

Специален доклад

Екологичен преход

Неясен принос на Механизма за възстановяване и устойчивост



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VI
Въведение	01—09
Основни характеристики на Механизма за възстановяване и устойчивост	01—03
Екологичният преход в рамките на МВУ	04—05
Проследяване на разходите в областта на климата в рамките на МВУ	06—09
Обхват и подход на одита	10—14
Констатации и оценки	15—69
Приносът за екологичния преход от МВУ и националните планове за възстановяване и устойчивост е потенциално завишен	15—35
Рамката на МВУ не позволява да се оцени прецизно приносът за областта на климата и не обхваща цялостно всички аспекти на екологичния преход	16—24
Неясен принос на планираните по МВУ мерки за действия в областта на климата и екологичния преход	25—35
Липсват достатъчно данни за това как изпълнението на мерките по МВУ допринася за екологичния преход	36—47
Непоследователно прилагане на принципа за ненанасяне на значителни вреди	36—43
Степента на екологосъобразност на някои мерки, свързани с климата, не отговаря на планираното	44—47

Докладването по МВУ относно разходите в областта на климата и екологичния преход няма връзка с действителните разходи и резултати	48—69
Пропуски в отчитането на резултатите от изпълнението на мерките за екологичен преход по МВУ	48—53
Не се докладва относно действителните разходи за действията в областта на климата	54—59
Липса на връзка между разходите и докладването относно екологичния преход	60—69
Заклучения и препоръки	70—77
Приложение — Избрани от ЕСП мерки	
Съкращения:	
Речник на термините	
Отговори на Европейската комисия	
Хронология	
Одитен екип	

Кратко изложение

I Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) е временен инструмент, който започва да функционира през май 2020 г. с цел да помогне на държавите членки да се възстановят от пандемията от COVID-19. Към февруари 2024 г. наличните средства по инструмента възлизат на 648 млрд. евро. Екологичният преход е един от стълбовете на Механизма. Държавите членки следва да заделят най-малко 37 % от разпределените им средства за действия в областта на климата. Според оценката на Комисията тази цел е била постигната на етапа на планиране, като е достигнала 42,5 %.

II Целта на одита на Европейската сметна палата (ЕСП) е да оцени дали концепцията и изпълнението на МВУ и националните планове за възстановяване и устойчивост допринасят ефективно за екологичния преход. ЕСП разглежда приноса на избрани мерки за екологичния преход, техните ключови етапи и цели, както и коефициентите им за подкрепа на целите в областта на климата (коефициенти за климата). Одиторите на ЕСП направиха също така преглед на напредъка, постигнат по тези мерки, и на това как те се наблюдават от гледна точка на екологичния преход. На последно място ЕСП разгледа начина, по който Комисията и държавите членки докладват относно разходите в областта на климата и екологичния преход.

III Този одит беше извършен, тъй като екологичният преход и целите на ЕС в областта на климата заемат приоритетно място в политическия дневен ред. ЕСП очаква резултатите от нейната работа да допринесат за дебата относно разработването и прилагането на бъдещи инструменти, съдържащи цели в областта на климата и околната среда. ЕСП очаква също така резултатите от нейната работа да допринесат за подобряване на ефективността на средствата на ЕС за действия в областта на климата и екологичния преход в контекста на амбициозните цели на ЕС в областта на климата за 2030 г. и 2050 г.

IV ЕСП установи недостатъци в начина, по който са разработени рамката на МВУ и националните планове за възстановяване и устойчивост в одитираните държави членки. Бяха констатирани също така несъответствия в изпълнението на мерките, отнасящи се до екологичния преход и целите в областта на климата.

По-специално ЕСП отбеляза, че при проследяването на разходите в областта на климата се използва висока степен на приближение и някои коефициенти могат да доведат до потенциално завишени оценки. ЕСП установи, че няма достатъчно данни за това как изпълнението на мерките по МВУ допринася за екологичния преход, както и че приносът за постигане на целите на ЕС в областта на климата не е обект на оценка, тъй като в законодателството не е включено такова изискване. Освен това ЕСП установи, че докладването относно разходите в областта на климата и екологичния преход няма връзка с действителните разходи и резултати, което ограничава полезността му за заинтересованите страни.

V ЕСП заключава, че установените слабости в разработването и изпълнението на Механизма поставят под въпрос постигането на неговите цели в областта на климата и околната среда. Поради тази причина ЕСП счита, че приносът на Механизма за възстановяване и устойчивост за екологичния преход не може да бъде ясно определен.

VI Въз основа на констатациите си ЕСП препоръчва на Комисията:

- да изчислява по-точно свързаните с климата разходи по бъдещи инструменти за финансиране;
- да подобри разработването на бъдещи инструменти за финансиране в подкрепа на целите в областта на климата и околната среда;
- да подобри резултатите от изпълнението на мерките за екологичен преход;
- да подобри докладването относно разходите в областта на климата в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост.

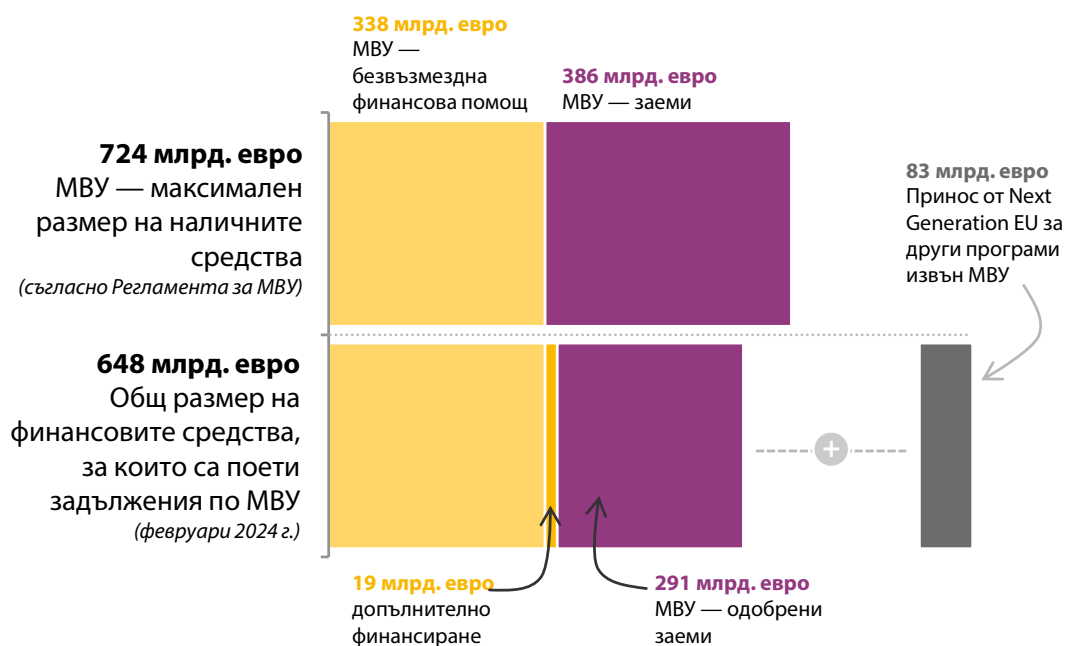
Въведение

Основни характеристики на Механизма за възстановяване и устойчивост

01 През май 2020 г. ЕС стартира [NextGenerationEU](#) (NGEU) — временен инструмент за подпомагане на възстановяването на държавите членки от пандемията от COVID-19. Бюджетът на NGEU е в размер до 731 млрд. евро (по цени от 2022 г.), което е в допълнение към дългосрочния бюджет на ЕС за периода 2021—2027 г. Основният елемент на NGEU е Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ)¹ — вж. [фигура 1](#). Целта на МВУ е да смекчи икономическите и социалните последици от пандемията от COVID-19, като направи икономиките и обществата на държавите членки по-устойчиви и издръжливи. Механизмът следва да помогне на държавите членки да се подготвят по-добре за предизвикателствата и възможностите, произтичащи от екологичния и цифровия преход. Освен това през май 2022 г. в отговор на световната енергийна криза ЕС стартира плана [REPowerEU](#), като добави 19 млрд. евро под формата на безвъзмездна финансова помощ към бюджета на МВУ, считано от февруари 2024 г.

¹ Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (наричан по-нататък „Регламент за МВУ“).

Фигура 1 — Бюджет на NGEU (към февруари 2024 г.)



Забележка: Всички суми са определени по цени от 2022 г.

Източник: Европейска комисия, Набор от показатели за възстановяване и устойчивост, към февруари 2024 г.

02 Комисията **управлява пряко** МВУ. Това означава, че тя отговаря за изпълнението на МВУ, включително за мониторинга на напредъка по инструмента и за оценката на резултатите от него. Всяка държава членка има право на дял от наличните средства по МВУ, който се изчислява въз основа на специална формула². Всяка държава членка представя национален план за възстановяване и устойчивост (ПВУ), който се оценява от Комисията³ и се одобрява от Съвета. ПВУ включват редица мерки, които се състоят от реформи и инвестиции. Всяка мярка е свързана с ключови етапи и цели, с помощта на които се проследяват постигнатите качествени и количествени резултати⁴. Комисията е приела набор от общи показатели за докладване и мониторинг на постигнатия напредък по отношение на целите на МВУ⁵.

² Член 11 от Регламент (ЕС) 2021/241.

³ Специален доклад 21/2022 относно оценката на Комисията на националните планове за възстановяване и устойчивост.

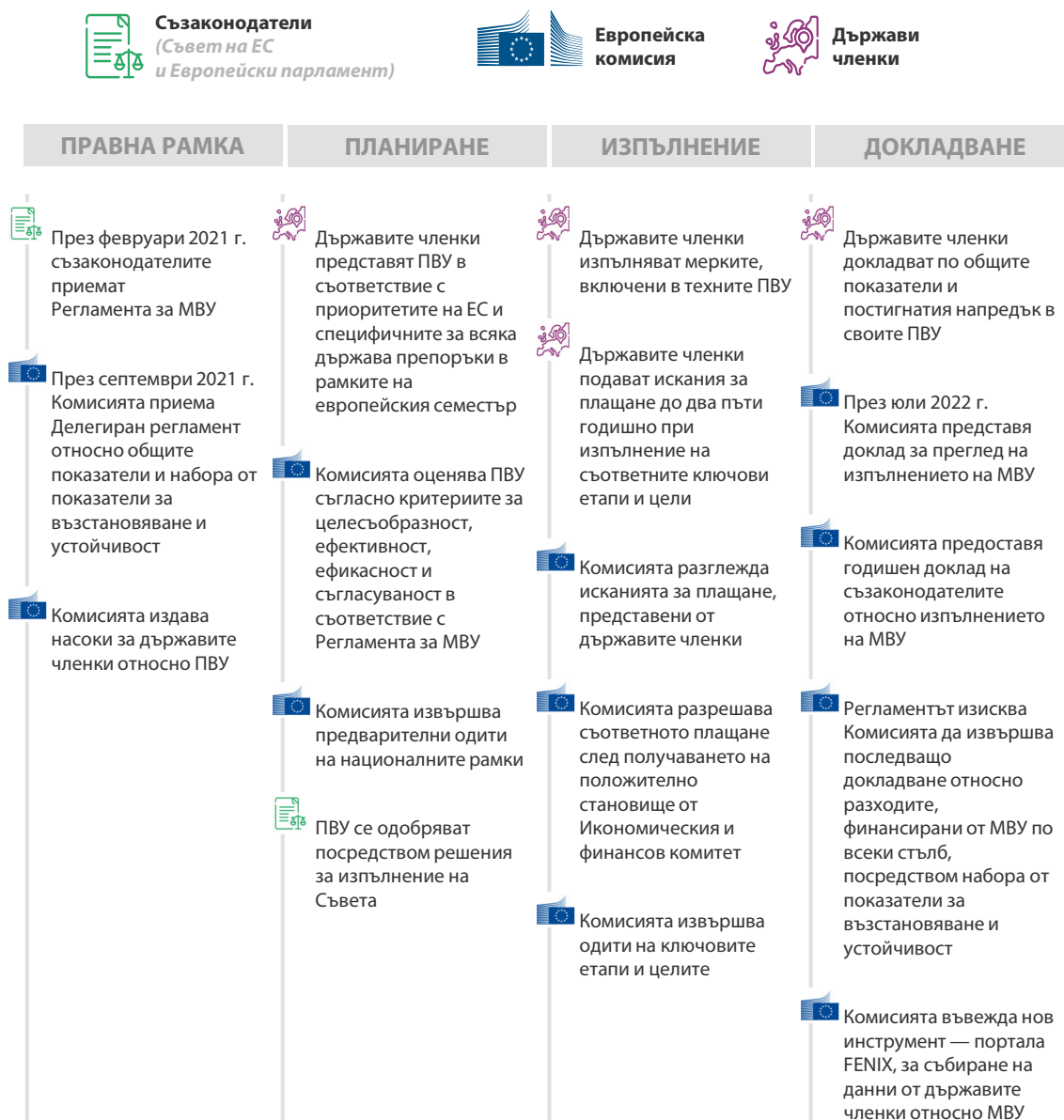
⁴ Специален доклад 26/2023 относно рамката за мониторинг на изпълнението на Механизма за възстановяване и устойчивост.

⁵ Делегиран регламент (ЕС) 2021/2106 на Комисията за определяне на общите показатели.

03 МВУ функционира въз основа на нов модел на финансиране. За разлика от по-голямата част от бюджета на ЕС, за която финансирането се предоставя въз основа на направените разходи, Комисията извършва плащания по МВУ към държавите членки („плащания“) при задоволително изпълнение на ключовите етапи и целите. При изготвянето на националните си планове обаче държавите членки следва да посочат прогнозните разходи за всяка мярка, за да обосноват поискания размер на безвъзмездна финансова помощ или заеми по МВУ⁶. В противен случай тази сума може да бъде намалена, за да съответства на прогнозираните от Комисията разходи. На *фигура 2* е представено обобщение на ролите и отговорностите в различните етапи на процеса.

⁶ Приложение V, точка 3 от Регламента за МВУ.

Фигура 2 — Роли и отговорности



Източник: ЕСП.

Екологичният преход в рамките на МВУ

04 Мерките по МВУ се отнасят до области на политика, които са от значение за целия ЕС. Те са структурирани в шест стълба, единият от които е екологичният преход (вж. [фигура 3](#)). Екологичният преход обхваща както целите в областта на климата, така и целите в областта на околната среда. Мерките по стълба за екологичен преход следва да допринасят за:

- постигане на **целите на ЕС в областта на климата** за 2030 г. (вж. [каре 1](#)), както и на целта за неутралност на ЕС по отношение на климата до 2050 г.⁷; и
- постигане на екологична устойчивост.

Мерките за екологичен преход следва да насърчават устойчивия растеж, да създават работни места и да запазят енергийната сигурност. Екологичният преход следва да бъде подкрепен от реформи и инвестиции в екологосъобразни технологии и капацитет, включително в биологично разнообразие, енергийна ефективност, саниране на сгради и кръгова икономика⁸.

⁷ Член 4 от Регламента за МВУ.

⁸ Съображение 11 от Регламента за МВУ.

Фигура 3 — Стълб за екологичен преход и неговите области на политика



Източник: ЕСП, въз основа на набора от показатели за възстановяване и устойчивост.

Каре 1



Цели на ЕС в областта на климата за 2030 г.

- а) Намаляване на емисиите на парникови газове с най-малко 55 % в сравнение с равнищата от 1990 г.
- б) Достигане на дял на потребявана енергия от възобновяеми източници от най-малко 42,5 %, като стремежът е да се достигне 45 %.
- в) Намаляване на крайното потребление на енергия с 11,7 % в сравнение с прогнозите за очакваното потребление на енергия за 2030 г., въз основа на референтния сценарий от 2020 г.

Източник: Член 2 от [Регламент \(ЕС\) 2018/1999](#) относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата и последващите изменения, включително [Директива \(ЕС\) 2023/2413](#) по отношение на насърчаването на енергията от възобновяеми източници и [Директива \(ЕС\) 2023/1791](#) за енергийната ефективност.

05 Въз основа на данните от държавите членки и качествената оценка на Комисията държавите членки и Комисията са оценили дали в съответния ПВУ е постигнат баланс между стълбовете. С помощта на този анализ Комисията е отнесла всяка мярка към основен и второстепенен стълб въз основа на заявената цел на мярката. След сверяване на тази информация с държавите членки, тя е включена в платформата за докладване по МВУ, съдържаща [набор от показатели за възстановяване и устойчивост](#). Към февруари 2024 г. [наборът от показатели за възстановяване и устойчивост](#) показва, че има 984 мерки, които допринасят за екологичния преход.

Проследяване на разходите в областта на климата в рамките на МВУ

06 ЕС е поел ангажимент да изразходва най-малко 30 % от средствата в бюджета за 2021—2027 г. за действия в областта на климата⁹. В рамките на МВУ всяка държава членка трябва да задели най-малко 37 % от общия размер на финансирането, определено в нейния ПВУ, за мерки за действия в областта на климата, т.е. адаптиране към изменението на климата или смекчаване на последиците от него, включително действия, които допринасят за постигането на целите в областта на климата за 2030 г. (вж. [каре 1](#)). Целта от 37 % предоставя на държавите членки възможност — но и налага изискване — значителен дял от мерките, включени в техните ПВУ, да бъдат свързани с действия в областта на климата. Всички тези мерки са свързани със стълба за екологичен преход.

07 За да се изчисли този принос от 37 % за областта на климата, Регламентът за МВУ включва методика за „проследяване на разходите в областта на климата“, която се основава на коефициенти за климата. Методиката представлява адаптирана версия на [маркерите от Рио](#), въведени през 1998 г. от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, и е обща за всички фондове на ЕС, включително МВУ, за целия период 2021—2027 г.¹⁰

08 Коефициентите на ЕС за климата са определени „по дейности“¹¹: [Регламентът за МВУ](#) включва списък от 181 области на интервенция, обхващащи няколко области на инвестиции, например дълготрайни или нематериални активи, научноизследователска и развойна дейност, енергетика и транспорт. За всяка област на интервенция се приписва определен коефициент за климата въз основа на очакваното въздействие на съответната дейност върху климата¹². Коефициентите могат да бъдат 0 %, 40 % или 100 % (вж. [фигура 4](#)). Има 64 области на интервенция с положителен коефициент за климата (40 % или 100 %).

⁹ Европейски съвет, Закljučения — извънредно заседание на Европейския съвет, EUCO 10/20, 2020 г., стр. 7.

¹⁰ SWD (2022) 225, Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period, стр. 9.

¹¹ Пак там, стр. 5.

¹² Пак там.

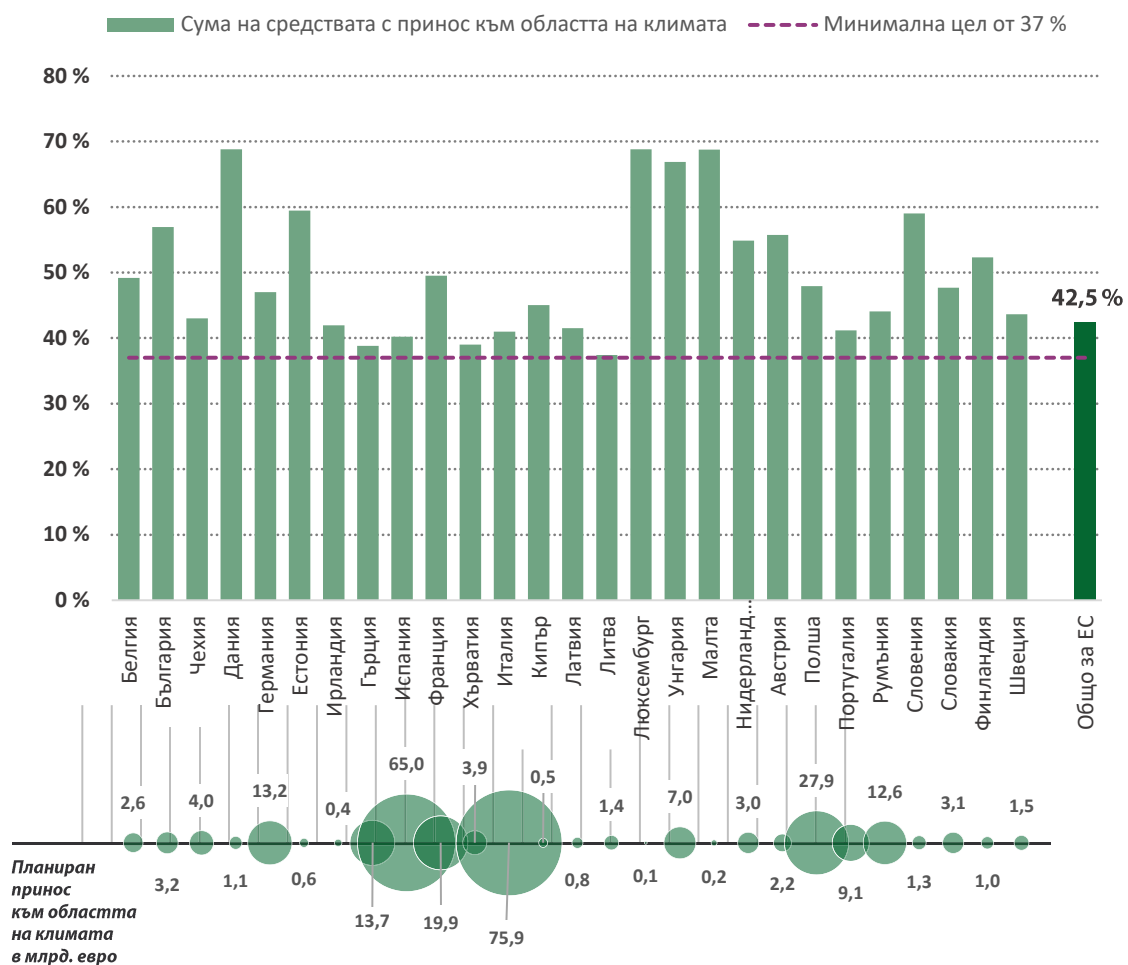
Фигура 4 — Трите коефициента на ЕС според очаквания принос на съответната дейност за областта на климата



Източник: ЕСП, въз основа на [SWD \(2022\) 225](#), Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period.

09 Общият размер на очаквания принос към областта на климата по държави членки се изчислява, като се умножат съответните коефициенти за климата по сумата на прогнозните разходи за всяка мярка по МВУ въз основа на определената област на интервенция, съответстваща на мярката. Областите на интервенция се предлагат от държавите членки и се проверяват от Комисията в рамките на нейната оценка. Общата за държавите — членки на ЕС, оценка възлиза на около 40 % от разпределените по МВУ средства, или 203 млрд. евро от първоначално заделените от държавите членки общо 504 млрд. евро. Към февруари 2024 г. приносът за областта на климата е коригиран на 275 млрд. евро (42,5 %) от общо 648 млрд. евро (вж. [фигура 5](#)).

Фигура 5 — Очакван принос на МВУ за областта на климата по държави членки



Източник: ЕСП, въз основа на 27-те ПВУ, към февруари 2024 г.

Обхват и подход на одита








10 Целта на одита на ЕСП е да оцени дали концепцията и изпълнението на МВУ и ПВУ допринасят ефективно за екологичния преход. ЕСП разгледа приноса на избрани мерки за екологичния преход, техните ключови етапи и цели, както и коефициентите им за подкрепа на целите в областта на климата (коефициенти за климата). Тя направи също така преглед на постигнатия напредък по изпълнението на тези мерки, както и на мониторинга им, по-специално по отношение на приноса на ПВУ към целите в областта на климата. На последно място ЕСП разгледа начина, по който Комисията и държавите членки докладват относно финансираните от МВУ разходи в областта на климата и екологичния преход.

11 ЕСП извърши настоящия одит поради големия интерес към приноса на МВУ за екологичния преход и целите на ЕС в областта на климата, предвид значителния размер на инструмента и новия му модел на финансиране. Настоящият одит използва като основа предишна одитна дейност на ЕСП в тази област, по-специално публикуваните доклади относно [оценката на Комисията на ПВУ, рамката за мониторинг на изпълнението на МВУ](#). Одитът на ЕСП надгражда допълнителната дейност, която се извършва понастоящем във връзка с двойното финансиране, усвояването на средствата по МВУ и системите за контрол на държавите членки в областта на държавната помощ и обществените поръчки. Той се основава и на предишната работа на ЕСП относно [разходите от бюджета на ЕС в областта на климата](#).

12 Одитът обхваща периода от приемането на [Регламента за МВУ](#) през 2021 г. до февруари 2024 г. За да направи преглед на разработването и изпълнението на мерките за екологичен преход, включени в ПВУ, ЕСП избра четири държави членки за посещения на място: Гърция, Хърватия, Португалия и Словакия. При подбора на държавите членки ЕСП взе предвид обхвата на предишни свои задачи. Подборът на ЕСП се основава още на анализ на риска на мерките, обозначени като свързани с климата, както и на етапа на изпълнение на ПВУ към момента на одита и на географския обхват.

13 В настоящия доклад ЕСП се съсредоточи върху инвестициите, като избра по шест инвестиции за всяка избрана държава членка (общо 24 мерки — вж. [приложението](#)). В извадката бяха обхванати общо 55 (под)мерки с положителен принос за областта на климата. Този подбор беше направен преди одобряването на главите за REPowerEU и се основава на значимостта на мерките за екологичния преход и на свързаните с тях финансови средства, както и на това доколко те обхващат различните цели в областта на климата, и степента на изпълнението им. Настоящият одит не обхваща процеса на оценка и подбор на мерки по МВУ, допустими за финансиране чрез „зелени“ облигации на ЕС. Въпреки това анализът на ЕСП на мерките по МВУ, свързани с климата, може да бъде използван при евентуални бъдещи одити, насочени към „зелените“ облигации. На [фигура 6](#) е представен одитният подход на ЕСП.

Фигура 6 — Извършена от ЕСП одитна дейност

-  Преглед на свързани с темата данни и документи, включително стратегически, законодателни, политически и проектни документи относно МВУ и екологичния преход и междинната оценка на инструмента
-  Преглед на всички мерки, включени в ПВУ и обозначени като свързани с климата, както и на определените ключови етапи и цели
-  Интервюта с органите на държавите членки, участващи в разработването и изпълнението на ПВУ, включително, когато е приложимо, с крайните получатели в избраните държави членки
-  Задълбочен анализ чрез документна проверка и посещения на място на 24 мерки в избраните държави членки, чийто подбор се основава на приноса им за екологичния преход
-  Оценка на степента на изпълнение на ПВУ на избраните държави членки, с акцент върху напредъка по ключовите етапи и целите, свързани с екологичния преход
-  Интервюта със служители на Комисията (генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ и Работната група за възстановяване и устойчивост), отговарящи за управлението на изпълнението на МВУ
-  Интервюта със заинтересовани страни и експерти в областта на климата

Източник: ЕСП.

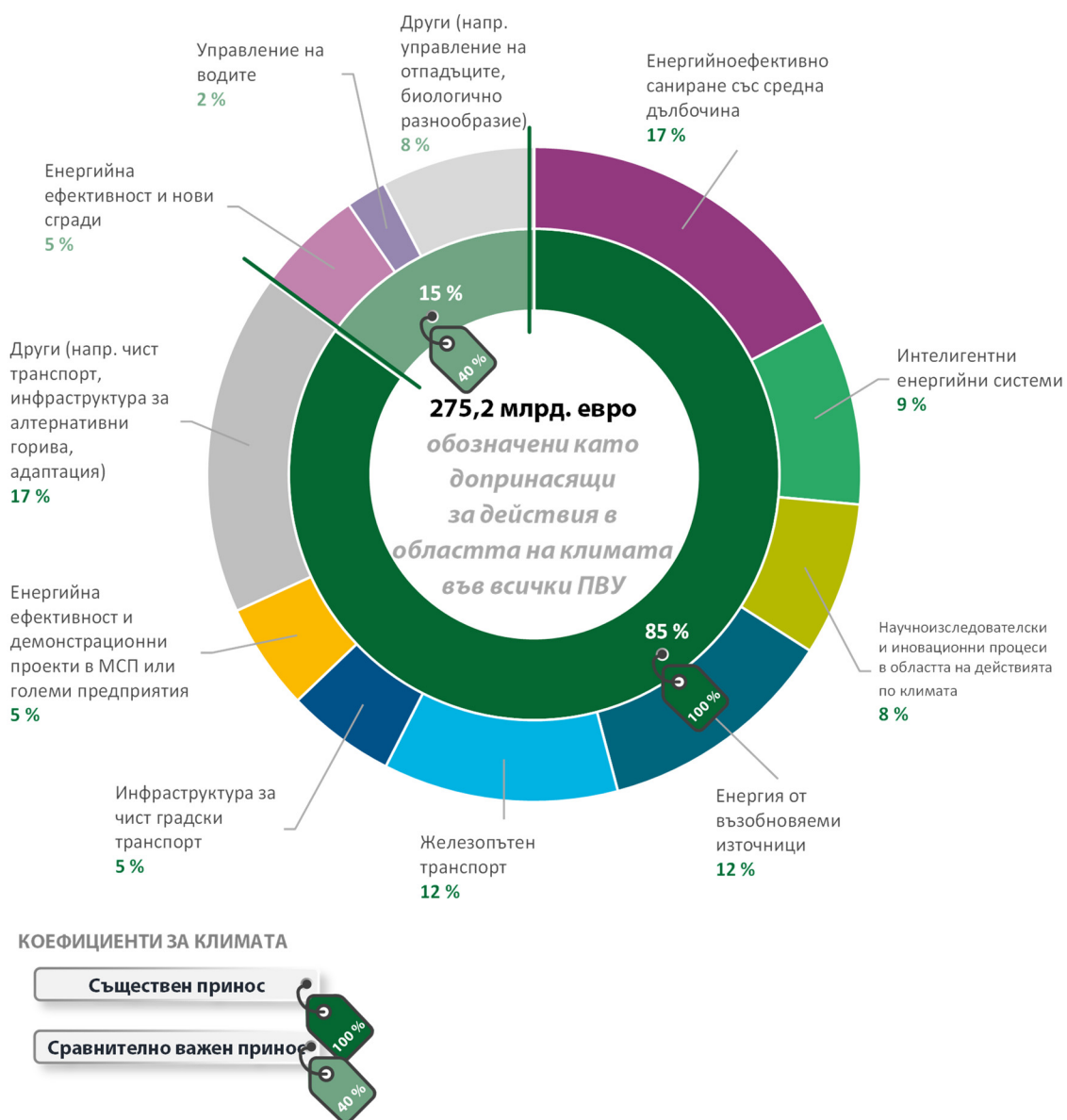
14 ЕСП очаква нейната дейност да помогне на държавите членки и на Комисията да подобрят правната рамка за екологичния преход, полезността на мерките, обозначени като свързани с климата, и надеждността на докладването относно приноса на ЕС за областта на климата. Констатациите и препоръките на ЕСП ще допринесат за подобряване на ефективността на средствата на ЕС за действия в областта на климата и екологичния преход в контекста на амбициозните цели на ЕС в областта на климата за 2030 г. и 2050 г.

Констатации и оценки

Приносът за екологичния преход от МВУ и националните планове за възстановяване и устойчивост е потенциално завишен

15 На *фигура 7* е представен обобщено приносът за областта на климата, така както е заложен в националните ПВУ, с разбивка по коефициент за климата и област на интервенция. Осем от 64-те области на интервенция с положителен коефициент за климата представляват 59 % от планираните средства (вж. точка *09*).

Фигура 7 — Разбивка на приноса за областта на климата по вид интервенция и коефициент за климата



Източник: ЕСП, въз основа на 27-те ПВУ, към февруари 2024 г.

Рамката на МВУ не позволява да се оцени прецизно приносът за областта на климата и не обхваща цялостно всички аспекти на екологичния преход

**Одитни
критерии
на ЕСП**

16 В съответствие с [Регламента за МВУ](#)¹³ инструментът следва да допринесе за екологичния преход, постигането на целите на ЕС в областта на климата за 2030 г. и неутралността по отношение на климата до 2050 г. Мерките следва да бъдат отнесени към области на интервенция, за които са определени съответните коефициенти за климата. Комисията следва да наблюдава напредъка към постигането на целите на МВУ в областта на климата и околната среда.

17 ЕСП провери дали съществуващата рамка на МВУ е разработена така, че да може да допринесе ефективно за екологичния преход, включително за целите на ЕС в областта на климата за 2030 г. и 2050 г. ЕСП анализира основните концепции за екологичния преход и проследяването на разходите в областта на климата, както и това какво се включва в тях. Тя анализира също така списъка на областите на интервенция и коефициентите за климата, одобрени в законодателството, както и общите показатели, приети от Комисията.

18 Приносът към екологичния преход се изразява в реформи и инвестиции в екологосъобразни технологии и капацитет, включително запазване на биологичното разнообразие, постигане на енергийна ефективност, саниране на сгради и кръгова икономика¹⁴ (вж. точка **04**). Това означава, че екологичният преход има по-широк обхват от действията в областта на климата, тъй като включва цели в областта на биологичното разнообразие и околната среда. С [Регламента за МВУ](#) обаче се въвежда система за проследяване на разходите, с количествена цел от 37 %, само за мерките, свързани с климата (вж. точка **06**), но не се определя цел за мерките в областта на околната среда. Съществува система за проследяване на екологичните цели¹⁵, но тя не се използва, тъй като в [Регламентът за МВУ](#) не определя съответна количествена цел.

¹³ Член 4, съображения 26 и 63 от [Регламента за МВУ](#).

¹⁴ Съображение 11 от [Регламента за МВУ](#).

¹⁵ Приложение V към [Регламента за МВУ](#).

19 В своя специален доклад относно разходите в областта на климата¹⁶ ЕСП отбеляза, че методологията за проследяване на действията в областта на климата използва приближение в значителна степен. ЕСП също така посочи, че коефициентите за климата не позволяват точно остойностяване на очаквания принос за областта на климата.

20 Методологията, прилагана за проследяване на разходите в областта на климата за периода 2021—2027 г., е обща за всички фондове на ЕС, включително МВУ, и е подобна на методологията за периода 2014—2020 г. (вж. точка **07**). Комисията е отчела факта, че използването на единен коефициент за климата (40 % или 100 %) за мерките по МВУ би могло в някои случаи да доведе до занижаване или завишаване на очаквания принос на мерките за областта на климата¹⁷. С оглед на подобряването на оценката на приноса за областта на климата, Комисията е въвела концепцията за подмерки, така че, където има достатъчно информация, да могат да се използват множество области на интервенция и коефициенти, за да се определи по-точно приносът към климата и да се изключат разходите, които или са с незначителен принос, или нямат такъв¹⁸. Комисията и държавите членки са обсъдили и договорили предложените подмерки за всеки отделен случай.

21 ЕСП отбеляза, че почти половината от очаквания принос от МВУ за областта на климата (44 %) е свързан с мерки, които не са били разделени на подмерки. В извадката на ЕСП делът на мерките, които не са били разделени на подмерки, беше сходен — 10 от общо 24 мерки (41 %). За тези 10 мерки е определен коефициент за климата от 100 % и ЕСП установи, че поне седем от тях са потенциално завишени, тъй като не всички техни елементи са свързани с климата. Това доведе до заключението, че при този процес невинаги се определя прецизно приносът към областта на климата на мярката, към която се отнасят съответните елементи, и че за оценка на приноса на тези мерки е използвана висока степен на приближение, по-специално за сложните мерки, състоящи се от елементи с различен принос към областта на климата.

¹⁶ Специален доклад 09/2022 на ЕСП, точка 37.

¹⁷ SWD (2021) 12, част 1/2, Guidance to member states' RRP, стр. 29.

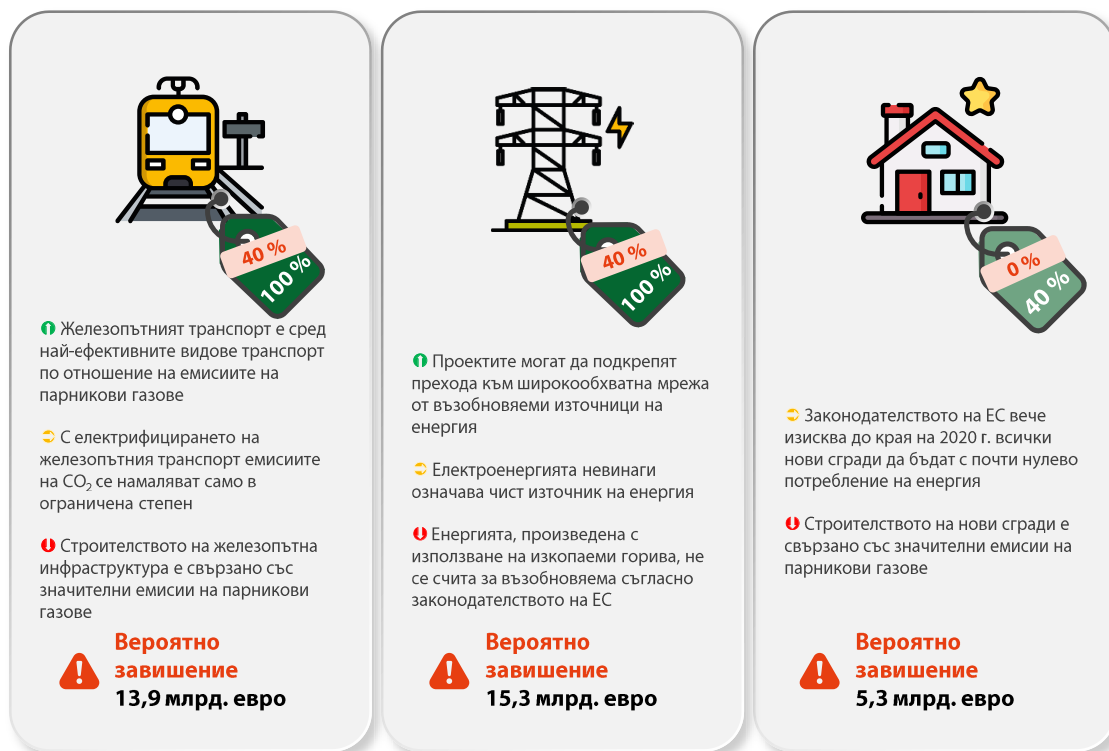
¹⁸ Пак там.

22 Въпреки че целта на подмерките е да се определят по-точно коефициентите за климата, насоките на Комисията не включват инструкции, чрез които да се осигури последователност при прилагането на концепцията за подмерки в различните ПВУ. На практика това е довело до определяне на коефициенти с различни степени на детайлност. Например беше установено, че в извадката на ЕСП само Хърватия е разделила мярката за финансиране на енергийното саниране на сгради, за да може структурната част от инвестицията да се отчете без коефициент за климата. Останалите три държави членки не са предложили такова разделяне за сходни мерки.

23 Регламентът за МВУ определя коефициент за климата от 40 % за строеж на нова, високоефективна сграда. Според ЕСП, тъй като не се реализират икономии на енергия в резултат на строежа на нови сгради, коефициентът за климата от 40 % не е обоснован и следва да бъде 0 %. Освен това в предишния [специален доклад на ЕСП относно разходите в областта на климата](#) беше констатирано, че някои от коефициентите за климата, определени в правната рамка за железопътната инфраструктура и електроенергийните мрежи, могат да доведат до завишаване на очаквания принос за областта на климата. ЕСП счита, че тези констатации са валидни и за МВУ. На [фигура 8](#) са представени преизчислените от ЕСП коефициенти за трите посочени по-горе области на интервенция и произтичащото от това вероятно завишаване за МВУ, което възлиза на 34,5 млрд. евро. ЕСП използва за оценката си коефициент от 40 % за сравнително важен положителен принос и 0 % за незначителен или нулев принос¹⁹ (вж. [фигура 4](#)).

¹⁹ SWD (2022) 225, Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period.

Фигура 8 — Преоценка на коефициентите от ЕСП



Забележка: Преоценката обхваща области на интервенция 064, 065, 066а, 033 и 0256.

Източник: ЕСП, въз основа на нейния [специален доклад относно разходите в областта на климата](#) и [Директивата относно енергийните характеристики на сградите](#).

24 Четири от определените за МВУ 14 общи показателя са предназначени да измерват напредъка към екологичния преход (вж. [фигура 9](#)). В рамките на предишната си дейност ЕСП установи, че общите показатели не отчитат задоволително постигнатите резултати и обхващат стълба за екологичен преход само в ограничена степен²⁰. Например не са определени общи показатели за мерки в областта на околната среда или за мерки, насочени към намаляване на емисиите на парникови газове, които са от значение за целите на МВУ в областта на околната среда и климата. Липсата на такива показатели не позволява да се измери напредъкът към постигането на тези цели.

²⁰ Специален доклад 26/2023 Точки 42, 43 и 94.

Фигура 9 — Четири общи показателя по стълба за екологичен преход



Източник: Делегиран регламент (ЕС) 2021/2106 на Комисията.

Неясен принос на планираните по МВУ мерки за действия в областта на климата и екологичния преход

Одитни критерии на ЕСП

25 В съответствие с [Регламента за МВУ](#)²¹ държавите членки следва да включат в своите ПВУ мерки, които са от значение за екологичния преход и допринасят за постигането на целите в областта на климата. Коефициентите за климата следва да отразяват целите и очакваното въздействие на мерките върху действията в областта на климата. Посредством ключовите етапи и целите, свързани с тези мерки, следва да се оценява напредъкът към постигането на целите на МВУ, включително екологичния преход.

26 ЕСП разглежда до каква степен държавите членки са избрали подходящи мерки за екологичния преход или действията в областта на климата при разработването на своите планове. ЕСП провери също така дали държавите членки са определили ключови етапи и цели, чрез които да може да се оцени изпълнението на тези мерки. Тъй като националните планове се оценяват от Комисията, ЕСП анализира и предоставените насоки.

²¹ Съображения 26 и 39, членове 2, 4 и 18 от [Регламента за МВУ](#).

27 ЕСП отбеляза, че като цяло определената количествена цел за действията в областта на климата е подтикнала държавите членки да включат в своите ПВУ мерки, които имат връзка с климата. ЕСП установи, че в ПВУ на всяка от избраните държави членки са включени мерки, които по план са насочени към декарбонизацията, енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност (в *каре 2*, *каре 3* и *каре 4* са представени примери).

Каре 2



Санитаране на сгради в Хърватия и Гърция

Енергийното санитаране на сградите играе важна роля за постигането на целите на ЕС в областта на климата, тъй като сградите са отговорни за 40 % от първичната енергия и 36 % от емисиите на CO₂²².

Хърватия е включила мярка с прогнозни разходи в размер на 147 млн. евро, по която се изисква 50 % намаление на годишните енергийни нужди и съответно понижение на използваната първична енергия с 30 %. Целта на тази мярка е да се санират многофамилни жилищни сгради с по-голям потенциал за икономии на енергия.

Гърция е предложила мярка с прогнозни разходи в размер на 1,25 млрд. евро за подобряване на енергийната ефективност на 105 000 жилища и изграждане на капацитет от 150 MW от нови възобновяеми енергийни източници.

²² Първоначален ПВУ на Хърватия, стр. 1124, и първоначален ПВУ на Гърция, стр. 117.

Каре 3



Декарбонизация на промишлеността в Словакия

Промисленото производство и използването на изкопаеми горива в промишлеността генерират 41 % от всички емисии в **Словакия** — това е най-големият дял сред държавите — членки на ЕС²³. Мярка с прогнозни разходи в размер на 362,7 млн. евро има за цел да намали емисиите на парникови газове чрез финансиране на проекти за декарбонизация на промишлеността, за спестяване на енергия и за използване на иновативни екологични технологии в отраслите с висок въглероден интензитет.

Каре 4



Водород и други газове от възобновяеми източници в Португалия

Португалия има за цел да насърчава използването на възобновяема енергия от водород и други газове от възобновяеми източници, с цел да подобри икономическия растеж и заетостта, да стимулира научноизследователската и развойната дейност и да намали националната енергийна зависимост. С мярката по МВУ, чийто размер възлиза на 255 млн. евро, се финансират 277 MW допълнителен капацитет за производство на водород от нисковъглеродни и възобновяеми енергийни източници.

²³ Първоначален ПВУ на Словакия, стр. 7.

28 Изборът на мерки по МВУ е трябвало да бъде завършен в кратък срок: след приемането на [Регламента за МВУ](#) през февруари 2021 г. е било необходимо държавите членки да изготвят своите ПВУ, а ключовите етапи и целите да бъдат постигнати до изтичане на срока на действие на МВУ — 30 август 2026 г.²⁴ В насоките на Комисията²⁵ държавите членки се насърчават да набележат проекти с висока степен на готовност, като вземат предвид планирания график за тяхното изпълнение. Времевият график е от особено значение и за главите за REPowerEU (вж. точка **01**). В своето [Становище 04/2022 относно плана REPowerEU](#) ЕСП отбелязва, че ограниченият срок на МВУ в съчетание с времето, необходимо за представяне и одобряване на измененията на ПВУ, може да не е подходящ за някои от целите на REPowerEU²⁶.

29 Анализът на ЕСП на четирите ПВУ, включени в извадката, показва, че тези държави членки като цяло са следвали насоките на Комисията и са избрали проекти с висока степен на готовност. Те са включили в своите ПВУ мерки, които или обичайно се финансират от други инструменти на ЕС, или са очаквали да получат средства, за да бъдат изпълнени. В своята извадка от мерки ЕСП също така установи четири примера на поддръжка на възобновяеми енергийни източници или железопътна инфраструктура, които могат да бъдат сметени за част от периодичните държавни разходи²⁷. Това е разрешено в рамките на МВУ само в надлежно обосновани случаи²⁸.

²⁴ Член 18, параграф 4, буква и) от [Регламента за МВУ](#).

²⁵ SWD (2021) 12, част 1/2, Guidance to member states' RRP, стр. 44.

²⁶ Точка 7 от [Становище 04/2022 относно плана REPowerEU](#).

²⁷ Световна банка, работен документ [Recurrent expenditure requirements of capital projects](#).

²⁸ SWD (2021) 12, част 1/2, Guidance to member states' RRP, стр. 16—17.

30 ЕСП разгледа също така как са определени коефициентите за климата на мерките с оглед на оценяването на техния принос за областта на климата. За избраните ПВУ ЕСП установи, че определените коефициенти за климата са подходящи за 36 (под)мерки (от общо 55). За останалите 19 случая ЕСП счита, че коефициентът не е напълно обоснован. Причината за това е, че (под)мерките не отговарят на избраните за тях области на интервенция, тъй като последните не отразяват вярно естеството на целите на тези мерки. Оценката на ЕСП се основава на описанието на мярката и нейните ключови етапи и цели, включени в ПВУ. ЕСП счита, че тези несъответствия е следвало да бъдат установени от Комисията при оценката на плановете. В 12 от 19-те случая ЕСП преразпредели (под)мерките към области на интервенция, които по-добре отразяват естеството на инвестициите и свързания със съответната област коефициент. Тези случаи вероятно са причина за завишаване в размер на най-малко 430 млн. евро. На *фигура 10* са представени примери, за които ЕСП счита, че неправилно е определена областта на интервенция — и свързаният с нея коефициент за климата — избрана от държавата членка и одобрена от Комисията.

Фигура 10 — Примери за проследяване на разходи в областта на климата, което не отразява естеството на съответната (под)мярка



Източник: ЕСП, въз основа на първоначалните ПВУ и приложение VI към [Регламента за МВУ](#).

31 В насоките, предоставени от Комисията за подбор на мерки, допринасящи за екологичния преход, и отнасянето им към коефициенти за климата и области на интервенция²⁹, липсват конкретни примери за мерки, които биха били подходящи за всяка от областите. Насоките не включват критерии или препоръки за това кога дадена мярка трябва да бъде разделена на подмерки (вж. точка **20**).

32 Мярка, включваща конкретна дейност, може да бъде отнесена към различни области на интервенция, които се отчитат с коефициент от 100 % или 40 %, в зависимост от това дали са свързани с необходимите условия, които трябва да бъдат изпълнени³⁰. Например коефициентът за климата на мерките за енергийна ефективност обикновено е 40 %. За да може те да се считат за допринасящи за климата с коефициент от 100 %, [Регламентът за МВУ](#) изисква в резултат на тези мерки да се достигне като цяло поне средно ниво на намаляване на потреблението на първична енергия. Санирането със средна дълбочина съответства на икономии на първична енергия в диапазон от 30 % до 60 %³¹. В своите насоки Комисията е посочила, че е достатъчно да се постигнат икономии на първична енергия в размер на 30 % средно (което е долната граница на разрешенния диапазон), за да се счита дадена мярка за допринасяща с коефициент от 100 % за действията в областта на климата³². Това означава, че обикновеното саниране (което съответства на икономии от под 30 %), може да се счита като допринасящо за климата с коефициент от 100 %, в случай че чрез други проекти в рамките на същата мярка се реализират по-големи икономии.

²⁹ SWD (2021) 12, част 1/2, Guidance to member states' RRP.

³⁰ SWD (2021) 12, част 1/2, Guidance to member states RRP, стр. 28; приложение V към Регламента за МВУ.

³¹ Препоръка на Комисията относно санирането на сгради.

³² SWD (2021) 12, част 1/2, Guidance to member states RRP, стр. 30.

33 Списъкът на областите на интервенция, които са от значение за действията в областта на климата, посочен в [Регламента за МВУ](#), обхваща около 97 % от всички мерки по МВУ с принос за областта на климата. За останалите случаи държавите членки могат да използват *ad hoc* области на интервенция. ЕСП установи, че тези *ad hoc* области са използвани изключително за електрически или хибридни превозни средства с възможност за зареждане от електрическата мрежа. Електрическите превозни средства участват с коефициент от 100 %, а хибридните превозни средства с възможност за включване към електрическата мрежа — с коефициент от 40 %. Не е ясно дали съзакондателите са възнамерявали да изключат такива инвестиции от приноса за областта на климата. Според Комисията липсата на такива области на интервенция представлява пропуск.

34 Административните разходи представляват проблематична област. Словакия е въвела подмерки за административни разходи за заплати на съществуващите служители и изпълнители, на които е възложена администрацията на МВУ. Административните разходи на ЕС не се считат за разходи в областта на климата³³. Освен това при МВУ разходите за съществуващия персонал се считат за периодични национални бюджетни разходи и не следва да бъдат замествани от финансиране по МВУ (освен в надлежно обосновани случаи)³⁴. Въпреки това словашките органи са определили положителен коефициент за климата за подмерките за административни разходи, което според анализа на ЕСП не е обосновано.

³³ Комисия, [уебстраница за обобщено представяне на разходите за климата](#).

³⁴ SWD (2021) 12, част 1/2, Guidance to member states RRP, стр. 16.

35 В рамките на своя анализ на ключовите етапи и целите, определени за включените в извадката мерки в четирите избрани държави членки, ЕСП установи наличието на ключови етапи и цели, които не дават възможност да се проследи напредъкът в изпълнението по отношение на екологичния преход или които не обхващат всички свързани с климата подмерки (вж. [таблица 1](#)). Това означава, че изпълнението на тези ключови етапи и цели ще доведе до извършването на плащания, независимо че не е налична информацията относно приноса на съответната (под)мярка за екологичния преход и резултатите от нея. ЕСП счита, че Комисията е можела да изиска съответните цели да бъдат подобрени. Ключовите етапи и целите се използват за измерване на напредъка в изпълнението. В предишната си дейност³⁵ ЕСП отбеляза, че те са съсредоточени в по-голяма степен върху крайните продукти, а не върху резултатите. Въпреки това ЕСП откри добър пример в Словакия, където целта, свързана с мярка за декарбонизация на промишлеността, е определена по отношение на действителното намаляване на емисиите на CO₂.

Таблица 1 — Примери за установени от ЕСП проблеми по отношение на целите, свързани с екологичния преход

Установен от ЕСП проблем	Примери от държавите членки
 <p>Липса на цели, свързани с климата, чрез които да се проследява напредъкът в изпълнението</p>	<p>В Словакия единствената цел по подмярка за адаптиране към изменението на климата е свързана с избора на проекти. Комисията ще отпусне средствата, без да е наясно дали проектите допринасят за постигането на целта на мярката или дали са завършени.</p>
 <p>Ключовите етапи и целите не обхващат всички подмерки, свързани с климата</p>	<p>В Гърция мярка, насочена към промишлените паркове, е разделена с цел да се отчетат инвестициите в слънчева енергия, управление на водите, събиране на отпадъчни води и др. В окончателния ключов етап, свързан със завършване на изграждането на всички избрани проекти, не се споменава нито една от тези подмерки.</p>

³⁵ ЕСП, [Специален доклад 21/2022](#), точка 81 и [Специален доклад 26/2023](#), точка 95.

Липсват достатъчно данни за това как изпълнението на мерките по МВУ допринася за екологичния преход

Непоследователно прилагане на принципа за ненанасяне на значителни вреди

Одитни критерии на ЕСП

36 Всички мерки по МВУ, включително екологичният преход, следва да спазват принципа за „ненанасяне на значителни вреди“ (ПНЗВ) за шестте екологични цели по смисъла на член 17 от [Регламента за таксономията](#)³⁶.

37 ЕСП провери как е приложен принципът за ненанасяне на значителни вреди за извадката от мерки и техния принос за действията в областта на климата.

38 Принципът за ненанасяне на значителни вреди има за цел да гарантира, че всички мерки, финансирани от МВУ, са устойчиви от екологична гледна точка. Съгласно [Регламента за МВУ](#) от Комисията се изисква да извърши подробна оценка на ПВУ, за да се увери, че този принцип е спазен³⁷ (вж. [фигура 11](#)). За първи път принципът за ненанасяне на значителни вреди е въведен като условие за получаване на финансиране. Всяка мярка следва да бъде разгледана в рамките на оценката за спазването на този принцип. В надлежно обосновани случаи оценката може да бъде извършена в опростена форма за една или няколко от екологичните цели.

³⁶ Член 5, параграф 2 от [Регламента за МВУ](#).

³⁷ Член 18, параграф 4, буква г) от [Регламента за МВУ](#).

39 Насоките на Комисията позволяват използването на опростения подход, „когато дадена мярка се проследи като подкрепяща на 100 % една от шестте екологични цели“, тъй като „тази мярка се счита за съвместима с принципа за ненанасяне на значителни вреди на тази цел“³⁸. Освен това техническите насоки позволяват използването на опростения подход за конкретна цел, когато дадена мярка няма въздействие или има незначително и предвидимо въздействие върху нея. Въпреки това в **техническите насоки за прилагането на принципа за „ненанасяне на значителни вреди“** се счита за „малко вероятно“ опростеният подход да се прилага за мерки в области като енергетиката, транспорта, управлението на отпадъците и промишлеността поради по-големите рискове да бъдат засегнати една или повече от екологичните цели.

Фигура 11 — Шестте екологични цели, обхванати от принципа за ненанасяне на значителни вреди в МВУ



Източник: ЕСП, въз основа на Регламента за таксономията.

³⁸ Технически насоки за прилагането на принципа за „ненанасяне на значителни вреди“ съгласно Регламента за МВУ.

40 Комисията счита, че държавите членки носят пълна отговорност за гарантиране на правилното прилагане на принципа за ненанасяне на значителни вреди³⁹. Тя обаче следва да провери спазването на принципа за ненанасяне на значителни вреди в рамките на оценката на ПВУ. На етапа на изпълнение Комисията проверява за спазването на предпазните мерки, свързани с принципа за ненанасяне на значителни вреди, описани в решението на Съвета за одобряване на ПВУ, при условие че тези предпазни мерки са част от ключовите етапи и целите. Правилната оценка на спазването на принципа за ненанасяне на значителни вреди е от съществено значение, тъй като съответната мярка става недопустима, ако го нарушава⁴⁰. ЕСП установи, че Комисията като цяло е оценила добре мерките по МВУ и тяхното съответствие с принципа за ненанасяне на значителни вреди, като е поискала изключения или изменения, ако е необходимо⁴¹, без обаче да определя количествено естеството и мащаба на въздействието на потенциално вредните мерки.

³⁹ Насоки относно спазването на принципа за ненанасяне на значителни вреди съгласно Регламента за МВУ.

⁴⁰ Пак там.

⁴¹ ЕСП, Специален доклад 21/2022, точки 58 и 60.

41 Анализът на ЕСП на оценката за съответствие с принципа за ненанасяне на значителни вреди, извършен за 24-те мерки от извадката, показва, че насоките относно спазването на принципа са станали причина за различното му прилагане от четирите избрани държави членки. Например Хърватия е извършила оценка по същество за съответствие с принципа за ненанасяне на значителни вреди на всички шест мерки, включени в извадката, докато Гърция е прилагала опростения подход във всички случаи, дори за мерки, при които има по-висок риск да бъдат засегнати една или повече от целите за ненанасяне на значителни вреди (вж. точка **40**), като това е било прието от Комисията. Анализът на ЕСП потвърди, че според националните органи разпоредбите относно принципа за ненанасяне на значителни вреди са трудни за прилагане, главно поради тяхната сложност и новост.


42 Измененият [Регламент за МВУ](#) освобождава някои от мерките по REPowerEU от задължението за спазване на принципа за ненанасяне на значителни вреди при определени условия⁴², например мерките, необходими за гарантиране на незабавна енергийна сигурност. Както беше отбелязано в [становището на ЕСП относно REPowerEU](#), подобно освобождаване поражда рискове за ефективността на подкрепата по МВУ за екологичния преход, тъй като е налице компромис между целта за сигурни енергийни доставки, от една страна, и опасенията, свързани с околната среда и климата, от друга страна.

43 В допълнение към проверката за спазване на принципа за ненанасяне на значителни вреди, големите сгради и строителните проекти в ЕС подлежат на оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) в съответствие с [Директива 2011/92/ЕС](#). На [фигура 12](#) са показани различни подходи към тези екологични изисквания. Предишната работа на ЕСП във връзка с оценката на Комисията на ПВУ доведе до подобна констатация⁴³.

⁴² Член 21в, параграф 6 от [Регламента за МВУ](#), изменен с [Регламент \(ЕС\) 2023/435 във връзка с главите за REPowerEU](#).

⁴³ ЕСП, [Специален доклад 21/2022](#), точки 60 и 61.

Фигура 12 — Оценка на екологичните изисквания в Португалия




Пример за добра практика:

В ключовите етапи на мярка, включваща изграждането на язовир, се съдържа препратка към ОВОС. ЕСП счита, че позоваването на ОВОС и свързаните с нея изисквания улеснява извършването на проверка на съответствието от страна на националните органи и Комисията при оценката на съответните ключови етапи или цели, преди да бъде направено плащане.

Пример за проблематичен подход:

За голяма инвестиция в обществен транспорт при оценката за спазване на принципа за ненаансяне на значителни вреди не е сметено, че мярката може да има потенциално отрицателно въздействие върху смекчаването на последиците от изменението на климата, тъй като е обозначена като допринасяща за климата с коефициент от 100 %. Въпреки това проектът неизбежно ще генерира значителни парникови газове по време на етапа на строителство, а без да извършат реална оценка за съответствие с принципа за ненаансяне на значителни вреди, националните органи не могат да проверят как тези газове ще бъдат компенсирани с евентуални икономии, след като проектът започне да функционира.



Източник: ЕСП, въз основа на информация, получена от португалските органи.

Степента на екологосъобразност на някои мерки, свързани с климата, не отговаря на планираното

Одитни
критерии
на ЕСП

44 Мерките, обозначени като свързани с климата, следва ефективно да допринасят за екологичния преход и за тях трябва да може да се докаже, че имат положителен принос за действията в областта на климата, включително по отношение на постигането на целите на ЕС в областта на климата⁴⁴.

45 ЕСП провери степента на изпълнението на мерките, свързани с климата, към момента на одита. Тя анализира потенциални несъответствия в сравнение с първоначалния вариант на разработените мерки в ПВУ.

⁴⁴ Член 4, член 19, параграф 3, буква д) и приложение V, точка 2.5 от Регламента за МВУ.

46 Извършеният от ЕСП анализ на избраните мерки, обозначени като допринасящи за действията в областта на климата, повдигна въпроси относно това дали степента на екологосъобразност на мерките отговаря на планираното. В **каре 5** са представени примери за несъответствия, свързани с мерки, чиято степен на екологосъобразност не съответства на описанието, каквито ЕСП установи при оценката на изпълнението на мерките във всички държави членки от своята извадка.

Каре 5



Примери за мерки, свързани с климата, чиято степен на екологосъобразност не отговаря на описанието



Не е направена оценка на въздействието върху околната среда

Мярка в **Гърция** има за цел изграждането на нова помпено-акумулираща водноелектрическа централа. Този вид акумулиране на енергия има най-голям диапазон на мощност и най-висока продължителност на експлоатация в сравнение с батериите и системите за съхранение на водород, но е по-малко екологично устойчив, тъй като води до намаляване на биологичното разнообразие на водните организми⁴⁵. ЕСП установи, че не е била оценена потенциалната вреда от мярката за биологичното разнообразие (вж. точка **41**) и не са планирани мерки за смекчаване на последиците.



Неправилно определен принос към областта на климата

Мярка за научноизследователска и развойна дейност в **Хърватия** е обозначена като „чист градски транспорт“ (коефициент от 100 %). Това е проект, насочен към конкурентоспособността и цифровизацията. ЕСП счита, че по-подходяща област на интервенция би била „цифровизация на транспорта, когато е посветена отчасти на намаляването на емисиите на парникови газове: път“, с коефициент от 40 %. Одиторите установиха, че проектът може да има положителен страничен ефект върху климата, тъй като по него се предвижда да се използват електрически превозни средства, но това не е достатъчно, за да се обоснове коефициент за климата от 100 %.

Чрез мярка за адаптиране към изменението на климата в горите в **Португалия** (коефициент от 100 %) са финансирани архитектурни проекти и ремонтни дейности за центрове за гражданска защита в селските райони. ЕСП счита, че тези разходи са свързани само в умерена степен с адаптирането към изменението на климата и поради това не е обоснован коефициент от 100 %.

47 Одиторите също така сравниха сумите, разпределени за избраните мерки, с очакваните от тях резултати. Те установиха два случая, за които, въз основа на степента на изпълнение към момента на одитните посещения през втората половина на 2023 г., беше заключено, че целта е могла да бъде постигната чрез изразходване на малка част от прогнозните разходи, тъй като определените целеви стойности са били много ниски — вж. [каре 6](#).

Каре 6



Примери за мерки, за които определеният бюджет е бил твърде голям за поставената цел

Мярка в рамките на преразгледания ПВУ на **Словакия** е имала за цел модернизирането на 83 MW капацитет за производство на енергия от възобновяеми източници. През 2022 г. и 2023 г. органите са обявили три покани за представяне на предложения за модернизиране на водноелектрически централи или инсталации за биогаз или биометан. По време на одитната си дейност ЕСП установи, че осем одобрени заявления по поканата за представяне на предложения за водноелектрически централи са били достатъчни, за да се постигне 78 MW модернизиран капацитет, което съответства на 94 % от целта. Поради тази причина ЕСП поставя под въпрос дали определената цел е достатъчно амбициозна. Одобреното от Словакия финансиране за тези проекти съответства на 30 % от прогнозните разходи на мярката. Следователно с останалите 70 % от финансирането може да се цели изпълнението на едва 6 % от целта, което показва, че мярката е можела да бъде изпълнена с малка част от разходите, тъй като определената цел е била много ниска.

Мярка в **Португалия** за саниране на частни сгради чрез подобряване на тяхната енергийна ефективност има първоначална цел от 1 милион m² санирана площ. ЕСП установи, че финансираните проекти са надхвърлили тази цел 10 пъти (10 милиона m²) посредством 41 % от прогнозните разходи (123 млн. евро от общо 300 млн. евро). По главата за REPowerEU на Португалия тази мярка е допълнена с още 120 млн. евро, като целта е актуализирана на 7,6 милиона m² обновена площ. Предвид факта, че проектите вече са постигнали целта, според ЕСП определената за тази мярка цел е твърде ниска в сравнение със заделената сума.

⁴⁵ Служба на ЕП за парламентарни изследвания (EPRS), [What if increased energy storage could help fix climate change?](#), 2023 г.

Докладването по МВУ относно разходите в областта на климата и екологичния преход няма връзка с действителните разходи и резултати

Пропуски в отчитането на резултатите от изпълнението на мерките за екологичен преход по МВУ

Одитни
критерии
на ЕСП

48 Комисията следва да наблюдава и оценява резултатите от екологичния преход в рамките на МВУ⁴⁶.

49 ЕСП провери как функционира рамката на МВУ за мониторинг на изпълнението на мерките от гледна точка на екологичния преход. ЕСП разгледа до каква степен общите показатели предоставят достатъчно информация за включените в извадката мерки и потенциалния принос на мерките, свързани с екологичния преход, за постигане на целите на ЕС в областта на климата.

50 В правната рамка на МВУ не е включено изискване за оценка на въздействието на мерките по МВУ, допринасящи за екологичния преход, върху целите на ЕС в областта на климата. В своите насоки обаче Комисията насърчава държавите членки да оценят в своите ПВУ въздействието на реформите и инвестициите върху намаляването на емисиите на парникови газове, дела на енергията от възобновяеми източници или енергийната ефективност. Тя също така насърчава държавите членки да направят оценка на това доколко ПВУ ще допринесат за постигането на целите в областта на климата за 2030 г.⁴⁷ ЕСП констатира, че нито една от избраните в извадката държави членки не е направила това. Те не са оценили приноса към целите в областта на климата и енергетиката нито на равнището на отделните мерки, нито на равнището на ПВУ.

⁴⁶ Съображение 63 и член 29 от Регламента за МВУ.

⁴⁷ SWD (2021) 12, част 1/2, Guidance to member states' RRP, стр. 4.

51 Правната рамка на МВУ обаче включва четири показателя за наблюдение на резултатите от инструмента по отношение на екологичния преход (вж. точка **24**). В своята одитна дейност ЕСП разгледа общите показатели за мерките, свързани с екологичния преход, и установи, че те не предоставят достатъчно информация за резултатите. От 24-те мерки, включени в извадката на ЕСП, 14 бяха проблематични:

- резултатите, докладвани за една мярка, не се отнасят изключително до мерки по МВУ (вж. *каре 7* — пример от Португалия);
- шест мерки не попадат в обхвата на общите показатели за екологичен преход, по отношение на които ЕСП установи, че обхващат екологичния преход само в ограничена степен (вж. точка **24**);
- седем мерки са обхванати от общи показатели, които обаче не предоставят подходяща информация за постигнатия напредък по отношение на съответните цели на мярката (вж. *каре 7* — примери от Хърватия и Словакия).

Карте 7



Примери за мерки, показателите за които не са достатъчни, за да се отчетат постигнатите в областта на климата резултати

Мярка в **Португалия**, включваща действия за повишаване на осведомеността и превантивни действия във връзка с горските пожари, е свързана с общия показател за населението, ползващо се от такива мерки (общ показател 4 — вж. [фигура 9](#)). Очакваният резултат е, че от мярката за предотвратяване на горски пожари ще се ползва 30 % от цялото население на Португалия. ЕСП счита, че този показател не предоставя точна информация за въздействието на тази мярка върху климата, тъй като той излиза извън нейния обсег.

Мярка за декарбонизация на енергийния сектор в **Хърватия**, състояща се главно в замяна на стара електроснабдителна мрежа, е свързана с показател за инсталиран допълнителен капацитет за енергия от възобновяеми източници (общ показател 2 — вж. [фигура 9](#)). Въпреки че мярката дава възможност за изграждане на допълнителен капацитет, сама по себе си тя не е достатъчна, за да се постигне на тази цел. Поради тази причина показателят няма връзка с тази мярка и постигнатите чрез мярката резултати в областта на климата не се проследяват.

Мярка за изграждане и реконструкция на болници в **Словакия** е обхваната от показателя за икономии в годишното потребление на първична енергия (общ показател 1 — вж. [фигура 9](#)). ЕСП обаче счита, че не се реализират икономии на енергия в резултат на строителството на нови сгради (вж. [фигура 8](#)). Единственият друг показател за тази мярка е свързан с нейната цел, която се отнася до броя на леглата. Това не е достатъчно, за да се оценят резултатите и въздействието на мярката върху климата.

52 Общите показатели за екологичен преход не са разработени така, че да позволяват да бъде проследен крайният ефект от изпълнението на отделните мерки, изразен като действия в областта на климата и околната среда (вж. точка 24). Освен ако не са включени в плановете като специфична цел, намаленията на емисиите на парникови газове не се отчитат, тъй като не влизат в обхвата на общите показатели (вж. точка 35). По подобен начин общият показател за инсталиран допълнителен капацитет за енергия от възобновяеми източници не може да предостави информацията относно замяната на изкопаемите горива с възобновяеми източници за производството на енергия. Важно е обаче не само да се намали относителният дял на енергията, произведена от изкопаеми горива, в енергийния микс, но и да се намали потреблението на енергия от изкопаеми горива в абсолютно изражение⁴⁸. Поради ограниченията на общите показатели ЕСП заключава, че те не могат да се използват за оценка на това доколко свързаните с климата мерки по МВУ допринасят за действията в областта на климата.

53 През декември 2023 г. Комисията публикува доклад, в който се прави опит да се изчислят потенциалните намаления на емисиите на парникови газове в резултат на подгрупа от мерки по МВУ⁴⁹. В него се заключава, че чрез изпълнените до август 2023 г. ключови етапи и цели (153 от общо 1 729) са постигнати 0,5 % от това очаквано намаление на емисиите на парникови газове. В доклада Комисията обяснява този нисък дял с ранния етап на изпълнение на МВУ, както и с факта, че не са включени ключовите етапи и целите, чието въздействие върху намаляването на емисиите на парникови газове не може да се установи.

⁴⁸ SEI, Climate Analytics, E3G, IISD и UNEP, [The Production Gap: Phasing down or phasing up?](#), 2023 г.

⁴⁹ Европейска комисия, [NGEU Report on the impact of green bonds](#), 2023 г., стр. 17.

Не се докладва относно действителните разходи за действията в областта на климата

Одитни критерии на ЕСП

54 Докладването относно приноса на МВУ за действията в областта на климата следва да бъде надеждно и да се основава на разумни допускания. За да бъде полезно за заинтересованите страни, то следва да предоставя точна представа за действителните разходи за действията в областта на климата и за приноса към целите на ЕС в тази област⁵⁰.

55 ЕСП провери как Комисията докладва относно приноса на МВУ към целта от 37 % в областта на климата, както и относно разпределените в рамките на националните ПВУ средства (вж. точка **06**).

56 Спазването на изискването за заделяне на 37 % от разпределените по държави средства за действия в областта на климата е било проверено предварително на етапите на планиране и одобряване на ПВУ (вж. точка **09**). По-късно в своя Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета на ЕС за 2022 г. Комисията посочва, че по МВУ е постигнат принос към областта на климата в размер на 203 млрд. евро, или 40 %⁵¹. Този принос е изчислен въз основа на прогнозните разходи, посочени от държавите членки в техните първоначални ПВУ, а не на действителните разходи. Към февруари 2024 г. планираният принос към областта на климата се е увеличил във връзка с преразглеждането на плановете за възстановяване и устойчивост и според Комисията неговият размер възлиза на 275 млрд. евро или 42,5 % (вж. **фигура 5**).

⁵⁰ Въз основа на [Указанието за препоръчителни практики № 3 „Докладване на информацията относно резултатите от дейността на организациите“](#) на Съвета по международни счетоводни стандарти за публичния сектор.

⁵¹ Европейска комисия, [Годишен доклад за управлението и изпълнението за 2022 г.](#), том II, стр. 9.

57 Комисията не наблюдава действителния дял и размер на приноса към областта на климата съгласно плановете за възстановяване и устойчивост, тъй като [Регламентът за МВУ](#) не изисква от нея да докладва за действителните разходи в областта на климата, които допринасят към целта от 37 %, а само за прогнозните разходи (вж. точка [56](#)). В рамките на споразуменията с Комисията за финансиране по МВУ или за заеми държавите членки са задължени да декларират общия размер на кумулативните отпуснати средства, допринасящи за постигането на целите в областта на климата⁵². Съгласно споразуменията тази информация не се взема предвид при извършването на плащания по МВУ. ЕСП счита, че Комисията може да я използва, за да наблюдава действителните разходи в областта на климата. Това обаче не се прави.

58 Действителните разходи за всяка мярка по МВУ, независимо от нейния принос към областта на климата, могат да се различават значително от разходите, изчислени при одобряването на плановете за възстановяване и устойчивост, което оказва влияние върху дела на приноса към областта на климата. Както беше потвърдено от Комисията, плащания следва да се извършват дори ако действителните разходи за съответната мярка са по-ниски (или по-високи) от първоначално прогнозираните (вж. точка [47](#) и [каре 6](#)), стига ключовите етапи и целите да са изпълнени. Независимо от разликите, общата сума на първоначално планираните за тази мярка разходи ще продължи да се отчита изцяло като допринасяща към заложената в ПВУ цел в областта на климата. Поради това ЕСП счита, че е налице риск докладваната информация да не отразява действителния принос на даден ПВУ към областта на климата, което може да окаже влияние върху отчетността по отношение на целта от 37 %.

⁵² Член 7 от споразумението за финансиране между Комисията и държавите членки.

59 Освен това съществува риск забавянето при изпълнението на проекти, свързани с климата, и бавното усвояване да окажат влияние върху постигането на пълния принос за областта на климата от 275 млрд. евро (вж. точка **56**). Проектите могат да изостанат от графика например поради закъснения в процедурите за възлагане на обществени поръчки или забавяне при получаването на разрешения за експлоатация. В своята одитна дейност ЕСП установи също така, че националните органи са подценили времето, необходимо за изпълнение на мерките. Интересът към други мерки е по-слаб от очаквания, което оказва влияние върху усвояването на средствата (вж. **каре 8**). Действителният принос на плановете за възстановяване и устойчивост за областта на климата ще бъде по-малък от първоначално изчисления, ако съответните мерки не са завършени или са изпълнени само частично в сроковете по МВУ.

Каре 8



Примери за мерки, чието изпълнение е съпроводено с трудности, които могат да се отразят върху докладването в областта на климата



Липса на заинтересовани от мярката оференти

Процедура за възлагане на обществена поръчка за изграждане на нова болница в **Словакия**, която е планирано да бъде завършена в средата на 2026 г., все още не е приключила. Първоначалната тръжна процедура не е привлякла оференти, тъй като не е имало изпълнители, които да желаят да се ангажират с кратките срокове, както беше потвърдено от словашките органи. Според ПВУ на Словакия това е една от основните инвестиции, допринасящи за екологичния преход.



Закъснения в изпълнението

Проектите за производство на водород преминават през продължителен процес, за да получат разрешение за експлоатация. Забавения при получаването на разрешителни и смущения във веригата на доставки също водят до закъснения в изпълнението. По време на посещението на ЕСП в **Португалия** (през юли 2023 г.) само един от 23-те одобрени проекта беше получил авансово плащане за започване на строителните работи.



Ограничен интерес към мярката

Във връзка с мярка за електромобилност в **Гърция** за финансиране на изграждането на зарядни точки до януари 2024 г. са получени само 171 заявления. Това представлява 2,7 % от крайната цел, което показва слаб интерес към участие в действието от страна на крайните получатели на средства. По подобен начин само 6 % от планирания брой таксиметрови превозни средства се заменят с електрически. За да привлекат по-голям брой бенефициенти, националните органи са увеличили размера на подкрепата за замяна на старите таксита и са удължили крайния срок за подаване на заявления.

Липса на връзка между разходите и докладването относно екологичния преход

Одитни
критерии
на ЕСП

60 Докладването относно екологичния преход следва да бъде надеждно и да се основава на разумни допускания. Публикуваните данни следва да съдържат ясна информация за методологията, използвана за съставянето им⁵³.

61 ЕСП анализира методологията, използвана от Комисията за докладване относно напредъка по стълба за екологичен преход. Тя разгледа също така надеждността на информацията относно екологичния преход, оповестена в [набора от показатели за възстановяване и устойчивост](#).

62 Комисията прилага методология за докладване относно екологичния преход, която е различна от тази, използвана за изчисляване на приноса от 37 % за областта на климата. По отношение на екологичния преход основният или второстепенният стълб, определен за всяка мярка, има една и съща тежест: в методологията не се прави разграничение в зависимост от това дали очакваният принос към целта в областта на климата и околната среда е значителен (100 %) или умерен (40 %). Когато дадена мярка е отнесена към екологичния преход както по основния, така и по второстепенния стълб, нейните ключови етапи и цели се отчитат като допринасящи за екологичния преход два пъти. Комисията изчислява, че тези случаи представляват около 1,8 % от подмерките, включени в 27-те първоначални ПВУ.

63 Друга разлика между двете методологии е, че приносът към целта от 37 % се изчислява само предварително (вж. точка **56**). При докладването относно екологичния преход целта е да се проследи напредъкът, а законодателството за МВУ включва задължение за докладване на разходите по стълбове⁵⁴ (вж. [фигура 3](#)). Комисията счита, че тази разпоредба се изпълнява чрез докладване на плащанията към държавите членки въз основа на задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите (вж. точка **03**). Според одиторите на ЕСП, в [Регламента за МВУ](#) не е се прецизира дали отчетените данни следва да се отнасят до действителните, а не до прогнозните разходи, като Комисията докладва само прогнозните разходи⁵⁵.

⁵³ Въз основа на [Указанието за препоръчителни практики № 3 „Докладване на информацията относно резултатите от дейността на организациите“](#) на Съвета по международни счетоводни стандарти за публичния сектор.

⁵⁴ Член 29, параграф 3 от [Регламента за МВУ](#).

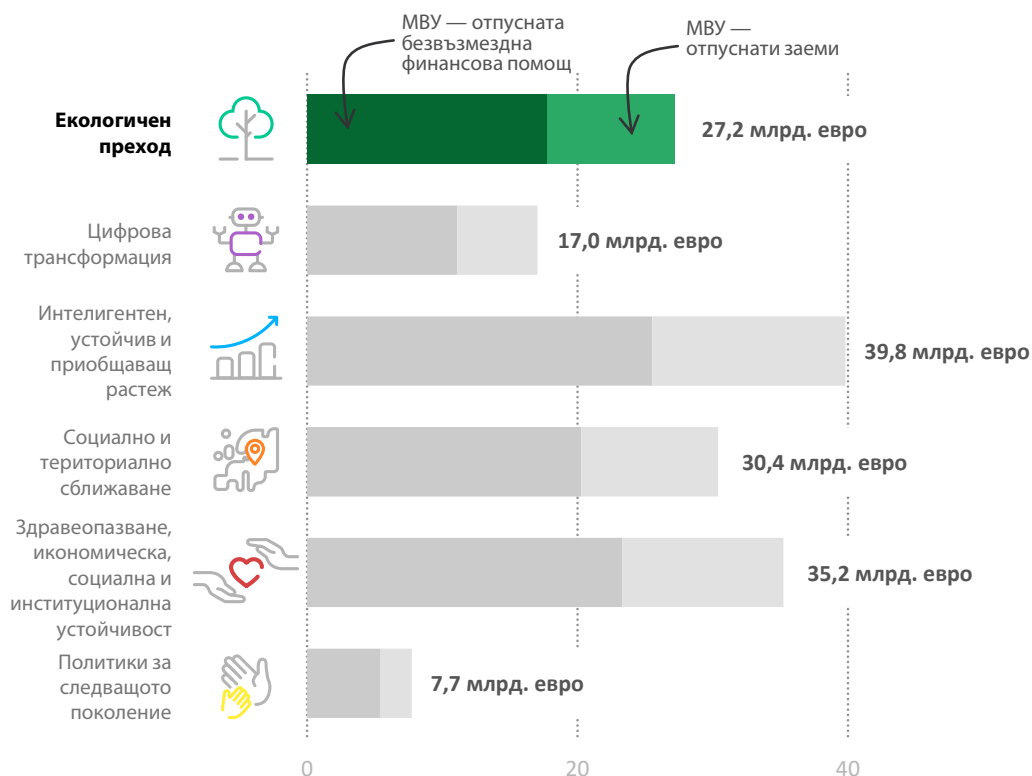
⁵⁵ ЕСП, [Специален доклад 26/2023](#), точка VII.

64 За да докладва за напредъка на изплатените средства по стълбове, Комисията изчислява единичната стойност на даден ключов етап или цел. Тази стойност се получава, като се раздели общият размер на разпределените средства по МВУ за дадена държава членка на общия ѝ брой ключови етапи и цели⁵⁶. Ключовите етапи и целите не се отнасят пряко към стълбовете. За да установи кои от тях са от значение за екологичния преход, Комисията проверява основните и второстепенните стълбове на свързаните с тях мерки (вж. точка **05**). Счита се, че ключовите етапи и целите имат принос към стълба за екологичен преход, ако поне една от техните подмерки е свързана с него.

65 Наборът от показатели за възстановяване и устойчивост (вж. точка **05**) предоставя информация за извършените от Комисията плащания по стълбове, както и за изпълнените ключови етапи и цели. Към февруари 2024 г. държавите членки са получили 103 млрд. евро под формата на безвъзмездна финансова помощ и 54 млрд. евро под формата на заеми (в допълнение към авансовото финансиране от 13 % с приблизителен размер 68 млрд. евро). Плащанията, свързани със стълба за екологичен преход, представляват 17 % (27,2 млрд. евро) от всички извършени до момента плащания (вж. *фигура 13*). Като се има предвид, че само мерките, свързани с климата, следва да представляват 42,5 % от отпуснатата по МВУ сума (вж. точка **09**) и че екологичният преход следва да включва 34 допълнителни мерки в областта на околната среда, които не са обхванати от процеса на проследяване на разходите в областта на климата, тази сума все още е доста ниска.

⁵⁶ ЕСП, Специален доклад 26/2023, точка 78.

Фигура 13 — Извършени плащания по стълбове съгласно набора от показатели за възстановяване и устойчивост (в млрд. евро)



Източник: Набор от показатели за възстановяване и устойчивост, данни към февруари 2024 г.

66 Възприетият подход на докладване може да доведе до занижаване или завишаване на сумите, представени като изплатени във връзка с екологичния преход, тъй като единичната стойност на ключовите етапи и целите не отразява нито действителните, нито прогнозните разходи за мерките. Например мярка за енергийна ефективност на сградите в Португалия има цели, свързани с обновената площ. При използване на единичната стойност санирането на 45 000 m² ще бъде отчетено със същия принос за екологичния преход, колкото и санирането на 315 000 m².

67 В предишния доклад на ЕСП относно рамката за мониторинг на изпълнението на МВУ беше констатирано, че липсата на данни за действителните разходи ограничава възможността за оценка на това дали ресурсите по МВУ се използват ефективно, както и на степента на изпълнение на МВУ на равнище стълбове. Поради това в доклада се препоръчва Комисията⁵⁷ да докладва за действителните разходи, което тя отхвърли.

68 Върху докладването относно екологичния преход се отразява още фактът, че повечето от ранните ключови етапи и цели са свързани с първите стъпки от изпълнението (като например одобряване на покана за представяне на проекти). Това означава, че плащанията към държавите членки, извършени на ранен етап, не са непременно свързани с действителни проекти, ако съответстващите им ключови етапи и цели са свързани например с реформи или подготвителни етапи за стартиране на дадена мярка. Комисията не може да си възстанови вече изплатените средства за проекти, които не са завършени, или за мерки, по които не е постигнат последният ключов етап или цел, тъй като в [Регламента за МВУ](#) не е предвидена такава възможност. Тъй като наборът от показатели отразява сумите, изплатени на държавите членки, Комисията не коригира докладваните данни в такива случаи.

69 Общата констатация на ЕСП е, че докладването относно екологичния преход, представено в [набора от показатели за възстановяване и устойчивост](#), е объркващо. Не се вземат предвид нито прогнозните суми, нито действителните разходи за мерките, свързани с екологичния преход, тъй като докладването се основава на единични стойности (вж. точка [66](#)). Поради това [наборът от показатели за възстановяване и устойчивост](#) не предоставя на заинтересованите страни пълна и надеждна информация относно действителните суми, изразходвани за екологичен преход.

⁵⁷ ЕСП, [Специален доклад 26/2023](#), точка 87 и препоръка 4, подточка б).

Заклучения и препоръки

70 Една от задачите на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) е да допринесе за екологичния преход и целите на ЕС в областта на климата. По-специално държавите членки трябва да заделят най-малко 37 % от планираните средства за действия, свързани с климата (вж. точки **01—09**).

71 Целта на одита на Европейската сметна палата (ЕСП) е да оцени дали концепцията и изпълнението на МВУ и националните планове за възстановяване и устойчивост допринасят ефективно за екологичния преход. МВУ предоставя стимул за инвестиране в действия в областта на климата и екологичния преход. ЕСП обаче установи слабости в разработването на Механизма, които бяха потвърдени при оценката на неговото изпълнение. ЕСП заключава, че слабостите, обобщени на **фигура 14** и подробно описани по-долу, поставят под въпрос постигането на целите на МВУ по отношение на екологичния преход.

Фигура 14 — Слабости в разработването и изпълнението на МВУ по отношение на екологичния преход



Източник: ЕСП.

72 Анализът на ЕСП показва, че действията в областта на климата се проследяват и техният принос за постигането на целта от 37 % се отчита, но те са с по-тесен обхват в сравнение с екологичния преход, който включва цели в областта на биологичното разнообразие и околната среда в допълнение към целите в областта на климата. Методологията, използвана за проследяване на действията в областта на климата, се основава на три коефициента (0 %, 40 % и 100 %), свързани с очаквания принос на мерките за постигане на целите в областта на климата, както е предвидено в [Регламента за МВУ](#). Често се прилагат едни и същи коефициенти за мерки, които обхващат широк набор от действия и съответните им разходи, като не всички тези действия обаче са свързани с климата. С оглед на подобряването на оценката на приноса за областта на климата, Комисията е въвела концепцията за подмерки. На практика приносът на мерките за областта на климата невинаги е бил прецизиран, което е довело до използването на висока степен на приближение, а оттук и до потенциално завишаване, по-специално за сложни мерки, състоящи се от елементи, които би трябвало да имат различен принос за областта на климата (вж. точки [15—22](#)).

73 Анализът на ЕСП показва също така, че някои коефициенти в областта на климата, определени в [Регламента за МВУ](#) (железопътен транспорт, електроенергийни мрежи и нови сгради), не отразяват очаквания принос към целите на ЕС в областта на климата, тъй като не се вземат предвид например емисиите на парникови газове на етапа на изграждане на инвестициите, което означава, че в действителност приносът им към областта на климата е по-малък. Ако се използват по-консервативни коефициенти за климата за тези три категории в сравнение с тези, определени в Регламента, според изчисленията на ЕСП приносът на МВУ към областта на климата вероятно ще се окаже завишен с 34,5 млрд. евро. Освен това рамката за мониторинг на изпълнението не позволява да се проследи въздействието на всички мерки в подкрепа на екологичния преход и не обхваща ключови аспекти, като например намаляването на емисиите на парникови газове или приноса към екологичните цели (вж. точки [23—24](#)).

Препоръка 1 — Да се изчисляват по-точно свързаните с климата разходи по бъдещи инструменти за финансиране

Комисията следва да изисква мерките, интервенциите и действията, свързани с климата, да имат ниво на разбивка, което да позволява приносът им към областта на климата да бъде определен подходящо и обосновано, с цел по-подробно и по-точно изчисляване на разходите в областта на климата.

Целеви срок за изпълнение — при предложения за инструменти, по които се изисква проследяване на разходите в областта на климата

Препоръка 2 — Да се подобри разработването на бъдещи инструменти за финансиране в подкрепа на целите в областта на климата и околната среда

Комисията следва:

- а) да обмисли как ще се предоставя информация за действителния принос на съответните инструменти за финансиране към постигането на целите на ЕС в областта на климата;
- б) да включи в рамката си за мониторинг и оценка на изпълнението онези инвестиции, които са свързани с целите в областта на климата и околната среда.

Целеви срок за изпълнение — при предложения за инструменти, които включват цели в областта на климата и околната среда

74 ЕСП установи, че включването на мерки в подкрепа на екологичния преход в националните планове за възстановяване и устойчивост е повлияно от ограничения срок на действие на МВУ, а степента, в която националните планове допринасят за действията в областта на климата, е неясна. Някои мерки са отнесени към области на интервенция, които не отразяват тяхното естество, което е довело до завишаване на приноса към областта на климата, или които не са от значение за климата, като например подмерки за административни разходи. ЕСП установи също така, че някои инвестиции, макар и свързани с климата, не са свързани в достатъчна степен с ключови етапи и цели, които са от значение за климата или оказват значително въздействие върху него (вж. точки **25—35**).

75 Одиторите установиха също така непоследователно прилагане на принципа за ненанасяне на значителни вреди, тъй като при използването на опростения подход, от държавите членки невинаги се изисква да извършват цялостна оценка на необходимостта от смекчаващи мерки във връзка с инвестициите им. ЕСП установи случаи, в които държавите членки са финансирали проекти, които не съответстват на описанието на съответната мярка, което е оказало въздействие върху ефективността и равнището на приноса към областта на климата (вж. точки [36—47](#)).

Препоръка 3 — Да се подобрят резултатите от изпълнението на мерките за екологичен преход

Комисията следва:

- а) да предприеме мерки във връзка с непоследователното прилагане от държавите членки на принципа за ненанасяне на значителни вреди при използването на опростения подход.

Целеви срок за изпълнение — юни 2025 г.

- б) в случай че мерките, свързани с екологичния преход, бъдат преразгледани, да се увери, че чрез ключовите етапи и целите се проследява напредъкът на изпълнението на мерките до приключването им, с цел да може да се оцени дали те са постигнали целите си в областта на климата и околната среда.

Целеви срок за изпълнение — декември 2025 г.

76 Комисията не разполага с достатъчно информация, за да оцени резултатите от изпълнението на мерките, допринасящи за екологичния преход, поради ограничения в рамката за мониторинг. Тя докладва само за свързаните с климата суми, които са предварително заделени. Поради това представената информация не отчита равнището на действителните разходи, което се влияе от различни фактори, като например закъснения и бавно усвояване на средствата. Тези фактори могат да доведат до завишаване или занижаване на приноса към областта на климата. Държавите членки докладват за изплатените разходи в областта на климата, но Комисията не използва тази информация, за да отчита напредъка към постигане на количествената цел от 37 %. Поради това Комисията не може да гарантира пълна отчетност във връзка с тази цел (вж. точки [48—59](#)).

77 В набора от показатели за възстановяване и устойчивост се проследяват плащанията, извършени от Комисията към държавите членки. Съгласно принципите на МВУ тези плащания не са свързани със съответните разходи за дадена мярка и следователно не отразяват равнището на действителните разходи в областта на климата. Освен това изпълнените ключови етапи и цели не отразяват непременно заявения принос на съответната мярка към екологичния преход. Поради тази причина докладването относно екологичния преход не отразява надеждно действителните разходи (вж. точки [60—69](#)).

Препоръка 4 — Да се подобри докладването относно разходите в областта на климата в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост

Комисията следва да събере и публикува информацията, която държавите членки предоставят относно действителните разходи за мерките, свързани с климата, да ги сравни с прогнозните разходи в националните планове и да изчисли действителния принос към областта на климата за постигането на целта от 37 %.

Целеви срок за изпълнение — декември 2026 г.

Забележка: Комисията не прие препоръката, отправена от ЕСП в нейния [Специален доклад 26/2023](#), да докладва относно действителните разходи, финансирани от МВУ по шестте стълба, което да послужи за оценка на това дали ресурсите се използват ефективно.

Настоящият доклад беше приет от Европейската сметна палата в Люксембург на заседанието ѝ от 4 юли 2024 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложение — Избрани от ЕСП мерки

Съответна област/ Държава членка	Гърция	Хърватия	Португалия	Словакия
Възобновяеми енергийни източници и енергиен сектор	EL-C[1,1]-I[16926] Подкрепа за инсталиране на системи за съхранение с цел стимулиране на навлизането на енергията от възобновяеми източници	HR-C[C12]-I[R1-I1] Съживяване, изграждане и цифровизиране на енергийната система и подкрепяща инфраструктура за декарбонизация на енергийния сектор	PT-C[C14]-I[i01] Водород и други газове от възобновяеми източници	SK-C[C1]-I[I2] Модернизиране на съществуващите възобновяеми източници на електроенергия (увеличаване на мощността)
Енергийна ефективност	EL-C[1,2]-I[16872] Енергийно реновиране на жилищни сгради	HR-C[C61]-I[R1-I1] Енергийно саниране на сгради	PT-C[C13]-I[i01] Енергийна ефективност на жилищни сгради	SK-C[C2]-I[I1] Енергийна ефективност на еднофамилни къщи
Устойчива мобилност	EL-C[1,3]-I[16924] Електромобилност — зарядни точки, електрически автобуси, електрически такситата	HR-C[C14]-I[R5-I2] Научноизследователска и развойна дейност и производство на нови превозни средства за мобилност и поддържаща инфраструктура	PT-C[C15]-I[i01] Разширяване на мрежата на метрото	SK-C[C3]-I[I1] Развитие на транспортна инфраструктура с ниски въглеродни емисии

Съответна област/ Държава членка	Гърция	Хърватия	Португалия	Словакия
Декарбонизация на промишлени отрасли	EL-C[4,7]-I[16980] Механизъм за отпускане на заеми по МВУ	HR-C[C111]-I[R4-I2] Финансов инструмент за микро-, малки и средни предприятия	PT-C[C11]-I[i01] Декарбонизация на промишлеността	SK-C[C4]-I[I1] Функциониране на схемата за декарбонизация на промишлеността
Устойчиво използване на природните ресурси	EL-C[1,4]-I[16849] Национален план за повторно залесяване и водеща инвестиция в Parnitha	HR-C[C15]-I[R1-I1] Изграждане и оборудване на логистични и дистрибуторски центрове за плодове и зеленчуци	PT-C[C08]-I[i05] Програма за горите	SK-C[C5]-I[I1] Адаптация на регионите към изменението на климата
Други сектори	EL-C[4,6]-I[16634] Нови промишлени паркове	HR-C[C13]-I[R1-I2] Програма за развитие на общественото водоснабдяване	PT-C[C12]-I[i01] Биоикономика	SK-C[C11]-I[I2] Нова болнична мрежа — строителство, реконструкция и оборудване

Съкращения:

МВУ: Механизъм за възстановяване и устойчивост

ПВУ: План за възстановяване и устойчивост

ПГ (GHG): Парников газ

ПНЗВ: Принцип за ненанасяне на значителни вреди

MW: Мегават

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 им за преодоляване на последиците от него.

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

Изпълнение / Резултати от изпълнението: Мярка за това до каква степен са постигнати целите на дадено действие, проект или програма, финансирани от ЕС, и каква е тяхната икономическа ефективност.

Инвестиции: Разходи за дейност, проект или друго действие в обхвата на Регламента за МВУ, които се очаква да доведат до благоприятни резултати за обществото, икономиката или околната среда.

Ключов етап: Качествено измерване на напредъка на дадена държава членка в изпълнението на определена реформа или инвестиция от нейния план за възстановяване и устойчивост.

Коефициент за климата: Коефициент, прилаган към разходите на ЕС за проекти, мерки или действия, с който се отразява до каква степен те включват съображения, свързани с климата.

Механизъм за възстановяване и устойчивост: Механизъм на ЕС за финансова подкрепа, разработен за смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията, предизвикана от COVID-19, стимулиране на възстановяването и посрещане на предизвикателствата, свързани с бъдещите екологични и цифрови промени.

Мониторинг: Систематично наблюдение и проверка на напредъка към постигането на определена цел, отчасти чрез използването на показатели.

Набор от показатели за възстановяване и устойчивост: Уебсайт на Комисията, на който може да се проследи напредъкът по изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки.

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

Общ показател: Измерима променлива, която предоставя информация за напредъка в изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост по отношение на общите цели и цялостните резултати на МВУ.

План за възстановяване и устойчивост: Документ, в който се излагат планираните от дадена държава членка реформи и инвестиции по Механизма за възстановяване и устойчивост.

Принос за областта на климата: Оценка на разходите по МВУ на дадена държава членка за действия в областта на климата.

Принцип за ненанасяне на значителни вреди: Принцип, според който инвестиционните мерки следва да не оказват значително вредно въздействие върху околната среда.

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

Реформа: В контекста на МВУ — промяна, водеща до значително и трайно подобряване на функционирането на даден пазар, политика или институционални или административни структури, или до значителен напредък към постигането на целите на политиката, като растеж и работни места, устойчивост и екологичен и цифров преход.

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

Стълб: Термин, с който се обозначава всяка от шестте области на политика, обхванати от МВУ: i) екологичен преход; ii) цифрова трансформация; iii) икономическо сближаване, производителност и конкурентоспособност; iv) социално и териториално сближаване; v) здравеопазване, икономическа, социална и институционална устойчивост; vi) политики за следващото поколение.

Усвояване: Ниво на финансиране по МВУ, което държавите членки са получили от Комисията за задоволителното изпълнение на ключовите етапи и целите.

Цел / целева стойност: Количествено измерване на напредъка на дадена държава членка в изпълнението на определена реформа или инвестиция от нейния план за възстановяване и устойчивост.

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

REPowerEU: Инициатива на ЕС за прекратяване на зависимостта от изкопаеми горива, диверсификация на енергийните доставки и ускоряване на прехода към чиста енергия.

Отговори на Европейската комисия

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-14>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-14>

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми 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 Joëlle Elvinger — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Joëlle Elvinger със съдействието на Ildikó Preiss — ръководител на нейния кабинет, и Paolo Pesce — аташе в кабинета; Ramona Bortnowschi — главен ръководител; Antonella Stasia — ръководител на задача; Marika Meisenzahl и Asimina Petri — заместник-ръководители на задача; Monika Dedicova и Zvonimir Novoselić — одитори. Laura Mcmillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova и Aikaterini Vraila предоставиха езикова подкрепа.



От ляво надясно: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedicova, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vraila и Marin Pažanin.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2024 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 (например 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.

Фигури 2, 3, 8, 9, 10 и 14, карета 2, 3, 5, 6, 7 и 8 и таблица 1 — икони: фигурите са създадени с ресурси от [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Всички права запазени. Фигура 2 — икона: Европейска комисия. Фигура 13 — © Европейски съюз.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-2535-3	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/579896	QJ-AB-24-014-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2620-6	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/498282	QJ-AB-24-014-BG-N

Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) предоставя стимул на държавите членки да инвестират в действия в областта на климата и екологичния преход. Те са планирали да разходват средства в размер на близо 275 млрд. евро за действия в областта на климата в рамките на стълба (областта на политика) за екологичен преход по МВУ. Анализът на Европейската сметна палата (ЕСП) обаче установи слабости в концепцията и изпълнението на МВУ във връзка с мерките за екологичен преход. В резултат на тези слабости оценката на разпределените суми за действия в областта на климата потенциално е завишена, изпълнението не се осъществява според планираното и няма достатъчно информация за действителния принос на мерките към екологичния преход. В законодателството не е включено изискване за оценка на приноса на МВУ към целите на ЕС в областта на климата, нито за докладване на действително извършените разходи, което ограничава полезността на наличната информация за заинтересованите страни. ЕСП отправя няколко препоръки да се подобри концепцията и ефективността на инструментите на ЕС за финансиране на екологичния преход.

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



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/contact

Уебсайт: eca.europa.eu

Туйтър: @EUAuditors