

**Monitorowanie
wydatków
na rzecz klimatu
z budżetu UE**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2020

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VII
Wstęp	01-12
Wydatki na rzecz klimatu z budżetu UE	01-05
Europejski Zielony Ład	06-10
Wcześniejsze prace Trybunału dotyczące wydatków na rzecz klimatu	11-12
Zakres i podejście	13-16
Monitorowanie wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE – przegląd	17-53
Metodyka monitorowania wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE	17-22
Wydatki na rzecz klimatu – okres 2014–2020	23-39
Wydatki na rzecz klimatu – okres 2021–2027	40-53
Monitorowanie wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE – podsumowanie	54-55
Załącznik – Przegląd działań podjętych w związku ze sprawozdaniem specjalnym Trybunału nr 31/2016	
Wykaz pojęć i skrótów	
Zespół kontrolny Trybunału	

Streszczenie

I Zmiana klimatu jest globalnym wyzwaniem, które istotnie wpływa na życie obywateli. UE wyznaczyła sobie ambitne cele, by stawić mu czoła. Wychodząc od tych celów, dąży ona do szerokiego uwzględniania kwestii klimatu, co polega na włączeniu działań w dziedzinie klimatu do strategii i funduszy unijnych oraz podjęciu zobowiązania, by określić część budżetu Unii przeznaczyć na przeciwdziałanie zmianie klimatu. Monitorowanie wydatków na rzecz klimatu pozwala zmierzyć wkład różnych źródeł finansowania w realizację celów klimatycznych.

II W 2011 r. Komisja ogłosiła, że zamierza przeznaczyć co najmniej 20% budżetu na okres 2014–2020 na działania w dziedzinie klimatu, w 2018 r. natomiast wprowadziła w proponowanym budżecie UE na okres 2021–2027 bardziej ambitne założenie – 25% budżetu miało zostać przeznaczone na wydatki przyczyniające się do realizacji celów w dziedzinie klimatu. W wartościach absolutnych oznaczało to kwotę 320 mld euro na działania w dziedzinie klimatu w okresie 2021–2027, co stanowiłoby wzrost o 114 mld euro w porównaniu z okresem 2014–2020. W komunikacie w sprawie Zielonego Ładu opublikowanym przez Komisję w grudniu 2019 r., który miał na celu ponowne określenie unijnych celów związanych z klimatem i ochroną środowiska, potwierdzono wspomniany cel wynoszący 25%. W ramach Zielonego Ładu zamierzano uruchomić zrównoważone inwestycje o wartości co najmniej 1 bln euro. Miały one być one finansowane z budżetu UE oraz innych źródeł publicznych i prywatnych. W maju 2020 r. w obliczu sytuacji kryzysowej związanej z pandemią COVID-19 Komisja wprowadziła zmiany do wniosków dotyczących okresu 2021–2027.

III Niniejszy przegląd nie ma charakteru sprawozdania z kontroli. Ma on na celu aktualizację wcześniejszych analiz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczących monitorowania wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE, zgodnie z zaleceniami Parlamentu Europejskiego i Rady. W ramach wcześniejszych prac Trybunału dotyczących unijnych wydatków na rzecz klimatu ([sprawozdanie specjalne nr 31/2016](#)) potwierdzono, że zostały podjęte ambitne działania oraz że ogólnie Komisja poczyniła postępy w realizacji celu obowiązującego dla okresu 2014–2020. W sprawozdaniu tym zwrócono jednak uwagę na ryzyko, że przedmiotowy cel nie zostanie osiągnięty, a także na pewne niedociągnięcia metodyczne, które prowadziły do przeszacowywania wydatków na rzecz klimatu.

IV Cel niniejszego przeglądu jest dwojaki: sprawdzenie, jakie działania następcze podjęto w związku z wcześniejszym sprawozdaniem Trybunału dotyczącym działań i sprawozdawczości Komisji w zakresie monitorowania wydatków na rzecz klimatu

w okresie 2014–2020, a także przeanalizowanie ambitniejszego zobowiązania, by przeznaczyć co najmniej 25% przyszłego budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu. Kontrolerzy Trybunału skupili uwagę na obszarach polityki dotyczących rolnictwa, polityki spójności i badań naukowych, ponieważ to one w największym stopniu przyczyniają się do realizacji wspomnianego zobowiązania dotyczącego okresu 2021–2027.

V Do celów monitorowania wydatków na rzecz klimatu Komisja wykorzystuje metodykę opartą na trzech poniższych współczynnikach, które opracowano na podstawie wskaźników stosowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD): współczynnik 100%, stosowany do finansowania unijnego zapewniającego istotny wkład w realizację celów w dziedzinie klimatu; współczynnik 40% stosowany do finansowania wnoszącego umiarkowany wkład; współczynnik 0% mający zastosowanie do finansowania, które wnosi nieistotny wkład lub nie wnosi takiego wkładu wcale. Metodyka ta jest wprawdzie prosta i praktyczna, ale może prowadzić do zawyżania szacunków.

VI W 2019 r. Komisja poinformowała, że odsetek wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE w okresie programowania 2014–2020 wyniesie najprawdopodobniej 19,7%. Metodyka monitorowania wydatków na rzecz klimatu pozostała w dużej mierze niezmienną od czasu opublikowania [sprawozdania Trybunału z 2016 r.](#) W związku z tym wciąż prowadzi ona do przeszacowania wkładu pewnych działań w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) w przeciwdziałanie zmianie klimatu. Trybunał zwraca ponadto uwagę na ryzyko, że pewne wydatki w obszarze rolnictwa i polityki spójności mogą przyspieszyć zmianę klimatu. W sektorze badań naukowych z kolei występują opóźnienia, jeśli chodzi o osiągnięcie ambitnego celu polegającego na przeznaczeniu 35% środków na wydatki na rzecz klimatu.

VII Zgodnie ze stanem na połowę 2020 r. budżet na okres programowania 2021–2027 jest przedmiotem dyskusji prowadzonych przez Radę i Parlament Europejski, podobnie jak ramy wspólnej polityki rolnej i polityki spójności. Działania w dziedzinie klimatu pozostają kluczowym priorytetem Komisji w okresie 2021–2027. Jak stwierdzono w licznych publikacjach, szacunki dotyczące przewidywanego wkładu określonych działań polityki rolnej w wydatki na rzecz klimatu były zawyżone. Autorzy tych dokumentów uważają, że metodyka monitorowania wydatków na rzecz klimatu stosowana przez Komisję powinna zostać przemyślana na nowo, tak aby zapewnić jej większą wiarygodność. W publikacjach tych omówiono również kwestię bilansowania wpływu finansowania unijnego przez kompensowanie wszelkich inwestycji oddziałujących niekorzystnie na klimat za pomocą zwiększenia wydatków na rzecz klimatu. Ogólnie rzecz biorąc, istnieją przesłanki, by uznać, że w oparciu o obecne wnioski przedstawione przez Komisję trudno będzie w sposób wiarygodny zwiększyć wydatki na rzecz klimatu do poziomu 25% budżetu UE.

Wstęp

Wydatki na rzecz klimatu z budżetu UE

01 Zmiana klimatu jest jednym z największych współczesnych wyzwań i wpływa na życie ogółu obywateli. Do skutków zmiany klimatu należą wzrost temperatur, zmiany w rozkładach opadów, zwiększenie częstotliwości występowania susz i ekstremalnych zjawisk pogodowych, podnoszenie się poziomu mórz i topnienie lądolodu. Zmiana klimatu wpływa na zdrowie ludzi, ale również na dziką faunę i florę, gospodarkę i inne dziedziny życia (zob. [rys. 1](#)).

Rys. 1 – Skutki zmiany klimatu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

02 UE wyznaczyła sobie ambitne cele w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu. Do realizacji tych celów dąży zarówno za pośrednictwem własnych strategii, jak i w ramach współpracy z partnerami międzynarodowymi. Wspomniane cele obejmują wartości docelowe dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, poprawy efektywności energetycznej i zwiększonego wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

03 Komisja postanowiła nie tworzyć odrębnego instrumentu finansowania, który miałby na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu, ale opowiedziała się za uwzględnieniem kwestii klimatu w całym budżecie UE. Takie podejście zakłada włączenie działań w dziedzinie

klimatu do strategii i funduszy unijnych oraz podjęcie zobowiązania, by określoną część budżetu Unii przeznaczyć na przeciwdziałanie zmianie klimatu. W związku z powyższym monitorowanie wydatków na rzecz klimatu (czy też finansowania działań związanych z klimatem) pozwala zmierzyć wkład różnych źródeł finansowania w realizację celów klimatycznych.

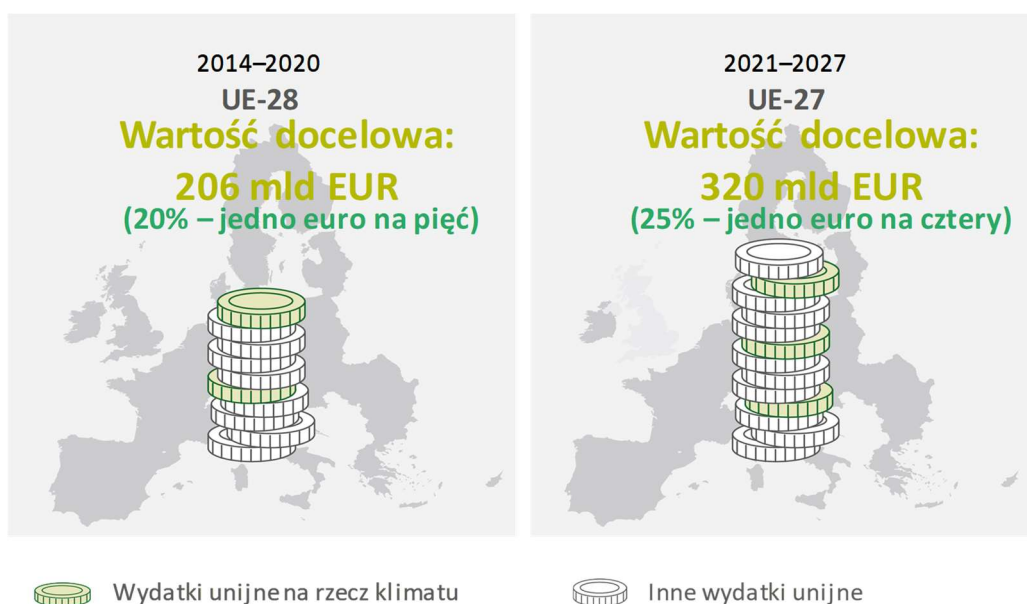
04 Wychodząc od unijnych celów w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu (zob. pkt **02**), w 2011 r. Komisja ogłosiła, że zamierza przeznaczyć co najmniej 20% (**jedno euro na pięć**) z budżetu UE na okres 2014–2020 na działania w dziedzinie klimatu¹. Komisja przedstawia co roku informacje na temat łącznych wydatków na rzecz klimatu w [sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników](#), w [projekcie budżetu ogólnego](#) oraz – począwszy od 2019 r. – w [przeglądzie wyników programów](#).

05 W 2018 r. w momencie przedstawiania wniosków dotyczących kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF) Komisja ustanowiła bardziej ambitny cel dotyczący uwzględnienia kwestii klimatu we wszystkich programach unijnych. Zakładał on przeznaczenie 25% wydatków UE (a zatem **jednego euro na cztery**) na działania w dziedzinie klimatu². W wartościach bezwzględnych we wnioskach z 2018 r. zaproponowano 320 mld euro (w cenach bieżących) na działania w dziedzinie klimatu w okresie od 2021 do 2027 r., co oznaczałoby wzrost o 114 mld euro w porównaniu z okresem 2014–2020 (zob. [rys. 2](#)). W maju 2020 r. w obliczu sytuacji kryzysowej związanej z pandemią COVID-19 Komisja wprowadziła zmiany do wniosków dotyczących okresu 2021–2027. Zgodnie ze stanem na maj 2020 r. zaktualizowana kwota wydatków na rzecz klimatu nie została podana. W momencie sporządzania niniejszego przeglądu przez Trybunał WRF nie zostały jeszcze przyjęte.

¹ Część II komunikatu [COM\(2011\) 500 final](#) pt. „Budżet z perspektywy »Europy 2020«”, s. 13.

² Komunikat [COM\(2018\) 321 final](#) pt. „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027”.

Rys. 2 – Wartości docelowe dotyczące wydatków na rzecz klimatu (stan na kwiecień 2020 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wniosku [COM\(2018\) 321 final](#) z maja 2018 r. pt. „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027”, s. 22.

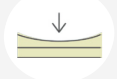
Europejski Zielony Ład

06 Za pomocą [Europejskiego Zielonego Ładu](#)³, przedstawionego w komunikacie opublikowanym w grudniu 2019 r., Komisja zamierza odnowić własne zobowiązania w zakresie rozwiązywania problemów związanych z klimatem i ochroną środowiska. Zielony Ład ma pomóc wspierać transformację unijnej gospodarki, tak aby mogła ona reagować na wyzwania wynikające ze zmiany klimatu i degradacji środowiska. Potwierdzono w nim cel Komisji, by 25% środków w ramach wszystkich unijnych programów przeznaczyć na wydatki związane z klimatem.

07 Komisja przedstawiła Europejski Zielony Ład w ramach strategii realizowania Agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz celów zrównoważonego rozwoju. Spośród tych celów cel nr 13 dotyczący działań w dziedzinie klimatu obejmuje zdolności adaptacyjne, włączenie działań w zakresie zmiany klimatu do polityk krajowych, rozpowszechnianie wiedzy, zobowiązania w zakresie wydatków i przeciwdziałanie zmianie klimatu (zob. [rys. 3](#)).

³ Komunikat [COM\(2019\) 640 final](#) pt. „Europejski Zielony Ład”.

Rys. 3 – Cele szczegółowe w ramach celu zrównoważonego rozwoju nr 13 dotyczącego działań w dziedzinie klimatu

13 CLIMATE ACTION 	Cel zrównoważonego rozwoju nr 13 dotyczący działań w dziedzinie klimatu Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianie
	13.1 Wzmocnić zdolności adaptacyjne i odporność na zagrożenia klimatyczne i klęski żywiołowe we wszystkich krajach
	13.2 Włączyć działania na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu do krajowych polityk, strategii i planów
	13.3 Zwiększyć poziom edukacji, podnieść poziom świadomości oraz zwiększyć potencjał ludzki i instytucjonalny w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, dostosowania się do niej, ograniczania jej skutków oraz systemów wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami
	13.A Wywiązać się ze zobowiązania państw rozwiniętych będących stronami Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu do uruchomienia wspólnie 100 mld dolarów rocznie do 2020 r., pochodzących z różnych źródeł, na potrzeby krajów rozwijających się
	13.B Promować mechanizmy zwiększające zdolność efektywnego planowania i zarządzania w zakresie zmian klimatycznych w krajach najsłabiej rozwiniętych i małych państwach wyspiarskich

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostępnych na stronie <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg13>.

08 W komunikacie na temat Zielonego Ładu omówiono potrzebę zapewnienia ekologicznych budżetów krajowych i zwrócono szczególną uwagę na promowanie badań naukowych i innowacji z myślą o osiągnięciu celów w dziedzinie klimatu. W dokumencie zobowiązano też Komisję do podjęcia większych wysiłków na rzecz zapewnienia wiarygodnej sprawozdawczości (zajęcia się „problemem fałszywych twierdzeń dotyczących ekologiczności”) w kontekście dóbr konsumenckich. Twierdzenia dotyczące ekologiczności powinny zostać potwierdzone w oparciu o standardową metodykę, która pozwala ocenić oddziaływanie określonych dóbr.

09 Przeciwdziałanie zmianie klimatu wymaga znacznych inwestycji, w związku z czym w styczniu 2020 r. Komisja opublikowała plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu. Ma on na celu uruchomienie co najmniej 1 bln euro zrównoważonych inwestycji w następnym dziesięcioleciu w celu podjęcia kwestii związanych z klimatem, a także wdrożenie działań w zakresie środowiska w UE. Plan miałby być częściowo finansowany z budżetu UE, ale przewiduje również współfinansowanie krajowe i pobudzenie inwestycji z sektora prywatnego. W ramach Zielonego Ładu przewidziano mechanizm sprawiedliwej transformacji, który ma zapewnić ukierunkowane wsparcie na rzecz regionów i sektorów, które będą w największym stopniu dotknięte procesem

przechodzenia na zieloną gospodarkę⁴. Wsparcie to ma zostać udostępnione do celów ogólnego rozwoju gospodarczego, a nie tylko ograniczania emisji dwutlenku węgla.

10 Sytuacja kryzysowa związana z pandemią COVID-19 może doprowadzić do zmiany priorytetów politycznych i sprawić, że większy nacisk zostanie położony na zwalczanie zagrożeń dla zdrowia publicznego, wspieranie gospodarki i tworzenie miejsc pracy. Nowa sytuacja może również oznaczać nowe modele wdrażania polityki. Zmiana klimatu pozostanie jednak wciąż globalnym wyzwaniem i istotnym problemem dla obywateli, decydentów politycznych i zainteresowanych stron.

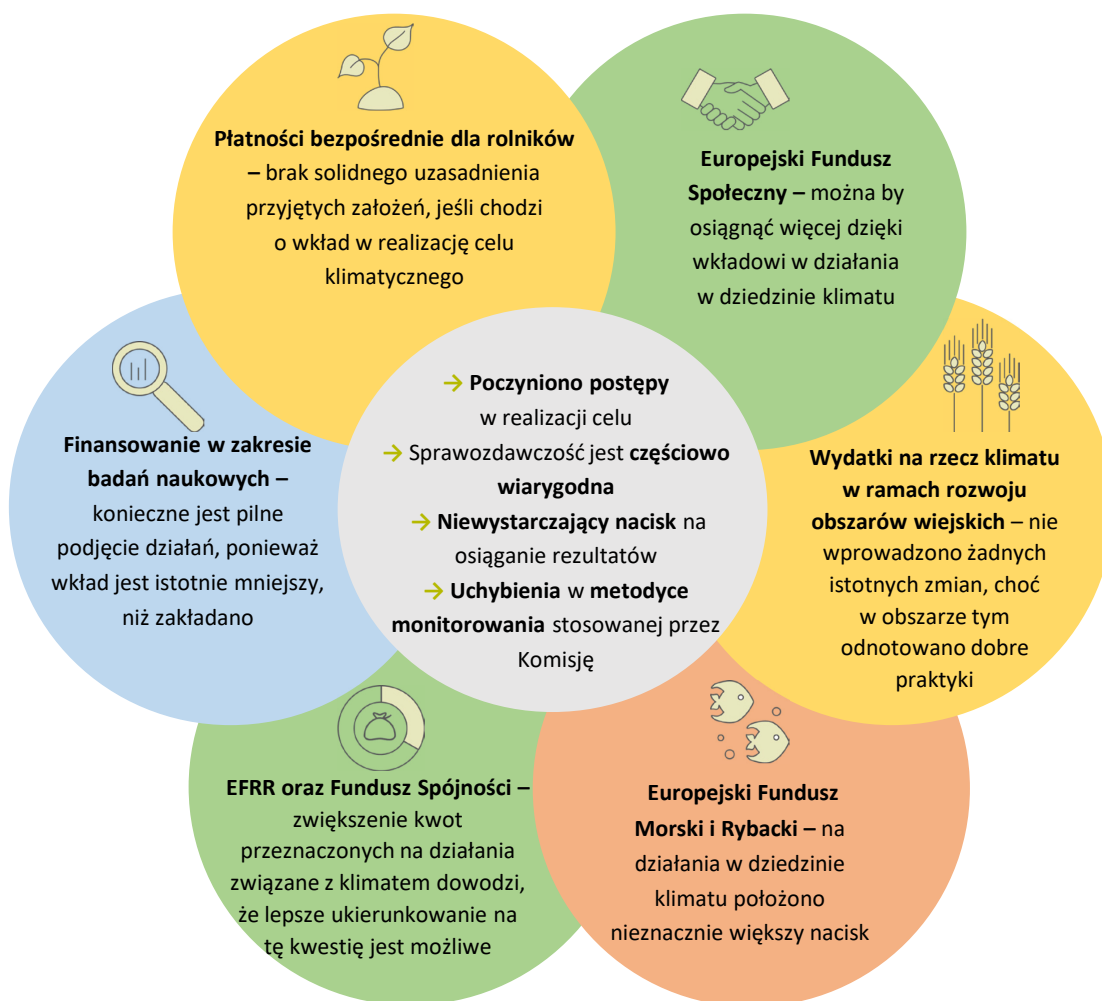
Wcześniejsze prace Trybunału dotyczące wydatków na rzecz klimatu

11 W [sprawozdaniu specjalnym nr 17/2013](#) poświęconym finansowaniu przez UE działań związanych ze zmianą klimatu w kontekście pomocy zewnętrznej Trybunał sprawdził, jak Komisja zarządzała wydatkami na rzecz klimatu z budżetu UE i Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Trybunał stwierdził, że wydatki na rzecz klimatu w określonych krajach partnerskich stale rosną, i sformułował zalecenia dotyczące poprawy sprawozdawczości odnoszącej się do wydatków tego rodzaju w ramach unijnej pomocy rozwojowej, a także monitorowania tych wydatków oraz współpracy Komisji i państw członkowskich w tym względzie.

12 W [sprawozdaniu specjalnym nr 31/2016](#) przeanalizowano z kolei realizację politycznego zobowiązania UE, by uwzględnić działania w dziedzinie klimatu w wydatkach z budżetu UE w WRF na okres 2014–2020 i by zagwarantować, że co najmniej 20% budżetu UE zostanie przeznaczone na działania w dziedzinie klimatu. W sprawozdaniu potwierdzono, że podjęte zostały ambitne działania oraz że ogólnie Komisja poczyniła postępy w realizacji tego celu. W ramach kontroli zwrócono jednak też uwagę na poważne ryzyko, że wspomniany cel 20% nie zostanie osiągnięty (zob. [rys. 4](#)).

⁴ Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w komunikacie Komisji ze stycznia 2020 r. pt. „[Finansowanie zielonej transformacji](#)”. Zob. również pkt 9 („Ramy wykonania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji”) [opinii Trybunału nr 2/2020 w sprawie w sprawie zmienionego wniosku Komisji z dnia 14 stycznia 2020 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów](#).

Rys. 4 – Główne ustalenia w ramach sprawozdania specjalnego Trybunału nr 31/2016



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 31/2016](#).

Zakres i podejście

13 Celem niniejszego przeglądu jest ogólne zaprezentowanie, w jaki sposób Komisja monitoruje wydatki na rzecz klimatu z budżetu UE. Kontrolerzy Trybunału skupili w szczególności uwagę na monitorowaniu działań w dziedzinie klimatu w obszarze rolnictwa, polityki spójności i badań naukowych, w których łącznie realizuje się zdecydowaną większość wydatków związanych z klimatem. W niniejszym dokumencie Trybunału:

- o poddano przeglądowi metodykę stosowaną przez Komisję do monitorowania wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE;
- o omówiono zobowiązanie, by przeznaczyć co najmniej jedno na pięć euro (20%) z budżetu UE na lata 2014–2020 na działania w dziedzinie klimatu, przedstawiono, w jaki sposób Komisja realizowała to zobowiązanie i prezentowała informacje na temat wydatków na rzecz klimatu w WRF na okres 2014–2020, a także sprawdzono, jakie działania następcze zostały podjęte w związku z wcześniejszym sprawozdaniem Trybunału w tej kwestii, [sprawozdaniem specjalnym nr 31/2016](#);
- o przeanalizowano ambitniejszą propozycję, by co najmniej jedno euro na cztery (25%) z budżetu UE na okres 2021–2027 przeznaczyć na działania w dziedzinie klimatu.

14 Niniejszy przegląd nie jest sprawozdaniem z kontroli i opiera się w dużej mierze na powszechnie dostępnych informacjach lub danych zgromadzonych na potrzeby jego sporządzenia. Europejski Trybunał Obrachunkowy zdecydował się opracować ten przegląd ze względu na znaczne zainteresowanie tą kwestią ze strony instytucji partnerskich Trybunału. Ma on na celu aktualizację wcześniejszych analiz Trybunału dotyczących monitorowania wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE i umieszczenie tychże w kontekście nowych wieloletnich ram finansowych, zgodnie z zaleceniami Parlamentu Europejskiego i Rady.

15 Przeglądem objęto budżet UE po stronie wydatków. W ramach [Zielonego Ładu](#) odnotowano, że również budżet po stronie dochodów może przyczynić się do osiągnięcia celów w zakresie klimatu, ale kwestii tej nie rozpatrywano w niniejszym przeglądzie.

16 W trakcie opracowywania niniejszego dokumentu prowadzono dialog z Komisją, a w jego treści uwzględniono otrzymane informacje zwrotne. Informacje zaprezentowane w niniejszym przeglądzie pochodzą z:

- o sprawozdań zewnętrznych, badań, opracowań i artykułów;

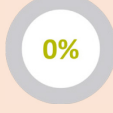
- o odpowiednich przepisów unijnych przyjętych lub zaproponowanych w okresie od 2015 r. do połowy 2020 r.;
- o dokumentów roboczych służb Komisji istotnych w odniesieniu do wydatków na rzecz klimatu;
- o kwestionariuszy rozesłanych do następujących dyrekcji generalnych Komisji: DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, DG ds. Budżetu, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Badań Naukowych i Innowacji;
- o konsultacji z następującymi zainteresowanymi stronami: [koalicją organizacji pozarządowych Climate Action Network Europe](#) oraz [Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju \(OECD\)](#).

Monitorowanie wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE – przegląd

Metodyka monitorowania wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE

17 Od 1998 r. OECD monitorowała przepływy finansowe ukierunkowane na realizację celów konwencji z Rio dotyczących różnorodności biologicznej, zmiany klimatu i pustoszczenia. Wykorzystywała do tego celu tzw. wskaźniki z Rio. Aby zapewnić monitorowanie wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE, Komisja dostosowała stosowane przez OECD wskaźniki z Rio dotyczące klimatu i tak dostosowane wskaźniki odniosła do poszczególnych obszarów polityki, programów lub działań w UE (zob. [tabela 1](#)). Komisja zastosowała te unijne współczynniki klimatyczne, aby określić ilościowo kwotę wydatków przyczyniających się do realizacji celów w dziedzinie klimatu. OECD jednak nie opracowała wskaźników z Rio w celu uzyskania konkretnych liczb, ale aby zyskać ogólne pojęcie o zakresie, w jakim uwzględnia się w polityce poszczególne cele, takie jak cele dotyczące zmiany klimatu.

Tabela 1 – Wskaźniki z Rio stosowane przez OECD w zestawieniu z unijnymi współczynnikami klimatycznymi

			
Wskaźnik z Rio stosowany przez OECD	Przepływ finansowy / działalność OECD	Finansowanie/program/działanie UE	Unijny współczynnik klimatyczny
2	Działalność, w przypadku której klimat jest głównym celem i która uzyskała finansowanie wyłącznie ze względu na ten cel	Finansowanie, które wnosi istotny wkład w realizację celów w dziedzinie klimatu	
1	Działalność, w przypadku której klimat stanowi istotny (wyraźnie wskazany) cel , ale nie jest on celem kluczowym	Finansowanie, które wnosi umiarkowany wkład w realizację celów w dziedzinie klimatu	
0	Działalność nieukierunkowana na realizację celów w dziedzinie klimatu określonych w konwencjach z Rio w żaden istotny sposób	Finansowanie, które wnosi nieistotny wkład w realizację celów w dziedzinie klimatu lub nie wnosi takiego wkładu wcale	

Źródło: publikacja pt. „[Handbook on the OECD Climate Markers](#)” oraz strona internetowa Komisji Europejskiej pn. „[Funding for Climate Action](#)”.

18 W [sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 31/2016](#) zwrócono uwagę na następujące uchybienia, jeśli chodzi o podejście przyjęte przez UE do monitorowania wydatków w dziedzinie klimatu:

- o w przypadku niektórych obszarów podczas stosowania unijnych współczynników klimatycznych nie przestrzegano zasady zachowawczości⁵, która ma zapobiegać przeszacowaniu finansowania na rzecz klimatu.

⁵ Zob. dokument pt. „[Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking](#)”.

Stanowi ona, że tam, gdzie dane są niedostępne lub niewiarygodne, lepiej jest zaniżyć dane dotyczące wydatków na rzecz klimatu niż je zawyżać;

- o w ramach opracowanych przez OECD najwyższa kategoria odnosi się do działań, których głównym celem jest realizowanie celów w dziedzinie klimatu. UE tymczasem stosuje współczynnik 100% nie tylko do takich strategii, ale również do unijnych polityk, które wnoszą istotny wkład w przeciwdziałanie zmianie klimatu – co jest kategorią pośrednią w klasyfikacji sporządzonej przez OECD (zob. [tabela 1](#));
- o metoda monitorowania nie obejmuje wydatków ze środków UE na działania w dziedzinie klimatu realizowanych za pośrednictwem instrumentów finansowych;
- o UE nie prowadzi odrębnego monitorowania w odniesieniu do działań w zakresie dostosowywania się do zmiany klimatu z jednej strony i łagodzenia jej skutków z drugiej.

19 Komisja przedstawiła swoje uwagi dotyczące tego podejścia w odpowiedziach do pkt 34–37 [sprawozdania specjalnego Trybunału nr 31/2016](#) i zwróciła uwagę na konieczność znalezienia równowagi między wiarygodnością danych a nakładem pracy administracyjnej. W niedawno opublikowanych badaniach ukierunkowanych głównie na politykę rolną również wyrażono obawy co do podejścia przyjętego przez Komisję. Przykładowo w jednym z badań zasugerowano, że należy poddać przeglądowi stosowanie metodyki wskaźników z Rio i poświęcić większą uwagę łagodzeniu skutków przez rejestrowanie wyłącznie konkretnych działań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, a nie płatności w ramach programów, których oddziaływanie na emisje jest obecnie nieznane⁶.

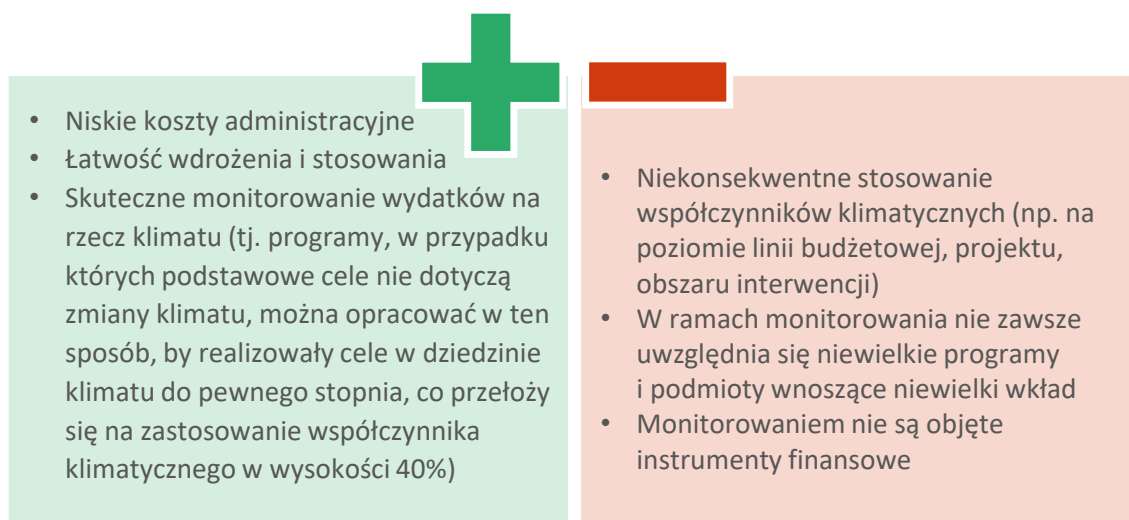
20 W innej publikacji⁷ z kolei przyznano, że metodyka Komisji ma tę zaletę, iż jest prosta i praktyczna, ale zwrócono uwagę, że może ona prowadzić do błędnych rezultatów. Przykładowo do wydatków, które skutkują zwiększeniem emisji, nie stosuje się ujemnego współczynnika w związku z niekorzystnym oddziaływaniem. Stanowiłoby to dalsze odstępstwo od wskaźników z Rio stosowanych przez OECD. W artykule wezwano do wprowadzenia bardziej rygorystycznej, ale też dokładniejszej metodyki, która pozwoliłaby oszacować ślad węglowy poszczególnych działań i przyczyniłaby się do opracowania faktycznie bardziej ekologicznego budżetu UE.

⁶ Pe'er, G., Bonn, A., Bruehlheide, H. i in., „[Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges](#)”; *People Nat.* 2020; 00:1–12.

⁷ Claeys, G., Tagliapietra, S. i Zachmann, G., „[How to make the European Green Deal work](#)”, *Bruegel Policy Contribution*, nr °13, listopad 2019 r.

21 Komisja utrzymała to podejście do monitorowania wydatków na rzecz klimatu w WRF na okres 2021–2027, zwracając przy tym uwagę na korzyści tej metody. Przyznała jednak, że w okresie 2014–2020 pojawiły się pewne problemy z nią związane (zob. [rys. 5](#)).

Rys. 5 – Dokonany przez Komisję przegląd słabych i mocnych stron stosowanej przez nią metody monitorowania wydatków na rzecz klimatu w oparciu o wskaźniki z Rio wykorzystywane przez OECD – WRF na okres 2014–2020



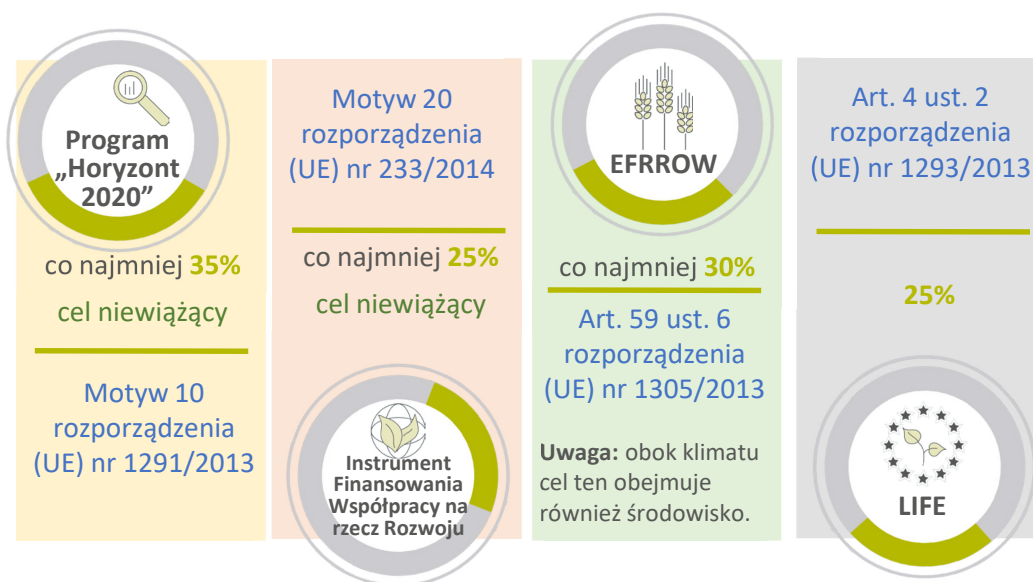
Źródło: odpowiedzi Komisji na kwestionariusz Trybunału.

22 W WRF na okres 2021–2027 Komisja planuje monitorować wydatki na rzecz klimatu na poziomie projektu w przypadku wszystkich programów objętych zarządzaniem bezpośrednim, w tym wszystkich niewielkich działań, których wcześniej nie uwzględniono. Ponadto Komisja zamierza monitorować inwestycje związane z klimatem finansowane w ramach instrumentów finansowych, np. pożyczek, gwarancji lub finansowania kapitałowego.

Wydatki na rzecz klimatu – okres 2014–2020

23 Aby wypełnić zobowiązanie, zgodnie z którym co najmniej 20% budżetu UE z okresu 2014–2020 miało zostać przeznaczone na działania w dziedzinie klimatu, w określonych rozporządzeniach przewidziano szczegółowe cele mające na celu promowanie wydatków na rzecz klimatu (zob. [rys. 6](#)).

Rys. 6 – Cele wydatków na rzecz klimatu w przepisach unijnych (WRF na okres 2014–2020)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przepisów unijnych.

24 Jak wynika z informacji na [rys. 2](#), Komisja szacuje, że środki w kwocie 206 mld euro, tj. 20% WRF na okres 2014–2020, przyczynią się do realizacji celów klimatycznych. Zgodnie z nowszymi informacjami przedstawionymi przez Komisję i dotyczącymi wydatków na rzecz klimatu w WRF na okres 2014–2020⁸, „w ujęciu średnim w WRF na okres 2014–2020 prawdopodobnie zostanie osiągnięty poziom 19,7%”. Odsetek ten jest aktualizowany corocznie, a łączna zarejestrowana kwota wydatków na rzecz klimatu w obecnych WRF zostanie potwierdzona dopiero po 2023 r., ostatnim roku finansowania w ramach programów z okresu 2014–2020 objętych zarządzaniem dzielonym.

Wspólna polityka rolna

25 Komisja oszacowała, że do osiągnięcia celu polegającego na przeznaczeniu określonej części budżetu UE na wydatki na rzecz klimatu w największym stopniu przyczyni się sektor rolnictwa, zarówno za pośrednictwem płatności bezpośrednich, jak i programów rozwoju obszarów wiejskich. Komisja określiła ilościowo tę kwotę na

⁸ Dokument [COM\(2019\) 400](#) z czerwca 2019 r. pt. „Programmes Performance Overview, EU Budget 2014-2020”, s. 7.

102,8 mld euro w WRF na okres 2014–2020⁹, co stanowi 50% wydatków na rzecz klimatu w tym okresie.

26 Komisja obliczyła, że udział **płatności bezpośrednich** w ogóle wydatków na rzecz klimatu powinien wynieść niemal 20%. W obliczeniach tych dokonano rozróżnienia między trzema praktykami rolniczymi składającymi się na element zazieleniania w ramach płatności bezpośrednich i uwzględniono współczynnik w wysokości 20% w odniesieniu do wkładu elementów płatności bezpośrednich innych niż zazielenianie (zob. [rys. 7](#)).

Rys. 7 – Obliczenie przez Komisję wkładu wnoszonego przez płatności bezpośrednie w sektorze rolnictwa na rzecz działań w dziedzinie klimatu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie metodyki Komisji stosowanej w okresie 2014–2020 do monitorowania wydatków na rzecz klimatu w odniesieniu do płatności bezpośrednich. Zob. również rys. 7 w [sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 31/2016](#).

27 W [sprawozdaniu specjalnym nr 31/2016](#) Trybunał podał w wątpliwość założenia zastosowane w tym modelu, zwracając uwagę, że brak jest solidnego uzasadnienia dla zastosowania współczynnika w wysokości 20% do elementów płatności bezpośrednich innych niż zazielenianie. Komisja uzasadniła przyjęcie takiego rozwiązania w dużej mierze oczekiwanym wkładem norm w ramach zasady wzajemnej zgodności¹⁰, tymczasem jedynie niektóre wymogi w ramach tej zasady mogą przynieść korzyści klimatyczne,

⁹ Preliminarz Komisji Europejskiej na rok budżetowy 2019, s. 110.

¹⁰ Zob. odpowiedzi Komisji na pkt 53–54 [sprawozdania specjalnego nr 31/2016](#).

Przyjęcie innego współczynnika, w większej mierze zgodnego z zasadą zachowawczości, istotnie zmniejszyłoby oszacowaną kwotę ogólnego wkładu (np. zmiana odsetka z 20% na 10% poskutkowałaby zmniejszeniem tej kwoty o 9 mld euro). W innych badaniach i artykułach wyrażono podobne obawy¹¹.

28 Trybunał stwierdził również, że niektóre z współczynników stosowanych w odniesieniu do wydatków na działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich nie były zgodne z zasadą zachowawczości, co prowadziło do zawyżania kwot. Przykładowo większej części płatności z tytułu „obszarów z ograniczeniami naturalnymi”, mających na celu przeciwdziałanie porzucaniu gruntów rolnych, przypisano wagę 100%. Płatności tego rodzaju nie są powiązane z celami w dziedzinie środowiska i klimatu.

29 Przeprowadzona we wspomnianym sprawozdaniu Trybunału analiza programów rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych państwach członkowskich wykazała, że Komisja przeszacowała wkład tych programów w działania w dziedzinie klimatu o ponad 40%, tj. o niemal 24 mld euro. Wynika to z faktu, że Komisja nie wprowadziła odpowiedniego rozróżnienia między wkładami na rzecz klimatu wnoszonymi przez poszczególne działania. Komisja uzasadniła przyjęte przez siebie podejście koniecznością znalezienia równowagi między zmniejszeniem obciążenia i kosztów administracyjnych a zapewnieniem wiarygodnych szacunków kwoty wydatków na rzecz klimatu w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (zob. pkt 43).

30 W sprawozdaniu Trybunału z 2016 r. stwierdzono, że w porównaniu z okresem 2007–2013 nie zwiększono istotnie nacisku na działania w dziedzinie klimatu w polityce rolnej i rozwoju obszarów wiejskich. Kontrolerzy Trybunału nie stwierdzili też, by zaszczyli istotne zmiany w procesach zarządzania rozwojem obszarów wiejskich. Nie wprowadzono np. zmienionych wymogów lub kryteriów kwalifikowalności lub wyboru, które uwzględniałyby kwestię klimatu. Trybunał znalazł jednak szereg przykładów dobrych praktyk w niektórych mniej istotnych działaniach z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, w przypadku których zmiana koncepcji sprawiła, że w większym stopniu były one ukierunkowane na kwestie związane z klimatem.

¹¹ Zob. Matthews, A., „[Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction](#)”, 2020; Kelleher, L., „[Commission’s Dodgy Calculations Improve CAP’s Climate Impact](#)”, 2020; lub Pe’er, G., Bonn, A., Bruehlheide, H. i in., „[Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges](#)”; *People Nat.* 2020; 00:1–12.

31 W maju 2019 r. Komisja opublikowała badanie¹², w którym oceniono oddziaływanie WPR na zmianę klimatu i emisje gazów cieplarnianych. W badaniu stwierdzono m.in., że WPR wywołuje zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki, jeśli chodzi o emisje gazów cieplarnianych.

32 Tymczasem metoda wykorzystywana do monitorowania wkładu WPR w przeciwdziałanie zmianie klimatu nie uwzględnia wsparcia udzielanego w ramach tej polityki na rzecz działalności rolnej, która może oddziaływać niekorzystnie na zjawisko zmiany klimatu. Wsparcie w ramach WPR może na przykład skutkować zwiększeniem hodowli zwierząt gospodarskich i powszechniejszym stosowaniem nawozów, co skutkuje dodatkowymi emisjami gazów cieplarnianych do atmosfery. W odniesieniu do takiego wsparcia nie przewidziano jednak stosowania ujemnego wskaźnika klimatycznego. Komisja zgodziła się, że niektóre państwa członkowskie mogłyby poprawić oddziaływanie na klimat przez udoskonalenie sposobu wyboru i realizacji pewnych projektów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, ale nie podała ogólnych szacunków oddziaływania w tym względzie.

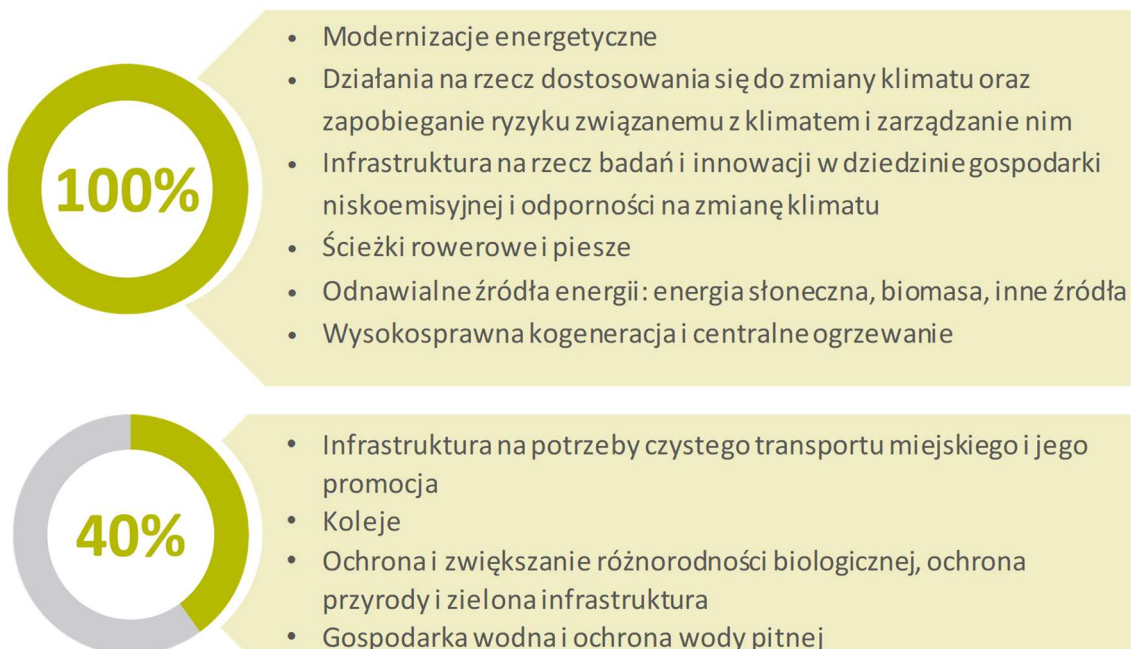
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności

33 Komisja szacuje, że EFRR i Fundusz Spójności zapewniają istotny wkład w realizację ogólnego unijnego celu w dziedzinie wydatków na rzecz klimatu. W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 Komisja oczekuje, że w ramach tych dwóch funduszy zostanie zapewnione ponad 55 mld euro środków UE na inwestycje w działania w dziedzinie klimatu¹³. Kwota ta odpowiada planowanym unijnym inwestycjom po zastosowaniu współczynników 100%, 40% lub 0% powiązanych z określonymi obszarami interwencji. Na **rys. 8** przedstawiono przykłady obszarów interwencji o największym znaczeniu dla wydatków na rzecz klimatu w okresie 2014–2020.

¹² Dokument pt. „[Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions](#)”, Alliance Environnement, 2018.

¹³ Prowadzona przez Komisję [platforma otwartych danych](#) na temat europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, stan na 15 kwietnia 2020 r.

Rys. 8 – Obszary interwencji o największym znaczeniu dla działań w dziedzinie klimatu w ramach EFRR i Funduszu Spójności wraz z powiązanymi współczynnikami klimatycznymi w okresie 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [platformy otwartych danych](#) prowadzonej przez Komisję oraz załącznika I do [rozporządzenia wykonawczego Komisji \(UE\) nr 215/2014](#).

34 W przepisach dotyczących polityki spójności na okres 2014–2020 dopuszczono wydatki, które mogą niekorzystnie wpływać na klimat, o ile spełnione zostaną określone warunki. Przykładowo zezwolono na udzielenie ograniczonego wsparcia na rzecz paliw kopalnych, o ile wsparcie to jest uzależnione od zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Do interwencji tego rodzaju stosuje się współczynnik klimatyczny 0%, choć wciąż prowadzą one do emisji gazów cieplarnianych.

35 We [wspomnianym sprawozdaniu specjalnym Trybunału](#) przyznano, że w porównaniu z wcześniejszymi WRF w EFRR i Funduszu Spójności na okres 2014–2020 poprawiło się ukierunkowanie na kwestię klimatu, i podano przykłady dobrych praktyk – projektów przyczyniających się do wydatków na rzecz klimatu. Wskazano też jakościową poprawę w procesach zarządzania i wymogach mającą na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu.

Polityka w zakresie badań naukowych – program „Horyzont 2020”

36 Badania naukowe i innowacje odgrywają istotną rolę, jeśli chodzi o osiągnięcie unijnych celów w dziedzinie klimatu. W ramach programu „Horyzont 2020” wyznaczono cel, by 35% budżetu przeznaczyć na wydatki na rzecz klimatu (zob. [rys. 6](#)). Oznacza to, że

37 W sprawozdaniu specjalnym Trybunału zwrócono uwagę, że wkład zapewniany przez finansowanie badań naukowych był znacznie mniejszy od zamierzonego. Oszacowano, że aby osiągnąć zamierzone 35% w odniesieniu do okresu 2014–2020, w latach 2018–2020 należałoby przeznaczyć 47% wydatków z programu „Horyzont 2020” na kwestie związane z klimatem. Komisja opracowała plan działania, aby zaradzić niewystarczającym postępom w realizacji celu klimatycznego. Zaproponowała działania takie jak uwzględnienie zagadnień związanych z klimatem w standardowych wzorach wniosków o dofinansowanie i kryteriach udzielenia zamówienia lub korekty budżetu. Trybunał przyznał wprawdzie, że plan działania jest krokiem w dobrą stronę, zwrócił jednak uwagę na brak określonych ilościowo celów i modeli ukazujących, w jaki sposób można by osiągnąć zamierzone 35%.

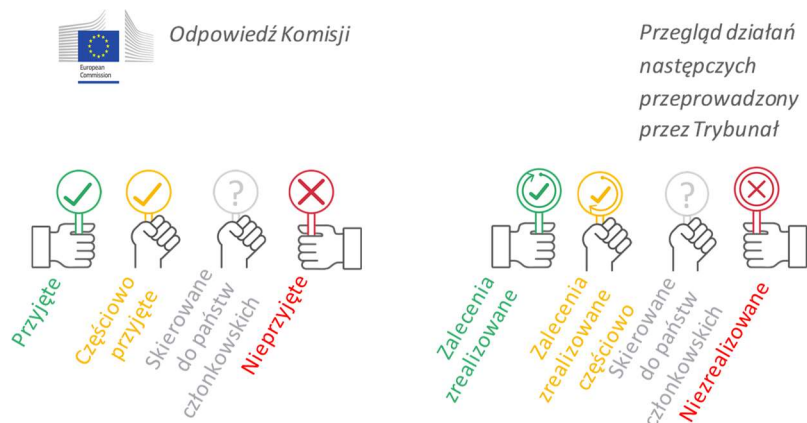
38 Komisja poinformowała, że z końcem 2018 r. poziom wydatków na rzecz klimatu w ramach programu „Horyzont 2020” wyniósł 30%, jeśli chodzi o zobowiązania w ramach działań w dziedzinie klimatu¹⁴. Zwrócono jednocześnie uwagę, że podejmowane są dalsze wysiłki w tym obszarze. Osiągnięcie poziomu 35% wciąż stanowi wyzwanie, głównie ze względu na fakt, że ponad jedna czwarta budżetu programu „Horyzont 2020” obejmuje wnioski dotyczące badań naukowych niepowiązane z żadnym określonym celem tematycznym (tzw. działania oddolne). Są one oceniane na podstawie doskonałości naukowej, a nie wkładu na rzecz klimatu. Z tego względu wkład wnoszony przez te działania oddolne w wydatki na rzecz klimatu pozostaje niepewny na etapie planowania.

Działania następne podjęte w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 31/2016

39 W sprawozdaniu specjalnym nr 31/2016 przeanalizowano realizację politycznego zobowiązania UE, by uwzględnić działania w dziedzinie klimatu w wydatkach z budżetu UE w WRF na okres 2014–2020. W sprawozdaniu tym zawarto siedem głównych zaleceń, które zostały podzielone na 12 zaleceń szczegółowych. Spośród tych zaleceń Komisja przyjęła trzy, częściowo przyjęła sześć i nie przyjęła trzech. Trybunał sprawdził, jakie działania podjęto w związku z tymi zaleceniami. Poczynione ustalenia przedstawiono ogólnie w [tabeli 2](#) poniżej (bardziej szczegółowe informacje zamieszczono w [załączniku](#))

¹⁴ Sprawozdanie roczne z działalności Unii Europejskiej w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego oraz monitorowania programu „Horyzont 2020” w 2018 r. (COM(2019) 315 final), s. 10.

Tabela 2 – Streszczenie zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym nr 31/2016 oraz rezultaty przeglądu działań podjętych w związku z tymi zaleceniami



Zalecenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 31/2016	Odpowiedź Komisji	Przebieg działań następczych przeprowadzony przez Trybunał
1) Rzetelna konsolidacja sprawozdawczości w ujęciu wieloletnim, tak aby monitorować realizację celu wynoszącego 20% (Komisja)		
2) Kompleksowe ramy sprawozdawczości dotyczącej wydatków na rzecz klimatu i celu wynoszącego 20%		
a) W sprawozdaniu rocznym i sprawozdaniu z wyników, w odniesieniu do planów działania oraz wkładu instrumentów finansowych (Komisja)		
b) W obszarach objętych zarządzaniem dzielonym, które mają potencjał w zakresie działań w dziedzinie klimatu (państwa członkowskie)		
c) Z rozróżnieniem między dostosowywaniem się do zmiany klimatu i łagodzeniem jej skutków (Komisja i państwa członkowskie)		
3) Ocena potrzeb związanych ze zmianą klimatu podczas planowania potencjalnego wkładu z poszczególnych instrumentów finansowania (Komisja)		
4) Korekta zawyżonych szacunków w EFRROW (Komisja i państwa członkowskie)		

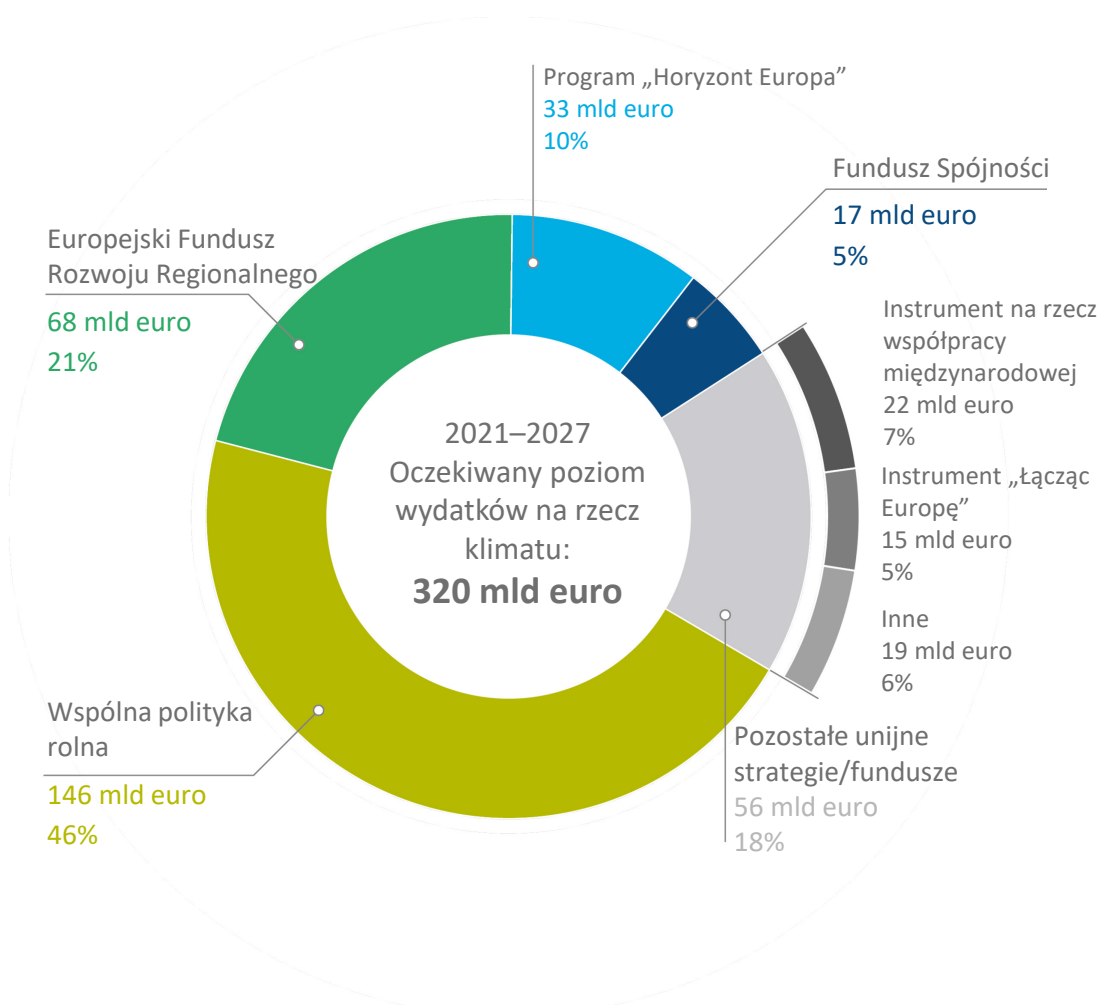
5) Opracowanie planów działania, jeśli spodziewany wkład z danego obszaru może nie zostać wniesiony (Komisja)		
6) Opracowanie wskaźników monitorowania odnoszących się do wydatków na działania w dziedzinie klimatu i powiązanych z nimi rezultatów (Komisja)		
a) W odniesieniu do realizowania działań w dziedzinie klimatu w obszarze zarządzania dzielonego		
b) Opracowanie wskaźników rezultatu w odniesieniu do obszarów przyczyniających się do osiągnięcia celu 20%		
c) Wymiana dobrych praktyk dotyczących wskaźników rezultatu związanych z klimatem		
7) Zbadanie wszystkich potencjalnych możliwości i zapewnienie rzeczywistego przesunięcia nacisku na działania w dziedzinie klimatu (Komisja)		
a) Określenie obszarów, których potencjał w zakresie działań w dziedzinie klimatu nie jest w pełni wykorzystywany, i w razie potrzeby opracowanie planów działania		
b) Uwzględnienie w większym stopniu kwestii klimatu w polityce w obszarze rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wydatki na rzecz klimatu – okres 2021–2027

40 W 2018 r. Komisja wyznaczyła sobie bardziej ambitny cel zakładający uwzględnienie kwestii klimatu we wszystkich unijnych programach w okresie programowania 2021–2027. Docelowo 25% unijnych wydatków miało by przyczyniać się do osiągnięcia celów w dziedzinie klimatu (zob. pkt 05). Jak wynika z *rys. 9*, największy udział w tej kwocie powinny mieć rolnictwo (46%), polityka regionalna (26%) i działania w zakresie badań naukowych (10%).

Rys. 9 – Propozycja z 2018 r. dotycząca wydatków na rzecz klimatu (na okres 2021–2027)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosków Komisji z 2018 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

41 Ostateczny kształt budżetu będzie zależał od wyniku negocjacji dotyczących WRF i poszczególnych programów. W odpowiedziach na kwestionariusz przesłany przez Trybunał Komisja zwróciła uwagę na konieczność zachowania ostrożności przy analizowaniu wniosków dotyczących wydatków na rzecz klimatu ze względu na ewentualność wystąpienia nagłych i nieprzewidywalnych zmian w uwarunkowaniach społecznych i środowiskowych, takich jak te wywołane pandemią COVID-19.

Wspólna polityka rolna

42 We wnioskach ustawodawczych dotyczących WPR na okres po 2020 r.¹⁵, które nie zostały jeszcze ostatecznie przyjęte, stwierdzono, że „w odniesieniu do działań realizowanych w ramach WPR oczekuje się, że 40% całkowitej puli środków finansowych WPR będzie przyczyniać się do realizacji celów klimatycznych”. W liczbach bezwzględnych oznacza to, że 146 mld euro (46%) z ogólnej prognozowanej kwoty 320 mld euro wydatków z budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu miałyby pochodzić z WPR.

43 Komisja zamierza monitorować wydatki na rzecz klimatu z wykorzystaniem tej samej podstawowej metodyki co w okresie 2014–2020 (*tabela 1*), choć wprowadzone zostaną zmienione współczynniki dla nowych interwencji w ramach WPR, jak przedstawiono w *tabeli 3*. We wniosku dotyczącym okresu po 2020 r. Komisja zmieniła wartość współczynnika mającego zastosowanie do płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi z 100% do 40%.

Tabela 3 –Współczynniki mające zastosowanie do działań w dziedzinie klimatu w ramach WPR w okresie 2021–2027

%	Instrument w ramach WPR
	- Podstawowe wsparcie dochodu do celów stabilności – płatności bezpośrednie - Uzupełniające wsparcie dochodu – płatności bezpośrednie - Płatności w ramach rozwoju obszarów wiejskich z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi
	- Programy w ramach płatności bezpośrednich na rzecz klimatu i środowiska (tzw. ekoprogramy) - Interwencje na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dotyczące zmiany klimatu i odnawialnych źródeł energii - Interwencje na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mające na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi - Interwencje na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przyczyniające się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmacniania usług ekosystemowych oraz ochrony siedlisk i krajobrazu

Źródło: Art. 87 wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych (*COM(2018) 392 final*).

¹⁵ Motyw 52 projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych.

44 Prognozowany wkład WPR w działania w dziedzinie klimatu wzrósł z 28% w okresie 2014–2020 do 40% w okresie 2021–2027. Związane jest to ze zwiększeniem szacowanego wkładu działań w ramach płatności bezpośrednich, z 20% do 40%, przy czym efekt ten jest częściowo osłabiony wyłączeniem z obliczeń płatności powiązanych z wielkością produkcji oraz wsparcia dochodu dla młodych rolników. Komisja uzasadnia to zwiększenie wkładu nowo wprowadzoną „rozszerzoną warunkowością”, w ramach której połączono wcześniej obowiązującą zasadę wzajemnej zgodności z udoskonalonymi praktykami zazieleniania, dodając przy tym nowe wymogi. Trybunał przedstawił uwagi dotyczące tego rozwiązania w swojej [opinii w sprawie wniosków dotyczących WPR na okres po 2020 r.](#) (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

Ocena wkładu WPR w wydatki na rzecz klimatu przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i zawarta w opinii nr 7/2018 w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej na okres po 2020 r.

„Największy wkład w osiągnięcie tego docelowego poziomu wydatków [na rzecz klimatu] ma zapewnić podstawowe wsparcie dochodu, dla którego przyjęto wskaźnik korygujący na poziomie 40%. [...] **Zdaniem Trybunału szacowany na takim poziomie wkład WPR na rzecz osiągnięcia celów związanych ze zmianą klimatu jest nierealistyczny.** Przeszacowanie tego wkładu może skutkować niższymi wkładami finansowymi na rzecz innych obszarów polityki, ograniczając tym samym ogólny wkład wydatków UE w łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej. Zamiast stosować wagę 40% do całego wsparcia w postaci płatności bezpośrednich, bardziej wiarygodnym sposobem na oszacowanie wkładu byłoby zastosowanie tego wskaźnika korygującego wyłącznie do płatności bezpośrednich w obszarach, w których rolnicy faktycznie stosują praktyki prowadzące do złagodzenia zmiany klimatu”.

45 Także w szeregu artykułów poświęconych tej kwestii stwierdzono, że szacowany wkład WPR w wydatki na rzecz klimatu może być zawyżony. W jednej z publikacji zauważono we wnioskach: „nie ma uzasadnienia dla dalszego zwiększenia wartości współczynnika z 19,5% do 40%. Pozwala to jedynie państwom członkowskim prezentować korzystniejsze dane liczbowe i sprawia wrażenie, jakby państwa te dokładały dużo większych wysiłków na rzecz klimatu niż w rzeczywistości. Komisja nie była w stanie przedstawić żadnego uzasadnienia, dlaczego do rozszerzonej warunkowości powiązanej z podstawowym wsparciem dochodu i płatnościami redystrybucyjnymi miałby mieć zastosowanie wskaźnik klimatyczny na poziomie 40%. Podniesiono czysto formalny argument, że ponieważ niektóre z warunków mogą przyczynić się do redukcji emisji lub

zwiększenia odporności, uzasadnione jest zastosowanie wartości wskaźnika większej niż 0%, a następnym progiem jest 40%”¹⁶.

46 W innym badaniu wyrażono podobną obawę¹⁷: „Wprawdzie propozycje dotyczące podstawowego wsparcia dochodu w okresie 2021–2027 mogą na papierze wydawać się trochę bardziej ambitne, nie jest to jednak wystarczające uzasadnienie dla podwojenia wartości obecnego wskaźnika klimatycznego, który już teraz ocenia się krytycznie, ponieważ prawdopodobnie prowadzi on do zawyżenia szacunków w obecnym okresie”. Jeśli chodzi o kolei o rozszerzoną warunkowość, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska (IEEP) zwrócił uwagę, że „istnieje niewiele dowodów potwierdzających, iż płatności w ramach wsparcia dochodu i zasady kwalifikowalności są same w sobie korzystne dla klimatu. Wręcz przeciwnie, dowody wskazują, że w niektórych przypadkach mogą one przynieść skutki przeciwne do zamierzonych. W związku z tym w samym charakterze płatności nie można znaleźć uzasadnienia dla proponowanego podwojenia wartości wskaźnika klimatycznego”.

47 W niektórych publikacjach przedstawiono istotne zalecenia dotyczące udoskonalenia metodyki monitorowania wydatków na rzecz klimatu w ramach WPR (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

Zalecenia dotyczące monitorowania wydatków na rzecz klimatu w ramach WPR

Opracowano na podstawie następujących publikacji:

A) Bastian Lotz, Yannick Monschauer i Moritz Schäfer, dokument analityczny pt. „[Climate-friendly design of the EU Common Agricultural Policy](#)”;

B) Alan Matthews, „[Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction](#)”;

C) Moritz Schäfer, Yannick Monschauer i Finn-Rasmus Hingst, dokument analityczny pt. „[Climate-friendly design of the overall EU budget](#)”.

- o Stosowanie współczynnika w wysokości 40% jedynie do określonych rodzajów płatności bezpośrednich, albo w tych obszarach, w których płatności tego rodzaju prowadzą do faktycznych zmian w praktykach rolnych i przyczyniają się do wspierania łagodzenia skutków zmiany klimatu, albo w przypadkach gdy płatności tego rodzaju są konieczne do utrzymania takich praktyk

¹⁶ Matthews, A., „[Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction](#)”, 2020.

¹⁷ Bas-Defossez, F., Hart K. oraz Mottershead, D., „[Keeping track of climate delivery in the CAP? Report for NABU by the IEEP](#)”, 2020.

rolniczych. Takie rozwiązanie wymagałoby jednak przyjęcia bardziej kompleksowego podejścia i rozpatrywania indywidualnych przypadków, co z dużym prawdopodobieństwem skutkowałoby zwiększeniem obciążenia administracyjnego. **A)**

- Wprowadzenie dodatkowego współczynnika poniżej współczynnika klimatycznego na poziomie 40%. Należałoby go ustanowić na zachowawczym poziomie, tak aby uniknąć przeszacowania wkładów na rzecz klimatu. Mógłby on przykładowo uwzględniać:
 - udział norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, które dotyczą kwestii klimatu;
 - czynnik ryzyka odzwierciedlający rozbieżne poziomy ambicji określone w normach krajowych;
 - udział użytków rolnych, na których spodziewane jest przejście na praktyki rolne przynoszące większe korzyści dla klimatu. **A)**
- Stosowanie współczynnika na poziomie 100% z ostrożnością i jedynie w uzasadnionych przypadkach, na przykład:
 - w odniesieniu do ekoprogramów w ramach WPR, ale jedynie w przypadkach gdy obejmują one interwencje na rzecz klimatu (a nie np. w odniesieniu do ekoprogramów mających chronić różnorodność biologiczną);
 - w odniesieniu do zobowiązań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, ale jedynie w przypadkach gdy finansowane działanie ma przede wszystkim przyczynić się do łagodzenia skutków zmiany klimatu, a nie realizacji innych celów środowiskowych. Tę kwestię należałoby poddać ocenie zasadniczo rozpatrując poszczególne przypadki, zgodnie z koncepcją interwencji opracowaną na szczeblu krajowym. **A)**
- Jeśli trzy współczynniki klimatyczne na poziomie 0%, 40% i 100% stosowane do tej pory przez Komisję zostaną utrzymane, należy je stosować na możliwie jak najniższym poziomie interwencji. **B)**
- Jednym z możliwych rozwiązań byłoby ilościowe określenie oddziaływania wymogów w zakresie rozszerzonej warunkowości na klimat na podstawie próby lokalizacji obejmującej różne systemy działalności rolnej, rodzaje gleb i strefy klimatyczne w UE. **B)**
- W ramach monitorowania wydatków na rzecz klimatu należy uwzględnić kompensowanie płatności WPR oddziałujących niekorzystnie na klimat,

jak płatności powiązane z produkcją w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich lub wsparcie inwestycyjne na rzecz nie zrównoważonych praktyk w zakresie nawadniania. **B)**

- o Kwoty klimatyczne powinny zostać określone jako wartość docelowa netto, tj. dodatkowe wydatki związane z klimatem powinny rekompensować wszelkie inwestycje, które oddziałują niekorzystnie na klimat. **C)**

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności

48 Jeśli chodzi o obszar polityki spójności w latach 2021–2027, Komisja ustanowiła wartość docelową wkładu w realizowanie celów klimatycznych na poziomie 30% (68 mld euro) w odniesieniu do EFRR oraz 37% (17 mld euro) w przypadku Funduszu Spójności (zob. [rys. 9](#)). Podobnie jak w poprzednich WRF wydatki podzielono na tzw. obszary interwencji, przy czym każdemu z tych obszarów przypisano jeden z trzech współczynników klimatycznych. Przegląd zasadniczych różnic względem okresu 2014–2020 dotyczących przypisania współczynników klimatycznych do poszczególnych obszarów interwencji przedstawiono w [tabeli 4](#).

Tabela 4 – Zmiany w przypisaniu współczynników pozwalających obliczyć wydatki na rzecz klimatu do poszczególnych obszarów interwencji w okresie 2021–2027

Obszar interwencji	2014–2020	2021–2027
Transport kolejowy		
Budowa od podstaw		
Odbudowa lub modernizacja		
Infrastruktura i tabor na potrzeby czystej komunikacji miejskiej		
Infrastruktura paliw alternatywnych	–	
Cyfryzacja w transporcie (kolejowym, drogowym, miejskim, innym)	–	

Procesy badawcze i innowacyjne, transfer technologii i współpraca między przedsiębiorstwami koncentrujące się na gospodarce o obiegu zamkniętym	–	
Inteligentne systemy dystrybucji energii o średnim i niskim napięciu	–	
Wsparcie dla przedsiębiorstw, które świadczą usługi przyczyniające się do gospodarki niskoemisyjnej	–	
Inwestycje produkcyjne w dużych przedsiębiorstwach związanych z gospodarką niskoemisyjną	–	

Źródło: Załącznik I do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (COM(2018) 375 final) oraz załącznik I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014.

49 We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie EFRR i Funduszu Spójności wyraźnie wykluczono z zakresu finansowania inwestycje w zakresie produkcji, przetwarzania, dystrybucji, składowania lub spalania paliw kopalnych, z wyłączeniem pojazdów czystych ekologiczne. Jak zwrócono uwagę w jednej z publikacji¹⁸, między pewnymi współczynnikami przypisanymi na potrzeby monitorowania działań w zakresie klimatu a celami w dziedzinie klimatu na okres 2021–2027 występują niespójności (zob. również *tabela 4* oraz *rys. 8*):

- o współczynnik 100% stosuje się do finansowania wysokosprawnej kogeneracji i lokalnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych, co w praktyce otwiera drzwi dla nieograniczonego przedłużania funkcjonowania instalacji napędzanych paliwami kopalnymi;
- o współczynnik 100% stosuje się też do finansowania infrastruktury paliw alternatywnych, co promuje wykorzystanie paliw kopalnych w sektorze transportu i tym samym utrudnia przejście na mobilność bezemisyjną;
- o współczynnik 100% stosuje się również do finansowania nowych linii kolejowych, co sprawia, że inwestycje są w mniejszym stopniu ukierunkowane na przejście na mobilność bezemisyjną.

¹⁸ Publikacja *Climate Action Network Europe* pt. „Climate Mainstreaming and Climate Proofing: The Horizontal Integration of Climate Action in the EU Budget – Assessment and Recommendations”, sierpień 2018 r.

Komisja nie podziela opinii przedstawionych w przytoczonej publikacji i utrzymuje, że wspomniane inwestycje istotnie przyczyniają się do osiągnięcia celów w dziedzinie klimatu.

Polityka w dziedzinie badań naukowych – program „Horyzont Europa”

50 „Horyzont Europa” jest ogólnounijnym programem badań naukowych na okres 2021–2027. Oczekiwany wkład programu w realizację celów klimatycznych pozostaje na poziomie 35%. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem wniosku Komisji przełożyłoby się to na 33 mld euro w okresie 2021–2027 (zob. [rys. 9](#)).

51 W ramach [Zielonego Ładu](#) uznano, że uruchomienie badań naukowych i promowanie innowacji mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów Ładu. W związku z tym przewidziano cztery „Misje na rzecz Zielonego Ładu”, które w ramach programu „Horyzont Europa” przyczynią się do wprowadzenia szeroko zakrojonych zmian w obszarach takich jak przystosowanie się do zmiany klimatu, oceany, miasta i gleba. Komisja oczekuje, że w misje te zaangażuje się duża liczba zróżnicowanych użytkowników, w tym władze lokalne i regionalne oraz pojedynczy obywatele.

52 W odpowiedziach udzielonych na kwestionariusz przesłany przez Trybunał Komisja przyznała, że osiągnięcie celu 35% będzie możliwe, lecz będzie stanowiło wyzwanie, i zwróciła uwagę na konieczność odgórnego określenia jasnych priorytetów i oczekiwań, podczas gdy w ramach programu znaczenie mają działania oddolne, w ramach których trudno przewidzieć wynik (zob. pkt [38](#)).

53 UE promuje przejście na technologie niskoemisyjne na różnych etapach, od badań po upowszechnienie na rynku. Naukowcy wyrazili wątpliwości¹⁹ co do tego, czy te ambitne plany mogą zostać zrealizowane w krótkim lub średnim terminie. Zwrócili uwagę na wyzwania związane z wprowadzeniem na rynek innowacyjnych niskoemisyjnych technologii takich jak wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla²⁰ lub technologie wodorowe, a ponadto w wielu przypadkach otoczenie regulacyjne nie zostało jeszcze odpowiednio dostosowane. Obecny poziom cen za emisje dwutlenku węgla oznacza, że w wielu przypadkach nowe technologie nie będą mogły stać się rentowne w krótkim lub średnim terminie, a do tego często brak jest koniecznej infrastruktury.

¹⁹ Delbeke, J. i Vis, P., „Towards a Climate-Neutral Europe: Curbing the Trend”, 2019.

²⁰ Zob. też sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2018 pt. „Wykorzystanie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz innowacyjnych odnawialnych źródeł energii w projektach demonstracyjnych na skalę komercyjną w UE – w ostatnim dziesięcioleciu nie zostały osiągnięte zamierzone postępy”.

Monitorowanie wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE – podsumowanie

54 Przeciwdziałanie zmianie klimatu stanowi istotny priorytet dla UE. Określenie, jaki odsetek budżetu UE ma zostać docelowo przeznaczony na działania w dziedzinie klimatu, może stanowić znaczący krok na drodze do osiągnięcia celów klimatycznych. Poniżej podsumowano kluczowe kwestie omówione w niniejszym przeglądzie.

2014–2020 UE-28 Wartość docelowa: 206 mld euro (20% – jedno euro na pięć) 	2021–2027 UE-27 Wartość docelowa: 320 mld euro (25% – jedno euro na cztery) 
Metodyka monitorowania wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE – opracowana na podstawie wskaźników z Rio stosowanych przez OECD 	+ Niskie koszty administracyjne + Łatwość wdrożenia i stosowania - Metodyka nie jest zachowawcza - Maksymalną wartość (100%) przyznaje się działaniom, w ramach których cele klimatyczne są istotne, ale nie są głównym celem interwencji - Nie wprowadzono rozróżnienia między łagodzeniem skutków zmiany klimatu i dostosowaniem się do niej - Nie uwzględnia się wydatków, które oddziałują niekorzystnie na klimat
Wkład wspólnej polityki rolnej w wydatki na rzecz klimatu 	+ Największy szacowany wkład w wydatki na rzecz klimatu + Oczekiwane zwiększenie wkładu w okresie 2021–2027 - Płatności bezpośrednie – nieuzasadnione założenia w odniesieniu do wkładu w realizację celów klimatycznych; szacowany współczynnik wkładu podwojono w okresie 2021–2027 w porównaniu z okresem 2014–2020 - Rozwój obszarów wiejskich – zawyżone szacunki dotyczące wkładu pomimo wprowadzenia pewnych usprawnień w okresie 2021–2027 - Nie uwzględniono działalności rolnej, która może oddziaływać niekorzystnie na klimat
Wkład EFRR i Funduszu Spójności w wydatki na rzecz klimatu 	+ W okresie 2014–2020 poprawiono ukierunkowanie na kwestię klimatu względem poprzedniego okresu; wskazano dobre praktyki - Nie uwzględniono potencjalnie niekorzystnego oddziaływania na klimat działalności obejmującej ograniczone wsparcie na rzecz paliw kopalnych

Wkład polityki w dziedzinie badań naukowych w wydatki na rzecz klimatu 	+ Plan działania mający na celu istotne zwiększenie wydatków na rzecz klimatu w ramach badań naukowych - Wyzwania dla osiągnięcia założonego poziomu docelowego w związku z ograniczeniami w planowaniu wniosków badawczych powiązanych z działaniami w dziedzinie klimatu
---	--

55 Trybunał wykrył następujące kluczowe wyzwania, z którymi będzie należało się uporać, aby zapewnić wiarygodną i odpowiednią sprawozdawczość dotyczącą realizacji celu w zakresie wydatków na rzecz klimatu:

- zapewnienie solidnej metodyki dotyczącej monitorowania wydatków na rzecz klimatu;
- konsekwentne stosowanie tej metodyki we wszystkich obszarach polityki;
- uwzględnienie w ostatecznym bilansie wydatków, które mogą przyspieszyć zmianę klimatu.

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę I, której przewodniczy Samo Jereb, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 17 czerwca 2020 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załącznik – Przegląd działań podjętych w związku ze sprawozdaniem specjalnym Trybunału nr 31/2016

Zalecenia	Odpowiedź Komisji	Przegląd działań następnych przeprowadzony przez Trybunał
Zalecenie 1 – Rzetelna konsolidacja sprawozdawczości w ujęciu wieloletnim	Przyjęte 	Zrealizowane 
Komisja powinna co roku przeprowadzać rzetelną konsolidację sprawozdawczości w ujęciu wieloletnim, tak aby przekonać się, czy poziom wydatków klimatycznych będzie zgodny z celem wynoszącym 20%.	Komisja planuje kontynuować coroczne monitorowanie postępów w kontekście przygotowywania rocznych projektów budżetu.	Komisja co roku przeprowadza konsolidację sprawozdawczości, tak aby ustalić, czy poziom zaplanowanych wydatków klimatycznych pozostaje zgodny z celem wynoszącym 20%. Dane te są publikowane w <i>sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników</i> oraz corocznie w <i>projekcie budżetu ogólnego</i> . Począwszy od 2019 r. dane liczbowe dotyczące klimatu prezentowane są również w <i>przeglądzie wyników programów</i> .
Zalecenie 2 – Kompleksowe ramy sprawozdawczości		
Zalecenie 2 lit. a)	Częściowo przyjęte 	Zrealizowane częściowo 
Komisja powinna co roku przedstawiać skonsolidowane informacje na temat postępów w realizacji celu ogólnego na poziomie 20% w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników, a także w każdym właściwym rocznym sprawozdaniu z działalności.	Komisja zgadza się na przedstawianie w razie potrzeby istotnych aspektów działań w dziedzinie klimatu oraz postępów dokonanych w tym obszarze w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności.	Sprawozdawczość dotycząca wydatków na rzecz klimatu jest prezentowana w <i>sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników</i> , w <i>projekcie budżetu ogólnego</i> oraz w <i>przeglądzie wyników programów</i> . W niektórych rocznych sprawozdaniach z działalności zawarto ograniczone informacje na temat postępów

Zalecenia	Odpowiedź Komisji	Przegląd działań następnych przeprowadzony przez Trybunał
W stosownych przypadkach informacje te powinny obejmować postępy w realizacji planów działania. Ponadto Komisja powinna informować o wkładzie instrumentów finansowych na rzecz klimatu.	Komisja nie przyjmuje zalecenia, aby przedstawiać informacje na temat instrumentów finansowych w kontekście monitorowania budżetowych środków stymulacyjnych na rzecz realizacji celu na poziomie 20%.	w realizacji celów klimatycznych obowiązujących w ramach poszczególnych programów. Nie przewidziano żadnych nowych planów działania innych niż plan działania w ramach programu „Horyzont 2020” wspomniany w sprawozdaniu specjalnym nr 31/2016 . W obecnych WRF instrumenty finansowe nie są objęte monitorowaniem w dziedzinie klimatu, choć sytuacja w tym względzie ma się zmienić w następnych wieloletnich ramach finansowych.
Zalecenie 2 lit. b)	Skierowane do państw członkowskich 	Nieobjęte zakresem przeglądu 
Państwa członkowskie powinny przedstawiać informacje na temat tych obszarów objętych zarządzaniem dzielonym, w których stwierdzono potencjalne możliwości w zakresie działań w dziedzinie klimatu.	Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.	Zakres niniejszego przeglądu działań następnych przeprowadzonego przez Trybunał obejmuje zalecenia skierowane do Komisji.
Zalecenie 2 lit. c)	Nieprzyjęte 	Niezrealizowane 
Komisja i państwa członkowskie powinny zapewnić, by w procesie gromadzenia danych rozróżnić dane dotyczące łagodzenia zmiany klimatu i te dotyczące dostosowania się do niej.	Konsekwencje nałożenia takiego dodatkowego obciążenia administracyjnego na Komisję i państwa członkowskie są trudne do ustalenia.	Komisja nie podjęła żadnych działań, by wdrożyć to zalecenie.

Zalecenia	Odpowiedź Komisji	Przegląd działań następnych przeprowadzony przez Trybunał
Zalecenie 3 – Ocena potrzeb związanych ze zmianą klimatu	Częściowo przyjęte 	Zrealizowane częściowo 
Podczas planowania potencjalnego wkładu z poszczególnych linii budżetowych lub instrumentów finansowania na rzecz działań w dziedzinie klimatu Komisja powinna zapewnić, by plany te oparte były na realistycznej i rzetelnej ocenie potrzeb związanych ze zmianą klimatu oraz na potencjale każdego z obszarów do wniesienia wkładu w realizację celu ogólnego.	Komisja zgadza się wziąć pod uwagę potrzeby związane ze zmianą klimatu i potencjał poszczególnych obszarów do wniesienia wkładu, gdy będzie proponować nowy ogólny cel polityczny. Komisja nie zgadza się na planowanie określonego wkładu dla każdego obszaru lub programu.	Komisja zleciła wykonanie badania zewnętrznego na temat potrzeb w zakresie finansowania, aby dokonać przeglądu obecnych mechanizmów uwzględniania kwestii klimatu w strategiach politycznych oraz monitorowania wydatków na rzecz klimatu. Omówiono w nim potrzeby w zakresie finansowania konieczne do zrealizowania celu polegającego na uwzględnieniu kwestii klimatu, a nie potrzeby związane ze zmianą klimatu. Nie jest jasne, czy prognozowany udział wydatków na rzecz klimatu w ramach poszczególnych programów ustalono na podstawie realistycznych założeń. Proces negocjacji dotyczących przyszłych WRF wciąż trwa.
Zalecenie 4 – Korekta zawyżonych szacunków	Częściowo przyjęte 	Zrealizowane częściowo 
Komisja i państwa członkowskie powinny zastosować zasadę zachowawczości i skorygować zawyżone szacunki dotyczące wydatków z EFRROW, dokonując przeglądu przypisanych unijnych współczynników klimatycznych.	Należy zachować stabilność metodyki monitorowania w okresie obowiązywania bieżących WRF z powodu przewidywalności, spójności i przejrzystości. Komisja rozważy jednak sposoby dostosowania metodyki monitorowania stosowanej w przypadku EFRROW na okres programowania po 2020 r.	We wniosku dotyczącym WPR na okres po 2020 r. wartość współczynnika zmniejszono ze 100% do 40% w odniesieniu do płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. Proponowane zastosowanie współczynnika 100% do zobowiązań w zakresie klimatu i środowiska nie jest zgodne z zasadą zachowawczości. Wniosek dotyczący przyszłej WPR jest wciąż rozpatrywany w Radzie.

Zalecenia	Odpowiedź Komisji	Przegląd działań następnych przeprowadzony przez Trybunał
Zalecenie 5 – Opracowanie planów działania	Częściowo przyjęte 	Niezrealizowane 
Gdy roczna konsolidacja sprawozdawczości wskazuje na ryzyko, że spodziewany wkład z danego obszaru może nie zostać wniesiony, Komisja powinna opracować dla tego obszaru plan działania.	Komisja oceni możliwości zwiększenia znaczenia kwestii klimatu w kontekście przeglądów śródkresowych poszczególnych programów i polityk. W oczekiwaniu na wyniki tych przeglądów Komisja rozważy działania naprawcze. Ustanowienie indywidualnych planów działania nie byłoby odpowiednie, ponieważ w indywidualnych programach już zapewnione są procesy służące ustalaniu priorytetów w zależności od trybu zarządzania.	Komisja poświęciła szczególną uwagę działaniom w dziedzinie klimatu w ramach planu prac programu „Horyzont 2020” na lata 2018–2020 i przeznaczyła na te działania znaczne środki budżetowe. Kroki te podjęto jeszcze przed publikacją sprawozdania specjalnego nr 31/2016. Komisja nie opracowała żadnych innych planów działania, ale zdecydowała się corocznie dokonywać sprawdzenia procedury budżetowej, tak aby zagwarantować, że poziom wydatków na rzecz klimatu pozostaje zgodny z ustalonym celem.
Zalecenie 6 – Opracowanie wskaźników monitorowania odnoszących się do faktycznie poniesionych wydatków na działania w dziedzinie klimatu i powiązanych z nimi rezultatów		
Zalecenie 6 lit. a)	Nieprzyjęte 	Niezrealizowane 
Komisja powinna w obszarze zarządzania dzielonego opracować we współpracy z państwami członkowskimi zharmonizowany i proporcjonalny system monitorowania rzeczywistych wydatków na działania w dziedzinie klimatu.	Zrealizowanie tego zalecenia doprowadziłoby do zwiększenia poziomu obciążeń administracyjnych nałożonych na państwa członkowskie, czego nie przewidują obecne przepisy i czego nie uwzględniono w umowach o partnerstwie i programach operacyjnych.	Komisja nie podjęła żadnych działań, by wdrożyć to zalecenie.

Zalecenia	Odpowiedź Komisji	Przegląd działań następnych przeprowadzony przez Trybunał
Zalecenie 6 lit. b)	Przyjęte 	Zrealizowane częściowo 
Komisja powinna zgodnie z inicjatywą budżetowania zadaniowego określić wskaźniki rezultatu związane z klimatem we wszystkich obszarach, które przyczyniają się do osiągnięcia celu ogólnego.	Komisja wzmocni i ulepszy porównywalność wskaźników rezultatu związanych z klimatem we wszystkich obszarach budżetu UE oraz rozważy możliwości w kontekście kolejnych WRF, aby ustanowić wskaźniki rezultatu związane z klimatem służące ocenie wkładu z budżetu UE na rzecz działania w dziedzinie klimatu.	Komisja uwzględniła wskaźniki rezultatu związane z klimatem we wnioskach dotyczących WPR oraz EFRR i Funduszu Spójności na okres po 2020 r., lecz nie we wszystkich obszarach. Wnioski te są obecnie jeszcze rozpatrywane i w związku z tym nie zostały jeszcze przyjęte.
Zalecenie 6 lit. c)	Przyjęte 	Zrealizowane 
Komisja powinna ułatwić państwom członkowskim wymianę dobrych praktyk w zakresie wskaźników rezultatu związanych z klimatem.	Komisja będzie kontynuować aktywne propagowanie wymiany dobrych praktyk również w szczegółowym obszarze wskaźników rezultatu związanych z klimatem.	Komisja podjęła działania na rzecz wymiany dobrych praktyk w tej dziedzinie między państwami członkowskimi za pośrednictwem spotkań ekspertów, badań, warsztatów i platform.
Zalecenie 7 – Zbadanie wszystkich potencjalnych możliwości i zapewnienie rzeczywistego przesunięcia nacisku na działania w dziedzinie klimatu		
Zalecenie 7 lit. a)	Częściowo przyjęte 	Niezrealizowane 
Komisja powinna określić obszary, których potencjał w zakresie działań w dziedzinie klimatu nie jest w pełni wykorzystywany, takich jak Europejski Fundusz Społeczny, i opracować	Podobnie jak w przypadku zalecenia 5 Komisja ustali obszary o niewykorzystanym potencjale oraz rozważy możliwości i działania mające na celu zwiększenie znaczenia kwestii klimatu w związanych z tymi	Komisja nie opracowała planów działania w dziedzinie klimatu dla innych obszarów szczegółowych z wyjątkiem planu prac na lata 2018–2020 w ramach programu

Zalecenia	Odpowiedź Komisji	Przegląd działań następnych przeprowadzony przez Trybunał
plany działania w celu zwiększenia wkładu tych obszarów na rzecz klimatu.	obszarami programach wydatków w kontekście ich indywidualnych przeglądów śródkresowych. Komisja nie opracuje jednak szczegółowych planów działania w sprawie wydatków klimatycznych dla indywidualnych programów.	„Horyzont 2020”, o czym wspomniano w sprawozdaniu specjalnym nr 31/2016.
Zalecenie 7 lit. b)	Nieprzyjęte 	Zrealizowane częściowo 
Komisja i państwa członkowskie powinny w większym stopniu uwzględniać działania w dziedzinie klimatu w obszarze rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa.	Zmiana rocznego programowania finansowego na tym etapie w programach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zarządzanych na podstawie zarządzania dzielonego nie jest możliwa do przewidzenia ani zrealizowania. Jednocześnie Komisja rozważy możliwości większego uwzględniania kwestii klimatu w kontekście przeglądów śródkresowych indywidualnych programów.	Komisja zaproponowała zwiększenie celu dotyczącego uwzględnienia kwestii klimatu w ramach WPR w okresie po 2020 r. Pomimo stanowczego zobowiązania Komisji, by przeciwdziałać zmianie klimatu, na tym etapie pozostaje wciąż niejasne, czy przyjęte podejście przyczyni się do zwiększenia kwoty wydatków na rzecz klimatu. Trwają negocjacje dotyczące wniosków w sprawie WPR po 2020 r., w związku z czym nie zostały one jeszcze przyjęte.

Wykaz pojęć i skrótów

Cele zrównoważonego rozwoju – 17 celów ustanowionych w Agendzie ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Mają one skłonić wszystkie państwa do podjęcia działań w obszarach o kluczowym znaczeniu dla ludzkości i planety.

Działania w dziedzinie klimatu – działania mające na celu zaradzenie zmianie klimatu i jej skutkom. Stanowią jeden z 17 celów zrównoważonego rozwoju opracowanych przez ONZ.

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – fundusz unijny służący do finansowania wkładu UE w programy rozwoju obszarów wiejskich.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – fundusz unijny mający na celu wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej w UE poprzez finansowanie inwestycji, które niwelują nierówności między regionami.

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – fundusz unijny wspierający tworzenie możliwości kształcenia i zatrudnienia oraz poprawę sytuacji osób zagrożonych ubóstwem.

Fundusz Spójności – fundusz unijny na rzecz zmniejszania gospodarczych i społecznych dysproporcji w UE poprzez finansowanie inwestycji w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej UE.

Gazy cieplarniane – gazy atmosferyczne – takie jak dwutlenek węgla lub metan – pochłaniające i emitujące promieniowanie, które zatrzymują ciepło, prowadząc do wzrostu temperatury powierzchni Ziemi. Jest to tak zwany efekt cieplarniany.

Monitorowanie wydatków na rzecz klimatu – pomiar wkładu różnych źródeł finansowania w realizację celów w dziedzinie klimatu.

Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) – stan, w którym rolnicy są zobowiązani utrzymywać wszystkie grunty rolne, w szczególności grunty niewykorzystywane w danym momencie do działalności produkcyjnej, aby móc otrzymać określone płatności w ramach WPR. Pojęcie to obejmuje kwestie takie jak gospodarowanie zasobami wodnymi i glebą.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

Płatności bezpośrednie – płatności stanowiące wsparcie w obszarze rolnictwa, dokonywane bezpośrednio na rzecz rolników, np. pomoc obszarowa.

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

Program „Horyzont Europa” – program UE w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2021–2027.

Uwzględnianie kwestii klimatu – uwzględnianie kwestii związanych z klimatem we wszystkich strategiach, instrumentach, programach i funduszach.

Wieloletnie ramy finansowe (WRF) – unijny plan wydatków, przyjmowany zazwyczaj na okres siedmiu lat, w którym określone są priorytety (w oparciu o cele polityki) i pułapy, w podziale na sześć głównych działów. Stanowi on ramy, w obrębie których ustala się roczne budżety UE i wyznacza limity dla każdej kategorii wydatków. Obecne WRF obejmują lata 2014–2020.

Wspólna polityka rolna (WPR) – obszar polityki unijnej obejmujący dopłaty i szereg innych działań mających zagwarantować bezpieczeństwo żywnościowe, zapewnić odpowiedni poziom życia rolnikom w UE, promować rozwój obszarów wiejskich i przyczyniać się do ochrony środowiska.

Zasada warunkowości – system, który ma zastąpić zasadę wzajemnej zgodności i zazielenianie w ramach WPR na okres po 2020 r. Ma on promować stosowanie praktyk rolnych korzystnych dla klimatu i środowiska oraz sprzyjać dobrostanowi zwierząt i bezpieczeństwu żywności.

Zasada wzajemnej zgodności – mechanizm, w ramach którego płatności dla rolników są uzależnione od spełnienia przez nich wymogów w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt, a także gospodarowania gruntami.

Zazielenianie – przyjęcie praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Termin używany często w odniesieniu do powiązanego unijnego programu wsparcia.

Zespół kontrolny Trybunału

Przegląd Trybunału pt. „Monitorowanie wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE”

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Samo Jereb. Pracami kierowała Joëlle Elvinger, członkini Trybunału, a w działania zaangażowani byli: Ildikó Preiss, szefowa gabinetu; Charlotta Törneling, attaché; Colm Friel, kierownik; Ramona Bortnowschi, koordynatorka zadania; Jan Huth, zastępca koordynatora zadania; Bertrand Tanguy, kontroler oraz Marika Meisenzahl, graficzka.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2020.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zawarto indywidualnych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania nie można zmieniać ich oryginalnego znaczenia ani przesłania. Trybunał nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania dokumentów.

W przypadku ponownego wykorzystania dokumentów wymagane jest zweryfikowanie praw autorskich, jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną, tak jak zdjęcia, na których przedstawiono pracowników Trybunału lub prace stron trzecich. Uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie dokumentu unieważnia wymienione wcześniej ogólne zezwolenie. Należy w nim wyraźnie opisać wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania dokumentów.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich stosowanymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

Komisja zobowiązała się, że co najmniej 20% unijnego budżetu na okres 2014–2020 przeznaczy na działania w dziedzinie klimatu dzięki uwzględnieniu wydatków na rzecz klimatu we wszystkich strategiach unijnych. Ten odsetek podniesiono do 25% dla okresu 2021–2027. Monitorowanie wydatków na rzecz klimatu pozwala Komisji oszacować, czy realizuje ona powyższe zobowiązanie. Niniejszy dokument opiera się na wcześniejszych pracach Trybunału w tym obszarze. Dokonano w nim przeglądu metodyki monitorowania wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE, omówiono postępy poczynione na drodze do osiągnięcia założonego celu i przedstawiono perspektywy na okres po 2020 r. W przeglądzie poddano krytycznej analizie niektóre z założeń przyjętych przez Komisję i zwrócono uwagę na ryzyko przeszacowania kwoty wydatków na rzecz klimatu. Omówiono też udoskonalenia wprowadzone w bieżących wnioskach ustawodawczych, zwracając jednocześnie uwagę na niedociągnięcia metodyczne i nierozwiązane problemy.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Formularz kontaktowy:

eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY