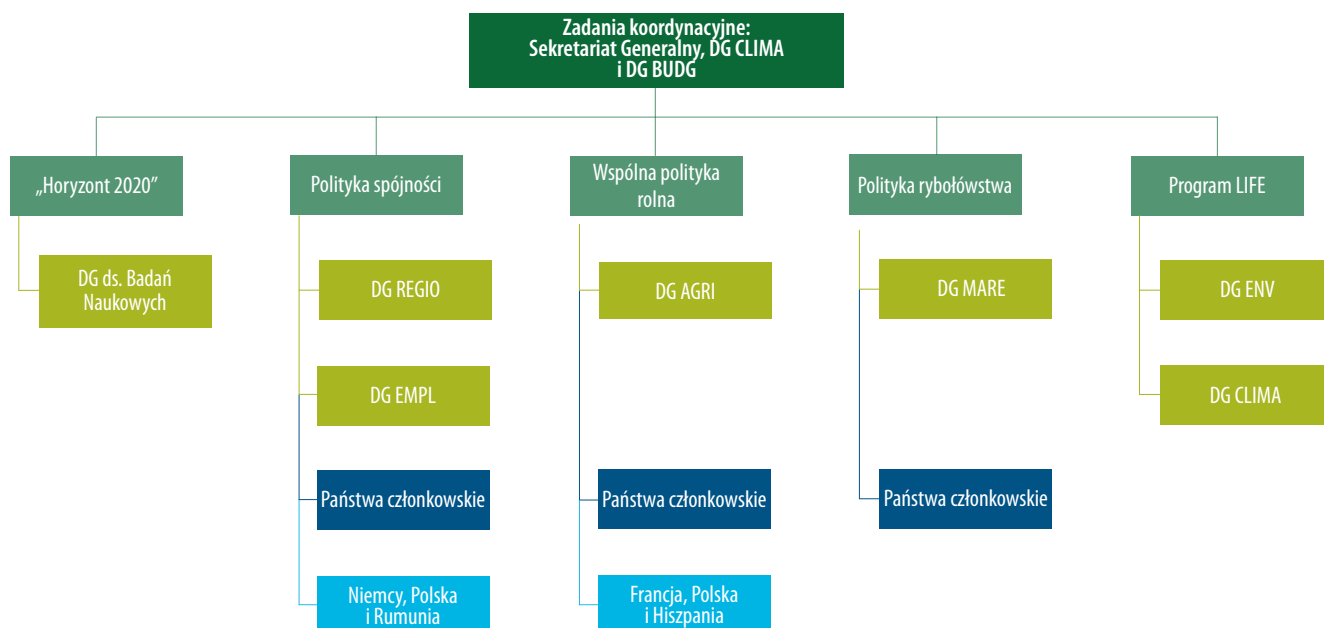
17

Trybunał określił kryteria kontroli dotyczące opracowania, realizacji, monitorowania i oceny unijnych wydatków na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i dostosowania się do niej. Opracowano je na podstawie unijnych dokumentów programowych i przepisów, wytycznych Komisji, decyzji Rady, badań i innych publikacji. Trybunał przeprowadził również konsultacje z ekspertami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) na temat metodyki uwzględniania działań i monitorowania postępów, a także dokonał przeglądu istniejących publikacji.

18

Na **wykresie 3** przedstawiono przegląd obszarów budżetu objętych kontrolą oraz jednostek kontrolowanych. Na skontrolowane obszary – program „Horyzont 2020”, polityka spójności, wspólna polityka rolna, polityka rybołówstwa i program LIFE – przypada około 78% zobowiązań przewidzianych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 i około 85% finansowania na rzecz klimatu zaplanowanego na ten okres.

Przegląd obszarów budżetu objętych kontrolą oraz jednostek kontrolowanych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

19

Prace kontrole Trybunału były skoncentrowane na ogólnym systemie ustanowionym na poziomie Komisji oraz w dwóch obszarach objętych zarządzaniem dzielonym – polityce spójności i wspólnej polityce rolnej. Łącznie na te dwa obszary przypadają dwie trzecie budżetu UE i trzy czwarte ogólnej wartości docelowej w zakresie finansowania działań w dziedzinie klimatu w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020. Od października 2015 r. do lutego 2016 r. Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w Polsce w obszarach polityki spójności i wspólnej polityki rolnej, w Niemczech i Rumunii w obszarze polityki spójności oraz we Francji i w Hiszpanii w obszarze wspólnej polityki rolnej. Przy doborze próby uwzględnione zostały następujące czynniki: istotność wydatków, poziom emisji gazów cieplarnianych oraz wyzwania związane z dostosowaniem się do zmiany klimatu. W każdym z państw członkowskich Trybunał dokonał przeglądu ogólnych ram programowania, w tym programów przyjętych na poziomie krajowym i regionalnym²⁰. Trybunał przeprowadził też podobne prace kontrolne na poziomie Komisji w odniesieniu do programu „Horyzont 2020”, polityki rybołówstwa oraz programu LIFE.

20 Jeżeli chodzi o politykę spójności, dokładniejszej analizie poddane zostały programy regionalne Saksonii i Nadrenii Północnej-Westfalii w Niemczech oraz Śląska w Polsce. Jeżeli chodzi o politykę rozwoju obszarów wiejskich, zbadano programy regionalne Rodanu-Alp we Francji i Andaluzji w Hiszpanii.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

20

Trybunał, opierając się na kryteriach kontroli, zbadał dowody kontroli zgromadzone za pośrednictwem kwestionariuszy pisemnych, w rozmowach z urzędnikami w państwach członkowskich i w Komisji oraz w drodze analizy dokumentów i danych.

21

W niniejszym sprawozdaniu uwzględniono również wniosek Parlamentu Europejskiego z 2015 r. i 2016 r., w którym Parlament postuluje kontrolę sposobu, w jaki osiągany był cel związany z uwzględnieniem działań w dziedzinie klimatu na poziomie 20% budżetu UE.

22

Wobec faktu, że proces wydatkowania środków na lata 2014–2020 jest wciąż na wczesnym etapie, w niniejszym sprawozdaniu położono nacisk na planowane wydatki, a nie na rzeczywiste wydatki na poziomie projektów. Trybunał nie przeanalizował też wydatków niezwiązanych z działaniami w dziedzinie klimatu, ani nie badał potencjalnego niekorzystnego oddziaływania na środowisko naturalne wywołanego przez wsparcie unijne²¹. Ponadto w zakres kontroli nie weszły inne wydatki związane z klimatem, które nie pochodzą z budżetu UE. Z tego względu niniejsze sprawozdanie nie obejmuje oceny ogólnego wpływu polityk UE na klimat, wyników UE w kontekście celów klimatyczno-energetycznych na 2020 r. i 2030 r. ani optymalnego poziomu unijnego finansowania działań w dziedzinie klimatu.

23

W miarę możliwości Trybunał wskazywał również przykłady dobrych praktyk lub analizy konkretnych przypadków.

21 Przykładowo finansowanie związane z drogami lub lotnictwem powoduje wzrost emisji gazów cieplarnianych.

Ogólnie poczyniono postępy, ale istnieje poważne ryzyko, że cel na poziomie 20% nie zostanie osiągnięty

24

W niniejszej sekcji przedstawiono ocenę ogólnego podejścia przyjętego przez Komisję w kwestii włączenia celu związanego z działaniami w dziedzinie klimatu do budżetu UE oraz dotychczasowych postępów. Trybunał przeanalizował następujące zagadnienia:

- Czy wprowadzono plan określający, w jaki sposób zostanie osiągnięty cel ogólny?
- Czy określono stosowną metodykę monitorowania postępów opartą na uznanych metodykach międzynarodowych (zob. np. pkt 34–36)?
- Czy zgłoszone postępy były poparte wiarygodnymi i istotnymi informacjami?

Oczekuje się, że zobowiązanie zbiorowe poparte instrumentami finansowania przyniesie wkład wynoszący ponad 20%

25

Trybunał zbadał, czy Komisja opracowała plan określający, z których obszarów budżetu powinny pochodzić wkłady i jaka powinna być wysokość tych wkładów. Tego rodzaju wartości docelowe powinny być zostać ustanowione w odniesieniu do poszczególnych obszarów budżetu w oparciu o solidną ocenę potencjalnych potrzeb inwestycyjnych w danych obszarach. W ten sposób można zapewnić, by wspierane inwestycje odpowiadały na najpilniejsze potrzeby. Równocześnie należy rozważyć, czy skutek realizacji działań w dziedzinie klimatu polityki te mogą rzeczywiście wnieść zakładany wkład, i przeanalizować w tym celu na przykład główne cele i strukturę danej polityki. Obliczenia stosowane do pomiaru wydatków na działania w dziedzinie klimatu powinny mieć przejrzyste podstawy.

26

Ustanowienie celu polegającego na przeznaczeniu „co najmniej 20%” wydatków UE na cele związane z klimatem było decyzją polityczną (zob. pkt 8). Komisja uzasadniła uwzględnianie kwestii klimatu, w tym ustalenie celu na tym poziomie, powołując się na inny swój cel polegający na reagowaniu na wyzwania wynikające ze zmiany klimatu oraz na znaczne potrzeby inwestycyjne dotyczące działań w dziedzinie klimatu, zwłaszcza te związane z wdrażaniem celów klimatyczno-energetycznych na 2020 r. Trybunał nie znalazł jednak dowodów, które jednoznacznie potwierdzałyby tego rodzaju kwantyfikację.

27

Komisja oszacowała, że 6–7% budżetu UE na lata 2007–2013 zostało wykorzystane na działania w dziedzinie klimatu (zob. pkt 8). W związku z faktem, że w latach 2007–2013 nie wprowadzono procedur monitorowania wydatków na działania w dziedzinie klimatu, Trybunał nie był w stanie ustalić, czy i w jakim stopniu osiągnięcie celu na poziomie 20% wymaga podjęcia dodatkowych działań w latach 2014–2020.

28

Cel na poziomie 20% ma zastosowanie do całego budżetu UE w latach 2014–2020, a zatem nie stanowi celu rocznego. W **tabeli 1** przedstawiono główne obszary budżetu, które wnoszą wkład w realizację celu wynoszącego 20%.

Tabela 1

Skontrolowane obszary budżetu w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 oraz finansowanie działań w dziedzinie klimatu przewidywane przez Komisję

Skontrolowany obszar budżetu	Planowane wydatki w latach 2014–2020 (w mld EUR)	Planowana wartość docelowa finansowania działań w dziedzinie klimatu w latach 2014–2020 (w proc.)	Planowane finansowanie działań w dziedzinie klimatu w latach 2014–2020 (w mld EUR)
Dział 1a – Badania naukowe (program „Horyzont 2020”)	74,9	≥ 35,0	16,6
Dział 1b – Fundusz Spójności	63,3	28,4	18,0
Dział 1b – Europejski Fundusz Społeczny	91,4	1,2	1,1
Dział 1b – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	200,3	18,5	37,0
Dział 2 Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (płatności bezpośrednie w obszarze rolnictwa)	288,0	16,3	47,0
Dział 2 Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	99,5	57,5	57,2
Dział 2 Europejski Fundusz Morski i Rybacki	6,4	15,6	1,0
Dział 2 Program LIFE	3,5	49,3	1,6
BUDŻET UE	1 062,6	≥ 20,0	212,5
Udział skontrolowanych obszarów w budżecie UE	77,9%		84,5%

Źródło: Szacunki Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie opisów programowych Komisji, dokumentów programowych, danych Komisji, rozporządzeń i wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

29

Trybunał stwierdził, że współprawodawcy, czyli Parlament Europejski i Rada, określili wartości docelowe w kilku głównych obszarach budżetu, wprowadzając je do przepisów w sprawie odnośnych instrumentów finansowania (zob. **wykres 4**). Są one uwzględnione w preambule tekstów prawnych lub – jako wiążące prawnie wartości docelowe – leżą u podstaw planowanych wartości przedstawionych w **tabeli 1**. W tym ostatnim przypadku stanowią one obowiązkowy próg minimalny.

Wykres 4 Wartości docelowe w rozporządzeniach wspierających uwzględnianie kwestii klimatu

„Horyzont 2020”

- Co najmniej 35% na rzecz działań w dziedzinie klimatu

Motyw 10 rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 ustanawiającego „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020)¹

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

- Co najmniej 30% na inwestycje dotyczące środowiska i klimatu

Art. 59 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)²

Program LIFE

- 25% na rzecz działań w dziedzinie klimatu

Art. 4 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1293/2013 w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)³

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

- Od co najmniej 12% do co najmniej 20% na rzecz wspierania przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach

Art. 4 rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁴

- 1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) oraz uchylające decyzję nr 1982/2006/WE (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 104).
- 2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487).
- 3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1293/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 614/2007 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 185).
- 4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 289).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie odnośnych rozporządzeń.

30

Trybunał stwierdził, że zasoby, które uzyskano w wyniku realizacji wartości docelowych określonych w przepisach, miały wnieść znaczny wkład w osiągnięcie celu związanego z działaniami w dziedzinie klimatu. Oszacował, że oczekiwany wkład wyniesie 38% kwoty niezbędnej do osiągnięcia celu ogólnego polegającego na przeznaczeniu co najmniej 20% budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu w latach 2014–2020.

31

Brak szczegółowych wartości docelowych w przypadku do innych istotnych części budżetu UE utrudnia Komisji osiągnięcie celu określonego na poziomie 20%. Przykładowo w obszarze budżetu Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia istnieją trzy istotne pod względem finansowym programy²², dla których – w odróżnieniu od programu „Horyzont 2020” objętego tym samym obszarem budżetu – nie określono wartości docelowych w zakresie finansowania związanego z klimatem.

32

Niemniej jednak nie został opracowany ogólny plan określający, które instrumenty finansowania i w jakim zakresie mogłyby się do tego przyczynić (zob. pkt 26 i **tabela 1**). Może okazać się, że ten sposób ustalania wkładu z programów wydatków o odmiennym charakterze w działania w dziedzinie klimatu nie jest optymalny.

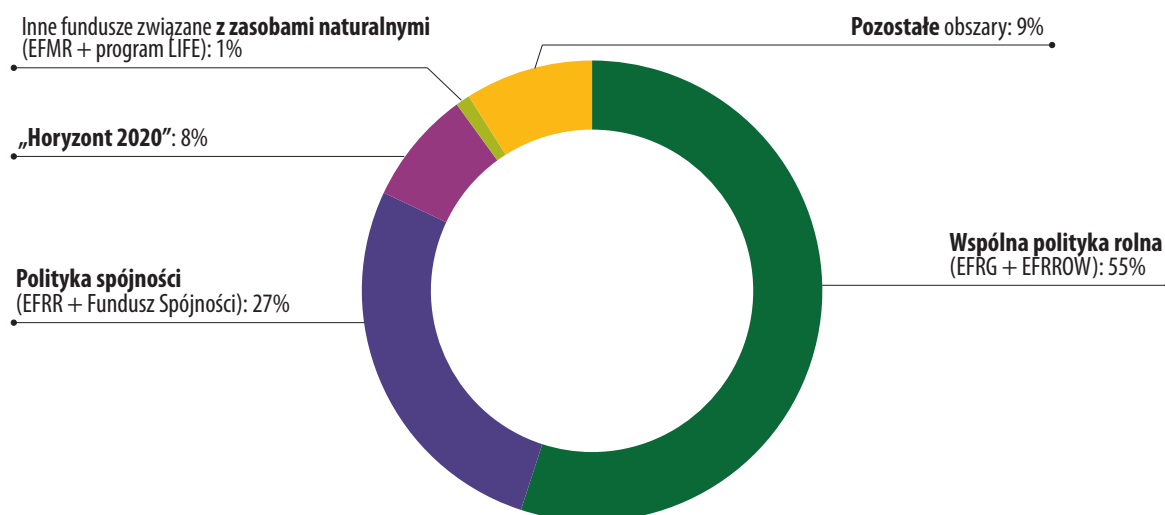
33

Począwszy od 2014 r., największy wkład w działania w dziedzinie klimatu pochodził z obszarów wspólnej polityki rolnej i polityki spójności (zob. **wykres 5**). Fundusze na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, czyli EFRG i EFRROW, odgrywają decydującą rolę w realizacji celu ogólnego. Komisja przewiduje, że ich wkład na rzecz finansowania działań w dziedzinie klimatu wyniesie odpowiednio 47 mld euro i 57,2 mld euro. Z jej szacunków wynika, że 51,9% finansowania tych działań zaplanowanego w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 będzie pochodziło z funduszy na rzecz rolnictwa. Poziom ten jest wyższy niż udział tych funduszy w budżecie UE, który wynosi 37,7%.

22 Unijny program obserwacji i monitorowania Ziemi (program Copernicus), instrument „Łącząc Europę”, a także Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Komisja oczekuje, że te trzy programy zapewnią 43% finansowania działań w dziedzinie klimatu w tym obszarze budżetu.

Wykres 5

Finansowanie działań w dziedzinie klimatu w latach 2014–2016 w podziale na obszary budżetu UE



Źródło: Opisy programowe Komisji dotyczące projektów budżetu na lata 2014, 2015 i 2016.

Metodyka monitorowania postępów przyjęta przez Komisję jest oparta na metodykach międzynarodowych, ale występują w niej niedociągnięcia

34

Niektóre działania przyczyniają się do łagodzenia zmiany klimatu i dostosowania się do niej w większym stopniu niż inne. Z tego względu konieczne było opracowanie systemu służącego do wskazania, jakie działania mogą przyczyniać się do osiągnięcia celu na poziomie 20%. Komisja przyjęła za podstawę wskaźniki z Rio, uznaną międzynarodową metodykę opracowaną przez OECD, w której wydatki przyporządkowywane są do kategorii zgodnie z zasadami przedstawionymi w **tabeli 2**. Unijna metodyka monitorowania wydatków jest systemem pomiaru wkładu z różnych instrumentów finansowania i obszarów polityki na rzecz działań w dziedzinie klimatu poprzez utworzenie trzech kategorii wydatków. Aby przekształcić wskaźniki z Rio w dane finansowe, wydatkom UE przypisane zostały unijne współczynniki klimatyczne o wartości 0%, 40% i 100%, przy zastosowaniu zasad właściwych dla poszczególnych obszarów wydatków.

Kategorie OECD i współczynniki klimatyczne UE

OECD		UE	
Przypisywana kategoria	Kategorie działań	Unijne współczynniki klimatyczne	Przykład: kryteria stosowane do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych
2	Wydatki na działania, w przypadku których klimat jest podstawowym celem	100%	Wsparcie stanowi istotny wkład w realizację celów związanych ze zmianą klimatu
1	Wydatki na działania, w przypadku których klimat jest istotnym, ale nie podstawowym celem	40%	Wsparcie stanowi umiarkowany wkład w realizację celów związanych ze zmianą klimatu
0	Wydatki nie są ukierunkowane na cele związane z klimatem	0%	Wsparcie nie przyczynia się lub przyczynia się tylko w niewielkim stopniu do osiągnięcia tych celów

Źródło: Podręcznik Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD na temat wskaźników klimatycznych, <http://www.oecd.org/dac/stats/48785310.pdf>; art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy w sprawie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

35

Skontrolowane dyrekcje generalne Komisji i państwa członkowskie uznały za stosowanie trzech współczynników klimatycznych za pragmatyczne podejście do monitorowania wydatków związanych z klimatem. Trybunał stwierdził jednak dwa główne rodzaje niedociągnięć w systemie monitorowania tego rodzaju wydatków:

- W przypadku niektórych obszarów podczas stosowania unijnych współczynników klimatycznych zabrakło konsekwencji w przestrzeganiu opracowanej przez Bank Światowy zasady zachowawczości (zob. pkt 51–59), która ma zapobiegać przeszacowaniu finansowania działań w dziedzinie klimatu (zob. **ramka 2**). Ów brak konsekwencji doprowadził do przeszacowania kwot przydzielonych na działania w tej dziedzinie.
- W rozporządzeniu w sprawie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych przyjęto podejście, które odbiega od kategorii wprowadzonych przez OECD – współczynnik wynoszący 100% jest stosowany w przypadku wsparcia, które stanowi istotny wkład w działania związane ze zmianą klimatu, a współczynnik o wartości 40% jest przypisywany w przypadku wkładu umiarkowanego. Przyporządkowywanie największej wagi wkładowi, który jest zaledwie „istotny”, a nie temu, którego głównym celem są działania związane ze zmianą klimatu, zwiększa liczbę przypadków, w których można zastosować współczynnik o najwyższej wartości. Stwarza to ryzyko przeszacowania kwot na rzecz działań w dziedzinie klimatu.

36

Trybunał stwierdził niedociągnięcia w systemie sprawozdawczości. W odróżnieniu od pozostałych systemów międzynarodowych (zob. **ramka 2**) system monitorowania wydatków stosowany przez UE nie zapewnia informacji na temat tego, ile środków przeznaczanych jest na rzecz łagodzenia zmiany klimatu, a ile na dostosowanie się do niej²³.

23 Jak wynika ze sprawozdania Dyrekcji Generalnej ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju dla OECD, zdaniem Komisji jedynym wyjątkiem jest monitorowanie wydatków związanych z klimatem w odniesieniu do instrumentów finansowania zewnętrznego. Trybunał przeprowadził kontrolę w tym obszarze w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 17/2013 pt. „Finansowanie przez UE działań związanych ze zmianami klimatu w kontekście pomocy zewnętrznej” (<http://eca.europa.eu>).

Ramka 2

Zasady w zakresie monitorowania wydatków w dziedzinie klimatu opracowane przez podmioty międzynarodowe

We „Wspólnych zasadach w zakresie monitorowania wydatków na łagodzenie zmiany klimatu” („Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking”), opracowanych przez wspólną grupę na rzecz finansowania działań związanych z klimatem utworzoną w ramach wielostronnych banków rozwoju²⁴ oraz Międzynarodowy Klub Finansowania Rozwoju, zawarto zasadę zachowawczości, która stanowi, że „w przypadku, gdy dane nie są dostępne, wszelkie niejasności należy zinterpretować zgodnie z **zasadą zachowawczości**, w myśl której finansowanie działań związanych z klimatem powinno się podawać na zaniżonym, a nie zawyżonym poziomie”.

EBI włączył tę zasadę do swoich ogólnych zasad rejestrowania pożyczek na działania w dziedzinie klimatu:

„**Wiarygodność** – w systemie rejestrowania należy zachować wiarygodność sprawozdawczości Banku na temat działań w dziedzinie klimatu, a zatem w przypadku wątpliwości bądź niepewności co do wpływu na klimat, zakłada się, że działanie to należy wykluczyć”.

Pozostałe zasady ogólne EBI stanowią, że – o ile to możliwe – należy rejestrować wyłącznie te **części projektów i programów, które są istotne z perspektywy klimatu** oraz że **łagodzenie zmiany klimatu i dostosowanie się do niej** należy rejestrować osobno.

24 Afrykański Bank Rozwoju, Azjatycki Bank Rozwoju, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny, Międzyamerykański Bank Rozwoju oraz należące do Grupy Banku Światowego: Międzynarodowa Korporacja Finansowa i Bank Światowy.

Źródło: „Wspólne zasady w zakresie monitorowania wydatków na łagodzenie zmiany klimatu”, 31 marca 2015 r. Europejski Bank Inwestycyjny, Strategia klimatyczna EBI – Mobilizowanie środków finansowych na przejście do niskoemisyjnej i odpornej na zmianę klimatu gospodarki (EIB Climate Strategy – Mobilising finance for the transition to a low-carbon and climate-resilient economy), 22 września 2015 r.

37

W 2014 r. Komisja zaproponowała co najmniej dwukrotne zwiększenie wydatków przy wykorzystaniu instrumentów finansowych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z okresu programowania na lata 2014–2020²⁵. Z funduszy tych na rzecz instrumentów finansowych zostaną przydzielone środki o wartości około 21 mld euro²⁶. Tego rodzaju instrumenty mają charakter odnawialny i zapewniają efekt mnożnikowy, generując dodatkowe inwestycje. Przykładowo w systemie monitorowania wydatków klimatycznych za 2016 r. uwzględniono unijny wkład w wysokości 10 mln euro wniesiony do mechanizmu finansowego na rzecz kapitału naturalnego²⁷. Rzeczywisty wkład tego mechanizmu mógł być tymczasem nawet 10 razy wyższy²⁸. Monitorowanie postępów ku osiągnięciu celu na poziomie 20% w podstawowym budżecie UE nie odzwierciedla pełnych skutków finansowych wywołanych przez unijne wydatki na działania w dziedzinie klimatu.

38

Trybunał stwierdził równocześnie, że wkład z mechanizmu finansowego na rzecz kapitału naturalnego w działania w dziedzinie klimatu mógł zostać przeszacowany. Za pośrednictwem tego mechanizmu mogą być bowiem dokonywane inwestycje również w dziedziny, w przypadku których wydatki klimatyczne nie są podstawowym ani istotnym celem.

Poczyniono postępy w realizacji celu ogólnego, ale sprawozdawczość jest jedynie częściowo wiarygodna i w niewystarczającym stopniu zorientowana na osiągnięte rezultaty

39

System stosowany do monitorowania postępów w realizacji celu polegającego na przeznaczeniu co najmniej 20% budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu jest włączony do rocznej procedury budżetowej Komisji. Każda dyrekcja generalna określa wymagany poziom szczegółowości monitorowania i przedkłada zagregowane wartości Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu. Zarówno Dyrekcja Generalna ds. Budżetu, jak i Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu monitorują postępy w ujęciu rocznym.

40

W latach 2014–2016 średni wkład na działania w dziedzinie klimatu wynosił 17,6%. Z dokumentu roboczego Komisji towarzyszącego przeglądowi śródkresowemu wieloletnich ram finansowych²⁹ wynika, że w latach tych poczynione zostały postępy (zob. **wykres 6**), ponieważ łączny wkład z budżetu unijnego w finansowanie działań w dziedzinie klimatu został oszacowany przez Komisję na 13,6% w 2014 r., 17,3% w 2015 r. i 20,9% w 2016 r. W oparciu o swój wniosek dotyczący projektu budżetu Komisja szacuje, że w 2017 r. finansowanie działań w dziedzinie klimatu wyniesie 19,3%.

25 COM(2014) 903 final z dnia 26 listopada 2014 r., „Plan inwestycyjny dla Europy”, s. 7, 10 i 11.

26 Szacunki Komisji według stanu na koniec 2015 r., zob. pkt 21 sprawozdania specjalnego nr 19/2016 pt. „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013” (<http://eca.europa.eu>).

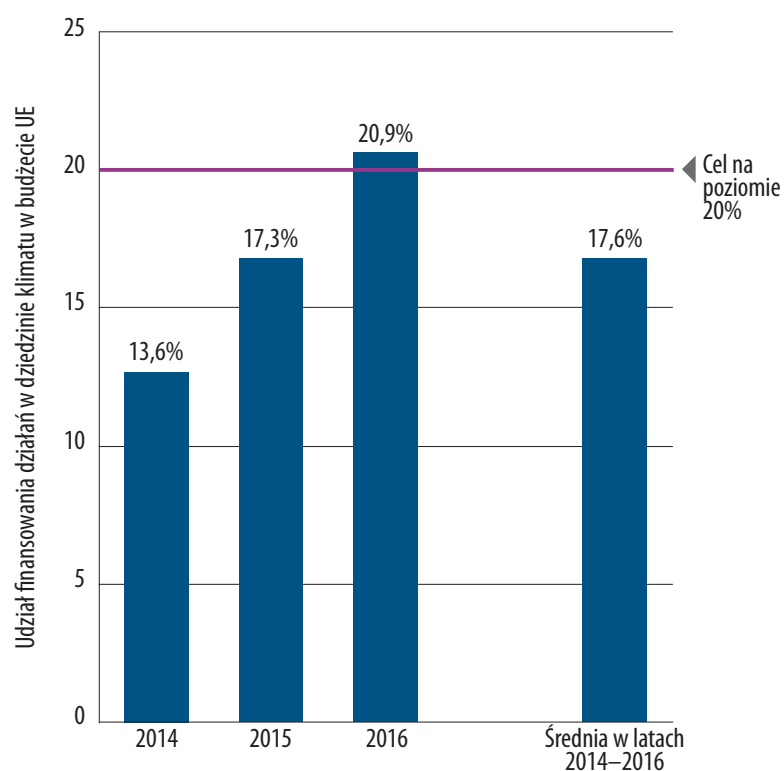
27 Ten opracowany przez Europejski Bank Inwestycyjny i Komisję instrument, wchodzący w skład programu LIFE, ma na celu wykorzystywanie środków publicznych do przyciągnięcia inwestycji prywatnych w działania związane z kapitałem naturalnym.

28 Oczekuje się, że w latach 2015–2017 mechanizm finansowy na rzecz kapitału naturalnego zapewni finansowanie o wartości 100–125 mln euro.

29 Dokument roboczy Komisji SWD(2016) 299 z dnia 14 września 2016 r. towarzyszący przeglądowi śródkresowemu wieloletnich ram finansowych COM(2016) 603 final.

Wykres 6

Przegląd planów wydatków związanych z klimatem na lata 2014–2016



Źródło: dane Komisji, przegląd śródkresowy wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, SWD(2016) 299 final.

41

W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2015 r. Komisja przyznała, że nie była w stanie stwierdzić z całą pewnością, czy w okresie objętym wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020 uda jej się osiągnąć ogólny cel na poziomie 20%³⁰. Komisja oceniła postępy ku osiągnięciu celu na poziomie 20% w przeglądzie śródkresowym wieloletnich ram finansowych opublikowanym w dniu 14 września 2016 r. Oszacowała w nim, że 18,9% budżetu UE zostanie przeznaczona na działania w dziedzinie klimatu. Trybunał stwierdził, że dane za lata 2014 i 2015 w dużej mierze opierały się na szacunkach, w szczególności w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

30 Zob. roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Działań w dziedzinie Klimatu za 2015 r., s. 7.

42

Choć było to nieuniknione, ponieważ instrumenty finansowania na nowy okres programowania zostały dopiero co utworzone, a zatem niektóre informacje nie były jeszcze dostępne, ograniczenia te utrudniły porównanie danych za poszczególne lata w okresie 2014–2016 (zob. **wykres 6**). Co więcej, zatwierdzenie wieloletnich programów wydatków w 2015 r. automatycznie przyczyniło się do wzrostu finansowania działań w dziedzinie klimatu, ponieważ w miarę zatwierdzania programów, do systemu wprowadzane były odnośne plany wydatków związanych z klimatem. W rezultacie zmiany w poziomie wydatków, które miały miejsce w latach 2014–2016, nie mogą zostać uznane za tendencję w odniesieniu do całego okresu.

43

W przypadku obszaru wydatków związanych z rybołówstwem państwa członkowskie nie muszą zgłaszać Komisji planowanych działań w dziedzinie klimatu do 2016 r. Do tego czasu Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa nie jest w stanie zweryfikować poprawności orientacyjnego wkładu na rzecz celów związanych z działaniami w dziedzinie klimatu podanego przez państwa członkowskie w ich programach operacyjnych.

44

Jak dotąd nie powstało narzędzie, które umożliwiłoby przedstawienie skonsolidowanego obrazu aktualnej sytuacji w całym budżecie UE w perspektywie wieloletniej. Komisja zaktualizowała ostatnio dane na temat wydatków związanych z klimatem za cały okres finansowy na potrzeby przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych.

45

Przyjęte podejście wiąże się nieodłącznie z ryzykiem, ponieważ skupiono się w nim na określeniu planów przyszłych wydatków. Planowane wydatki na działania w dziedzinie klimatu niekoniecznie jednak przekładają się na rzeczywiste wydatki. Mimo że rzeczywiste wydatki nie były objęte zakresem tej kontroli, a co do zasady dane na temat faktycznie poniesionych wydatków nie są jeszcze dostępne, Trybunał stwierdził przypadki, które wskazywały na to nieodłączne ryzyko. Porównując rzeczywiste poniesione wydatki na poziomie projektów z planami zawartymi w programie LIFE, Trybunał ustalił, że wkład wybranych projektów w tym programie w unijne działania w dziedzinie klimatu wyniósł 34% łącznych środków UE przydzielonych na rzecz programu. Wkład ten był zatem niższy niż 49,3% zakładane w dokumentach budżetowych.

46

Przypadek ten pokazuje, że władze muszą ponownie ocenić wszelkie planowane wkłady w finansowanie na rzecz klimatu, w momencie gdy są dostatecznie pewne charakteru przyszłych wydatków, unikając przy tym dodatkowych kosztów administracyjnych. Komisja nie opracowała jeszcze tego rodzaju procedury.

47

Ponadto podejście Komisji do realizacji celu na poziomie 20% jest ukierunkowane wyłącznie na dane finansowe. Informacje na temat tego, jakie rezultaty mają zostać osiągnięte w ramach funduszy lub jakie rezultaty zostały dzięki nim osiągnięte, np. pod względem ograniczania emisji gazów cieplarnianych, są dostępne jedynie w odniesieniu do niektórych części budżetu. Informacje nie są poza tym porównywalne, co utrudnia konsolidację rezultatów osiągniętych w różnych obszarach.

48

W przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego państwa członkowskie nie są zobowiązane do stosowania wspólnego wskaźnika produktu związanego z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych. Wyjątek stanowią tu inwestycje energetyczne. Państwa członkowskie mogą wprawdzie uwzględnić inne obszary, lecz Trybunał ustalił, że nie wszystkie państwa objęte kontrolą się na to zdecydowały. Co więcej, do obliczania emisji gazów cieplarnianych i jej ograniczenia stosowane są różne metodyki i narzędzia³¹. Organy w niektórych państwach członkowskich opracowują narzędzia do obliczania emisji w przypadków określonych rodzajów projektów, jak np. te związane z transportem przyjaznym dla klimatu w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W konsekwencji brakuje informacji na temat stopnia, w jakim działania związane z klimatem przyczynią się do ograniczania emisji CO₂, a dostępne dane pochodzące z różnych państw członkowskich mogą nie być porównywalne. Trybunał stwierdził, że wprowadzone wskaźniki dotyczyły łagodzenia zmiany klimatu w sektorze energetycznym, podczas gdy wskaźniki związane z dostosowaniem się do zmiany klimatu należały do rzadkości.

31 Przykładowo Komisja odniosła się do doświadczeń z niektórymi narzędziami w ramach budżetu (np. CO2MPARE) oraz do sposobów podejścia stosowanych w EBI, Banku Światowym i innych międzynarodowych instytucjach finansowych oraz przez inwestorów prywatnych (np. SEI metrics i IIGCC).

Istnieje poważne ryzyko, że cel ogólny nie zostanie osiągnięty

49

Trybunał oszacował, że osiągnięcie ogólnego celu na poziomie 20% do końca 2020 r. wymaga podwyższenia poziomu finansowania działań w dziedzinie klimatu do średnio 22% w latach, które pozostały do końca trwania obecnych wieloletnich ram finansowych, tj. w latach 2017–2020. Do podobnego wniosku doszła w swoim oszacowaniu Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu³². W porównaniu z latami 2014–2016 oznacza to, że w latach 2017–2020 konieczne będzie podjęcie dodatkowych działań. Niemniej jednak w przeglądzie śródkresowym oszacowano, że poziom wydatków na działania w dziedzinie klimatu w latach 2014–2020 wyniesie 18,9%.

50

Trybunał przeanalizował również prognozę opracowaną przez Komisję. Przy założeniu, że obszary, które odpowiadają za największą część finansowania związanego z klimatem (zob. **tabela 1**), rzeczywiście zapewnią przewidywane kwoty, Trybunał oszacował, że poziom tego rodzaju finansowania, który mają osiągnąć obszary budżetu UE nieujęte w **tabeli 1**³³ w latach 2014–2020, wyniósł 18,2%. Oznaczałoby to podwojenie obecnie podejmowanych działań w tych obszarach³⁴. Trybunał nie stwierdził dowodów na to, że Komisja zwiększała wysiłki w tych obszarach ani na to, w jaki sposób można doprowadzić do ich podwojenia.

51

Co więcej, istnieją poważne zagrożenia, które mogłyby zaważyć na oczekiwanym wkładzie z obszarów wymienionych w **tabeli 1** i mających zapewnić większość planowanego finansowania związanego z klimatem w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020. Główne zagrożenia w poszczególnych sektorach zostały przeanalizowane poniżej:

- Założenia dotyczące największego wkładu z płatności bezpośrednich w obszarze rolnictwa na rzecz celu związanego z działaniami w dziedzinie klimatu są niewystarczająco uzasadnione, co może prowadzić do przeszacowania danych (zob. pkt 52–54).
- Zastosowanie unijnych współczynników klimatycznych spowodowało przeszacowanie wkładu ze środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w działania w dziedzinie klimatu (zob. pkt 55–59).
- Trybunał dostosował w odpowiednich przypadkach wkłady pochodzące z płatności bezpośrednich w obszarze rolnictwa i działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich do zasady zachowawczości (zob. pkt 54 i 58). Dostosowania te obniżyłyby finansowanie na rzecz klimatu pochodzące z obszaru rolnictwa o nawet około 33 mld euro, co stanowi około 15% celu ogólnego.
- Program „Horyzont 2020” nie osiągnął swojego celu na poziomie 35% i musi zmniejszyć zaistniałą różnicę (zob. pkt 60–64).

32 Zob. wykres na s. 12 w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Działań w dziedzinie Klimatu za 2015 r.

33 Należą do nich głównie programy badawcze (poza programem „Horyzont 2020”) oraz programy wydatków w ramach działań budżetu dotyczących bezpieczeństwa i obywatelstwa oraz stosunków zewnętrznych UE.

34 Biorąc pod uwagę, że w latach 2014–2016 poziom ma wynieść 11,4%, Trybunał oszacował, że realizacja ogólnego celu na poziomie 20% wymagałaby osiągnięcia średniego poziomu 23,2% w pozostałych latach, czyli w latach 2017–2020.

Założenia dotyczące wielkości wkładu z płatności bezpośrednich w obszarze rolnictwa na rzecz celu związanego z działaniami w dziedzinie klimatu nie są należycie uzasadnione

52

Płatności bezpośrednie w obszarze rolnictwa są złożone ze składnika ekologicznego, na który przypada 30% płatności, i ze składnika niezwiązanego z ekologią, któremu odpowiada pozostałe 70%. Komisja ocenia, że w latach 2016–2020 wkład z tych płatności na działania związane ze zmianą klimatu wyniesie około 20% rocznie³⁵. Wysokość finansowania na cele klimatyczne jest obliczana poprzez dodanie składnika ekologicznego, stanowiącego wkład na poziomie 14%, do pozostałego składnika, który odpowiada wkładowi na poziomie 5,6% (zob. **wykres 7**).

35 Niemniej jednak w całym okresie 2014–2020 średni poziom wkładu został oszacowany na 16,3%, ponieważ płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, tj. „płatności z tytułu zazieleniania”, zostały uwzględnione w obliczeniach dopiero od 2016 r.

Wykres 7

Przegląd opracowanych przez Komisję metod obliczania finansowania związanego z klimatem pochodzącego z płatności bezpośrednich w obszarze rolnictwa

Udział płatności bezpośrednich		Wkład na rzecz klimatu		Unijny współczynnik klimatyczny		Wkład płatności bezpośrednich na rzecz klimatu
Zazielenianie (30%)	X	Dywersyfikacja upraw (33%)	X	0%	=	0,00%
		Obszary proekologiczne (33%)	X	40%	=	3,96%
		Trwałe użytki zielone (33%)	X	100%	=	9,90%
Płatności bezpośrednie z wył. zazieleniania (70%)	X	20%		40%	=	5,60%
		8%				19,46%

Źródło: Wyjaśnienie metodyki w zakresie monitorowania wydatków klimatycznych w odniesieniu do płatności bezpośrednich (Komisja Europejska).

53

Metodyka i unijne współczynniki klimatyczne stosowane przy obliczaniu, w jakim stopniu składnik ekologiczny przyczynia się do realizacji celów klimatycznych, rzetelnie odzwierciedlają powiązanie z klimatem trzech praktyk rolniczych³⁶ w ramach tego rodzaju płatności. Niemniej jednak Trybunał stwierdził, że zastosowanie współczynnika w wysokości 20% do płatności bezpośrednich niezwiązanych z zazielenianiem nie zostało uzasadnione w sposób ilościowy (zob. **ramka 3**). Komisja uważa ostateczny wkład na rzecz klimatu na poziomie 8%, czyli 20% x 40%, za zachowawczy.

36 Do wspomnianych trzech praktyk rolniczych należą: dywersyfikacja upraw, utrzymywanie na powierzchni użytków rolnych obszaru proekologicznego oraz utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych.

Ramka 3

Brak właściwego uzasadnienia dla wkładu na rzecz klimatu z płatności bezpośrednich niezwiązanych z zazielenianiem

Komisja uważa, że niektóre płatności bezpośrednie w obszarze rolnictwa niezwiązane z zazielenianiem zapewniają korzyści dla klimatu, głównie dzięki normom wzajemnej zgodności. Przyznała ona, że kwantyfikowanie tego wkładu nastęrczyłoby wiele trudności i kosztów, i w związku z tym postanowiła zaklasyfikować 20% budżetu na tego rodzaju płatności jako związane z klimatem.

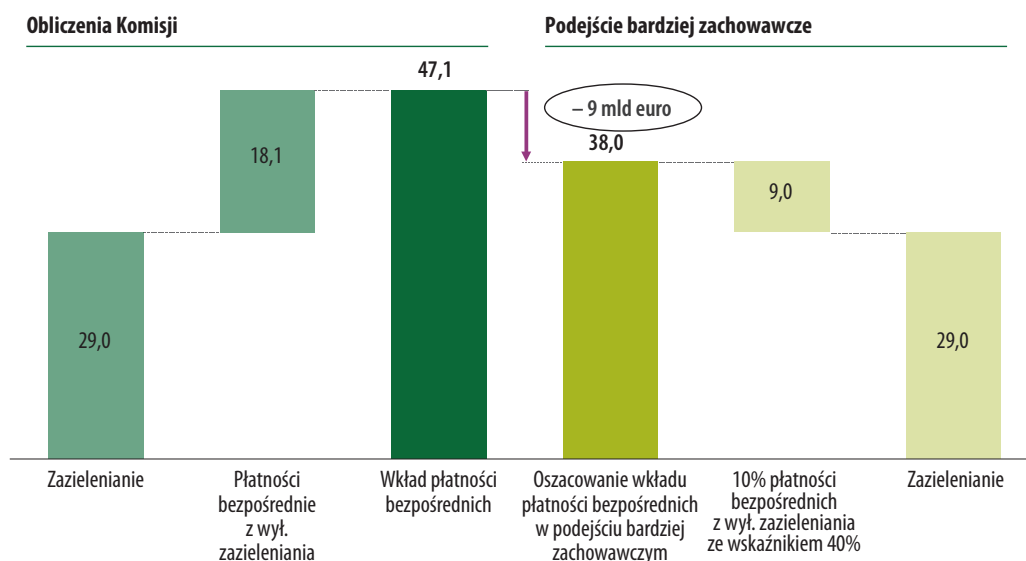
Komisja uznała, że uzasadnieniem dla klasyfikacji na poziomie 20% jest stosowanie systemu kar za naruszenia zasady wzajemnej zgodności. Trybunał nie stwierdził jednak jasnych przesłanek dla takiej decyzji.

54

W celu ukazania wkładu na rzecz klimatu z systemu wzajemnej zgodności Komisja rozważała przyjęcie bardziej zachowawczego podejścia, zgodnie z którym część płatności bezpośrednich niezwiązanych z zazielenianiem, którą należy uwzględnić, wyniosłaby 10%, a nie 20%. Przyjęcie tego podejścia zaowocowałoby niższym wkładem z płatności bezpośrednich w obszarze rolnictwa na rzecz działań w dziedzinie klimatu. Jak przedstawiono na **wykresie 8**, wkład ten zmniejszyłby się o 9 mld euro – z kwoty 47,1 mld euro do 38 mld euro. Gdyby zastosowana została opracowana przez Bank Światowy zasada zachowawczości (zob. pkt 35), Komisja powinna była uwzględnić niższą kwotę wkładu na rzecz klimatu.

Wykres 8

Porównanie podejścia wybranego przez Komisję z podejściem bardziej zachowawczym (w mld euro)



Źródło: Dane Komisji i dokonane na ich podstawie szacunki Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Zastosowanie innego zestawu współczynników monitorowania opartych na międzynarodowych metodykach w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich spowodowałoby zmniejszenie kwoty finansowania na rzecz klimatu o 40%

55

W rozporządzeniu (UE) nr 215/2014³⁷ określono metodykę monitorowania wydatków klimatycznych w ramach każdego z pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W przypadku Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oznacza to zastosowanie unijnych współczynników klimatycznych do priorytetów i celów szczegółowych rozwoju obszarów wiejskich, niezależnie od tego jakie działania i poddziałania zostały zastosowane do osiągnięcia tych celów polityki.

37 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r. ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.U. L 69 z 8.3.2014, s. 65).

56

W odniesieniu do EFRROW Komisja uznała opracowaną przez OECD metodologię wskaźników z Rio za nieodpowiednią, ponieważ działania związane z tym funduszem cechują liczne i systematyczne korzyści o charakterze środowiskowym, gospodarczym i społecznym. W podejściu Komisji priorytetowi Unii (PU) nr 5 powiązanemu z klimatem – „promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i wspieranie przechodzenia w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu” – słusznie przypisano współczynnik klimatyczny wynoszący 100%. Niemniej jednak Komisja zastosowała ten sam współczynnik klimatyczny o wartości 100%, do wszystkich celów szczegółowych w ramach powiązanego ze środowiskiem priorytetu Unii nr 4, „odtworzenie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem”, mimo różnic w ukierunkowaniu tych dwóch priorytetów. Komisja postanowiła, że współczynnik o wartości 40% był zbyt niski z uwagi na charakter działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. W związku z takim podejściem Komisji współczynnik klimatyczny wynoszący 40% został zastosowany do jedynie 10% planowanego finansowania na rzecz klimatu w ramach EFRROW, a pozostałym 90% tego finansowania przypisano wagę 100%.

57

Trybunał stwierdził, że w przeciwieństwie do pozostałych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w przypadku EFRROW istniała potrzeba stosowania odmiennych unijnych współczynników klimatycznych do każdego z działań. W podejściu przyjętym w odniesieniu do EFRROW nie wprowadzono wystarczającego rozróżnienia na wkłady z różnych rodzajów działalności na rzecz klimatu, co doprowadziło do przeszacowania wkładów na rzecz działań w dziedzinie klimatu. Przykładowo płatnościom na rzecz „obszarów z ograniczeniami naturalnymi”, mającym na celu przeciwdziałanie porzucaniu gruntów rolnych, przypisano wagę 100%. Tego rodzaju działania mogą wprawdzie łagodzić zmianę klimatu, zależnie od faktycznego wykorzystania gruntów, lecz nie ma pewności, że tak się stanie. Ponadto działań tych nie da się porównać z takimi działaniami jak te z zakresu leśnictwa, którym również przypisuje się współczynnik wynoszący 100% (zob. **ramka 4**).

Ramka 4

Zilustrowanie różnic w uzasadnianiu działań

Płatności na rzecz „**obszarów z ograniczeniami naturalnymi**” rekompensują rolnikom niekorzystne aspekty wynikające z ograniczeń naturalnych lub ograniczeń innego rodzaju. Ich ostatecznym celem jest zapobieganie porzucaniu gruntów rolnych. Trybunał stwierdził, że choć płatności te mogły sprzyjać przeciwdziałaniu zmianie klimatu, to nie był to ich główny cel, a zatem zastosowanie współczynnika klimatycznego na poziomie 40% stanowiłoby ostrożniejsze podejście. Już sama tego rodzaju korekta zmniejszyłaby wkład z EFRROW w finansowanie na rzecz klimatu na lata 2014–2020 o 16%, czyli o 9,2 mld euro.

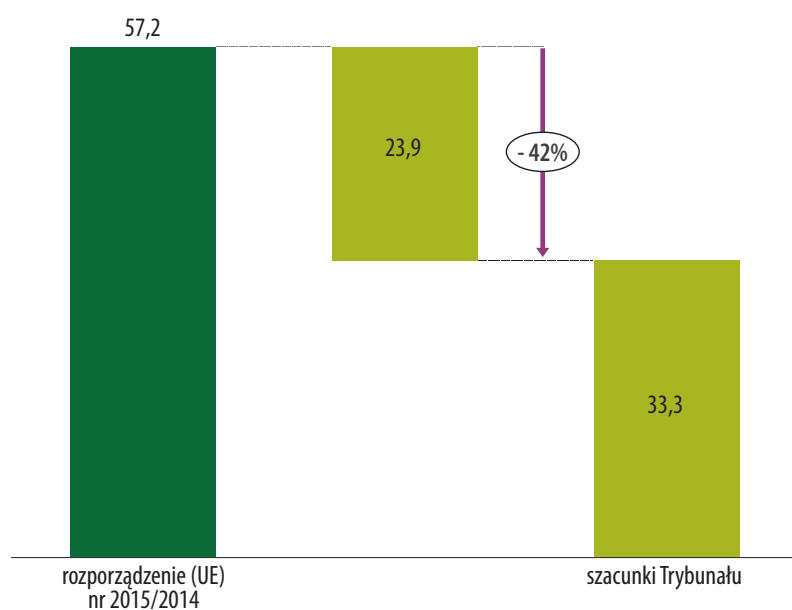
Działania z zakresu leśnictwa, takie jak zalesianie, w istotny sposób wspomagają realizację niektórych podstawowych celów ekologicznych w ramach unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Zalesianie i tworzenie obszarów zalesionych stanowią odpowiedź na potrzebę wzmocnienia ekosystemów i pochłaniania dwutlenku węgla, także przejścia na gospodarkę niskoemisyjną. Zalesianie przyczynia się ponadto do zapobiegania zagrożeniom naturalnym i pożarom, a także wspomaga dostosowanie się do zmiany klimatu. Trybunał stwierdził, że czynniki te uzasadniają zastosowanie do zalesiania współczynnika klimatycznego na poziomie 100%.

58

Oceniając programy rozwoju obszarów wiejskich opracowane w państwach członkowskich, Trybunał uznał, że podejście Komisji doprowadziło do określenia większej liczby wydatków jako związanych z działaniami w dziedzinie klimatu, niż gdyby każde działanie zostało przeanalizowane osobno i sklasyfikowane zgodnie ze standardami międzynarodowymi. W świetle tego ustalenia Trybunał dokonał przeglądu współczynników klimatycznych (**załącznik**) i oszacował, że w odniesieniu do całej UE skorygowana kwota wkładu na rzecz klimatu z EFRROW na lata 2014–2020 powinna zostać zmniejszona o 42%, czyli o 23,9 mld euro (zob. **wykres 9**).

Wykres 9

Zróźnicowanie kwot ze środków EFRROW na rzecz klimatu (w mld euro)



Źródło: Szacunki Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych otrzymanych z systemu SFC2014 za pośrednictwem bazy danych Infoview według stanu na dzień 30 maja 2016 r. – kwota planowanych wydatków z EFRROW w przeliczeniu na cel szczegółowy i działanie z zatwierdzonych programów rozwoju obszarów wiejskich.

59

W przypadku EFRR i Funduszu Spójności Komisja napotkała podobne problemy z klasyfikacją wydatków, ale udało jej się zastosować podejście o większym poziomie szczegółowości. Trybunał stwierdził również przykład dobrych praktyk w ramach tego samego obszaru budżetu, któremu podlega rozwój obszarów wiejskich – praktyki monitorowania wydatków z programu LIFE są bardziej zachowawcze niż te związane z EFRROW. W odniesieniu do podprogramów LIFE w dziedzinie działań na rzecz środowiska i klimatu zastosowano różne współczynniki monitorowania (podobnie jak w przypadku priorytetów 4 i 5 rozwoju obszarów wiejskich) (zob. **ramka 5**).

Ramka 5

Metody monitorowania zastosowane w programie LIFE

W programie LIFE pozycje wydatków zostały zgodnie z metodyką OECD przyporządkowane do jednej z trzech kategorii: związane z klimatem w sposób kluczowy (100%), związane z klimatem w sposób istotny (40%) i nie związane z klimatem (0%).

Większość planowanych kwot wydatków w ramach podprogramu dotyczącego środowiska jest monitorowana przy zastosowaniu współczynnika o wartości 40%³⁸, podczas gdy w ramach podprogramu dotyczącego działań w dziedzinie klimatu kwoty te są monitorowane z zastosowaniem współczynnika wynoszącego 100%³⁹.

Program LIFE zapewnia jasny przykład, w którym – w odróżnieniu od praktyk stosowanych w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich – wydatki na środowisko (o współczynniku wynoszącym maksymalnie 40%) nie są w pełni utożsamiane z wydatkami na rzecz klimatu. W rezultacie nie zawsze możliwe jest porównanie finansowania na rzecz klimatu w różnych obszarach.

38 Przykładem typowego projektu w ramach podprogramu dotyczącego środowiska jest rozwój oczyszczalni ścieków w celu zminimalizowania zanieczyszczeń odbiorników wodnych. Główny cel projektu, tj. ograniczenie zanieczyszczenia, dotyczy zatem środowiska, ale część projektu może obejmować miejski system odwadniania, a więc stanowi wkład w dostosowanie się do zmiany klimatu poprzez zarządzanie przeciwpowodziowe.

39 Przykładem typowego projektu w ramach podprogramu dotyczącego działań w dziedzinie klimatu jest renowacja istniejących budynków w celu zaoszczędzenia energii i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Konieczne jest podjęcie natychmiastowych działań, ponieważ występują znaczne zaległości dotyczące wkładu środków z obszaru badań naukowych

60

Wyniki monitorowania wydatków z programu „Horyzont 2020” na rzecz klimatu za 2014 r. pokazują, że na działania w dziedzinie klimatu przeznaczono 24% budżetu⁴⁰. Udział ten jest o wiele niższy niż wartość docelowa wynosząca 35% (zob. **wykres 4**). Wymóg przewidziany w przepisach⁴¹, by w wieloletnim programie prac uwzględnić orientacyjną kwotę wydatków związanych z klimatem, nie był przestrzegany w latach 2014–2015 ani w latach 2016–2017. Z tego względu indywidualnym programom roboczym nie zostały przypisane skwantyfikowane wartości docelowe, w których określony zostałby ich wkład w realizację celu polegającego na przeznaczaniu co najmniej 35% budżetu ogólnego programu „Horyzont 2020” na działania w dziedzinie klimatu.

61

W programie „Horyzont 2020” istnieje rozróżnienie na działania możliwe do zaprogramowania i na działania oddolne. Na podstawie tego rozróżnienia działaniom tym przypisano względne proporcje w budżecie⁴². W przypadku działań, które można zaprogramować, wydatki związane z klimatem mogą zostać oszacowane przez zastosowanie unijnych współczynników klimatycznych do odpowiednich kategorii wydatków. Niemniej jednak Komisja uważa, że wyniki pochodzące z obszarów objętych działaniami oddolnymi są z natury nieprzewidywalne⁴³. W 2014 r. działania oddolne stanowiły 35% łącznego budżetu programu „Horyzont 2020”, z czego 8,5% uznano za działania związane z klimatem.

62

Przy wykorzystaniu przewidywanego wkładu działań na rzecz klimatu na lata 2014–2017, które można zaprogramować, Trybunał obliczył⁴⁴, że w latach 2018–2020 średni udział wydatków związanych z klimatem w ramach programu „Horyzont 2020” musiałby wynieść 47%, żeby osiągnąć poziom 35% dla całego okresu wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Stanowi to znaczny wzrost w porównaniu z już osiągniętym poziomem 24%. Na **wykresie 10** przedstawiono przykładowy sposób, w jaki przydziały na rzecz klimatu w programie „Horyzont 2020” musiałby się kształtować, by osiągnąć wartość docelową wynoszącą 35%.

40 Zdaniem Komisji w danych na temat wydatków związanych z klimatem nie uwzględnia się jeszcze niektórych instrumentów finansowych, które są monitorowane na poziomie projektów, tj. przy zastosowaniu podejścia oddolnego (system poręczeń dla MSP InnovFin i kapitał podwyższonego ryzyka dla MSP InnovFin), z uwagi na prowadzenie przez Europejski Fundusz Inwestycyjny sprawozdawczości co dwa lata.

41 Decyzja Rady 2013/743/UE z dnia 3 grudnia 2013 r. ustanawiająca program szczegółowy wdrażający program „Horyzont 2020” (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 965) stanowi, że wieloletnie programy prac w ramach programu „Horyzont 2020” muszą w stosownych przypadkach zawierać orientacyjną informację o kwocie wydatków na działania związane z klimatem.

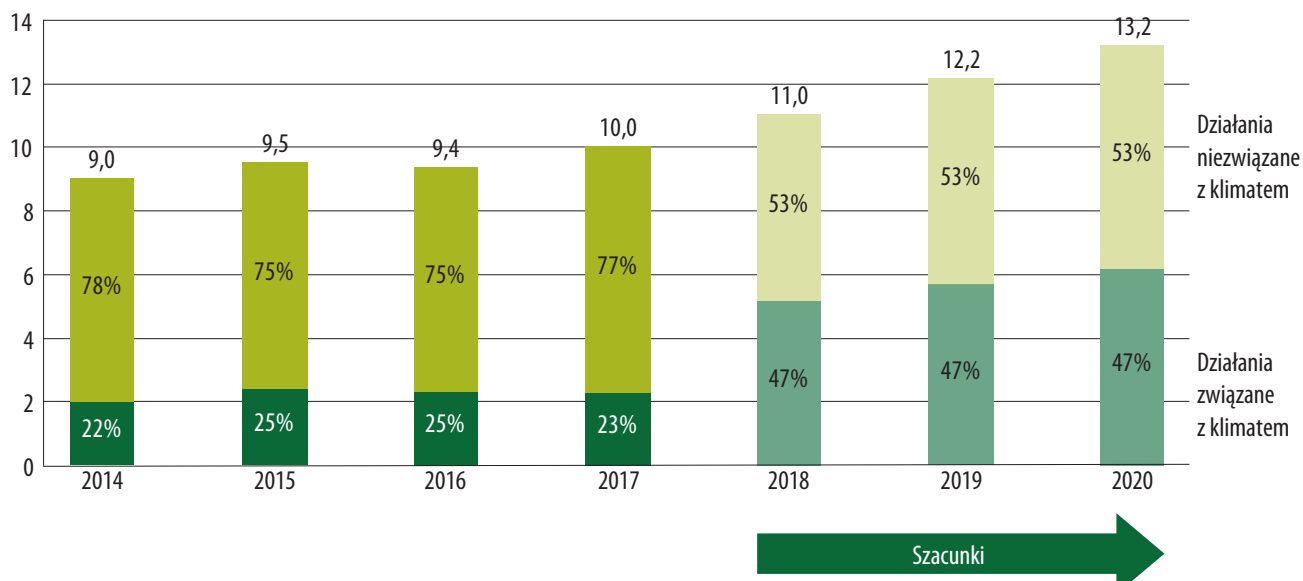
42 Działania możliwe do zaprogramowania mają jasny cel tematyczny odpowiadający jednemu z tematów w programie prac Komisji. W przypadku działań oddolnych cele tematyczne nie są z góry określone i mogą różnić się w zależności od projektu.

43 To, jaka część działań oddolnych może zostać uznana za związaną z klimatem, zależy od wniosków złożonych przez badaczy, które są oceniane pod kątem doskonałości naukowej.

44 Dane pochodzą z projektu budżetu na rok 2017, Dział 1a – Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia, sekcja 3.2.2 Wkład na uwzględnienie działań związanych z klimatem. Obliczenia oparte są na fakcie, że w latach 2015–2017 (tak jak w 2014 r.) działania oddolne stanowiły 35% łącznego budżetu, oraz że w tym okresie (tak jak w 2014 r.) 8,5% budżetu na te działania było związane z klimatem.

Wykres 10

Przykład sposobu, w jaki musiałyby się kształtować przydziały na rzecz klimatu, by osiągnąć wartość docelową dla programu „Horyzont 2020” wynoszącą 35% do 2020 r. (w mld euro)



Źródło: Dane Komisji za lata 2014–2017 (projekt budżetu na 2017 r.) i szacunki Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące działań w dziedzinie klimatu na lata 2018–2020.

63

W listopadzie 2015 r. Komisja opracowała plan działania⁴⁵, aby zaradzić niewystarczającym postępom poczynionym w ramach programu „Horyzont 2020” w zakresie realizacji celu na poziomie 35%. Trybunał przeanalizował, czy plan działania zawierał odpowiednie ustalenia, które umożliwiają nadrobienie różnicy w zakresie badań naukowych. W planie działania wprowadzono pewne środki począwszy od programu prac na lata 2016–2017 i stwierdzono konieczność podjęcia bardziej zdecydowanych środków w programie prac na lata 2018–2020. Przykładowo Komisja zamierza wprowadzić obowiązkowe kontrole dotyczące klimatu, które mają być przeprowadzane w odniesieniu do całego programu prac przed jego zatwierdzeniem. Ponadto zagadnienia związane z klimatem mają zostać uwzględnione w standardowych wzorach wniosków projektowych oraz w kryteriach przyznawania finansowania. Innym sposobem na osiągnięcie celu ogólnego na poziomie 35% zalecanym w planie działania jest przydział wystarczającego budżetu na działania, które w istotny sposób przyczyniają się do realizacji celów związanych ze zmianą klimatu.

45 W dniu 12 listopada 2015 r. złożona z dyrektorów generalnych grupa strategiczna ds. badań naukowych i innowacji zatwierdziła propozycje zawarte w planie działania na rzecz uwzględnienia w większym stopniu działań w dziedzinie klimatu w programie „Horyzont 2020” i zwiększenia wydatków związanych z klimatem.

64

Choć plan działania zawiera użyteczne propozycje, nie przedstawiono w nim żadnych skwantyfikowanych celów ani modeli ukazujących, w jaki sposób można osiągnąć cel wynoszący 35%. W planie tym na przykład nie uwzględniono stosownych obliczeń ani nie opisano kroków, które należy podjąć, by zrekompensować w latach 2018–2020 stosunkowo niski poziom wydatków związanych z klimatem z lat 2014–2017.

W ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych odnotowano większe i lepiej ukierunkowane finansowanie działań w dziedzinie klimatu, ale w pozostałych obszarach dominuje dotychczasowy scenariusz postępowania

65

Cel polegający na wykorzystaniu 20% budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu może być realizowany w różnych obszarach polityki poprzez zwiększenie wydatków na istniejące programy związane z klimatem, utworzenie nowych programów lub opracowanie elementów służących ukierunkowaniu wydatków w większym stopniu na cele związane z klimatem. Sygnałem, że wydatkowanie jest lepiej ukierunkowane, byłoby określanie w funduszach i programach wymogów bardziej zorientowanych na cele związane z klimatem niż w latach 2007–2013. Co do zasady Trybunał nie był w stanie określić, czy i w jakim stopniu cel na poziomie 20% odpowiada zwiększeniu wydatków na działania w dziedzinie klimatu w porównaniu z latami 2007–2013 (zob. pkt 27).

66

Trybunał zbadał europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz płatności bezpośrednie w obszarze rolnictwa, ponieważ na obszary te – objęte zarządzaniem dzielonym – przypada około trzech czwartych planowanego finansowania na rzecz klimatu (zob. pkt 19). W przypadku tych funduszy Trybunał sprawdził, czy w porównaniu z latami 2007–2013 cel na poziomie 20% wniósł wartość dodaną w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu dzięki:

- większemu przydziałowi środków UE na działania w dziedzinie klimatu – poprawa ilościowa lub
- lepiej ukierunkowanemu finansowaniu unijnemu na rzecz działań w dziedzinie klimatu – poprawa jakościowa.

67

Ponieważ w odniesieniu do lat 2014–2020 wydatkowanie dopiero się rozpoczęło, Trybunał zbadał możliwości wystąpienia poprawy ilościowej i jakościowej, analizując koncepcję działań w programach wydatków, a także planowane wydatki zamiast rzeczywistych wydatków na poziomie projektu. Przykłady przytoczone w niniejszej części służą zatem w pierwszym rzędzie za studia przypadku obrazujące mocne strony, niedociągnięcia i dobre praktyki odnotowane przez Trybunał.

Wyższe przydziały środków na rzecz klimatu w ramach EFRR i Funduszu Spójności dowodzą, że można uzyskać ściślejsze nakierowanie na klimat

68

Trybunał ocenił, czy włączenie działań w dziedzinie klimatu do programów operacyjnych w ramach EFRR i Funduszu Spójności na lata 2014–2020 zaowocowało większym przydziałem środków na inwestycje związane z klimatem w porównaniu z latami 2007–2013. W związku z tym, że w latach 2007–2013 wydatki na działania w dziedzinie klimatu nie były osobno monitorowane, w celu przeprowadzenia oceny Trybunał w pierwszej kolejności określił, które kategorie inwestycji, zwane obszarami interwencji, były porównywalne z kategoriami związanymi z klimatem w latach 2014–2020. Następnie Trybunał zastosował unijne współczynniki klimatyczne na lata 2014–2020 do wydatków UE dokonanych w ramach odpowiednich kategorii inwestycyjnych z lat 2007–2013.

Uwzględnianie klimatu w ramach EFRR i Funduszu Spójności owocuje wyższymi przydziałami środków na rzecz klimatu...

69

Przewiduje się, że w porównaniu z latami 2007–2013 wydatki związane z klimatem w latach 2014–2020 we wszystkich programach EFRR i w Funduszu Spójności, łącznie z ramami europejskiej współpracy terytorialnej, wzrosną o około 69%, czyli z 32,4 mld euro do 54,7 mld euro. Jeżeli weźmie się pod uwagę udział wydatków związanych z klimatem w łącznym finansowaniu z EFRR i Funduszu Spójności, ma on wzrosnąć z 12% w latach 2007–2013 do 21% w latach 2014–2020.

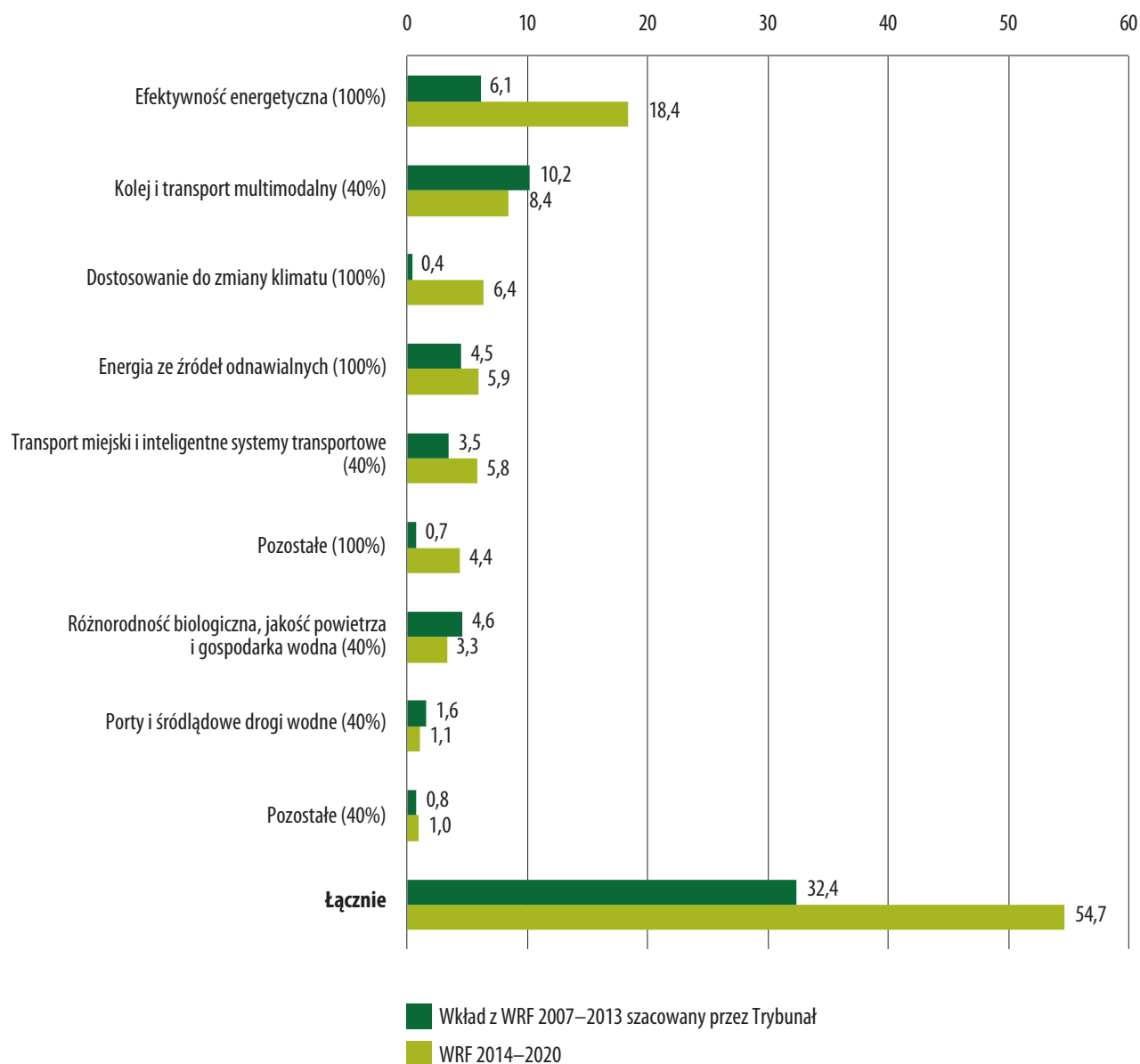
70

Jak wynika z **wykresu 11**, charakter wydatków związanych z klimatem w każdym z okresów finansowania był odmienny. Podczas gdy w latach 2007–2013 największy wkład na rzecz klimatu pochodził z kategorii transportu kolejowego i multimodalnego i wynosił 32% łącznego wkładu, w latach 2014–2020 na czele znalazła się kategoria inwestycji w efektywność energetyczną, na którą przypadło 34% łącznego szacowanego wkładu na rzecz działań w dziedzinie klimatu (przykład⁴⁶ – zob. **ramka 6**).

