

Tematsko izvješće

Zelena tranzicija

Nejasan doprinos Mehanizma
za oporavak i otpornost



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – VI.
Uvod	01. – 09.
Mehanizam za oporavak i otpornost te njegove glavne značajke	01. – 03.
Zelena tranzicija kao dio RRF-a	04. – 05.
Praćenje klimatskih mjera u okviru RRF-a	06. – 09.
Opseg revizije i revizijski pristup	10. – 14.
Opažanja	15. – 69.
Doprinos RRF-a i nacionalnih planova zelenoj tranziciji možda je precijenjen	15. – 35.
Izazovi u okviru RRF-a u vezi s procjenom doprinosa u području klime i obuhvaćanjem zelene tranzicije	16. – 24.
Nejasan doprinos planiranih mjera u okviru RRF-a djelovanju u području klime i zelenoj tranziciji	25. – 35.
Nema dovoljno dokaza o načinu na koji se provedbom mjera u okviru RRF-a doprinosi zelenoj tranziciji	36. – 47.
Nedosljednosti u primjeni načela „ne nanosi bitnu štetu”	36. – 43.
Nisu sve mjere povezane s klimom onoliko zelene koliko je planirano	44. – 47.
Izješćivanje o potrošnji sredstava u području klime i zelenoj tranziciji u okviru RRF-a nije povezano sa stvarnim troškovima i rezultatima	48. – 69.
„Slijepe točke” u mjerenju uspješnosti mjera zelene tranzicije u okviru RRF-a	48. – 53.
Ne postoji izješćivanje o stvarnoj potrošnji za djelovanje u području klime	54. – 59.
Ne postoji poveznica između rashoda i izješćivanja o zelenoj tranziciji	60. – 69.
Zaključci i preporuke	70. – 77.
Prilog – Mjere koje je Sud odabrao	
Pokrate i skraćeni nazivi	

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

- I. Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) privremeni je instrument uveden u svibnju 2020. kako bi se državama članicama pomoglo u oporavku od pandemije bolesti COVID-19. U okviru RRF-a u veljači 2024. na raspolaganju je bilo 648 milijardi eura. Zelena tranzicija jedan je od stupova RRF-a. Države članice morale su izdvojiti najmanje 37 % nacionalnih dodijeljenih sredstava za djelovanje u području klime. Komisija je procijenila da je ta ciljna vrijednost bila dostignuta već u fazi planiranja, tj. da je izdvojeno 42,5 %.
- II. Cilj revizije koju je proveo Europski revizorski sud (Sud) bio je procijeniti doprinosi li se strukturom i primjenom RRF-a te nacionalnih planova za oporavak i otpornost djelotvorno zelenoj tranziciji. Sud je procijenio doprinos odabranih mjera, njihovih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te njihovih klimatskih koeficijenata zelenoj tranziciji. Ujedno je iz perspektive zelene tranzicije ispitao napredak tih mjera te njihovo praćenje. Naposljetku, Sud je ispitao način na koji Komisija i države članice izvješćuju o potrošnji sredstava u području klime i zelenoj tranziciji.
- III. Sud je ovu reviziju proveo jer su zelena tranzicija i klimatske ciljne vrijednosti EU-a visoko na ljestvici političkih prioriteta. Sud očekuje da će se rezultatima njegovih aktivnosti doprinijeti raspravi o načinu osmišljavanja i provedbe budućih instrumenata s klimatskim i okolišnim ciljevima. Očekuje da će te aktivnosti biti korisne i za poboljšanje djelotvornosti financijskih sredstava EU-a za djelovanje u području klime i zelenu tranziciju u kontekstu ambicioznih klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a za 2030. i 2050.
- IV. Sud je utvrdio nedostatke u strukturi okvira RRF-a i nacionalnih planova za oporavak i otpornost u državama članicama koje je obuhvatio revizijom. Nedostatci su postojali i u provedbi mjera koje su se odnosile na zelenu tranziciju i klimatske ciljeve. Konkretno, Sud je utvrdio da praćenje rashoda u području klime uključuje visoku razinu upotrebe približnih vrijednosti i da su određeni koeficijenti doveli do mogućih precjenjivanja. Sud nije pronašao dovoljno dokaza o načinu na koji se provedbom mjera u okviru RRF-a doprinosi zelenoj tranziciji te je utvrdio da se doprinos ostvarivanju klimatskih ciljeva EU-a i dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a ne procjenjuje jer se to ne zahtijeva zakonodavstvom. Nadalje, utvrdio je da izvješćivanje o potrošnji sredstava u području klime i zelenoj tranziciji nije povezano sa stvarnim troškovima i rezultatima, čime se ograničava njegova relevantnost za dionike.

V. Sud zaključuje da se zbog utvrđenih nedostataka u osmišljavanju i primjeni RRF-a dovodi u pitanje ostvarivanje klimatskih i okolišnih ciljeva RRF-a. Sud stoga smatra da je doprinos Mehanizma za oporavak i otpornost zelenoj tranziciji nejasan.

VI. Sud na temelju svojih nalaza Komisiji preporučuje da:

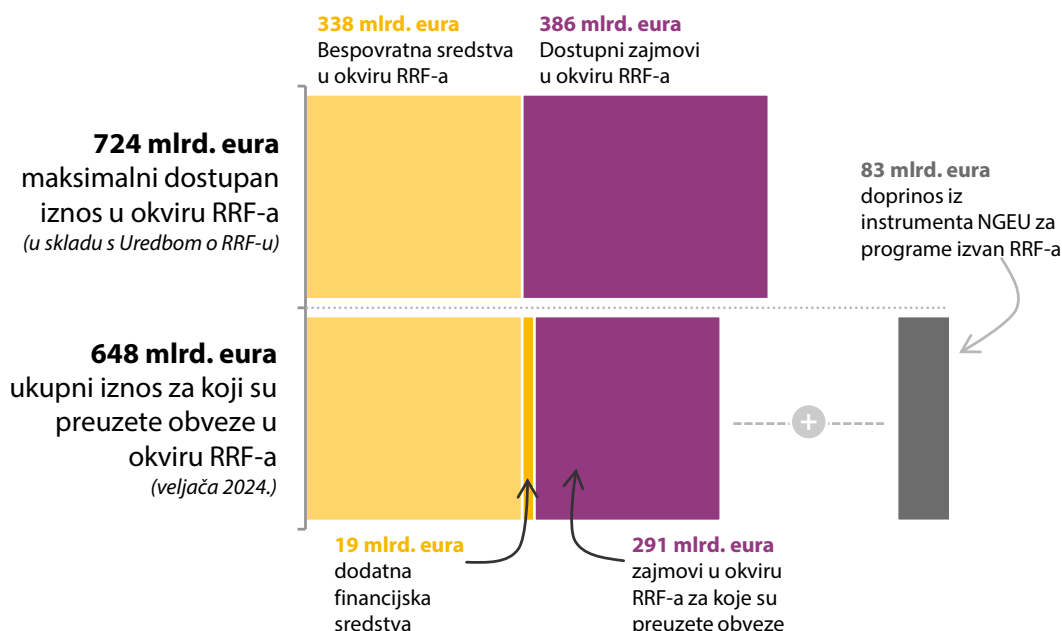
- u okviru budućih instrumenata financiranja bolje procjenjuje potrošnju sredstava u području klime;
- zajamči odgovarajuću strukturu budućih instrumenata financiranja kojima će se podupirati ostvarivanje klimatskih i okolišnih ciljeva te dostizanje ciljnih vrijednosti u tim područjima;
- poboljša uspješnost mjera zelene tranzicije;
- poboljša izvješćivanje o potrošnji u području klime u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

Uvod

Mehanizam za oporavak i otpornost te njegove glavne značajke

01. EU je u svibnju 2020. pokrenuo inicijativu „NextGenerationEU” (instrument NGEU) kao privremeni instrument za pomoć državama članicama u oporavku od pandemije bolesti COVID-19. Vrijednost instrumenta NGEU iznosi najviše 731 milijardu eura (u cijenama iz 2022.), što je dodatak dugoročnom proračunu EU-a za razdoblje 2021. – 2027. Glavni element tog instrumenta čini Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF)¹ – vidjeti [sliku 1](#). Svrha je RRF-a ublažiti ekonomske i socijalne posljedice pandemije bolesti COVID-19 te time učiniti gospodarstva i društva država članica održivijima i otpornijima. Njime bi se državama članicama trebalo pomoći da se bolje pripreme za izazove i prilike koji proizlaze iz zelene i digitalne tranzicije. Osim toga, EU je u svibnju 2022. pokrenuo plan REPowerEU kao odgovor na globalnu energetske krizu, čime je do veljače 2024. RRF-u pridodao bespovratna sredstva u iznosu od 19 milijardi eura.

Slika 1. – Proračun instrumenta NGEU (u veljači 2024.)



Napomena: svi su iznosi u cijenama iz 2022.

Izvor: Europska komisija i [tablica pokazatelja za oporavak i otpornost](#), stanje u veljači 2024.

¹ [Uredba \(EU\) 2021/241](#) o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (u daljnjem tekstu: Uredba o RRF-u).

02. Komisija **izravno upravlja** RRF-om. To znači da je Komisija odgovorna za njegovu primjenu, uključujući praćenje njegova napretka i procjenu njegovih rezultata. Svaka država članica može primiti određeni udio dostupnih sredstava u okviru RRF-a, koji se utvrđuje na temelju posebne formule². Svaka država članica prilaže nacionalni plan za oporavak i otpornost, koji ocjenjuje Komisija³ i odobrava Vijeće. Planovi za oporavak i otpornost uključuju niz mjera, koje se sastoje od reformi i ulaganja. Za svaku se mjeru utvrđuju ključne etape i ciljne vrijednosti u svrhu praćenja kvalitativnih i kvantitativnih postignuća⁴. Komisija je donijela skup zajedničkih pokazatelja za izvješćivanje i praćenje napretka RRF-a u ostvarivanju njegovih ciljeva⁵.

03. RRF funkcionira na temelju novog modela financiranja. Za razliku od većine proračuna EU-a, u okviru koje se financijska sredstva osiguravaju na temelju nastalih troškova, plaćanja državama članicama u okviru RRF-a („isplate“) Komisija izvršava nakon zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Međutim, pri izradi nacionalnih planova države članice morale su navesti procijenjene troškove za svaku mjeru kako bi opravdale zatraženi iznos bespovratnih sredstava ili zajmova u okviru RRF-a⁶. U suprotnom bi se taj iznos smanjio kako bi odgovarao procijenjenim troškovima. Na [slici 2.](#) prikazan je sažetak uloga i obveza u različitim fazama.

² Članak 11. Uredbe (EU) 2021/241.

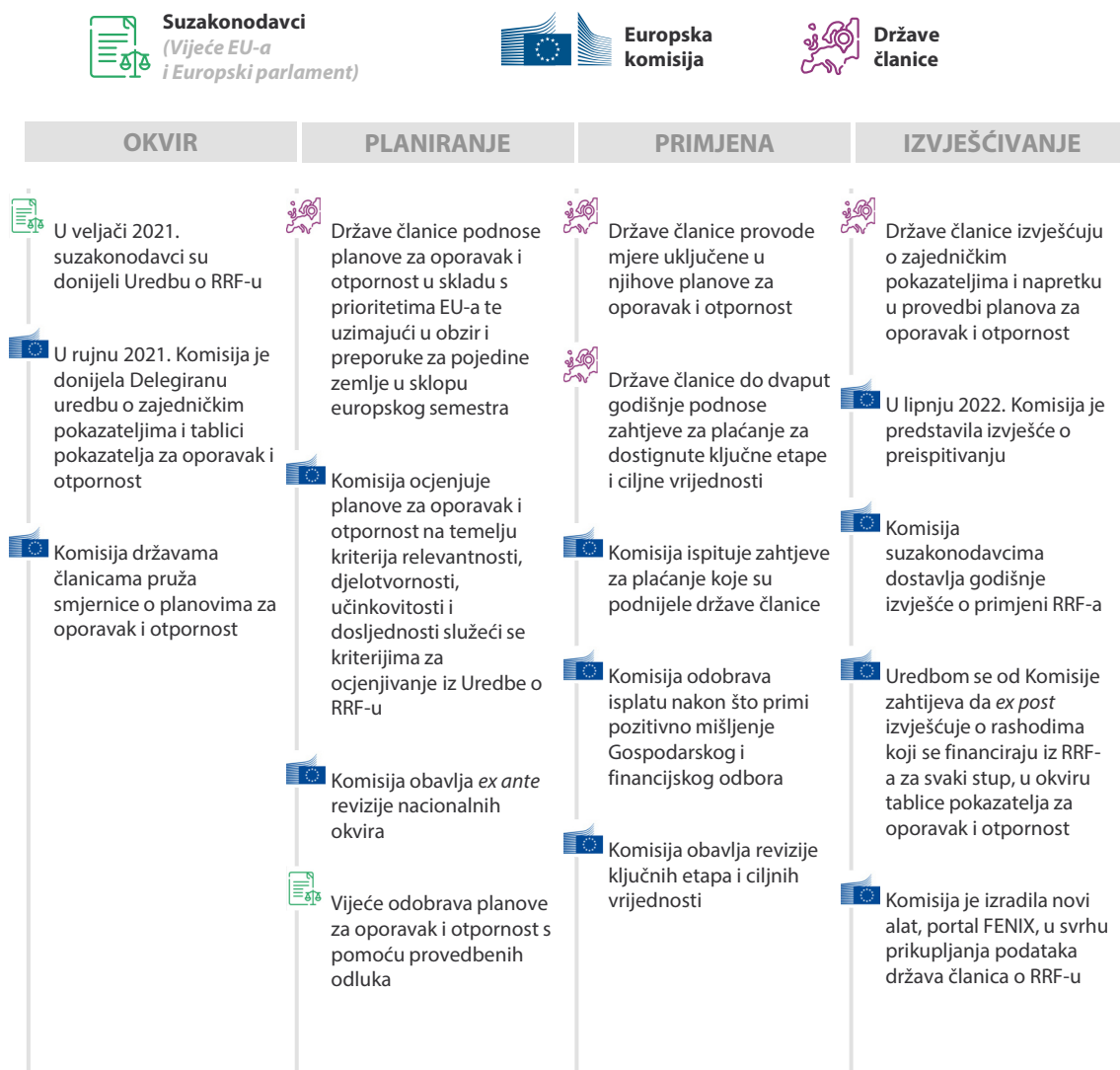
³ Tematsko izvješće 21/2022 o Komisijinu ocjenjivanju nacionalnih planova za oporavak i otpornost.

⁴ Tematsko izvješće 26/2023 o okviru za praćenje uspješnosti RRF-a.

⁵ Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/2106 o utvrđivanju zajedničkih pokazatelja.

⁶ Prilog V. točka 3. Uredbe o RRF-u.

Slika 2. – Uloge i obveze



Izvor: Sud.

Zelena tranzicija kao dio RRF-a

04. Mjere u okviru RRF-a odnose se na područja politika koja su relevantna u cijelom EU-u i koja su strukturirana u šest stupova: jedan je od njih zelena tranzicija (*slika 3.*). Opseg zelene tranzicije obuhvaća i klimatske i okolišne ciljeve. Mjerama u okviru stupa koji se odnosi na zelenu tranziciju trebalo bi se doprinijeti:

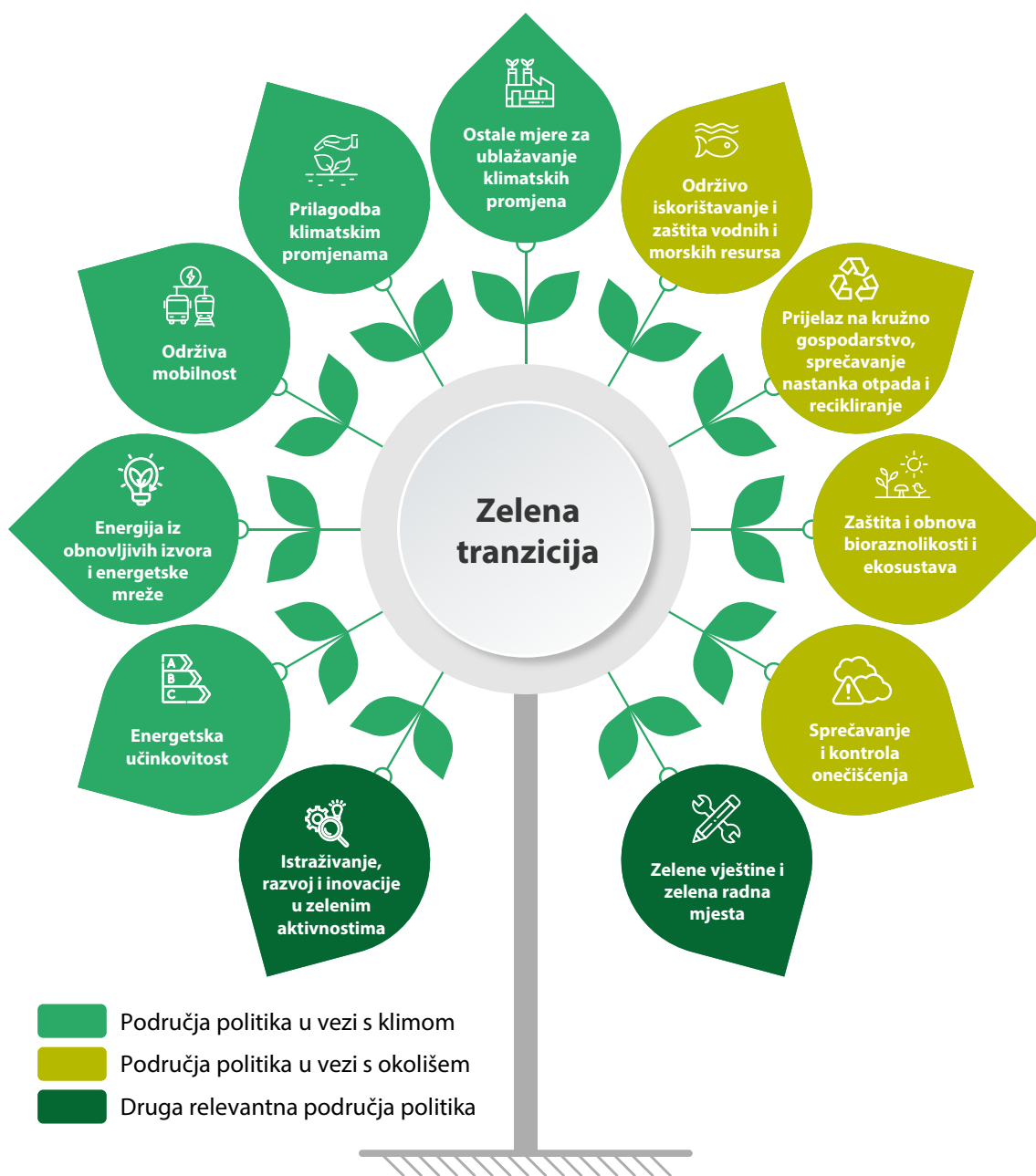
- o dostizanju **klimatskih ciljnih vrijednosti** EU-a za 2030. (*okvir 1.*) i nastojanjima da se ostvari cilj klimatske neutralnosti EU-a do 2050.⁷; i
- o održivosti okoliša.

Mjerama zelene tranzicije trebalo bi poticati održivi rast, otvarati radna mjesta i očuvati energetske sigurnost. Zelenu tranziciju trebalo bi popratiti reformama i ulaganjima u zelene tehnologije i kapacitete, uključujući bioraznolikost, energetske učinkovitost, obnovu zgrada i kružno gospodarstvo⁸.

⁷ Članak 4. Uredbe o RRF-u.

⁸ Uvodna izjava 11. Uredbe o RRF-u.

Slika 3. – Stup koji se odnosi na zelenu tranziciju te njegova područja politika



Izvor: Sud, na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.

Okvir 1.



Klimatske ciljne vrijednosti EU-a za 2030.

- (a) smanjenje emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % u odnosu na razine iz 1990.
- (b) povećanje udjela energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije na najmanje 42,5 %, s nastojanjem da se postigne udio od 45 %
- (c) smanjenje potrošnje konačne energije za 11,7 %, u usporedbi s predviđenom potrošnjom energije za 2030., na temelju referentnog scenarija iz 2020.

Izvor: članak 2. Uredbe (EU) 2018/1999 o upravljanju energetske unijom i djelovanjem u području klime i naknadne izmjene, uključujući Direktivu (EU) 2023/2413 o energiji iz obnovljivih izvora i Direktivu (EU) 2023/1791 o energetske učinkovitosti.

05. Na temelju pokazatelja država članica i Komisijine kvalitativne prosudbe države članice i Komisija za svaki su plan za oporavak i otpornost procijenile postiže li se ravnoteža među stupovima. Slijedom te analize Komisija je svaku mjeru raspodijelila u primarni i sekundarni stup na temelju iznesenog cilja predmetne mjere. To je zatim provjereno s državama članicama i uključeno u [tablicu pokazatelja za oporavak i otpornost](#) – platformu za izvješćivanje o RRF-u. Prema stanju u veljači 2024. u [tablici pokazatelja za oporavak i otpornost](#) navedeno je da postoje 984 mjere kojima se doprinosi zelenoj tranziciji.

Praćenje klimatskih mjera u okviru RRF-a

06. EU se obvezao na to da će tijekom razdoblja 2021. – 2027. utrošiti najmanje 30 % svojeg proračuna na djelovanje u području klime⁹. U okviru RRF-a svaka država članica mora najmanje 37 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost izdvojiti za mjere koje se odnose na djelovanje u području klime, tj. za prilagodbu klimatskim promjenama ili njihovo ublažavanje, uključujući djelovanja kojima se doprinosi dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti za 2030. (**okvir 1.**). Ciljnom vrijednošću od 37 % državama članicama pruža se prilika – i upućuje zahtjev – da u svoje planove za oporavak i otpornost uključe znatan udio mjera relevantnih za djelovanje u području klime. Sve te mjere povezane su sa stupom koji se odnosi na zelenu tranziciju.

⁹ Zaključci s izvanrednog sastanka Europskog vijeća, EUCO 10/20, 2020., točka 7.

07. Kako bi se izračunao navedeni doprinos u području klime u visini od 37 %, u Uredbu o RRF-u uključena je „metoda za praćenje klimatskih mjera”, koja se temelji na klimatskim koeficijentima. Ta je metodologija prilagođena inačica [pokazatelja iz Rija](#) koje je 1998. uvela Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj i koji se u razdoblju 2021. – 2027. primjenjuju na sva financijska sredstva EU-a, uključujući RRF¹⁰.

08. Klimatski koeficijenti EU-a „temelje se na aktivnostima”¹¹: [Uredba o RRF-u](#) uključuje popis 181 područja intervencije, koja obuhvaćaju nekoliko područja ulaganja, npr. dugotrajnu ili nematerijalnu imovinu, istraživanje i razvoj te energetiku i promet. Svako područje intervencije povezano je s klimatskim koeficijentom na temelju očekivanog učinka predmetne aktivnosti na klimu¹². Koeficijenti mogu iznositi 0 %, 40 % ili 100 % ([slika 4.](#)). Postoje 64 područja intervencije s pozitivnim klimatskim koeficijentom (40 % ili 100 %).

Slika 4. – Tri klimatska koeficijenta EU-a koja se dodjeljuju u skladu s očekivanim doprinosom u području klime



Izvor: Sud, na temelju dokumenta [SWD\(2022\) 225](#), „Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework”.

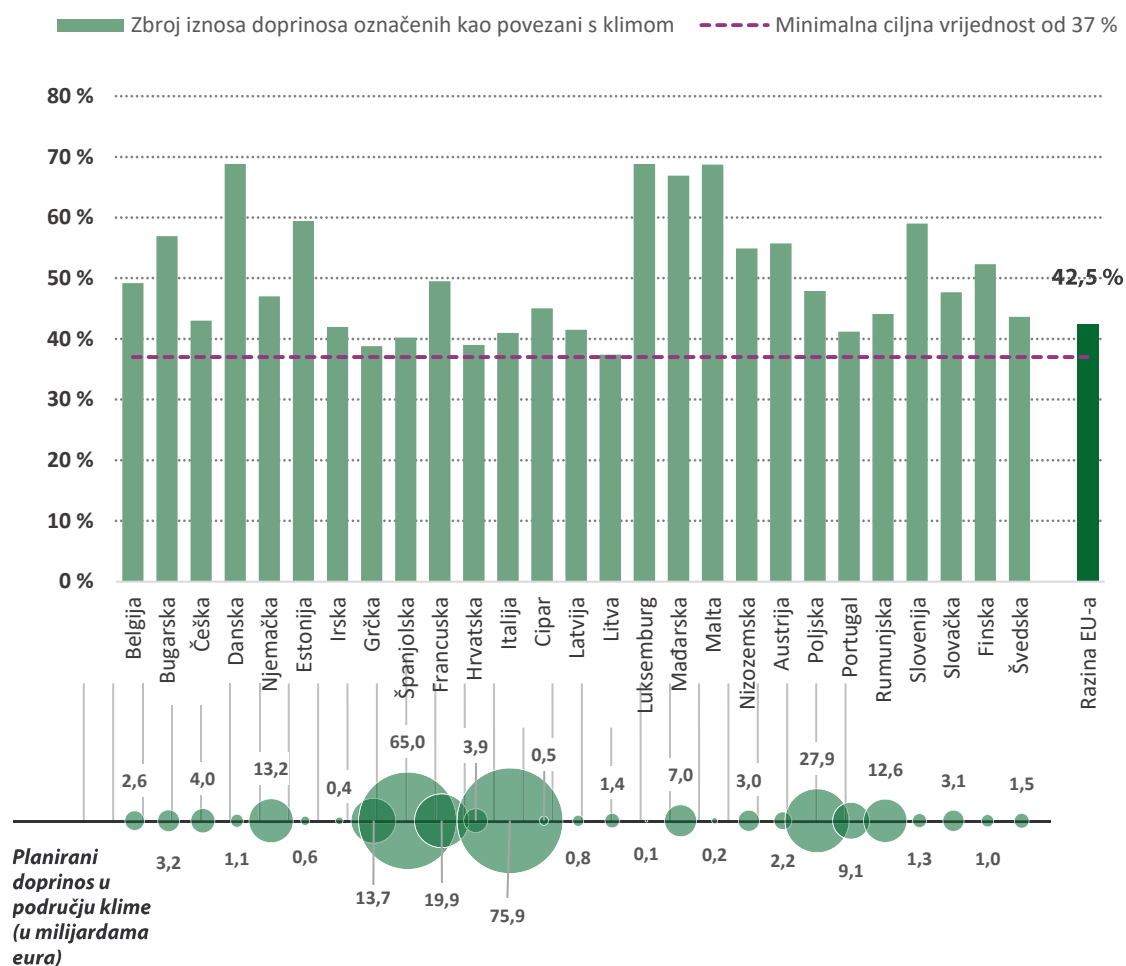
¹⁰ [SWD\(2022\) 225](#), „Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework”, str. 9.

¹¹ *Ibid.*, str. 5.

¹² *Ibid.*

09. Ukupni iznos očekivanog doprinosa u području klime po državi članici izračunava se množenjem pripadajućih klimatskih koeficijenata s procijenjenim troškovima svake mjere u okviru RRF-a na temelju područja intervencije u koji je ta mjera raspoređena. Područja intervencije predlažu države članice, a Komisija ih provjerava u sklopu svoje ocjene. Objedinjena procjena za države članice EU-a iznosila je oko 40 % dodijeljenih sredstava u okviru RRF-a, odnosno 203 milijarde eura od ukupno 504 milijarde eura koje su države članice prvotno predvidjele u proračunima. Prema stanju u veljači 2024. izmijenjeni doprinos u području klime iznosio je 275 milijardi eura (42,5 %) od 648 milijardi eura (*slika 5.*).

Slika 5. – Očekivani doprinos u području klime u okviru RRF-a po državi članici



Izvor: Sud, na temelju 27 planova za oporavak i otpornost, stanje u veljači 2024.

Opseg revizije i revizijski pristup

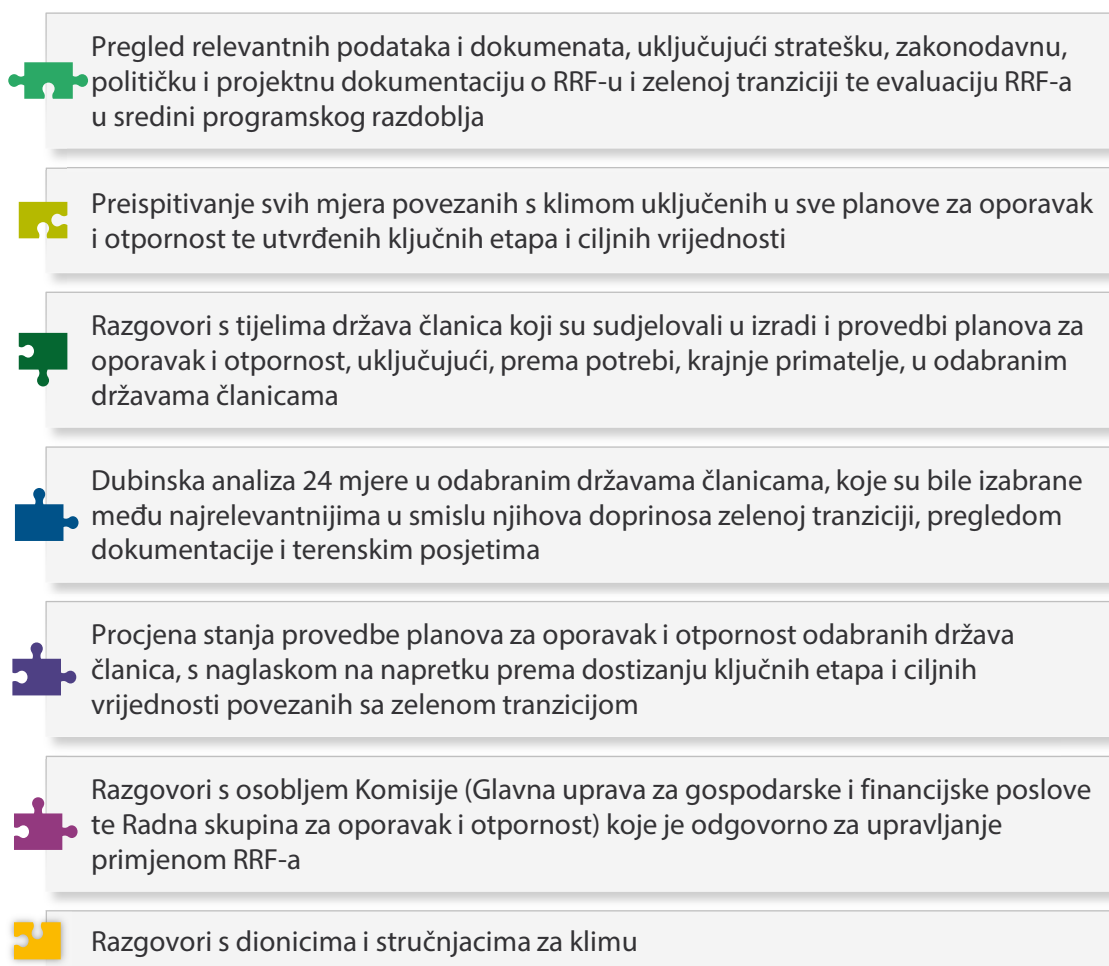
10. Cilj revizije koju je Sud proveo bio je procijeniti doprinosi li se strukturom i primjenom RRF-a te planova za oporavak i otpornost djelotvorno zelenoj tranziciji. Sud je procijenio doprinos odabranih mjera, njihovih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te njihovih klimatskih koeficijenata zelenoj tranziciji. Sud je ispitao i napredak tih mjera te njihovo praćenje, posebice u pogledu doprinosa planova za oporavak i otpornost dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti. Naposljetku, Sud je ispitao način na koji Komisija i države članice izvješćuju o potrošnji sredstava u području klime i zelene tranzicije za koju se potpora pruža iz RRF-a.

11. Sud je ovu reviziju proveo zbog velikog interesa za doprinos RRF-a zelenoj tranziciji i dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a, pri čemu je u obzir uzeo značajnost RRF-a i njegovu inovativnu strukturu. Revizija se nadovezuje na prethodne aktivnosti Suda u tom području, posebno na objavljena izvješća o [Komisijinu ocjenjivanju planova za oporavak i otpornost](#) i [okviru za praćenje uspješnosti RRF-a](#). Revizijom se proširuju i dopunjuju dodatne tekuće aktivnosti u vezi s dvostrukim financiranjem, iskorištavanjem sredstava iz RRF-a te kontrolnim sustavima država članica za državne potpore i javnu nabavu. Osim toga, revizija se nastavlja na prethodne aktivnosti Suda o [potrošnji sredstava u području klime u okviru proračuna EU-a](#).

12. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od donošenja [Uredbe o RRF-u](#) 2021. do veljače 2024. Kako bi preispitao postupak izrade i provedbe mjera zelene tranzicije u planovima za oporavak i otpornost, Sud je odabrao četiri države članice za terenske posjete: Grčku, Hrvatsku, Portugal i Slovačku. Sud je pri odabiru država članica uzeo u obzir koliko su te države bile obuhvaćene njegovim prijašnjim zadacima. Osim toga, odabir je temeljio na analizi rizika u pogledu mjera označenih kao klimatske, stanju provedbe planova za oporavak i otpornost u vrijeme obavljanja revizije i geografskoj pokrivenosti.

13. Sud se u ovom izvješću usredotočio na ulaganja tako što je odabrao njih šest za svaku obuhvaćenu državu članicu (ukupno 24 mjere – *Prilog*). Taj je uzorak obuhvaćao ukupno 55 (pod)mjera s pozitivnim doprinosom u području klime. Sud je odabir proveo prije odobrenja poglavlja o planu REPowerEU i temeljio ga je na relevantnosti mjera za zelenu tranziciju, njihovoj značajnosti, obuhvaćanju različitih klimatskih ciljeva i stanju provedbe. Ova revizija ne obuhvaća postupak evaluacije i odabira za utvrđivanje mjera u okviru RRF-a koje su prihvatljive za financiranje zelenim obveznicama EU-a. Međutim, analiza mjera povezanih s klimom u okviru RRF-a koju je Sud proveo mogla bi poslužiti kao izvor informacija za moguće buduće revizije usmjerene na zelene obveznice. Na *slici 6.* prikazan je revizijski pristup Suda.

Slika 6. – Obavljene aktivnosti



Izvor: Sud.

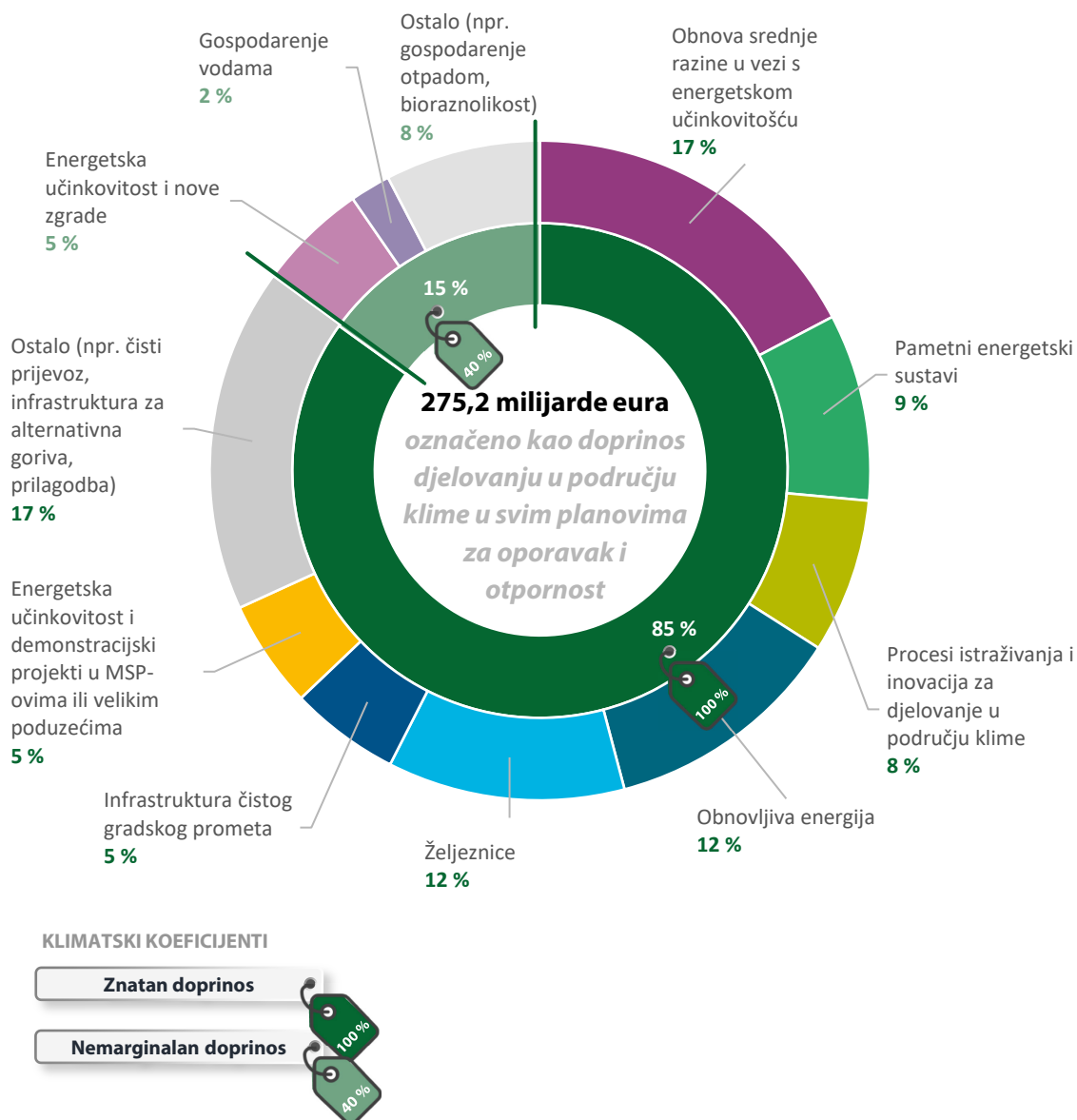
14. Sud očekuje da će njegove aktivnosti pomoći državama članicama i Komisiji u poboljšanju pravnog okvira za zelenu tranziciju, relevantnosti klimatskih mjera i pouzdanosti izvješćivanja o doprinosu EU-a u području klime. Nalazi i preporuke Suda bit će korisni za poboljšanje djelotvornosti financijskih sredstava EU-a za djelovanje u području klime i zelenu tranziciju u kontekstu ambicioznih klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a za 2030. i 2050.

Opažanja

Doprinos RRF-a i nacionalnih planova zelenoj tranziciji možda je precijenjen

15. Na *slici 7.* prikazan je pregled doprinosa u području klime, kako je procijenjen u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost, raščlanjen prema klimatskom koeficijentu i području intervencije. Osam područja intervencije s pozitivnim klimatskim koeficijentom od njih 64 obuhvaća 59 % planiranih dodijeljenih sredstava (odlomak *09.*).

Slika 7. – Raščlamba doprinosa u području klime prema vrsti intervencije i klimatskom koeficijentu



Izvor: Sud, na temelju 27 planova za oporavak i otpornost, stanje u veljači 2024.

Izazovi u okviru RRF-a u vezi s procjenom doprinosa u području klime i obuhvaćanjem zelene tranzicije

Revizijski kriteriji Suda

16. U skladu s [Uredbom o RRF-u](#)¹³ RRF bi trebao doprinijeti zelenoj tranziciji, dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a za 2030. i ostvarivanju klimatske neutralnosti do 2050. Mjere bi trebalo raspodijeliti u područja intervencije koja imaju odgovarajuće klimatske koeficijente. Komisija bi trebala pratiti napredak u ostvarivanju klimatskih i okolišnih ciljeva RRF-a.

17. Sud je ispitao je li postojeći okvir RRF-a osmišljen tako da se njime djelotvorno doprinese zelenoj tranziciji, uključujući doprinos dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a za 2030. i 2050. Analizirao je ključne koncepte zelene tranzicije i praćenja klimatskih mjera te što oni obuhvaćaju. Analizirao je i popis područja intervencije i klimatskih koeficijenata koji su odobreni u zakonodavstvu te zajedničke pokazatelje koje je donijela Komisija.

18. Doprinos zelenoj tranziciji odnosi se na reforme i ulaganja u zelene tehnologije i kapacitete, uključujući bioraznolikost, energetska učinkovitost, obnovu zgrada i kružno gospodarstvo¹⁴ (odlomek [04.](#)). Zelena tranzicija stoga ima širi opseg od djelovanja u području klime jer uključuje ciljeve u području bioraznolikosti i okoliša. Međutim, [Uredbom o RRF-u](#) sustav praćenja, s kvantitativnom ciljnom vrijednošću od 37 %, uspostavljen je samo za mjere povezane s klimom (odlomek [06.](#)), a nije postavljena ciljna vrijednost za mjere u vezi s okolišem. Sustav praćenja okolišnih ciljeva postoji¹⁵, ali se ne upotrebljava jer [Uredbom o RRF-u](#) za njega nije postavljena kvantitativna ciljna vrijednost.

19. Sud je u tematskom izvješću o potrošnji sredstava u području klime¹⁶ utvrdio da metodologija koja se primjenjuje za praćenje djelovanja u području klime uključuje visoku razinu upotrebe približnih vrijednosti. Također je istaknuo da klimatski koeficijenti ne omogućuju preciznu kvantifikaciju očekivanog doprinosa u području klime.

¹³ Članak 4. te uvodne izjave 26. i 63. [Uredbe o RRF-u](#).

¹⁴ Uvodna izjava 11. [Uredbe o RRF-u](#).

¹⁵ Prilog V. [Uredbi o RRF-u](#).

¹⁶ [Tematsko izvješće 09/2022](#), odlomek 37.

20. Metodologija koja se primjenjuje za praćenje klimatskih mjera zajednička je svim financijskim sredstvima EU-a, uključujući RRF, u razdoblju 2021. – 2027. i slična je metodologiji koja se primjenjivala u razdoblju 2014. – 2020. (odlomak 07.). Komisija je potvrdila da bi u okviru RRF-a primjena jedinstvenog klimatskog koeficijenta (40 % ili 100 %) za pojedinu mjeru u određenim slučajevima mogla dovesti do preniske ili previsoke procjene njezina očekivanog doprinosa u području klime¹⁷. Kako bi bolje procijenila doprinos u području klime, Komisija je uvela koncept podmjera, čime je omogućila da se, u slučajevima u kojima je dovoljno informacija bilo dostupno, za preciznije utvrđivanje doprinosa u području klime moglo upotrijebiti više područja intervencije i koeficijenta te isključiti troškove kojima se tomu ne doprinosi ili neznatno doprinosi¹⁸. Komisija i države članice raspravljale su o predloženim podmjerama te su se o svakoj posebno dogovorile.

21. Sud je utvrdio da gotovo polovica očekivanog doprinosa RRF-a u području klime (44 %) proizlazi iz mjera koje nisu podijeljene na podmjere. U uzorku Suda zabilježen je sličan udio: 10 mjera od njih 24 nije bilo podijeljeno (41 %). Za tih 10 mjera dodijeljen je klimatski koeficijent od 100 %, a Sud je utvrdio da je moguće da su procjene njihova doprinosa bile veće od stvarnog u slučaju njih najmanje sedam jer nisu svi njihovi elementi bili povezani s klimom. Zbog toga je zaključio da taj postupak nije uvijek vodio do prilagodbe doprinosa u području klime povezanog s određenom mjerom te da je u procjeni doprinosa u području klime za navedene mjere postojala visoka razina upotrebe približnih vrijednosti, posebice u slučaju složenih mjera s elementima čiji su doprinosi u području klime različiti.

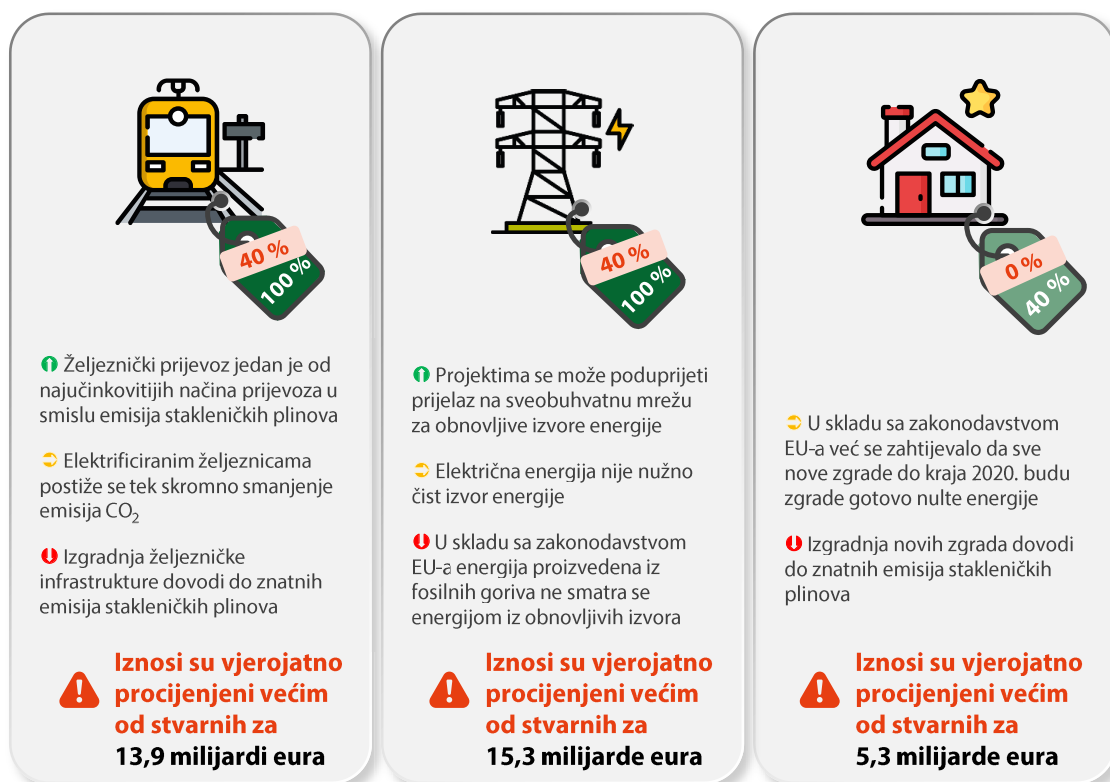
22. Iako je cilj podmjera bio bolje dodjeljivanje klimatskih koeficijenata, Komisijine smjernice nisu sadržavale upute kojima bi se zajamčila dosljednost u primjeni podmjera u različitim planovima za oporavak i otpornost. U praksi je zbog toga došlo do dodjeljivanja koeficijenata s različitim razinama detaljnosti. Primjerice, Sud je utvrdio da je od država članica u uzorku samo Hrvatska podijelila mjeru za financiranje energetske obnove zgrada kako bi uzela u obzir građevinski dio ulaganja za koji nije dodijeljen klimatski koeficijent. Ostale tri države članice za slične mjere nisu predložile nikakve podjele.

¹⁷ SWD(2021) 12 dio 1/2, Smjernice za planove za oporavak i otpornost država članica, str. 29.

¹⁸ Ibid.

23. U skladu s [Uredbom o RRF-u](#) klimatski koeficijent od 40 % dodjeljuje se za izgradnju svih novih visokoučinkovitih zgrada. Sud smatra da se, s obzirom na to da ne postoje uštede energije koje bi proizlazile iz novih zgrada, klimatski koeficijent od 40 % ne može opravdati te da bi umjesto toga trebao iznositi 0 %. Osim toga, u prijašnjem [tematskom izvješću o potrošnji sredstava u području klime](#) Sud je utvrdio da neki od klimatskih koeficijenata koji su u pravnom okviru dodijeljeni željezničkoj infrastrukturi i elektroenergetskim mrežama mogu dovesti do precjenjivanja očekivanog doprinosa u području klime. Sud smatra da ti nalazi vrijede i za RRF. Na [slici 8.](#) prikazana je ponovna procjena koeficijenata za navedena tri područja intervencije koju je obavio Sud, iz koje proizlazi da je doprinos RRF-a vjerojatno procijenjen većim od stvarnog za ukupno 34,5 milijardi eura. Sud je procjenu temeljio na tome da je za nemarginalan, pozitivan doprinos dodijelio koeficijent od 40 %, a za neutralan ili neznatan doprinos koeficijent od 0 %¹⁹ ([slika 4.](#)).

Slika 8. – Ponovna procjena koeficijenata koju je proveo Sud



Napomena: navedenom ponovnom procjenom obuhvaćena su područja intervencije 064, 065, 066a, 033 i 025b.

Izvor: Sud, na temelju [tematskog izvješća o potrošnji sredstava u području klime](#) i [Direktive o energetskim svojstvima zgrada](#).

¹⁹ SWD(2022) 225, „Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework”

24. Četiri zajednička pokazatelja utvrđena za RRF od njih 14 usmjerena su na mjerenje napretka u zelenoj tranziciji (*slika 9.*). Sud je u prethodnim revizijama utvrdio da su zajednički pokazatelji ograničeni kad je riječ o procjeni ukupne uspješnosti te se njima samo u ograničenoj mjeri obuhvaća stup koji se odnosi na zelenu tranziciju²⁰. Primjerice, ne postoje zajednički pokazatelji za mjere u vezi s okolišem ili mjere za smanjenje emisija stakleničkih plinova, koje su relevantne za okolišne i klimatske ciljeve RRF-a. Zbog nepostojanja takvih pokazatelja nije moguće mjerenje napretka u ostvarivanju tih ciljeva.

Slika 9. – Četiri zajednička pokazatelja u okviru stupa koji se odnosi na zelenu tranziciju



Izvor: Delegirana uredba (EU) 2021/2106.

Nejasan doprinos planiranih mjera u okviru RRF-a djelovanju u području klime i zelenoj tranziciji

Revizijski kriteriji Suda

25. U skladu s [Uredbom o RRF-u](#)²¹ države članice trebale bi u svoje planove za oporavak i otpornost uključiti mjere koje su relevantne za zelenu tranziciju i doprinose dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti. U klimatskim koeficijentima trebali bi se odražavati ciljevi mjera i njihov očekivani učinak na djelovanje u području klime. Ključnim etapama i ciljnim vrijednostima povezanim s tim mjerama trebao bi se procjenjivati napredak u ostvarivanju ciljeva RRF-a, uključujući zelenu tranziciju.

²⁰ Tematsko izvješće 26/2023, odlomci 42., 43. i 94.

²¹ Uvodne izjave 26. i 39. te članci 2., 4. i 18. [Uredbe o RRF-u](#).

26. Sud je procijenio u kojoj su mjeri države članice pri izradi svojih planova odabrale relevantne mjere za zelenu tranziciju ili djelovanje u području klime. Ujedno je ispitao jesu li države članice postavile ključne etape i ciljne vrijednosti na temelju kojih se može procijeniti uspješnost. Budući da nacionalne planove ocjenjuje Komisija, Sud je analizirao i smjernice koje je pružila.

27. Općenito gledajući, Sud je utvrdio da se kvantitativnom ciljnom vrijednošću za djelovanje u području klime države članice potaknulo da u svoje planove za oporavak i otpornost uključe mjere koje su povezane s klimom. Sud je u svim planovima za oporavak i otpornost odabranih država članica utvrdio mjere koje su, na strukturnoj razini, bile usredotočene na dekarbonizaciju, obnovljivu energiju i energetske učinkovitost (vidjeti neke primjere u [okviru 2.](#), [okviru 3.](#) i [okviru 4.](#)).

Okvir 2.



Obnova zgrada u Hrvatskoj i Grčkoj

Energetska obnova zgrada ima važnu ulogu u dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a jer se u zgradama troši oko 40 % primarne energije i ispušta 36 % emisija CO₂²².

Hrvatska je uključila mjeru s procijenjenim troškovima u iznosu od 147 milijuna eura u okviru koje postoji zahtjev smanjenja godišnje potrebne energije za grijanje za 50 %, što odgovara smanjenju primarne energije za 30 %. Svrha je te mjere obnova višestambenih zgrada za koje postoji veći potencijal za uštede energije.

Grčka je predložila mjeru s procijenjenim troškovima od 1,25 milijardi eura za poboljšanje energetske učinkovitosti 105 000 stambenih objekata i uspostavu kapaciteta od 150 MW iz novih obnovljivih izvora energije.

²² Početni hrvatski plan za oporavak i otpornost, str. 1124. i početni grčki plan za oporavak i otpornost, str. 117.

Okvir 3.



Dekarbonizacija industrije u Slovačkoj

Industrijska proizvodnja i upotreba fosilnih goriva u industriji uzrok su 41 % svih emisija u **Slovačkoj**, što je najveći udio među državama članicama EU-a²³. Jednom mjerom s procijenjenim troškovima od 362,7 milijuna eura nastoje se smanjiti emisije stakleničkih plinova financiranjem projekata za dekarbonizaciju industrije, uštedu energije i upotrebu inovativnih okolišnih tehnologija u sektorima s visokim emisijama ugljika.

Okvir 4.



Vodik i drugi plinovi iz obnovljivih izvora u Portugalu

Portugal namjerava promicati energiju iz obnovljivih izvora dobivenu iz vodika i drugih plinova kako bi se poboljšao gospodarski rast i zapošljavanje, potaknuli istraživanje i razvoj te smanjila nacionalna energetska ovisnost. Jednom mjerom u okviru RRF-a čija je vrijednost 255 milijuna eura financira se uspostava 277 MW dodatnog kapaciteta za proizvodnju vodika iz niskougljičnih i obnovljivih izvora energije.

28. Odabir mjera u okviru RRF-a morao se dovršiti u kratku roku: nakon donošenja [Uredbe o RRF-u](#) u veljači 2021. države članice morale su izraditi svoje planove za oporavak i otpornost, dok se povezane ključne etape i ciljne vrijednosti trebaju dostići do „datum isteka” RRF-a, tj. 30. kolovoza 2026.²⁴ Komisijinim smjernicama²⁵ države članice potaknulo se da utvrde razrađene projekte, uzimajući u obzir predviđeni vremenski okvir za njihovu provedbu. Vremenski okvir bio je posebno bitan i za poglavlja o planu REPowerEU (odlomak **01.**). U [mišljenju 04/2022 o planu REPowerEU](#) Sud je napomenuo da ograničeni vremenski okvir RRF-a te vrijeme potrebno za podnošenje i odobravanje izmjena planova za oporavak i otpornost možda nisu bili prikladni za neke od ciljeva plana REPowerEU²⁶.

²³ Početni slovački plan za oporavak i otpornost, str. 7.

²⁴ Članak 18. stavak 4. točka (i) [Uredbe o RRF-u](#).

²⁵ [SWD\(2021\) 12 dio 1/2](#), Smjernice za planove za oporavak i otpornost država članica, str. 44.

²⁶ Odlomak 7. [mišljenja 04/2022 o planu REPowerEU](#).

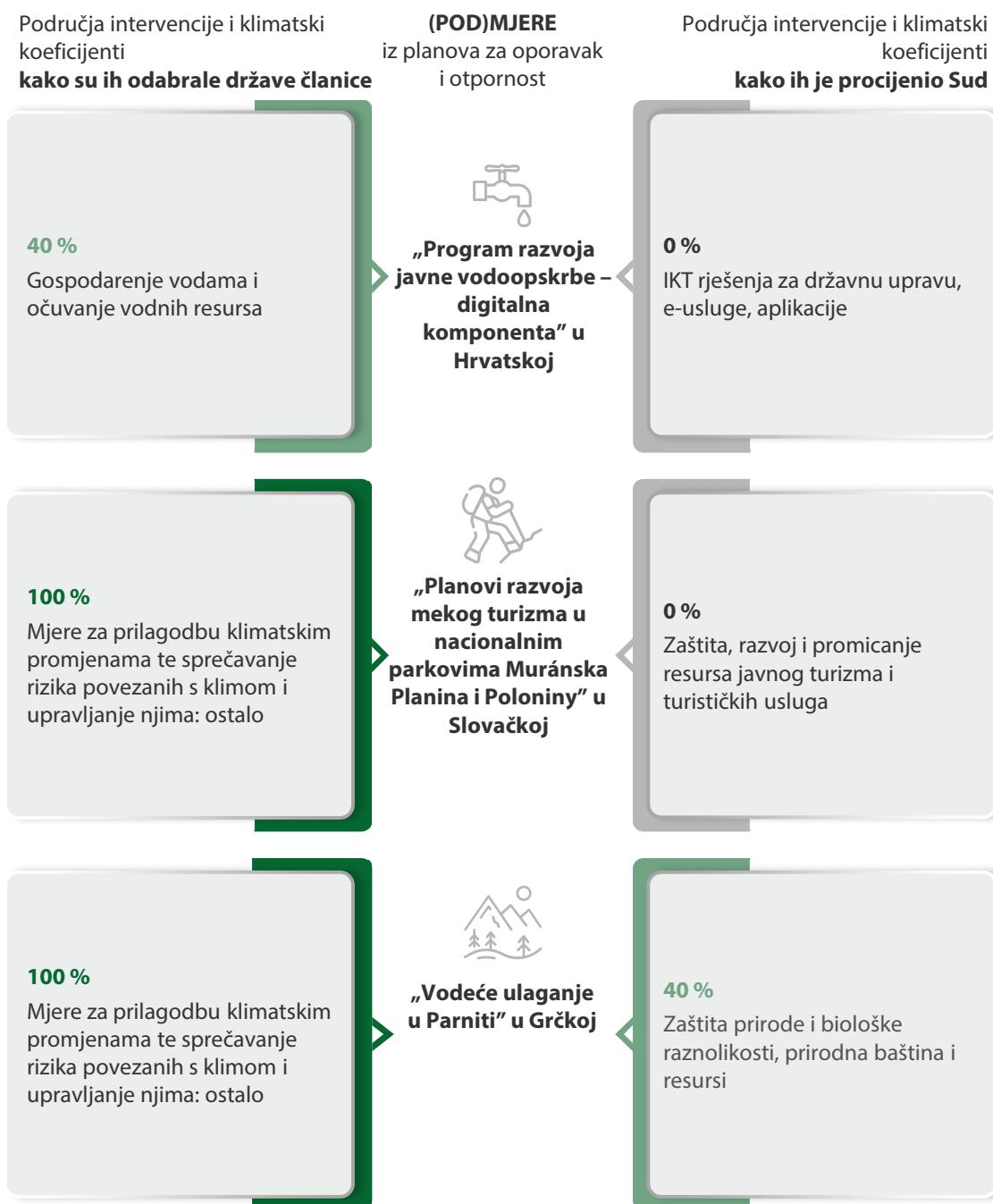
29. Analiza četiriju planova za oporavak i otpornost iz uzorka koju je Sud proveo pokazuje da su predmetne države članice općenito slijedile Komisijine smjernice, da su se odlučile za razrađene projekte te da su u svoje planove za oporavak i otpornost uvrstile mjere koje su se obično financirale u okviru drugih instrumenata EU-a ili za koje su se čekala sredstva za iskorištavanje. Sud je u uzorku ujedno utvrdio četiri primjera mjera za održavanje postrojenja za obnovljive izvore energije ili željeznica, koje se mogu smatrati dijelom stalnih državnih rashoda²⁷. To je u okviru RRF-a dopušteno samo u opravdanim slučajevima²⁸.

30. Sud je procijenio i način na koji su mjere označene, tj. na koji se procijenio njihov doprinos u području klime. Sud je u odabranim planovima za oporavak i otpornost utvrdio da je 36 (pod)mjera od njih 55 sadržavalo odgovarajuće klimatske koeficijente. Za preostalih 19 slučajeva Sud smatra da koeficijent nije bio u potpunosti opravdan. Naime, te (pod)mjere nisu odgovarale odabranim područjima intervencije, u kojima se nije točno odražavala njihova priroda ili njihovi ciljevi. Procjena Suda temelji se na opisu predmetne mjere te njezinim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima kako su navedene u planovima za oporavak i otpornost. Sud smatra da je Komisija pri ocjeni planova trebala uočiti te nedosljednosti. U 12 slučajeva od njih 19 Sud je preraspodijelio (pod)mjere u područja intervencije kojima se bolje odražava priroda ulaganja i povezani koeficijent. Zbog toga je utvrdio vjerojatne procjene iznosa doprinosa većim od stvarnog od najmanje 430 milijuna eura. Na [slici 10.](#) prikazani su primjeri za koje Sud smatra da područje intervencije i pripadajući klimatski koeficijent koje su odabrale države članice i koje je Komisija odobrila nisu točni.

²⁷ Radni dokument Svjetske banke „[Recurrent expenditure requirements of capital projects](#)”.

²⁸ SWD(2021) 12 dio 1/2, Smjernice za planove za oporavak i otpornost država članica, str. 16. i 17.

Slika 10. – Primjeri praćenja klimatskih mjera u kojem se ne odražava priroda predmetne (pod)mjere



Izvor: Sud, na temelju početnih planova za oporavak i otpornost i Priloga VI. Uredbi o RRF-u.

31. U Komisijinim smjernicama za odabir mjera kojima se doprinosi zelenoj tranziciji i njihovo povezivanje s klimatskim koeficijentima i područjima intervencije²⁹ nisu navedeni konkretni primjeri mjera koje bi odgovarale svakom od područja. Smjernice nisu uključivale kriterije ili preporuke o tome u kojem je slučaju mjeru trebalo podijeliti na podmjere (odlomak 20.).

32. Mjera koja obuhvaća određenu aktivnost može se raspodijeliti u različita područja intervencije, pri čemu se koeficijent računa kao 100 % ili 40 % ovisno o tome jesu li ta područja povezana s uvjetima koje je potrebno ispuniti³⁰. Primjerice, mjere za energetska učinkovitost obično imaju klimatski koeficijent od 40 %. Kako bi se smatrale mjerama koje su 100-postotno povezane s klimom, Uredbom o RRF-u propisuje se da se takvim mjerama u prosjeku mora postići barem srednja razina smanjenja potražnje za primarnom energijom. Srednja razina temeljitosti obnove odgovara uštedama primarne energije od 30 % do 60 %³¹. Komisija je u smjernicama navela da je bilo dovoljno da se u prosjeku ostvari 30 % ušteda primarne energije (što je niži dopušteni raspon) kako bi se određena mjera smatrala mjerom kojom se 100-postotno doprinosi djelovanju u području klime³². To znači da se jednostavne obnove (koje odgovaraju uštedama manjim od 30 %) mogu računati kao mjere kojima se 100-postotno doprinosi djelovanju u području klime dok god se drugim projektima u okviru iste mjere ostvaruju veće uštede.

33. Popisom područja intervencija relevantnih za djelovanje u području klime, kako je utvrđen u Uredbi o RRF-u, obuhvaća se oko 97 % mjera u okviru RRF-a s klimatskim doprinosom. Za preostale slučajeve države članice mogle su se koristiti *ad hoc* područjima intervencije. Sud je utvrdio da su se ta *ad hoc* područja upotrebljavala isključivo za električna vozila ili hibridna vozila na punjenje. Električna vozila bila su označena koeficijentom od 100 %, a hibridna vozila na punjenje koeficijentom od 40 %. Nije jasno jesu li suzakonodavci namjeravali isključiti takva ulaganja iz doprinosa u području klime. Komisija navodi da je nepostojanje takvih područja intervencije bilo propust.

²⁹ SWD(2021) 12 dio 1/2, Smjernice za planove za oporavak i otpornost država članica.

³⁰ SWD(2021) 12 dio 1/2, Smjernice za planove za oporavak i otpornost država članica, str. 28.; Prilog V. Uredbi o RRF-u.

³¹ Preporuka Komisije o obnovi zgrada.

³² SWD(2021) 12 dio 1/2, Smjernice za planove za oporavak i otpornost država članica, str. 30.

34. Postoji problematično pitanje koje se odnosi na administrativne troškove. Slovačka je uvela podmjere za administrativne troškove kako bi pokrila plaće postojećih zaposlenika i ugovaratelja angažiranih za upravljanje RRF-om. Administrativni troškovi EU-a ne računaju se kao rashodi u području klime³³. Osim toga, u okviru RRF-a troškovi za postojeće osoblje općenito se smatraju stalnim nacionalnim proračunskim rashodima i ne bi ih trebalo zamjenjivati financiranjem u okviru RRF-a (osim u opravdanim slučajevima)³⁴. Međutim, slovačka tijela dodijelila su pozitivan klimatski koeficijent podmjerama za administrativne troškove, što prema procjeni Suda nije opravdano.



35. Sud je na temelju analize ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih s mjerama u četirima odabranim državama članicama iz uzorka utvrdio primjere ključnih etapa i ciljnih vrijednosti kojima se ne jamči praćenje napretka u ostvarivanju zelene tranzicije ili kojima se ne obuhvaćaju sve podmjere povezane s klimom (*tablica 1.*). To znači da će se ključnim etapama i ciljnim vrijednostima potaknuti plaćanja, a da se pritom ne dobiju informacije o doprinosu predmetne (pod)mjere zelenoj tranziciji i njezinim rezultatima. Sud smatra da je Komisija mogla zatražiti poboljšane ciljnih vrijednosti. Ključne etape i ciljne vrijednosti upotrebljavaju se za mjerenje napretka u provedbi. Sud je u okviru prethodnih aktivnosti³⁵ utvrdio da su bile usmjerene na ostvarenja umjesto na rezultate. S druge strane, Sud je utvrdio jedan primjer dobre prakse u Slovačkoj u kojem je ciljna vrijednost za mjeru dekarbonizacije industrije bila postavljena u smislu stvarnog smanjenja emisija CO₂.

³³ Komisija, [internetska stranica o uključivanju klimatskih pitanja u proračun](#).

³⁴ SWD(2021) 12 dio 1/2, Smjernice za planove za oporavak i otpornost država članica, str. 16.

³⁵ Tematsko izvješće 21/2022, odlomak 81.; tematsko izvješće 26/2023, odlomak 95.

Tablica 1. – Primjeri problema koje je Sud utvrdio u pogledu ciljnih vrijednosti za zelenu tranziciju

Problem koji je Sud utvrdio	Primjeri iz država članica
 <p>Nepostojanje ciljnih vrijednosti relevantnih za klimu kojima bi se pratio napredak do dovršetka</p>	<p>U Slovačkoj se jedina ciljna vrijednost za jednu podmjeru za prilagodbu klimatskim promjenama odnosi na odabir projekata. Komisija će isplatiti sredstva ne znajući doprinosi li se tim projektima ostvarivanju cilja mjere niti jesu li oni uopće dovršeni.</p>
 <p>Ključnim etapama i ciljnim vrijednostima ne obuhvaćaju se sve podmjere povezane s klimom</p>	<p>U Grčkoj je jedna mjera usmjerena na industrijske parkove podijeljena kako bi se uzela u obzir ulaganja u solarnu energiju, gospodarenje vodama, prikupljanje otpadnih voda itd. U završnoj ključnoj etapi koja se odnosi na dovršetak izgradnje svih odabranih projekata ne spominje se nijedna od tih podmjera.</p>

Nema dovoljno dokaza o načinu na koji se provedbom mjera u okviru RRF-a doprinosi zelenoj tranziciji

Nedosljednosti u primjeni načela „ne nanosi bitnu štetu“

Revizijski
kriteriji
Suda

36. Svim mjerama u okviru RRF-a, uključujući u vezi sa zelenom tranzicijom, trebala bi se „ne nanositi bitna šteta“ ostvarivanju šest okolišnih ciljeva u smislu članka 17. [Uredbe o taksonomiji](#)³⁶.

37. Sud je ispitao način na koji se načelo „ne nanosi bitnu štetu“ primjenjivalo u mjerama iz uzorka koji je sastavio, kao i doprinos tih mjera djelovanju u području klime.

³⁶ Članak 5. stavak 2. [Uredbe o RRF-u](#).

38. Primjenom načela nenanošenja bitne štete nastoji se zajamčiti da su sve mjere koje se financiraju u okviru RRF-a održive iz perspektive okoliša. Uredbom o RRF-u od Komisije se zahtijeva da provede detaljnu procjenu planova za oporavak i otpornost kako bi se zajamčila usklađenost s tim načelom³⁷ (slika 11.). Ono je prvi put bilo uvjet za dobivanje financijskih sredstava. Procjenom usklađenosti s načelom nenanošenja bitne štete morale su se obuhvatiti sve mjere. Kad je to bilo opravdano, procjena je mogla biti pojednostavnjena za jedan okolišni cilj ili više njih.

39. Komisijinim smjernicama omogućila se primjena pojednostavnjenog pristupa „ako se mjera prati kao mjera kojom se 100 % podupire jedan od šest okolišnih ciljeva” jer se smatra „da je ta mjera usklađena s načelom nenanošenja bitne štete za taj cilj”³⁸. Osim toga, u skladu s tim tehničkim smjernicama za pojedini je cilj omogućen pojednostavnjeni pristup za slučajeve u kojima određena mjera nema predvidljiv učinak na ostvarivanje navedenog cilja ili je taj učinak zanemariv. Međutim, u tehničkim smjernicama o primjeni načela nenanošenja bitne štete smatralo se da se takav pristup vjerojatno „ne bi mogao primijeniti” za mjere u područjima kao što su energetika, promet, gospodarenje otpadom te industrija, i to zbog većih rizika od utjecaja na ostvarivanje jednog cilja ili više njih.

Slika 11. – Šest okolišnih ciljeva obuhvaćenih načelom nenanošenja bitne štete u okviru RRF-a



Izvor: Sud, na temelju Uredbe o taksonomiji.

³⁷ Članak 18. stavak 4. točka (d) Uredbe o RRF-u.

³⁸ Tehničke smjernice o primjeni načela nenanošenja bitne štete u okviru Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

40. Komisija smatra da su države članice u potpunosti odgovorne za jamčenje pravilne primjene načela nenanošenja bitne štete³⁹. Međutim, pri ocjenjivanju planova za oporavak i otpornost mora provjeriti usklađenost s tim načelom. U fazi provedbe Komisija provjerava usklađenost sa zaštitnim mehanizmima za načelo nenanošenja bitne štete kako su opisani u odluci Vijeća kojom se odobrava predmetni plan za oporavak i otpornost, pod uvjetom da su ti mehanizmi dio ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Pravilna procjena usklađenosti s načelom nenanošenja bitne štete ključna je jer mjera postaje neprihvatljiva ako se njome krši to načelo⁴⁰. Sud je prethodno utvrdio da je Komisija, općenito gledajući, na odgovarajući način procijenila mjere u okviru RRF-a i njihovu usklađenost s načelom nenanošenja bitne štete te je prema potrebi zatražila isključenja ili izmjene⁴¹, no da pritom nije kvantificirala prirodu i razmjer učinka potencijalno štetnih mjera.

41. Analiza procjene usklađenosti s načelom nenanošenja bitne štete za 24 mjere iz uzorka koju je Sud proveo pokazala je da su na temelju navedenih smjernica četiri odabrane države članice različito primjenjivale to načelo. Primjerice, Hrvatska je provela temeljitu procjenu usklađenosti s načelom nenanošenja bitne štete za svih šest mjera iz uzorka koji je sastavio Sud, dok je Grčka uvijek odabirala pojednostavnjeni pristup, čak i za mjere s većim rizikom od utjecaja na ostvarivanje jednog cilja u vezi s tim načelom ili više njih (odlomak **40.**), što je Komisija prihvatila. Sud je tijekom svojih aktivnosti potvrdio da nacionalna tijela smatraju da je odredbe o primjeni načela nenanošenja bitne štete teško provesti, uglavnom zbog njihove složenosti i inovativnosti.

42. U skladu s izmijenjenom [Uredbom o RRF-u](#) u određenim se uvjetima⁴² neke od mjera iz plana REPowerEU, kao što su mjere potrebne za jamčenje neposredne energetske sigurnosti, izuzimaju od usklađenosti s načelom nenanošenja bitne štete. Kako je Sud istaknuo u [mišljenju o planu REPowerEU](#), takvo izuzeće sa sobom donosi rizike za djelotvornost RRF-a u pogledu zelene tranzicije jer dolazi do kompromisa između cilja sigurne opskrbe energijom s jedne strane te pitanja u vezi s okolišem i klimom s druge strane.

³⁹ Tehničke smjernice o primjeni načela nenanošenja bitne štete u okviru Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

⁴⁰ Ibid.


⁴¹ Tematsko izvješće 21/2022, odlomci 58. i 60.

⁴² Članak 21.c točka 6. Uredbe o RRF-u kako je izmijenjen Uredbom (EU) 2023/435 o poglavljima o planu REPowerEU.

43. Osim u pogledu načela nenanošenja bitne štete za velike se zgrade ili razvojne projekte u EU-u provodi i procjena utjecaja na okoliš, u skladu s Direktivom 2011/92/EU. Na [slici 12.](#) prikazani su različiti pristupi tim okolišnim zahtjevima. Sud je u okviru prijašnjih aktivnosti koje su se odnosile na Komisijino ocjenjivanje planova za oporavak i otpornost zabilježio slična opažanja⁴³.

Slika 12. – Procjena okolišnih zahtjeva u Portugalu


Primjer dobre prakse:



Jedna mjera koja uključuje izgradnju brane u svojim je ključnim etapama sadržavala upućivanje na procjenu utjecaja na okoliš. Sud smatra da je zbog upućivanja na tu procjenu i njezine zahtjeve vjerojatnije da će nacionalna tijela i Komisija provjeriti usklađenost pri procjeni relevantnih ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti prije određene isplate.

Primjer pristupa koji je problematičniji:

Kad je riječ o jednom velikom ulaganju u javni prijevoz, u procjeni usklađenosti s načelom nenanošenja bitne štete nije se uzelo u obzir da bi mjera mogla imati negativan učinak na ublažavanje klimatskih promjena zbog toga što je označena kao mjera koja je 100-postotno povezana s klimom. Međutim, neizbježno je da će se u provedbi tog projekta ispustiti znatne razine stakleničkih plinova tijekom faze izgradnje, a zbog nepostojanja temeljite procjene usklađenosti s navedenim načelom nacionalna tijela nisu mogla provjeriti kako će se te razine uravnotežiti s uštedama nakon što projekt bude stavljen u funkciju.



Izvor: Sud, na temelju informacija dobivenih od portugalskih tijela.

Nisu sve mjere povezane s klimom onoliko zelene koliko je planirano

**Revizijski
kriteriji
Suda**

44. Mjerama označenim kao mjere povezane s klimom trebalo bi se djelotvorno doprinijeti zelenoj tranziciji i pokazati pozitivan doprinos djelovanju u području klime, među ostalim u pogledu dostizanja klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a⁴⁴.

⁴³ Tematsko izvješće 21/2022, odlomci 60. i 61.

⁴⁴ Članak 4. i članak 19. stavak 3. točka (e) Uredbe o RRF-u te točka 2.5 Priloga V. toj uredbi.

45. Sud je ispitao stanje provedbe mjera povezanih s klimom u vrijeme obavljanja revizije. Procijenio je moguća odstupanja u odnosu na početnu strukturu mjera iz planova za oporavak i otpornost.

46. Analizom odabranih mjera koje su označene kao mjere kojima se doprinosi djelovanju u području klime Sud je otvorio pitanja o tome jesu li mjere onoliko zelene koliko je planirano. U *okviru 5.* iznose se primjeri odstupanja koja proizlaze iz mjera koje nisu onoliko zelene koliko je navedeno. Sud je ta odstupanja utvrdio u svim državama članicama iz svojeg uzorka tijekom procjene provedbe navedenih mjera.

Okvir 5.



Primjeri mjera povezanih s klimom koje nisu onoliko zelene koliko je opisano



Učinci na okoliš nisu procijenjeni

U **Grčkoj** se jednom mjerom namjerava izgraditi nova pumpno-akumulacijska hidroelektrana. Ta vrsta skladištenja energije ima najveći raspon snage i najdulji vijek u usporedbi s baterijama i sustavima za skladištenje vodika, ali je manje okolišno održiva jer se njome doprinosi gubitku bioraznolikosti u vodi⁴⁵. Sud je utvrdio da za tu mjeru potencijalna šteta za bioraznolikost nije procijenjena (odlomak 41.) i da nisu utvrđeni koraci ublažavanja.



Netočan doprinos u području klime

U **Hrvatskoj** je jedna mjera za istraživanje i razvoj označena kao mjera za „čisti gradski prijevoz” (koeficijent od 100 %). Taj je projekt bio usmjeren na konkurentnost i digitalizaciju. Sud smatra da bi prikladnije područje intervencije bilo „digitalizacija prometa kada je dijelom namijenjena smanjenju emisija stakleničkih plinova: cestovni promet”, s koeficijentom od 40 %. Sud je utvrdio da bi taj projekt mogao imati pozitivan učinak prelijevanja na klimu jer će se u njemu upotrebljavati električna vozila, ali to nije dovoljno da bi se opravdao klimatski koeficijent od 100 %.

U **Portugalu** su se jednom mjerom prilagodbe klimatskim promjenama u vezi sa šumama (koeficijent od 100 %) financirali arhitektonski projekti i radovi obnove za centre civilne zaštite u ruralnim područjima. Sud smatra da su ti rashodi tek djelomično važni za prilagodbu klimatskim promjenama te se stoga koeficijent od 100 % ne može opravdati.

47. Sud je ujedno usporedio iznose dodijeljene odabranim mjerama s njihovim očekivanim rezultatima. Utvrdio je dva slučaja u kojima se, na temelju stanja provedbe u vrijeme revizijskih posjeta u drugoj polovici 2023., ciljna vrijednost mogla dostići potrošnjom samo dijela iznosa procijenjenih troškova jer su ciljne vrijednosti bile postavljene na vrlo niske razine – **okvir 6.**

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

Okvir 6.



Primjeri mjera za koje je proračun za dostizanje ciljne vrijednosti postavljen na previsoku razinu

U **Slovačkoj** se, prema izmijenjenom planu za oporavak i otpornost, jednom mjerom htjelo modernizirati 83 MW kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora. Nadležna su tijela 2022. i 2023. objavila tri poziva na podnošenje prijedloga modernizaciju hidroelektrana te postrojenja za bioplin ili biometan. Sud je tijekom revizije utvrdio da je osam zahtjeva odobrenih u okviru poziva na podnošenje prijedloga za hidroelektrane već bilo dovoljno za ostvarivanje 78 MW poboljšanog kapaciteta, što odgovara 94 % ciljne vrijednosti. Stoga dovodi u pitanje ambicioznost te ciljne vrijednosti. Iznosi koje je Slovačka odobrila za te projekte odgovaraju 30 % procijenjenih troškova te mjere. Ostatak od 70 % potpore stoga se mogao usmjeriti na dostizanje tek 6 % ciljne vrijednosti, što pokazuje da se provedba te mjere mogla obaviti za samo dio troška, i to zato što je ciljna vrijednost postavljena na vrlo nisku razinu.

U **Portugalu** je početna ciljna vrijednost jedne mjere za obnovu privatnih zgrada poboljšanjem njihove energetske učinkovitosti iznosila 1 milijun m² obnovljenog područja. Sud je utvrdio da se financiranim projektima ta ciljna vrijednost premašila za 10 puta (10 milijuna m²) s pomoću 41 % procijenjenih troškova (123 milijuna eura od 300 milijuna eura). U portugalskom poglavlju o planu REPowerEU toj je mjeri dodijeljen dodatni iznos od 120 milijuna eura te je njezina ciljna vrijednost ažurirana na 7,6 milijuna m² obnovljenog područja. Uzimajući u obzir projekte kojima se ta ciljna vrijednost već dostigla, Sud smatra da je ciljna vrijednost postavljena za tu mjeru bila preniska za dodijeljene iznose.

Izveščivanje o potrošnji sredstava u području klime i zelenoj tranziciji u okviru RRF-a nije povezano sa stvarnim troškovima i rezultatima

„Slijepe točke” u mjerenju uspješnosti mjera zelene tranzicije u okviru RRF-a

Revizijski
kriteriji
Suda

48. Komisija bi trebala pratiti i procjenjivati uspješnost zelene tranzicije u okviru RRF-a⁴⁶.

⁴⁶ Uvodna izjava 63. i članak 29. Uredbe o RRF-u.

49. Sud je ispitao na koji se način okvirom RRF-a prati uspješnost mjera u pogledu zelene tranzicije. Procijenio je mjeru u kojoj se zajedničkim pokazateljima pruža dovoljno informacija o mjerama iz uzorka i o mogućem doprinosu mjera zelene tranzicije dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a.

50. U pravnom okviru RRF-a ne postoji zahtjev za procjenu učinka mjera zelene tranzicije u sklopu RRF-a na dostizanje klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a. Međutim, Komisija je u svojim smjernicama potaknula države članice da u planovima za oporavak i otpornost procijene učinak reformi i ulaganja na smanjenje emisija stakleničkih plinova, udio energije iz obnovljivih izvora ili energetske učinkovitost. Potaknula je države članice i da procijene u kojoj bi se mjeri planovima za oporavak i otpornost moglo doprinijeti dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti za 2030.⁴⁷ Sud je utvrdio da nijedna od država članica koje je odabrao to nije učinila. Nisu procijenile doprinos ostvarivanju klimatskih i energetske ciljeva ni na razini pojedinačnih mjera ni na razini planova za oporavak i otpornost.

51. Međutim, pravni okvir RRF-a uključuje četiri pokazatelja za praćenje njegove uspješnosti u ostvarivanju zelene tranzicije (odlomak 24.). Sud je u okviru revizijskih aktivnosti ispitao zajedničke pokazatelje za mjere zelene tranzicije i utvrdio da njima nije pruženo dovoljno informacija o uspješnosti. U uzorku Suda od 24 mjere njih 14 bilo je problematično, kako slijedi:

- rezultati prijavljeni za jednu mjeru ne odnose se isključivo na mjere u okviru RRF-a (*okvir 7.* – primjer iz Portugala);
- šest njih nije obuhvaćeno nijednim zajedničkim pokazateljem za zelenu tranziciju, za koje je Sud utvrdio da se njima samo ograničeno obuhvaća zelena tranzicija (vidjeti odlomak 24.);
- sedam mjera obuhvaćeno je zajedničkim pokazateljima kojima se ne pružaju relevantne informacije o napretku u ostvarivanju ciljeva predmetne mjere (*okvir 7.* – primjeri iz Hrvatske i Slovačke).

⁴⁷ SWD(2021) 12 dio 1/2, Smjernice za planove za oporavak i otpornost država članica, str. 4.

Okvir 7.



Primjeri mjera čiji pokazatelji nisu dovoljni za mjerenje njihove uspješnosti u području klime

U **Portugalu** je jedna mjera koja uključuje podizanje svijesti i preventivna djelovanja u vezi sa šumskim požarima povezana sa zajedničkim pokazateljem koji se odnosi na stanovništvo koje ima koristi od takve mjere (4. zajednički pokazatelj – [slika 9.](#)). Očekivani je rezultat da 30 % cjelokupnog portugalskog stanovništva ima koristi od te mjere prilagodbe u vezi sa šumskim požarima. Sud smatra da se tim pokazateljem ne pružaju točne informacije o učinku te mjere na klimu jer pokazatelj nadilazi doseg mjere.

U **Hrvatskoj** je jedna mjera dekarbonizacije energetskog sektora, koja se uglavnom odnosi na zamjenu starih dalekovoda, povezana s jednim pokazateljem za dodatni raspoloživi kapacitet iz obnovljivih izvora (2. zajednički pokazatelj – [slika 9.](#)). Iako se tom mjerom omogućuje dodatni kapacitet, on se neće ostvariti isključivo njezinom provedbom. Predmetni pokazatelj stoga nije relevantan za tu mjeru te se njezina uspješnost u području klime ne prati.

U **Slovačkoj** je jedna mjera za izgradnju i obnovu bolnica obuhvaćena pokazateljem za uštede godišnje potrošnje primarne energije (1. zajednički pokazatelj – [slika 9.](#)). Međutim, Sud smatra da ne postoje uštede energije koje bi mogle proizlaziti iz novih zgrada ([slika 8.](#)). Jedini drugi pokazatelj za tu mjeru proizlazi iz njezine ciljne vrijednosti, koja se odnosi na broj kreveta. To nije dovoljno za procjenu uspješnosti i učinka mjere na klimu.

52. Zajednički pokazatelji za zelenu tranziciju nisu osmišljeni kako bi se njima u konačnici pratili učinci u pogledu uspješnosti pojedinačnih mjera u smislu djelovanja u području klime i okoliša (odlomak [24.](#)). Osim ako su u planovima uključena kao posebna ciljna vrijednost, smanjenja emisija stakleničkih plinova ne mjere se jer ih zajednički pokazatelji ne obuhvaćaju (odlomak [35.](#)). Slično tomu, zajedničkim pokazateljem o dodatnom raspoloživom kapacitetu za energiju iz obnovljivih izvora neće se pružiti informacije o zamjeni fosilnih goriva obnovljivim izvorima energije za proizvodnju energije. Međutim, nije važno samo smanjiti relativni udio energije proizvedene iz fosilnih goriva u kombinaciji izvora energije već i smanjiti potrošnju energije iz fosilnih goriva u apsolutnom smislu⁴⁸. Zbog ograničenja zajedničkih pokazatelja Sud zaključuje da se oni ne mogu upotrijebiti za procjenu toga koliko se mjerama u okviru RRF-a doprinosi djelovanju u području klime.

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

53. Komisija je u prosincu 2023. objavila izvješće u kojem se pokušavaju procijeniti potencijalna smanjenja stakleničkih plinova koja proizlaze iz jednog podskupa mjera u okviru RRF-a⁴⁹. U izvješću se zaključuje da se ključnim etapama i ciljnim vrijednostima dostignutim do kolovoza 2023. (njih 153 od 1729) ostvarilo 0,5 % tog procijenjenog smanjenja emisija stakleničkih plinova. Komisija u tom izvješću taj nizak postotak objašnjava ranom fazom primjene RRF-a, kao i time da nije uključila ključne etape i ciljne vrijednosti za koje se nije mogao utvrditi učinak na smanjenje emisija stakleničkih plinova.

Ne postoji izvješćivanje o stvarnoj potrošnji za djelovanje u području klime

Revizijski kriteriji Suda

54. Izvješćivanje o doprinosu RRF-a djelovanju u području klime trebalo bi biti pouzdano i utemeljeno na čvrstim pretpostavkama. Kako bi bilo relevantno za dionike, njime bi se trebala pružiti jasna slika o stvarnoj potrošnji za djelovanje u području klime i doprinosu dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a⁵⁰.

55. Sud je ispitao način na koji Komisija izvješćuje o doprinosu RRF-a u području klime za dostizanje ciljne vrijednosti od 37 % i o dodijeljenim sredstvima iz nacionalnih planova za oporavak i otpornost (odlomak **06.**).

⁴⁹ Europska komisija, „Green bonds – Impact and allocation report – NGEU report 2023”, str. 17.

⁵⁰ Na temelju smjernice za preporučenu praksu 3 „Reporting Service Performance Information” Odbora za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor.

56. Zahtjev da se 37 % nacionalnih dodijeljenih sredstava namijeni djelovanju u području klime unaprijed je provjeren u fazama izrade i odobrenja planova za oporavak i otpornost (odlomak [09.](#)). Komisija je zatim u svojem godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2022. izvijestila da je u okviru RRF-a ostvaren doprinos u području klime u iznosu od 203 milijarde eura, odnosno 40 %⁵¹. To se temeljilo na procijenjenim troškovima koje su države članice navele u svojim početnim planovima za oporavak i otpornost, a ne na stvarnim rashodima. Do veljače 2024. planirani doprinos u području klime povećao se zbog izmjena planova za oporavak i otpornost te, prema navodima Komisije, iznosi 275 milijardi eura, odnosno 42,5 % ([slika 5.](#)).

57. Komisija ne prati stvarni udio i iznose doprinosa planova za oporavak i otpornost u području klime jer u skladu s [Uredbom o RRF-u](#) ne mora izvješćivati o stvarnim rashodima u području klime kojima se doprinosi dostizanju ciljne vrijednosti od 37 %, već o procijenjenim troškovima (odlomak [56.](#)). U okviru svojih sporazuma o financiranju u okviru RRF-a ili sporazuma o zajmu sklopljenih s Komisijom države članice obvezne su prijaviti ukupne kumulativne isplaćene rashode kojima se doprinosi ostvarivanju klimatskih ciljeva⁵². U skladu sa sporazumima te se informacije ne uzimaju u obzir za plaćanja u okviru RRF-a. Sud smatra da bi ih Komisija mogla upotrijebiti za praćenje stvarnih rashoda u području klime, no to nije slučaj.

58. Stvarni troškovi za bilo koju mjeru u okviru RRF-a, bez obzira na njezin doprinos u području klime, mogu se znatno razlikovati od procijenjenih troškova u trenutku odobravanja planova za oporavak i otpornost, što utječe na udio doprinosa u području klime. Kako je Komisija potvrdila, plaćanja bi se trebala izvršiti čak i ako je stvarni trošak povezane mjere niži (ili viši) od prvotne procjene (odlomak [47.](#) i [okvir 6.](#)), pod uvjetom da su ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute. Bez obzira na razlike ukupni iznos koji je prvotno planiran kao trošak predmetne mjere i dalje će se u potpunosti uračunati kad je riječ o dostizanju ciljne vrijednosti u području klime za povezani plan za oporavak i otpornost. Sud stoga smatra da postoji rizik od toga da se u prijavljenim informacijama možda neće odražavati stvarni doprinos u području klime određenog plana za oporavak i otpornost, što ima posljedice za odgovornost u vezi s ciljnom vrijednošću od 37 %.

⁵¹ Europska komisija, [Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2022.](#), svezak II., str. 9.

⁵² Članak 7. sporazuma o financiranju između Komisije i država članica.

59. Postoji rizik i od toga da će odgođena provedba projekata povezanih s klimom i sporo iskorištavanje sredstava utjecati na ostvarivanje punog doprinosa u području klime u iznosu od 275 milijardi eura (odlomak **56.**). U okviru projekata dolazi do kašnjenja zbog, primjerice, kašnjenja u postupcima javne nabave ili u dobivanju odobrenja za rad. Sud je u okviru svojih aktivnosti utvrdio i da su nacionalna tijela podcijenila koliko je vremena potrebno za provedbu mjera. Za neke druge mjere dolazi do manje potražnje od očekivane, što utječe na iskorištavanje sredstava (**okvir 8.**). Stvarni doprinos u području klime postignut planovima za oporavak i otpornost bit će manji od prvotno izračunanog ako se povezane mjere ne dovrše ili se dovrše samo djelomično unutar rokova za RRF.

Okvir 8.



Primjeri mjera u vezi s kojima se pojavljuju izazovi koji bi mogli utjecati na izvješćivanje o klimi



Nema ponuditelja zainteresiranih za mjeru

U **Slovačkoj** je javna nabava za izgradnju nove bolnice koja je trebala biti dovršena sredinom 2026. još u tijeku. Početni natječaj nije privukao nijednog ponuditelja jer se nijedan izvođač radova nije želio obvezati na povezane kratke rokove, kako su potvrdila slovačka nadležna tijela. Prema slovačkom planu za oporavak i otpornost to je jedno od glavnih ulaganja kojima se doprinosi zelenoj tranziciji.



Kašnjenja u provedbi

Za projekte proizvodnje vodika potrebno je proći dugotrajan proces kako bi se dobilo odobrenje za rad. Zbog kašnjenja u dobivanju dozvola i poremećaja u lancu opskrbe također se usporila provedba. U **Portugalu** je u vrijeme posjeta Suda (srpanj 2023.) za samo jedan odobreni projekt od njih 23 primljen predujam za početak radova.



Slab interes za mjeru

U **Grčkoj** je za jednu mjeru za elektromobilnost kojom se financiraju mjesta za punjenje do siječnja 2024. primljen tek 171 zahtjev. To je 2,7 % konačne ciljne vrijednosti, što pokazuje nisku razinu interesa za sudjelovanje krajnjih primatelja u provedbi mjere. Slično tomu, samo 6 % planiranog broja taksija zamjenjuje se električnim vozilima. U odgovoru na problem slabog interesa nacionalna tijela povećala su potporu za zamjenu starih taksija i korisnicima produljila rok za podnošenje zahtjeva.

Ne postoji poveznica između rashoda i izvješćivanja o zelenoj tranziciji

Revizijski
kriteriji
Suda

60. Izvješćivanje o zelenoj tranziciji trebalo bi biti pouzdano i utemeljeno na čvrstim pretpostavkama. U objavljenim informacijama trebala bi se jasno navoditi metodologija upotrijebljena za njihovo prikupljanje⁵³.

⁵³ Na temelju smjernice za preporučenu praksu 3 „Reporting Service Performance Information” Odbora za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor.

61. Sud je ispitaio metodologiju kojom se Komisija koristila za izvješćivanje o napretku u vezi sa stupom koji se odnosi na zelenu tranziciju. Procijenio je i pouzdanost informacija o zelenoj tranziciji objavljenih u [tablici pokazatelja za oporavak i otpornost](#).

62. Komisija primjenjuje metodologiju za izvješćivanje o zelenoj tranziciji koja se razlikuje od one koja se upotrebljava za izračun doprinosa u području klime od 37 %. Kad je riječ o zelenoj tranziciji, primarni ili sekundarni stup u koji je raspoređena svaka mjera ponderira se jednako: u metodologiji se ne razlikuje je li procijenjeni doprinos ostvarivanju klimatskog i okolišnog cilja znatan (100 %) ili umjeren (40 %). Ako se mjera raspodijeli kao mjera zelene tranzicije i u primarni i u sekundarni stup, njezine ključne etape i ciljne vrijednosti dvostruko se računaju kad je riječ o napretku u zelenoj tranziciji. Komisija procjenjuje da su takvi slučajevi činili oko 1,8 % podmjera uključenih u 27 izvornih planova za oporavak i otpornost.

63. Još jedna razlika između tih dviju metodologija činjenica je da se doprinos dostizanju ciljne vrijednosti od 37 % izračunava samo *ex ante* (odlomak [56.](#)). Umjesto toga izvješćivanje o zelenoj tranziciji namijenjeno je praćenju napretka te zakonodavstvo o RRF-u uključuje obvezu izvješćivanja o rashodima po stupovima⁵⁴ ([slika 3.](#)). Komisija smatra da se ta odredba ispunila izvješćivanjem o isplatama državama članicama na temelju zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti (odlomak [03.](#)). Sud smatra da je tekst [Uredbe o RRF-u](#) nejasan u pogledu toga treba li se izvješćivanje odnositi na stvarne umjesto na procijenjene rashode. Komisija izvješćuje samo o procijenjenim rashodima⁵⁵.

64. Kako bi izvješćivala o napretku u pogledu isplata po stupovima, Komisija izračunava jediničnu vrijednost određene ključne etape ili ciljne vrijednosti. Taj se broj dobiva dijeljenjem iznosa ukupnih sredstava dodijeljenih državi članici u okviru RRF-a s ukupnim brojem njezinih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti⁵⁶. Ključne etape i ciljne vrijednosti ne raspodjeljuju se izravno u stupove. Kako bi utvrdila koje su od njih relevantne za zelenu tranziciju, Komisija provjerava primarni i sekundarni stup povezanih mjera (odlomak [05.](#)). Smatra se da se ključnim etapama i ciljnim vrijednostima doprinosi stupu koji se odnosi na zelenu tranziciju ako je s njim povezana najmanje jedna od predmetnih podmjera.

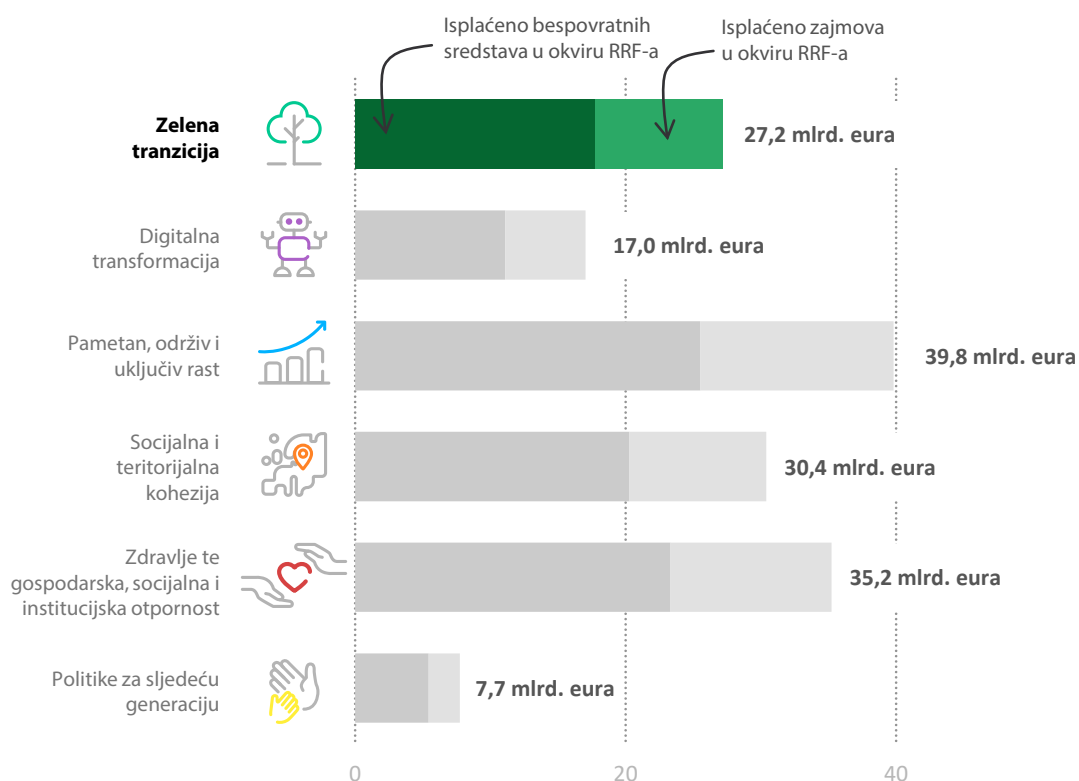
⁵⁴ Članak 29. stavak 3. [Uredbe o RRF-u](#).

⁵⁵ [Tematsko izvješće 26/2023](#), odlomak VII.

⁵⁶ [Tematsko izvješće 26/2023](#), odlomak 78.

65. Tablica pokazatelja za oporavak i otpornost (odlomak 05.) sadržava informacije o Komisijinim isplatama po stupovima te o dostignutim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima. Do veljače 2024. države članice primile su bespovratna sredstva u iznosu od 103 milijarde eura i zajmove u iznosu od 54 milijarde eura (uz 13 % pretfinanciranja u iznosu od oko 68 milijardi eura). Na isplate povezane sa stupom koji se odnosi na zelenu tranziciju otpada 17 % (27,2 milijarde eura) svih dosad isplaćenih sredstava (slika 13.). S obzirom na to da bi se samo mjerama povezanim s klimom trebalo obuhvatiti 42,5 % dodijeljenog iznosa u okviru RRF-a (odlomak 09.) i da bi zelena tranzicija trebala uključivati 34 dodatne mjere u vezi s okolišem koje nisu obuhvaćene praćenjem klimatskih mjera, taj je iznos i dalje prilično nizak.

Slika 13. – Isplate po stupovima kako su prikazane u tablici pokazatelja za oporavak i otpornost (u milijardama eura)



Izvor: tablica pokazatelja za oporavak i otpornost, podatci iz veljače 2024.

66. Pristupom koji se upotrebljava za izvješćivanje iznosi prijavljeni kao isplaćeni za zelenu tranziciju mogu se procijeniti manjim ili većim od stvarnih jer jedinične vrijednosti ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ne odražavaju ni stvarne ni procijenjene troškove mjera. Primjerice, jedna mjera energetske učinkovitosti zgrada u Portugalu sadržava ciljne vrijednosti povezane s obnovljenim područjem. Na temelju jedinične vrijednosti obnova 45 000 m² uračunat će se kao doprinos zelenoj tranziciji na isti način kao i obnova 315 000 m².

67. Sud je u prijašnjem izvješću o okviru za praćenje uspješnosti RRF-a utvrdio da se zbog nepostojanja podataka o stvarnim rashodima ograničava mogućnost za procjenu učinkovite upotrebe resursa i uspješnosti RRF-a na razini njegovih stupova. Stoga je Komisiji preporučio⁵⁷ da izvješćuje o stvarnim rashodima, što je Komisija odbila.

68. Na izvješćivanje o zelenoj tranziciji dodatno utječe činjenica da je većina početnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezana s početnim koracima provedbe (kao što je odobrenje poziva na podnošenje projekata). To znači da početna plaćanja državama članicama nisu nužno povezana sa stvarnim projektima ako su, primjerice, ključne etape i ciljne vrijednosti na koja se odnose povezane s reformama ili pripremnim fazama za pokretanje određene mjere. Za projekte koji nisu dovršeni ili za mjere kojima se nije uspjela dostići posljednja ključna etapa ili ciljna vrijednost Komisija ne može osigurati povrat sredstava koja su već isplaćena jer ta mogućnost nije predviđena Uredbom o RRF-u. Budući da se podatci u tablici pokazatelja odnose na iznose isplaćene državama članicama, Komisija nije namjeravala izmijeniti zahtjeve za izvješćivanje u tim slučajevima.

69. Općenito gledajući, Sud je utvrdio da je izvješćivanje o zelenoj tranziciji prikazano u [tablici pokazatelja za oporavak i otpornost](#) zbunjujuće. Ni procijenjeni iznosi ni stvarni troškovi mjera zelene tranzicije ne uzimaju se u obzir jer se izvješćivanje temelji na jediničnim vrijednostima (odlomak [66.](#)). U [tablici pokazatelja za oporavak i otpornost](#) korisnicima se stoga ne pružaju potpune i pouzdane informacije o iznosima koji su stvarno potrošeni za zelenu tranziciju.

⁵⁷ [Tematsko izvješće 26/2023](#), odlomak 87. i točka (b) 4. preporuke.

Zaključci i preporuke

70. Jedan je od ciljeva Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF) doprinos zelenoj tranziciji i dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a. Konkretno, države članice moraju izdvojiti najmanje 37 % planiranih sredstava za mjere povezane s klimom (odlomci [01.](#) – [09.](#)).

71. Cilj revizije koju je Sud proveo bio je procijeniti doprinosi li se strukturom i primjenom RRF-a te planova za oporavak i otpornost djelotvorno zelenoj tranziciji. Primjenom RRF-a potaknula su se ulaganja u djelovanje u području klime i zelenu tranziciju. Međutim, Sud je utvrdio nedostatke u načinu na koji je RRF osmišljen, koje je potvrdio pri procjeni njegove primjene. Sud zaključuje da se nedostacima sažetim na [slici 14.](#) i detaljno opisanim u nastavku dovodi u pitanje ostvarivanje ciljeva RRF-a u vezi sa zelenom tranzicijom.

Slika 14. – Nedostatci u strukturi i primjeni RRF-a u vezi sa zelenom tranzicijom



Izvor: Sud.

72. Analiza koju je proveo Sud pokazuje da iako se djelovanje u području klime prati i uračunava kad je riječ o dostizanju ciljne vrijednosti od 37 %, opseg tog djelovanja uži je od opsega zelene tranzicije, koja uz klimatske ciljeve obuhvaća i ciljeve u području bioraznolikosti i okoliša. Metodologija koja se upotrebljava za praćenje djelovanja u području klime temelji se na trima klimatskim koeficijentima (0 %, 40 % i 100 %) povezanim s očekivanim doprinosom mjera ostvarivanju klimatskih ciljeva, kako je predviđeno u [Uredbi o RRF-u](#). Jedinstveni klimatski koeficijenti često su se primjenjivali na mjere koje obuhvaćaju širok skup djelovanja, od kojih nisu sva povezana s klimom, i njihove povezane troškove. Kako bi bolje procijenila doprinos u području klime, Komisija je uvela koncept podmjera. U praksi doprinos mjera u području klime nije uvijek bio prilagođen, zbog čega je došlo do visoke razine upotrebe približnih vrijednosti koja je dovela do mogućih precjenjivanja, posebice za složene mjere koje sadržavaju elemente koji bi trebali imati različite doprinose u području klime (odlomci [15.](#) – [22.](#)).

73. Aktivnosti Suda pokazuju i da neki klimatski koeficijenti utvrđeni u [Uredbi o RRF-u](#) (željeznice, elektroenergetske mreže i nove zgrade) ne odražavaju očekivani doprinos dostizanju klimatskih ciljnih vrijednosti EU-a. Primjerice, ne uzimaju se u obzir emisije stakleničkih plinova iz faze izgradnje za određena ulaganja, što u stvarnosti dovodi do manjeg doprinosa u području klime. Sud je upotrebom klimatskih koeficijenata za te tri kategorije koji su konzervativniji od onih iznesenih u [Uredbi](#) izračunao da je doprinos RRF-a u području klime vjerojatno procijenjen većim od stvarnog za 34,5 milijardi eura. Osim toga, okvir uspješnosti ne omogućuje praćenje učinka svih mjera kojima se podupire zelena tranzicija i ne obuhvaća ključne aspekte, kao što su smanjenje emisija stakleničkih plinova ili doprinos ostvarivanju okolišnih ciljeva (odlomci [23.](#) i [24.](#)).

1. preporuka – U okviru budućih instrumenata financiranja potrebno je bolje procjenjivati potrošnju sredstava u području klime

Komisija bi trebala zajamčiti da se mjere, intervencije ili djelovanja koji su povezani s klimom raščlane na razinu kojom se omogućuje njihovo povezivanje s odgovarajućim i opravdanim doprinosom u području klime, što bi dovelo do detaljnije i točnije procjene potrošnje u području klime.

Ciljni rok provedbe: pri predlaganju svih instrumenata kojima se zahtijeva praćenje klimatskih mjera

2. preporuka – Potrebno je zajamčiti odgovarajuću strukturu budućih instrumenata financiranja kojima će se podupirati ostvarivanje klimatskih i okolišnih ciljeva te dostizanje ciljnih vrijednosti u tim područjima

Komisija bi trebala:

- (a) procijeniti način na koji će se u okviru instrumenata financiranja kojima se namjerava doprinijeti ostvarivanju ciljeva i dostizanju ciljnih vrijednosti EU-a u području klime pružati informacije o njihovu stvarnom doprinosu u tom području;
- (b) svojim okvirom za praćenje i evaluaciju uspješnosti obuhvatiti ulaganja relevantna za ostvarivanje klimatskih i okolišnih ciljeva.

Ciljni rok provedbe: pri predlaganju svih instrumenata s klimatskim i okolišnim ciljevima

74. Sud je utvrdio da je na uključivanje mjera kojima se podupire zelena tranzicija u nacionalne planove za oporavak i otpornost utjecao ograničeni vremenski okvir RRF-a te da nije bilo jasno koliko se nacionalnim planovima doprinosi djelovanju u području klime. Neke su mjere bile raspodijeljene u područja intervencije koja nisu odražavala njihovu prirodu, što je dovelo do većih doprinosa za klimu, ili nisu bile relevantne za klimu, kao što su podmjere za administrativne troškove. Sud je utvrdio i da neka ulaganja povezana s klimom nisu bila dovoljno povezana s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima koje su povezane s klimom ili koje na nju imaju određen učinak (odlomci [25.](#) – [35.](#)).

75. Sud je ujedno utvrdio nedosljednosti u primjeni načela „ne nanosi bitnu štetu” koje se odnose na to da države članice pri primjeni pojednostavnjenih pristupa nisu uvijek bile obvezne temeljito procijeniti potrebu za mjerama ublažavanja povezanim s njihovim ulaganjima. Utvrdio je slučajeve u kojima su države članice financirale projekte koji nisu odgovarali opisu određene mjere, što je imalo utjecaj na djelotvornost i razinu doprinosa u području klime (odlomci [36.](#) – [47.](#)).

3. preporuka – Potrebno je poboljšati uspješnost mjera zelene tranzicije

Komisija bi trebala:

- (a) poduzeti mjere kojima će riješiti pitanje nedosljednosti država članica u pridržavanju načela „ne nanosi bitnu štetu” u slučajevima u kojim primjenjuju pojednostavnjeni pristup.

Ciljni rok provedbe: lipanj 2025.

- (b) ako dođe do izmjene mjera povezanih sa zelenom tranzicijom, zajamčiti da se ključnim etapama i ciljnim vrijednostima tih mjera prati njihov napredak do dovršetka kako bi se moglo procijeniti jesu li se ostvarili njihovi klimatski i okolišni ciljevi.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.

76. Zbog ograničenja u okviru za praćenje Komisija nema dovoljno informacija za evaluaciju uspješnosti mjera kojima se doprinosi zelenoj tranziciji. Komisija samo izvješćuje o *ex ante* dodijeljenim iznosima povezanim s klimom. Stoga se u prikazanim informacijama ne uzima u obzir razina stvarne potrošnje, na koju utječu različiti čimbenici, kao što su kašnjenja i sporo iskorištavanje. Ti čimbenici mogu dovesti do preniske ili previsoke procjene doprinosa u području klime. Istodobno, države članice izvješćuju o isplaćenim rashodima u području klime, ali Komisija te informacije ne upotrebljava za izvješćivanje o dostizanju kvantitativne ciljne vrijednosti od 37 %. Stoga Komisija ne može jamčiti potpunu odgovornost za tu ciljnu vrijednost (odlomci 48. – 59.).

77. U tablici pokazatelja za oporavak i otpornost prate se plaćanja koja je Komisija izvršila državama članicama. U skladu s načelima RRF-a ta plaćanja nisu povezana s troškovima na kojima se temelji provedba određene mjere te se njima stoga ne prikazuje razina stvarnih rashoda povezanih s klimom. Osim toga, dostignute ključne etape i ciljne vrijednosti ne odražavaju nužno ambiciju pripadajuće mjere u pogledu doprinosa zelenoj tranziciji. Zbog toga je izvješćivanje o zelenoj tranziciji nepouzdanost za izvješćivanje o stvarnim rashodima (odlomci 60. – 69.).

4. preporuka – Potrebno je poboljšati izvješćivanje o potrošnji u području klime u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost

Komisija bi trebala prikupiti i objaviti informacije o stvarnim troškovima mjera povezanih s klimom koje su države članice već dostavile, usporediti te informacije s procijenjenim troškovima u nacionalnim planovima te ponovno izračunati stvarni doprinos u području klime u odnosu na ciljnu vrijednost od 37 %.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2026.

Napomena: Komisija nije prihvatila preporuku Suda iz [tematskog izvješća 26/2023](#) u pogledu toga da bi trebala izvješćivati o stvarnim rashodima koji se financiraju iz RRF-a u okviru šest stupova te to iskoristiti kao osnovu za procjenu učinkovite upotrebe resursa.

Revizorski sud usvojio je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourg u 4. srpnja 2024.

za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

Prilog – Mjere koje je Sud odabrao

Relevantno područje / država članica	Grčka	Hrvatska	Portugal	Slovačka
Obnovljivi izvori energije i energetska sektor	EL-C[1,1]-I[16926] Potpora uspostavi sustava za skladištenje u svrhu osnaživanja prodora izvora obnovljive energije	HR-C[C12]-I[R1-I1] Revitalizacija, izgradnja i digitalizacija energetske sustava i prateće infrastrukture za dekarbonizaciju energetske sektora	PT-C[C14]-I[i01] Vodik i drugi plinovi iz obnovljivih izvora	SK-C[C1]-I[I2] Modernizacija postojećih obnovljivih izvora električne energije (obnova kapaciteta)
Energetska učinkovitost	EL-C[1,2]-I[16872] Energetska obnova stambenih zgrada	HR-C[C61]-I[R1-I1] Energetska obnova zgrada	PT-C[C13]-I[i01] Energetska učinkovitost stambenih zgrada	SK-C[C2]-I[I1] Energetska učinkovitost obiteljskih kuća
Održiva mobilnost	EL-C[1,3]-I[16924] Elektromobilnost – mjesta za punjenje, električni autobusi, električni taksiji	HR-C[C14]-I[R5-I2] Istraživanje, razvoj i proizvodnja vozila nove mobilnosti i prateće infrastrukture	PT-C[C15]-I[i01] Proširenje mreže podzemne željeznice	SK-C[C3]-I[I1] Razvoj prometne infrastrukture s niskom razinom emisija ugljika
Dekarbonizacija industrijskih sektora	EL-C[4,7]-I[16980] Instrument za zajmove u okviru RRF-a	HR-C[C111]-I[R4-I2] Financijski instrumenti za mikro, mala i srednja poduzeća	PT-C[C11]-I[i01] Dekarbonizacija industrije	SK-C[C4]-I[I1] Funkcioniranje programa dekarbonizacije industrije
Održiva uporaba prirodnih resursa	EL-C[1,4]-I[16849] Nacionalni plan za ponovno pošumljavanje i vodeće ulaganje u Parnithi	HR-C[C15]-I[R1-I1] Izgradnja i opremanje logističko distributivnih centara za voće i povrće	PT-C[C08]-I[i05] Program za šume	SK-C[C5]-I[I1] Prilagodba regija klimatskim promjenama

Relevantno područje / država članica	Grčka	Hrvatska	Portugal	Slovačka
Drugi sektori	EL-C[4,6]-I[16634] Novi industrijski parkovi	HR-C[C13]-I[R1-I2] Program razvoja javne vodoopskrbe	PT-C[C12]-I[i01] Biogospodarstvo	SK-C[C11]-I[I2] Nova bolnička mreža – izgradnja, rekonstrukcija i oprema

Pokrate i skraćeni nazivi

MW: megavat

NGEU: instrument „NextGenerationEU”

RRF: Mehanizam za oporavak i otpornost (od engl. *Recovery and Resilience Facility*)

Pojmovnik

Ciljna vrijednost: kvantitativna mjera napretka određene države članice prema dovršetku određene reforme ili ulaganja u njezinu planu za oporavak i otpornost.

Djelovanje u području klime: djelovanje za borbu protiv klimatskih promjena i njihova učinka.

Doprinos u području klime: procjena potrošnje određene države članice u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost na djelovanje u području klime.

Iskorištavanje sredstava: mjera u kojoj su države članice od Komisije primile financijska sredstva u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost za zadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

Klimatski koeficijent: ponder dodijeljen potrošnji sredstava EU-a za projekte, mjere ili djelovanja u kojem se odražava mjera u kojoj se njima uzimaju u obzir klimatski aspekti.

Ključna etapa: kvalitativna mjera napretka određene države članice prema dovršetku određene reforme ili ulaganja u njezinu planu za oporavak i otpornost.

Mehanizam za oporavak i otpornost: mehanizam EU-a za financijsku potporu namijenjen ublažavanju gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19, poticanju oporavka i pružanju odgovora na izazove u zelenijoj i digitalnijoj budućnosti.

Mjera ulaganja: rashodi za aktivnost, projekt ili drugo djelovanje obuhvaćeno područjem primjene Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost za koje se očekuje da će se njime postići korisni rezultati za društvo, gospodarstvo ili okoliš.

Načelo „ne nanosi bitnu štetu“: načelo u skladu s kojim mjere ulaganja ne bi smjele imati znatan štetni učinak na okoliš.

NextGenerationEU: financijski paket čija je svrha pomoći državama članicama EU-a u oporavku od gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19.

Plan za oporavak i otpornost: dokument u kojem se utvrđuju reforme i ulaganja koja određena država članica planira provesti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

Područje intervencije: kategorija djelatnosti koje se financiraju sredstvima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda ili Europskog socijalnog fonda.

Praćenje klimatskih mjera: praćenje napretka u dostizanju ciljnih vrijednosti za klimatske rashode.

Praćenje: sustavno promatranje i provjeravanje napretka u ostvarivanju određenog cilja, dijelom s pomoću pokazatelja.

Prilagodba klimatskim promjenama: smanjivanje osjetljivosti zemalja i zajednica na klimatske promjene povećavanjem njihove sposobnosti da apsorbiraju učinke tih promjena.

Reforma: u kontekstu Mehanizma za oporavak i otpornost, promjena koja dovodi do znatnog, trajnog poboljšanja funkcioniranja određenog tržišta, politike odnosno institucijskih ili administrativnih struktura ili znatnog napretka u ostvarivanju ciljeva politike kao što su rast i radna mjesta, otpornost te zelena i digitalna tranzicija.

REPowerEU: inicijativa EU-a za okončanje ovisnosti o fosilnim gorivima, diversifikaciju opskrbe energijom i ubrzanje prijelaza na čistu energiju.

Stup: pojam koji se upotrebljava za svako od šest područja politike od kojih je sastavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, a to su: (i.) zelena tranzicija; (ii.) digitalna transformacija; (iii.) gospodarska kohezija, produktivnost i konkurentnost; (iv.) socijalna i teritorijalna kohezija; (v.) zdravlje te gospodarska, socijalna i institucijska otpornost; (vi.) politike za sljedeću generaciju.

Tablica pokazatelja za oporavak i otpornost: internetske stranice Komisije na kojima se prikazuje napredak u provedbi planova za oporavak i otpornost država članica.

Ublažavanje klimatskih promjena: smanjivanje ili ograničavanje emisija stakleničkih plinova zbog njihova utjecaja na klimu.

Uspješnost: mjerilo koje pokazuje u kojem su stupnju određenom mjerom, projektom ili programom financiranim sredstvima EU-a ispunjeni postavljeni ciljevi i u kojoj je mjeri ostvarena odgovarajuća vrijednost za uloženi novac.

Zajednički pokazatelji: mjerljive varijable kojima se pružaju informacije o napretku provedbe planova za oporavak i otpornost u pogledu ostvarivanja zajedničkih ciljeva i ukupne uspješnosti Mehanizma za oporavak i otpornost.

Odgovori Komisije

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

Kronologija

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

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Joëlle Elvinger i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodila članica Suda Joëlle Elvinger, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Ildikó Preiss i ataše u njezinu uredu Paolo Pesce, rukovoditeljica Ramona Bortnowschi, voditeljica radnog zadatka Antonella Stasia, zamjenice voditelja radnog zadatka Marika Meisenzahl i Asimina Petri te revizori Monika Dedicova i Zvonimir Novoselić. Jezičnu podršku pružali su Laura Mcmillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova i Aikaterini Vraila.



Slijeva nadesno: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedicova, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vraila i Marin Pažanin.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2024.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Slike 2., 3., 8., 9., 10. i 14., okviri 2., 3., 5., 6., 7. i 8. te tablica 1. – ikone: slike su izrađene s pomoću alata dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana. Ikona na slici 2.: Europska komisija. Slika 13. – © Europska unija.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-2575-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/033523	QJ-AB-24-014-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2618-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/125269	QJ-AB-24-014-HR-N

Mehanizmom za oporavak i otpornost države članice potaknulo se da ulože u zelenu tranziciju. Planirale su potrošiti oko 275 milijardi eura na djelovanje u području klime u okviru stupa koji se odnosi na zelenu tranziciju. Međutim, analiza koju je obavio Sud pokazala je nedostatke u strukturi Mehanizma i provedbi mjera zelene tranzicije. Ti su nedostaci doveli do precjenjivanja iznosa dodijeljenih djelovanju u području klime, odstupanja između planiranja i stvarnosti te nedovoljne količine dokaza o stvarnom doprinosu predmetnih mjera zelenoj tranziciji. U zakonodavstvu ne postoje zahtjevi u skladu s kojima bi se procijenio doprinos Mehanizma ostvarivanju klimatskih ciljeva EU-a ili izvješćivalo o stvarnoj potrošnji, što ograničava relevantnost za dionike. Sud iznosi nekoliko preporuka u svrhu poboljšanja strukture i djelotvornosti fondova EU-a relevantnih za zelenu tranziciju.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors