



Nacionalni in regionalni partnerski načrti (NRPN) kot podpora pravičnemu prehodu do podnebne nevtralnosti

**Lekcije iz prakse in priporočila za večletni finančni okvir EU
2028–2034**

Pripravila organizacija Germanwatch s partnerji

Prevod ključnih ugotovitev: Focus, društvo za sonaraven razvoj



**Sofinancira
Evropska unija**

Projekt Plan4Climate je prejel financiranje iz programa LIFE Evropske unije. Informacije in stališča, predstavljena v tem dokumentu, so stališča avtorjev in ne odražajo nujno uradnega stališča Evropske komisije.

Povzetek

Večletni finančni okvir (MFF) za obdobje 2028–2034 bo prinesel pomembno spremembo v strukturi proračuna EU. Po predlogu Evropske komisije naj bi **Nacionalni in regionalni partnerski načrti (NRPN)** združili sredstva kohezijske politike, kmetijska sredstva, sredstva za migracije in azil ter Socialni podnebni sklad v enoten instrument, vezan na doseganje rezultatov. Cilj te integracije je poenostaviti dostop do sredstev EU, vendar pa ga spremlja tveganje, da bi se s tem zmanjšala sredstva za pravično tranzicijo in podnebne cilje ter oslabila vloga lokalnih in regionalnih oblasti, ki so ključni akterji pri izvajanju pravičnih podnebnih ukrepov.

EU potrebuje več – ne manj – sredstev za podnebne ukrepe in energetske prehod.

Številni posodobljeni Nacionalni energetski in podnebni načrti (NEPN) namreč ne zagotavljajo jasnega pregleda nad sredstvi, namenjenimi doseganju podnebnih in energetskih ciljev, niti nad dejanskimi finančnimi potrebami.¹ Zato ni jasno, ali bodo trenutne nacionalne strategije zadostovale za doseg cilja 55-odstotnega zmanjšanja emisij do leta 2030. Uspeh Evropskega zelenega dogovora – in doseganje podnebne nevtralnosti do leta 2050 – je odvisen predvsem od tega, ali bo EU uspela zapolniti trenutni letni investicijski primanjkljaj, ocenjen na 742 milijard evrov.²

Sredstva EU trenutno pokrivajo približno tretjino³ javnega financiranja podnebnih ukrepov, zato so nepogrešljiva za zadovoljevanje vse večjih potreb po zelenih naložbah. Kohezijska politika je glavni vir teh sredstev v večletnem finančnem okviru 2021–2027. Ker se Mehanizem za okrevanje in odpornost izteče leta 2026, bo vzpostavitev robustnega naslednika kohezijskih sredstev ključna za podporo pravični tranziciji do podnebne nevtralnosti.

To poročilo temelji na intervjujih s predstavniki organov, odgovornih za upravljanje sredstev, ministrstev in strokovnjaki za kohezijsko politiko v 12 državah članicah. Njegov namen je opredeliti ključne ugotovitve iz trenutnega programskega obdobja ter podati **praktična priporočila, ki bodo zagotovila, da bodo NRPP učinkovito podpirali pravičen, vključujoč in podnebno nevtralen prehod.**

¹ Evropska komisija, 2025, [EU-Wide Assessment of the Final Updated National Energy and Climate Plans. Delivering the Union's 2030 Energy and Climate Objectives](#).

² Evropska agencija za okolje, 2025, [Annual Investment Gap until 2030 to Meet Green Deal Environmental Objectives](#).

³ Agora Energiewende, 2024, [Investing in the Green Deal: How to Increase the Impact and Ensure Continuity of EU Climate Funding](#).

Ključne ugotovitve

Kohezijska politika je bila temelj prizadevanj EU za pravično tranzicijo do podnebne nevtralnosti, saj temelji na močnem ozemeljskem pristopu in večstopenjskem upravljanju. Njeni ciljno usmerjeni finančni instrumenti so omogočili podporo ranljivim regijam, ki bi sicer težje dostopale do evropskih sredstev. Ob tem so zagotovili takojšnjo **socialno podporo** (npr. programe prekvalifikacije in subvencije za energetske učinkovitost gospodinjstev), hkrati pa podpirali **dolgoročno gospodarsko preobrazbo** (npr. razvoj zelenega vodika in raziskovalne centre za tehnologije z ničelnimi emisijami).

Kljub pomembnim uspehom pa številni izzivi še vedno zmanjšujejo učinkovitost teh politik. Do leta 2025 je bilo porabljenih le 16,7 % razpoložljivih sredstev za obdobje 2021–2027. Zamude so dodatno povečale prekrivanje z Mehanizmom za okrevanje in odpornost ter omejene zmogljivosti na lokalni ravni. Mnoge regije se soočajo z velikim kadrovskim odlivom, pomanjkanjem tehničnega znanja ter preveliko odvisnostjo od zunanjih svetovalcev, kar pogosto nadomešča – namesto da bi krepilo – institucionalne zmogljivosti.

Tudi širok teritorialni in sektorski obseg kohezijskih sredstev je prispeval k težavam pri črpanju sredstev in hkrati spregledal nekatere **regionalne razlike**. Poleg tega je Sklad za pravični prehod usmerjen predvsem v izbrane regije z visokoogljičnimi energetske viri, zaradi česar so nekateri drugi sektorji v procesu prehoda ostali zunaj njegovega dosega. Bogatejše regije prav tako lažje črpajo evropska sredstva, kar lahko še poglobi razvojne razlike med regijami.

Načelo partnerstva, ki naj bi spodbujalo **sodelovanje** med različnimi ravnmi oblasti in deležniki, je v praksi pogosto omejeno na formalna posvetovanja. Lokalni in regionalni akterji ter organizacije civilne družbe imajo zato pogosto le omejen vpliv na strateške odločitve.

Za učinkovito podporo pravični tranziciji je zato ključno **ohraniti jasno ozemeljsko usmerjenost v okviru NRPN, da bodo ranljive regije, ki jih prehod najbolj prizadene, deležne ustrezne podpore. NRPN bi morali graditi na prednostih kohezijske politike, hkrati pa odpraviti njene pomanjkljivosti.**

Povzetek priporočil

1. Okrepiti namensko porabo za podnebje in okolje:

V uredbo o NRPN je treba vključiti minimalni delež namenskih sredstev (43 %) za podnebne in okoljske naložbe, kar bo zagotovilo večjo predvidljivost financiranja. Za pospešitev razogljičenja v sektorjih, kot sta promet in ogrevanje, je treba ohraniti prožnost, ki omogoča povezavo višine sredstev z napredkom držav članic pri doseganju ciljev iz Uredbe o porazdelitvi prizadevanj. Po potrebi bi jo bilo smiselno razširiti tudi na druge podnebne in energetske cilje EU oziroma ključne kazalnike uspešnosti, kot so navedeni v poročilih o napredku nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov.

2. Popraviti precenjene podnebne in okoljske koeficiente ter odpraviti izjeme za varnostne izdatke:

Predlagana uredba o uspešnosti precenjuje podnebne in okoljske koristi nekaterih dejavnosti, na primer dohodkovne podpore v okviru skupne kmetijske politike, ki ne prinaša merljivih zmanjšanj emisij. Potrebni so znanstveno utemeljeni koeficienti za označevanje podnebnih in okoljskih naložb. Izdatki za varnost ne bi smeli biti izvzeti iz ciljev za podnebno in zeleno porabo.

3. Uvesti pravilo za sprostitev sredstev, ki podpira dolgoročne podnebne naložbe:

Predlagano pravilo n+10 zmanjšuje sposobnost NRPN, da podpirajo dolgoročne projekte, kot so infrastrukturne naložbe. Zato bi bilo treba ohraniti pravilo n+3 iz trenutnega večletnega finančnega okvira.

4. Uresničiti zavezo o znatnem povečanju sredstev za pravično tranzicijo v naslednjem večletnem finančnem okvirju:

Uvesti je treba kategorijo »regij pravične tranzicije« na ravni NUTS3 s posebnimi finančnimi sredstvi ter razširiti merila upravičenosti, da vključijo tudi nova ranljiva območja.

5. Okrepiti socialno usmerjenost sredstev, porabo in merjenje učinkov:

Minimalni delež socialnih izdatkov je treba zvišati na 20 % (s sedanjih 14 %) ter izboljšati spremljanje porabe, da bo osredotočeno na dejanske učinke in ne le na široko opredeljeno porabo. Pri tem prihodki iz Socialnega podnebnega sklada ne bi smeli biti vključeni v ta izračun.

6. Ohraniti posebne cilje Socialnega podnebnega načrta:

Uredba o Socialnem podnebnem skladu mora še naprej veljati za poglavje Socialnega podnebnega načrta v okviru NRPN, prvotna dodelitev sredstev iz sklada pa mora ostati del nacionalnih socialnih podnebnih načrtov. To je ključno za ohranitev močnih spodbud za države članice, da čim prej predložijo ustrezno ciljno usmerjene nacionalne socialne podnebne načrte.

7. Okrepiti načelo partnerstva:

Načelo partnerstva je treba vključiti kot horizontalno načelo v uredbi. Na podlagi priporočil Evropske skupnosti praks za partnerstvo je treba zagotoviti zgodnje in dokumentirano vključevanje regionalnih in lokalnih oblasti ter drugih ključnih deležnikov v pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje NRPN.

8. Uvesti obvezna regionalna in teritorialna poglavja v NRPN:

Regionalna in teritorialna poglavja bi morala biti obvezna. Lokalne in regionalne oblasti bi morale imeti možnost neposredne komunikacije z Evropsko komisijo ter zaprositi za predhodno odobritev svojih poglavij.

9. Zagotoviti tehnično pomoč lokalnim in regionalnim oblastem:

Pomanjkanje zmogljivosti na lokalni in regionalni ravni lahko povzroči zamude in neenakomerno razporeditev sredstev. Za krepitev zmogljivosti na lokalni ravni bi bilo treba 3–6 % sredstev NRPN nameniti tehnični pomoči ter zagotoviti neposreden dostop lokalnim in regionalnim oblastem. Določiti je treba tudi poseben delež sredstev za podporo sodelovanja neadministrativnega osebja v nadzornih odborih.

10. Uskladiti NEPN in NRPN za učinkovito izvajanje podnebnih in energetskih ciljev EU:

Nacionalni energetski in podnebni načrti (ali poročila o njihovem napredku) morajo jasno opredeliti investicijske vrzeli po posameznih sektorjih, NRPN pa morajo zagotoviti ciljno usmerjena sredstva za njihovo zapolnitev.

Celotno poročilo z izvirnim naslovom ***Supporting a Just Transition to Climate Neutrality through the National and Regional Partnership Plans (NRPP)*** je dostopno [tukaj](#).

Pri nastanku poročila so sodelovale naslednje organizacije: BBL (Belgija), CAN Europe, CDE (Češka), DOOR (Hrvaška), ELF (Estonija), Focus (Slovenija), Germanwatch (Nemčija), ICLEI Europe, ISD (Poljska), MTVSZ (Madžarska), RAC France (Francija), SEO/BirdLife (Španija); Za Zemiata (Bulgarija), ZERO (Portugalska).

Več o Focusovem delu v projektu [LIFE Plan4Climate](#) najdete [tukaj](#).