46 Wybrany projekt służy zobrazowaniu wydatkowania ze środków EFRR i Funduszu Spójności na rzecz działań w dziedzinie klimatu. Trybunał nie przeprowadził kontroli dotyczącej wyników osiągniętych w ramach projektu ani jego racjonalności pod względem kosztów. Zob. sprawozdanie specjalne nr 21/2012 pt. „Opłacalność inwestycji w efektywność energetyczną realizowanych w ramach polityki spójności” na temat zagadnień związanych z efektywnością energetyczną w odniesieniu do energii ze źródeł odnawialnych (<http://eca.europa.eu>).

Wykres 11

Porównanie szacowanego wkładu z EFRR i Funduszu Spójności na rzecz działań w dziedzinie klimatu w przeliczeniu na sektor i lata (w mld euro)



Źródło: Szacunki Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Komisji.

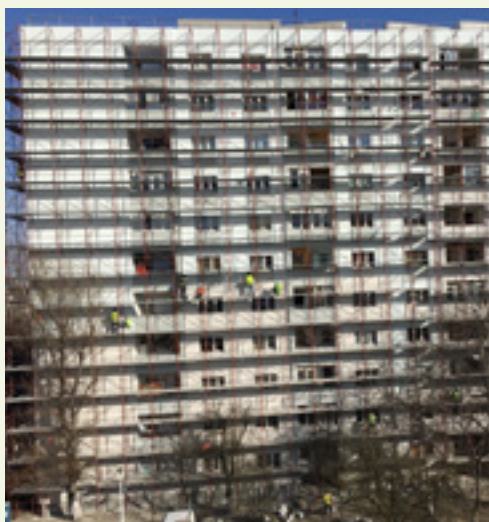
Przykład inwestycji w efektywność energetyczną współfinansowanych ze środków EFRR w Rumunii

Planuje się, że projekty dotyczące efektywności energetycznej w budynkach prywatnych i publicznych⁴⁷ będą stanowiły około 6% łącznego współfinansowania unijnego w **Rumunii** w latach 2014–2020, w porównaniu z około 1% w latach 2007–2013. Do wydatków na tego rodzaju projekty przypisywany jest współczynnik klimatyczny wynoszący 100%.

Jeden z takich projektów, mający na celu zwiększenie **efektywności energetycznej budynku mieszkalnego**, został sfinansowany w sektorze 3. Bukaresztu. Współfinansowanie ze środków EFRR, z regionalnego programu operacyjnego na lata 2007–2013, wyniosło około 162 500 euro. Projekt ukończono w 2015 r. Izolacja termiczna bloku mieszkalnego wraz z modernizacją systemu ogrzewania doprowadziła do zmniejszenia rocznego zużycia energii z 331 kWh/m² do 143 kWh/m², czyli o 57%. Oszacowano, że emisje CO₂ zostały ograniczone o 238 ton rocznie.



Blok mieszkalny przed inwestycją
(obok miejsca realizacji projektu)



Trwające prace
(obok miejsca realizacji projektu)



Blok mieszkalny po dokonaniu inwestycji
(miejsce realizacji projektu)

⁴⁷ Łącznie z wysokosprawną kogeneracją i centralnym ogrzewaniem.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

71

Ogólna tendencja na poziomie UE jest odzwierciedlona również we wszystkich trzech państwach członkowskich objętych kontrolą w obszarze polityki spójności. Także w tym przypadku planuje się, że wydatki związane z klimatem w ramach wszystkich programów operacyjnych ze środków EFRR i Funduszu Spójności wzrosną w latach 2014–2020. Niemniej jednak Trybunał odnotował istotne różnice w państwach członkowskich pod względem zobowiązań finansowych na rzecz działań w dziedzinie klimatu w ramach budżetu UE (zob. **tabela 3**).

Tabela 3

Finansowanie na rzecz klimatu w ramach EFRR i Funduszu Spójności w latach 2007–2013 i w latach 2014–2020

Państwa członkowskie	Szacowany wkład w finansowanie na rzecz klimatu w latach 2007–2013	Szacowana kwota finansowania na rzecz klimatu w latach 2007–2013 (w mld EUR)	Wkład w finansowanie na rzecz klimatu w latach 2014–2020	Kwota finansowania na rzecz klimatu w latach 2014–2020 (w mld EUR)
Niemcy	7,0%	1,20	27,0%	2,90
Polska	8,0%	5,60	15,0%	11,60
Rumunia	9,0%	2,20	19,0%	4,30

Źródło: szacunki Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie dokumentów programowych i sprawozdawczości krajowej.

... i istnieją przypadki ściślejszego nakierowania na klimat

72

Oprócz przeprowadzenia oceny finansowej Trybunał zbadał również, czy włączenie działań w dziedzinie klimatu do programów operacyjnych EFRR i Funduszu Spójności na lata 2014–2020 zaowocowało inwestycjami, które są w większym stopniu ukierunkowane na te działania. W pewnych obszarach Trybunał stwierdził poprawę jakościową. Po pierwsze odnotował, że w procesach zarządczych w większym stopniu uwzględniana jest kwestia klimatu. W Niemczech, Polsce i Rumunii Trybunał stwierdził poprawę jakościową w sposobie, w jaki zagadnienia związane z klimatem są brane pod uwagę we wnioskach o dofinansowanie, łącznie z wymogami dotyczącymi opisanie oddziaływania na zmianę klimatu i zagrożeń w tym zakresie oraz opisanie wkładu projektu w przeciwdziałanie zmianie klimatu. Po drugie Trybunał stwierdził przypadki, w których wprowadzone zostały zmiany służące ukierunkowaniu na działania w dziedzinie klimatu (zob. **ramka 7**).

Przykłady ściślejszego nakierowania na zmianę klimatu w skontrolowanych programach EFRR i Funduszu Spójności

W **Niemczech** Federalne Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody, Budownictwa i Bezpieczeństwa Reaktorów opracowało projekt finansowany wyłącznie ze środków krajowych w celu zachęcenia partnerów środowiskowych do aktywnego udziału w procesie programowania EFRR oraz wsparcia uwzględnienia zagadnień związanych ze środowiskiem i klimatem. Projekt doprowadził między innymi do opracowania dwóch podręczników programowania w ramach funduszu. Zawarto w nich między innymi przykłady dobrych praktyk w zakresie włączania działań w dziedzinie klimatu do projektów z różnych obszarów. Unijne współczynniki klimatyczne zostały określone jako pierwszy krok w odpowiednim kierunku przy równoczesnym podkreśleniu, że zrównoważenie ekologiczne musi zostać uwzględnione we wszystkich działaniach.

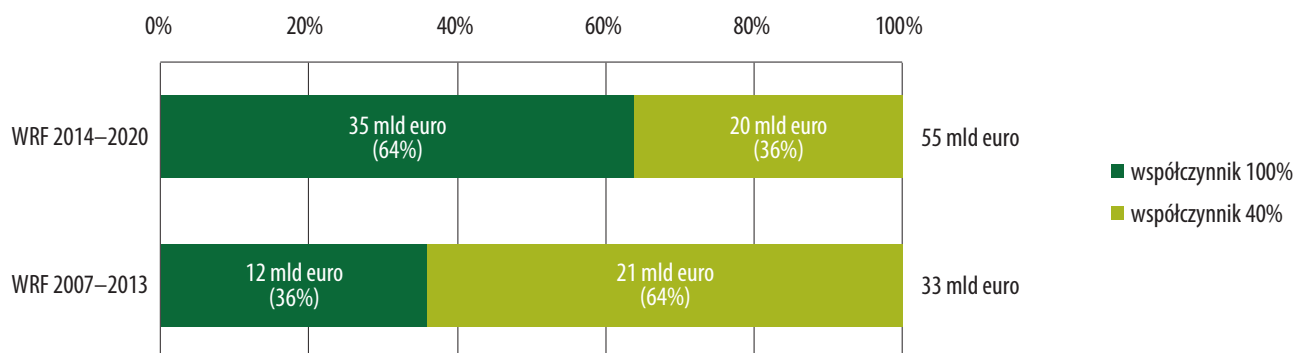
W niemieckim programie operacyjnym **Saksonii** kryteria wyboru stanowią, że budynki przedsiębiorstw muszą zostać poddane renowacji, tak aby spełniać standardy efektywności energetycznej, które przewyższają wymogi prawne o 10%. Co więcej, w przypadku tego rodzaju renowacji finansowanie jest ukierunkowane jedynie na te części projektu, które wnoszą wartość dodaną w zakresie klimatu, podczas gdy wcześniej wspierane były całe projekty.

W **Rumunii** wyższa punktacja przyznawana jest projektom w ramach programu operacyjnego w zakresie dużych projektów infrastrukturalnych, które zapewniają większe oszczędności w zakresie zużycia energii. Trybunał odnotował również, że **polskie i rumuńskie** władze krajowe opracowały warunki kwalifikowalności z myślą o osiągnięciu większych synergii ze stosownymi, szerszymi strategiami, takimi jak plany działania na rzecz zrównoważonej energii czy plany zrównoważonej mobilności miejskiej.

73

Oczekuje się, że w latach 2014–2020 w ramach programów operacyjnych EFRR i Funduszu Spójności z kategorii inwestycyjnych, którym przypisano unijny współczynnik klimatyczny o wartości 100%, pochodzić będzie do 64% wydatków związanych z klimatem. Oznacza to, że kategorie te wnoszą istotny wkład w realizację celów w dziedzinie zmiany klimatu (zob. **tabela 2**). Stanowi to wzrost w stosunku do lat 2007–2013, w którym to okresie większość wydatków związanych z klimatem była pochodną działań o jedynie umiarkowanym wkładzie w realizację celów w dziedzinie zmiany klimatu (zob. **wykres 12**).

Udział i kwoty wydatków związanych z klimatem w podziale na unijne współczynniki klimatyczne w obu okresach



Źródło: szacunki Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Komisji.

74

Choć w latach 2014–2020 finansowanie działań uznanych za głównie ukierunkowane na zagadnienia związane z klimatem ma wzrosnąć w każdym z trzech państw członkowskich objętych wizytą kontrolną, zakres tego wzrostu znacznie się w nich różni. W Polsce i Rumunii – głównie z racji faktu, że stale wspierane są koleje i transport miejski⁴⁸ – około połowie całego finansowania na rzecz klimatu we wszystkich programach operacyjnych przypisuje się współczynnik o wartości 100%. W Niemczech natomiast współczynnik o tej wartości przypisuje się niemal wszystkim wydatkom związanym z klimatem z uwagi na ich istotny wkład w działania w dziedzinie klimatu.

75

Niemniej jednak stwierdzono, że rola działań w dziedzinie klimatu w zakresie badań naukowych i innowacji oraz małych i średnich przedsiębiorstw była stosunkowo niewielka. W przypadku skontrolowanych programów w Niemczech i Rumunii Trybunał zauważył, że podczas negocjacji dotyczących programowania Komisja nie naciskała na zwiększenie kwot wydatków na działania w dziedzinie klimatu w obszarze badań naukowych i rozwoju czy rozwoju przedsiębiorstw w odniesieniu do programów, w których kwoty te były niskie lub nie zostały przewidziane. Państwa członkowskie były w stanie osiągnąć cel ogólny wynoszący 20% bez potrzeby dostosowania finansowania w tych obszarach. Oznacza to, że nie zostały w pełni wykorzystane wszystkie potencjalne możliwości finansowania działań w dziedzinie klimatu.

48 Projekty z tych dziedzin uznawane są za związane z klimatem na poziomie 40%.

Potencjalny wkład Europejskiego Funduszu Społecznego na rzecz działań w dziedzinie klimatu – można osiągnąć więcej

76

Komisja przyznała, że zapotrzebowanie na tzw. zielone miejsca pracy wciąż wzrasta oraz że do 2020 r. sektor efektywności energetycznej ma zatrudniać 2 mln osób, a sektor energii ze źródeł odnawialnych – 3 mln osób⁴⁹. Kwestią o zasadniczym znaczeniu dla stworzenia gospodarki ekologicznej będzie dostosowanie podaży siły roboczej z tzw. zielonych miejsc pracy do zwiększonego na nią zapotrzebowania. Brak wykwalifikowanych specjalistów i pracowników w sektorze „zielonych miejsc pracy” spowodowałby wzrost kosztów i pojawienie się opóźnień⁵⁰ w procesie wdrażania działań w dziedzinie klimatu.

77

Równocześnie przejście na gospodarkę niskoemisyjną będzie prowadziło do redukcji etatów w sektorach opartych na paliwach kopalnych, a – co za tym idzie – spowoduje, że pracownicy tych sektorów będą musieli się zmierzyć z koniecznością nabycia nowych umiejętności⁵¹. W porównaniu z innymi funduszami polityki spójności w programach operacyjnych EFS poziom środków przydzielony w sposób jednoznaczny na działania w dziedzinie klimatu był bardzo niski – zaledwie 1,4% z kwoty 83 mld euro.

78

Komisja uznała, że ustalanie poziomu środków z EFS przeznaczonych na wydatki związane z klimatem na podstawie informacji zgłoszonych przez państwa członkowskie w programach operacyjnych EFS może prowadzić do zaniżenia oczekiwanego wkładu z EFS na rzecz działań w dziedzinie klimatu w latach 2014–2020. Ostateczna wartość tego wkładu będzie bowiem znana dopiero po zakończeniu realizacji tych programów. Fakt, że w przypadku EFS nie wprowadzono odpowiednich wymogów dotyczących uwzględniania działań w dziedzinie klimatu, stanowi zaprzepaszczonej szansę na większy wkład tego obszaru w przejście na gospodarkę niskoemisyjną i w działania w dziedzinie klimatu w ogóle.

79

W czasie gdy zatwierdzane były programy operacyjne na lata 2014–2020, państwa członkowskie nie były zobowiązane do przedstawiania Komisji uzasadnienia dotyczącego przydziału z EFS na rzecz działań w dziedzinie klimatu. Z tego względu w odniesieniu do tych programów nie sprawdzano systematycznie, czy były one ukierunkowane na zapotrzebowanie na „zielone miejsca pracy” lub wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną.

49 Zob. dokument roboczy służb Komisji zatytułowany „Wykorzystanie potencjału ekologicznego wzrostu gospodarczego w zakresie zatrudnienia” z dnia 18 kwietnia 2012 r.

50 W swoim sprawozdaniu pt. „Green Jobs and Skills” [Zielone zatrudnienie i umiejętności] komitet ds. audytu środowiskowego Izby Gmin Zjednoczonego Królestwa stwierdza, że „w kwestii niedoboru kwalifikacji poleganie wyłącznie na rynku powoduje opóźnienia w rozwijaniu gospodarki ekologicznej” <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmenvaud/159/159i.pdf>.

51 Zob. np. pkt 324 i 325 sprawozdania OECD pt. „Aligning Policies for the Transition to a Low-Carbon Economy” [Dostosowywanie strategii do przejścia na gospodarkę niskoemisyjną] <http://www.oecd.org/env/Aligning-policies-for-the-transition-to-a-low-carbon-economy-CMIN2015-11.pdf>.

W wydatkach ze środków na rzecz wspólnej polityki rolnej nie nastąpiły istotne zmiany, lecz w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich zaobserwowano przykłady dobrych praktyk

80

W niniejszej części dokonano oceny, czy uwzględnienie działań w dziedzinie klimatu w płatnościach bezpośrednich w obszarze rolnictwa i programach rozwoju obszarów wiejskich objętych przeglądem zaowocowało pozytywnymi zmianami w ilości wydatków na rzecz klimatu – wyrażonej jako zwiększenie kwot środków na wydatki klimatyczne – i w ich jakości – wyrażonej jako większe zorientowanie na działania związane z klimatem. Trybunał dokonał przeglądu dostępnych dowodów dotyczących systemu wzajemnej zgodności i płatności bezpośrednich w obszarze rolnictwa, a także programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 dla Andaluzji, Polski i Rodanu-Alp oraz porównał je z programami z lat 2007–2013.

Wprowadzenie płatności z tytułu zazieleniania nie gwarantuje istotnej zmiany we wkładzie bezpośrednich płatności na rzecz klimatu

81

W opublikowanym niedawno sprawozdaniu⁵² Trybunał stwierdził, że zmiany we wspólnej polityce rolnej na lata 2014–2020 doprowadziły do ograniczenia liczby przepisów dotyczących wzajemnej zgodności poprzez usunięcie tych wymogów, które nie były wystarczająco istotne z perspektywy działalności rolniczej.

82

Składnik ekologiczny został wprowadzony jako nowy element wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020. Mimo że uwzględniono w nim wymogi istotne dla klimatu (zob. pkt 53), jest on w dużej mierze oparty na wcześniejszych normach dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, które obejmowały podobne praktyki rolnicze, takie jak ochrona pastwisk trwałych lub zachowanie cech krajo-
brazu. Z dostępnych informacji wynika, że 64% beneficjentów płatności bezpośrednich jest wyłączonych z wymogów związanych z zazielenianiem⁵³. W rezultacie istnieje ryzyko, że przekierowanie płatności bezpośrednich ku działaniom w dziedzinie klimatu odbędzie się w ograniczonym zakresie. W 2017 r. i na koniec 2018 r. Komisja planuje ocenić, jakie korzyści dla środowiska przyniosło wprowadzenie tej płatności.

83

Oczekuje się, że wkład z wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 na rzecz płatności bezpośrednich w obszarze rolnictwa wyniesie 288 mld euro. Kwota ta jest porównywalna do kwoty pomocy bezpośredniej wynoszącej 276 mld euro wypłaconej producentom w latach budżetowych 2007–2013⁵⁴.

- 52 Sprawozdanie specjalne nr 26/2016 pt. „Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią systemu nadal stanowi wyzwanie” (<http://eca.europa.eu>).
- 53 Dokument roboczy służb Komisji z dnia 22 czerwca 2016 r. pt. „Zasada zazieleniania – przegląd po roku”, SWD(2016) 218 final, zob. s. 14 załącznik 2, część 3/6.
- 54 Kwota ta została oszacowana przez zsumowanie orientacyjnych danych na temat bezpośrednich płatności rolnych na rzecz producentów zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003, s. 1) i rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16) przedstawionych w sprawozdaniach na temat dystrybucji pomocy bezpośredniej na rzecz rolników w latach budżetowych 2007–2013: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/index_en.htm

Finansowanie na rzecz klimatu w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich – nie zwiększono nakierowania na działania w dziedzinie klimatu

84

Z uwagi na szczególny charakter rozwoju obszarów wiejskich porównanie wszystkich programów w tej dziedzinie nie było możliwe, ponieważ działania w poszczególnych programach są wdrażane za pośrednictwem różnych rodzajów operacji. Na podstawie trzech programów rozwoju obszarów wiejskich Trybunał oszacował udział finansowania na rzecz klimatu w latach 2007–2013 i porównał go z planami na lata 2014–2020. W zbadanych programach Trybunał nie stwierdził faktycznego wzrostu ani spadku inwestycji (zob. **tabela 4**).

Tabela 4

Finansowanie na rzecz klimatu w latach 2007–2013 i 2014–2020

Zbadane programy rozwoju obszarów wiejskich	Szacowany udział w finansowaniu na rzecz klimatu w latach 2007–2013	Szacowana kwota finansowania na rzecz klimatu w latach 2007–2013 (w mld EUR)	Udział w finansowaniu na rzecz klimatu w latach 2014–2020	Kwota finansowania na rzecz klimatu w latach 2014–2020 (w mld EUR)
Andaluzja, Hiszpania	66,2%	1,38	55,0%	1,05
Polska (jeden program rozwoju obszarów wiejskich dla całego państwa członkowskiego)	37,0%	0,50	39,4%	0,34
Rodan-Alpy, Francja	78,0%	0,51	75,0%	0,80

Źródło: Szacunki Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie dokumentów programowych.

W dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich istnieją przykłady dobrych praktyk, ale co do zasady dominuje dotychczasowy scenariusz postępowania

85

Podczas oceny programów pod kątem poprawy jakości Trybunał nie stwierdził jak dotąd znaczących zmian w głównych elementach procesu zarządzania, takich jak wymogi lub kryteria kwalifikowalności i wyboru. Uwaga ta odnosi się w szczególności do działań istotnych pod względem finansowym, takich jak działania dotyczące obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub rolnictwa ekologicznego.

86

Koncepcja niektórych mniej znaczących pod tym względem działań została jednak zmieniona w taki sposób, by ukierunkować je w większym stopniu na kwestie związane z klimatem. Trybunał oszacował, że jeśli chodzi o finansowanie klimatu ze środków EFRROW, około 10% w Rodanie-Alpach, 22% w Polsce i 36% w Andaluzji jest związane z działaniami lepiej ukierunkowanymi na działania w dziedzinie klimatu niż w latach 2007–2013. Trybunał stwierdził kilka przykładów dobrych praktyk, dzięki którym wnoszony jest bezpośredni wkład w przeciwdziałanie zmianie klimatu (zob. **ramka 8**).

Ramka 8

Przykłady większego ukierunkowania na zmianę klimatu w skontrolowanych programach EFRROW

Koncepcja niektórych **działań z zakresu leśnictwa**, z którymi kontrolerzy Trybunału zetknęli się podczas wizyt w **Polsce, Rodanie-Alpach i Andaluzji**, została ulepszona w taki sposób, aby wspomagać pochłanianie dwutlenku węgla lub aby wzmocnić odporność lasów na zmianę klimatu. W programach regionu Rodanu-Alp uwzględniono również działanie wspomagające wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych na poziomie lokalnym poprzez wspieranie inwestycji małych przedsiębiorstw sektora leśnego w paliwo drzewne.

Trybunał odnotował również poprawę w koncepcji trzech zbadanych programów w odniesieniu do przyjaznych dla klimatu działań **rolno-środowiskowo-klimatycznych**. W Polsce rozpoczęto analizę chemiczną gleby pod kątem zawartości węgla organicznego, a także uprawę międzyplonów w celu osiągnięcia odpowiedniej zawartości materii organicznej na gruntach rolnych. W Andaluzji wprowadzone zostały nowe wymogi służące przeciwdziałaniu erozji gleb, która utrudnia uprawę oliwek.

87

Trybunał stwierdził także przykłady dobrych praktyk w działaniach opracowanych w latach 2007–2013, które w latach 2014–2020 wciąż są realizowane (zob. **ramka 9**).

Ramka 9

Przykład kontynuowania finansowania na rzecz klimatu w regionalnym programie Rodanu-Alp we Francji

W programie na lata 2014–2020 kontynuowane jest wsparcie projektów inwestycyjnych, które przyczyniają się bezpośrednio do łagodzenia zmiany klimatu, np. poprzez opracowywanie **metod produkcji metanu na potrzeby rolnictwa**. Celem tego rodzaju projektów jest ułatwienie dostaw energii ze źródeł odnawialnych i jej wykorzystywania. Projekty te są w sposób uzasadniony monitorowane z zastosowaniem współczynnika klimatycznego o wartości 100%.

Przykładem tego rodzaju projektów jest ukazany poniżej projekt polegający na wytwarzaniu energii z odpadów. Został on sfinansowany w 2012 r. i ukończony w 2015 r. Połowa odpadów dostarczanych do zakładu pochodzi z rolnictwa, a pozostałą część stanowią odpady zielone pochodzenia lokalnego, dostarczane przez miejscowe przedsiębiorstwo. Do produktów projektu należy zwiększenie samowystarczalności żywniowej gospodarstwa, a także zaspokojenie potrzeb grzewczych miejscowej szkoły i innych lokali. Całkowity kwalifikowalny koszt związany z budową zakładu produkcji metanu ze środków EFRROW wyniósł 881 000 euro. Projekt został sfinansowany w 37,36% ze środków publicznych, z czego 105 000 euro stanowiły dotacje z EFRROW, a 224 415 euro – współfinansowane krajowe.



Przykład związanego z klimatem projektu z zakresu rolnictwa

Źródło: Conseil Régional Auvergne Rhône-Alpes [Rada regionu Owernia-Rodan-Alpy].

W przypadku Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego nacisk na działania w dziedzinie klimatu został zwiększony w bardzo niewielkim stopniu

88

Kwestia zmiany klimatu nie została uwzględniona w Europejskim Funduszu Rybackim na lata 2007–2013, w związku z czym Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa nie obliczyła swojego wkładu na rzecz działań w dziedzinie klimatu w odniesieniu do tego okresu. Trybunał oszacował⁵⁵, że w latach 2007–2013 wkład Europejskiego Funduszu Rybackiego na rzecz działań w dziedzinie klimatu wyniósł około 1 mld euro, co stanowi 26% budżetu funduszu. W latach 2014–2020 zagregowane szacunki dotyczące wkładu na rzecz klimatu (zob. pkt 43) podanego przez państwa członkowskie we wszystkich programach operacyjnych EFMR również wynoszą około 1 mld euro, co stanowi około 18% budżetu tego funduszu.

89

Jednym z głównych powodów tego rodzaju stabilności w ujęciu bezwzględny jest ograniczone wsparcie w ramach EFMR na rzecz działań zarządzania flotą. Zmniejszone zostało powiązane z nim wsparcie na wymianę lub modernizację silników oraz na rzecz stałego lub czasowego zaprzestania działalności połowowej, w ramach którego działania są monitorowane przy zastosowaniu współczynników o wartościach, odpowiednio, 100%, 100% i 40%.

90

Trybunał porównał obecne ramy prawne z tymi z lat 2007–2013, by przekonać się, czy w treści działań obecnego funduszu morskiego i rybackiego w większym stopniu uwzględniane są cele związane ze zmianą klimatu. Porównanie to objęło działania, które mogły zostać prześledzone w latach 2007–2013. Bezpośrednie i jasne nawiązania do celów związanych ze zmianą klimatu – zarówno w kwestii jej łagodzenia, jak i dostosowania się do niej – wciąż należą do rzadkości i w rezultacie zakres funduszu rybołówstwa nie został poszerzony o wkład w działania w dziedzinie klimatu (zob. **ramka 10**).

55 Szacunki Trybunału były oparte głównie na metodyce stosowanej przez Dyrekcję Generalną ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa w dokumentach budżetowych na lata 2014–2016, lecz Trybunał uwzględnił też środki trwałego i czasowego zaprzestania w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego z zastosowaniem współczynników o wartości, odpowiednio, 100% i 40%. Dodanie tych środków stanowi jedyne odstępstwo od metodyki zastosowanej przez Dyrekcję Generalną ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa, ponieważ odzwierciedla ono wartość nominalną współczynnika dla działań polegających na dostosowaniu floty określonych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 1232/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. zmieniającym rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 w celu dostosowania zawartych w nim odniesień do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 i poprawiającym rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 215/2014 (Dz.U. L 332 z 19.11.2014, s. 5).

Przykłady większego ukierunkowania na zmianę klimatu w skontrolowanym Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim

W porównaniu z poprzednim okresem programowania Trybunał stwierdził niewielką liczbę usprawnień w EFMR. W przypadku trzech istniejących już wcześniej działań⁵⁶ spośród 50 działań wspieranych w ramach tego funduszu uwzględniono kwestie związane z klimatem i opracowano dwa nowe działania z celami dotyczącymi zmiany klimatu⁵⁷. Ponadto w ramach EFMR istnieje obecnie odrębne działanie na rzecz efektywności energetycznej i łagodzenia zmiany klimatu, choć już wcześniej istniały podobne działania, które kwalifikowały się do otrzymania finansowania. W ramach tego wyraźnie ukierunkowanego na zagadnienia klimatyczne działania, monitorowanego z zastosowaniem współczynnika na poziomie 100%, wsparcie otrzymać powinno 3 738 projektów w całej UE, w większości dotyczących wymiany lub modernizacji silnika.

56 Do działań tych należały: „Rybołówstwo śródlądowe oraz śródlądowa fauna i flora wodna”, „Inwestycje produkcyjne w akwakulturę” i „Przetwarzanie produktów rybołówstwa i akwakultury”. Odniesiono się w nich przede wszystkim do poprawy efektywności energetycznej.

57 Dwa nowe działania to: „Fundusze wspólnego inwestowania w związku z niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi i incydentami środowiskowymi” i „Ubezpieczenie zasobów akwakultury”.

91

W odniesieniu do wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 instytucje UE podjęły zobowiązanie polityczne dotyczące tego, aby uwzględnić działania w dziedzinie klimatu w całym budżecie unijnym oraz aby przeznaczyć co najmniej co piąte euro w budżecie unijnym na tego rodzaju działania. Głównym celem tego zobowiązania jest odpowiedź na wyzwania związane ze zmianą klimatu i ze znacznymi potrzebami inwestycyjnymi na działania w tym zakresie. Trybunał próbował ustalić, czy uda się osiągnąć cel polegający na przeznaczeniu co najmniej 20% budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu i czy zastosowane podejście mogło wnieść wartość dodaną, prowadząc do zwiększenia ilości środków na działania w dziedzinie klimatu i do precyzyjniejszego ich ukierunkowania.

92

Stwierdził, że podjęte zostały ambitne działania oraz że co do zasady poczynione zostały postępy w realizacji tego celu. Istnieje jednak poważne ryzyko, że o ile nie zostaną podjęte dodatkowe działania na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu, cel na poziomie 20% nie zostanie osiągnięty. Realizacja celu spowodowała, że finansowanie działań w dziedzinie klimatu ze środków niektórych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, a mianowicie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i z Funduszu Spójności, wzrosło i zostało lepiej ukierunkowane. W innych dziedzinach natomiast, takich jak Europejski Fundusz Społeczny, rolnictwo oraz rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo, dominuje dotychczasowy scenariusz postępowania, a zatem nie nastąpiło w ich przypadku przesunięcie środków ku działaniom w dziedzinie klimatu.

Ogólnie poczyniono postępy, ale istnieje poważne ryzyko, że cel na poziomie 20% nie zostanie osiągnięty

93

Cel dotyczący przeznaczenia „co najmniej 20%” budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu jest elementem unijnego przywództwa w zakresie tego rodzaju działań i stanowi jasne zobowiązanie do przeciwdziałania zmianie klimatu. Jak wynika z danych Komisji, w latach 2014–2016 udział środków przeznaczonych na działania w dziedzinie klimatu wynosił średnio 17,6% (zob. pkt 26 i pkt 40–41).

94

Jak dotąd nie powstało narzędzie, które umożliwiłoby przedstawienie skonsolidowanego, aktualnego obrazu postępów w realizacji tego celu w całym budżecie UE w perspektywie wieloletniej. Komisja zaktualizowała ostatnio dane na temat wydatków związanych z klimatem za cały okres 2014–2020 na potrzeby przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych. Komisja szacuje, że na działania w dziedzinie klimatu zostanie przeznaczone ogólnie 18,9% środków, a zatem cel na poziomie 20% nie zostanie osiągnięty (zob. pkt 44).

95

Niedociągnięcia w metodyce monitorowania wydatków stosowanej przez Komisję i państwa członkowskie dotyczą sprawozdawczości i jej niewystarczająco kompleksowego charakteru. Metodyka ta nie odzwierciedla pełnych skutków finansowych wywołanych przez wydatki UE na działania w dziedzinie klimatu poniesione za pośrednictwem instrumentów finansowych i pozycji pozabilansowych, mimo że zastosowanie tego rodzaju instrumentów wciąż wzrasta (zob. pkt 37 i 38). Nie wprowadzono w niej ponadto rozróżnienia na działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i te polegające na dostosowaniu się do niej, przez co trudno jest ocenić poziom finansowania przeznaczzonego na każdy z tych odmiennych sposobów reagowania na skutki zmiany klimatu (zob. pkt 36).

Zalecenie 1 – Rzetelna konsolidacja sprawozdawczości w ujęciu wieloletnim

Komisja powinna co roku przeprowadzać rzetelną konsolidację sprawozdawczości w ujęciu wieloletnim, tak aby przekonać się, czy poziom wydatków klimatycznych będzie zgodny z celem wynoszącym 20%.

Docelowy termin wdrożenia: grudzień 2017 r.

Zalecenie 2 – Kompleksowe ramy sprawozdawczości

- a) **Komisja** powinna co roku przedstawiać skonsolidowane informacje na temat postępów w realizacji celu ogólnego na poziomie 20% w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników, a także przedstawiać kompleksowe informacje na ten temat w każdym właściwym rocznym sprawozdaniu z działalności. W stosownych przypadkach informacje te powinny obejmować postępy w realizacji planów działania. Ponadto Komisja powinna informować o wkładzie instrumentów finansowych na rzecz klimatu.
- b) **państwa członkowskie** powinny w rocznych sprawozdaniach z wykonania przedstawiać Komisji informacje na temat tych obszarów objętych zarządzaniem dzielonym, w których stwierdzono potencjalne możliwości w zakresie działań w dziedzinie klimatu, wraz z opisem planu zintensyfikowania tych działań.

Docelowy termin wdrożenia: corocznie, począwszy od sprawozdań rocznych za 2016 r.

- c) **Komisja i państwa członkowskie** powinny zapewnić, by w procesie gromadzenia danych rozróżnić dane dotyczące łagodzenia zmiany klimatu i te dotyczące dostosowania się do niej.

Docelowy termin wdrożenia: opracowanie tego rodzaju systemu przed rozpoczęciem okresu obowiązywania kolejnych wieloletnich ram finansowych.

96

Trybunał oszacował, że osiągnięcie celu ogólnego na poziomie 20% do końca 2020 r. wymaga podwyższenia poziomu finansowania działań w dziedzinie klimatu do średnio 22% w latach, które pozostały do końca trwania obecnych wieloletnich ram finansowych, tj. w latach 2017–2020 (zob. pkt 46). Obszary, z których pochodzi największy wkład w osiągnięcie tego celu, to rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich oraz polityka spójności, a w następnej kolejności program badawczy „Horyzont 2020” (zob. pkt 33). Nie został opracowany ogólny plan określający, które instrumenty finansowania i w jakim zakresie mogłyby przyczynić się do osiągnięcia celu na poziomie 20% (zob. pkt 26). Może okazać się, że ten sposób ustalania wkładu z programów wydatków o odmiennym charakterze w działania w dziedzinie klimatu nie jest optymalny.

Zalecenie 3 – Ocena potrzeb związanych ze zmianą klimatu

Podczas planowania potencjalnego wkładu z poszczególnych linii budżetowych lub instrumentów finansowania na rzecz działań w dziedzinie klimatu **Komisja** powinna zapewnić, by plany te oparte były na realistycznej i rzetelnej ocenie potrzeb związanych ze zmianą klimatu oraz na potencjale każdego z obszarów do wniesienia wkładu w realizację celu ogólnego.

Docelowy termin wdrożenia: opracowanie tego rodzaju systemu przed rozpoczęciem okresu obowiązywania kolejnych wieloletnich ram finansowych.

97

Oczekuje się, że wkład wydatków z głównych obszarów zbadanych w ramach tej kontroli w realizację celu związanego z działaniami w dziedzinie klimatu wyniesie 84,5%. W przypadku niektórych z tych obszarów – programu „Horyzont 2020”, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, programu LIFE i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – określone zostały wartości docelowe związane z klimatem, które mają ułatwić wniesienie założonego wkładu (zob. pkt 28 i 29). Niemniej jednak odnotowano poważne zagrożenia, które mogą zaważyć na oczekiwanym wkładzie z obszarów rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i badań naukowych (zob. pkt 49–51).

98

Podejście Komisji do planowania i pomiaru postępów w realizacji celu na poziomie 20% w całym budżecie UE było oparte na uznanej metodyce międzynarodowej. Komisja i państwa członkowskie objęte kontrolą uznały je za pragmatyczne podejście do monitorowania wydatków klimatycznych. Przy stosowaniu unijnych współczynników klimatycznych w przypadku niektórych obszarów zabrakło jednak konsekwencji w przestrzeganiu zasady zachowawczości, która ma zapobiegać przeszacowaniu środków na działania w dziedzinie klimatu (zob. pkt 35).

99

Założenia dotyczące wkładu z płatności bezpośrednich w obszarze rolnictwa na rzecz celu związanego z działaniami w dziedzinie klimatu są niewystarczająco uzasadnione. Przy zastosowaniu zasady zachowawczości wkład na rzecz klimatu zmniejszyłby się o 9 mld euro (zob. pkt 53 i 54). Zastosowanie unijnych współczynników klimatycznych spowodowało przeszacowanie wkładu w działania w dziedzinie klimatu z obszaru budżetu związanego z rozwojem obszarów wiejskich. W podejściu przyjętym w odniesieniu do EFRROW nie wprowadzono wystarczającego rozróżnienia na wkłady z różnych rodzajów działalności na rzecz klimatu, co doprowadziło do przeszacowania wkładów na rzecz działań w dziedzinie klimatu. Z szacunków Trybunału wynika, że kwoty na rzecz klimatu ze środków EFRROW powinny zostać zmniejszone o 23,9 mld euro (zob. pkt 58).

100

Trybunał oszacował, że dostosowania te łącznie obniżyłyby wkład finansowania na rzecz klimatu pochodzący z obszaru rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich nawet o około 33 mld euro, co stanowi około 15% celu ogólnego (zob. pkt 51, 54 i 58).

Zalecenie 4 – Korekta zawyżonych szacunków

Komisja i państwa członkowskie powinny zastosować zasadę zachowawczości i skorygować zawyżone szacunki dotyczące wydatków z EFRROW, dokonując przeglądu przypisanych unijnych współczynników klimatycznych.

Docelowy termin wdrożenia: do grudnia 2017 r.

101

W przypadku programu badawczego „Horyzont 2020” nie została osiągnięta wartość docelowa wynosząca 35%. Należy zmniejszyć zaistniałą różnicę między wartością docelową a osiągniętą. Sam fakt, że Komisja opracowała plan działania, należy ocenić pozytywnie, lecz nie określono w nim wystarczająco dokładnie, w jaki sposób zaległości mają zostać nadrobione (zob. pkt 60–64).

102

Poza zagrożeniami, które wpływają negatywnie na wkład pochodzący z głównych obszarów, osiągnięcie celu wynoszącego 20% przez pozostałe obszary o mniej istotnym wkładzie będzie wymagało podwojenia ich obecnych wysiłków. Trybunał nie stwierdził dowodów (takich jak plan działania) na to, że Komisja intensyfikuje działania w tych obszarach ani na to, w jaki sposób można doprowadzić do ich podwojenia (zob. pkt 47).

Zalecenie 5 – Opracowanie planów działania

Gdy roczna konsolidacja sprawozdawczości wskazuje na ryzyko, że spodziewany wkład z danego obszaru może nie zostać wniesiony, **Komisja** powinna opracować dla tego obszaru plan działania, określając szczegółowo, w jaki sposób należy zaradzić tej sytuacji.

Docelowy termin wdrożenia: opracowanie planów działania do marca 2017 r.

103

W swoim podejściu do oceny poziomów finansowania działań w dziedzinie klimatu Komisja skupia się na wskazywaniu planowanych wydatków. Takie podejście wiąże się jednak nieodłącznie z ryzykiem, ponieważ planowane wydatki nie zawsze przekładają się na rzeczywiście wydane środki. Z tego względu należy ocenić faktyczną realizację planowanych wydatków na rzecz klimatu, unikając przy tym nieproporcjonalnych kosztów administracyjnych. Komisja nie opracowała jeszcze tego rodzaju procedury (zob. pkt 46). Monitorowanie rzeczywistej realizacji celu wynoszącego 20% pod względem finansowym nie przyniosłoby jednak informacji na temat rezultatów osiągniętych za pośrednictwem wydatków na działania w dziedzinie klimatu. Trybunał stwierdził, że informacje na temat tego, jakie rezultaty mają zostać osiągnięte w ramach funduszy lub jakie rezultaty zostały dzięki nim osiągnięte, np. pod względem ograniczania emisji gazów cieplarnianych, są dostępne jedynie w odniesieniu do niektórych części budżetu i nie są one porównywalne (zob. pkt 47).

Zalecenie 6 – Opracowanie wskaźników monitorowania odnoszących się do faktycznie poniesionych wydatków na działania w dziedzinie klimatu i powiązanych z nimi rezultatów

Trybunał zaleca **Komisji**, co następuje:

- w obszarze zarządzania dzielonego opracowanie we współpracy z **państwami członkowskimi** zharmonizowanego i proporcjonalnego systemu monitorowania rzeczywistych wydatków na działania w dziedzinie klimatu,
- zgodnie z inicjatywą budżetowania zadaniowego („Budget for Results”) określenie wskaźników rezultatu związanych z klimatem we wszystkich obszarach, które przyczyniają się do osiągnięcia celu ogólnego, aby przede wszystkim ocenić emisje gazów cieplarnianych i ograniczenia tych emisji w wyniku zastosowania działań finansowanych ze środków UE,
- ułatwienie państwom członkowskim wymiany dobrych praktyk w zakresie wskaźników rezultatu związanych z klimatem.

Docelowy termin wdrożenia: do grudnia 2018 r.

W ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych odnotowano więcej działań w dziedzinie klimatu i są one lepiej ukierunkowane, ale w pozostałych obszarach dominuje dotychczasowy scenariusz postępowania

104

Przewiduje się, że w porównaniu z latami 2007–2013 wydatki związane z klimatem w latach 2014–2020 we wszystkich programach EFRR i Funduszu Spójności, łącznie z ramami europejskiej współpracy terytorialnej, wzrosną z 32,4 mld euro do 54,7 mld euro. Poza wzrostem pod względem finansowym Trybunał odnotował w niektórych obszarach większe ukierunkowanie na działania w dziedzinie klimatu i przykłady dobrych praktyk, np. w procesie zarządzania programami lub w rodzaju finansowanych inwestycji (zob. pkt 69–70).

105

Niemniej jednak w przypadku skontrolowanych programów w Niemczech i Rumunii Trybunał zauważył, że podczas negocjacji dotyczących programowania Komisja nie naciskała na zwiększenie kwot wydatków na działania w dziedzinie klimatu w obszarze badań naukowych i rozwoju czy rozwoju przedsiębiorstw. Oznacza to, że nie zostały w pełni wykorzystane wszystkie potencjalne możliwości finansowania działań w dziedzinie klimatu (zob. pkt 75).

106

Podobnie było w przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego, którego potencjalny wkład w działania w dziedzinie klimatu mógłby zostać zwiększony w związku z rosnącym zapotrzebowaniem gospodarki na „zielone miejsca pracy”. Trybunał stwierdził, że w programach operacyjnych EFS na działania w dziedzinie klimatu przeznaczono bardzo niewielki odsetek wydatków wynoszący 1,4% z 83 mld euro. W odniesieniu do tych programów Komisja nie sprawdzała systematycznie, czy były one ukierunkowane na zapotrzebowanie na „zielone miejsca pracy” lub wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną (zob. pkt 76–79).

107

Mimo że pojawiają się przykłady dobrych praktyk, w polityce rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich czy rybołówstwa nie nastąpiło wyraźne przesunięcie nacisku na kwestie związane z klimatem.

108

Wprowadzenie płatności z tytułu zazieleniania nie gwarantuje istotnej zmiany we wkładzie bezpośrednich płatności na rzecz klimatu. Ten nowy program – choć ma pewien wpływ na działania w dziedzinie klimatu – w praktyce opiera się w dużej mierze na już istniejących praktykach rolnych (zob. pkt 81 i 83). W trzech zbadanych programach rozwoju obszarów wiejskich Trybunał nie stwierdził faktycznego wzrostu ani spadku inwestycji. Jeżeli chodzi o ściślejsze ukierunkowanie na działania w dziedzinie klimatu, Trybunał nie stwierdził znaczących zmian w głównych elementach procesu zarządzania, takich jak wymogi lub kryteria kwalifikowalności i wyboru. Koncepcja niektórych działań, mniej znaczących pod względem wpływu na klimat, została jednak zmieniona w taki sposób, by ukierunkować je w większym stopniu na kwestie związane z klimatem. Trybunał stwierdził również kilka przykładów dobrych praktyk, które stanowią bezpośredni wkład w przeciwdziałanie zmianie klimatu (zob. pkt 84–87).

109

W przypadku funduszu morskiego i rybackiego zwiększenie nacisku na działania w dziedzinie klimatu było bardzo niewielkie. Bezpośrednie i jasne nawiązania do celów związanych ze zmianą klimatu, zarówno jej łagodzenia, jak i dostosowania się do niej, należą wciąż do rzadkości. W rezultacie zakres wkładu ze środków funduszu morskiego i rybackiego na rzecz działań w dziedzinie klimatu nie poszerzył się (zob. pkt 88–90).

Zalecenie 7 – Zbadanie wszystkich potencjalnych możliwości i zapewnienie rzeczywistego przesunięcia nacisku na działania w dziedzinie klimatu

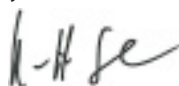
Trybunał zaleca **Komisji**, co następuje:

- a) określenie obszarów, których potencjał w zakresie działań w dziedzinie klimatu nie jest w pełni wykorzystywany, takich jak Europejski Fundusz Społeczny, i opracowanie planów działania w celu zwiększenia wkładu tych obszarów na rzecz klimatu,
- b) **Komisja i państwa członkowskie** powinny w większym stopniu uwzględnić działania w dziedzinie klimatu w obszarze rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa, np. poprzez opracowanie nowych działań zapobiegających zmianie klimatu lub stosowne przeorientowanie działań już istniejących.

Docelowy termin wdrożenia: do grudnia 2017 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył Phil WYNN OWEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 26 października 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Matryca współczynników stosowanych przez Trybunał w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich

Proponowana matryca, opracowana w następstwie wizyt kontrolnych w państwach członkowskich i na podstawie badania przygotowawczego zleconego przez Komisję, stanowi odpowiedź na brak rozróżnienia na rodzaje działań w unijnych współczynnikach klimatycznych.

Na podstawie studiów przypadków zbadanych w państwach członkowskich, przeglądu literatury¹, analizy notatek wewnętrznych Komisji i zastosowania standardów międzynarodowych² Trybunał ustalił w pierwszej kolejności zaktualizowaną matrycę współczynników klimatycznych, w której uwzględnił działania i ich cele polityki odpowiadające celom szczegółowym (zob. poniżej). Następnie przyporządkował poszczególnym działaniom i celom szczegółowym kwoty ze środków EFRROW. W tym celu zastosowane zostały dane udostępnione przez Komisję. Jedynie w przypadku priorytetu unijnego 4 konieczne było przyjęcie założenia³. Kolejnym etapem było przypisanie kwotom ze środków EFRROW w poniższej matrycy współczynników klimatycznych.

1 Matryca została opracowana przede wszystkim na podstawie badania przygotowawczego zleconego przez Komisję pt. „Tracking system for climate expenditure in the post-2013 EU budget” [System monitorowania wydatków klimatycznych w budżecie UE po 2013 r.] – Detailed CAP assessment [Szczegółowa ocena WPR], tabela 5.4 (s. 25–30).

2 Opracowane przez OECD „wskaźniki z Rio” i zasady monitorowania określone przez wielostronne banki rozwoju, takie jak Bank Światowy.

3 Jak wynika z opracowanych przez Komisję wytycznych dotyczących programowania strategicznego, priorytet unijny 4 został zaplanowany w formie „bloku”, a zatem wydatki ze środków EFRROW nie zostały przydzielone na rzecz poszczególnych celów szczegółowych. Z tego względu Trybunał podzielił planowane wydatki ze środków EFRROW w ramach tego priorytetu na trzy części i przypisał równą kwotę środków każdemu celowi szczegółowemu w ramach priorytetu unijnego 4: celowi 4A (Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej), celowi 4B (Poprawa gospodarki wodnej, w tym nawożenia i stosowania pestycydów) i celowi 4C (Zapobieganie erozji gleby i poprawa gospodarowania glebą).

Proponowana matryca

Kod działania	Nazwa działania	Priorytet 2	Priorytet 3		Priorytet 4			Priorytet 5	Priorytet 6
		Zwiększenie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach rolnych	Poprawa organizacji łańcucha dostaw żywności, dobrostanu zwierząt i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie		Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa			Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym	Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich
		W odniesieniu do wszystkich celów szczegółowych	Poprawa konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem spożywczym	Wspieranie zapobiegania ryzyku i zarządzania nim w gospodarstwach rolnych	Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej	Poprawa gospodarki wodnej, w tym nawożenia i stosowania pestycydów	Zapobieganie erozji gleby i poprawa gospodarowania glebą	W odniesieniu do wszystkich celów szczegółowych	W odniesieniu do wszystkich celów szczegółowych
1	Transfer wiedzy i działania informacyjne	0%	0%	40%	40%	40%	100%	100%	0%
2	Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw	0%	0%	40%	40%	40%	100%	100%	0%
3	Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych	0%	0%	0%	40%	40%	40%	100%	0%
4	Inwestycje w środki trwałe	0%	0%	40%	40%	40%	100%	100%	0%
5	Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych	0%	0%	100%	40%	40%	100%	100%	0%
6	Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
7	Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich	0%	0%	0%	40%	40%	100%	100%	0%
8	Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów	0%	0%	40%	100%	100%	100%	100%	0%
9	Tworzenie grup producentów	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
10	Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne	0%	0%	0%	40%	40%	100%	100%	0%
11	Rolnictwo ekologiczne	0%	0%	0%	40%	40%	100%	100%	0%
12	Płatności z tytułu obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	0%	0%	0%	40%	40%	100%	100%	0%
13	Płatności z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami	0%	0%	0%	40%	40%	40%	100%	0%
14	Dobrostan zwierząt	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
15	Usługi leśno-środowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów	0%	0%	40%	40%	40%	100%	100%	0%
16	Współpraca	0%	0%	0%	40%	40%	100%	100%	0%
17	Zarządzanie ryzykiem	0%	0%	40%	0%	0%	0%	100%	0%
18	Finansowanie uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich dla Chorwacji	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
19	LEADER – wsparcie oddolnego budowania zdolności, które mogą zaowocować innowacyjnymi sposobami podejścia do wyzwań związanych ze zmianą klimatu	0%	0%	0%	40%	40%	100%	100%	0%
20	Pomoc techniczna	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Streszczenie

I Komisja jest w pełni zaangażowana w przeciwdziałanie zmianie klimatu. Podejście UE do przejścia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu jest realizowane za pośrednictwem środków z zakresu polityki, których celem jest również zmiana wzorców inwestycyjnych. Wydatki publiczne z budżetu UE i państw członkowskich stanowią uzupełnienie tego przejścia i mają na celu jego przyspieszenie.

Składając wniosek w sprawie uwzględnienia kwestii klimatu w całym budżecie UE¹ i zwiększenia wydatków klimatycznych do poziomu 20% budżetu, Komisja miała na celu uczynienie budżetu UE pionierskim instrumentem sprzyjającym uwzględnianiu kwestii klimatu. Rada Europejska i Parlament Europejski poparły podejście uwzględniające kwestie klimatu² i potwierdziły, że 20% stanowi odpowiedni poziom wsparcia.

II Rada Europejska wyraźnie potwierdziła, że podejście Komisji do uwzględnienia kwestii klimatu w całym budżecie stanowi główny cel wspierany celem politycznym, jakim jest przeznaczenie co najmniej 20% wydatków UE w bieżących WRF na kwestie istotne z perspektywy klimatu.

W granicach wieloletnich ram finansowych (WRF), oprócz uwzględnienia kwestii klimatu, określono również specjalny program dotyczący działania w dziedzinie klimatu.

IV Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Trybunał podjętych ambitnych prac oraz faktu, że konieczne jest kontynuowanie wysiłków na rzecz dalszej poprawy w zakresie uwzględniania kwestii klimatu. Jednocześnie Komisja uważa, że poczyniono znaczne postępy zarówno w kwestii włączania problematyki zmiany klimatu przy opracowywaniu programów, jak i podczas opracowywania unikatowego ilościowo określonego podejścia uwzględniającego kwestię klimatu, które zapewnia obecnie przejrzysty scenariusz odniesienia.

Komisja zauważa jednak, że potencjalny udział poszczególnych funduszy różni się w zależności od ich głównego zadania, a zatem nieuniknione jest, że systemy wykorzystywane do programowania i monitorowania wkładu różnią się w zależności od funduszu. Ponadto reforma wspólnej polityki rolnej (WPR) doprowadziła do znaczącego wzrostu finansowania działania w dziedzinie klimatu w porównaniu z okresem 2007–2013. Komisja uważa, że nastąpiło wyraźne przesunięcie nacisku na działanie w dziedzinie klimatu.

V Komisja oceniła postępy w realizacji celu polegającego na przeznaczeniu 20% budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu w śródkresowym przeglądzie WRF, opublikowanym w dniu 14 września 2016 r. Najnowsze dane, przedstawione w dokumencie roboczym służb Komisji (2016) 299 towarzyszącym śródkresowemu przeglądowi wieloletnich ram finansowych (COM(2016) 603), pokazują, że w okresie 2014–2020 łączna wartość wydatków na kwestie związane z klimatem wyniesie nieco ponad 200 mld EUR. Kwota ta odpowiada około 18,9% wydatków w całym okresie programowania finansowego.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 28.

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

² Zob. konkluzje Rady Europejskiej z dnia 7 lutego 2013 r. oraz rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie nowych WRF (P7_TA(2013)0078).

VI

Komisja odnotowuje symulacje Trybunału. Komisja stworzyła jednak innowacyjną i szczegółową metodykę monitorowania wydatków w oparciu o wskaźniki z Rio wprowadzone przez OECD.

Pomimo to Komisja uznaje konieczność kontynuowania starań, aby zwiększyć znaczenie kwestii klimatu we wszystkich programach UE, w tym w programach wskazanych przez Trybunał.

Metodę stosowaną przez Komisję przygotowano w sposób przejrzysty i skoordynowany. Podejście UE do oceny poziomów finansowania działań w dziedzinie klimatu w sektorach rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich jest rzetelne. Podobnie w przypadku bezpośrednich płatności z tytułu zazieleniania obliczenia rzetelnie odzwierciedlają powiązanie trzech praktyk rolniczych z klimatem. Ponadto w przypadku płatności bezpośrednich niezwiązanych z zazielenianiem, wpływ na klimat, jeżeli chodzi o 8% tych płatności, nie jest przeszacowany, biorąc pod uwagę korzyści w odniesieniu do klimatu wynikające z zasady wzajemnej zgodności i z płatności bezpośrednich.

VII

Komisja uznaje, że można by wprowadzić dodatkowe ulepszenia w innowacyjnej metodzie monitorowania wydatków klimatycznych i jej wdrażania w ramach budżetu UE, w tym pod względem zwiększania stopnia szczegółowości dotyczącego łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej. Jednocześnie w związku z niejasnymi skutkami administracyjnymi i złożonością kwestii unikania podwójnego liczenia, a przy tym odzwierciedlając częste związane z tym dodatkowe korzyści, Komisja nie przewiduje obecnie dalszej dezagregacji w systemie monitorowania.

VIII

Komisja zauważa, że niektóre zalecenia Trybunału zostały już lub zostaną uwzględnione (*szczególnie zalecenia 1, 6 b) i 6 c)*), niektóre mogą zostać zaakceptowane częściowo (*zalecenia 2 a), 3, 4, 5 i 7 a)*), a niektóre nie są właściwe lub wykonalne (*zalecenia 2 c), 6 a) i 7 b)*). Ogólnie Komisja uważa, że podejście uwzględniające kwestie klimatu przyczyniło się do zwiększenia wkładu na działania w dziedzinie klimatu w ramach budżetu UE.

Wstęp

01

Komisja przywiązuje ogromną wagę do przeciwdziałania zmianie klimatu. Podejście UE do przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu jest realizowane za pośrednictwem środków z zakresu polityki, których celem jest również zmiana wzorców inwestycyjnych, co zostało ponownie wykazane w najnowszym pakiecie środków Komisji³. Wydatki publiczne z budżetów UE i państw członkowskich stanowią uzupełnienie tego przejścia i mają na celu jego przyspieszenie.

02

Komisja uważa przystosowanie się do nieuniknionej zmiany klimatu oraz jej łagodzenie za uzupełniające strategie polityczne stanowiące odpowiedź na zaistniałą sytuację i w stosownych przypadkach planuje jednocześnie uwzględnianie obu tych kwestii.

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

05

Celem działań na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu jest ograniczenie czynników ryzyka związanych ze zmianą klimatu do akceptowalnego poziomu w oparciu o prognozy dotyczące zmiany klimatu.

07

Istnieje wiele czynników przyczyniających się do obniżenia poziomów emisji gazów cieplarnianych; głównie ograniczona energochłonność (mniej energii zużywanej na jednostkę PKB) oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. W okresie 2005–2013 wzrost gospodarczy (PKB na mieszkańca) stanowił pozytywny czynnik wpływający na emisje (tj. nie przyczyniał się do łagodzenia zmiany klimatu), chociaż wpływ ten od 2007/2008 r. jest mniejszy⁴. W tym kontekście wyodrębnienie wpływu kryzysu gospodarczego na emisje nie jest uzasadnione.

08

Komisja podkreśla, że cel na poziomie 20% ogłoszono jako jeden element podejścia uwzględniającego kwestie klimatu w budżecie UE, który sam w sobie stanowi część podejścia UE do reagowania na potrzeby inwestycyjne związane ze zmianą klimatu.

Podejście uwzględniające kwestie klimatu w budżecie UE dowodzi zaangażowania UE w działanie w dziedzinie klimatu oraz wiodącej roli UE w tym działaniu, podobnie jak w przypadku wszystkich działań UE mających na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu.

09

Komisja uważa, że cel na poziomie 20% został ogłoszony jako cel polityczny i ambitny, aby wspierać zwiększanie znaczenia kwestii klimatu w operacjach finansowanych z budżetu UE. Podejście to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską i Parlament Europejski oraz stanowiło podstawę dalszych etapów realizacji. Komisja podkreśla, że w duchu powyższego zarówno Komisja, jak i władza budżetowa podjęły decyzję, aby nie uwzględniać tego celu w akcie prawnym.

W wieloletnich ramach finansowych (WRF), oprócz uwzględnienia kwestii klimatu, ustanowiono również specjalny program ukierunkowany m.in. na działanie w dziedzinie klimatu (w ramach programu LIFE).

12

Dyrekcja Generalna ds. Budżetu koordynuje przydział środków w budżecie na potrzeby priorytetów politycznych, w tym na działanie w dziedzinie klimatu, gromadzi i konsoliduje dane w preliminarzu projektu budżetu, aby uzasadnić kwoty proponowane władzy budżetowej przez Komisję na potrzeby rocznej procedury budżetowej.

4 Zob. analiza rozkładów EEA: sekcja 2.4 sprawozdania EEA nr 4/2015: „Tendencje i prognozy dla Europy na 2015 r.”.

Ramka – Krótki opis kontekstu uwzględniania kwestii klimatu

Podpunkt czwarty: Działanie w dziedzinie klimatu obejmuje wiele różnych środków, a związane z tym ambitne cele sprawiają, że UE jest światowym liderem tego działania. Uwzględnianie kwestii klimatu w politykach i programach UE stanowi jeden z elementów wspierających przejście na społeczeństwo niskoemisyjne i odporne na zmianę klimatu.

Podejście UE do uwzględniania kwestii klimatu w instrumentach i budżecie UE obejmuje cztery poziomy, jak wyjaśniono w odpowiedzi Komisji do pkt 24.

Uwagi

24

Komisja uważa, że dokonany został znaczący postęp, jeżeli chodzi o uwzględnianie kwestii klimatu w budżecie UE. Podejście UE do uwzględniania kwestii klimatu w instrumentach i budżecie UE ma charakter czteropoziomowy:

- decyzje polityczne podjęte przez instytucje UE (w kontekście przyjęcia WRF na lata 2014–2020) mające na celu uwzględnienie działania w dziedzinie klimatu⁵ i ogłoszenie zamiaru przeznaczenia co najmniej 20% wydatków UE na cele istotne z punktu widzenia klimatu;
- włączenie celów związanych z klimatem do ram prawnych / wytycznych ramowych (podstawa prawna dla nowego zbioru programów wydatkowania, wytycznych);
- wdrożenie zasad i wytycznych dotyczących klimatu (jakość realizacji);
- w ramach tego podejścia ustalenie wspólnej metody monitorowania wydatków związanych z klimatem we wszystkich instrumentach UE.

Uznajemy, że audyt dotyczy głównie celu finansowego.

Tiret drugie

Komisja nie zgadza się z decyzją Trybunału, aby uznać zbiór zasad uzgodnionych w 2015 r. przez niektóre organizacje, które realizują międzynarodową pomoc rozwojową, za punkt odniesienia dla oceny „stosowności” innowacyjnego i szczegółowego podejścia UE uwzględniającego kwestie klimatu uzgodnionego na szczelbu UE.

25

Komisja uznaje decyzję Trybunału, aby uznać cel, jakim jest 20%, za cel budżetowy, lecz ponownie przypomina, że cel ten został ogłoszony przez Komisję jako cel polityczny mający na celu wsparcie uwzględniania kwestii klimatu w różnych programach. Z uwagi na charakter powyższego celu Komisja uważa, że sama interpretacja budżetowa nie odzwierciedla podejścia UE do uwzględniania kwestii klimatu.

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

26

Komisja podkreśla, że cel polityczny na poziomie 20% ogłoszono, aby ułatwić uwzględnianie działania w dziedzinie klimatu w programach UE (zob. odpowiedź Komisji do pkt 25). Z tego powodu Komisja nie określiła ilościowo tej części potrzeb inwestycyjnych, które należy pokryć z budżetu UE, lecz wzięła pod uwagę szacunki określone we wniosku Komisji w sprawie WRF⁶.

27

Komisja uważa, że miał miejsce znaczny wzrost wydatków na przeciwdziałanie zmianie klimatu. Komisja potwierdza jednocześnie, że w poprzednich WRF nie istnieją wyczerpujące i porównywalne dane dotyczące wydatków na przeciwdziałanie zmianie klimatu, które mogłyby stanowić podstawę do opracowania bardziej szczegółowych wartości docelowych. Opracowanie rzetelnego i przejrzystego systemu monitorowania stanowiło jeden z elementów podejścia UE uwzględniającego kwestie klimatu.

28

Komisja oceniła postęp w zakresie realizacji celu na poziomie 20% w śródkresowym przeglądzie WRF opublikowanym w dniu 14 września 2016 r. Dane przedstawione w dokumencie roboczym służb Komisji (2016) 299 towarzyszącym śródkresowemu przeglądowi wieloletnich ram finansowych (COM(2016) 603) pokazują, że w latach 2014–2020 łączna wartość wydatków na kwestie związane z klimatem wyniesie nieco ponad 200 mld EUR. Kwota ta stanowi około 18,9% wydatków w całym okresie programowania finansowego. W załączniku 2 do dokumentu roboczego służb Komisji przedstawiono szczegółowe informacje dotyczące łącznych sum w rozbiciu na szacunki programów dotyczące monitorowania wydatków klimatycznych, w ramach docelowych 20% w odniesieniu do pełnego okresu programowania 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%

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 31 i 32

Komisja przypomina, że cel polityczny na poziomie 20% ogłoszono, aby propagować uwzględnianie kwestii klimatu (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 25). Komisja uważa takie elastyczne określenie celu na poziomie 20% za właściwe z punktu widzenia rozwoju innowacyjnego podejścia do uwzględniania kwestii klimatu i monitorowania wydatków na przeciwdziałanie zmianie klimatu. Podejście UE uwzględniające kwestie klimatu ma na celu włączenie aspektów związanych z klimatem do całego budżetu UE.

Komisja potwierdza, że współprawodawcy nie uznali, aby cele szczególne były niezbędne na potrzeby propagowania uwzględniania kwestii klimatu we wszystkich programach. Zgodnie z odpowiedzią Komisji do pkt 24 kwestia klimatu jest uwzględniana w ramach wielu procesów, a jednym z nich jest określenie szczegółowych wartości docelowych.

Dane opublikowane w śródkresowym przeglądzie WRF pokazują, że wiele programów finansowanych z budżetu UE ma swój udział w działaniu w dziedzinie klimatu. Jednocześnie Komisja zgadza się, że cele szczegółowe mogą być przydatne na potrzeby przyspieszenia uwzględniania kwestii klimatu.

Wydatki na przeciwdziałanie zmianie klimatu są monitorowane w całym budżecie; w przypadku europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wymóg monitorowania określili współprawodawcy.

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

34

Komisja przyznaje, że można jeszcze ulepszyć unijną pionierską metodę monitorowania, która jest unikatowa pod względem zakresu stosowania i szczegółowości i która została uzgodniona w ramach procesu legislacyjnego UE. Jednocześnie na szczeblu międzynarodowym nie uzgodniono żadnych metod służących ilościowemu monitorowaniu wydatków klimatycznych.

35

Okazało się, że metoda UE służąca do przyporządkowywania wydatkom UE współczynników zapewnia odpowiednią równowagę między rzetelnością danych a nakładem pracy administracyjnej, jakiego wymaga ona ze strony Komisji i państw członkowskich.

Tiret pierwsze

Komisja przyznaje, że znaczenie kwestii klimatu może w przypadku niektórych wydatków być przeszacowane lub niedoszacowane w ramach obecnej metodyki, a także jako bezpośredni skutek stosowania systemu opartego o średnie trzech „wskaźników z Rio”. Jednocześnie Komisja uznaje swoją metodykę za wystarczająco zachowawczą i nie uważa, aby zbiór zasad opracowanych przez grupę organizacji pomocy międzynarodowej w 2015 r. na potrzeby monitorowania wydatków związanych z łagodzeniem zmiany klimatu w ich operacjach był odpowiednim punktem odniesienia dla podejścia stosowanego przez Komisję. Komisja podkreśla, że w niektórych z obliczeniach Trybunału uwzględnionych w sprawozdaniu zastosowano współczynniki, które różnią się od współczynników wykorzystanych przez Komisję.

Tiret drugie

Komisja uważa metodę monitorowania wydatków uzgodnioną przez współprawodawców UE za rzetelną i adekwatną do określonych celów. Chociaż stanowiły one przydatne źródło informacji na potrzeby podejścia UE, kategorie i metody OECD nie zostały opracowane w celu wsparcia pod kątem uwzględniania kwestii klimatu i ilościowego monitorowania wydatków na ten cel w budżecie UE, a zatem współprawodawcy nie dostosowali ich do specyficznych potrzeb programów w odpowiednich podstawach legislacyjnych.

Komisja zwraca uwagę, że cel podstawowy różnych programów UE zostaje określony w odpowiedniej podstawie legislacyjnej, a uwzględnianie kwestii klimatu z natury oznacza zachowanie spójności realizacji celu podstawowego z unijną polityką przeciwdziałania zmianie klimatu, a nie zastępowanie celu podstawowego.

36

Unijny system monitorowania wydatków klimatycznych obejmuje szczegółowe elementy, które odróżniają go od innych systemów stosowanych przez organizacje pomocy międzynarodowej, a zatem porównanie do systemów monitorowania pomocy międzynarodowej nie jest zasadne.

Komisja uznaje, że można by wprowadzić dodatkowe ulepszenia w innowacyjnej metodzie monitorowania wydatków klimatycznych i jej wdrażania w ramach budżetu UE, w tym pod względem zwiększania stopnia szczegółowości dotyczącego łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej. Jednocześnie w związku z niejasnymi skutkami administracyjnymi i złożonością kwestii unikania podwójnego liczenia, chociaż często przynosi to dodatkowe korzyści, Komisja nie przewiduje obecnie dalszej dezagregacji w systemie monitorowania.

37

Komisja docenia znaczenie instrumentów finansowych i ich wkład w unijne działanie w dziedzinie klimatu i uwzględniła wkład z budżetu przeznaczony na te instrumenty w monitorowaniu wydatków klimatycznych.

39

Komisja uważa, że w przeważającej mierze poczyniono istotne postępy w zakresie uwzględniania kwestii klimatu, oraz że monitorowanie wydatków z budżetu jest rzetelne i przejrzyste, jak wskazano w odpowiedziach Komisji, w szczególności do pkt 12 i 28. Komisja uznaje konieczność dalszego rozwijania swojej metody monitorowania i sprawozdawczości dotyczącej rezultatów w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu.

40

Zobacz również odpowiedzi Komisji do pkt V i 28.

41

Komisja potwierdza, że przed śródkresowym przeglądem WRF, jak szczegółowo przedstawiono w odpowiedzi Komisji do pkt 28, nie była w stanie z całą pewnością ocenić, czy uda jej się osiągnąć ogólny cel na poziomie 20%, ponieważ wciąż brakowało informacji dotyczących wydatków zaprogramowanych na okres WRF z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i w związku z tym nie były dostępne żadne wiarygodne dane w tym czasie. Komisja oceniła postępy w realizacji celu na poziomie 20% w śródkresowym przeglądzie WRF, wykazując, że w okresie 2014–2020 łączna wartość wydatków na kwestie związane z klimatem wyniesie nieco ponad 200 mld EUR. Kwota ta stanowi około 18,9% wydatków w całym okresie programowania finansowego.

43

Planowane działania klimatyczne wyszczególniono wraz z odpowiednimi współczynnikami w programach operacyjnych (PO) Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Państwa członkowskie uwzględniają w swoich rocznych sprawozdaniach z realizacji (od maja 2016 r.) orientacyjny przydział środków finansowych na każde działanie w ramach EFMR. Zestawienie finansowe zamieszczone w tych sprawozdaniach i główne cechy charakterystyczne wspieranych operacji, które zostaną ujęte w rocznych sprawozdaniach państw członkowskich z operacji (zgodnie z art. 97 ust. 1 lit. a) EFMR) umożliwią Komisji ciągłe monitorowanie poziomu wydatków, a także wszelkich zmian w orientacyjnym wkładzie na rzecz zmiany klimatu zgłoszonym w PO.

44

Po całkowitym zakończeniu procesów programowania Komisja jest teraz w stanie skonsolidować rzetelne dane na potrzeby zaktualizowanych szacunków dotyczących tych programów w odniesieniu do wydatków związanych z klimatem i podała do wiadomości publicznej stan prac w kontekście śródkresowego przeglądu WRF. Gdyby działanie to przeprowadzono w oparciu o dane tymczasowe dotyczące lat 2014–2016, bazowałoby ono na niedokładnych danych, co mogłoby prowadzić do błędnych obliczeń i interpretacji.

45

Komisja uważa, że najbardziej odpowiednie jest ukierunkowanie monitorowania wydatków na przeciwdziałanie zmianie klimatu na środki na zobowiązania / zaprogramowane i przyjęte wydatki, ponieważ dane dotyczące wydatków nie zapewniłyby przydatnych informacji na potrzeby poprawy uwzględniania kwestii klimatu z powodu opóźnienia czasowego związanego z przechodzeniem od programowania do wydatków. Zdaniem Komisji nie można również doszukiwać się związku przyczynowego między monitorowaniem nakładów finansowych z budżetu UE a realizacją celów klimatycznych i energetycznych UE czy jakimkolwiek szacunkowym poziomem potrzeb inwestycyjnych.

Wprowadzenie metody monitorowania na poziomie zaprogramowanych wydatków stanowiło pierwszy oczywisty i niezbędny krok ku lepszemu włączeniu problematyki zmiany klimatu do wszystkich programów UE. Nieodłączne ryzyko stwierdzone przez Trybunał występuje w przypadku wszystkich planów budżetowych. Komisja zgadza się z Trybunałem, że planowane wydatki nie zawsze przekładają się na płatności, jednak zauważa, że zrealizowane zostało średnio 97% łącznych zobowiązań budżetowych UE za 2015 r., co sprawia, że istniejący system monitorowania zobowiązań *ex ante* jest skutecznym wskaźnikiem zastępczym również w odniesieniu do wydatków. Co więcej, Komisja zwraca uwagę, że metody zastosowane do obliczenia 34% i 49,3% różnią się pod względem podejścia i zakresu.

46

Komisja regularnie dokonuje przeglądu danych i odzwierciedla zmiany w programowaniu w kontekście rocznej procedury budżetowej i realizacji budżetu rocznego. Komisja zobowiązała się ponadto w ramach śródkresowego przeglądu programów WRF do oceny postępów w realizacji celu na poziomie 20%. Komisja uznaje istniejące systemy monitorowania i sprawozdawczości za odpowiednie i nie uważa, aby wprowadzenie jakichkolwiek dodatkowych wymogów w zakresie sprawozdawczości było konieczne na tym etapie.

47

Komisja potwierdza, że cel na poziomie 20% jest wyraźnie powiązany z wydatkami z budżetu UE, i uważa, że uwzględnianie elementów niefinansowych w monitorowaniu finansowych wskaźników docelowych byłoby nieodpowiednie.

Jednocześnie uznajemy, że należy poprawić związek między wydatkami, podjętymi działaniami i rezultatami. W kontekście innych programów wydatków i w zależności od stopnia, w jakim dotyczą one inwestycji w działanie w dziedzinie klimatu, określono wskaźniki produktu i rezultatu, a w przypadku niektórych wspólnych wskaźników można je zagregować na szczeblu UE. Takie wspólne wskaźniki zostały opracowane w oparciu o doskonalenie rozwiązań politycznych w ramach konkretnego programu (tj. wskaźnik mierzący emisje gazów cieplarnianych z rolnictwa uwzględnia się w ramach monitorowania i oceny wspólnej polityki rolnej (WPR). W przypadku finansowanych inwestycji infrastrukturalnych określa się szczególnie wskaźnik produktu EFRR dotyczący ograniczenia emisji gazów cieplarnianych).

W związku z powyższym obecnie nie ma technicznej możliwości, aby przygotować skonsolidowane dane na temat, przykładowo, ograniczania emisji gazów cieplarnianych w wyniku działań finansowanych z budżetu UE.

48

Wspólne wskaźniki EFRR mają wspólne definicje, których stosowanie zaleca się w wytycznych Komisji⁷ omówionych z ekspertami państw członkowskich przed ostatecznym sformułowaniem. Chociaż możliwe było zaproponowanie metodyki służącej mierzeniu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w ramach energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych i oszczędności energii, nie osiągnięto porozumienia i dostępnych jest wiele metod służących takim obliczeniom w innych dziedzinach. Wszystkie dane gromadzone za pomocą wspólnych lub szczególnych wskaźników zostaną udostępnione do oceny i mogą potencjalnie przyczynić się do dalszego doskonalenia rozwiązań politycznych.

49

Komisja uważa, że pod wieloma względami poczyniono postępy w sprawie uwzględniania kwestii klimatu i osiągnięcie tego celu jest wykonalne. Komisja odsyła do niedawnej analizy przedstawionej w śródkresowym przeglądzie WRF opublikowanym dnia 14 września (o którym mowa między innymi w odpowiedzi Komisji do pkt 28) i potwierdza swój zamiar kontynuowania wysiłków mających na celu uwzględnienie kwestii klimatu w programach UE.

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

50

Jak zapowiedziano w śródkresowym przeglądzie WRF, Komisja zwraca uwagę, że planuje dokonać oceny postępu w zakresie realizacji celu na poziomie 20% w przeglądach śródkresowych indywidualnych programów, co stanowi okazję do dalszego uwzględniania kwestii klimatu w programach wydatków UE.

51

Komisja przypomina, że nie uważa, aby metodyka uzgodniona w odniesieniu do monitorowania wydatków klimatycznych UE stwarzała ryzyko pod względem uwzględniania kwestii klimatu, lecz przyjmuje do wiadomości symulacje Trybunału, w których wykorzystano różne współczynniki dla wydatków na rolnictwo UE.

Tiret pierwsze

Komisja uważa, że stosowaną przez nią metodę przygotowano w sposób przejrzysty i skoordynowany; przedstawiono ją Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, i nie prowadzi ona do przeszacowania.

Zobacz również odpowiedź Komisji do pkt 53.

Tiret drugie

Podobnie w sposób przejrzysty ustalono współczynniki klimatyczne w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z celem politycznym na poziomie 20%.

Tiret trzecie

Komisja uważa, że jej szacunki dotyczące ogólnego wkładu na rzecz klimatu ze strony obu funduszy WPR są oparte na metodyce uzgodnionej na szczeblu unijnym, a pełne szczegółowe informacje na jej temat przedstawiane są co roku w opisie programowym towarzyszącym projektowi budżetu Komisji.

Jak wskazano w odpowiedzi do pkt 35, Komisja nie uważa, aby zbiór zasad opracowanych przez grupę organizacji pomocy międzynarodowej w 2015 r. na potrzeby monitorowania łagodzenia zmiany klimatu w wyniku ich operacji był odpowiednim punktem odniesienia dla podejścia uzgodnionego na szczeblu UE. Komisja podkreśla, że niektóre z obliczeń Trybunału uwzględnione w sprawozdaniu różnią się od obliczeń uzgodnionych na szczeblu UE, które są wystarczająco zachowawcze.

Tiret czwarte

Jeżeli chodzi o siódmy program ramowy, program „Horyzont 2020” stanowi przykład znacznego zwiększenia wydatków na badania w tej dziedzinie. Szacuje się, że wkład na rzecz działania w dziedzinie klimatu programu „Współpraca”, stanowiącego część siódmego programu ramowego, wyniósł 2,4 mld EUR (2007–2013), a w ciągu zaledwie pierwszych dwóch lat trwania programu „Horyzont 2020” (2014–2015) wkład ten wyniósł 3,2 mld EUR.

Niemniej jednak przygotowano już plan działania mający na celu dalszy wzrost (zob. odpowiedź Komisji do pkt 60), aby osiągnąć przewidywany poziom wydatków (służący za cel orientacyjny) określony w rozporządzeniu ustanawiającym program „Horyzont 2020”.

53

Komisja przyjmuje do wiadomości symulacje Trybunału, w których wykorzystano różne metodyki i ogólne zasady uzgodnione przez niektóre organizacje pomocy międzynarodowej, lecz podkreśla swoje zaangażowanie na rzecz UE. Metoda stosowana przez Komisję jest rzetelna i przygotowano ją w sposób przejrzysty i skoordynowany; opiera się na wskaźnikach z Rio i została przedstawiona Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Korzyści w odniesieniu do działania w dziedzinie klimatu wynikające z zasady wzajemnej zgodności można ocenić, stosując wskaźnik z Rio w wysokości 40% w odniesieniu do 20% płatności bezpośrednich niezwiązanych z zazielenianiem. Podobnie jak w przypadku wszelkich innych obliczeń jest to wskaźnik zastępczy oparty na systemie kar za naruszenia zasady wzajemnej zgodności. Komisja uważa jednak, że wpływ 8% płatności bezpośrednich niezwiązanych z zazielenianiem na klimat nie jest przeszacowany, jeżeli uwzględni się korzyści płynące z zasady wzajemnej zgodności i płatności bezpośrednich.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 51.

Ramka 3 – Brak właściwego uzasadnienia dla wkładu na rzecz klimatu z płatności bezpośrednich niezwiązanych z zazielenianiem

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 51.

54

Komisja uważa, że zastosowane elementy są wystarczająco zachowawcze.

Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 51, tiret pierwsze.

55

Monitorowanie wydatków klimatycznych w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) jest zgodne z zasadą stosowania wskaźnika do celów politycznych, jak określono w priorytetach i obszarach docelowych Unii dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. Ponieważ państwa członkowskie mogą programować działania w sposób elastyczny w zależności od swojego oczekiwanego wkładu na rzecz tych różnych celów, monitorowanie należy prowadzić na poziomie tych priorytetów EFRROW, a nie na poziomie działań.

W świetle powyższej logiki interwencji oraz zasady zarządzania dzielonego, to państwa członkowskie oceniają, które działanie ma największy udział w priorytecie lub obszarze docelowym.

Przykładowo, działanie 13 w ramach systemu obszarów z ograniczeniami naturalnymi zaprogramowano w odniesieniu do czterech różnych priorytetów / obszarów docelowych. Państwa członkowskie, które zaprogramowały działanie 13 w ramach priorytetu 4 uważają, że osiągnięcie celów tego priorytetu jest bardziej istotne.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 56, 57, 58 i ramki 4

Komisja przyjmuje do wiadomości konstatacje Trybunału dotyczące niedociągnięć w zakresie metodyki monitorowania wydatków w ramach EFRROW i symulacje oparte na różnych podejściach.

W przypadku EFRROW obecna metodyka monitorowania wydatków ma umożliwić zachowanie równowagi między zapewnianiem odpowiednio wiarygodnych szacunków na potrzeby wydatków związanych z klimatem a minimalizowaniem obciążeń i kosztów administracyjnych.

Podejście zaproponowane przez Trybunał polegające na zastosowaniu różnych współczynników klimatycznych do różnych działań/operacji w obrębie poszczególnych obszarów docelowych i priorytetów unijnych pozwoliłoby zwiększyć dokładność, ale spowodowałoby również większe obciążenie dla administracji krajowych i regionalnych.

Priorytetowi nr 4 należy przypisać wskaźnik wynoszący 100%, ponieważ obejmuje on działania przyczyniające się do ochrony środowiska i wzmacniania odporności ekosystemów na potrzeby przystosowania się do zmiany klimatu. Biorąc pod uwagę różnorodność, zróżnicowanie i złożoność operacji w ramach unijnego priorytetu nr 4 (tj. działania rolnośro-dowiskowe i klimatyczne), rozróżnienie na rodzaje działań/operacji spowodowałoby, że monitorowanie byłoby uciążliwe i trudne dla państw członkowskich.

Działanie na rzecz obszarów z ograniczeniami naturalnymi w ramach EFRROW jest ważne, aby przeciwdziałać porzucaniu gruntów rolnych oraz utrzymać walory środowiskowe i wartość gospodarczą rolnictwa na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych. Ułatwia ono utrzymanie ekosystemów rolnych, które bez wsparcia zostałyby utracone, co jest istotne w kontekście zarówno przystosowania do zmiany klimatu, jak i jej łagodzenia (np. pastwiska). Nowe podejście do wyznaczania oparte na wspólnie uzgodnionych kryteriach biofizycznych, które należy określić w trakcie bieżącego okresu programowania, doprowadzi do położenia większego nacisku na zachowanie najbardziej zagrożonych uprawia-nych gruntów rolnych, a tym samym zwiększy znaczenie działania w odniesieniu do łagodzenia zmiany klimatu i przysto-sowania się do niej.

59

Komisja uważa, że poszczególne metodyki monitorowania wydatków określone w opisie programowym EFRROW i programu LIFE, o którym mowa w niniejszym punkcie, zostały uzgodnione w ramach unijnej metodyki monitorowania opracowanej w celu wykorzystania jej w bieżącym okresie programowania.

60

Jeżeli chodzi o siódmy program ramowy, program „Horyzont 2020” stanowi przykład znacznego zwiększenia wydatków na badania w tej dziedzinie. Chociaż bezpośrednie porównanie całego programu nie jest możliwe, szacuje się, że ze środków programu „Współpraca”, stanowiącego część siódmego programu ramowego przeznaczono 2,4 mld EUR na dzia-łanie w dziedzinie klimatu w ciągu siedmiu lat trwania programu (2007–2013), a w przypadku porównywalnych „progra-mowalnych” komponentów programu „Horyzont 2020”, według najnowszych potwierdzonych danych, w ciągu zaledwie pierwszych dwóch lat (2014–2015) wkład ten wyniósł 3,2 mld EUR. W związku z tym, chociaż obecne dane liczbowe są niższe od wstępnie przewidywanego poziomu wydatków, stanowią pozytywny sygnał zaangażowania Komisji.

We wstępach do „głównych” programów prac na lata 2014–2015 i 2016–2017 przedstawiono wyraźne zalecenia dotyczące wydatków związanych z klimatem za pośrednictwem, w stosownych przypadkach, odpowiednich odniesień do zapro-szeń do składania wniosków / tematów. W tym kontekście służby Komisji uważnie i nieustannie monitorują wszystkie tematy programu prac „Horyzont 2020” pod względem wydatków związanych z klimatem, aby dokonać pomiaru postę-pów w osiągnięciu przewidywanego poziomu wydatków w ramach programu „Horyzont 2020”.

Plan działania zapoczątkowany w zeszłym roku stanowi dodatkową zachętę pod tym względem. Ponadto w bieżącym procesie programowania strategicznego na lata 2018–2020 uznano znaczenie uwzględniania działania w dziedzinie kli-matu i zwiększenia związanych z nim wydatków. Innymi aspektami ilościowymi na lata 2018–2020 będzie można zająć się po zakończeniu procesu programowania strategicznego.

61

Nie można określić udziału inicjatyw oddolnych na rzecz działania w dziedzinie klimatu dopóki nie zostaną wybrane poszczególne projekty do finansowania, przy czym udział ten może się różnić w zależności od roku.

62

Komisja uważnie monitoruje postępy w zakresie tego wskaźnika i nadal dysponuje pewnym marginesem swobody. Do momentu zatwierdzenia kolejnych programów prac (w przybliżeniu na jesieni 2017 r.) Komisja będzie już dysponować zaktualizowanymi danymi liczbowymi, które pozwolą jej bardziej dokładnie określić stan prac i wymagany budżet na lata 2018–2020. W śródkresowym przeglądzie WRF (jak wyszczególniono w odpowiedzi Komisji do pkt 28) również wyraźnie podkreślono elementy, które powinny dodatkowo potwierdzać uwzględnianie kwestii klimatu w programie „Horyzont 2020”.

63

W procesie programowania strategicznego na lata 2018–2020, który nadal trwa, działanie w dziedzinie klimatu uznano za jeden z najważniejszych priorytetów. Po zakończeniu procesu programowania strategicznego można będzie zająć się większą liczbą ilościowych aspektów w odniesieniu do lat 2018–2020, w tym przydziałem środków z budżetu na rzecz działania w dziedzinie klimatu.

64

Plan działania Komisji należy uzupełnić o „wymierne cele”. Najlepszym momentem do wyznaczenia tych celów jest jednak okres przygotowywania projektu programów prac na lata 2018–2020, który jeszcze się nie zakończył.

65

Komisja potwierdza, że nie istnieją żadne porównywalne dane dotyczące wydatków związanych z klimatem w odniesieniu do poprzednich wieloletnich ram finansowych. Jednocześnie Komisja uważa, że istotne zwiększenie wydatków klimatycznych według szacunków Trybunału dotyczących niektórych programów (szczególnie tych w pkt 69) zasadniczo potwierdza zakres roboczego poziomu szacunków Komisji od początku WRF.

67

Komisja uważa, że główna korzyść monitorowania wydatków klimatycznych w budżecie UE polega na wspieraniu przyjaznej dla klimatu koncepcji działań związanych z wydatkami w programach UE. Uznajemy, że przykłady przedstawione w tej sekcji nie dają podstaw do sformułowania szerszych wniosków i mogą służyć jedynie celom ilustracyjnym.

70

Komisja podkreśla, że celem podejścia uwzględniającego kwestię klimatu jest włączenie problematyki zmiany klimatu do instrumentów budżetu UE, oraz że zmiana w strukturze wydatków na przeciwdziałanie zmianie klimatu odzwierciedla zmiany w priorytetach w zakresie wydatków w poszczególnych programach i role różnych źródeł finansowania dostępnych na poziomie krajowym.

71

Różnice w wydatkach na przeciwdziałanie zmianie klimatu w ramach różnych programów krajowych odzwierciedlają priorytety sektorowe danego kraju, a zatem należy rozumieć je jako oznakę większego lub mniejszego zaangażowania w działania w dziedzinie klimatu.

75

Ukierunkowanie na działania związane z badaniami naukowymi i innowacjami w poszczególnych sektorach lub klastrach (takich jak gospodarka niskoemisyjna) z założenia nie było tematem szczegółowych dyskusji dotyczących programowania. Negocjacje na temat celów badań naukowych i innowacji podlegały warunkowi wstępnemu dotyczącemu inteligentnej specjalizacji. Podjęcie starań przez Komisję, aby silniej ukierunkować badania naukowe i innowacje w niemieckim i rumuńskim PO na kwestie związane z klimatem, byłoby sprzeczne z prawnie ustanowionym warunkiem wstępnym dotyczącym strategii inteligentnej specjalizacji, dla którego proces oddolny ma kluczowe znaczenie. Służby Komisji zaobserwowały, że zrównoważona energia i klimat stanowią jeden z najważniejszych priorytetów w ramach tych strategii.

76

Komisja zauważa, że programy Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) mogą stanowić odpowiedź na wszelkie zmiany zapotrzebowania na tzw. zielone umiejętności, gdy i jeżeli takie zmiany wystąpią.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 77–79

Komisja zauważa, że chociaż łączny wkład wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na rzecz działania w dziedzinie klimatu przekracza 25%, indywidualny wkład każdego z funduszy jest ustalany tak, że musi różnić się w zależności od tego, jak ściśle jego poszczególne główne zadania są powiązane z działaniami w dziedzinie klimatu. W przypadku EFS taki wkład może być jedynie pośredni, szczególnie poprzez inwestycje w zielone umiejętności, które są z kolei ściśle związane ze zmianami na rynku pracy, a tym samym zależą od zapotrzebowania.

Komisja zauważa, że system monitorowania wkładu EFS na rzecz działania w dziedzinie klimatu uległ wzmocnieniu w okresie finansowym 2014–2020, w szczególności dzięki uwzględnieniu działania w dziedzinie klimatu jako „tematu wtórnego” w odniesieniu do monitorowania wkładu EFS.

Komisja przyznaje jednak, że wkład EFS na rzecz działania w dziedzinie klimatu można korzystnie waloryzować i w przyszłości rozważyć możliwości w tym zakresie.

81

Podczas ostatniej reformy WPR zakres zasady wzajemnej zgodności oceniono w świetle tego, czy wymogi są możliwe do skontrolowania, czy mogą być przypisywane bezpośrednio rolnikom oraz czy są związane z działalnością rolniczą. W rezultacie wykaz norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska skrócono o ponad 50% (z 15 do 7), a liczbę wymogów podstawowych w zakresie zarządzania zmniejszono z 18 do 13.

82

Komisja nie podziela stanowiska, że zazielenianie płątności bezpośrednich jest w dużej mierze oparte na wcześniejszych normach dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Wymogi dotyczące obszaru proekologicznego i dywersyfikacji upraw są nowe, a ochronę pastwisk trwałych zdecydowano wzmocnić, przykładowo obejmując pełną ochroną trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym oraz ograniczając margines możliwości, jeżeli chodzi o zaorywanie trwałych użytków zielonych.

Komisja uważa również, że wpływ zazieleniania płątności bezpośrednich jest znaczący, a nie ograniczony. Wpływ ten rzetelnie odzwierciedla powiązanie trzech praktyk rolniczych z klimatem. Chociaż wymogi w zakresie zazieleniania rzeczywiście nie dotyczą wszystkich rolników, z dostępnych informacji wynika również, że dotyczy ono 72% wszystkich użytków rolnych, co ma nawet większe znaczenie w odniesieniu do działania w dziedzinie klimatu.

84

W ramach uwzględniania kwestii klimatu nie wymaga się od każdego regionu / państwa członkowskiego zwiększenia inwestycji dotyczących łagodzenia zmiany klimatu lub przystosowania się do niej. Działaniu w dziedzinie klimatu należy poświęcić należytą uwagę w analizie SWOT i przy ustalaniu potrzeb oraz ocenić je pod kątem innych priorytetów. Zmieniła się podstawa porównania w tych dwóch okresach programowania. W szczególności wpływ kryzysu gospodarczego w wielu obszarach doprowadził do zwiększenia potrzeby poprawienia sytuacji gospodarczej w dotkniętym kryzysem sektorze rolnym. W związku z tym stabilizacja wydatków związanych z klimatem (nawet jeśli nie można tego dokładnie określić ilościowo z powodu braku odpowiednich metodyk) nie jest efektem negatywnym.

85

Określenie kryteriów wyboru jest obowiązkiem państw członkowskich. Komisja zapewniła wytyczne dotyczące „potencjału działania w dziedzinie klimatu w ramach EFRROW”, w których zawarto zalecenie w sprawie koncepcji kryteriów wyboru.

89

Cel dotyczący dostosowania zdolności połowowej do dostępnych zasobów za pośrednictwem wsparcia finansowego na rzecz działań zarządzania flotą został częściowo zrealizowany w ostatnim okresie programowania. Stanowi to wyjaśnienie ograniczonego wsparcia z EFMR na rzecz działań związanych z flotą w porównaniu z poprzednim okresem, w którym wsparcie pochodziło z Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Wnioski i zalecenia

91

Komisja podkreśla, że przedsięwzięcie polegające na zwiększeniu wydatków związanych z klimatem do co najmniej 20% budżetu UE stanowiło zobowiązanie polityczne mające na celu uwzględnienie działania w dziedzinie klimatu w programach UE.

92

Komisja uważa, że ogólnie poczyniono znaczne postępy, zarówno pod względem włączania problematyki zmiany klimatu przy opracowywaniu programów, jak i pod względem rozwoju unikatowego ilościowo określonego podejścia uwzględniającego kwestię klimatu, które zapewnia obecnie przejrzysty scenariusz odniesienia.

Komisja zwraca jednak uwagę, że indywidualny wkład każdego z funduszy ustala się tak, aby różnił się w zależności od tego, jak ściśle jego poszczególne główne zadania są powiązane z działaniem w dziedzinie klimatu. Jest zatem nieuniknione, że systemy wykorzystywane do programowania i monitorowania wkładu różnią się w zależności od funduszu.

Komisja uważa jednak, że zasadniczo uda jej się osiągnąć cel na poziomie 20%, a jednocześnie uznaje konieczność podjęcia dodatkowych starań, jak wskazano w śródkresowym przeglądzie WRF.

93

Komisja podkreśla, że cel na poziomie 20% ogłoszono jako jeden z elementów podejścia uwzględniającego kwestię klimatu w budżecie UE, które samo w sobie stanowi element podejścia UE do zaspokajania potrzeb inwestycyjnych związanych ze zmianą klimatu (zob. odpowiedź Komisji do pkt 24).

Podejście uwzględniające kwestie klimatu w budżecie UE dowodzi zaangażowania UE w działanie w dziedzinie klimatu oraz wiodącej roli UE w tym działaniu, podobnie jak w przypadku wszystkich działań UE mających na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu.

Komisja oceniła postępy w realizacji celu na poziomie 20% w śródkresowym przeglądzie WRF, jak wyjaśniono w odpowiedzi Komisji do pkt 28.

94

Po zakończeniu procesów programowania Komisja jest obecnie w stanie skonsolidować rzetelne dane na potrzeby zaktualizowanych szacunków dotyczących tych programów w odniesieniu do wydatków klimatycznych, i opublikowała stan prac w kontekście śródkresowego przeglądu WRF. Gdyby operacja ta została przeprowadzona w oparciu o dane dotyczące lat 2014–2016, bazowałyby na niedokładnych danych, a zatem mogłoby to prowadzić do błędnych interpretacji.

W śródkresowym przeglądzie WRF oszacowano, że w okresie 2014–2020 łączna wartość wydatków na kwestie związane z klimatem wyniesie nieco ponad 200 mld EUR. Kwota ta stanowi około 18,9% wydatków w całym okresie programowania finansowego.

95

Komisja podkreśla, że unijna metoda monitorowania wydatków związanych z klimatem zapoczątkowuje ilościowo określone podejście do monitorowania wydatków budżetowych. Zasadniczo istnieją możliwości dalszych usprawnień, chociaż metodyka jest ogólnie rzetelna i przejrzysta.

Zalecenie 1 – Rzetelna konsolidacja sprawozdawczości w ujęciu wieloletnim

Komisja przyjmuje zalecenie w zakresie, w jakim dotyczy ono przeprowadzania rzetelnej konsolidacji sprawozdawczości w ujęciu wieloletnim, aby stwierdzić, czy programowany poziom wydatków klimatycznych będzie zgodny z celem wynoszącym 20%, i uważa, że zalecenie to zostało zrealizowane w kontekście śródkresowego przeglądu WRF. Komisja planuje kontynuować coroczne monitorowanie postępów w kontekście przygotowywania rocznych projektów budżetu.

Zalecenie 2 – Kompleksowe ramy sprawozdawczości

a)

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja zgadza się na przedstawianie w razie potrzeby istotnych aspektów działania w dziedzinie klimatu oraz postępów dokonanych w tym obszarze w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności. Nowe sprawozdanie roczne na temat zarządzania i wyników zawiera podsumowanie (sekcja 1) wyników budżetu UE w oparciu o najnowsze dostępne dane na temat wyników osiągniętych w ramach budżetu UE. Powyższe sprawozdanie opiera się na informacjach zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności; budżetowych opisach programowych; i innych źródłach, takich jak sprawozdania oceniające i sprawozdania z realizacji dotyczące programów UE. Sprawozdanie zawiera podsumowanie, a dalszą szczegółową sprawozdawczość dotyczącą celów programów i postępu w zakresie wskaźników można znaleźć w rocznych sprawozdaniach z działalności oraz opisach programowych.

Komisja nie przyjmuje zalecenia, aby przedstawiać informacje na temat instrumentów finansowych w kontekście monitorowania budżetowych środków stymulacyjnych na rzecz realizacji celu na poziomie 20%.

b)

Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

c)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia. Pomimo zaangażowania w zwiększanie stopnia szczegółowości danych konsekwencje nałożenia takiego dodatkowego obciążenia administracyjnego na Komisję i państwa członkowskie są trudne do ustalenia. Komisja rozważy możliwość rozróżniania między łagodzeniem zmiany klimatu a przystosowaniem się do niej, jeżeli przedmiotowa metodyka w przyszłości zostanie poddana przeglądowi, i podkreśla, że te dwa działania są ze sobą ściśle powiązane.

96

Komisja zgadza się, że należy podjąć dodatkowe starania, aby uwzględnić kwestię klimatu w programach UE. Cel polityczny na poziomie 20% ogłoszono, aby wesprzeć uwzględnianie kwestii klimatu (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 25). Komisja uważa taką elastyczność w odniesieniu do celu na poziomie 20% za odpowiednią na potrzeby opracowania innowacyjnego podejścia do uwzględniania kwestii klimatu i monitorowania wydatków na przeciwdziałanie zmianie klimatu. Celem unijnego podejścia uwzględniającego kwestię klimatu jest włączanie aspektów klimatycznych do wszystkich polityk oraz wykorzystanie celu na poziomie 20%, aby wesprzeć uwzględnianie kwestii klimatu.

Komisja oceniła postępy w realizacji celu polegającego na przeznaczeniu 20% budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu w śródkresowym przeglądzie WRF, jak wyjaśniono w odpowiedzi Komisji do pkt 28.

Zalecenie 3 – Ocena potrzeb związanych ze zmianą klimatu

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja zgadza się wziąć pod uwagę potrzeby związane ze zmianą klimatu i potencjał poszczególnych obszarów do wniesienia wkładu, gdy będzie proponować nowy ogólny cel polityczny. Komisja nie zgadza się na planowanie określonego wkładu dla każdego obszaru lub programu.

97

Komisja uważa, że osiągnięto znaczne postępy w uwzględnianiu kwestii klimatu w budżecie UE oraz że unijna metodyka jest przejrzysta i adekwatna do zakładanych celów.

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 29 w odniesieniu do charakteru wydatków klimatycznych w różnych instrumentach. Komisja zwraca uwagę, że akty prawne różnią się pod względem integracji celu politycznego, jakim jest uwzględnianie kwestii klimatu, który w kilku przypadkach przedstawia się w preambule jako ambicje polityczne, a nie jako cel wiążący prawnie. Zobacz również odpowiedź Komisji do pkt 25 i 26.

Komisja przedstawiła swoją prognozę na temat wydatków związanych z klimatem do 2020 r. w kontekście śródkresowego przeglądu WRF.

98

Unijne podejście do uwzględniania kwestii klimatu oparto na praktykach międzynarodowych, a w ramach tego podejścia stworzono metodykę monitorowania ilościowego, która zapewnia równowagę między obciążeniami administracyjnymi a rzetelnością danych.

Komisja odnotowuje obliczenia Trybunału bazujące na innych metodach monitorowania wydatków klimatycznych, lecz nie uważa, aby obliczenia te miały nadrzędne znaczenie w stosunku do innowacyjnego i szczegółowego podejścia uwzględniającego kwestię klimatu, które uzgodniono w UE.

99

Komisja uznaje, że przy stosowaniu obecnej metodyki istnieje możliwość przeszacowania i niedoszacowania pewnych elementów wydatków dotyczących klimatu. Jednocześnie nie uważamy, aby zbiór zasad opracowanych przez grupę organizacji pomocy międzynarodowej w 2015 r. na potrzeby monitorowania wydatków związanych z łagodzeniem zmiany klimatu w wyniku ich operacji był odpowiednim punktem odniesienia dla podejścia uzgodnionego na szczecie UE. Metoda stosowana przez Komisję jest rzetelna, przygotowano ją w sposób przejrzysty i skoordynowany i przedstawiono Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Komisja dokonuje szacunków ogólnego wkładu na rzecz klimatu ze strony obu funduszy WPR na podstawie rzetelnej metodyki, na temat której pełne szczegółowe informacje są przedstawiane co roku w opisie programowym towarzyszącym projektowi budżetu Komisji.

Komisja wierzy, że w przypadku bezpośrednich płatności z tytułu zazieleniania wpływ ten rzetelnie odzwierciedla powiązanie z klimatem trzech praktyk rolniczych. Korzyści płynące z płatności bezpośrednich niezwiązanych z zazielenianiem dla działania w dziedzinie klimatu w związku z zasadą wzajemnej zgodności można ocenić, stosując wskaźnik z Rio w wysokości 40% w odniesieniu do 20% płatności bezpośrednich niezwiązanych z zazielenianiem. Podobnie jak w przypadku wszelkich innych obliczeń jest to wskaźnik zastępczy oparty na systemie kar za naruszenia zasady wzajemnej zgodności. Komisja uważa jednak, że wpływ 8% płatności bezpośrednich niezwiązanych z zazielenianiem na klimat nie jest przeszacowany, jeżeli uwzględni się korzyści dla klimatu płynące z zasady wzajemnej zgodności i płatności bezpośrednich. Obliczenia w pełni odzwierciedlają zasadę zachowawczości.

100

Komisja dokonuje szacunków ogólnego wkładu na rzecz klimatu ze strony obu funduszy WPR na podstawie rzetelnej metodyki, na temat której pełne szczegółowe informacje są przedstawiane co roku w opisie programowym towarzyszącym projektowi budżetu Komisji.

Zalecenie 4 – Korekta zawyżonych szacunków

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie. Należy zachować stabilność metodyki monitorowania w okresie obowiązywania bieżących WRF z powodu przewidywalności, spójności i przejrzystości. Komisja rozważy jednak sposoby dostosowania metodyki monitorowania stosowanej w przypadku EFRROW na okres programowania po 2020 r. bez zwiększania obciążeń administracyjnych.

101

Plan działania Komisji zostanie uzupełniony o bardziej szczegółowe wymierne cele. Najbardziej odpowiednim momentem do wyznaczenia tych celów jest jednak okres przygotowywania projektu programów prac na lata 2018–2020, który jeszcze się nie zakończył.

102

Komisja uznaje, że w kilku programach należy podjąć dodatkowe wysiłki, aby poprawić uwzględnianie kwestii klimatu, lecz nie uważa, aby zwiększenie wydatków klimatycznych w ramach określonych planów działania miało wartość dodaną.

Zalecenie 5 – Opracowanie planów działania

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja oceni możliwości zwiększenia znaczenia kwestii klimatu w kontekście przeglądów śródkresowych poszczególnych programów i polityk, jak określono w śródkresowym przeglądzie WRF. W oczekiwaniu na wyniki tych przeglądów Komisja rozważy działania naprawcze. Ustanowienie indywidualnych planów działania nie byłoby odpowiednie, ponieważ w indywidualnych programach już zapewnione są procesy służące ustalaniu priorytetów w zależności od trybu zarządzania.

103

Komisja uważa, że monitorowanie środków na zobowiązania stanowiło niezbędny pierwszy krok ku lepszemu włączeniu działania w dziedzinie klimatu do budżetu UE i stanowi rozsądny wskaźnik zastępczy, równoważący obciążenia administracyjne związane z dodatkowym szeregiem monitorowania. Bieżących szacunków faktycznie dokonano na podstawie zaprogramowanych wydatków (projektu budżetu), jednak zaktualizowano je w oparciu o rzeczywisty przyjęty budżet i listy w sprawie poprawek. Komisja oceni opłacalność zapewnienia szacunków *ex post* w oparciu o rzeczywiste zobowiązania. Obliczenia oparte na rzeczywistych płatnościach spowodowałyby jednak dodatkowe obciążenie administracyjne, ponieważ płatności mogą trwać latami i mogą podlegać korektom finansowym. Komisja może jednak przedstawić szanki, ponieważ około 97% środków na zobowiązania staje się środkami na płatności.

Komisja zgadza się, że należy wzmocnić nacisk na rezultaty wydatków UE. Bieżące ramy wykonania ustanowione przez prawodawcę zapewniają jednak wskaźniki dotyczące klimatu jedynie w odniesieniu do części wydatków i nie można zagregować tych wskaźników na poziomie budżetu UE. Wyciągnięte wnioski zostaną uwzględnione przy opracowywaniu kolejnych ram wykonania WRF.

Zalecenie 6 – Opracowanie wskaźników monitorowania odnoszących się do faktycznie poniesionych wydatków na działania w dziedzinie klimatu i powiązanych z nimi rezultatów**a)**

Komisja nie przyjmuje zalecenia, aby na tym etapie opracować nowy system monitorowania. Doprowadziłoby to do zwiększenia poziomu obciążeń administracyjnych nałożonych na państwa członkowskie, czego nie przewidują obecne przepisy, i których nie uwzględniono w umowach o partnerstwie i programach operacyjnych. Komisja będzie nadal stosować obowiązujące systemy monitorowania, które również zapewniają dane na temat wydatków.

b)

Komisja przyjmuje to zalecenie i rozpocznie jego realizację, jak wyjaśniono poniżej.

Komisja wzmocni i ulepszy porównywalność wskaźników rezultatu związanych z klimatem we wszystkich obszarach budżetu UE oraz rozważy możliwości w kontekście kolejnych WRF, aby ustanowić wskaźniki rezultatu związane z klimatem służące ocenie wkładu z budżetu UE na rzecz działania w dziedzinie klimatu, w szczególności ocenie emisji gazów cieplarnianych i ograniczeń spowodowanych działaniami finansowanymi przez UE.

c)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uważa je za zrealizowane, jak wyjaśniono poniżej.

Komisja będzie kontynuować aktywne propagowanie wymiany dobrych praktyk również w szczegółowym obszarze wskaźników rezultatu związanych z klimatem. Przykładowo, grupa ekspertów ds. monitorowania i oceny WPR zapewnia już forum wymiany dobrych praktyk na temat oceny WPR, w tym na temat tego rodzaju wskaźników.

105

Ukierunkowanie na działania związane z badaniami naukowymi i innowacjami w poszczególnych sektorach lub klastrach (takich jak gospodarka niskoemisyjna) z założenia nie było tematem szczegółowych dyskusji dotyczących programowania. Negocjacje na temat celów badań naukowych i innowacji podlegały warunkowi wstępnemu dotyczącemu inteligentnej specjalizacji. Podjęcie starań przez Komisję, aby silniej ukierunkować badania naukowe i innowacje we wspomnianych PO na kwestie związane z klimatem, byłoby sprzeczne z wymogami regulacyjnymi, a w szczególności z faktem, że strategię inteligentnej specjalizacji stanowią proces oddolny. W tym kontekście tendencja polega na tym, że inwestycje w badania naukowe i innowacje związane z kwestią niskoemisyjności często są znacznie większe niż określono w programach i niż początkowo zaobserwowano za pomocą metodyki monitorowania.

106

Komisja podkreśla, że ponieważ wkład z EFS na rzecz działania w dziedzinie klimatu może być jedynie pośredni, szczególnie poprzez inwestycje w zielone umiejętności, które są z kolei ściśle związane ze zmianami na rynku pracy, a tym samym zależą od zapotrzebowania, rzeczywisty odsetek wydatków EFS przydzielonych na przeciwdziałanie zmianie klimatu poznamy dopiero po realizacji programów.

Komisja uważa, że odsetek środków EFS przydzielonych na wydatki klimatyczne, określony na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie w ramach programów operacyjnych EFS, może wynikać zatem z niedoszacowania oczekiwanego wkładu z EFS w działanie w dziedzinie klimatu w okresie 2014–2020.

Komisja odsyła do swojej zbiorczej odpowiedzi na pkt 77–79.

107

Reforma WPR doprowadziła do znaczącego wzrostu finansowania działania w dziedzinie klimatu w porównaniu z okresem 2007–2013.

108

Komisja nie podziela stanowiska, że zazielenianie płatności bezpośrednich jest w dużej mierze oparte na już istniejących praktykach rolniczych. Komisja uważa natomiast, że wprowadzenie zazieleniania znacznie przyczyni się do podjęcia dodatkowych działań w dziedzinie klimatu. Wymogi dotyczące obszaru proekologicznego i dywersyfikacji upraw są rzeczywiście nowe, a ochronę pastwisk trwałych zdecydowanie wzmocniono, przykładowo obejmując pełną ochroną trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym oraz ograniczając margines możliwości, jeżeli chodzi o zaorywanie trwałych użytków zielonych.

Płatność z tytułu zazieleniania faktycznie spowodowała wzrost poziomu bazowego ponad kwotę, którą można przeznaczyć na praktyki środowiskowe w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. Płatności przyznanych na rodzaje operacji zaprogramowanych w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego można dokonać jedynie na rzecz zobowiązań i wymogów wykraczających poza zobowiązania związane z zazielenianiem. Oznacza to większe osiągnięcia w dziedzinie środowiska i klimatu.

109

W rocznych sprawozdaniach z realizacji EFMR państwa członkowskie kładą większy nacisk na monitorowanie wydatków z EFMR na rzecz działania w dziedzinie klimatu. Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 43.

Zalecenie 7 – Zbadanie wszystkich potencjalnych możliwości i zapewnienie rzeczywistego przesunięcia nacisku na działania w dziedzinie klimatu

a)

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie, tak jak w przypadku zalecenia 5, tj. Komisja ustali obszary o niewykorzystanym potencjale oraz rozważy możliwości i działania mające na celu zwiększenie znaczenia kwestii klimatu w związanych z tymi obszarami programach wydatków w kontekście ich indywidualnych przeglądów śródkresowych. Komisja nie opracuje jednak szczegółowych planów działania w sprawie wydatków klimatycznych dla indywidualnych programów.

b)

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia. Zmiana rocznego programowania finansowego na tym etapie w programach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zarządzanych na podstawie zarządzania dzielonego, których struktury finansowania zależą od wcześniej ustalonej puli środków finansowych, nie jest możliwa do przewidzenia ani zrealizowania. Podobnie w obecnym okresie programowania nie jest wykonalne opracowanie i przyjęcie nowych środków na rzecz działania w dziedzinie klimatu w ramach legislacyjnych (np. EFMR).

Jednocześnie Komisja rozważy możliwości większego uwzględniania kwestii klimatu w kontekście przeglądów śródkresowych indywidualnych programów.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	14.10.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	22.7.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	26.10.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	14.11.2016

Aby zaradzić problemowi zmiany klimatu i związanymi z nim znacznymi potrzebami inwestycyjnymi, Unia postanowiła, że co najmniej 20% jej budżetu na lata 2014-2020 powinno zostać przeznaczone na działania w dziedzinie klimatu. Trybunał stwierdził, że podjęte zostały ambitne działania oraz że ogólnie poczyniono postępy. Istnieje jednak poważne ryzyko, że o ile nie zostaną podjęte dodatkowe działania, cel ogólny na poziomie 20% nie zostanie osiągnięty. Realizacja celu spowodowała, że finansowanie działań w dziedzinie klimatu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i z Funduszu Spójności wzrosło i stało się bardziej ukierunkowane. W przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego oraz w dziedzinie rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa nie zaobserwowano jednak wyraźnego przesunięcia nacisku na działania w dziedzinie klimatu.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji