

Zvláštní zpráva

Ekologická transformace

Nejasný příspěvek z Nástroje pro oživení
a odolnost



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–VI
Úvod	01–09
Nástroj pro oživení a odolnost a jeho hlavní charakteristiky	01–03
Ekologická transformace jako součást Nástroje pro oživení a odolnost	04–05
Sledování klimatu v rámci Nástroje pro oživení a odolnost	06–09
Rozsah a koncepce auditu	10–14
Připomínky	15–69
Příspěvek Nástroje pro oživení a odolnost a národních plánů k ekologické transformaci by mohl být nadhodnocen	15–35
Nedostatky v rámci Nástroje pro oživení a odolnost spojené s odhadováním příspěvku v oblasti klimatu a pokrytím ekologické transformace	16–24
Nejasný příspěvek plánovaných opatření Nástroje pro oživení a odolnost k opatřením v oblasti klimatu a ekologické transformaci	25–35
Nedostatečné informace o tom, jak provádění opatření Nástroje pro oživení a odolnost přispívá k ekologické transformaci	36–47
Nejednotné uplatňování zásady „významně nepoškozovat“	36–43
Ne všechna opatření související s klimatem jsou tak ekologická, jak se plánovalo	44–47
Vykazování informací o výdajích v oblasti klimatu a o ekologické transformaci v rámci Nástroje pro oživení a odolnost není provázáno se skutečnými náklady a výsledky	48–69
Slepá místa při evidování výkonnosti opatření Nástroje pro oživení a odolnost v oblasti ekologické transformace	48–53
Skutečné výdaje na opatření v oblasti klimatu se nevykazují	54–59
Výdaje a vykazované informace o ekologické transformaci nejsou provázány	60–69

Závěry a doporučení

70–77

Příloha – Vybraná opatření

Použité zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Nástroj na podporu oživení a odolnosti je dočasný nástroj, který začal fungovat v květnu 2020 s cílem pomoci členským státům zotavit se z pandemie covidu, přičemž k únoru 2024 je v jeho rámci k dispozici 648 miliard EUR. Jedním z pilířů nástroje je ekologická transformace. Členské státy musely vyčlenit nejméně 37 % svých vnitrostátních přidělů na opatření v oblasti klimatu. Komise dospěla k závěru, že tohoto cíle již bylo dosaženo ve fázi plánování, kdy tato hodnota dosahovala 42,5 %.

II Cílem našeho auditu bylo posoudit, zda koncepce a provádění Nástroje pro oživení a odolnost a národních plánů pro oživení a odolnost účinně přispívají k ekologické transformaci. Posuzovali jsme příspěvek vybraných opatření k ekologické transformaci, jejich milníky a cíle i jejich klimatické koeficienty. Rovněž jsme přezkoumali, jak plnění těchto opatření postupuje a jak se z hlediska ekologické transformace monitorují. V neposlední řadě jsme zkoumali, jak Komise a členské státy vykazují informace o výdajích v oblasti klimatu a ekologické transformace.

III Tento audit jsme se rozhodli provést, protože ekologická transformace a cíle EU v oblasti klimatu jsou jednou z priorit politické agendy. Očekáváme, že výsledky naší práce přispějí k debatě o tom, jak koncipovat a provádět budoucí nástroje s klimatickými a enviromentálními cíli. Také očekáváme, že naše práce pomůže zlepšit účinnost fondů EU určených na opatření v oblasti klimatu a na ekologickou transformaci v kontextu ambiciózních cílů EU v oblasti klimatu pro roky 2030 a 2050.

IV V koncepci rámce Nástroje pro oživení a odolnost i národních plánů pro oživení a odolnost v kontrolovaných členských státech jsme zjistili nedostatky. Nedostatky jsme našli i v provádění opatření, pokud jde o ekologickou transformaci a cíle v oblasti klimatu. Zejména jsme zaznamenali, že při sledování výdajů v oblasti klimatu se pracuje ve značné míře s aproximacemi a že některé koeficienty mohly vést k nadhodnocení. Zjistili jsme, že indicie potvrzující, že provádění opatření Nástroje pro oživení a odolnost přispívá k ekologické transformaci, jsou slabé a že příspěvek k cílům EU v oblasti klimatu se nevykazuje, protože právní předpisy to nevyžadují. Dále jsme zjistili, že vykazování výdajů v oblasti klimatu a ekologické transformace není provázáno se skutečnými náklady a výsledky, což omezuje význam těchto výkazů a souvisejících zpráv pro zúčastněné strany.

V Dospěli jsme k závěru, že zjištěné nedostatky v koncepci a provádění nástroje zpochybňují dosažení jeho cílů v oblasti klimatu a životního prostředí. Proto se domníváme, že příspěvek Nástroj pro oživení a odolnost k ekologické transformaci není zřejmý.

VI Na základě svých zjištění Komisi doporučujeme:

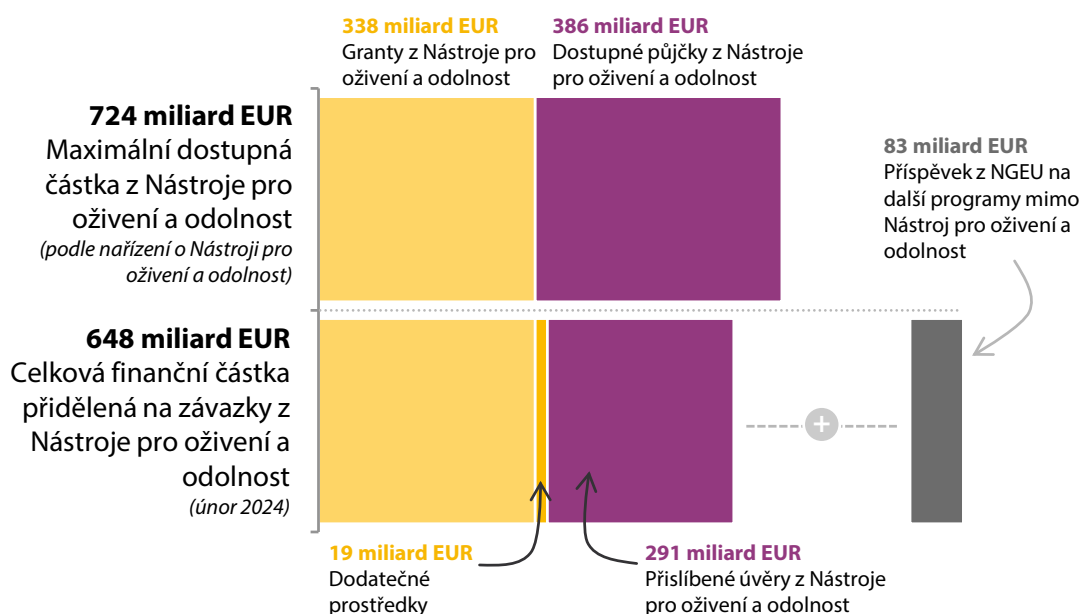
- u budoucích nástrojů financování lépe odhadovat výdaje,
- zajistit adekvátní koncepci budoucích nástrojů tak, aby podporovaly cíle v oblasti klimatu a životního prostředí,
- posílit výkonnost opatření ekologické transformace,
- zlepšit vykazování výdajů v oblasti klimatu v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

Úvod

Nástroj pro oživení a odolnost a jeho hlavní charakteristiky

01 V květnu 2020 EU zavedla nástroj [NextGenerationEU](#) (NGEU) jako dočasný nástroj, aby členským státům pomohla zotavit se z pandemie onemocnění covid. Nástroj NGEU disponuje zdroji ve výši 731 miliard EUR (v cenách roku 2022), které doplňují dlouhodobý rozpočet EU na období 2021–2027. Jeho ústředním prvkem je Nástroj pro oživení a odolnost¹ – [obrázek 1](#). Účelem Nástroje pro oživení a odolnost je zmírnit hospodářský a sociální dopad pandemie covidu a přispět k větší udržitelnosti a odolnosti ekonomik a společností členských států. Nástroj by měl členským státům pomoci lépe se připravit na výzvy a příležitosti související s ekologickou a digitální transformací. Kromě toho EU v květnu 2022 v reakci na celosvětovou energetickou krizi zahájila plán [REPowerEU](#) a do února 2024 rozšířila Nástroj pro oživení a odolnost o dalších 19 miliard EUR ve formě grantů.

Obrázek 1 – Rozpočet NGEU (únor 2024)



Pozn.: všechny částky jsou v cenách roku 2022.

Zdroj: Evropská komise a srovnávací přehled Nástroje pro oživení a odolnost, únor 2024.

¹ Nařízení (EU) 2021/241, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost.

02 Nástroj pro oživení a odolnost **spravuje přímo** Komise. To znamená, že je odpovědná za jeho provádění, včetně sledování jeho pokroku a posuzování jeho výsledků. Každý členský stát má nárok na část dostupných finančních prostředků z Nástroje pro oživení a odolnost, která se vypočítává na základě zvláštního vzorce². Každý členský stát předkládá svůj národní plán pro oživení a odolnost, který posuzuje Komise³ a schvaluje Rada. Plány pro oživení a odolnost obsahují řadu opatření, která sestávají z reforem a investic. Každé opatření je spojeno s milníky a cíli umožňujícími monitorovat kvalitativní a kvantitativní výsledky⁴. Komise přijala soubor společných ukazatelů pro podávání zpráv o pokroku a sledování Nástroje pro oživení a odolnost při plnění jeho cílů⁵.

03 Nástroj pro oživení a odolnost funguje na základě nového modelu financování. Na rozdíl od většiny rozpočtu EU, u níž je financování poskytováno na základě vzniklých nákladů, provádí Komise platby („úhrady“) z Nástroje pro oživení a odolnost členskými státy po uspokojivém splnění milníků a cílů. Při přípravě svých národních plánů však členské státy musely uvádět odhadované náklady každého opatření, aby požadovanou částku grantů nebo úvěrů z Nástroje pro oživení a odolnost odůvodnily⁶. V opačném případě by částka byla snížena tak, aby odpovídala odhadovaným nákladům. Shrnutí úloh a povinností v různých fázích je uvedeno na [obrázku 2](#).

² Článek 11 nařízení (EU) 2021/241.

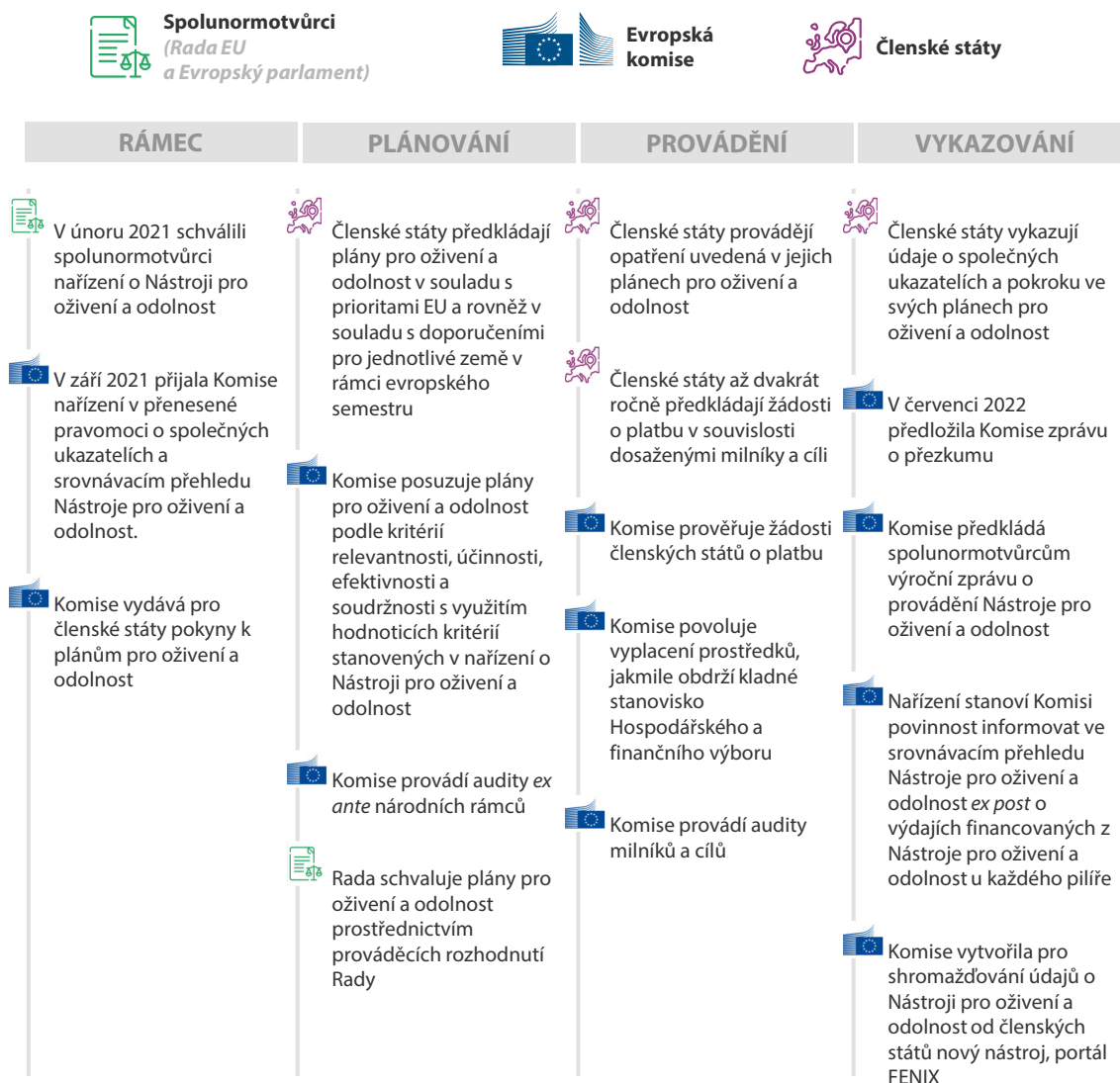
³ [Zvláštní zpráva 21/2022](#) o posuzování národních plánů pro oživení a odolnost ze strany Komise.

⁴ [Zvláštní zpráva 26/2023](#) o rámci pro sledování výkonnosti Nástroje pro oživení a odolnost.

⁵ [Nařízení Komise v přenesené pravomoci \(EU\) 2021/2106](#) stanovující společné ukazatele.

⁶ Příloha V, bod 3, [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

Obrázek 2 – Úlohy a povinnosti



Zdroj: EÚD.

Ekologická transformace jako součást Nástroje pro oživení a odolnost

04 Opatření v rámci Nástroje pro oživení a odolnost se týkají oblastí politiky, které jsou relevantní v celé EU a jsou strukturovány do šesti pilířů, z nichž jedním je ekologická transformace (**obrázek 3**). Oblast působnosti ekologické transformace zahrnuje cíle v oblasti klimatu i životního prostředí. Opatření v rámci pilíře ekologické transformace by měla přispět k:

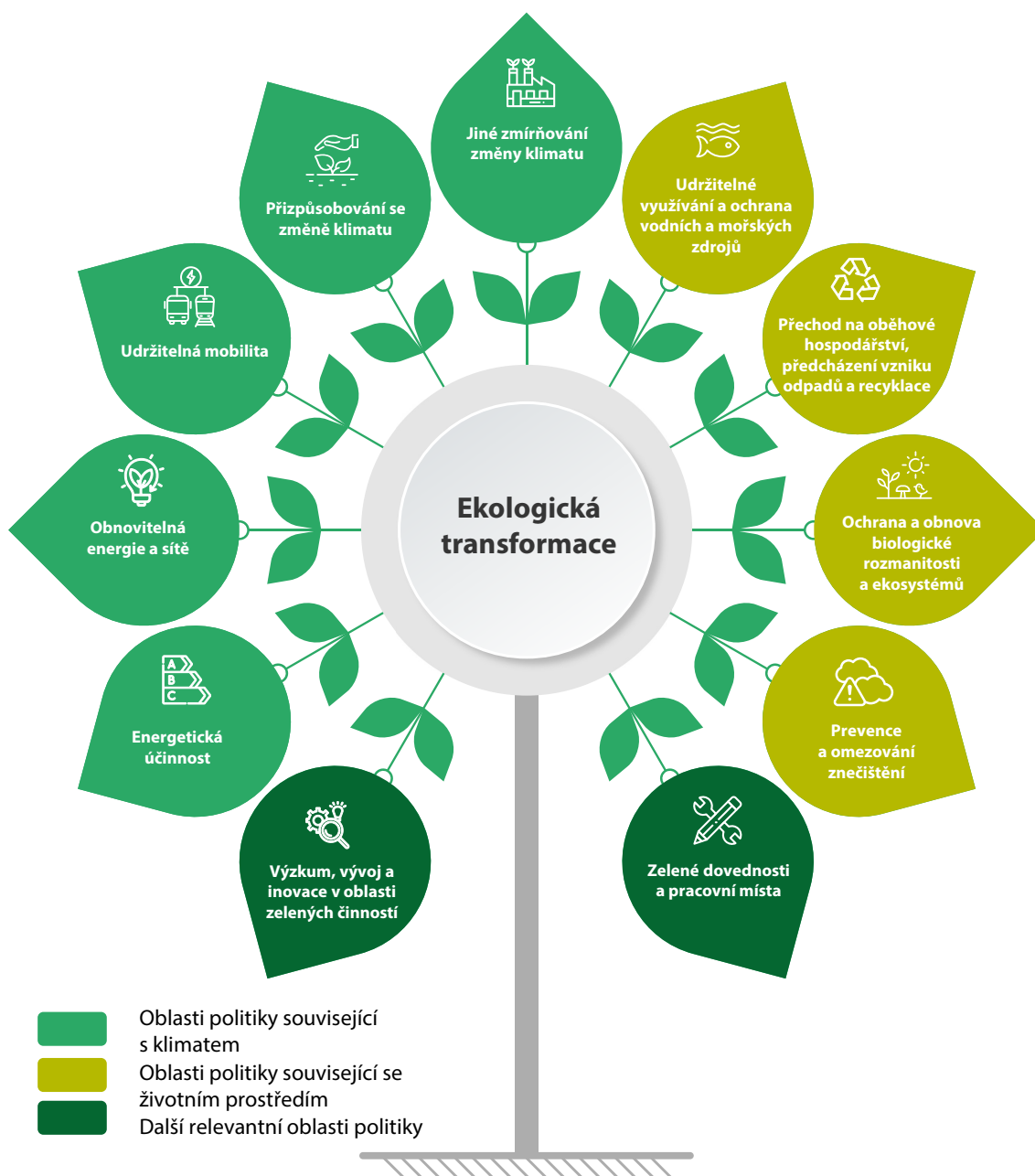
- o splnění **cílů EU v oblasti klimatu** do roku 2030 (**rámeček 1**) a úsilí o dosažení cíle klimatické neutrality EU do roku 2050⁷,
- o environmentální udržitelnosti.

Opatření ekologické transformace by měla podporovat udržitelný růst, vytvářet pracovní místa a zachovávat energetickou bezpečnost. Ekologická transformace by měla být podpořena reformami a investicemi do ekologických technologií a kapacit, včetně biologické rozmanitosti, energetické účinnosti, renovace budov a oběhového hospodářství⁸.

⁷ Článek 4 nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost.

⁸ 11. bod odůvodnění nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost.

Obrázek 3 – Pilíř ekologické transformace a jeho oblasti politiky



Zdroj: EÚD na základě srovnávacího přehledu Nástroje pro oživení a odolnost.

Rámeček 1



Cíle EU v oblasti klimatu do roku 2030

- a) Snížit emise skleníkových plynů nejméně o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990.
- b) Dosáhnout alespoň 42,5 % podílu energie z obnovitelných zdrojů na spotřebované energii a usilovat o dosažení 45 % podílu.
- c) Snížit konečnou spotřebu energie o 11,7 % ve srovnání s předpokládanou spotřebou energie pro rok 2030 na základě referenčního scénáře pro rok 2020.

Zdroj: článek 2 [nařízení \(EU\) 2018/1999](#) o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu a následných změnách, včetně [směrnice \(EU\) 2023/2413](#) o obnovitelných zdrojích energie a [směrnice \(EU\) 2023/1791](#) o energetické účinnosti.

05 Členské státy a Komise posuzovaly na základě údajů z členských států a vlastního kvalitativního posouzení Komise, zda jednotlivé plány pro oživení a odolnost dosáhly rovnováhy mezi pilíři. Na základě této analýzy rozdělila Komise opatření podle jejich vyhlášeného cíle do primárního a sekundárního pilíře. To rozdělení bylo následně konzultováno s členskými státy a zahrnuto do vykazovací platformy pro Nástroj pro oživení a odolnost: [srovnávacího přehledu Nástroje pro oživení a odolnost](#). K únoru 2024 ze [srovnávacího přehledu Nástroje pro oživení a odolnost](#) vyplývá, že k ekologické transformaci přispívá 984 opatření.

Sledování klimatu v rámci Nástroje pro oživení a odolnost

06 EU se zavázala vynaložit na opatření v oblasti klimatu alespoň 30 % svého celkového rozpočtu na období 2021–2027⁹. V rámci Nástroje pro oživení a odolnost musí každý členský stát vyčlenit alespoň 37 % z celkových finančních prostředků plánu pro oživení a odolnost na opatření v oblasti klimatu, tj. na přizpůsobování se změně klimatu nebo její zmírňování, včetně opatření, která přispívají k cílům v oblasti klimatu do roku 2030 ([rámeček 1](#)). Cíl 37 % je pro členské státy příležitostí – i povinností – začlenit do plánů pro oživení a odolnost ve významné míře opatření relevantní z hlediska klimatu. Všechna tato opatření jsou spojena s pilířem ekologické transformace.

⁹ Evropská Rada, závěry mimořádného zasedání Rady, EUCO 10/20, 2020, s 7.

07 Pro výpočet tohoto příspěvku v oblasti klimatu ve výši 37 % uvádí nařízení o RFF metodiku pro „sledování klimatu“, která je založena na klimatických koeficientech. Metodika je upravenou verzí [ukazatelů z Ria](#), kterou v roce 1998 zavedla Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a která je v celém období 2021–2027 společná pro všechny fondy EU, včetně Nástroje pro oživení a odolnost¹⁰.

08 Klimatické koeficienty EU jsou „založeny na činnosti“¹¹: v [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#) je uveden seznam 181 oblastí intervence, které pokrývají několik oblastí investic, např. hmotný nebo nehmotný majetek, výzkum a vývoj, energetiku a dopravu. Každá oblast intervence je spojena s klimatickým koeficientem založeným na očekávaném účinku činnosti na klima¹². Hodnota koeficientu může být buď 0 %, 40 %, nebo 100 % ([obrázek 4](#)). Existuje 64 oblastí intervence s pozitivním klimatickým koeficientem (40 % nebo 100 %).

Obrázek 4 – Tři klimatické koeficienty EU podle jejich očekávaného přínosu v oblasti klimatu



Zdroj: EÚD na základě [SWD\(2022\) 225](#), *Climate mainstreaming architecture in the 2021–2027 period*.

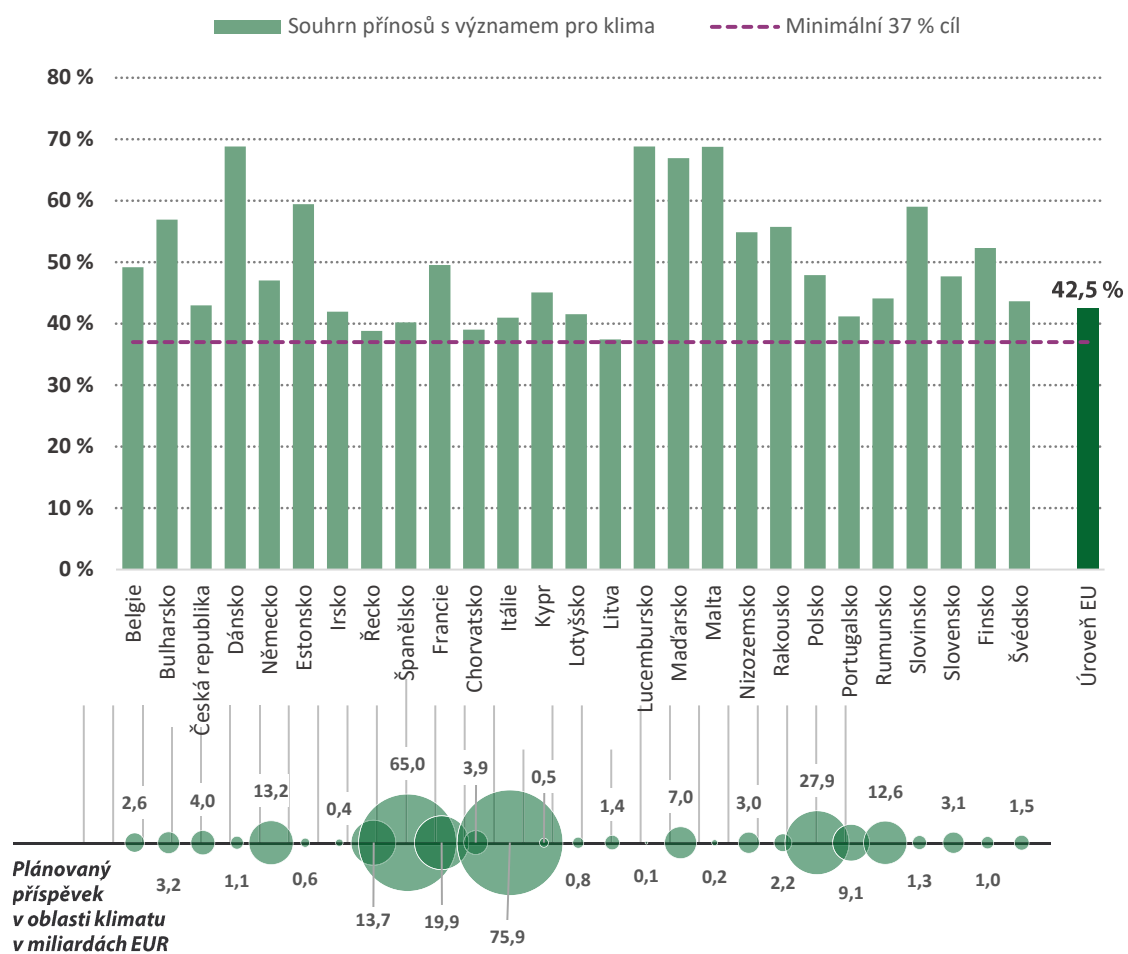
09 Celková výše očekávaného příspěvku v oblasti klimatu na členský stát se vypočítá vynásobením odpovídajících klimatických koeficientů odhadovanými náklady na každé opatření Nástroje pro oživení a odolnost na základě přidělené oblasti intervence daného opatření. Oblasti intervence navrhují členské státy a Komise je v rámci svého posouzení kontroluje. Souhrnný odhad členských států EU činil přibližně 40 % přidělů z Nástroje pro oživení a odolnost, tj. 203 miliard EUR z 504 miliard EUR v původních rozpočtech členských států. V únoru 2024 byl příspěvek v oblasti klimatu revidován na 275 miliard EUR (42,5 %) z celkové částky ve výši 648 miliard EUR ([obrázek 5](#)).

¹⁰ [SWD\(2022\) 225](#), *Climate mainstreaming architecture in the 2021–2027 period*, s. 9.

¹¹ Tamtéž, s. 5.

¹² Tamtéž.

Obrázek 5 – Předpokládaný příspěvek Nástroje pro oživení a odolnost v oblasti klimatu podle členských států



Zdroj: EÚD na základě 27 plánů pro oživení a odolnost, stav v únoru 2024.

Rozsah a koncepce auditu

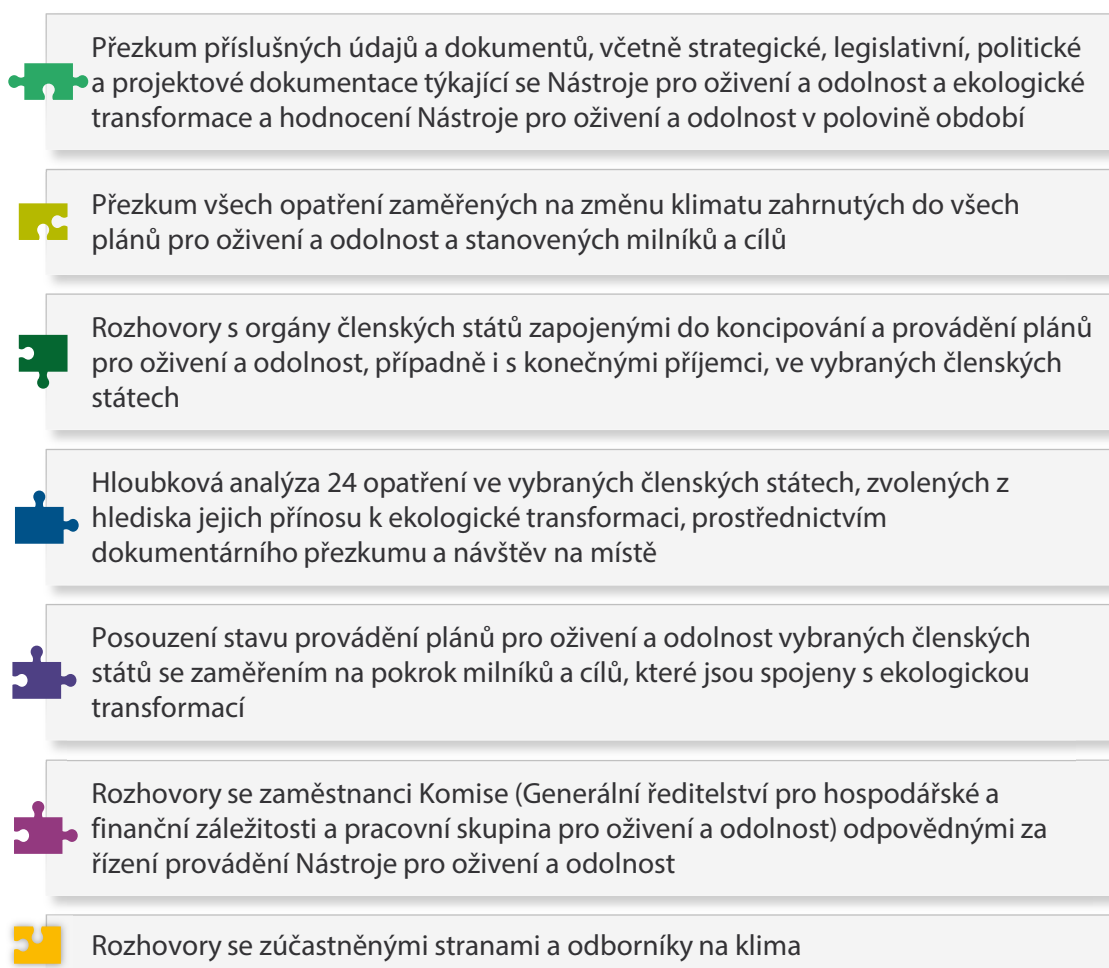
10 Cílem našeho auditu bylo posoudit, zda koncepce a provádění Nástroje pro oživení a odolnost a plánů pro oživení a odolnost účinně přispívají k ekologické transformaci. Posuzovali jsme příspěvek vybraných opatření k ekologické transformaci, jejich milníky a cíle i jejich klimatické koeficienty. Rovněž jsme přezkoumali, jak tato opatření dosahují pokroku a jak jsou monitorována, zejména pokud jde o příspěvek plánů pro oživení a odolnost k cílům v oblasti klimatu. V neposlední řadě jsme zkoumali, jak Komise a členské státy vykazují informace o výdajích v oblasti klimatu a ekologické transformaci podporovaných z Nástroje pro oživení a odolnost.

11 Pro provedení tohoto auditu jsme se rozhodli kvůli vysoké míře zájmu o příspěvek Nástroje pro oživení a odolnost k ekologické transformaci a cílům EU v oblasti klimatu a s ohledem na jeho významnost (materialitu) a novou koncepci. Tento audit dále rozvíjí naši předchozí práci v této oblasti, zejména zveřejněné zprávy o [posuzování národních plánů pro oživení a odolnost ze strany Komise a rámci pro sledování výkonnosti Nástroje pro oživení a odolnost](#). Náš audit doplňuje další probíhající práci v oblasti dvojího financování, čerpání prostředků Nástroje pro oživení a odolnost a kontrolních systémů členských států pro státní podporu a zadávání veřejných zakázek. Vychází rovněž z naší předchozí práce týkající se [výdajů v oblasti klimatu v rozpočtu EU](#).

12 Audit se týkal období od přijetí [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#) v roce 2021 do února 2024. Abychom přezkoumali, jak se navrhuje a provádějí opatření ekologické transformace v plánech pro oživení a odolnost, pro účely návštěv na místě jsme vybrali čtyři členské státy: Řecko, Chorvatsko, Portugalsko a Slovensko. Při výběru členských států jsme brali v úvahu, zda se na ně vztahovaly jiné úkoly EÚD. Dále jsme vycházeli ze své analýzy rizik týkající se opatření v oblasti klimatu, stavu provádění plánů pro oživení a odolnost v době auditu a zeměpisného pokrytí.

13 V této zprávě jsme se zaměřili na investice, a to tak, že jsme vybrali šest investic na každý prověřovaný členský stát (celkem 24 opatření – [příloha](#)). Tento vzorek obsahoval celkem 55 (dílčích) opatření s pozitivním klimatickým příspěvkem. Výběr byl proveden před schválením kapitol REPowerEU a vycházel z relevance opatření pro ekologickou transformaci, jejich významnosti (materiality), pokrytí různých cílů v oblasti klimatu a stavu provádění. Audit nezahrnuje proces hodnocení a výběru, v němž se určují opatření Nástroje pro oživení a odolnost způsobilá pro financování ze zelených dluhopisů EU. Naše analýza opatření souvisejících s klimatem v rámci Nástroje pro oživení a odolnost by však mohla sloužit jako podklad pro jakýkoli případný budoucí audit zaměřený na zelené dluhopisy. Koncepce auditu je znázorněna na [obrázku 6](#).

Obrázek 6 – Vykonaná kontrolní činnost



Zdroj: EÚD.

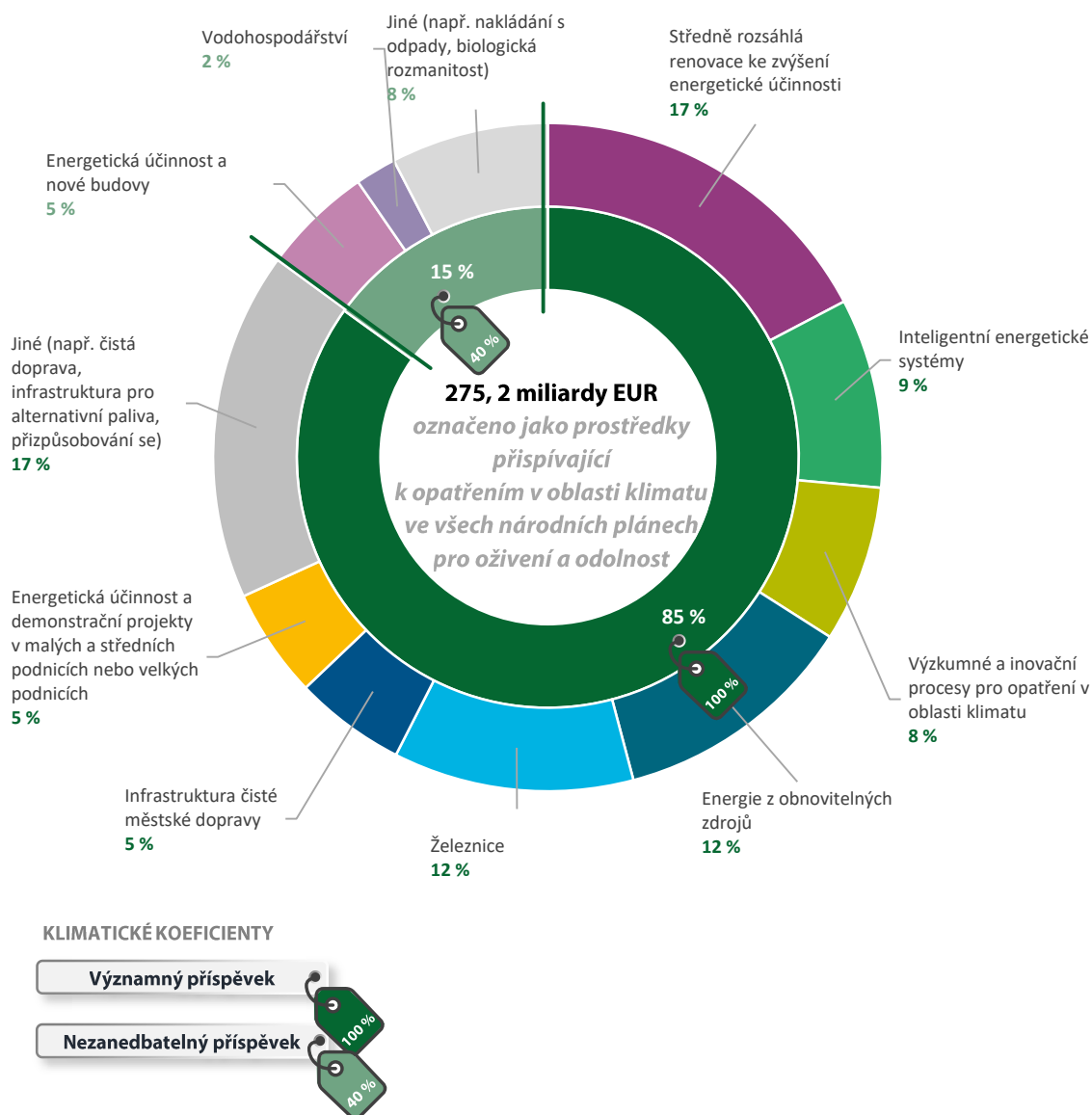
14 Očekáváme, že naše práce pomůže členským státům a Komisi zlepšit právní rámec pro ekologickou transformaci, relevantnost opatření zaměřených na změnu klimatu a spolehlivost vykazovaných informací o příspěvku EU v oblasti klimatu. Naše zjištění a doporučení přispějí ke zlepšení účinnosti fondů EU určených na opatření v oblasti klimatu a na ekologickou transformaci v kontextu ambiciózních cílů EU v oblasti klimatu pro roky 2030 a 2050.

Připomínky

Příspěvek Nástroje pro oživení a odolnost a národních plánů k ekologické transformaci by mohl být nadhodnocen

15 Přehled příspěvku v oblasti klimatu odhadovaného v národních plánech pro oživení a odolnost, který je rozčleněn podle klimatických koeficientů a oblastí intervence je uveden na [obrázku 7](#). 59 % plánovaného přidělu připadá na osm z 64 oblastí intervence s pozitivním klimatickým koeficientem (bod [09](#)).

Obrázek 7 – Členění příspěvku v oblasti klimatu podle typu intervence a klimatického koeficientu



Zdroj: EÚD na základě 27 plánů pro oživení a odolnost, stav v únoru 2024.

Nedostatky v rámci Nástroje pro oživení a odolnost spojené s odhadováním příspěvku v oblasti klimatu a pokrytím ekologické transformace

Naše auditní kritéria

16 Podle [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#)¹³ by měl tento nástroj přispívat k ekologické transformaci, dosažení cílů EU v oblasti klimatu do roku 2030 a ke klimatické neutralitě do roku 2050. Opatření by měla být přiřazena k oblastem intervence, které mají příslušné klimatické koeficienty. Komise by měla sledovat pokrok při plnění cílů Nástroje pro oživení a odolnost v oblasti klimatu a životního prostředí.

17 Zkoumali jsme, zda je stávající rámec Nástroje pro oživení a odolnost navržen tak, aby účinně přispíval k ekologické transformaci, včetně cílů EU v oblasti klimatu do roku 2030 a 2050. Analyzovali jsme klíčové koncepty ekologické transformace a sledování klimatu a co s sebou nesou. Analyzovali jsme také seznam oblastí intervence a klimatických koeficientů, které byly schváleny v právních předpisech, a společné ukazatele přijaté Komisí.

18 Příspěvek k ekologické transformaci se týká reforem a investic do ekologických technologií a kapacit, včetně biologické rozmanitosti, energetické účinnosti, renovace budov a oběhového hospodářství¹⁴ (bod **04**). Ekologická transformace má proto širší oblast působnosti než opatření v oblasti klimatu, neboť zahrnuje cíle v oblasti biologické rozmanitosti a životního prostředí. [Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#) však zavádí systém sledování s kvantitativním cílem 37 % pouze pro opatření související s klimatem (bod **06**), ale nestanoví cíl pro environmentální opatření. Systém sledování environmentálních cílů existuje¹⁵, ale nepoužívá se, neboť [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#) pro něj nestanoví kvantitativní cíl.

19 Ve zvláštní zprávě o výdajích v oblasti klimatu jsme konstatovali¹⁶, že metodika používaná ke sledování opatření v oblasti klimatu počítá s vysokou mírou aproximace. Rovněž jsme poukázali na to, že klimatické koeficienty neumožňují přesně vyčíslit očekávaný přínos v oblasti klimatu.

¹³ Článek 4 a 26. a 63. bod odůvodnění [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

¹⁴ 11. bod odůvodnění [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

¹⁵ Příloha V [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

¹⁶ [Zvláštní zpráva 09/2022](#), bod 37.

20 Metodika použitá pro sledování klimatu je v období 2021–2027 společná pro všechny fondy EU, včetně Nástroje pro oživení a odolnost, a je podobná metodice používané v období 2014–2020 (bod 07). Komise připustila, že v rámci Nástroje pro oživení a odolnost by použití jednotného klimatického koeficientu (buď 40 %, nebo 100 %) u opatření mohlo, v některých případech, vést k podhodnocení nebo nadhodnocení jeho očekávaného přínosu v oblasti klimatu¹⁷. Aby zajistila lepší odhadu příspěvku v oblasti klimatu, přišla Komise s konceptem dílčích opatření, aby tak bylo možné, pokud jsou k dispozici dostatečné informace, použít více oblastí intervence a koeficientů k přesnějšímu určení příspěvku v oblasti klimatu a vyloučit náklady, které k plnění cílů nepřispívají nebo jejichž příspěvek je nevýznamný¹⁸. Komise a členské státy projednávaly a schvalovaly navrhovaná dílčí opatření každé samostatně.

21 Zjistili jsme, že téměř polovina očekávaného příspěvku Nástroje pro oživení a odolnost v oblasti klimatu (44 %) pochází z opatření, která nebyla rozdělena na žádná dílčí opatření. Náš vzorek potvrdil podobný podíl, tj. z 24 opatření nebylo deset rozděleno (41 %). Těmto deseti opatřením byl přidělen klimatický koeficient 100 % a nejméně u sedmi z nich jsme zjistili potenciální nadhodnocení, protože ne všechny složky byly relevantní z hlediska klimatu. Dospěli jsme k závěru, že tato praxe nevedla vždy k přesnějšímu stanovení přínosu souvisejících opatření v oblasti klimatu a že k odhadu přínosu těchto opatření v oblasti klimatu byla použita vysoká míra aproximace, a to zejména u složitých opatření s různými složkami, jejichž příspěvky v oblasti klimatu se také různily.

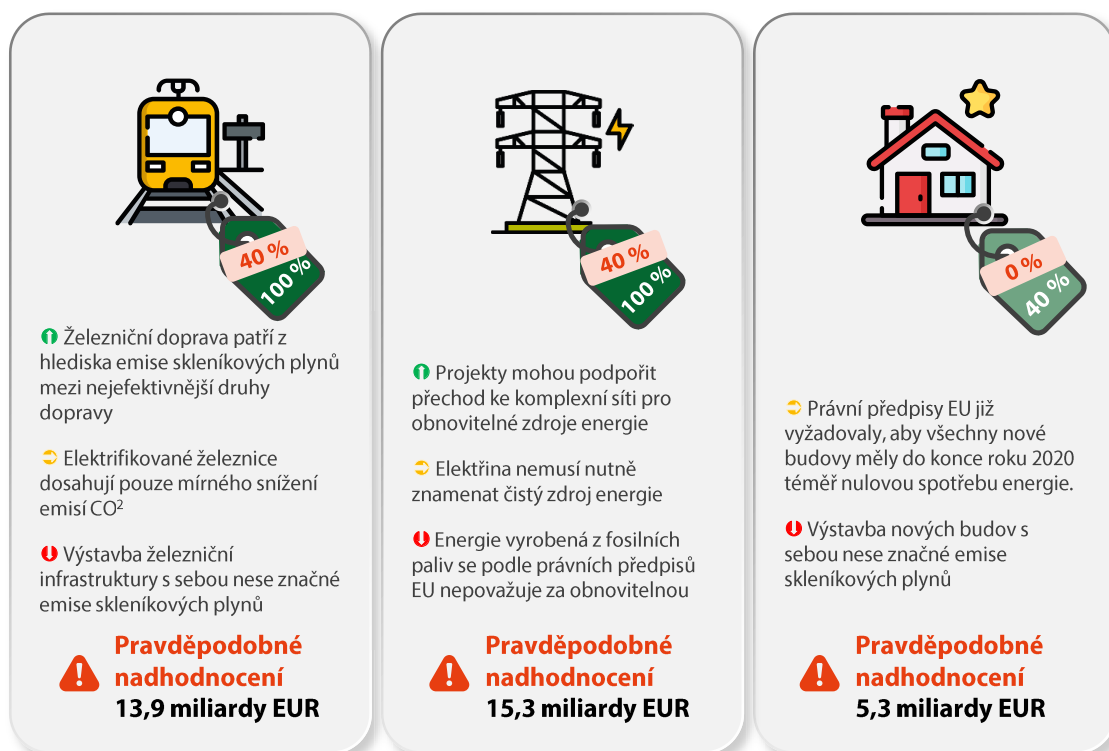
22 Cílem dílčích opatření bylo lépe přiřazovat klimatické koeficienty, pokyny Komise ale neobsahovaly instrukce, jak zajistit jednotné uplatňování dílčích opatření v různých plánech pro oživení a odolnost. V praxi to vedlo k přidělování koeficientů s různou mírou podrobnosti. V našem vzorku jsme například zjistili, že pouze Chorvatsko rozdělovalo opatření na financování energetické renovace budov tak, aby byla zohledněna konstrukční část investice bez klimatického koeficientu. Ostatní tři členské státy nenavrhly pro podobná opatření žádné rozdělení.

¹⁷ SWD(2021) 12, část 1/2, Pokyny k plánům pro oživení a odolnost členských států, s. 29.

¹⁸ Tamtéž.

23 Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost přiděluje 40 % klimatický koeficient výstavbě jakékoli nové vysoce účinné budovy. Vzhledem k tomu, že z nových budov neplynou žádné úspory energie, domníváme se, že 40 % klimatický koeficient nelze odůvodnit; klimatický koeficient by měl být 0 %. V naší nedávné [zvláštní zprávě o výdajích souvisejících s klimatem](#) se uvádí, že některé klimatické koeficienty přidělené v právním rámci železniční infrastruktury a elektrizačním soustavám mohou vést k nadhodnocením očekávaného přínosu v oblasti klimatu. Domníváme se, že tato zjištění platí i v případě Nástroje pro oživení a odolnost. Naše opětovné posouzení koeficientů pro tyto tři uvedené oblasti intervence a výsledné pravděpodobné nadhodnocení Nástroje pro oživení a odolnost, které činí 34,5 miliardy EUR, je znázorněno na [obrázku 8](#). Při posuzování jsme počítali 40 % koeficient v případě nezanedbatelného pozitivního příspěvku a 0 % u neutrálního nebo nevýznamného příspěvku¹⁹ ([obrázek 4](#)).

Obrázek 8 – Opětovného posouzení koeficientů provedené EÚD



Pozn.: Toto opětovné posouzení pokrývá oblasti intervence 064, 065, 066bis, 033 a 025ter.

Zdroj: EÚD na základě [zvláštní zprávy o výdajích souvisejících s klimatem](#) a [směrnice o energetické náročnosti budov](#).

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

24 Čtyři ze 14 společných ukazatelů definovaných pro Nástroj pro oživení a odolnost mají za cíl měřit pokrok ekologické transformace (**obrázek 9**). V rámci své předchozí práce jsme zjistili, že společné ukazatele se omezují na posouzení celkové výkonnosti a pilíř ekologické transformace pokrývají jen v omezeném rozsahu²⁰. Například neexistují žádné společné ukazatele pro environmentální opatření nebo pro opatření zaměřená na snížení emisí skleníkových plynů, která jsou relevantní pro cíle Nástroje pro oživení a odolnost v oblasti životního prostředí a klimatu. Bez takových ukazatelů není možné měřit pokrok při plnění těchto cílů.

Obrázek 9 – Čtyři společné ukazatele v rámci pilíře ekologické transformace



Zdroj: nařízení v přenesené pravomoci (EU) 2021/2106.

Nejasný příspěvek plánovaných opatření Nástroje pro oživení a odolnost k opatřením v oblasti klimatu a ekologické transformaci

Naše auditní kritéria

25 V souladu s [nařízením o Nástroji pro oživení a odolnost](#)²¹ by členské státy měly do svých plánů pro oživení a odolnost zahrnout opatření, která jsou relevantní pro ekologickou transformaci a přispívají k cílům v oblasti klimatu. Klimatické koeficienty by měly odrážet cíle opatření a jejich očekávaný dopad na opatření v oblasti klimatu. Milníky a cíle spojené s těmito opatřeními by měly umožnit posuzovat pokrok při dosahování cílů Nástroje pro oživení a odolnost, včetně ekologické transformace.

²⁰ Zvláštní zpráva 26/2023, body 42, 43 a 94.

²¹ 26. a 39. bod odůvodnění, články 2, 4 a 18 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

26 Posuzovali jsme, do jaké míry členské státy při koncipování svých plánů zvolily relevantní opatření pro ekologickou transformaci nebo opatření v oblasti klimatu. Zkoumali jsme také, zda členské státy stanovily milníky a cíle, které umožňují posuzovat výkonnost. Vzhledem k tomu, že národní plány posuzuje Komise, jsme analyzovali i poskytnuté pokyny.

27 Zjistili jsme, že stanovení kvantitativního cíle pro opatření v oblasti klimatu obecně podněcovalo členské státy k tomu, aby do svých plánů pro oživení a odolnost zařazovaly opatření, která souvisejí s klimatem. Ve všech plánech vybraných členských států jsme určili opatření, která se na koncepční úrovni zaměřovala na dekarbonizaci, energii z obnovitelných zdrojů a energetickou účinnost (některé příklady uvádí [rámeček 2](#), [rámeček 3](#) a [rámeček 4](#)).

Rámeček 2



Renovace budov v Chorvatsku a Řecku

Energetická renovace budov hraje důležitou úlohu při dosahování cílů EU v oblasti klimatu, protože budovy spotřebovávají 40 % primární energie a produkují 36 % emisí CO₂²².

Chorvatsko zahrnuje do svého plánu pro oživení a odolnost opatření s odhadovanými náklady ve výši 147 milionů EUR vyžadující 50 % snížení roční potřeby energie na vytápění a 30 % snížení primární spotřeby energie. Účelem tohoto opatření je renovace vícebytových budov se zvýšeným potenciálem úspor energie.

Řecko navrhlo opatření na zlepšení energetické účinnosti 105 000 bytových jednotek s odhadovanými náklady ve výši 1,25 miliardy EUR a instalaci kapacity 150 MW s využitím nových obnovitelných zdrojů energie.

²² Původní plán pro oživení a odolnost Chorvatska, s. 1124 a původní plán pro oživení a odolnost Řecka, s. 117.

Rámeček 3



Dekarbonizace průmyslu na Slovensku

Průmyslová výroba a využívání fosilních paliv v průmyslu se na všech emisích na **Slovensku** podílejí 41 %, což je nejvyšší podíl mezi členskými státy EU²³. Cílem opatření s odhadovanými náklady ve výši 362,7 milionu EUR je snížit emise skleníkových plynů financováním projektů dekarbonizace průmyslu, dosáhnout úspor energie a využívat inovativní environmentální technologie v uhlíkově náročných odvětvích.

Rámeček 4



Obnovitelný vodík a další plyny v Portugalsku

Cílem **Portugalska** je podporovat energii z obnovitelných zdrojů z vodíku a jiných obnovitelných plynů s cílem zlepšit hospodářský růst a zaměstnanost, podpořit výzkum a vývoj a snížit energetickou závislost země. Z opatření Nástroje pro oživení a odolnost, které činí 255 milionů EUR, se financuje 277 MW dodatečné kapacity pro výrobu vodíku z nízkouhlíkových a obnovitelných zdrojů energie.

28 Výběr opatření Nástroje pro oživení a odolnost musel být dokončen v krátkém časovém rámci: po přijetí [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#) v únoru 2021 musely členské státy vypracovat své plány pro oživení a odolnost a milníky a cíle, jichž mělo být dosaženo do „data ukončení platnosti“ Nástroje pro oživení a odolnost dne 30. srpna 2026²⁴. Pokyny Komise²⁵ vybízely členské státy, aby určily vyspělé projekty s přihlédnutím k předpokládanému harmonogramu jejich provádění. Načasování bylo rovněž obzvláště důležité pro kapitoly REPowerEU (bod **01**). Ve [stanovisku 04/2022 k plánu REPowerEU](#) jsme konstatovali, že omezený časový rámec Nástroje pro oživení a odolnost ve spojení s dobou potřebnou k předložení a schválení změn plánů pro oživení a odolnost nemusel být pro některé cíle plánu REPowerEU vhodný²⁶.

²³ Původní plán pro oživení a odolnost Slovenska, s. 7.

²⁴ Čl. 18 odst. 4 písm. i) [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

²⁵ SWD(2021) 12, část 1/2, Pokyny k plánům pro oživení a odolnost členských států, s. 44.

²⁶ Bod 7 [stanoviska 04/2022 k REPowerEU](#).

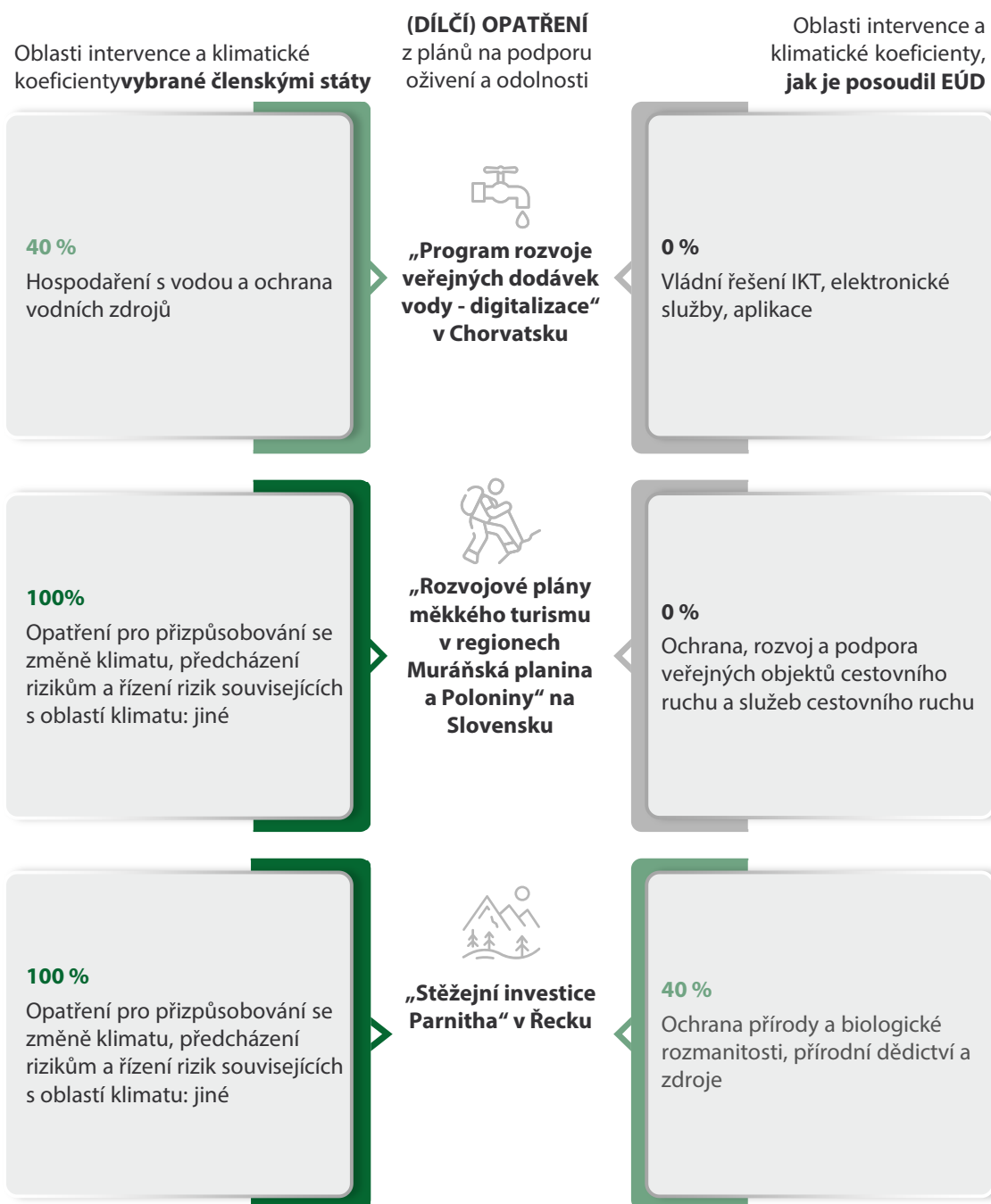
29 Z naší analýzy čtyř plánů pro oživení a odolnost ve vzorku vyplývá, že tyto členské státy se obecně řídily pokyny Komise, rozhodly se pro vyspělé projekty a zahrnuly do svých plánů pro oživení a odolnost opatření, která byla obvykle financována buď z jiných nástrojů EU, nebo čekala na předělení finančních prostředků, aby mohla pokročit k realizaci. V našem vzorku jsme rovněž našli čtyři příklady opatření na údržbu obnovitelných zdrojů energie nebo železnic, která lze považovat za součást opakujících se veřejných výdajů²⁷. To je v rámci Nástroje pro oživení a odolnost povoleno pouze v řádně odůvodněných případech²⁸.

30 Posuzovali jsme také, jak byla opatření označena, aby bylo možno odhadnout jejich přínos v oblasti klimatu. Zjistili jsme, že 36 (dílčích) opatření (z 55) ve vybraných plánech pro oživení a odolnost mělo vhodné klimatické koeficienty. U zbývajících 19 případů se domníváme, že uplatněný koeficient nebyl zcela odůvodněný. Bylo tomu tak proto, že tato (dílčí) opatření neodpovídala vybraným oblastem intervence, které přesně neodrážely jejich povahu nebo jejich cíle. Naše posouzení vychází z popisu opatření a jeho milníků a cílů, jak jsou uvedeny v plánech pro oživení a odolnost. Máme za to, že Komise měla tyto nesrovnalosti odhalit při posuzování plánů. Ve 12 z 19 případů jsme znovu přiřadili (dílčí) opatření k oblastem intervence, které lépe odrážejí povahu investice a související koeficient. Výsledkem byla pravděpodobná nadhodnocení ve výši nejméně 430 milionů EUR. Na **obrázku 10** jsou uvedeny příklady, u nichž se domníváme, že oblast intervence a související klimatický koeficient vybrané členskými státy a schválené Komisí nejsou správné.

²⁷ Pracovní dokument Světové banky, *Recurrent expenditure requirements of capital projects*.

²⁸ SWD(2021) 12, část 1/2, Pokyny k plánům pro oživení a odolnost členských států, s. 16–17.

Obrázek 10 – Příklady sledování klimatu, které neodráží povahu (dílčích) opatření



Zdroj: EÚD na základě původních plánů pro oživení a odolnost a přílohy VI nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost.

31 Pokyny, které Komise poskytla pro výběr opatření přispívajících k ekologické transformaci a jejich propojení s klimatickými koeficienty a oblastmi intervence²⁹, neobsahovaly konkrétní příklady opatření, která by byla vhodná pro každou z těchto oblastí. Pokyny neobsahovaly kritéria ani doporučení ohledně toho, kdy by mělo být opatření rozděleno na dílčí opatření (bod 20).

32 Opatření vztahující se na konkrétní činnost může být přiřazeno k různým oblastem intervence, které se započítávají jako buď 100 %, nebo 40 %, v závislosti na tom, zda jsou či nejsou spojeny s nezbytnými podmínkami, které je třeba splnit³⁰. Například opatření v oblasti energetické účinnosti mají obvykle 40 % klimatický koeficient. Podle [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#) se opatření považují za 100 % relevantní z hlediska klimatu, pokud v průměru dosáhla alespoň středně rozsáhlého snížení poptávky po primární energii. Středně rozsáhlé renovace odpovídají úsporám primární energie ve výši 30 % až 60 %³¹. Komise ve svých pokynech specifikovala, že k tomu, aby se opatření započítávalo jako přispívající k opatřením v oblasti klimatu ze 100 %, stačí dosáhnout v průměru 30 % úspor primární energie (což je nižší povolený rozsah)³². To znamená, že jednoduché renovace (odpovídající úsporám nižším než 30 %) mohou být započítány jako přispívající k cílům v oblasti klimatu ze 100 %, pokud ostatní projekty v rámci téhož opatření dosahují vyšších úspor.

33 Seznam oblastí intervence relevantních pro opatření v oblasti klimatu, jak je stanoven v [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#), pokrývá přibližně 97 % všech jeho opatření s příspěvkem v oblasti klimatu. Ve zbývajících případech mohly členské státy uplatňovat oblasti intervence *ad hoc*. Zjistili jsme, že oblasti *ad hoc* se využívaly výhradně pro elektrická vozidla nebo plug-in hybridní vozidla. Elektrická vozidla se počítala jako 100 % a plug-in hybridní vozidla jako 40 %. Není jasné, zda spolunormotvůrci zamýšleli takové investice z příspěvku v oblasti klimatu vyloučit. Podle Komise je skutečnost, že takové oblasti intervence nebyly zavedeny, přehlédnutím.

²⁹ SWD(2021) 12, část 1/2, Pokyny k plánům pro oživení a odolnost členských států.

³⁰ SWD(2021) 12, část 1/2, Pokyny k plánům pro oživení a odolnost členských států, s. 28; příloha V [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

³¹ [Doporučení Komise o renovaci budov](#).

³² SWD(2021) 12, část 1/2, Pokyny k plánům pro oživení a odolnost členských států, s. 30.

34 Dále je zde problém spojený se správními náklady. Slovensko zavedlo dílčí opatření pro správní náklady na pokrytí platů stávajících zaměstnanců a dodavatelů najatých za účelem řízení Nástroje pro oživení a odolnost. Správní náklady EU se nezapočítávají jako výdaje na oblast klimatu³³. Náklady Nástroje pro oživení a odolnost na stávající zaměstnance se navíc obecně považují za opakující se výdaje ze státního rozpočtu a neměly by být nahrazovány financováním z Nástroje pro oživení a odolnost (s výjimkou řádně odůvodněných případů)³⁴. Slovenské orgány nicméně dílčím opatřením týkajícím se správních nákladů přidělily pozitivní klimatický koeficient, což dle našeho soudu není opodstatněné.



35 Na základě naší analýzy milníků a cílů přiřazených k opatřením ve vzorku ve čtyřech členských státech, které jsme vybrali, jsme zjistili příklady milníků a cílů, které nezajišťují sledování pokroku při realizaci ekologické transformace nebo které nepokrývají všechna dílčí opatření související s klimatem (*tabulka 1*). To znamená, že milníky a cíle povedou k platbám, aniž by byly poskytnuty informace o příspěvku (dílčího) opatření k ekologické transformaci a jeho výsledcích. Domníváme se, že Komise mohla požádat o zlepšení příslušných cílů. Milníky a cíle se používají pro měření pokroku při provádění opatření. Při své předchozí práci³⁵ jsme zaznamenali, že se zaměřovaly spíše na výstupy než na výsledky. Na Slovensku jsme nicméně narazili na dobrý příklad, totiž že cíl pro opatření na dekarbonizaci průmyslu byl stanoven z hlediska skutečného snížení emisí CO₂.

³³ Komise, [internetové stránky věnované začleňování problematiky klimatu](#).

³⁴ SWD(2021) 12, část 1/2, Pokyny k plánům pro oživení a odolnost členských států, s. 16.

³⁵ Zvláštní zpráva 21/2022, bod 81, a zvláštní zpráva 26/2023, bod 95.

Tabulka 1 – Příklady problémů zjištěných u cílů ekologické transformace

Zjištěný problém	Příklady z členských států
 <p>Chybějící cíle související s klimatem pro sledování pokroku při realizaci opatření</p>	<p>Na Slovensku se jediný cíl dílčího opatření pro přizpůsobení se změně klimatu týká výběru projektů. Komise vyplatí finanční prostředky, aniž by věděla, zda projekty přispívají k cíli opatření nebo zda jsou vůbec dokončeny.</p>
 <p>Milníky a cíle se nevztahují na všechna dílčí opatření související s klimatem</p>	<p>V Řecku bylo opatření zaměřené na průmyslové parky rozděleno tak, aby zohledňovalo investice do solární energie, vodohospodářství, odvádění odpadních vod atd. Konečný milník pro dokončení výstavby všech vybraných projektů se o žádném z těchto dílčích opatření nezmiňuje.</p>

Nedostatečné informace o tom, jak provádění opatření Nástroje pro oživení a odolnost přispívá k ekologické transformaci

Nejednotné uplatňování zásady „významně nepoškozovat“

Naše
auditní
kritéria

36 Pro všechna opatření v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, včetně ekologické transformace, platí zásada „významně nepoškozovat“ šest environmentálních cílů ve smyslu článku 17 [nařízení o taxonomii](#)³⁶.

37 Zkoumali jsme, jak byla zásada „významně nepoškozovat“ uplatňována v našem vzorku opatření a jak tato opatření přispívají k opatřením v oblasti klimatu.

³⁶ Čl. 5 odst. 2 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

38 Cílem zásady „významně nepoškozovat“ je zajistit, aby všechna opatření financovaná z Nástroje pro oživení a odolnost byla z hlediska životního prostředí udržitelná. Nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost stanoví Komisi povinnost podrobně posoudit plány pro oživení a odolnost, a zajistit tak soulad se zásadou „významně nepoškozovat“³⁷ (obrázek 11). Tato zásada byla vůbec poprvé podmínkou pro získání finančních prostředků. Každé opatření muselo být zhodnoceno v rámci posouzení zásady „významně nepoškozovat“. V řádně odůvodněných případech mohlo být posouzení jednoho či více environmentálních cílů provedeno zjednodušenou formou.

39 Pokyny Komise umožňují uplatnit zjednodušený přístup, „[p]okud je při sledování opatření v oblasti klimatu zjištěno, že 100 % podporuje jeden ze šesti environmentálních cílů, má se za to, že toto opatření je pro tento cíl v souladu se zásadou „významně nepoškozovat““³⁸. Technické pokyny navíc umožňovaly zjednodušený přístup u konkrétního cíle, pokud opatření na něj nemá žádný předpokládaný dopad nebo pokud je jeho dopad nevýznamný. Podle dokumentu *Technické pokyny k zásadě „významně nepoškozovat“* je uplatňování zjednodušeného přístupu u opatření v oblastech, jako je energetika, doprava, nakládání s odpady a průmysl, „nepravděpodobné“ z důvodu vyššího rizika dopadu na jeden nebo více cílů.

Obrázek 11 – Šest environmentálních cílů, na něž se vztahuje zásada „významně nepoškozovat“ u Nástroje pro oživení a odolnost



Zdroj: EÚD na základě nařízení o taxonomii.

³⁷ Čl. 18 odst. 4 písm. d) nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost.

³⁸ Technické pokyny k uplatňování zásady „významně nepoškozovat“ podle nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost.

40 Komise se domnívá, že za zajištění správného provádění zásady „významně nepoškozovat“ jsou plně odpovědné členské státy³⁹. Při posuzování plánů pro oživení a odolnost však musí soulad se zásadou „významně nepoškozovat“ ověřovat. Ve fázi provádění Komise ověřuje soulad se zárukami zásady „významně nepoškozovat“, jak jsou popsány v rozhodnutí Rady o schválení plánu pro oživení a odolnost, pokud jsou tyto záruky součástí milníků a cílů. Řádné posouzení z hlediska zásady „významně nepoškozovat“ je nezbytné, protože opatření se stává nezpůsobilým, pokud zásadu „významně nepoškozovat“ porušuje⁴⁰. Dříve jsme zjistili, že Komise opatření Nástroje pro oživení a odolnost a jejich soulad se zásadou „významně nepoškozovat“ obecně posuzovala náležitě a v případě potřeby požadovala vyloučení nebo změny⁴¹, aniž by však vyčíslila povahu a rozsah dopadu potenciálně škodlivých opatření.

41 Z naší analýzy posouzení z hlediska zásady „významně nepoškozovat“ provedeného u 24 opatření zařazených do vzorku vyplynulo, že pokyny k zásadě „významně nepoškozovat“ vedly k tomu, že čtyři vybrané členské státy tuto zásadu uplatňovaly rozdílně. Chorvatsko například věcně posoudilo z hlediska zásady „významně nepoškozovat“ všech šest opatření, která jsme vybrali do vzorku, zatímco Řecko se vždy rozhodlo pro zjednodušený přístup, a to i u opatření s vyšším rizikem dopadu na jeden nebo více cílů zásady „významně nepoškozovat“ (bod 40), což Komise akceptovala. Naše práce potvrdila, že vnitrostátní orgány se domnívají, že provádění ustanovení o zásadě „významně nepoškozovat“ je náročné, zejména z důvodu jejich složitosti a novosti.

42 Za určitých podmínek⁴² jsou podle pozměněného [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#) vyňata z povinnosti dodržovat zásadu „významně nepoškozovat“ některá opatření REPowerEU, například opatření nezbytná k zajištění okamžité energetické bezpečnosti. Jak jsme konstatovali ve svém [stanovisku k REPowerEU](#), taková výjimka představuje riziko pro účinnost Nástroje pro oživení a odolnost z hlediska ekologické transformace, neboť dochází ke kompromisu mezi cílem zabezpečit dodávky energie na jedné straně a ohledy na životní prostředí a klima na straně druhé.

³⁹ [Technické pokyny k uplatňování zásady „významně nepoškozovat“ podle nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost.](#)

⁴⁰ Tamtéž.


⁴¹ [Zvláštní zpráva 21/2022](#), body 58 a 60.

⁴² Čl. 21c odst. 6 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#), ve znění [nařízení \(EU\) 2023/435 o kapitolách REPowerEU](#).

43 Nad rámec zásady „významně nepoškozovat“ se u velkých projektů výstavby budov nebo rozvojových projektů v EU musí provádět posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) podle [směrnice 2011/92/EU](#). Různé přístupy k těmto environmentálním požadavkům uvádí [obrázek 12](#). Podobnou připomínku jsme rovněž uvedli v rámci naší již dříve provedené práce, která se týkala posouzení plánů pro oživení a odolnost ze strany Komise⁴³.

Obrázek 12 – Posuzování environmentálních požadavků v Portugalsku


Příklad osvědčených postupů:



Opatření spočívající ve výstavbě přehrady obsahovalo ve svých milnicích odkaz na posouzení vlivů na životní prostředí. Domníváme se, že odkaz na posouzení vlivů na životní prostředí a jeho požadavky usnadňují vnitrostátním orgánům a Komisi kontrolu souladu při posuzování příslušných milníků nebo cílů před provedením platby.

Příklad problematickejšího přístupu:

U jedné významné investice do veřejné dopravy se v posouzení zásady „významně nepoškozovat“ nepovažovalo opatření za opatření s potenciálně negativním dopadem na zmírňování změny klimatu, neboť bylo označeno jako 100% relevantní z hlediska klimatu. Je však nevyhnutelné, že projekt během fáze výstavby vyprodukuje významné množství emisí skleníkových plynů, a bez podstatného posouzení zásady „významně nepoškozovat“ vnitrostátní orgány nemohly zkontrolovat, jak budou tyto emise vyváženy úsporami, jakmile bude projekt funkční.



Zdroj: EÚD na základě informací obdržených od portugalských orgánů.

⁴³ Zvláštní zpráva 21/2022, body 60 a 61.

Ne všechna opatření související s klimatem jsou tak ekologická, jak se plánovalo

Naše auditní kritéria

44 Opatření označená jako opatření s významem pro klima by měla účinně přispívat k ekologické transformaci a prokázat pozitivní přínos k opatřením v oblasti klimatu, a to i pokud jde o dosažení cílů EU v oblasti klimatu⁴⁴.

45 V době auditu jsme prověřovali současný stav provádění opatření souvisejících s klimatem. Posuzovali jsme možné nesrovnalosti ve srovnání s původním návrhem opatření v plánech pro oživení a odolnost.

46 Naše analýza vybraných opatření označených jako opatření přispívající k opatřením v oblasti klimatu vyvolala otázky, zda jsou opatření skutečně tak ekologická, jak bylo plánováno. V **rámečku 5** jsou uvedeny příklady nesrovnalostí vyplývajících z opatření, která nejsou tak ekologická, jak jsou popsána, a které jsme zjistili při posuzování realizace ve všech členských státech v našem vzorku.

⁴⁴ Článek 4 a čl. 19 odst. 3 písm. e), příloha V bod 2.5 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

Rámeček 5



Příklady opatření souvisejících s klimatem, která nejsou tak ekologická, jak je popsáno



Neposouzené dopady na životní prostředí

V **Řecku** má být v rámci opatření vybudována nová přečerpávací vodní elektrárna. Tento typ ukládání energie má ve srovnání s bateriemi a systémy skladování vodíku nejvyšší rozsah výkonu a dobu životnosti, je však méně environmentálně udržitelný, neboť přispívá ke ztrátě biologické rozmanitosti ve vodním prostředí⁴⁵. Zjistili jsme, že potenciální poškození biologické rozmanitosti se u tohoto opatření neposuzovalo (bod 41) a nebyly stanoveny kroky ke zmírnění souvisejícího dopadu.



Nesprávný přínos v oblasti klimatu

V **Chorvatsku** bylo opatření v oblasti výzkumu a vývoje označeno jako „čistá městská doprava“ (koeficient 100 %). Jedná se o projekt zaměřený na konkurenceschopnost a digitalizaci. Domníváme se, že vhodnější oblastí intervence by byla „digitalizace dopravy, pokud je částečně zaměřená na snížení emisí skleníkových plynů: silnice“, s koeficientem 40 %. Zjistili jsme, že projekt může mít pozitivní vedlejší účinek na klima, protože bude využívat elektrická vozidla, to však nestačí jako odůvodnění klimatického koeficientu 100 %.

V **Portugalsku** byly z jednoho opatření pro přizpůsobení se změně klimatu v lesích (koeficient 100 %) financovány architektonické projekty a renovační práce ve střediscích civilní ochrany ve venkovských oblastech. Domníváme se, že tyto výdaje jsou pro přizpůsobení se změně klimatu relevantní pouze v omezené míře, a proto nelze koeficient 100 % odůvodnit.

47 Porovnávali jsme také částky přidělené na vybraná opatření s jejich očekávanými výsledky. Zjistili jsme dva případy, kdy na základě stavu provádění opatření v době auditních návštěv ve druhé polovině roku 2023 mohlo být cíle dosaženo vynaložením malé části odhadovaných nákladů, neboť stanovené cíle byly velmi nízké, viz [rámeček 6](#).

⁴⁵ EPRS, *What if increased energy storage could help fix climate change?*, 2023.

Rámeček 6



Příklady opatření, u nichž byl rozpočet vzhledem k cíli, jehož mělo být dosaženo, stanoven příliš vysoko

Na **Slovensku** bylo do revidovaného plánu pro oživení a odolnost zařazeno opatření, jehož cílem je modernizovat kapacitu na výrobu energie z obnovitelných zdrojů ve výši 83 MW. V letech 2022 a 2023 orgány vyhlásily tři výzvy k podávání návrhů zaměřené na podporu modernizace vodních elektráren a bioplynových a biometanových stanic. Během auditní práce jsme zjistili, že dosáhnout modernizace 78 MW kapacity, což odpovídá 94 % cíle, by samo o sobě mohlo osm žádostí schválených pouze v rámci výzvy pro vodní elektrárny. Zpochybňujeme proto ambicióznost tohoto cíle. Částky, které Slovensko v souvislosti s těmito projekty schválilo, odpovídají 30 % odhadovaných nákladů opatření. Zbývajících 70 % podpory proto mohlo být zaměřeno pouze na realizaci 6 % cíle, což dokládá, že opatření mohlo být realizováno se zlomkem nákladů, protože stanový cíl byl velmi nízký.

V **Portugalsku** mělo jedno opatření na renovaci soukromých budov zlepšením jejich energetické účinnosti počáteční cíl ve výši 1 milionu m² renovované plochy. Zjistili jsme, že financované projekty cíl desetkrát překročily (10 milionů m²) s využitím 41 % odhadovaných nákladů (123 milionů EUR z 300 milionů EUR). Portugalská kapitola REPowerEU toto opatření doplnila o dalších 120 milionů EUR a aktualizovala cíl na 7,6 milionu m² renovované plochy. S ohledem na projekty, které již tohoto cíle dosáhly, se domníváme, že cíl stanovený pro toto opatření byl v poměru k přidělené částce příliš nízký.

Vykazování informací o výdajích v oblasti klimatu a o ekologické transformaci v rámci Nástroje pro oživení a odolnost není provázáno se skutečnými náklady a výsledky

Slepá místa při evidování výkonnosti opatření Nástroje pro oživení a odolnost v oblasti ekologické transformace

Naše
auditní
kritéria

48 Komise by měla sledovat a posuzovat výkonnost ekologické transformace v rámci Nástroje pro oživení a odolnost⁴⁶.

⁴⁶ 63. bod odůvodnění a článek 29 nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost.

49 Zkoumali jsme, jak se pomocí rámce Nástroje pro oživení a odolnost sleduje výkonnost opatření, pokud jde o ekologickou transformaci. Posuzovali jsme, do jaké míry společné ukazatele poskytují dostatečné informace o opatřeních, která jsme vybrali do vzorku, a potenciální příspěvek opatření ekologické transformace k cílům EU v oblasti klimatu.

50 Právní rámec Nástroje pro oživení a odolnost nestanoví povinnost posuzovat dopad opatření Nástroje pro oživení a odolnost v oblasti ekologické transformace na cíle EU v oblasti klimatu. Komise však ve svých pokynech vyzvala členské státy, aby ve svých plánech pro oživení a odolnost odhadly dopad reforem a investic na snížení emisí skleníkových plynů, podíl energie z obnovitelných zdrojů nebo energetickou účinnost. Rovněž vyzvala členské státy, aby odhadly, nakolik plány pro oživení a odolnost přispějí k dosažení cílů v oblasti klimatu do roku 2030⁴⁷. Zjistili jsme, že žádný z vybraných členských států tak neučinil. Státy neposuzovaly příspěvek k cílům v oblasti klimatu a energetiky ani na úrovni jednotlivých opatření, ani na úrovni plánu pro oživení a odolnost.

51 Právní rámec Nástroje pro oživení a odolnost nicméně obsahuje čtyři ukazatele pro sledování výkonnosti při ekologické transformaci (bod 24). V rámci naší auditní činnosti jsme zkoumali společné ukazatele pro opatření ekologické transformace a zjistili jsme, že neposkytují dostatečné informace o výkonnosti. Ve vzorku 24 opatření bylo 14 problematických opatření:

- o výsledky vykázané u jednoho opatření se netýkají výhradně opatření Nástroje pro oživení a odolnost (**rámeček 7** – příklad z Portugalska),
- o na šest opatření se nevztahují žádné společné ukazatele ekologické transformace, které, jak jsme zjistili, zajišťují pouze omezené pokrytí ekologické transformace (viz bod 24),
- o sedm opatření má společné ukazatele, které neposkytují relevantní informace o pokroku dosaženém při plnění cílů opatření (**rámeček 7** – příklady z Chorvatska a Slovenska).

⁴⁷ SWD(2021) 12, část 1/2, Pokyny k plánům pro oživení a odolnost členských států, s. 4.

Rámeček 7



Příklady opatření, jejichž ukazatele dostatečně nezachycují jejich výkonnost v oblasti klimatu

V **Portugalsku** je opatření zahrnující zvyšování povědomí a preventivní opatření týkající se lesních požárů spojeno se společným ukazatelem počtu obyvatel, kteří mají z takového opatření prospěch (společný ukazatel 4 – [obrázek 9](#)).

Předpokládá se, že prospěch z opatření pro přizpůsobení se lesním požárům má 30 % portugalského obyvatelstva. Domníváme se, že tento ukazatel neposkytuje přesné informace o dopadu tohoto opatření na klima, neboť přesahuje dosah opatření.

Chorvatsko má opatření pro dekarbonizaci odvětví energetiky, které se týká především náhrady starého přenosového vedení a je spojeno s jedním ukazatelem dodatečné instalované kapacity pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů (společný ukazatel 2 – [obrázek 9](#)). Opatření sice umožňuje dodatečnou kapacitu, ale samo o sobě jí nedosáhne. Ukazatel proto není pro toto opatření relevantní, takže jeho výkonnost v oblasti klimatu se nesleduje.

Slovensko má opatření týkající se výstavby a rekonstrukce nemocnic, na které se vztahuje ukazatel úspor roční spotřeby primární energie (společný ukazatel 1 – [obrázek 9](#)). Domníváme se však, že výstavba nových budov k žádným úsporám energie nevede ([obrázek 8](#)). Jediný další ukazatel pro toto opatření souvisí s jeho cílem, který se týká počtu lůžek. To k posouzení výkonnosti a dopadu opatření na klima nestačí.

52 Společné ukazatele pro ekologickou transformaci nejsou koncipovány tak, aby v konečném důsledku umožňovaly sledovat dopady na výkonnost jednotlivých opatření z hlediska klimatu a životního prostředí (bod [24](#)). Snížení emisí skleníkových plynů se neevviduje, pokud není v plánech uvedeno jako specifický cíl, protože se na ně společné ukazatele nevztahují (bod). Podobně společný ukazatel dodatečné kapacity instalované pro energii z obnovitelných zdrojů neposkytuje informace o nahrazení fosilních paliv obnovitelnými zdroji energie pro výrobu energie. Je však důležité nejen snížit relativní podíl energie vyrobené z fosilních paliv ve skladbě zdrojů energie, ale také snížit spotřebu energie z fosilních paliv v absolutních číslech⁴⁸. Vzhledem k omezením společných ukazatelů jsme dospěli k závěru, že podle nich nelze posuzovat, nakolik opatření Nástroje pro oživení a odolnost související s klimatem přispívají k opatřením v oblasti klimatu.

⁴⁸ SEI, *Climate Analytics, E3G, IISD a UNEP, The Production Gap: Phasing down or phasing up?*, 2023.

53 V prosinci 2023 zveřejnila Komise zprávu, v níž se snaží odhadnout potenciální snížení emisí skleníkových plynů, k němuž došlo v důsledku dílčího souboru opatření Nástroje pro oživení a odolnost⁴⁹. V závěru zprávy se uvádí, že milníky a cíle splněné do srpna 2023 (153 z 1 729) se na odhadovaném snížení emisí skleníkových plynů podílely 0,5 %. Ve zprávě Komise tento nízký podíl vysvětluje situaci v rané fázi provádění Nástroje pro oživení a odolnost a také tím, že do zprávy nebyly zahrnuty milníky a cíle, u nichž dopad na snižování emisí skleníkových plynů nebylo možné určit.

Skutečné výdaje na opatření v oblasti klimatu se nevykazují

Naše auditní kritéria

54 Vykazování informací o příspěvku Nástroje pro oživení a odolnost k opatřením v oblasti klimatu a podávání souvisejících zpráv by mělo být spolehlivé a vycházet ze solidních předpokladů. Aby bylo pro zúčastněné strany relevantní, mělo by poskytovat přesný obraz skutečných výdajů na opatření v oblasti klimatu a příspěvku k cílům EU v oblasti klimatu⁵⁰.

55 Zkoumali jsme, jak Komise informuje o příspěvku Nástroje pro oživení a odolnost v oblasti klimatu k dosažení 37 % cíle a o přidělech na národní plány pro oživení a odolnost (bod **06**).

56 Požadavek vyčlenit 37 % národních přidělů na opatření v oblasti klimatu byl zkontrolován předem ve fázi návrhu a schvalování plánů pro oživení a odolnost (bod **09**). Komise poté ve své výroční zprávě o řízení a výkonnosti rozpočtu EU za rok 2022 uvedla, že Nástroj pro oživení a odolnost dosáhl v oblasti klimatu příspěvku ve výši 203 miliard EUR, tj. 40 %⁵¹. Tento údaj vychází z odhadovaných nákladů uvedených členskými státy v jejich původních plánech pro oživení a odolnost, nikoli ze skutečných výdajů. V únoru 2024 se plánovaný příspěvek v oblasti klimatu v důsledku revizí plánů pro oživení a odolnost zvýšil a podle Komise činí 275 miliard EUR, tj. 42,5 % (**obrázek 5**).

⁴⁹ Evropská komise, *Zpráva NGEU o dopadu evropských zelených dluhopisů*, 2023, p. 17.

⁵⁰ Na základě [doporučeného praktického postupu 3: Vykazování informací o výkonnosti služeb](#) Mezinárodní rady pro účetní standardy veřejného sektoru.

⁵¹ Evropská komise, *Výroční zpráva o řízení a výkonnosti za rok 2022*, svazek II, s. 9.

57 Komise nesleduje skutečný podíl a částky, kterými plány pro oživení a odolnost přispívají k cílům v oblasti klimatu, neboť [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#) nevyžaduje, aby Komise vykazovala skutečné výdaje v oblasti klimatu přispívající k 37 % cíli, ale odhadované náklady (viz bod [56](#)). V rámci svých dohod o financování Nástroje pro oživení a odolnost nebo úvěrových dohod s Komisí jsou členské státy povinny vykázat celkové kumulativní uhrazené výdaje přispívající k cílům v oblasti klimatu⁵². Podle dohod se tyto informace u plateb z Nástroje pro oživení a odolnost nezohledňují. Podle našeho názoru by je však Komise mohla využívat ke sledování skutečných výdajů v oblasti klimatu. Tak tomu nicméně není.

58 Skutečné náklady na jakékoli opatření Nástroje pro oživení a odolnost, bez ohledu na jeho příspěvek v oblasti klimatu, se mohou výrazně lišit od nákladů odhadovaných při schvalování plánů pro oživení a odolnost, což má dopad na podíl příspěvku v oblasti klimatu. Jak potvrdila Komise, platby by se měly provádět i v případě, že skutečné náklady na související opatření jsou nižší (nebo vyšší), než se původně odhadovalo (bod [47](#) a [rámeček 6](#)), pokud byly milníky a cíle splněny. Bez ohledu na rozdíly se celková částka původně plánovaná jako náklady na toto opatření stále plně započítává do cíle plánu pro oživení a odolnost v oblasti klimatu. Domníváme se proto, že existuje riziko, že vykazované informace nemusí odrážet skutečný příspěvek plánu pro oživení a odolnost k cílům v oblasti klimatu, což má dopad na vyvozování odpovědnosti za 37 % cíl.

59 Dále existuje riziko, že zpoždění při provádění projektů souvisejících s klimatem a pomalé čerpání budou mít dopad na dosažení plné výše příspěvku v oblasti klimatu ve výši 275 miliard EUR (bod [56](#)). Projekty se zpožďují například v důsledku prodlev při zadávání veřejných zakázek nebo zpoždění při získávání provozních povolení. Při své práci jsme zjistili, že vnitrostátní orgány podceňují dobu nutnou pro realizaci opatření. Jiná opatření se potýkají s nižší než předpokládanou poptávkou, která má dopad na čerpání prostředků ([rámeček 8](#)). Skutečný příspěvek plánů pro oživení a odolnost v oblasti klimatu bude nižší, než bylo původně vypočteno, pokud související opatření buď nebudou dokončena ve lhůtách stanovených Nástrojem pro oživení a odolnost, nebo budou dokončena pouze částečně.

⁵² Článek 7 dohody o financování mezi Komisí a členskými státy.

Rámeček 8



Příklady opatření s problémy, které by mohly ovlivnit vykazování informací o klimatu



O opatření neprojeví zájem žádní uchazeči

Na **Slovensku** stále probíhá zadávání veřejných zakázek na výstavbu nové nemocnice, která měla být dokončena v polovině roku 2026. Původní zadávací řízení nezbudilo zájem uchazečů, neboť žádný dodavatel se nechtěl zavázat ke krátkým lhůtám, což potvrdily i slovenské orgány. Podle slovenského plánu pro oživení a odolnost se jedná o jednu z hlavních investic přispívajících k ekologické transformaci.



Zpoždění realizace

Projekty výroby vodíku musí projít zdlouhavým procesem získání povolení k provozu. Jejich provádění rovněž zpomalila zpoždění při získávání povolení a narušení dodavatelského řetězce. V **Portugalsku** v době naší návštěvy (červenec 2023) obdržel zálohu na zahájení prací pouze jeden z 23 schválených projektů.



Malý zájem o opatření

V **Řecku** bylo v souvislosti s opatřením v oblasti elektromobility, z něhož se měly financovat dobíjecí stanice, do ledna 2024 podáno pouze 171 žádostí. To odpovídá 2,7 % konečného cíle, což svědčí o malém zájmu končených příjemců o účast na tomto opatření. Podobně náhrada vozů taxislužby elektrickými vozidly probíhá pouze u 6 % plánovaného počtu příslušných vozidel. Aby se vyřešila nízká míra čerpání, zvýšily vnitrostátní orgány podporu na výměnu starých vozů taxislužby a příjemcům prodloužily lhůtu pro podávání žádostí.

Výdaje a vykazované informace o ekologické transformaci nejsou provázány

**Naše
auditní
kritéria**

60 Vykazování informací o ekologické transformaci by mělo být spolehlivé a založené na solidních předpokladech. Zveřejňované informace by měly jasně uvádět metodiku použitou při jejich sestavování⁵³.

⁵³ Na základě doporučeného praktického postupu 3: Vykazování informací o výkonnosti služeb Mezinárodní rady pro účetní standardy veřejného sektoru.

61 Zkoumali jsme metodiku, kterou Komise použila při vykazování informací o pokroku při plnění pilíře ekologické transformace. Posuzovali jsme také spolehlivost informací o ekologické transformaci zveřejněných ve [srovnávacím přehledu Nástroje pro oživení a odolnost](#).

62 Komise pro vykazování informací o ekologické transformaci používá metodiku, která se liší od metodiky použité pro výpočet 37 % příspěvku v oblasti klimatu. V případě ekologické transformace má primární nebo sekundární pilíř přiřazený ke každému opatření stejnou váhu: metodika nerozlišuje podle toho, zda je odhadovaný příspěvek k cíli v oblasti klimatu a životního prostředí významný (100 %) nebo mírný (40 %). Pokud je opatření přiřazeno k ekologické transformaci v rámci primárního i sekundárního pilíře, jeho milníky a cíle se do ekologické transformace započítávají dvakrát. Komise odhaduje, že tyto případy představovaly přibližně 1,8 % dílčích opatření zahrnutých do 27 původních plánů pro oživení a odolnost.

63 Dalším rozdílem mezi těmito dvěma metodikami je skutečnost, že příspěvek k 37 % cíli se vypočítá až následně (bod [56](#)). Vykazování informací o ekologické transformaci má sledovat pokrok a právní předpisy týkající se Nástroje pro oživení a odolnost stanoví povinnost podávat zprávy o výdajích podle pilířů⁵⁴ ([obrázek 3](#)). Komise má za to, že toto ustanovení je naplněno podáváním zpráv o výplatách členským státům na základě uspokojivého plnění milníků a cílů (bod [03](#)). Podle našeho názoru [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#) jasně neuvádí, zda by se zprávy měly týkat skutečných spíše než odhadovaných výdajů, a Komise vykazuje pouze odhadované výdaje⁵⁵.

64 Když Komise vykazuje pokrok při vyplácení prostředků podle pilířů, vypočítá Komise jednotkovou hodnotu milníku nebo cíle. Tento údaj získá vydělením celkového přídělu z Nástroje pro oživení a odolnost pro členský stát celkovým počtem milníků a cílů⁵⁶. Milníky a cíle nejsou přímo přiřazeny pilířům. Komise kontroluje primární a sekundární pilíře základních opatření, aby určila, které milníky a cíle jsou relevantní pro ekologickou transformaci (bod [05](#)). Má se za to, že milníky a cíle přispívají k pilíři ekologické transformace, pokud je s ním spojeno alespoň jedno z jejich dílčích opatření.

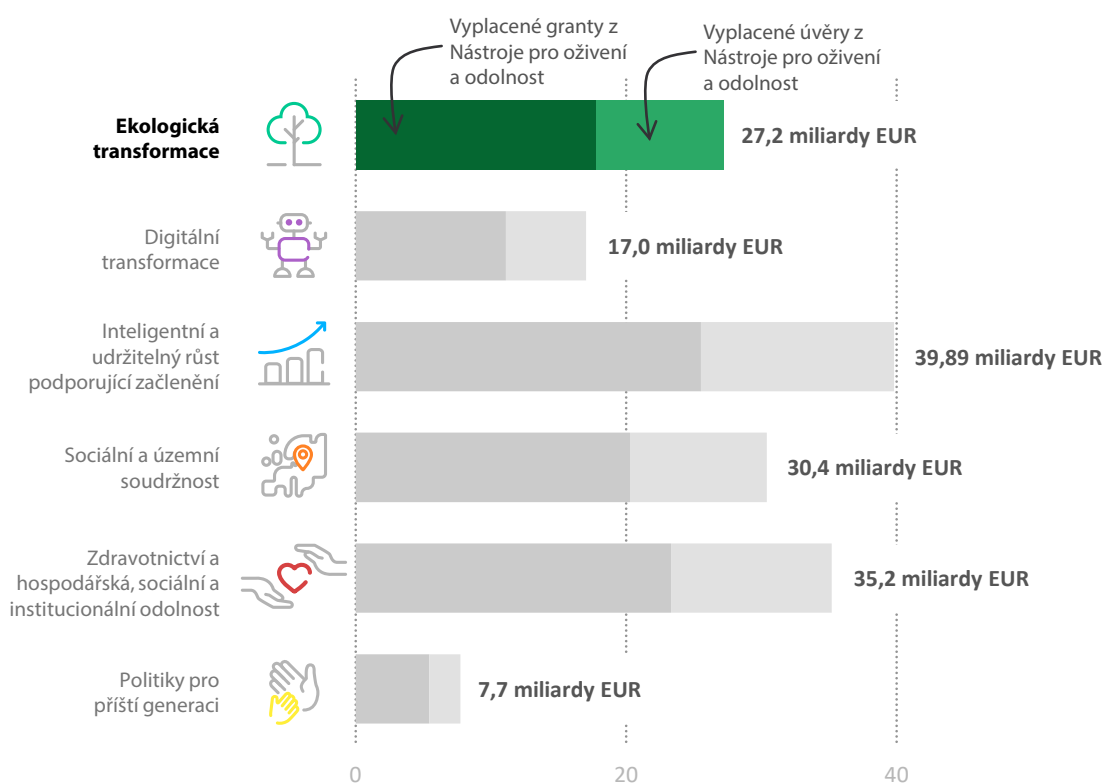
⁵⁴ Čl. 29 odst. 3 [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#).

⁵⁵ [Zvláštní zpráva 26/2023](#), bod VII.

⁵⁶ [Zvláštní zpráva 26/2023](#), bod 78.

65 Informace o vyplácení prostředků Komisí podle pilířů a o dosažených milnících a cílech jsou uvedeny ve [srovnávacím přehledu Nástroje pro oživení a odolnost](#) (bod [05](#)). K únoru 2024 obdržely členské státy 103 miliard EUR ve formě grantů a 54 miliard EUR ve formě úvěrů (nad rámec 13 % předběžného financování ve výši přibližně 68 miliard EUR). Vyplacené částky související s pilířem ekologické transformace představují 17 % (27,2 miliardy EUR) všech dosud vyplacených prostředků ([obrázek 13](#)). Vzhledem k tomu, že příspěvek samotných opatření souvisejících s klimatem by měl představovat 42,5 % částky přidělené z Nástroje pro oživení a odolnost (bod [09](#)) a že ekologická transformace by měla zahrnovat 34 dodatečných environmentálních opatření, na něž se sledování klimatu nevztahuje, je tato částka stále poměrně nízká.

Obrázek 13 – Úhrady podle pilířů, jak je uvedeno ve [srovnávacím přehledu Nástroje pro oživení a odolnost](#) (v miliardách EUR)



Zdroj: srovnávací přehled Nástroje pro oživení a odolnost, údaje k únoru 2024.

66 Způsob vykazování může částky vykázané jako vyplacené na ekologickou transformaci podhodnocovat nebo nadhodnocovat, protože jednotková hodnota milníků a cílů neodráží skutečné ani odhadované náklady na opatření. Například opatření týkající se energetické účinnosti budov v Portugalsku má cíle týkající se renovované plochy. Pokud se použije jednotková hodnota, bude renovace 45 000 m² započítána do ekologické transformace stejným způsobem jako renovace 315 000 m².

67 Podle naší předchozí zprávy o rámci pro sledování výkonnosti Nástroje pro oživení a odolnost omezuje nedostatek údajů o skutečných výdajích posouzení účinného využívání zdrojů nástroje a úrovně jeho výkonnosti na úrovni jeho pilířů. Komisi jsme proto doporučili⁵⁷, aby informovala o skutečných výdajích, což Komise odmítla.

68 Vykazování informací o ekologické transformaci a podávání souvisejících zpráv je dále ovlivněno skutečností, že většina prvních milníků a cílů je spojena s počátečními kroky provádění (jako je schválení výzvy k předkládání projektů). To například znamená, že první platby členským státům nemusí nutně souviset se skutečnými projekty, pokud jsou jejich milníky a cíle spojeny s reformami nebo přípravnou fází před zahájením opatření. U projektů, které nebudou dokončeny, nebo u opatření, která nedosáhnou posledního milníku nebo cíle, nemůže Komise již vyplacené finanční prostředky získat zpět, neboť [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#) takovou možnost nestanoví. Jelikož srovnávací přehled odráží částky vyplácené členským státům, Komise v takových případech vykazované informace nerevidovala.

69 Zjistili jsme, že informace o ekologické transformaci uvedené ve [srovnávacím přehledu Nástroje pro oživení a odolnost](#) jsou obecně matoucí. Nezhledňují se ani odhadované částky, ani skutečné náklady na opatření ekologické transformace, protože vykazování vychází z jednotkových hodnot (bod [66](#)). [Srovnávací přehled Nástroje pro oživení a odolnost](#) tedy uživatelům neposkytuje úplné a spolehlivé informace o skutečných částkách vynaložených na ekologickou transformaci.

⁵⁷ [Zvláštní zpráva 26/2023](#), bod 87 a doporučení 4b.

Závěry a doporučení

70 Jedním z cílů Nástroje pro oživení a odolnost je přispět k ekologické transformaci a cílům EU v oblasti klimatu. Členské státy musí zejména vyčlenit nejméně 37 % plánovaných finančních prostředků na opatření související s klimatem (body 01–09).

71 Cílem našeho auditu bylo posoudit, zda koncepce a provádění nástroje a národních plánů pro oživení a odolnost účinně přispívají k ekologické transformaci. Nástroj na podporu oživení a odolnosti poskytl pobídku k investicím do opatření v oblasti klimatu a ekologické transformace. Zjistili jsme však nedostatky v koncepci nástroje, které jsme potvrdili při posuzování jeho provádění. Dospěli jsme k závěru, že nedostatky shrnuté na [obrázku 14](#) a podrobně popsané níže zpochybňují dosažení jeho cílů v oblasti ekologické transformace.

Obrázek 14 – Nedostatky v koncepci a provádění nástroje v oblasti ekologické transformace



Zdroj: EÚD.

72 Z naší analýzy vyplývá, že přestože jsou opatření v oblasti klimatu sledována a započítávána do cíle 37 %, jejich rozsah je užší než rozsah ekologické transformace, která kromě cílů v oblasti klimatu zahrnuje i cíle v oblasti biologické rozmanitosti a životního prostředí. Metodika používaná ke sledování opatření v oblasti klimatu je založena na třech klimatických koeficientech (0 %, 40 % a 100 %) spojených s očekávaným příspěvkem opatření k cílům v oblasti klimatu, jak je stanoveno v [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#). Na opatření, která zahrnují širokou škálu kroků, z nichž ne všechny souvisejí s klimatem, a na související náklady byl často uplatňován jediný klimatický koeficient. V zájmu lepšího odhadu příspěvku v oblasti klimatu zavedla Komise koncepci dílčích opatření. V praxi ale nebyl příspěvek opatření nebyl vždy stanoven dostatečně přesně, což vedlo k vysoké míře aproximace a k možnému nadhodnocení, zejména u složitých opatření s prvky, které mohly k oblasti klimatu přispívat různou měrou (body [15–22](#)).

73 Z naší práce rovněž vyplývá, že některé klimatické koeficienty stanovené v [nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost](#) (pro železnice, elektrické sítě a nové budovy) neodrážejí očekávaný příspěvek k cílům EU v oblasti klimatu, například nezohledňují emise skleníkových plynů ve fázi výstavby investic, což ve skutečnosti vede k nižšímu příspěvku v oblasti klimatu. Použili jsme ve srovnání s nařízením konzervativnější klimatické koeficienty pro tyto tři kategorie a vypočetli jsme, že by to pravděpodobně vedlo k nadhodnocení příspěvku Nástroje pro oživení a odolnost v oblasti klimatu ve výši 34,5 miliardy EUR. Výkonnostní rámec navíc neumožňuje sledovat dopad všech opatření na podporu ekologické transformace a nezahrnuje klíčové aspekty, jako je snížení emisí skleníkových plynů nebo příspěvek k environmentálním cílům (body [23–24](#)).

Doporučení 1 – U budoucích nástrojů financování lépe odhadovat výdaje

Komise by měla zajistit, aby opatření, intervence nebo akce související s klimatem byly rozděleny na úroveň, která je umožní dát do souvislosti s náležitým a odůvodněným příspěvkem v oblasti klimatu, což ve výsledku povede k podrobnějšímu a přesnějšímu posuzování výdajů v této oblasti.

Cílové datum realizace: při navrhování nástrojů vyžadujících sledování klimatu

Doporučení 2 – Zajistit adekvátní koncepci budoucích nástrojů financování tak, aby podporovaly cíle v oblasti klimatu a životního prostředí

Komise by měla:

- a) posoudit, jak budou nástroje financování, které se zaměřují na realizaci cílů EU v oblasti klimatu, poskytovat informace o svém skutečném příspěvku k jejich dosažení;
- b) do svého rámce pro sledování a hodnocení výkonnosti zahrnout investice relevantní pro klimatické a environmentální cíle.

Cílové datum realizace: při navrhování nástrojů s cíli v oblasti klimatu a životního prostředí

74 Zjistili jsme, že začleňování opatření na podporu ekologické transformace do národních plánů pro oživení a odolnost bylo ovlivněno omezeným časovým rámcem nástroje a že míra, v níž vnitrostátní plány přispívají k opatřením v oblasti klimatu, není zřejmá. Některá opatření byla přiřazena k oblastem intervence, které neodrážely jejich povahu, což následně vedlo k vyšším příspěvkům v oblasti klimatu, nebo nesouvisela s oblastí klimatu, jako například dílčí opatření týkající se správních nákladů. Zjistili jsme rovněž, že některé investice související s klimatem nejsou dostatečně provázány s milníky a cíli, které by se týkaly klimatu nebo měly dopad (body [25–35](#)).

75 Zjistili jsme rovněž nejednotné uplatňování zásady „významně nepoškozovat“, protože členské státy nebyly při uplatňování zjednodušeného přístupu vždy povinny podrobně posuzovat, zda jejich investice vyžadují zmírňující opatření. Zjistili jsme případy, kdy členské státy financovaly projekty, které neodpovídaly popisu opatření, což mělo dopad na účinnost a rozsah příspěvku v oblasti klimatu (body [36–47](#)).

Doporučení 3 – Posílit výkonnost opatření ekologické transformace

Komise by měla:

- a) přijmout opatření k řešení nejednotného uplatňování zásady „významně nepoškozovat“ členskými státy, když uplatňují zjednodušený přístup.

Cílové datum realizace: červen 2025

- b) pokud jsou opatření spojená s ekologickou transformací revidována, zajistit, aby bylo možno pomocí milníků a cílů sledovat jejich pokrok až do jejich dokončení, aby bylo možné posoudit, zda opatření dosáhla svých klimatických a enviromentálních cílů.

Cílové datum realizace: prosinec 2025

76 Komise nemá dostatek informací, které by jí umožňovaly vyhodnocovat výkonnost opatření přispívajících k ekologické transformaci, protože rámec pro sledování má určitá omezení. Komise informuje o částkách přidělených v souvislosti s klimatem pouze *ex ante*. Předložené informace proto nezohledňují míru skutečných výdajů, která je ovlivněna různými faktory, jako jsou zpoždění a pomalé čerpání. Tyto faktory mohou vést k nadhodnocení či podhodnocení příspěvku v oblasti klimatu. Členské státy současně vykazují vyplacené výdaje v oblasti klimatu, Komise však tyto informace při vykazování pokroku v dosahování 37 % kvantitativního cíle nevyužívá. Komise se tedy nemůže plně zaručit za správnost tohoto údaje (body 48–59).

77 Ve srovnávacím přehled oživení a odolnosti jsou evidovány platby Komise členskými státy. V souladu se zásadami Nástroje pro oživení a odolnost nejsou tyto platby spojeny se skutečnými náklady opatření, a proto neodrážejí míru skutečných výdajů provedených v souvislosti s klimatem. Dosažené milníky a cíle dále nemusí nutně odrážet ambici příslušného opatření přispět k ekologické transformaci. Vykazování informací o ekologické transformaci a podávání souvisejících zpráv je proto z hlediska vykazování skutečných výdajů nespolehlivé (body 60–69).

Doporučení 4 – Zlepšit vykazování výdajů v oblasti klimatu v rámci Nástroje pro oživení a odolnost

Komise by měla shromažďovat a zveřejňovat informaci o skutečných nákladech na opatření související s klimatem již poskytnuté členskými státy, porovnávat je s odhadovanými náklady v národních plánech a přepočítávat, jak skutečně přispívají k plnění 37 % cíle v oblasti klimatu.

Cílové datum realizace: prosinec 2026

Pozn.: Komise nepřijala doporučení uvedené v naší [zvláštní zprávě 26/2023](#) vykazovat skutečné výdaje financované z nástroje v rámci šesti pilířů a používat je jako východisko pro posuzování efektivního využívání zdrojů.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 4. července 2024.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Příloha – Vybraná opatření

Relevantní oblast / členský stát	Řecko	Chorvatsko	Portugalsko	Slovensko
Obnovitelné zdroje energie a energetika	EL-C[1,1]-I[16926] Podpora instalace skladovacích systémů s cílem podpořit rozšiřování obnovitelných zdrojů energie	HR-C[C12]-I[R1-I1] Revitalizace, výstavba a digitalizace energetického systému a podpůrná infrastruktura pro dekarbonizaci odvětví energetiky	PT-C[C14]-I[i01] Vodík z obnovitelných zdrojů a další plyny	SK-C[C1]-I[I2] Modernizace stávajících obnovitelných zdrojů elektřiny (modernizace)
Energetická účinnost	EL-C[1,2]-I[16872] Energetická renovace obytných budov	HR-C[C61]-I[R1-I1] Energetická renovace budov	PT-C[C13]-I[i01] Energetická účinnost obytných budov	SK-C[C2]-I[I1] Energetická účinnost rodinných domů
Udržitelná mobilita	EL-C[1,3]-I[16924] Elektromobilita – dobíjecí stanice, elektrické autobusy, elektrická taxislužba	HR-C[C14]-I[R5-I2] Výzkum, vývoj a výroba vozidel pro novou mobilitu a podpůrná infrastruktura	PT-C[C15]-I[i01] Rozšíření sítě metra	SK-C[C3]-I[I1] Rozvoj nízkouhlíkové dopravní infrastruktury
Dekarbonizace průmyslových odvětví	EL-C[4,7]-I[16980] Úvěrový nástroj v rámci Nástroje pro oživení a odolnost	HR-C[C111]-I[R4-I2] Finanční nástroj pro mikropodniky a malé a střední podniky	PT-C[C11]-I[i01] Dekarbonizace průmyslu	SK-C[C4]-I[I1] Fungování programu dekarbonizace průmyslu
Udržitelné využívání přírodních zdrojů	EL-C[1,4]-I[16849] Národní plán obnovy lesů a stěžejní investice Parnitha	HR-C[C15]-I[R1-I1] Výstavba a vybavení logistických a distribučních center pro ovoce a zeleninu	PT-C[C08]-I[i05] Program lesnictví	SK-C[C5]-I[I1] Přizpůsobování se změně klimatu v regionech

Relevantní oblast / členský stát	Řecko	Chorvatsko	Portugalsko	Slovensko
Ostatní odvětví	EL-C[4,6]-I[16634] Nové průmyslové parky	HR-C[C13]-I[R1-I2] Program rozvoje veřejného zásobování vodou	PT-C[C11]-I[i01] Biohospodářství	SK-C[C11]-I[I2] Nová síť nemocnic – výstavba, rekonstrukce a vybavení

Použité zkratky

MW: megawatt

NGEU (NextGenerationEU): nástroj Evropské unie na podporu oživení

Glosář

Cíl: kvantitativní měřítko pokroku členského státu na cestě k dokončení konkrétní reformy nebo investice v jeho plánu pro oživení a odolnost.

Čerpání: rozsah finančních prostředků, které členské státy obdržely od Komise z Nástroje pro oživení a odolnost na uspokojivé plnění milníků a cílů.

Investice: výdaje na činnost, projekt nebo jiné opatření v oblasti působnosti nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost, u nichž se očekává, že budou mít příznivé výsledky pro společnost, hospodářství nebo životní prostředí.

Klimatický koeficient: váha přidělovaná výdajům EU na projekty, opatření nebo akce odrážející míru, v níž zohledňují klimatické aspekty.

Milník: kvalitativní měřítko pokroku členského státu při provádění reformy nebo investice z jeho plánu pro oživení a odolnost.

Nástroj pro oživení a odolnost: mechanismus finanční podpory EU, jehož cílem je zmírnit hospodářský a sociální dopad pandemie covidu, stimulovat oživení a řešit výzvy spojené s ekologičtější a digitálnější budoucností.

NextGenerationEU: balíček financování, který má pomoci členským státům EU zotavit se z hospodářských a sociálních dopadů pandemie onemocnění covid.

Oblast intervence: kategorie činností financovaných z Nástroje pro oživení a odolnost, Evropského fondu pro regionální rozvoj, Fondu soudržnosti nebo Evropského sociálního fondu.

Opatření v oblasti klimatu: opatření k řešení změny klimatu a jejího dopadu.

Pilíř: termín používaný pro každou ze šesti oblastí politiky, které tvoří Nástroj pro oživení a odolnost: i) ekologická transformace, ii) digitální transformace, iii) hospodářská soudržnost, produktivita a konkurenceschopnost, iv) sociální a územní soudržnost, v) odolnost zdravotnictví a hospodářská, sociální a institucionální odolnost, vi) politiky pro příští generaci.

Plán pro oživení a odolnost: dokument, který stanoví zamýšlené reformy a investice členského státu v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

Příspěvek v oblasti klimatu: odhad výdajů členského státu na opatření v oblasti klimatu z Nástroje pro oživení a odolnost.

Přizpůsobování se změně klimatu: snižování zranitelnosti zemí a komunit vůči změně klimatu zvyšováním jejich schopnosti zvládat dopady této změny.

Reforma: v souvislosti s Nástrojem pro oživení a odolnost změna vedoucí k významnému trvalému zlepšení fungování trhu, politiky nebo institucionálních či správních struktur nebo k významnému pokroku při plnění cílů politiky, jako jsou růst a zaměstnanost, odolnost a ekologická a digitální transformace.

REPowerEU: iniciativa EU pro ukončení závislosti na fosilních palivech, diverzifikaci dodávek energie a urychlení přechodu na čistou energii.

Sledování klimatu: sledování pokroku při plnění cílů výdajů na opatření v oblasti klimatu.

Sledování: systematické sledování a kontrola pokroku, částečně pomocí ukazatelů, dosaženého při plnění cíle.

Společný ukazatel: měřitelná proměnná poskytující informace o pokroku v provádění plánů pro oživení a odolnost a plnění společných cílů a o celkové výkonnosti Nástroje pro oživení a odolnost.

Srovnávací přehled oživení a odolnosti: internetová stránka Komise, která zobrazuje, jak pokračuje provádění plánů členských států pro oživení a odolnost.

Výkonnost: vyjadřuje, nakolik opatření, projekt či program financovaný EU splnily své cíle a optimálně zhodnotily vynaložené prostředky.

Zásada „významně nepoškozovat“: zásada, že investiční opatření by neměla mít žádné závažné nepříznivé environmentální dopady.

Zmírňování změny klimatu: snižování nebo omezování emisí skleníkových plynů kvůli jejich vlivu na klima.

Odpovědi Komise

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

Harmonogram

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

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či tématech z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost nebo zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá členka EÚD Joëlle Elvingerová. Audit vedla členka Účetního dvora Joëlle Elvingerová a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Ildikó Preissová a tajemník kabinetu Paolo Pesce, vyšší manažerka Ramona Bortnowschiová, vedoucí úkolu Antonella Stasiaová, zástupci vedoucího úkolu Marika Meisenzahlová a Asimina Petriová a auditoři Monika Dedičová a Zvonimir Novoselić. Jazykovou podporu poskytovali: Laura Mcmillanová, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofieldová, Hana Vendleková a Aikaterini Vrilaová.



Zleva doprava: Ildikó Preissová, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvingerová, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasiaová, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschiová, Monika Dedičová, Asimina Petriová, Marika Meisenzahlová, Aikaterini Vrilaová a Marin Pažanin.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2024

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Obrázky 2, 3, 8, 9, 10, 14; rámečky 2, 3, 5, 6, 7, 8; tabulka 1 – ikony: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena. Obrázek 2 – ikony: Evropská Komise. Obrázek 13 – © Evropská unie.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-2551-3	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/604062	QJ-AB-24-014-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2625-1	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/033692	QJ-AB-24-014-CS-N

Nástroj na podporu oživení a odolnosti poskytl členským státům pobídku k investicím v oblasti ekologické transformace. V rámci pilíře ekologické transformace plánovaly vydat přibližně 275 miliard EUR na opatření v oblasti klimatu. Naše analýza však odhalila v koncepci nástroje a v provádění opatření v oblasti ekologické transformace nedostatky. To vedlo k potenciálnímu nadhodnocení částek přidělených na opatření v oblasti klimatu, rozporům mezi plány a praxí a nedostatečným informacím o skutečném příspěvku k ekologické transformaci. Právní předpisy nestanoví povinnost posuzovat příspěvek nástroje k cílům EU v oblasti klimatu, ani vykazovat skutečné výdaje, což omezuje relevantnost pro zúčastněné strany. Uvádíme několik doporučení, jak koncepci a účinnost prostředků EU relevantních pro ekologickou transformaci zlepšit.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors