

Sprawozdanie specjalne

## Transformacja ekologiczna

### Wkład RRF nie jest jasny



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

# Spis treści

	Punkty
<b>Streszczenie</b>	I-VI
<b>Wstęp</b>	01-09
<b>Charakterystyka Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności</b>	01-03
<b>Transformacja ekologiczna w ramach RRF</b>	04-05
<b>Monitorowanie wydatków na cele związane z klimatem w ramach RRF</b>	06-09
<b>Zakres kontroli i podejście kontrolne</b>	10-14
<b>Uwagi</b>	15-69
<b>Wkład ze środków RRF i krajowych planów odbudowy w transformację ekologiczną może być zawyżony</b>	15-35
Trudności pod względem oszacowania wkładu na rzecz klimatu i uwzględnienia transformacji ekologicznej w ramach RRF	16-24
Niejasny wkład działań zaplanowanych w ramach RRF w działania w dziedzinie klimatu i transformację ekologiczną	25-35
<b>Brak wyraźnych wskazań, w jaki sposób wdrażanie działań w ramach RRF przyczynia się do transformacji ekologicznej</b>	36-47
Niespójności w stosowaniu zasady „nie czyn poważnych szkód”	36-43
Nie wszystkie działania istotne dla klimatem są tak ekologiczne, jak planowano	44-47
<b>Sprawozdawczość w ramach RRF dotycząca wydatków na rzecz klimatu i transformacji ekologicznej jest oderwana od rzeczywistych kosztów i rezultatów</b>	48-69
Białe plamy w pomiarach wyników działań w zakresie transformacji ekologicznej finansowanych z RRF	48-53
Brak sprawozdawczości na temat faktycznych wydatków na działania w dziedzinie klimatu	54-59
Brak powiązania między wydatkami a sprawozdawczością w zakresie transformacji ekologicznej	60-69

**Wnioski i zalecenia** 70-77

**Załącznik — Działania wybrane do kontroli przez Trybunał**

**Wykaz akronimów**

**Glosariusz**

**Odpowiedzi Komisji**

**Kalendarium**

**Zespół kontrolny**

## Streszczenie

**I** Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) to tymczasowy instrument uruchomiony w maju 2020 r., który ma pomóc państwom członkowskim w odbudowie po pandemii COVID-19. Według stanu na luty 2024 r. w ramach Instrumentu udostępniono 648 mld euro. Jednym z filarów Instrumentu jest transformacja ekologiczna. Państwa członkowskie musiały przeznaczyć co najmniej 37% swoich przydziałów krajowych na działania w dziedzinie klimatu. Komisja oceniła, że osiągnęły one ten poziom docelowy już na etapie planowania, przeznaczając na te działania 42,5% przydziałów.

**II** Celem kontroli Trybunału było ocenienie, czy koncepcja i wdrażanie RRF oraz krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności skutecznie przyczyniają się do transformacji ekologicznej. Kontrolerzy ocenili wkład wybranych działań w transformację oraz powiązane z tymi działaniami kamienie milowe i wartości docelowe, a także dotyczące ich współczynniki klimatyczne. Trybunał dokonał też przeglądu postępów w zakresie realizacji tych działań oraz ich monitorowania z perspektywy transformacji ekologicznej. Ponadto kontrolerzy zbadali też sposób monitorowania przez Komisję i państwa członkowskie informacji zawartych w sprawozdaniach dotyczących wydatków związanych z klimatem oraz transformacji ekologicznej.

**III** Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę, ponieważ transformacja ekologiczna i cele klimatyczne UE należą do najważniejszych unijnych priorytetów politycznych. Kontrolerzy oczekują, że wyniki ich prac przyczynią się do debaty na temat tego, jak opracowywać i wdrażać przyszłe instrumenty o celach klimatycznych i środowiskowych. Przewidują też, że ustalenia Trybunału będą miały znaczenie dla zwiększenia skuteczności funduszy UE na rzecz działań związanych z klimatem i transformacji ekologicznej w kontekście ambitnych celów klimatycznych UE na 2030 i 2050 r.

**IV** W skontrolowanych państwach członkowskich Trybunał wykrył niedociągnięcia zarówno w koncepcji ram RRF, jak i w planach odbudowy i zwiększania odporności. Ponadto we wdrażaniu działań wystąpiły niespójności, które dotyczyły przede wszystkim transformacji ekologicznej i celów klimatycznych. W szczególności Trybunał odnotował, że w monitorowaniu wydatków na rzecz klimatu korzystano z niedokładnych, wysoce przybliżonych danych, a zastosowanie niektórych wskaźników prowadzi do potencjalnych przeszacowań. Kontrolerzy nie znaleźli wyraźnych dowodów na to, w jaki sposób wdrożenie działań w ramach RRF przyczynia się do

transformacji ekologicznej, a poza tym stwierdzili, że nie jest oceniany ich wkład w realizację celów klimatycznych UE, ponieważ nie jest to wymagane. Dodatkowo stwierdzili, że w sprawozdawczości dotyczącej wydatków na rzecz klimatu i transformacji ekologicznej nie uwzględniono informacji o faktycznych kosztach i rezultatach, co ogranicza użyteczność tej sprawozdawczości dla zainteresowanych stron.

**V** Trybunał stwierdza, że zidentyfikowane uchybienia w koncepcji i wdrożeniu RRF podają w wątpliwość możliwość osiągnięcia wyznaczonych dla Instrumentu celów klimatycznych i środowiskowych. W efekcie uznaje, że wkład Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w transformację ekologiczną nie jest jasny.

**VI** Na podstawie swoich ustaleń Trybunał zaleca, aby Komisja:

- w ramach przyszłych instrumentów usprawniła szacowanie wydatków na rzecz klimatu;
- zapewniła na przyszłość odpowiednią koncepcję instrumentów finansowania, które mają stanowić wsparcie na rzecz osiągnięcia klimatycznych i środowiskowych celów i wartości docelowych;
- zwiększyła skuteczność działań na rzecz transformacji ekologicznej;
- ulepszyła sprawozdawczość w zakresie wydatków na rzecz klimatu w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

# Wstęp

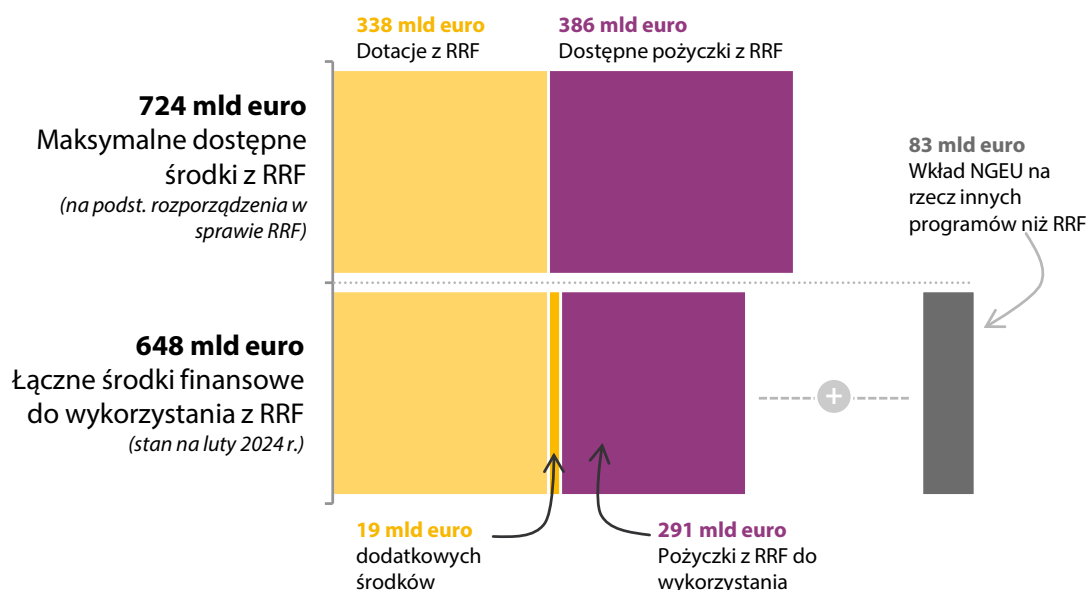
## Charakterystyka Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

**01** W maju 2020 r. UE uruchomiła [Next Generation EU \(NGEU\)](#) – tymczasowy instrument pomocy dla państw członkowskich UE, który miał je wesprzeć w odbudowie po pandemii COVID-19. Wartość tego instrumentu wynosi do 731 mld euro (w cenach z 2022 r.) – są to środki dodatkowe w stosunku do długoterminowego budżetu UE na okres programowania 2021–2027. Głównym komponentem NGEU jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)<sup>1</sup>. Cały mechanizm przedstawiono na [rys. 1](#). Celem RRF jest złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19, tak aby gospodarki i społeczeństwa państw członkowskich w przyszłości były bardziej zrównoważone i odporne na potencjalne kryzysy. Instrument powinien stanowić wsparcie dla państw członkowskich w skuteczniejszym przygotowaniu się do podjęcia wyzwań i wykorzystania możliwości wynikających z transformacji ekologicznej i cyfrowej. Ponadto w maju 2022 r., w odpowiedzi na światowy kryzys energetyczny, UE opracowała plan [REPowerEU](#), który pozwolił na zwiększenie puli środków RRF o dodatkowe dotacje dla państw członkowskich w wysokości 19 mld euro (stan na luty 2024 r.).

---

<sup>1</sup> [Rozporządzenie \(UE\) 2021/241](#) ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („rozporządzenie w sprawie RRF”).

Rys. 1 – Budżet NGEU (według stanu na luty 2024 r.)



Uwaga: Wszystkie kwoty wyrażone zostały w cenach z 2022 r.

Źródło: Komisja Europejska i tabela wyników RRF, według stanu na luty 2024 r.

**02** RRF podlega **zarządzaniu bezpośredniemu** przez Komisję. Oznacza to, że jest ona odpowiedzialna za wdrażanie RRF, w tym za monitorowanie postępów w realizacji Instrumentu i ocenianie jego rezultatów. Każde państwo członkowskie kwalifikuje się do otrzymania stosownej części środków z RRF. Wysokość udziału w tym finansowaniu ustala się na podstawie wzoru określonego w przepisach<sup>2</sup>. Każde państwo przedkłada krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności (KPO), który jest oceniany przez Komisję<sup>3</sup> i zatwierdzany przez Radę. W KPO każde państwo przedstawia szereg działań polegających na reformach i inwestycjach. Z każdym działaniem powiązane są kamienie milowe i wartości docelowe, które pozwalają na monitorowanie jakościowych i ilościowych osiągnięć w jego realizacji<sup>4</sup>. Komisja przyjęła zestaw wspólnych wskaźników dotyczących sprawozdawczości z postępów we wdrażaniu RRF i monitorowania wdrażania w odniesieniu do przyjętych celów<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Art. 11 [rozporządzenia \(UE\) 2021/241](#).

<sup>3</sup> [Sprawozdanie specjalne 21/2022 pt.](#) „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję”.

<sup>4</sup> [Sprawozdanie specjalne 26/2023](#) dotyczące ram monitorowania RRF.

<sup>5</sup> [Rozporządzenie delegowane Komisji \(UE\) 2021/2106](#) w sprawie określenia wspólnych wskaźników.

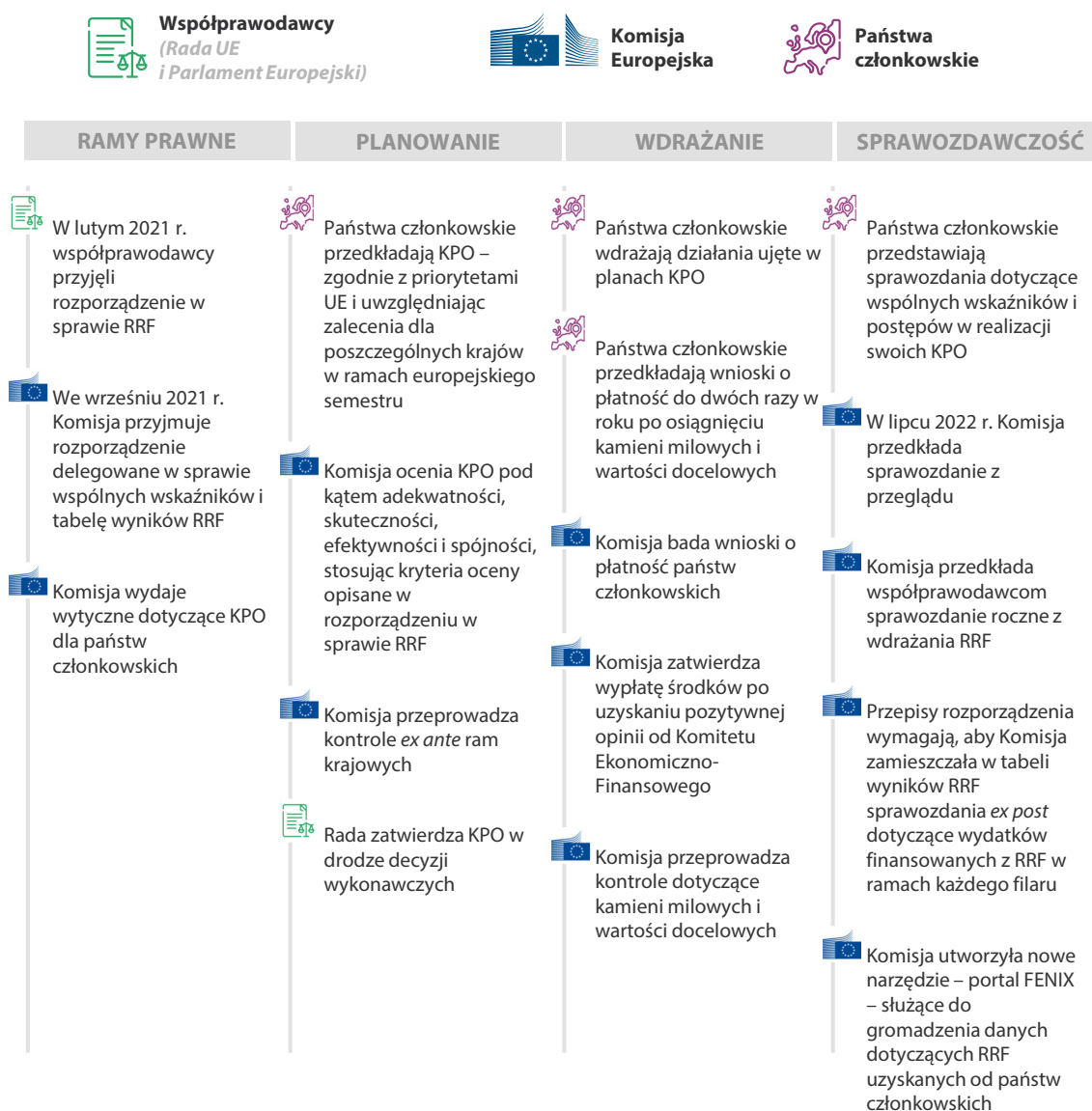
**03** RRF funkcjonuje w oparciu o nowy model finansowania. Zazwyczaj środki finansowe z budżetu UE są przekazywane państwom członkowskim na podstawie poniesionych przez nie kosztów, lecz w przypadku RRF Komisja dokonuje płatności („wypłat”) na rzecz państw członkowskich pod warunkiem osiągnięcia przez nie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. Podczas opracowywania swoich planów krajowych państwa członkowskie musiały jednak oszacować koszty każdego działania, aby uzasadnić wysokość dotacji lub pożyczek, o które wnioskowały<sup>6</sup>. Gdyby tego nie zrobiły, kwoty wypłat zostałyby ograniczone do wysokości szacowanych poniesionych kosztów. Na [rys. 2](#) przedstawiono poszczególne zadania i obowiązki uczestników tego procesu na jego poszczególnych etapach.

---

<sup>6</sup> Załącznik V, pkt 3 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).



Rys. 2 – Zadania i obowiązki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Transformacja ekologiczna w ramach RRF

**04** Działania podejmowane w ramach RRF odnoszą się do tych obszarów polityki, które są istotne dla całej UE, i które zostały uporządkowane w ramach sześciu filarów Instrumentu. Jeden z tych filarów to transformacja ekologiczna (zob. [rys. 3](#)). Zakres transformacji ekologicznej obejmuje zarówno cele klimatyczne, jak i środowiskowe. Działania w ramach filaru dotyczącego transformacji ekologicznej powinny przyczyniać się do:

- o osiągnięcia **celów klimatycznych** UE na 2030 r. (zob. [ramka 1](#)) i neutralności klimatycznej UE do 2050 r.<sup>7</sup>;
- o zrównoważenia środowiskowego.

Działania w zakresie transformacji ekologicznej powinny przyczyniać się do zrównoważonego wzrostu oraz do tworzenia miejsc pracy i zachowania bezpieczeństwa energetycznego. Transformację z kolei powinny wspierać reformy i inwestycje w zielone technologie i zdolności, w tym w różnorodność biologiczną, efektywność energetyczną, renowację budynków i gospodarkę o obiegu zamkniętym<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Art. 4 rozporządzenia w sprawie RRF.

<sup>8</sup> Motyw 11 rozporządzenia w sprawie RRF.

Rys. 3 – Filar dotyczący transformacji ekologicznej i odpowiadające mu obszary polityki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie tabeli wyników RRF.

## Ramka 1



### Unijne cele klimatyczne na 2030 r.

- a) Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% w stosunku do poziomów z 1990 r.
- b) Osiągnięcie co najmniej 42,5% udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii, z perspektywą osiągnięcia 45%
- c) Ograniczenie końcowego zużycia energii o 11,7% w porównaniu z przewidywanym zużyciem energii na 2030 r. na podstawie scenariusza referencyjnego z 2020 r.

Źródło: art. 2 rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu z późniejszymi zmianami, w tym dyrektywa (UE) 2023/2413 w sprawie odnawialnych źródeł energii i dyrektywa (UE) 2023/1791 w sprawie efektywności energetycznej.

**05** Państwa członkowskie i Komisja oceniły, na podstawie wniosków wynikających z oceny jakościowej przeprowadzonej przez te państwa i Komisję, czy w każdym KPO zachowano równowagę pomiędzy filarami. Na podstawie tej analizy Komisja przypisała każde działanie – zgodnie z jego zadeklarowanymi celami – do filarów podstawowego i drugorzędowego. Następnie wybór ten skonsultowała z państwami członkowskimi oraz opublikowała w [tabeli wyników RRF](#) – na platformie sprawozdawczej dotyczącej RRF. Według stanu na luty 2024 r. w [tabeli wyników RRF](#) znalazły się 984 działania wspierające transformację ekologiczną.

## Monitorowanie wydatków na cele związane z klimatem w ramach RRF

**06** UE zobowiązała się spożytkować na działania w dziedzinie klimatu co najmniej 30% swojego budżetu na lata 2021–2027<sup>9</sup>. W ramach RRF każde państwo członkowskie musi przeznaczyć co najmniej 37% swojego łącznego przydziału środków finansowych w ramach KPO na działania w dziedzinie klimatu, tj. przystosowanie do zmiany klimatu bądź jej łagodzenie, w tym działania przyczyniające się do osiągnięcia celów klimatycznych na 2030 r. (*ramka 1*). Minimalny poziom docelowy wynoszący 37% daje państwom członkowskim możliwość uwzględnienia w swoich KPO znacznego odsetka działań istotnych z punktu widzenia klimatu, lecz równocześnie pociąga za sobą

<sup>9</sup> Rada Europejska, Konkluzje z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej, EUCO 10/20, 2020, s. 7.

obowiązek ich zrealizowania. Wszystkie te działania są powiązane z filarem Instrumentu dotyczącym transformacji ekologicznej.

**07** W celu obliczenia wysokości wkładu na rzecz klimatu wynoszącego 37% przydziału środków w rozporządzeniu w sprawie RRF określono metodykę monitorowania wydatków związanych z klimatem opartą na współczynnikach klimatycznych. Metodyka ta jest odpowiednio dostosowaną wersją [wskaźników z Rio](#), ustanowionych w 1998 r. przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i wspólnych dla wszystkich funduszy UE, w tym RRF, na cały okres programowania 2021–2027<sup>10</sup>.

**08** Współczynniki klimatyczne UE są oparte z kolei na kryterium realizacji celów<sup>11</sup> – w [rozporządzeniu w sprawie RRF](#) zawarto wykaz 181 obszarów interwencji obejmujących kilka obszarów inwestycji, np. aktywa stałe bądź niematerialne, badania i rozwój, energię i transport. Każdy obszar interwencji jest powiązany z konkretnym współczynnikiem klimatycznym na podstawie oczekiwanego efektu danego działania dla klimatu<sup>12</sup>. Współczynniki mogą mieć wartość 0%, 40% lub 100% ([rys. 4](#)). Współczynnik klimatyczny jest dodatni (tj. wynosi 40% lub 100%) w 64 obszarach interwencji.

**Rys.4 – Trzy współczynniki klimatyczne UE oraz ich oczekiwany wkład na rzecz klimatu**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie SWD(2022) 225, „Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period”.

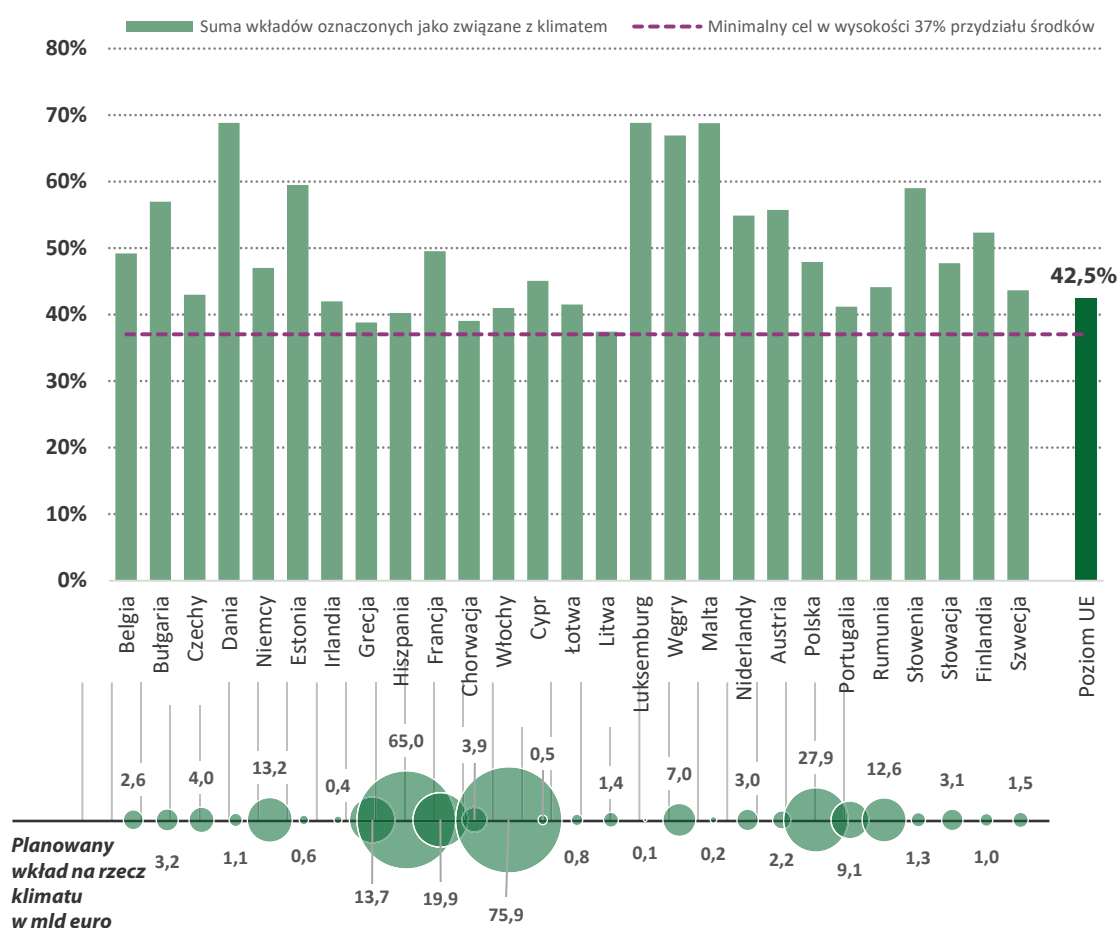
<sup>10</sup> SWD(2022) 225, „Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period”, s. 9.

<sup>11</sup> Tamże, s. 5.

<sup>12</sup> Tamże.

**09** Łączną kwotę oczekiwanego wkładu na rzecz klimatu na państwo członkowskie oblicza się poprzez pomnożenie odpowiedniego współczynnika klimatycznego przez koszty każdego działania w ramach RRF oszacowane w oparciu o przypisany do działania obszar interwencji. Obszary interwencji to zakresy działań proponowane przez państwa członkowskie i kontrolowane przez Komisję w ramach prowadzonej przez nią oceny. Zagregowana szacowana kwota wkładu na państwo członkowskie UE wyniosła 40% przydziału ze środków RRF albo 203 mld euro z 504 mld euro, które początkowo państwa członkowskie przeznaczyły w budżecie na ten cel. Według stanu na luty 2024 r. wysokość wkładu na rzecz klimatu została zmieniona na 275 mld euro (42,5%) z łącznej kwoty 648 mld euro (zob. [rys. 5](#)).

**Rys. 5 – Oczekiwany wkład ze środków RRF na rzecz klimatu na państwo członkowskie**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie 27 planów KPO według stanu na luty 2024 r.

## Zakres kontroli i podejście kontrolne

**10** Celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli było sprawdzenie, czy koncepcja i wdrożenie RRF oraz krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności skutecznie przyczyniły się do transformacji ekologicznej. Kontrolerzy ocenili wkład wybranych działań w transformację ekologiczną oraz powiązane z tymi działaniami kamienie milowe i wartości docelowe, a także współczynniki klimatyczne. Trybunał dokonał też przeglądu postępów w realizacji tych działań oraz sposobu ich monitorowania, w szczególności jeżeli chodzi o wkład KPO w cele klimatyczne. Ponadto kontrolerzy zbadali też sposób przekazywania przez Komisję i państwa członkowskie informacji na temat wydatków na klimat i transformację ekologiczną, które pokrywane są z RRF.

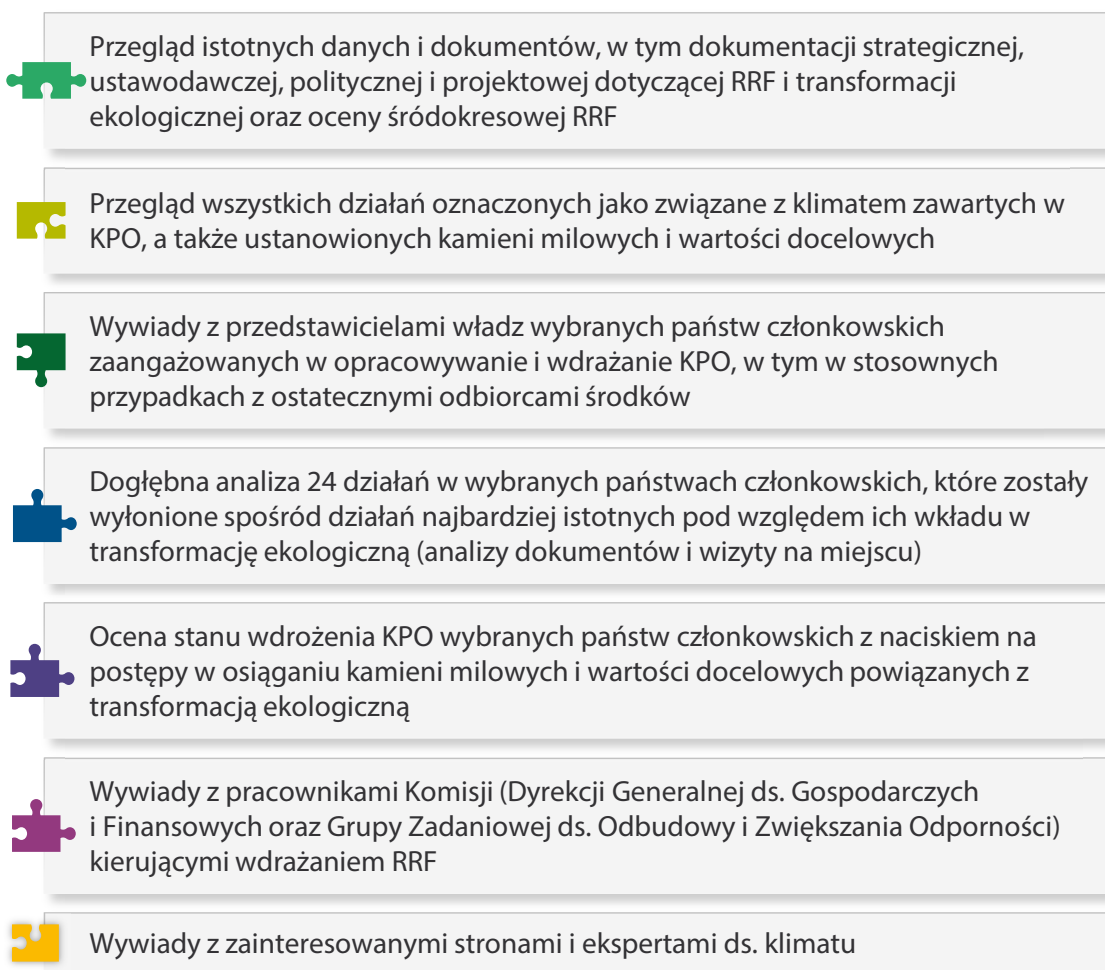
**11** Trybunał przeprowadził tę kontrolę ze względu na duże zainteresowanie wkładem RRF w transformację ekologiczną i w unijne cele klimatyczne, biorąc pod uwagę istotność i nowatorską koncepcję Instrumentu. Kontrola stanowi rozszerzenie wcześniejszych prac w tym obszarze, w szczególności opublikowanych już sprawozdań dotyczących [przeprowadzonej przez Komisję oceny KPO państw członkowskich](#) oraz [ram monitorowania RRF](#). Jednocześnie jest ona uzupełnieniem trwających prac kontrolnych na temat podwójnego finansowania, absorpcji środków z RRF oraz systemu kontroli państw członkowskich w zakresie pomocy państwa i zamówień publicznych. Ponadto opiera się na wcześniejszych pracach w zakresie [wydatków na rzecz klimatu z budżetu UE](#).

**12** Kontrolą objęto okres od przyjęcia [rozporządzenia w sprawie RRF](#) w 2021 r. do lutego 2024 r. Aby zbadać opracowanie koncepcji i wdrożenie działań w zakresie transformacji ekologicznej z KPO Trybunał wybrał cztery państwa członkowskie, w których przeprowadził wizyty na miejscu: Grecję, Chorwację, Portugalię i Słowację. Przy wyborze państw do kontroli wziął pod uwagę to, w których państwach przeprowadzał już wcześniej kontrole w ramach swoich zadań. Dodatkowo Trybunał oparł się na analizie ryzyka, którą przeprowadził w odniesieniu do działań oznaczonych jako związane z klimatem, stanie realizacji KPO do czasu kontroli oraz zakresie geograficznym.

**13** W niniejszym sprawozdaniu Trybunał skoncentrował się na inwestycjach, wybierając do kontroli po sześć inwestycji z każdego państwa członkowskiego (łącznie 24 działania – zob. [załącznik](#)). W próbie tej uwzględniono łącznie 55 (pod-)działań o pozytywnym wpływie na klimat. Działania wybrano przed zatwierdzeniem rozdziałów REPowerEU na podstawie tego, na ile istotne były one dla transformacji ekologicznej i na ile istotne były w ogóle, czy dotyczyły różnych celów klimatycznych oraz w jakim

stopniu zostały zrealizowane. Kontrola ta nie obejmuje oceny ani procesu wyboru zmierzających do określenia, które działania w ramach RRF są kwalifikowalne do finansowania z zielonych obligacji UE. Przeprowadzona przez Trybunał analiza działań istotnych dla klimatu w ramach RRF mogłaby jednak stanowić wkład w jakąkolwiek potencjalną kontrolę, która zostanie przeprowadzona w przyszłości w odniesieniu do zielonych obligacji. Na [rys. 6](#) przedstawiono podejście kontrolne Trybunału.

### Rys. 6 – Przeprowadzone prace



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**14** Trybunał spodziewa się, że jego prace pomogą państwom członkowskim i Komisji w ulepszeniu ram prawnych transformacji ekologicznej, a także że dzięki nim zwiększy się istotność działań oznaczonych jako związane z klimatem oraz wiarygodność sprawozdawczości dotyczącej wkładu UE na rzecz klimatu. Ustalenia i zalecenia Trybunału będą miały praktyczne znaczenie dla zwiększenia skuteczności funduszy UE na rzecz działań związanych z klimatem i transformacji ekologicznej w kontekście ambitnych celów klimatycznych UE na 2030 i 2050 r.

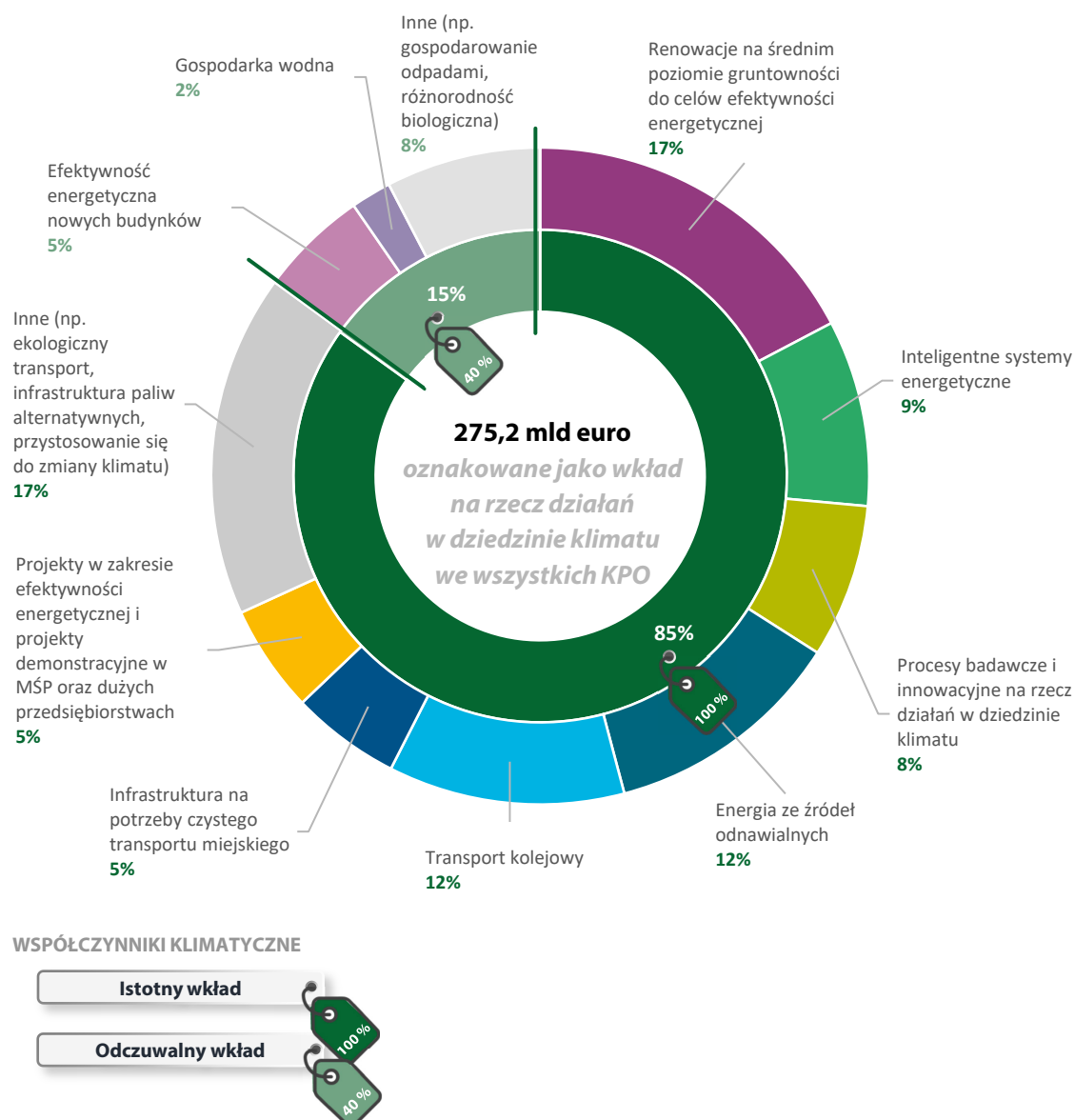


## Uwagi

### Wkład ze środków RRF i krajowych planów odbudowy w transformację ekologiczną może być zawyżony

**15** Na *rys. 7* przedstawiono całościowo wkład z RRF i planów KPO na rzecz klimatu, zgodnie z szacunkową oceną zawartą w krajowych KPO, w podziale na współczynniki klimatyczne i obszary interwencji. Osiem z 64 obszarów interwencji o dodatnim współczynniku klimatycznym odpowiada 59% planowanego przydziału środków (pkt *09*).

**Rys. 7 – Wkład na rzecz klimatu w rozbiciu na obszary interwencji i współczynniki klimatyczne**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie 27 krajowych planów odbudowy według stanu na luty 2024 r.

## Trudności pod względem oszacowania wkładu na rzecz klimatu i uwzględnienia transformacji ekologicznej w ramach RRF

### Kryteria kontroli

**16** Zgodnie z [rozporządzeniem w sprawie RRF](#)<sup>13</sup> Instrument ten powinien przyczynić się do przeprowadzenia transformacji ekologicznej oraz osiągnięcia celów klimatycznych UE na 2030 r. i neutralności klimatycznej do 2050 r. Konkretnie działania prowadzące do tych celów powinny być przypisane do poszczególnych obszarów interwencji powiązanych z odpowiednimi współczynnikami klimatycznymi. Postępy w realizacji celów klimatycznych i środowiskowych w ramach RRF powinna monitorować Komisja.

**17** Trybunał zbadał, czy istniejące ramy RRF są tak zaprojektowane, aby skutecznie przyczynić się do transformacji ekologicznej, w tym do osiągnięcia celów klimatycznych UE na 2030 r. i 2050 r. Kontrolerzy przeanalizowali kluczowe koncepcje transformacji ekologicznej i monitorowania wydatków na cele związane z klimatem, a także powiązane z nimi elementy. Poddali też badaniu wykaz obszarów interwencji i współczynników klimatycznych, które zostały zatwierdzone w przepisach, oraz wspólne wskaźniki przyjęte przez Komisję.

**18** Wkład w transformację ekologiczną polega na reformach i inwestycjach w zielone technologie i zdolności, w tym w różnorodność biologiczną, efektywność energetyczną, renowację budynków i gospodarkę o obiegu zamkniętym<sup>14</sup> (zob. pkt [04](#)). Transformacja ta ma zatem szerszy zakres niż działania w dziedzinie klimatu, ponieważ obejmuje cele w zakresie różnorodności biologicznej i ochrony środowiska. W [rozporządzeniu w sprawie RRF](#) ustanowiono jednak system monitorowania, obejmujący cel ilościowy wynoszący 37% przydziału środków, wyłącznie w odniesieniu do działań związanych z klimatem (zob. pkt [06](#)), nie określono zaś celu dla działań w zakresie ochrony środowiska. Mimo że istnieje system monitorowania wydatków dotyczących celów środowiskowych<sup>15</sup>, nie jest on stosowany, ponieważ w [rozporządzeniu w sprawie RRF](#) nie określono dla niego celu ilościowego.

<sup>13</sup> Art. 4, motywy 26 i 63 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

<sup>14</sup> Motyw 11 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

<sup>15</sup> Załącznik V do [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

**19** W sprawozdaniu specjalnym na temat wydatków na rzecz klimatu<sup>16</sup> Trybunał odnotował, że zastosowana metodyka monitorowania działań w dziedzinie klimatu doprowadziła do znacznych przybliżeń. Zwrócił też uwagę na to, że współczynniki klimatyczne nie pozwalają na dokładny pomiar oczekiwanego wkładu na rzecz klimatu.

**20** Metodyka stosowana do monitorowania wydatków na cele związane z klimatem jest wspólna dla wszystkich funduszy UE, w tym dla RRF, w okresie programowania 2021–2027, i jest podobna do metodyki stosowanej w okresie 2014–2020 (pkt 07). Komisja przyznała, że w ramach RRF zastosowanie jednego współczynnika klimatycznego (albo 40%, albo 100%) w odniesieniu do danego działania może w pewnych przypadkach prowadzić do niedoszacowania lub przeszacowania jego oczekiwanego wkładu na rzecz klimatu<sup>17</sup>. Aby lepiej oszacować wkład na rzecz klimatu, Komisja wprowadziła koncepcję poddziałań. Dzięki temu w przypadkach, w których dostępne były wystarczające dane, można było dokładniej określić wkład na rzecz klimatu, wykorzystując do tego celu wiele obszarów interwencji i współczynników, oraz wykluczyć z analizy koszty, które nie wnoszą żadnego wkładu lub wnoszą wkład nieznaczący<sup>18</sup>. Komisja i państwa członkowskie omawiały i uzgadniały proponowane poddziałania indywidualnie dla każdego przypadku.

**21** Trybunał odnotował, że prawie połowa oczekiwanego wkładu z RRF na rzecz klimatu (44%) pochodzi z działań, które nie zostały podzielone na żadne poddziałania. Potwierdziła to próba Trybunału dobrana do celów kontroli, ponieważ proporcja ta ukształtowała się w niej podobnie – 10 spośród 24 działań, które się w niej znalazły, nie zostało podzielonych na poddziałania (41%). Tych 10 działań przypisano do współczynnika klimatycznego wynoszącego 100%. W przypadku co najmniej siedmiu z nich Trybunał stwierdził potencjalne przeszacowania, ponieważ nie wszystkie aspekty tych działań były istotne w kontekście klimatu. Kontrolerzy Trybunału doszli w związku z tym do wniosku, że przypisywanie współczynnika nie prowadziło systematycznie do dokładniejszego określenia wkładu na rzecz klimatu tego działania, do którego współczynnik się odnosił, oraz że do oszacowania wkładów działań na rzecz klimatu zastosowano wysoki poziom przybliżeń, w szczególności w przypadku złożonych aspektów, przyczyniających się w różnym stopniu do realizacji celów klimatycznych.

---

<sup>16</sup> Sprawozdanie specjalne 09/2022, pkt 37.

<sup>17</sup> SWD(2021) 12 część 1/2, Guidance to member states' RRFs, s. 29.

<sup>18</sup> Tamże.

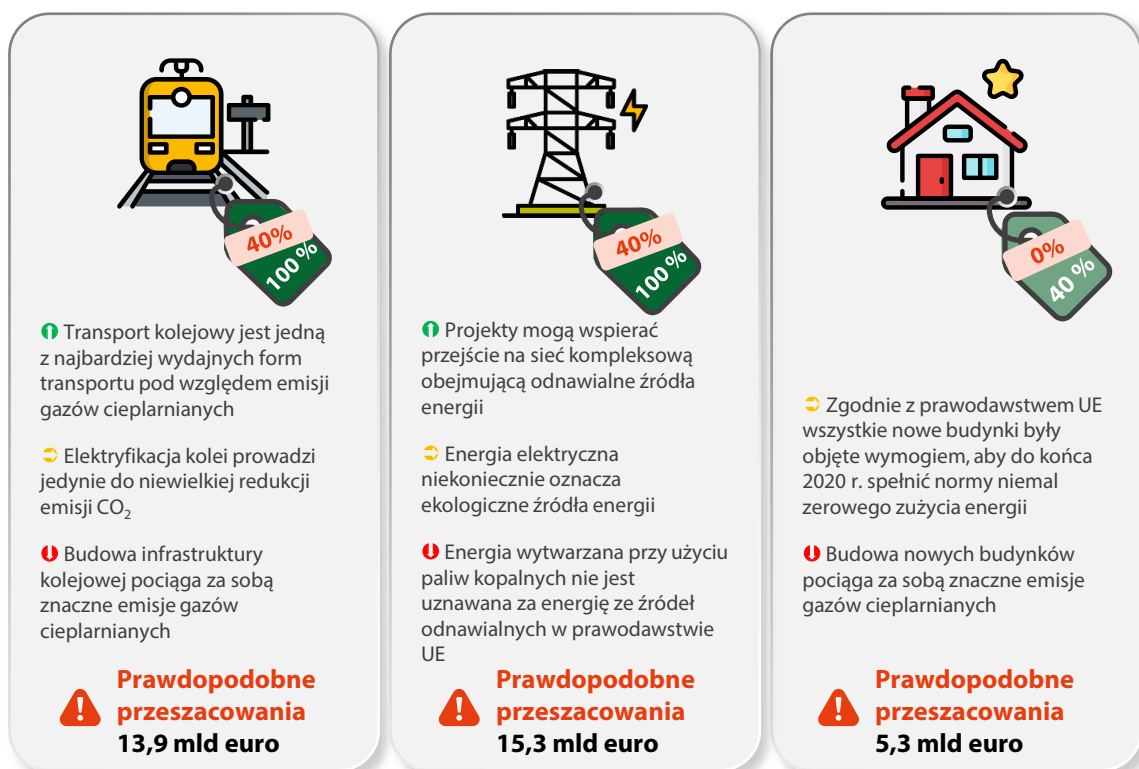
**22** Koncepcję poddziałań wprowadzono wprawdzie po to, aby ulepszyć proces przypisywania współczynników klimatycznych, lecz w wytycznych Komisji na ten temat nie znalazły się instrukcje mające na celu zapewnienie spójności w stosowaniu poddziałań w poszczególnych KPO. W praktyce spowodowało to, że poziom szczegółowości przy przypisywaniu współczynników był zróżnicowany. Na podstawie swojej próby Trybunał stwierdził przykładowo, że jedynie Chorwacja podzieliła na poddziałania działanie dotyczące sfinansowania renowacji energetycznej budynków, tak aby uwzględnić w nim część strukturalną inwestycji nieprzypisaną do współczynnika klimatycznego. Pozostałe trzy państwa członkowskie nie zaproponowały żadnego podziału w przypadku podobnych działań.

**23** Zgodnie z [rozporządzeniem w sprawie RRF](#) działaniom dotyczącym budowy nowych wysoce efektywnych budynków przypisuje się współczynnik klimatyczny na poziomie 40%. Zdaniem Trybunału, jako że nowe budynki nie dają oszczędności energii, nie można w tym przypadku uzasadnić zastosowania współczynnika klimatycznego na poziomie 40% i powinien on raczej wynieść 0%. Ponadto we wcześniejszym [sprawozdaniu specjalnym dotyczącym wydatków na rzecz klimatu](#) Trybunał stwierdził, że przypisanie niektórych współczynników klimatycznych w ramach prawnych do infrastruktury kolejowej i sieci elektroenergetycznych może powodować, że oczekiwany wkład na rzecz klimatu zostanie przeszacowany. Zdaniem Trybunału tak samo jest w przypadku RRF. Na [rys. 8](#) przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał ponowną ocenę współczynników dla trzech wymienionych obszarów interwencji oraz stwierdzone w jej wyniku prawdopodobne przeszacowanie wkładu z RRF, wynoszące 34,5 mld euro. Ocena Trybunału opierała się na tym, że zastosował on współczynnik 40% w przypadku odczuwalnego, korzystnego wkładu i 0% w przypadku wkładu neutralnego lub nieistotnego<sup>19</sup> (zob. [rys. 4](#)).

---

<sup>19</sup> SWD(2022) 225, „Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period”.

Rys. 8 – Ponowna ocena współczynników dokonana przez Trybunał



*Uwaga:* Ta ponowna ocena dotyczy pól interwencji 064, 065, 066bis, 033 i 025ter.

*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [sprawozdania specjalnego dotyczącego wydatków na rzecz klimatu i dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków](#).

**24** Cztery z 14 wspólnych wskaźników określonych na potrzeby RRF mają na celu pomiar postępów w zakresie transformacji ekologicznej (zob. [rys. 9](#)). Z wcześniejszych prac Trybunału wynika, że wspólne wskaźniki ograniczają się do pomiaru ogólnych wyników Instrumentu i że filar dotyczący transformacji ekologicznej jest tylko częściowo objęty wspólnymi wskaźnikami<sup>20</sup>. Na przykład nie istnieją wspólne wskaźniki dotyczące działań środowiskowych lub działań mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, które są istotne dla celów środowiskowych i klimatycznych RRF. Brak takich wskaźników nie pozwala na pomiar postępów w realizacji tych celów.

<sup>20</sup> Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 42, 43 i 94.

## Rys. 9 – Cztery wspólne wskaźniki w ramach filaru dotyczącego transformacji ekologicznej



Źródło: Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2106.

## Niejasny wkład działań zaplanowanych w ramach RRF w działania w dziedzinie klimatu i transformację ekologiczną

### Kryteria kontroli

**25** Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF<sup>21</sup> państwa członkowskie powinny uwzględnić w swoich KPO działania, które są istotne dla transformacji ekologicznej i przyczyniają się do osiągnięcia celów klimatycznych. Współczynniki klimatyczne powinny odzwierciedlać cele działań i ich oczekiwany wpływ na działania w dziedzinie klimatu. Kamienie milowe i wartości docelowe powiązane z tymi działaniami powinny pozwalać na ocenę postępów w osiąganiu celów RRF, w tym transformacji ekologicznej.

**26** Trybunał ocenił, w jakim stopniu państwa członkowskie wybrały działania istotne dla transformacji ekologicznej lub na rzecz klimatu przy opracowywaniu swoich planów. Kontrolerzy zbadali też, czy państwa członkowskie ustanowiły kamienie milowe i wartości docelowe umożliwiające ocenę wyników. Ponieważ plany krajowe są oceniane przez Komisję, Trybunał przeanalizował również przedstawione wytyczne.

**27** Trybunał odnotował, że co do zasady określenie celu ilościowego w zakresie działań w dziedzinie klimatu skłoniło państwa członkowskie do włączenia do swoich KPO działań, które mają związek z klimatem. W KPO każdego z wybranych państw członkowskich Trybunał zidentyfikował działania, które na etapie projektowania

<sup>21</sup> Motywy 26 i 39, art. 2, 4 i 18 rozporządzenia w sprawie RRF.

dotyczyły przede wszystkim dekarbonizacji, energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej (w [ramce 2](#), [ramce 3](#) i [ramce 4](#) przedstawiono kilka przykładów).

## Ramka 2



### Renowacja budynków w Chorwacji i Grecji

Renowacja energetyczna budynków odgrywa ważną rolę w osiągnięciu celów klimatycznych UE, ponieważ na budynki przypada około 40% zużycia energii pierwotnej i 36% emisji CO<sub>2</sub><sup>22</sup>.

**Chorwacja** uwzględniła w swoim KPO działanie o kosztach szacowanych na 147 mln euro, mające na celu zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię do celów ogrzewania o 50%, co pozwoliłoby zmniejszyć o 30% zużycie energii pierwotnej. Celem tego działania jest renowacja budynków wielorodzinnych z większym potencjałem w zakresie oszczędności energii.

**Grecja** zaproponowała działanie o kosztach szacowanych na 1,25 mld euro mające na celu poprawę efektywności energetycznej 105 000 lokali mieszkalnych oraz instalację mocy 150 MW z nowych odnawialnych źródeł energii.

## Ramka 3



### Dekarbonizacja przemysłu na Słowacji

Na **Słowacji** produkcja przemysłowa i wykorzystanie paliw kopalnych w przemyśle odpowiadają za 41% wszystkich emisji, co stanowi najwyższy odsetek tego rodzaju emisji wśród państw członkowskich UE<sup>23</sup>. Działanie o szacowanych kosztach w wysokości 362,7 mln euro ma na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych poprzez finansowanie projektów służących dekarbonizacji przemysłu, zaoszczędzeniu energii i wykorzystaniu innowacyjnych technologii środowiskowych w wysokoemisyjnych gałęziach przemysłu.

<sup>22</sup> Wstępne wersje KPO Chorwacji, s. 1124 i KPO Grecji, s. 117.

<sup>23</sup> Wstępna wersja KPO Słowacji, s. 7.



## Ramka 4



### Wodór odnawialny i inne gazy w Portugalii

**Portugalia** dąży do promowania energii produkowanej z wodoru i innych gazów odnawialnych w celu zwiększenia wzrostu gospodarczego i poziomu zatrudnienia, wsparcia dziedziny badań i rozwoju oraz zmniejszenia zależności energetycznej kraju. Działanie w ramach RRF, którego wartość wynosi 255 mln euro, ma na celu sfinansowanie 277 MW dodatkowych zdolności produkcji wodoru z niskoemisyjnych i odnawialnych źródeł energii.

**28** Wybrane działania w ramach Instrumentu należało ukończyć w krótkim czasie: po przyjęciu [rozporządzenia w sprawie RRF](#) w lutym 2021 r. państwa członkowskie musiały opracować KPO, a kamienie milowe i wartości docelowe miały zostać osiągnięte do 30 sierpnia 2026 r., ostatecznego terminu wyznaczonego w ramach RRF<sup>24</sup>.

W wytycznych Komisji<sup>25</sup> zachęcano państwa członkowskie do wskazania dojrzałych projektów, uwzględniając przewidywany harmonogram ich realizacji. Harmonogram był również szczególnie istotny w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU (pkt **01**). W [opinii 04/2022 w sprawie REPowerEU](#) Trybunał zauważył, że ograniczone ramy czasowe RRF w połączeniu z czasem potrzebnym na przedłożenie i zatwierdzenie zmian w KPO mogły nie być odpowiednie dla realizacji niektórych celów REPowerEU<sup>26</sup>.

**29** Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy czterech KPO objętych próbą wynika, że państwa te zasadniczo stosowały się do wytycznych Komisji i wybrały dojrzałe projekty. W swoich KPO uwzględniły one te działania, które albo były zazwyczaj finansowane z innych instrumentów UE, albo miały być finansowane z funduszy oczekujących na wdrożenie. W swojej próbie Trybunał wykrył również cztery przykłady działań na rzecz utrzymania odnawialnych źródeł energii lub kolei, które można uznać za powtarzające się wydatki publiczne<sup>27</sup>. Taka sytuacja jest dozwolona w ramach RRF wyłącznie w należycie uzasadnionych przypadkach<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Art. 18 ust. 4 lit. i) [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

<sup>25</sup> SWD(2021) 12 część 1/2, Guidance to member states' RRFs, s. 44.

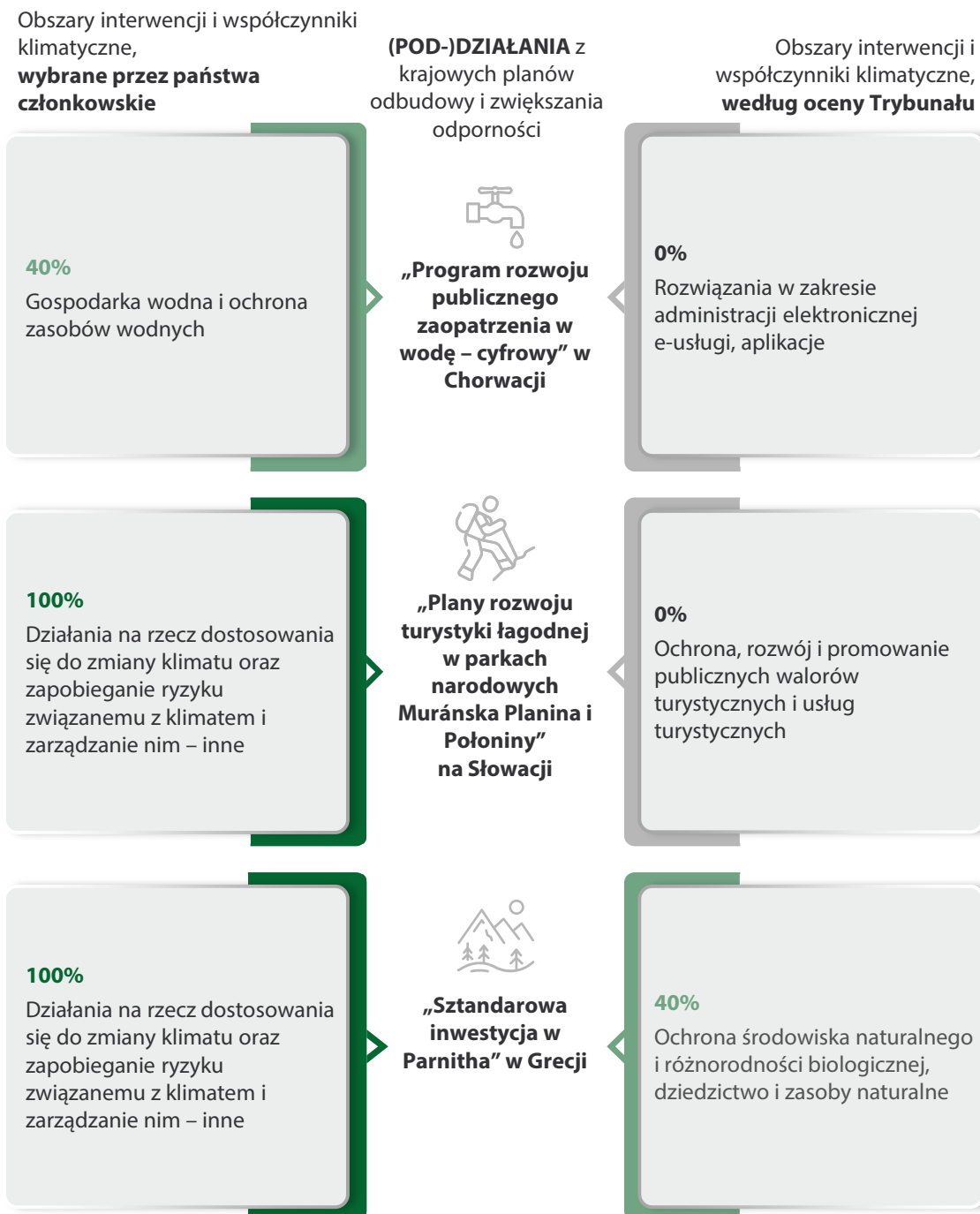
<sup>26</sup> [Opinia 04/2022 w sprawie wniosku dotyczącego REPowerEU](#), pkt 7.

<sup>27</sup> Dokument roboczy Banku Światowego, „[Recurrent expenditure requirements of capital projects](#)”.

<sup>28</sup> SWD(2021) 12 część 1/2, Wytyczne dotyczące KPO państw członkowskich, s. 16–17.

**30** Trybunał ocenił również, w jaki sposób działania zostały oznakowane w celu oszacowania ich wkładu na rzecz klimatu. Kontrolerzy stwierdzili, że w wybranych KPO 36 poddziałań (z 55) charakteryzowało się odpowiednimi współczynnikami klimatycznymi. W pozostałych 19 przypadkach ich zdaniem współczynnik ten nie był w pełni uzasadniony, ponieważ (pod)działania nie odpowiadały wybranym obszarom interwencji, które nie odzwierciedlały dokładnie charakteru ani celów tych działań. Dokonana przez Trybunał ocena opiera się na opisie działania oraz powiązanych z nim kamieni milowych i wartości docelowych zawartych w KPO. Trybunał uważa, że Komisja powinna była zwrócić uwagę na wykryte niespójności w trakcie oceny planów. W 12 z 19 przypadków Trybunał ponownie przypisał (pod)działania do obszarów interwencji – tym razem do takich, które lepiej odzwierciedlają charakter inwestycji i powiązany współczynnik. W efekcie stwierdził, że wkład działań na rzecz klimatu został przeszacowany o co najmniej 430 mln euro. Na *rys. 10* przedstawiono przykłady, w których zdaniem Trybunału obszar interwencji – i związany z nim współczynnik klimatyczny – wybrany przez państwa członkowskie i zatwierdzony przez Komisję nie jest poprawny.

## Rys. 10 – Przykłady zastosowania metodyki monitorowania wydatków na cele związane z klimatem, które nie odzwierciedlają charakteru (pod)działania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wstępnych wersji KPO i załącznika VI do rozporządzenia w sprawie RRF.

**31** W swoich wytycznych dotyczących wyboru działań przyczyniających się do transformacji ekologicznej i powiązania ich ze współczynnikami klimatycznymi i obszarami interwencji<sup>29</sup> Komisja nie przedstawiła konkretnych przykładów działań, które odpowiadałyby każdemu z tych obszarów. Wytyczne nie zawierały kryteriów ani zaleceń co do tego, kiedy działanie powinno zostać podzielone na poddziałania (pkt 20).

**32** Działanie obejmujące konkretny rodzaj działalności można przypisać do różnych obszarów interwencji, o wartości współczynnika klimatycznego 100% albo 40%, w zależności od tego, czy są one powiązane z warunkami, które muszą zostać spełnione<sup>30</sup>. Przykładowo działaniom na rzecz efektywności energetycznej przypisuje się zwykle współczynnik klimatyczny wynoszący 40%. Aby dane działanie można było uznać za istotne dla klimatu w 100%, musi ono – zgodnie z wymogami [rozporządzenia w sprawie RRF](#) – doprowadzić do ograniczenia zapotrzebowania na energię pierwotną przeciętnie na co najmniej średnim poziomie. Renowacje na średnim poziomie gruntowności odpowiadają oszczędnościom energii pierwotnej wynoszącym od 30% do 60%<sup>31</sup>. Komisja w swoich wytycznych stwierdziła, że wystarczy osiągnąć średnio 30% oszczędności energii pierwotnej (czyli minimum obowiązkowego przedziału), aby można było uznać, że środek przyczynia się w 100% do działań na rzecz klimatu<sup>32</sup>. Oznacza to, że proste renowacje (odpowiadające oszczędnościom na poziomie niższym niż 30%) można uznać za przyczyniające się w 100% do działań na rzecz klimatu, o ile tylko inne projekty w ramach tego samego działania prowadzą do osiągnięcia wyższych oszczędności.

**33** Wykaz obszarów interwencji istotnych dla działań w dziedzinie klimatu, określony w [rozporządzeniu w sprawie RRF](#), obejmuje około 97% wszystkich działań w ramach RRF przyczyniających się do realizacji celów klimatycznych. W pozostałych przypadkach państwa członkowskie mogły przypisywać działania do obszarów interwencji określonych *ad hoc*. Jak ustalił Trybunał, do takich obszarów przypisywano wyłącznie działania dotyczące pojazdów elektrycznych lub pojazdów hybrydowych typu plug-in. Działania dotyczące pojazdów elektrycznych oznakowywano współczynnikiem klimatycznym wynoszącym 100%, a pojazdów hybrydowych typu plug-in – 40%. Nie jest jasne, czy współprawodawcy zamierzali wykluczyć tego rodzaju inwestycje z oceny

---

<sup>29</sup> SWD(2021) 12 część 1/2, Guidance to member states RRFs.

<sup>30</sup> SWD(2021) 12 część 1/2, Guidance to member states RRFs, s. 28; załącznik V do [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

<sup>31</sup> Zalecenie Komisji w sprawie renowacji budynków.

<sup>32</sup> SWD(2021) 12 część 1/2, Guidance to member states RRFs, s. 30.

wkładu na rzecz klimatu. Zdaniem Komisji brak tego rodzaju obszarów interwencji stanowił przeoczenie.

**34** Inna problematyczna kwestia dotyczy kosztów administracyjnych. Słowacja wprowadziła poddziałania mające na celu pokrycie kosztów wynagrodzeń obecnych pracowników i wykonawców zatrudnionych w celu zarządzania RRF z kosztów administracyjnych. Koszty administracyjne UE nie są zaliczane do wydatków na rzecz klimatu<sup>33</sup>. Ponadto, jeżeli chodzi o RRF, obecne koszty personelu co do zasady uznaje się za powtarzające się krajowe wydatki budżetowe, których nie należy zastępować finansowaniem z RRF (z wyjątkiem przypadków odpowiednio uzasadnionych)<sup>34</sup>. Władze słowackie przypisały jednak dodatni współczynnik klimatyczny poddziałaniom dotyczącym kosztów administracyjnych, co w ocenie Trybunału nie było uzasadnione.

**35** Po przeprowadzeniu analizy kamieni milowych i wartości docelowych przypisanych do działań objętych próbą w czterech wybranych państwach członkowskich Trybunał wykrył przykłady kamieni milowych i wartości docelowych, w odniesieniu do których nie zapewniono możliwości śledzenia postępów w realizacji transformacji ekologicznej lub które nie obejmują wszystkich poddziałań istotnych dla klimatu (*tabela 1*). Oznacza to, że osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych spowoduje uruchomienie płatności bez podawania informacji na temat wkładu (pod)działania w transformację ekologiczną i jego wyników. Trybunał jest zdania, że Komisja powinna była zażądać od państw członkowskich podania precyzyjniej określonych wartości docelowych. Kamienie milowe i wartości docelowe są stosowane do pomiaru postępów w realizacji działań. W swoich wcześniejszych pracach<sup>35</sup> Trybunał odnotował, że koncentrowały się one przede wszystkim na produktach, a nie na rezultatach. Dobry przykład wykorzystania tych parametrów znalazł jednak na Słowacji, gdzie wartość docelową działania na rzecz dekarbonizacji przemysłu określono, ustalając faktyczny poziom ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>.



---

<sup>33</sup> Komisja, [strona internetowa poświęcona uwzględnianiu kwestii klimatu](#).

<sup>34</sup> SWD(2021) 12 część 1/2, Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące KPO, s. 16.

<sup>35</sup> Sprawozdanie specjalne 21/2022, pkt 81 i [sprawozdanie specjalne 26/2023](#), pkt 95.

**Tabela 1 – Przykłady problemów zidentyfikowanych przez Trybunał w zakresie celów transformacji ekologicznej**

Problem zidentyfikowany przez Trybunał	Przykłady z państw członkowskich
 <p>Brak istotnych dla klimatu celów pozwalających na śledzenie postępów w realizacji</p>	<p>Na <b>Słowacji</b> jedynym celem poddziałania dotyczącego przystosowania się do zmiany klimatu jest wybór projektów. Komisja wypłaci zatem środki, nie wiedząc, czy realizowane projekty przyczyniają się do osiągnięcia celu działania, ani nawet czy w ogóle zostały ukończone.</p>
 <p>Kamienie milowe i wartości docelowe nie obejmują wszystkich poddziałań istotnych dla klimatu</p>	<p>W <b>Grecji</b> działanie ukierunkowane na budowę parków przemysłowych zostało podzielone na poddziałania w celu uwzględnienia inwestycji w energię słoneczną, gospodarkę wodną, odbiór ścieków itp. Jednak w ostatnim kamieniu milowym, dotyczącym zakończenia wszystkich wybranych projektów, nie ma mowy o żadnym z tych poddziałań.</p>

## Brak wyraźnych wskazań, w jaki sposób wdrażanie działań w ramach RRF przyczynia się do transformacji ekologicznej

### Niespójności w stosowaniu zasady „nie czyn poważnych szkód”

#### Kryteria kontroli

**36** Wszystkie działania w ramach RRF, w tym transformacja ekologiczna, powinny być zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód” w odniesieniu do sześciu celów środowiskowych w rozumieniu art. 17 [rozporządzenia w sprawie systematyki](#)<sup>36</sup>.

**37** Trybunał zbadał, w jaki sposób w działaniach objętych próbą zastosowano zasadę „nie czyn poważnych szkód”, a także ich wkład na rzecz klimatu.

**38** Zasada „nie czyn poważnych szkód” ma na celu zapewnienie, aby wszystkie działania finansowane w ramach RRF miały charakter zrównoważony z punktu widzenia ochrony środowiska. Przepisy [rozporządzenia w sprawie RRF](#) zobowiązują Komisję do przeprowadzenia szczegółowej oceny KPO w celu zapewnienia zgodności

<sup>36</sup> Art. 5 ust. 2 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

z tą zasadą<sup>37</sup> (rys. 11). Po raz pierwszy z zasady „nie czyń poważnych szkód” uczyniono warunek otrzymania finansowania. Podczas oceny zgodności z tą zasadą obowiązkowo rozpatrywano każde działanie. W należycie uzasadnionych przypadkach możliwe było przeprowadzenie oceny w formie uproszczonej – dotyczącej co najmniej jednego celu środowiskowego.

**39** Wytyczne Komisji pozwoliły na zastosowanie uproszczonego podejścia przewidzianego na takie sytuacje, w których działanie jest monitorowane jako przyczyniające się w 100% do osiągnięcia jednego z sześciu celów środowiskowych, ponieważ uznaje się, że działanie to jest zgodne z zasadą „nie czyń poważnych szkód” w odniesieniu do tego celu<sup>38</sup>. Dodatkowo wytyczne techniczne zezwalają na stosowanie uproszczonego podejścia w odniesieniu do szczegółowego celu w sytuacji, gdy działanie nie ma przewidywalnego wpływu na ten cel lub ma nieznaczny przewidywalny wpływ. W **wytycznych technicznych dotyczących zasady „nie czyń poważnych szkód”** uznano jednak za „mało prawdopodobne”, aby takie uproszczone podejście miało zastosowanie do działań w takich obszarach jak energia, transport, gospodarowanie odpadami i przemysł, w których istnieje większe ryzyko, że wpłyną one na co najmniej jeden z celów środowiskowych.

**Rys. 11 – Sześć celów środowiskowych objętych zasadą „nie czyń poważnych szkód” w ramach RRF**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia w sprawie systematyki.

<sup>37</sup> Art. 18 ust. 4 lit. d) rozporządzenia w sprawie RRF.

<sup>38</sup> Wytyczne techniczne dotyczące stosowania zasady „nie czyń poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

**40** Komisja uważa, że całkowitą odpowiedzialność za zapewnienie prawidłowego wdrożenia zasady „nie czyń poważnych szkód” ponoszą państwa członkowskie<sup>39</sup>. To ona jednak musi sprawdzać – podczas oceny KPO – czy zasada ta jest przestrzegana. Na etapie wdrażania Komisja weryfikuje zgodność z zabezpieczeniami w ramach tej zasady zgodnie z odnośną decyzją Rady zatwierdzającą KPO, pod warunkiem że zabezpieczenia te zostały zawarte w kamieniach milowych i wartościach docelowych. Poprawna ocena zgodności z zasadą „nie czyń poważnych szkód” ma kluczowe znaczenie, ponieważ w przypadku niezgodności z tą zasadą działanie jest niekwalifikowalne<sup>40</sup>. Wcześniej Trybunał stwierdził, że ogólnie Komisja właściwie oceniła działania w ramach RRF i ich zgodność z powyższą zasadą, w razie potrzeby zwracając się o wyłączenie działań z KPO lub ich modyfikacje<sup>41</sup>, lecz nie określiła ilościowo charakteru i skali wpływu potencjalnie szkodliwych działań.

**41** Trybunał przeanalizował ocenę zgodności z zasadą „nie czyń poważnych szkód” dokonaną w odniesieniu do 24 działań objętych próbą i stwierdził, że w czterech wybranych państwach członkowskich inaczej interpretowano wytyczne dotyczące tej zasady i w efekcie różnie ją stosowano. Na przykład Chorwacja przeprowadziła merytoryczną ocenę zgodności z tą zasadą w odniesieniu do wszystkich sześciu działań objętych próbą. Grecja z kolei wybrała podejście uproszczone we wszystkich przypadkach, nawet wówczas, gdy istniało większe ryzyko wpływu danego działania na co najmniej jeden z celów związanych z zasadą „nie czyń poważnych szkód” (pkt 40), co zostało zaakceptowane przez Komisję. Wcześniejsze prace Trybunału potwierdziły, że zdaniem organów krajowych przepisy dotyczące zasady są trudne do wdrożenia, głównie ze względu na ich złożoność i bezprecedensowy charakter.

**42** Zgodnie ze zmienionym [rozporządzeniem w sprawie RRF](#) niektóre z działań REPowerEU zostają wyłączone pod pewnymi warunkami<sup>42</sup> z obowiązku przestrzegania zasady „nie czyń poważnych szkód”. Są to na przykład działania niezbędne do zapewnienia natychmiastowego bezpieczeństwa energetycznego. Jak przyznał Trybunał w swojej [opinii w sprawie REPowerEU](#), takie wyłączenie stanowi zagrożenie dla skuteczności RRF w zakresie transformacji ekologicznej, ponieważ stanowi

---

<sup>39</sup> Wytyczne dotyczące zgodności z zasadą „nie czyń poważnych szkód” podczas wdrażania KPO.

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> Sprawozdanie specjalne 21/2022, pkt 58 i 60.


<sup>42</sup> Art. 21c ust. 6 [rozporządzenia w sprawie RRF](#) zmienionego [rozporządzeniem \(UE\) 2023/435 w sprawie zmiany rozporządzenia \(UE\) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU](#).



rozwiązanie kompromisowe między celem polegającym na bezpieczeństwie dostaw energii z jednej strony, a kwestiami środowiskowymi i klimatycznymi z drugiej strony.

**43** Duże budynki lub projekty rozwojowe w UE – obok konieczności przestrzegania zasady „nie czyń poważnych szkód” – podlegają ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z [dyrektywą 2011/92/UE](#). Na [rys. 12](#) przedstawiono różne podejścia do tych wymogów środowiskowych. W swoich wcześniejszych pracach dotyczących oceny KPO przeprowadzanej przez Komisję Trybunał doszedł do podobnego wniosku<sup>43</sup>.

### Rys. 12 – Ocena wymogów środowiskowych w Portugalii




**Przykład dobrej praktyki:**

W kamieniach milowych powiązanych z działaniem, które zakładało budowę tamy, znalazło się odniesienie do OOS. Trybunał uznał, że odniesienie do OOS i jej wymogów ułatwia władzom krajowym i Komisji sprawdzenie zgodności z przepisami na etapie oceny istotności kamieni milowych lub wartości docelowych przed dokonaniem płatności.

**Przykład podejścia bardziej problematycznego:**

Ocena zgodności z zasadą „nie czyń poważnych szkód” dotycząca dużej inwestycji w transport publiczny nie wykazała, że działanie może mieć szkodliwy wpływ na łagodzenie zmiany klimatu, ponieważ zostało ono oznaczone jako w 100% istotne dla klimatu. Jest jednak nieuniknione, że projekt w fazie budowy będzie źródłem dużych emisji gazów cieplarnianych, a władze krajowe – nie przeprowadzając rozległej oceny zgodności – nie mogły sprawdzić, w jaki sposób emisje zostaną zrównoważone przez ograniczenia emisji po uruchomieniu projektu.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez władze portugalskie.

<sup>43</sup> Sprawozdanie specjalne 21/2022, pkt 60 i 61.

## Nie wszystkie działania istotne dla klimatem są tak ekologiczne, jak planowano

### Kryteria kontroli

**44** Działania oznakowane jako istotne dla klimatu powinny skutecznie przyczyniać się do transformacji ekologicznej i wykazywać pozytywny wkład w działania w dziedzinie klimatu, a także w działania na rzecz celów klimatycznych UE<sup>44</sup>.

**45** Trybunał zbadał stan realizacji działań związanych z klimatem w momencie przeprowadzania kontroli. Oceniał potencjalne rozbieżności w stosunku do pierwotnej koncepcji działania przedstawionej w KPO.

**46** Przeprowadzona przez Trybunał analiza wybranych działań oznakowanych jako przyczyniające się do osiągnięcia celów w dziedzinie klimatu wzbudziła wątpliwości co do tego, czy działania te są tak ekologiczne, jak planowano. W *ramce 5* przedstawiono przykłady rozbieżności pomiędzy tym, na ile działania miały być ekologiczne, a tym, jakie faktycznie się okazały. Tego rodzaju rozbieżności Trybunał zidentyfikował we wszystkich państwach członkowskich objętych próbą w trakcie oceny realizacji działań.

---

<sup>44</sup> Art. 4 i art. 19 ust. 3 lit. e) oraz załącznik V pkt 2.5 do [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

## Ramka 5



### Przykłady działań istotnych dla klimatu, które nie są tak ekologiczne, jak planowano



#### Nie oceniono wpływu na środowisko

Działanie prowadzone w **Grecji** ma na celu budowę nowej elektrowni szczytowo-pompowej. Magazynowanie energii w takiej elektrowni zapewnia najwyższy zakres mocy i okres eksploatacji w porównaniu z bateriami i systemami magazynowania energii w postaci wodoru, lecz nie jest tak jak one zrównoważone pod względem środowiskowym, ponieważ prowadzi do utraty różnorodności biologicznej wśród organizmów wodnych<sup>45</sup>. Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do działania nie oceniono potencjalnych szkód w zakresie różnorodności biologicznej (pkt 41) ani nie określono działań łagodzących.



#### Nieprawidłowo określony wkład w działania na rzecz klimatu

W **Chorwacji** działanie dotyczące badań i rozwoju zostało nieprawidłowo oznaczone jako „ekologiczny transport miejski” (współczynnik klimatyczny 100%). Jest to projekt ukierunkowany przede wszystkim na konkurencyjność i cyfryzację. Trybunał jest zdania, że właściwszym obszarem interwencji byłaby w tym przypadku „cyfryzacja transportu, gdy ma częściowo na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych: transport drogowy” o współczynniku 40%. Kontrolerzy stwierdzili, że projekt może pozytywnie oddziaływać na klimat, ponieważ będą w nim wykorzystywane pojazdy elektryczne, lecz to nie wystarcza, aby uzasadnić zastosowanie współczynnika klimatycznego na poziomie 100%.

W **Portugalii** w ramach działania na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu w lasach (współczynnik 100%) sfinansowano projekty architektoniczne oraz renowację ośrodków ochrony ludności na obszarach wiejskich. Trybunał uważa, że te wydatki są tylko częściowo istotne dla przystosowania do zmiany klimatu, w związku z czym zastosowanie współczynnika klimatycznego na poziomie 100% nie jest uzasadnione.

**47** Trybunał porównał również kwoty przydzielone na rzecz wybranych działań z ich oczekiwanymi rezultatami. W efekcie wykrył dwa przypadki, w których – sądząc na podstawie stanu wdrożenia w czasie wizyt kontrolnych w drugiej połowie 2023 r. – wartość docelową można było osiągnąć, wydając jedynie część szacowanych kosztów, ponieważ wartości docelowe zostały ustalone na bardzo niskim poziomie (zob. *ramka 6*).

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

## Ramka 6



### Przykłady działań, w przypadku których budżet został ustalony na zbyt wysokim poziomie w stosunku do wartości docelowej

Na **Słowacji**, zgodnie ze zmienionym KPO, realizowano działanie mające na celu modernizację 83 MW mocy wytwórczych ze źródeł odnawialnych. W 2022 i 2023 r. władze ogłosiły trzy zaproszenia do składania wniosków w ramach postępowań dotyczących modernizacji elektrowni wodnych, elektrowni biogazowych i biometanowni. W trakcie prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że w przypadku ośmiu zatwierdzonych wniosków w ramach zaproszenia dotyczącego elektrowni wodnych udało się osiągnąć jedynie 78 MW mocy, co odpowiada 94% wartości docelowej. W związku z tym kontrolerzy zakwestionowali tę ambitną wartość. Kwoty wsparcia zatwierdzone przez Słowację na rzecz tego projektu odpowiadają 30% szacowanych kosztów działania. Pozostałe 70% wsparcia mogło zatem posłużyć na rzecz osiągnięcia zaledwie 6% wartości docelowej, co świadczy o tym, że działanie można było zrealizować przy dużo niższych kosztach, ponieważ wartość docelowa została ustalona na bardzo niskim poziomie.

W **Portugalii** działanie mające na celu renowację budynków prywatnych poprzez poprawę ich efektywności energetycznej miało początkowo objąć 1 mln m<sup>2</sup> powierzchni. Trybunał stwierdził, że w finansowanych projektach przekroczono tę docelową wartość 10 razy (10 mln m<sup>2</sup>), co stanowiło 41% szacowanych kosztów (123 mln euro z 300 mln euro). W portugalskim rozdziale REPowerEU uzupełniono to działanie o dodatkowe 120 mln euro, zmieniając wartość docelową na 7,6 mln m<sup>2</sup> powierzchni odnawianych budynków. W kontekście projektów, w których wartość docelowa została już osiągnięta, Trybunał uważa, że cel wyznaczony dla tego działania był zbyt niski w stosunku do przydzielonej kwoty wsparcia.

## Sprawozdawczość w ramach RRF dotycząca wydatków na rzecz klimatu i transformacji ekologicznej jest oderwana od rzeczywistych kosztów i rezultatów

### Białe plamy w pomiarach wyników działań w zakresie transformacji ekologicznej finansowanych z RRF

#### Kryteria kontroli

**48** Komisja powinna monitorować i oceniać wyniki transformacji ekologicznej w ramach RRF<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Motyw 63 i art. 29 rozporządzenia w sprawie RRF.

**49** Trybunał zbadał, w jaki sposób w ramach RRF przeprowadzane jest monitorowanie wyników działań w zakresie transformacji ekologicznej. Oceniał, na ile wystarczające są informacje przekazywane w ramach wspólnych wskaźników na temat działań objętych próbą oraz potencjalnego wkładu działań w zakresie transformacji ekologicznej w realizację unijnych celów klimatycznych.

**50** Ramy prawne RRF nie wymagają, aby dokonywać oceny wpływu działań w zakresie transformacji ekologicznej finansowanych z RRF na cele klimatyczne UE. W swoich wytycznych Komisja zachęcała jednak państwa członkowskie, aby w KPO oszacowały wpływ reform i inwestycji na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, udział energii ze źródeł odnawialnych lub efektywność energetyczną, a także by oszacowały, w jakim stopniu ich KPO przyczynią się do osiągnięcia celów klimatycznych na 2030 r.<sup>47</sup> Trybunał stwierdził, że żadne z państw członkowskich wybranych do kontroli nie dokonało takich oszacowań. Państwa nie oceniły wkładu w realizację celów w zakresie klimatu i energii ani na poziomie poszczególnych działań, ani na poziomie KPO.

**51** Ramy prawne RRF obejmują jednak cztery wskaźniki służące do monitorowania wyników Instrumentu w zakresie transformacji ekologicznej (pkt 24). W swoich pracach kontrolnych Trybunał przeanalizował wspólne wskaźniki dotyczące działań w zakresie transformacji ekologicznej i stwierdził, że nie zapewniły one wystarczających informacji na temat wyników. W próbie Trybunału, do której dobrano 24 działania, 14 było problematycznych:

- zgłoszone wyniki w przypadku jednego działania nie odnoszą się wyłącznie do działań w ramach RRF (zob. *ramka 7* – przykład z Portugalii);
- sześć działań nie jest objętych żadnymi wspólnymi wskaźnikami stosowanymi na potrzeby transformacji ekologicznej, a Trybunał stwierdził, że filar dotyczący transformacji ekologicznej jest tylko częściowo objęty wspólnymi wskaźnikami (zob. pkt 24);
- siedem działań jest przypisanych do wspólnych wskaźników, które nie dają istotnych informacji na temat postępów w realizacji celów działania (*ramka 7* – przykłady z Chorwacji i Słowacji).

---

<sup>47</sup> SWD(2021) 12 część 1/2, Guidance to member states' RRFs, s. 4.

## Ramka 7



### Przykłady działań, których wskaźniki nie są wystarczające do określenia wyników tych działań w dziedzinie klimatu

W **Portugalii** działanie obejmujące zwiększanie poziomu wiedzy i zapobieganie pożarom lasów jest powiązane ze wspólnym wskaźnikiem dotyczącym ludności korzystającej z takiego działania (zob. wspólny wskaźnik 4 – *rys. 9*). Oczekiwany rezultat tego działania polega na tym, by 30% całej populacji Portugalii skorzystało z działania adaptacyjnego dotyczącego pożarów lasów. Trybunał uważa, że wskaźnik ten nie zapewnia dokładnych informacji na temat wpływu tego działania na klimat, ponieważ wykracza poza zakres działania.

W **Chorwacji** działanie dotyczące dekarbonizacji sektora energetycznego, które polega głównie na wymianie starych linii przesyłowych, jest powiązane ze wskaźnikiem dodatkowej mocy zainstalowanej ze źródeł odnawialnych (zob. wspólny wskaźnik 2 – *rys. 9*). Działanie umożliwia wprawdzie zwiększenie mocy produkcyjnych, lecz samo w sobie nie doprowadzi do osiągnięcia tego celu. W związku z tym wskaźnik nie jest istotny dla tego działania, a jego wyniki w zakresie klimatu nie są monitorowane.

Na **Słowacji** działanie dotyczące budowy i przebudowy szpitali jest objęte wskaźnikiem oszczędności w rocznym zużyciu energii pierwotnej (zob. wspólny wskaźnik 1 – *rys. 9*). Trybunał uważa jednak, że z powstania nowych budynków nie wynikają żadne oszczędności energii (*rys. 8*). Jedyny wskaźnik mający zastosowanie w przypadku tego działania dotyczy jego wartości docelowej, która odnosi się do liczby łóżek. Nie są to jednak dane wystarczające do oceny skuteczności działania ani jego wpływu na klimat.

**52** Wspólne wskaźniki stosowane na potrzeby transformacji ekologicznej nie zostały zaprojektowane w sposób, który pozwalałby na monitorowanie wpływu wyników poszczególnych działań pod kątem klimatu i działań środowiskowych (pkt **24**). Jeżeli chodzi o redukcje emisji gazów cieplarnianych, o ile nie włączono ich do planów jako konkretnych wartości docelowych, nie bierze się ich pod uwagę, ponieważ nie uwzględniono ich we wspólnych wskaźnikach (pkt **35**). Podobnie jest w przypadku wspólnego wskaźnika dotyczącego dodatkowej mocy zainstalowanej odnawialnych źródeł energii, który nie zapewnia informacji na temat zastępowania paliw kopalnych odnawialnymi źródłami energii w celu jej produkcji. Ważne jest jednak nie tylko zmniejszenie względnego udziału energii wytwarzanej z paliw kopalnych w koszyku energetycznym, ale również zmniejszenie zużycia energii produkowanej z paliw kopalnych w wartościach bezwzględnych<sup>48</sup>. Ze względu na powyższe ograniczenia

<sup>48</sup> SEI, „Climate Analytics”, E3G, IISD oraz UNEP, „The Production Gap: Phasing down or phasing up?”, 2023.

dotyczące wspólnych wskaźników Trybunał stwierdził, że nie można ich wykorzystać do oceny stopnia, w jakim działania klimatyczne w ramach RRF przyczyniają się do realizacji celów w dziedzinie klimatu.

**53** W grudniu 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie, w którym próbowała oszacować potencjalne redukcje emisji gazów cieplarnianych wynikające z części działań w ramach RRF<sup>49</sup>. W sprawozdaniu stwierdzono, że osiągnięte do sierpnia 2023 r. kamienie milowe i wartości docelowe (153 z 1 729) doprowadziły do 0,5% szacowanej redukcji emisji gazów cieplarnianych. W sprawozdaniu Komisja wyjaśnia ten niski odsetek redukcji wczesnym etapem wdrażania RRF, a także tym, że nie wzięła pod uwagę tych kamieni milowych i wartości docelowych, których wpływu na redukcję emisji gazów cieplarnianych nie można było ustalić.

### Brak sprawozdawczości na temat faktycznych wydatków na działania w dziedzinie klimatu

#### Kryteria kontroli

**54** Sprawozdawczość na temat wkładu RRF w działania w dziedzinie klimatu powinna być wiarygodna i oparta na solidnych założeniach. Aby była ona użyteczna dla zainteresowanych stron, powinna zapewniać dokładny obraz rzeczywistych wydatków na działania w dziedzinie klimatu oraz wkładu w realizację celów klimatycznych UE<sup>50</sup>.

**55** Trybunał zbadał, w jaki sposób Komisja prowadziła sprawozdawczość na temat wkładu RRF na rzecz klimatu w realizację celu polegającego na przeznaczaniu 37% środków na działania w dziedzinie klimatu, a także sprawozdawczość na temat przydziałów środków na rzecz KPO (pkt 06).

<sup>49</sup> Komisja Europejska, „NGEU Report on the impact of green bonds”, 2023, s. 17.

<sup>50</sup> Na podstawie wytycznych Rady Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego, [Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information](#).

**56** Wymóg przeznaczenia 37% krajowych przydziałów środków na działania w dziedzinie klimatu został sprawdzony z góry na etapie opracowywania i zatwierdzania KPO (pkt **09**). Następnie w swoim rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE za 2022 r. Komisja poinformowała, że wkład RRF na rzecz klimatu wyniósł 203 mld euro, czyli 40% krajowych przydziałów środków<sup>51</sup>. Wartość ta jest oparta na szacowanych kosztach wskazanych przez państwa członkowskie w ich początkowych wersjach KPO, a nie na rzeczywistych wydatkach. W lutym 2024 r. planowany wkład na rzecz klimatu wzrósł ze względu na zmiany w KPO i według Komisji wynosi obecnie 275 mld euro, czyli 42,5% (*rys. 5*).

**57** Komisja nie monitoruje rzeczywistego udziału ani kwot wkładu na rzecz klimatu w KPO, ponieważ przepisy *rozporządzenia w sprawie RRF* nie wymagają od niej prowadzenia sprawozdawczości na temat rzeczywistych wydatków na rzecz klimatu, które prowadzą do osiągnięcia celu wynoszącego 37%, lecz na temat kosztów szacowanych (pkt **56**). Państwa członkowskie, na mocy zawieranych z Komisją umów w sprawie finansowania w ramach RRF lub umów pożyczek, są zobowiązane do deklarowania łącznej kwoty poniesionych przez nie wydatków przyczyniających się do realizacji celów klimatycznych<sup>52</sup>. Zgodnie z umowami informacje te nie są brane pod uwagę przy płatnościach w ramach RRF. Zdaniem Trybunału Komisja mogłaby je wykorzystać do monitorowania rzeczywistych wydatków na działania związane z klimatem, lecz tak się nie dzieje.

**58** Rzeczywiste koszty każdego działania w ramach RRF, niezależnie od jego wkładu na rzecz klimatu, mogą znacznie różnić się od kosztów szacowanych w momencie zatwierdzania KPO, co ma wpływ na udział tego wkładu w realizacji celów klimatycznych. Jak potwierdziła Komisja, płatności powinny być dokonywane nawet wtedy, gdy rzeczywisty koszt leżącego u ich podstaw działania jest niższy (lub wyższy), niż początkowo szacowano (pkt **47** i *ramka 6*), pod warunkiem, że kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte. Niezależnie od tych różnic pełna kwota, którą pierwotnie zaplanowano jako koszt tego działania, będzie nadal w całości zaliczana na poczet celu dotyczącego klimatu ustalonego w KPO. Trybunał uważa zatem, że istnieje ryzyko, że przekazane informacje mogą nie odzwierciedlać rzeczywistego wkładu danego KPO w wydatki na rzecz klimatu, co wpłynie na rozliczalność dotyczącą celu wynoszącego 37%.

---

<sup>51</sup> Komisja Europejska, *Roczne sprawozdanie z zarządzania i wykonania za 2022 r.*, tom II, s. 9.

<sup>52</sup> Art. 7 umowy w sprawie finansowania między Komisją a państwami członkowskimi.



**59** Ponadto istnieje ryzyko, że opóźniona realizacja projektów związanych z klimatem i powolna absorpcja środków będą miały wpływ na osiągnięcie pełnego wkładu w dziedzinie klimatu w wysokości 275 mld euro (pkt **56**). Przestoje w realizacji projektów wynikają na przykład z opóźnień w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego lub z opóźnień w uzyskiwaniu zezwoleń na prowadzenie działalności. W ramach swoich prac Trybunał stwierdził, że władze krajowe zaniżyły czas, jaki jest niezbędny do wdrożenia działań. W przypadku innych działań występuje mniejszy popyt, niż oczekiwano, co odbija się na absorpcji środków (*ramka 8*). Rzeczywisty wkład na rzecz klimatu z KPO będzie mniejszy niż początkowo obliczony, jeżeli powiązane działania albo nie zostaną ukończone, albo zostaną tylko częściowo zrealizowane we właściwych terminach określonych w RRF.

## Ramka 8



### Przykłady działań i związanych z nimi trudności, które mogą odcisnąć się na sprawozdawczości w dziedzinie klimatu



#### Brak oferentów zainteresowanych działaniem

Na **Słowacji** nadal trwają postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę nowego szpitala, której ukończenie zaplanowano na połowę 2026 r. Władze słowackie potwierdziły, że początkowo do udziału w postępowaniu nie zgłosili się żaden oferenci, ponieważ żaden wykonawca nie chciał zobowiązać się do przeprowadzenia prac w tak krótkim terminie. Jak wynika ze słowackiego KPO, jest to jedna z głównych inwestycji, które mają przyczynić się do transformacji ekologicznej.



#### Opóźnienia w realizacji

Aby projekty dotyczące produkcji wodoru mogły wejść w fazę realizacji, konieczne jest przeprowadzenie długotrwałego procesu uzyskiwania pozwoleń. Opóźnienia w uzyskiwaniu pozwoleń i zakłócenia w łańcuchu dostaw dodatkowo wydłużają tę realizację. W **Portugali** do czasu wizyty kontrolerów (lipiec 2023 r.) w tylko jednym z 23 zatwierdzonych projektów uzyskano płatność zaliczkową na rozpoczęcie prac.



#### Niewielkie zainteresowanie działaniem

W **Grecji** w ramach działania dotyczącego elektromobilności służącego finansowaniu punktów ładowania do stycznia 2024 r. wpłynęło jedynie 171 wniosków. Stanowi to 2,7% wartości docelowej, co wskazuje na niski poziom zainteresowania uczestnictwem w działaniu ostatecznych odbiorców. Podobnie jedynie 6% planowanej liczby taksówek jest zastępowane pojazdami elektrycznymi. Aby rozwiązać problem niskiego poziomu wykorzystania środków, organy krajowe zwiększyły wsparcie na rzecz zastąpienia starych taksówek i wydłużyły termin składania wniosków przez beneficjentów.

## Brak powiązania między wydatkami a sprawozdawczością w zakresie transformacji ekologicznej

### Kryteria kontroli

**60** Sprawozdawczość w zakresie transformacji ekologicznej powinna być wiarygodna i opierać się na solidnych założeniach, a opublikowane informacje powinny w jasny sposób przedstawiać metodykę zastosowaną do jej opracowania<sup>53</sup>.

**61** Trybunał przeanalizował metodykę stosowaną przez Komisję przy składaniu sprawozdań z postępów w realizacji filaru transformacji ekologicznej. Oceniał również wiarygodność informacji na temat transformacji ekologicznej przedstawionych w [tabeli wyników](#).

**62** Stosowana przez Komisję metodyka sprawozdawczości na temat transformacji ekologicznej różni się od metodyki stosowanej do obliczenia wkładu na rzecz klimatu na poziomie 37%. W przypadku transformacji ekologicznej przypisanie działania do filaru podstawowego lub drugorzędowego ma taką samą wagę – w metodyce nie wprowadzono rozróżnienia na to, czy szacowany wkład na rzecz klimatu i środowiska naturalnego jest znaczny (współczynnik klimatyczny 100%), czy umiarkowany (współczynnik klimatyczny 40%). W przypadku gdy działanie zostało przypisane zarówno do filaru podstawowego, jak i drugorzędowego w ramach transformacji ekologicznej, powiązane z nim kamienie milowe i wartości docelowe są zaliczane na poczet tej transformacji dwukrotnie. Komisja szacuje, że takie przypadki stanowiły około 1,8% poddziałań uwzględnionych w 27 początkowych wersjach KPO.

**63** Kolejna różnica między tymi dwiema metodami polega na tym, że wkład w realizację celu na poziomie 37% oblicza się wyłącznie *ex ante* (pkt [56](#)). Sprawozdawczość w zakresie transformacji ekologicznej ma natomiast na celu śledzenie postępów we wdrażaniu, a w przepisach dotyczących RRF określono obowiązek sprawozdawczy dotyczący wydatków w podziale na filary<sup>54</sup> ([rys. 3](#)). Komisja uważa ten wymóg za spełniony, jeśli przedłożono sprawozdania na temat wypłat środków na rzecz państw członkowskich w oparciu o zadowalające osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych (pkt [03](#)). Zdaniem Trybunału w [rozporządzeniu w sprawie RRF](#) nie zostało jasno określone, czy w sprawozdaniach należy podawać informacje dotyczące faktycznie poniesionych, czy też szacowanych wydatków, a Komisja przedstawia informacje jedynie na temat wydatków szacowanych<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Na podstawie wytycznych Rady Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego, [Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information](#).

<sup>54</sup> Art. 29 ust. 3 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

<sup>55</sup> [Sprawozdanie specjalne 26/2023](#), pkt VII.

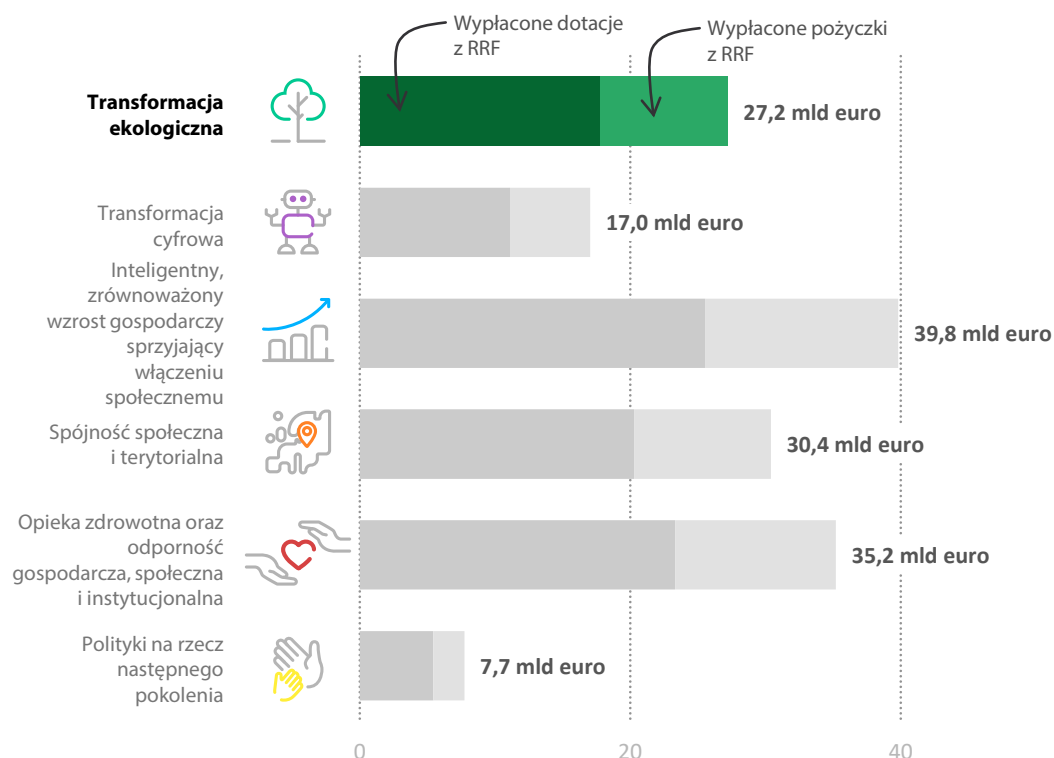
**64** Aby móc przedstawić sprawozdania na temat postępów w dokonywaniu wypłat w podziale na filary, Komisja oblicza najpierw wartość jednostkową każdego kamienia milowego i każdej wartości docelowej. Wartość tę uzyskuje, dzieląc całkowity przydział środków z RRF na rzecz danego państwa członkowskiego przez liczbę kamieni milowych i wartości docelowych zawartych w jego KPO<sup>56</sup>. Kamienie milowe i wartości docelowe nie są bezpośrednio przypisane do filarów. Aby ustalić, które z nich są istotne dla transformacji ekologicznej, Komisja sprawdza, do jakich podstawowych i drugorzędnych filarów przypisano poszczególne działania (pkt **05**). Uznaje ona, że kamienie milowe i wartości docelowe przyczyniają się do realizacji filaru transformacji ekologicznej, jeżeli co najmniej jedno ze związanych z nimi poddziałań zostało przypisane do tego filaru.

**65** W tabeli wyników RRF (pkt **05**) zawarto informacje na temat wypłat środków dokonywanych przez Komisję w podziale na filary oraz na temat osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych. Według stanu na luty 2024 r. państwa członkowskie otrzymały 103 mld euro w formie dotacji i 54 mld euro w formie pożyczek (oprócz 13% płatności zaliczkowych na kwotę około 68 mld euro). Wypłaty w ramach filaru dotyczącego transformacji ekologicznej stanowią 17% (27,2 mld euro) wszystkich dotychczasowych wypłat (zob. *rys. 13*). Biorąc pod uwagę, że na same tylko działania istotne dla klimatu z RRF należy przeznaczyć 42,5% dostępnych środków (pkt **09**), oraz że filar dotyczący zielonej transformacji powinien obejmować 34 dodatkowe działania środowiskowe, których nie uwzględniono w monitorowaniu wydatków na cele związane z klimatem, kwota ta jest nadal dość niska.

---

<sup>56</sup> Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 78.

**Rys. 13 – Wyплаты w podziale na filary, zgodnie z tabelą wyników RRF (w mld euro)**



Źródło: Tabela wyników RRF, dane według stanu na luty 2024 r.

**66** Podejście zastosowane w sprawozdawczości może prowadzić do zaniżenia lub zawyżenia kwot, które w sprawozdaniach ujęto jako wypłacone na rzecz transformacji ekologicznej, ponieważ wartość jednostkowa kamieni milowych i wartości docelowych nie odzwierciedla ani rzeczywistych, ani szacunkowych kosztów działań. Przykładowo cele działania dotyczącego efektywności energetycznej budynków w Portugalii są powiązane z powierzchnią poddaną renowacji. Przy zastosowaniu wartości jednostkowej renowacja 45 000 m<sup>2</sup> zostanie zaliczona na poczet transformacji ekologicznej jako równa renowacji 315 000 m<sup>2</sup>.

**67** W poprzednim sprawozdaniu na temat ram monitorowania RRF Trybunał uznał, że brak danych na temat rzeczywistych wydatków ogranicza możliwość stwierdzenia, czy zasoby zostały wykorzystane efektywnie, oraz oceny wyników RRF w ramach sześciu filarów polityki. W związku z tym zalecił Komisji<sup>57</sup>, aby informowała o wydatkach faktycznie poniesionych ze środków RRF. Zalecenie to zostało przez Komisję odrzucone.

**68** Na sprawozdawczość w zakresie transformacji ekologicznej dodatkowo wpływa fakt, że większość początkowo określonych kamieni milowych i wartości docelowych jest powiązana z pierwszymi etapami wdrażania (takimi jak zatwierdzenie zaproszenia do składania wniosków). Oznacza to, że płatności na rzecz państw członkowskich dokonane na wczesnych etapach niekoniecznie były powiązane z faktycznymi projektami, np. jeśli odpowiadające projektom kamienie milowe i wartości docelowe dotyczyły reform lub przygotowań do rozpoczęcia działania. W przypadku projektów, które nie zostały ukończone, lub działań, w których nie osiągnięto ostatniego kamienia milowego lub wartości docelowej, Komisja nie może odzyskać już wypłaconych środków, ponieważ w [rozporządzeniu w sprawie RRF](#) nie przewidziano takiej możliwości. Jako że w tabeli wyników podano kwoty wypłacone państwom członkowskim, Komisja w takich przypadkach nie prowadziła kontroli sprawozdawczości.

**69** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że sprawozdawczość w zakresie transformacji ekologicznej przedstawiona w [tabeli wyników RRF](#) jest myląca. Nie uwzględniono w niej ani szacunkowych kwot, ani rzeczywistych kosztów działań w zakresie transformacji ekologicznej, ponieważ sprawozdawczość ta opiera się na wartościach jednostkowych (pkt [66](#)). [Tabela wyników RRF](#) nie zapewnia zatem użytkownikom ani kompletnych, ani wiarygodnych informacji na temat rzeczywistych kwot wydanych na transformację ekologiczną.

---

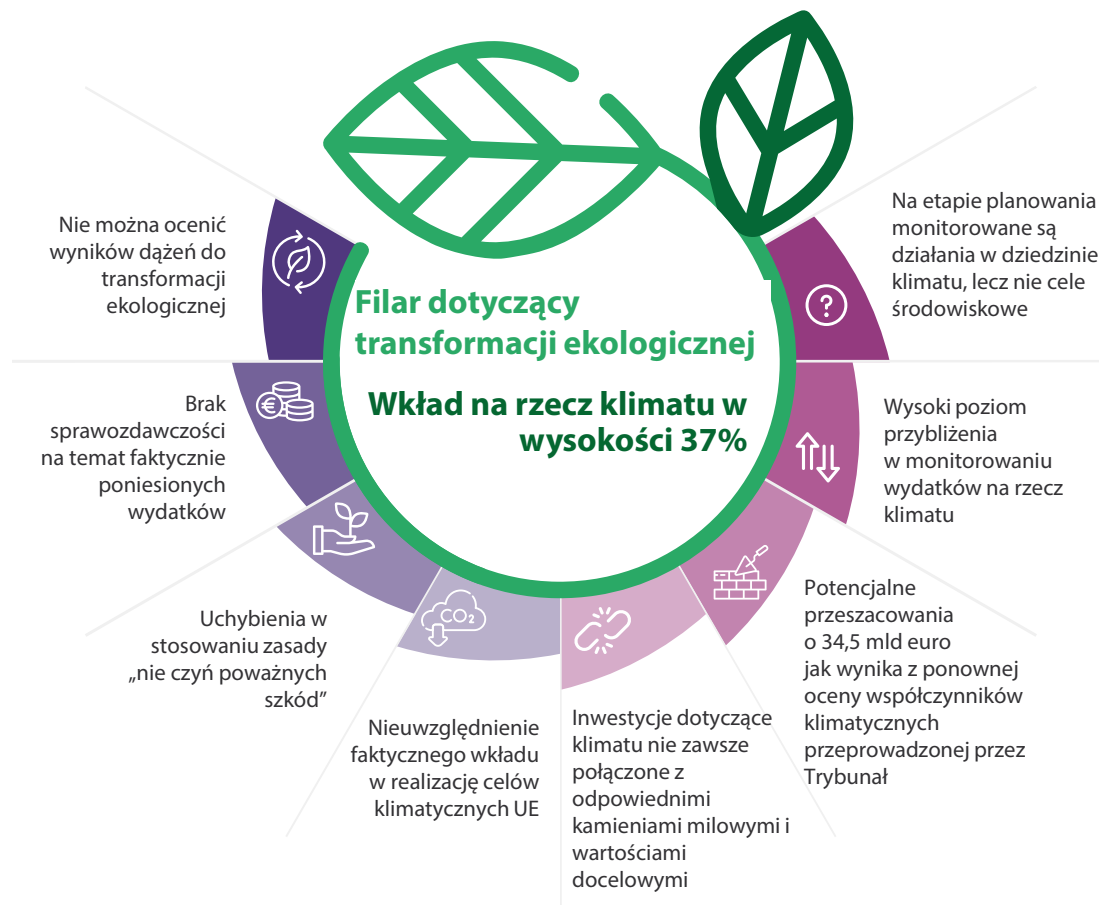
<sup>57</sup> [Sprawozdanie specjalne 26/2023](#), pkt 87 i zalecenie 4b.

## Wnioski i zalecenia

**70** Jednym z celów Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jest przyczynienie się do transformacji ekologicznej i realizacji unijnych celów klimatycznych. W szczególności państwa członkowskie muszą przeznaczyć co najmniej 37% zaplanowanych przydziałów środków na działania związane z klimatem (pkt **01–09**).

**71** Kontrola przeprowadzona przez Trybunał miała na celu ocenienie, czy koncepcja i wdrażanie Instrumentu oraz krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności skutecznie przyczyniają się do transformacji ekologicznej. Dzięki Instrumentowi państwa członkowskie otrzymały zachętę do inwestowania w działania w dziedzinie klimatu i w transformację ekologiczną. Trybunał wykrył jednak uchybienia w koncepcji Instrumentu, które potwierdził podczas prac kontrolnych dotyczących oceny jego wdrażania. Kontrolerzy stwierdzili, że uchybienia, które podsumowano na **rys. 14** i szczegółowo przedstawiono poniżej, stawiają pod znakiem zapytania możliwość osiągnięcia celów w zakresie transformacji ekologicznej.

**Rys. 14 – Uchybienia w koncepcji i wdrażaniu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności stawiające transformację ekologiczną pod znakiem zapytania**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**72** Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że działania w dziedzinie klimatu są wprawdzie monitorowane i zaliczane na poczet celu na poziomie 37%, lecz ich zakres jest węższy niż zakres transformacji ekologicznej, która oprócz celów klimatycznych obejmuje cele w zakresie różnorodności biologicznej i ochrony środowiska. Zgodnie z [rozporządzeniem w sprawie RRF](#) metodyka stosowana do monitorowania działań w dziedzinie klimatu opiera się na trzech współczynnikach klimatycznych (0%, 40% i 100%), które przypisywane są projektom w zależności od ich oczekiwanego wkładu w realizację celów klimatycznych. Pojedyncze współczynniki klimatyczne były często przypisywane do działań o różnym charakterze, z których nie wszystkie są związane z klimatem, oraz do związanych z nimi kosztów. Aby móc lepiej oszacować wkład na rzecz klimatu, Komisja wprowadziła pojęcie poddziałania. W praktyce wkład działań na rzecz klimatu nie został dopracowany, co spowodowało, że zastosowano wysoki poziom przybliżenia. To z kolei doprowadziło do potencjalnego przeszacowania, w szczególności w przypadku złożonych działań obejmujących elementy, których wkłady na rzecz klimatu powinny się różnić (pkt [15–22](#)).



**73** Z prac Trybunału wynika również, że niektóre współczynniki klimatyczne określone w [rozporządzeniu w sprawie RRF](#) (w odniesieniu do kolei, sieci elektroenergetycznych i nowych budynków) nie odzwierciedlają oczekiwanego wkładu w realizację celów klimatycznych UE. Przykładowo nie uwzględniono w nich emisji gazów cieplarnianych na etapie budowy w ramach inwestycji, choć w rzeczywistości emisje te zmniejszają wkład na rzecz klimatu. Stosując bardziej zachowawcze współczynniki klimatyczne w odniesieniu do tych trzech kategorii, niż określono w rozporządzeniu, kontrolerzy obliczyli, że prawdopodobne przeszacowania wkładu z RRF na rzecz klimatu wynoszą 34,5 mld euro. Ponadto ramy wykonania nie pozwalają na monitorowanie wpływu wszystkich działań na rzecz transformacji ekologicznej i nie obejmują takich kluczowych aspektów jak redukcja emisji gazów cieplarnianych lub wkład w realizację celów środowiskowych (pkt [23–24](#)).

### **Zalecenie 1 – Lepsze szacowanie wydatków na rzecz klimatu w ramach przyszłych instrumentów**

---

Komisja powinna dopilnować, by działania związane z klimatem, interwencje lub podejmowane aktywności zostały rozbite na mniejsze elementy do takiego poziomu, który pozwoliłby powiązać je z odpowiednim i uzasadnionym wkładem na rzecz klimatu, co w efekcie pozwoliłoby na bardziej szczegółową i precyzyjną ocenę wydatków na rzecz klimatu.

**Termin realizacji: na etapie proponowania utworzenia jakichkolwiek instrumentów wymagających monitorowania wydatków na cele związane z klimatem**

## Zalecenie 2 – Zapewnienie na przyszłość odpowiedniej koncepcji instrumentów finansowania, które mają stanowić wsparcie na rzecz osiągnięcia klimatycznych i środowiskowych celów i wartości docelowych

---

Komisja powinna:

- a) ocenić, w jaki sposób – w ramach instrumentów finansowania, które przyczyniają się do osiągnięcia unijnych celów i wartości docelowych w zakresie klimatu – zostaną zapewnione informacje o ich faktycznym wkładzie na rzecz tych celów;
- b) uwzględnić w swoich ramach monitorowania wyników i oceny inwestycje istotne z punktu widzenia celów klimatycznych i środowiskowych.

**Termin realizacji: na etapie proponowania utworzenia jakichkolwiek instrumentów obejmujących cele klimatyczne i środowiskowe**

**74** Trybunał stwierdził, że na włączenie działań wspierających transformację ekologiczną do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności wpłynęły niekorzystnie ograniczenia w ramach czasowych Instrumentu. Niejasny był też zakres, w jakim KPO przyczyniały się do działań w dziedzinie klimatu. Niektóre działania przypisano do takich obszarów interwencji, które nie odzwierciedlały ich charakteru, co zaowocowało wyższym wkładem na rzecz klimatu, lub też do takich obszarów, które nie były dla klimatu istotne (np. poddziałania dotyczące kosztów administracyjnych). Trybunał stwierdził również, że niektóre inwestycje związane z klimatem nie były w wystarczającym stopniu powiązane z istotnymi dla klimatu lub mającymi na niego wpływ kamieniami milowymi i wartościami docelowymi (pkt 25–35).

**75** Trybunał wykrył również przypadki niespójnego stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód”, ponieważ państwa członkowskie, przyjmując uproszczone podejście, nie zawsze były zobowiązane do rzetelnego ocenienia, czy w związku z ich inwestycjami istnieje potrzeba wprowadzenia środków łagodzących. Kontrolerzy zidentyfikowali przypadki, w których państwa członkowskie finansowały projekty nieodpowiadające opisowi danego działania, co miało wpływ na skuteczność i wielkość wkładu na rzecz klimatu (pkt 36–47).

### Zalecenie 3 – Zwiększenie skuteczności działań na rzecz transformacji ekologicznej

---

Komisja powinna:

- a) podjąć działania w celu zaradzenia niespójnościom w stosowaniu przez państwa członkowskie zasady „nie czynić poważnych szkód” przy jednoczesnym stosowaniu uproszczonego podejścia;

**Termin realizacji: czerwiec 2025 r.**

- b) zapewnić – w przypadku wprowadzania zmian w działaniach związanych z transformacją ekologiczną – aby kamienie milowe i wartości docelowe pozwalały mierzyć postępy na drodze do ukończenia działań, tak aby możliwe było ocenienie, czy osiągnięto cele klimatyczne i środowiskowe tych działań.

**Termin realizacji: grudzień 2025 r.**

**76** Ze względu na ograniczenia w ramach monitorowania Komisja nie dysponuje wystarczającymi informacjami, aby ocenić skuteczność działań przyczyniających się do transformacji ekologicznej. W swoich sprawozdaniach informuje jedynie o kwotach związanych z klimatem przydzielonych *ex ante*. W związku z tym w przedstawianych informacjach nie jest uwzględniany rzeczywisty poziom wydatków, na który wpływ mają różne czynniki, takie jak opóźnienia i powolna absorpcja środków. Czynniki te mogą prowadzić do przeszacowania lub niedoszacowania wkładu na rzecz klimatu. Jednocześnie państwa członkowskie informują o swoich wydatkach na rzecz klimatu, ale Komisja nie wykorzystuje tych informacji w sprawozdawczości dotyczącej celu ilościowego wynoszącego 37%. W związku z tym Komisja nie może zagwarantować pełnej rozliczalności w tej kwestii (pkt 48–59).

**77** Tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności pozwala na monitorowanie płatności dokonywanych przez Komisję na rzecz państw członkowskich. Zgodnie z zasadami RRF płatności te nie są powiązane z kosztami ponoszonymi w ramach danego działania i w związku z tym nie odzwierciedlają poziomu rzeczywistych wydatków związanych z klimatem. Ponadto osiągnięte kamienie milowe i wartości docelowe niekoniecznie są spójne z ambicjami danego działania związanymi z transformacją ekologiczną. Powoduje to, że sprawozdawczość dotycząca transformacji ekologicznej jest niewiarygodna, jeżeli chodzi o rzeczywiście poniesione wydatki (pkt 60–69).

## Zalecenie 4 – Ulepszenie sprawozdawczości w zakresie wydatków na rzecz klimatu w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

---

Komisja powinna zestawiać i publikować przekazane już przez państwa członkowskie informacje na temat rzeczywistych kosztów działań związanych z klimatem, porównywać je z szacunkowymi kosztami ujętymi w KPO oraz obliczać ponownie wysokość rzeczywistego wkładu na rzecz klimatu w odniesieniu do celu na poziomie 37%.

**Termin realizacji: grudzień 2026 r.**

Uwaga: W swoim [sprawozdaniu specjalnym 26/2023](#) Trybunał zalecił Komisji, aby w swojej sprawozdawczości informowała o wydatkach faktycznie poniesionych ze środków Instrumentu w sześciu filarach. Komisja nie przyjęła tego zalecenia. Sprawozdawczość taka stanowiłaby podstawę oceny efektywności wykorzystania zasobów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 4 lipca 2024 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*

Tony Murphy  
Prezes

## Załącznik — Działania wybrane do kontroli przez Trybunał

Właściwy obszar/ państwo czł.	Grecja	Chorwacja	Portugalia	Słowacja
Odnawialne źródła energii i sektor energetyczny	EL-C[1,1]-I[16926] Wsparcie na rzecz instalacji systemów magazynowania w celu większego rozpowszechnienia energii ze źródeł odnawialnych	HR-C[C12]-I[R1-I1] Rewitalizacja, budowa i cyfryzacja systemu energetycznego oraz wspieranie infrastruktury w celu dekarbonizacji sektora energetycznego	PT-C[C14]-I[i01] Wodór odnawialny i inne gazy w Portugalii	SK-C[C1]-I[I2] Modernizacja istniejących odnawialnych źródeł energii (repowering)
Efektywność energetyczna	EL-C[1,2]-I[16872] Renowacja energetyczna budynków mieszkalnych	HR-C[C61]-I[R1-I1] Renowacja energetyczna budynków	PT-C[C13]-I[i01] Efektywność energetyczna budynków mieszkalnych	SK-C[C2]-I[I1] Efektywność energetyczna domów jednorodzinnych
Zrównoważona mobilność	EL-C[1,3]-I[16924] Elektromobilność – punkty ładowania, autobusy elektryczne, taksówki elektryczne	HR-C[C14]-I[R5-I2] Badania, rozwój i produkcja nowych pojazdów na potrzeby mobilności oraz infrastruktury wspierającej	PT-C[C15]-I[i01] Rozbudowa sieci metra	SK-C[C3]-I[I1] Rozwój niskoemisyjnej infrastruktury transportowej
Dekarbonizacja różnych gałęzi przemysłu	EL-C[4,7]-I[16980] Instrument pożyczkowy w ramach RRF	HR-C[C111]-I[R4-I2] Instrument finansowy dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw	PT-C[C11]-I[i01] Dekarbonizacja przemysłu	SK-C[C4]-I[I1] Funkcjonowanie systemu dekarbonizacji przemysłu

Właściwy obszar/ państwo czł.	Grecja	Chorwacja	Portugalia	Słowacja
Zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych	EL-C[1,4]-I[16849] Krajowy plan ponownego zalesiania i sztandarowa inwestycja w Parnitha	HR-C[C15]-I[R1-I1] Budowa i wyposażenie centrów logistycznych i centrów dystrybucji owoców i warzyw	PT-C[C08]-I[i05] Program leśny	SK-C[C5]-I[I1] Dostosowanie regionów do zmiany klimatu
Pozostałe sektory	EL-C[4,6]-I[16634] Nowe parki przemysłowe	HR-C[C13]-I[R1-I2] Program rozwoju publicznego zaopatrzenia w wodę	PT-C[C12]-I[i01] Biogospodarka	SK-C[C11]-I[I2] Nowa sieć szpitali – budowa, przebudowa i wyposażenie

## Wykaz akronimów

**KPO** – krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności

**MW** – megawat

**NGEU** – Next Generation EU

**RRF** – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

# Glosariusz

**Absorpcja** – odsetek środków z RRF, które państwa członkowskie otrzymały od Komisji za osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób.

**Działania w dziedzinie klimatu** – działania mające na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu i jej skutkom.

**Filar** – termin stosowany w odniesieniu do każdego z sześciu obszarów polityki wchodzących w skład RRF: (i) transformacja ekologiczna; (ii) transformacja cyfrowa; (iii) spójność gospodarcza, produktywność i konkurencyjność; (iv) spójność społeczna i terytorialna; (v) opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna; (vi) polityka na rzecz następnego pokolenia.

**Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności** – unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy i sprostanie wyzwaniom związanym z dążeniem ku bardziej ekologicznej i cyfrowej przyszłości.

**Inwestycja** – wydatki na inicjatywę, projekt lub inne działanie objęte zakresem rozporządzenia w sprawie RRF, które mają przynieść korzystne rezultaty dla społeczeństwa, gospodarki bądź środowiska.

**Kamień milowy** – jakościowa miara postępów państwa członkowskiego w realizacji reformy lub inwestycji określonej w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności.

**Krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności** – dokument określający planowane przez dane państwo członkowskie reformy i inwestycje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

**Łagodzenie zmiany klimatu** – zmniejszanie lub ograniczanie emisji gazów cieplarnianych ze względu na ich wpływ na klimat.

**Monitorowanie** – systematyczne obserwowanie i sprawdzanie, częściowo za pomocą wskaźników, postępów w osiąganiu celu.

**Monitorowanie wydatków na cele związane z klimatem** – monitorowanie postępów w osiąganiu celów wyznaczonych w zakresie wydatków na działania w dziedzinie klimatu.

**Next Generation EU** – pakiet finansowy, który ma pomóc państwom członkowskim UE w przezwyciężeniu gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19.



**„Nie czynić poważnych szkód”** – zasada, zgodnie z którą działania inwestycyjne nie powinny mieć poważnego szkodliwego wpływu na środowisko.

**Obszar interwencji** – kategoria działań finansowanych z RRF, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności lub Europejskiego Funduszu Społecznego.

**Przystosowanie się do zmiany klimatu** – zmniejszenie wrażliwości państw i społeczności na zmianę klimatu przez zwiększenie ich zdolności do sprostania skutkom tej zmiany.

**Reforma** – w kontekście RRF zmiana skutkującą znaczną i trwałą poprawą funkcjonowania rynku, polityki lub struktur instytucjonalnych albo administracyjnych, a także znacznym postępem w realizacji celów polityki takich jak wzrost gospodarczy, wzrost zatrudnienia, odporność oraz transformacja ekologiczna i cyfrowa.

**REPowerEU** – inicjatywa UE mająca na celu uniezależnienie się od paliw kopalnych, zróżnicowanie dostaw energii oraz przyspieszenie przejścia na czystą energię.

**Tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności** – strona internetowa Komisji, na której przedstawiane są postępy we wdrażaniu planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich.

**Wartość docelowa** – ilościowa miara postępów państwa członkowskiego w realizacji konkretnej reformy lub inwestycji określonych w jego planie odbudowy i zwiększania odporności.

**Wkład na rzecz klimatu** – szacunkowe określenie wydatków danego państwa członkowskiego w ramach RRF na działania w dziedzinie klimatu.

**Wspólne wskaźniki** – zmienne pomiarowe stosowane w celu uzyskania informacji na temat postępów w realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności pod kątem osiągnięcia wspólnych celów i ogólnych wyników RRF.

**Współczynnik klimatyczny** – waga przypisana wydatkom UE na projekty, środki lub działania, aby odzwierciedlić zakres, w jakim uwzględnia się w nich kwestie związane z klimatem.

**Wyniki** – miara stopnia, w jakim w ramach działania, projektu lub programu finansowanego przez UE osiągnięto założone cele, a środki finansowe wykorzystano gospodarnie.

## Odpowiedzi Komisji

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

## Kalendarium

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

## Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę takie kryteria jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, zajmującą się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Joëlle Elvinger, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Ildikó Preiss, szefowa gabinetu; Paolo Pesce, attaché; Ramona Bortnowschi, kierowniczką; Antonella Stasia, koordynatorka zadania; Marika Meisenzahl i Asimina Petri, zastępczynie koordynatorki zadania, a także kontrolerzy: Monika Dedicova i Zvonimir Novoselić. Wsparcie językowe zapewnili: Laura Mcmillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova i Aikaterini Vraila.



*Od lewej:* 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.

# PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska 2024

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Rys. 2, 3, 8, 9, 10, 14, ramki 2, 3, 5, 6, 7, 8 i tabela 1 – ikony: materiały zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone. Rys. 2 – ikony: Komisja Europejska. Rys. 13 – © Unia Europejska.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

## **Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego**

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-2533-9	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/472083	QJ-AB-24-014-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2612-1	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/083004	QJ-AB-24-014-PL-N

Dzięki Instrumentowi na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności państwa członkowskie otrzymały zachętę do inwestowania w transformację ekologiczną. Zaplanowały one wydanie około 275 mld euro na działania w dziedzinie klimatu w ramach filaru związanego z tą transformacją. Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała jednak niedociągnięcia w koncepcji Instrumentu i we wdrażaniu działań dotyczących transformacji. Niedociągnięcia te mogły doprowadzić do przeszacowania kwot przydzielonych na rzecz działań w dziedzinie klimatu oraz rozbieżności między tym, co zaplanowano, a tym, co faktycznie zrealizowano. Ponadto niewiele wskazywało na faktyczny wkład działań w transformację ekologiczną. W przepisach nie ma wymogów ani co do oceny wkładu Instrumentu w realizację celów klimatycznych UE, ani co do sprawozdawczości na temat faktycznych wydatków, choć oba te elementy są istotne dla zainteresowanych stron. Trybunał sformułował kilka zaleceń, aby ulepszyć koncepcję i skuteczność funduszy UE mających znaczenie dla transformacji ekologicznej.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/contact](https://eca.europa.eu/pl/contact)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors