

Posebno poročilo

**Poraba vsaj enega evra
od petih iz proračuna EU
za podnebne ukrepe: delo,
ki poteka, je ambiciozno,
vendar obstaja resno
tveganje, da cilj
ne bo dosežen**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6513-5	ISSN2 1831-094X	doi:10.2865/37290	QJ-AB-16-033-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6519-7	ISSN2 1977-5784	doi:10.2865/707655	QJ-AB-16-033-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6506-7	ISSN2 1977-5784	doi:10.2865/344686	QJ-AB-16-033-SL-E

© Evropska unija, 2016

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo

**Poraba vsaj enega evra
od petih iz proračuna EU
za podnebne ukrepe: delo,
ki poteka, je ambiciozno,
vendar obstaja resno
tveganje, da cilj
ne bo dosežen**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali upravljaljske teme. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To poročilo je sprejel revizijski senat I, ki je specializiran za trajnostno rabo naravnih virov. Revizijo sta vodila Phil Wynn Owen, član Sodišča in dekan senata I, in Kersti Kaljulaid, nekdanja članica Sodišča. Vodja naloge je bil Bertrand Tanguy, njegov namestnik pa Tomasz Plebanowicz. Revizijsko ekipo so sestavljali 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 in Maria Ploumaki. Pri pisanju poročila je pomagala Hannah Critoph.



Od leve proti desni: 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, K. Kaljulaid.

Odstavek

Glosar in kratice

I–VIII **Povzetek**

1–14 **Uvod**

15–23 **Obseg revizije in revizijski pristop**

24–90 **Opažanja**

24–64 **Dosežen je bil splošen napredek, vendar obstaja resno tveganje, da 20-odstotni cilj ne bo dosežen**

25–33 Kolektivna zaveza, pri kateri se je pričakovalo, da bodo nekateri instrumenti financiranja prispevali več kot 20 %

34–38 Metodologija, ki jo Komisija uporablja za spremljanje, temelji na mednarodnih metodologijah, a ima vseeno slabosti

39–48 Splošen napredek pri doseganju cilja, vendar je poročanje le delno zanesljivo in ne dovolj usmerjeno v rezultate

49–51 Obstaja resno tveganje, da cilj ne bo dosežen

52–54 Predpostavke v zvezi s prispevkom neposrednih kmetijskih plačil k doseganju cilja v zvezi s podnebnimi ukrepi niso ustrezno utemeljene

55–59 Če bi se za spremljanje v okviru Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja uporabljal drugačen sklop koeficientov, ki bi temeljil na mednarodno priznanih standardih, bi se financiranje za podnebne cilje zmanjšalo za 40 %

60–64 Potrebno je takojšnje ukrepanje, saj prispevki iz sredstev za raziskave bistveno zaostajajo

65–90 **Več bolje usmerjenega financiranja podnebnih ukrepov v nekaterih evropskih strukturnih in investicijskih skladih, v drugih pa se ni skoraj nič spremenilo**

68–75 Višja dodeljena sredstva za podnebne ukrepe v Evropskem skladu za regionalni razvoj in Kohezijskem skladu kažejo na to, da je mogoče doseči večjo osredotočenost na podnebne cilje

76–79 Mogoči prispevki Evropskega socialnega sklada k podnebnim ukrepom: doseči bi bilo mogoče več

80–87 Pri porabi skupne kmetijske politike ni nobenih večjih sprememb, čeprav na področju razvoja podeželja obstajajo dobre prakse

88–90 Pri Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo le malo večja osredotočenost na podnebne ukrepe

91–109 **Zaključki in priporočila**

Priloga – Matrika koeficientov, ki jih je Računsko sodišče uporabilo na področju politike razvoja podeželja

Odgovori Komisije

Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS): Evropski kmetijski jamstveni sklad zagotavlja finančna sredstva za neposredna plačila kmetom, za upravljanje kmetijskih trgov in za številne druge namene, kot so veterinarski ukrepi in ukrepi za zdravje rastlin, programi za hrano in dejavnosti obveščanja.

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP): Cilj Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja je pomagati podeželskim območjem EU pri najrazličnejših gospodarskih, okoljskih in socialnih izzivih.

Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR): Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo je sklad za pomorsko in ribiško politiko EU za obdobje 2014–2020. Njegov cilj je pomagati ribičem pri prehodu na trajnostni ribolov, obalnim skupnostim pa pri diverzifikaciji njihovega gospodarstva. Poleg tega financira projekte, ki ustvarjajo nova delovna mesta in izboljšujejo kakovost življenja na evropskih obalah.

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR): Cilj Evropskega sklada za regionalni razvoj je okrepiti ekonomsko in socialno kohezijo v Evropski uniji z odpravo glavnih regionalnih neravnovesij s finančno podporo za vzpostavitev infrastrukture in za produktivne naložbe, ki ustvarjajo delovna mesta, predvsem za podjetja.

Evropski socialni sklad (ESS): Cilj Evropskega socialnega sklada (ESS) je okrepiti ekonomsko in socialno kohezijo v Evropski uniji s povečanjem zaposlenosti in izboljšanjem možnosti za zaposlitev, predvsem z ukrepi usposabljanja, s spodbujanjem višje stopnje zaposlenosti ter ustvarjanjem številnejših in boljših delovnih mest.

Evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI): Evropski strukturni in investicijski skladi so skupina petih ločenih skladov, katerih cilj je zmanjšati regionalna neravnovesja po vsej EU in katerih okviri politike so določeni za sedemletno proračunsko obdobje večletnega finančnega okvira. Ti skladi so: Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

Kazalniki iz Ria: Kode, ki jih OECD uporablja za spremljanje sredstev, namenjenih blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje.

Kohezijski sklad: Cilj Kohezijskega sklada je povečati ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo Unije zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja. Kohezijski sklad je usmerjen v naložbe v okolje in promet, vključno s področji, povezanimi s trajnostnim razvojem in energijo, ki prinašajo koristi za okolje.

Navzkrižna skladnost: Sistem, ki večino plačil v okviru skupne kmetijske politike povezuje z zahtevo, da kmetje izpolnjujejo osnovna pravila na področjih okolja, varnosti hrane, zdravja in dobrobiti živali ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev zemljišč.

Neposredna kmetijska plačila: Neposredna plačila se v kombinaciji z navzkrižno skladnostjo dodelijo kmetom kot podpora njihovim dohodkom in tudi kot povračilo za ustvarjanje javnih dobrin z ekologizacijo.

Obzorje 2020: Program EU za raziskave in inovacije za obdobje 2014–2020.

Podnebni koeficienti EU: Ponderji za finančna sredstva EU, dodeljena projektom ali ukrepom, ki temeljijo na metodologiji kazalnikov OECD iz Ria. Podnebni koeficienti EU zajemajo ponderje v višini 0 %, 40 % in 100 %, odvisno od prispevka ukrepa k blaženju podnebnih sprememb ali prilagajanju nanje.

Podnebni ukrepi: Ukrepi za boj proti podnebnim spremembam (v tem poročilu se uporablja izraz „podnebni ukrepi“).

Prednostna območja: Evropska unija je določila šest prednostnih nalog za razvoj podeželja, ki so razdeljene na 18 prednostnih območij, da bi se podrobneje opredelili cilji vsake prednostne naloge in omogočilo lažje načrtovanje programov.

Prednostne naloge Unije: Cilji, določeni za razvoj podeželja, ki prispevajo k strategiji Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast. Na področju kmetijstva, gozdarstva in podeželskih območij je določenih šest prednostnih nalog Unije, ki se nanašajo predvsem na spodbujanje inovativnosti in konkurenčnosti, obnovo in izboljšanje ekosistemov, podporo prehodu na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne razmere, ter spodbujanje socialnega vključevanja in zmanjševanja revščine.

Program LIFE: Program EU za podporo projektov za ohranjanja okolja in narave ter projektov za podnebne ukrepe po vsej EU, trenutno za obdobje 2014–2020.

Programski dokumenti: Programi, v katerih so splošni strateški cilji iz sporazumov o partnerstvu med Evropsko komisijo in posameznimi državami članicami razčlenjeni na prednostne naložbe, posebne cilje in na nižji ravni tudi v konkretne ukrepe. V okviru politike razvoja podeželja se imenujejo programi za razvoj podeželja. V drugih evropskih strukturnih in investicijskih skladih se imenujejo operativni programi.

Spremljanje podnebnih ukrepov: Spremljanje napredka pri doseganju 20-odstotnega cilja z merjenjem finančnih prispevkov skladov k temu cilju.

Ukrep: V programih za razvoj podeželja je to sklop dejavnosti ali projektov, ki prispevajo k eni ali več prednostnih nalog Unije na področju razvoja podeželja.

Vključevanje podnebnih ukrepov: Namesto da bi se za podnebne ukrepe vzpostavil poseben instrument financiranja, se ti vključijo v politike, instrumente, programe ali sklade EU.

Zelena komponenta: Sestavni del neposrednih kmetijskih plačil, ki podpira kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje, kot so diverzifikacija posevkov, vzdrževanje trajnega travinja in vzpostavitev ekološke infrastrukture.

I

Podnebne spremembe so eden največjih izzivov, s katerimi se srečujejo Evropska unija (EU) in države po vsem svetu. EU se je v odziv na podnebne spremembe in z njimi povezane velike potrebe po naložbah odločila, da bo vsaj 20 % proračuna za obdobje 2014–2020, kar pomeni en evro od petih, porabila za ukrepe v zvezi s podnebnimi spremembami. Ta cilj je del njene vodilne vloge na področju podnebnih ukrepov.

II

Cilj porabe enega evra od petih za ukrepe v zvezi s podnebnimi spremembami naj bi bil dosežen z vključevanjem podnebnih ukrepov v različne instrumente financiranja EU. To pomeni, da se cilj ne bo dosegel z oblikovanjem posebnega instrumenta financiranja, ampak z vključevanjem podnebnih ukrepov v druga področja in ustrezne sklade proračuna EU.

III

Sodišče je želelo ugotoviti, ali je verjetno, da bo cilj porabe najmanj 20 % proračuna EU za ukrepe v zvezi s podnebnimi spremembami dosežen ter da bo uporabljeni pristop prinesel dodano vrednost z zagotavljanjem, da bo za podnebne ukrepe porabljenih več sredstev in da bodo ta bolj usmerjena.

IV

Ugotovilo je, da poteka ambiciozno delo in da je bil pri doseganju cilja na splošno dosežen napredek. Vseeno pa obstaja resno tveganje, da 20-odstotni cilj brez dodatnega prizadevanja za obravnavo podnebnih sprememb ne bo dosežen. Z izvajanjem cilja je financiranje podnebnih ukrepov iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada postalo obsežnejše in bolj usmerjeno. Pri Evropskem socialnem skladu ter na področjih kmetijstva, razvoja podeželja in ribištva pa kljub temu ni bilo nobenega večjega premika v smeri podnebnih ukrepov, poleg tega pa niso bile v celoti izkoriščene vse možnosti za financiranje ukrepov v zvezi s podnebnimi spremembami.

V

Po podatkih Komisije je bilo med letoma 2014 in 2016 podnebnim ukrepom v povprečju namenjenih 17,6 % finančnih sredstev. Komisija ocenjuje, da bo skupna poraba za podnebne ukrepe znašala 18,9 %, kar pomeni, da 20-odstotni cilj ne bo dosežen.

VI

Sodišče je ocenilo, da bi bilo treba stopnjo financiranja za podnebne cilje v preostalih letih sedanjega programskega obdobja, tj. od leta 2017 do leta 2020, povečati na povprečno 22 %, da bi bil do konca leta 2020 dosežen skupen cilj 20 %. Obstajajo resna tveganja glede doseganja tega cilja na področjih, ki največ prispevajo, tj. v kmetijstvu, razvoju podeželja in raziskavah. Če bi prispevke iz kmetijstva in razvoja podeželja izračunali v skladu z mednarodno priznanimi metodologijami za ocenjevanje ravni financiranja podnebnih ukrepov, bi bili ocenjeni prispevki manjši za do približno 33 milijard EUR. Na področju raziskav program Obzorje 2020 ne dosega cilja, da se podnebnim ukrepom dodeli 35 % sredstev, saj prispevek trenutno znaša 24 %. Komisija nima podrobnega akcijskega načrta, v katerem bi bilo določeno, kako namerava zamujeno nadoknaditi.

VII

Komisija se pri svojem pristopu k ocenjevanju ravni financiranja za podnebne ukrepe osredotoča na določanje načrtovanih odhodkov, ni pa nujno, da bo dejanska poraba taka, kot se načrtuje, zato ta pristop ne bo zagotovil celovitih informacij o doseženih rezultatih. Poleg tega metodologija spremljanja ne odraža v celoti finančnih učinkov porabe sredstev EU za podnebne ukrepe v okviru finančnih instrumentov, prav tako pa ne razlikuje med finančnimi sredstvi, namenjenimi blažitvi podnebnih sprememb, in tistimi, ki so namenjeni prilagajanju nanje.

VIII

Glavna priporočila Sodišča vključujejo oblikovanje trdne večletne konsolidacije in celovitega okvira za poročanje ter ocene potreb na področju podnebnih sprememb. Poleg tega Sodišče priporoča, da se popravijo previsoke ocene, oblikujejo akcijski načrti za področja, ki zaostajajo, ter spremljajo dejanska poraba in rezultati. Priporoča tudi, da se preučijo vse morebitne priložnosti za zagotavljanje dodatnega, resničnega premika v smeri podnebnih ukrepov.

01

Podnebne spremembe so eden največjih izzivov, s katerimi se srečujejo Evropska unija (EU) in države po vsem svetu. Podnebje na Zemlji se spreminja zaradi večje koncentracije t. i. toplogrednih plinov v ozračju. Ti plini delujejo kot obloga, ki zadržuje toploto in tako segreva površje Zemlje s t. i. učinkom tople grede¹. Približno 9 % toplogrednih plinov, ki so bili leta 2012 izpuščeni v ozračje z vsega sveta, je prišlo iz EU.

Dve plati podnebnih ukrepov: blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje

02

Obstajata dva dopolnjujoča se odziva politike na podnebne spremembe: blažitev in prilagajanje. Cilj prvega pristopa, tj. **blažitve**, je obravnavati vzroke podnebnih sprememb z zmanjševanjem in omejevanjem emisij toplogrednih plinov, predvsem z manjšo porabo energije, večjo energetske učinkovitostjo in večjim deležem energije iz obnovljivih virov. Ta pristop zajema tudi prizadevanja za zaščito in okrepitev načinov za sekvestracijo toplogrednih plinov² ter za izboljšanje gozdarških in kmetijskih praks pri zadrževanju in sekvestraciji ogljika v tla in gozdove.

03

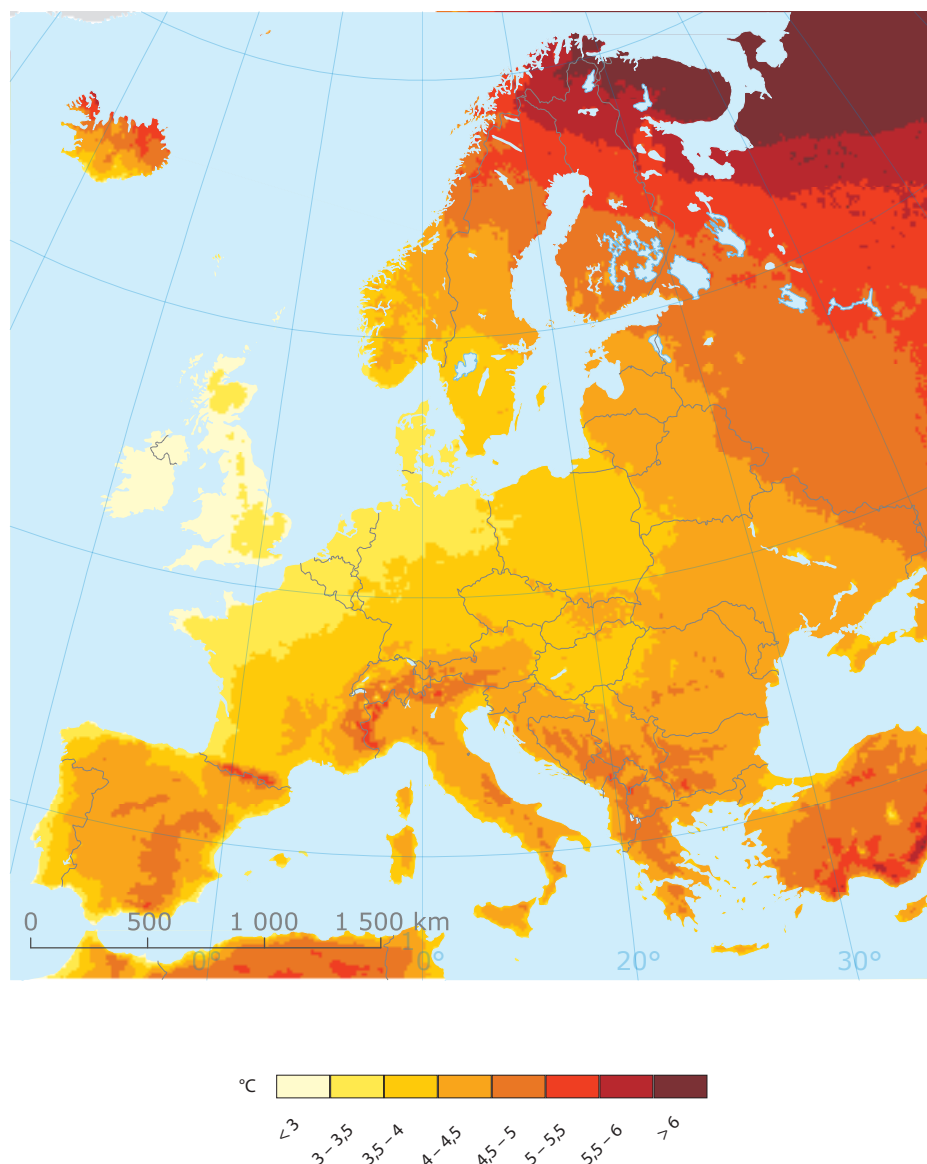
Pomembnost ukrepov blažitve je prikazana na **sliki 1**. Prikazane so predvidene spremembe v temperaturi površja za 21. stoletje v primerjavi s povprečnimi temperaturami v poznem 20. stoletju za scenarij brez sprememb v zvezi z emisijami ogljika³.

04

Cilj drugega pristopa k obravnavanju podnebnih sprememb, tj. **prilagajanja**, je predvideti škodljive in, če obstajajo, pozitivne učinke podnebnih sprememb, ki se bodo zgodili, ter sprejeti ustrezne ukrepe za preprečevanje ali zmanjšanje morebitne škode. Kljub izvajanju blažilnih ukrepov bo temperatura Zemlje vsaj do leta 2040 še naprej naraščala, ne glede na scenarij v zvezi z emisijami toplogrednih plinov⁴. To pomeni, da bodo tudi v najboljšem primeru potrebni prilagoditveni ukrepi.

- 1 Glej Medvladni forum za podnebne spremembe, [glavna skupina piscev, R. K. Pachauri in L. A. Meyer (ur.)], *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 (Podnebne spremembe 2014: zbirno poročilo. Prispevek delovnih skupin I, II in III k petemu poročilu o oceni Medvladnega foruma za podnebne spremembe), Ženeva, Švica, 2014, str. 151.
- 2 Sekvestracija je postopek dolgoročnega zajemanja in shranjevanja toplogrednih plinov.
- 3 Pri scenariju brez sprememb se predvideva, da bodo razvojni trendi v prihodnosti enaki trendom v preteklosti ter da se politika ne bo spremenila. Glej <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg3/index.php?idp=286>.
- 4 Sedmi okoljski akcijski program (Sklep št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013) in IPCC 2013.

Slika 1

Predvidene spremembe v temperaturi površja v EU za obdobje 2071–2100

Na sliki so prikazane predvidene spremembe v letni povprečni temperaturi za obdobje 2071–2100 v primerjavi z obdobjem 1971–2000 (scenarij brez sprememb v zvezi z emisijami ogljika). Predvidene spremembe temeljijo na povprečju več modelov, pri katerem je uporabljen scenarij z visokimi emisijami, ki ga je oblikoval Medvladni forum za podnebne spremembe.

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

05

Prilagoditveni ukrepi so odvisni od učinkov podnebnih sprememb, ti pa se precej razlikujejo glede na geografski položaj. Sem sodijo na primer poplave, dvig morske gladine, suša in širjenje puščav ter izguba biotske raznovrstnosti (glej **slika 2**).

Slika 2

Ključni opaženi in predvideni učinki podnebnih sprememb v glavnih evropskih regijah

Arktika:

veliko večji dvig temperature od svetovnega povprečja, manjša ledena obloga na arktičnem morju, manjša ledena plošča na Grenlandiji, manjša območja trajno zamrznjenih tal, večje tveganje za izgubo biotske raznovrstnosti, povečan ladijski promet ter večje izkoriščanje naftnih in plinskih virov.

Severna Evropa:

veliko večji dvig temperature od svetovnega povprečja, manj snega ter manjša ledena obloga na jezerih in rekah, večji rečni tokovi, selitev vrst proti severu, večji donos pridelkov, manjše povpraševanje po energiji za ogrevanje, večji hidropotencial, večje tveganje za škodo pri zimskih neurjih, več poletnega turizma

Severozahodna Evropa:

več zimskih padavin, večji rečni tokovi, selitev vrst proti severu, manjše povpraševanje po energiji za ogrevanje, večje tveganje za poplavljanje rek in morja.

Gorska območja:

večji dvig temperature od evropskega povprečja, manjša velikost in prostornina ledenikov, manjša gorska območja trajno zamrznjenih tal, premik rastlinskih in živalskih vrst navzgor, visoko tveganje za izumrtje vrst v alpskih regijah, večje tveganje za erozijo tal, manj smučarskega turizma.

Obalna območja in regionalna morja:

dvig morske gladine, višje temperature morske gladine, večja kislost oceanov, širitev vrst rib in planktona proti severu, spremembe v fitoplanktonskih skupnostih, večje tveganje za staleže rib.

Srednja in vzhodna Evropa:

višje skrajne tople temperature, manj poletnih padavin, višja temperatura vode, večje tveganje gozdnih požarov, manjša gospodarska vrednost gozdov.

Sredozemska regija:

večji dvig temperature od evropskega povprečja, manj letnih padavin, manjši letni rečni tokovi, večje tveganje za izgubo biotske raznovrstnosti, večje tveganje za širjenje puščav,

večje povpraševanje po vodi za kmetijstvo, manjši donos pridelkov, večje tveganje gozdnih požarov, dvig smrtnosti zaradi vročinskih valov,

širitev habitata južnih prenašalcev bolezni, manjši hidropotencial, manj poletnega turizma in morebitno povečanje v drugih letnih časih.

06

Mednarodni sporazum o podnebnih spremembah, ki je bil sprejet v Parizu konec leta 2015, je prvi zavezujoč univerzalni sporazum za boj proti podnebnim spremembam.⁵ Vzpostavlja okvir preglednosti za spremljanje napredka posameznih držav pri doseganju njihovih ciljev v zvezi z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov⁶.

07

EU se je še pred sprejetjem Pariškega sporazuma zavezala k zmanjšanju emisij v primerjavi z ravnmi iz leta 1990 za najmanj 20 % do leta 2020 in za 40 % do leta 2030. Določila je tudi dolgoročni cilj za leto 2050 (glej **okvir 1**). Po zadnjih ocenah⁷ so bile leta 2014 skupne emisije toplogrednih plinov v EU približno 24 % pod ravnmi iz leta 1990, vendar je bilo to deloma posledica gospodarske krize.

Zaveza EU glede porabe 20 % proračuna za podnebne ukrepe

08

EU se je v odziv na velike potrebe po naložbah, povezanih s podnebnimi spremembami, odločila, da bo vsaj 20 % svojega proračuna za obdobje 2014–2020, kar pomeni en evro od petih, porabila za ukrepe v zvezi s podnebnimi spremembami⁸. Ta cilj je del vodilne vloge EU na področju podnebnih ukrepov, ki je po mnenju Komisije nujno potrebna za uspeh mednarodnega sporazuma o podnebnih spremembah iz leta 2015.⁹ Po ocenah Sodišča cilj pomeni zavezo v višini približno 212 milijard EUR¹⁰. Po navedbah Komisije bi se s to zavezo potrojil predvideni okvirni delež od 6 do 7 % odhodkov za podnebne cilje v proračunu EU za obdobje 2007–2013¹¹.

09

Komisija se je odločila, da bo podnebne ukrepe vključila v vsa področja politike, vključno z različnimi instrumenti financiranja EU. V ta namen je za večletni finančni okvir EU za obdobje 2014–2020 med drugim določila cilj porabe enega evra od petih za ukrepe v zvezi s podnebnimi spremembami¹². To pomeni, da za doseganje ciljev, povezanih z blažitvijo podnebnih sprememb in prilagajanjem nanje, ne bo vzpostavljen poseben instrument financiranja, ampak bodo podnebna vprašanja vključena v druga področja in ustrezne sklade proračuna EU. To se lahko doseže z večjo porabo sredstev za obstoječe programe v zvezi s podnebnimi spremembami, prilagoditvijo obstoječih programov ali oblikovanjem novih programov in elementov, kot so merila za izbor, ki so bolj usmerjena v teme, povezane s podnebnimi spremembami.

5 Veljati bo začel na 30. dan po dnevu, ko bo vsaj 55 pogodbenic konvencije, ki bodo skupaj pomenile vsaj 55 % vseh ocenjenih svetovnih emisij toplogrednih plinov, pri depozitarju deponiralo svoje listine o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu. Ta pogoj je bil izpolnjen 5. oktobra 2016, ko je EU deponirala svoje uradno obvestilo o ratifikaciji. Sporazum bo tako začel veljati 4. novembra 2016. Pariški sporazum je do 17. oktobra 2016 ratificiralo 81 od 197 podpisnic (http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php).

6 Člen 13 Pariškega sporazuma v poročilu konference pogodbenic z njihovega 21. zasedanja, ki je potekalo v Parizu od 30. novembra do 13. decembra 2015, z dne 29. januarja 2016 in s sklicem 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 dne 29. junija 2011 z naslovom Proračun za strategijo Evropa 2020, del II, str. 13.

9 COM(2013) 167 final z dne 26. marca 2013 z naslovom Mednarodni sporazum o podnebnih spremembah iz leta 2015: oblikovanje mednarodne podnebne politike po letu 2020.

10 Ocenjeno kot 20 % od 1 062,6 milijarde EUR, kar po trenutnih cenah ustreza skupnim prevzetim obveznostim večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020.

11 Glej letno poročilo o dejavnostih Generalnega direktorata za podnebno politiko za leto 2014, str. 16.

12 Ta cilj ne vključuje področij zunaj proračuna EU, na primer posojilnih poslov Evropske investicijske banke. Evropska investicijska banka si je postavila svoj cilj, da bo najmanj 25 % vseh posojil in 35-odstotni delež svojih naložb v državah v razvoju namenila podnebnim ukrepom.

Cilji EU za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov

o Do leta 2020¹³:

- 20-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (v primerjavi z ravnmi iz leta 1990),
- 20-odstotni delež energije iz obnovljivih virov pri porabi energije,
- 20-odstotno izboljšanje energetske učinkovitosti.

o Do leta 2030¹⁴:

- vsaj 40-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (v primerjavi z ravnmi iz leta 1990),
- vsaj 27-odstotni delež energije iz obnovljivih virov pri porabi energije,
- okvirni cilj izboljšanja energetske učinkovitosti za vsaj 27 % v primerjavi z napovedmi za porabo energije v prihodnosti¹⁵.

o EU namerava do leta 2050¹⁶ v vseh glavnih sektorjih zmanjšati svoje emisije toplogrednih plinov za od 80 do 95 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990.

13 COM(2008) 30 final z dne 23. januarja 2008 z naslovom *20 20 by 2020 Europe's climate change opportunity* (20 20 do leta 2020 – Priložnost Evrope glede podnebnih sprememb) (podnebni in energijski sveženj EU za leto 2020).

14 COM(2014) 15 final z dne 22. januarja 2014 z naslovom Okvir podnebne in energetske politike za obdobje 2020–2030 (okvir podnebne in energetske politike do leta 2030).

15 Cilj v zvezi z izboljšanjem energetske učinkovitosti do leta 2030 bo leta 2020 ponovno preučen ob upoštevanju cilja 30 %.

16 COM(2011) 112 final z dne 8. marca 2011 z naslovom Načrt za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050. Evropski svet in Evropski parlament sta februarja 2013 oz. marca 2013 podprla ta pristop, ki ga je predlagala Komisija.

Vloge in odgovornosti pri vključevanju podnebnih ukrepov

10

Vsak generalni direktorat Komisije je odgovoren za vključevanje podnebnih ukrepov v svoje programe za porabo sredstev ter za njihovo izvajanje, po potrebi v sodelovanju z državami članicami.

11

Generalni direktorat za podnebno politiko zagotavlja znanje in smernice na področju podnebnih ukrepov ostalim generalnim direktoratom Komisije.

12

Generalni direktorat za proračun usklajuje pripravljala dela za dodeljevanje sredstev za podnebne ukrepe v proračunih ter zbira in predstavlja ustrezne informacije. Generalni sekretariat Komisije ima usklajevalno vlogo, saj zagotavlja splošno doslednost ukrepov EU, kar vključuje tudi politike vključevanja.

13

Točne odgovornosti Komisije in držav članic se razlikujejo glede na to, ali se za področje uporablja deljeno upravljanje¹⁷ ali ga neposredno upravlja Komisija. Pri zadnjem načinu Komisija sama upravlja programe, vključno z večino programa Obzorje 2020¹⁸ in programom LIFE¹⁹.

14

Komisija v okviru deljenega upravljanja ocenjuje, razpravlja o ciljih, ukrepih in izboru kazalnikov ter potrjuje programske dokumente, ki jih pripravijo in predložijo države članice. Te so odgovorne za zasnovo, izvajanje in spremljanje ukrepov, ki so vključeni v programe. Programi evropskih strukturnih in investicijskih skladov vključujejo okvirni znesek podpore, predvidene za doseganje cilja v zvezi s podnebnimi spremembami, pri neposrednih kmetijskih plačilih pa Komisija ta znesek izračuna centralno.

17 Področja, za katera se uporablja deljeno upravljanje, so predvsem evropski strukturni in investicijski skladi ter neposredna plačila skupne kmetijske politike.

18 Raziskovalni program **Obzorje 2020** upravlja Generalni direktorat za raziskave in inovacije. Približno 25 % proračuna programa Obzorje 2020 neposredno upravlja Komisija, 75 % pa ga upravlja izvajalski organi.

19 Program za porabo sredstev **LIFE** neposredno upravlja Generalni direktorat za okolje (podprogram za okolje) in Generalni direktorat za podnebno politiko (podprogram za podnebne ukrepe), izvajalske naloge v okviru vodenja projektov pa so prenesene na agencijo.

Kratko ozadje vključevanja podnebnih ukrepov v obstoječe politike

- Podnebni ukrepi se nanašajo na ukrepe za zmanjšanje emisij toplotnih plinov (blažitev) in za prilagoditev učinkom globalnega segrevanja (prilagajanje). Obe vrsti ukrepov sta potrebni in se med seboj dopolnjujeta.
- EU je ključni igralec na področju globalnega podnebnega ukrepanja, njeni ukrepi pa so pripomogli k sklenitvi ambicioznega mednarodnega sporazuma v Parizu.
- Vključevanje podnebnih ukrepov v obstoječe politike in spremljanje porabe sredstev za podnebne cilje je proces, v katerem morajo sodelovati Komisija in države članice.
- Določitev cilja porabe enega evra od petih iz proračuna EU za obdobje 2014–2020 za podnebne ukrepe je eden od načinov, s katerimi želi EU povečati porabo sredstev EU za namene podnebnih ciljev.
- Cilj pristopa je upoštevati različne politike in programe EU ter geografske posebnosti.

Obseg revizije in revizijski pristop

15

Sodišče je želelo ugotoviti, ali je verjetno, da bo cilj porabe vsaj 20 % proračuna EU za ukrepe v zvezi s podnebnimi spremembami dosežen in da bo uporabljeni pristop prinesel dodano vrednost.

16

Pri tem si je postavilo dve vprašanji.

- Ali so ukrepi, ki se izvajajo, na dobri poti k doseganju skupnega cilja?
- Ali je verjetno, da bo dosega cilja prinesla dodano vrednost z zagotavljanjem, da bo za podnebne ukrepe porabljenih več sredstev in da bodo ta bolj usmerjena?

17

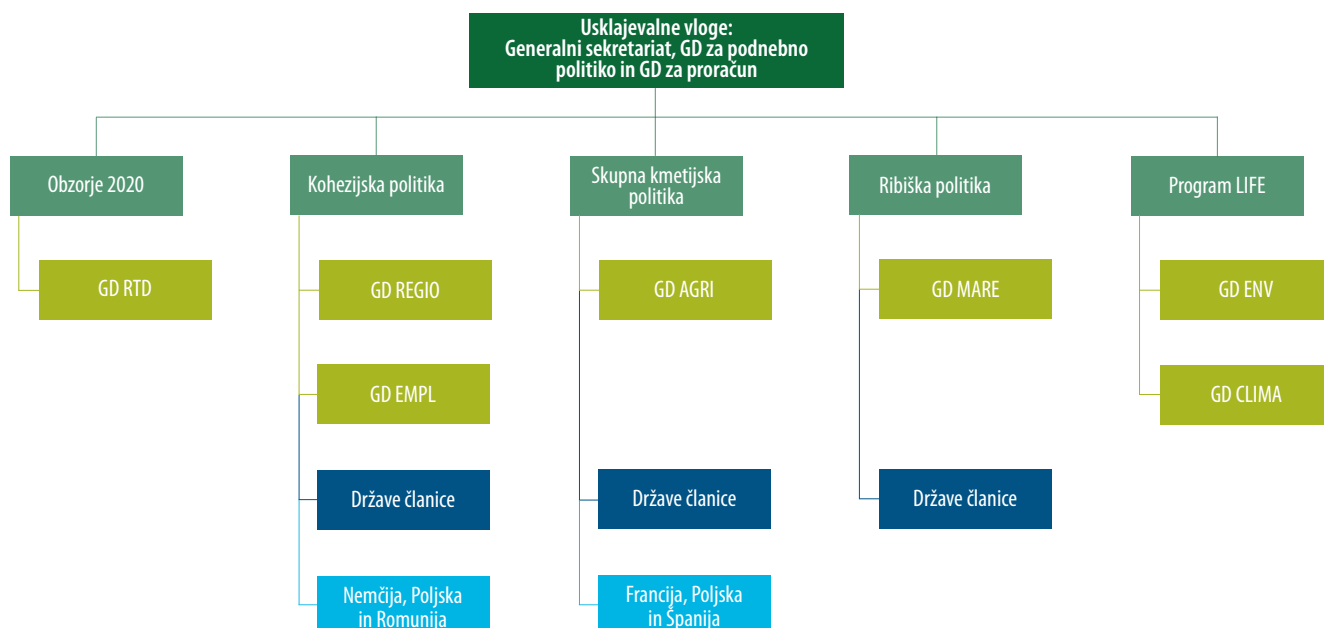
Sodišče je določilo revizijska merila glede zasnove, izvajanja, spremljanja in ocenjevanja odhodkov EU za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje. Merila so bila oblikovana na podlagi dokumentov politike EU, zakonodaje, smernic Komisije, sklepov Sveta, študij in drugih publikacij. Poleg tega se je Sodišče s strokovnjaki iz Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) ter Evropske investicijske banke (EIB) posvetovalo o metodah vključevanja in spremljanja ter pregledalo obstoječo literaturo.

18

Na **sliki 3** je pregled revidiranih proračunskih področij in revidirancev. Revidirana področja programa Obzorje 2020, kohezijske politike, skupne kmetijske politike, ribiške politike in programa LIFE pomenijo približno 78 % prevzetih obveznosti, načrtovanih v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, in približno 85 % financiranja za podnebne cilje, ki so načrtovana za to obdobje.

Slika 3

Pregled revidiranih proračunskih področij in revidirancev



Vir: Evropsko računsko sodišče.

19

Sodišče se je pri svojem revizijskem delu osredotočilo na splošen sistem, ki je bil vzpostavljen na ravni Komisije, in na dve področji deljenega upravljanja: kohezijsko politiko in skupno kmetijsko politiko. Ti področji skupaj pomenita dve tretjini proračuna EU in tri četrtine skupnega cilja za financiranje podnebnih ciljev v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020. Med oktobrom 2015 in februarjem 2016 je Sodišče opravilo revizijske obiske na Poljskem v zvezi s kohezijsko in skupno kmetijsko politiko, v Nemčiji in Romuniji v zvezi s kohezijsko politiko ter v Franciji in Španiji v zvezi s skupno kmetijsko politiko. Pri vzorcu je upoštevalo pomembnost odhodkov, količino emisij toplogrednih plinov in izzive prilagajanja. V vsaki državi članici je pregledalo celoten programski okvir, vključno s programi na nacionalni in regionalni ravni²⁰. Podobno revizijsko delo je opravilo tudi na ravni Komisije za program Obzorje 2020, ribiško politiko in program LIFE.

20 Na področju kohezijske politike so bili za dodatni pregled izbrani regionalni programi za Saško in Severno Porenje-Vestfalijo v Nemčiji ter za Šlezijo na Poljskem. Na področju politike razvoja podeželja so bili preučeni regionalni programi za Rono-Alpe v Franciji in za Andaluzijo v Španiji.

20

Sodišče je s pisnimi vprašalniki, pogovori z uradniki držav članic in Komisije ter dokumentarno analizo in analizo podatkov zbralo in preučilo revizijske dokaze glede na revizijska merila.

21

V tem poročilu je obravnavan tudi predlog Evropskega parlamenta iz let 2015 in 2016, naj Sodišče revidira, kako poteka doseganje dogovorjenega cilja 20-odstotnega vključevanja podnebnih ukrepov.

22

Ker je poraba za obdobje 2014–2020 še vedno v zgodnji fazi, se to poročilo osredotoča na načrtovane odhodke in ne na dejanske odhodke na ravni projektov. Sodišče ni analiziralo porabe, ki ni povezana s podnebnimi ukrepi, poleg tega pa ni preučilo morebitnih negativnih učinkov podpore EU na okolje²¹. Tudi poraba sredstev za podnebne ukrepe zunaj proračuna EU ni bila vključena v obseg revizije. Zato to poročilo ne vključuje ocene splošnih učinkov politik EU na podnebje, uspešnosti EU pri doseganju njenih podnebnih in energijskih ciljev za leti 2020 in 2030 ali optimalne ravni financiranja EU za podnebne cilje.

23

Kadar je bilo mogoče, je Sodišče opredelilo tudi primere, ki ponazarjajo dobro prakso, ali praktične študije primerov.

²¹ Na primer financiranje cest in letalstva, ki privede do povečanja emisij toplogrednih plinov.

Dosežen je bil splošen napredek, vendar obstaja resno tveganje, da 20-odstotni cilj ne bo dosežen

24

V tem delu poročila sta ocenjena splošen pristop, ki ga je Komisija uporabila pri vključevanju cilja v zvezi s podnebnimi ukrepi v proračun EU, in dosednji napredek. Sodišče je analiziralo, ali:

- je obstajal načrt, kako doseči skupen cilj,
- je bila določena ustrezna metodologija spremljanja na podlagi mednarodno priznanih metodologij (glej na primer odstavke 34 do 36);
- se je o napredku poročalo na podlagi zanesljivih in relevantnih informacij.

Kolektivna zaveza, pri kateri se je pričakovalo, da bodo nekateri instrumenti financiranja prispevali več kot 20 %

25

Sodišče je preučilo, ali je Komisija pripravila načrt, v katerem je določeno, katera proračunska področja naj bi prispevala k podnebnim ukrepom in koliko. Ti posamezni cilji bi morali biti določeni za posamezna proračunska področja na podlagi tehtnih ocen potenciala in potreb po naložbah na teh področjih, da bi se zagotovilo, da so naložbe podprte tam, kjer je to najbolj potrebno. Hkrati bi bilo treba upoštevati, koliko lahko politike dejansko prispevajo z izvajanjem ukrepov v zvezi s podnebjem, na primer njihove glavne cilje in strukturo. Izračun, s katerim se izmerijo odhodki za podnebne ukrepe, mora temeljiti na preglednem sistemu.

26

Cilj „vsaj 20 %“ odhodkov EU je bil politična izbira (glej odstavek 8). Komisija je utemeljila vključevanje podnebnih ukrepov v obstoječe politike, vključno z višino cilja, z navedbo, da se želi tako odzvati na izzive, ki jih pomenijo podnebne spremembe in velike potrebe po naložbah v podnebne ukrepe, zlasti tiste, ki so povezani z izvajanjem podnebnih in energetske ciljev za leto 2020. Toda Sodišče ni našlo jasnih dokazov, s katerimi bi bile te potrebe po naložbah količinsko opredeljene.

27

Komisija je ocenila, da je bilo od 6 do 7 % proračuna EU za obdobje 2007–2013 porabljenega za podnebne ukrepe (glej odstavek 8). Ker v obdobju 2007–2013 ni bilo postopka za spremljanje porabe sredstev za podnebne ukrepe, Sodišče ni moglo določiti, ali so za doseganje 20-odstotnega cilja v obdobju 2014–2020 potrebna dodatna prizadevanja in kolikšna bi morala biti.

28

20-odstotni cilj velja za celoten proračun EU v celotnem obdobju 2014–2020, zato to ni letni cilj. V **tabeli 1** so prikazana glavna proračunska področja, ki prispevajo k doseganju 20-odstotnega cilja.

Tabela 1

Revidirana proračunska področja v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 in s tem povezane napovedi Komisije glede financiranja za podnebne cilje

Revidirano proračunsko področje	Načrtovani odhodki 2014–2020 (v milijardah EUR)	Načrtovana ciljna vrednost financiranja za podnebne cilje 2014–2020 (%)	Načrtovano financiranje za podnebne cilje 2014–2020 (v milijardah EUR)
Razdelek 1a – Raziskave (Obzorje 2020)	74,9	≥ 35,0	16,6
Razdelek 1b – Kohezijski sklad	63,3	28,4	18,0
Razdelek 1b – Evropski socialni sklad	91,4	1,2	1,1
Razdelek 1b – Evropski sklad za regionalni razvoj	200,3	18,5	37,0
Razdelek 2 Evropski kmetijski jamstveni sklad (neposredna kmetijska plačila)	288,0	16,3	47,0
Razdelek 2 Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja	99,5	57,5	57,2
Razdelek 2 Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo	6,4	15,6	1,0
Razdelek 2 LIFE	3,5	49,3	1,6
PRORAČUN EU	1 062,6	≥ 20,0	212,5
Delež revidiranih proračunskih področij v proračunu EU	77,9 %		84,5 %

Vir: Ocene Evropskega računskega sodišča na podlagi programskih izjav Komisije, programskih dokumentov, podatkov Komisije, uredb in večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020.

29

Sodišče je ugotovilo, da sta sozakonodajalca, tj. Evropski parlament in Svet, na več glavnih proračunskih področjih cilje določila tako, da sta jih vključila v zakonodajo, ki ureja ustrezne instrumente financiranja (glej **sliko 4**). Ti so bodisi predstavljeni v preambuli pravnih besedil bodisi kot pravno zavezujoči cilji podpirajo načrtovane cilje, ki so prikazani v **tabeli 1**. Zadnji predstavljajo obvezen najnižji prag.

Slika 4

Cilji v uredbah, namenjeni podpori vključevanju podnebnih ukrepov v obstoječe politike

Obzorje 2020	vsaj 35 % za podnebne ukrepe uvodna izjava 10 Uredbe (EU) št. 1291/2013 o vzpostavitvi okvirnega programa za raziskave in inovacije (2014–2020)¹
Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja	vsaj 30 % za podnebne in okoljske ukrepe člen 59(6) Uredbe (EU) št. 1305/2013 o podpori za razvoj podeželja iz EKSRP²
Program LIFE	25 % za podnebne ukrepe člen 4(2) Uredbe (EU) št. 1293/2013 o vzpostavitvi programa za okolje in podnebne ukrepe³
Evropski sklad za regionalni razvoj	od vsaj 12 % do vsaj 20 % za podporo prehodu na nizkoogljično gospodarstvo v vseh sektorjih člen 4 Uredbe (EU) št. 1301/2013 o ESRR⁴

1 Uredba (EU) št. 1291/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi okvirnega programa za raziskave in inovacije (2014–2020) – Obzorje 2020 in razveljavitvi Sklepa št. 1982/2006/ES (UL L 347, 20. 12. 2013, str. 104).

2 Uredba (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 (UL L 347, 20. 12. 2013, str. 487).

3 Uredba (EU) št. 1293/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi programa za okolje in podnebne ukrepe (LIFE) in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 614/2007 (UL L 347, 20. 12. 2013, str. 185).

4 Uredba (EU) št. 1301/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in o posebnih določbah glede cilja „naložbe za rast in delovna mesta“ ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006 (UL L 347, 20. 12. 2013, str. 289).

30

Sodišče je ugotovilo, da naj bi viri, ki so bili ustvarjeni pri uveljavljanju ciljev iz zakonodaje, znatno prispevali k doseganju cilja podnebnih ukrepov. Ocenilo je, da so prispevala 38 % zneska, ki bi bil potreben za doseganje skupnega cilja porabe vsaj 20 % sredstev iz proračuna EU za podnebne ukrepe v obdobju 2014–2020.

31

Ker ni specifičnih ciljev v drugih znatnih delih proračuna EU, Komisija težje dosega 20-odstotni cilj. Na proračunskem področju konkurenčnosti za rast in zaposlovanje na primer obstajajo trije finančno pomembni programi²², ki za razliko od programa Obzorje 2020 na tem proračunskem področju nimajo določenih nobenih ciljnih vrednosti za financiranje podnebnih ciljev.

32

Nikoli ni bil oblikovan noben splošen načrt, v katerem bi bilo določeno, kateri instrumenti financiranja bi lahko prispevali in koliko (glej odstavek 26 in **tabelo 1**). To se bo verjetno izkazalo kot neoptimalen način za določanje prispevka k podnebnim ukrepom, ki naj bi jih zagotovili različni programi za porabo sredstev.

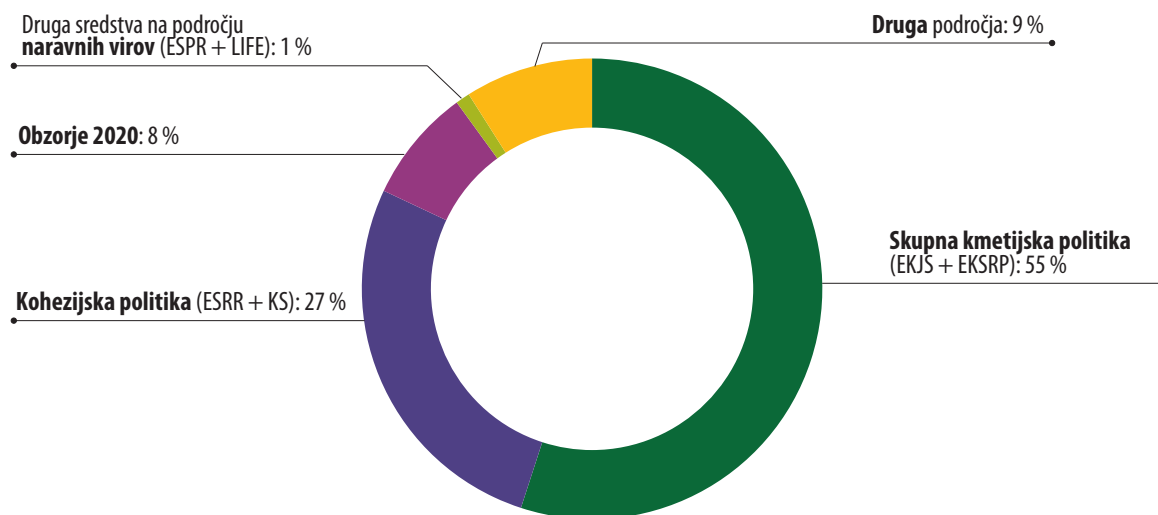
33

Od leta 2014 k podnebnim ukrepom največ prispevata skupna kmetijska politika in kohezijska politika (glej **sliko 5**). Sklada za kmetijstvo in razvoj podeželja, EKJS in EKSRP, imata ključno vlogo pri prizadevanjih za doseganje cilja. Komisija je napovedala, da bosta k finančnim sredstvom za podnebne cilje prispevala 47 milijard EUR oz. 57,2 milijarde EUR. Ocenila je, da naj bi 51,9 % finančnih sredstev za podnebne cilje, ki so načrtovani v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, prišlo iz kmetijskih skladov, kar presega njihov 37,7-odstotni delež v proračunu EU.

22 Evropski program za opazovanje Zemlje (Copernicus), instrument za povezovanje Evrope ter program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja. Komisija pričakuje, da bodo ti trije programi na tem proračunskem področju zagotovili 43 % financiranja za podnebne cilje.

Slika 5

Financiranje za podnebne cilje v obdobju 2014–2016 po proračunskih področjih EU



Vir: Programske izjave Komisije za predloge proračuna za leta 2014, 2015 in 2016.

Metodologija, ki jo Komisija uporablja za spremljanje, temelji na mednarodnih metodologijah, a ima vseeno slabosti

34

Nekateri ukrepi bolj prispevajo k blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje kot drugi. Zato je bilo treba vzpostaviti sistem za določanje, kateri ukrepi bi lahko pripomogli k doseganju 20-odstotnega cilja. Komisija je pri tem upoštevala mednarodno priznano metodologijo, tj. kazalnike OECD iz Ria, pri katerih se odhodkom v skladu s pravili iz **tabele 2** dodelijo kategorije. Metodologija spremljanja EU je sistem za merjenje prispevka različnih instrumentov financiranja in področij k podnebnim ukrepom z določitvijo treh kategorij odhodkov. Za preoblikovanje teh kazalnikov iz Ria v finančne podatke so bili za odhodke EU v skladu s pravili za različna področja porabe sredstev uporabljeni podnebni koeficienti v višini 0 %, 40 % in 100 %.

Kategorije OECD in podnebni koeficienti EU

OECD		EU	
Veljavna kategorija	Kategorija dejavnosti	Podnebni koeficienti EU	Primer: Merila, ki se uporabljajo za evropske strukturne in investicijske sklade
2	Odhodki za dejavnosti, pri katerih je podnebje glavni (primarni) cilj.	100 %	Podpora bistveno prispeva k ciljem na področju podnebnih sprememb.
1	Odhodki za dejavnosti, pri katerih je podnebje pomemben, vendar ne glavni cilj.	40 %	Podpora zmerno prispeva k ciljem na področju podnebnih sprememb.
0	Odhodki niso usmerjeni v podnebne cilje.	0 %	Podpora ne prispeva k doseganju teh ciljev oziroma je njen prispevek neznaten.

Vir: Priročnik za podnebne kazalnike OECD-DAC, <http://www.oecd.org/dac/stats/48785310.pdf>; Člen 8 Uredbe (ES) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o evropskih strukturnih in investicijskih skladih (UL L 347, 20. 12. 2013, str. 320).

35

Po mnenju revidiranih generalnih direktorats Komisije in držav članic uporaba teh treh podnebnih koeficientov pomeni pragmatičen pristop k spremljanju odhodkov za podnebne ukrepe. Sodišče pa je našlo dve glavni slabosti tega sistema spremljanja:

- pri podnebnih koeficientih EU, ki so se uporabljali na nekaterih področjih, ni bilo sistematično upoštevano načelo konzervativnosti (glej odstavke 51 do 59), ki ga je uvedla Svetovna banka, da bi preprečila previsoke ocene financiranja za podnebne cilje (glej **okvir 2**). Posledično so bili zneski, namenjeni podnebnim ukrepom, previsoko ocenjeni,
- uredba o evropskih strukturnih in investicijskih skladih uporablja pristop, ki odstopa od kategorij OECD; 100-odstotni koeficient se uporablja za podporo z bistvenim prispevkom za ukrepe v zvezi s podnebnimi spremembami, 40-odstotni koeficient pa označuje zmeren prispevek. Uporaba največjega ponderja za prispevke, ki so zgolj „znatni“, in ne le za prispevke, pri katerih so ukrepi v zvezi s podnebnimi spremembami primarni cilj, povečuje število primerov, pri katerih se lahko uporabi najvišji koeficient. To povzroča tveganje za previsoke ocene zneskov odhodkov v zvezi s podnebnimi ukrepi.

36

Sodišče je slabosti odkrilo tudi pri ureditvah poročanja. Za razliko od drugih mednarodnih sistemov (glej **okvir 2**) sistem spremljanja EU ne zagotavlja informacij o tem, koliko sredstev se porabi za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje²³.

23 Po navedbah Komisije je edina izjema spremljanje podnebnih ukrepov, ki se uporablja za zunanje instrumente, kot je Generalni direktorat za mednarodno sodelovanje in razvoj sporočil OECD. To področje je bilo revidirano v Posebnem poročilu št. 17/2013 – Podnebno financiranje EU v okviru zunanje pomoči (<http://eca.europa.eu>).

Okvir 2

Načela, ki so jih oblikovali mednarodni akterji za spremljanje financiranja podnebnih ukrepov

Skupna načela za spremljanje financiranja blažitve podnebnih sprememb, ki jih je oblikovala skupna skupina za financiranje podnebnih ukrepov multilateralnih razvojnih bank²⁴ in mednarodnega kluba za razvojno financiranje, vključujejo načelo konzervativnosti. V primeru nerazpoložljivosti podatkov je treba vsako negotovost odpraviti po **načelu konzervativnosti**, v skladu s katerim je bolje poročati o prenizkih zneskih financiranja podnebnih ukrepov kot o previsokih.

EIB je to načelo vključila v splošna načela za beleženje svojih posojil za podnebne ukrepe:

Verodostojnost: sistem beleženja mora ohranjati verodostojnost poročanja banke o podnebnih ukrepih, zato je v primeru dvoma ali negotovosti glede podnebnih vplivov treba izključiti domneve.

Eno od splošnih načel EIB je tudi to, da je treba, kolikor je to mogoče, evidentirati **le tiste dele projektov in programov, ki so pomembni za podnebje, blažitev in prilagajanje** pa je treba evidentirati ločeno.

24 Afriška razvojna banka, Azijska razvojna banka, Evropska banka za obnovo in razvoj, Evropska investicijska banka, Medameriška razvojna banka in Mednarodna finančna korporacija, Svetovna banka iz Skupine Svetovne banke.

Vir: *Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking* (Splošna načela za spremljanje financiranja blažitve podnebnih sprememb), 31. marec 2015. Evropska investicijska banka, *EIB Climate Strategy, Mobilising finance for the transition to a low-carbon and climate-resilient economy* (Podnebna strategija EIB – Zagotovitev finančnih sredstev za prehod na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe), 22. september 2015.

37

Komisija je leta 2014 predlagala, da se odhodki iz finančnih instrumentov v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov za programsko obdobje 2014–2020 vsaj podvojijo²⁵. Približno 21 milijard EUR bo dodeljenih finančnim instrumentom iz teh skladov²⁶. Cilj teh instrumentov je, da se obnavljajo in imajo multiplikacijski učinek, ki ustvarja dodatne naložbe. V spremljanje podnebnih ukrepov je na primer vključen prispevek EU v višini 10 milijonov EUR iz leta 2016 za finančni mehanizem za naravni kapital²⁷. Dejanski prispevek tega mehanizma bi bil lahko desetkrat višji²⁸. Spremljanje napredka pri doseganju 20-odstotnega cilja v osrednjem proračunu EU ne odraža v celoti finančnih učinkov porabe sredstev EU za podnebne ukrepe.

38

Sodišče je hkrati ugotovilo morebitno previsoko oceno prispevka finančnega mehanizma za naravni kapital k podnebnim ukrepom, saj lahko ta instrument vlaga tudi v področja, pri katerih odhodki za podnebne ukrepe niso ne glavni ne bistven cilj.

Splošen napredek pri doseganju cilja, vendar je poročanje le delno zanesljivo in ne dovolj usmerjeno v rezultate

39

Sistem za spremljanje napredka pri doseganju 20-odstotnega cilja je vključen v letni proračunski postopek Komisije. Vsak generalni direktorat določi, kako podrobno mora biti spremljanje, in skupne zneske sporoči Generalnemu direktoratu za proračun. Generalni direktorat za proračun in Generalni direktorat za podnebno politiko spremljata napredek na letni ravni.

40

Med letoma 2014 in 2016 je bila povprečna stopnja prispevka k podnebnim ukrepom 17,6 %. V delovnem dokumentu Komisije, priloženem vmesnemu pregledu večletnega finančnega okvira EU²⁹, je navedeno, da je bil v teh letih dosežen napredek (glej **sliko 6**), saj je skupni prispevek iz proračuna EU za financiranje za podnebne cilje po ocenah Komisije leta 2014 znašal 13,6 %, leta 2015 17,3 %, leta 2016 pa 20,9 %. Komisija na podlagi svojega osnutka predloga proračuna ocenjuje, da bo leta 2017 financiranje za podnebne cilje znašalo 19,3 %.

25 COM(2014) 903 final z dne 26. novembra 2014, Naložbeni načrt za Evropo, str. 7, 10 in 11.

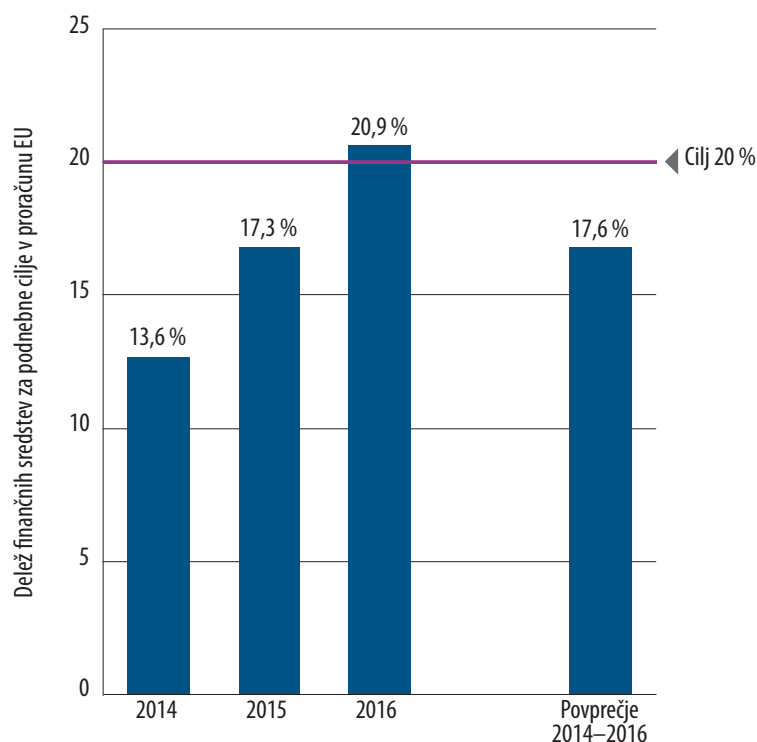
26 Ocena Komisije ob koncu leta 2015, glej odstavek 21 Posebnega poročila št. 19/2016 – Izvrševanje proračuna EU s finančnimi instrumenti – izkušnje, pridobljene v programskem obdobju 2007–2013 (<http://eca.europa.eu>).

27 Namen tega finančnega instrumenta, ki sta ga vzpostavili Evropska investicijska banka in Komisija ter je del programa LIFE, je uporabljati javna sredstva za spodbujanje zasebnih naložb v dejavnosti v zvezi z naravnim kapitalom.

28 Finančni mehanizem za naravni kapital naj bi med letoma 2015 in 2017 zagotovil finančna sredstva v višini od 100 do 125 milijonov EUR.

29 SWD(2016) 299 z dne 14. septembra 2016, priložen vmesnemu pregledu večletnega finančnega okvira COM(2016) 603 final.

Slika 6 Pregled načrtov porabe sredstev za podnebne cilje za obdobje 2014–2016



Vir: podatki Komisije, vmesni pregled večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, SWD(2016) 299 final.

41

Komisija je v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2015 potrdila, da ne more zanesljivo oceniti, ali bo 20-odstotni cilj za večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020³⁰ dosežen. Napredek pri doseganju 20-odstotnega cilja je ocenila v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira, ki je bil objavljen 14. septembra 2016. Ocenjuje se, da bo za podnebne ukrepe porabljenih 18,9 % proračuna EU. Sodišče je ugotovilo, da podatki za leti 2014 in 2015 večinoma temeljijo na ocenah. To še posebej velja za evropske strukturne in investicijske sklade.

³⁰ Glej letno poročilo o dejavnostih Generalnega direktorata za podnebno politiko za leto 2015, str. 7.

42

Čeprav je bilo to neizogibno, saj so bili instrumenti za porabo sredstev za novo programsko obdobje ravno vzpostavljeni in nekatere informacije še niso bile na voljo, so omejitve ovirale primerljivost podatkov, zagotovljenih za obdobje 2014–2016, med različnimi leti (glej **sliko 6**). Poleg tega se je zaradi odobritve večletnih programov za porabo sredstev leta 2015 samodejno povečalo financiranje podnebnih ukrepov, saj so bili ob odobritvi programov njihovi načrti za podnebne ukrepe vključeni v sistem. Zato se razvoj med letoma 2014 in 2016 ne more razumeti kot trend za celotno obdobje.

43

Na področju porabe sredstev za ribištvo države članice do leta 2016 Komisiji niso poročale o svojih načrtovanih podnebnih ukrepih. Dokler tega ne storijo, Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo ne more preveriti točnosti okvirnega prispevka k ciljem podnebnih ukrepov, ki so jih države članice sporočile v svojih operativnih programih.

44

Do zdaj ni bilo orodja za zagotovitev posodobljenih večletnih konsolidiranih informacij o stanju celotnega proračuna EU. Komisija je nedavno posodobila podatke o porabi sredstev za podnebne cilje za celotno finančno obdobje pri vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira.

45

Ta pristop je tvegan, saj se osredotoča na ugotavljanje načrtov za odhodke v prihodnosti, načrtovani odhodki za podnebne ukrepe pa ne ustrezajo vedno dejanski porabi. Čeprav se med to revizijo dejanski odhodki niso preučevali in podatki o njih na splošno še niso na voljo, je Sodišče odkrilo primere, v katerih se je to tveganje pokazalo. Sodišče je ob primerjavi dejanskih odhodkov na ravni projektov z načrti v programu LIFE ugotovilo, da so izbrani projekti programa LIFE k podnebnim ukrepom EU prispevali 34 % vseh sredstev EU, dodeljenih temu programu. To je manj kot 49,3 %, kot je bilo predvideno v proračunskih dokumentih.

46

Ta primer kaže, da bi morali pristojni organi, potem ko bi bila gotovost glede n-rave prihodnjih odhodkov zadostna, ponovno oceniti vse predvidene prispevke za financiranje za podnebne cilje, pri tem pa preprečiti dodatne upravne stroške. Komisija še ni pripravila postopka za to.

47

Poleg tega se Komisija pri svojem pristopu k doseganju 20-odstotnega cilja osredotoča zgolj na finančne podatke. Informacije o tem, kaj skladi nameravajo doseči oziroma kaj so že dosegli na področju rezultatov, kot je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, so na voljo le za nekatere dele proračuna. Te informacije tudi niso primerljive, kar ovira konsolidacijo rezultatov, doseženih na različnih področjih.

48

Pri Evropskem skladu za regionalni razvoj države članice niso zavezane k uporabi skupnega kazalnika glede rezultatov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, razen pri energetskih naložbah. Države članice se sicer lahko odločijo za vključitev drugih področij, a je Sodišče ugotovilo, da tega niso storile vse revidirane države članice. Poleg tega se za izračun emisij toplogrednih plinov in njihovega zmanjšanja uporabljajo različne metodologije in orodja³¹. Več organov držav članic razvija orodja za izračun emisij pri nekaterih vrstah projektov, kot je podnebjem prijazen prevoz v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj. Zato ni dovolj informacij o tem, koliko bodo ukrepi v zvezi s podnebnimi spremembami prispevali k zmanjšanju emisij CO₂, razpoložljivi podatki pa morda ne bodo primerljivi med državami članicami. Sodišče je ugotovilo, da se kazalniki, če obstajajo, osredotočajo na blažitev v energetskem sektorju, kazalniki za prilagajanje pa so redki.

31 Komisija se je na primer sklicevala na svoje izkušnje z nekaterimi orodji znotraj proračuna (npr. CO2MPARE) in na pristope, ki jih uporabljajo EIB, Svetovna banka in druge mednarodne finančne institucije ter zasebni vlagatelji (npr. metoda merjenja naložb v trajnostne vire energije, IIGCC (skupina institucionalnih vlagateljev na področju podnebnih sprememb)).

Obstaja resno tveganje, da cilj ne bo dosežen

49

Sodišče je ocenilo, da je treba stopnjo financiranja za podnebne cilje v preostalih letih sedanjega večletnega finančnega okvira, tj. od leta 2017 do leta 2020, povečati na povprečno 22 %, da bi do leta 2020 dosegli skupni cilj 20 %. To se ujema z oceno Generalnega direktorata za podnebno politiko³². V primerjavi z obdobjem 2014–2016 bo torej treba v obdobju 2017–2020 povečati prizadevanja. Vendar pa je bila v vmesnem pregledu poraba za podnebne ukrepe v obdobju 2014–2020 ocenjena na 18,9 %.

50

Sodišče je opravilo tudi analizo, da bi ocenilo napoved Komisije. Ob predpostavki, da bodo področja, s katerih naj bi prišla večina financiranja za podnebne cilje (glej **tabelo 1**) dejansko zagotovila predvidene zneske financiranja za podnebne cilje, je ocenilo, da je treba v obdobju 2014–2020 na področjih proračuna EU, ki niso našteta v **tabeli 1**³³, doseči 18,2-odstotno stopnjo financiranja podnebnih ukrepov. To bi pomenilo, da je treba sedanja prizadevanja na teh področjih podvojiti³⁴. Sodišče ni našlo dokazov, da bi Komisija povečevala prizadevanja na teh področjih, niti informacij o tem, kako bi bilo mogoče prizadevanja podvojiti.

51

Poleg tega obstajajo resna tveganja, ki bi lahko vplivala na predvideni prispevek na področjih, omenjenih v **tabeli 1**, ki naj bi zagotovila večino načrtovanih finančnih sredstev za podnebne cilje v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020. Glavna tveganja so predstavljena po posameznih sektorjih v naslednjih treh oddelkih:

- predpostavke v zvezi z največjim prispevkom neposrednih kmetijskih plačil k doseganju cilja v zvezi s podnebnimi ukrepi niso dovolj utemeljene, zato so ocene lahko previsoke (odstavki 52 do 54).
- zaradi uporabe podnebnih koeficientov EU je prišlo do precenjevanja prispevka razvoja podeželja k podnebnim ukrepom (odstavki 55 do 59);
- Sodišče je prispevke k podnebnim ukrepom iz neposrednih kmetijskih plačil in ukrepov za razvoj podeželja po potrebi prilagodilo, da so skladni z načelom konzervativnosti (glej odstavka 54 in 58). S temi prilagoditvami bi se kmetijsko financiranje za podnebne cilje zmanjšalo za približno 33 milijard EUR, kar pomeni približno 15 % skupnega cilja,
- program Obzorje 2020 je v zaostanku za svojim 35-odstotnim ciljem, ki ga bo treba nadoknaditi (odstavki 60 do 64).

32 Glej graf v letnem poročilu o dejavnostih Generalnega direktorata za podnebno politiko za leto 2015, str. 12.

33 Gre predvsem za raziskovalne programe (razen programa Obzorje 2020) in programe za porabo sredstev iz proračunskih postavk v zvezi z varnostjo in državljanstvom ter zunanjimi odnosi EU.

34 Sodišče je na podlagi 11,4-odstotne stopnje, ki naj bi bila predvidoma dosežena v obdobju 2014–2016, ocenilo, da bi morali v preostalih letih od leta 2017 do leta 2020 v povprečju doseči 23,2-odstotno stopnjo, da bi dosegli skupni cilj 20 %.

Predpostavke v zvezi s prispevkom neposrednih kmetijskih plačil k doseganju cilja v zvezi s podnebnimi ukrepi niso ustrezno utemeljene

52

Neposredna kmetijska plačila so sestavljena iz zelene komponente, ki ima 30-odstotni delež, in nezelene komponente, ki pomeni preostalih 70 %. Komisija ocenjuje, da bo prispevek neposrednih kmetijskih plačil k ciljem ukrepov v zvezi s podnebnimi spremembami v obdobju 2016–2020 znašal približno 20 % letno³⁵. Financiranje za podnebne cilje se izračuna tako, da se seštejeta zelena komponenta, ki prispeva 14,0 %, in nezelena komponenta, ki prispeva 5,6 % (glej **sliko 7**).

³⁵ Kljub temu se ocenjuje, da bo povprečni prispevek za celotno obdobje 2014–2020 znašal 16,3 %, saj so plačila za kmetijske prakse, ki pozitivno vplivajo na podnebje in okolje, imenovana plačila za zeleno komponento, v izračun vključena šele od leta 2016.

Slika 7

Pregled metodologije, ki jo je Komisija zasnovala za izračun finančnih sredstev za podnebne cilje iz neposrednih kmetijskih plačil

Delež neposrednih plačil		Prispevek k podnebnim ciljem	Podnebni koeficient EU	Prispevek neposrednih plačil k podnebnim ciljem
zelena komponenta (30 %)	X	diverzifikacija posevkov (33 %) X	0 %	= 0,00 %
		površine z ekološkim pomenom (33 %) X	40 %	= 3,96 %
		trajni pašniki (33 %) X	100 %	= 9,90 %
neposredna plačila zunaj zelene komponente (70 %)	X	20 %	40 %	= 5,60 %
		8 %		19,46 %

Vir: razlaga metodologije za uporabo spremljanja podnebnih ukrepov v okviru neposrednih plačil (Evropska komisija).

53

Metodologija in podnebni koeficienti EU, ki se uporabljajo za izračun prispevkov k podnebnim ukrepom iz zelene komponente, ustrezno odražajo povezanost treh kmetijskih praks³⁶, povezanih s temi plačili, s podnebnimi spremembami. Toda Sodišče je ugotovilo, da ni dovolj količinsko opredeljivih elementov, ki bi upravičili 20-odstotni delež, uporabljen za neposredna plačila nezelene komponente (glej **okvir 3**). Komisija meni, da je končni prispevek k podnebnim ukrepom v višini 8 %, tj. 20 % x 40 %, konzervativen.

36 Te tri kmetijske prakse so: diverzifikacija posevkov, vzdrževanje površin z ekološkim pomenom na kmetijskem zemljišču in ohranjanje obstoječega trajnega travinja.

Okvir 3

Ni ustrezne utemeljitve za prispevek neposrednih plačil nezelene komponente k podnebnim ukrepom

Komisija meni, da del neposrednih kmetijskih plačil iz nezelene komponente koristi podnebnju predvsem zaradi standardov navzkrižne skladnosti. Komisija je priznala, da bi bilo ta prispevek zelo težko in drago količinsko opredeliti, zato se je odločila, da 20 % proračuna za neposredna plačila nezelene komponente označi kot povezana s podnebnimi ukrepi.

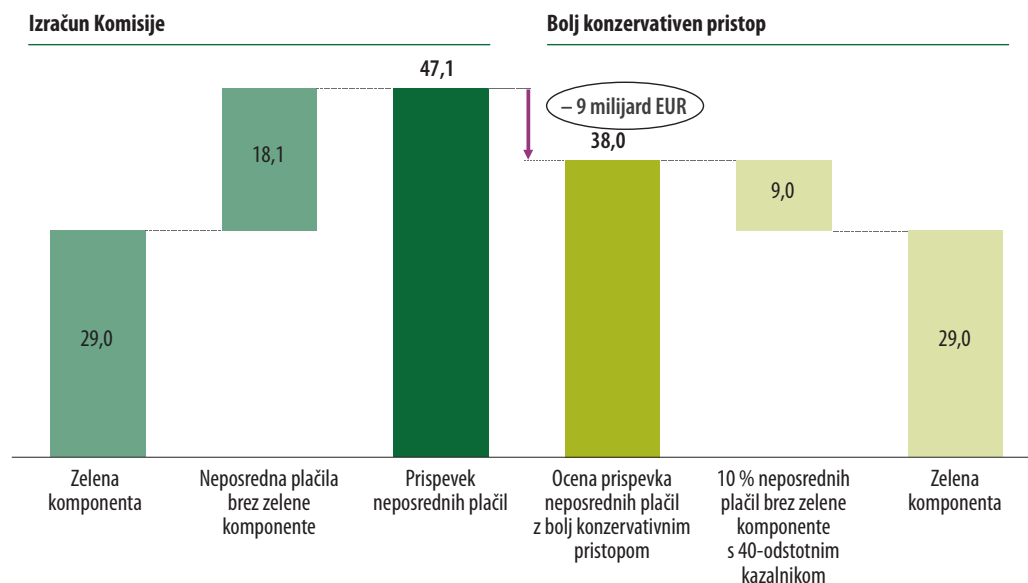
Komisija je razmišljala, da bi ta 20-odstotni delež upravičila z uporabo sistema kazni za kršitve navzkrižne skladnosti, vendar je Sodišče ugotovilo, da za to ni jasnih razlogov.

54

Da bi se odražal prispevek navzkrižne skladnosti k podnebnim ukrepom, je Komisija razmišljala o bolj konzervativnem pristopu, v skladu s katerim naj bi se upošteval 10-odstotni delež neposrednih plačil nezelene komponente namesto 20-odstotnega. Posledično bi bil prispevek neposrednih kmetijskih plačil k podnebnim ukrepom nižji. Kot je prikazano na **sliki 8**, bi se prispevek zmanjšal za 9 milijard EUR, s 47,1 milijarde EUR na 38 milijard EUR. Če bi uporabili načelo konzervativnosti, ki ga je uvedla Svetovna banka (glej odstavek 35), bi morala Komisija upoštevati nižji znesek prispevka k podnebnim ukrepom.

Slika 8

Primerjava pristopa, ki ga je izbrala Komisija, in bolj konzervativnega pristopa (v milijardah EUR)



Vir: podatki Komisije in ocene Evropskega računskega sodišča, ki temeljijo na njih.

Če bi se za spremljanje v okviru Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja uporabljal drugačen sklop koeficientov, ki bi temeljil na mednarodno priznanih standardih, bi se financiranje za podnebne cilje zmanjšalo za 40 %

55

V Uredbi (EU) št. 215/2014³⁷ je določena metodologija za spremljanje porabe za podnebne cilje v okviru vseh petih evropskih strukturnih in investicijskih skladov. Za Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja to pomeni, da mora za prednostne naloge in prednostna področja uporabiti podnebne koeficiente EU, ne glede na ukrepe in podukrepe, ki se uporabljajo za doseg teh ciljev politike.

37 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 215/2014 z dne 7. marca 2014 o določitvi pravil za izvajanje Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo v zvezi z metodologijami za določitev podpore ciljem na področju podnebnih sprememb, določitvijo mejnikov in ciljnih vrednosti v okviru uspešnosti ter nomenklature kategorij ukrepov za strukturne in investicijske sklade (UL L 69, 8.3.2014, str. 65).

56

Komisija je menila, da metodologija „kazalnikov iz Ria“, ki jo uporablja OECD, ni primerna za področje Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ker imajo ukrepi več sistematičnih in vzporednih okoljskih, gospodarskih in socialnih koristi. V skladu s pristopom Komisije se 100-odstotni podnebni koeficient upravičeno dodeli s podnebjem povezani prednostni nalogi Unije št. 5 „spodbujanje učinkovite rabe virov ter podpiranje prehoda v kmetijskem, živilskem in gozdarskem sektorju na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe“. Komisija pa je 100-odstotni podnebni koeficient uporabila tudi za vsa prednostna področja, ki sodijo k prednostni nalogi Unije št. 4, povezani s podnebjem, in sicer „obnova, ohranjanje in izboljševanje ekosistemov, povezanih s kmetijstvom in gozdarstvom“, čeprav se usmerjenost teh dveh prednostnih nalog razlikuje. Komisija se je odločila, da je 40-odstotni koeficient prenizek zaradi značilnosti ukrepov za razvoj podeželja. Zaradi pristopa Komisije je bil 40-odstotni podnebni koeficient uporabljen za samo 10 % načrtovanega financiranja za podnebne cilje v okviru EKSRP, za preostalih 90 % načrtovanega financiranja za podnebne cilje pa se uporablja 100-odstotni koeficient.

57

Sodišče je ugotovilo, da je treba pri EKSRP, za razliko od drugih evropskih strukturnih in investicijskih skladov, za vsak ukrep uporabiti drugačen podnebni koeficient EU. Pristop, ki se uporablja za EKSRP, ne razlikuje dovolj med prispevki različnih dejavnosti k podnebnim ukrepom, kar vodi v previsoke ocene prispevkov k podnebnim ukrepom. Plačila za „območja z naravnimi omejitvami“, katerih namen je preprečiti opuščanje zemljišč, so bila na primer ponderirana s 100 %. Takšne dejavnosti sicer lahko ublažijo podnebne spremembe, odvisno od dejanske rabe zemljišča, vendar za to ni zagotovila. Poleg tega pa teh dejavnosti ni mogoče primerjati z dejavnostmi, kot je gozdarstvo, ki prav tako prejme 100 % (glej **okvir 4**).

Okvir 4

Prikaz razlik v namenih ukrepov

Plačila za „**območja z naravnimi omejitvami**“ so nadomestila kmetom za slabosti, ki izvirajo iz naravnih ali drugih omejitev. Njihov končni cilj je preprečiti opuščanje zemljišč. Sodišče je ugotovilo, da bi takšna plačila lahko pripomogla k preprečevanju podnebnih sprememb, vendar to ni njihov glavni namen, zato bi bil 40-odstotni podnebni koeficient bolj preudaren. Že samo s to spremembo bi se prispevek EKSRP k financiranju za podnebne cilje v obdobju 2014–2020 zmanjšal za 16 % ali 9,2 milijarde EUR.

Gozdarske dejavnosti, kot je pogozdovanje, imajo pomembno vlogo pri doseganju nekaterih ključnih ekoloških ciljev politike razvoja podeželja EU. Pogozdovanje in ustvarjanje gozdnih območij ustrezata potrebi po krepitvi ekosistemov in večji sekvestraciji ogljika ter prehodu na nizkoogljično gospodarstvo. Pogozdovanje prispeva tudi k preprečevanju naravnih nesreč in požarov ter prilagajanju na podnebne spremembe. Sodišče je ugotovilo, da ta namen upravičuje 100-odstotni podnebni koeficient.

58

Sodišče je pri ocenjevanju programov za razvoj podeželja držav članic ugotovilo, da je bilo zaradi pristopa Komisije več odhodkov označenih, kot da so namenjeni podnebnim ciljem, kot v primeru, da bi pregledali vsak ukrep posebej in ga razvrstili v skladu z mednarodnimi standardi. Glede na to ugotovitev je pregledalo podnebne koeficiente (**Priloga**) in ponovno ocenilo znesek financiranja za podnebne cilje iz EKSRP za obdobje 2014–2020 za celotno EU. Ocene Sodišča so pokazale, da so bili zneski EKSRP za podnebne ukrepe nižji za 42 % ali 23,9 milijarde EUR (glej **sliko 9**).

Slika 9

Razlike v zneskih EKSRP za podnebne ukrepe (v milijardah EUR)



Vir: ocene Računskega sodišča na podlagi podatkov iz SFC 2014 v zbirki Infoview z dne 30. maja 2016 – Načrtovani odhodki EKSRP po prednostnih področjih in ukrepih odobrenih programov za razvoj podeželja.

59

Komisija se je pri ESRR in Kohezijskem skladu srečevala s podobnimi vprašanji v zvezi z razvrščanjem odhodkov, vendar je uporabila podrobnejši pristop. Sodišče je dobro prakso ugotovilo tudi na proračunskem področju, kamor sodi razvoj podeželja: prakse spremljanja pri programu LIFE so bolj konservativne kot pri EKSRR. Za podprograma Okolje in Podnebni ukrepi v okviru programa LIFE se uporabljajo različni koeficienti spremljanja (podobno kot pri prednostnih nalogah razvoja podeželja 4 in 5) (glej **okvir 5**).

Okvir 5

Metode spremljanja, uporabljene v programu LIFE

V programu LIFE so bile postavke odhodkov razvrščene v tri kategorije v skladu z metodologijo OECD: povezane primarno s podnebjem (100 %); pomembno povezane s podnebjem (40 %); in nepovezane s podnebjem (0 %).

Večina zneskov, predvidenih za porabo v okviru podprograma Okolje, se ponderira s 40-odstotnim koeficientom³⁸, v okviru podprograma Podnebni ukrepi pa s 100-odstotnim koeficientom³⁹.

Program LIFE je jasen primer, v katerem odhodki za okolje (z največ 40 %), za razliko od prakse na področju razvoja podeželja, niso povsem prilagojeni podnebnim ciljem. Zato financiranje za podnebne cilje med področji ni vedno primerljivo.

38 Primer značilnega projekta v okviru podprograma Okolje bi bil razvoj čistilnih naprav za odpadne vode, namenjen zmanjšanju onesnaževanja sprejemnih voda. Glavni cilj je okoljski, tj. zmanjšanje onesnaženosti, toda del takega projekta so lahko tudi mestna omrežja za odvajanje, ki prispevajo k prilagajanju na podnebne spremembe z obvladovanjem poplav.

39 Primer značilnega projekta v okviru podprograma Podnebni ukrepi bi bil obnova obstoječih stavb z namenom prihranka energije in zmanjšanja emisij toplogrednih plinov.

Potrebno je takojšnje ukrepanje, saj prispevki iz sredstev za raziskave bistveno zaostajajo

60

Rezultati spremljanja porabe za podnebne ukrepe v okviru programa Obzorje 2020 za leto 2014 kažejo, da je bilo za podnebne ukrepe namenjenih 24 % proračuna⁴⁰. To je precej manj od 35-odstotnega cilja (glej **sliko 4**). Regulativna zahteva⁴¹, da mora biti v večletnem programu dela naveden znesek odhodkov za podnebne cilje, ni bila upoštevana ne za obdobje 2014–2015 ne za 2016–2017. Za posamezne programe dela zato ni bil določen količinsko opredeljen cilj, ki bi opredeljeval njihov prispevek k cilju vsaj 35-odstotne porabe celotnega proračuna programa Obzorja 2020 za podnebne ukrepe.

61

V programu Obzorje 2020 so sorazmerni deleži proračuna za programske ukrepe in za ukrepe od spodaj navzgor ločeni in tudi določeni.⁴² Odhodke za podnebne cilje pri programskih ukrepih je mogoče oceniti z uporabo podnebnih koeficientov EU za ustrezne kategorije odhodkov. Rezultati s področij od spodaj navzgor pa so po mnenju Komisije nepredvidljivi⁴³. Za ukrepe od spodaj navzgor je bilo v letu 2014 porabljenih 35 % skupnega proračuna programa Obzorje 2020, od tega je 8,5 % štel za odhodke za podnebne cilje.

62

Sodišče je s pomočjo predvidenega prispevka programskih ukrepov k podnebnim ciljem za obdobje 2014–2017 izračunalo⁴⁴, da bi moral povprečni delež odhodkov za podnebne cilje iz programa Obzorje 2020 v obdobju 2018–2020 znašati 47 %, da bi se dosegel 35-odstotni cilj za celoten večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020. To pomeni bistveno več od dosežene 24-odstotne stopnje. Na **sliki 10** je prikazano, kako bo treba dodeljevati sredstva za podnebne ukrepe v okviru programa Obzorje 2020, da bi bil dosežen cilj 35 %.

40 Po navedbah Komisije nekateri finančni instrumenti, ki se spremljajo na ravni projektov, tj. na način od spodaj navzgor (InnovFin SMEG in InnovFin SME VC), v podatkih o odhodkih za podnebne cilje še niso upoštevani, ker Evropski investicijski sklad o tem poroča vsaki dve leti.

41 V Sklepu Sveta 2013/743/EU z dne 3. decembra 2013 o vzpostavitvi posebnega programa za izvajanje programa Obzorje 2020 (UL L 347, 20.12.2013, str. 965) je navedeno, da mora biti v večletnih programih dela za Obzorje 2020 naveden znesek odhodkov za podnebne cilje, če je to ustrezno.

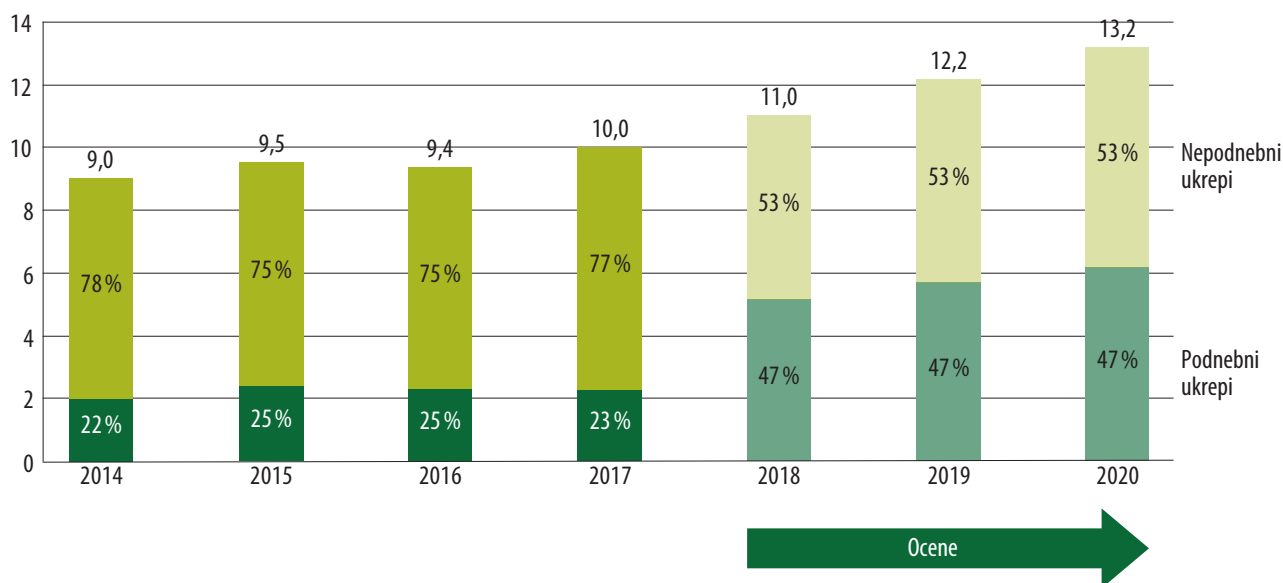
42 Programski ukrepi imajo jasen tematski cilj, ki ustreza eni od tem, opredeljenih v programu dela Komisije. Za ukrepe od spodaj navzgor tematski cilji niso predhodno določeni in se lahko razlikujejo med projekti.

43 Za kolikšen delež ukrepov od spodaj navzgor je mogoče šteti, da so povezani s podnebnimi cilji, je odvisno od predlogov raziskovalca, ki se ocenjujejo glede na znanstveno odličnost.

44 Vir podatkov je predlog proračuna za leto 2017, razdelek 1A: Konkurenčnost za rast in zaposlovanje, oddelek 3.2.2 Prispevek k vključevanju podnebnih ukrepov. Izračun temelji na temu, da so ukrepi od spodaj navzgor v obdobju 2015–2017 (enako kot v letu 2014) pomenili 35 % celotnega proračuna in da je bilo v tem obdobju (in letu 2014) 8,5 % proračuna za ukrepe od spodaj navzgor namenjenih podnebnim ciljem.

Slika 10

Primer načina dodeljevanja sredstev za podnebne ukrepe, s katerim je mogoče doseči 35-odstotni cilj programa Obzorje 2020 (v milijardah EUR)



Vir: podatki Komisije za obdobje 2014–2017 (predlog proračuna za leto 2017) in ocene Evropskega računskega sodišča o podnebnih ukrepih za obdobje 2018–2020.

63

Komisija je novembra 2015 pripravila akcijski načrt⁴⁵, da bi izboljšala neoptimalni napredek programa Obzorje 2020 pri doseganju 35-odstotnega cilja. Sodišče je analiziralo, ali ta akcijski načrt vsebuje primerne določbe, da bi na področju raziskav ustrezno nadoknadili zaostanek. V akcijskem načrtu so opredeljeni nekateri ukrepi za čas po programu dela za obdobje 2016–2017, navedeno pa je tudi, da je treba v programu dela za obdobje 2018–2020 narediti več. Komisija namerava na primer uvesti obvezna preverjanja v zvezi s podnebnimi cilji, ki jih bo pred odobritvijo treba izvesti za celoten program dela. Poleg tega je treba vprašanja v zvezi s podnebnimi spremembami vključiti v standardne predloge za prijavo projektov in merila za dodelitev. Dodelitev zadostnih sredstev ukrepom, ki veliko prispevajo k ciljem na področju podnebnih sprememb, je še en način, ki je priporočen v akcijskem načrtu in bi pripomogel k doseganju skupnega 35-odstotnega cilja.

45 Strateška skupina generalnih direktorjev za raziskave in inovacije je 12. novembra 2015 sprejela ukrepe iz akcijskega načrta za povečanje vključevanja podnebnih ukrepov v program Obzorje 2020 in odhodkov za podnebne cilje.

64

Akcijski načrt sicer vsebuje uporabne predloge, vendar v njem ni merljivih ciljev ali modelov za doseganje 35-odstotnega cilja. Ne vsebuje na primer s tem povezanih izračunov niti ne zagotavlja načrta, kako bi lahko razmeroma nizek delež odhodkov za podnebne cilje v obdobju 2014–2017 nadoknadili v letih 2018–2020.

Več bolje usmerjenega financiranja podnebnih ukrepov v nekaterih evropskih strukturnih in investicijskih skladih, v drugih pa se ni skoraj nič spremenilo**65**

Cilj, da se 20 % proračuna EU porabi za podnebne ukrepe, je mogoče vključiti v različna področja, tako da se za obstoječe programe v zvezi s podnebnimi spremembami porabi več, da se ustvarijo novi programi ali razvijejo elementi, ki porabo bolj usmerjajo k podnebnim ciljem. Znak bolj usmerjene porabe bi bilo to, da bi imeli skladi in programi zahteve, ki bi bile bolj usmerjene k ciljem podnebne politike, kot so bile v obdobju 2007–2013. Na splošno Sodišče ni moglo ugotoviti, ali 20-odstotni cilj pomeni povečanje porabe za podnebne ukrepe v primerjavi z obdobjem 2007–2013 in kolikšno (glej odstavek 27).

66

Sodišče je preučilo evropske strukturne in investicijske sklade ter neposredna kmetijska plačila, saj ti dve področji v okviru deljenega upravljanja pomenita približno tri četrtine predvidenega financiranja za podnebne cilje (glej odstavek 19). Za te sklade je preverilo, ali je 20-odstotni cilj v primerjavi z obdobjem 2007–2013 prinesel dodano vrednost za obravnavo podnebnih sprememb zaradi:

- namenitve več finančnih sredstev EU za podnebne ukrepe – kvantitativnega izboljšanja – in/ali
- bolj usmerjenega financiranja EU za podnebne ukrepe – kvalitativnega izboljšanja.

67

Ker se je poraba za obdobje 2014–2020 šele začela, je Sodišče kvantitativno in kvalitativno izboljšanje analiziralo z revizijo zasnove ukrepov v programih za porabo sredstev ter načrtovanih odhodkov in ne dejanskih odhodkov na ravni projektov. Primeri, navedeni v tem oddelku, so torej predvsem študije primera za ponazoritev ugotovljenih prednosti, slabosti in dobrih praks.

Višja dodeljena sredstva za podnebne ukrepe v Evropskem skladu za regionalni razvoj in Kohezijskem skladu kažejo na to, da je mogoče doseči večjo osredotočenost na podnebje

68

Sodišče je ocenilo, ali je vključitev podnebnih ukrepov v operative programe ESRR in Kohezijskega sklada za obdobje 2014–2020 privedlo do višje dodelitve sredstev za podnebne naložbe v primerjavi z obdobjem 2007–2013. Ker se v programih za obdobje 2007–2013 poraba za podnebne ukrepe ni posebej spremljala, je za izvedbo ocene najprej ugotovilo, katere kategorije naložb, imenovane intervencijska področja, so primerljive s kategorijami podnebnih ukrepov v obdobju 2014–2020. Potem pa je za odhodke EU v ustreznih naložbenih kategorijah iz obdobja 2007–2013 uporabilo podnebne koeficiente EU za obdobje 2014–2020.

Vključevanje v ESRR in Kohezijski sklad je privedlo do višjih dodelitev za podnebne ukrepe ...

69

Odhodki za podnebne cilje v obdobju 2014–2020 naj bi se v primerjavi z obdobjem 2007–2013 v vseh programih ESRR in Kohezijskega sklada, vključno z okvirom za evropsko teritorialno sodelovanje, v skladu z načrti povečali za približno 69 %, z 32,4 milijarde EUR na 54,7 milijarde EUR. Preračunano v delež skupnega financiranja ESRR in Kohezijskega sklada naj bi se odhodki za podnebne cilje povečali z 12 % v obdobju 2007–2013 na 21 % v obdobju 2014–2020.

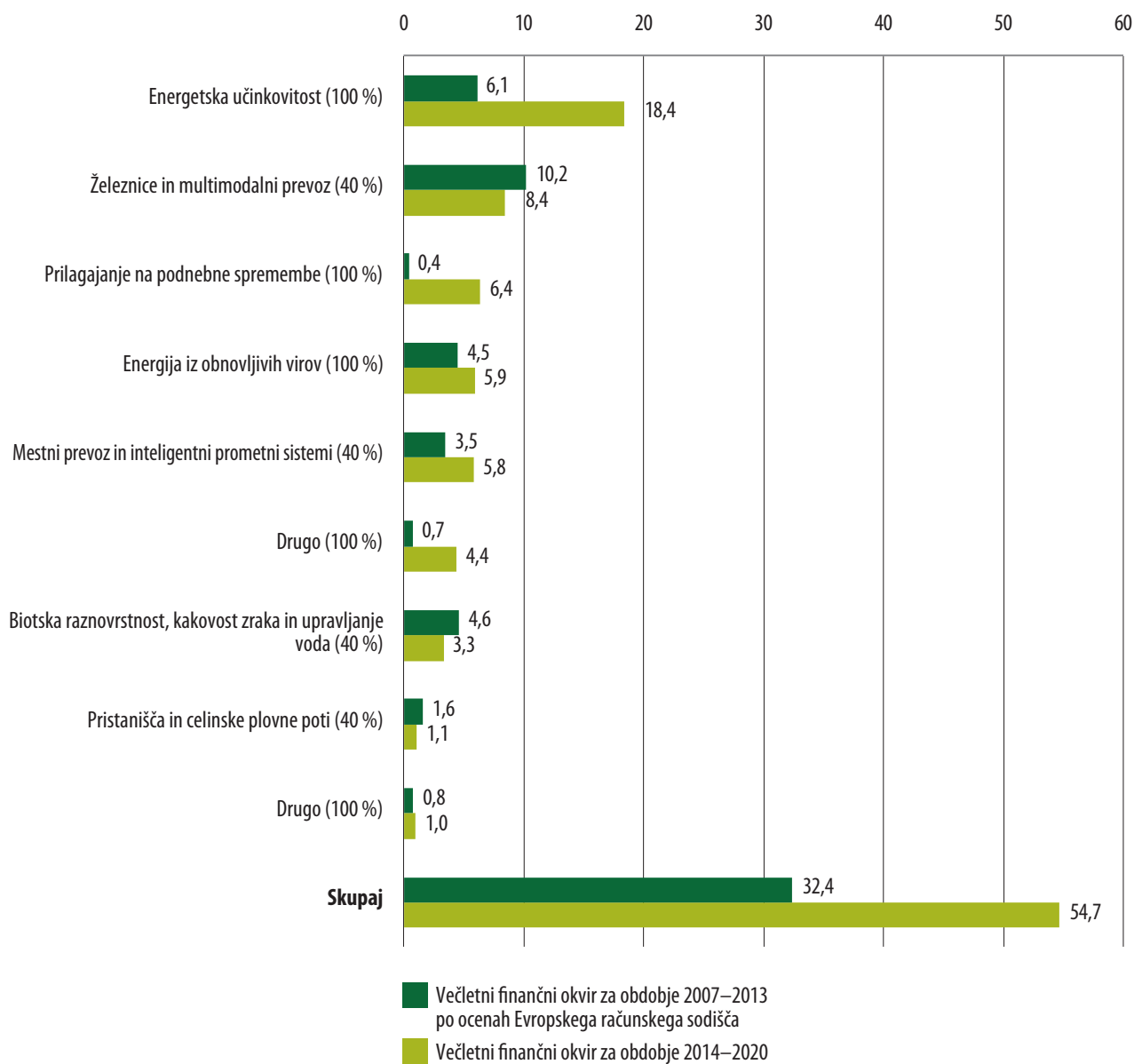
70

Kot je prikazano na **sliki 11**, se je narava odhodkov za podnebne cilje med obema obdobjema financiranja spremenila. Medtem ko so v obdobju 2007–2013 k podnebnim ukrepom največ prispevale železnice in multimodalni prevoz, in sicer 32 % celotnega zneska, so v obdobju 2014–2020 na vrhu naložbe v energetske učinkovitosti, ki prispevajo 34 % skupne ocene porabe za podnebne ukrepe (za primer glej **okvir 6**⁴⁶).

46 Primer projekta je namenjen ponazoritvi porabe ESRR in Kohezijskega sklada za podnebne ukrepe. Sodišče ni revidiralo smotnosti niti stroškovne učinkovitosti tega projekta. Za vprašanja stroškovne učinkovitosti naložb v energetske učinkovitosti glej Posebno poročilo št. 21/2012 – Stroškovna učinkovitost naložb kohezijske politike v energetske učinkovitosti (<http://eca.europa.eu>).

Slika 11

Primerjava ocenjenih prispevkov ESRR in Kohezijskega sklada k podnebnim ukrepom po sektorjih in letih (v milijardah EUR)



Vir: ocene Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov Komisije.

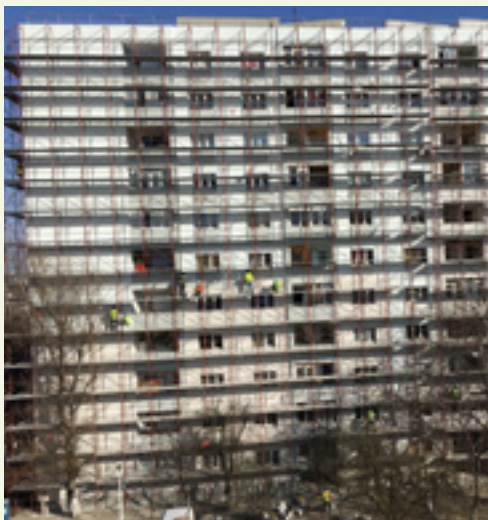
Primer naložbe v energetske učinkovitost, ki jo je v Romuniji sofinanciral ESRR

Projekti energetske učinkovitosti zasebnih in javnih stavb⁴⁷ naj bi po načrtih pomenili približno 6 % vsega sofinanciranja EU v **Romuniji** v obdobju 2014–2020, v primerjavi z 1 % v obdobju 2007–2013. Odhodki za takšne projekte se ponderirajo s 100-odstotnim koeficientom za podnebne ukrepe.

En primer takega projekta, katerega cilj je povečati **energetske učinkovitost stanovanjske zgradbe**, je bil financiran v okrožju 3 v Bukarešti. Sofinanciranje ESRR iz regionalnega operativnega programa za obdobje 2007–2013 je znašalo približno 162 500 EUR. Projekt je bil zaključen leta 2015. S toplotno izolacijo stanovanjskega bloka in prenovo sistema ogrevanja se je letna poraba energije s 331 kWh/m² zmanjšala na 143 kWh/m², tj. za 57 %. Prihranek emisij CO₂ je ocenjen na 238 ton/leto.



Stanovanjski blok pred naložbo
(poleg kraja projekta)



V času gradbenih del
(poleg kraja projekta)



Stanovanjski blok po naložbi
(kraj projekta)

⁴⁷ Vključno z visoko učinkovito soproizvodnjo in daljinskim ogrevanjem.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

71

Splošni trend na ravni EU se v vseh treh državah članicah, ki jih je Sodišče obiskalo v okviru revizije, odraža tudi na področju kohezijske politike. Tudi tu se bodo v obdobju 2014–2020 odhodki za podnebne ukrepe v okviru vseh operativnih programov ESRR in Kohezijskega sklada predvidoma povečali, vendar je Sodišče opazilo bistvene razlike med državami članicami v smislu njihovih finančnih zavez za podnebne ukrepe v okviru proračuna EU (glej **tabelo 3**).

Tabela 3

Financiranje za podnebne cilje iz ESRR in Kohezijskega sklada v obdobjih 2007–2013 in 2014–2020

Države članice	Ocenjen delež financiranja za podnebne cilje 2007–2013	Ocenjen znesek financiranja za podnebne cilje 2007–2013 (v milijardah EUR)	Delež financiranja za podnebne cilje 2014–2020	Znesek financiranja za podnebne cilje 2014–2020 (v milijardah EUR)
Nemčija	7,0 %	1,20	27,0 %	2,90
Poljska	8,0 %	5,60	15,0 %	11,60
Romunija	9,0 %	2,20	19,0 %	4,30

Vir: ocene Evropskega računskega sodišča na podlagi programskih dokumentov in nacionalnih poročil.

... poleg tega pa obstajajo primeri boljše usmerjenosti v podnebne ukrepe

72

Sodišče je poleg izvedbe finančne ocene preučilo tudi, ali je vključitev podnebnih ukrepov v operativne programe ESRR in Kohezijskega sklada za obdobje 2014–2020 privedla do naložbenih dejavnosti, ki so bolj usmerjene v podnebne ukrepe. Na nekaterih področjih je ugotovilo kvalitativno izboljšanje. Ugotovilo je, da se vprašanje podnebnih sprememb bolj upošteva v upravljavskih procesih. V Nemčiji, na Poljskem in v Romuniji je opazilo kvalitativne izboljšave pri tem, kako se v vlogah za nepovratna sredstva upoštevajo podnebne spremembe, vključno z zahtevami po opisu vpliva na podnebne spremembe in tveganj zanje ali prispevka projekta k podnebnim spremembam. Poleg tega je Sodišče odkrilo primere uvajanja sprememb za večjo usmerjenost v podnebne ukrepe (glej **okvir 7**).

Primeri boljše usmerjenosti v podnebne spremembe v revidiranih programih ESRR in Kohezijskega sklada

V **Nemčiji** je zvezno ministrstvo za okolje, ohranjanje narave, gradnjo in jedrsko varnost pripravilo projekt, ki ga financira izključno država, da bi okoljske partnerje spodbudilo k dejavnemu sodelovanju v procesu načrtovanja programov ESRR in podprlo vključevanje okoljskih in podnebnih vprašanj. Zaradi projekta sta bila med drugim pripravljena dva priročnika za načrtovanje programov. Vključevala sta na primer primere dobre prakse za vključevanje podnebnih ukrepov v projekte na različnih področjih. Podnebni koeficienti EU so bili označeni kot prvi korak v pravo smer, hkrati pa je bilo poudarjeno, da je treba ekološko trajnost vključiti v vse ukrepe.

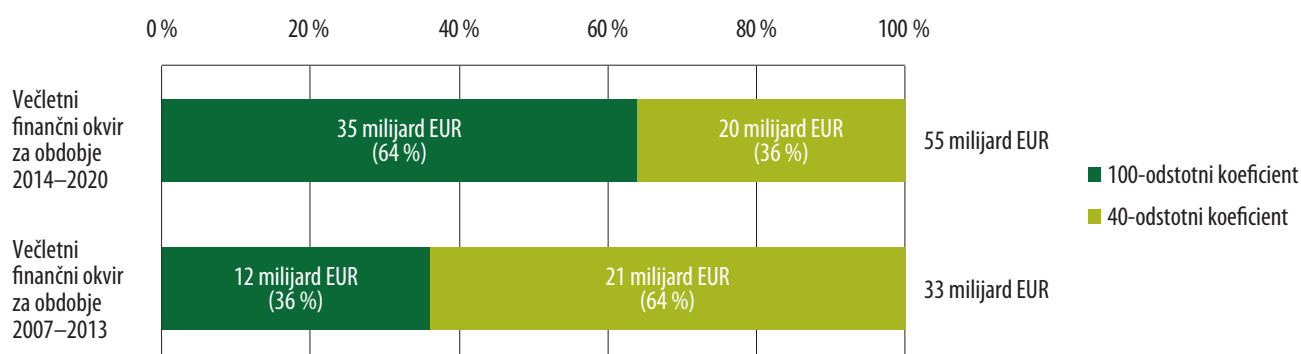
Izbirna merila v operativnem programu **nemške dežele Saške** določajo, da je treba poslovne stavbe prenavljati po standardih energetske učinkovitosti, ki za 10 % presegajo zakonske zahteve. Poleg tega je financiranje pri prenovah za večjo energetsko učinkovitost usmerjeno samo v tiste dele projekta, ki prinašajo dodano vrednost za podnebje, medtem ko je bila prej pomoč namenjena projektom v celoti.

Romunija v operativnem programu za velike infrastrukturne projekte dodeljuje višje ocene projektom, ki zagotavljajo večji prihranek pri porabi energije. Sodišče je ugotovilo tudi, da so **poljski in romunski** nacionalni organi določili pogoje upravičenosti tako, da bi dobili večje sinergije z ustreznimi širšimi strategijami, kot so akcijski načrti za trajnostno energijo ali načrti za trajnostno mobilnost v mestih.

73

V obdobju 2014–2020 se 64 % odhodkov za podnebne cilje v okviru operativnih programov ESRR in Kohezijskega sklada pričakuje iz kategorij naložb, za katere se uporablja 100-odstotni podnebni koeficient. To pomeni, da bistveno prispevajo k ciljem na področju podnebnih sprememb (glej **tabelo 2**). To je več kot v obdobju 2007–2013, ko je bila večina odhodkov za podnebne cilje za dejavnosti, ki samo zmerno prispevajo k ciljem na področju podnebnih sprememb (glej **sliko 12**).

Slika 12

Deleži in zneski odhodkov za podnebne ukrepe glede na podnebne koeficiente EU v obeh obdobjih

Vir: ocene Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov Komisije.

74

Čeprav naj bi se v obdobju 2014–2020 financiranje ukrepov, ki štejejo za usmerjene predvsem v podnebne cilje, v vseh treh obiskanih državah povečalo, se obseg povečanja bistveno razlikuje. Na Poljskem in v Romuniji se predvsem zaradi stalne podpore železnicam in mestnemu prometu⁴⁸ s 100-odstotnim koeficientom ponderira približno polovica financiranja za podnebne cilje v vseh operativnih programih, v nemških operativnih programih pa se 100-odstotni ponder uporablja za skoraj vse odhodke za podnebne cilje, saj ti bistveno prispevajo k podnebnim ukrepom.

75

Izkazalo se je, da je vloga podnebnih ukrepov na področju raziskav in inovacij ter malih in srednjih podjetij razmeroma majhna. Sodišče je iz revidiranih programov v Nemčiji in Romuniji ugotovilo, da si Komisija med pogajanji o načrtovanju programov ni dovolj prizadevala za bistveno povečanje zneska za podnebne ukrepe na področju raziskav in razvoja ter poslovnega razvoja v programih, v katerih je bil ta znesek nizek ali pa ga sploh ni bilo. Države članice so lahko izpolnile cilj 20 %, ne da bi morale na teh področjih prilagoditi financiranje. To pomeni, da vse potencialne možnosti za financiranje ukrepov v zvezi s podnebnimi spremembami niso bile v celoti izkoriščene.

48 Ti projekti se štejejo kot 40-odstotno povezani s podnebnimi spremembami.

Mogoči prispevki Evropskega socialnega sklada k podnebnim ukrepom: doseči bi bilo mogoče več

76

Komisija priznava, da je povpraševanje po zelenih delovnih mestih vse večje, tako naj bi sektor energetske učinkovitosti do leta 2020 zaposloval 2 milijona ljudi, sektor obnovljivih virov energije pa 3 milijone⁴⁹. Usklajevanje ponudbe „zelenih delavcev“ s povečanim povpraševanjem bo ključno za vzpostavitev zelenega gospodarstva. Pomanjkanje kvalificiranih strokovnjakov in delavcev v sektorju zelenih delovnih mest bi povzročilo stroške in zamude⁵⁰ pri izvajanju ukrepov v zvezi s podnebnimi spremembami.

77

Hkrati bo prehod na nizkoogljično gospodarstvo povzročil tudi ukinjanje delovnih mest v sektorjih, ki temeljijo na fosilnih gorivih, zato se bodo morali delavci iz teh sektorjev priučiti novih veščin⁵¹. Operativni programi ESS so v primerjavi z drugimi skladi kohezijske politike za podnebne ukrepe izrecno namenili zelo majhen delež, konkretno 1,4 % od 83 milijard EUR.

78

Komisija je menila, da je bil z deležem sredstev ESS, namenjenim odhodkom za podnebne cilje in določenim na podlagi informacij držav članic v operativnih programih ESS, morda podcenjen pričakovan prispevek ESS za podnebne ukrepe v obdobju 2014–2010, katerega obseg bo znan šele po izvedbi programov. Ker ni bilo ustreznih zahtev, naj ESS upošteva podnebne ukrepe, je bila zamujena priložnost za to, da bi to področje več prispevalo k prehodu na nizkoogljično gospodarstvo in k podnebnim ukrepom na splošno.

79

Ko so bili operativni programi za obdobje 2014–2020 v postopku odobritve, Komisija od držav članic ni zahtevala, naj ji predložijo obrazložitev dodeljevanja sredstev ESS za cilje na področju podnebnih ukrepov. Zato se ni sistematično preverjalo, ali so programi usmerjeni v povpraševanje po zelenih delovnih mestih in ali podpirajo prehod na nizkoogljično gospodarstvo.

49 Glej delovni dokument služb Komisije z naslovom *Exploiting the employment potential of green growth* (Izkoriščanje zaposlitvenega potenciala zelene rasti), 18. april 2012.

50 V poročilu odbora britanskega spodnjega doma za okoljski pregled *Green Jobs and Skills* (Zelena delovna mesta in veščine) je navedeno, da do zamud pri ekologizaciji gospodarstva prihaja, ker se pri odpravljanju vrzeli v veščinah zanašamo izključno na trg. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmenvaud/159/159i.pdf>

51 Glej na primer odstavek 324 in 325 poročila OECD z naslovom *Aligning Policies for the Transition to a Low-Carbon Economy* (Usklajevanje politik za prehod na nizkoogljično gospodarstvo) <http://www.oecd.org/env/Aligning-policies-for-the-transition-to-a-low-carbon-economy-CMIN2015-11.pdf>

Pri porabi skupne kmetijske politike ni nobenih večjih sprememb, čeprav na področju razvoja podeželja obstajajo dobre prakse

80

V tem razdelku je ocenjeno, ali je vključitev podnebnih ukrepov v pregledana neposredna kmetijska plačila in programe razvoja podeželja prinesla pozitivne spremembe v količini porabe za podnebne cilje – merjeno z večjo količino finančnih sredstev, namenjenih porabi za podnebne cilje – in njeni kakovosti – merjeno z večjo usmerjenostjo porabe v dejavnosti za podnebne cilje. Sodišče je pregledalo razpoložljive dokaze o sistemu navzkrižne skladnosti in neposrednih kmetijskih plačilih ter programe za razvoj podeželja Andaluzije, Poljske in regije Rona-Alpe za obdobje 2014–2020 ter jih primerjalo s programi za obdobje 2007–2013.

Uvedba plačila za zeleno komponento ne zagotavlja bistvene spremembe v prispevku neposrednih plačil k podnebnim ciljem

81

Sodišče je v nedavnem poročilu⁵² ugotovilo, da se je s spremembami skupne kmetijske politike za obdobje 2014–2020 zmanjšalo število pravil o navzkrižni skladnosti, saj so bile odpravljene zahteve, ki niso bile dovolj relevantne za kmetijsko dejavnost.

82

Zelena komponenta je bila v obdobju 2014–2020 uvedena kot nov element skupne kmetijske politike. Čeprav vsebuje zahteve, ki zadevajo podnebje (glej odstavek 53), v glavnem temelji na preteklih dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih, ki so zajemali podobne kmetijske prakse, kot sta zaščita trajnih pašnikov ali ohranjanje značilnosti pokrajine. Razpoložljive informacije kažejo, da je 64 % upravičencev do neposrednih plačil izvzetih iz zahtev zelene komponente⁵³. Zato obstaja tveganje, da bo preusmeritev neposrednih plačil v podnebne ukrepe omejena. Komisija namerava okoljske dosežke plačil za zeleno komponento oceniti v letu 2017 in ob koncu leta 2018.

83

Prispevek iz večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 za neposredna kmetijska plačila naj bi po predvidevanjih znašal 288 milijard EUR. Ta znesek je primerljiv z zneskom 276 milijard EUR neposredne pomoči, ki je bil pridelovalcem izplačan v proračunskih letih 2007–2013⁵⁴.

52 Posebno poročilo št. 26/2016 – Doseganje uspešnejše navzkrižne skladnosti in poenostavitve ostaja izziv (<http://eca.europa.eu>).

53 Delovni dokument služb Komisije z dne 22. junija 2016 z naslovom *Review of greening after one year* (Pregled zelene komponente po enem letu) – SWD(2016) 218 final, glej str. 14 Priloge 2, del 3/6.

54 Znesek je bil ocenjen tako, da smo sešteli okvirne zneske za neposredna plačila pridelovalcem v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 (UL L 270, 21.10.2003, str. 1) in Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009 (UL L 30, 31.1.2009, str. 16), ki so navedeni v poročilih o razdeljevanju neposredne pomoči kmetovalcem v proračunskih letih od leta 2007 do leta 2013: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/index_en.htm

Financiranje za podnebne cilje v okviru razvoja podeželja: usmerjenost v podnebne ukrepe se ni povečala

84

Vseh programov razvoja podeželja zaradi posebnosti tega področja ni bilo mogoče primerjati med seboj, ker se programski ukrepi v različnih programih izvajajo z različnimi vrstami dejavnosti. Na podlagi treh programov za razvoj podeželja je Sodišče ocenilo delež financiranja za podnebne cilje v obdobju 2007–2013 in ga primerjalo z načrti za obdobje 2014–2020. Sodišče pri nobenem od teh programov ni zaznalo konkretne rasti niti upadanja naložb (glej **tabelo 4**).

Tabela 4

Financiranje za podnebne cilje v obdobjih 2007–2013 in 2014–2020

Pregledani programi razvoja podeželja	Ocenjeni delež financiranja za podnebne cilje 2007–2013	Ocenjeni znesek financiranja za podnebne cilje 2007–2013 (v milijardah EUR)	Delež financiranja za podnebne cilje 2014–2020	Znesek financiranja za podnebne cilje 2014–2020 (v milijardah EUR)
Andaluzija, Španija	66,2 %	1,38	55,0 %	1,05
Poljska (en program razvoja podeželja za celotno državo članico)	37,0 %	0,50	39,4 %	0,34
Rona-Alpe, Francija	78,0 %	0,51	75,0 %	0,80

Vir: ocene Evropskega računskega sodišča na podlagi programskih dokumentov Komisije.

Dobre prakse na področju razvoja podeželja sicer obstajajo, a na splošno se ni skoraj nič spremenilo**85**

Sodišče pri oceni kvalitativnih izboljšav programov doslej ni ugotovilo bistvenih sprememb v ključnih elementih upravljalškega procesa, kot so zahteve ali merila za upravičenost in izbor. To zlasti velja za finančno pomembne ukrepe, kot so ukrepi za obravnavo območij z naravnimi omejitvami ali ekološkim kmetovanjem.

86

Spremenila pa se je zasnova nekaterih manj pomembnih ukrepov, ki so postali bolj povezani s podnebnimi cilji. Sodišče je ocenilo, da je v regiji Rona-Alpe približno 10 % finančnih sredstev za podnebne cilje iz EKSRP povezanih z ukrepi, ki so bolj usmerjeni v podnebne ukrepe, kot so bili v obdobju 2007–2013, na Poljskem je takšnih 22 %, v Andaluziji pa 36 %. Ugotovilo je več primerov novih dobrih praks, ki neposredno prispevajo k boju proti podnebnim spremembam (glej **okvir 8**).

Okvir 8**Primeri boljše usmerjenosti v podnebne spremembe v revidiranih programih EKSRP**

Zasnova nekaterih **gozdarskih ukrepov**, ki jih je Sodišče obravnavalo na **Poljskem**, v regiji **Rona-Alpe** in **Andaluziji**, je bila izboljšana, tako da ti ukrepi zdaj podpirajo shranjevanje ogljika ali krepijo odpornost gozdov na podnebne spremembe. Programi regije Rona-Alpe so vključevali tudi ukrep, ki prispeva k razvoju lokalno proizvedene energije iz obnovljivih virov, saj podpira naložbe majhnih gozdnih podjetij v lesno gorivo.

Sodišče je v vseh treh programih ugotovilo tudi izboljšanje v zasnovi podnebju prijaznih **kmetijsko-okoljsko-podnebnih** ukrepov. Poljska je začela kemično analizirati vsebnost organskega ogljika v tleh in pridelovati vmesne kulture, da bi dosegla pozitivno stanje organske snovi na kmetijskih zemljiščih. V Andaluziji so uvedli nove zahteve za obravnavo težav z erozijo tal, ki ogroža pridelavo oljk.

87

Sodišče je primere dobre prakse našlo tudi v ukrepih, oblikovanih v obdobju 2007–2013, ki se še vedno izvajajo v obdobju 2014–2020 (glej **okvir 9**).

Okvir 9

Primer nadaljevanja financiranja za podnebne cilje iz programa regije Rona-Alpe v Franciji

Program za obdobje 2014–2020 še naprej podpira naložbene projekte, ki neposredno prispevajo k blažitvi podnebnih sprememb, na primer z razvojem **metod proizvodnje metana za kmetijstvo**. Cilj je olajšati oskrbo z energijo iz obnovljivih virov in njeno uporabo. Projekti se upravičeno spremljajo s 100-odstotnim podnebnim koeficientom.

Projekt na spodnji sliki, ki je bil financiran leta 2012 in dokončan leta 2015, je primer takšnega projekta za proizvodnjo energije iz odpadkov. Polovica vhodnih odpadkov za ta obrat je kmetijskega izvora, druga polovica pa so lokalno pridobljeni zeleni odpadki, ki jih zagotavlja lokalno podjetje. Z izločki se izboljša samooskrba kmetije s hrano in zadovoljijo se potrebe lokalne šole in drugih lokalnih objektov po ogrevanju. Skupni upravičeni stroški EKS RP za obrat za proizvodnjo metana so znašali 881 000 EUR. Delež javne finančne pomoči projektu je znašal 37,36 %, od tega je bilo 105 000 EUR nepovratnih sredstev EKS RP in 224 415 EUR državnega sofinanciranja.



Primer kmetijskega projekta, povezanega s podnebnimi cilji

Vir: regionalni svet Auvergne Rhône-Alpes.

Pri Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo le malo večja osredotočenost na podnebne ukrepe

88

Podnebne spremembe v obdobju 2007–2013 niso bile vključene v Evropski sklad za ribištvo, zato Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo v tem obdobju ni izračunal njegovega prispevka k podnebnim ukrepom. Sodišče je ocenilo⁵⁵, da je v obdobju 2007–2013 prispevek ESR k podnebnim ukrepom znašal približno 1 milijardo EUR, kar je 26 % sredstev sklada. Za obdobje 2014–2020 skupne ocene prispevka k podnebnim ukrepom (glej odstavek 43) iz vseh operativnih programov ESPR držav članic tudi znašajo približno 1 milijardo EUR, kar je približno 18 % ESPR.

89

Eden od glavnih razlogov za to nespremenljivost v absolutnem smislu je zmanjšana podpora, ki jo je ESPR dodelil ukrepom za upravljanje ladjevja. Zmanjšala se je podpora za menjavo ali posodobitev motorjev in za stalno ali začasno ukinitvev ribolovnih dejavnosti, prva dva ukrepa se spremljata s 100-odstotnim, drugi pa s 40-odstotnim koeficientom.

90

Sodišče je sedanji pravni okvir primerjalo z obdobjem 2007–2013, da bi ugotovilo, ali sedanji sklad za pomorstvo in ribištvo v vsebino svojih ukrepov bolje vključuje cilje na področju podnebnih sprememb. To je naredilo za ukrepe, ki izvirajo iz obdobja 2007–2013. Neposredno in jasno navajanje ciljev na področju blažitev podnebnih sprememb in prilagajanja nanje je še vedno redkost, zato sklad za ribištvo ni razširil svojega prispevka k podnebnim ukrepom (glej **okvir 10**).

55 Ocena Sodišča je temeljila predvsem na metodologiji, ki jo je Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo uporabljal v proračunskih dokumentih za obdobje od leta 2014 do leta 2016, vključeni pa so bili tudi ukrepi stalne ukinitve v okviru ESR, ponderirani s 100-odstotnim koeficientom, in ukrepi začasne ukinitve, ponderirani s 40-odstotnim koeficientom. Ta dodatek je edino odstopanje od metodologije, ki jo uporablja Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo, ker odraža nominalno vrednost koeficienta za ukrepe za prilagajanje ladjevja, določene v Izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 1232/2014 z dne 18. novembra 2014 o spremembi Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 215/2014 zaradi prilagoditve sklicev Uredbi (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta ter o popravku Izvedbene uredbe (EU) št. 215/2014 (UL L 332, 19.11.2014, str. 5).

Primeri boljše usmerjenosti v podnebne spremembe v revidiranem Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo

Sodišče je ugotovilo omejeno število izboljšav v ESPR v primerjavi s predhodnim obdobjem. Od 50 ukrepov, ki jih podpira ESPR, so bili trije ukrepi, ki so obstajali že prej⁵⁶, izboljšani tako, da so vključevali podnebne ukrepe, oblikovana pa sta bila tudi dva nova ukrepa s cilji na področju podnebnih sprememb⁵⁷. Poleg tega ESPR zdaj vsebuje samostojen ukrep za energetske učinkovitost in blažitev podnebnih sprememb, čeprav so bile podobne dejavnosti že prej upravičene do financiranja. Ta ukrep, ki je jasno usmerjen k podnebnim ciljem in se ponderira s 100-odstotnim koeficientom, bi moral koristiti 3 738 projektom po celotni EU, med katerimi velika večina zadeva zamenjavo in posodobitev motorjev.

56 To so bili ukrepi za „ribolov v celinskih vodah ter živalske in rastlinske vrste celinskih voda“, „produktivne naložbe v akvakulturo“ in „predelavo ribiških proizvodov in proizvodov iz akvakulture“. Navedeno je bilo predvsem izboljšanje energetske učinkovitosti.

57 Ta dva nova ukrepa sta se nanašala na „vzajemne sklade za slabe vremenske razmere in okoljske nesreče“ ter „zavarovanje staleža v akvakulturi“.

91

Institucije EU so sprejele politično zavezo, da bodo v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 podnebne ukrepe vključile v vsa področja porabe proračuna EU in zagotovile, da se vsaj en evro od petih iz proračuna EU porabi za dejavnosti, povezane s podnebnimi ukrepi. Glavni namen te zaveze je odziv na izziv podnebnih sprememb in bistvenih potreb po vlaganju v podnebne ukrepe. Sodišče je želelo ugotoviti, ali je verjetno, da bo cilj porabe najmanj 20 % proračuna EU za ukrepe v zvezi s podnebnimi spremembami dosežen ter da bo uporabljeni pristop z boljšo usmerjenostjo več finančnih sredstev v podnebne ukrepe prinesel dodano vrednost.

92

Sodišče je ugotovilo, da poteka ambiciozno delo in da je bil pri doseganju cilja na splošno dosežen napredek. Vseeno pa obstaja resno tveganje, da 20-odstotni cilj brez dodatnega prizadevanja za obravnavo podnebnih sprememb ne bo dosežen. Prizadevanja za dosegajo cilja so privedla do več bolj usmerjenega financiranja podnebnih ukrepov iz nekaterih evropskih strukturnih in investicijskih skladov, in sicer Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada. Na drugih področjih, kot so Evropski socialni sklad, kmetijstvo, razvoj podeželja in ribištvo, pa stanje večinoma ostaja nespremenjeno oziroma ni bistvene preusmeritve teh sredstev v podnebne ukrepe.

Dosežen je bil splošen napredek, vendar obstaja resno tveganje, da 20-odstotni cilj ne bo dosežen

93

Cilj, da se vsaj 20 % proračuna EU porabi za podnebne ukrepe, je del vodilne vloge EU na področju podnebnih ukrepov in pomeni jasno zavezo boju proti podnebnim spremembam. Po podatkih Komisije je bilo med letoma 2014 in 2016 podnebnim ukrepom v povprečju namenjenih 17,6 % finančnih sredstev (glej odstavke 26 in 40 do 41).

94

Do zdaj ni bilo orodja za zagotovitev posodobljenih večletnih konsolidiranih informacij o napredku pri doseganju tega cilja v celotnem proračunu EU. Komisija je nedavno posodobila podatke o porabi sredstev za podnebne cilje za celotno obdobje 2014–2020 pri vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira. Komisija ocenjuje, da bo skupna poraba za podnebne ukrepe znašala 18,9 %, kar pomeni, da 20-odstotni cilj ne bo dosežen (glej odstavek 44).

Zaključki in priporočila

95

Slabosti metodologije, ki jo za spremljanje uporabljajo Komisija in države članice, so povezane s poročanjem in celovitostjo. Metoda spremljanja ne odraža v celoti finančnih učinkov porabe sredstev EU za podnebne ukrepe v okviru finančnih instrumentov in zunajbilančnih postavk, čeprav se ti vedno več uporabljajo (odstavka 37 in 38). Poleg tega metodologija ne razlikuje med ukrepi blažitve in prilagajanja, zato je težko oceniti raven financiranja teh dveh različnih pristopov k obravnavi podnebnih sprememb (odstavek 36).

Priporočilo 1 – Zanesljiva večletna konsolidacija

Komisija naj vsako leto izvede zanesljivo večletno konsolidacijo, da bi ugotovila, ali so odhodki za podnebne ukrepe na dobri poti k doseganju 20-odstotnega cilja.

Ciljni rok za uresničitev: december 2017.

Priporočilo 2 – Celovit okvir poročanja

- (a) **Komisija** naj letno poroča o konsolidiranih informacijah o napredku pri doseganju splošnega 20-odstotnega cilja v svojem letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti poslovanja, celovite informacije o tem pa naj navede tudi v ustreznih letnih poročilih o dejavnostih. To naj vključuje poročanje o napredku akcijskih načrtov, če ti obstajajo. Poleg tega je treba poročati tudi o informacijah v zvezi s prispevkom finančnih instrumentov.
- (b) **Države članice** naj v svojih letnih poročilih o izvajanju Komisiji poročajo o področjih deljenega upravljanja, na katerih obstajajo morebitne priložnosti za podnebne ukrepe, in pojasnijo, kako nameravajo okrepiti podnebne ukrepe na teh področjih.

Ciljni rok za uresničitev: letno, z začetkom z letnimi poročili za leto 2016.

- (c) **Komisija** in **države članice** naj zagotovijo, da se pri zbiranju podatkov razlikuje med blažitvijo in prilagajanjem.

Ciljni rok za uresničitev: razvoj takšnega sistema za naslednji večletni finančni okvir.

96

Sodišče je ocenilo, da je treba stopnjo financiranja za podnebne cilje v preostalih letih sedanjega večletnega finančnega okvira, tj. od leta 2017 do leta 2020, povečati na povprečno 22 % (odstavek 46), da bi do leta 2020 dosegli skupni cilj 20 %. K cilju največ prispevajo kmetijstvo in razvoj podeželja ter kohezijska politika, sledi pa raziskovalni program Obzorje 2020 (odstavek 33). Nikoli pa ni bil oblikovan splošen načrt, v katerem bi bilo določeno, kateri instrumenti financiranja lahko prispevajo in koliko (odstavek 26). To se bo verjetno izkazalo kot neoptimalen način za določanje prispevka k podnebnim ukrepom, ki naj bi ga zagotovili različni programi za porabo sredstev.

Priporočilo 3 – Ocena potreb na področju podnebnih sprememb

Komisija naj pri načrtovanju mogočega prispevka k podnebnim ukrepom iz posameznih proračunskih postavk ali instrumentov financiranja zagotovi, da ti načrti temeljijo na realni in zanesljivi oceni potreb na področju podnebnih sprememb ter potencialu posameznega področja, da prispeva k skupnemu cilju.

Ciljni rok za uresničitev: razvoj takšnega sistema za naslednji večletni finančni okvir.

97

Za glavna področja, preučena v tej reviziji, se pričakuje, da bodo zajemala 84,5 % predvidenih prispevkov k cilju v zvezi s podnebnimi ukrepi. Nekatera od teh področij imajo cilje v zvezi s podnebnimi ukrepi, ki podpirajo uresničitev njihovega prispevka, in sicer program Obzorje 2020, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja, program LIFE in Evropski sklad za regionalni razvoj (odstavka 28 in 29). Kljub temu obstajajo resna tveganja, ki bi lahko vplivala na predvidene prispevke na področju kmetijstva, razvoja podeželja in raziskav (odstavki 49 do 51).

98

Pristop Komisije k načrtovanju in merjenju napredka pri doseganju 20-odstotnega cilja v celotnem proračunu EU je temeljil na mednarodno priznani metodologiji. Komisija in revidirane države članice so menile, da gre za pragmatičen pristop k spremljanju odhodkov za podnebne cilje, vendar se pri podnebnih koeficientih EU, ki se uporabljajo na nekaterih področjih, ni sistematično upoštevalo načelo konzervativnosti za preprečevanje previsoke ocene financiranja za podnebne cilje (odstavek 35).

Zaključki in priporočila

99

Predpostavke v zvezi s prispevkom neposrednih kmetijskih plačil k doseganju cilja v zvezi s podnebnimi ukrepi niso dovolj utemeljene. Z uporabo načela konzervativnosti bi se prispevek k podnebnim ciljem zmanjšal za 9 milijard EUR (odstavka 53 in 54). Zaradi uporabe podnebnih koeficientov EU je prišlo do previsokih ocen prispevka razvoja podeželja k podnebnim ukrepom. Pristop, ki se uporablja za EKSRP, ne razlikuje dovolj med prispevki različnih dejavnosti k podnebnim ciljem, kar vodi v previsoke ocene prispevkov za podnebne ukrepe. Ocene Sodišča so pokazale, da bi bilo treba zneske EKSRP za podnebne cilje zmanjšati za 23,9 milijarde EUR (odstavek 58).

100

Sodišče je ocenilo, da bi se z vsemi temi prilagoditvami prispevek financiranja kmetijstva in razvoja podeželja k podnebnim ciljem zmanjšal za približno 33 milijard EUR, kar pomeni približno 15 % skupnega cilja (odstavki 51, 54 in 58).

Priporočilo 4 – Popraviti previsoke ocene

Komisija in **države članice** naj uporabijo načelo konzervativnosti in popraviti previsoke ocene v EKSRP, tako da bi revidirale veljavne podnebne koeficiente EU.

Ciljni rok za uresničitev: december 2017.

101

Program Obzorje 2020 zaostaja za svojim 35-odstotnim ciljem in mora to nadoknaditi. Spodbudno je, da je Komisija pripravila akcijski načrt, vendar ta ne določa dovolj podrobno, kako naj bi zagotovili, da se ta zaostanek nadoknadi (odstavki 60 do 64).

102

Poleg teh tveganj, ki vplivajo na zagotavljanje prispevka k podnebnim ciljem na glavnih področjih, bi bilo treba sedanja prizadevanja podvojiti tudi na manj pomembnih prispevnih področjih, da bi dosegli 20-odstotni cilj. Sodišče ni našlo dokazov o tem, da bi Komisija povečevala prizadevanja na teh področjih, niti informacij o tem, kako bi takšno podvojitve prizadevanj lahko izvedli (odstavek 47).

Priporočilo 5 – Priprava akcijskih načrtov

Kadar se ob letni konsolidaciji ugotovi tveganje, da predvideni prispevek na določenem področju ne bo dosežen, naj **Komisija** pripravi akcijski načrt za to področje, v katerem naj podrobno določi, kako namerava zagotoviti, da se zaostanek nadoknadi.

Ciljni rok za uresničitev: marec 2017 za pripravo akcijskih načrtov.

103

Komisija se pri svojem pristopu k ocenjevanju ravni financiranja podnebnih ukrepov osredotoča na ugotavljanje načrtovanih odhodkov. Ta pristop pa je sam po sebi tvegan, saj načrtovani odhodki ne ustrezajo vedno dejanski porabi. Zato bi bilo treba ocenjevati dejansko izvajanje načrtovanih prispevkov k financiranju za podnebne cilje in se izogibati nesorazmernim upravnim stroškom. Komisija še ni pripravila postopka za to (odstavek 46). Vendar s spremljanjem dejanskega finančnega izvajanja 20-odstotnega cilja ne bi dobili informacij o rezultatih, doseženih s porabo za podnebne ukrepe. Sodišče je ugotovilo, da so informacije o tem, katere rezultate skladi nameravajo doseči oziroma so jih že dosegli, kot je zmanjšanje toplogrednih plinov, na voljo le za nekatere dele proračuna in niso primerljive (odstavek 47).

Priporočilo 6 – Razvoj kazalnikov za spremljanje dejanske porabe za podnebne ukrepe in s tem povezanih rezultatov

Komisija naj:

- (a) v sodelovanju z **državami članicami** na področju deljenega upravljanja razvije usklajen in sorazmeren sistem za spremljanje dejanskega izvajanja podnebnih ukrepov;
- (b) v skladu s svojo pobudo proračuna, usmerjenega v rezultate, določi kazalnike rezultatov v zvezi s podnebnimi cilji na vseh področjih, ki prispevajo k doseganju cilja, zlasti za ocenjevanje emisij toplogrednih plinov in njihovega zmanjšanja zaradi ukrepov, ki jih financira EU;
- (c) olajšati izmenjavo dobrih praks v zvezi s kazalniki rezultatov v zvezi s podnebnimi spremembami med državami članicami.

Ciljni rok za uresničitev: december 2018.

Več bolje usmerjenega financiranja podnebnih ukrepov v nekaterih evropskih strukturnih in investicijskih skladih, v drugih pa se ni skoraj nič spremenilo**104**

Odhodki za podnebne cilje v obdobju 2014–2020 naj bi se v primerjavi z obdobjem 2007–2013 v vseh programih ESRR in Kohezijskega sklada, vključno z okvirom za evropsko teritorialno sodelovanje, povečali z 32,4 milijarde EUR na 54,7 milijarde EUR. Poleg povečanja finančnih sredstev je Sodišče ugotovilo večjo osredotočenost na podnebne ukrepe in dobre prakse na nekaterih področjih, kot sta upravljavski proces programov ali vrsta financiranih naložb (glej odstavka 69 in 70).

105

Sodišče je v revidiranih programih v Nemčiji in Romuniji ugotovilo, da si Komisija med pogajanjem o načrtovanju programov ni dovolj prizadevala za bistveno povečanje zneska za podnebne ukrepe na področju raziskav in razvoja ter poslovnega razvoja. To pomeni, da vse potencialne možnosti za financiranje ukrepov v zvezi s podnebnimi spremembami niso bile v celoti izkoriščene (odstavek 75).

106

Prav tako bi bilo mogoče povečati mogoče prispevke Evropskega socialnega sklada k podnebnim ukrepom zaradi vse večjega povpraševanja po zelenih delovnih mestih v gospodarstvu. Sodišče je ugotovilo, da je v operativnih programih ESS za podnebne ukrepe dodeljen zelo majhen delež, in sicer 1,4 % od 83 milijard EUR. Komisija ni sistematično preverjala, ali so programi usmerjeni v povpraševanje po zelenih delovnih mestih in ali podpirajo prehod na nizkoogljično gospodarstvo (odstavki 76 do 79).

107

Čeprav se je pojavilo nekaj novih dobrih praks, v kmetijski politiki, politiki razvoja podeželja in ribiški politiki ni bilo bistvenega premika v smeri podnebnih ukrepov.

108

Uvedba plačila za zeleno komponento ne zagotavlja bistvene spremembe v prispevku neposrednih plačil k podnebnim ciljem. Nova shema sicer ima nek učinek na podnebne ukrepe, vendar v praksi temelji predvsem na obstoječih kmetijskih praksah (odstavki 81 do 83). Sodišče v treh revidiranih programih razvoja podeželja ni zaznalo konkretne rasti ne upadanja naložb. V zvezi z boljšo usmerjenostjo podnebnih ukrepov ni ugotovilo pomembnih sprememb v ključnih elementih upravljaljskega procesa, kot so zahteve ali merila za upravičenost in izbor. Spremenila pa se je zasnova nekaterih manj pomembnih ukrepov, ki so postali bolj povezani s podnebnimi cilji. Ugotovilo je tudi več primerov novih dobrih praks, ki neposredno prispevajo k boju proti podnebnim spremembam (odstavki 84 do 87).

109

V skladu za pomorstvo in ribištvo se je usmerjenost v podnebne ukrepe le malo povečala. Neposredno in jasno navajanje ciljev na področju blažitve podnebnih sprememb in prilagajanja nanje je še vedno redkost. Zato sklad za pomorstvo in ribištvo ni razširil svojega prispevka k podnebnim ukrepom (odstavki 88 do 90).

Priporočilo 7 – Preučitev vseh mogočih priložnosti in zagotavljanje resničnega premika v smeri podnebnih ukrepov

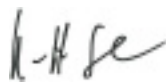
Komisija naj:

- (a) opredeli področja s premalo izkoriščenim potencialom za podnebne ukrepe, kot je Evropski socialni sklad, in razvije akcijske načrte za povečanje prispevka teh področij k podnebnim ukrepom;
- (b) **Komisija** in **države članice** naj povečajo vključevanje podnebnih ukrepov v kmetijstvo, razvoj podeželja in ribištvo, na primer z razvijanjem novih ukrepov za boj proti podnebnim spremembam ali boljšim usmerjanjem obstoječih.

Ciljni rok za uresničitev: december 2017.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Phil WYNN OWEN, v Luxembourggu na zasedanju 26. oktobra 2016.

Za Evropsko računsko sodišče

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K-H se', which is a stylized representation of the name Klaus-Heiner Lehne.

Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik

Matrika koeficientov, ki jih je Računsko sodišče uporabilo na področju politike razvoja podeželja

Predlagana matrika, ki temelji na revizijskih obiskih v državah članicah in je prilagojena glede na pripravljeno študijo, ki jo je naročila Komisija, odpravlja pomanjkanje razlikovanja med podnebnimi koeficienti EU glede na ukrep.

Sodišče je na podlagi študij primera, ki jih je preučilo v državah članicah, pregleda literature¹, analize internih zapiskov Komisije in uporabe mednarodnih standardov² najprej določilo posodobljeno matriko podnebnih koeficientov, ki upošteva ukrepe in z njimi povezane cilje politik, predstavljene po prednostnih področjih (glej spodaj). Potem je določilo zneske EKSRP po ukrepih in prednostnih področjih. Podatki za to so na voljo pri Komisiji. Predvidevanje je bilo potrebno samo v primeru prednostne naloge Unije št. 4³. Nazadnje je podnebne koeficiente iz spodnje matrike uporabilo za ustrezne zneske EKSRP.

-
- 1 Matrika je bila razvita zlasti na podlagi pripravljene študije, ki jo je naročila Komisija, z naslovom *Tracking system for climate expenditure in the post-2013 EU budget* (Sistem spremljanja odhodkov za podnebne cilje v proračunu EU po letu 2013) – Podrobna analiza SKP, tabela 5.4 (str. 25–30).
 - 2 Kazalniki OECD iz Ria in načela spremljanja, ki so jih razvile multilateralne razvojne banke, kot je Svetovna banka.
 - 3 Prednostna naloga Unije št. 4 je v skladu s smernicami Komisije za strateško načrtovanje programov predvidena kot sklop, torej odhodki EKSRP niso dodeljeni posameznim prednostnim področjem. Zato smo načrtovane odhodke EKSRP v okviru te prednostne naloge delili s tri in vsakemu izmed prednostnih področij prednostne naloge Unije št. 4 dodelili enak znesek EKSRP: prednostno področje 4A (obnova, ohranjanje in izboljševanje biotske raznovrstnosti), 4B (izboljšanje upravljanja voda, vključno z ravnanjem z gnojili in pesticidi) in 4C (preprečevanje erozije tal in izboljšanje upravljanja tal).

Predlagana matrika

	Prednostne naloge in prednostna področja	Prednostna naloga št. 2	Prednostna naloga št. 3		Prednostna naloga št. 4			Prednostna naloga št. 5	Prednostna naloga št. 6
		Krepitev sposobnosti preživetja kmetij in konkurenčnosti vseh vrst kmetijstva in vseh regijah ter spodbujanje inovativnih kmetijskih tehnologij	Spodbujanje organiziranja živilske verige, dobrobiti živali in obvladovanja tveganj v kmetijstvu		Obnova, ohranjanje in izboljševanje ekosistemov, povezanih s kmetijstvom in gozdarstvom			Spodbujanje učinkovite rabe virov ter podpiranje prehoda v kmetijskem, živilskem in gozdarskem sektorju na nizko-ogljeno gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe	Spodbujanje socialne vključenosti, zmanjševanja revščine in gospodarskega razvoja podeželskih območij
Koda ukrepa	Ime ukrepa	Za vsa prednostna področja	Izboljšanje konkurenčnosti primarnih proizvajalcev z njihovo boljšo vključitvijo v živilsko verigo	Podpora preprečevanju in obvladovanju tveganja na kmetijah	Obnova, ohranjanje in izboljševanje biotske raznovrstnosti	Izboljšanje upravljanje voda, vključno z ravnanjem z gnojili in pesticidi	Preprečevanje erozije tal in izboljšanje upravljanja tal	Za vsa prednostna področja	Za vsa prednostna področja
1	Prenos znanja in dejavnosti informiranja	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
2	Službe za svetovanje, službe za pomoč pri upravljanju kmetij in službe za zagotavljanje nadomestčenja na kmetijah	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
3	Sheme kakovosti za kmetijske proizvode in živila	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	0 %
4	Naložbe v osnovna sredstva	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
5	Obnova potenciala kmetijske proizvodnje, prizadetega zaradi naravnih nesreč, in uvajanje ustreznih preventivnih ukrepov	0 %	0 %	100 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
6	Razvoj kmetij in podjetij	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %
7	Osnovne storitve in obnova vasi na podeželskih območjih	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
8	Naložbe v razvoj gozdnih območij in izboljšanje sposobnosti gozdov za preživetje	0 %	0 %	40 %	100 %	100 %	100 %	100 %	0 %
9	Ustanovitev skupin proizvajalcev	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %
10	Kmetijski-okoljski-podnebni cilji	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
11	Ekološko kmetovanje	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
12	Plačila v okviru območij Natura 2000 in na podlagi okvirne direktive o vodah	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
13	Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	0 %
14	Dobrobit živali	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %
15	Gozdarsko-okoljske in podnebne storitve ter ohranjanje gozdov	0 %	0 %	40 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
16	Sodelovanje	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
17	Obvladovanje tveganj	0 %	0 %	40 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %
18	Financiranje dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil za Hrvaško	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
19	LEADER: Podpora za krepitev zmogljivosti od spodaj navzgor, ki bi lahko privedla do inovativnih pristopov k obravnavi izzivov podnebnih sprememb	0 %	0 %	0 %	40 %	40 %	100 %	100 %	0 %
20	Tehnična pomoč	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Povzetek

I Komisija se v celoti zavzema za boj proti podnebnim spremembam. Pristop EU glede prehoda na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe, temelji na političnih ukrepih, ki poskušajo spremeniti tudi naložbene vzorce. Javna poraba iz proračuna EU in nacionalnih proračunov držav članic dopolnjuje ta prehod in si ga prizadeva pospešiti.

S predlogom za vključevanje podnebnih ukrepov v celoten proračun EU¹ in za povečanje porabe za podnebne ukrepe do 20 % proračuna je Komisija želela, da bi proračun EU utiral pot pri spodbujanju vključevanja podnebnih ukrepov. Evropski svet in Evropski parlament sta podprla pristop k vključevanju² in potrdila, da je 20 % ustrezna raven podpore.

II Evropski svet je izrecno potrdil pristop Komisije k vključevanju podnebnih ukrepov v proračun kot glavni cilj, ki ga podpira politični cilj, da je vsaj 20 % porabe EU v sedanjem večletnem finančnem okviru povezane s podnebnimi ukrepi.

Poleg vključevanja podnebnih ukrepov večletni finančni okvir določa tudi poseben program za podnebne ukrepe.

IV Komisija izraža zadovoljstvo ob ugotovitvi Sodišča, da poteka ambiciozno delo in da je treba vključevanje še izboljšati. Hkrati Komisija meni, da je bil dosežen pomemben napredek tako z vključevanjem podnebnih vprašanj v razvoj programov kot tudi z razvojem edinstvenega količinsko opredeljenega pristopa k vključevanju, ki zdaj zagotavlja pregledno osnovo.

Vendar Komisija ugotavlja, da se lahko posamičen prispevek vsakega sklada razlikuje glede na njegovo osnovno poslanstvo, zato je neizogibno, da se uporabljeni sistemi za načrtovanje in spremljanje prispevka razlikujejo od enega sklada na drugega. Poleg tega je reforma skupne kmetijske politike (SKP) privedla do znatnega povečanja financiranja podnebnih ukrepov v primerjavi z obdobjem 2007–2013. Komisija meni, da obstaja pomemben premik k povečanju obsega podnebnih ukrepov.

V Komisija ocenjuje napredek pri doseganju cilja 20 % v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira (MTR), objavljenem 14. septembra 2016. Najnovejši podatki, predstavljeni v delovnem dokumentu služb Komisije (SWD(2016)299), priloženem vmesnemu pregledu večletnega finančnega okvira (COM(2016) 603), kažejo, da bo v obdobju 2014–2020 skupna poraba za podnebne ukrepe dosegla nekaj več kot 200 milijard EUR. To ustreza približno 18,9 % za celotno obdobje finančnega programa.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 28.

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

² Glej sklepe Evropskega sveta z dne 7. 2. 2013 in resolucijo Evropskega parlamenta o novem večletnem finančnem okviru z dne 13. 3. 2013 (P7_TA(2013)0078).

VI

Komisija je seznanjena s simulacijami Sodišča. Vendar je Komisija vzpostavila inovativno in podrobno metodologijo spremljanja, ki temelji na metodologiji kazalnikov OECD iz Ria.

Kljub temu Komisija priznava, da si je treba še naprej prizadevati za povečanje pomena podnebnih ukrepov v programih EU, vključno s tistimi, ki jih je omenilo Sodišče.

Metoda, ki jo uporablja Komisija, je bila pripravljena na pregleden in usklajen način. Pristop EU k ocenjevanju ravni financiranja podnebnih ukrepov v kmetijstvu in razvoju podeželja je utemeljen. Prav tako izračun neposrednih plačil za zeleno komponento pravično odraža povezanost treh kmetijskih praks s podnebnimi spremembami. Kar pa zadeva neposredna plačila za nezeleno komponento, podnebni vpliv neposrednih plačil za nezeleno komponento v višini 8 % ni precenjen, če upoštevamo koristi navzkrižne skladnosti in neposrednih plačil za podnebje.

VII

Komisija meni, da bilo mogoče inovativni pristop k spremljanju porabe za podnebne ukrepe in njegovo izvajanje v proračunu EU še izboljšati, med drugim z večjo razčlenjenostjo glede blažitve in prilagajanja. Istočasno Komisija glede na nejasne upravne učinke in zapletenost izogibanja dvojnemu štetju ter ob upoštevanju povezanih posrednih koristi trenutno ne predvideva nadaljnje razčlenitve svojega sistema spremljanja.

VIII

Komisija ugotavlja, da so nekatera priporočila Sodišča že bila ali še bodo obravnavana (*zlasti priporočilo 1, 6(b) in 6(c)*), nekatera so delno sprejemljiva (priporočila 2(a), 3, 4, 5 in 7(a)), nekatera pa niso ustrezna ali izvedljiva (*priporočila 2(c), 6(a) in 7(b)*). Na splošno Komisija meni, da je pristop k vključevanju podnebnih ukrepov povečal podnebni prispevek proračuna EU.

Uvod

01

Komisija se v celoti zavzema za boj proti podnebnim spremembam. Pristop EU glede prehoda na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne razmere, temelji na političnih ukrepih, ki poskušajo spremeniti tudi naložbene vzorce, kakor kaže tudi nedavni sveženj ukrepov Komisije³. Javna poraba iz proračuna EU in nacionalnih proračunov držav članic dopolnjuje ta prehod in si ga prizadeva pospešiti.

02

Komisija meni, da sta prilagajanje neizogibnim podnebnim spremembam in njihova blažitev dopolnjujoča se politična odziva, in poskuša obravnavati oba vidika hkrati, kadar je to ustrezno.

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

05

Ukrepi prilagajanja so namenjeni zmanjšanju tveganj v zvezi s podnebnimi spremembami na sprejemljivo raven na podlagi napovedi podnebnih sprememb.

07

Obstaja veliko dejavnikov za zmanjšanje ravni emisij toplogrednih plinov (TGP); predvsem zmanjšanje energetske intenzivnosti (manjša poraba energije na enoto BDP). Gospodarska rast (BDP na prebivalca) je bila pozitiven dejavnik emisij (tj. ne prispeva k blažitvi) v obdobju 2005–2013, čeprav je ta vpliv šibkejši od leta 2007/2008⁴. V zvezi s tem ni upravičeno izločiti vpliva gospodarske krize na emisije.

08

Komisija poudarja, da je bil cilj 20 % objavljen kot del pristopa k vključevanju v proračun EU, ki je tudi sam element pristopa EU k odzivanju na naložbene potrebe v zvezi s podnebnimi spremembami.

Pristop k vključevanju v proračun EU kaže, da se EU zavzema za podnebne ukrepe in ima pri tem vodilno vlogo, tako kot vsa dejanja EU za boj proti podnebnim spremembam.

09

Komisija meni, da je bil cilj 20 % objavljen kot političen in zaželen cilj, ki daje večji pomen podnebnim vprašanjem v dejavnostih, ki se financirajo iz proračuna EU. Ta pristop sta odobrila Evropski svet in Evropski parlament in pristop je podprl nadaljnje korake izvajanja. Komisija poudarja, da sta glede na navedeno tako Komisija kot proračunski organ sklenila, da ta cilj ne bo del pravnega besedila.

Poleg vključevanja podnebnih ukrepov večletni finančni okvir določa tudi poseben program, med drugim v zvezi s podnebnimi ukrepi (na podlagi programa LIFE).

12

Generalni direktorat za proračun usklajuje dodeljevanje sredstev v proračunu glede na prednostne politične naloge, vključno z upoštevanjem podnebnih ukrepov, v izjavi o ocenah osnutka proračuna zbira in združuje podatke, ki utemeljujejo zneske, ki jih je predlagala Komisija proračunskemu organu v letnem proračunskem postopku.

4 Glej analizo razgradnje EEA: Oddelek 2.4 dokumenta *Trendi in napovedi v Evropi za leto 2015*: Poročilo EEA št. 4/2015.

Okvir – Na kratko o okviru za vključevanje Četrta zaporedna točka

Podnebni ukrepi EU zajemajo širok razpon in z visoko zastavljenimi cilji je EU prevzela vodilno vlogo v svetu na področju podnebnih ukrepov. Vključevanje podnebnih ukrepov v politike in programe EU je eden od elementov, ki podpirajo prehod na nizkoogljično gospodarstvo in družbo, odporno na podnebne spremembe.

Pristop EU k vključevanju podnebnih ukrepov v instrumente in proračun EU je zasnovan na štirih ravneh, kot je pojasnjeno v odgovoru Komisije na odstavek 24.

Opažanja

24

Komisija meni, da je proračun EU dosegel znaten napredek pri vključevanju podnebnih ukrepov. Pristop EU k vključevanju podnebnih ukrepov v instrumente in proračun EU je zasnovan na štirih ravneh:

- Politične odločitve institucij EU (na podlagi sprejetja večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020) za vključevanje podnebnih ukrepov⁵ in za objavo cilja, da je vsaj 20 % porabe EU povezane s podnebnimi ukrepi.
- Vključitev podnebnih ciljev v pravni/usmerjevalni okvir (pravna podlaga za nove programe porabe, smernice);
- Izvajanje pravil in smernic, povezanih s podnebjem (kakovost izvajanja).
- Kot del tega pristopa se uporabi enotna metoda za spremljanje odhodkov, povezanih s podnebnimi ukrepi, v vseh instrumentih EU.

Priznavamo, da se revizija osredotoča predvsem na finančni cilj.

Druga alineja

Komisija se ne strinja z odločitvijo sodišča, da upošteva sklop načel, o katerih so se leta 2015 dogovorile nekatere organizacije, ki postavljajo mednarodno razvojno pomoč kot merilo za presojo „ustreznosti“ inovativnega in podrobnega pristopa EU k vključevanju podnebnih ukrepov, ki je bil dogovorjen na ravni EU.

25

Komisija priznava odločitev Sodišča, da se cilj 20 % obravnava kot proračunski cilj, vendar ponovno poudarja, da je ta cilj Komisija objavila kot politični cilj za podporo pri vključevanju podnebnih ukrepov v različne programe. Glede na naravo cilja Komisija meni, da proračunska razlaga sama ne odraža pristopa EU k vključevanju podnebnih ukrepov.

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

26

Komisija poudarja, da je bil politični cilj 20 % objavljen kot pomoč pri vključevanju podnebnih ukrepov v programe EU (glej odgovor Komisije na odstavek 25). Zato Komisija ni količinsko opredelila deleža naložbenih potreb, ki bi se morale kriti iz proračuna EU, ampak je obravnavala ocene, kot so predstavljene v predlogu Komisije za večletni finančni okvir⁶.

27

Komisija meni, da je prišlo do občutnega povečanja porabe, povezane s podnebnimi ukrepi. Komisija hkrati potrjuje, da v prejšnjem večletnem finančnem okviru ni celovitih in primerljivih podatkov o porabi, povezani s podnebnimi ukrepi, kar bi bil predpogoj za razvoj podrobnejših ciljev. Razvoj zanesljivega in preglednega sistema za spremljanje je bil eden od elementov pristopa EU k vključevanju podnebnih ukrepov.

28

Komisija ocenjuje napredek pri doseganju cilja 20 % v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira (MTR), objavljenem 14. septembra 2016. Podatki, predstavljeni v delovnem dokumentu služb Komisije (SWD(2016)299), priloženem vmesnemu pregledu večletnega finančnega okvira (COM(2016) 603), kažejo, da bo v obdobju 2014–2020 skupna poraba za podnebne ukrepe dosegla nekaj več kot 200 milijard EUR. To ustreza približno 18,9 % za celotno obdobje finančnega programa. Podatki, objavljeni v Prilogi 2 delovnega dokumenta služb Komisije, prikazujejo skupne številke glede na programske ocene o zasledovanju cilja 20 % za podnebne ukrepe za celotno programsko obdobje 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 %

Skupni odgovor Komisije na odstavka 31 in 32

Komisija poudarja, da je bil politični cilj 20 % objavljen za spodbujanje vključevanja podnebnih ukrepov (glej tudi odgovor Komisije na odstavek 25). Komisija meni, da je takšna prilagodljiva določitev cilja 20 % primerna za razvoj inovativnega pristopa k vključevanju podnebnih ukrepov in spremljanju porabe, povezane s podnebnimi ukrepi. Pristop EU k vključevanju podnebnih ukrepov si prizadeva povezati podnebne vidike v celotnem proračunu EU.

Komisija potrjuje, da zakonodajalca nista upoštevala posebnih ciljev, potrebnih za spodbujanje vključevanja podnebnih ukrepov v vse programe. Kot je navedeno v odgovoru Komisije na odstavek 24, se vključevanje izvaja v več postopkih, med katerimi so tudi posebni cilji.

Iz podatkov, objavljenih v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira, je razvidno, da mnogi programi v okviru proračuna EU prispevajo k podnebnim ukrepi. Hkrati se Komisija strinja, da so lahko posebni cilji koristni za spodbujanje vključevanja podnebnih ukrepov.

Poraba, povezana s podnebnimi ukrepi, se spremlja v proračunu; pri evropskih strukturnih in investicijskih skladih (skladi ESI) sta zahtevo za spremljanje določila zakonodajalca.

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

34

Komisija priznava, da je pionirsko metodo spremljanja ki jo uporablja EU in je edinstvena glede obsega in podrobnosti ter dogovorjena v zakonodajnem postopku EU, mogoče še dodatno izboljšati. Hkrati pa ne obstajajo mednarodno dogovorjene metode za količinsko opredeljeno spremljanje porabe za podnebne ukrepe.

35

Metoda EU za določanje koeficientov za odhodke EU se je izkazala kot ustrezno ravnovesje med zanesljivostjo podatkov in potrebnim upravnim ukrepanjem Komisije in držav članic.

Prva alineja

Komisija priznava obstoj določenih previsokih in prenizkih ocen nekaterih izdatkov v zvezi s podnebnimi ukrepi s sedanjo metodologijo kot tudi kot neposredne posledice uporabe sistema, ki temelji na povprečnih razmerjih treh „kazalnikov iz Ria“. Hkrati Komisija meni, da je metodologija dovolj konservativna, in sodi, da sklop načel, ki jih je leta 2015 postavila skupina mednarodnih organizacij za pomoč za spremljanje svojih dejavnosti za blažitev podnebnih sprememb, ni ustrezno izhodišče za pristop, ki ga je uporabila Komisija. Komisija poudarja, da nekateri izračuni Sodišča, uporabljeni v poročilu, uporabljajo koeficiente, ki se razlikujejo od tistih, ki jih uporablja Komisija.

Druga alineja

Komisija meni, da je pristop spremljanja, o katerem sta se dogovorila sozakonodajalca EU, zanesljiv in ustrezen za svoje posebne namene. Čeprav so kategorije in metode OECD informativno koristne za pristop EU, niso bile zasnovane z namenom podpore vključevanja podnebnih ukrepov in njihovega količinsko opredeljenega spremljanja v proračunu EU, zato sta jih sozakonodajalca prilagodila posebnim zahtevam programov v posameznih pravnih podlagah.

Komisija opozarja, da je glavni cilj različnih programov EU določen na ustrezni pravni podlagi in vključevanje podnebnih ukrepov po naravi pomeni izvajanje glavnega cilja v skladu s podnebno politiko EU ter ne nadomešča glavnega cilja.

36

Sistem EU za spremljanje podnebnih ukrepov vključuje posebne elemente, ki se razlikujejo od tistih, ki jih uporabljajo mednarodne organizacije za pomoč, zato primerjava s sistemi spremljanja mednarodne pomoči ni upoštevana.

Komisija meni, da bilo mogoče inovativni pristop k spremljanju porabe za podnebne ukrepe in njegovo izvajanje v proračunu EU še izboljšati, med drugim z večjo razčlenjenostjo glede blažitve in prilagajanja. Istočasno pa Komisija glede na nejasne upravne učinke in zapletenost izogibanja dvojnemu štetju, hkrati pa ob upoštevanju pogostih povezanih vzporednih koristi trenutno ne predvideva nadaljnje razčlenitve svojega sistema spremljanja.

37

Komisija se strinja glede pomembnosti finančnih instrumentov in njihovega prispevka k podnebnim ukrepom EU in je prispevek iz proračuna za te vključila v spremljanje porabe za podnebne ukrepe.

39

Komisija meni, da je bil glede vključevanja podnebnih ukrepov v večini vidikov dosežen znaten napredek in da je spremljanje proračunske porabe zanesljivo in pregledno, zlasti kot je navedeno v odgovorih Komisije na odstavka 12 in 28. Komisija priznava, da mora nadalje razvijati svoj pristop k spremljanju in sporočanju rezultatov v zvezi s podnebnimi ukrepi.

40

Glej tudi odgovore Komisije na odstavka V in 28.

41

Komisija potrjuje, da pred vmesnim pregledom večletnega finančnega okvira, kakor je podrobno opisano v odgovoru Komisije na odstavek 28, še ni mogla presojati, ali je na dobri poti, da doseže cilj 20 %, saj še vedno ni bilo informacij o načrtovanih odhodkih skladov ESI za obdobje večletnega finančnega okvira, zato takrat ni bilo na voljo zanesljivih podatkov. Komisija je ocenila napredek pri doseganju cilja 20 % v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira, iz katerega je razvidno, da bo v obdobju 2014–2020 skupna poraba za podnebne ukrepe dosegla nekaj več kot 200 milijard EUR. To ustreza približno 18,9 % za celotno obdobje finančnega programa.

43

Načrtovani podnebni ukrepi, skupaj z ustreznimi koeficienti, so navedeni v operativnih programih Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (ESPR). Okvirne dodelitve ESPR za vsak ukrep so vključene v letna poročila držav članic o izvajanju (od maja 2016). Na podlagi finančne tabele v teh poročilih in ključnih značilnosti podprtih operacij, ki bodo vključene v letna poročila držav članic o dejavnostih (v skladu s čl. 97(1)(a) ESPR), bo lahko Komisija stalno spremljala raven porabe ter vse morebitne spremembe okvirnega prispevka k podnebnim spremembam, navedenega v operativnem programu.

44

Zdaj, ko so programski procesi v celoti dokončani, je Komisija v položaju, ko lahko konsolidira zanesljive podatke za posodobljene ocene teh programov v zvezi s porabo za podnebne ukrepe, in je objavila stanje v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira. Če bi bil ta postopek izveden na podlagi začasnih podatkov za obdobje 2014–2016, bi temeljil na netočnih podatkih, kar bi lahko privedlo do zmotnih izračunov in napačnih razlag.

45

Komisija meni, da se je pri spremljanju podnebnih ukrepov najpomembneje osredotočiti na odobritve za sprejem obveznosti/načrtovano in sprejeto porabo, saj podatki o odhodkih ne bi zagotovili uporabnih informacij za izboljšanje vključevanja podnebnih ukrepov zaradi časovnega zamika pri prehodu z načrtovanja na odhodke. Komisija prav tako meni, da spremljanja finančnih prispevkov iz proračuna EU ni mogoče smiselno postaviti v vzročni odnos z doseganjem ciljev EU glede podnebja in energije ali z ocenjenimi stopnjami potreb po naložbah.

Uvedba spremljanja na ravni načrtovanih odhodkov je bil prvi naravni in bistveni korak za boljše vključevanje podnebnih vprašanj v vse programe EU. Notranje tveganje, ki ga ugotavlja Sodišče, je prisotno v vseh proračunskih načrtih. Komisija se strinja s Sodiščem, da se načrtovani odhodki ne odražajo vedno v plačilih, vendar poudarja, da je v povprečju 97 % obveznosti skupnega proračuna EU za leto 2015 uresničenih, zaradi česar je obstoječi sistem predhodnega spremljanja obveznosti učinkovit približek tudi za porabo. Poleg tega Komisija poudarja, da se metodologiji za izračun deležev 34 % in 49,3 % razlikujeta po pristopu in obsegu.

46

Komisija redno pregleduje podatke in upošteva spremembe pri načrtovanju v letnem proračunskem postopku in izvrševanju letnega proračuna. Poleg tega se je Komisija v večletnem finančnem okviru zavezala, da bo ocenjevala napredek pri doseganju cilja 20 % v vmesnih pregledih programov iz večletnega finančnega okvira. Komisija meni, da obstoječi sistemi spremljanja in poročanja niso ustrezni in ne predvidevajo uvedbe dodatnih zahtev za poročanje kot nujnih na tej stopnji.

47

Komisija potrjuje, da se cilj 20 % izrecno nanaša na porabo proračuna EU, in meni, da v spremljanje finančnega cilja ne bi bilo primerno vnašati nefinančne elemente.

Hkrati se zavedamo, da je povezavo med porabo, izvajanimi ukrepi in rezultati treba izboljšati. V različnih programih porabe in glede na stopnjo njihove usmerjenosti na naložbe v podnebne ukrepe so bili določeni kazalniki dosežkov in rezultatov, pri čemer se lahko nekateri skupni kazalniki združujejo na ravni EU. Takšni skupni kazalniki so bili razviti na podlagi seznanjanja s politiko v zadevnem programu (tj. kazalnik za merjenje emisije toplogrednih plinov iz kmetijstva je vključen v okvir spremljanja in ocenjevanja skupne kmetijske politike (SKP). Kazalnik učinka zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, ki ga uporablja ESRR, je opredeljen za financirane naložbe v infrastrukturo).

Glede na navedeno trenutno tehnično ni mogoče pripraviti konsolidiranih podatkov o, na primer, zmanjšanju emisij toplogrednih plinov iz dejavnosti, ki se financirajo iz proračuna EU.

48

Skupni kazalniki ESRR imajo skupne opredelitve, ki se priporočajo v smernicah Komisije⁷, o čemer so pred končnim oblikovanjem razpravljali strokovnjaki držav članic. Čeprav je bilo mogoče predlagati metodologijo za merjenje zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v prihrankih na področju obnovljivih virov in varčevanja z energijo, glede tega ni bilo soglasja in razpoložljivih metod za druge takšne izračune na drugih področjih. Vsi podatki, ki se zbirajo z uporabo skupnih ali posebnih kazalnikov, bodo na voljo za ocenjevanje in jih je mogoče vključiti v nadaljnje seznanjanje s politiko.

49

Komisija meni, da je bil dosežen napredek pri vključevanju podnebnih ukrepov v večini vidikov in da je uresničenje cilja izvedljivo. Komisija se sklicuje na nedavno analizo v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira, ki je bil objavljen 14. septembra (kakor je med drugim navedeno v odgovoru na odstavek 28), in potrjuje, da si bo še naprej prizadevala vključiti podnebne ukrepe v programe EU.

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

50

Kot je bilo objavljeno v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira, Komisija opozarja, da namerava oceniti napredek pri doseganju cilja 20 % v vmesnih pregledih posameznih programov, ki ponujajo priložnost za nadaljnje vključevanje podnebnih ukrepov v programe porabe EU.

51

Komisija znova poudarja, da se ne strinja, da sprejeta metodologija za spremljanje podnebnih ukrepov na ravni EU ogroža vključevanje podnebnih ukrepov, vendar je seznanjena s simulacijami sodišča z uporabo različnih koeficientov porabe za kmetijstvo EU.

Prva alineja

Komisija meni, da je bila metoda, ki jo uporablja, pripravljena na pregleden in usklajen način; predložena je bila Evropskemu parlamentu in Svetu in ne vodi v precenjevanje.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 53.

Druga alineja

Prav tako so bili na pregleden način določeni podnebni koeficienti za razvoj podeželja, v skladu s političnim ciljem 20 %.

Tretja alineja

Komisija meni, da njene ocene celotnega podnebnega prispevka obeh skladov SKP temeljijo na metodologiji, dogovorjeni na ravni EU, o kateri so vse podrobnosti navedene vsako leto v poročilih o programih, ki spremljajo njen osnutek proračuna.

Kot je bilo poudarjeno v odgovoru na odstavek 35, Komisija meni, da sklop načel, ki jih je leta 2015 postavila skupina mednarodnih organizacij za pomoč za spremljanje svojih dejavnosti pomoči za blažitev podnebnih sprememb, ni ustrezno izhodišče za pristop, ki je bil dogovorjen na ravni EU. Komisija poudarja, da se izračuni Sodišča, uporabljeni v poročilu, razlikujejo od tistih, dogovorjenih na ravni EU, ki so dovolj konzervativni.

Četrta alineja

Program Obzorje 2020 prinaša znatno povečanje raziskav na tem področju, kar zadeva sedmi okvirni program (7. OP). Del „Sodelovanje“ 7. OP je po ocenah prispeval za podnebne ukrepe 2,4 milijarde EUR (2007–2013), medtem ko je pri programu Obzorje 2020 samo za prvi dve leti (2014–2015) ta prispevek znašal 3,2 milijarde EUR.

Kljub temu akcijski načrt za dodatno spodbudo na tem področju že poteka (glej odgovor Komisije na odstavek 60), da bi bila dosežena načrtovana raven porabe (kot okvirni cilj), določena v uredbi o programu Obzorje 2020.

53

Komisija je seznanjena s simulacijami Sodišča z uporabo različnih metodologij in splošnih načel, dogovorjenih v nekaterih mednarodnih organizacijah za pomoč, vendar ponovno poudarja svojo zavezanost k pristopu EU. Metoda, ki jo je uporabila Komisija, je zanesljiva in je bila pripravljena na pregleden in usklajen način: temelji na kazalnikih iz Ria in je bila predložena Evropskemu parlamentu in Svetu.

Korist navzkrižne skladnosti za podnebne ukrepe je mogoče oceniti na podlagi uporabe kazalnika iz Ria 40 % za delež 20 % neposrednih plačil za nezeleno komponento. Kot pri vsakem drugem izračunu je to približek, ki temelji na sistemu kazni za kršitve navzkrižne skladnosti. Vendar pa Komisija meni, da podnebni vpliv 8 % neposrednih plačil za nezeleno komponento ni precenjen glede na koristi, ki jih prinašajo navzkrižna skladnost in neposredna plačila za podnebje.

Glej odgovor Komisije na odstavek 51.

Okvir 3 – Ni ustrezne utemeljitve za prispevek neposrednih plačil nezelenih komponente k podnebnim ukrepom

Glej odgovor Komisije na odstavek 51.

54

Komisija meni, da so tukaj uporabljeni elementi dovolj konzervativni.

Glej odgovor Komisije na odstavek 51, prva alineja.

55

Spremljanje porabe Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) za podnebne ukrepe izhaja iz načela uporabe kazalnika za politične cilje, kot je navedeno v prednostnih nalogah in področjih Unije za razvoj podeželja. Ker lahko države članice načrtujejo ukrepe na prilagodljiv način, glede na svoj pričakovani prispevek k tem različnim ciljem, je treba spremljanje izvajati na ravni teh prednostnih nalog EKSRP in ne na ravni ukrepov.

Zaradi te logike posredovanja in načela deljenega upravljanja so države članice tiste, ki določijo, h katerim prednostnim nalogam ali področjem ukrep najbolj prispeva.

Tako je bil na primer ukrep 13 v shemi za območja z naravnimi omejitvami načrtovan za 4 različne prednostne naloge/prednostna področja. Tiste države članice, ki imajo načrtovan ukrep 13 v okviru prednostne naloge 4, imajo ta ukrep za pomembnejšega za uresničevanje ciljev v zvezi s to prednostno nalogo.

Skupni odgovor Komisije na odstavke 56, 57 in 58 ter okvir 4

Komisija je seznanjena z razmišljanji Sodišča o pomanjkljivosti metodologije spremljanja za EKSRP in simulacijami na podlagi različnih pristopov.

Sedanja metodologija spremljanja za EKSRP skuša najti ravnotežje med zagotavljanjem dovolj zanesljive ocene odhodkov, povezanih s podnebnimi ukrepi, in zmanjšanjem upravnih bremen in stroškov na najmanjšo mero.

Predlagani pristop Sodišča ob uporabi različnih podnebnih koeficientov za ukrepe/dejavnosti na posebnih prednostnih področjih in na podlagi prednostnih nalog Unije bi povečal točnost, vendar bi tudi privedel do povečanja upravnega bremena za nacionalne in regionalne uprave.

Prednostni nalogi 4 je treba dodeliti kazalnik 100 %, saj vključuje ukrepe, ki prispevajo k varstvu okolja in krepitvi odpornosti ekosistemov za prilagajanje na podnebne spremembe. Ob upoštevanju raznovrstnosti, raznolikosti in zapletenosti dejavnosti na podlagi prednostne naloge 4 Unije (npr. kmetijsko-okoljski ukrepi in podnebni ukrepi) bi razlikovanje po ukrepih/dejavnostih obremenilo in otežilo spremljanje v državah članicah.

Ukrep za območja z naravnimi omejitvami v EKSRP je pomemben za preprečevanje opuščanja zemljišč ter ohranjanje okoljske in gospodarske vrednosti kmetijstva na območjih z naravnimi omejitvami. Prispeva k ohranjanju kmetijskih ekosistemov, ki bi bili lahko izgubljeni brez podpore, kar je pomembno za prilagajanje podnebnim spremembam in njihovo blažitev (npr. pašniki). Nov pristop k označevanju na podlagi dogovorjenih biofizikalnih meril, ki bodo vzpostavljena v sedanjem programskem obdobju, bo povečal usmerjenost na ohranjanje najboljčutljivejših kmetijskih obdelovanih zemljišč in s tem pomen ukrepov za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje.

59

Komisija meni, da so bile posebne metodologije spremljanja, opredeljene v poročilu o programu EKSRP in programu LIFE iz tega odstavka, dogovorjene znotraj metodologije EU za spremljanje, ki je bila razvita za uporabo v sedanjem programskem obdobju.

60

Program Obzorje 2020 prinaša znatno povečanje raziskav na tem področju, kar zadeva sedmi okvirni program (7. OP). Čeprav neposredne primerjave celotnega programa niso mogoče, je del „Sodelovanje“ v 7. OP po ocenah v sedmih letih programa (2007–2013) prispeval za podnebne ukrepe 2,4 milijarde EUR, medtem ko je po zadnjih potrjenih podatkih ta prispevek samo v dveh letih (2014–2015) primerljivih „načrtovalnih“ delov programa Obzorje 2020 znašal 3,2 milijarde EUR. Čeprav so torej trenutne številke nižje od prvotno načrtovane ravni porabe, vseeno pomenijo pozitiven znak zavezanosti Komisije.

Uvodi v „glavne“ delovne programe za obdobji 2014–2015 in 2016–2017 so zagotovili jasne podatke o odhodkih, povezanih s podnebnimi ukrepi, z ustreznimi sklici na razpise/teme, kjer je to primerno. V povezavi s tem so službe Komisije skrbno in redno spremljale vse teme delovnega programa Obzorje 2020 glede odhodkov, povezanih s podnebnimi ukrepi, za merjenje napredka programa Obzorje 2020 pri doseganju načrtovane ravni porabe.

Akcijski načrt, ki je bil objavljen lani, daje dodatno spodbudo v tej smeri. Poleg tega sedanji postopek strateškega načrtovanja programov za obdobje 2018–2020 upošteva pomen vključevanja podnebnih ukrepov in povečanja odhodkov v zvezi s tem. Ko bo postopek strateškega načrtovanja programov dokončan, bo mogoče obravnavati več kvantitativnih vidikov za obdobje 2018–2020.

61

Prispevka pobud „od spodaj navzgor“ k podnebnim ukrepom ni mogoče določiti, dokler ne bodo izbrani posamezni projekti za financiranje, in se lahko spreminja iz leta v leto.

62

Komisija pozorno spremlja napredek tega kazalnika in ima še vedno nekaj manevrskega prostora. Do odobritve naslednjih delovnih programov (približno jeseni 2017) bo imela Komisija posodobljene podatke in bo lahko natančneje opredelila stanje in potrebni proračun za obdobje 2018–2020. Vmesni pregled večletnega finančnega okvira (kot je opisano v odgovoru Komisije na odstavek 28) izrecno poudarja tudi elemente, ki bi lahko podprli nadaljnje vključevanje podnebnih ukrepov v program Obzorje 2020.

63

Postopek strateškega načrtovanja programov za obdobje 2018–2020 je v teku in opredeljuje podnebne ukrepe kot pomembno prednostno nalogo. Ko bo postopek strateškega načrtovanja programov dokončan, bo mogoče obravnavati več kvantitativnih vidikov za obdobje 2018–2020, vključno z dodeljevanjem proračunskih sredstev za podnebne ukrepe.

64

Akcijski načrt Komisije bi bilo treba dopolniti s „količinsko opredeljivimi cilji“. Vendar bi bil najboljši čas za to pripravi delovnih programov za obdobje 2018–2020, ki pa še ni končana.

65

Komisija potrjuje, da v prejšnjem večletnem finančnem okviru ni primerljivih podatkov glede porabe v zvezi s podnebjem. Hkrati Komisija meni, da velik porast porabe za podnebne ukrepe v oceni Sodišča za nekatere programe (zlasti v odstavku 69) na splošno potrjuje obseg ocen Komisije na delovni ravni ob začetku večletnega finančnega okvira.

67

Komisija meni, da je glavna korist spremljanja odhodkov, povezanih s podnebnimi ukrepi, v proračunu EU podpora okolju prijazne zasnove varčevalnih ukrepov v programih EU. Zavedamo se, da primeri iz oddelka ne dajejo podlage za oblikovanje širših sklepov in lahko služijo samo za ponazoritev.

70

Komisija poudarja, da je cilj njenega pristopa k vključevanju podnebnih ukrepov v instrumente proračuna EU in da sprememba sestave porabe, povezane s podnebnimi ukrepi, odraža spremembe v prednostnih ciljih glede porabe sredstev v posameznih programih in vlogah različnih virov financiranja, ki so na voljo na nacionalni ravni.

71

Razlike glede porabe, povezane s podnebnimi ukrepi, v različnih nacionalnih programih so v veliki meri odraz prednostnih nalog sektorja posamezne države, zato ne bi smele biti obravnavane kot znak večje ali manjše zavezanosti k podnebnim ukrepom.

75

Usmerjanje dejavnosti raziskav in inovacij na določene sektorje ali skupine (kot so nizkoogljično gospodarstvo) izrecno ni bilo predmet poglobljenih razprav pri načrtovanju programov. Za pogajanja o ciljih raziskav in inovacij je veljala predhodna pogojnost na področju pametne specializacije. Če bi Komisija ukrepala za močnejšo usmerjenost na podnebno področje v zvezi z raziskavami in inovacijami v operativnih programih v Nemčiji in Romuniji, bi bilo to v nasprotju z zakonsko določeno predhodno pogojnostjo strategij za pametno specializacijo, za katere je proces „od spodaj navzgor“ bistvenega pomena. Službe Komisije ugotavljajo, da so trajnostna energija in podnebni ukrepi med glavnimi prednostnimi nalogami teh strategij.

76

Komisija ugotavlja, da se lahko programi Evropskega socialnega sklada (ESS) odzivajo na vse spremembe povpraševanja po zelenih znanjih spretnostih, kakor in kadar se pojavijo.

Skupni odgovor Komisije na odstavke od 77–79

Komisija ugotavlja, da prispevek vseh skladov ESI za podnebne ukrepe sicer presega 25 %, toda posamični prispevek vsakega sklada se nujno razlikuje glede na to, kako tesno so njegova osnovna poslanstva povezana s podnebnimi ukrepi. Za ESS je lahko ta prispevek le posreden, zlasti prek naložb v zelena znanja in spretnosti, ki so po drugi strani same tesno povezane z razvojem trgov dela in s tem s povpraševanjem.

Komisija ugotavlja, da se je sistem spremljanja prispevka ESS k podnebnim ukrepom v finančnem obdobju 2014–2020 okrepil, zlasti z vključevanjem podnebnih ukrepov kot „sekundarne teme“ za spremljanje prispevka ESS.

Kljub temu Komisija priznava, da je prispevek ESS k podnebnim ukrepom mogoče bolje vrednotiti in bo proučila možnosti za to v prihodnosti.

81

Z zadnjo reformo SKP je bil obseg navzkrižne skladnosti podrobneje pregledan glede na dejstvo, ali je bilo mogoče zahteve nadzorovati, ali so bile naslovljene neposredno na kmete in ali so bile povezane s kmetijskimi dejavnostmi. Zaradi tega se je seznam dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev (GAEC) zmanjšal za več kot 50 % (s 15 na 7), predpisane zahteve ravnanja (PZR) pa z 18 na 13.

82

Komisija se ne strinja z mnenjem, da neposredna plačila zelene komponente v veliki meri temeljijo na prejšnjih dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih. Zahteve za površine z ekološkim pomenom in diverzifikacijo posevkov so nove, zaščita trajnih travnikov pa je bila močno okrepljena, na primer s popolno zaščito okoljsko občutljivih površin s trajnim travinjem in znižano stopnjo možnosti preoranja trajnega travinja.

Komisija prav tako meni, da imajo neposredna plačila zelene komponente močan učinek, ne le omejenega. Ta vpliv pravično odraža povezanost treh kmetijskih praks s podnebnimi spremembami. Zelene zahteve sicer res ne veljajo za vse kmete, toda razpoložljive informacije kažejo tudi, da zadevajo 72 % celotnih kmetijskih površin, kar je še toliko pomembnejše v zvezi s podnebnimi ukrepi.

84

Vključevanje podnebnih ukrepov ne zahteva, da mora vsaka posamezna regija/država članica okrepiti naložbe v blažitev podnebnih sprememb ali prilagajanje nanje. Podnebne ukrepe je treba ustrezno upoštevati v analizi SWOT in opredelitvi potreb, ocenjujejo pa se glede na druge prednostne naloge. Osnova za primerjavo se je v teh dveh programskih obdobjih spremenila. Zlasti učinek gospodarske krize je na številnih področjih povzročil večjo potrebo po izboljšanju gospodarskih razmer v kmetijskem sektorju, ki ga je prizadela kriza. Zato stabilizacija odhodkov, povezanih s podnebnimi ukrepi (čeprav tega ni mogoče natančno količinsko opredeliti zaradi pomanjkanja ustrezne metodologije), ni negativen izid.

85

Za določitev meril za izbor so odgovorne države članice. Komisija je pripravila smernice o „potencialu za podnebne ukrepe v okviru EKS RP“, v katerem je tudi priporočilo za oblikovanje meril za izbor.

89

Cilj za prilagoditev ribolovnih zmogljivosti razpoložljivim virom prek finančne podpore ukrepom za upravljanje ladjevja je bilo delno dosežen v zadnjem programskem obdobju. To pojasnjuje zmanjšano podporo iz ESFR za ukrepe v zvezi s ladjevjem v primerjavi s prejšnjim obdobjem v okviru ESR.

Sklepne ugotovitve in priporočila

91

Komisija poudarja, da je bila zaveza za povečanje porabe, povezane s podnebnimi ukrepi, na vsaj 20 % proračuna EU, politična zaveza, namenjena za vključevanje podnebnih ukrepov v programe EU.

92

Komisija meni, da je bil na splošno dosežen pomemben napredek tako z vključevanjem podnebnih vprašanj v program razvoja kot tudi z razvojem edinstvenega količinsko opredeljenega pristopa k vključevanju, ki zdaj zagotavlja pregledno osnovo.

Komisija ugotavlja, da se potencialni posamični prispevek vsakega sklada nujno razlikuje glede na to, kako tesno so njegova osnovna poslanstva povezana s podnebnimi ukrepi. Zato je neizogibno, da se sistemi, ki se uporabljajo za načrtovanje in spremljanje prispevka, razlikujejo od enega sklada do drugega.

Kljub temu pa Komisija meni, da je na splošno na dobri poti k uresničitvi cilja 20 %, hkrati pa priznava, da so potrebna nadaljnja prizadevanja, kot je predstavljeno v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira.

93

Komisija poudarja, da je bil cilj 20 % objavljen kot del pristopa k vključevanju v proračun EU, ki je tudi sam element pristopa EU k odzivanju na naložbene potrebe v zvezi s podnebnimi spremembami (glej odgovor Komisije na odstavek 24).

Pristop k vključevanju v proračun EU kaže, da se EU zavzema za podnebne ukrepe in ima pri tem vodilno vlogo, tako kot vsa dejanja EU za boj proti podnebnim spremembam.

Komisija je ocenila napredek pri doseganju cilja 20 % v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira, kot je opisano v njenem odgovoru na odstavek 28.

94

Zdaj, ko so programski procesi dokončani, je Komisija v položaju, ko lahko konsolidira zanesljive podatke za posodobljene ocene teh programov v zvezi s porabo za podnebne ukrepe, in je objavila stanje v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira. Če bi bil ta postopek izveden na podlagi podatkov za obdobje 2014–2016, bi temeljil na netočnih podatkih, kar bi lahko privedlo do napačnih razlag.

Vmesni pregled večletnega finančnega okvira vključuje oceno, da bo v obdobju 2014–2020 skupna poraba za podnebne ukrepe dosegla nekaj več kot 200 milijard EUR. To ustreza približno 18,9 % za celotno obdobje finančnega programa.

95

Komisija poudarja, da je metoda EU za spremljanje porabe v zvezi s podnebjem pionirski količinsko opredeljen pristop k spremljanju proračunske porabe. Zato obstajajo možnosti za dodatne izboljšave, čeprav je metodologija na splošno zanesljiva in pregledna.

Priporočilo 1 – Zanesljiva večletna konsolidacija

Komisija sprejema priporočilo glede izvedbe zanesljive večletne konsolidacije za ugotovitev, ali so načrtovani odhodki, povezani s podnebnimi ukrepi, na dobri poti, da dosežejo cilj 20 %, in meni, da je to opravljeno v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira. Komisija namerava še naprej letno spremljati napredek v okviru priprave letnih predlogov proračunov.

Priporočilo 2 – Celovit okvir za poročanje

(a)

Komisija delno sprejema to priporočilo.

Komisija se strinja, da se v zadevnih letnih poročilih o dejavnostih, kjer je to primerno, prikažejo pomembni vidiki in napredek v zvezi s podnebnimi ukrepi. Novo letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja (AMPR) povzema (oddelek 1) smotrnost izvrševanja proračuna EU na podlagi najnovejših razpoložljivih podatkov o rezultatih, doseženih s proračunom EU. To poročilo izhaja iz informacij iz letnih poročil o dejavnostih, proračunskih poročil o programih in drugih virov, kot so poročila o ocenjevanju in izvajanju programov EU. Poročilo vsebuje kratek povzetek, medtem ko je podrobnejše poročanje o ciljih in napredku programov glede na kazalnike na voljo v letnih poročilih o dejavnostih in v poročilih o programih.

Komisija ne sprejema priporočila za poročanje o finančnih instrumentih v okviru spremljanja proračunskih prizadevanj za doseganje cilja 20 %.

(b)

Komisija ugotavlja, da je to priporočilo naslovljeno na države članice.

(c)

Komisija ne sprejema priporočila. Čeprav si komisija prizadeva za večjo razčlenjenost podatkov, so učinki takih dodatnih upravnih obremenitev za Komisijo in države članice nejasni. Komisija bo proučila možnost razlikovanja med blažitvijo in prilagajanjem, če se metodologija v prihodnosti spremeni, in poudarja, da sta oba vidika med seboj tesno povezana.

96

Komisija soglaša, da so potrebna nadaljnja prizadevanja za vključevanje podnebnih ukrepov v programe EU. Politični cilj 20 % je bil objavljen za spodbujanje vključevanja podnebnih ukrepov (glej tudi odgovor Komisije na odstavek 25). Komisija meni, da je takšna prilagodljivost glede cilja 20 % primerna za razvoj inovativnega pristopa k vključevanju podnebnih ukrepov in spremljanju porabe, povezane s podnebnimi ukrepi. EU si pri vključevanju podnebnih ukrepov prizadeva vključiti podnebne vidike v vse politike in uporablja cilj 20 % za spodbujanje vključevanja podnebnih ukrepov.

Komisija je ocenila napredek pri doseganju cilja 20 % v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira, kot je opisano v njenem odgovoru na odstavek 28.

Priporočilo 3 – Ocena potreb na področju podnebnih sprememb

Komisija delno sprejema to priporočilo.

Komisija se strinja, da bo preučila potrebe glede podnebnih sprememb in možnost dodajanja različnih področij, ko bo predlagala nov skupni politični cilj. Komisija ne sprejema načrtovanja posebnih prispevkov za vsako področje ali program.

97

Komisija meni, da je bil glede vključevanja podnebnih ukrepov v proračun EU dosežen znaten napredek in da je metodologija EU pregledna in ustreza svojemu namenu.

Komisija se sklicuje na svoj odgovor na odstavek 29 glede narave porabe za podnebne ukrepe v različnih instrumentih. Opozarja, da se pravna besedila razlikujejo glede političnega cilja vključevanja podnebnih ukrepov, ki je v več primerih uveden kot politični cilj v preambuli, ne pa kot pravno zavezujoč cilj. Glej tudi odgovor Komisije na odstavka 25 in 26.

Komisija je predstavila svoje napovedi za porabo v zvezi s podnebnimi ukrepi do leta 2020 v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira.

98

Pristop EU k vključevanju podnebnih ukrepov temelji na mednarodni praksi in je razvil količinsko opredeljeno metodologijo, ki uravnoveša upravno breme in zanesljivost podatkov.

Komisija je seznanjena z izračuni Sodišča na podlagi drugih metod za spremljanje odhodkov, povezanih s podnebnimi ukrepi, vendar ne meni, da bi bilo treba tem metodam dati prednost pred inovativnim in podrobnim pristopom k vključevanju podnebnih ukrepov, ki je bil dogovorjen na ravni EU.

99

Komisija priznava, da pri sedanji metodologiji obstaja možnost precenjenosti in podcenjenosti nekaterih elementov porabe v zvezi s podnebnimi ukrepi. Hkrati menimo, da sklop načel, ki jih je leta 2015 postavila skupina mednarodnih organizacij za pomoč za spremljanje svojih dejavnosti pomoči za blažitev podnebnih sprememb, ni ustrezno izhodišče za pristop, ki je bil dogovorjen na ravni EU. Metoda, ki jo je uporabila Komisija, je zanesljiva, pripravljena je bila na pregleden in usklajen način ter je bila predložena Evropskemu parlamentu in Svetu.

Komisija ocenjuje celoten podnebni prispevek obeh skladov SKP na podlagi zanesljive metodologije, o kateri so vse podrobnosti navedene v poročilih o programih, ki spremljajo njen osnutek proračuna.

Komisija verjame, da učinek neposrednih plačil za zeleno komponento pravično odraža povezanost treh kmetijskih praks s podnebnimi spremembami. Glede neposrednih plačil za nezeleno komponento pa je mogoče njihovo korist za podnebne ukrepe oceniti v povezavi z navzkrižno skladnostjo z uporabo kazalnika iz Ria 40 % za delež 20 % neposrednih plačil za nezeleno komponento. Kot pri vsakem drugem izračunu je to približek, ki temelji na sistemu kazni za kršitve navzkrižne skladnosti. Toda Komisija verjame, da podnebni vpliv neposrednih plačil za nezeleno komponento v višini 8 % ni precenjen, če upoštevamo koristi navzkrižne skladnosti in neposrednih plačil za podnebje. Ta izračun v celoti izraža načelo konzervativnosti.

100

Komisija ocenjuje celoten podnebni prispevek obeh skladov SKP na podlagi zanesljive metodologije, o kateri so vse podrobnosti navedene v poročilih o programih, ki spremljajo njen osnutek proračuna.

Priporočilo 4 – Popraviti previsoke ocene

Komisija delno sprejema to priporočilo. Metodologija spremljanja mora ostati stabilna med sedanjim večletnim finančnim okvirom zaradi predvidljivosti, doslednosti in preglednosti. Vendar bo Komisija proučila načine za izboljšanje metodologije spremljanja odhodkov za EKSRP za programsko obdobje po letu 2020, ne da bi se povečalo upravno breme.

101

Akcijski načrt Komisije bo dopolnjen s podrobnejšimi, količinsko opredeljivimi cilji. Vendar bi bil najprimernejši čas za to pri pripravi delovnih programov za obdobje 2018–2020, ki pa še ni končana.

102

Komisija priznava, da so potrebna nadaljnja prizadevanja v več programih za izboljšanje vključevanja, vendar meni, da posebni akcijski načrti za povečanje porabe za podnebne ukrepe ne bi imeli dodane vrednosti.

Priporočilo 5 – Priprava akcijskih načrtov

Komisija delno sprejema to priporočilo.

Komisija bo ocenila priložnosti za povečanje pomena podnebnih vprašanj v vmesnem pregledu izvajanja posameznih programov in politik, kakor je navedeno v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira. Dokler niso znani rezultati teh pregledov, bo Komisija razmislila o korektivnem ukrepanju. Uvajanje posameznih akcijskih načrtov ne bi bilo primerno, saj posamezni programi že opredeljujejo postopke za določanje prednostnih nalog, kar je odvisno od načina upravljanja.

103

Komisija meni, da je bilo spremljanje odobritev za sprejem obveznost nujen prvi korak k boljši vključitvi podnebnih ukrepov v proračun EU in da daje razumen približek, ki uravnoveša upravno breme dodatne ravni spremljanja. Trenutne ocene so dejansko opravljene na podlagi načrtovanih odhodkov (predlog proračuna), vendar so posodobljene na podlagi dejanskega izglasovanega proračuna in pisnih predlogov spremembe. Komisija bo ocenila stroškovno učinkovitost zagotavljanja naknadnih ocen, ki temeljijo na dejanskih obveznostih. Toda izračuni na podlagi dejanskih plačil bi ustvarili dodatno upravno breme, saj se lahko plačila izvajajo več let in so lahko predmet finančnih popravkov. Komisija pa lahko poda oceno, saj približno 97 % odobritev za prevzem obveznosti postanejo odobritve plačil.

Komisija se strinja, da je treba okrepiti osredotočenost na rezultate porabe sredstev EU. Vendar pa sedanji okvir uspešnosti, ki ga določi zakonodajalec, zagotovi kazalnike, povezane s podnebjem, le za del porabe in teh kazalnikov ni mogoče združevati na ravni proračuna EU. Pridobljene izkušnje bodo upoštevane pri oblikovanju okvira za ocenjevanje smotrnosti naslednjega večletnega finančnega okvira.

Priporočilo 6 – Razvoj kazalnikov za spremljanje dejanske porabe za podnebne ukrepe in s tem povezanih rezultatov

(a)

Komisija ne sprejema priporočila za oblikovanje novega sistema za spremljanje na tej stopnji. To bi vodilo do povečanja upravnega bremena držav članic, kar ni bilo predvideno v okviru sedanjih predpisov in ni bilo vključeno v sporazume o partnerstvu in operativne programe. Komisija bo še naprej uporabljala uvedene sisteme spremljanja, ki zagotavljajo tudi podatke o odhodkih.

(b)

Komisija sprejema to priporočilo in ga bo izvajala, kot je razloženo v nadaljevanju.

Okrepila in izboljšala bo primerljivost kazalnikov rezultatov, povezanih s podnebnimi ukrepi, na vseh proračunskih področjih EU in bo proučila možnosti, da se v naslednjem večletnem finančnem okviru določijo kazalniki rezultatov, povezanih s podnebnimi ukrepi, za oceno prispevka proračuna EU k podnebnim ukrepom, zlasti za ocenjevanje emisij toplogrednih plinov in njihovega zmanjšanja zaradi ukrepov, ki jih financira EU.

(c)

Komisija sprejema to priporočilo, ki je po njenem mnenju izvedeno, kot je razloženo v nadaljevanju.

Še naprej bo dejavno spodbujala izmenjavo dobrih praks tudi na posebnem področju kazalnikov rezultatov, povezanih s podnebnimi ukrepi. Tako na primer strokovna skupina za spremljanje in ocenjevanje za SKP že zagotavlja forum za izmenjavo dobrih praks v zvezi z ocenjevanjem SKP, vključno s takšnimi kazalniki.

105

Usmerjanje dejavnosti raziskav in inovacij na določene sektorje ali skupine (kot so nizkoogljično gospodarstvo) izrecno ni bilo predmet poglobljenih razprav pri načrtovanju programov. Za pogajanja o ciljih raziskav in inovacij je veljala predhodna pogojnost na področju pametne specializacije. Če bi Komisija ukrepala za močnejšo usmerjenost na podnebno področje v zvezi z raziskavami in inovacijami v operativnih programih, bi bilo to v nasprotju z regulativnimi zahtevami, zlasti glede na dejstvo, da so strategije pametne specializacije proces „od spodaj navzgor“. V tem okviru obstaja težnja, da bodo naložbe v raziskave in inovacije na področjih energije iz obnovljivih virov in nizkoogljične družbe verjetno znatno višje, kot so določene v programih in prvotno ugotovljene z metodologijo spremljanja.

106

Komisija poudarja, da je prispevek ESS k podnebnim ukrepom lahko le posreden, zlasti prek naložb v zelena znanja in spretnosti, ki so po drugi strani same tesno povezane z razvojem trgov dela in s tem s povpraševanjem, zato bo dejanski delež ESS pri odhodkih, povezanih s podnebnimi ukrepi, znan šele po izvedbi programov.

Komisija meni, da lahko delež ESS pri odhodkih, povezanih s podnebnimi ukrepi, kot je določen na podlagi informacij, ki so jih sporočile države članice v operativnih programih ESS, tako prinese prenizko oceno pričakovanega prispevka ESS za podnebne ukrepe v obdobju 2014–2020.

Komisija se sklicuje na svoj odgovor na odstavke 77–79.

107

Reforma SKP je privedla do znatnega povečanja financiranja podnebnih ukrepov v primerjavi z obdobjem 2007–2013.

108

Komisija se ne strinja z mnenjem, da ekologizacija neposrednih plačil v praksi v veliki meri temelji na obstoječih kmetijskih praksah. Namesto tega Komisija meni, da bo uvedba ekologizacije znatno prispevala k dodatnim podnebnim ukrepov. Zahteve za površine z ekološkim pomenom in diverzifikacijo posevkov so dejansko nove, zaščita trajnih travnikov pa je bila močno okrepljena, na primer s popolno zaščito okoljsko občutljivih površin s trajnim travinjem in znižano stopnjo možnosti preoranja trajnega travinja.

Plačevanje za zeleno komponento je *de facto* zvišalo osnovo, od katere naprej se lahko plačuje za okoljske prakse kot del programov razvoja podeželja. Plačila za vrste dejavnosti, načrtovana v okviru kmetijsko-okoljskih podnebnih ukrepov, je mogoče izvajati le za obveznosti in zahteve, ki presegajo obveznosti za zeleno komponento. To pomeni boljše okoljske in podnebne rezultate.

109

V letnih poročilih držav članic o izvajanju je večji poudarek namenjen spremljanju porabe ESPR v zvezi s podnebnimi ukrepi. Glej odgovor Komisije na odstavek 43.

Priporočilo 7 – Preučitev vseh mogočih priložnosti in zagotavljanje resničnega premika v smeri podnebnih ukrepov

(a)

Komisija delno sprejema to priporočilo v istem smislu kot glede priporočila 5, tj. da bo opredelila področja s pre-malo izkoriščenim potencialom in preučila priložnosti in ukrepe za povečanje pomena podnebnih ukrepov v svojih programih porabe v njihovih posameznih vmesnih pregledih. Vendar ne bo razvila posebnih akcijskih načrtov na področju porabe za podnebne ukrepe za posamezne programe.

(b)

Komisija ne sprejema tega priporočila. Spreminjanje večletnega finančnega načrtovanja na tej stopnji v programih ESI, ki se upravljajo na podlagi deljenega upravljanja, s finančnimi strukturami, ki so določene z vnaprej dodeljenimi zneski, ni ne praktično ne izvedljivo. Prav tako v tem programskem obdobju nista izvedljiva razvoj in prilagajanje novih podnebnih ukrepov v zakonodajnem okviru (npr. ESPR).

Obenem bo Komisija proučila možnosti za okrepitev vključevanja podnebnih ukrepov v vmesnih pregledih posameznih programov.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	14.10.2015
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	22.7.2016
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	26.10.2016
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	14.11.2016

EU se je v odziv na podnebne spremembe in z njimi povezane velike potrebe po naložbah odločila, da bo vsaj 20 % proračuna za obdobje 2014–2020 porabila za ukrepe v zvezi s podnebnimi spremembami. Sodišče je ugotovilo, da je delo, ki poteka, ambiciozno in da je bil na splošno dosežen napredek. Vendar obstaja resno tveganje, da 20-odstotni cilj brez dodatnega prizadevanja ne bo dosežen. Zaradi prizadevanj za dosego cilja je postalo financiranje podnebnih ukrepov iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada obsežnejše in bolj usmerjeno. Pri Evropskem socialnem skladu ter na področjih kmetijstva, razvoja podeželja in ribištva pa kljub temu ni bilo nobenega večjega premika v smeri podnebnih ukrepov.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije