

Posebno poročilo

Zeleni prehod

Nejasen prispevek mehanizma za okrevanje in odpornost



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–VI
Uvod	01–09
Glavne značilnosti mehanizma za okrepanje in odpornost	01–03
Zeleni prehod v okviru mehanizma	04–05
Spremljanje podnebnih ukrepov v okviru mehanizma	06–09
Obseg revizije in revizijski pristop	10–14
Opažanja	15–69
Prispevek iz mehanizma in nacionalnih načrtov k zelenemu prehodu je morda precenjen	15–35
Izzivi pri oceni podnebnega prispevka in zajetju zelenega prehoda v okviru mehanizma	16–24
Nejasen prispevek načrtovanih ukrepov mehanizma k podnebnim ukrepom in zelenemu prehodu	25–35
Ni trdnih dokazov o tem, kako izvajanje ukrepov mehanizma prispeva k zelenemu prehodu	36–47
Nedoslednosti pri uporabi načela, da se ne škoduje bistveno	36–43
Vsi ukrepi, pomembni za podnebje, niso tako zeleni, kot je bilo načrtovano	44–47
Poročanje v okviru mehanizma o podnebnih ukrepih in zelenem prehodu ni povezano z dejanskimi stroški in rezultati	48–69
Pomanjkljivo spremljanje smotrnosti ukrepov za zeleni prehod v okviru mehanizma	48–53
Ne poroča se o dejanski porabi za podnebne ukrepe	54–59
Ni povezave med odhodki in poročanjem o zelenem prehodu	60–69
Zaključki in priporočila	70–77

Priloga – Ukrepi, ki jih je izbralo Sodišče

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Komisije

Časovnica

Revizijska ekipa

Povzetek

I Mehanizem za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: mehanizem) je začasni instrument, ki se je začel uporabljati maja 2020 in je namenjen pomoči državam članicam pri okrevanju po pandemiji COVID-19, zanj pa je bilo februarja 2024 na voljo 648 milijard EUR. Eden od stebrov mehanizma je zeleni prehod. Države članice so morale vsaj 37 % svojih nacionalnih dodelitev nameniti za podnebne ukrepe. Komisija je ocenila, da je bil ta cilj dosežen že v fazi načrtovanja, za podnebne ukrepe je bilo namreč namenjeno 42,5 % teh dodelitev.

II Cilj revizije Sodišča je bil oceniti, ali zasnova in izvajanje mehanizma ter nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost uspešno prispevata k zelenemu prehodu. Sodišče je ocenilo prispevek izbranih ukrepov, z njimi povezanih mejnikov in ciljev ter klimatskih koeficientov k zelenemu prehodu. Pregledalo je tudi, kako ti ukrepi napredujejo in kako se spremljajo, zlasti z vidika zelenega prehoda. Preučilo je še to, kako Komisija in države članice sporočajo informacije o porabi za podnebne ukrepe in zeleni prehod.

III Sodišče je to revizijo izvedlo, ker so zeleni prehod in podnebni cilji EU prednostne naloge na dnevnem redu njene politike. Pričakuje, da bodo rezultati njegovega dela prispevali k razpravi o tem, kako oblikovati in izvajati prihodnje instrumente s podnebnimi in okoljskimi cilji. Pričakuje tudi, da bo njegovo delo pripomoglo k izboljšanju uspešnosti sredstev EU za podnebne ukrepe in zeleni prehod glede na ambiciozne podnebne cilje EU za leti 2030 in 2050.

IV Sodišče je ugotovilo pomanjkljivosti pri zasnovi okvira mehanizma in tudi nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost v revidiranih državah članicah. Pri izvajanju ukrepov, povezanih z zelenim prehodom in podnebnimi cilji, so bile nedoslednosti. Sodišče je zlasti ugotovilo, da spremljanje odhodkov za podnebne ukrepe vključuje grobe približke in da so bile ocene zaradi nekaterih koeficientov morda previsoke. Odkrilo je malo dokazov za to, kako izvajanje ukrepov mehanizma prispeva k zelenemu prehodu, ugotovilo pa je tudi, da dejanski prispevek k podnebnim ciljem EU ni ocenjen, ker glede na zakonodajo ocena ni potrebna. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da se pri porabi za podnebne ukrepe in zeleni prehod ne poroča o dejanskih stroških in rezultatih, zato je takšno poročanje za deležnike manj relevantno.

V Sodišče je prišlo do zaključka, da je zaradi slabosti v zasnovi in izvajanju mehanizma vprašljivo, ali bodo doseženi njegovi podnebni in okoljski cilji. Zato meni, da prispevek mehanizma k zelenemu prehodu ni jasen.

VI Sodišče na podlagi svojih ugotovitev priporoča Komisiji, naj:

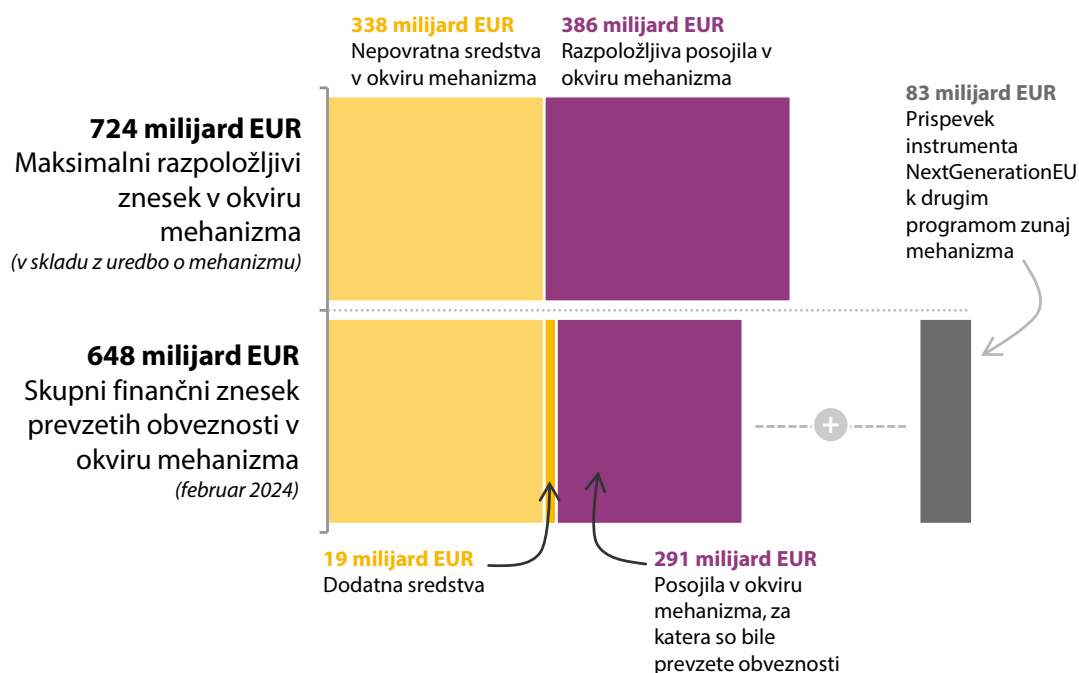
- bolje oceni porabo za podnebne ukrepe v okviru prihodnjih instrumentov financiranja,
- zagotovi ustrezno zasnovo prihodnjih instrumentov financiranja, ki so namenjeni podpori podnebnih in okoljskih ciljev,
- poveča smotrnost ukrepov za zeleni prehod,
- izboljša poročanje o porabi za podnebne ukrepe v okviru mehanizma.

Uvod

Glavne značilnosti mehanizma za okrevanje in odpornost

01 EU je maja 2020 začela izvajati instrument **NextGenerationEU** kot začasni instrument za pomoč državam članicam pri okrevanju po pandemiji COVID-19. V tem instrumentu je do 731 milijard EUR (v cenah iz leta 2022), ki dopolnjujejo dolgoročni proračun EU za obdobje 2021–2027. Njegov osrednji del je mehanizem za okrevanje in odpornost (mehanizem)¹ – **slika 1**, katerega namen je ublažiti gospodarske in socialne posledice pandemije COVID-19 ter povečati trajnostnost in odpornost gospodarstev in družb držav članic. Pripomogel naj bi k temu, da se države članice bolje pripravijo na izzive in priložnosti, ki jih prinašata zeleni in digitalni prehod. Poleg tega je EU maja 2022 kot odziv na svetovno energetska krizo začela izvajati načrt **REPowerEU**, s katerim je bilo v mehanizem do februarja 2024 dodanih 19 milijard EUR nepovratnih sredstev.

Slika 1 – Proračun instrumenta NextGenerationEU (februar 2024)



Opomba: Vsi zneski so v cenah iz leta 2022.

Vir: Evropska komisija, preglednica okrevanja in odpornosti, februar 2024

¹ Uredba (EU) 2021/241 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost).

02 Komisija mehanizem **upravlja neposredno**. To pomeni, da je odgovorna za njegovo izvajanje, vključno s spremljanjem napredka in ocenjevanjem rezultatov. Vsaka država članica je upravičena do deleža razpoložljivih sredstev mehanizma, ki se določi na podlagi posebne formule². Država predstavi nacionalni načrt za okrevanje in odpornost, ki ga oceni Komisija³ in odobri Svet. Načrti za okrevanje in odpornost zajemajo vrsto ukrepov, ki vključujejo reforme in naložbe. Da bi se spremljali kvalitativni in kvantitativni dosežki, se za vsak ukrep določijo mejniki in cilji⁴. Komisija je sprejela sklop skupnih kazalnikov za in spremljanje napredka mehanizma pri doseganju njegovih ciljev in poročanje o njem⁵.

03 Mehanizem se izvaja na podlagi novega modela financiranja. V nasprotju z večino proračuna EU, v kateri se sredstva zagotavljajo na podlagi nastalih stroškov, Komisija državam članicam nakaže plačila iz mehanizma (v nadaljnjem besedilu: izplačila), ko so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni. Vendar so morale države članice pri oblikovanju svojih nacionalnih načrtov navesti ocenjene stroške za vsak ukrep, da bi upravičile zahtevani znesek nepovratnih sredstev ali posojil iz mehanizma⁶. V nasprotnem primeru bi bil ta znesek zmanjšan, da bi ustrezal ocenjenim stroškom. Na *sliki 2* so opisane vloge in pristojnosti v različnih fazah.

² Člen 11 Uredbe (EU) 2021/241.

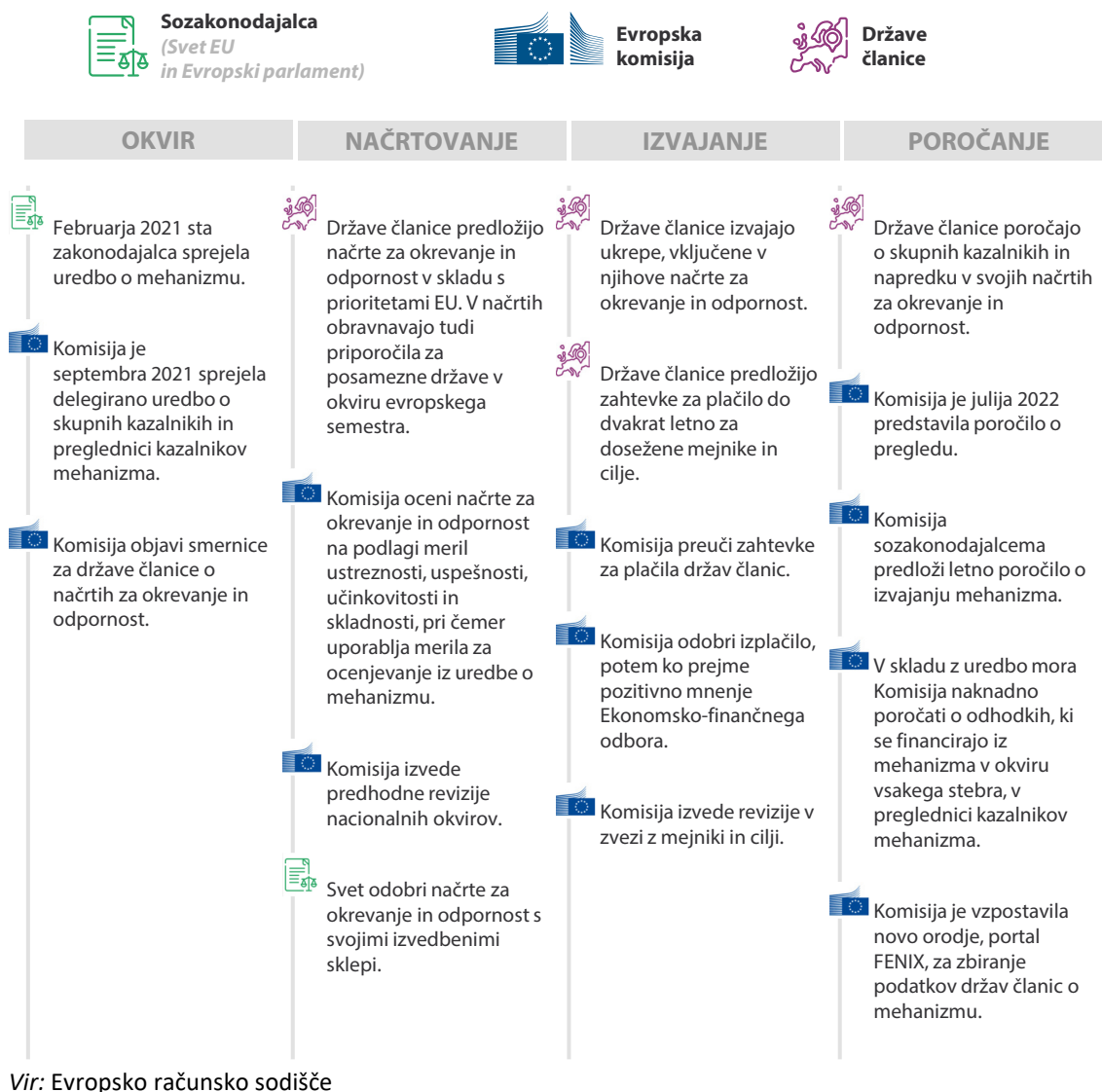
³ Posebno poročilo 12/2022 – Ocena nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je izvedla Komisija.

⁴ Posebno poročilo 26/2023 o okviru za spremljanje smotrnosti mehanizma za okrevanje in odpornost.

⁵ Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/2106 o določitvi skupnih kazalnikov.

⁶ Priloga V, točka 3, uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost

Slika 2 – Vloge in pristojnosti



Vir: Evropsko računsko sodišče

Zeleni prehod v okviru mehanizma

04 Ukrepi v okviru mehanizma se nanašajo na področja politike, ki so pomembna v vsej EU, in so razdeljeni v šest stebrov: eden od njih je zeleni prehod (*slika 3*). Zeleni prehod zajema tako podnebne kot okoljske cilje. Ukrepi v okviru stebra zelenega prehoda naj bi prispevali k:

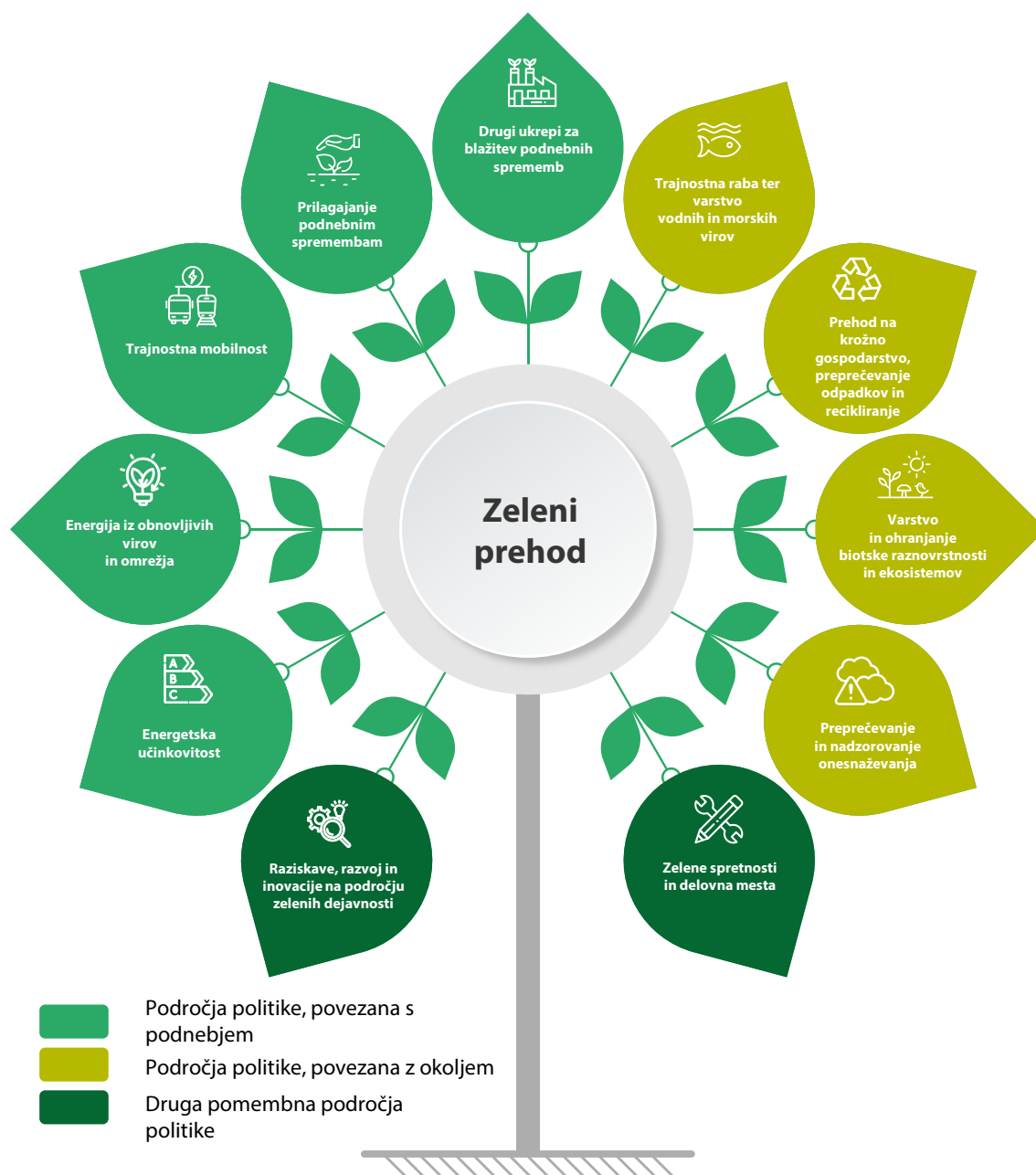
- o doseganju **podnebnih ciljev** EU za leto 2030 (*okvir 1*) in prizadevanju za cilj podnebne nevtralnosti EU do leta 2050⁷,
- o okoljski trajnostnosti.

Z ukrepi za zeleni prehod naj bi se spodbujala trajnostna rast, ustvarila delovna mesta in ohranila energetska varnost. Zeleni prehod naj bi se podprl z reformami in naložbami v zelene tehnologije in zmogljivosti, med drugim v biotsko raznovrstnost, energetska učinkovitost, prenovo stavb in krožno gospodarstvo⁸.

⁷ Člen 4 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

⁸ Uvodna izjava 11 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

Slika 3 – Steber zelenega prehoda in področja politike, povezana z njim



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi [preglednice kazalnikov okrevanja in odpornosti](#)

Okvir 1



Podnebni cilji EU za leto 2030:

- (a) zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za vsaj 55 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990;
- (b) vsaj 42,5-odstotni delež obnovljivih virov energije v porabljeni energiji ob prizadevanju, da bi bil ta delež 45 %;
- (c) zmanjšanje porabe končne energije za 11,7 % v primerjavi s predvideno porabo energije za leto 2030 na podlagi referenčnega scenarija za leto 2020.

Vir: člen 2 Uredbe (EU) 2018/1999 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov in poznejše spremembe, vključno z Direktivo (EU) 2023/2413 o energiji iz obnovljivih virov in Direktivo (EU) 2023/1791 o energetske učinkovitosti

05 Države članice in Komisija so na podlagi navedb držav članic in kvalitativne presoje Komisije ocenile, ali je bilo v vsakem načrtu za okrevanje in odpornost doseženo ravnovesje med stebri. Na podlagi te analize in zastavljenega cilja ukrepa je Komisija vsak ukrep dodelila primarnemu in sekundarnemu stebri. To dodelitev so nato preverile države članice in vključena je bila v [preglednico kazalnikov okrevanja in odpornosti](#), tj. platformo za poročanje o mehanizmu. Iz [preglednice kazalnikov okrevanja in odpornosti](#) je bilo februarja 2024 razvidno, da je k zelenemu prehodu prispevalo 984 ukrepov.

Spremljanje podnebnih ukrepov v okviru mehanizma

06 EU se je zavezala, da bo vsaj 30 % svojega proračuna za obdobje 2021–2027 porabila za podnebne ukrepe⁹. V okviru mehanizma mora vsaka država članica vsaj 37-odstotni delež skupnih sredstev iz svojega načrta za okrevanje in odpornost nameniti podnebnim ukrepom, tj. prilagajanju podnebnim spremembam ali njihovi blažitvi, vključno z ukrepi, ki prispevajo k podnebnim ciljem za leto 2030 ([okvir 1](#)). 37-odstotni cilj pomeni za države članice priložnost – in hkrati zahtevo –, da v svoje načrte za okrevanje in odpornost vključijo znaten delež ukrepov, pomembnih za podnebne ukrepe. Vsi ti ukrepi so povezani s stebrom zelenega prehoda.

⁹ Sklepi izrednega zasedanja Evropskega sveta, EUCO 10/20, 21. julij 2020, str. 7.

07 V uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost je za izračun tega 37-odstotnega podnebnega prispevka vključena metodologija za spremljanje podnebnih ukrepov, ki temelji na podnebnih koeficientih. Metodologija je prilagojena različica **označevalcev iz Ria**, ki jih je leta 1998 uvedla Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, in je skupna vsem skladom EU, vključno z mehanizmom, za celotno obdobje 2021–2027¹⁰.

08 Podnebni koeficienti EU temeljijo na dejavnostih¹¹: **uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost** vključuje seznam 181 področij intervencije, ki zajemajo več področij naložb, npr. osnovna ali neopredmetena sredstva, raziskave in razvoj, energijo in promet. Za vsako področje intervencije je določen podnebni koeficient, ki temelji na pričakovanem vplivu dejavnosti na podnebje¹². Koeficienti lahko znašajo 0 %, 40 % ali 100 % (**slika 4**). Obstaja 64 področij intervencij s pozitivnim podnebnim koeficientom (40 % ali 100 %).

Slika 4 – Trije podnebni koeficienti EU glede na njihov pričakovani podnebni prispevek



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta [SWD\(2022\) 225](#), *Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period*

09 Skupni znesek pričakovanega podnebnega prispevka na državo članico se izračuna tako, da se ustrezni podnebni koeficienti pomnožijo z ocenjenimi stroški vsakega ukrepa mehanizma, in sicer na podlagi ukrepu dodeljenega področja intervencije. Področja intervencije predlagajo države članice in Komisija jih preveri pri svoji oceni. Združena ocena za države članice EU je znašala približno 40 % dodeljenih sredstev iz mehanizma oziroma 203 milijarde EUR od 504 milijard EUR, ki so jih v proračunu

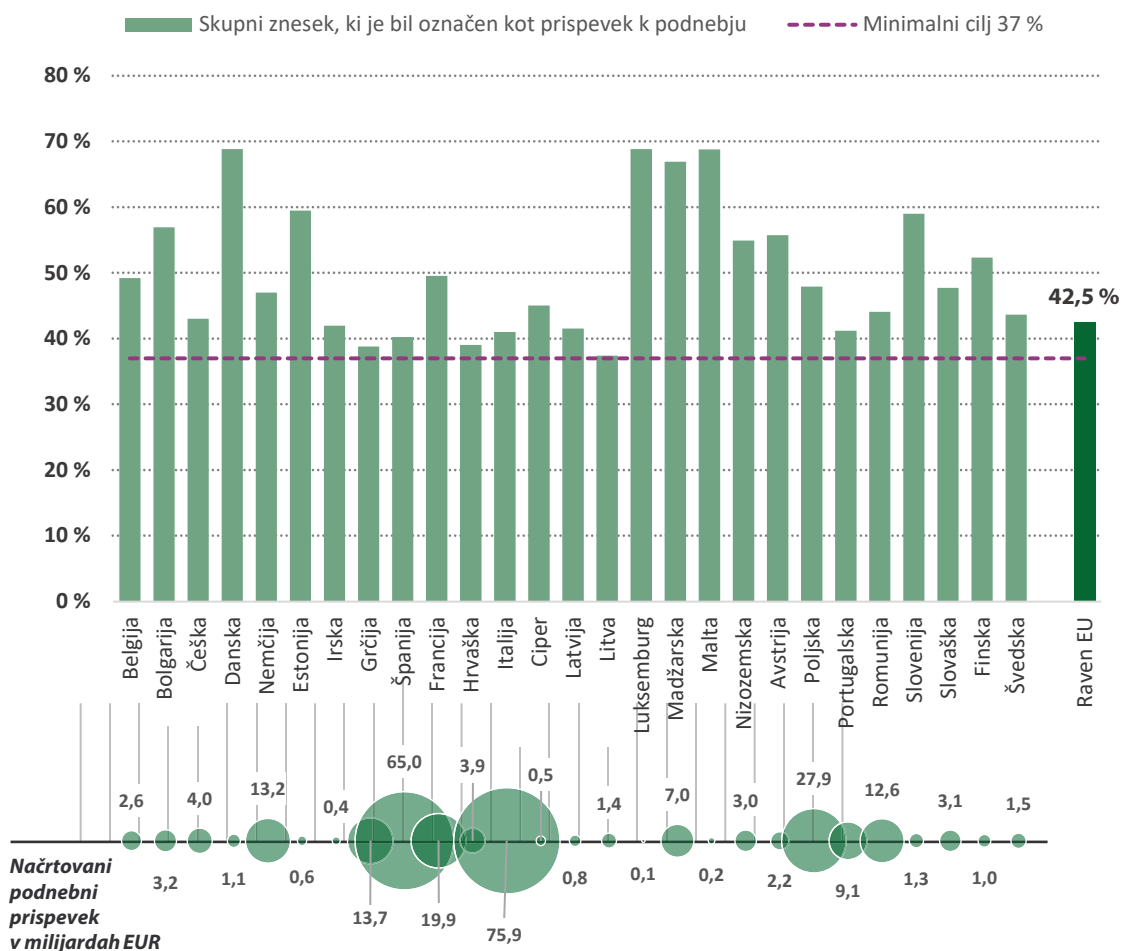
¹⁰ [SWD\(2022\) 225](#), *Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period*, str. 9.

¹¹ Prav tam, str. 5.

¹² Prav tam.

prvotno predvidele države članice. Februarja 2024 je bil podnebni prispevek spremenjen na 275 milijard EUR (42,5 %) od skupaj 648 milijard EUR (*slika 5*).

Slika 5 – Pričakovani podnebni prispevek mehanizma po državah članicah



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi 27 načrtov za okrevanje in odpornost, februar 2024

Obseg revizije in revizijski pristop

10 Cilj revizije Sodišča je bil oceniti, ali zasnova in izvajanje mehanizma ter načrtov za okrevanje in odpornost uspešno prispevata k zelenemu prehodu. Sodišče je ocenilo prispevek izbranih ukrepov, z njimi povezanih mejnikov in ciljev ter klimatskih koeficientov k zelenemu prehodu. Pregledalo je tudi, kako ti ukrepi napredujejo in kako se spremljajo, zlasti kar zadeva prispevek načrtov za okrevanje in odpornost k podnebnim ciljem. Preučilo je še to, kako Komisija in države članice sporočajo informacije o porabi za podnebne ukrepe in zeleni prehod, ki se podpirajo z mehanizmom.








11 Sodišče je to revizijo izvedlo zaradi velikega zanimanja za prispevek mehanizma k zelenemu prehodu in podnebnim ciljem EU, pri tem pa upoštevalo njegovo pomembnost in novost v zasnovi. Ta revizija nadgrajuje prejšnje delo Sodišča na tem področju, zlasti objavljeni poročili o: [oceni načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je opravila Komisija](#) ter [okviru za spremljanje smotrnosti mehanizma za okrevanje in odpornost](#). Sodišče s to revizijo dopolnjuje dodatno potekajoče delo v zvezi z dvojnimi financiranjem, črpanjem sredstev iz mehanizma ter kontrolnimi sistemi držav članic za državno pomoč in javna naročila. Revizija temelji tudi na prejšnjem delu Sodišča v zvezi s [porabo za podnebne ukrepe v proračunu EU](#).

12 V revizijo Sodišča je bilo zajeto obdobje od sprejetja [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) leta 2021 do februarja 2024. Da bi Sodišče pregledalo postopek zasnove in izvajanje ukrepov za zeleni prehod v načrtih za okrevanje in odpornost, je za obiske na kraju samem izbralo štiri države članice: Grčijo, Hrvaško, Portugalsko in Slovaško. Pri izbiri držav članic je upoštevalo, ali jih je predhodno zajelo v druge naloge Sodišča. Poleg tega se je pri izbiri oprlo na svojo analizo tveganja ukrepov, označenih kot pomembnih za podnebje, stanje glede izvajanja načrtov za okrevanje in odpornost v času revizije ter geografsko pokritost.

13 Sodišče se je v tem poročilu osredotočilo na naložbe tako, da je za vsako od preučenih držav članic izbralo šest naložb (skupaj 24 ukrepov – [Priloga](#)). Ta vzorec je zajemal skupaj 55 (pod)ukrepov s pozitivnim podnebnim prispevkom. Izbor je bil opravljen pred odobritvijo poglavij REPowerEU in je temeljil na relevantnosti ukrepov za zeleni prehod, njihovi pomembnosti, zajetosti različnih podnebnih ciljev in stanju glede izvajanja. Ta revizija ne zajema postopka ocenjevanja in izbire, s katerimi se določijo ukrepi mehanizma, ki so upravičeni do financiranja iz evropskih zelenih obveznic. Vendar bi bilo mogoče analizo ukrepov, pomembnih za podnebje v okviru

mehanizma, ki jo je opravilo Sodišče, upoštevati pri morebitni prihodnji reviziji, osredotočeni na zelene obveznice. Na [sliki 6](#) je prikazan revizijski pristop Sodišča.

Slika 6 – Opravljene revizijske dejavnosti

-  Pregled zadevnih podatkov in dokumentov, vključno s strateškimi, političnimi, zakonodajnimi in projektnimi dokumenti o mehanizmu za okrevanje in odpornost in zelenem prehodu ter vmesna ocena mehanizma
-  Pregled vseh ukrepov, označenih kot pomembnih za podnebje, ki so vključeni v posamezne načrte za okrevanje in odpornost, ter zastavljenih mejnikov in ciljev
-  Razgovori z organi izbranih držav članic, ki sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju načrtov za okrevanje in odpornost, po potrebi tudi s končnimi prejemniki
-  Poglobljena analiza 24 ukrepov v izbranih državah članicah, ki so bili označeni kot najrelevantnejši glede na njihov prispevek k zelenemu prehodu, in sicer z dokumentacijskimi pregledi in obiski na kraju samem
-  Ocena stanja pri izvajanju načrtov za okrevanje in odpornost izbranih držav članic s poudarkom na napredku pri mejnikih in ciljih, povezanih z zelenim prehodom
-  Razgovori z uslužbenci Komisije (Generalnim direktoratom za gospodarske in finančne zadeve ter projektno skupino za okrevanje in odpornost), odgovornimi za usmerjanje izvajanja mehanizma
-  Razgovori z deležniki in strokovnjaki za podnebje

Vir: Evropsko računsko sodišče

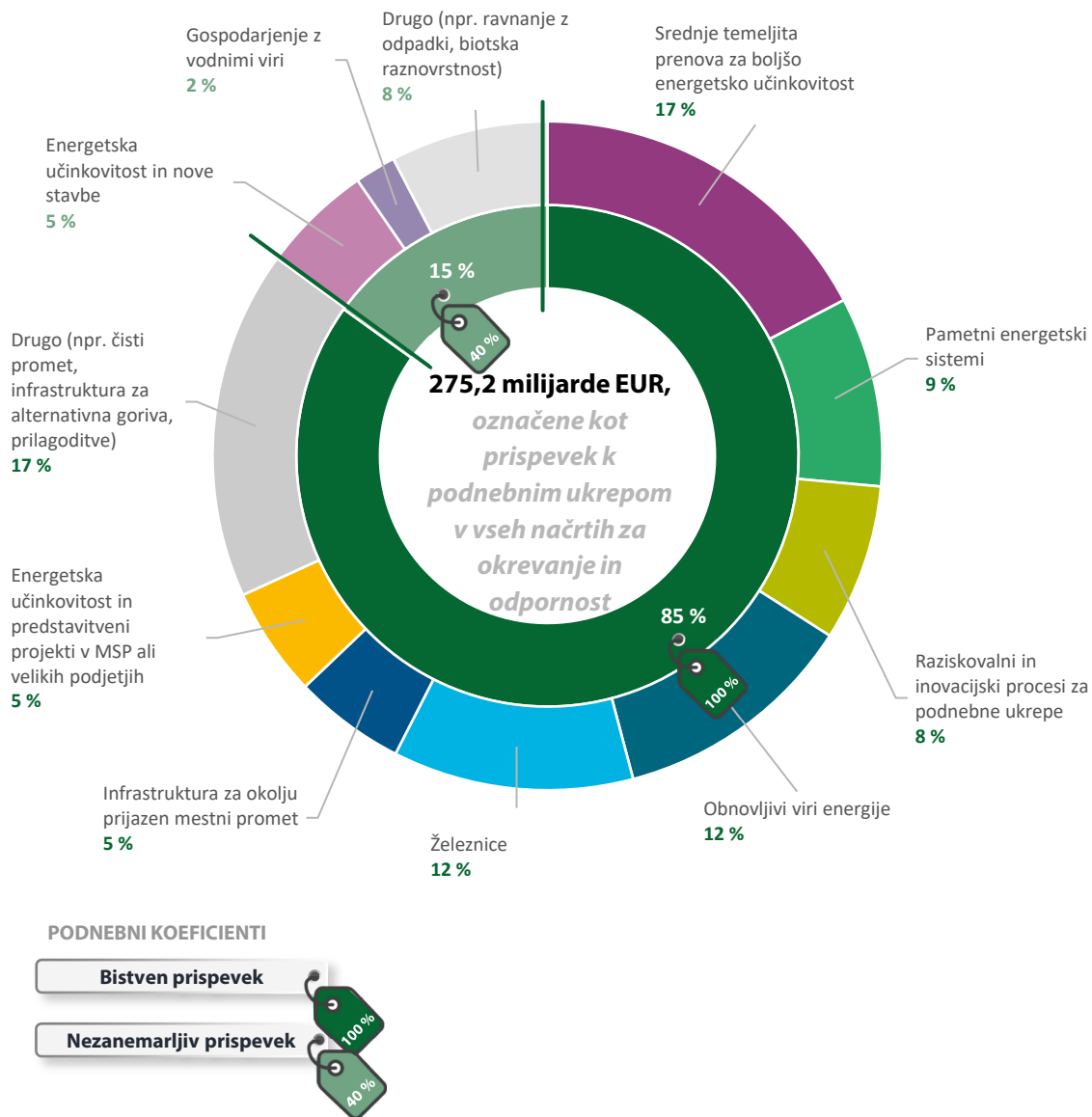
14 Sodišče pričakuje, da bo njegovo delo pomagalo državam članicam in Komisiji izboljšati pravni okvir za zeleni prehod, ustreznost ukrepov, označenih kot pomembnih za podnebje, in zanesljivost poročanja o podnebnem prispevku EU. Njegove ugotovitve in priporočila bodo pripomogli k izboljšanju uspešnosti sredstev EU za podnebne ukrepe in zeleni prehod glede na ambiciozne podnebne cilje EU za leti 2030 in 2050.

Opažanja

Prispevek iz mehanizma in nacionalnih načrtov k zelenemu prehodu je morda precenjen

15 Na *sliki 7* je pregled podnebnega prispevka, kot je ocenjen v nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost, razčlenjenega po podnebnih koeficientih in področjih intervencije. Osem od 64 področij intervencije s pozitivnim podnebnim koeficientom pomeni 59 % načrtovanih dodelitev (odstavek *09*).

Slika 7 – Razčlenitev podnebnega prispevka po vrstah intervencije in podnebnih koeficientih



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi 27 načrtov za okrevanje in odpornosti, februar 2024

Izzivi pri oceni podnebnega prispevka in zajetju zelenega prehoda v okviru mehanizma

Revizijska merila Sodišča

16 V skladu z uredbo o [mehanizmu za okrevanje in odpornost](#)¹³ bi moral mehanizem prispevati k zelenemu prehodu, doseganju podnebnih ciljev EU za leto 2030 in podnebni nevtralnosti EU do leta 2050. Ukrepe bi bilo treba dodeliti področjem intervencije, ki imajo ustrezne podnebne koeficiente. Komisija bi morala spremljati napredek pri doseganju podnebnih in okoljskih ciljev mehanizma.

17 Sodišče je preučilo, ali je sedanji okvir mehanizma zasnovan tako, da uspešno prispeva k zelenemu prehodu, vključno s podnebnimi cilji EU za leti 2030 in 2050. Analiziralo je ključne koncepte zelenega prehoda in spremljanja podnebnih ukrepov. Analiziralo je tudi seznam področij intervencije in podnebne koeficiente, ki so bili sprejeti v zakonodaji, ter skupne kazalnike, ki jih je sprejela Komisija.

18 Prispevek k zelenemu prihodu se nanaša na reforme in naložbe v zelene tehnologije in zmogljivosti, vključno v biotsko raznovrstnost, energetska učinkovitost, prenovo stavb in krožno gospodarstvo¹⁴ (odstavek **04**). Zeleni prehod zato obsega širše področje kot podnebni ukrepi, saj vključuje cilje biotske raznovrstnosti in okoljske cilje. Vendar je v [uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) določen sistem spremljanja s kvantitativnim ciljem v višini 37 % samo za ukrepe, povezane s podnebjem (odstavek **06**), cilj za okoljske ukrepe pa ni določen. Sistem spremljanja za okoljske cilje obstaja¹⁵, vendar se ne uporablja, saj v [uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) ni določen kvantitativni cilj zanj.

19 Sodišče je v posebnem poročilu o porabi za podnebne ukrepe¹⁶ ugotovilo, da metodologija, uporabljena za spremljanje podnebnih ukrepov, vključuje grobe približke. Poudarilo je tudi, da podnebni koeficienti ne omogočajo natančne količinske opredelitve pričakovanega podnebnega prispevka.

¹³ Člen 4 ter uvodni izjavi 26 in 63 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

¹⁴ Uvodna izjava 11 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

¹⁵ Priloga V k [uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

¹⁶ [Posebno poročilo 09/2022](#), odstavek 37.

20 Metodologija, ki se uporablja za spremljanje podnebnih ukrepov, je skupna za vse sklade EU, tudi za mehanizem, za celotno obdobje 2021–2027 in je podobna metodologiji, ki se je uporabljala v obdobju 2014–2020 (odstavek 07). Komisija je priznala, da bi lahko v okviru mehanizma uporaba enega samega podnebnega koeficienta (40 % ali 100 %) za posamezen ukrep v nekaterih primerih privedla do tega, da bi bil njegov pričakovani podnebni prispevek ocenjen prenizko ali previsoko¹⁷. Da bi se podnebni prispevek bolje ocenil, je Komisija uvedla koncept podukrepov, da bi bilo mogoče v primerih, ko je bilo na voljo dovolj informacij, uporabiti več področij intervencije in koeficientov ter tako natančneje opredeliti prispevek k podnebnim spremembam in izključiti stroške, ki bodisi ne prispevajo ali pa imajo nepomemben prispevek¹⁸. Komisija in države članice so o predlaganih podukrepih razpravljale in se dogovorile o vsakem posebej.

21 Sodišče je ugotovilo, da skoraj polovica pričakovanega podnebnega prispevka iz mehanizma (44 %) izhaja iz ukrepov, ki niso bili razdeljeni na podukrepe. V vzorcu Sodišča je bil potrjen podoben delež (41 %): deset od 24 ukrepov ni bilo razdeljenih v podukrepe. Tem desetim ukrepom je bil dodeljen 100-odstotni podnebni koeficient, pri čemer je Sodišče pri vsaj sedmih ukrepih ugotovilo, da je bil njihov prispevek precenjen, saj niso bili vsi elementi pomembni za podnebje. Na podlagi tega je Sodišče prišlo do zaključka, da s tem postopkom podnebni prispevek ukrepa, na katerega so se nanašali, ni bil vedno natančno določen, in da so bili za oceno podnebnih prispevkov teh ukrepov uporabljeni grobi približki, zlasti za kompleksne ukrepe z elementi, ki imajo različne podnebne prispevke.

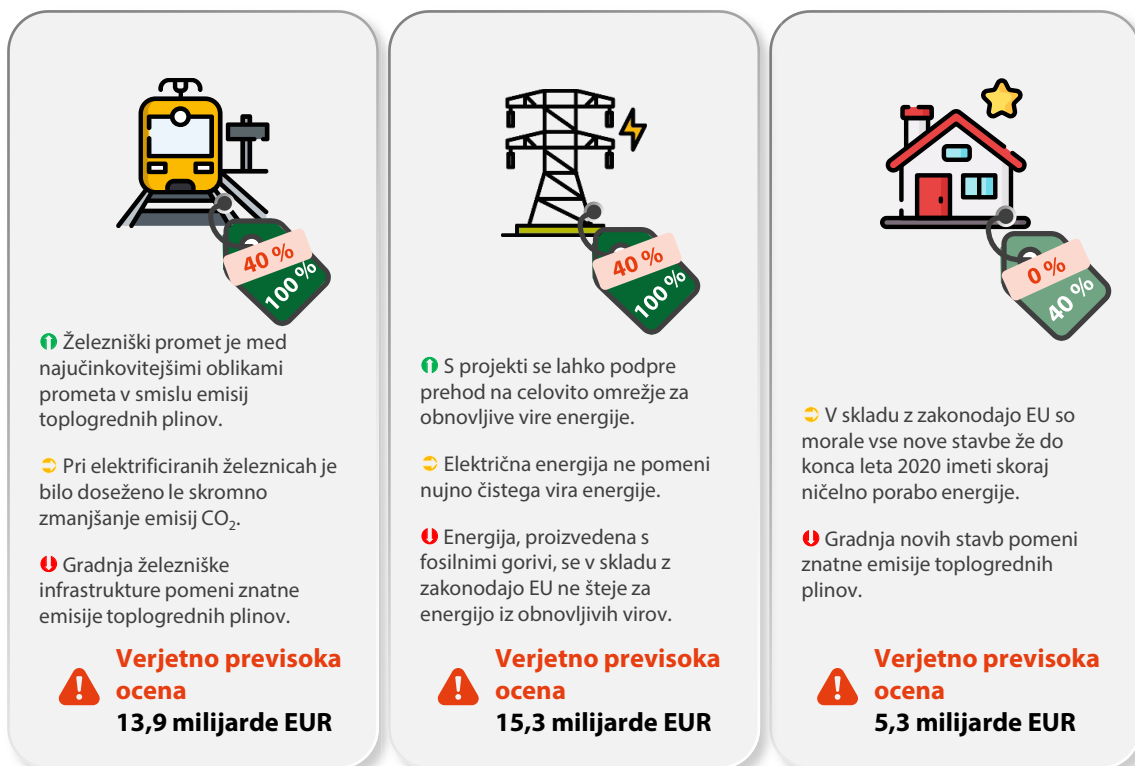
22 Čeprav naj bi se s podukrepi dosegla boljša dodelitev podnebnih koeficientov, v smernicah Komisije ni bilo navodil o tem, kako zagotoviti enotnost pri uporabi podukrepov v različnih načrtih za okrevanje in odpornost. V praksi je to pomenilo dodeljevanje koeficientov, ki so bili različno podrobno razčlenjeni. Sodišče je v svojem vzorcu na primer ugotovilo, da je samo Hrvaška razdelila ukrep za financiranje energetske prenove stavb tako, da konstrukcijskemu delu naložbe ni bil dodeljen podnebni koeficient. Ostale tri države članice niso predlagale razčlenitve koeficienta za podobne ukrepe.

¹⁷ SWD(2021) 12 del 1/2, *Guidance to member states' RRP*s, str. 29.

¹⁸ Prav tam.

23 V [uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) je za gradnjo vseh novih visoko učinkovitih stavb določen 40-odstotni podnebni koeficient. Sodišče meni, da 40-odstotnega podnebnega koeficienta ni mogoče upravičiti, saj se z gradnjo novih stavb ne prihrani energija, in bi moral znašati 0 %. Poleg tega je Sodišče v prejšnjem [posebnem poročilu o porabi za podnebne ukrepe](#) ugotovilo, da lahko nekateri podnebni koeficienti, ki so v pravnem okviru dodeljeni železniški infrastrukturi in električnim omrežjem, privedejo do previsokih ocen pričakovanega podnebnega prispevka. Meni, da te ugotovitve veljajo tudi za mehanizem. Na [sliki 8](#) je ponovna ocena koeficientov za ta tri navedena področja intervencije in iz tega izhajajoča verjetno previsoka ocena za mehanizem, ki znaša 34,5 milijarde EUR. Ocena Sodišča je temeljila na dodelitvi 40-odstotnega koeficienta za nezanemarljiv, pozitiven prispevek in 0 % za nevtralen ali nepomemben prispevek¹⁹ ([slika 4](#)).

Slika 8 – Ponovna ocena koeficientov, ki jo je opravilo Sodišče



Opomba: Ta ponovna ocena zajema področja intervencij 064, 065, 066a, 033 in 025b.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi [posebnega poročila o porabi za podnebne ukrepe](#) in [direktive o energetske učinkovitosti stavb](#)

24 Štirje od 14 skupnih kazalnikov, opredeljenih za mehanizem, so namenjeni merjenju napredka pri zelenem prehodu ([slika 9](#)). Sodišče je pri svojem prejšnjem delu ugotovilo, da skupni kazalniki ne zadostujejo za ocenjevanje skupne smotrnosti, saj

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

zeleni steber zajamejo samo deloma²⁰. Ni na primer skupnih kazalnikov za okoljske ukrepe ali ukrepe za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki so pomembni za okoljske in podnebne cilje mehanizma. Ker takih kazalnikov ni, ni mogoče izmeriti napredka pri doseganju teh ciljev.

Slika 9 – Štirje skupni kazalniki v okviru stebra zelenega prehoda



Vir: Delegirana uredba (EU) 2021/2106

Nejasen prispevek načrtovanih ukrepov mehanizma k podnebnim ukrepom in zelenemu prehodu

Revizijska merila Sodišča

25 V skladu z [uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#)²¹ bi morale države članice v svoje načrte za okrevanje in odpornost vključiti ukrepe, ki so pomembni za zeleni prehod in prispevajo k podnebnim ciljem. Pri podnebnih koeficientih bi morali biti upoštevani cilji ukrepov in njihov pričakovani učinek na podnebne ukrepe. Z mejniki in cilji, povezanimi s temi ukrepi, bi bilo treba oceniti napredek pri doseganju ciljev mehanizma, vključno z zelenim prehodom.

26 Sodišče je ocenilo, kako ustrezni so bili ukrepi za zeleni prehod ali podnebne ukrepe, ki so jih države članice izbrale pri oblikovanju svojih načrtov. Preučilo je tudi, ali so države članice določile mejnike in cilje, s katerimi je mogoče oceniti smotrnost. Ker nacionalne načrte oceni Komisija, je Sodišče analiziralo tudi njene smernice.

27 Sodišče je v splošnem ugotovilo, da se je s kvantitativnimi cilji za podnebne ukrepe države članice spodbudilo, da so v svoje načrte za okrevanje in odpornost

²⁰ Posebno poročilo 26/2023, odstavki 42, 43 in 94.

²¹ Uvodni izjavi 26 in 39 ter člani 2, 4 in 18 [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

vključile ukrepe, ki so povezani s podnebjem. Načrti za okrevanje in odpornost vseh izbranih držav članic so že v fazi zasnove vključevali ukrepe, ki so bili osredotočeni na razogljichenje, energijo iz obnovljivih virov in energetska učinkovitost (v [okviru 2](#), [okviru 3](#) in [okviru 4](#) je navedenih nekaj primerov).

Okvir 2



Prenova stavb na Hrvaškem in v Grčiji

Energetska prenova stavb ima pomembno vlogo pri doseganju podnebnih ciljev EU, saj stavbe pomenijo okoli 40 % porabe primarne energije in oddajo 36 % emisij CO₂²².

Hrvaška je vključila ukrep, katerega ocenjeni stroški so bili 147 milijonov EUR, s katerim bi se doseglo 50-odstotno zmanjšanje letne porabe po energiji za ogrevanje s 30-odstotnim zmanjšanjem porabe primarne energije. Namen tega ukrepa je prenoviti večstanovanjske stavbe, ki imajo večji potencial za prihranke energije.

Grčija je predlagala ukrep, katerega ocenjeni stroški so bili 1,25 milijarde EUR, s katerim bi se izboljšala energetska učinkovitost 105 000 stanovanj in namestilo 150 MW zmogljivosti iz novih obnovljivih virov energije.

Okvir 3



Razogljichenje industrije na Slovaškem

Industrijska proizvodnja in uporaba fosilnih goriv v industriji pomenita 41 % vseh emisij na **Slovaškem**, kar je največji delež med državami članicami EU²³. Cilj ukrepa s stroški, ocenjenimi na 362,7 milijona EUR, je zmanjšati emisije toplogrednih plinov s financiranjem projektov za razogljichenje industrije, varčevanjem z energijo in uporabo inovativnih okoljskih tehnologij v ogljično intenzivnih panogah.

²² Prvotni načrt za okrevanje in odpornost Hrvaške, str. 1 124, ter prvotni načrt za okrevanje in odpornost Grčije, str. 117.

²³ Prvotni načrt za okrevanje in odpornost Slovaške, str. 7.

Okvir 4



Obnovljivi vodik in drugi obnovljivi plini na Portugalskem

Portugalska si prizadeva za spodbujanje obnovljive energije iz vodika in drugih obnovljivih plinov, da bi izboljšala gospodarsko rast in zaposlovanje, spodbujala raziskave in razvoj ter zmanjšala nacionalno energetske odvisnost. Z ukrepom mehanizma, vrednim 255 milijonov EUR, se financira 277 MW dodatne zmogljivosti za proizvodnjo vodika iz nizkoogljivičnih in obnovljivih virov energije.

28 Ukrepe mehanizma je bilo treba izbrati v kratkem času: po sprejetju [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) februarja 2021 so morale države članice pripraviti svoje načrte za okrevanje in odpornost ter mejnike in cilje, ki naj bi se dosegli do „datum izteka“ mehanizma 30. avgusta 2026²⁴. Komisija je v smernicah²⁵ države članice spodbujala, naj opredelijo zrele projekte in pri tem upoštevajo predvideni časovni načrt za njihovo izvajanje. Zlasti je bil časovni razpored pomemben tudi za poglavja REPowerEU (odstavek **01**). Sodišče je v [Mnenju 04/2022 o REPowerEU](#) ugotovilo, da omejeni časovni okvir mehanizma v kombinaciji s časom, potrebnim za predložitev in odobritev sprememb načrtov za okrevanje in odpornost, morda ni primeren za nekatere cilje programa načrta REPowerEU²⁶.

29 Iz analize štirih načrtov za okrevanje in odpornost v vzorcu, ki jo je opravilo Sodišče, je razvidno, da so te države članice na splošno upoštevale smernice Komisije in se odločile za zrele projekte ter v svoje načrte za okrevanje in odpornost vključile ukrepe, ki so se običajno financirali iz drugih instrumentov EU ali pa so čakali na sredstva, da bi se izvedli. Sodišče je v svojem vzorcu ukrepov za vzdrževanje obnovljivih virov energije ali železnic odkrilo tudi štiri primere ukrepov, ki jih je mogoče šteti za del periodičnih javnofinančnih odhodkov²⁷. To je v okviru mehanizma dovoljeno le v ustrezno utemeljenih primerih²⁸.

²⁴ Člen 18(4) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

²⁵ [SWD\(2021\) 12 del 1/2, Guidance to member states' RRP](#)s, str. 44.

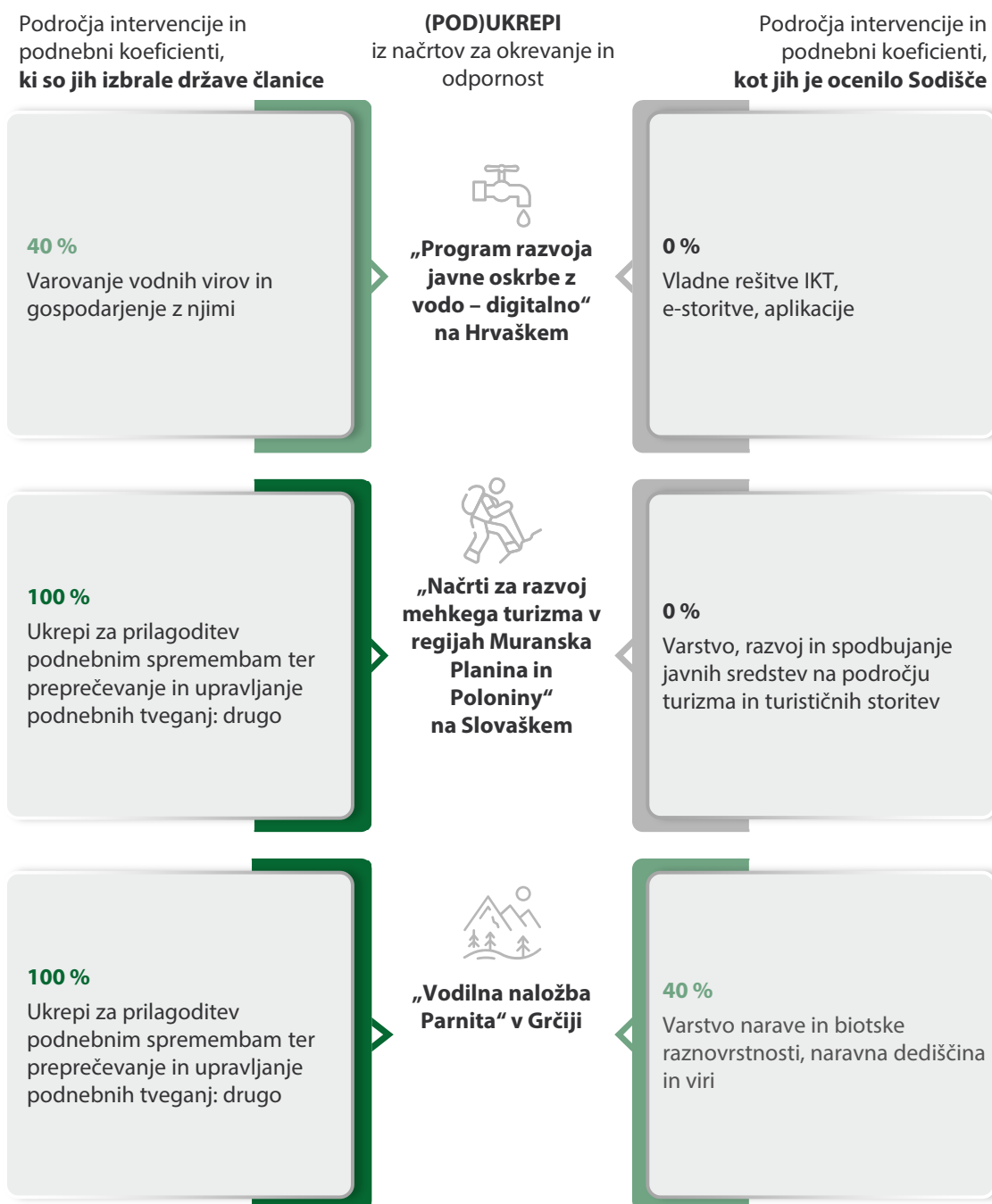
²⁶ Odstavek 7 [Mnenja Sodišča 04/2022](#) glede poglavij o REPowerEU.

²⁷ Delovni dokument Svetovne banke z naslovom [Recurrent expenditure requirements of capital projects](#).

²⁸ [SWD\(2021\) 12 del 1/2, Guidance to member states' RRP](#)s, str. 16 in 17.

30 Sodišče je ocenilo tudi, kako so bili ukrepi označeni, da bi se ocenil njihov podnebni prispevek. Za izbrane načrte za okrevanje in odpornost je ugotovilo, da so bili podnebni koeficienti pri 36 (pod)ukrepih (od 55) ustrezni. Meni, da koeficient za preostalih 19 primerov ni bil v celoti upravičen, saj ti (pod)ukrepi niso ustrezali izbranim področjem intervencije, zaradi česar niso bili natančno upoštevani narava ali cilji zadevnih ukrepov. Ocena Sodišča temelji na opisu ukrepa ter njegovih mejnikih in ciljih, kot so vključeni v načrte za okrevanje in odpornost. Sodišče meni, da bi morala Komisija te nedoslednosti odkriti pri ocenjevanju načrtov. V dvanajstih od 19 primerov je (pod)ukrepe prerazvrstilo na področja intervencije, s katerimi je bila bolj upoštevana narava naložbe in s tem povezani koeficient. To je pomenilo, da so bile ocene verjetno za vsaj 430 milijonov EUR previsoke. Na *sliki 10* so prikazani primeri, za katere Sodišče meni, da področje intervencije (in z njim povezani podnebni koeficient), ki so ga izbrale države članice in ga je odobrila Komisija, ni pravilno.

Slika 10 – Primeri spremljanja podnebnih ukrepov, v katerih ni upoštevana narava (pod)ukrepa



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi prvotnih načrtov za okrevanje in odpornost ter Priloge VI uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost

31 V smernicah Komisije za izbiro ukrepov, ki prispevajo k zelenemu prehodu, ter za določanje podnebnih koeficientov in področij intervencije zanje²⁹ ni bilo konkretnih primerov ukrepov, ki bi ustrezali posameznim področjem. V smernicah ni bilo meril ali

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

priporočil o tem, v katerih primerih bi bilo treba ukrep razdeliti na podukrepe (odstavek 20).

32 Ukrep, ki zajema določeno dejavnost, se lahko razvrsti na različna področja intervencije, ki imajo 100- ali 40-odstotni koeficient, odvisno od tega, ali so povezani z nujno izpolnitvijo pogojev³⁰. Na primer, podnebni koeficient za ukrepe za energetska učinkovitost je običajno 40 %. Za dodelitev 100-odstotnega podnebnega koeficienta bi morali ti ukrepi v skladu z [uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) v povprečju doseči vsaj srednje temeljito zmanjšanje povpraševanja po primarni energiji. Srednje temeljite prenove ustrezajo prihrankom primarne energije v višini od 30 % do 60 %³¹. Komisija je v svojih smernicah določila, da za dodelitev 100 % podnebnega koeficienta zadostuje, da ukrep v povprečju doseže 30 % prihrankov primarne energije (kar je na spodnji meji dovoljenega razpona)³². To pomeni, da se za preproste prenove (pri katerih je prihranek manj kot 30-odstoten) lahko šteje, da 100-odstotno prispevajo k podnebjju, če se z drugimi projekti znotraj istega ukrepa dosežejo višji prihranki.

33 Seznam področij intervencije, pomembnih za podnebne ukrepe, kot je določen v [uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#), zajema približno 97 % vseh ukrepov mehanizma, ki imajo podnebni prispevek. Za preostale primere so lahko države članice uporabile *ad hoc* področja intervencije. Sodišče je ugotovilo, da so se ta *ad hoc* področja uporabljala izključno za električna ali priključna hibridna vozila. Električnim vozilom je bil dodeljen 100-odstotni koeficient, priključnim hibridnim vozilom pa 40-odstotni. Ni jasno, ali sta sozakonodajalca nameravala take naložbe izključiti iz podnebnega prispevka. Po mnenju Komisije je do tega, da ni bilo takih področij intervencij, prišlo zaradi nenamerne napake.

34 Sodišče je problematično področje odkrilo tudi v zvezi z upravnimi stroški. Slovaška je uvedla podukrepe za upravne stroške za kritje plač obstoječih uslužbencev in pogodbenih izvajalcev, najetih za upravljanje mehanizma. Upravni stroški EU ne štejejo za porabo za podnebne ukrepe³³. Poleg tega se za mehanizem stroški za obstoječe uslužbence običajno štejejo za tekoče nacionalne proračunske odhodke in jih ne bi smelo nadomeščati financiranje iz mehanizma (razen v ustrezno utemeljenih

³⁰ SWD(2021) 12, del 1/2, *Guidance to member states RRP*s, str. 28; Priloga V [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

³¹ [Commission Recommendation on Building Renovation](#).



³² SWD(2021) 12, del 1/2, *Guidance to member states' RRP*s, str. 30.

³³ Komisija, [spletna stran o vključevanju podnebnih ukrepov](#).

primerih)³⁴. Vendar so slovaški organi podukrepom za upravne stroške pripisali pozitivni podnebni koeficient, kar po oceni Sodišča ni upravičeno.

35 Sodišče je pri analizi mejnikov in ciljev, dodeljenih ukrepom v vzorcu v štirih izbranih državah članicah, odkrilo primere mejnikov in ciljev, s katerimi se ne meri napredek pri zelem prehodu do dokončanja ukrepov ali ki ne zajemajo vseh podukrepov, pomembnih za podnebje (*tabela 1*). To pomeni, da se bodo ob izpolnitvi mejnikov in ciljev sprožila plačila, ne da bi se zagotovile informacije o prispevku (pod)ukrepa k zelenemu prehodu in o njegovih rezultatih. Sodišče meni, da bi Komisija lahko zahtevala, da se cilji izboljšajo. Mejniki in cilji se uporabljajo za merjenje napredka pri izvajanju. Sodišče je pri svojem predhodnem delu³⁵ ugotovilo, da so osredotočeni na izloške, ne pa na rezultate. Kljub temu je Sodišče na Slovaškem našlo primer dobre prakse, kjer je bil cilj za ukrep za razogljičenje industrije določen v smislu dejanskega zmanjšanja emisij CO₂.

Tabela 1 – Primeri problemov, ki jih je Sodišče ugotovilo v zvezi s cilji zelenega prehoda

Ugotovljeni problem	Primeri iz držav članic
 <p>Neobstoj ciljev, pomembnih za podnebje, s katerimi bi se meril napredek do dokončanja ukrepov</p>	<p>Na Slovaškem je edini cilj za podukrep za prilagajanje podnebnim spremembam povezan z izbiro projektov. Komisija bo izplačala sredstva, ne da bi vedela, ali projekti prispevajo k cilju ukrepa niti ali so sploh zaključeni.</p>
 <p>Mejniki in cilji ne zajemajo vseh podukrepov, pomembnih za podnebje</p>	<p>V Grčiji je bil nek ukrep v zvezi z industrijskimi parki razčlenjen, da bi se upoštevale naložbe v sončno energijo, gospodarjenje z vodo, zbiranje odpadnih voda itd. V zadnjem mejniku za dokončanje gradnje vseh izbranih projektov ni omenjen nobeden od teh podukrepov.</p>

³⁴ SWD(2021) 12, del 1/2, *Guidance to member states' RRP*s, str. 16.

³⁵ Posebno poročilo 21/2022, odstavek 81, in Posebno poročilo 26/2023, odstavek 95.

Ni trdnih dokazov o tem, kako izvajanje ukrepov mehanizma prispeva k zelenemu prehodu

Nedоследnosti pri uporabi načela, da se ne škoduje bistveno

Revizijska
merila
Sodišča

36 Vsi ukrepi mehanizma, vključno z zelenim prehodom, ne bi smeli bistveno škodovati šestim okoljskim ciljem v smislu člena 17 [uredbe o taksonomiji](#)³⁶.

37 Sodišče je preučilo, kako je bilo v njegovem vzorcu ukrepov uporabljeno načelo, da se ne škoduje bistveno, in kako so ti ukrepi prispevali k podnebnim ukrepom.

38 Namen načela, da se ne škoduje bistveno, je zagotoviti, da so vsi ukrepi, financirani iz mehanizma, z okoljskega vidika trajnostni. V skladu z [uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) mora Komisija izvesti podrobno oceno načrtov za okrevanje in odpornost, da bi zagotovila skladnost s tem načelom³⁷ ([slika 11](#)). Tokrat je bilo prvič, da je bilo to načelo pogoj za prejetje sredstev. Vsak ukrep je bilo treba obravnavati v okviru ocene skladnosti z načelom, da se ne škoduje bistveno. Kadar je bilo to ustrezno utemeljeno, se je lahko ocena enega ali več okoljskih ciljev opravila v poenostavljeni obliki.

39 Smernice Komisije so omogočile uporabo poenostavljenega pristopa, „[k]adar se ukrep spremlja kot ukrep, ki 100-odstotno podpira enega od šestih okoljskih ciljev“, saj takrat „šteje, da je ta ukrep skladen načelom, da se ne škoduje bistveno“³⁸. Poleg tega se v tehničnih smernicah dopušča uporaba poenostavljenega pristopa za specifični cilj v primerih, ko ukrep nima predvidljivega vpliva na cilj ali pa je ta vpliv nepomemben. Vendar se glede na [tehnične smernice za uporabo „načela, da se ne škoduje bistveno“](#) ta poenostavljeni pristop verjetno ne bo uporabljal za ukrepe na področjih, kot so energetika, promet, ravnanje z odpadki in industrija, pri katerih obstaja večje tveganje, da bodo vplivali na enega ali več ciljev.

³⁶ Člen 5(2) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

³⁷ Člen 18(4)(d) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#).

³⁸ [Tehnične smernice za uporabo „načela, da se ne škoduje bistveno“](#) v skladu z [uredbo o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost](#).

Slika 11 – Šest okoljskih ciljev mehanizma, za katere se uporablja načelo, da se ne škoduje bistveno



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi uredbe o taksonomiji

40 Komisija meni, da so države članice v celoti odgovorne za zagotavljanje pravilnega izvajanja načela, da se ne škoduje bistveno³⁹. Vendar mora pri ocenjevanju načrtov za okrevanje in odpornost preveriti skladnost z navedenim načelom. Komisija v fazi izvajanja preveri skladnost z zaščitnimi ukrepi za varstvo načela, da se ne škoduje bistveno, kot so opisani v sklepu Sveta o odobritvi načrta za okrevanje in odpornost, če so ti ukrepi del mejnikov in ciljev. Ustrezna ocena skladnosti z načelom, da se ne škoduje bistveno, je nujna, saj je ukrep, s katerim se to načelo krši, neupravičen⁴⁰. Sodišče je že v preteklosti ugotovilo, da je Komisija na splošno ustrezno ocenila ukrepe mehanizma ter njihovo skladnost z načelom, da se ne škoduje bistveno, ter po potrebi zahtevala izključitev ali spremembo⁴¹, vendar pa ni količinsko opredelila narave in obsega učinka potencialno škodljivih ukrepov.

41 Analiza, ki jo je opravilo Sodišče v zvezi z oceno skladnosti z načelom, da se ne škoduje bistveno, za 24 ukrepov v vzorcu, je pokazala, da so štiri izbrane države članice smernice za uporabo tega načela uporabljale različno. Hrvaška je na primer izvedla obsežno oceno skladnosti z načelom, da se ne škoduje bistveno, za vseh šest ukrepov v vzorcu, Grčija pa se je v vseh primerih odločila za poenostavljeni pristop, tudi za ukrepe, pri katerih je bilo večje tveganje, da bodo vplivali na enega ali več ciljev načela, da se ne škoduje bistveno (odstavek 40), kar je Komisija sprejela. Pri delu Sodišča je bilo potrjeno, da nacionalni organi menijo, da je izvajanje določb o skladnosti z

³⁹ Smernice o skladnosti z načelom, da se ne škoduje bistveno, med izvajanjem načrta za okrevanje in odpornost.

⁴⁰ Prav tam.

⁴¹ Posebno poročilo 21/2022, odstavek 58 in 60.

načelom, da se ne škoduje bistveno, težavno predvsem zaradi njihove zapletenosti in novosti.

42 V spremenjeni uredbi o [mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) so pod določenimi pogoji⁴² iz upoštevanja skladnosti z načelom, da se ne škoduje bistveno, izvzeti nekateri ukrepi, kot so tisti, ki so potrebni za zagotovitev takojšnje energetske varnosti. Kot je Sodišče priznalo v [mnenju o načrtu REPowerEU](#), taka izjema pomeni tveganje za uspešnost mehanizma pri zelenem prehodu, saj je treba najti kompromis med ciljem zanesljive oskrbe z energijo na eni strani ter okoljskimi in podnebnimi pomisleki na drugi.


43 Poleg načela, da se ne škoduje bistveno, se za velike stavbe ali razvojne projekte v EU opravi presoja vplivov na okolje (PVO) v skladu z [Direktivo 2011/92/EU](#). Na [sliki 12](#) so prikazani različni pristopi k tem okoljskim zahtevam. Sodišče je v prejšnjem poročilu v zvezi z oceno načrtov za okrevanje in odpornost, ki jo je opravila Komisija, prišlo do podobne ugotovitve⁴³.

⁴² Člen 21c(6) [uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#), kot je bila spremenjena z [Uredbo \(EU\) 2023/435](#) (glede poglavij REPowerEU).

⁴³ Posebno poročilo 21/2022, odstavka 60 in 61.

Slika 12 – Ocena okoljskih zahtev na Portugalskem


Primer dobre prakse:



Pri nekem ukrepu, ki vključuje izgradnjo jezov, je bila med mejniki navedena tudi presoja vplivov na okolje (PDV). Sodišče meni, da je zaradi sklica na PDV in njene zahteve večja verjetnost, da nacionalni organi in Komisija preverijo skladnost z zahtevami pri ocenjevanju zadevnih mejnikov ali ciljev, preden izplačajo sredstva.

Primer bolj problematičnega pristopa:

Pri neki večji naložbi v javni prevoz v oceni skladnosti z načelom, da se ne škoduje bistveno, ni bilo upoštevano, da lahko ukrep negativno vpliva na blažitev podnebnih sprememb, saj je bil označen kot 100-odstotno pomemben za podnebje. Vendar je neizogibno, da bodo pri projektu v fazi gradnje izpuščene znatne emisije toplogrednih plinov; ker nacionalni organi niso opravili temeljite ocene o skladnosti z navedenim načelom, niso mogli preveriti, ali bodo te emisije izravnane s prihranki, ko bo projekt operativen.



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij portugalskih organov

Vsi ukrepi, pomembni za podnebje, niso tako zeleni, kot je bilo načrtovano

**Revizijska
merila
Sodišča**

44 Ukrepi, označeni kot pomembni za podnebje, bi morali uspešno prispevati k zelenemu prehodu in imeti dokazan pozitiven prispevek k podnebnim ukrepom, tudi v zvezi z doseganjem podnebnih ciljev EU⁴⁴.

45 Sodišče je v času revizije preučilo trenutno stanje pri izvajanju ukrepov, povezanih s podnebjem. Ocenilo je morebitna odstopanja od prvotne zasnove ukrepa v načrtih za okrevanje in odpornost.

46 Sodišče je v analizi izbranih ukrepov, označenih kot pomembnih za podnebje, izrazilo pomisleke o tem, ali so bili ti ukrepi tako zeleni, kot je bilo načrtovano. V **okviru 5** so prikazani primeri neskladij, ki jih je povzročilo to, da so bili ukrepi manj

⁴⁴ Člen 4, člen 19(3)(e) in točka 2.5 Priloge V k uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

zeleni, kot so v opisih ukrepov; ta neskladja je Sodišče odkrilo v vseh državah članicah v svojem vzorcu, ko je ocenjevalo izvajanje ukrepov.

Okvir 5



Primeri ukrepov, pomembnih za podnebje, ki so manj zeleni, kot je navedeno



Ni bilo presojeno o vplivu na okolje

V **Grčiji** je namen nekega ukrepa zgraditi novo črpalno hidroelektrarno. Ta vrsta shranjevanja energije ima največji razpon moči in najdaljšo življenjsko dobo v primerjavi z baterijami in sistemi za shranjevanje vodika, vendar je okoljsko manj trajnostna, saj prispeva k izgubi biotske raznovrstnosti vodnih organizmov⁴⁵. Sodišče je ugotovilo, da morebitna škoda za biotsko raznovrstnost za ukrep ni bila ocenjena (odstavek 41), blažilni ukrepi pa niso bili opredeljeni.



Napačen podnebni prispevek

Na **Hrvaškem** je bil nek ukrep za raziskave in razvoj označen z oznako „okolju prijazen mestni promet“ (100-odstotni koeficient). Ta projekt je bil osredotočen na konkurenčnost in digitalizacijo. Sodišče meni, da bi bilo ustreznejše področje intervencije „digitalizacija prometa, kadar je delno namenjena zmanjšanju emisij toplogrednih plinov: cesta“ s koeficientom v višini 40 %. Ugotovilo je, da ima lahko projekt pozitiven učinek prelivanja na podnebje, saj se bodo pri njem uporabljala električna vozila, vendar to ne zadostuje za utemeljitev 100-odstotnega podnebnega koeficienta.

Na **Portugalskem** so bili z ukrepom za prilagajanje podnebnim spremembam v gozdovih (100-odstotni koeficient) financirani arhitekturni projekti in obnovitvena dela za centre civilne zaščite na podeželskih območjih. Sodišče meni, da so ti odhodki le zmerno pomembni za prilagajanje podnebnim spremembam, zato 100-odstotnega koeficienta ni mogoče upravičiti.

47 Sodišče je primerjalo tudi zneske, dodeljene izbranim ukrepom, s pričakovanimi rezultati ukrepov. Odkrilo je dva primera, v katerih bi bilo – glede na stanja izvajanja med revizijskimi obiski v drugi polovici leta 2023 – cilj mogoče doseči ceneje kot z ocenjenimi stroški, saj so bili cilji določeni zelo nizko – **okvir 6**.

⁴⁵ Služba Evropskega parlamenta za raziskave, *What if increased energy storage could help fix climate change?*, 2023.

Okvir 6



Primeri ukrepov, pri katerih je bil proračun previsok glede na cilje, ki jih je bilo treba doseči

Na **Slovaškem** se je v skladu s spremenjenim načrtom za okrevanje in odpornost z nekim ukrepom želelo posodobiti zmogljivosti za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov z močjo 83 MW. V letih 2022 in 2023 so organi objavili tri razpise za zbiranje predlogov za posodobitev hidroelektrarn ter obratov za bioplino in biometan. Sodišče je med svojim revizijskim delom ugotovilo, da bi bilo mogoče zgolj z osmimi odobrenimi vlogami v okviru razpisa za hidroelektrarne doseči 78 MW nadgrajene zmogljivosti, kar ustreza 94 % cilja. Zato dvomi o ambicioznosti cilja. Zneski, ki jih je Slovaška odobrila za te projekte, znašajo 30 % ocenjenih stroškov ukrepa. S preostalimi 70 % podpore bi se torej lahko poskušalo izpolniti zgolj 6 % cilja, kar dokazuje, da bi bilo ukrep mogoče izvesti zgolj z delčkom stroškov, saj je bil cilj zastavljen zelo nizko.

Na **Portugalskem** naj bi se z nekim ukrepom prenovile zasebne stavbe in tako izboljšala njihova energetska učinkovitost. Cilj je prenoviti 1 milijon m² površin. Sodišče je ugotovilo, da so financirani projekti ta cilj z 41 % ocenjenih stroškov (123 milijonov EUR od 300 milijonov EUR) presegli za desetkrat (10 milijonov m²). V poglavju REPowerEU Portugalske je bil ta ukrep dopolnjen z dodatnimi 120 milijoni EUR, s čimer je bil cilj posodobljen na 7,6 milijona m² prenovljene površine. Ob upoštevanju projektov, pri katerih je bil cilj že dosežen, Sodišče meni, da je bil cilj za ta ukrep glede na dodeljena proračunska sredstva zastavljen prenizko.

Poročanje v okviru mehanizma o podnebnih ukrepih in zelenem prehodu ni povezano z dejanskimi stroški in rezultati

Pomanjkljivo spremljanje smotrnosti ukrepov za zeleni prehod v okviru mehanizma

Revizijska
merila
Sodišča

48 Komisija bi morala spremljati in ocenjevati smotrnost zelenega prehoda v okviru mehanizma⁴⁶.

49 Sodišče je preučilo, kako se v okviru mehanizma spremlja smotrnost ukrepov, kar zadeva zeleni prehod. Ocenilo je, koliko se s skupnimi kazalniki zagotavljajo zadostne

⁴⁶ Uvodna izjava 63 in člen 29 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

informacije o ukrepih v vzorcu in kakšen je morebitni prispevek ukrepov za zeleni prehod k podnebnim ciljem EU.

50 V skladu s pravnim okvirom mehanizma ni treba oceniti vpliva njegovih ukrepov za zeleni prehod na podnebne cilje EU. Vendar je Komisija v svojih smernicah države članice spodbudila, naj v svojih načrtih za okrevanje in odpornost ocenijo učinek reform in naložb na zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, delež energije iz obnovljivih virov ali energetska učinkovitost. Države članice je tudi spodbudila, naj ocenijo, koliko bodo načrti za okrevanje in odpornost prispevali k doseganju podnebnih ciljev za leto 2030⁴⁷. Sodišče je ugotovilo, da nobena od držav članic, ki jih je izbralo, tega ni storila. Prispevka k podnebnim in energetskim ciljem niso ocenile niti na ravni posameznih ukrepov niti na ravni načrta za okrevanje in odpornost.

51 Vendar pravni okvir mehanizma vključuje štiri kazalnike za spremljanje njegove smotrnosti pri zelenem prehodu (odstavek 24). Sodišče je pri svojem revizijskem delu preučilo skupne kazalnike za ukrepe za zeleni prehod in ugotovilo, da se z njimi ni zagotavljalo dovolj informacij o smotrnosti. V vzorcu Sodišča s 24 ukrepi jih je bilo 14 problematičnih:

- rezultati, sporočeni za en ukrep, niso povezani izključno z ukrepi mehanizma (*okvir 7* – primer iz Portugalske),
- šest ukrepov ni zajetih z nobenim skupnim kazalnikom za zeleni prehod; Sodišče zato meni, da niso dovolj osredotočeni na zeleni prehod (glej odstavek 24);
- sedem ukrepov je zajetih v skupnih kazalnikih, ki ne zagotavljajo ustreznih informacij o napredku pri doseganju ciljev ukrepa (*okvir 7* – primera iz Hrvaške in Slovaške).

⁴⁷ SWD(2021) 12, del 1/2, *Guidance to member states' RRP*s, str. 4.

Okvir 7



Primeri ukrepov, katerih kazalniki ne zadostujejo, da bi se lahko ocenila smotrnost ukrepov na področju podnebja

Na **Portugalskem** je ukrep, ki vključuje ozaveščanje in preventivne ukrepe v zvezi z gozdnimi požari, povezan s skupnim kazalnikom o prebivalstvu, ki ima koristi od takega ukrepa (skupni kazalnik 4 – *slika 9*). Pričakovani rezultat ukrepa je, da ima 30 % celotnega portugalskega prebivalstva koristi od ukrepa za prilagajanje gozdnim požarom. Sodišče meni, da ta kazalnik ne zagotavlja točnih informacij o vplivu tega ukrepa na podnebje, saj presega obseg ukrepa.

Na **Hrvaškem** je ukrep za razogljičenje energetskega sektorja, ki se nanaša predvsem na zamenjavo starih daljnovodov, povezan z enim kazalnikom za dodatno nameščeno zmogljivost iz obnovljivih virov energije (skupni kazalnik 2 – *slika 9*). Čeprav ukrep omogoča dodatne zmogljivosti, jih samo z njim ne bo mogoče doseči. Kazalnik ni relevanten za ta ukrep, zato se njegova smotrnost na področju podnebja ne spremlja.

Na **Slovaškem** je ukrep za gradnjo in obnovo bolnišnic zajet s kazalnikom prihrankov pri letni porabi primarne energije (skupni kazalnik 1 – *slika 9*). Vendar Sodišče meni, da od novozgrajenih stavb ni prihrankov energije (*slika 8*). Edini drugi kazalnik za ta ukrep izhaja iz njegovega cilja, ki se nanaša na število postelj. To ne zadostuje za oceno smotrnosti in vpliva ukrepa na podnebje.

52 Skupni kazalniki za zeleni prehod niso zasnovani tako, da bi spremljali učinke glede smotrnosti posameznih ukrepov v smislu zaščite podnebja in okolja (odstavek **24**). Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ni zajeto, če ni vključeno v načrte kot poseben cilj, saj jih skupni kazalniki ne zajemajo (odstavek **35**). Podobno skupni kazalnik o dodatnih nameščenih zmogljivostih za energijo iz obnovljivih virov ne bo zagotovil informacij o nadomestitvi fosilnih goriv z obnovljivimi viri energije za proizvodnjo energije. Vendar ni pomembno le zmanjšati relativnega deleža energije iz fosilnih goriv v mešanici energijskih virov, temveč tudi zmanjšati porabo energije iz fosilnih goriv v absolutnem smislu⁴⁸. Sodišče je zaradi omejitev skupnih kazalnikov prišlo do zaključka, da z njimi ni mogoče oceniti, koliko podnebni ukrepi mehanizma prispevajo k zaščiti podnebja.

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

53 Komisija je decembra 2023 objavila poročilo, v katerem je poskusila oceniti morebitno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov zaradi podsklopa ukrepov mehanizma⁴⁹. V poročilu je bilo ugotovljeno, da je bilo z mejniki in cilji, ki so bili izpolnjeni do avgusta 2023 (153 od 1 729) doseženo 0,5 % tega ocenjenega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov. Komisija v poročilu pojasnjuje, da so razlogi za tako majhen delež zgodnja faza izvajanja mehanizma ter to, da ni vključila mejnikov in ciljev, za katere ni bilo mogoče določiti učinka na zmanjšanje emisij toplogrednih plinov.

Ne poroča se o dejanski porabi za podnebne ukrepe

Revizijska
merila
Sodišča

54 Poročanje o prispevku mehanizma k podnebnim ukrepom bi moralo biti zanesljivo in temeljiti na trdnih predpostavkah. Da bi bilo relevantno za deležnike, bi se z njim morala zagotoviti natančna slika dejanske porabe za podnebne ukrepe in prispevka k podnebnim ciljem EU⁵⁰.

55 Sodišče je preučilo, kako Komisija poroča o podnebnem prispevku mehanizma k 37-odstotnemu cilju in o dodelitvah nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost (odstavek **06**).

56 Zahteva, da se 37 % nacionalnih dodelitev nameni podnebnim ukrepom, je bila preverjena na samem začetku, v fazah zasnove in odobritve načrtov za okrevanje in odpornost (odstavek **09**). Pozneje je Komisija v svojem letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU za leto 2022 poročala, da je bil v okviru mehanizma dosežen podnebni prispevek v višini 203 milijarde EUR ali 40 %⁵¹. Ta znesek je temeljil na ocenjenih stroških, kot so jih države članice navedle v svojih prvotnih načrtih za okrevanje in odpornost, in ne na dejanskih odhodkih. Načrtovani podnebni prispevek se je februarja 2024 povečal zaradi revizij načrtov za okrevanje in odpornost in po navedbah Komisije znaša 275 milijard EUR ali 42,5 % (*slika 5*).

⁴⁹ Evropska komisija, *NGEU Report on the impact of green bonds*, 2023, str. 17.

⁵⁰ Na podlagi smernice *Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information*, Odbor za mednarodne računovodske standarde za javni sektor.

⁵¹ Evropska komisija, *Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU za leto 2022*, zvezek II, str. 9.

57 Komisija ne spremlja, kolikšni so dejanski deleži in zneski prispevka načrtov za okrevanje in odpornost k podnebjju, saj ji v skladu z [uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) ni treba poročati o dejanski porabi za podnebje, ki prispeva k 37-odstotnemu cilju, temveč mora poročati o ocenjenih stroških (odstavek [56](#)). Države članice morajo v okviru svojih sporazumov o financiranju ali posojilih iz mehanizma, sklenjenih s Komisijo, prijaviti skupne kumulativne izplačane odhodke, ki prispevajo k podnebnim ciljem⁵². V skladu s sporazumi se te informacije ne upoštevajo pri plačilih iz mehanizma. Sodišče meni, da bi jih Komisija lahko uporabila za spremljanje dejanske porabe za podnebne ukrepe, vendar jih ne.

58 Dejanski stroški posameznih ukrepov mehanizma se lahko ne glede na svoj podnebni prispevek znatno razlikujejo od stroškov s podnebnim prispevkom, kot so bili ocenjeni ob odobritvi načrtov za okrevanje in odpornost. Kot je potrdila Komisija, bi bilo treba plačila izvršiti, tudi če so dejanski stroški zadevnega ukrepa nižji (ali višji) od prvotno ocenjenih (odstavek [47](#) in [okvir 6](#)), pod pogojem da so mejniki in cilji izpolnjeni. Ne glede na razlike se bo celotni znesek, ki je bil prvotno načrtovan kot strošek tega ukrepa, še vedno v celoti upošteval pri podnebnem cilju načrta za okrevanje in odpornost. Po mnenju Sodišča obstaja tveganje, da sporočene informacije morda ne odražajo dejanskega prispevka načrta za okrevanje in odpornost, kar vpliva na poročanje o 37-odstotnem cilju.

59 Poleg tega obstaja tveganje, da bosta zamuda pri izvajanju projektov, povezanih s podnebjem, in počasno črpanje sredstev vplivala na doseganje celotnega podnebnega prispevka v višini 275 milijard EUR (odstavek [56](#)). Pri projektih prihaja do zamud, na primer zaradi zamud v postopkih javnega naročanja ali pri pridobivanju dovoljenj za delovanje. Sodišče je pri svojem delu ugotovilo tudi, da so nacionalni organi ocenili, da bo potrebno manj časa za izvedbo ukrepov, kot je bilo dejansko potrebno. Pri drugih ukrepih je povpraševanje manjše od pričakovanega, to pa vpliva na črpanje sredstev ([okvir 8](#)). Dejanski podnebni prispevek iz načrtov za okrevanje in odpornost bo manjši od prvotno izračunanega, če z njim povezani ukrepi bodisi ne bodo dokončani bodisi bodo le delno dokončani v rokih, določenih za mehanizem.

⁵² Člen 7 sporazuma o financiranju med Komisijo in državami članicami.

Okvir 8



Primeri ukrepov, pri katerih se pojavljajo izzivi, ki bi lahko vplivali na poročanje o podnebnih spremembah



Za ukrep se ne zanima noben ponudnik

Na **Slovaškem** je še vedno odprto javno naročilo za gradnjo nove bolnišnice, ki naj bi bila dokončana sredi leta 2026. Na prvotni razpis se ni prijavil noben ponudnik, saj se, kot so potrdili slovaški organi, noben izvajalec ni želel zavezati kratkim rokom. V skladu s slovaškim načrtom za okrevanje in odpornost je to ena od glavnih naložb, ki prispevajo k zelenemu prehodu.



Zamude pri izvajanju

Projekti za proizvodnjo vodika morajo skozi dolgotrajen postopek za pridobitev dovoljenja za delovanje. Izvajanje se je upočasnilo tudi zaradi zamud pri pridobivanju dovoljenj in motenj v dobavni verigi. Na **Portugalskem** je bilo do obiska Sodišča (julija 2023) v samo enem od 23 odobrenih projektov prejeta predplačilo za začetek del.



Zanimanje za ukrep je majhno

V **Grčiji** je bilo za ukrep za elektromobilnost za financiranje polnilnih mest do januarja 2024 prejetih le 171 vlog. To pomeni 2,7 % končnega cilja, kar kaže na nizko raven zanimanja končnih prejemnikov za sodelovanje pri ukrepu. Podobno naj bi se le 6 % načrtovanega števila taksijev zamenjalo z električnimi vozili. Za izboljšanje nizke udeležbe so nacionalni organi povečali podporo za zamenjavo starih taksijev in podaljšali rok, v katerem lahko upravičenci oddajo vloge.

Ni povezave med odhodki in poročanjem o zelenem prehodu

Revizijska
merila
Sodišča

60 Poročanje o zelenem prehodu bi moralo biti zanesljivo in temeljiti na trdnih predpostavkah. Pri objavljenih informacijah bi morala biti jasno razkrita metodologija, ki je bila uporabljena za njihovo pripravo⁵³.

61 Sodišče je preučilo metodologijo, ki jo je Komisija uporabila za poročanje o napredku pri uresničevanju stebra zelenega prehoda. Ocenilo je tudi zanesljivost informacij o zelenem prehodu, razkritih v [preglednici kazalnikov okrevanja in odpornosti](#).

⁵³ Na podlagi smernice *Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information*, Odbor za mednarodne računovodske standarde za javni sektor.

62 Komisija za poročanje o zelenem prehodu uporablja metodologijo, ki se razlikuje od tiste, ki se uporablja za izračun 37-odstotnega podnebnega prispevka. Za zeleni prehod imata primarni in sekundarni steber, ki se dodelita posameznemu ukrepu, enak ponder: z metodologijo se ne razlikuje, ali je ocenjeni prispevek k podnebnemu ali okoljskemu cilju bistven (100 %) ali zmeren (40 %). Kadar je ukrep dodeljen zelenemu prehodu v okviru tako primarnega kot tudi sekundarnega stebra, se njegovi mejniki in cilji dvakrat upoštevajo pri zelenem prehodu. Komisija ocenjuje, da je bilo takih primerov med podukrepi, vključenimi v 27 prvotnih načrtov za okrevanje in odpornost, približno 1,8 %.

63 Še ena razlika med obema metodologijama je, da se prispevek k 37-odstotnemu cilju izračuna samo predhodno (odstavek 56). S poročanjem o zelenem prehodu pa naj bi se po drugi strani spremljal napredek; v skladu z zakonodajo o mehanizmu naj bi se poročalo o odhodkih po stebrih⁵⁴ (slika 3). Komisija meni, da se ta določba izpolni s poročanjem o izplačilih državam članicam na podlagi zadovoljivega izpolnjevanja mejnikov in ciljev (odstavek 03). Po mnenju Sodišča v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost ni jasno določeno, ali je treba poročati o dejanskih in ne ocenjenih odhodkih, Komisija pa poroča le o ocenjenih odhodkih⁵⁵.

64 Komisija za poročanje o napredku pri izplačilih v okviru stebra izračuna vrednost na enoto za mejnik ali cilj. To število se izračuna tako, da se skupna sredstva iz mehanizma, dodeljena državi članici, delijo s skupnim številom mejnikov in ciljev⁵⁶. Mejniki in cilji niso neposredno dodeljeni stebrom. Da bi Komisija ugotovila, kateri od njih so pomembni za zeleni prehod, preveri primarni in sekundarni steber zadevnih ukrepov (odstavek 05). Šteje se, da mejniki in cilji prispevajo k stebru zelenega prehoda, če je s stebrom povezan vsaj eden od njihovih podukrepov.

65 Preglednica kazalnikov okrevanja in odpornosti (odstavek 05) zagotavlja informacije o izplačilih Komisije po stebrih ter doseženih mejnikih in ciljih. Do februarja 2024 so države članice prejele 103 milijarde EUR nepovratnih sredstev in 54 milijard EUR posojil (poleg 13 % predhodnega financiranja v višini približno 68 milijard EUR). Izplačila, povezana s stebrom zelenega prehoda, pomenijo do sedaj 17 % (27,2 milijarde EUR) vseh izplačil (slika 13). Glede na to, da bi morali samo ukrepi, pomembni za podnebje, prispevati k 42,5 % dodelitev iz mehanizma (odstavek 09) in

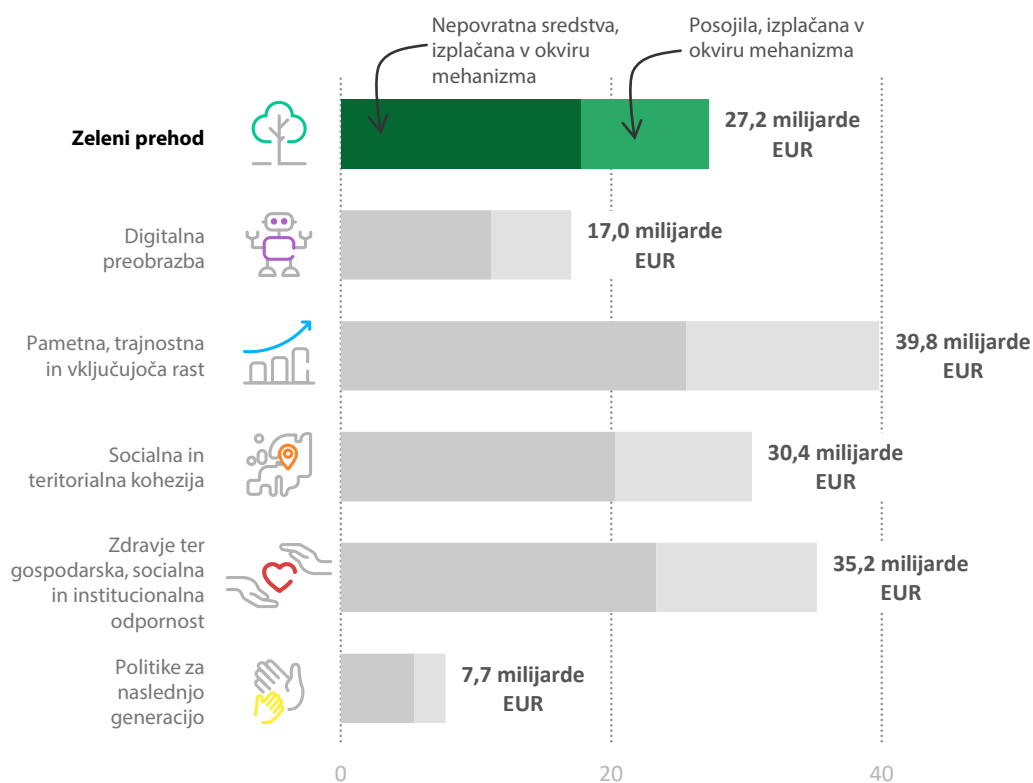
⁵⁴ Člen 29(3) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

⁵⁵ Posebno poročilo 26/2023, odstavek VII.

⁵⁶ Posebno poročilo 26/2023, odstavek 78.

da bi moral zeleni prehod vključevati 34 dodatnih okoljskih ukrepov, ki niso zajeti pri spremljanju odhodkov za podnebne ukrepe, je ta znesek še vedno precej nizek.

Slika 13 – Izplačila po stebrih, kot so prikazana v preglednici kazalnikov okrevanja in odpornosti (v milijardah EUR)



Vir: preglednica kazalnikov okrevanja in odpornosti, podatki iz februarja 2024

66 Glede na pristop poročanja so lahko zneski, izplačani za zeleni prehod, ocenjeni previsoko ali prenizko, saj se v vrednosti na enoto za mejnike in cilje ne upoštevajo niti dejanski niti ocenjeni stroški ukrepov. Ukrep za energetske učinkovitost stavb na Portugalskem ima na primer cilje, povezane z prenovljeno površino. Pri uporabi vrednosti na enoto ima prenova 45 000 m² enak prispevek k zelenemu prehodu kot prenova 315 000 m².

67 V prejšnjem poročilu Sodišča o okviru za spremljanje smotrnosti mehanizma je bilo ugotovljeno, da zaradi pomanjkanja podatkov o dejanskih odhodkih ni mogoče v celoti oceniti, ali so bila sredstva mehanizma porabljena učinkovito in kako smotrno je bil ta na ravni stebrov. Sodišče je zato Komisiji priporočilo⁵⁷, naj poroča o dejanskih odhodkih, česar pa Komisija ni sprejela.

68 Na poročanje o zelenem prehodu dodatno vpliva to, da je večina začetnih mejnikov in ciljev povezana s prvimi koraki izvajanja (kot je odobritev razpisa za projekte). To pomeni, da prva plačila državam članicam niso nujno povezana z dejanskimi projekti, če so na primer njihovi mejniki in cilji povezani z reformami ali pripravljalnimi fazami za uvedbo ukrepa. Za projekte, ki niso zaključeni, ali za ukrepe, ki ne izpolnijo zadnjega mejnika ali cilja, Komisija ne more izterjati že izplačanih sredstev, saj v [uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) ta možnost ni predvidena. Ker preglednica prikazuje zneske, izplačane državam članicam, Komisija ne namerava spreminjati tega, o čemer se v takih primerih poroča.

69 Sodišče je na splošno ugotovilo, da je poročanje o zelenem prehodu v [preglednici kazalnikov okrevanja in odpornosti](#) nejasno. Ne upoštevajo se niti ocenjeni zneski niti dejanski stroški ukrepov za zeleni prehod, saj poročanje temelji na vrednostih na enoto (odstavek [66](#)). [Preglednica kazalnikov okrevanja in odpornosti](#) uporabnikom zato ne zagotavlja popolnih in zanesljivih informacij o dejanskih zneskih, porabljenih za zeleni prehod.

⁵⁷ Posebno poročilo 26/2023, odstavek 87 in priporočilo 4b.

Zaključki in priporočila

70 Eden od ciljev mehanizma za okrevanje in odpornost je prispevati k zelenemu prehodu in podnebnim ciljem EU. Natančneje, države članice morajo vsaj 37 % načrtovanih sredstev nameniti za ukrepe, povezane s podnebjem (odstavki **01–09**).

71 Sodišče je v reviziji poskušalo oceniti, ali zasnova in izvajanje mehanizma ter nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost uspešno prispevata k zelenemu prehodu. Z mehanizmom so se spodbujale naložbe v podnebne ukrepe in zeleni prehod. Vendar je Sodišče odkrilo slabosti v zasnovi mehanizma, ki jih je potrdilo med ocenjevanjem njegovega izvajanja. Prišlo je do zaključka, da je zaradi slabosti, ki so povzete na **sliki 14** in podrobno opisane v nadaljevanju, vprašljivo, ali bo mehanizem dosegel cilje v zvezi z zelenim prehodom.

Slika 14 – Slabosti pri zasnovi in izvajanju mehanizma, ki zadevajo zeleni prehod



Vir: Evropsko računsko sodišče

72 Analiza Sodišča kaže, da se podnebni ukrepi sicer spremljajo in upoštevajo pri doseganju 37-odstotnega cilja, vendar se nanašajo na manjše področje kot ukrepi zelenega prehoda, ki poleg podnebnih ciljev zajemajo tudi cilje na področju biotske raznovrstnosti in okolja. Metodologija, ki se uporablja za spremljanje podnebnih ukrepov, temelji na treh podnebnih koeficientih (0 %, 40 % in 100 %), ki so povezani s pričakovanim prispevkom ukrepov k podnebnim ciljem, kot je predvideno v [uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#). Pogosto se je posameznim ukrepom z zelo različnimi dejavnostmi, ki niso bile vse povezane s podnebjem, in stroškom zanje, dodeljeval samo en podnebni koeficient. Da bi Komisija bolje ocenila podnebni prispevek, je uvedla koncept podukrepov. V praksi podnebni prispevek ukrepov ni bil natančno določen in je včasih vključeval grobe približke, zaradi česar je bil lahko precenjen, zlasti pri kompleksnih ukrepih z elementi, ki naj bi imeli različen podnebni prispevek (odstavki [15–22](#)).

73 Pri delu Sodišča se je pokazalo tudi, da pri nekaterih podnebnih koeficientih, določenih v [uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost](#) (železnice, električna omrežja in nove stavbe), ni upoštevan dejanski pričakovani prispevek k podnebnim ciljem EU, saj na primer niso upoštevane emisije toplogrednih plinov v fazi gradnje naložb, kar ima dejansko za posledico nižji podnebni prispevek. Sodišče je za te tri kategorije uporabilo bolj konservativne podnebne koeficiente od tistih, ki so določeni v navedeni uredbi, ter izračunalo, da je podnebni prispevek mehanizma verjetno naveden za 34,5 milijard EUR previsoko. Poleg tega okvir smotrnosti ne omogoča spremljanja učinka vseh ukrepov, ki podpirajo zeleni prehod, in ne zajema ključnih vidikov, kot sta zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ali prispevek k okoljskim ciljem (odstavka [23](#) in [24](#)).

Priporočilo 1 – Bolje oceniti porabo za podnebne ukrepe v okviru prihodnjih instrumentov financiranja

Komisija naj zagotovi, da se ukrepi ali intervencije, povezani s podnebjem, razčlenijo do ravni, ki omogoča, da se povežejo z ustreznim in upravičenim podnebnim prispevkom, kar bo omogočilo podrobnejšo in natančnejšo oceno porabe za podnebne ukrepe.

Ciljni rok za izvedbo: ko se predlagajo kateri koli instrumenti, pri katerih se zahteva spremljanje podnebnih ukrepov.

Priporočilo 2 – Zagotoviti ustrezno zasnovo prihodnjih instrumentov financiranja, ki so namenjeni podpori podnebnih in okoljskih ciljev

Komisija naj:

- (a) oceni, kako bi se pri instrumentih, s katerimi se financira doseganje podnebnih ciljev EU, lahko zagotavljale informacije o njihovem dejanskem prispevku k doseganju teh ciljev;
- (b) v svoj okvir za spremljanje in ocenjevanje smotrnosti zajame vse tiste naložbe, ki so pomembne za podnebne in okoljske cilje.

Ciljni rok za izvedbo: ko se predlagajo instrumenti s podnebnimi in okoljskimi cilji.

74 Sodišče je ugotovilo, da je bilo zaradi omejenega časovnega okvira mehanizma v nacionalne načrte za okrevanje in odpornost vključenih manj ukrepov za podporo zelenega prehoda ter da ni bilo jasno, koliko nacionalni načrti prispevajo k podnebnim ukrepom. Nekateri ukrepi so bili dodeljeni neustreznim področjem intervencije, zaradi česar so bili podnebni prispevki višji, ali niso bili pomembni za podnebje, kar velja za podukrepe za upravne stroške. Sodišče je ugotovilo tudi, da za naložbe, povezane s podnebjem, niso bili vedno določeni mejniki in cilji, ki so bili pomembni za podnebje ali so imeli pomemben učinek (odstavki [25–35](#)).

75 Sodišče je odkrilo tudi nedoslednosti pri uporabi načela, da se ne škoduje bistveno, saj državam članicam pri uporabi poenostavljenih pristopov ni bilo treba vedno temeljito oceniti potrebe po blažilnih ukrepih, povezanih z njihovimi naložbami. Odkrilo je primere, v katerih so države članice financirale projekte, ki niso ustrezali opisu ukrepa, kar je vplivalo na uspešnost in raven podnebnega prispevka (odstavki [36–47](#)).

Priporočilo 3 – Povečati smotrnost ukrepov za zeleni prehod

Komisija naj:

- (a) sprejme ukrepe za odpravo nedoslednosti pri tem, kako države članice pri poenostavljenem pristopu uporabljajo načelo, da se ne škoduje bistveno;

Ciljni rok za izvedbo: junij 2025.

- (b) če se revidirajo ukrepi za zeleni prehod, zagotovi, da se z mejniki in cilji spremlja napredek ukrepov do njihovega dokončanja, da bo mogoče oceniti, ali so bili z ukrepom doseženi njegovi podnebni in okoljski cilji.

Ciljni rok za izvedbo: december 2025.

76 Komisija zaradi omejitev okvira za spremljanje nima dovolj informacij, da bi lahko ocenila smotrnosti ukrepov, ki prispevajo k zelenemu prehodu. Poroča le o predhodno dodeljenih zneskih, povezanih s podnebjem. Zato v predstavljenih informacijah niso upoštevane ravni dejanske porabe, na katero vplivajo različni dejavniki, kot so zamude in počasno črpanje. Zaradi teh dejavnikov je lahko podnebni prispevek ocenjen previsoko ali prenizko. Tudi države članice poročajo o izplačanih odhodkih za podnebne ukrepe, vendar Komisija teh informacij ne uporablja za poročanje o doseganju 37-odstotnega kvantitativnega cilja. Zato Komisija ne more zagotoviti, da je to poročanje povsem zanesljivo (odstavki [48–59](#)).

77 S preglednico kazalnikov okrevanja in odpornosti se spremljajo plačila Komisije državam članicam. V skladu z načeli mehanizma ta plačila niso povezana s stroški ukrepa in zato ne predstavljajo ravni dejanskih odhodkov, povezanih s podnebjem. Poleg tega v doseženih mejnikih in ciljih niso nujno upoštevane ambicije ustreznega ukrepa, da bi prispeval k zelenemu prehodu. Zato se pri zelenem prehodu ne poroča zanesljivo o dejanskih odhodkih (odstavki [60–69](#)).

Priporočilo 4 – Izboljšati poročanje o porabi za podnebne ukrepe v okviru mehanizma

Komisija naj zbere in objavi informacije, ki so jih že zagotovile države članice o dejanskih stroških ukrepov, povezanih s podnebjem, ter jih primerja z ocenjenimi stroški v nacionalnih načrtih, ter ponovno izračuna, kolikšen je dejanski podnebni prispevek glede na 37-odstotni cilj.

Ciljni rok za izvedbo: december 2026.

Opomba: Komisija ni sprejela priporočila, ki ga je Sodišče dalo v [Posebnem poročilu 26/2023](#), in sicer, naj poroča o dejanskih odhodkih, ki se financirajo z mehanizmom v okviru šestih stebrov, kar je podlaga za oceno učinkovite uporabe sredstev.

To poročilo je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgu na zasedanju 4. julija 2024.

Za Evropsko računsko sodišče

Tony Murphy
predsednik

Priloga – Ukrepi, ki jih je izbralo Sodišče

Zadevno področje / država članica	Grčija	Hrvaška	Portugalska	Slovaška
Obnovljivi viri energije in energetski sektor	EL-C[1,1]-I[16926] Podpora namestitvi sistemov za shranjevanje energije, da se poveča prodor energije iz obnovljivih virov	HR-C[C12]-I[R1-I1] Oživitev, gradnja in digitalizacija energetskega sistema ter podpora infrastrukturi za razogljičenje energetskega sektorja	PT-C[C14]-I[i01] Obnovljivi vodik in drugi obnovljivi plini	SK-C[C1]-I[I2] Posodobitev obstoječih obnovljivih virov električne energije (nadomestitev stare zmogljivosti z novo)
Energetska učinkovitost	EL-C[1,2]-I[16872] Energetska prenova stanovanjskih stavb	HR-C[C61]-I[R1-I1] Energetska prenova stavb	PT-C[C13]-I[i01] Energetska učinkovitost stanovanjskih stavb	SK-C[C2]-I[I1] Energetska učinkovitost družinskih hiš
Trajnostna mobilnost	EL-C[1,3]-I[16924] Elektromobilnost – polnilna mesta, električni avtobusi, električni taksiji	HR-C[C14]-I[R5-I2] Raziskave, razvoj in proizvodnja vozil za nove oblike mobilnosti ter podporno infrastrukturo	PT-C[C15]-I[i01] Razširitev omrežja podzemne železnice	SK-C[C3]-I[I1] Razvoj nizkoogljične prometne infrastrukture
Razogljičenje industrijskih panog	EL-C[4,7]-I[16980] Instrument za posojila v okviru mehanizma	HR-C[C111]-I[R4-I2] Finančni instrumenti za mikro, mala in srednja podjetja	PT-C[C11]-I[i01] Razogljičenje industrije	SK-C[C4]-I[I1] Shema za razogljičenje industrije
Trajnostna raba naravnih virov	EL-C[1,4]-I[16849] nacionalni načrt za pogozdovanje in vodilna naložba Parnita	HR-C[C15]-I[R1-I1] Gradnja in opremljanje logističnih in distribucijskih centrov za sadje in zelenjavo	PT-C[C08]-I[i05] Program za gozdove	SK-C[C5]-I[I1] Prilagajanje regij na podnebne spremembe

Zadevno področje / država članica	Grčija	Hrvaška	Portugalska	Slovaška
Drugi sektorji	EL-C[4,6]-I[16634] Novi industrijski parki	HR-C[C13]-I[R1-I2] Program razvoja javne oskrbe z vodo	PT-C[C12]-I[i01] Biogospodarstvo	SK-C[C11]-I[I2] Novo bolnišnično omrežje – gradnja, obnova in oprema

Kratice in okrajšave

Mehanizem: mehanizem za okrevanje in odpornost

MW: megavat

Glosar

Blažitev podnebnih sprememb: zmanjšanje ali omejitev emisij toplogrednih plinov zaradi njihovega vpliva na podnebje.

Cilj: kvantitativno merilo napredka države članice pri dokončanju specifične reforme ali naložbe v njenem načrtu za okrevanje in odpornost.

Črpanje: raven finančnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost, ki so jo članice prejele od Komisije za zadovoljivo izpolnjene mejnike in cilje.

Mehanizem za okrevanje in odpornost: mehanizem finančne podpore EU za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19, spodbujanje okrevanja ter spoprijemanje z izzivi za bolj zeleno in digitalno prihodnost.

Mejnik: kvalitativno merilo napredka države članice pri dokončanju reforme ali naložbe v njenem načrtu za okrevanje in odpornost.

Načelo, da se ne škoduje bistveno: načelo, da naložbeni ukrepi ne bi smeli imeti večjega škodljivega vpliva na okolje.

Načrt za okrevanje in odpornost: dokument, v katerem so določene načrtovane reforme in naložbe države članice v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

Naložba: odhodki za dejavnost, projekt ali drug ukrep v okviru uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, za katere se pričakuje, da bodo imeli koristne rezultate za družbo, gospodarstvo ali okolje.

NextGenerationEU: sveženj financiranja za pomoč državam članicam EU pri okrevanju zaradi gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19.

Podnebni koeficient: ponder, pripisan porabi EU za projekte, ukrepe ali dejavnosti, da se izrazi, koliko so bili upoštevani podnebni vidiki.

Podnebni prispevek: ocena o tem, kolikšna je v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost poraba države članice za podnebne ukrepe.

Podnebni ukrep: ukrep za boj proti podnebnim spremembam in njihovim posledicam.

Področje intervencije: kategorija dejavnosti, financirane iz mehanizma za okrevanje in odpornost, Evropskega sklada za regionalni razvoj, Kohezijskega sklada ali Evropskega socialnega sklada.

Preglednica kazalnikov okrevanja in odpornosti: spletišče Komisije, na katerem je prikazano, kako države članice napredujejo pri izvajanju načrtov za okrevanje in odpornost.

Prilagajanje podnebnim spremembam: zmanjšanje ranljivosti držav in skupnosti za podnebne spremembe s povečanjem njihove sposobnosti za absorpcijo njihovih vplivov.

Reforma: – v okviru mehanizma – sprememba, ki ima za posledico bistveno in trajno izboljšanje delovanja trga, politike ali institucionalne ali upravne strukture ali bistven napredek pri doseganju ciljev politik, kot so rast in delovna mesta, odpornost ter zeleni in digitalni prehod.

REPowerEU: pobuda EU za odpravo odvisnosti od fosilnih goriv, diverzifikacijo oskrbe z energijo in pospešitev prehoda na čisto energijo.

Skupni kazalnik: merljiva spremenljivka, ki zagotavlja informacije o napredku pri izvajanju načrtov za okrevanje in odpornost za doseganje skupnih ciljev ter o splošni smotrnosti mehanizma za okrevanje in odpornost.

Smotrnost: merilo za to, kako dobro so bili z ukrepom, projektom ali programom, ki ga je financirala EU, doseženi njegovi cilji in zagotovljena stroškovna učinkovitost.

Spremljanje podnebnih ukrepov: spremljanje napredka pri doseganju ciljev porabe za podnebne ukrepe.

Spremljanje: sistematično opazovanje in preverjanje napredka pri doseganju cilja, delno s kazalniki.

Steber: izraz, ki se uporablja za vsako od šestih področij politike, ki tvorijo mehanizem za okrevanje in odpornost: (i) zeleni prehod; (ii) digitalna preobrazba; (iii) ekonomska kohezija, produktivnost in konkurenčnost; (iv) socialna in teritorialna kohezija; (v) zdravje ter gospodarska in socialna odpornost in odpornost institucij; (vi) politike za naslednjo generacijo.

Odgovori Komisije

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

Časovnica

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

Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, pričakovan razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Joëlle Elvinger, ki je revizijo tudi vodila. Pri tem so sodelovali vodja njenega kabineta Ildikó Preiss, ataše v njenem kabinetu Paolo Pesce, vodilna upravna uslužbenka Ramona Bortnowschi, vodja naloge Antonella Stasia, namestnici vodje naloge Marika Meisenzahl in Asimina Petri ter revizorja Monika Dedicova in Zvonimir Novoselić. Jezikovno podporo so zagotovili Laura Mcmillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova in Aikaterini Vraila.



Od leve proti desni: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedicova, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vraila in Marin Pažanin.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2024

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Slike 2, 3, 8, 9, 10, 14; okviri 2, 3, 5, 6, 7, 8; tabela 1 – ikone: slike so bile oblikovane z uporabo virov [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane. Slika 2 – ikona: Evropska komisija. Slika 13 – © Evropska unija.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-2542-1	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/391396	QJ-AB-24-014-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2624-4	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/125838	QJ-AB-24-014-SL-N

Mehanizem za okrevanje in odpornost je bil za države članice spodbuda za naložbe v zeleni prehod. Države članice so načrtovale, da bodo za podnebne ukrepe v okviru stebra zelenega prehoda porabile približno 275 milijard EUR. Vendar je Sodišče pri svoji analizi odkrilo pomanjkljivosti v zasnovi mehanizma in izvajanju ukrepov za zeleni prehod. Zaradi tega so bili zneski, namenjeni za podnebne ukrepe, morda previsoko ocenjeni, med načrtovanjem in uresničenjem so bila razhajanja in ne zdi se verjetno, da bodo ukrepi dejansko prispevali k zelenemu prehodu. V zakonodaji ni zahteve o tem, da je treba oceniti prispevek mehanizma k podnebnim ciljem EU, niti poročati o dejanski porabi, zato sta za deležnike manj relevantna. Sodišče je dalo več priporočil za izboljšanje zasnove in uspešnosti financiranja EU za zeleni prehod.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/contact

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors