

Специален доклад

Разходи от бюджета на ЕС в областта на климата за периода 2014—2020 година

Действителните стойности са по-ниски от докладваните



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—IX
Въведение	01—14
Международни ангажименти в областта на климата	02—03
Основни развития в рамката на ЕС в областта на климата	04—14
Обхват и подход на одита	15—18
Констатации и оценки	19—55
Докладваните разходи невинаги са свързани с действия по климата	19—34
Половината от докладваните разходи на ЕС за климата са в областта на селското стопанство, но не се наблюдава намаляване на емисиите от земеделските стопанства	20—28
Някои непоследователни допускания при оценяването на приноса за климата от финансирането за инфраструктура и сближаване	29—34
Докладването относно разходите в областта на климата като цяло не е надеждно	35—46
Ограничения и непоследователно прилагане на методологията	36—43
Докладваните разходи в областта на климата не са непременно изразходвани	44—46
Очакваните подобрения в докладването в областта на климата за периода 2021—2027 г. ще са ограничени	47—55
Докладването в областта на климата при новата МФР	48—50
Предизвикателства, свързани с Next Generation EU	51—55
Заклучения и препоръки	56—63
Приложение — Предишни препоръки на ЕСП, свързани с докладването в областта на климата	
Акроними и съкращения	

Речник на термините

Отговори на Комисията

Хронология

Одитен екип

Кратко изложение

I Действията за справяне с последиците от изменението на климата са ключов приоритет на ЕС, който си е поставил амбициозни цели в областта на енергетиката и климата. Те включват целеви равнища за 2020 г. и 2030 г. по отношение на намаляването на емисиите на парникови газове, подобряването на енергийната ефективност и засиленото използване на енергия от възобновяеми източници. ЕС също така е определил дългосрочна цел за постигане на въглеродна неутралност до 2050 г.

II ЕС е поел ангажимент да отпусне най-малко 20 % от бюджета за периода 2014—2020 г. за действия в областта на климата. През 2021 г. Комисията докладва, че е постигнала целта, като е изразходвала 216 млрд. евро (20,1 %) за мерки, свързани с климата. Бюджетът на ЕС за периода 2021—2027 г. включва увеличена цел от 30 % за действията в областта на климата.

III Целта на одита беше да се провери дали Комисията е докладвала уместна и надеждна информация за разходите в областта на климата за периода 2014—2020 г. Одиторите разгледаха начина, по който Комисията е приложила своята методология при оценката на разходите в областта на климата, както и как отчетените разходи са допринесли за действията по климата. Те разгледаха и очакваните промени в проследяването на разходите в областта на климата за периода след 2020 г. Одитът имаше за цел и да подпомогне Комисията да подобри докладването на разходите в областта на климата в бъдеще.

IV Одиторите установиха, че докладваните разходи невинаги са били свързани с действия по климата. Оценката на ЕСП като цяло е, че Комисията е завишила приноса за областта на климата на ключови компоненти на финансирането за селското стопанство, като например кръстосаното съответствие, районите с природни ограничения и биологичното земеделие. Публикациите на Комисията, академичните и неправителствените организации подкрепят оценката на Европейската сметна палата.

V ЕСП преценява също, че Комисията е завишила приноса, свързан с климата, за ключови подсектори на инфраструктурата и финансирането за сближаване, като например железопътния транспорт, електроенергията и биомасата. Комисията не е използвала консервативни допускания и е била непоследователна при докладването по тези проекти.

VI ЕСП счита, че докладването на разходите в областта на климата като цяло е ненадеждно. При него се използват в значителна степен приблизителни стойности и се проследява само потенциалното положително въздействие върху климата, без да се оценява крайният принос за постигането на целите на ЕС в областта на климата. Съществува и риск планираните суми или тези, за които са поети задължения, да не бъдат изразходвани. Това би могло да доведе до допълнително завишаване на докладваните разходи в областта на климата. В един случай Комисията е включила националния принос в докладваната стойност за ЕС.

VII Анализът на ЕСП показва, че Комисията е завишила разходите в областта на климата с най-малко 72 млрд. евро, над 80 % от които са от финансиране за селското стопанство. Това означава, че около 13 % от бюджета на ЕС за периода 2014—2020 г. са изразходвани за действия в областта на климата.

VIII Одиторите изразяват загриженост относно надеждността на докладването в областта на климата за периода 2021—2027 г. Въпреки предложените подобрения в методологията за докладване, повечето от установените проблеми от периода 2014—2020 г. все още са налице. Въведеният през 2020 г. инструмент за финансиране NextGenerationEU включва ключовия принцип за ненанасяне на значителни вреди, което означава, че икономическите дейности следва да не застрашават целите в областта на околната среда или климата. ЕСП обаче установи, че NextGenerationEU създава допълнителни предизвикателства поради неясното обвързване на плащанията с целите в областта на климата.

IX С цел да се подобри бъдещото докладване относно разходите в областта на климата, ЕСП препоръчва на Комисията да открие научни доказателства в подкрепа на приноса на политиката в областта на селското стопанство — най-големият компонент от докладването на ЕС в областта на климата. ЕСП препоръчва също да се подобри докладването в областта на климата чрез установяване на разходите на ЕС с потенциално отрицателно въздействие върху климата, издаване на насоки с цел съгласуваност и отчитане на неизразходваните суми. В допълнение Комисията следва да изготви оценка на приноса на разходите за климата за постигането на целите на ЕС в областта на климата и енергетиката.

Въведение

01 Според Междуправителствения комитет по изменението на климата (IPCC)¹ мащабът в днешно време на промените в климатичната система и човешкото влияние върху нея са безпрецедентни и много от промените ще останат трайни в продължение на векове. Справянето с последиците от изменението на климата с помощта на вътрешни политики и сътрудничество с международните партньори е ключов приоритет за ЕС². На **фигура 1** са показани съставните елементи на политиката на ЕС в областта на климата.

Фигура 1 — Съставни елементи на политиката на ЕС в областта на климата



Източник: ЕСП.

Международни ангажименти в областта на климата



02 Съгласно **Протокола от Киото** от 2005 г., за периода 2008—2012 г. ЕС се ангажира да намали своите емисии на парникови газове с 8 % спрямо нивата от 1990 г.³ Целта е да се ограничи глобалното затопляне, за да се подпомогне смекчаването на последиците от изменението на климата. Освен това Протоколът разглежда адаптирането към изменението на климата или приспособяването към него и неговите последици.

¹ IPCC, Summary for Policymakers in *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2021 г., стр. 21.

² Вж. уебсайта на Комисията, ГД „Действия по климата“, *EU Action*.

³ Решение 2002/358/ЕО за одобрение на Протокола от Киото.

03 През 2015 г. [Парижкото споразумение](#) определи световна цел за смекчаване на последиците от изменението на климата, с която да се ограничи глобалното затопляне до „значително под“ 2 С и за предпочитане до 1,5 С. То също така имаше за цел да увеличи способността на страните да се адаптират към изменението на климата. ЕС и неговите държави членки ратифицираха споразумението през 2016 г.

Основни развития в рамката на ЕС в областта на климата



04 През 2011 г. Комисията обяви целта си за увеличаване на дела от **бюджета на ЕС** за областта на климата до най-малко 20 % за периода 2014—2020 г.⁴ През 2012 г. Европейският парламент прие [резолюция](#), според която най-малко 20 % от **разходите** да бъдат свързани с климата. През 2013 г. Европейският съвет реши, че целите за действията в областта на климата ще представляват най-малко 20 % от **разходите на ЕС** за периода 2014—2020 г.⁵ През 2014 г. ЕС включи методология за подкрепата във връзка с изменението на климата в законодателството за европейските структурни и инвестиционни фондове⁶.

05 Методологията на Комисията за остойността на разходите в областта на климата се основава на определянето на коефициенти за компонентите на програмите на ЕС, като например области на интервенция или проекти, в зависимост от очаквания им принос за действията по климата (вж. [таблица 1](#)). Тази методология е адаптирана версия на маркерите от Рио на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), въведена през 1998 г. с цел определяне на дейностите, които интегрират целите на конвенциите от Рио в сътрудничеството за развитие⁷.



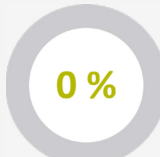
⁴ Европейска комисия, Бюджет за стратегията „Европа 2020“, [COM\(2011\) 500](#), 2011 г., част II, стр. 13.

⁵ Европейски съвет, Заключение – Многогодишна финансова рамка, [EUCO 37/13](#), 2013 г., точка 10.

⁶ [Регламент \(ЕС\) 215/2014](#) по отношение на методологиите за подкрепата във връзка с изменението на климата.

⁷ ОИСР, [OECD DAC Rio Markers for Climate Handbook](#), стр. 2.

Таблица 1 — Трите коефициента на ЕС в областта на климата

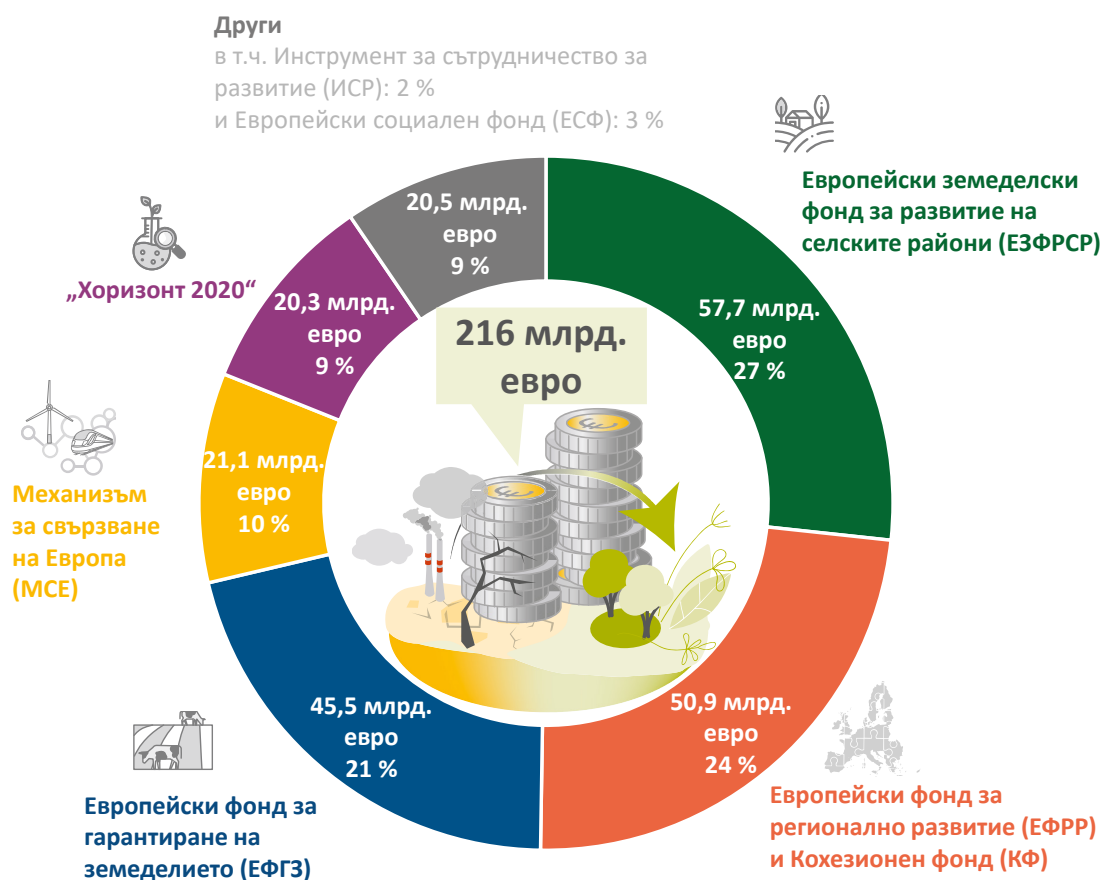
Очакван принос за постигането на целите в областта на климата:	Значителен	Умерен	Незначителен или без принос
Коефициент на ЕС за климата:	 100 %	 40 %	 0 %

Източник: ЕСП, въз основа на документа на Комисията „Бюджет за стратегията „Европа 2020“, COM(2011) 500, 2011 г., част II, стр. 15.

06 Комисията докладва ежегодно за общите разходи, свързани с климата, в проектобюджетите, както и в своите [доклади за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС](#). Тази ежегодна дейност се ръководи съвместно от генералните дирекции „Бюджет“ и „Действия по климата“. През юни 2021 г. Комисията докладва, че ЕС е изразходвал 20,1 % от своя бюджет за периода 2014—2020 г., или 216 млрд. евро, за борба с последиците от изменението на климата, като така е постигнала целта от 20 %⁸. На [фигура 2](#) са представени основните разходни програми, допринасящи за постигането на тази цел.

⁸ Европейска комисия, [Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2020 година](#), част I.

Фигура 2 — Принос от бюджета на ЕС за областта на климата за периода 2014—2020 г., според докладите на Комисията

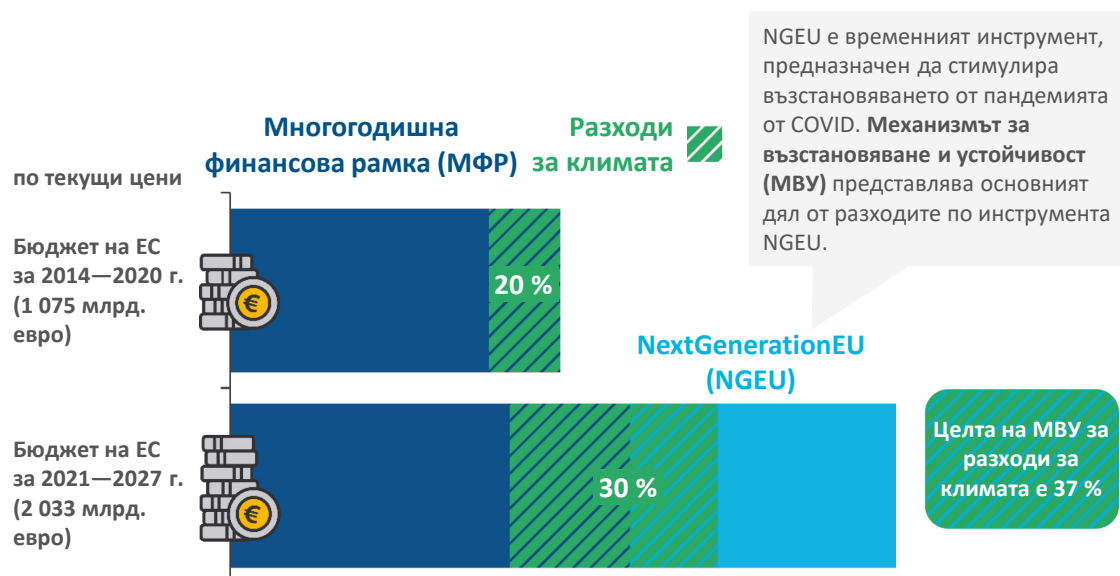


Забележка: В „Други“ се включват също: Европейският инструмент за съседство, Програмата за околната среда и действията по климата, Инструментът за предприемаческа помощ, Инструментът за хуманитарна помощ и др.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Комисията, [Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2020 година](#).

07 За периода 2021—2027 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията са определили обща цел от 30 % принос към действията по климата, което е повече от предходния програмен период (вж. [фигура 3](#)).

Фигура 3 — Целеви равнища за разходите в областта на климата в бюджета на ЕС



Източник: ЕСП въз основа на Европейска комисия, „Модерен бюджет за Съюз, който закриля, предоставя възможности и защитава. Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г.“, COM(2018) 321; Европейски съвет, Заключение — извънредно заседание на Европейския съвет, EUCO 10/20, 2020 г., стр. 7; Европейска комисия, „Насоки за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост“, SWD(2020) 205, стр. 5.

08 През 2019 г. Комисията публикува своето **съобщение относно Европейския зелен пакт**, насочено към превръщането на ЕС в справедливо и благоденстващо общество с модерна, ресурсно ефективна и конкурентоспособна икономика. В него се определя план на ЕС в областта на климата за периода до 2030 г. и до 2050 г. Европейският съвет одобри целта за постигане на неутрален по отношение на климата ЕС до 2050 г.⁹

09 През 2021 г. ЕС прие своя Европейски **законодателен акт за климата**, с който се установява обвързваща цел на ЕС за нулеви нетни емисии на парникови газове до 2050 г. В него също така се определя междинна цел за намаляване на нетните емисии с 55 % до 2030 г. (спрямо равнището през 1990 г.). Пакетът на Комисията „Подготвени за цел 55“ цели да подкрепи постигането на междинната цел за 2030 г. Той съдържа списък на взаимосвързани законодателни предложения, преразглеждания и изменения, обхващащи области на политика като енергетика,

⁹ Европейски съвет, Заключение, EUCO 29/19, 2019 г.

климат, сгради, земеползване, промени в земеползването и горско стопанство, включително създаването на „Социален фонд за климата“.

10 През 2013 г. Комисията публикува [Стратегия на ЕС за адаптиране към изменението на климата](#), а през 2021 г. — нова стратегия¹⁰. Европейският [законодателен акт за климата](#) изисква институциите на ЕС и държавите членки да работят за адаптиране към изменението на климата.

11 Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ) цели намаляването на емисиите в енергоемките отрасли, производството на електроенергия и топлинна енергия и въздухоплаването¹¹ (вж. [каре 1](#)). Други икономически сектори попадат в обхвата на законодателството на ЕС за разпределяне на усилията, което определя национални цели за намаляване на емисиите в подкрепа на целта на ЕС¹².

Каре 1 — Схема на ЕС за търговия с емисии

Схемата на ЕС за търговия с емисии действа като програма за ограничаване и търговия с емисии, при която обхванатите оператори трябва да върнат една квота за емисии на тон еквивалент на въглероден диоксид, които отделят. Тези оператори могат да получават безплатни квоти, да ги получават чрез търгове или да ги търгуват помежду си. Всяка година общият брой на наличните квоти се намалява до определен „таван“.

12 Целите на ЕС в областта на енергетиката и климата за 2020 г. и 2030 г. включват конкретни цели за намаляване на емисиите на парникови газове, увеличаване на използването на енергия от възобновяеми източници и насърчаване на енергийната ефективност (вж. [фигура 4](#), [фигура 5](#) и [фигура 6](#)). През 2021 г. в Европейския законодателен акт за климата беше определена обвързваща цел за постигане на неутрален по отношение на климата ЕС до 2050 г.

¹⁰ Европейска комисия, „Изграждане на устойчива на климатичните изменения Европа — новата стратегия на ЕС за адаптиране към изменението на климата“, [COM\(2021\) 82](#).

¹¹ Приложение I към [Директива 2003/87/ЕО](#) относно СТЕ на ЕС.

¹² [Решение № 406/2009/ЕО](#) относно ангажиментите за намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г. и [Регламент \(ЕС\) 2018/842](#) относно целите за емисиите на парникови газове за държавите членки за периода 2021—2030 г.

(вж. точка [09](#)), а Комисията предложи нови цели за енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност¹³.

13 Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) докладва, че:

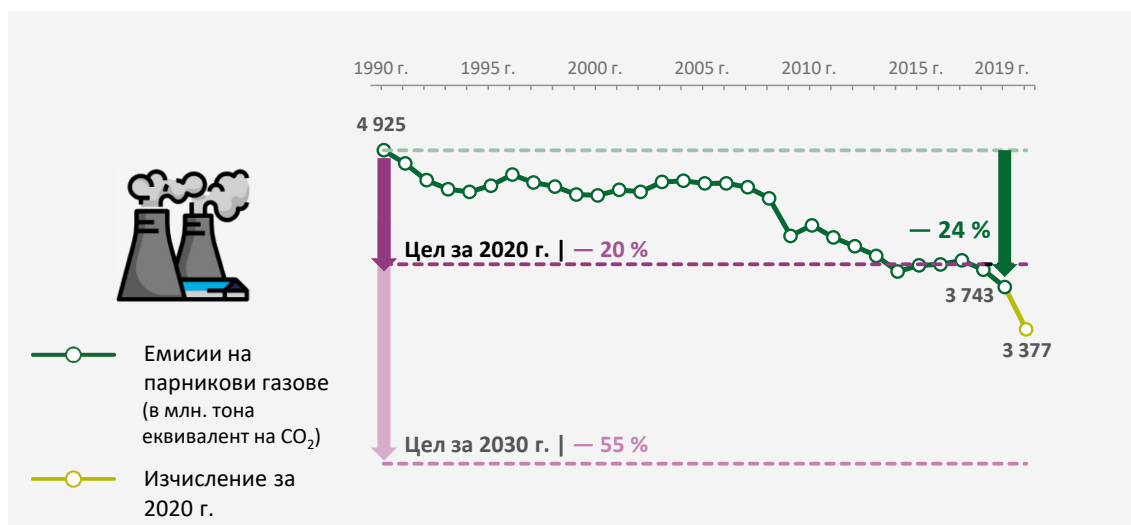
- ЕС е изпълнил целта от 20 % за намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г., като до 2019 г. вече е намалил емисиите на парникови газове с 24 % спрямо равнищата от 1990 г. (вж. [фигура 4](#)).
- Делът на потреблението на енергия от възобновяеми източници е бил 19,7 % през 2019 г., като стойността за 2020 г. се оценява на 21,3 % (вж. [фигура 5](#)).
- Низходящата тенденция в потреблението на енергия, наблюдавана от 2006 г., е тръгнала нагоре през 2015 г., но според оценки на ЕАОС Европейският съюз е постигнал целта си за 2020 г., като е намалил първичното потребление на енергия с 24 % (вж. [фигура 6](#)).

Пандемията от COVID-19 е повлияла на емисиите на парникови газове и потреблението на енергия през 2020 г.¹⁴

¹³ Европейска комисия, Предложение за изменение на различни директиви относно енергията от възобновяеми източници, [COM\(2021\) 557](#); Европейска комисия, Предложение за директива относно енергийната ефективност (преработен текст), [COM\(2021\) 558](#).

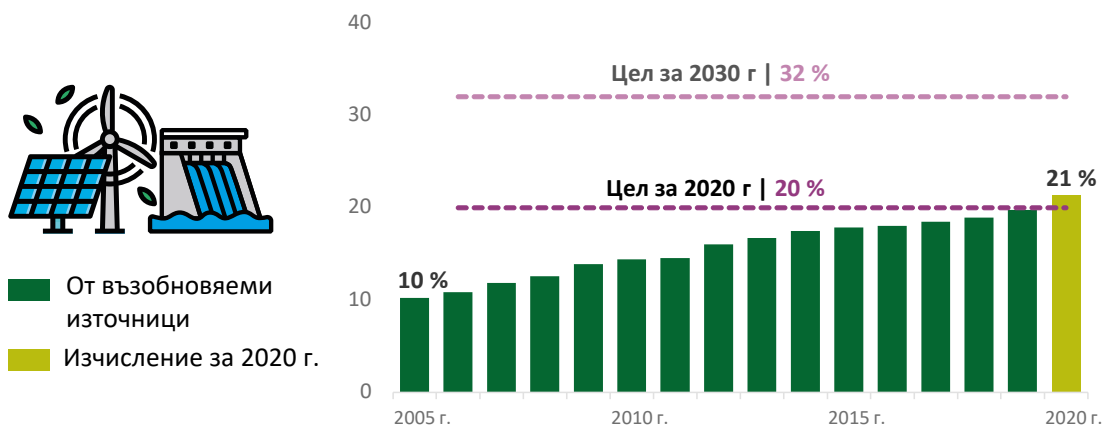
¹⁴ Доклад № 13/2021 на ЕАОС, [Trends and projections in Europe 2021](#) за прогнозите от 2020 г.

Фигура 4 — Цели на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове (референтни стойности от 1990 г.)



Източник: ЕСП въз основа на [EEA greenhouse gases — data viewer](#) за 1990—2019 г.; [Доклад № 13/2021 на ЕАОС, Trends and projections in Europe 2021](#) за прогнозите от 2020 г.

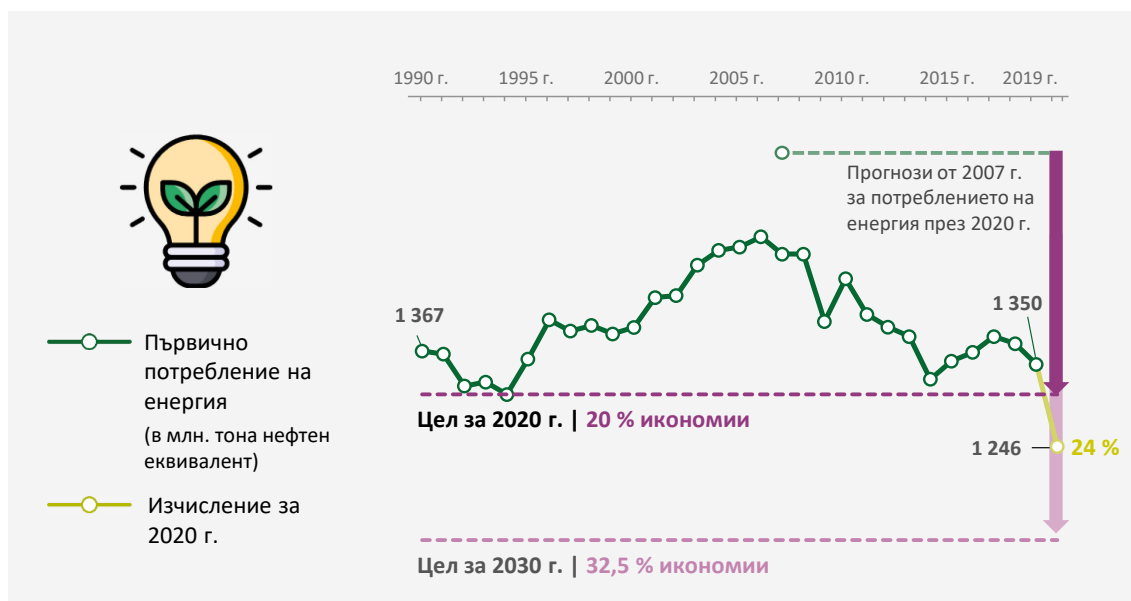
Фигура 5 — Дял на потреблението на енергия от възобновяеми източници в ЕС



Забележка: През 2021 г. Комисията предложи нова цел за 2030 г.

Източник: ЕСП, въз основа на [данни на ЕАОС](#).

Фигура 6 — Цел на ЕС за енергийната ефективност (спрямо прогнозираното потребление на енергия през 2020 г.)



Забележка: През 2021 г. Комисията предложи нова цел за 2030 г.

Източник: ЕСП, въз основа на [данни на ЕАОС](#).

14 Комисията е докладвала, че повечето икономии на енергия на национално равнище се дължат по-скоро на задължения за енергийна ефективност или данъчно облагане на енергията, отколкото на публични инвестиции¹⁵.

В предишни доклади на ЕСП се заключава, че със съществуващата система за мониторинг е невъзможно да се оцени приносът на бюджета на ЕС към целта на ЕС за енергийна ефективност в сградите и предприятията. ЕСП изчисли, че проектите в извадката ще имат скромнен принос за постигане на целите за енергийна ефективност¹⁶.

¹⁵ Европейска комисия, Оценка за 2019 г. на напредъка на държавите членки по националните цели за енергийна ефективност за 2020 г., [COM\(2020\) 326](#).

¹⁶ Европейска сметна палата, [Специален доклад № 11/2020](#) „Енергийна ефективност на сградите — все още не се акцентира достатъчно върху разходната ефективност“; ЕСП, [Специален доклад 02/2022](#) „Енергийна ефективност в предприятията — има известни икономии на енергия, но са налице слабости при планирането и подбора на проектите“.

Обхват и подход на одита

15 Основният одитен въпрос, разгледан от ЕСП, е дали Комисията е докладвала уместна и надеждна информация относно разходите в областта на климата за периода 2014—2020 г. ЕСП също така анализира напредъка към постигането на целта за изразходване на най-малко 20 % от бюджета на ЕС за действия в областта на климата. Одиторите провериха по какъв начин Комисията е приложила своята методология, за да отчете разходите в областта на климата, и надеждността на докладването в областта на климата. И накрая, проверката обхвана и рамката на ЕС за проследяване на разходите в областта на климата за периода от 2020 г. нататък.

16 ЕСП реши да извърши този одит сега, в период когато тази тема заема важно място в политическия дневен ред в ЕС и извън него. Освен това разходите и докладването в областта на климата са хоризонтален въпрос, който обхваща значителен дял от бюджета на ЕС (вж. [фигура 1](#)). Докладът на ЕСП ще помогне на Комисията да подобри целесъобразността и надеждността на своето докладване в областта на климата през програмния период 2021—2027 г. Одиторите очакват констатациите и препоръките да бъдат от полза в контекста на целта на ЕС за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г.

17 Одитът надгражда предишната дейност на ЕСП в тази област, при която бяха установени слабости в методологията, използвана за проследяване на действията в областта на климата, довели до завишаване на разходите за климата¹⁷. В него са обхванати по-задълбочено проверените по-рано области, като са добавени и нови. В [приложението](#) са изброени предишните препоръки на ЕСП, които все още са валидни за докладването в областта на климата и допълват нейната работа.

18 Като използва трите коефициента на ЕС за климата от методологията на Комисията (вж. [таблица 2](#)), ЕСП извърши повторна оценка на изразходваните от бюджета на ЕС средства за действия по климата. За тази цел одиторите

¹⁷ Европейска сметна палата, [Специален доклад № 17/2013](#) „Финансиране от ЕС на борбата с изменението на климата в контекста на външната помощ“; [Специален доклад № 31/2016](#) „Изразходване на най-малко една пета от бюджета на ЕС за действия по климата — предприемат се амбициозни действия, но рискът от неуспех е сериозен“, 2016 г.; [Преглед № 1/2020](#) „Проследяване на разходите, свързани с климата, в бюджета на ЕС“.

използваха наличните научни доказателства, предишната си работа и съответните одитни тестове. Като се има предвид естеството на дейността и ограниченията на наличните данни, количествените оценки са приблизителни. В одитният обхват бяха включени всички програми на ЕС с принос от над 2 % към докладването, свързано с климата (вж. [фигура 2](#)). На [фигура 7](#) е представен в обобщен вид одитният подход на ЕСП и основните източници на доказателства.

Фигура 7 — Одитен подход на ЕСП и основни източници на доказателства



Анализ на данни от докладваните разходи в областта на климата и преглед на най-важните мерки и проекти



Обмен на мнения със заинтересовани страни и експерти от неправителствени организации (НПО), академичните среди и международни организации¹, за да се потвърдят доказателства в подкрепа на констатациите на ЕСП



Обсъждания с национални органи (Франция, Ирландия) за сравняване на техните практики за докладване в областта на климата



Преглед на законодателството, стратегиите, насоките, оценките и работните документи на Комисията за разходите в областта на климата



Преглед на научните изследвания и публикуваните в тази област доклади от върховните одитни институции, академичните среди, НПО и мозъчните тръстове



Преглед на документацията и събеседвания със служители от единадесет служби на Комисията²

¹ ОИСР, Мрежа за действия в областта на климата, Институт за европейска политика в областта на околната среда, Център за европейски политически изследвания, Европейска инвестиционна банка.

² Генерални дирекции „Бюджет“, „Икономически и финансови въпроси“, „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, „Земеделие и развитие на селските райони“, „Мобилност и транспорт“, „Енергетика“, „Действия по климата“, „Научни изследвания и иновации“, „Регионална и селищна политика“, „Международни партньорства“, „Подкрепа на структурните реформи“ и Работна група за възстановяване и устойчивост.

Източник: ЕСП.

Констатации и оценки

Докладваните разходи невинаги са свързани с действия по климата

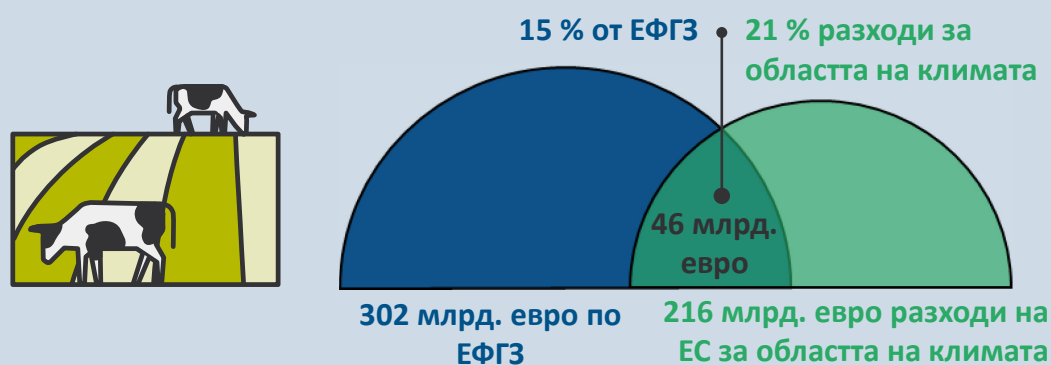
19 Ако са докладвани като „свързани с климата“, разходите на ЕС следва да допринасят за смекчаване на последиците от изменението на климата или за адаптиране към него, да спомагат за постигането на целите на ЕС в областта на енергетиката и климата или да са насочени към преодоляване на въздействието и рисковете от изменението на климата. Разходите за действия по климата следва да се изчисляват с помощта на реалистични коефициенти за климата. В този раздел са разгледани основните области от програмите за публични разходи на ЕС, които се считат за свързани с климата: селско стопанство, инфраструктура и сближаване.

Половината от докладваните разходи на ЕС за климата са в областта на селското стопанство, но не се наблюдава намаляване на емисиите от земеделските стопанства

20 Двата основни компонента на общата селскостопанска политика на ЕС са Европейският фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). Техните основни характеристики и принос в докладването в областта на климата за периода 2014—2020 г. са обобщени в [каре 2](#) и [каре 3](#).

Карте 2 — Принос към докладването в областта на климата за периода 2014—2020 г. Директни плащания по ЕФГЗ

Европейският фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) финансира директните плащания и пазарните мерки на ЕС в рамките на общата селскостопанска политика (ОСП). Директните плащания, които заемат най-големият дял от финансирането по линия на ЕФГЗ, са плащанията за подпомагане на селското стопанство, които се извършват директно на земеделските стопани (например въз основа на площ).



Източник: ЕСП, въз основа на доклади на Комисията.

21 Половината от докладваните разходи на ЕС в областта на климата са свързани със селското стопанство (вж. *фигура 2*). В доклад на ЕСП от 2021 г. се отбелязва, че емисиите на парникови газове от селското стопанство в ЕС не са намалели от 2010 г. насам¹⁸. Проучванията за изготвяне на модел на **смекчаването** на последиците от изменението на климата показват, че без директните плащания емисиите на парникови газове от селското стопанство в ЕС биха били с 2,5—4,2 % по-ниски. Това е следствие от намаляването на селскостопанската дейност, като най-голям фактор за това е говедовъдството¹⁹. Намаляването на емисиите на парникови газове в ЕС поради намаляване на

¹⁸ Европейска сметна палата, *Специален доклад № 16/2021* „Обща селскостопанска политика и климат — половината от средствата на ЕС за действия за климата се разходват чрез ОСП, но емисиите от земеделските стопанства не намаляват“.

¹⁹ Brady, M. et al.: *Impacts of Direct Payments*, 2017 г., стр. 70, 88—89; M'barek, R. et al.; *Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond*, 2020 г., стр. 144.

директните плащания/селскостопанската дейност в ЕС ще бъде компенсирани до известна степен от увеличаването на емисиите извън ЕС (изместване на въглеродните емисии)²⁰.

22 Селскостопански практики като отглеждане на покривни култури или поддържане на нивата на органични вещества в почвата са от полза както за смекчаване на последиците от изменението на климата, така и за адаптиране към него²¹. Що се отнася до **адаптирането**, приходите от директни плащания увеличават капацитета на земеделските стопанства за справяне с отрицателните последици в резултат на изменението на климата²². Зависимостта от директните плащания обаче може да доведе до запазване на нежизнеспособните стопанства, като забави структурните промени, които могат да бъдат необходими за адаптирането²³.

²⁰ Пак там.

²¹ Chahal, I. et al. *Cumulative impact of cover crops on soil carbon sequestration and profitability in a temperate humid climate*, 2020 г.

²² Европейска сметна палата, *Специален доклад № 23/2019 „Стабилизиране на доходите на земеделските стопани – необходимо е да се преодолеят слабото използване на инструментите и свръхкомпенсирането, въпреки наличието на широк набор от инструменти“*.

²³ Европейска комисия, *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, Alliance Environnement, 2019 г., стр. 113.

23 Комисията изчислява приноса на директните плащания за областта на климата както от компонентите им за екологизиране, така и от тези, които не са свързани с екологизирането²⁴. Под **екологизиране** се има предвид използването на селскостопански практики, които са щадящи за климата и околната среда. Дребните земеделски стопани могат да се възползват от екологизирането, без да е необходимо да отговарят на изискванията, свързани с него²⁵. Изискванията за екологизиране не се прилагат и за стопанства, считани за „зелени по дефиниция“ (напр. земеделски стопани с биологично земеделие). Приносът от **компонента, несвързан с екологизиране**, подкрепя най-вече кръстосаното съответствие, което определя правила за околната среда, безопасността на храните, здравето на животните и хуманното отношение към тях, както и управлението на земята.

24 Тъй като **екологизирането** е насочено и към целите в областта на климата²⁶, съгласно методологията на Комисията то предоставя за тази област общ принос от 28 млрд. евро. Ето защо оценката на приноса на екологизирането може да бъде, че той е в съответствие с методологията. В едно проучване за оценка, публикувано от Комисията, е установено обаче, че въздействието на екологизирането за смекчаването на последиците от изменението на климата е много несигурно, но вероятно слабо²⁷. И други проучвания също отбелязват едва минимално въздействие на екологизирането, като са установени промени в земеделските практики само върху 2—5 % от земеделската площ²⁸. Причината

²⁴ Европейска сметна палата, [Преглед № 1/2020](#) „Проследяване на разходите, свързани с климата, в бюджета на ЕС“, фигура 7.

²⁵ [Регламент \(ЕС\) № 1307/2013](#) за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани.

²⁶ Съображения 42 и 44 от [Регламент \(ЕС\) № 1307/2013](#) за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани.

²⁷ Европейска комисия, [Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment](#), Alliance Environnement and the Thünen Institute, 2017 г.

²⁸ Европейска сметна палата, [Специален доклад № 21/2017](#) „Екологизирането — по-сложна схема за подпомагане на доходите, която все още не е екологично ефективна“, точка 28, фигура 5; Gocht, A. et al.: [Economic and Environmental Impacts of CAP Greening: CAPRI Simulation Results](#), 2017 г.; Louhichi, K. et al.: [Economic impacts of CAP greening: application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis \(IFM-CAP\)](#), 2017 г.

за това е, че изискванията за екологизиране до голяма степен съвпадат с вече съществуващите земеделски практики. В предишен доклад ЕСП установи, че екологизирането предлага ограничена защита на въглерода, намиращ се в затревените площи, и се отразява само слабо на емисиите на парникови газове²⁹.

25 Според Комисията 20 % от бюджета за практики, **несвързани с екологизирането**, са умерен принос за действия по климата (коефициент 40 %), като сумата възлиза на 17,5 млрд. евро. Това води до нетен принос от 8 % от компонента, несвързан с екологизирането. Комисията обосновава тегловния коефициент 20 % като заместител на санкцията за нарушения на кръстосаното съответствие. ЕСП оцени като незначителен приноса на компонента, несвързан с екологизиране, за действия по климата (*таблица 2*).

²⁹ Европейска сметна палата, *Специален доклад № 21/2017* „Екологизирането — сложна схема за подпомагане на доходите, която все още не е екологично ефективна“, точки 43—46.

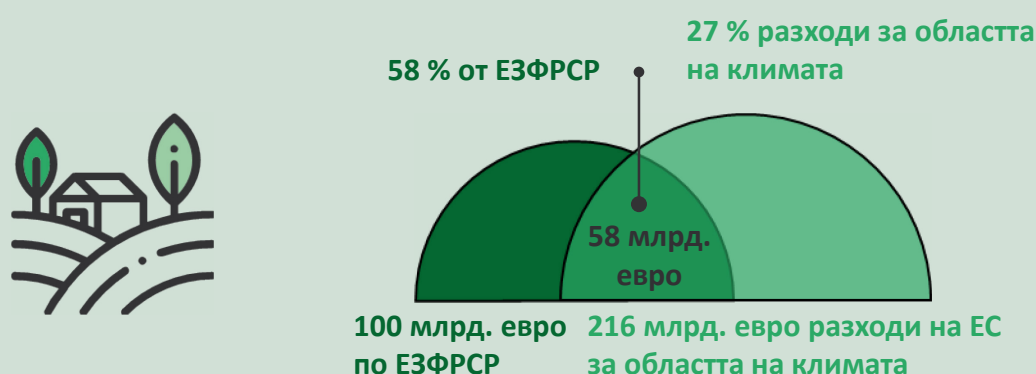
Таблица 2 — Оценка от ЕСП на приноса на компонента, несвързан с екологизиране, за действия по климата

Несвързан с екологизиране компонент и приложен коефициент за климата	Оценка на ЕСП въз основа на методологията на Комисията и въздействие върху докладването	
Принос на компонента, несвързан с екологизиране: 17,5 млрд. евро		
<p>Кръстосано съответствие:</p>  <p>(минимална почвена покривка)</p> <p>(ерозия на почвата)</p> <p>(органични вещества в почвата)</p> <p>40% x 20% = 8%</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ размерът на санкциите на практика е значително под 20 % — често земеделските стопани просто получават ранно предупреждение и не получават санкции изобщо^{а,б,в}; ➔ санкции не се прилагат за дребните земеделски стопани, степента на съответствие варира и се срещат нарушения^{б,в,г}; ➔ в проучване за оценка се посочва рискът от икономически загуби от неефективност, тъй като държавите членки могат да приведат правилата за кръстосано съответствие в съответствие със съществуващите практики^д; 🔴 общ принос от 8 % е по-скоро незначителен, а не умерен. 	<p style="text-align: center;">0 %</p> <p style="text-align: center;">17,5 млрд. евро вероятно завишение</p>

Източник: а: Европейска сметна палата, [Преглед № 1/2020](#) „Проследяване на разходите, свързани с климата, в бюджета на ЕС“, точка 27; б: Европейска сметна палата, [Специален доклад № 26/2016](#) „Постигането на по-голяма ефективност и опростяване на системата за кръстосано съответствие продължава да бъде предизвикателство“, стр. 29; в: Европейска сметна палата, [Специален доклад № 31/2016](#) „Изразходване на най-малко една пета от бюджета на ЕС за действия по климата — предприемат се амбициозни действия, но рискът от неуспех е сериозен“; г: Европейска комисия, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, [Годишен отчет за дейността за 2019 г.; Приложения](#), стр. 192; д: Европейска комисия, [Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions](#), Alliance Environnement, 2019 г., стр. 96.

Каре 3 — Принос към докладването в областта на климата за периода 2014—2020 г.: развитие на селските райони

Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) съфинансира развитието на селските райони на ЕС в рамките на ОСП. Той има за цел да повиши конкурентоспособността на секторите на селското и горското стопанство, да подобри околната среда и качеството на живот в селските райони и да насърчи диверсификацията на икономиката в селските райони.



Източник: ЕСП, въз основа на доклади на Комисията.

26 Въздействието на финансирането за развитие на селските райони върху **смекчаването** на последиците от изменението на климата е неясно. Според едно проучване на Комисията без разходите за развитие на селските райони селскостопанското производство би намаляло, а емисиите на парникови газове в ЕС от селското стопанство биха били с 1,6 % по-ниски до 2030 г.³⁰ Намаляването на емисиите на парникови газове в ЕС обаче ще се компенсира в известна степен от увеличаването им в държавите извън ЕС (вж. точка **21**). Според друга оценка на Комисията някои мерки за развитие на селските райони (предимно „Натура 2000“) намаляват емисиите на парникови газове от селското стопанство с 1,1 %. В нея обаче се признава, че нейното изчисление завишава въздействието на плащанията по „Натура 2000“ и съществува двойно отчитане в известна степен³¹. В предишен доклад на ЕСП беше установено, че подпомагането за развитие на

³⁰ M'barek, R. et al.; *Scenar 2030 — Pathways for the European agriculture and food sector beyond*, 2020 г., стр. 115 и 144.

³¹ Европейска комисия, *Staff Working Document on Evaluation of the impact of the Common Agricultural Policy on climate change and greenhouse gas emissions*, стр. 23 и 24.










селските райони рядко се използва за ефективни практики за смекчаване на последиците от изменението на климата³². Плащанията за развитие на селските райони могат да допринесат за **адаптирането** към изменението на климата (вж. точка 22 и *таблица 3*).

27 За да изчисли дела на разходите за развитие на селските райони, предназначени за действия по климата, Комисията определя коефициенти за климата за различни приоритети и целеви области на ЕЗФРСР. Например приоритет 4 на ЕЗФРСР („Възстановяване, опазване и укрепване на екосистемите, свързани със селското и горското стопанство“) и приоритет 5 („Икономика, която използва ресурсите ефективно и е устойчива на изменението на климата“) имат коефициент за климата 100 %. Докато по приоритет 5 една от целите е свързана с климата, по приоритет 4 няма цел за климата, въпреки че Комисията смята, че се очаква да има значително въздействие върху смекчаването на последиците от изменението на климата и адаптирането към тях. В предишен доклад на ЕСП бяха открити твърде малко доказателства от проучвания на конкретни случаи, прегледи на публикации или вътрешни бележки на Комисията в подкрепа на коефициент за климата 100 % при приоритет 4³³. В *таблица 3* е представена нашата оценка на най-значимите мерки по приоритет 4.

³² Европейска сметна палата, *Специален доклад № 16/2021* „Обща селскостопанска политика и климат — половината от средствата на ЕС за действия за климата се разходват чрез ОСП, но емисиите от земеделските стопанства не намаляват“, точка VII.

³³ Европейска сметна палата, *Специален доклад № 31/2016* „Изразходване на най-малко една пета от бюджета на ЕС за действия по климата — предприемат се амбициозни действия, но рискът от неуспех е сериозен“, приложение.

Таблица 3 — Оценка от ЕСП на приноса на ЕЗФРСР по приоритет 4 за действия по климата




Мярка по ЕЗФРСР и приложен коефициент за климата	Оценка на ЕСП въз основа на методологията на Комисията и въздействие върху докладването	
Мерки за райони с природни или други специфични ограничения 16,1 млрд. евро		
 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ не са насочени пряко към изменението на климата^а; ➔ предотвратяват изоставянето на земи^а (предотвратяват горски пожари), но също така пречат екологичното възстановяване (залесяване)^б; ➔ предоставят стимули за поддържане на селскостопанското производство и като резултат — на нивата на емисиите на парникови газове^б. 	 16,1 млрд. евро вероятно завишение
Мерки за агроекология и климат 15,7 млрд евро		
 	<ul style="list-style-type: none"> 📌 подкрепят благоприятни за климата практики (покривни култури, съдържание на въглерод в почвата)^{а,б}; ➔ ясно насочени са към биологичното разнообразие^б; ➔ някои схеми нямат изобщо или са с много ограничено отражение върху климата (напр. диверсификацията на културите)^{б,в}. 	 9,4 млрд. евро вероятно завишение
Биологично земеделие 7,5 млрд. евро		
 	<ul style="list-style-type: none"> 📌 Преминаването към биологично земеделие води до намаляване на емисиите и подобряване качеството на почвата (ако се използват по-малко торове)^г; ➔ може да увеличи адаптирането към изменението на климата чрез разнообразяване на продукцията, но някои инструменти (напр. биотехнологии, пестициди) не могат да бъдат използвани^д; 📌 по-ниските добиви от биологичното земеделие могат да доведат до увеличаване на производството и на емисиите в други райони^г. 	 4,5 млрд. евро вероятно завишение

Източник: ЕСП въз основа на а: Оценка на Комисията на въздействието на ОСП върху изменението на климата и емисиите на парникови газове, SWD(2021) 115, стр. 40, 53; б: Европейска комисия, Проучване за оценка на въздействието на ОСП върху изменението на климата и емисиите на парникови газове, 2019 г., стр. 19, 127, 129, 245; в: Европейска сметна палата, Специален доклад № 31/2016 „Изразходване на най-малко една пета от бюджета на ЕС за действия по климата — предприемат се амбициозни действия, но рискът от неуспех е сериозен“; точка 52; г: Smith, L. G. и др., The greenhouse gas impacts of converting food production in England and Wales to organic methods, стр. 4, 2019 г.; д: Purnhagen, K.P. и др., Europe’s Farm to Fork Strategy and Its Commitment to Biotechnology and Organic Farming: Conflicting or Complementary Goals?, стр. 603, 605, 2021 г.

28 В доклад от 2016 г. ЕСП разгледа приоритет 6(б) „Стимулиране на местното развитие в селските райони“ и установи, че той като цяло не е допринесъл значително за постигането на целите в областта на климата³⁴. Извършеният от ЕСП анализ на проектите (вж. *таблица 4*) потвърждава, че коефициент за климата 40 % не е обоснован.

³⁴ Пак там.

Таблица 4 — Оценка от ЕСП на приноса на ЕЗФРСР по приоритет 6(б) за действия по климата

 <p>Основни услуги и обновяване на селата в селските райони</p>	 <p>Водено от общностите местно развитие</p>
<p>4,8 млрд. евро</p>	<p>6,8 млрд. евро</p>
<p>Проектите могат да включват инвестиции за енергия от възобновяеми източници или икономии на енергия, но нашите проверки показаха, че повечето проекти не са били свързани с климата или са били потенциално вредни (напр. изграждане на инфраструктура).</p>	<p>Нашите тестове потвърдиха, че тези проекти се отнасят предимно до социални или икономически аспекти и са имали незначителен принос (или не са имали принос) за действията в областта на климата.</p>
<p>От 17-те проекта, финансирани по тази мярка, включени в извадката за Декларацията за достоверност на ЕСП за периода 2014—2020 г.:</p> <ul style="list-style-type: none"> — > десет проекта са свързани с местни пътища (отрицателно въздействие върху климата); — > два са свързани с действия в областта на климата. 	<p>От 78-те проекта по ЕЗФРСР, включени в извадката за специалния доклад на ЕСП относно тази мярка³⁵:</p> <ul style="list-style-type: none"> — > един е свързан с действия в областта на климата. <p>От 18-те проекта, финансирани по тази мярка, включени в извадката за декларацията за достоверност на ЕСП за периода 2014—2020 г.:</p> <ul style="list-style-type: none"> — > един е свързан с действия в областта на климата.
 <p>11,6 млрд. евро вероятно завишение</p>	

Бележка: Тези извадки бяха използвани в контекста на други одити и подкрепят заключенията на ЕСП относно връзките с климата.

Източник: ЕСП.

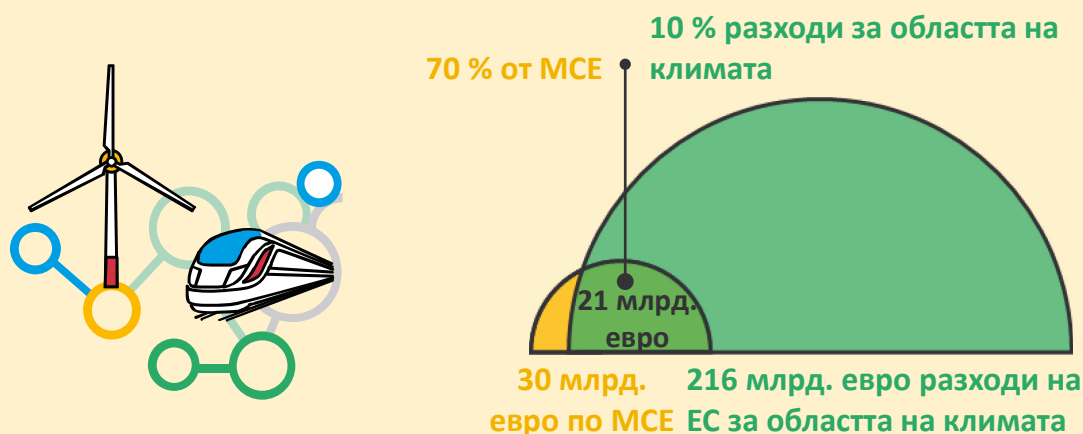
³⁵ Европейска сметна палата, Специален доклад 11/2022 относно LEADER и воденото от общностите местно развитие.

Някои непоследователни допускания при оценяването на приноса за климата от финансирането за инфраструктура и сближаване

29 По-голямата част от разходите на ЕС за инфраструктура и сближаване се насочват чрез Механизма за свързване на Европа (МСЕ), Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ). Техните основни характеристики и принос към докладването в областта на климата за периода 2014—2020 г. са обобщени в [карте 4](#) и [карте 5](#).

Карте 4 — Принос към докладването в областта на климата за периода 2014—2020 г.: Механизъм за свързване на Европа (МСЕ)

МСЕ подкрепя приоритетни инвестиции в секторите на енергетиката, транспорта и телекомуникациите. Това включва проекти за трансгранична инфраструктура за енергия, по-чисти видове транспорт, високоскоростни широколентови връзки и цифрови мрежи.



Източник: ЕСП, въз основа на доклади на Комисията.

30 Общите цели на МСЕ са свързани с целите на ЕС в областта на енергетиката и климата (вж. точки [12—14](#)), следователно те включват и **сметчането на последиците от изменението на климата**³⁶. Комисията обаче признава, че МСЕ финансира предимно проекти, които гарантират доброто функциониране на вътрешния пазар на ЕС³⁷. При одобряването на проекта не е необходимо да се

³⁶ Член 3, буква а) от [Регламент \(ЕС\) № 1316/2013](#) за създаване на Механизъм за свързване на Европа.

³⁷ Европейска комисия, Междинна оценка на Механизма за свързване на Европа, [SWD\(2018\) 44](#).

вземат предвид целите и критериите на действията по климата: според Комисията само 4 % от транспортните проекти по линия на МСЕ (по стойност, което се равнява на 0,9 млрд. евро) посочват устойчивия и ефикасен транспорт като своя основна цел на финансирането³⁸. Транспортът обаче е източник на около една четвърт от емисиите на парникови газове в ЕС, като най-много от тях се генерират от автомобилния транспорт³⁹.

31 По отношение на **адаптирането**, подобрените железопътни проекти могат да включват целеви инвестиции за предотвратяване на наводнения по железопътни линии, подсилени насипи или мерки за адаптиране към климатичните бедствия чрез системи за наблюдение на тунели и мостове⁴⁰. Като се имат предвид наличните данни, не е възможно тези инвестиции да бъдат количествено остойностени.

32 За да изчисли дела на разходите по МСЕ, обозначени като разходи в областта на климата за периода 2014—2020 г., Комисията е приложила със задна дата коефициентите за климата от Регламента за МСЕ за периода след 2020 г.⁴¹, въпреки че сходни проекти в рамките на политиката на сближаване се третират по различен начин (вж. точка **40**). Нашият анализ показва, че коефициентите, използвани от Комисията за най-важните подсектори на МСЕ, са доста високи (вж. **таблица 5**).


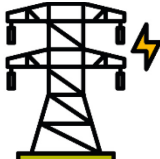
³⁸ Европейска комисия, [Investing in European networks – The Connecting Europe Facility. Five years supporting European infrastructure](#), стр. 21.

³⁹ Европейска комисия, [EU transport in figures — statistical pocketbook 2020](#).

⁴⁰ Quinn, A. et al. [Rail Adapt: Adapting the railway for the future](#). UIC (Международен съюз на железниците), ноември 2017 г.

⁴¹ Съображение 5 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1153](#) за създаване на Механизъм за свързване на Европа.

Таблица 5 — Оценка от ЕСП на приноса на най-значимите подсектори на МСЕ за действия по климата

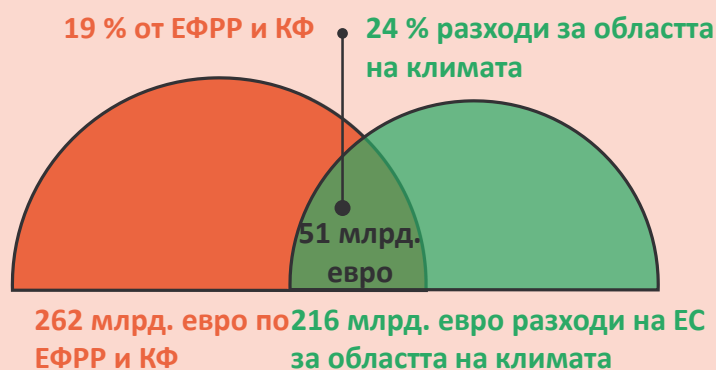
Подсектор на МСЕ и приложен коефициент за климата	Оценка на ЕСП въз основа на методологията на Комисията и въздействие върху докладването	
Транспорт: железопътен 15,3 млрд. евро		
 <p>Проектите включват предимно модернизация на железопътния транспорт.</p> <p>100 %</p>	<p>🟢 железопътният транспорт е сред най-ефективните видове транспорт по отношение на емисиите на парникови газове^а;</p> <p>🟡 железопътният транспорт е постигнал само умерено намаление на емисиите на CO₂, особено в случаите, когато за източник на електроенергията все още са използвани изкопаеми горива^а;</p> <p>🔴 емисиите на парникови газове, освободени при изграждането на железопътна инфраструктура, са по-големи отколкото при други видове транспорт — на железопътния транспорт може да са нужни от пет години до няколко десетилетия, за да се компенсират тези емисии^{а,б};</p> <p>🔴 за сходни железопътни проекти е определен коефициент за климата 40 % в рамките на политиката на сближаване^в.</p>	<p>40 %</p> <p>9,2 млрд. евро вероятно завишение</p>
Енергия: електроенергия 2,8 млрд. евро		
 <p>Проектите се отнасят предимно до енергийните връзки и проучвания в тази област.</p> <p>100 %</p>	<p>🟢 Проектите могат да подкрепят интегрирането на възобновяеми енергийни източници в енергийната система^г;</p> <p>🟡 електроенергията не означава непременно чист източник на енергия, тъй като едва 37 % от електроенергията, консумирана в ЕС-27 през 2020 г., е била произведена от възобновяеми източници^{г,д};</p> <p>🔴 за подобни проекти за пренос на енергия е определен коефициент за климата 0 % в рамките на политиката на сближаване^в.</p>	<p>40 %</p> <p>1,7 млрд. евро вероятно завишение</p>

Източник: а: Pritchard J. A., [The potential of the railway to reduce greenhouse gas emissions](#), 2011 г., стр. 942, 945—946, 949; б: Olugbenga O., [Embodied emissions in rail infrastructure: a critical literature review](#), 2019 г., стр. 14; в: [Регламент \(ЕС\) 215/2014](#) по отношение на методологиите за подкрепата във връзка с изменението на климата; г: Доклад № 13/2020 на ЕАОС, [Trends and projections in Europe 2020](#), 2020 г., стр. 29; д: Евростат, [Statistics on renewable energy](#) (обобщени резултати на SHARES за 2020 г.).

Каре 5 — Принос към докладването в областта на климата за периода 2014—2020 г.: Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионен фонд (КФ)

Политиката на сближаване на ЕС има за цел да намали социално-икономическите и териториалните различия в Европейския съюз. През периода 2014—2020 г.:

- **ЕФРР** финансира проекти, насочени към инвестиционни приоритети, като иновации и научни изследвания, програмата в областта на цифровите технологии, подкрепа за малките и средните предприятия и нисковъглеродната икономика;
- **КФ** финансира инфраструктурни проекти в областта на транспорта и околната среда в държавите — членки на ЕС с брутен национален доход на глава от населението под 90 % от средния за ЕС.



Източник: ЕСП, въз основа на доклади на Комисията.

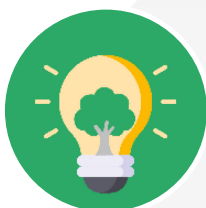
33 Законодателството на ЕС създава рамката за отчитане на разходите в областта на климата по фондове на политиката на сближаване⁴². Комисията и държавите членки управляват съвместно ЕФРР и КФ. Държавите членки отговарят за подбора на проекти и докладването пред Комисията. Комисията получава консолидирана информация от държавите членки, разделена според съответните области на интервенция, определени в законодателството. Към тях се прилагат определени коефициенти за климата.

⁴² Регламент (ЕС) 215/2014 по отношение на методологиите за подкрепата във връзка с изменението на климата.

34 Комисията разполага с пълна, публично достъпна платформа, която прави възможно проследяването на действията по климата по фондове на политиката на сближаване, държави членки и програми⁴³. Едно проучване е установило, че коефициентите за климата за ЕФРР и КФ за периода 2014—2020 г. като цяло отразяват приноса за **сметчане на последиците от изменението на климата и адаптиране към него**⁴⁴. ЕСП обаче отбеляза някои проблеми във връзка с проектите за биомаса и газова инфраструктура (вж. *фигура 8*).

Фигура 8 — Предизвикателства във връзка с приноса на ЕФРР и КФ за разходи в областта на климата

Проекти за биомаса



От публикации в тази област става ясно, че използването на биомаса може да доведе до емисии на парникови газове, които са еквивалентни или по-високи от емисиите от изкопаеми горива (напр. използване на пънове от дървета или дървесни отпадъци).

Според настоящото законодателство използването на биомаса за производство на енергия допринася в значителна степен към действията по климата (коефициент 100 %). Това невинаги е обосновано: прилагането на коефициент 40 % е по-разумно.

Вероятно завишение: 0,7 млрд. евро

Пристанища и вътрешни водни пътища: компонент за газовата инфраструктура



Газът е изкопаемо гориво. Газовите проекти не предлагат устойчиво, дългосрочно решение за прекратяване на използването на изкопаеми горива. Те също така повишават риска от обвързаност с технологии с високи въглеродни емисии, когато дълготрайната инфраструктура възпрепятства намаляването на емисиите на парникови газове.

Някои морски пристанища, вътрешноводни пристанища или водни пътища включват терминали за втечен природен газ, които се ползват от коефициент 40 %, въпреки че могат да включват инфраструктура, която блокира емисиите на парникови газове.

Изложена на риск сума*: 0,7 млрд. евро

**Бележка:* Сумата, изложена на риск, се отнася до общата сума, инвестирана в морски пристанища, вътрешни пристанища или водни пътища, като се има предвид липсата на информация за газовия компонент на тези проекти.

Източник: ЕСП въз основа на Camia A. et al., [The use of woody biomass for energy purposes in the EU](#), 2021 г., стр. 86, 143—147; Fisch-Romito, V. et al., [Systematic map of the literature on carbon lock-in induced by long-lived capital](#). Environmental Research Letters; Brauers, H. et al., [Liquefied natural gas expansion plans in Germany: The risk of gas lock-in under energy transitions](#). Energy Research & Social Science.

⁴³ Public dashboard for European Structural and Investment Funds.

⁴⁴ Nesbit, M. et al. [Documenting climate mainstreaming in the EU budget: making the system more transparent, stringent and comprehensive](#). Европейски парламент, 2020 г., стр. 18—20.

Докладването относно разходите в областта на климата като цяло не е надеждно

35 Методологията за докладване на разходите в областта на климата следва да отчита цялото съответно финансиране за действия в тази област. Следва да се използват надеждни изчисления въз основа на доказан принос към целите в областта на климата. Тя следва да не води до голяма административна тежест. Комисията и държавите членки трябва да я прилагат последователно за целия бюджет на ЕС. Комисията трябва да въведе проверки и контрол, за да се гарантира надеждността на докладването в областта на климата.

Ограничения и непоследователно прилагане на методологията

36 Комитетът за подпомагане на развитието към ОИСР (КПР към ОИСР) е разработил маркерите от Рио (вж. точка **05**), за да наблюдава помощта за развиващите се страни въз основа на връзката между целите за финансиране и смекчаването на последиците от изменението на климата и адаптирането към него. Маркерите са качествени по своя характер, тъй като КПР към ОИСР не е възнамерявал да представи точни данни, а да предостави индикация за равнището на финансиране в областта на климата.

37 Комисията е адаптирала модела на ОИСР и го прилага при публичните си разходи, като остойностява разходите за климата от бюджета на ЕС (вж. **фигура 2**). Тя посочва, че основните предимства на този метод са ниската административна тежест и лесното прилагане⁴⁵. Въпреки това методологията, която се основава на заявени цели или очакван принос към действията в областта на климата, използва приближение в значителна степен: маркерите от Рио не позволяват точно количествено остойностяване на проследяваните разходи⁴⁶.


38 Бюджетът на ЕС обхваща много други цели, които съществуват наред с целите в областта на климата, като например насърчаване на социалното, икономическото и териториалното сближаване. Трудно е да се избегне конфликт между отделните цели и да се конкретизира приносът на програмата към всяка една от тях. Например финансирането за сближаване има за цел да намали

⁴⁵ Европейска сметна палата, [Преглед № 01/2020](#) „Проследяване на разходите, свързани с климата, в бюджета на ЕС“, фигура 5.

⁴⁶ Cremins, A., Kevany, L., [An Introduction to the Implementation of Green Budgeting in Ireland](#), Staff Paper 2018, стр. 12.

различията между държавите членки и регионите, но финансирането на инфраструктура за подпомагане на икономическото развитие може да доведе до увеличаване на емисиите на парникови газове. Методологията за проследяване на разходите в областта на климата отчита само потенциалното положително въздействие върху климата, а не проследява потенциалното отрицателно въздействие върху климата на мерките, насочени към други цели на ЕС (вж. [фигура 9](#)).

Фигура 9 — Примери за финансирани действия в областта на климата с положително или потенциално отрицателно въздействие




Примери за добри практики:

нови велосипедни алеи могат да увеличат чистата мобилност;
инвестиции в енергия от възобновяеми източници, като например слънчева и вятърна енергия, могат да увеличат дела на възобновяемите енергийни източници в енергийния микс;
със залесяване може да се увеличи улавянето на въглерод, необходимо за компенсирание на емисиите.

Примери за действия с потенциално вредно въздействие върху климата:

инвестициите в пътна инфраструктура могат да увеличат трафика и емисиите, породени от него;
механизацията на селското стопанство може да доведе до емисии, породени от производството и изпускането на въглерод от разораните почви.



Източник: ЕСП.

39 Настоящият метод за проследяване представлява действие априори (предварително действие), което не оценява окончателния принос за постигането на целите на ЕС в областта на климата. Според методологията не е необходимо да се остойности въздействието на разходите във връзка с емисиите на парникови газове, нито конкретни показатели по отношение на адаптирането. Комисията признава, че мониторингът на постигането на резултати е от ключово значение за гарантиране на ефективността на усилията за интегриране⁴⁷, но не е въвела система за мониторинг на резултатите в областта на климата.

⁴⁷ Европейска комисия, Бюджет за стратегия „Европа 2020“, COM(2011) 500, част II, стр. 15.

40 Комисията е отбелязала необходимостта от общи процедури за проследяване на разходите в областта на климата⁴⁸. Проверката на ЕСП откри и някои други несъответствия при прилагането на методологията за изчисляване на разходите в областта на климата:

- Правно основание за методологията: приложимите коефициенти (и обосновката за използването им) са определени в законодателството за европейските структурни и инвестиционни фондове (вж. точка **04**), но не и в законодателството за други фондове (напр. ЕФГЗ, МСЕ и „Хоризонт 2020“). Следователно е било възможно коефициентите да се коригират със задна дата (вж. точка **46**).
- Множество коефициенти: сходни проекти са получили различни коефициенти. Например проектите за железопътен транспорт в трансевропейската мрежа са получили по-висок маркер по МСЕ (100 %), отколкото по ЕФРР и КФ (40 %). ЕСП установи десет проекта за въздушен транспорт по „Хоризонт 2020“, които са получили различни коефициенти, въпреки сходните описания и цели. Една и съща мярка за развитие на селските райони може да получи различни коефициенти в зависимост от целевите области, за които е предназначена.
- Детайлност (степен на подробност в набор от данни): коефициентите се определят на различни степени на детайлност, например на ниво проект (МСЕ), област на интервенция (ЕФРР), целева област или приоритет (ЕЗФРСР) и бюджетен ред (ЕФГЗ).

41 При докладването относно разходите в областта на климата Комисията не прави разлика между смекчаване на последиците от изменението на климата и адаптиране към него. Отчитането на адаптирането и смекчаването на последиците от изменението на климата в общ маркер означава, че не е възможно да се изчисли делът от бюджета на ЕС, предназначен за всяко от тях. Докладването на Комисията относно помощта за развитие и сътрудничество е изключение, тъй като в него се прави разграничение между двете. В съответствие с методологията на ОИСР Комисията определя отделни коефициенти за климата по отношение на смекчаването на последиците от изменението на климата и адаптирането към тях и докладва на ОИСР по двете области. На **фигура 10** са представени характеристиките на методологията на Комисията.

⁴⁸ Пак там.

Фигура 10 — Основни характеристики на методологията на Комисията












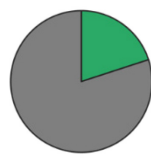


Източник: ЕСП.

42 Комисията отбелязва, че някои държави членки — Ирландия, Франция, Италия, Нидерландия, Финландия, Швеция и до известна степен Дания — докладват за своята бюджетна политика от гледна точка на околната среда и климата⁴⁹. Френското правителство използва всеобхватен метод за докладване относно въздействието на националния бюджет върху околната среда (т.е. екологосъобразно бюджетиране), който обхваща както приходите, така и разходите. Прилаганият във Франция модел следи приноса както с положително, така и с отрицателно въздействие върху околната среда, постигнато със средствата на националния бюджет. В *таблица 6* е представен сравнителен анализ на модела на Франция и този на ЕС.

⁴⁹ Европейска комисия, *Green Budgeting Practices in the EU: A First Review*, документ за обсъждане, 2021 г., стр. 22.







Таблица 6 — Сравнителен анализ на модела на Франция и модела на ЕС за докладване в областта на околната среда и климата

Характеристика	Модел на Франция	Модел на ЕС
Измерения на докладването	 Адаптиране към изменението на климата	Действия в областта на климата
	 Сметчане на последиците от изменението на климата	
	 Биологично разнообразие	Биологично разнообразие
	 Управление на водите	<i>Не е проследено</i>
	 Замърсяване	Чист въздух
	 Кръгова икономика и отпадъци	<i>Не е проследено</i>
Докладване относно...	...околната среда и климата	...климата
Разграничение между сметчането на последиците от изменението на климата и адаптирането към него	Да 	Не  С изключение на средствата от ЕС за помощта за развитие и сътрудничество, в съответствие със задълженията на ОИСП за докладване
База за оценка	Множество въздействия и различни срокове за изпълнение	Очакван принос за постигането на целите в областта на климата
Отчитане на потенциалното отрицателно въздействие на публичните разходи	Да 	Не 
Маркери	Пет (-1 = неблагоприятно въздействие; 0 = без въздействие; от 1 до 3 = благоприятно въздействие)	Три (0 %, 40 % и 100 %) — вж. таблица 1
Количествено изражение на съответните разходи в рамките на бюджета	 Благоприятно 6,6 % Смесено 0,9 % Без въздействие 90,8 % Неблагоприятно 1,7 %	 Благоприятно 20,1 % Без въздействие 79,9 %

Източник: ЕСП, въз основа на данни от правителството на Франция, Доклад относно въздействието на бюджета на централното държавно управление върху околната среда, 2020 г.; Европейска комисия, Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2020 година.

43 Комисията признава значението на определянето на цели в областта на климата във всички съответни области на политиката⁵⁰, но не за всички съответни програми е определена цел. На **таблица 7** са представени примери за области на политика, свързани с климата, и целите за разходите, определени за тях в законодателството за периода 2014—2020 г. Тези цели биха могли да насочат бюджета на ЕС към по-екологосъобразни разходи, но те не са определени последователно в целия бюджет.

Таблица 7 — Примери за области на политика, свързани с климата, и цели за разходите, определени за тях в законодателството за периода 2014—2020 г.:

	Програма	Цел за разходите	Правно основание
Не е налице цел, свързана с климата	МСЕ 	Не е налице цел, свързана с климата	
Цели, свързани с околната среда и климата	ЕФГЗ 	30 % да се изразходват за екологизиране	Член 47 от Регламент (ЕС) № 1307/2013
	ЕЗФРСР 	Най-малко 30 % за действия в областта на околната среда и климата	Член 59, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1305/2013.
Цели в областта на климата	ЕФРР 	От най-малко 12 % на най-малко 20 % за подкрепа на прехода към нисковъглеродна икономика	Член 4 от Регламент (ЕС) № 1301/2013
	„Хоризонт 2020“ 	Най-малко 35 % за действия в областта на климата	Съображение 10 от Регламент (ЕС) № 1291/2013.
	ИСР 	Най-малко 20 % за действия в областта на климата	Съображение 20 от Регламент (ЕС) № 233/2014.

Източник: ЕСП, въз основа на горепосоченото законодателство.

⁵⁰ Европейска комисия, Бюджет за стратегия „Европа 2020“, COM(2011) 500, част II, стр. 15.

Докладваните разходи в областта на климата не са непременно изразходвани

44 За периода 2014—2020 г. Комисията е докладвала около 216 млрд. евро като разходи за климата⁵¹. Докладваните от нея стойности обаче обикновено се основават на планираните суми или сумите, за които са поети задължения (вж. **фигура 11**). Изключение прави ЕСФ, тъй като в този случай Комисията използва реално изразходваните суми, въпреки че съчетава разходите на ЕС и държавите членки (вж. **каре 6**).

Фигура 11 — Диференцирана основа, използвана за докладването на Комисията в областта на климата



Източник: ЕСП, въз основа на докладите на Комисията в областта на климата.

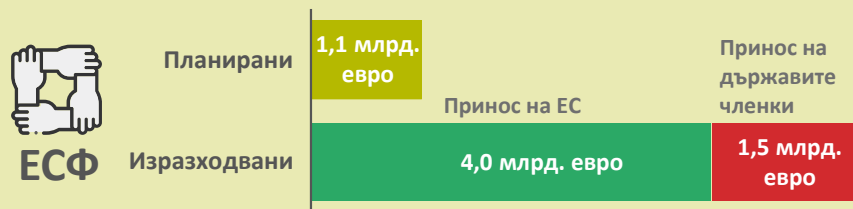
⁵¹ Европейска комисия, [Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2020 г.](#), том I, 2021 г., стр. 8—9.

Каре 6 — Докладване във връзка с климата за ЕСФ за периода 2014—2020 г.

За разлика от други програми за финансиране, Комисията докладва разходите в областта на климата по линия на ЕСФ въз основа на **изразходваните суми**.

Тъй като националните органи са отбелязали повече проекти като „свързани с климата“ от първоначално очакваното, **докладваните** разходи за климата за ЕСФ са нараснали от 1,1 млрд. евро на 5,5 млрд. евро, което представлява увеличение от 400 %.

Одиторите установиха, че Комисията е комбинирала средствата от ЕС и от държавите членки и така е завишила средствата от ЕС с 1,5 млрд. евро, или 38 %.



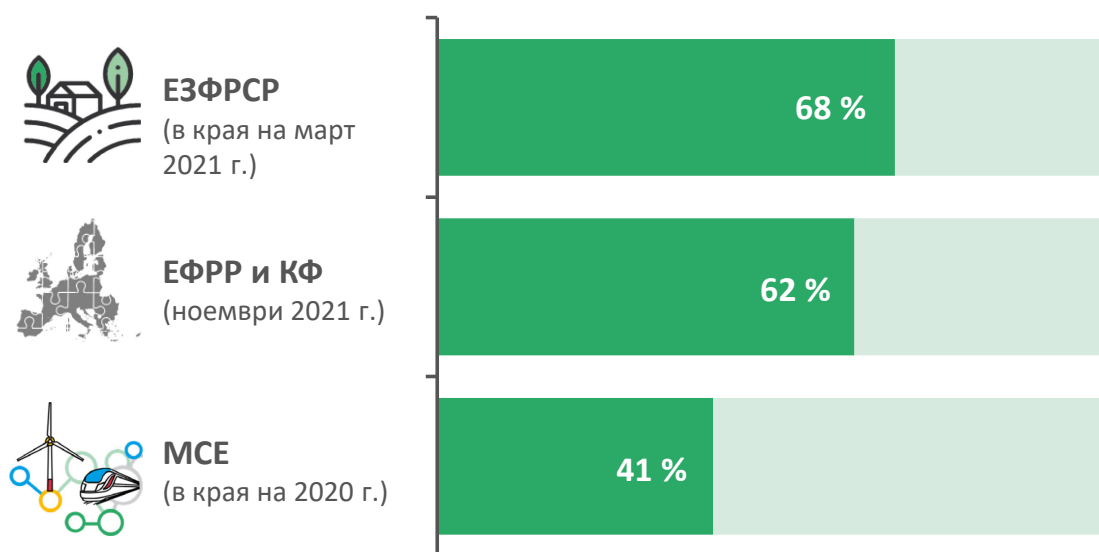
Източник: Публично табло за европейските структурни и инвестиционни фондове (данни от 22.11.2021 г.); Европейска комисия, Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2020 г., вътрешни документи на ЕК.

45 Когато докладваните данни се основават на планирани суми или суми, за които са поети задължения, те са завишени с неизползвани или неизплатени средства (напр. поради закъснения на проекти, просрочени плащания или ниска степен на зрялост на проектите)⁵², вж. **фигура 12**. В свой доклад от 2018 г. ЕСП отбеляза въздействието, което това е оказало върху периода 2007—2013 г.⁵³

⁵² Европейска сметна палата, **Специален доклад № 19/2019** „INEA — реализирани са ползи, но следва да се преодолеят някои недостатъци, свързани с МСЕ“, точка IV.

⁵³ Европейска сметна палата, **Специален доклад № 17/2018** Действията на Комисията и на държавите членки през последните години на програмния период 2007—2013 г. са довели до преодоляване на ниската степен на усвояване на средствата, но не са били достатъчно съсредоточени върху резултатите.

Фигура 12 — Разходи като процент от предвидената в бюджета сума (избрани средства по проекти за периода 2014—2020 г.)



Забележка: Данните могат да се променят в резултат на актуализирането на базата данни.
Източник: ЕСП, въз основа на: тримесечна декларация за разходите, март 2021 г. (ЕЗФРСР); [Public dashboard for European Structural and Investment Funds](#) към 22.11.2021 (ЕФРР и КФ); Комисия, [Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС](#), том III, 2021 г., стр. 26 (МСЕ).

46 В някои случаи Комисията е преизчислила разходите със задна дата и е коригирала разходите в областта на климата според необходимото. Например в рамките на МСЕ Комисията е оценила повторно със задна дата проектите в областта на транспорта и енергетиката, като е използвала методологията за периода 2021—2027 г. След това тя е увеличила приноса за климата по МСЕ за периода 2014—2020 г. с 91 % — от 11 млрд. евро на 21 млрд. евро (вж. точка **32**). По сходен начин през 2018 г. допълнителните оценки на теми и проекти по „Хоризонт 2020“ са довели до увеличение с 41 % на средствата за 2017 г. за разходите за климата по „Хоризонт 2020“. ЕСП установи, че коефициентите за климата, използвани при девет от 24-те проверени проекта по „Хоризонт 2020“, не са достатъчно основателни, тъй като са свързани по-слабо с действията в областта на климата, отколкото се твърди. За тези проекти ЕСП установи завишаване с около 0,3 млрд. евро (1 % от средствата за климата по „Хоризонт 2020“).

Очакваните подобрения в докладването в областта на климата за периода 2021—2027 г. ще са ограничени

47 Финансовата подкрепа от ЕС за периода 2021—2027 г. има два основни компонента — бюджетът на МФР и Next Generation EU (вж. [фигура 3](#)). Проследяването и докладването в областта на климата трябва да извличат поуците от периода 2014—2020 г. и да предоставят надеждни данни за разходите в областта на климата.

Докладването в областта на климата при новата МФР

48 В подкрепа на по-високата цел от 30 % за приноса от бюджета на ЕС за целите в областта на климата за периода 2021—2027 г. в законодателството на ЕС са определени цели за приноса на конкретни програми за действия по климата (напр. МСЕ — 60 %, ЕФРР — 30 %, КФ — 37 %, „Хоризонт Европа“ — 35 %, Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — 30 %) ⁵⁴. Като цяло тези цели изискват по-голяма насоченост към действията в областта на климата в различните области на политиката.

49 В много области на политика (напр. МСЕ, ЕСФ, ИСР) проследяването на действията по климата в рамките на МФР за периода 2021—2027 г. по същество продължава да бъде същото като през периода 2014—2020 г. В други области (например ЕФГЗ, ЕЗФРСР, ЕФРР, КФ) Комисията е коригирала или прецизирала коефициентите за климата за някои програми за финансиране, за да подобри привеждането в съответствие с действителния им принос за действията по климата (вж. [фигура 13](#)). Комисията отбелязва, че разработва своето докладване в областта на климата, като взема предвид очакваното въздействие на разходите и гарантира последователност при прилагането на коефициенти за сходни проекти ⁵⁵.

⁵⁴ Съображение 5 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1153](#) за създаване на Механизъм за свързване на Европа; член 6, параграф 1 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#) за установяване на общоприложимите разпоредби за ЕФРР и КФ, наред с други фондове; член 7, параграф 10 от [Регламент \(ЕС\) 2021/695](#) за създаване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“; съображение 49 от [Регламент \(ЕС\) 2021/947](#) за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество.

⁵⁵ Европейска комисия, Рамка за изпълнение на бюджета на ЕС съгласно МФР за периода 2021—2027 г., [COM\(2021\) 366](#), стр. 7.

Фигура 13 — Примери за подобрения в докладването в областта на климата за периода 2021—2027 г.



ЕЗФРСР

— Коефициентът за подпомагането за райони с природни или други специфични ограничения е намалял от 100 % на 40 %. След извършения анализ обаче ЕСП не откри достатъчно доказателства, че тази мярка допринесе за действията по климата (вж. [таблица 3](#)).

ЕФРР и КФ

— Въведени са допълнителни области на интервенция с цел:

- да се подобри точността на докладването в областта на климата, като се прецизира кои проекти са подходящи за коефициент 100 % или 40 % (напр. енергийна ефективност, биомаса или високоефективно комбинирано производство на енергия);
- да се изключат по-специално съоръженията, предназначени за транспорт на изкопаеми горива (напр. морски пристанища и вътрешноводни пристанища, вж. [фигура 8](#)).

— да се приеме принципът за ненанасяне на значителни вреди, за да може икономическите дейности да не възпрепятстват постигането на целите, свързани с околната среда и климата.




Източник: Член 100, параграф 3 от [Регламент \(ЕС\) 2021/2115](#) за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове по общата селскостопанска политика; Приложение I към [Регламент \(ЕС\) 2021/1060](#) за установяване на общоприложимите разпоредби за ЕФРР и КФ, наред с други фондове.

50 Предложените промени водят до допълнителни рискове и предизвикателства за надеждното докладване на разходите в областта на климата (вж. [фигура 14](#)).

Фигура 14 — Примери за проблемни промени в докладването в областта на климата за периода 2021—2027 г.



Източник: а: Член 100, параграф 2 от [Регламент \(ЕС\) № 2021/2115](#) за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове по общата селскостопанска политика; б: Европейска сметна палата, [Становище 07/2018](#) относно предложенията на Комисията за регламенти в областта на общата селскостопанска политика за периода след 2020 г., точка 38; Европейска сметна палата, [Преглед № 1/2020](#) „Проследяване на разходите, свързани с климата, в бюджета на ЕС“, точки 44—46; в: Matthews, A., [Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction](#), 2020 г.; Bas-Defossez, F. et al., [Keeping track of climate delivery in the CAP?](#), Report for NABU by IEEP, 2020 г.; г: Член 31, параграф 4 от [Регламент \(ЕС\) 2021/2115](#); д: Climate Action Europe, [Climate mainstreaming and climate proofing: the horizontal integration of climate action in the EU budget – assessment and recommendations](#), 2018 г.

Предизвикателства, свързани с Next Generation EU

51 Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) на ЕС е основният компонент на Next Generation EU; целта му за разходи в областта на климата е 37 % (вж. [фигура 3](#)). Сред целите му е включен принос към целите на ЕС в областта на климата за 2030 г. и 2050 г. и понастоящем той е въвел принципа за ненанасяне на значителни вреди (вж. [фигура 13](#))⁵⁶. По изключение държавите членки могат да продължат да подкрепят инвестициите в изкопаеми горива⁵⁷.

52 Принципът за ненанасяне на значителни вреди е част от системата на ЕС за определяне на финансови продукти, свързани с устойчивото развитие (таксономия на ЕС)⁵⁸. В доклад на ЕСП от 2021 г. се посочва рискът от това разходите за климата по Механизма за възстановяване и устойчивост да не отговарят на стандартите на таксономията на ЕС. Тъй като тези стандарти се прилагат за екосъобразните облигации на ЕС, това би могло да повлияе на готовността на финансовия пазар да купува тези облигации и да финансира Механизма за възстановяване и устойчивост⁵⁹.

53 Съгласно Регламента за МВУ от Комисията и държавите членки се изисква да координират и насърчават полезните взаимодействия с други фондове на ЕС⁶⁰. Това може да създаде възможности за ефективни допълващи се действия, но може да доведе и до рискове, ако координацията е неефикасна.

⁵⁶ Членове 4 и 5 от [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#) за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

⁵⁷ Известие на Комисията, Технически насоки за прилагането на принципа за ненанасяне на значителни вреди съгласно Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост, [C\(2021\) 1054](#), стр. 7—8.

⁵⁸ [Регламент \(ЕС\) 2020/852](#) за създаване на рамка за улесняване на устойчивите инвестиции.

⁵⁹ Европейска сметна палата, [Специален доклад № 22/2021](#) „Финансиране за устойчиво развитие — необходими са повече последователни действия от страна на ЕС за пренасочване на финансиране към инвестиции, свързани с устойчивото развитие“, точка 90.

⁶⁰ Член 28 от [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#) за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

54 Финансирането по Механизма за възстановяване и устойчивост ще се основава на националните планове за възстановяване и устойчивост. Държавите членки изготвят тези планове, Комисията ги оценява, а Съветът ги одобрява въз основа на предложение на Комисията. Комисията ще изчисли предварително приноса на Механизма за възстановяване и устойчивост към разходите в областта на климата въз основа на прогнозните разходи, посочени в плановете⁶¹.

55 Разработването на плановете и съответните плащания са свързани с някои рискове и предизвикателства, както е показано на *фигура 15* по-долу. Комисията носи основната отговорност за проверката на спазването на условията за плащане.

⁶¹ Член 18, параграф 4, буква д) и приложение VI от Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

Фигура 15 — Предизвикателства, свързани с концепцията на Механизма за възстановяване и устойчивост по отношение на разходите за климата



Източник: ЕСП въз основа на съображение 23, член 18, параграф 4, буква д), член 24, приложение IV и приложение V от [Регламент \(ЕС\) 2021/241](#) за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

Заклучения и препоръки

56 ЕС е приел законодателство в множество области на политика в подкрепа на действията в областта на климата. Той се ангажира да изразходва най-малко 20 % от своя бюджет за периода 2014—2020 г. за действия по климата, намаляване на емисиите на парникови газове, по-голямо използване на възобновяеми енергийни източници и подобряване на енергийната ефективност. През 2021 г. Комисията е докладвала, че е постигнала тази цел (точки **01—14**).

57 ЕСП установи, че в някои случаи няма доказателства, които да доказват приноса за климата от разходите на ЕС, а в други случаи приносът е бил завишен. Анализът на одиторите показва, че Комисията неоснователно е вписала около 72 млрд. евро като разходи в областта на климата (вж. **фигура 16**). По-приемливите коефициенти, които приложихме, сведоха вероятния дял от бюджета на ЕС, отпуснат за климата, до около 13 % (приблизително 144 млрд. евро), вместо 20 %.

Фигура 16 — Докладване на Комисията в областта на климата за периода 2014—2020 г. и вероятни завишения



Източник: ЕСП, съгласно методологията на Комисията.

58 Комисията докладва, че 26 % от финансирането за селското стопанство има отношение към климата, или около половината от разходите на ЕС в областта на климата. Емисиите на парникови газове в ЕС обаче не са намалели от 2010 г. насам. Според анализа на ЕСП, прегледа на публикации в тази област и проучванията за оценка, Комисията вероятно е завишила приноса по линия на селскостопанската политика с почти 60 млрд. евро, или над 80 % от изчисленото от ЕСП вероятно завишаване (точки [19—34](#)). Финансирането не следва да се счита за свързано с климата, ако няма доказателства в подкрепа на това.

Препоръка 1 — Да се обоснове значението на финансирането по линия на селското стопанство за постигането на целите за климата

Комисията следва да се обосновава с научни доказателства при остойносттаването на приноса по линия на селскостопанската политика за периода 2021—2027 г. за действия в областта на климата. В съответствие с член 100, параграф 3 от [Регламент \(ЕС\) 2021/2115](#) за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на общата селскостопанска политика, тя следва да коригира приноса за областта на климата, ако е необходимо.

Целеви срок за изпълнение — юни 2026 г.

59 Докладването на Комисията относно разходите в областта на климата е непоследователно. Например проектите в областта на железопътния транспорт и електроенергията са третирани по различен начин в рамките на Механизма за свързване на Европа и Европейския фонд за регионално развитие. Наред с други проблеми ЕСП отбеляза, че Комисията не е проследила потенциалните отрицателни последици от разходите в областта на климата и не е направила разграничение между смекчаване на последиците и адаптиране (вж. точки [35—43](#)).

60 При изчисляването на общия размер на разходите за климата Комисията е смесила несъпоставими данни (суми, които са планирани, такива, за които са поети задължения и изразходвани суми от различни разходни области). Комисията също така е завишила приноса на Европейския социален фонд, като е включила разходите на държавите членки в разходите на ЕС. Освен това тя е преизчислила със задна дата докладваните разходи за климата по Механизма за

свързване на Европа. Това е довело до значително увеличение на вече отчетените стойности (точки 44—46).

Препоръка 2 — Да се подобри докладването в областта на климата

- а) Комисията следва да определя и докладва разходите на ЕС с потенциално отрицателно въздействие върху климата. За тази цел тя трябва да следва все повече принципа за ненанасяне на значителни вреди, посочен в таксономията на ЕС.
- б) Комисията следва да издаде насоки, приложими за всички области на политика, свързани с разходи в областта на климата. Тя следва да създаде и оповести ясно съгласувана основа за докладване и да третира последователно сходните проекти (напр. с един и същ коефициент за климата) в рамките на бюджета на ЕС и NextGenerationEU.
- в) За всеки програмен период Комисията следва да добави към докладваните понастоящем данни за климата и неизползваните (неразходвани или отменени) средства.

Целеви срок за изпълнение — юни 2025 г.

61 За периода 2021—2027 г. ЕС има за цел да изразходва 30 % от своя бюджет за действия в областта на климата. Комисията е запазила същата методология, но е направила някои изменения. Някои промени представляват подобрене, като например коефициентите за прецизиране и увеличаването на целевия принос за постигане на целите в областта на климата. Други създават допълнителни рискове и проблеми, като например липса на обосновка за коефициентите за климата, непоследователност в докладването за железопътни проекти, варианти за използването на изкопаеми горива. Това повдига въпроси относно надеждността на докладването в областта на климата в бъдеще (точки 47—50).

62 За да подобри многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г., Механизмът за възстановяване и устойчивост включва принципа за ненанасяне на значителни вреди и незадължителното използване на критериите за таксономия на ЕС. ЕСП обаче установи потенциални проблеми при неговото разработване и финансиране, особено по отношение на това, че ключовите етапи и целите за качествени постижения, водещи до плащания, нямат ясна връзка с целите в областта на климата (точки 51—55).

63 В бюджета на ЕС за периода 2021—2027 г. е необходим по-силен акцент върху действията в областта на климата. Не е ясно обаче доколко целите за разходите в областта на климата могат да помогнат за намаляването на емисиите на парникови газове, увеличаването на използването на енергия от възобновяеми източници и насърчаването на енергийната ефективност. От най-голямо значение е дали разходите на ЕС могат да допринесат ефективно за постигането на целите в областта на климата и енергетиката. За да може един бюджет да бъде от значение за климата, необходимо е тясно обвързване с намаляването на емисиите на парникови газове.

Препоръка 3 — Да се обвърже бюджетът на ЕС с целите в областта на климата и енергетиката

Комисията следва да докладва относно приноса на разходите за климата за постигането на целите на ЕС в областта на климата и енергетиката. Тя следва да се съсредоточи по-специално върху начините за измерване на въздействието на средствата от бюджета върху смекчаването на последиците от изменението на климата.

Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.


Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Жоел Елвингер — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 27 април 2022 г.

За Европейската сметна палата



Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложение — Предишни препоръки на ЕСП, свързани с докладването в областта на климата

Тези предишни препоръки на ЕСП са все още валидни по отношение на докладването в областта на климата и допълват препоръките, отправени в настоящия доклад.

Специален доклад	Препоръки към Комисията	Отговор на Комисията
 <p>Специален доклад 22/2021 „Финансиране за устойчиво развитие — необходими са повече последователни действия от страна на ЕС за пренасочване на финансиране към инвестиции, свързани с устойчивото развитие“</p>	<p>3а) да оповестява каква част от финансирането по InvestEU се проследява чрез таксономията на ЕС; → свързана с Препоръка 3 от настоящия доклад</p>	<p>Приета.</p>
	<p>3б) за InvestEU: да докладва относно резултатите, свързани с климата, като например действителното намаляване на емисиите на парникови газове, за съответните приключени операции по финансиране → свързана с Препоръка 3 от настоящия доклад</p>	<p>Приета.</p>
	<p>5а) да прилага принципа „ненанасяне на значителни вреди“ във всички области на бюджета на ЕС; → свързана с Препоръка 2 от настоящия доклад</p>	<p>Частично приета. В случаите, когато това е уместно и приложимо, този принцип е включен в съответното законодателство. Еднаквото прилагане в целия бюджет на ЕС на принципа на таксономията на ЕС за ненанасяне на значителни вреди не е нито осъществимо, нито подходящо поради разнообразието на разходните програми на ЕС.</p>
	<p>5в) да интегрира напълно критериите на таксономията на ЕС в методологията на ЕС за</p>	<p>Частично приета. Обхватът на таксономията на ЕС подлежи на промени с течение на времето. Да се разчита на нея би направило невъзможно осигуряването на стабилни динамични редове. Подробна информация, необходима за прилагането на таксономията, не е</p>

Специален доклад	Препоръки към Комисията	Отговор на Комисията
	<p>проследяване на разходите в областта на климата, когато те бъдат готови за използване;</p> <p>→ свързана с Препоръка 2 от настоящия доклад</p>	<p>налична и от държавите членки/партньорите по изпълнението не се изисква да предоставят такава.</p>
	<p>5г) да допълни прилаганото понастоящем докладване относно приноса на бюджета на ЕС за действия в областта на климата чрез оповестяване на свързаните с климата разходи на ЕС, при които се прилага коефициент от 100 % въз основа на критериите от таксономията на ЕС.</p> <p>→ свързана с Препоръка 2 от настоящия доклад</p>	<p>Приета.</p>
 <p>Специален доклад 16/2021 „Обща селскостопанска политика и климат — половината от средствата на ЕС за действия за климата се разходват чрез ОСП, но емисиите от земеделските стопанства не намаляват“</p>	<p>1б) да оцени стратегическите планове за ОСП на държавите членки с оглед ограничаване на риска схемите по ОСП да увеличават или поддържат емисиите на парникови газове от селското стопанство.</p> <p>→ свързана с Препоръка 1 от настоящия доклад</p>	<p>Приета.</p>
	<p>1в) да гарантира, че по ОСП се предоставят ефективни стимули за намаляване на емисиите на парникови газове от селскостопанските животни и торовете, които допринасят за постигането на целите на ЕС в областта на климата.</p> <p>→ свързана с Препоръка 1 от настоящия доклад</p>	<p>Приета.</p>
	<p>3а) да определи показатели за мониторинг, които позволяват годишна оценка на въздействието на финансираните по ОСП за периода 2021—2027 г. мерки за смекчаване на последиците от изменението на</p>	<p>Не е приета. За съдържателен анализ на въздействието на тези мерки върху нетните емисии на парникови газове се изискват данни от по-дълъг период от време (ОСП не е единственият фактор, който има влияние върху емисиите на парникови газове). Тези анализи ще бъдат изготвени чрез оценки, т.е. не на годишна база.</p>

Специален доклад	Препоръки към Комисията	Отговор на Комисията
	<p>климата върху нетните емисии на парникови газове и редовно да ги докладва.</p> <p>→ свързана с Препоръка 3 от настоящия доклад</p>	
 <p>Специален доклад 18/2019 „Емисии на парникови газове в ЕС — докладването на емисиите е добро, но е необходима по-качествена информация за бъдещото им намаляване“</p>	<p>2в) да оценява и докладва на РКООНИК въздействието върху емисиите на ключовите политики и мерки на ЕС, като например схемата за търговия с емисии, регламентите относно емисиите на CO₂ от автомобилния транспорт и другите сектори, обхванати от Решението за разпределяне на усилията.</p> <p>→ свързана с Препоръка 3 от настоящия доклад</p>	<p>Приета.</p>
 <p>Специален доклад 31/2016 „Изразходване на най-малко една пета от бюджета на ЕС за действия по климата — предприемат се амбициозни</p>	<p>2в) следва да се увери, че при събирането на данни се прави разграничение между смекчаване и адаптиране.</p> <p>→ свързана с Препоръка 2 от настоящия доклад</p> <p>4) следва да прилага принципа на консерватизъм и да коригира завишените прогнози в ЕЗФРСР чрез преразглеждане на набора коефициенти на ЕС в областта на климата.</p> <p>→ свързана с Препоръка 1 от настоящия доклад</p>	<p>Не е приета. Последниците от такава допълнителна административна тежест за Комисията и държавите членки не са ясни.</p> <p>Частично приета. Необходимо е методологията за проследяване да продължи да се използва трайно и в настоящия период на МФР, за целите на предвидимостта, последователността и прозрачността.</p>

Специален доклад	Препоръки към Комисията	Отговор на Комисията
<p>действия, но рискът от неуспех е сериозен“</p>	<p>6a) да разработи хармонизирана и пропорционална система за наблюдение на действителното изпълнение на действията по климата.</p> <p>→ свързана с Препоръка 3 от настоящия доклад</p>	<p>Не е приета. Тази препоръка би довела до увеличаване на административната тежест, наложена на държавите членки, което не е предвидено според настоящите разпоредби.</p>

Източник: ЕСП.

Акроними и съкращения

ГД: Генерална дирекция

ЕАОС: Европейска агенция за околна среда

ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

ЕСФ: Европейски социален фонд

ЕФГЗ: Европейски фонд за гарантиране на земеделието

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

ИСР: Инструмент за сътрудничество за развитие

КФ: Кохезионен фонд

МВУ: Механизъм за възстановяване и устойчивост

МСЕ: Механизъм за свързване на Европа

МФР: Многогодишна финансова рамка

НПО: Неправителствена организация

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ОСП: Обща селскостопанска политика

ПГ: Парников газ

СТЕ: Схема на ЕС за търговия с емисии

NGEU: Инструмент за финансиране NextGenerationEU

Речник на термините

Адаптиране към изменението на климата: Намаляване на уязвимостта на държавите и общностите към изменението на климата чрез увеличаване на способността за абсорбиране на последиците от него.

Биомаса: Гориво, получено от органични продукти и остатъци от отпадъци, използвано за производство на електроенергия.

Брутен национален доход: Стандартна мярка за богатството на една държава, основаваща се на приходите от национални и външни източници.

Действия в областта на климата / действия по климата: Действия за справяне с последиците от изменението на климата и въздействието от него.

Европейски зелен пакт: Стратегия на ЕС за растеж, приета през 2019 г., чиято цел е ЕС да стане неутрален по отношение на климата до 2050 г.

Европейски структурни и инвестиционни фондове: Петте основни фонда на ЕС, които заедно подпомагат икономическото развитие в целия ЕС в периода 2014-2020 г.: Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд, Кохезионният фонд, Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за морско дело и рибарство.

Изменение на климата: Промени в климатичната система на Земята, които водят до нови дългосрочни метеорологични модели.

Изместване на въглеродни емисии: Увеличаване на емисиите на парникови газове поради прехвърляне на производство от държава със строги ограничения на емисиите в държава, където правилата не са толкова строги.

Икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите: Ситуация, в която субсидирана от ЕС операция е щяла да бъде изпълнена и без да получава публична помощ.

Интегриране на въпросите, свързани с климата: Включване на съображенията, свързани с климата, във всички политики, инструменти, програми и фондове.

Коефициент на ЕС за климата: Коефициент, определен за разходите на ЕС за проекти, мерки или действия, с който да се отрази степента, в която те включват съображения, свързани с климата.

Конвенции от Рио де Жанейро: Три споразумения, произтичащи от срещата на върха на ООН за Земята през 1992 г. в Рио де Жанейро: Конвенция за

биологичното разнообразие, Рамкова конвенция по изменение на климата и Конвенция за борба с опустиняването.

Маркер от Рио: Показател, определен от ОИСП, за степента, в която дадена дейност допринася за постигането на целите на конвенциите от Рио.

Многогодишна финансова рамка: Разходният план на ЕС, в който се определят приоритети (въз основа на цели на политиката) и тавани, обикновено за седем години. МФР осигурява структурата, в рамките на която се определят годишните бюджети на ЕС, и определя тавани за всяка категория разходи.

Мярка за агроекология и климат: Всяка една от набор от незадължителни практики, отиващи отвъд обичайните екологични изисквания и даващи право на земеделските стопани да получават плащане от бюджета на ЕС.

Неутралност по отношение на климата: Ситуация, при която човешките дейности не водят до нетен ефект върху климата.

Област на интервенция: Категория дейности, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд или Европейския социален фонд.

Обща селскостопанска политика: Общата единна политика на ЕС в областта на селското стопанство, която включва субсидии и редица други мерки, разработени, за да гарантират продоволствена сигурност, да осигурят добър жизнен стандарт на земеделските стопани в ЕС, да насърчават развитието на селските райони и да опазват околната среда.

Парникови газове: Газове в атмосферата, например въглероден диоксид или метан, които поглъщат и излъчват лъчения, като задържат топлината и така затоплят земната повърхност чрез т. нар. „парников ефект“.

Преки плащания: Плащания за подпомагане в областта на селското стопанство, например помощи, свързани с площ, изплащани директно на земеделските производители и известни още като подпомагане на доходите.

Програма „Хоризонт 2020“: Програмата на ЕС за научни изследвания и иновации за периода 2014—2020 г.

Проследяване на разходите за областта на климата: Мониторинг на напредъка за постигане на целите по отношение на разходите за действия в областта на климата.

Разходи в областта на климата / Разходи за климата: Всички разходи, отпуснати (пряко или непряко) за постигането на целите в областта на климата.

Смекчаване на последиците от изменението на климата: Намаляване или ограничаване на емисиите на парникови газове поради въздействието им върху климата.

Целева област: Един от елементите, на които са подразпределени основните приоритети на ЕС за развитие на селските райони.

„Натура 2000“: Мрежа от защитени зони за редки и застрашени животински видове и някои редки видове природни местообитания, защитени съгласно правото на ЕС.

NextGenerationEU: Пакет за финансиране, който има за цел да помогне на държавите — членки на ЕС, да се възстановят от икономическото и социалното въздействие на пандемията от COVID-19.

Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=61103>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=61103>

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“ с ръководител Жоел Елвингер – член на ЕСП. Одитът беше ръководен от Joëlle Elvinger — член на ЕСП, с подкрепата на Ildikó Preiss — ръководител на нейния кабинет; Paolo Pesce и Charlotta Törneling — аташета в кабинета; Ramona Bortnowschi и Emmanuel Rauch — главни ръководители; Antonella Stasia — ръководител на задача; Ernesto Roessing и Jonas Kathage — одитори; Marika Meisenzahl — одитор и помощ за графичното оформление. Judita Frangež преодстави административна помощ.



Joëlle Elvinger



Ildikó Preiss



Paolo Pesce



Charlotta Törneling



Ramona Bortnowschi



Emmanuel Rauch



Antonella Stasia



Ernesto Roessing



Jonas Kathage



Marika Meisenzahl



Judita Frangež

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2022 г.


Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.


Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.


В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Фигура 2: горе вдясно, фигура 11: горе вдясно, изображение , направено с Pixel perfect от <https://flaticon.com>.

Фигура 4: изображение вляво , направено с Pixel perfect от <https://flaticon.com>.

Фигура 5: изображение вляво , направено с Pixel perfect от <https://flaticon.com>.

Фигура 6: изображение вляво , направено с Pixel perfect от <https://flaticon.com>.

Фигура 12: горе вляво, фигура 13: горе вляво, фигура 16: горе вляво, каре 3: вляво, таблица 7,

изображение , направено с Pixel perfect от <https://flaticon.com>.

Таблица 2: изображения , направени с Pixel perfect от <https://flaticon.com>.


Таблица 3: изображения , направени с Pixel perfect от <https://flaticon.com>.



Таблица 4: изображения горе , направени с Pixel perfect от <https://flaticon.com>.

Таблица 5: изображение горе вляво , направено с Pixel perfect от <https://flaticon.com>.

Фигура 6: изображения горе вляво , направени с Pixel perfect от <https://flaticon.com>.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

PDF	ISBN 978-92-847-7794-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/713366	QJ-AB-22-007-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-7789-1	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/971433	QJ-AB-22-007-BG-Q

ЕС е поел ангажимент да изразходва най-малко 20 % от средствата в бюджета за 2014—2020 г. за действия в областта на климата. Комисията обяви, че ЕС е постигнал целта, като за този период са докладвани разходи от 216 млрд. евро в областта на климата. Европейската сметна палата установи, че докладваните разходи невинаги са за действия в областта на климата, а докладваните суми като цяло са завишени. По изчисление на ЕСП те са завишени най-малко със 72 млрд. евро.

Въпреки планираните подобрения в докладването на действията в областта на климата за периода 2021—2027 г., продължават да съществуват предизвикателства. С препоръките на Европейската сметна палата се цели да се насърчи по-добро докладване в областта на климата и да се обвърже приносът от бюджета на ЕС с целите на Съюза в областта на климата и енергетиката. Одиторите препоръчват също така да се открият научни доказателства за приноса на селскостопанската политика на ЕС в областта на климата.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея отДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Твитър: @EUAuditors