



EVROPSKO
RAČUNSKO SODIŠČE

Posebno poročilo št. 17

2013

**PODNEBNO FINANCIRANJE EU
V OKVIRU ZUNANJE POMOČI**

SL



Posebno poročilo št. 17 // 2013

PODNEBNO FINANCIRANJE EU V OKVIRU ZUNANJE POMOČI

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

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

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-naslov: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Posebno poročilo št. 17 // 2013

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

Kataloški podatki so navedeni na koncu te publikacije.
Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2014

ISBN 978-92-9241-605-8
doi:10.2865/21301

© Evropska unija, 2014
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

VSEBINA

Odstavek

KRATICE IN OKRAJŠAVE

I-VI	POVZETEK
1-14	UVOD
1-2	IZZIVI PODNEBNIH SPREMEMB
3-6	MEDNARODNA AGENDA ZA PODNEBNE SPREMEMBE
7-9	POLITIKA EU GLEDE PODNEBNEGA FINANCIRANJA V OKVIRU ZUNANJE POMOČI
10-14	PODNEBNO FINANCIRANJE EU IN DRŽAV ČLANIC V OKVIRU ZUNANJE POMOČI
15-16	OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP
17-64	OPAŽANJA
17-25	KOMISIJA JE DOBRO UPRAVLJALA PODORO ZA PODNEBNE UKREPE, KI SE FINANCIRA IZ PRORAČUNA EU IN ERS
18-20	KOMISIJA JE DALA VEČJO PREDNOST PODNEBNEMU FINANCIRANJU
21-25	KOMISIJA JE SVOJE PODNEBNO FINANCIRANJE PRILAGODILA SPECIFIČNIM RAZMERAM V PARTNERSKIH DRŽAVAH
26-64	KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE PREMALO USKLAJUJEJO POMOČ DRŽAVAM V RAZVOJU ZA ODZIVANJE NA PODNEBNE SPREMEMBE
28-39	USKLAJEVANJE DVOSTRANSKIH PROGRAMOV KOMISIJE IN DRŽAV ČLANIC JE TREBA IZBOLJŠATI
40-41	KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE SE ŠE NISO DOGOVORILE, KAKO POVEČATI DOLGOROČNO PODNEBNO FINANCIRANJE
42-51	USPEŠEN SISTEM ZA SPREMLJANJE, POROČANJE IN PREVERJANJE ŠE NI VZPOSTAVLJEN
52-55	NI JASNO, KOLIKO JE BILA ZAVEZA HITREGA FINANCIRANJA IZPOLNJENA
56-64	KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE NISO SKUPAJ UKREPALE ZA ZMANJŠANJE RAZDROBLJENOSTI PODNEBNEGA FINANCIRANJA

65-69 ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

- PRILOGA I – NAJMANJ RAZVITE DRŽAVE, MAJHNE OTOŠKE DRŽAVE V RAZVOJU IN AFRIKA**
- PRILOGA II – PODNEBNO FINANCIRANJE, KI GA JE EUROPEAID ZAGOTOVIL V OBDOBJU 2003-2012**
- PRILOGA III – TOKOVI PODNEBNEGA FINANCIRANJA IZ SREDSTEV EU ZA DRŽAVE V RAZVOJU V OBDOBJU 2007-2013**
- PRILOGA IV – REVIZIJSKA METODOLOGIJA IN ZBIRANJE DOKAZOV**
- PRILOGA V – GLAVNI POTENCIALNI VIRI PRIHODKOV, KI JIH JE KOMISIJA OPREDELILA ZA POVEČANJE PODNEBNEGA FINANCIRANJA**
- PRILOGA VI – OPREDELITVE, KI JIH KOMISIJA IN ŠTIRI DRŽAVE ČLANICE EU, IZBRANE ZA REVIZIJO, UPORABLJAJO ZA IZRAZA „NOV“ IN „DODATEN“**

ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD

KRATICE IN OKRAJŠAVE

AKP: afriške, karibske in pacifiške države

COP: konferenca pogodbenic

DCI: instrument za razvojno sodelovanje

ENPI: Evropski instrument sosedstva in partnerstva

ENRTP: tematski program za okolje in trajnostno upravljanje naravnih virov, vključno z energijo

ERS: Evropski razvojni sklad

ESZD: Evropska služba za zunanje delovanje

ETS: sistem za trgovanje z emisijami

GCCA: globalno zavezništvo o podnebnih spremembah

GCF: Zeleni podnebni sklad

GD ECHO: Generalni direktorat za humanitarno pomoč in civilno zaščito

GEF: Globalni sklad za okolje

LDC: najmanj razvita država

MDS: Mednarodni denarni sklad

MMR: mehanizem za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih

MRV: merjenje, poročanje in preverjanje

OECD: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

REDD: zmanjševanje emisij zaradi krčenja in degradacije gozdov

SIDS: majhne otoške države v razvoju

UNDP: Program Združenih narodov za razvoj

UNFCCC: Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja

URP: uradna razvojna pomoč

USD: ameriški dolar

POVZETEK

I.

Podnebne spremembe so ena največjih okoljskih, socialnih in ekonomskih groženj za planet. Ker so temeljna grožnja za ekonomski razvoj in doseganje razvojnih ciljev tisočletja, bi lahko milijone prebivalcev držav v razvoju pahnile nazaj v revščino. Razvite države so se zavezale, da bodo povečale svojo podporo, da bi državam v razvoju pomagale pri njihovih prizadevanjih za prilagajanje na podnebne spremembe in blaženje vplivov podnebnih sprememb. EU in države članice skupaj prispevajo največ podnebnega financiranja državam v razvoju.

II.

Sodišče je revidiralo zagotavljanje podnebnega financiranja EU za države v razvoju. Preučilo je, ali je Komisija dobro upravljala porabo za podnebne ukrepe, ki se financira iz proračuna EU in Evropskega razvojnega sklada (ERS). Preučilo je tudi, ali je Komisija ustrezno ukrepala za spodbujanje usklajevanja z državami članicami EU v zvezi s podnebnim financiranjem za države v razvoju in ali je bilo to usklajevanje zadostno.

III.

Komisija je dobro upravljala podporo za podnebne ukrepe, ki se financira iz proračuna EU in ERS. V skladu z zavezami politike je stalno povečevala porabo za podnebne ukrepe, ki se financira iz proračuna EU in ERS. Osredotočila se je na ustrezne prioritete in svoje programe prilagodila specifičnim razmeram v posameznih partnerskih državah.

POVZETEK

IV.

Usklajevanje med Komisijo in državami članicami v zvezi s podnebnim financiranjem za države v razvoju ni zadostno. Komisija na nekaterih področjih ni dovolj prevzela vodstva, države članice pa se niso dovolj odzvale na nekatere pobude Komisije. Za zagotovitev dopolnjevanja med dvostranskimi programi EU in držav članic so potrebna pomembna dodatna prizadevanja. Komisija in države članice se niso dogovorile o tem, kako bodo izpolnile zavezo za povečanje podnebnega financiranja do leta 2020. Zanesljiv sistem za spremljanje, poročanje in preverjanje, ki bi zagotavljal izčrpne in zanesljive informacije o porabi Komisije in držav članic za podnebne ukrepe zaradi spremljanja izpolnjevanja sprejetih zavez, še ni bil vzpostavljen, poleg tega pa ni jasno, koliko je bila izpolnjena zaveza hitrega financiranja. Ni prizadevanj za zmanjšanje razdrobljenosti podnebnega financiranja, za preprečevanje korupcije in boj proti njej pa je potrebnega veliko dodatnega usklajevanja med Komisijo in državami članicami.

V.

Sodišče je prišlo do zaključka, da je Komisija dobro upravljala porabo EU za podnebne ukrepe, ki se financira iz proračuna EU in ERS. Toda usklajevanje med Komisijo in državami članicami v zvezi s podnebnim financiranjem za države v razvoju bi bilo treba močno izboljšati, da bi lahko EU kar najbolj povečala svoj mednarodni vpliv.

VI.

Sodišče priporoča:

(a) Komisija naj:

- predlaga časovni načrt za povečanje podnebnega financiranja za doseganje cilja za leto 2020 iz sporazuma iz Københavna;
- pridobi neodvisno oceno globalnega zaveznitva o podnebnih spremembah;

(b) Komisija in ESZD naj:

- poročata o tem, koliko se na področju razvojne pomoči dosega cilj, da se bo v obdobju 2014–2020 20 % proračuna EU in ERS porabilo za podnebne ukrepe;

(c) Komisija in države članice naj:

- se v okviru uredbe o mehanizmu za spremljanje dogovorijo o skupnih standardih za spremljanje, poročanje in preverjanje podnebnega financiranja za države v razvoju;
- okrepijo svoje sodelovanje za izvajanje kodeksa ravnanja EU o delitvi dela na področju podnebnega financiranja.

UVOD

IZZIVI PODNEBNIH SPREMEMB

1. Vedno večji negativni učinek človekovih dejavnosti na podnebje na Zemlji zaradi uporabe fosilnih goriv, krčenja gozdov in živinoreje je splošno priznan. Povprečne svetovne temperature rastejo in skrajni vremenski pojavi, kot so orkani, poplave in suše, so vse običajnejši. Podnebne spremembe neposredno vplivajo na zdravje, življenje in preživetje ljudi, posredno pa tudi na varnost oskrbe s hrano in sposobnost preživetja gospodarstev, ki temeljijo na naravnih virih.

2. V Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) je navedeno, da lahko podnebne spremembe onemogočijo trajnostni razvoj, povečajo revščino in privedejo do zamud pri doseganju razvojnih ciljev tisočletja ali pa celo preprečijo njihovo doseganje.¹ Mnoge države v razvoju so izpostavljene podnebnim spremembam: pogosto nimajo dovolj virov za obvladovanje vedno večje ogroženosti vode, energije, tal, gozdov, mokrišč, prostoživečih živali in ribjih staležev, od katerih je neposredno odvisen njihov vir zaslužka.

¹ UNFCCC, *Climate Change: Impacts, vulnerabilities and adaptation in developing countries*, 2007, str. 42.

MEDNARODNA AGENDA ZA PODNEBNE SPREMEMBE

3. Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja je svetovni forum za usklajeno mednarodno ukrepanje za blaženje podnebnih sprememb in prilagajanje njihovim vplivom. Ključno načelo te konvencije je skupna, vendar diferencirana odgovornost: razvite države bi morale voditi boj proti podnebnim spremembam in podpirati države v razvoju pri njihovih prizadevanjih za prilagajanje na podnebne spremembe in njihovo blaženje, saj so te države najmanj prispevale h kopičenju toplogrednih plinov v ozračju, bodo pa najbolj prizadete. Z drugimi besedami, plača naj onesnaževalec.

4. Pogodbenice te konvencije so se od leta 1995 sestajale vsako leto, da bi ocenile napredek pri obravnavi podnebnih sprememb. Ti sestanki se imenujejo COP ali konference pogodbenic. Zadnji konferenci pogodbenic sta bili novembra 2012 v Dohi (COP 18) in novembra 2013 v Varšavi (COP 19).

5. Na COP 15 (v Københavnu leta 2009) so se razvite države dogovorile o prostovoljni zavezi (sporazum iz Københavna) za novo in dodatno financiranje v podporo državam v razvoju pri obravnavi izzivov podnebnih sprememb z blaženjem, prilagajanjem, razvojem in prenosom tehnologije, pa tudi ukrepi za krepitev zmogljivosti. Sporazum je zajemal:

- (a) kratkoročno zavezo, t. i. hitro financiranje v višini približno 30 milijard USD za obdobje 2010–2012. Namen hitrega financiranja je bil pomagati državam v razvoju pri izvajanju takojšnjih in nujnih ukrepov za obravnavo podnebnih sprememb in jih usposobiti za dolgoročno črpanje večjih zneskov sredstev;
- (b) dolgoročnejšo zavezo za povečanje zneska podnebnega financiranja na 100 milijard USD letno do leta 2020 iz različnih virov financiranja: javnih in zasebnih, dvostranskih in večstranskih, vključno z inovativnimi viri.

6. Na COP 16 (v Cancúnu leta 2010) je bil sporazum iz Københavna nadgrajen z odobritvijo ustanovitve svetovnega zelenega podnebnega sklada (GCF) zaradi usmerjanja večine tega financiranja. Ponovno so bile potrjene prejšnje zaveze, da je financiranje za prilagajanje na podnebne spremembe prioriteta za najbolj izpostavljene države v razvoju, in sicer najmanj razvite države (LDC), majhne otoške države v razvoju (SIDS) in Afriko (glej *Prilogo I*).

POLITIKA EU GLEDE PODNEBNEGA FINANCIRANJA V OKVIRU ZUNANJE POMOČI

7. Politika EU o podnebnih spremembah za države v razvoju sega v leto 2003.² Odtlej je bila posodobljena, tako da vključuje in poudarja nekatera področja, in sicer prilagajanje³ (2004), zmanjševanje tveganja nesreč⁴ (2009) ter podpiranje razvoja zmogljivosti in prenosa tehnologij v sektorjih trajnostnega kmetijstva in energije, tudi v zvezi s strategijami za prilagajanje podnebnim spremembam in njihovo blaženje⁵ (2011).

² COM(2003) 85 final z dne 11. marca 2003.

³ Sklepi Sveta št. 15164/04 z dne 24. novembra 2004 o podnebnih spremembah v kontekstu razvojnega sodelovanja (<http://consilium.europa.eu>).

⁴ COM(2009) 84 final z dne 23. februarja 2009.

⁵ COM(2011) 637 final z dne 13. oktobra 2011.

- 8.** Podnebne spremembe so pomembna prioriteta zunanje politike EU. Komisija in ESZD sta leta 2011 v skupnem dokumentu opozorili na to, da podnebne spremembe močno ogrožajo varnost. Dokument priznava pomembno vlogo, ki jo imajo lahko visoki predstavniki, Komisija in ESZD pri sodelovanju z državami članicami na področju podnebne diplomacije in spodbujanja skupnega načrtovanja pomoči za doseganje kar največjih sinergij in preprečevanje podvajanja.⁶ Svet je leta 2003 ustanovil mrežo EU za zeleno diplomacijo in pozval k bolj proaktivni in usmerjeni agendi podnebne diplomacije EU, katere cilj bi bilo kar največje povečanje skupnih prizadevanj in dodatna krepitev mednarodnega pomena EU na področju podnebnih sprememb.⁷
- 9.** Odgovornost za usklajevanje razvojne pomoči si delijo EU in države članice. V členu 210 Pogodbe o delovanju Evropske unije je navedeno, da je tako „zaradi spodbujanja dopolnjevanja in učinkovitosti“ ter da Komisija lahko v ta namen daje pobude.⁸ Za zagotovitev tega usklajevanja se je Komisija pridružila Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči (leta 2005), Svet pa je sprejel Evropsko soglasje o razvoju (leta 2006): EU in njene države članice morajo spodbujati boljše usklajevanje in dopolnjevanje donatorjev, poleg tega pa bi morale voditi izvajanje Pariške deklaracije. Komisija in države članice so leta 2008 dale pospešeno pobudo EU v zvezi z delitvijo dela, da bi izboljšale uspešnost pomoči z izvajanjem Kodeksa ravnanja EU o delitvi dela.⁹

PODNEBNO FINANCIRANJE EU IN DRŽAV ČLANIC V OKVIRU ZUNANJE POMOČI

- 10.** EU in njene države članice so se zavezale, da bodo za pobudo hitrega financiranja prispevale 7,2 milijarde EUR (10 milijard USD) (glej odstavke 5), in sicer z uravnoteženo porazdelitvijo sredstev med ukrepe za prilagajanje in blaženje, kot je zahtevano v sporazumu iz Cancúna. Delež Komisije v skupnem znesku je za obdobje 2010–2012 znašal 150 milijonov EUR.
- 11.** Dolgoročnejša zaveza v sporazumu iz Københavna je bila, da bo do leta 2020 vsako leto zagotovljenih 100 milijard USD, vendar ni bilo določeno, kako bo ta znesek razdeljen med razvite države. Komisija ocenjuje, da je delež EU in držav članic v tem svetovnem prizadevanju med 29 % in 38 % celotnega zneska (torej med 22 milijardami EUR in 29 milijardami EUR).¹⁰

⁶ http://eeas.europa.eu/environment/docs/2011_joint_paper_euclimate_diplomacy_en.pdf

⁷ http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137587.pdf

⁸ Člen 210(1): Zaradi spodbujanja dopolnjevanja in učinkovitosti njihovega delovanja, Unija in države članice usklajujejo svoje politike razvojnega sodelovanja in se med seboj posvetujejo o programih pomoči, tudi v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah. Sprejemajo lahko skupne ukrepe. Države članice po potrebi prispevajo k izvajanju programov pomoči Unije. Člen 210(2): Komisija lahko daje koristne pobude za pospeševanje usklajevanja iz odstavka 1.

⁹ Svet ministrov z dne 15. maja 2007, dokument št. 9558/07.

¹⁰ SEC(2011) 487 final z dne 8. aprila 2011, str. 18. (http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/sec_2011_487_final_en.pdf).

- 12.** Komisija zagotavlja sredstva za podnebno financiranje v okviru zunanje pomoči iz proračuna EU in ERS. V obdobju 2003–2012 je EuropeAid prevzel obveznosti v višini približno 4 650 milijonov EUR za podnebno financiranje, GD ECHO pa obveznosti v višini 155 milijonov EUR za financiranje pripravljenosti na nesreče zaradi podnebnih sprememb. Dodatne podrobnosti so v **Prilogi II**.
- 13.** Podnebno financiranje se zagotavlja tako v okviru tematskih programov¹¹ kot tudi geografskih programov. Podnebno financiranje, ki ga izvaja Komisija, se večinoma usmerja po dvostranskih programih s partnerskimi državami in regionalnimi organizacijami. V **Prilogi III** je pregled načinov za zagotavljanje financiranja.
- 14.** Cilj podpore za prilagajanje je pomagati partnerskim državam pri krepitvi odpornosti na negativne vplive podnebnih sprememb. Programi so osredotočeni na zaščito infrastrukture, industrije in kmetijstva pred spreminjajočimi se vremenskimi vzorci in dvigajočo se morsko gladino, pa tudi na naložbe v gospodarjenje z vodami in kmetijske rastline, odporne proti suši. Cilj podpore za blaženje je pospešiti prehod na nizkoogljično svetovno gospodarstvo. Programi so osredotočeni na razvoj tehnologij za čisto energijo, energetske učinkovitost in zmanjševanje emisij toplogrednih plinov s trajnostnim upravljanjem in ohranjanjem gozdov in zalog ogljika.

¹¹ V glavnem tematski program za okolje in trajnostno upravljanje naravnih virov, vključno z energijo (ENRTP), in tematski program varnosti preskrbe s hrano (FSTP).

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

- 15.** Pri reviziji je bilo preučeno zagotavljanje podnebnega financiranja EU za države v razvoju. Poročilo je osredotočeno na naslednji vprašanji:
- (a) Ali je Komisija dobro upravljala podporo za podnebne ukrepe, ki se financira iz proračuna EU in ERS?
 - (b) Ali je Komisija ustrezno ukrepala za spodbujanje usklajevanja z državami članicami EU v zvezi s podnebnim financiranjem za države v razvoju in ali je bilo to usklajevanje zadostno?
- 16.** V revizijo so bile zajete pobude Komisije v zvezi s podnebnim financiranjem v obdobju 2007–2013 z učinkom do leta 2020. Opravljeni so bili dokumentacijski pregledi, pisarniški pregledi programov v 16 državah in dveh regijah, pogovori ter revizijski obiski na kraju samem v štirih državah: Bangladeš, Indonezija, Tanzanija in Uganda. Revizijska merila in metode za zbiranje revizijskih dokazov so podrobneje opisani v **Prilogi IV**.

OPAŽANJA

KOMISIJA JE DOBRO UPRAVLJALA PODPORO ZA PODNEBNE UKREPE, KI SE FINANCIRA IZ PRORAČUNA EU IN ERS

17. V tem oddelku je preučeno,
- (a) ali finančni viri, ki jih je Komisija dodelila za obravnavo izzivov podnebnih sprememb, dovolj odražajo zaveze politike in
 - (b) ali so prilagojeni specifičnim razmeram v partnerskih državah in regijah.

KOMISIJA JE DALA VEČJO PREDNOST PODNEBNEMU FINANCIRANJU

18. Komisija je v desetletnem obdobju, ki se je končalo leta 2012, stalno povečevala porabo za podnebne ukrepe za države v razvoju iz splošnega proračuna EU in ERS (glej **diagram 1**), vključno z dodatnim prispevkom v višini 155 milijonov EUR, zagotovljenim v okviru pobude hitrega financiranja. V programskem obdobju 2007–2013 so bile do konca leta 2012 prevzete obveznosti za približno 3,7 milijarde EUR za podnebne programe, to je približno 8 % razvojnih sredstev skupnega proračuna EU in ERS (glej **tabelo 1 v Prilogi II**).

19. Evropski svet¹² je za obdobje 2014–2020 podprl usmeritev vsaj 20 % skupne porabe EU v ukrepe, povezane s podnebjem, kar odraža strateško prioriteto EU, in sicer obravnavo podnebnih sprememb. Ciljna vrednost 20 % je vključena v osnutek uredbe o instrumentu za razvojno sodelovanje za obdobje 2014–2020¹³ in v Navodila za načrtovanje programa 11. evropskega razvojnega sklada¹⁴. Če bi za vso zunanjo pomoč veljala ciljna vrednost 20 %, bi to v okviru zunanje pomoči po ocenah pomenilo 11,6 milijarde EUR za podnebne spremembe, kar je več kot trikratno povečanje v primerjavi z zneskom, za katerega so bile prevzete obveznosti v obdobju 2007–2013.

20. Za izvajanje te zaveze politike bodo potrebna velika prizadevanja Komisije, Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD) in partnerskih držav. Toda pri razpravah z delegacijami EU v štirih obiskanih državah se je pokazalo, da se cilji v zvezi s podnebnimi spremembami v prihodnjem načrtovanju ne upoštevajo sistematično: delegacija v Bangladešu ni nameravala povečati vključenosti podnebnih sprememb v strategijo sodelovanja in programe, v Ugandi in Tanzaniji pa so to storili.¹⁵

¹² Sklepi Evropskega sveta s 7. in 8. februarja 2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, (EUCO 37/13), odstavek 10: „[...] Cilji v zvezi s podnebnimi ukrepi bodo pomenili vsaj 20 % porabe EU v obdobju 2014–2020 [...]“.

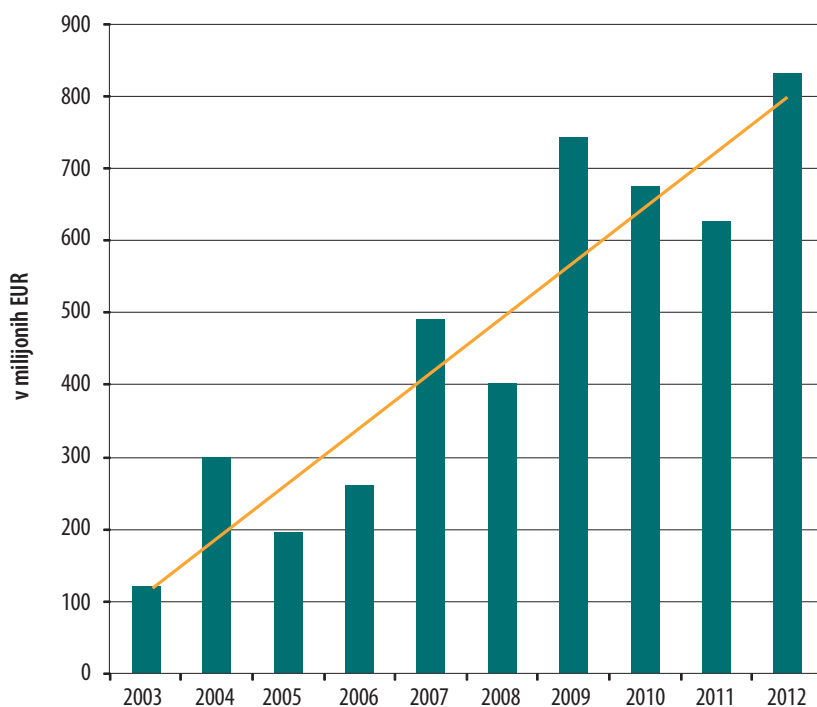
¹³ COM(2011) 840 final z dne 7. decembra 2011.

¹⁴ Navodila za načrtovanje programa 11. evropskega razvojnega sklada in Instrumenta za razvojno sodelovanje za obdobje 2014–2020, sprejeta 15. maja 2012 (glej opombo 2 na str. 3).

¹⁵ Indonezija je ena od 19 držav v vzponu, ki bo vključena v novi instrument partnerstva, zato od leta 2014 naprej ne bo več upravičena do dvostranske pomoči v okviru instrumenta za razvojno sodelovanje.

DIAGRAM 1

OBVEZNOSTI, KI JIH JE EUROPEAID PREVZEL ZA PODNEBNO FINANCIRANJE V OBDOBJU 2003-2012



Vir: Evropska komisija.

KOMISIJA JE SVOJE PODNEBNO FINANCIRANJE PRILAGODILA SPECIFIČNIM RAZMERAM V PARTNERSKIH DRŽAVAH

21. Smernice Komisije za programsko načrtovanje so v obdobju 2007–2013 zahtevale analizo tveganj in priložnosti v zvezi s podnebnimi spremembami za vsako partnersko državo.¹⁶ Leta 2009 je Komisija izdala smernice za delegacije EU z navodili za upoštevanje podnebnih sprememb v posameznih sektorjih.¹⁷
22. Kot je navedeno v odstavku 6, je bila v sporazumu iz Kopenhavna in na COP 16 v Cancúnu poudarjena potreba po dajanju prednosti ukrepom za prilagajanje podnebnim spremembam, zlasti za najmanj razvite države, majhne otoške države v razvoju in afriške države.¹⁸ Svet je podprl te prioritete, vendar ni določil količinsko opredeljenih ciljev.¹⁹ Obveznosti, ki jih je Komisija prevzela za podnebno financiranje, pa kljub temu odražajo te prioritete.

¹⁶ Okoljski profili držav in regij.

¹⁷ Sprejete so bile smernice za vključevanje okolja in podnebnih sprememb v razvojno pomoč. Izdane so bile tudi smernice za osem sektorjev, v katerih so potekale intervencije: zdravstvo, infrastruktura, razvoj kmetijstva in podeželja, oskrba z energijo, izobraževanje, oskrba z vodo in sanitarne storitve ter ravnanje s trdnimi odpadki.

¹⁸ http://unfccc.int/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php

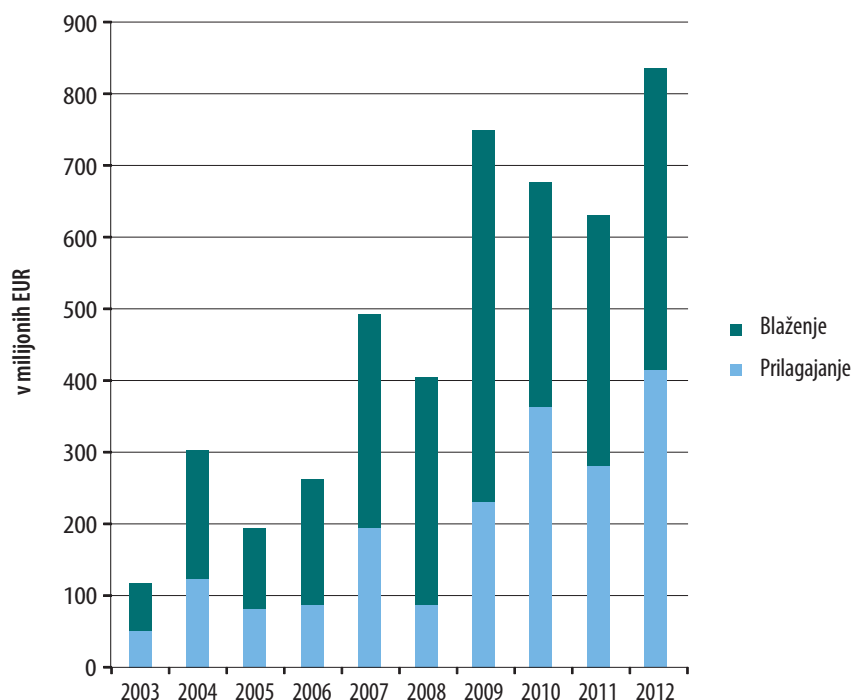
¹⁹ Sklepi Sveta št. 15265/1/09 REV1 z dne 1. decembra 2009, št. 9437/1/10 REV1 z dne 12. maja 2010, št. 14957/10 z dne 14. oktobra 2010 in št. 15353/11 z dne 10. oktobra 2011 (<http://consilium.europa.eu>).

23. V obdobju 2003–2012 je financiranje za prilagajanje pomenilo malo manj kot polovico obveznosti, ki jih je Komisija prevzela za podnebno financiranje (glej **diagram 2**), od leta 2010 pa je bil njen delež večji. V celotnem obdobju je bila polovica prevzetih obveznosti za prilagajanje v okviru dvostranskih programov²⁰ namenjena podpori prizadevanj v zvezi s prilagajanjem v najmanj razvitih državah, majhnih otoških državah v razvoju in afriških državah (glej **tabelo 4 v Prilogi II**).

²⁰ Na podlagi podatkov Komisije ni mogoče ugotoviti deleža najmanj razvitih držav, majhnih otoških držav v razvoju in afriških držav v regionalnih programih.

DIAGRAM 2

OCENJENO RAZMERJE MED DODELITVAMI EUROPEAID ZA PODNEBNO FINANCIRANJE ZA PRILAGAJANJE IN BLAŽENJE



Vir: Evropska komisija. Sodišče je razmerje ocenilo z neposredno primerjavo posameznih deležev s celotnim zneskom (glej **tabelo 3 v Prilogi II**).

- 24.** Sodišče je za pregledani vzorec 16 držav in dveh regij ugotovilo, da je Komisija v načrtovanju za obdobje 2007–2013 dovolj upoštevala prioritete na področju podnebnih sprememb, ki so bile določene zanje:²¹
- (a) Komisija je posebej obravnavala podnebne spremembe v 13 državah in azijski regiji, in sicer kot poseben prednostni sektor svoje strategije sodelovanja²² ali v okviru drugega prednostnega sektorja, povezanega z okoljem, upravljanjem naravnih virov, razvojem podeželja ali celo trgovino in naložbami;²³
 - (b) v petih državah²⁴ je bila po vmesnem pregledu programov za obdobje 2007–2013 sprejeta odločitev o povečanju podpore, povezane s podnebnimi spremembami, z dodajanjem novih intervencijskih področij ali povečanjem zneska dodeljenega financiranja.
- 25.** Sodišče je iz svojega vzorca 16 držav izbralo podvzorec osmih držav in dveh regij²⁵, za katere je podrobno analiziralo, ali so se intervencije Komisije za podnebne ukrepe nanašale na prioritete, ki so jih opredelile partnerske države same. Sodišče je ugotovilo, da so bili programi ustrezno ciljno usmerjeni.

KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE PREMALO USKLAJUJEJO POMOČ DRŽAVAM V RAZVOJU ZA ODZIVANJE NA PODNEBNE SPREMEMBE

- 26.** V členu 210 Pogodbe o delovanju Evropske unije je določeno, da Komisija pomaga izboljšati usklajevanje med Unijo in državami članicami. Podnebne spremembe so pomembna prioriteta zunanje politike EU, Komisija pa se je pridružila Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči (glej odstavek 8 in 9).
- 27.** V tem delu je ocenjen napredek, dosežen na več področjih pri zagotavljanju resničnega dopolnjevanja in učinkovitosti ukrepov EU in držav članic. Obravnavano je zlasti:
- (a) ali je Komisija svoje dvostranske programe uskladila z dvostranskimi programi držav članic;
 - (b) ali je Komisija spodbujala usklajevanje z državami članicami zaradi skladnosti z dolgoročnimi mednarodnimi zavezami o podnebnem financiranju, kot je bilo dogovorjeno v sporazumu iz Kopenhavna iz leta 2009;

²¹ Glej **Prilogo IV**.

²² Kitajska, Ukrajina in regionalno načrtovanje za Azijo.

²³ Bangladeš, Bolivija, Brazilija, Etiopija, Gvajana, Indonezija, Mali, Maroko in Uganda.

²⁴ Indonezija, Bolivija, Kitajska, Ukrajina in Maroko.

²⁵ Bangladeš, Etiopija, Indonezija, Mauritius, Nikaragva, Tanzanija, Ukrajina in Uganda ter vzhodna Afrika in azijske regije.

- (c) kaj je bilo doseženo v zvezi s spremljanjem, preverjanjem in poročanjem o podnebnem financiranju, za katerega so bile dane zaveze in ki je bilo izvršeno;
- (d) koliko napredek na teh področjih omogoča preverjanje in analizo prispevkov EU in držav članic za hitro financiranje ter
- (e) ali je EU prispevala k poenostavitvi mehanizmov za zagotavljanje podnebnega financiranja (zmanjšanje razdrobljenosti).

USKLAJEVANJE DVOSTRANSKIH PROGRAMOV KOMISIJE IN DRŽAV ČLANIC JE TREBA IZBOLJŠATI

- 28.** Potreba po usklajevanju med EU in državami članicami na področju zunanje pomoči je bila v preteklosti redno poudarjena v sklepih Sveta²⁶. V skladu s Pariško deklaracijo in Evropskim soglasjem o razvoju je treba pomoč osredotočiti na tista področja, na katerih ima donator primerjalno prednost.
- 29.** Komisija in ESZD menita, da sta delitev dela in opredelitev primerjalnih prednosti mogoči le na ravni partnerskih držav in ob poznavanju specifičnih razmer. Od delegacij EU se pričakuje, da bodo preučile delitev dela. Izvedena ni bila nobena posebna analiza: primerjalne prednosti se običajno merijo z zmogljivostjo donatorja, da podnebne spremembe vključi v nek sektor, kadrovske viri na regionalni ali centralni ravni pa se ne upoštevajo. Komisija in države članice ne izmenjujejo informacij o dodelitvah za posamezne države v okviru svojih pobud podnebnega financiranja, da bi tako lahko opredelile države, v katerih prihaja do bistvenih prekrivanj („države ljubljenske“) ali vrzeli („države sirote“) na področju donatorske dejavnosti in/ali pri ravni dodeljene pomoči. Kodeks ravnanja EU spodbuja dopolnjevanje in delitev dela v okviru razvojne politike.²⁷
- 30.** Rezultati tretjega poročila o spremljanju in pregleda napredka pospešene pobude (glej odstavek 9) so bili mešani.²⁸ Uvedena je bila pilotna shema, v katero so bili vključeni delegacije EU in veleposlaništva držav članic za izbrano število držav (vključno z Bangladešem), vendar so bili rezultati zaradi razlogov, povezanih tako z donatorji kot tudi partnerskimi državami,²⁹ slabši od pričakovanih. Ugotovitve Sodišča so skladne z zaključki Odbora za razvojno pomoč Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj v okviru njegovega medsebojnega strokovnega pregleda Evropske unije (iz leta 2012), in sicer da institucije EU zaradi kombinacije tehničnih in političnih ovir niso dosegle tolikšnega napredka pri skupnem načrtovanju, kot so pričakovale.³⁰

²⁶ Glej na primer Sklepe Sveta z dne 14. oktobra 2010 (Priprave na 16. zasedanje Konference pogodbenic (COP 16) Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) in na 6. zasedanje kot srečanje pogodbenic Kjotskega protokola (Cancún, od 29. novembra do 10. decembra 2010)).

²⁷ Glej Kodeks ravnanja EU o dopolnjevanju in delitvi dela v okviru razvojne politike, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf>. Glej tudi Sklepe Sveta 3166. seje Sveta za zunanje zadeve z dne 14. maja 2012.

²⁸ SEC(2011) 502 final z dne 19. aprila 2011, Priloga 5.

²⁹ Med drugim: premajhna zmogljivost ali interes partnerskih držav, pomanjkanje ustreznih pravil za upravljanje, kompleksne razmere v državi, obstoj drugih mehanizmov za usklajevanje, premalo usklajevanja načrtov in programskih ciklov donatorjev, premajhna preglednost pri nekaterih donatorjih, močni dvostranski interesi in ponekod jasna prevlada EU kot glavnega donatorja.

³⁰ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155818.pdf> (str. 22).

31. Uspešna delitev dela in dopolnjevanje dejavnosti donatorjev sta odvisna od več dejavnikov. Med njimi so:

- pripravljenost donatorjev za sodelovanje pri doseganju uspešnosti pomoči in boju proti korupciji,
- pripravljenost nacionalnega organa za sodelovanje,
- obstoj nacionalne podnebne strategije.

Ti dejavniki so podrobneje preučeni v odstavkih od 33 do 39.

32. Kakovost usklajevanja donatorjev na področju podnebnih sprememb se je v štirih državah, ki jih je obiskalo Sodišče, razlikovala. V Bangladešu, Tanzaniji in Ugandi je bila boljša kot v Indoneziji, vendar je Sodišče ugotovilo, da je v vseh štirih državah dejavnost delegacij EU za okrepitev usklajevanja donatorjev EU mogoče še izboljšati. V **okviru 1** je primer nezadostnega usklajevanja, ki ga je Sodišče odkrilo med terenskim pregledom v Bangladešu.

OKVIR 1

BANGLADEŠ: PRIMER NEUSKLAJENIH PROGRAMOV

V Bainpari sta se dva programa za oskrbo z vodo izvajala skoraj istočasno. Eden, ki so ga financirali UNICEF, Združeno kraljestvo in Oxfam, je bil zaključen leta 2011. Drugi, ki so ga financirali EU in Združeno kraljestvo s celovitim programom obvladovanja nesreč ter nemška razvojna agencija³¹, je bil zaključen leta 2012. Nezadostno usklajevanje pomeni, da se ni upoštevala možnost kombiniranja podpore različnih donatorjev v enem programu zaradi doseganja bolj stroškovno učinkovitega pristopa.

³¹ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

- 33.** Pripravljenost donatorjev za usklajevanje njihovih prizadevanj je v štirih obiskanih državah zelo različna:
- (a) V Bangladešu, Tanzaniji in Ugandi se o podnebnem financiranju razpravlja v tematskih delovnih skupinah, izvajanje programov pa ni vedno dobro usklajeno (glej odstavek 32).³² Vodje misije EU v Bangladešu so izrazili dvom o skupnem načrtovanju iz Sklepov Sveta³³;
 - (b) v Indoneziji obstaja konkurenca med donatorji, vloga in odgovornosti vlade v zvezi s podnebnimi spremembami pa niso jasne. Dodatni izzivi so povezani z drugimi dejavniki: velikostjo države, bogastvom njenih naravnih virov in finančno zmogljivostjo, ki privabi mnoge donatorje³⁴ z različnimi nacionalnimi načrti; prevladuje majhno število donatorskih držav, ker zagotavljajo zelo velike zneske financiranja³⁵.
- 34.** Tako kot druge oblike pomoči tujini je tudi podnebno financiranje zelo izpostavljeno korupciji.³⁶ V Bangladešu, Indoneziji, Tanzaniji in Ugandi je ta problem zelo velik.³⁷ Sodelovanje donatorjev je bistveno za zmanjšanje tveganja korupcije.
- 35.** V Ugandi so mednarodni donatorji leta 2009 pripravili skupni odziv na korupcijo. Potem ko je generalni državni revizor Ugande leta 2012 ugotovil, da so milijoni USD donatorskih sredstev izginili, je več donatorjev začasno prekinilo svojo pomoč Ugandi, vključno s Komisijo in državami članicami. V Tanzaniji je v okviru svetovnega partnerstva za proračunsko podporo potekal dialog na visoki ravni o korupciji.
- 36.** V Bangladešu, kjer je pomemben donator Sodišču korupcijo opisal kot neznansko, sta bila ustanovljena skrbniška sklada – enega je ustanovila vlada (bangladeški skrbniški sklad za podnebne spremembe), drugega pa mednarodni donatorji, med katere spada tudi EU, da bi omejili fiduciarno tveganje (bangladeški sklad za odpornost na podnebne spremembe). V Indoneziji se je večina donatorjev, vključno z EU, zaradi slabih ureditev za upravljanje odločila, da ne bo sodelovala v indonezijskem skrbniškem skladu za podnebne spremembe.

³² Na primer Svetovna banka namerava v Ugandi financirati nov program za oskrbo z vodo in sanitarne storitve, čeprav že obstaja drug program, ki ga sofinancirajo drugi donatorji, vključno z EU, ki dobro deluje.

³³ Sklepi Sveta št. 16773/11 z dne 14. novembra 2011.

³⁴ Po navedbah delegacije EU je prisotnih približno 50 donatorjev.

³⁵ Na primer uradna razvojna pomoč EU za Indonezijo je v obdobju 2009–2010 povprečno znašala 109 milijonov USD, Japonska je zagotovila 1 505 milijonov USD, Francija 326 milijonov USD, ZDA 269 milijonov USD, Nemčija pa 172 milijonov USD (vir: <http://www.oecd.org/dac/stats/IDN.gif>).

³⁶ Transparency International, *Global Corruption Report: Climate Change* (2011).

³⁷ V indeksu zaznave korupcije organizacije Transparency international so vse štiri države uvrščene nizko med 176 državami in ozemlji: Tanzanija (102); Indonezija (118); Uganda (130) in Bangladeš (144) (vir: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>).

- 37.** Toda institucionaliziran dialog, podoben tistemu v Ugandi in Tanzaniji, v Bangladešu in Indoneziji ni bil vzpostavljen niti ga Komisija ni predlagala. Donatorji v teh državah morajo okrepiti svoje usklajevanje v boju proti korupciji.³⁸
- 38.** Pripravljenost nacionalnih vlad za prevzem pomembne vloge pri podpiranju usklajevanja donatorjev in delitve dela močno vpliva na uspešnost pomoči. Stanje v štirih obiskanih državah je bilo raznoliko:
- (a) bangladeška vlada je dejavno sodelovala v skupinah razvojnih partnerjev in njihovih pomožnih delovnih skupinah. Bangladeš je bil prva država na svetu, ki je v odziv na Pariško deklaracijo in agendo iz Akre objavila skupno strategijo sodelovanja, s čimer je pomagala zagotoviti boljše dopolnjevanje donatorskih programov;³⁹
 - (b) vladi Ugande in Tanzanije sodelujeta v skupnih tematskih delovnih skupinah z razvojnimi partnerji, čeprav nekatera ministrstva raje ohranjajo dvostranske stike, da lahko izkoristijo morebitne različne poglede razvojnih partnerjev;
 - (c) v Indoneziji si odgovornost za usklajevanje na področju podnebnih sprememb delijo različni organi⁴⁰, donatorjem pa ni jasno, kdo je odgovoren za usklajevanje.
- 39.** Enotna jasna nacionalna podnebna strategija lahko okrepi nacionalni občutek lastništva in olajša usklajevanje donatorjev. Bangladeš je primer dobre prakse, Indonezija pa naj bi imela več strategij in politik. Toda strategija sama ne zadostuje za zagotavljanje boljših rezultatov.⁴¹ Sodišče je ugotovilo, da je v vseh štirih obiskanih državah to, da vlade niso določile prioritete, oslabilo strategije in akcijske načrte v zvezi s podnebnimi spremembami.

³⁸ Sodišče je že nekajkrat opozorilo na to, da mora biti Komisija bolj pozorna na tveganje korupcije na področju zunanje pomoči. Glej na primer Posebno poročilo št. 11/2010 – Kako je Komisija upravljala splošno proračunsko podporo v državah AKP ter latinskoameriških in azijskih državah ter Posebno poročilo št. 4/2013 – Sodelovanje EU z Egiptom na področju upravljanja (<http://eca.europa.eu>).

³⁹ Toda skupna strategija sodelovanja je bila leta 2011 začasno ustavljena zaradi domnevne korupcije, povezane z velikim programom, ki ga financira Svetovna banka.

⁴⁰ Na primer Bappenas (ministrstvo za načrtovanje nacionalnega razvoja), nacionalni svet za podnebne spremembe ali delovna skupina REDD.

⁴¹ Na primer Indonezija je od leta 2007 pripravila več nacionalnih akcijskih in časovnih načrtov v zvezi s podnebnimi spremembami, vendar ti ne lajšajo usklajevanja donatorjev.

KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE SE ŠE NISO DOGOVORILE, KAKO POVEČATI DOLGOROČNO PODNEBNO FINANCIRANJE

40. Komisija si je po sporazumu iz Københavna še bolj prizadevala povečati skupno podnebno financiranje EU in držav članic z opredelitvijo morebitnih inovativnih virov za izpolnjevanje zaveze do leta 2020 (glej odstavka 5 in 11):⁴²

- o prihodki od dražb v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS),
- o oblikovanje cen za emisije ogljika za mednarodni letalski in pomorski promet,
- o nov mehanizem trga ogljika,
- o obdavčitev finančnega sektorja in
- o dostop do podnebnega financiranja prek multilateralnih in drugih razvojnih bank.

41. Komisija je usklajeno z državami članicami dala več različno uspešnih pobud za izkoriščanje teh morebitnih inovativnih virov financiranja (glej **Prilogo V**), vendar bistveni izzivi ostajajo:

- (a) pričakuje se, da bo zasebno financiranje največji vir podnebnega financiranja za izpolnjevanje zavez iz sporazuma iz Københavna. Toda na svetovni ravni ni soglasja o tem, katere vrste porabe bodo štejele za zasebno financiranje.⁴³ Kljub večkratnim sklepom Sveta⁴⁴ in mnogim pobudam Komisije⁴⁵ Komisija in države članice še niso sprejele skupnega stališča;
- (b) Komisija kljub zavezi Sveta, „da je treba opredeliti način, kako med leti 2013 in 2020 povečati financiranje ukrepanja proti podnebnim spremembam“,⁴⁶ še ni predlagala časovnega načrta. Ni bilo odločeno, koliko sredstev bo mogoče porabiti za države v razvoju in koliko bodo znašali prispevki posameznih držav članic.

⁴² SEC(2010) 409 final z dne 1. aprila 2010 in SEC(2011) 487 final z dne 8. aprila 2011.

⁴³ OECD, *Comparing Definitions and Methods to Estimate Mobilised Climate Finance*, maj 2013.

⁴⁴ Glej sklepe 3167. seje Sveta za ekonomske in finančne zadeve z dne 15. maja 2012 ali sklepe 3198. seje Sveta za ekonomske in finančne zadeve z dne 13. novembra 2012.

⁴⁵ Komisija je avgusta 2011 državam članicam poslala vprašalnik o opredelitvi in vlogi zasebnega podnebnega financiranja, vendar je odgovorila manj kot polovica držav članic (in Evropska investicijska banka). Razprave potekajo na ravni delovne skupine Sveta in skupine strokovnjakov. Kljub nekolikšnemu napredku, doseženemu pri izmenjavi izkušenj z zagotavljanjem zasebnega financiranja med državami članicami, dogovor še ni bil dosežen.

⁴⁶ Sporočilo za javnost 3088. seje Sveta za ekonomske in finančne zadeve z dne 17. maja 2011 in sklepi 3115. seje Sveta za ekonomske in finančne zadeve o podnebnem financiranju z dne 4. oktobra 2011.

USPEŠEN SISTEM ZA SPREMLJANJE, POROČANJE IN PREVERJANJE ŠE NI VZPOSTAVLJEN

- 42.** Uspešen okvir za spremljanje, poročanje in preverjanje lahko okrepi uspešno porabo javnih in zasebnih sredstev. Dobro poročanje je odločilno za vzpostavitev zaupanja med donatorji in državami prejemnicami z večjo odgovornostjo, verodostojnostjo in preglednostjo.
- 43.** Začetek veljavnosti mehanizma za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih (MMR)⁴⁷ junija 2013 je neposredno sledil okviru za dvoletno poročanje Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja, sprejetemu februarja 2013⁴⁸. MMR od držav članic zahteva več kot okvir za poročanje UNFCCC, saj zahteva, da poročajo o svoji porabi prihodkov od sistema za trgovanje z emisijami za podnebno financiranje in vsega javnega (tj. ne zasebnega) podnebnega financiranja, zagotovljenega državam članicam.
- 44.** Dogovor o skupnih formatih poročanja je bil sicer dosežen, o skupnih standardih in opredelitvah pa ne. Zato novi mehanizem še vedno ne zagotavlja zadostne primerljivosti podatkov. Zadeve, ki še niso bile razrešene, so predvsem različnost nacionalnih opredelitev izrazov „nov“ in „dodaten“, uporaba kazalnikov iz Ria ter razlikovanje med obljubami in plačili – vse to bi lahko oviralo dejansko krepitev mednarodnega podnebnega financiranja.

„NOV“ IN „DODATEN“

- 45.** V sporazumu iz Kopenhavna iz leta 2009 je poudarjena potreba po novih in dodatnih virih, vendar izraza nista opredeljena. Evropski parlament je predlagal, naj se sredstva EU za prilagajanje in blaženje zagotovijo poleg uradne ciljne vrednosti za razvojno pomoč v višini 0,7 %.⁴⁹ Zaenkrat ni splošno sprejete opredelitve izrazov „nov“ in „dodaten“, donatorji (vključno s posameznimi državami članicami) pa uporabljajo svoje pristope.⁵⁰

⁴⁷ Uredba (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih ter za sporočanje drugih informacij v zvezi s podnebnimi spremembami na nacionalni ravni in ravni Unije ter o razveljavitvi Sklepa št. 280/2004/ES (UL L 165, 18.6.2013, str. 13).

⁴⁸ <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a03.pdf>

⁴⁹ Resolucija Evropskega parlamenta o konferenci o podnebnih spremembah v Durbanu, P7_TA(2011)0504 (16.11.2011).

⁵⁰ *EU Accountability Report 2011 on Financing for Development: Review of progress of the EU and its Member States*, str. 44 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0500:FIN:EN:PDF>). Glej tudi na primer poročilo OECD – *Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture*, str. 8.

- 46.** Komisija je junija 2010 predlagala skupni pristop k opredelitvi „dodatnega“ financiranja. Toda nekatere države članice so temu nasprotovale. Anketa, ki jo je Komisija leta 2011 opravila med državami članicami, je pokazala različnost uporabljenih opredelitev. Sodišče lahko za štiri preučene države članice⁵¹ potrdi, da so za to, kaj je „novo“ in „dodatno“, uporabljale zelo različne pristope (glej **Prilogo VI**).
- 47.** Nekateri bistveni prispevki za hitro financiranje, o katerih so poročale države članice, so vključevali predhodno prevzete obveznosti.⁵² Nekateri države članice (na primer Belgija, Španija in Švedska) financiranje za Globalni sklad za okolje štejejo za del svoje zaveze hitrega financiranja, druge (na primer Francija, Finska in Združeno kraljestvo) ga štejejo le delno, Danska in Nemčija pa sploh ne.⁵³

KAZALNIKI IZ RIA

- 48.** Podnebne spremembe so običajno vključene v programe pomoči, ki obravnavajo tudi druge razvojne cilje.⁵⁴ Za ugotavljanje programov, povezanih s podnebnimi spremembami, je zato potrebna presoja: najširše sprejeta metoda za spremljanje porabe v zvezi s podnebnimi spremembami je metodologija kazalnikov iz Ria Odbora za razvojno pomoč OECD.⁵⁵
- 49.** Čeprav skoraj vse hitro financiranje EU zagotovijo države članice, ki morajo v svojih poročilih Odboru za razvojno pomoč OECD uporabljati kazalnike iz Ria⁵⁶, se Komisija in države članice niso dogovorile o skupnem sklopu parametrov za količinsko opredelitev komponente podnebnega financiranja pri programih, za katere se uporabljajo kazalniki iz Ria. Komisija sicer uporablja lastno klasifikacijo kazalnikov iz Ria, vendar ima omejen uvid v prakse držav članic, zato ne more vedeti, ali so podatki v poročilih primerljivi in ali je mogoče skupne zneske uskladiti.

⁵¹ Nemčija, Francija, Italija in Združeno kraljestvo. Sodišče je te štiri države članice izbralo, ker so za hitro financiranje EU zagotovile višje zneske.

⁵² Na primer seznam programov hitrega financiranja EU vsebuje prispevke držav članic za Sklad za čisto tehnologijo, pilotni program za odpornost na podnebne spremembe ali Globalni sklad za okolje (GEF). Toda poročila skrbnikov teh skladov ne odražajo teh povečanj.

⁵³ J. Brown, M. Stadelmann, L. Hörnlein, *Fast-start finance to address climate change: what we know at the mid-point*, Overseas Development Institute, 2011.

⁵⁴ Na primer kmetijstvo, energetika ali izobraževanje.

⁵⁵ Kazalniki iz Ria so od leta 2007 obvezni za člane Odbora za razvojno pomoč OECD, zato so najširše sprejeta metodologija.

⁵⁶ Štirinajst držav članic ni včlanjenih v Odbor za razvojno pomoč OECD: Bolgarija, Češka, Estonija, Hrvaška, Ciper, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovenija in Slovaška.

ZAVEZE, OBLJUBE IN PLAČILA

- 50.** V sporazumu iz Københavna ni določeno, kaj naj bi zaveze donatorjev za povečanje podnebnega financiranja v resnici pomenile. Zato so donatorji (vključno z državami članicami) o svojih zneskih hitrega financiranja poročali na podlagi obljub (dodelitev) in ne dejanskih denarnih plačil (izplačil). Ta problem ni omejen samo na EU.⁵⁷ Mnogi namenski večstranski skladi, po katerih Komisija in države članice usmerjajo podnebno financiranje, ne poročajo dosledno o izplačilu financiranja. OECD je maja 2013 poročala o negotovosti glede pomena izraza „zagotoviti“ v kontekstu mednarodnega podnebnega financiranja in posledicah, ki jih ima lahko za zaupanje in preglednost.⁵⁸
- 51.** Sodišče za hitro financiranje na podlagi lastne analize ocenjuje, da je Komisija do sredine leta 2013 prevzela obveznosti za 155 milijonov EUR in plačala 38 milijonov EUR.

NI JASNO, KOLIKO JE BILA ZAVEZA HITREGA FINANCIRANJA IZPOLNJENA

- 52.** EU in njene države članice so letno poročale UNFCCC o svojih prispevkih za vsako od treh let pobude hitrega financiranja. Komisija je zbrala podatke, ki so zajemali prispevke Komisije in držav članic. Vsako poročilo je potem sprejel Svet, predsedstvo EU in Komisija pa sta ga skupaj predložila UNFCCC.
- 53.** V končnem poročilu,⁵⁹ ki je bilo UNFCCC predloženo 29. maja 2013, je navedeno, da so EU in njene države članice v obdobju 2010–2012 zagotovile 7,34 milijarde EUR. To presega celotno zavezo v višini 7,2 milijarde EUR iz leta 2009 (glej **diagram 3**). Svet je sklenil, da je bila celotna zaveza izpolnjena.

⁵⁷ Skupna vrednost podnebnega financiranja, za katerega so bile med letoma 2003 in 2011 sprejete zaveze, odobrena poraba in opravljena izplačila za svetovne podnebne sklade na svetovni ravni, je znašala 30,88 milijarde USD, 9,34 milijarde USD oz. 1,92 milijarde USD. Vir: *The Atlas of Climate Change*, Dow & Downing, 2011; podatki so s spletne strani www.ClimateFundsUpdate.org.

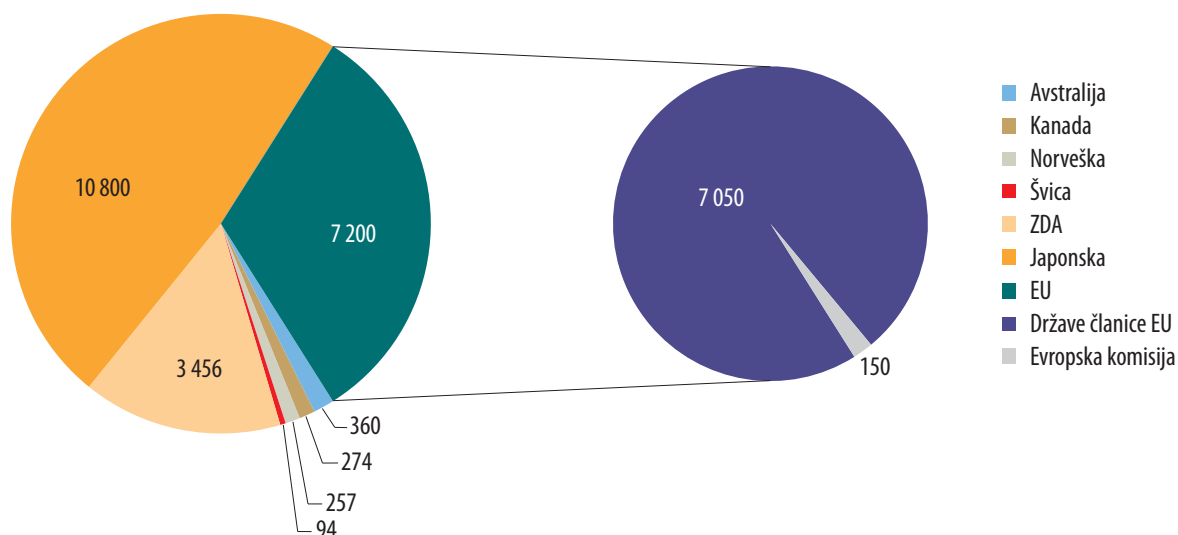
⁵⁸ Nejasnost v zvezi z „zagotovljenim“ podnebnim financiranjem in tem, kaj bi bile ustrezne smernice za merjenje, poročanje in preverjanje (MRV), ima pomembne politične posledice v kontekstu UNFCCC, saj je ta jasnost potrebna za vzpostavitev zaupanja in preglednosti, pa tudi za izboljšanje vzajemne odgovornosti. Dokument skupine strokovnjakov za podnebne spremembe OECD št. 2013(2), maj 2013.

⁵⁹ Vsako poročilo temelji na zbirnih podatkih in ima prilogo, ki vsebuje podroben seznam ukrepov (seznam intervencij), ki so jih podpirale Komisija in države članice. Seznam intervencij pa ne vsebuje vsote posameznih ukrepov (http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/documentation_en.htm)

- 54.** Sodišče ni moglo uskladiti zneska 7,34 milijarde EUR iz poročila s podatki na seznamu intervencij⁵⁹. Po oceni Sodišča vsota intervencij znaša približno 5,48 milijarde EUR; razlika je torej 1,86 milijarde EUR (25 % skupnega zneska iz poročila). Komisija ni preverila točnosti podatkov, ki so jih predložile države članice, in ne more razložiti razlik.
- 55.** Glede na te razlike in to, da ni skupnih opredelitev in metod za ugotavljanje porabe, povezane s podnebjem, ni jasno, koliko so EU in njene države članice izpolnile zavezo hitrega financiranja.

DIAGRAM 3

ZAVEZE HITREGA FINANCIRANJA PO DONATORJIH

(v milijonih EUR¹)

¹ Zaveze razvitih držav so znašale 31,2 milijarde USD. Ta znesek je bil izračunan v EUR po menjalnem tečaju, ki ga EU in države članice uporabljajo za preračun svoje zaveze v višini 10 milijard USD v 7,2 milijarde EUR.

Vir: http://climateanalytics.org/sites/default/files/attachments/news/20101005_FastStartFinance_update.pdf.

KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE NISO SKUPAJ UKREPALE ZA ZMANJŠANJE RAZDROBLJENOSTI PODNEBNEGA FINANCIRANJA

- 56.** V zadnjih letih je bilo po svetu financiranja, povezanega s podnebnimi spremembami, v izobilju. To močno povečevanje števila mehanizmov financiranja ustvarja zelo razdrobljen sistem, ki prinaša pomembne izzive v zvezi z usklajevanjem, občutkom lastništva in odgovornostjo.
- 57.** Po oceni Programa Združenih narodov za razvoj (UNDP) obstaja več kot 50 mednarodnih javnih skladov, 45 trgov ogljika in 6 000 skladov zasebnega kapitala, ki zagotavljajo podnebno financiranje,⁶⁰ vsak pa ima svojo upravljavsko strukturo. Svetovna banka pa opozarja, da taka razdrobljenost lahko zmanjša splošno uspešnost podnebnega financiranja.⁶¹ V Pariški deklaraciji je navedeno,⁶² naj si donatorji prizadevajo za uporabo skupnih in poenostavljenih postopkov, da bi preprečili podvajanje in zmanjšali stroške transakcij, OECD pa je opozorila na to, da so morda potrebni jasnejša opredelitev vlog multilateralnih skladov, boljše usklajevanje ali združitev nekaterih skladov⁶³.
- 58.** Komisija in države članice za izplačilo podnebnega financiranja uporabljajo dvostranske in večstranske poti. Leta 2010 so uporabile kar 22 večstranskih poti.⁶⁴
- 59.** Komisija ni upoštevala zmanjšanja razdrobljenosti podnebnega financiranja kot prioritete pri zasnovi svojih programov. O tem tudi ni razpravljala z državami članicami.
- 60.** Komisija je predlagala ustanovitev globalnega zaveznitva o podnebnih spremembah (GCCA) kot odziv EU na razvojno razsežnost podnebnih sprememb.⁶⁵ Svet je ta predlog podprl novembra 2007, čeprav je opozoril na to, da je treba kar najbolj izkoristiti mehanizme, ki že obstajajo na ravni EU in svetovni ravni, ter poudaril, da GCCA zgolj dopolnjuje tekoče procese in okvire.⁶⁶ Samo pet držav članic je (večinoma skromno) prispevalo h GCCA,⁶⁷ Komisiji pa kljub več poskusom za spodbujanje večjega sodelovanja ni uspelo razširiti osnove podpore EU za svojo vodilno pobudo.

⁶⁰ Program Združenih narodov za razvoj, *Blending Climate Finance through National Climate Funds*, 2011, str. 6. Za analizo večstranskih mehanizmov financiranja glej OECD, *Development Perspectives for a Post-2010 Climate Financing Architecture*, (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/52/47115936.pdf>).

⁶¹ Svetovna banka, *World Development Report 2010: Development and Climate Change*, 2009.

⁶² OECD, *Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči*, 2005, str. 6.

⁶³ OECD, *Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture*, 2011, str. 23.

⁶⁴ *EU Fast start finance Report for Cancún*, Dokument Sveta št. 15889/10.

⁶⁵ Evropska komisija (2008): Delovni dokument služb Komisije: *Implementation Framework of the Global Climate Change Alliance*, str. 4.

⁶⁶ Glej sklepe Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose z dne 20. novembra 2007 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/07/st15/st15103.sl07.pdf>).

⁶⁷ GCCA kombinira prispevke iz proračuna EU (166 milijonov EUR), ERS (40 milijonov EUR) in držav članic: Irska (31 milijonov EUR), Švedska (5,1 milijona EUR), Estonija (0,8 milijona EUR), Ciper (0,6 milijona EUR) in Češka (0,2 milijona EUR).

- 61.** GCCA ni bilo vključeno niti v delo držav članic niti v načrtovanje Komisije. Komisija si je prizadevala, da bi države članice prepričala o dodani vrednosti pobude. Tudi nedoslednost držav članic pri podpori predloga Komisije za uvedbo GCCA ob kasnejši nepripravljenosti na dejavno podporo pobude je prispevala k pomembni vrzeli med prvotnimi cilji GCCA in dejanskimi dosežki.
- 62.** Ustanovitev GCCA v letih 2007 in 2008 je starejša od sklepov Komisije o podnebnih spremembah in razvoju iz leta 2009 o neustanavljanju dodatnih vertikalnih skladov za prilagajanje ter sporazuma COP 16 iz Cancúna iz leta 2010 o ustanovitvi Zelenega podnebnega sklada. Toda Komisija ni ponovno ocenila, ali je treba glede na te spremembe ohraniti GCCA. Tudi države članice niso bile pripravljene združiti ali zapreti svojih nacionalnih podnebnih skladov ali doseči več sinergije med njimi, da bi zmanjšale stroške transakcij in upravno obremenitev za države v razvoju.
- 63.** Zeleni podnebni sklad (GCF) je bil ustanovljen za pomoč pri doseganju ciljev iz sporazuma iz Københavna s povečanjem mednarodnega podnebnega financiranja na 100 milijard USD na leto do leta 2020. Prehodni odbor je pripravil ustanovitev Zelenega podnebnega sklada. Nekatere države članice so prispevale skupaj (npr. Danska in Nizozemska), Komisija in druge države članice pa ločeno (npr. Nemčija in Združeno kraljestvo). EU in države članice niso delovale skupaj.
- 64.** Upravni odbor Zelenega podnebnega sklada je odgovoren za odločitve v zvezi s financiranjem, vključno z ureditvami za zagotavljanje financiranja. Maja 2012 je bil sprejet dogovor o predstavnikih razvitih držav v odboru in sedem od 12 mest je bilo dodeljenih državam članicam. Čeprav je Svet podprl dodelitev enega mesta Komisiji kot predstavnici EU⁶⁸, države članice tega niso uresničile⁶⁹. Komisija je glavna pogajalka EU na konferencah pogodbenic in spodbujevalka usklajevanja v skladu s Pogodbo in Evropskim soglasjem o razvoju, vendar nima predstavnika v upravnem odboru največjega sklada za obravnavo podnebnih sprememb.

⁶⁸ 3167. seja Sveta za ekonomske in finančne zadeve z dne 15. maja 2012.

⁶⁹ Ruska federacija in Združene države Amerike so nasprotovale mestu za EU, saj naj bi to po njihovem mnenju pomenilo dvojno predstavništvo za nekatere države članice.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

- 65.** Sodišče je prišlo do zaključka, da je Komisija dobro upravljala podporo EU za podnebne ukrepe, ki se financira iz proračuna EU in ERS. Toda usklajevanje med Komisijo in državami članicami v zvezi s podnebnim financiranjem za države v razvoju bi bilo treba bistveno izboljšati, da bi lahko EU kar najbolj povečala svoj mednarodni vpliv.
- 66.** Komisija je dobro upravljala podporo za podnebne ukrepe, ki se financira iz proračuna EU in ERS. V skladu z zavezami politike je od leta 2007 stalno povečevala porabo za podnebne ukrepe, v obdobju 2014–2020 pa namerava to financiranje močno povečati (glej odstavke od 18 do 20). Osredotočila se je na ustrezne svetovne prioritete in svoje programe prilagodila specifičnim razmeram v posameznih partnerskih državah (glej odstavke od 21 do 25).
- 67.** Usklajevanje med Komisijo in državami članicami v zvezi s podnebnim financiranjem za države v razvoju ni zadostno. Komisija na nekaterih področjih ni dovolj prevzela vodstva, države članice pa se niso dovolj odzvale na nekatere pobude Komisije. Kljub delnemu izboljšanju usklajevanja med Komisijo in državami članicami v preučnem obdobju so potrebna bistvena dodatna prizadevanja za zagotavljanje dopolnilnosti dvostranskih programov EU in držav članic ter za preprečevanje korupcije in boj proti njej (glej odstavke od 28 do 39). Skupnih stališč in praks o številnih ključnih vprašanjih še ni. Ni dogovora o tem, kako izpolniti zaveze za krepitev podnebnega financiranja do leta 2020, ni skupne opredelitve „novega in dodatnega“ podnebnega financiranja ter „zasebnega financiranja“ niti enotne uporabe kazalnikov iz Ria za opredelitev programov, povezanih s podnebjem (glej odstavka 40 in 41).
- 68.** Zanesljiv sistem za poročanje, ki bi zagotavljal izčrpne in zanesljive informacije o porabi Komisije in držav članic za podnebne ukrepe za spremljanje skladnosti z zavezami, še ni bil vzpostavljen (glej odstavke od 42 do 51), poleg tega pa ni jasno, koliko je bila izpolnjena zaveza hitrega financiranja (glej odstavke od 52 do 55). Ni prizadevanj za zmanjšanje razdrobljenosti podnebnega financiranja, kar pomeni resno tveganje neučinkovitosti, nezadostno odgovornost in razdrobljenost pomoči (glej odstavke od 56 do 64).

69. Sodišče priporoča naslednje:

PRIPOROČILO 1

Komisija naj Svetu predlaga časovni načrt za krepitev podnebnega financiranja za doseg ciljev za leto 2020 iz sporazuma iz Københavna, vključno z opredelitvijo zasebnega financiranja.

PRIPOROČILO 2

Komisija in države članice naj se zaradi izboljšanja preglednosti in odgovornosti pri podnebnem financiranju EU v okviru uredbe o mehanizmu za spremljanje dogovorijo o skupnih standardih za spremljanje, poročanje in preverjanje, zlasti v zvezi z opredelitvijo izrazov „nov“ in „dodaten“, uporabo kazalnikov iz Ria in poročanjem o izplačilih podnebnega financiranja.

PRIPOROČILO 3

Komisija in ESZD naj poročata o tem, koliko se na področju razvojne pomoči dosega cilj, da se bo v obdobju 2014–2020 20 % proračuna EU in ERS porabilo za podnebne ukrepe, pri čemer naj navedeta, za koliko sredstev so bile prevzete obveznosti in koliko sredstev je bilo izplačanih.

PRIPOROČILO 4

Komisija naj pridobi neodvisno oceno globalnega zavezništva o podnebnih spremembah, v okviru katere naj se preveri tudi, zakaj se večina držav članic ni odločila za njegovo sofinanciranje.

PRIPOROČILO 5

Komisija in države članice naj okrepijo svoje sodelovanje pri izvajanju kodeksa ravnanja EU o delitvi dela na področju podnebnega financiranja, zlasti v zvezi z izmenjavo informacij o dodelitvah sredstev za posamezne države, skupnim načrtovanjem ter preprečevanjem korupcije na področju podnebnega financiranja in bojem proti njej.

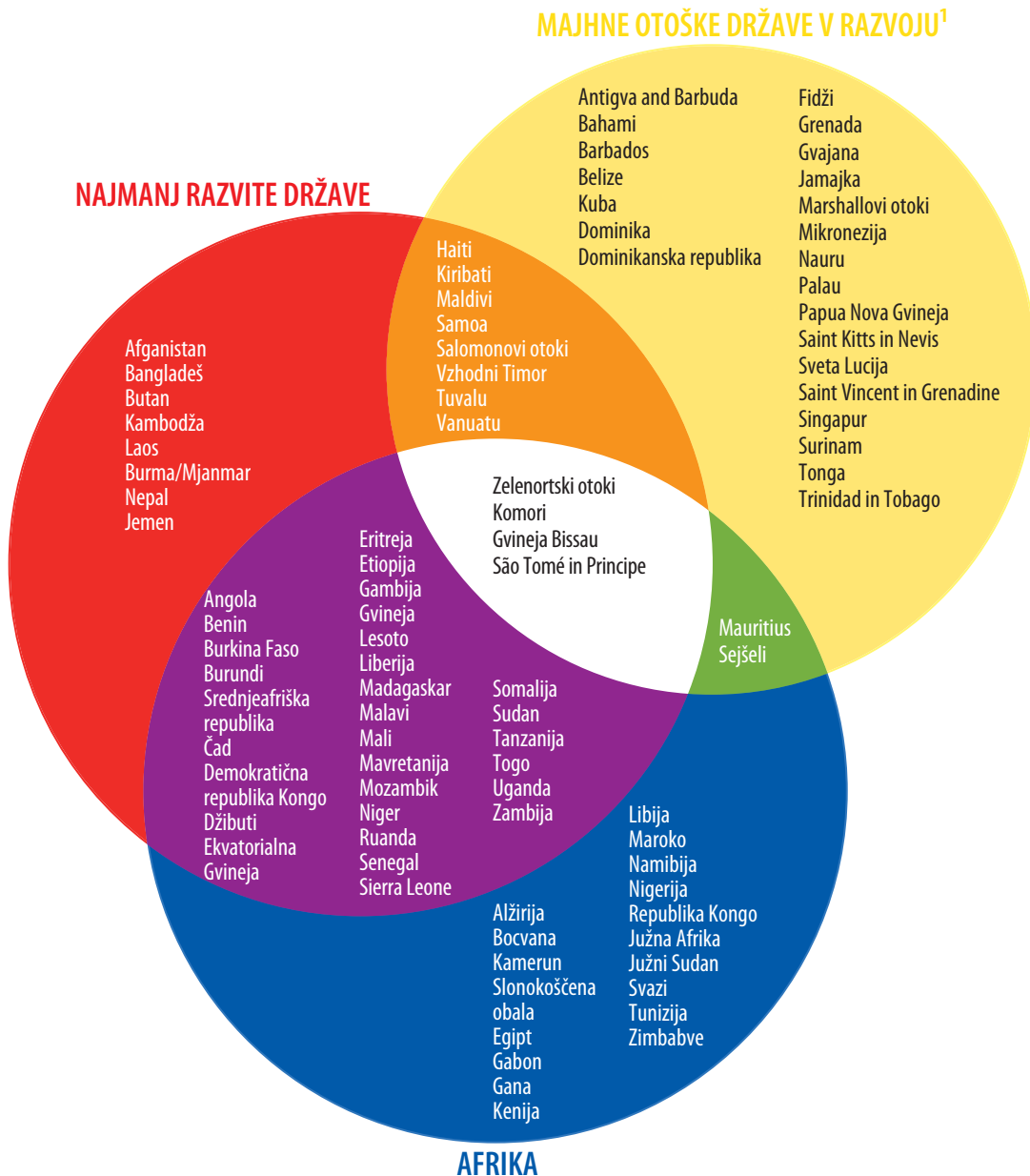
To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi g. Karel PINXTEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 10. decembra 2013.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

NAJMANJ RAZVITE DRŽAVE, MAJHNE OTOŠKE DRŽAVE V RAZVOJU IN AFRIKA



¹ Samo države članice ZN.

Vira: <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ohrls/allcountries-regions.pdf> in http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_sovereign_states_and_dependent_territories_in_Africa.

PODNEBNO FINANCIRANJE, KI GA JE EUROPEAID ZAGOTOVIL V OBDOBJU 2003–2012

Komisija zagotavlja podnebno financiranje v okviru zunanje pomoči iz naslednjih glavnih virov:

- (a) Evropskega razvojnega sklada (ERS), ki je glavni instrument razvojnega sodelovanja v afriških, karibskih in pacifiških (AKP) državah ter čezmorskih državah in ozemljih;
- (b) instrumenta za razvojno sodelovanje, ki zajema Latinsko Ameriko, Azijo in Centralno Azijo, Bližnji Vzhod in Republiko Južno Afriko pa tudi tematske programe;
- (c) Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (ENPI)¹, ki zajema države ESP² in Rusijo;
- (d) humanitarne pomoči po naravnih nesrečah, kot so poplave v Pakistanu ali cunami v Indijskem oceanu.

V obdobju 2003–2012 so prevzete obveznosti za podnebno financiranje v okviru zunanje pomoči, ki jo upravlja EuropeAid, po ocenah znašale 4 650 milijonov EUR. Podrobnejša razčlenitev tega zneska je v spodnjih **tabelah**.

TABELA 1 – RAZČLENITEV PODNEBNEGA FINANCIRANJA EUROPEAID PO INSTRUMENTIH FINANCIRANJA ZA OBDOBJE 2003-2012

(v milijonih EUR)

Leto	DCI	ENPI	ERF	Skupaj
2003	82	5	33	120
2004	247	27	26	300
2005	118	5	74	196
2006	147	20	94	261
2007	125	162	205	492
2008	283	63	56	402
2009	269	39	436	745
2010	267	163	245	675
2011	337	123	166	626
2012	341	258	234	833
Skupaj	2 216	864	1 570	4 650

Opomba: Vsota posameznih zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje od seštevka v vrstici „skupaj“.

¹ Leta 2014 ga bo nadomestil evropski sosedski instrument.

² Alžirija, Armenija, Azerbajdžan, Belorusija, Egipt, Gruzija, Izrael, Jordanija, Libanon, Libija, Moldavija, Maroko, zasedena palestinska ozemlja, Sirija, Tunizija in Ukrajina.

TABELA 2 – RAZČLENITEV PODNEBNEGA FINANCIRANJA EUROPEAID PO GEOGRAFSKIH OBMOČJIH

(v milijonih EUR)

Leto	Afrika	Azija	Latinska Amerika	Karibi	Vzhodna Evropa in Rusija	Sredozemlje in Bližnji vzhod	Oceanija in Pacifik	Več regij	Skupaj
2003	22	22	31	17	5	–	4	19	120
2004	24	82	152	3	4	22	7	6	300
2005	88	41	27	1	5	–	15	20	196
2006	103	25	67	10	15	7	6	28	261
2007	118	18	14	62	101	86	19	74	492
2008	98	85	13	0	114	41	3	47	402
2009	117	55	45	32	1	48	27	419	745
2010	204	104	32	9	45	126	32	123	675
2011	186	101	28	28	72	47	4	160	626
2012	236	100	96	26	98	160	27	90	833
Skupaj	1 197	633	504	189	460	537	145	986	4 650

TABELA 3 – OCENJENO RAZMERJE MED DODELJENIMI SREDSTVI EUROPEAID ZA DRŽAVE V RAZVOJU ZA PODNEBNO FINANCIRANJE ZA PRILAGAJANJE IN BLAŽENJE

(v milijonih EUR)

Leto	Prilaganje		Blaženje		Skupaj ¹
	znesek	%	znesek	%	znesek
2003	68	41 %	100	59 %	120
2004	205	41 %	289	59 %	300
2005	117	42 %	160	58 %	196
2006	117	33 %	233	67 %	261
2007	279	39 %	433	61 %	492
2008	103	21 %	388	79 %	402
2009	269	31 %	588	69 %	745
2010	424	54 %	366	46 %	675
2011	401	45 %	490	55 %	626
2012	621	50 %	618	50 %	833
Skupaj	2 603	42 %	3 664	58 %	4 650

¹ Nekatere intervencije obravnavajo blaženje in prilaganje, zato skupni znesek ni vsota obeh stolpcev.

Opomba: Vsota posameznih zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje od seštevka v vrstici „skupaj“.

Vir: Podatkovna zbirka EuropeAid..

TABELA 4 – DELEŽI DODELJENIH SREDSTEV EUROPEAID ZA PODNEBNO FINANCIRANJE V DVOSTRANSKIH PROGRAMIH, KI JIH PREJMEJO NAJMANJ RAZVITE DRŽAVE, MAJHNE OTOŠKE DRŽAVE V RAZVOJU IN AFRIŠKE DRŽAVE

(v milijonih EUR)

Leto	Prilagajanje skupaj					Podnebno financiranje skupaj				
	najmanj razvite države, majhne otoške države v razvoju, afriške države		druge države		Skupaj	najmanj razvite države, majhne otoške države v razvoju, afriške države		druge države		Skupaj ¹
	znesek	%	znesek	%	znesek	znesek	%	znesek	%	znesek
2003	15	38 %	24	62 %	39	24	32 %	51	68 %	75
2004	13	7 %	175	93 %	188	27	10 %	235	90 %	262
2005	50	78 %	14	22 %	64	64	71 %	26	29 %	90
2006	40	56 %	32	44 %	72	66	52 %	62	48 %	128
2007	69	67 %	34	33 %	104	160	65 %	87	35 %	247
2008	41	60 %	28	40 %	69	97	33 %	195	67 %	291
2009	93	93 %	6	7 %	99	179	87 %	26	13 %	206
2010	142	58 %	105	42 %	248	148	40 %	225	60 %	373
2011	87	67 %	42	33 %	129	127	57 %	94	43 %	221
2012	149	69 %	68	31 %	217	162	56 %	125	44 %	287
Skupaj	701	57 %	529	43 %	1 230	1 054	48 %	1,125	52 %	2 179

¹ Nekatere intervencije obravnavajo blaženje in prilagajanje, zato skupni znesek ni vsota obeh stolpcev.

Opomba: Vsota posameznih zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje od seštevka v vrstici „skupaj“.

Vir: Podatkovna zbirka EuropeAid.

REVIZIJSKA METODOLOGIJA IN ZBIranJE DOKAZOV

Shematičen pregled revizijskega pristopa je v nadaljevanju.

PREDHODNA ŠTUDIJA

1. Pred revizijo je bila opravljena predhodna študija za opredelitev ključnih tveganj, povezanih s podnebnim financiranjem EU. To preiskovanje je temeljilo na pregledu dokumentacije in razgovorih z uslužbenci Komisije, ESZD, nevladnih organizacij in sekretariata Sveta, ki delajo na glavnih področjih podnebnega financiranja za države v razvoju.

RAZGOVORI

2. Revizorji so opravili razgovore z vodji upravnih in/ali finančnih enot, nacionalnimi referenti iz 17 oddelkov ter visokimi uslužbenci šestih nevladnih organizacij. Oddelki Komisije so bili izbrani glede na njihove specifične odgovornosti na področjih iz obsega revizije, nevladne organizacije pa so bile izbrane zaradi pridobitve zunanjih pogledov drugih sodelujočih pri podnebnem financiranju.

- o **Komisija:**

- o **Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje (DEVCO¹)**

- o Direktorat C – Trajnostna rast in razvoj

- o **Generalni direktorat za podnebno politiko (CLIMA)**

- o Direktorat A – Mednarodna in podnebna strategija

- o Direktorat B – Evropski in mednarodni trgi ogljika

- o Direktorat C – Vključevanje prilagajanja na podnebne spremembe in nizkoogljične tehnologije

- o **Generalni direktorat za humanitarno pomoč in civilno zaščito (ECHO)**

- o Direktorat A, enota 4 – Posebne tematske politike

- o Direktorat B, enota 5 – Azija in Latinska Amerika, Karibi, Pacifik

- o Direktorat C, enota 2 – Proračun, zunanja revizija, informacijski sistemi

- o **Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve (ECFIN)**

- o Direktorat D, enota 4 – Globalizacija – Trgovina – Razvoj

¹ Znan tudi kot EuropeAid.

- o **Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD):**

Upravni direktorat I – Horizontalne zadeve – Azija in Pacifik
 Upravni direktorat I.B.1 – Kitajska, Hong Kong, Macao, Tajvan, Mongolija
 Upravni direktorat V.A.4 – Države Mercosur
 Upravni direktorat VI.B1 – Globalna vprašanja in boj proti terorizmu
 Direktorat za upravljanje virov A – Finance in upravna podpora

- o **Evropska investicijska banka (EIB):**

Direktorat za projekte – Okoljske, podnebne in socialne zadeve
 Direktorat za posle zunaj Evropske unije in držav kandidatk
 Direktorat za finančni nadzor

- o **Sekretariat Sveta:**

Direktorat E, Oddelek 1B – Podnebne spremembe, koordinacija, horizontalne zadeve

- o **Nevladne organizacije:**

Oxfam International (Bruselj) in urad Oxfama v Bangladešu in Ugandi
 CAN Europe in CAN Tanzania (forum civilne družbe v Tanzaniji o podnebnih spremembah in mreža za podnebne ukrepe)
 WWF (urad v Bruslju)
 Concern Worldwide (Bangladeš)
 Shushilan (Bangladeš)
 World Agroforestry Centre (Indonezija)

VPRAŠALNIK

3. Štirim državam članicam je bil poslan vprašalnik za pridobitev informacij in njihovih pogledov.

IZBIRA DRŽAV IN REGIJ

4. Za pisarniški pregled je bilo izbranih 16 držav in dve regiji. Izbirna merila so bila naslednja:
 - usklajevanje: države, v katerih deluje dovolj donatorjev, da je mogoče oceniti delitev dela med njimi;
 - raven podnebnega financiranja: države, ki so od Komisije od leta 2002 naprej prejele precejšnje zneske podnebnega financiranja;
 - razvojne značilnosti in izpostavljenost podnebnim spremembam: države v različnih položajih, kot so najmanj razvite države, majhne otoške države v razvoju, države BRICS² in države, ki so prejele visoke zneske podnebnega financiranja kljub razmeroma visokemu indeksu človekovega razvoja. (HDI);
 - geografska pokritost: države iz različnih geografskih območij: Afrika, Azija in Pacifik, Latinska Amerika in evropsko sosedstvo.
5. Izbrane so bile naslednje države: Bangladeš, Bolivija, Brazilija, Srednjeafriška republika, Kitajska, Etiopija, Gvajana, Indonezija, Mali, Maroko, Mauritius, Nikaragva, Tanzanija, Uganda, Ukrajina in Vanuatu.
6. Kot regiji sta bili za analizo izbrani Vzhodna Afrika in Azija, saj sta prejeli največ podnebnega financiranja od Komisije.

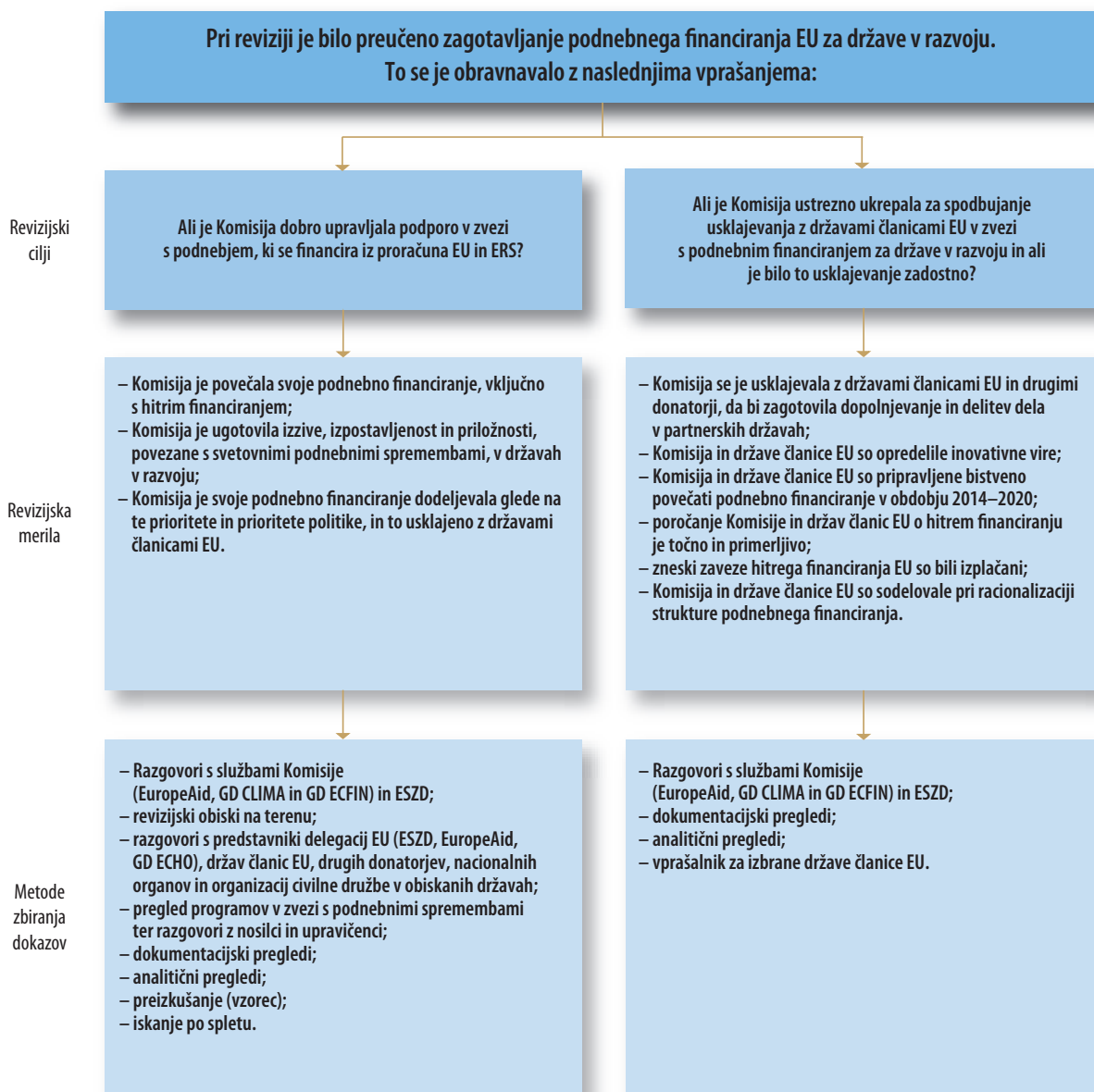
VZORČENJE

7. Za preizkus uporabe kazalnikov iz Ria v skladu z zavezo hitrega financiranja Komisije je bil analiziran naključno izbran vzorec desetih (od skupaj 19) programov.
8. Na podlagi naključno izbranega vzorca 20 programov, povezanih s podnebjem (vključno z dvostranskimi in večstranskimi načini zagotavljanja financiranja), je bila preizkušena Komisijina izbira načinov za zagotavljanje financiranja.

² Brazilija, Rusija, Indija, Kitajska in Južna Afrika.

OBISKI V ŠTIRIH PARTNERSKIH DRŽAVAH

9. Štiri partnerske države (Bangladeš, Indonezija, Tanzanija in Uganda) od 16 so bile izbrane za obisk na podlagi visokih zneskov financiranja in različnih vrst vplivov podnebnih sprememb in potreb, ki jih te povzročajo.
10. Med obiski, ki so potekali od 13. do 25. januarja 2013, je revizijska ekipa opravila razgovore z uslužbenci delegacij EU, predstavniki ustreznih nacionalnih organov, glavnimi razvojnimi partnerji (iz EU in izven nje) ter predstavniki nevladnih organizacij in civilne družbe. Na terenu so bili obiskani tudi izbrani programi.



GLAVNI POTENCIALNI VIRI PRIHODKOV, KI JIH JE KOMISIJA OPREDELILA ZA POVEČANJE PODNEBNEGA FINANCIRANJA

Vir prihodka	Opis	Napredek	Ocenjeni letni prihodek
Prihodki od dražb v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami (ETS)	<ul style="list-style-type: none"> – EU ETS je ena najbolj naprednih tržno naravnanih shem, ki so bile razvite do danes,¹ in največji zlahka količinsko opredeljiv vir, ki temelji na oblikovanju cen za emisije ogljika. – EU ETS je bil uveden leta 2005; 1. januarja 2013 se je začela faza III, v kateri so dražbe postale glavna metoda za razdeljevanje dovoljenj za emisije CO₂. – Do leta 2020 naj bi se vsako leto prodalo skoraj 1 milijardo emisijskih kuponov EU, ki bi za države članice ustvarjali prihodek. – Prihodki od dražb pravic za letalstvo so v EU ETS vključeni od 1. januarja 2012 (glej spodaj). 	<p>Tretja faza ETS se je začela 1. januarja 2013. Določeno je, da morajo države članice vsaj 50 % prihodkov od dražb emisij dodeliti za obravnavo ciljev v zvezi s podnebnimi spremembami, tudi v državah v razvoju.</p> <p>Po ocenah Komisije bi ta vir lahko ustvaril 20 milijard EUR na leto. Toda veljavna in zanesljiva ocena ni mogoča glede na to, da je pobuda precej nova, da so cene za emisije ogljika nedavno padle in da je Evropski parlament zavrnil predlog Komisije za stabilizacijo ravni cen. Ker je uporaba teh prihodkov odvisna od držav članic, delež, ki bi bil dodeljen za dolgoročno podnebno financiranje v državah v razvoju, ni znan.</p>	20–30 milijard EUR
Oblikovanje cen za emisije ogljika za mednarodni pomorski in letalski promet	<ul style="list-style-type: none"> – Določanje cene (davka) za mednarodne letalske in pomorske emisije, da bi se doseglo večje zmanjšanje emisij. – Oblikovanje cen za negativne vplive emisij omogoča popravek nedelovanja trga in ustvarja ustrezno in stroškovno učinkovito spodbudo za dodatno zmanjšanje teh emisij. 	<p>Kazni za presežene emisije ogljika za leto so bile v zakonodajo EU vključene leta 2008,² veljati pa so začele leta 2013. Države nečlanice EU, kot so ZDA in Kitajska, so temu ostro nasprotovale, kar je povzročilo pomisleke o zakonitosti tega ukrepa. Novembra 2012, potem ko je Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO) napovedala, da namerava začeti iskati skupno rešitev, se je EU odločila odložiti izvajanje sheme EU ETS za mednarodni zračni promet za eno leto, medtem ko se pod okriljem ICAO pripravlja izčrpen sporazum. Če ne bi bilo zadovoljivega napredka pri svetovnem sporazumu, bo EU znova uvedla kazni. Vsaka država članica pa se bo odločila, kako bo porabila svoje prihodke od letalske sheme.</p> <p>Pri oblikovanju cen za emisije ogljika v pomorskem prometu je bil proces počasnejši. Junija 2013 je Komisija predlagala ukrepe za vključitev emisij pomorskega prometa v ETS od leta 2018 naprej, po možnosti pod okriljem Mednarodne pomorske organizacije (IMO). O porabi prihodkov od pomorske sheme še ni bila sprejeta nobena odločitev, zato ni nobenega zagotovila o tem, kolikšni zneski bodo namenjeni podnebnemu financiranju za države v razvoju.</p>	do 24 milijard USD. ³
Nov mehanizem trga ogljika	<ul style="list-style-type: none"> – Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za izravnavo emisij drugod. – Trg ogljika je že vzpostavljen in preko mehanizma čistega razvoja (CDM) ustvarja pomembne finančne tokove za države v razvoju. – Zagotovil naj bi se nov in bolj ambiciozen mehanizem trga ogljika, ki bi temeljil na eksplicitnem oblikovanju cen za emisije ogljika, kar bi zagotovilo nov vir javnih prihodkov, zlasti v gospodarsko razvitejših državah v razvoju in mednarodno konkurenčnih sektorjih. 	<p>Komisija je novembra 2012 objavila študijo o možnostih zasnove novega mehanizma trga ogljika v okviru UNFCCC kot osnovo za pogajanja na konferenci v Dohi (COP 18. novembra 2012) in dokument za razpravo o povečanju v rezultate usmerjenega financiranja REDD+.</p>	n. r.

¹ Glej študije OECD (<http://www.oecd.org/environment/cc/39725657.pdf>) in nevladnih organizacij (http://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/pdf/Publikationen/Tuerk_Sterk_Haites_Mehling_Flachslund_Kimura_Betz_Jotzo_2009_Linking_Emissions_Trading_Schemes.pdf).

² Direktiva 2008/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (UL L 8, 13.1.2009, str. 3).

³ Na podlagi poročila svetovalne skupine generalnega sekretarja ZN na visoki ravni o podnebnem financiranju, 5. november 2010.

PRILOGA V

Vir prihodka	Opis	Napredek	Ocenjeni letni prihodek
Obdavčitev finančnega sektorja	<ul style="list-style-type: none"> – Za obdavčitev finančnega sektorja se obravnava več možnosti (npr. obdavčitev transakcij, ki bi bila lahko osredotočena na trgovanje s tujimi valutami), nekatere pa se v nekaterih državah članicah že uporabljajo. 	<p>Evropska komisija je 28. septembra 2011 predlagala direktivo Sveta o enotnem davku na finančne transakcije za EU. Svet predloga ni sprejel, 22. januarja 2013 pa je 11 držav članic Komisijo pozvalo, naj pripravi nov predlog za obdavčitev trgovanja z delnicami, obveznicami in izvedenimi finančnimi instrumenti. Novi predlog Komisije je bil predstavljen 14. februarja 2013. Davek naj bi ustvaril od 30 do 35 milijard EUR na leto, vendar ni navedeno, ali bodo ti prihodki namenjeni obravnavi potreb držav v razvoju.⁴</p>	30–35 milijard EUR
Dodatno povečanje zasebnega financiranja	<ul style="list-style-type: none"> – Spodbujanje zasebnega financiranja razvitih držav za dopolnitev domačega zasebnega financiranja v državah v razvoju. – Učinek finančnega vzvodja bi lahko dosegli s tem, da bi povečali privlačnost splošnega poslovnega okolja za domače in mednarodne naložbe. – Subvencionirane obrestne mere bi lahko pomagale izboljšati profil tveganja in donosa naložbe. – Javno-zasebna partnerstva za porazdelitev stroškov in tveganja financiranja. – Zagotovitev jamstev v podporo izdaji dolga za projekte, povezane s podnebjem. – Tehnična pomoč pri zagotavljanju projektnih informacij in pripravi za pritegnitev zanimanja zasebnih investitorjev. 	<p>Sedaj ni mednarodno dogovorjenega pristopa za spremljanje in dokazovanje čistega dobička mednarodnih finančnih tokov, ki jih zasebni sektor usmerja v podnebne ukrepe v državah v razvoju. Svet je maja in novembra 2012 pozval Komisijo in države članice, naj dosežejo skupni dogovor o opredelitvi zasebnega podnebnega financiranja. Po navedbah uslužbenec Odbora za ekonomsko politiko in Ekonomsko-finančnega odbora bo podskupina delovne skupine za podnebje (Delovna skupina za mednarodne okoljske vidike) preučila pojem zasebnega financiranja, vendar je to preučevanje še v zelo zgodnji fazi. Zato še ni ocene morebitnih prihodkov iz tega vira in deleža, ki bi se lahko namenil za podnebno financiranje za države v razvoju.</p>	n. r.
Dostop do podnebnega financiranja prek multilateralnih in drugih razvojnih bank	<ul style="list-style-type: none"> – Spodbuda za usmerjanje financiranja iz javnih in zasebnih virov v pomembne naložbene projekte. – Multilateralne in druge razvojne banke so med drugim Evropska investicijska banka (EIB) in večje bilateralne finančne institucije, kot je npr. francoska <i>Agence Française de Développement</i> (AFD), nemška <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (KfW) in nordijska okoljskofinančna korporacija (NEFCO). 	<p>Komisija in države članice EU so vzpostavile sedem regionalnih investicijskih instrumentov EU⁵, ki zajemajo vse države v okviru zunanjega sodelovanja EU in vse sektorje dejavnosti. Cilj je združiti nepovratna sredstva iz proračuna EU in ERS ter prispevke držav članic z dodatnimi viri (lastniški kapital, jamstva, posojila itd.), ki bi jih večinoma zagotovile EIB in druge razvojne banke. Komisija je novembra 2010 napovedala, da bo v okviru sedmih regionalnih investicijskih instrumentov EU uvedla instrumente za podnebne spremembe, da bi spodbudila prilagoditev programov držav v razvoju na vplive podnebnih sprememb in vlaganja v nizkoogljično prihodnost⁶. Za investicijske sklade, ki jih upravlja EIB, ni ciljev ali ciljnih vrednosti za povečanje podnebnega financiranja za države v razvoju. Poleg tega je še prezgodaj za ugotavljanje trendov v zvezi s podnebnim financiranjem v investicijskih skladih, saj so bili instrumenti za podnebne spremembe uvedeni šele konec leta 2010, mnogi investicijski skladi pa so bili ustanovljeni šele nedavno.</p>	n. r.

⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/

⁵ Skrbniški sklad EU za infrastrukturo za Afriko (ITF) leta 2007, sklad za spodbujanje naložb v sosedstvo (NIF) leta 2008, naložbeni okvir za zahodni Balkan (WBIF) leta 2010, sklad za spodbujanje naložb v Latinski Ameriki (LAIF) leta 2010, sklad za spodbujanje naložb v Srednjo Azijo (IFCA) leta 2010, karibski investicijski sklad (CIF) leta 2012, azijski investicijski sklad (AIF) leta 2012 in investicijski sklad za Pacifik (IFP) leta 2012.

⁶ Glej sporočilo Komisije za javnost z dne 29. novembra 2010 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1621_en.htm), v katerem je navedeno: „S to inovativno pobudo se bosta okrepila tudi poročanje in preglednost financiranja EU na področju podnebnih ukrepov.“

Vir: SEC(2011) 487 final in SEC(2010) 409 final.

OPREDELITVE, KI JIH KOMISIJA IN ŠTIRI DRŽAVE ČLANICE EU, IZBRANE ZA REVIZIJO, UPORABLJAJO ZA IZRAZA „NOV“ IN „DODATEN“

	Opredelitev, ki se uporablja pri poročanju o hitrem financiranju
Evropska komisija	<ul style="list-style-type: none"> – nov: ki se dodeli poleg že dogovorjene podpore za podnebne ukrepe (1, 2, 4) – dodaten: ki se dodeli iz nerazporejene razlike do zgornje meje odhodkov za zunanje ukrepe iz proračuna EU, zato ne zmanjša ali nadomesti nobenega drugega načrtovanega razvojnega financiranja (dodeli se poleg sprva načrtovanega financiranja za razvojno sodelovanje in podnebne ukrepe v obdobju 2010–2012) (1, 4)
Nemčija	<ul style="list-style-type: none"> – nov: financiranje iz inovativnih virov financiranja (npr. sredstva od dražb emisijskih kuponov CO₂ v sistemu za trgovanje z emisijami EU (ETS)) (1) – dodaten: financiranje, ki je dodano podnebnemu financiranju v primerjavi z referenčnim letom 2009 (1, 2, 4)
Francija	<ul style="list-style-type: none"> – združevanje razvojnega in podnebnega financiranja, ciljne ravni ali pojem dodatnosti niso opredeljeni (4) – del povečane zaveze za podnebno financiranje v Franciji, deloma šteje za nacionalno URP (2, 4)
Italija	<ul style="list-style-type: none"> – ni natančnih informacij (kombinacija več opredelitev, npr.: dodano podnebnemu financiranju v primerjavi z nekim referenčnim letom in/ali dodano povprečnemu letnemu podnebnemu financiranju v nekem referenčnem obdobju) (1, 4)
Združeno kraljestvo	<ul style="list-style-type: none"> – prevzeta obveznost, ki se zagotavlja iz vse večjega proračuna Združenega kraljestva za URP, do leta 2013 naj bi dosegel 0,7 % bruto nacionalnega dohodka (1, 4)

Viri:

- (1) Vprašalnik za države članice EU za poročilo o odgovornosti za leto 2011 (http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/country_answers_en.htm).
- (2) Poročilo *Has the EU kept its Fast-start Climate Finance promises?*, maj 2010, CAN Europe in drugi.
- (3) Informacije s spletne strani, ki jo je pripravil nizozemski minister za okolje in prostorsko načrtovanje (www.faststartfinance.org/home).
- (4) Študija Evropskega parlamenta, ki jo je opravil Generalni direktorat za zunanjo politiko – *Briefing on Climate Change Financing: The concept of additionality in the light of the Commission proposal for a development cooperation instrument (DCI) for 2014–2020*, junij 2013.

ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD

POVZETEK

IV.

Komisija in države članice so septembra 2013 kot prispevek k zavezam vseh razvitih držav za leto 2020 k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) predložile svoje mnenje o strategijah in pristopih za uporabo povečanega podnebnega financiranja. V istem okviru delovne skupine za energijo in podnebne spremembe Odbora za ekonomsko politiko si je Komisija večkrat prizadevala, da bi vključila opredelitev zasebnega podnebnega financiranja v majske in oktobrske sklepe Sveta.

Komisija meni, da so bile zaveze hitrega financiranja izpolnjene znotraj danega okvira zadevnih dokumentov UNFCCC. Strinjamo pa se, da nekateri metodološki koncepti potrebujejo nadaljnje delo in soglasje na mednarodni ravni in ravni EU, da bo sistem postal stabilnejši.

Komisija je poskusila zmanjšati povečevanje števila skladov za podnebno financiranje, na primer z dejavno vlogo pri ustanovitvi Zelenega podnebnega sklada, in je skupaj z državami članicami podprla stališče, da bi moral postati glavni način financiranja v okviru konvencije.

V.

Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) se strinjata in bosta sprejeli pobude za izboljšanje usklajevanja, kakor je prikazano spodaj.

VI. (a) – prva alineja

Komisija se strinja, da bo začela razpravo z državami članicami o uvedbi časovnega načrta, končna odločitev pa bo odvisna od držav članic.

VI. (a) – druga alineja

Komisija se strinja in neodvisna ocena globalnega zaveznitva o podnebnih spremembah se bo predvidoma začela decembra 2013.

ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD

VI. (b)

Komisija in ESZD se strinjata s priporočilom. Osnovni sistem za poročanje o zavezah s ciljem 20 % že obstaja.

Poleg tega bo Komisija podatke o zadevnih zavezah glede podnebja vključila v letna poročila.

VI. (c) – prva alineja

Komisija se strinja s tem priporočilom in bo sodelovala z državami članicami, da bi dosegli dogovor o skupnem standardu EU za spremljanje, poročanje in preverjanje javnega podnebnega financiranja pred poročanjem v okviru uredbe o mehanizmu za spremljanje za leto 2014.

Poleg tega bo Komisija skupaj z državami članicami izvajala nedavne odločitve 19. konference pogodbenic UNFCCC (november 2013), kar zadeva poročanje o podnebnem financiranju kot tudi v okviru Odbora za razvojno pomoč Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee – OECD DAC*).

VI. (c) – druga alineja

Komisija se strinja. Komisija si bo prizadevala, da se izmenjava informacij o podpori in okrepljenem usklajevanju na ravni EU vključi na dnevne rede strokovne skupine o načinih izvajanja in mreže za zeleno diplomacijo.

Komisija bo predlagala tudi začetek razprave v okviru skupine strokovnjakov o večstranskih okoljskih sporazumih, in sicer njene podskupine za podnebne spremembe.

OPAŽANJA

29.

Komisija in ESZD se strinjata, da je usklajevanje dodeljevanja pomoči na svetovni ravni pomanjkljivo. Komisija in ESZD si bosta prizadevali za izboljšanje usklajevanja podnebnega financiranja na ravni EU v ustreznih strokovnih skupinah, da bi se povečala komplementarnost prizadevanj.

30.

Komisija in ESZD se strinjata, da EU do konca leta 2011 pri skupnem načrtovanju programov ni napredovala tako, kot se je pričakovalo. Od takrat se je približno 40 držav zavezalo skupnemu načrtovanju programov.

32.

Komisija pojasnjuje, da se lahko usklajevanje zagotovo izboljša, vendar je prišlo v Indoneziji do pobud, kot so dvo-mesečni usklajevalni sestanki EU na področju podnebnih sprememb, tako da je bilo dejansko vložena veliko truda v usklajevanje.

Okvir 1

Prvotno predlagana rešitev (financirata jo Združeno kraljestvo in organizacija OXFAM), ki se že izvaja, ni zadostovala za pokritje celotnega povpraševanja po pitni vodi v Bainpari in okolici, kar je prisililo vse zainteresirane strani, vključno s končnimi upravičenci, vlado in donatorskimi agencijami, da poiščejo širšo rešitev (ki jo sofinancira EU). Po tej izkušnji je bilo usklajevanje zainteresiranih strani močno okrepljeno.

33. (a)

Od sredine leta 2015 bo pomoč EU usklajena s 7. petletnim načrtom za Bangladeš za obdobje 2015–2020 in EU se je zavezala, da bo začela skupno načrtovanje programov na izbranih področjih z zainteresiranimi državami članicami EU. Za to bo potreben pregled večletnega okvirnega programa 2014–2020 za preostalih 5 let, vključno z morebitnimi spremembami.

ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD

34.

Komisija in ESZD poudarjata, da je poleg osnovne težave, tj. pomanjkanja vladnega usklajevanja, usklajevanje težko zaradi števila donatorjev – in ne konkurence med njimi.

35.

Ravno zaradi tega se večina podnebnega financiranja v Bangladešu obravnavana ločeno (tj. bodisi prek projektov, ki jih vodijo donatorji, ali prek skrbniških skladov, ki jih vodi Svetovna banka, glej spodaj).

37.

V Indoneziji obstajajo skupna prizadevanja razvojnih partnerjev glede protikorupcijskih vprašanj prek mehanizma za podporo PNPM, tj. skrbniškega sklada več donatorjev, ki ga upravlja Svetovna banka.

39.

Komisija podpira vlade, naj obravnavajo vprašanje prednostnega razvrščanja in usklajevanja, npr. prek globalnega zaveznitva o podnebnih spremembah (*Global Climate Change Alliance – GCCA*). Primeri držav, v katerih GCCA podpira vzpostavitev vladnih usklajevalnih mehanizmov so: Nepal, Kambodža, Gvajana, Sejšeli in Salomonovi otoki, Butan, Čad, Lesoto in Gambija.

41.

V sklepkih Sveta ECOFIN z dne 15. 10. 2013 je navedeno, „da so se EU in njene države članice zavezale povečanju sredstev za podnebno financiranje v okviru racionalnih ukrepov za blažitev podnebnih sprememb in preglednosti njihovega izvajanja, da bi prispevale svoj delež k cilju razvitih držav, in sicer da bodo do leta 2020 iz različnih virov [...] skupaj zbrale 100 milijard USD na leto“. Komisija že pripravlja vizijo EU za povečevanje podnebnega financiranja do leta 2020. EU in države članice so septembra 2013 predložile UNFCCC svoja stališča o strategijah in pristopih za večje podnebno financiranje. Predložena stališča so na voljo na: http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/application/pdf/cop_suf_eu_02092013.pdf.

41. (a)

Glede opredelitve zasebnega podnebnega financiranja so potekale razprave v okviru Odbora za ekonomsko politiko in se bodo nadaljevale na podlagi rezultatov konference pogodbenic UNFCCC, ki je potekala od 11. do 22. novembra 2013 v Varšavi.

41. (b)

Vse razvite države članice EU so se zavezale, da bodo okrepile podnebno financiranje. Poleg tega zaveza v višini 100 milijard USD zadeva vse razvite države na svetu. Časovni načrt EU ni torej niti pogoj za krepitev podnebnega financiranja s strani posameznih držav članic niti ga ni mogoče obravnavati ločeno od prispevkov drugih razvitih držav.

Končna odločitev o časovnem načrtu bo odvisna od držav članic.

44.

Obstaja razlika med „obljubami“ in „zavezami“. Komisija po tem, ko je bila sprejeta odločitev o financiranju, za dodeljena sredstva uporablja kazalnike iz Ria. S tem jamči, da bo sledilo izplačilo. Poleg tega skupni informacijski sistem Relex (CRIS) Komisiji tudi omogoča, da zagotovi izplačila, če tako zahteva okvir poročanja.

49.

Komisija se strinja, da države članice uporabljajo različne pristope za količinsko opredelitev sredstev za podnebno financiranje na podlagi kazalnikov iz Ria. Prizadevanja za analizo različnih pristopov potekajo znotraj OECD DAC in EU, da bi se v prihodnosti uskladili.

54.

Komisija je izračunala skupni znesek 7,34 milijarde EUR na podlagi letnih skupnih zneskov, kot so jih sporočile posamezne države članice, kar je v celoti v skladu z njenim mandatom v okviru deljene pristojnosti.

Ker seznam primerov intervencij, ki ga je uporabilo Sodišče, ni izčrpen, očitno ne more biti združljiv s celotnim sporočenim zneskom.

Seznam primerov intervencij pripravi Komisija na podlagi podatkov držav članic in s tem zagotovi veliko **primerov projektov**, kakor je jasno navedeno na spletni strani Komisije in v naslovu razpredelnice.

ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD

55.

Zaveza hitrega financiranja je bila izpolnjena znotraj parametrov iz zadevnih dokumentov UNFCCC.

59.

Komisija je poskusila zmanjšati povečevanje števila skladov za podnebno financiranje, na primer z dejavno vlogo pri ustanovitvi Zelenega podnebnega sklada, in je skupaj z državami članicami podprla stališče, da bi moral postati glavni način financiranja v okviru konvencije. Obstaja reden dialog med strokovnjaki in sodelovanje med Komisijo in državami članicami na področju podnebnega financiranja v številnih stalnih delovnih skupinah EU.

61.

Komisija je vključila GCCA v svoje načrtovanje programov. Intervencije v okviru GCCA, vključno s podporo splošni pobudi, se izvajajo, odobrijo in sporočajo v okviru tematskega programa za okolje in trajnostno upravljanje naravnih virov, vključno z energijo, in 10. Evropskega razvojnega sklada.

Pet držav članic EU je sofinanciralo GCCA, ki je nastalo na pobudo Komisije. GCCA se je izkazalo za učinkovit instrument za zagotavljanje hitrega financiranja za številne države članice EU (31 milijonov EUR od Irske, 1,2 milijona EUR od Cipra in 0,8 milijona EUR od Estonije).

Poleg tega GCCA s sedmimi državami članicami EU sofinancira posamezne intervencije.

62.

Komisija je ohranila GCCA iz naslednjih razlogov:

1. Poleg zagotavljanja finančne podpore GCCA nudi tudi tehnično podporo in platformo za dialog in izmenjavo izkušenj.
2. GCCA služi tudi kot katalizator za nadaljnje vključevanje podnebnih sprememb v redno razvojno pomoč EU. Njegova narava je tako drugačna od drugih vertikalnih skladov.
3. Zeleni podnebni sklad še ni operativen.

Da bi se odpravile upravne obremenitve za države v razvoju, je bilo GCCA prilagojeno, npr. z usklajevanjem programov GCCA z nacionalnimi strategijami in programi ter z osredotočanjem na vključevanje politike glede podnebnih sprememb v nacionalne razvojne procese.

ODGOVORI KOMISIJE IN ESZD

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

65.

Komisija in ESZD se strinjata in bosta sprejeli pobude za izboljšanje usklajevanja, kakor je prikazano spodaj.

67.

Komisija in ESZD bosta nadalje krepili prizadevanja za izboljšanje usklajevanja na področju podnebnega financiranja z državami članicami v okviru obstoječih strokovnih skupin (npr. Odbora za ekonomsko politiko (*Economic Policy Committee – EPC*), strokovne skupine o načinih izvajanja (*Expert Group on means of Implementation – EGI*), strokovne skupine o prilagoditvi (*Expert Group on Adaptation – EGA*)).

68.

Komisija je poskusila zmanjšati povečevanje števila skladov za podnebno financiranje, na primer z dejavno vlogo pri ustanovitvi Zelenega podnebnega sklada, in je skupaj z državami članicami podprla stališče, da bi moral postati glavni način financiranja v okviru konvencije.

Priporočilo 1

Komisija se strinja, da bo začela razpravo z državami članicami o uvedbi časovnega načrta, končna odločitev pa bo odvisna od držav članic.

Priporočilo 2

Komisija se strinja s tem priporočilom in bo sodelovala z državami članicami pri sprejemanju dogovora o skupnem standardu EU za spremljanje, poročanje in preverjanje javnega podnebnega financiranja pred poročanjem v okviru uredbe o mehanizmu za spremljanje za leto 2014.

Poleg tega bo Komisija skupaj z državami članicami izvajala nedavne odločitve 19. konference pogodbenic UNFCCC (november 2013), kar zadeva poročanje o podnebnem financiranju kot tudi v okviru Odbora za razvojno pomoč Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee – OECD DAC*).

Priporočilo 3

Komisija in EEAS se strinjata s priporočilom. Osnovni sistem za poročanje o zavezah s ciljem 20 % že obstaja. Komisija bo v naslednjih 12 mesecih izvedla pregled sistema kazalnikov iz Ria, da bi opredelila pomanjkljivosti in predlagala ukrepe za izboljšanje uporabe sistema.

Poleg tega bo Komisija v letna poročila vključila podatke o zavezah v zvezi s podnebjem.

Priporočilo 4

Komisija se strinja s priporočilom. Neodvisna ocena globalnega zaveznitva o podnebnih spremembah se bo predvidoma začela decembra 2013.

Priporočilo 5

Komisija se strinja s priporočilom in si bo prizadevala, da se izmenjava informacij o podpori in okrepljenem usklajevanju na ravni EU vključi na dnevne rede strokovne skupine o načinih izvajanja in mreže za zeleno diplomacijo.

Komisija bo predlagala tudi začetek razprave v okviru skupine strokovnjakov o večstranskih okoljskih sporazumih, in sicer njene podskupine za podnebne spremembe.

Evropsko računsko sodišče

Posebno poročilo št. 17/2013
Podnebno financiranje EU v okviru zunanje pomoči

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije

2014 – 48 str. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-605-8

doi:10.2865/21301

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/eurodirect/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>).

Plačljive naročnine:

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).

PODNEBNE SPREMEMBE SO TEMELJNA GROŽNJA ZA EKONOMSKI RAZVOJ IN DOSEGANJE RAZVOJNIH CILJEV TISOČLETJA ZA DRŽAVE V RAZVOJU. EVROPSKA UNIJA IN DRŽAVE ČLANICE SO MED DONATORJI, KI PRISPEVAJO NAJVEČ MEDNARODNEGA PODNEBNEGA FINANCIRANJA. TO POROČILO JE PRIŠLO DO ZAKLJUČKA, DA JE KOMISIJA V DRŽAVAH V RAZVOJU DOBRO UPRAVLJALA PODORO ZA PODNEBNE UKREPE, KI SE FINANCIRA IZ PRORAČUNA EU IN ERS. TODA USKLAJEVANJE MED KOMISIJO IN DRŽAVAMI ČLANICAMI V ZVEZI S PODNEBNIM FINANCIRANJEM ZA DRŽAVE V RAZVOJU BI BILO TREBA MOČNO IZBOLJŠATI, DA BI LAHKO EU KAR NAJBOLJ POVEČALA SVOJ MEDNARODNI VPLIV: IZBOLJŠANJE DOPOLNJEVANJA PROGRAMOV, DOGOVOR O TEM, KAKO POVEČATI PODNEBNO FINANCIRANJE ZA DOSEGANJE CILJA ZA LETO 2020, OKREPITEV SISTEMOV ZA SPREMLJANJE, PREVERJANJE IN POROČANJE TER ZMANJŠEVANJE RAZDROBLJENOSTI PODNEBNEGA FINANCIRANJA.



EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE



ISBN 978-92-9241-605-8



9 789292 416058