CS 2018 č. 24

Zvláštní zpráva

Prokázání zachycování a ukládání uhlíku a inovačních obnovitelných zdrojů energie v EU v komerčním měřítku: zamýšlený pokrok nebyl v posledním desetiletí dosažen

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)

CURIA RATIONUM

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

AUDITNÍ TÝM

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

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá člen EÚD Nikolaos Milionis. Audit vedl člen EÚD Samo Jereb a podporu mu poskytovali tajemnice kabinetu Jerneja Vrabičová, vyšší manažer Helder Faria Viegas, vedoucí úkolu Stefan Den Engelsen a auditoři Oana Dumitrescová, Joachim Otto, Ernesto Roessing, Juan Antonio Vázquez Rivera a Anna Zalegová. Jazykovou podporu zajišťovala Zuzanna Filipski.

Zleva doprava: Ernesto Roessing, Jerneja Vrabičová, Stefan Den Engelsen, Samo Jereb, Helder Faria Viegas, Oana Dumitrescová.

OBSAH

	Body
Glosář	
Zkratky	
Shrnutí	I–X
Úvod	1–14
Podpora EU pro demonstrační projekty v odvětví nízkouhlíkové energetiky	1–10
Evropský energetický program pro hospodářské oživení (*European Energy Programme for Recovery*, EEPR)	4
NER300	5–8
Další iniciativy EU na podporu demonstračních projektů v oblasti nízkouhlíkové energetiky	9–10
Trvající potřeba inovací v oblasti čisté energie	11–14
Rozsah a koncepce auditu	15–18
Připomínky	19–107
Program EEPR i program NER300 stanoví ambiciózní cíle v oblasti zachycování a ukládání uhlíku a inovativních zdrojů energie	19–36
Program EEPR nesplnil své ambice v oblasti zachycování a ukládání uhlíku …	20–22
… ale přinesl pozitivní příspěvek–k rychle se rozvíjejícímu–odvětví mořských větrných elektráren	23–27
Program NER300 nepřinesl žádný úspěšný projekt na zachycování a ukládání uhlíku …	28–30
… a není na správné cestě, aby měl zamýšlený dopad na inovační obnovitelné zdroje energie	31–36
Projekty EEPR a NER300 byly ovlivněny nepříznivými investičními podmínkami	37–55
Investiční prostředí pro demonstrační projekty ovlivňovala nejistota regulačních rámců a politik	41–48

U projektů CCS byly hlavními překážkami snižující se tržní ceny uhlíku a nedostatek jiné podpory a příjmů 49–55

Návrh programu NER300 omezoval možnosti Komise a členských států efektivně reagovat na měnící se okolnosti 56–85

Zvolený model financování programu NER300 nevedl k účinnému snížení rizika u demonstračních projektů 57–65

Výběr projektů NER300 a rozhodovací procesy byly složité 66–79

Další charakteristické rysy návrhu programu NER300 zpomalily reakci na měnící se prostředí 80–85

Koordinace a odpovědnost vyžadují zlepšení 86–107

I přes pomalejší pokrok, než bylo očekáváno, poskytuje plán SET východisko pro zlepšení koordinace v Evropě 87–93

Útvary Komise musí zlepšit svou interní koordinaci a ucelenost podpory EU pro nízkouhlíkové demonstrační projekty 94–103

Dohody o odpovědnosti za program NER300 nejsou dostatečně jasné 104–107

Závěry a doporučení 108–127

Příloha I - Časová osa klíčových politických a hospodářských událostí ve vztahu k jednotlivým prvkům rozsahu auditu

Příloha II - Přehled o stavu programu NER300 k březnu 2018

Příloha III - Hlavní hospodářské a právní faktory ovlivňující pokrok programů NER300 a EEPR

Příloha IV - Příklady výběrových řízení u programů inovací v oblasti nízkouhlíkové energetiky

Příloha V - Složité prostředí programů EU pro financování inovací v oblasti nízkouhlíkové energetiky

Odpovědi Komise

GLOSÁŘ

CCUS: Zachycování, využívání a ukládání uhlíku (*carbon capture, use and storage*). Výzkumné programy EU nyní financují výzkum v oblasti zachycování, využívání a ukládání uhlíku. Při využití uhlíku jako suroviny pro průmyslové nebo chemické procesy se může z uhlíku stát komodita, s níž lze obchodovat a která může vytvářet zdroj příjmů.

Finanční nástroj: Finanční nástroje jsou nástrojem pro poskytování finanční podpory z rozpočtu EU prostřednictvím půjček, záruk a kapitálových (nebo kvazikapitálových) investic za účelem provádění projektů[1]. Podle mezinárodního účetního standardu č. 32 je finančním nástrojem „[…] jakákoli smlouva, kterou vzniká finanční aktivum jedné účetní jednotky a zároveň finanční závazek nebo kapitálový nástroj jiné účetní jednotky“.

Hloubkové posouzení: V souvislosti s touto zprávou je odkazováno na posouzení technické a finanční životaschopnosti projektové žádosti o financování v rámci programu NER300, které provedla Evropská investiční banka.

Konečné rozhodnutí o investici: Představenstvo společnosti přijímá konečné rozhodnutí o investici do energetického projektu po provedení počáteční inženýrské a projektové studie, získání všech potřebných povolení a potvrzení zdrojů financování pro celou investici. Jakmile představenstvo přijme konečné rozhodnutí o investici, mohou začít inženýrské práce, výběrová řízení a stavební práce.

Postup projednávání ve výborech: Výraz „projednávání ve výborech“ neboli „komitologie“ znamená postup, s jehož pomocí vykonává Evropská komise prováděcí pravomoci, které jí svěřil zákonodárce EU, za pomoci výborů zástupců ze zemí EU. Těmto komitologickým výborům předsedá úředník Komise a výbory předkládají stanovisko k prováděcím aktům navrženým Komisí[2]. Pro program NER300 je to Výbor pro změnu klimatu.

---

[1] Viz Zvláštní zpráva EÚD č. 19/2016 – „Plnění rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů – ponaučení z programového období 2007–2013“.

[2] https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html.

Přijatelnost pro banku: Přijatelnost projektu pro banku je v zásadě kritérium uplatňované bankou. Projekt musí prokázat, že bude vytvářet dostatečné výnosy, aby byl pro banku přijatelný.

Rezerva pro nové účastníky: Rezerva pro nové účastníky je rezerva v rámci celého společenství ve výši 780 milionů emisních povolenek vytvořená v systému EU pro obchodování s emisemi (EU ETS) na období 2013–2020. Během této doby mohou nové hospodářské subjekty EU ETS žádat o přidělení povolenek z této rezervy. Povolenky z rezervy se přidělují podle pořadí zájemců. Z této rezervy bylo v roce 2012 vyčleněno 300 milionů povolenek na financování programu NER300.

Výbor pro změnu klimatu: Viz „Postup projednávání ve výborech“.

ZKRATKY

CCC	Výbor pro změnu klimatu
CCS	Zachycování a ukládání uhlíku (*carbon capture and storage*)
CCUS	Zachycování, využití a ukládání uhlíku
CEF	Nástroj pro propojení Evropy
CfD	Rozdílová smlouva
CPUP	Náklady na výkonnostní jednotku
EEA	Evropská agentura pro životní prostředí
EEPR	Evropský energetický program pro hospodářské oživení
EFSI	Evropský fond pro strategické investice (tj. Junckerův plán)
EIB	Evropská investiční banka
ESIF	evropské strukturální a investiční fondy
ETIP	Evropská platforma pro technologii a inovace
EU ETS	Systém EU pro obchodování s emisemi
EUA	Emisní povolenky EU
FEED	Počáteční inženýrské a projektové studie
FI	Finanční nástroj
FID	Konečné rozhodnutí o investici
H2020	Horizont 2020 (tj. 8. RP)
IEA	Mezinárodní energetická agentura
IPCC	Mezivládní panel pro změnu klimatu
IRENA	Mezinárodní agentura pro obnovitelné zdroje energie
JRC	Společné výzkumné středisko
NCP	Národní kontaktní místo (tj. pro NER300)
NER300	Rezerva pro nové účastníky 300

RES	Obnovitelné zdroje energie
RSFF	Finanční nástroj pro sdílení rizik
6./7./8. RP	6., 7., 8. rámcový program pro výzkum

SHRNUTÍ

I. V roce 2007 představila EU svůj klimaticko-energetický balíček na období do roku 2020, který vyžaduje vyšší využívání a vývoj obnovitelných zdrojů energie a nízkouhlíkových technologií. EU a její členské státy činí opatření na podporu inovační obnovitelné energie a výstavby a provozu zařízení na výrobu energie a průmyslových zařízení, která zachycují a ukládají uhlík a urychlují demonstraci prvních komerčních zařízení.

II. V roce 2009 zahájila EU Evropský energetický program pro hospodářské oživení (EEPR) s rozpočtem 1,6 miliardy EUR na podporu zachycování a ukládání uhlíku (CCS) a projektů mořských větrných elektráren. Současně EU vytvořila rezervu pro nové účastníky 300 (NER300) financovanou z prodeje 300 milionů emisních povolenek (2,1 miliardy EUR) na podporu zachycování a ukládání uhlíku a inovačních projektů v oblasti obnovitelné energie.

III. Ve stejném období EU rovněž financovala demonstrace v oblasti energetiky a přispívala prostřednictvím výzkumných programů do finančních nástrojů spravovaných Evropskou investiční bankou. Prostřednictvím strategického plánu pro energetické technologie (plán SET) zahájeného v roce 2008 a aktualizovaného v roce 2015 podle priorit energetické unie usilovala EU o větší sladění priorit v oblasti energetických inovací a financování.

IV. Je pravděpodobné, že EU dosáhne do roku 2020 svých cílů v oblasti obnovitelné energie. Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) však uvádí, že EU musí výrazně zvýšit své úsilí, aby mohla do roku 2050 naplnit své celkové ambice v oblasti nízkouhlíkového hospodářství.

V. Naším hlavním cílem bylo posoudit, zda byla opatření EU na podporu demonstrace zachycování a ukládání uhlíku a inovačních technologií v oblasti obnovitelné energie v komerčním měřítku mezi lety 2008 a 2017 prostřednictvím programů EEPR a NER300 dobře koncipována, řízena a koordinována a zda bylo v programech EEPR a NER300 dosaženo očekávaného pokroku napomáhajícího komerčnímu využití zachycování a ukládání uhlíku a inovačních zdrojů obnovitelné energie.

VI. Dospěli jsme k závěru, že ani jeden z programů nedokázal zavést v EU zachycování a ukládání uhlíku. Program EEPR přispěl k rozvoji odvětví mořských větrných elektráren, ale

program NER300 nedosáhl zamýšleného pokroku při podpoře demonstrace širšího spektra inovačních technologií obnovitelných zdrojů energie.

VII. Postup mnoha projektů inovačních obnovitelných zdrojů energie a projektů zachycování a ukládání uhlíku brzdily nepříznivé investiční podmínky, včetně nejistoty ohledně regulačních rámců a politik. Klíčovým faktorem neúspěchu zavedení zachycování a ukládání uhlíku jsou nízké tržní ceny uhlíku po roce 2011.

VIII. Dále jsme zjistili, že koncepce programu NER300 omezovala možnosti Komise a členských států efektivně reagovat na měnící se okolnosti. Zejména zvolený model financování postrádal odůvodnění v situaci, kdy právní základ programu NER300 byl začleněn do směrnice o systému pro obchodování s povolenkami na emise a nedokázal efektivně snížit riziko demonstračních projektů. Výběr projektů a rozhodovací procesy byly složité a flexibilitu programu omezovaly i další prvky návrhu.

IX. Konečně jsme zjistili, že nastavená koordinace a odpovědnost vyžaduje zlepšení. I přes pomalejší pokrok, než bylo očekáváno, poskytuje plán SET východisko pro lepší sladění mezi veřejnými a soukromými prioritami a zdroji. Příslušné útvary Komise musí zlepšit svou koordinaci, aby se posílila ucelenost podpory EU pro nízkouhlíkové demonstrační projekty. Rovněž není dostatečně jasná odpovědnost u subjektů, které řídí program NER300.

X. EU se připravuje na zavedení Fondu inovací, který nahradí program NER300, a má v úmyslu urychlit přechod na nízkouhlíkové hospodářství. Vzhledem k tomu doporučujeme Komisi, aby:

- zvýšila potenciál účinné podpory EU pro tyto projekty,
- zlepšila výběr projektů a postupy rozhodování pro Fond inovací oproti programu NER300 a zajistila jeho flexibilitu, aby mohl reagovat na vnější vývoj,
- posílila jeho vnitřní koordinaci za účelem ucelenějšího zacílení podpory EU, a
- zajistila odpovědnost za finanční prostředky z Fondu inovací a programu NER300.

ÚVOD

Podpora EU pro demonstrační projekty v odvětví nízkouhlíkové energetiky

1. V roce 2007 a 2008 vypracovala EU svůj klimaticko-energetický balíček. Tento balíček představoval sérii závazných právních předpisů přijatých v roce 2009, které měly zajistit, aby EU splnila své klimaticko-energetické cíle do roku 2020. Balíček stanovil tři cíle: 20% snížení emisí skleníkových plynů (v porovnání s rokem 1990), 20 % energie v EU vyrobené z obnovitelných zdrojů a 20% zvýšení energetické účinnosti.

2. V této souvislosti obsahovaly závěry předsednictví Evropské rady z června 2008 výzvu[3] pro Komisi, aby navrhla mechanismus, který by do roku 2015 zajistil výstavbu a provoz až 12 demonstračních zařízení (viz ***rámeček 1***) na komerční výrobu energie se zachycováním a ukládáním CO2 (CCS – popis je uveden na ***obrázku 1***).

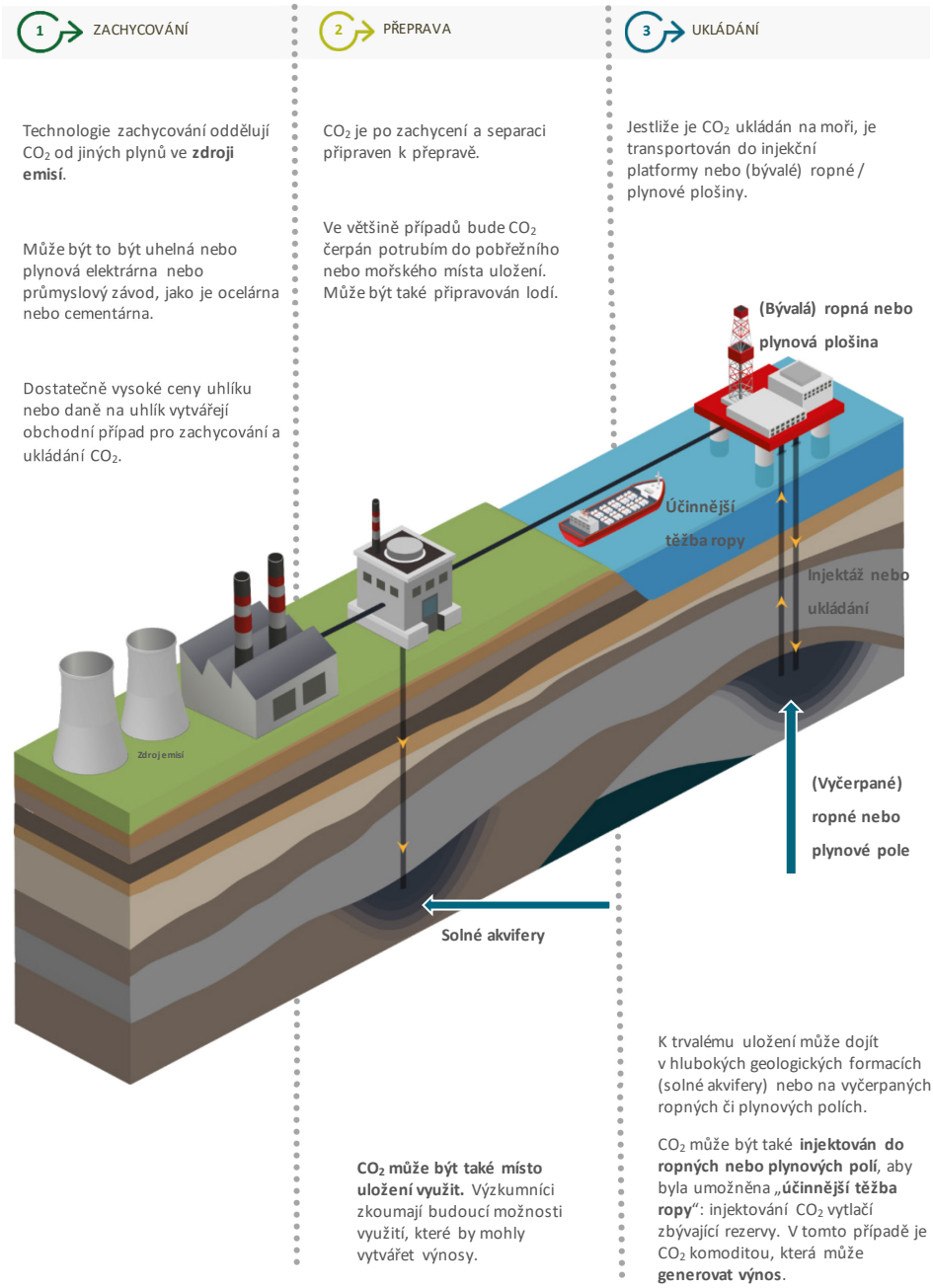
Rámeček 1 – Demonstrace inovačních technologií v komerčním měřítku

Když se vyvíjejí nové technologie od výzkumu až po zavedení na trh, procházejí různými fázemi. Demonstrace je fáze, kdy je nová technologie již dostatečně vyzkoušená a je natolik zralá, aby mohla být rozšířena i na komerční velikost. Jestliže je tato technologie úspěšná, bude do ní trh investovat a umožní její plné využití. Úspěšné demonstrační projekty tak pomáhají poskytnout společnosti cenově dostupné technologie pro dodávku čisté, bezpečné a konkurenceschopné energie.

Demonstrační projekty často mívají potíže s postupem za tuto fázi. Jejich problémy zahrnují vysoké kapitálové investice vzhledem k jejich rozsahu, přičemž současně mají velká technologická rizika a nejistotu ohledně výstupů a potenciálních výnosů. Obvykle jsou příliš riskantní, aby přilákaly dostatek soukromých investic, a vyžadují různé formy státní podpory, která by umožnila další rozvoj této technologie. Když se technologiím nepodaří postoupit za tuto fázi, zůstanou zablokovány v tzv. komerčním „údolí smrti“.

[3] Bod 45, závěry zasedání Evropské rady ve dnech 19. a 20. června 2008, 11018/1/08 ze dne 17. července 2008.

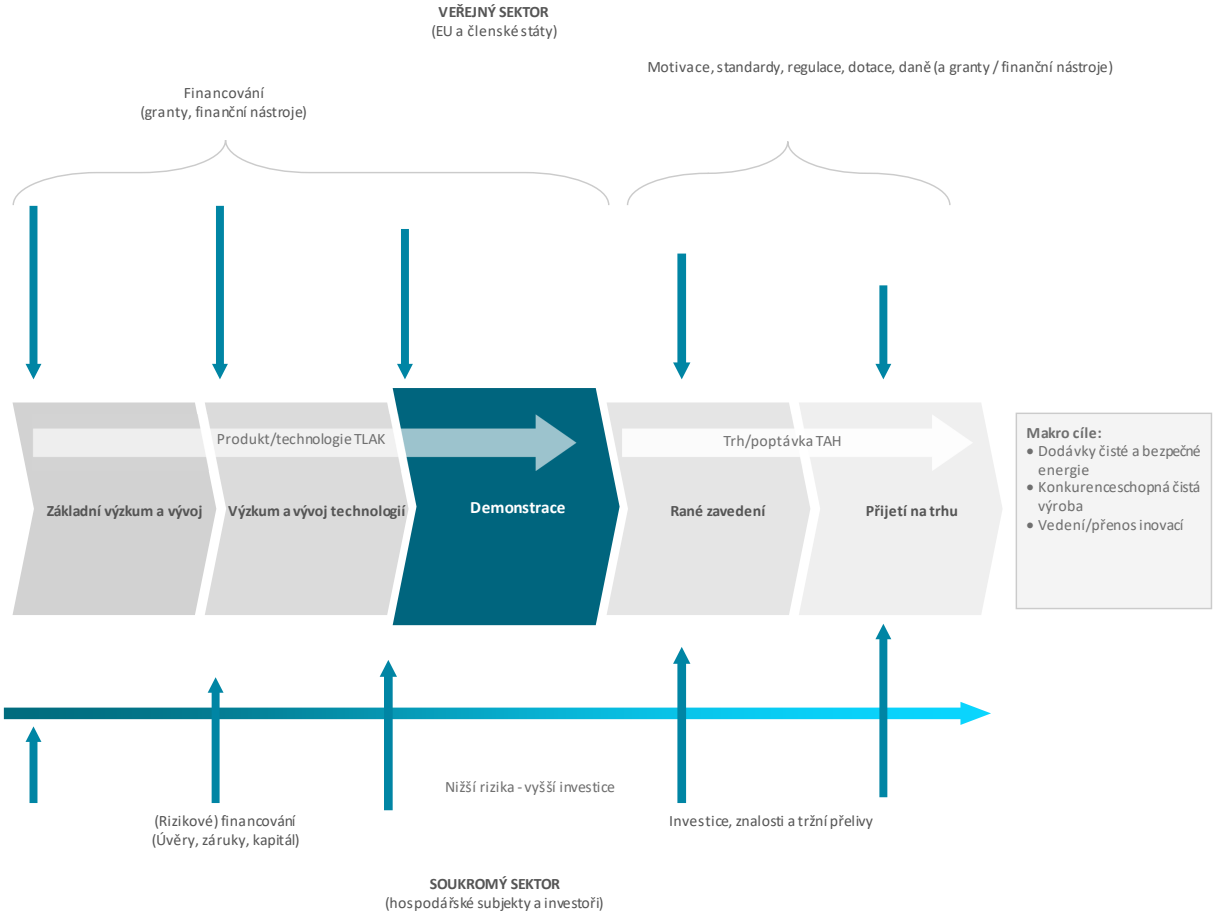
Obrázek 1 – Zachycování a ukládání uhlíku



Zdroj: EÚD.

3. EU zahájila po roce 2008 dva velké programy, jejichž cílem je podporovat v komerčním měřítku demonstrace (viz ***obrázek 2***) zachycování a ukládání uhlíku jako inovativního zdroje energie.

Obrázek 2 – Podpora demonstrační fáze inovačního cyklu



Zdroj: Adaptace EÚD modelů a dokumentů IPCC a Komise

Evropský energetický program pro hospodářské oživení (*European Energy Programme for Recovery*, EEPR)

4. Prvním velkým programem EU na podporu komerční demonstrace zachycování a ukládání uhlíku a mořských větrných elektráren byl **Evropský energetický program pro hospodářské oživení (EEPR) zahájený v roce 2009**[4]. EEPR byl součástí většího balíčku pro hospodářské oživení[5]. EEPR samotný měl celkový rozpočet čtyři miliardy EUR na poskytování grantů pro projekty. Tato částka zahrnovala jednu miliardu EUR na demonstrační program

[4] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 ze dne 13. července 2009 o zavedení programu na podporu hospodářského oživení prostřednictvím finanční pomoci Společenství pro projekty v oblasti energetiky (Úř. věst. L 200, 31.7.2009, s. 31).

[5] COM(2008) 800 final ze dne 26. listopadu 2008 „Plán evropské hospodářské obnovy“.

zachycování a ukládání uhlíku a 565 milionů EUR na mořské větrné elektrárny. Granty z EEPR obvykle přispívají na investiční výdaje na plánování, vývoj a výstavbu.

NER300

5. EU vytvořila v roce 2009 v rámci systému pro obchodování s emisemi (EU ETS) rezervu pro nové účastníky 300 (NER300) na podporu komerčních demonstračních projektů zachycování a ukládání uhlíku a inovačních zdrojů obnovitelné energie[6]. Na ***obrázku 3*** je uveden seznam technologií pro energii z obnovitelných zdrojů, kterou má podporovat.

Obrázek 3 – Inovační zdroje obnovitelné energie podporované v rámci NER300

Zdroj: EÚD.

[6] Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 63).

6. Demonstrační projekty podporované v rámci NER300 budou zachycovat a ukládat CO_2 nebo vyrábět čistou obnovitelnou energii a mohou tak přispět k cílům snížení emisí do roku 2020, jestliže budou do té doby uvedeny do provozu. Jejich hlavním cílem je však ukázat komerční potenciál zvolených technologií a přinést větší a dlouhodobější příspěvek k nízkouhlíkovému hospodářství po roce 2020, pokud budou uplatněny i jinde v Evropě a na světě[7]. Podpora „průkopníků“ měla podle očekávání přispět k ambici EU stát se globálním vůdcem ve vývoji technologií pro obnovitelnou energii[8].

7. Směrnice EU ETS vyčlenila povolenky za 300 milionů z rezervy celého společenství pro nové účastníky. Evropská investiční banka je prodala a získala tak 2,1 miliardy EUR na financování programu. Komise zajišťuje celkovou koordinaci programu. Členské státy zakládají vnitrostátní kontaktní místa a mají celou řadu povinností[9]. V roce 2012 a 2014 přidělila Komise financování pro 39[10] projektů ve dvou výzvách k předkládání návrhů uvedených v právních předpisech. Finanční prostředky, které byly přiděleny, ale zatím nebyly vyplaceny, spravuje Evropská investiční banka[11].

8. Jak dodatečné investiční, tak dodatečné provozní náklady (na pět let v případě projektů z oblasti energie z obnovitelných zdrojů a na deset let u projektů zachycování a ukládání uhlíku) na zhotovení a provoz inovačních projektů byly způsobilé pro financování v rámci

---

[7] Bod 10 odůvodnění rozhodnutí Komise 2010/670/EU ze dne 3. listopadu 2010, kterým se stanoví kritéria a opatření pro financování komerčních demonstračních projektů, jež jsou zaměřeny na zachycování a geologické ukládání CO_2, která nepoškozují životní prostředí, a financování demonstračních projektů inovativních technologií v oblasti obnovitelných zdrojů energie v rámci systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, jak je stanoveno směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES („rozhodnutí NER300“) (Úř. věst. L 290, 6.11.2010, s. 39).

[8] COM(2009) 519/4 „Investování do vývoje nízkouhlíkových technologií (plán SET)“.

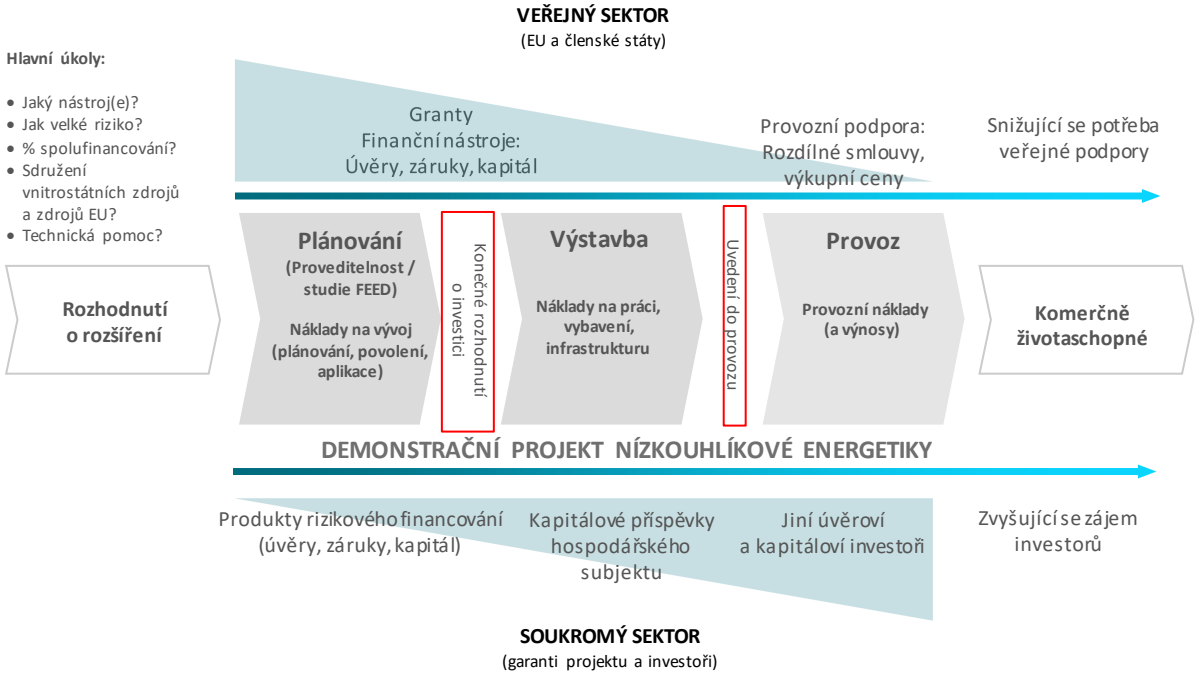
[9] Zahrnuje to určení způsobilých projektů, podpis a řízení právně závazných nástrojů (smluv) týkajících se projektů, monitorování projektů, předkládání zpráv Komisi a přeposílání plateb z projektů EIB. Viz ***obrázek 10*** v hlavním textu, kde je uveden přehled.

[10] 38 projektů z oblasti obnovitelných zdrojů energie a jeden projekt na zachycování a ukládání uhlíku.

[11] Tato správa aktiv doposud vynesla přibližně 70 milionů EUR dalších příjmů. Ke konci roku 2017 uvolnila Komise 39 milionů EUR aktiv z programu NER300 na splatné poplatky EIB za úkoly, které jí byly svěřeny. Celkové poplatky nemohou překročit 45 milionů EUR, což představuje 2,1 % celkových příjmů ve výši 2,1 miliardy EUR.

NER300 do výše 50 % očekávaných nákladů. NER300 vyplácí udělené granty v ročních splátkách poté, co je projekt uveden do provozu, tj. když zachytává a ukládá CO2 nebo vyrábí obnovitelnou energii a má provozní výdaje, pakliže členské státy nebudou žádat o počáteční financování na část nebo celek uděleného grantu a nebudou toto financování garantovat. ***Obrázek 4*** popisuje problémy a jednotlivé fáze financování demonstračního projektu v oblasti energetiky.

Obrázek 4 – Financování demonstračního projektu v oblasti energetiky



Zdroj: EÚD.

Další iniciativy EU na podporu demonstračních projektů v oblasti nízkouhlíkové energetiky

9. Ve stejném časovém období podporovaly energetické směry výzkumných rámcových programů EU **7. RP** (2007–2013) a **Horizont 2020** (2014–2020) demonstrační projekty zahrnující nejrůznější energetické technologie. Tyto programy také přispívají (přispívaly) finančními prostředky z rozpočtu EU do finančních nástrojů spravovaných Evropskou investiční bankou, jako jsou **Finanční nástroj pro sdílení rizik** (RSFF, 2007–2013) a **InnovFin** (2014–2020), které zahrnují (či zahrnovaly) demonstrační cíle v oblasti energetiky.

10. Současně se spuštěním těchto mechanismů financování usilovala EU o větší sladění priorit v oblasti energetických inovací a financování prostřednictvím Strategického plánu pro

energetické technologie (**plán SET**), který byl v roce 2008 potvrzen Radou[12]. V roce 2015 byl plán aktualizován (**integrovaný plán SET**) podle priorit energetické unie v oblasti výzkumu a inovací. Všechny mechanismy financování popsané výše podporují priority plánu SET.

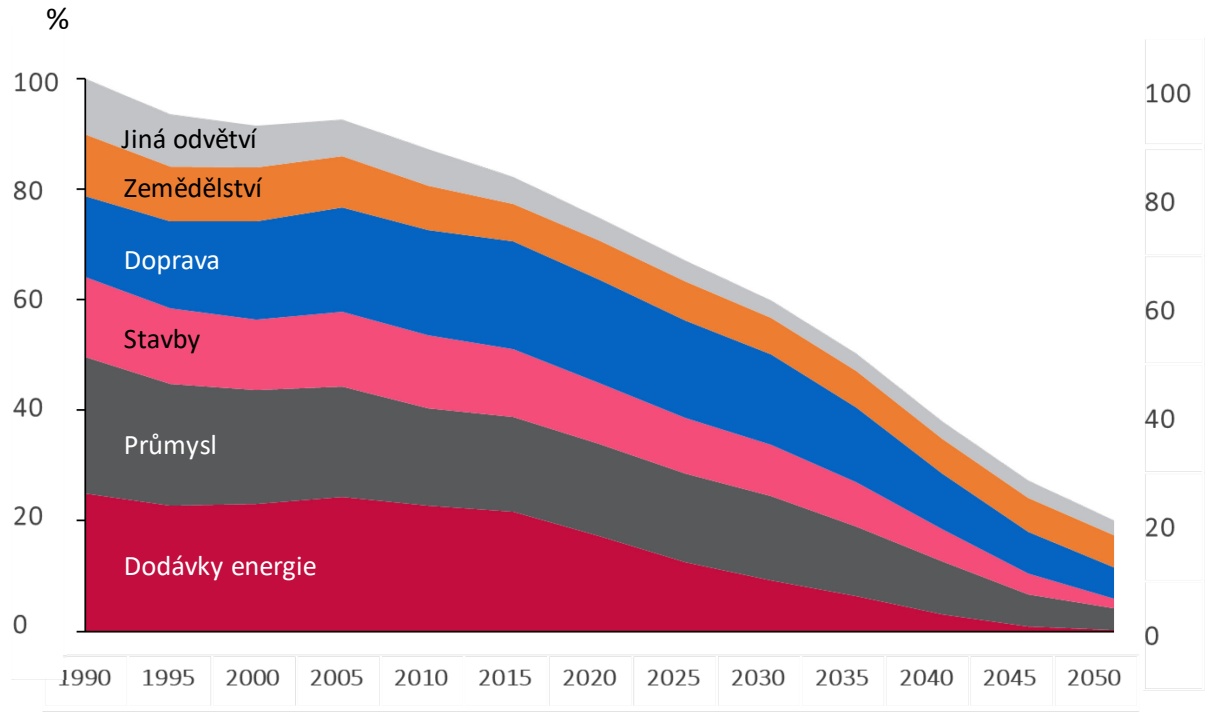
Trvající potřeba inovací v oblasti čisté energie

11. V roce 2015 podepsala EU Pařížskou dohodu. Cílem této dohody je posílit globální reakci na hrozbu změny klimatu a udržet vzestup globální teploty v tomto století výrazně pod 2°C nad předindustriální úrovní. EU se zavázala ke snížení emisí skleníkových plynů o alespoň 40 % do roku 2030, což doplňuje její současné ambice dosáhnout do roku 2050 nízkouhlíkového hospodářství[13]. Znamená to, že všechna odvětví hospodářství musí drasticky omezit emise. Například plán Komise z roku 2011 předpokládal, že by odvětví dodávek energie mělo do roku 2050 snížit emise na nulu. ***Obrázek 5*** ukazuje plánované snížení všech emisí skleníkových plynů v EU.

[12] Závěry Rady o strategickém plánu pro energetické technologie, 2854. zasedání Rady ve složení pro dopravu, telekomunikaci a energetiku dne 28. února 2008.

[13] COM(2011) 112 final ze dne 8. března 2011, „Plán přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050“: „S cílem udržet změnu klimatu pod 2°C Evropská rada v únoru 2011 znovu potvrdila cíl EU snížit do roku 2050 emise skleníkových plynů o 80–95 % ve srovnání s úrovní v roce 1990.“

Obrázek 5 – Projekce 80% snížení domácích emisí skleníkových plynů v EU (v porovnání s rokem 1990)

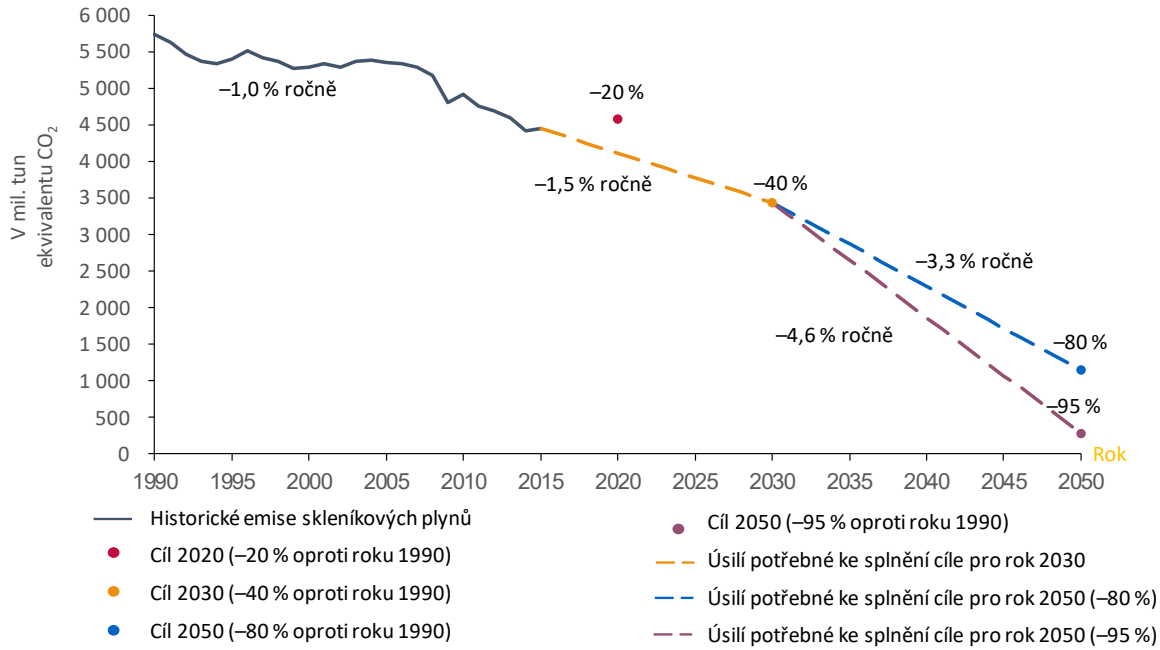


Zdroj: Evropská komise „Plán přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050“, 2011.

12. V současné době je EU na správné cestě, aby naplnila svůj cíl, totiž vyrábět do roku 2020 20 % energie, kterou spotřebuje, z obnovitelných zdrojů, přičemž náklady, zejména u pozemních větrných a solárních elektráren (fotovoltaika) značně poklesly. Dlouhodobější výhled je však stále nejistý. Evropská agentura pro životní prostředí (EEA)[14] však uvádí, že EU musí po roce 2020 výrazně zvýšit své úsilí, aby mohla do roku 2050 naplnit své celkové ambice v oblasti nízkouhlíkového hospodářství (viz ***obrázek 6***).

[14] Trendy a projekce v Evropě 2017: Sledování pokroku při plnění cílů Evropy v oblasti klimatu a energetiky, zpráva EEA 17/2017. Viz téma „Výhled trendů u skleníkových plynů v roce 2050“.

Obrázek 6 – Trendy emisí skleníkových plynů v EU, prognózy a cíle



Zdroj: Trendy a projekce v Evropě 2017: Sledování pokroku při plnění cílů Evropy v oblasti klimatu a energetiky, zpráva EEA 17/2017.

13. Ve svém sdělení[15] o urychlení inovací v oblasti energetiky z roku 2016 zdůraznila Komise problémy související s podporou demonstračních projektů nízkouhlíkové energetiky a zdůraznila ambice EU stát se globálním vůdcem v oblasti obnovitelných zdrojů energie.

14. V roce 2018 stanovila novelizovaná směrnice EU ETS[16] právní základ pro nový Fond inovací, který bude absorbovat všechny nespotřebované finanční prostředky z programu NER300 a poskytovat financování inovačních nízkouhlíkových průmyslových a energetických technologií v období do roku 2030. Technologie, které dostávají podporu z Fondu inovací, musí představovat průlomová řešení nebo být dostatečně vyspělé na to, aby byly připraveny na demonstraci před uvedením na trh.

---

[15] COM(2016) 763 final ze dne 30. listopadu 2016 „Urychlení inovací v oblasti čisté energie“.

[16] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814 (Úř. věst. L 76, 19.3.2018, s. 3).

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

15. Náš audit výkonnosti posuzoval, zda:

byla opatření EU na podporu demonstrace zachycování a ukládání uhlíku a inovačních technologií v oblasti obnovitelné energie v komerčním měřítku prostřednictvím programů EEPR a NER300 dobře koncipována, řízena a koordinována, aby mohla účinně přispívat k dlouhodobým klimaticko-energetickým cílům.

16. Konkrétně jsme zjišťovali, zda:

- **bylo v programech EEPR a NER300 dosaženo očekávaného pokroku napomáhajícího** ke komerčnímu využití zachycování a ukládání uhlíku a inovačních zdrojů obnovitelné energie;
- **návrh a řízení programu NER300** podporovaly účinné rozhodování;
- proces inovací v oblasti čisté energie podporují **robustní koordinační mechanismy** v rámci Komise i mezi Komisí a vnitrostátními orgány.

17. Náš audit zahrnoval období od zahájení činností v rámci programu NER300, EEPR a plánu SET v roce 2008 do konce roku 2017[17]. Audit však neusiloval o ověření způsobilosti, legality nebo správnosti výdajů. Nezkoumal ani přímo politiky, fondy či nástroje podporující zavádění vyspělých technologií v oblasti obnovitelné energie[18]. Audit nehodnotil činnosti Evropské investiční banky při monetizaci a správě aktiv pro fondy NER300.

18. V roce 2017 jsme provedli audit v Evropské komisi (GŘ pro oblast klimatu, GŘ pro energetiku a GŘ pro výzkum a inovace). Navštívili jsme také Evropskou investiční banku a společné výzkumné středisko Komise (JRC), abychom získali informace. Součástí naší práce byly rozhovory a kontroly dokumentů, včetně 26 zpráv EIB o hodnocení projektů a 36

---

[17] V ***příloze I*** je uveden harmonogram mapující zahájení těchto mechanismů a plánu SET společně s hlavními politickými a hospodářskými událostmi.

[18] Odkazujeme zejména na naši další zvláštní zprávu č. 5/2018 – „Energie z obnovitelných zdrojů pro udržitelný rozvoj venkova“ a na náš podkladový dokument „Výroba elektřiny z větru a solární fotovoltaická elektřina v EU“ ze dne 20. února 2018.

výročních zpráv o projektech NER300 od pěti[19] členských států, projektové dokumentace ke všem devíti projektům mořských větrných elektráren a k šesti projektům zachycování a ukládání uhlíku v rámci programu EEPR. Tyto členské státy jsme navštívili, abychom provedli pohovory ve vnitrostátních kontaktních místech pro program NER300 a s vnitrostátními zástupci řídící skupiny plánu SET. Zkontrolovali jsme a navštívili pět projektů v oblasti zachycování a ukládání uhlíku, abychom posoudili, čeho bylo dosaženo s využitím dostupného financování. Dále jsme se dotazovali v Evropských platformách pro technologii a inovace (ETIP)[20], Evropském sdružením pro solární termální elektřinu a KIC-InnoEnergy[21]. Evropské platformy pro technologii a inovace jsou součástí architektury plánu SET a zahrnují členský stát a účastníky z akademické sféry a průmyslu.

PŘIPOMÍNKY

Program EEPR i program NER300 stanoví ambiciózní cíle v oblasti zachycování a ukládání uhlíku a inovativních zdrojů energie

19. Prověřovali jsme, zda programy EEPR a NER300 učinily účinný pokrok při plnění cílů na podporu komerční demonstrace zachycování a ukládání uhlíku a inovativních zdrojů energie. Posuzovali jsme také, zda Komise zajistila, aby se u projektů, které dostávají finanční prostředky EU, vynakládaly tyto peníze správně a aby projekty přispívaly k cílům programu.

Program EEPR nesplnil své ambice v oblasti zachycování a ukládání uhlíku …

20. V roce 2008 vyzvaly závěry předsednictví Evropské rady Komisi navrhnout mechanismus, kterým by se do roku 2015 zajistilo vybudování a provoz 12 demonstračních zařízení pro zachycování a ukládání uhlíku v komerčním měřítku. Demonstrační projekty CCS měly zajistit významné snížení emisí z výroby energie a současně představovat technologickou a

---

[19] Německo, Španělsko, Nizozemsko, Polsko a Spojené království. Náš výběr vycházel z jejich významného podílu na emisích EU ETS a jejich zájmu o zachycování a ukládání uhlíku v rámci programů EEPR a NER300.

[20] Dotazy pro náš průzkum jsme zaslali evropským platformám pro technologii a inovace pro větrnou energii, solární fotovoltaiku, energii oceánů, zachycování a ukládání uhlíku, bioenergii, hlubinnou geotermální energii a inteligentní sítě.

[21] www.innoenergy.com.

komerční základnu pro replikaci této technologie jinde. Program EEPR měl k tomuto cíli přispět[22].

21. Komise poskytla jednu miliardu EUR na šest projektů. Ke konci roku 2017 vyplatila Komise 424 milionů EUR (viz ***tabulka 1***). Čtyři z těchto šesti spolufinancovaných projektů skončily po ukončení grantové smlouvy a jeden projekt skončil ještě před dokončením. Jediný dokončený projekt nepředstavoval demonstrační projekt CCS komerční velikosti, ale šlo o menší pilotní zařízení na zachycování, přepravu a ukládání.

Tabulka 1 – Přehled stavu programu EEPR CCS ke konci roku 2017

Místo projektu	Stav opatření EEPR k říjnu 2017	Kategorie	Očekávaný příspěvek k cíli „přechod na nízkouhlíkovou energetiku“*	Způsobilé náklady na opatření EEPR celkem (podle grantové smlouvy) v mil. EUR	Grant EK v mil. EUR	Spolufinancování opatření % (grantová smlouva)	Čistý vyplacený grant EK (po vratkách – říjen 2017)
DE	Ukončeno	CCS	10	305	180	59 %	15
PL	Ukončeno	CCS	9	610	180	29 %	21
IT	Ukončeno	CCS	5	143	100	70 %	35
NL	Ukončeno	CCS	6	371	180	48 %	67
UK	Zastaveno bez dokončení	CCS	17	274	180	66 %	120
ES	Pilotní zařízení - omezené využití - nejde o demonstraci CCS v plném rozsahu	CCS	5	263	180	69 %	166
* Předpokládané množství zachyceného a uloženého CO_2 v prvních pěti letech podle žádostí o grant (mil. tun)				**Poskytnuté financování EU celkem:**	1 000	**Vyplacené financování EU celkem:**	424

Pozn.: U projektů ze Spojeného království a Nizozemska může dojít k dalším korekcím v závislosti na postupu likvidace.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise[23].

22. Dílčí pro program EEPR týkající se zachycování a ukládání uhlíku tedy nepřispěl k výstavbě a uvedení do provozu ani jednoho demonstračního projektu CCS. V ***rámečku 2*** jsou uvedeny příklady, jak se v projektech vynakládají peníze EU. I když se u programů inovací běžně vyskytují některé neúspěchy, jsou výsledky dosažené prostřednictvím investice EU do

[22] V příloze k nařízení o programu EEPR (ES) č. 663/2009 bylo uvedeno 12 způsobilých projektů.

[23] SWD(2018) 48 final ze dne 5. března 2018 „Údaje o rozpočtovém a technickém provádění Evropského energetického programu pro hospodářské oživení“.

nedokončených projektů hluboko pod původně očekávanou úrovní. Tyto projekty ani nedosáhly zamýšleného snížení emisí[24] v dotčených členských státech.

Rámeček 2 – Příklady projektů EEPR CCS

U všech projektů byly zahájeny pozemní přípravné práce v rané fázi. S výjimkou projektu ve Španělsku se dnes nevyužívají žádné hmatatelné výsledky těchto činností. V rámci projektu v Nizozemsku bylo instalováno na základně spalinového komína v uhelné elektrárně, která byla uvedena do provozu v roce 2013, zařízení na zachycování a ukládání uhlíku. Tento projekt byl jediným projektem EEPR CCS, na který bylo vydáno povolení pro ukládání uhlíku podle směrnice CCS[25] vzhledem k očekávanému místu uložení mimo pevninu, ale v současnosti nedochází k žádnému zachycování a ukládání. Největší nákladová položka projektu ve Spojeném království zahrnovala licence na technologie pořízené za 17 milionů EUR, které jsou nyní v plné výši odepsány. I přes příspěvky EU ve výši 60 milionů EUR na zachycování nepřinesl projekt v této oblasti žádné výsledky. Garanti projektu nikdy nezačali stavět základní elektrárnu, na kterou mělo být zařízení CCS instalováno. Podobné problémy se vyskytovaly u projektů v Itálii, Německu a Polsku, ale tyto projekty byly zrušeny dříve.

… ale přinesl pozitivní příspěvek - k rychle se rozvíjejícímu - odvětví mořských větrných elektráren

23. Cílem dílčího programu EEPR zaměřeného na mořské větrné elektrárny bylo financovat v letech 2009 až 2015 tyto projekty s inovačními prvky. Šlo například o projekty využívající inovační turbíny a základové konstrukce umožňující postavit první velké (400 MWh) větrné elektrárny daleko na moři (> 100 km) a ve velkých hloubkách (> 40 m) pro výrobu čisté elektřiny. Program se snažil také zvýšit počet síťových připojení mezi mořskými větrnými elektrárnami a různými členskými státy, zejména v Severním a Baltském moři. Zahrnovalo to využití inovačních technologií síťových přípojek v komerčním měřítku.

---

[24] U projektu ve Spojeném království nebyla příslušná nová elektrárna postavena, a proto nikdy nevypouštěla žádné emise CO_2.

[25] Směrnice CCS z roku 2009 vytváří právní rámec pro geologické ukládání CO2, které je bezpečné z hlediska životního prostředí po celou dobu jeho existence, a stanoví kritéria pro povolení k ukládání. Viz https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/directive_en.

24. Ke konci roku 2017 vyplatila Komise 255 milionů EUR z 565 milionů EUR, které poskytla na devět projektů mořských větrných elektráren. Čtyři projekty dospěly do fáze úplného dokončení. U dvou projektů byly grantové smlouvy vypovězeny poté, co Komise vyplatila 7,4 milionu EUR. Tři projekty probíhají ještě v roce 2018. Tyto výsledky jsou shrnuty v ***tabulce 2***.

Tabulka 2 – Přehled stavu programu EEPR Mořské větrné elektrárny ke konci roku 2017

Místo projektu	Stav opatření EEPR k říjnu 2017	Kategorie	Očekávaný příspěvek k cíli „přechod na nízkouhlíkovou energetiku“*	Způsobilé náklady na opatření EEPR celkem (podle grantové smlouvy) v mil. EUR	Grant EK v mil. EUR	Spolufinancování opatření % (grantová smlouva)	Čistý vyplacený grant EK (po vratkách - říjen 2017)
UK	Ukončeno	SÍTĚ OWE	- (sítě)	149	74	50%	3
DE	Ukončeno	TURBÍNY A KONSTRUKCE OWE	nejsou údaje	205	59	29%	4
DK/NL	Probíhá (zpoždění)	SÍTĚ OWE	- (sítě)	173	87	50%	5
DE/DK	Probíhá (zpoždění)	SÍTĚ OWE	- (sítě)	507	150	30%	58
UK	Probíhá (zpoždění)	TURBÍNY A KONSTRUKCE OWE	> 80 MWh	190	40	21%	28
DE	dokončen	TURBÍNY A KONSTRUKCE OWE	> 400 MWh	118	53	45%	53
DE	dokončen	TURBÍNY A KONSTRUKCE OWE	> 295 MWh	488	50	10%	50
DE	dokončen	TURBÍNY A KONSTRUKCE OWE	> 400 MWh	220	43	19%	43
BE	dokončen	TURBÍNY A KONSTRUKCE OWE	> 270 MWh	24	10	42%	10
* Očekávaná roční kapacita výroby čisté elektřiny.			> 1445 MWh	**Poskytnuté financování EU celkem:**	565	**Vyplacené financování EU celkem:**	255

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise[26].

25. Čtyři projekty dosáhly úspěšného využití velké kapacity na výrobu čisté elektřiny, zatímco tři opožděné projekty zatím ještě mohou přispět ke stejnému cíli nebo k lepší integraci energetické sítě EU. Financování projektů mořských větrných elektráren z prostředků EU od roku 2009 dále vyslalo pozitivní signál pro odvětví, které se nyní rychle rozvíjí[27].

26. Vzhledem k rychlému vývoji odvětví (což vedlo k některým nedostatkům v nabídce) vyžadují zejména tři opožděné projekty časté úpravy. Komise ukázala značnou flexibilitu při přijímání dodatků ke grantovým smlouvám.

---

[26] SWD(2018) 48 final.

[27] Podle zprávy Mezinárodní energetické agentury z roku 2017 - Využití technologie pro obnovitelnou energii „ukazuje snížení nákladů o 60 % mezi lety 2010 až 2017, že oborové cíle na rok 2025 byly překročeny 8 let před plánem, což naznačuje, že mořské větrné elektrárny by potenciálně mohly být v následujících 10 letech v některých evropských zemích plně integrovány na trh a byly by konkurenceschopné“. EU je nyní globálním vůdcem ve využívání mořských větrných elektráren.

Tyto programy EEPR nedosáhly cíle rychlé stimulace hospodářského růstu

27. Na pozadí ekonomické krize bylo hlavním cílem programu EEPR stimulovat hospodářský růst podporováním investic a vytvářením pracovních míst. Vyžadovalo to vynaložení velké části dostupných finančních prostředků do konce roku 2010[28]. Protože utrácení peněz není samo o sobě cílem, programy EEPR CCS a Mořské větrné elektrárny nesplnily tento cíl oživení hospodářského růstu. Na konci roku 2010 činily podíly výplat kolem 10 % a na konci roku 2017 byly u obou programů stále pod 50 %.

Program NER300 nepřinesl žádný úspěšný projekt na zachycování a ukládání uhlíku …

28. Cílem programu NER300 bylo poskytnout financování osmi projektům, které by ukázaly komerční životaschopnost zachycování a ukládání uhlíku. Toto financování mohlo být poskytnuto pro projekty již financované v rámci EEPR nebo pro jiné projekty prokazující CCS. Po první výzvě k předkládání nabídek v rámci NER300 z roku 2011 bylo způsobilých deset demonstračních projektů CCS a tyto projekty úspěšně prošly hloubkovou prověrkou Evropské investiční banky (***viz body 66–75***). Komise stanovila pořadí osmi projektů, u nichž zvažovala poskytnutí financování, a dva projekty zařadila na rezervní seznam[29].

29. Podle tohoto pořadí Komise požádala členské státy, aby potvrdily svou podporu těmto projektům. Tři členské státy potvrdily pět z těchto deseti projektů. Komise však zjistila, že tato potvrzení nebyla v souladu s právními požadavky programu NER300 (v rámečku 3 jsou uvedeny příklady), a pro první výzvu k předkládání návrhů neposkytla na projekty CCS žádný grant.

---

[28] V souladu s kritérii pro poskytnutí finanční pomoci pro projekty CCS a mořských větrných elektráren (např. čl. 14 odst. 2 písm. a) nařízení o EEPR) by granty měly být poskytovány projektům, které „dosáhly investiční fáze a vznikly jim podstatné kapitálové výdaje do konce roku 2010“.

[29] SWD(2012) 225 final ze dne 12. července 2012 „NER300 – „Směřování k nízkouhlíkové ekonomice a posílení inovací, růstu a zaměstnanosti v celé EU“.

Rámeček 3 – Příklady projektů CCS, které členské státy potvrdily, ale Komise zamítla

Komise zamítla členským státem potvrzený průmyslový projekt CCS v Nizozemsku z důvodu rozporů v údajích o financování mezi Komisí a členským státem. Úpravy provedené Evropskou investiční bankou odhalily finanční mezeru ve výši 40 milionů EUR, kterou žádná strana nebyla ochotna pokrýt.

Dle zjištění Komise nebylo potvrzení Spojeného království u tří projektů v souladu s pravidly programu NER300, protože Spojené království podmínilo svou podporu konečným úspěchem těchto projektů ve vnitrostátním výběrovém řízení, které v té době právě probíhalo. Celý příspěvek z veřejných financí tak zůstal nepotvrzen a Komise těmto projektům neudělila podporu z programu NER300.

30. V rámci druhé výzvy k předkládání návrhů v roce 2014 předložilo projekt CCS pouze Spojené království. Komise poskytla grant ve výši 300 milionů EUR projektu, který byl zařazen také do vnitrostátního programu podpory CCS ve Spojeném království. Tento projekt plánoval zachytit a uložit po dobu deseti let trvání demonstrace téměř 18 milionů tun CO_2. V listopadu 2015 však Spojené království po kontrole výdajů svůj program podpory zrušilo. Vznikla tak značná finanční mezera a konsorcium se rozpadlo. V době auditu bylo připravováno stažení projektu z programu NER300, což znamená, že grant ve výši 300 milionů EUR, který již byl udělen, ale ještě nebyl vyplacen, nebude použit na cíl CCS programu NER300[30].

… a není na správné cestě, aby měl zamýšlený dopad na inovační obnovitelné zdroje energie

31. Kromě CCS bylo cílem[31] programu NER300 podpořit alespoň jeden projekt v každé dílčí kategorii projektů z oblasti obnovitelné energie, aby se prokázala životaschopnost různých inovačních zdrojů obnovitelné energie, které zatím nejsou komerčně dostupné[32].

---

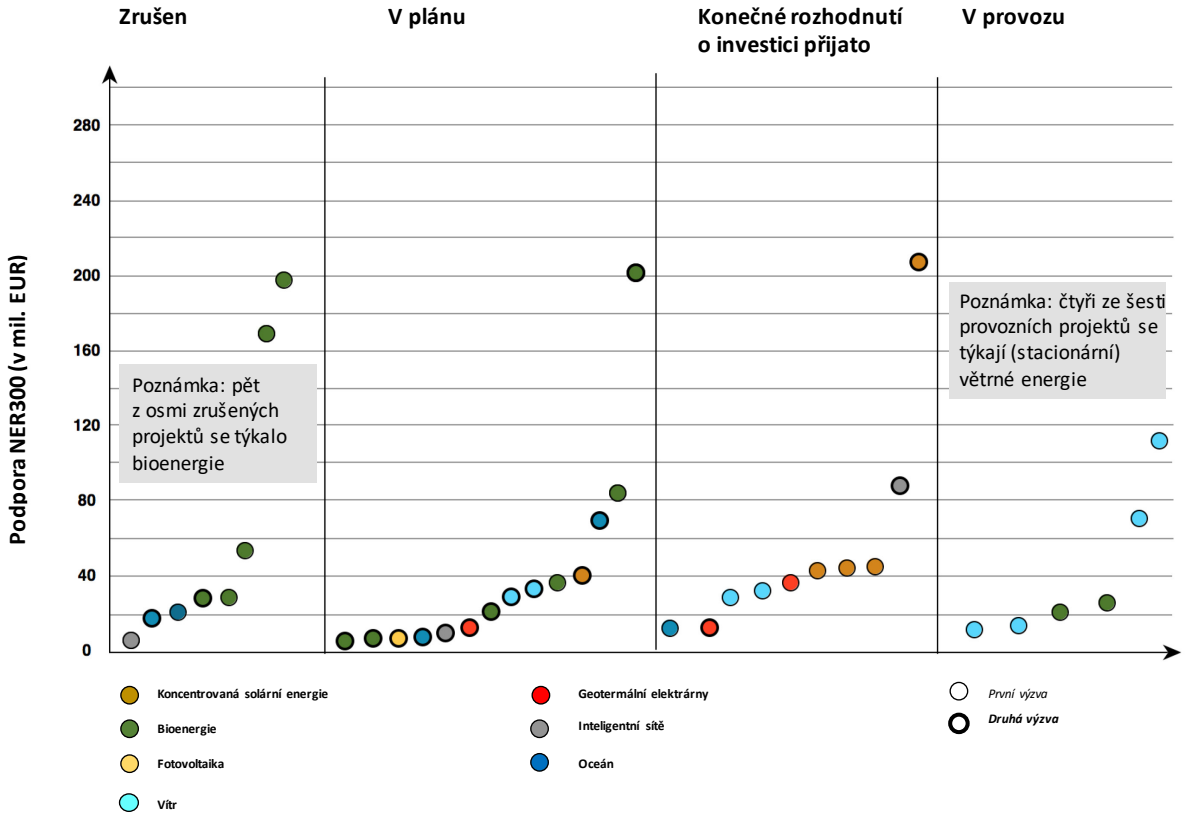
[30] Nespotřebované finanční prostředky z programu NER300 mohou být stále použity v jiných programech podporujících CCS nebo převedeny do budoucího Fondu inovací, který bude rovněž podporovat CCS.

[31] Čl. 8 odst. 1 a příloha I rozhodnutí Komise 2010/670/EU.

[32] Při zahájení programu NER300 v roce 2010 zahrnovaly větrnou energii, energii oceánů, bioenergii, fotovoltaiku, koncentrovanou solární energii, hydroenergii, geotermální energii a inteligentní sítě.

32. V roce 2012 a 2014 poskytla Komise 1,8 miliardy EUR z prostředků programu NER300 na 38 projektů zaměřených na inovační zdroje obnovitelné energie[33]. Na základě údajů o předpokládaném výkonu, které byly stanoveny před rozhodnutím o poskytnutí financování, měly projekty v oblasti obnovitelné energie vyrobit v prvních pěti letech provozu téměř 85 TWh čisté energie. Na ***obrázku 7*** je uveden přehled stavu těchto projektů NER300 k únoru 2018. Údaje jsou uvedeny v ***příloze II***.

Obrázek 7 – Přehled stavu projektů inovačních zdrojů obnovitelné energie v rámci programu NER300



Zdroj: EÚD podle analýzy údajů z programu NER300.

33. Podle původní právní úpravy programu NER300 měly projekty dosáhnout konečného rozhodnutí o investici do dvou let (tj. v roce 2014 a 2016) a měly být uvedeny do provozu

---

[33] Rozhodnutím C(2012) 9432 final ze dne 18. prosince 2012 o přidělení finančních prostředků byly poskytnuty granty na 20 projektů z oblasti obnovitelné energie a rozhodnutím C(2014) 4493 final ze dne 8. července 2014 byly o přidělení finančních prostředků granty na 18 projektů z oblasti obnovitelné energie a 1 projekt CCS.

nejpozději do čtyř let (tj. v roce 2016 a 2018) po rozhodnutí o přidělení finančních prostředků.

34. V únoru 2015 Komise novelizovala rozhodnutí NER300 a prodloužila lhůty na konečné rozhodnutí o investici a uvedení do provozu o dva roky[34]. V pozměňovacím rozhodnutí bylo uvedeno, že hlavním důvodem, proč u značného počtu projektů, na něž bylo poskytnuto financování z programu NER300, nemohlo být vydáno konečné rozhodnutí o investici v původních lhůtách, byla ekonomická krize. I přes takto prodloužené lhůty bylo do začátku roku 2018 z programu NER300 staženo sedm projektů (na něž byly poskytnuty granty v celkové výši přes půl miliardy EUR). Jeden další projekt měl být pravděpodobně stažen v roce 2018, což představovalo dalších 31 milionů EUR. Čtrnáct projektů s granty přidělenými v roce 2014 by mělo v roce 2018 dospět do fáze přijetí konečného rozhodnutí o investici.

35. Aby projekt obdržel 100 % grantu, měl by do 5 let od uvedení do provozu vyrábět 75 % očekávaného množství energie. Na konci roku 2017 byly třem projektům obnovitelných zdrojů energie v provozu vyplaceny roční příspěvky podle množství vyrobené energie. Dva projekty v oblasti bioenergie, které byly uvedeny do provozu podle plánu, vyráběly mnohem méně, než se očekávalo. Tyto projekty tedy nebyly na správné cestě, aby mohly splnit požadovaný limit 75 % výroby a vznikl jim nárok na granty v plné výši. Projekt v oblasti větrné energie, na který jsou platby vypláceny od roku 2014, postupoval dobře.

36. Vzhledem ke staženým projektům, opožděným projektům a nižší výrobě, než se očekávalo, není program NER300 na správné cestě, aby mohl mít zamýšlený dopad na nejrůznější technologie obnovitelných zdrojů energie a umožnil jejich první komerční demonstraci.

Projekty EEPR a NER300 byly ovlivněny nepříznivými investičními podmínkami

37. Demonstrační projekty nízkouhlíkové energetiky mají velká technologická a finanční rizika, a proto čelí na své cestě k tržnímu využití mnoha problémům. Jejich přístup

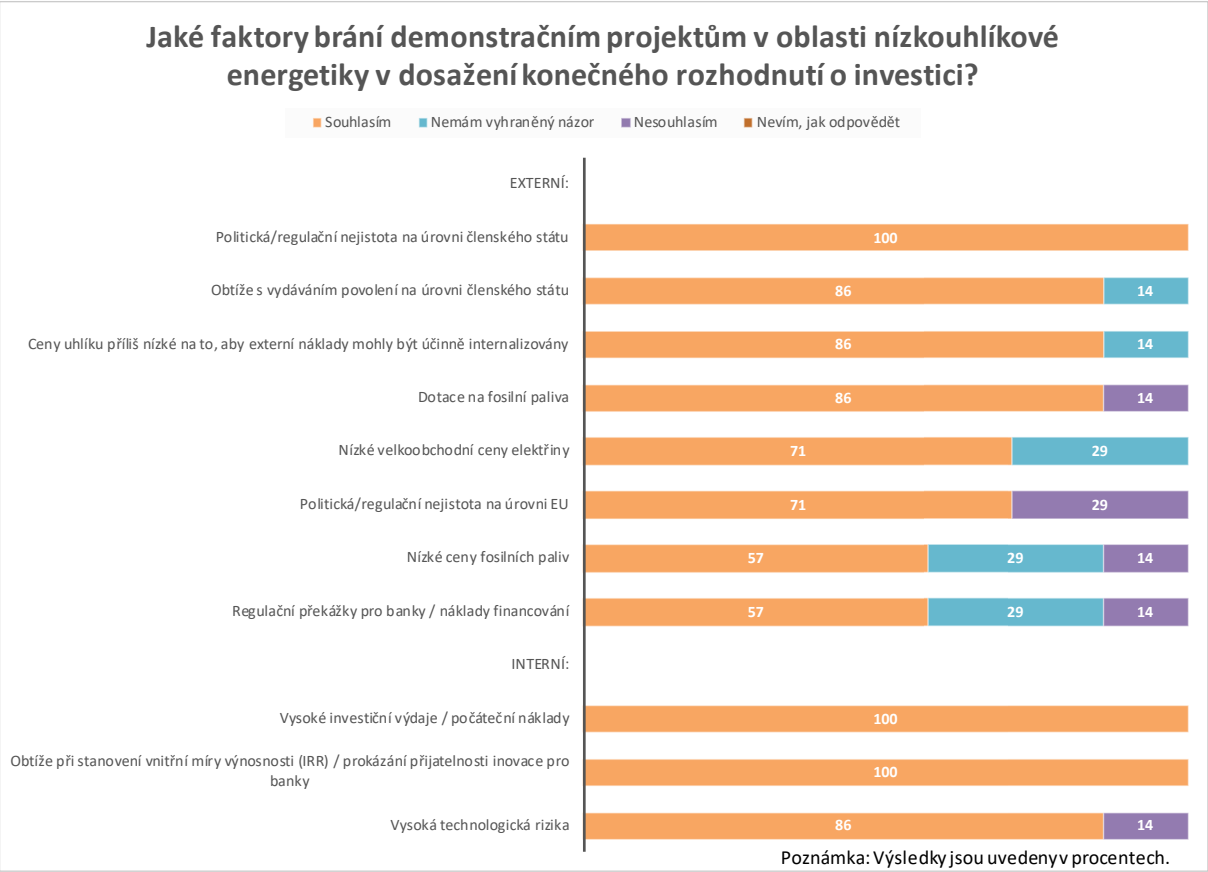
---

[34] Rozhodnutí Komise (EU) 2015/191 ze dne 5. února 2015, kterým se mění rozhodnutí 2010/670/EU, pokud jde o prodloužení některých lhůt stanovených v článku 9 a čl. 11 odst. 1 uvedeného rozhodnutí (Úř. věst. L 31, 7.2.2015, s. 31).

k financování ovlivňují širší ekonomické a regulační problémy. V této části zkoumáme, jak tyto faktory ovlivnily výkonnost programu EEPR a NER300.

38. Dotazovali jsme se v Evropských platformách pro technologii a inovace spojených s architekturou plánu SET a ve dvou dalších organizacích (viz ***bod 18***), abychom určili hlavní překážky pro nalezení financování komerčních demonstračních projektů v EU. Výsledky uvedené na ***obrázku 8*** ukazují konsensus mezi subjekty, s nimiž jsme konzultovali závažnost různých hlavních překážek.

Obrázek 8 – Výsledky zkoumání překážek pro financování demonstračních projektů



Zdroj: EÚD.

39. Když byly v roce 2008 připravovány programy, jako je EEPR a NER300, byly ceny ropy, uhlí, plynu a velkoobchodní ceny elektřiny na velmi vysokých historických úrovních. S nástupem roku 2009, těsně před zahájením programů, prudce poklesly. Přestože se ceny ropy zvyšovaly až do dalšího poklesu v roce 2014, jsou tyto faktory důležitými činiteli pro investice do nízkouhlíkových technologií. Pokles a nestálost cen fosilních paliv snížily

atraktivitu investic do nových technologií nízkouhlíkové energetiky v porovnání se zdroji energie v podobě fosilních paliv.

40. V dalších odstavcích je popsáno, jak další zásadní překážky ovlivňují podmínky financování projektů NER300 a EEPR (v ***příloze III*** jsou tyto překážky uvedeny do souvislosti s čísly o výkonnosti těchto programů).

Investiční prostředí pro demonstrační projekty ovlivňovala nejistota regulačních rámců a politik

41. Vzhledem k problému s financováním vysoce riskantních demonstračních projektů zvýšila směrnice ETS a rozhodnutí NER300 očekávání, že členské státy budou přispívat z vnitrostátních veřejných prostředků na tyto projekty vybrané v rámci programu NER300. Komise požádala členské státy, aby to u vybraných projektů potvrdily, než jim budou poskytnuty finanční prostředky z programu NER300.

42. Podpora členských států může spočívat v kapitálových grantech na vývoji a výstavbu infrastruktury. Může také zahrnovat další výhody, jako jsou výkupní ceny (viz ***rámeček 4***) nebo bonusy na podporu provozu nově postavených zařízení. Pravidla programu NER300 také umožnila, aby členské státy vydávaly záruku, a Evropská investiční banka tak mohla uvolnit část přidělených finančních prostředků na projekty, než budou uvedeny do provozu. V době našeho auditu jsme zjistili, že tuto záruku ve skutečnosti využily pouze čtyři projekty ve čtyřech členských státech, na které EIB vyplatila zálohy.

Rámeček 4 – Výkupní ceny a bonusy za obnovitelnou energii

Výkupní cena je režim podpory, v němž jsou výrobcům energie z obnovitelných zdrojů vypláceny pevné ceny elektřiny za každou jednotku vyrobené energie dodané do rozvodné sítě. Výkupní cena je zaručena na určité období, které často souvisí s ekonomickou životností příslušného projektu energie z obnovitelných zdrojů (obvykle 10 až 25 let).

Výkupní bonus je režim podpory, v němž je elektrická energie z obnovitelných zdrojů obvykle prodávána na trhu s elektřinou a výrobci získávají k tržní ceně své produkce elektřiny ještě bonus.

Výkupní bonusy mohou být buď pevné (tj. na stálé úrovni, nezávislé na tržních cenách), nebo klouzavé (tj. s variabilními úrovněmi podle vývoje tržních cen)[35].

43. V roce 2012 před prvním rozhodnutím o přidělení finančních prostředků informovala Evropská investiční banka Komisi, že životaschopnost předložených plánů financování výrazně závisí na podpoře, kterou mohou poskytovat členské státy ve formě výkupních cen, grantů nebo jiných mechanismů. V některých případech bylo u projektů předpokládáno, že grant z programu NER300 doplní další granty a dotace z členských států, aby mohly být příslušné náklady financovány. Evropská investiční banka uvedla, že ve většině případů členské státy při ukončení procesu hodnocení projektů ještě jasně nedefinovaly nebo nedohodly tyto podpůrné mechanismy.

44. Od roku 2014[36] Komise vyžadovala, aby členské státy používaly pro stanovení úrovně podpory vyplácené propagátorům obnovitelné energie výběrová řízení. Dříve členské státy často používaly pevně stanovené výkupní ceny dohodnuté s dodavateli energie na dlouhá období (např. 25 let). Od roku 2017 by se pro provozní podporu měl používat pouze model dražeb. Tato nová koncepce poskytování podpory pro oblast energie z obnovitelných zdrojů by členským státům nebránila v tom, aby i nadále podporovaly inovační demonstrační projekty. V pokynech Komise byla uvedena možnost požádat o výjimku z procesu předkládání nabídek na nové technologie s vyššími náklady na jednotku vyrobené energie. Zatímco vnitrostátní programy provozní podpory se v celé EU měnily, projekty NER300 zahajované v době platnosti výkupních cen stále ještě usilovaly o vydání konečného rozhodnutí o investici. Čelily proto nejistotě ohledně dostupnosti budoucí provozní podpory.

---

[35] Zvláštní zpráva č. 5/2018 „Energie z obnovitelných zdrojů pro udržitelný rozvoj venkova: významná potenciální součinnost, většinou však nerealizovaná“.

[36] Sdělení Komise, Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020 (2014/C 200/01) ze dne 28. června 2014. Viz také doporučení z roku 2013: Pracovní dokument útvarů Komise, Pokyny Evropské komise pro navrhování programů podpory obnovitelných zdrojů energie, průvodní dokument „Sdělení Komise – Vytvoření vnitřního trhu s elektřinou a optimální účinek veřejných zásahů“ SWD(2013) 439 v konečném znění ze dne 5. listopadu 2013.

45. V ***rámečku 5*** je uveden příklad projektu, který byl nakonec stažen vzhledem ke změnám regulačního prostředí a finanční podpory.

Rámeček 5 – Příklad projektu NER300, který nedospěl do fáze konečného rozhodnutí o investici

Projekt z oblasti energie oceánů ve Spojeném království spoléhal na přístup k vnitrostátnímu mechanismu podpory, který platil pro obnovitelnou energii v době, kdy bylo žádáno o financování z programu NER300. V té době v roce 2012 měl členský stát mechanismus podpory, z nějž by bylo poskytnuto financování pro tento projekt využití energie oceánů. Proto členský stát potvrdil návrh Komise na poskytnutí finančních prostředků z programu NER300.

V průběhu existence programu NER300 se však energetická politika členského státu změnila. V roce 2016 bylo oznámeno, že podle nového programu dražeb nebylo možné zajistit podporu příjmů pro projekt, protože členský stát z tohoto programu vyřadil účelově vázané vyčlenění pro oceány. Protože neexistovaly alternativní zdroje financování, které by pokryly vzniklou finanční mezeru, nebylo možné vydat do 31. prosince 2016 konečné rozhodnutí o investici a projekt byl stažen.

46. Podpora členských států se nerealizovala, jak se čekalo, ani u projektů CCS v rámci programu EEPR. Příklady jsou uvedeny v ***rámečku 6***.

Rámeček 6 – Projekty CCS v rámci programu EEPR a regulační nejistota

Projekt EEPR v Německu začal fungovat brzy poté, co byl již úspěšně spuštěn pilotní závod a s ním související pobřežní skladovací zařízení. I přes počáteční závazek členského státu podporovat tuto technologii a projekt se garant projektu rozhodl, že projekt není životaschopný vzhledem k opožděnému provedení směrnice CCS ve vnitrostátním právu a konečné podobě vnitrostátních právních předpisů upravujících zachycování a ukládání uhlíku. V roce 2013 tak projekt zrušil, přestože Komise již vyplatila 15 milionů EUR.

Na projekt EEPR ve Spojeném království byla předložena nabídka do druhé vnitrostátní soutěže CCS (2012–2015)[37]: národního programu na podporu dvou kompletních demonstračních projektů CCS.

[37] Viz „Zachycování a ukládání uhlíku: druhá soutěž o státní podporu“, Zpráva účetního a generálního auditora, Národní kontrolní úřad, 20. ledna 2017. V rámci programu bude vynaloženo 100 milionů liber na financování 75 % nákladů dvou uchazečů na návrh a inženýrské práce (studie FEED). Na kapitálovou podporu pro tyto dva projekty bude k dispozici až 900 milionů liber. Byly

V říjnu 2012 vláda nevybrala tento projekt k poskytnutí podpory, přestože v roce 2009 podpořila jeho zařazení do původního seznamu předběžně vybraných projektů pro program EEPR. Projekt poté v roce 2012 neobdržel ani grant z programu NER300. Komise však od roku 2009 vyplatila na tento projekt v rámci programu EEPR celkem 120 milionů EUR. Neposkytnutí očekávané veřejné podpory z jiných zdrojů a dlouhé diskuze mezi členskými státy a Komisí, jak by mohl být projekt v pozdějších fázích podpořen prostřednictvím jiných mechanismů, ohrozily životaschopnost projektu i hodnotu získanou za vyplacené finanční prostředky EU.

47. Cílem regulačních režimů a mechanismů finanční podpory pro inovační zdroje obnovitelné energie je přispět k dosažení klimaticko-energetických cílů členských států a EU. Tyto cíle by měly být sladěny s mezinárodními dohodami o klimatu a dlouhodobými cíli snižování emisí (tj. do roku 2050 a dále). Když však nejsou tyto klimaticko-energetické cíle jasně stanoveny (např. zakotveny v zákoně) a nemají stabilní dlouhodobý výhled, vytváří to další nejistotu, což poškozuje investiční podmínky pro tento druh inovačních a riskantních projektů. V ***rámečku 7*** je stručně popsáno, jak velkou práci je třeba v této záležitosti ještě vykonat.

Rámeček 7 – Strategie rozvoje nízkouhlíkového hospodářství a jejich dopad na inovace v energetice

Podle nařízení EU o mechanismu monitorování z roku 2013 měly členské státy předložit do roku 2015 Evropské agentuře pro životní prostředí své „strategie rozvoje nízkouhlíkového hospodářství“ na období do roku 2050 a v březnu 2017 zprávu o pokroku.

Podle nedávné studie[38] mělo do roku 2017 pouze třináct z dvaceti osmi členských států strategie, které bylo možno považovat za strategie rozvoje nízkouhlíkového hospodářství podle kritérií vypracovaných v projektu. Ve studii bylo uvedeno, že kvalita předložených strategií značně kolísá a že ne všechny strategie a politiky uvedené v těchto dokumentech jsou zakotveny v zákoně.

Návrh nařízení o energetické unii z listopadu 2016 vyžaduje, aby členské státy vypracovaly vnitrostátní energeticko-klimatické plány na období od roku 2021 do roku 2030 a poté vždy na další

podány nabídky na osm projektů, přičemž u některých z těchto projektů bylo požádáno také o granty z programu NER300.

[38] „Klima pro budoucnost: posouzení strategií nízkouhlíkového hospodářství členských států a poučení pro řízení energetické unie - aktualizace - výhled v říjnu 2017“, projekt WWF Maximiser.

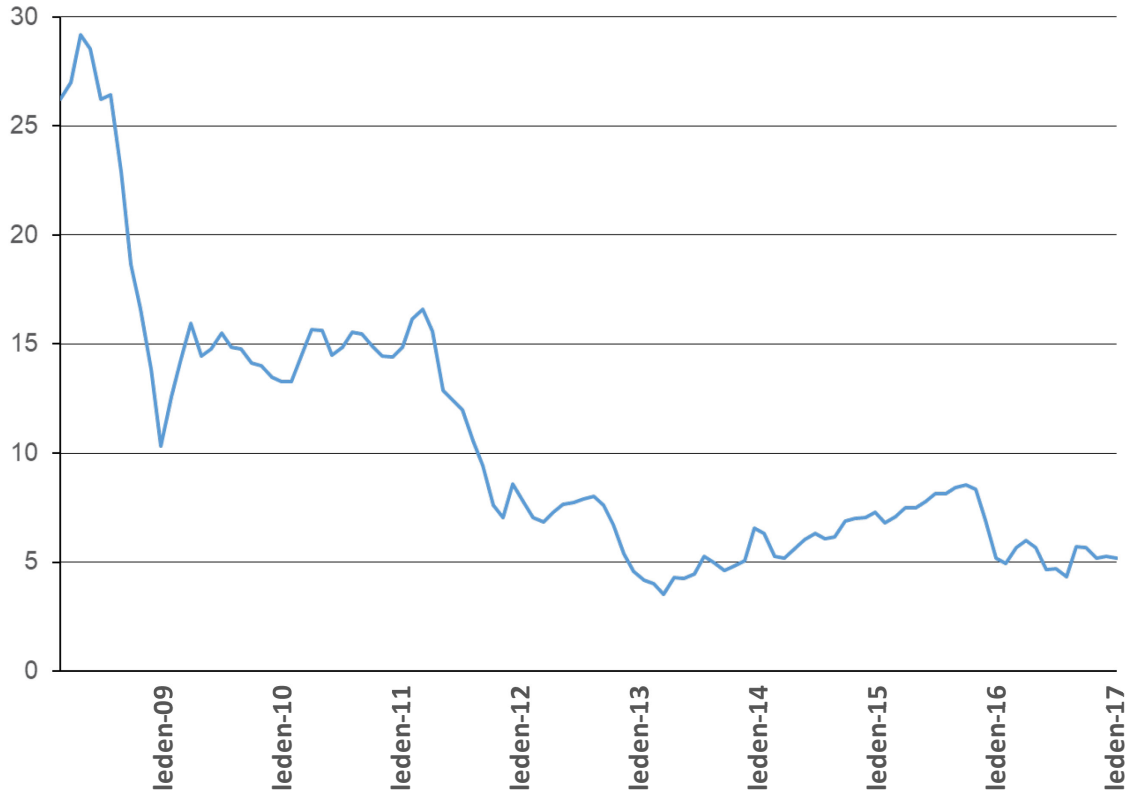
desetiletí. Členské státy budou také muset vypracovat a předložit Komisi do ledna 2020 a poté každých deset let své dlouhodobé strategie snižování emisí s výhledem na 50 let.

48. Nejistota, pokud jde o politiky, nařízení a veřejnou finanční podporu, ovlivňuje finanční životaschopnost a postup demonstračních projektů v oblasti inovační nízkouhlíkové energetiky v rámci programů NER300 a EEPR. S tím, jak docházelo ke zpoždění, se zvyšovala také pravděpodobnost, že se objeví nové, více inovační projekty mimo program NER300.

U projektů CCS byly hlavními překážkami snižující se tržní ceny uhlíku a nedostatek jiné podpory a příjmů

49. Šest projektů CCS podpořených v rámci programu EEPR mělo dospět do fáze konečného rozhodnutí o investici v roce 2011 nebo 2012 a do roku 2015 mělo být uvedeno do provozu. Vedle mnoha jiných významných problémů byla hlavním faktorem, který tomu zabránil, nižší než očekávaná tržní cena uhlíku podle EU ETS. Vývoj je znázorněno na ***obrázku 9***.

Obrázek 9 – Historická cena emisních povolenek v systému EU ETS (EUR/t CO2e) v letech 2008–2017[39]



Zdroj: EÚD na základě měsíčního průměru sedmi forwardových kontraktů na emisní povolenky (Quandl).

50. Zjistili jsme, že žadatelé o projekty CCS, když v roce 2009 podávali žádosti o grant EEPR, vycházeli z vysokých a zvyšujících se cen uhlíku, aby tak podpořili své finanční plány. Kontrola žádostí o poskytnutí grantu EEPR předložených v roce 2009 šesti žadateli, kterým byly později poskytnuty granty, ukázala, že tito žadatelé očekávali cenu uhlíku v rozsahu od 20 do 40 EUR za tunu CO_2 v průběhu fází výstavby a demonstrace. V jednom projektu bylo ukázáno, jak životaschopnost jeho finančního plánu závisí také na cenách elektřiny. Podle odhadů by pouze cena uhlíku v rozsahu od 65 do 90 EUR za tunu CO_2 opravdu umožnila, aby demonstrační projekt CCS probíhal bez ztrát.

[39] Od poloviny roku 2017 se začala tržní cena uhlíku v systému EU ETS zvyšovat a vrcholu 16 EUR za tunu CO2 dosáhla v květnu.

51. Ve finančních plánech těchto projektů bylo často očekáváno, že v budoucnu obdrží významné finanční prostředky z programu NER300, ačkoliv v té době (v roce 2009) nebyla konečná podoba programu NER300 známa. V ***rámečku 8*** je popsáno, jak tržní cena uhlíku určila také maximální velikost grantů NER300[40]. Komise tyto vysoce nejisté finanční plány akceptovala, uzavřela grantové smlouvy a vyplatila 43 % přidělených finančních prostředků v rámci programu EEPR.

Rámeček 8 – Pád hodnoty emisních povolenek vedl k menším grantům NER300

Na základě potvrzovacích dopisů od členských států a zpráv EIB o hloubkových kontrolách jsme u osmi projektů CCS z odvětví energetiky vypočítali, že náklady[41] na realizaci a provoz infrastruktury CCS v rámci programu NER300 činily v průměru 1,4 miliardy EUR. Směrnice ETS stanovila strop pro grant NER300 na 15 % z 300 milionů dostupných povolenek (tj. 45 milionů povolenek). Když tržní cena uhlíku poklesla z 15 EUR za povolenku v roce 2010 na přibližně 7,5 EUR v roce 2011, snížila se také předpokládaná největší možná výše grantu NER300 z 675 milionů EUR na 337 milionů EUR. Komise ji nakonec stanovila na 300 milionů EUR. U kapitálově intenzivních projektů CCS, u nichž se očekávalo, že obdrží z programu NER300 mnohem větší podporu, to byl velký problém. Došlo k tomu v době, kdy v letech 2011–2012 garanti projektů předkládali své návrhy a čekali na jejich vyhodnocení.

Když Komise stanovila pořadí projektů CCS a požádala členské státy o jejich potvrzení, oznámila těmto členským státům, že předpokládá, že pokryjí vzniklou finanční mezeru mezi největším očekávaným grantem NER300 ve výši 337 milionů EUR a celkovým financováním z veřejných zdrojů potřebným pro tyto projekty. Tato mezera mohla činit stovky milionů EUR, což členské státy nebyly ochotny pokrýt.

---

[40] Viz příslušné části hodnocení směrnice EU ETS týkající se NER300, jež bylo provedeno v rámci projektu „Podpora kontroly systému EU pro obchodování s emisemi“ z listopadu 2015, který realizovala rakouská agentura Umweltbundesamt ve spolupráci se společností Ecologic and SQ Consult v listopadu 2015 na základě smlouvy o dílo s Evropskou komisí.

[41] Čl. 3 odst. 2 rozhodnutí NER300 stanoví u CCS: „Náležité náklady demonstračních projektů CCS jsou takové investiční náklady, které vzniknou u projektu v důsledku využití zachycování a ukládání uhlíku, po odečtení čisté současné hodnoty nejlepšího odhadu provozních výnosů a nákladů vzniklých v důsledku využití zachycování a ukládání uhlíku během prvních deseti let provozu.“

52. Vzhledem ke snižujícím se cenám projekty CCS v rámci programu EEPR ve Spojeném království a v Nizozemsku (jediné projekty, které pokračovaly po roce 2013) již nikdy nedokázaly získat/obnovit svou finanční životaschopnost. Očekávané finanční přínosy zachycování a ukládání CO_2, a tedy i úspory vysokých nákladů v rámci systému EU ETS se nerealizovaly, jak bylo očekáváno.

53. V roce 2012 provedla Komise interní hodnocení[42] dopadu snižující se tržní ceny uhlíku. Uvedla, že u těchto projektů je nyní velmi obtížné přijmout konečné rozhodnutí o investici. Zachovala však finanční podporu z programu EEPR a umožnila pokračování některých prací v oblasti přepravy a ukládání ve Spojeném království a v Nizozemsku. Komise to zdůvodnila tím, že tyto projekty by mohly potenciálně sloužit jiným původcům emisí ve stejných oblastech, jestliže umožní výstavbu infrastruktury pro sdílené využití.

54. Vzhledem k nízkým tržním cenám uhlíku se Komise a garant projektu v roce 2011 rozhodli zpomalit práce na projektu v Nizozemsku. V letech 2015–2017 vykonala Komise hodně práce, aby našla další zdroje financování na pokrytí mezer. Pořádala různá setkání u kulatého stolu s klíčovými účastníky z průmyslu a členského státu v Bruselu a usilovala o nalezení společných zájmů na pokračování projektu. Cílem bylo přinejmenším postavit potřebnou infrastrukturu a provozovat ji po krátké demonstrační období. Garant nakonec svou podporu projektu v roce 2017 zrušil.

55. Hlavním faktorem, který blokuje využití CCS v EU, je nedostatečná finanční životaschopnost. Prudký pokles tržní ceny uhlíku a skutečnost, že žádný z projektů EEPR nedokázal získat do roku 2012 adekvátní výši dalšího financování z veřejných zdrojů prostřednictvím programu NER300 nebo vnitrostátních programů nebo z jiných zdrojů, jejich životaschopnost narušilo. Komise svou finanční podporu pro demonstraci zachycování a ukládání uhlíku v rámci programu EEPR v té době nepozastavila ani neukončila a i nadále po roce 2013 vyplácela platby na dva projekty, které nakonec skončily neúspěchem.

---

[42] Interní komunikace mezi GŘ ENER a GŘ BUDG o mnohem nižších podílech plateb v prvních letech EEPR, než bylo očekáváno.

Návrh programu NER300 omezoval možnosti Komise a členských států efektivně reagovat na měnící se okolnosti

56. Zkoumali jsme, zda celkový návrh programu NER300 odpovídal zjištěným potřebám a zda postup výběrových řízení na projekty zajišťoval, že granty budou poskytnuty nejlepším dostupným projektům. Dále jsme zkoumali, zda ujednání o řízení programu NER300 umožňovala účinné a flexibilní plnění úkolů ze strany subjektů, které tento program inovací řídily.

Zvolený model financování programu NER300 nevedl k účinnému snížení rizika u demonstračních projektů

57. Komise je povinna provést posouzení dopadů u svých nejdůležitějších iniciativ a iniciativ, které budou mít dalekosáhlé dopady. Platí to pro novelizaci směrnice ETS z roku 2009 (která se později stala právním základem pro vytvoření programu NER300) i pro rozhodnutí Komise z roku 2010, kterým se stanoví prováděcí ustanovení pro program NER300.

58. Při kontrole posouzení dopadů právních východisek programu NER300 vypracovaných Komisí jsme zjistili, že původní návrh[43] Komise na přezkum EU ETS nezahrnoval mechanismus, který by motivoval k demonstračním projektům CCS. Tedy ani průvodní posouzení dopadů Komise[44] nezahrnovalo žádné posouzení relevantních potřeb pro program NER300. Takové hodnocení by například zmapovalo potřeby financování demonstračních projektů ve všech technologických kategoriích, u nichž bylo předpokládáno, že dostanou podporu. Určilo by také dostupné mechanismy vnitrostátní podpory a odůvodnilo, proč je nutný program na úrovni EU k jejich doplnění.

59. Myšlenka takového mechanismu se poprvé objevila v průběhu legislativního procesu pro přezkum ETS. Ve svém dokumentu o politických možnostech z roku 2008 *„Financování demonstrace nových energetických technologií ve velkém měřítku (např. demonstrační*

---

[43] COM(2008) 16 final ze dne 23. ledna 2008.

[44] Pracovní dokument útvarů Komise, průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES tak, aby se zlepšil a rozšířil systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, Posouzení dopadů, SEC(2008) 52 ze dne 23. ledna 2008.

závody CCS)" Komise uvedla, že mechanismus pro CCS bude pravděpodobně podporovat pouze omezená skupina členských států.

60. Konečný návrh programu NER300 zahrnoval CCS i inovační zdroje obnovitelné energie. Evropský parlament a Rada vložily do revidované směrnice ETS článek vytvářející právní základ pro program NER300 a rozšířily působnost směrnice tak, aby zahrnovala také obnovitelnou energii.

61. Zjistili jsme, že důkazy odůvodňující potřebu dalšího mechanismu financování tohoto druhu na úrovni EU jsou nedostatečné. K dispozici nebylo žádné uspokojivé posouzení Komise týkající se právního základu programu NER300, které by vysvětlovalo, které typy podpory by potřebovaly rané demonstrační projekty nejrůznějších technologií obnovitelné energie a CCS a proč poskytování podpory po uvedení do provozu bude splňovat potřeby odstranění rizik u projektů ze všech kategorií.

62. Ověřovali jsme také, zda ustanovení nového článku o programu NER300 v aktualizaci směrnice ETS z roku 2009 zabránilo možnosti vyplácení finančních prostředků v raných projektových fázích. Směrnice stanovila, že k přidělení grantu by mělo dojít na základě ověřeného snížení emisí CO_2. Právní výklad Komise byl takový, že by to mohla být podmínka pro výplatu, ale také podmínka pro vrácení platby v případě neúspěchu projektu.

63. Komise ve svém zveřejněném posouzení[45] dopadů uvedla, že by bylo obtížné získat zpět peníze z neúspěšných projektů, protože by to musely dělat členské státy. Komise tak upřednostnila možnost výplaty finančních prostředků po uvedení do provozu. Konečný prováděcí akt programu NER300 tuto volbu odráží. Toto rozhodnutí s největší pravděpodobností ovlivnilo čerpání finančních prostředků demonstračními projekty, ale ochránilo dotaci programu NER300.

64. Dokumenty, které jsme přezkoumali, pohovory vedené v rámci našeho auditu a odpovědi na náš průzkum potvrdily, že návrh NER300 jako programu, který bude poskytovat

[45] Posouzení dopadu, SEC(2010) 1320 final ze dne 3. listopadu 2010.

finanční podporu projektům po jejich uvedení do provozu, nefungoval příliš dobře z hlediska odstranění rizik projektů.

65. Protože nebylo k dispozici jednoznačné a přesvědčivé posouzení potřeb, aby se tak v právním základu programu NER300 zdůraznil tento klíčový rys návrhu, způsob financování z tohoto programu neuspokojoval dostatečně potřeby odstranění rizik a financování demonstračních projektů nejrůznějších inovačních technologií. Revidovaná směrnice EU ETS na období 2021–2030[46] se snaží tento problém odstranit a zavádí možnost poskytnout 40 % výše grantu v dřívějších fázích projektu, pokud budou dosaženy některé milníky.

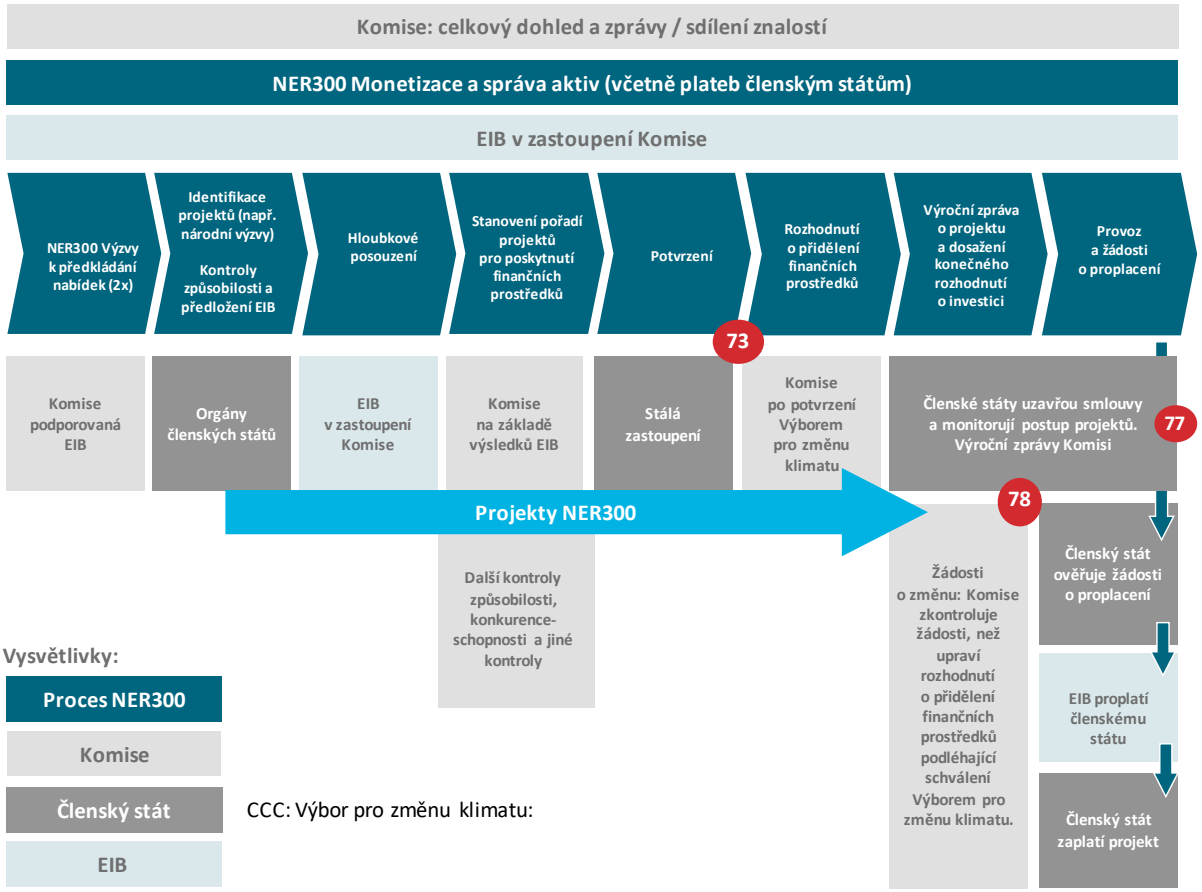
Výběr projektů NER300 a rozhodovací procesy byly složité

66. Podle rozhodnutí NER300 bylo cílem programu vybrat a podpořit nejlepší možné projekty nejrůznějších technologií v geograficky vyvážených místech.

67. V procesu předkládání návrhů, výběru projektů a rozhodování o poskytnutí finančních prostředků hrály svou roli členské státy, Evropská investiční banka a Komise. Na ***obrázku 10*** je uveden přehled všech rolí vykonávaných subjekty zapojenými do řízení programu NER300.

[46] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814 (Úř. věst. L 76, 19.3.2018, s. 3).

Obrázek 10 – Klíčové kroky v procesu NER300 a stanovené role a povinnosti



Poznámka: červené tečky odkazují na čísla bodů v textu.
Zdroj: EÚD.

68. Komise a Evropská investiční banka vypracovaly příručku o postupech, podle níž by měla EIB vykonávat hloubkovou kontrolu (tj. technické a finanční životaschopnosti). EIB by měla seřadit projekty s kladným hodnocením v pořadí podle nákladů na výkonnostní jednotku (CPUP)[47]. Před přijetím rozhodnutí o poskytnutí finančních prostředků na základě tohoto pořadí by měla Komise v souladu s pravidly programu NER300[48] opět konzultovat s

[47] Čl. 8 odst. 2 rozhodnutí NER300 stanoví definici CPUP. Ukazatel CPUP se získá vydělením celkových požadovaných veřejných finančních prostředků na inovační prvek projektu projektovaným množstvím uloženého CO_2 (po dobu deseti let) u projektů CCS nebo projektovaným množstvím vyrobené energie (po dobu pěti let) u projektů obnovitelných zdrojů energie. Komise se domnívala, že nízký CPUP je dobrým ukazatelem potenciálu snížení ceny technologie a nejvhodnějším parametrem pro stanovení pořadí projektů v příslušné dílčí kategorii.

[48] Čl. 5 odst. 5 rozhodnutí Komise 2010/670/EU.

členskými státy, aby potvrdily svou podporu. Domníváme se, že by Komise měla zajistit důsledné a efektivní provádění těchto postupů.

Hloubkové posouzení EIB

69. Evropská investiční banka provedla hloubkové posouzení v zastoupení Komise a podle příručky o postupech. Posouzení bylo důkladné a bylo zadokumentováno v podrobné zprávě o každém předloženém projektu. Nebyl však zde uveden počet bodů ani pořadí podle toho, jak jednotlivé žádosti splnily dílčí kritéria hloubkového posouzení. EIB uvedla k výsledku hloubkového posouzení závěr „ano“ nebo „ne“[49].

70. Postupy hloubkového posouzení, připravené pod dohledem Komise, po EIB nevyžadovaly, aby posuzovala ekonomickou životaschopnost projektů. To je klíčový prvek toho, jak banky zpravidla posuzují přijatelnost projektů: tedy jejich schopnost prokázat jasný zdroj příjmů umožňující jim obsluhovat jejich dluhy a generovat návratnost investice. Vzhledem k tomuto rozdílu kladné hloubkové posouzení EIB u projektu NER300 neznamenalo, že projekt bude způsobilý také pro financování z EIB (např. úvěr).

71. EIB ve svém hodnocení první výzvy k předkládání návrhů upozornila na významné problémy v oblasti finanční životaschopnosti. EIB doporučila Komisi, aby se zaměřila na finanční rizika související s některými projekty, zejména z důvodu vysokých částek požadovaného dluhového financování a neprokázané dostupnosti tohoto financování. I přesto tyto obecné obavy dospěla EIB k závěru, že 88 % projektů je (technicky a finančně) životaschopných[50], a Komise vzala tyto projekty v úvahu pro poskytnutí podpory.

---

[49] Závěr hloubkového posouzení EIB mohl být kladný bez připomínek, kladný s doporučeními, jež má Komise zvážit, nebo záporný.

[50] Členské státy předložily EIB ve dvou výzvách k předkládání návrhů celkem 111 žádostí o poskytnutí grantu NER300. Komise potvrdila způsobilost 94 projektů a EIB vydala na základě hloubkového posouzení kladné stanovisko k 83 (neboli 88 %) těmto projektům.

Pořadí dostupných projektů

72. Po hloubkovém posouzení stanovila Komise pořadí způsobilých a životaschopných projektů v jednotlivých dílčích kategoriích podle ukazatele CPUP[51]. EIB informovala Komisi, že u těchto ukazatelů CPUP existuje značný faktor nejistoty. Předložené projekty byly obvykle v rané fázi plánování. Náklady a údaje o očekávané výkonnosti použité pro výpočet toho parametru, jakož i potřebného veřejného financování byly stále velmi nejisté.

Řešení rizik a doporučení před poskytnutím finančních prostředků

73. Přezkoumali jsme vzorek 26 zpráv EIB od pěti vybraných členských států. U sedmi projektů, jimž Komise poskytla financování, EIB výslovně upozornila na důležitá rizika, jež by měla Komise zvážit, než přijme rozhodnutí o poskytnutí finančních prostředků. Čtyři z nich jsou nyní zrušeny. Výroční zprávy stejných projektů ukazují, že klíčová rizika, na něž upozornila EIB v příslušných zprávách o hloubkové kontrole, se skutečně projevila. Příklady jsou uvedeny v ***rámečku 9***.

Rámeček 9 – Příklady klíčových rizik, na něž upozornila EIB, ovlivňujících postup projektů

Ve finančním plánu předloženém společně s žádostí o poskytnutí grantu očekával předkladatel projektu plovoucí větrné elektrárny ve Španělsku, že získá přístup k výkupním cenám. EIB doporučila Komisi, aby si před vydáním rozhodnutí o poskytnutí finančních prostředků ověřila řadu věcí, včetně přístupu projektu k výkupním cenám. Komise proto požádala členský stát, aby projekt potvrdil. I když členský stát potvrdil podporu pro projekt, uvedl, že nebudou k dispozici výkupní ceny a rovněž neuvedl žádné alternativní financování. Komise poté grant poskytla. Po rozhodnutí o přidělení finančních prostředků bylo ve výroční zprávě projektu ohlášeno zpoždění při vydávání konečného rozhodnutí o investici a uvedení do provozu, neboť nebylo možné zajistit pro projekt výkupní ceny nebo alternativní zdroje financování (viz také ***body 42–48*** k problematice regulační nejistoty). Podle poslední dostupné zprávy byla situace v roce 2016 kritická, přestože pokračovaly některé technické a povolovací práce.

[51] V ***příloze IV*** jsou uvedeny dva příklady programů členského státu, který vedle kvantitativního parametru nákladů financování uplatňoval vícečetná bodovací kritéria pro stanovení pořadí inovačních projektů v oblasti nízkouhlíkové energetiky.

U bioenergetického projektu v Polsku upozornila EIB na řadu problémů v oblasti technické a finanční životaschopnosti, přičemž dospěla k závěru, že zde existuje podstatné riziko, že nedojde k vydání konečného rozhodnutí o investici do 24 měsíců od rozhodnutí o přidělení finančních prostředků, pokud se nezlepší stávající tržní podmínky a ochota investorů. Uvedla také řadu dalších doporučení, které by měla Komise zvážit před poskytnutím grantu. Členský stát potvrdil projekt i vnitrostátní podporu a Komise grant poskytla. V době auditu byl však projekt zrušen, protože nebyl finančně životaschopný.

74. V této souvislosti jsme zkoumali, jak Komise a členské státy řešily doporučení EIB před rozhodnutím o přidělení finančních prostředků. Nezjistili jsme žádné důkazy, že by si členské státy vyžádaly zprávy EIB o hloubkové kontrole, když je Komise požádala, aby znovu potvrdily svou podporu pro projekty. Většina členských států požádala o důvěrné spisy EIB až po rozhodnutí o přidělení finančních prostředků.

75. Proces výběru projektů a rozhodování o přidělení finančních prostředků v rámci programu NER300 byl složitý a zdlouhavý, ale neřešil hlavní problém – ekonomickou životaschopnost. Návrh procesu rovněž kladl nedostatečný důraz na komparativní kvalitu, úroveň inovací a finanční životaschopnost projektů. Dále je důležité, aby si byly orgány rozhodující o přidělení finančních prostředků (tj. Komise a členské státy / Výbor pro změnu klimatu) vědomy všech rizik projektů zjištěných v průběhu hloubkového posuzování, než přijmou svá rozhodnutí o poskytnutí finančních prostředků a uzavřou na tyto projekty smlouvy. Všechny tyto faktory mohly snížit jistotu, zda tyto projekty splní zamýšlené cíle v rámci omezení programu.

Rozhodování v programu NER300 zahrnuje mnoho účastníků

76. V modelu řízení programu NER300 má Komise celkovou odpovědnost za program a vede jednání s členskými státy a Výborem pro změnu klimatu.

77. I když má Komise tuto celkovou koordinační funkci, nemusí to nutně znamenat, že dostává úplné a včasné informace o postupu projektů. Členské státy zasílají Komisi důvěrné výroční zprávy o postupu. Vzor výroční zprávy nevyžaduje uvádění informací o vnitrostátních příspěvcích k financování ani o finančním plánu projektu. Tyto informace má proto Komise k dispozici pouze v případě, že je členské státy dobrovolně uvedou.

78. Členské státy nemohou přímo reagovat na požadavky na zásadní změny projektů, neboť jejich přezkumu a schvalování se účastní Komise[52]. Role Komise je zde důsledkem skutečnosti, že zásadní změny ovlivňující rozhodnutí o přidělení finančních prostředků (např. velikost projektu, rozsah, milníky, termíny) vyžadují schválení formou projednání ve výborech. Než mohou členské státy požádat o změny smluv, které na projekty uzavřely, musí Komise přijmout prováděcí rozhodnutí pozměňující příslušné rozhodnutí o přidělení finančních prostředků. Je to obtížný proces zahrnující Komisi, stálá zastoupení členských států a garanty projektů.

79. Inovační projekty potřebují rychlou odezvu a rozhodování ze strany řídících orgánů vzhledem k rychle se vyvíjejícím technologiím a trhům. Model řízení programu NER300 uspokojuje tyto potřeby nedostatečně a je příliš složitý. Potvrdila to také Komise ve svém posouzení dopadů při přezkumu EU ETS ve fázi IV (2021–2030)[53].

Další charakteristické rysy návrhu programu NER300 zpomalily reakci na měnící se prostředí

80. Demonstrační projekty nízkouhlíkové energetiky zahrnují mnoho rizik. Proto u nich existuje větší pravděpodobnost změn nebo neúspěchu (tzn. přilákat financování nebo dosáhnout očekávané výroby energie) v porovnání s projekty v oblasti vyspělých technologií. Návrh programů veřejného financování řešících tento druh investic by proto měl umožňovat řídicím orgánům nalézt flexibilní a včasná řešení, aby programy mohly vždy plnit své cíle.

Předem stanovená technologická kritéria omezují flexibilitu na úrovni programu

81. Komise přidělovala granty NER300 projektům podle předem stanoveného seznamu technologických kategorií a limitů. Tento seznam z roku 2009 byl základem pro obě výzvy

---

[52] Oddíl 5 přílohy II k prvnímu (C(2012) 9432 final ze dne 18. prosince 2012) a druhému (C2014) 4493 final ze dne 8. července 2014) rozhodnutí o přidělení finančních prostředků uvádí, že změny projektů musí schválit Komise.

[53] Posouzení dopadů přiložené k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem zlepšení nákladově efektivního snížení emisí a nízkouhlíkových investic, SWD(2015) 135 final ze dne 15. července 2015.

k předkládání nabídek, které se měly konat ve dvouletém období. Právní rámec tak nepředpokládal žádné budoucí revize nebo úpravy tohoto seznamu.

82. Avšak projekty, které byly ve svých kategoriích klasifikovány jako průkopnické, když byly schvalovány v roce 2012 a 2014, byly často předstiženy vývojem trhů a technologických odvětví, než byly uvedeny do provozu. V některých případech se to stalo velmi rychle. Příklad je uveden v ***rámečku 10***.

Rámeček 10 – Příklad projektů mořských větrných elektráren podpořených z programu NER300

Na začátku roku 2018 byly připraveny k uvedení do provozu dva velké projekty mořských větrných elektráren podpořené z programu NER300 v Německu. I když budou úspěšné a budou mít inovační prvky, nepředstavují první demonstraci nové (tj. turbína 6 MW) technologie, která ještě není komerčně dostupná. Odvětví mořských větrných elektráren se v posledním desetiletí rychle vyvíjelo a turbíny o výkonu 6 MW byly poprvé v Evropě instalovány v roce 2012[54]. Pokud by projekty byly realizovány tak, aby byly dodrženy původní termíny programu NER300 (tj. do roku 2016), představovaly by jednoznačnější příspěvek k cíli programu NER300, kterým je „první komerční využití“ inovační technologie.

83. Stanovení velmi specifických technologických kritérií programu podpory předem tedy má své limity. Rychlé změny na trzích a v technologiích mohou způsobit, že projekty vybrané podle těchto kritérií budou méně převratné, než bylo zamýšleno, zejména pak v případě, že dojde k jejich zpoždění.

Byla potřebná řešení, aby bylo zajištěno, že nespotřebované finanční prostředky ze zrušených projektů budou správně vynaloženy na naléhavé priority EU

84. Pravidla programu NER300 stanovila, že po 31. prosinci 2015 připadnou všechny zbývající finanční prostředky členským státům. I přes dřívější novelizaci rozhodnutí NER300, kterou se lhůty opět prodloužily o dva roky, docházelo v roce 2016 i nadále ke stahování projektů z programu NER300, protože u těchto projektů nebylo možné dodržet lhůtu na vydání konečného rozhodnutí o investici. Neexistence adekvátního náhradního seznamu

[54] Kapitola 3.2 zprávy Společného výzkumného střediska o stavu větrné energetiky, vydání z roku 2016, Společné výzkumné středisko 2017.

náležitých projektů po druhé výzvě k předkládání návrhů znemožnila Komisi nahradit je projekty, které již prověřila EIB. Právní rámec programu NER300 ani neumožňoval vyhlásit další výzvu k předkládání návrhu. Do poloviny roku 2018 bude důsledkem stažených projektů pravděpodobně nespotřebovaná částka ve výši přinejmenším 840 milionů EUR (40 % z přidělených 2,1 miliardy EUR)[55].

85. V této souvislosti Komise v souladu s názorem Výboru pro změnu klimatu rozhodla[56] uvolnit nevyužité finanční prostředky z první výzvy k předkládání návrhů (nejméně 436 milionů EUR) na doplnění finančních nástrojů spravovaných Evropskou investiční bankou[57]. Umožní to využívat nespotřebované finanční prostředky z programu NER300 na související aktivity do otevření Fondu pro inovace. Charakter a cíle těchto nástrojů však nejsou stejné jako charakter a cíle programu NER300[58]. Obavy, které uvádíme v následujícím oddílu ohledně odpovědnosti za využití finančních prostředků z programu NER300, platí také v případě, že tyto finanční prostředky mohou být převedeny do finančních nástrojů.

Koordinace a odpovědnost vyžadují zlepšení

86. Existuje mnoho nástrojů a programů EU s podobnými cíli jako program NER300 (viz ***příloha V***). Vzhledem k tomuto složitému prostředí jsme zjišťovali, zda Komise a členské státy učinily pokrok při slaďování evropských veřejných a soukromých opatření pro inovace v oblasti nízkouhlíkové energetiky. Dále jsme prověřovali, zda útvary Komise odpovědné za programy týkající se urychlení inovací v oblasti čisté energie účinně spolupracují při koordinování své řídicí práce u probíhajících programů, jako je NER300, H2020 a InnovFin

---

[55] V ***příloze I*** je uveden přehled všech projektů, jimž byla přidělena podpora z programu NER300.

[56] Rozhodnutí Komise (EU) 2017/2172 ze dne 20. listopadu 2017, kterým se mění rozhodnutí 2010/670/EU, pokud jde o použití nevyplacených výnosů z prvního kola výzev k podávání návrhů (Úř. věst. L 306, 22.11.2017, s. 24).

[57] Prioritně pro InnovFin pro demonstrační projekty v oblasti energetiky a Nástroj pro propojení Evropy pro dopravu (tj. dluhový nástroj CEF).

[58] Např. finanční nástroje nemohou dosáhnout geografického rozprostření finančních prostředků, což bylo cílem programu NER300; program NER300 by měl řešit odvětví EU ETS (tj. výroba energie a průmysl, nikoliv doprava); a podle výkladu EU ETS a pravidel programu NER300 provedeného Komisí by měly být finanční prostředky z programu NER300 alokovány na základě ověřeného množství nevypuštěných emisí CO2, zatímco finanční nástroje v zásadě financují dřívější fáze projektu (tj. předtím, než se začne CO_2 skutečně vypouštět/omezovat).

pro demonstrační projekty v oblasti energetiky a zda využívají všech svých znalostí, aby vypracovaly ucelené balíčky a řešení financování. Dále jsme posuzovali, jak jsou členské státy a Komise odpovědné za řízení a výsledky programu NER300.

I přes pomalejší pokrok, než bylo očekáváno, poskytuje plán SET východisko pro zlepšení koordinace v Evropě

87. Dobrá koordinace je dosažena, když Komise a členské státy spolupracují, aby dosáhly účinné vertikální (mezi Komisí a příslušnými vnitrostátními orgány) a horizontální (mezi příslušnými útvary Komise a mezi příslušnými vnitrostátními útvary, jakož i s externími účastníky) koordinace[59]. Klíčovou iniciativou pro dosažení takové koordinace v EU je (integrovaný) plán SET podpořený Radou v roce 2008 a dodržovaný Komisí a členskými státy dobrovolně. Plán SET rovněž usiluje o interakci s účastníky z průmyslu a akademické sféry prostřednictvím specializovaných platforem, které se vyvíjely v průběhu let.

88. Plán SET není prostředek pro financování, jeho cílem je koordinovat a sladit příslušné evropské, vnitrostátní a soukromé finanční zdroje. Členské státy se účastní řídicí skupiny, které předsedá Komise a pracovní skupiny. V rámci Komise jsou do plánu SET zapojeny GŘ RTD, GŘ ENER a Společné výzkumné středisko. V roce 2015 Komise a členské státy plán SET revidovaly, aby jej sladily s prioritami výzkumu a inovací energetické unie.

89. Zástupci členských států, s nimiž jsme při našich návštěvách konzultovali, hodnotili své zkušenosti v rámci plánu SET pozitivně[60]. Uvedli však, že původní ambice dosáhnout společného programování a financování příslušných opatření v oblasti energetických inovací stále představují závažné výzvy.

90. V rámci integrovaného plánu SET ustavila od roku 2015 řídicí skupina 14 dočasných pracovních skupin, které měly do listopadu 2017 vypracovat realizační plány a předložit je ke

---

[59] V dokumentu z roku 2015 „Politika pro inovace v oblasti technologií pro obnovitelnou energii [RETIP]: návod na přípravu procesu“ vysvětlila Mezinárodní agentura pro obnovitelnou energii (IRENA), jak je pro provádění nástrojů RETIP kriticky důležité řízení. Agentura IRENA zdůraznila, že spolupráce mezi účastníky je pro inovace důležitá a že pro vytvoření jednotných politik a zamezení rozporů mezi nimi je nezbytně nutné dosažení spolupráce na horizontální úrovni.

[60] Alespoň jedné dočasné pracovní skupiny v rámci plánu SET se účastní 19 členských států EU, stejně jako Turecko, Island, Norsko a Švýcarsko.

schválení. Koncem roku 2017 řídicí skupina podpořila a vydala pět realizačních plánů[61]. Zatím nerozhodla, jak bude vykazovat jejich plnění.

91. Komise požádala členské státy, aby i nadále usilovaly o společné programování a financování. Členské státy nesouhlasily se závazkem financovat tyto realizační plány z vnitrostátních zdrojů. Ani účastníci ze soukromého sektoru zastoupení v platformách pro energetické technologie a inovace (ETIP) nepřislíbili žádné finanční příspěvky na realizační plány SET.

92. GŘ CLIMA i přes svou koordinační roli v největším energetickém demonstračním programu v Evropě a jeho význam pro cíle plánu SET vstoupilo do řídící skupiny plánu SET až v říjnu 2016. Neúčastnilo se dočasných pracovních skupin podstatných pro působnost programu NER300 ani budoucího Fondu inovací. GŘ CLIMA zorganizovalo v roce 2017 samostatné komplexní kulaté stoly se zástupci odvětví obnovitelné energie, průmyslu náročného na energii a CCS, aby projednalo budoucí návrh Fondu inovací.

93. Integrovaný plán SET z roku 2015 sladil své cíle s prioritami energetické unie a potvrdil, že u některých z jeho klíčových ambicí nedošlo od jeho zahájení v roce 2008 k pokroku. Vzhledem k neexistenci strukturovaných a pravidelných zpráv o postupu obsahujících jasně měřitelné výsledky je obtížné stanovit výhody vyplývající přímo ze spolupráce v rámci plánu SET.

Útvary Komise musí zlepšit svou interní koordinaci a ucelenost podpory EU pro nízkouhlíkové demonstrační projekty

94. V roce 2009 Komise zveřejnila dokument „Investování do vývoje nízkouhlíkových technologií (plán SET)“[62], který vycházel z cílů plánu SET formulovaných v roce 2008. Komise chtěla hledat nové způsoby kombinování zdrojů od různých účastníků a z různých nástrojů, jako jsou granty, úvěry a záruky za úvěry, aby bylo možné mobilizovat více finančních prostředků pro demonstrace ve velkém měřítku. Uvedla, že EIB by mohla hrát hlavní roli ve

---

[61] Pro průmyslová odvětví náročná na energii, zachycování, využívání a ukládání uhlíku, fotovoltaiku, koncentrovanou solární energii a baterie.

[62] COM(2009) 519/4.

zlepšování koordinace a kontinuity dostupného financování, přičemž odkázala zejména na finanční nástroj pro sdílení rizik (RSFF) podpořený v sedmém rámcovém programu.

Komplementarita mezi programem NER300 a jinými grantovými programy EU

95. Komise ve svém posouzení dopadů[63] programu NER300 z roku 2010 uvedla, že program NER300 musí doplňovat rámcový program výzkumu (tj. 7. RP v období 2007–2013) a řešit vyzrálejší projekty.

96. Sedmý rámcový program (a později H2020 v letech 2014–2020) probíhal od roku 2009/2010 současně s programy NER300 a EEPR. Když Komise zahajovala v roce 2010 program NER300, nebyla role výzkumných programů tak dobře stanovena, pokud jde o financování demonstrací v oblasti energetiky. V porovnání s programy 7. RP a H2020 jsme zjistili, že se zvýšil počet velkých demonstračních projektů v oblasti energetiky, které obdržely granty, jakož i velikost jednotlivých grantů. Největší jednotlivý grant, který byl takovému projektu poskytnut v rámci programu H2020, činí bezmála 40 milionů EUR[64], zatímco průměrná velikost grantu z programu NER300 činila 54 milionů EUR. Cílem programu H2020 je zejména financovat větší projekty než v 7. RP, aby byl jejich dopad větší. Proto je důležité monitorovat, jak se programy H2020 (a jeho nástupce po roce 2020) a NER300 (a jeho nástupce od roku 2021) doplňují nebo jak uspokojují různé potřeby a jak spolu vzájemně spolupracují.

NER300 a finanční nástroje

97. Rozhodnutí NER300 se zmiňuje také o možnosti kombinování finančních prostředků z programu NER300 s úvěrovým financováním v rámci finančního nástroje pro sdílení rizik[65]. Tento nástroj již podpořil řadu demonstračních projektů v oblasti obnovitelné energie. Je to sice příklad, jak Komise spolupracuje s EIB na přípravě dalších řešení financování, ale nebyl

---

[63] SEC(2010) 1320 final ze dne 3. listopadu 2010.

[64] Sedmý rámcový program financoval 31 velkých demonstračních projektů v oblasti energetiky, přičemž největší grant činil 35,5 milionu EUR. V programu H2020 byly uzavřeny (nebo se připravují) smlouvy na 47 takových grantů a největší grant činí 39,3 milionu EUR. 16 projektů NER300 obdrželo vyšší granty, ale pět z nich bylo zrušeno nebo v době auditu zrušeno bude.

[65] 5. bod odůvodnění rozhodnutí Komise č. 2010/670/EU.

zde zahrnut žádný projekt NER300. Ke kombinování produktů poskytovaných v rámci těchto dvou programů tedy nedošlo.

98. Ve stávajícím programovém období (2014–2020) nahradil finanční nástroj pro sdílení rizik program InnovFin. Jedna tematická oblast intervencí v rámci programu InnovFin se týká demonstračních projektů v oblasti energetiky (EDP)[66]. Komise zahájila tento nový finanční nástroj na podporu takových projektů, jaké jsou podporovány z programu NER300, které v té době měly zpoždění ve svém finančním plánování.

99. Ani přes tyto pokusy zajistit pro demonstrační projekty širší škálu finančních produktů a přes další příspěvky Komise (viz ***rámeček 11***) nebyla při dokončení tohoto auditu podepsána úvěrová smlouva k žádnému z deseti projektů NER300, které požádaly o úvěry InnovFin do konce roku 2017. Specifický charakter demonstračních projektů NER300 (např. větší technologická a finanční rizika než u vyzrálých technologických projektů, nejistota ohledně očekávané výstupní výkonnosti a výnosů) je takový, že mají problémy splnit standardní bankovní požadavky na hloubkové prověření.

Rámeček 11 – Demonstrační projekty InnovFin

V pracovním programu H2020 pro Bezpečnou, čistou a účinnou energii na období 2018–2020[67] Komise uvedla, že poptávka po demonstračních projektech v oblasti energetiky v rámci programu InnovFin je velká a že zdvojnásobí finanční podporu z programu H2020 ze 150 milionů na 300 milionů EUR a v roce 2019 a 2020 přidělí dalších 100 milionů EUR. Rovněž byl rozšířen rozsah nástroje, aby zahrnoval všechny priority plánu SET s výjimkou energetické účinnosti a jaderné energie, ale včetně zachycování, využívání a ukládání uhlíku. GŘ RTD má také v úmyslu rozvíjet kategorii grantů H2020

[66] EIB a Komise zahájily demonstrační projekty v oblasti energetiky v rámci InnovFin v roce 2015. Celkový příspěvek EU na demonstrační projekty v oblasti energetiky InnovFin z programu H2020 činil 150 milionů EUR. Poskytuje úvěry, záruky za úvěry nebo investice kapitálového typu od 7,5 do 75 milionů EUR na inovační demonstrační projekty první svého druhu v komerčním měřítku v oblasti obnovitelné energie a vodíku. Příspěvek EU slouží na krytí 100 % všech ztrát, které utrpí EIB, pokud projekt nebude moci splatit poskytnutý úvěr.

[67] Rozhodnutí Komise C(2017) 7124 ze dne 27. října 2017.

tak, aby doplňovaly produkty pro demonstrační projekty v oblasti energetiky v rámci programu InnovFin[68].

Fond inovací a zajištění komplementarity po roce 2020

100. V roce 2017 uspořádalo GŘ CLIMA kulaté stoly účastníků pro poučení z programu NER300 a přípravu návrhu nového Fondu inovací. Účastníci požadovali také vytvoření smíšeného programu, který by zahrnoval podporu finančních nástrojů a současně poskytoval investiční granty pro ranější fáze přípravy projektů.

101. V závěrečné zprávě[69] bylo doporučeno, aby Fond inovací nabízel zejména granty doplněné částečnými granty a/nebo bezrizikovými úvěry či kapitálem s vyšší úrovní intenzity grantů pro rané fáze projektů. Dále bylo ve zprávě zdůrazněno, že nový fond by měl doplňovat stávající evropské a vnitrostátní programy financování, ale neměl by se s nimi překrývat; konkrétní příklady zahrnovaly programy H2020, InnovFin, Nástroj pro propojení Evropy a rizikový kapitál z Evropského investičního fondu a Evropského fondu pro strategické investice.

102. GŘ CLIMA i GŘ RTD posuzují jak lépe navrhovat primární mechanismy podpory (tj. Fond inovací a InnovFin EDP v kombinaci s grantem z H2020) pro demonstrační projekty nízkouhlíkové energetiky. Od zahájení programu NER300 se zvýšilo také ve financování z programu H2020 u pokročilejších demonstračních projektů v oblasti energetiky (včetně jeho příspěvků do programu InnovFin EDP). Není jasné, zda se budou programy NER300 (a Fond inovací) na jedné straně a H2020/9. RP (včetně jejich příspěvků do finančních nástrojů) na straně druhé dostatečně doplňovat, aby to odůvodnilo existenci paralelních programů financování z veřejných zdrojů s různými (Komise) řídicími subjekty a dohledovými orgány.

[68] Program H2020 končí v roce 2020, a proto se nebude překrývat s novým Fondem inovací, který má být zahájen v roce 2021. Nyní se definuje plán 9. RP a souvisejících finančních nástrojů.

[69] Viz souhrnná zpráva přednesená na závěrečné konferenci pořádané GŘ CLIMA: Financování pro inovace: na cestě k fondu inovací ETS, Climate Strategy & Partners, 12. června 2017.

103. Komise celkově zatím nedosáhla své ambice, kterou si stanovila v roce 2009 a zopakovala v roce 2016[70], totiž zajistit ucelené a lépe cílené zdroje a finanční produkty, včetně grantů, úvěrových produktů a kapitálu EU, které by řešily jednotlivé vývojové fáze velkých demonstračních projektů.

Dohody o odpovědnosti za program NER300 nejsou dostatečně jasné

104. Finanční prostředky z programu NER300 nejsou součástí celkového rozpočtu EU, a proto se na jejich správu nevztahuje finanční nařízení EU. Jsou to finanční prostředky členských států plynoucí z politického nástroje EU (tj. EU ETS). Právní základ programu NER300 (tj. směrnice ETS a rozhodnutí NER300) nezahrnuje výslovné odkazy na finanční řízení (např. u plateb) ani (interní nebo externí) auditování.

105. Vnitrostátní kontaktní místa, s nimiž jsme v průběhu auditu konzultovali, obvykle považovala finanční prostředky z programu NER300 za fondy EU[71]. V právních předpisech není stanoven žádný požadavek, aby Komise předkládala výroční zprávy o provozní nebo finanční výkonnosti programu, čímž by byla zajištěna plná odpovědnost vůči veřejnosti. Neexistuje žádný postup udělování absolutoria pro správu těchto finančních prostředků ze strany Komise. Evropská investiční banka předává Komisi důvěrné finanční výkazy o činnostech při správě aktiv programu NER300 a tyto prostředky vykazuje jako podrozvahovou položku drženou jménem třetí strany[72]. Komise nevykazuje finanční prostředky programu NER300 v rozvaze EU.

106. Celkově nejsou ujednání o finančním řízení a odpovědnosti za program NER300 dostatečně jasná. Taková ujednání jsou nezbytná, aby bylo spolehlivě zajištěno rozumné

---

[70] COM(2016) 763 final.

[71] Viz odkaz na finanční prostředky NER300 jako fondy EU na s. 21 dokumentu „Zachycování a ukládání uhlíku: druhá soutěž o státní podporu“, Zpráva účetního a generálního auditora, Národní kontrolní úřad, 20. ledna 2017.

[72] Viz také „Podrozvahové položky k 31. prosinci 2016“ Finanční zpráva EIB 2016, a poznámka Z: „EIB podporuje EK jako zástupce při provádění iniciativy NER300 – […]. EIB zpracovává samostatné finanční výkazy pro program NER300.“

finanční řízení těchto veřejných finančních prostředků ze strany subjektů zapojených do zařízení programu.

107. V roce 2016 konstatovala skupina na vysoké úrovni pro vlastní zdroje, že jednou z možností pro nové vlastní zdroje by bylo zařazení výnosů ze systému EU pro obchodování s emisemi (EU ETS)[73].

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

108. Přestože uznáváme náročné tržní podmínky u tohoto druhu činnosti po roce 2008, náš celkový závěr zní, že programy EEPR a NER300 nepodpořily zamýšlený pokrok a neprokázaly komerční životaschopnost zachycování a ukládání uhlíku a různých inovačních obnovitelných zdrojů energie.

109. Program EEPR nesplnil své ambiciózní cíle v oblasti zachycování a ukládání uhlíku, neboť žádný z projektů, které obdržely financování EU, neprokázal použitelnost technologie v komerčním měřítku (viz ***body 20–22***). Pět z šesti spolufinancovaných projektů nebylo dokončeno.

110. Cílem podpory EEPR mořským větrným elektrárnám bylo zajistit inovační konstrukce turbín a základů a současně rozšířit síťové přípojky mezi členskými státy. Tento program přinesl pozitivní příspěvek rychle se rozvíjejícímu odvětví i přes několik opožděných a dva zastavené projekty (viz ***body 23–26***).

111. Dále jsme zjistili, že ani program NER300 nepřinesl žádný úspěšný demonstrační projekt v oblasti zachycování a ukládání uhlíku (viz ***bod 28–30***). Činnosti jediného projektu zachycování a ukládání uhlíku, kterému Komise přidělila v roce 2014 finanční prostředky, byly ukončeny poté, co členský stát zrušil v roce 2015 svou vnitrostátní podporu. Projekt proto nemohl dospět do fáze konečného rozhodnutí o investici a v roce 2018 bude pravděpodobně z programu NER300 stažen.

---

[73] Budoucí financování EU, Závěrečná zpráva a doporučení skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje, prosinec 2016, doporučení 4 b).

112. Program NER300 není na správné cestě, aby dosáhl svého zamýšleného dopadu na inovační zdroje obnovitelné energie, které doposud nebyly komerčně dostupné, když Komise projekty vybírala (viz **body 31–46**). I přes rozhodnutí z roku 2015 prodloužit všechny lhůty opět o dva roky bylo začátkem roku 2018 sedm projektů staženo. Tyto projekty nevyužijí přidělené granty a nepřinesou očekávané výstupy v oblasti čisté energie.

113. Pokud jde o důvody neúspěchů a zpoždění, zjistili jsme, že inovační projekty nízkouhlíkové energetiky podpořené v programech EEPR a NER300 byly ovlivněny negativními investičními podmínkami (viz ***body 37–55***). I když jsou některé investiční podmínky dány širším hospodářským vývojem, jiné mohou stanovit nebo ovlivnit tvůrci politik. Nejistota ohledně dlouhodobých klimaticko-energetických strategií a výchozích politik, předpisy a veřejná finanční podpora ovlivnily schopnost projektů přilákat soukromé investice a dosáhnout včas konečného rozhodnutí o investici (viz ***body 41–48***).

114. Kromě výše uvedených hospodářských a jiných faktorů byla klíčovou překážkou pro demonstrační projekty zachycování a ukládání uhlíku v EU od roku 2011 klesající tržní cena za emise uhlíku podle EU ETS (viz ***body 49–55***). Ovlivnilo to již tak riskantní obchodní případy demonstračních projektů CCS, na jejichž základě Komise poskytla v roce 2009 granty EEPR. Nízké ceny způsobily také menší než očekávané dostupné částky grantů v rámci programu NER300, což způsobilo další finanční mezery.

115. Kromě toho skutečnost, že žádný z projektů EEPR nedokázal získat do roku 2012 adekvátní výši financování z veřejných zdrojů prostřednictvím programu NER300 nebo vnitrostátních programů, životaschopnost těchto projektů narušila. Komise se snažila umožnit pokračování práce na demonstraci CCS, ale v té době nepozastavila ani neukončila svou finanční podporu projektům, které nakonec neuspěly.

116. Inovační energetické projekty, které přispívají k přechodu EU na nízkouhlíkovou energetiku, vyžadují lepší investiční klima. V této souvislosti předpokládá navrhované nařízení o řízení energetické unie, že členské státy vypracují a předloží Komisi vnitrostátní klimaticko-energetické plány, v nichž budou popsány jejich dlouhodobé strategie nízkouhlíkového rozvoje (viz ***rámeček 7***), podložené stabilními politikami a předpisy, které

budou propagovat a podporovat využívání obnovitelné energie a dále snižovat emise[74]. Komise se bude účastnit prověřování plánů členských států a přípravy zpráv o nich, aby bylo možné zjistit, zda obsahují všechny požadované prvky. Při poskytování finančních prostředků EU by měla tyto informace používat.

Doporučení 1 – Zvýšit potenciál účinné podpory EU pro inovace v oblasti nízkouhlíkové energetiky
Aby se zvýšila účinnost finanční podpory Unie pro inovační demonstrační projekty v oblasti nízkouhlíkové energetiky, Komise by měla u velkých, kapitálově náročných projektů, které potřebují kombinaci vnitrostátní podpory **a** podpory EU a které jsou předloženy k financování v rámci navrženého inovačního fondu a dalších relevantních centrálně řízených programů EU, posuzovat jejich soulad s vnitrostátními klimaticko-energetickými plány a zajistit, aby byly od členských států získány pevné a transparentní závazky ještě před poskytnutím finančních prostředků EU. Cílové datum provedení: do konce roku 2021.

117. Dále jsme zjistili, že aspekty návrhu programu NER300 omezovaly možnosti Komise a členských států účinně reagovat na měnící se okolnosti (viz ***body 56–85***).

118. Zvolený model NER300, který poskytoval veřejné peníze projektům až po jejich uvedení do provozu, nebyl adekvátně odůvodněn hodnocením potřeb a přenášel většinu rizika na realizátory projektu. Před vytvořením programu NER300 ve směrnici ETS nebylo provedeno žádné jednoznačné posouzení toho, jaký typ podpory by rané demonstrační projekty ze široké škály inovačních zdrojů obnovitelné energie a technologií CCS, které v EU čelí mnoha různým investičním a regulačním problémům, potřebovaly. Cílem právní úpravy přijaté v roce 2018 pro nový Fond inovací je napravit problém snížení rizik (viz body ***57 a 65***).

119. Výběr projektů NER300 a rozhodovací procesy byly složité (viz ***body 66–75***). Proces výběru a poskytování grantů uplatňovaný Komisí a členskými státy kladl nedostatečný důraz na komparativní kvalitu a finanční a ekonomickou životaschopnost a rizika projektů. Nemohli jsme ani ověřit, zda si byly členské státy dostatečně vědomy rizik a doporučení stanovených

[74] Již v roce 2014 Evropský účetní dvůr doporučil, že by Komise měla prosazovat, aby členské státy vytvořily stabilní a předvídatelné regulační rámce pro zdroje obnovitelné energie. Viz doporučení 1 zvláštní zprávy č. 6/2014, Podpora z fondů politiky soudržnosti na výrobu energie z obnovitelných zdrojů - dosáhla dobrých výsledků?, Evropský účetní dvůr, 2014.

Evropskou investiční bankou před potvrzením pořadí projektů pro rozhodnutí Komise o přidělení finančních prostředků. Tyto faktory snížily jistotu, zda tyto projekty mohou splnit své cíle v rámci omezení programu. Je zde také prostor pro rozšíření rozhodování v programu NER300, zejména u žádostí o velké změny projektů, které nyní vyžadují změny právního předpisu.

Doporučení 2 – Zlepšit postupy výběru projektů a rozhodování u budoucího Fondu inovací

Vzhledem k plánovanému zahájení nového Fondu inovací v roce 2021 by **Komise** měla zlepšit kritické prvky procesu výběru projektů a rozhodování oproti programu NER300. Zejména by měla:

a) stanovit kritéria pro zastavení financování v případech, kdy projekty neplní schválené milníky;

b) posoudit aspekty ekonomické životaschopnosti projektů („přijatelnost pro banku“), včetně aspektů uvedených v doporučení 1;

c) definovat přesné a měřitelné limity pro každé kritérium kontroly/přidělení;

d) důvěrně poskytovat orgánům příslušných členských států výsledky hloubkové kontroly před rozhodnutím o přidělení finančních prostředků;

e) podporovat projekty, u nichž výběrové řízení ukázalo, že pravděpodobně nejvíce přispějí ke splnění priorit EU;

f) zjednodušit postup žádostí o změnu projektů, aby nebylo nutné měnit právní akty Komise.

Cílové datum provedení: do konce roku 2020.

120. Další charakteristické rysy návrhu programu NER300 také zpomalily reakci na měnící se prostředí (viz ***body 80, 85***). Používání specifických kritérií pro technologie stanovených předem v roce 2009 omezilo možnost programu reagovat na vývoj trhů a technologií. Projekty vybrané podle těchto kritérií mohou být méně převratné, než bylo zamýšleno, pokud dojde k jejich zpoždění.

121. S tím, jak byly projekty rušeny, protože nebylo možné dodržet (prodloužené) termíny programu, hledala Komise řešení jak převést velké částky nespotřebovaných finančních prostředků na jiné programy a zajistit, aby byly k dispozici pro navýšení investic do inovačních projektů. Charakter a cíle těchto programů nejsou stejné jako charakter a cíle programu NER300 a je třeba zajistit odpovědnost za to, jak jsou tyto finanční prostředky vynakládány.

Doporučení 3 – Zajistit flexibilitu Fondu inovací, aby mohl reagovat na vývoj trhů a technologií
Komise by měla zajistit, aby návrh Fondu inovací umožňoval flexibilnější reagování na vývoj technologií a stahování projektů, než to umožňoval návrh programu NER300. Může to být: a) flexibilní přístup při definování a aktualizaci způsobilých technologií a limitů; b) pořádání průběžných výzev k předkládání návrhů a rozhodnutí o přidělení finančních prostředků; Cílové datum provedení: do konce roku 2021.

122. V EU je mnoho mechanismů financování, které podporují inovace v energetice. S tímto vědomím jsme zjistili, že nedostatky v koordinaci a odpovědnosti vyžadují zlepšení (viz ***body 86–107***).

123. I přes pomalejší pokrok, než bylo očekáváno, poskytuje plán SET východisko pro lepší sladění mezi evropskými veřejnými a soukromými opatřeními pro inovace v nízkouhlíkové energetice. Přepracování plánu SET v roce 2015 bylo důležité, aby se původní plán SET sladil s prioritami výzkumu a inovací energetické unie a zohlednil nedostatečný pokrok při uskutečňování některých svých klíčových ambicí. Stále je však obtížné jasně identifikovat a měřit přínosy vyplývající přímo ze spolupráce v rámci plánu SET (viz ***body 87–93***).

124. Dále jsme zjistili, že koordinace mezi vlastními útvary Komise zabývajícími se inovacemi v oblasti čisté energie vykazují nedostatky, které mohou bránit v umožnění ucelenější a efektivnější kombinace veřejných zdrojů a finančních produktů zacílených na různé fáze velkých demonstračních projektů (viz ***body 94–103***).

125. Do konce roku 2017 nezískal ani jeden projekt NER300 úvěr z finančních nástrojů spravovaných Evropskou investiční bankou, které podporují demonstrační projekty v energetice. Specifický charakter těchto projektů je takový, že mají problémy splnit standardní bankovní požadavky na hloubkové prověření. Různé útvary Komise posuzují jak lépe navrhovat primární mechanismy financování. Zvýšení podpory v rámci programu Horizont 2020 pro vyzrálejší energetické demonstrační projekty vzbuzuje otázku, zda se budou programy NER300 (a budoucí Fond inovací) a H2020/9. RP (včetně jejich příspěvků do finančních nástrojů) dostatečně doplňovat, aby to odůvodnilo potenciální budoucí existenci paralelních programů s různými řídicími subjekty a dohledovými orgány.

126. Probíhají jednání o novém víceletém finančním rámci, zjednodušení programu H2020 a diskuze o budoucích financích EU. Je to příležitost pro ujasnění, které programy jsou nejvhodnější pro podporu (různých fází) demonstračních projektů v oblasti nízkouhlíkové energetiky a jak dosáhnout součinnosti pro řešení problémů při jejich financování.

Doporučení 4 – Lepší koordinace Komise pro ucelenější zacílení podpory EU

Aby se zlepšilo ucelené a účinné zacílení podpory EU pro inovace v oblasti nízkouhlíkové energetiky, dotčené **útvary Komise (zejména GŘ RTD, ENER, CLIMA, GROW a ECFIN)** by měly:

a) provádět meziútvarová posouzení, aby prokázala, že Fond inovací, program H2020 a InnovFin EDP (a jejich nástupci po roce 2020) se vzájemně doplňují a uceleně zaměřují na demonstrační projekty v oblasti nízkouhlíkové energetiky;

b) zjednodušit procesy výběru projektů[75] v programech, aby se omezila neefektivita nebo přesahy.

Cílové datum provedení: do konce roku 2021.

127. A konečně ujednání o odpovědnosti a finančním řízení programu NER300 nejsou dostatečně jasná, aby bylo prokázáno, že subjekty řídící program zajišťují uplatňování řádných zásad finančního řízení (viz ***body 104–107***).

Doporučení 5 – Zajištění vyvozování odpovědnosti

Vzhledem k zahájení nového Fondu inovací v roce 2021 by **Komise** měla zlepšit kritické prvky procesu řízení a odpovědnosti oproti programu NER300, zejména:

a) upřesnit ustanovení o zapojení a odpovědnosti pro Fond inovací a nespotřebované finanční prostředky z programu NER300;

b) zajistit, aby všechny tyto finanční prostředky, které Komise spravuje, byly uváděny v rozpočtu a rozvaze a podléhaly každoročnímu auditu a absolutoriu v Parlamentu a Radě;

c) zahrnout do právního rámce ustanovení o předkládání pravidelných zpráv o postupu rozpočtovým orgánům.

Cílové datum provedení: do konce roku 2021.

[75] Viz návrh 5 z našeho informačního dokumentu „Příspěvek ke zjednodušení výzkumných programů EU po ukončení programu Horizont 2020 z března 2018“.

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Nikolaos A. Milionis, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 5. září 2018.

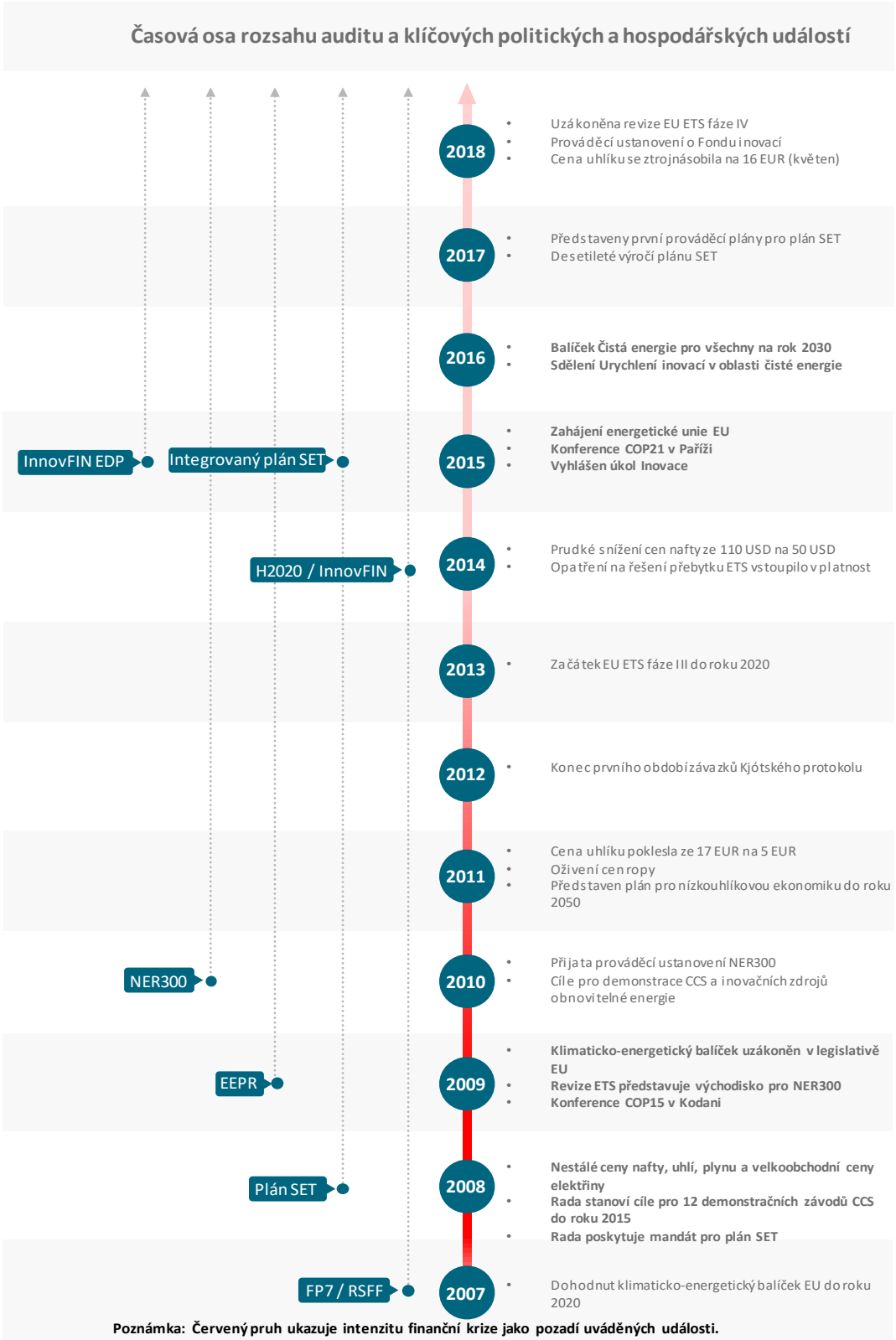
Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

PŘÍLOHA I

Časová osa klíčových politických a hospodářských událostí ve vztahu k jednotlivým prvkům rozsahu auditu



Zdroj: EÚD.

PŘÍLOHA II

Přehled o stavu programu NER300 k březnu 2018

Výzva	Rok	ČS	Kategorie	Max. poskytnuté financování z programu NER300 (mil. EUR)	Předpokládaná výroba energie v prvních 5 letech (1000 MWh)	Zahájení provozu	Konečné rozhodnutí o investici	Stav	Nespotřebované prostředky ze stažených projektů
První	2012	IT	Bioenergie	28	1 415	01/06/2013	2011	V provozu	
		DE	Bioenergie	22	502	03/01/2014	19/08/2011	V provozu	
		SE	Větrná energie	15	3 462	01/01/2015	06/02/2014	V provozu	
		DE	Větrná energie	113	3 569	01/07/2017	29/06/2015	V provozu	
		DE	Větrná energie	70	6 060	31/12/2017	18/12/2014	V provozu	
		AT	Větrná energie	11	363	03/10/2017	04/12/2014	V provozu	
		FI	Bioenergie	89	6 785	31/12/2018	31/12/2016	Konečné rozhodnutí o investici přijato	
		UK	Energie oceánů	17	100	31/12/2018	14/12/2016	Konečné rozhodnutí o investici přijato	
		CY	Koncentrovaná solární energie	47	578	31/12/2018	28/12/2016	Konečné rozhodnutí o investici přijato	
		EL	Koncentrovaná solární energie	45	595	31/12/2018	12/12/2016	Konečné rozhodnutí o investici přijato	
		EL	Koncentrovaná solární energie	42	488	31/12/2018	14/12/2016	Konečné rozhodnutí o investici přijato	
		HU	Geotermální energie	39	370	31/12/2018	14/12/2016	Konečné rozhodnutí o investici přijato	
		PT	Větrná energie	30	365	31/12/2018	17/12/2016	Konečné rozhodnutí o investici přijato	
		FR	Větrná energie	34	412	31/12/2018	11/07/2016	Konečné rozhodnutí o investici přijato	
		PL	Bioenergie	31	1 400	31/12/2016		Bude stažen	31
		BE	Inteligentní sítě	8	890	-	-	Stažen	8
		FR	Bioenergie	170	6 144	-	-	Stažen	170
		NL	Bioenergie	199	6 346	-	-	Stažen	199
		SE	Bioenergie	59	3 850	-	-	Stažen	59
		UK	Energie oceánů	21	148	-	-	Stažen	21
Druhá (OZE)	2014	CY	Koncentrovaná solární energie	60	552	30/06/2020		Konečné rozhodnutí o investici přijato	
		CY	Inteligentní sítě	11	621	30/06/2020	Termín 30. 6. 2018		
		DK	Bioenergie	39	1730	30/06/2020	Termín 30. 6. 2018		
		EE	Bioenergie	7	851	30/06/2020	Termín 30. 6. 2018		
		EE	Bioenergie	25	3200	31/12/2020	Termín 30. 6. 2018		
		ES	Bioenergie	29	824	30/06/2020	Termín 30. 6. 2018	Stažen	29
		ES	Větrná energie	33	427	30/06/2020	Termín 30. 6. 2018		
		ES	Větrná energie	34	500	30/06/2020	Termín 30. 6. 2018		
		FR	Geotermální energie	17	1051	30/06/2020	Termín 30. 6. 2018		
		FR	Energie oceánů	72	369	30/06/2020	Termín 30. 6. 2018		
		HR	Geotermální energie	15	258	30/06/2019	17/03/2015		
		IE	Energie oceánů	23	58	30/06/2020	Termín 30. 6. 2018	Stažen	23
		IT	Koncentrovaná solární energie	40	488	31/12/2018	Termín 30. 6. 2018		
		IT	Inteligentní sítě	85	19277	30/06/2018	18/02/2015	Konečné rozhodnutí o investici přijato	
		LV	Bioenergie	4	833	30/06/2020	Termín 30. 6. 2018		
		PT	Energie oceánů	9	57	01/01/2020	Termín 30. 6. 2018		
		PT	Fotovoltaika	8	203	01/07/2019	Termín 30. 6. 2018		
		SE	Bioenergie	204	7360	30/06/2020	Termín 30. 6. 2018		
				Mezisoučet OZE:	**82501**				
					Předpokládané množství zachyceného a uloženého CO_2 v prvních 10 letech (mil. tun)				
Druhá (CCS)	2014	UK	CCS	300	17734	30/06/2018	Termín 30. 6. 2018	Bude stažen	300
				2 106				**Celkem:**	840

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

PŘÍLOHA III

Hlavní hospodářské a právní faktory ovlivňující pokrok programů NER300 a EEPR

Technologická skupina	CCS		Obnovitelné zdroje energie	
Program	NER300	EEPR	NER300	EEPR
Poskytnuté finanční prostředky (mil. EUR)	300	1 000	1 800	565
Projekty	1	6	38	9
Průměr na projekt (mil. EUR)	300	167	47	63
Vnější faktory zpožďující postup demonstračních projektů:				
Nepříznivé investiční prostředí pro nízkouhlíkovou energetiku[1]	X	X	X	X
Omezený přístup ke kapitálu / vysoká cena soukromého kapitálu (viz následující obrázek)	X	X	X	X
Nízká tržní cena uhlíku	X	X	X	
EU / vnitrostátní regulační nejistota	X	X	X[2]	
Nižší vnitrostátní veřejná podpora, než bylo očekáváno (např. v důsledku omezeného rozpočtu / ekonomické krize)	X	X	X[3]	
Dlouhé lhůty pro vydání povolení na vnitrostátní úrovni	X	X	X	X
Akceptace ze strany veřejnosti	X	X		
Vyplaceno do konce roku 2017 (mil. EUR)	0	424[4]	13	255
Staženo (nespotřebováno – mil. EUR)	300		540	
Zrušení závazku ke konci roku 2017 (mil. EUR)		576		130[5]
% poskytnutých finančních prostředků nevyužitých na cíle programu	100 %	58 %	30 %	23 %

[1]Nízké ceny fosilních paliv, nízké velkoobchodní ceny elektřiny.
[2]Zejména u projektů NER300 v oblasti biopaliv.
[3]Zejména u biopaliv, koncentrované solární energie, energie oceánů.
[4]Se značnými problémy ve výkonnosti / konečná částka podléhá budoucím korekcím.
[5]Tři projekty mořských větrných elektráren EEPR stále probíhají.

Zdroj: EÚD.

PŘÍLOHA IV

Příklady výběrových řízení u programů inovací v oblasti nízkouhlíkové energetiky s využitím různých (kvalitativních a kvantitativních) hodnotících kritérií

Spojené království - Program komercializace CCS

Pravidla pro výběr projektu podle druhé britské soutěže CCS byla stanovena v dokumentu „Program komercializace zachycování a ukládání uhlíku - Výzva k jednání “, který zpracovalo Ministerstvo pro energetiku a změnu klimatu Spojeného království.

Pravidla pro způsobilost a hodnocení jsou popsána v části 3 tohoto dokumentu. Výběrové řízení sestávalo ze tří různých fází, první byla „výběr projektů“. Tato fáze zahrnovala hloubkové posouzení projektu na základě čtyř hlavních kritérií. Každé kritérium mělo dílčí kritéria. Hodnocení a bodování nabídek se provádí s využitím kvalitativního systému hodnocení ve formě semaforu a bodovací stupnice. Systém lze shrnout takto:

Oblast	Kritéria	Základ hodnocení		Výstupy hodnocení	
HLOUBKOVÁ PROVĚRKA PROJEKTU		Dílčí kritéria	Kritéria	Oblast hodnocení	Komentář
TECHNICKÉ	Technická robustnost a životaschopnost	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		
	Integrace a vývoj procesů	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		
	Robustnost přepravy	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		Hlavní problémy, rizika a nejistoty
	Robustnost ukládání	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		
	Provozní dopad CCS	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		
	Odborná validace předpokladů ocenění	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z	Skóre 1–5	
VÝSTUPY	Robustnost projektového programu	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		
	Dostupnost a přístup k aktivům	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		
	Zkušenosti a schopnosti projektového týmu	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		
	Řízení projektu	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		Hlavní problémy, rizika a nejistoty
	Síla řízení rizik	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		
	Robustnost povolování a konzultací	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		
	Robustnost integrace do celého řetězce	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		
	Hodnocení rizik projektu	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z	Skóre 1–5	
KOMERČNÍ	Vhodnost obchodního případu	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		
	Akceptování alokace rizik a smluvních zásad	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z		Hlavní problémy, rizika a nejistoty
	Komerční riziko	Kvalitativní semafory	Hodnocení Č/O/Z	Skóre 1–5	
FINANČNÍ	Finanční situace uchazeče	Kvantitativní		Skóre 1–5	
	Dohody o financování	Kvantitativní		Skóre 1–5	
	Střední měrné výrobní náklady na elektřinu pro státní správu a spotřebitele elektřiny	Kvantitativní		£/MWh	
	Střední měrné náklady na uložený CO_2 pro státní správu a spotřebitele elektřiny	Kvantitativní		£/T uloženého CO_2	Hlavní problémy, rizika a nejistoty

Poznámka: Hodnocení červená / oranžová / zelená znamená: „Základní“, „dobrý“, „vynikající“. Bodové hodnocení 1-5 znamená „velmi špatný“, „špatný“, „přijatelný“, „dobrý“ a „vynikající“.

Nizozemsko – pokročilá biopaliva

Nizozemsko mělo od roku 2006 do roku 2009 národní grantový program pro snižování emisí CO2 prostřednictvím inovačních biopaliv pro dopravu[76]. Jeho cílem bylo podporovat druhou generaci biopaliv a projektů, které byly v zemi nové. Vedle čtyř hlavních kritérií způsobilosti měl program pět kritérií pro stanovení pořadí, aby bylo možné rozdělit dostupné finanční prostředky pro nejvhodnější projekty:

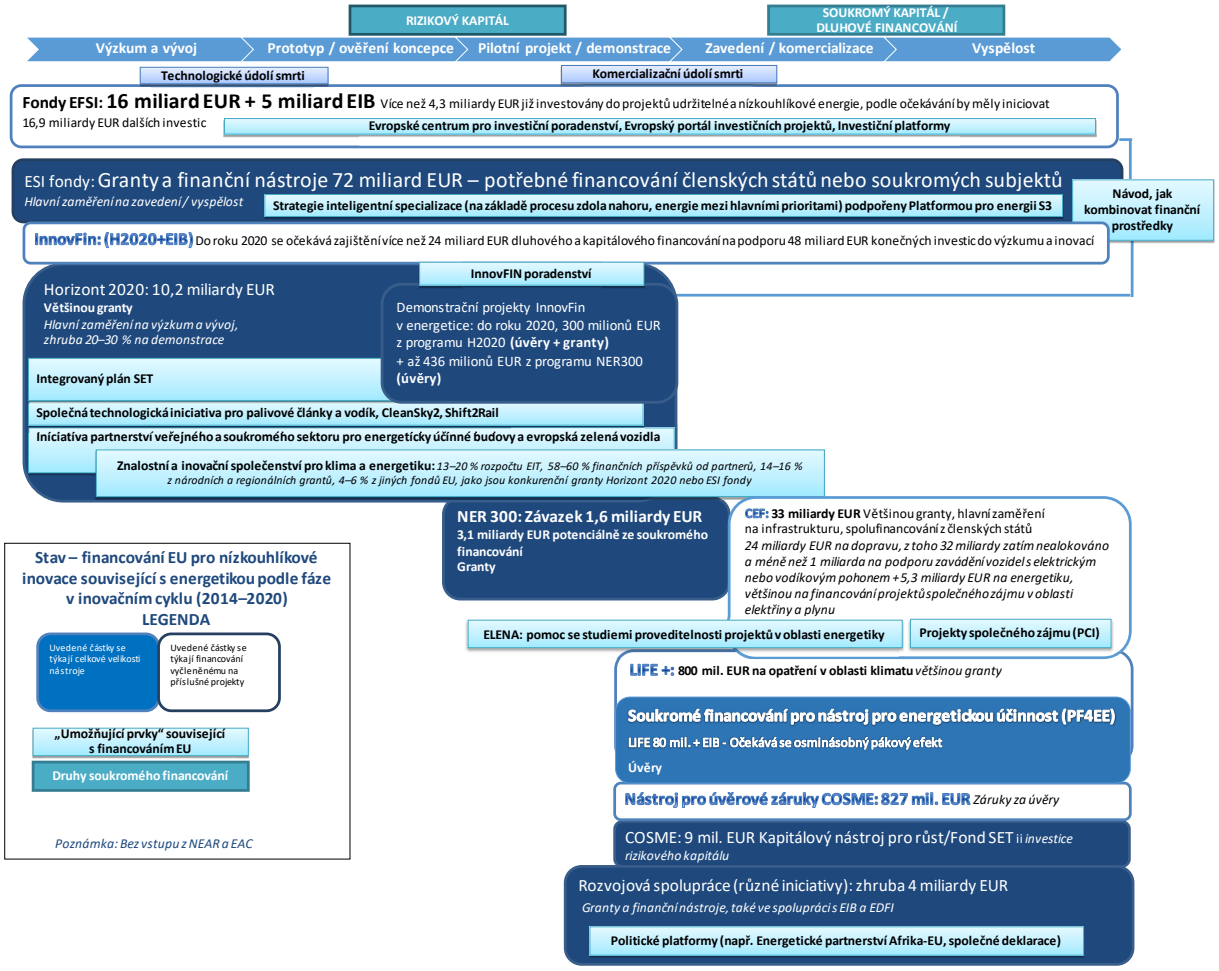
- objem očekávaného snížení emisí CO_2 v porovnání s fosilními palivy;
- velikost prokázaného snížení využití půdy v porovnání se stávajícími procesy výroby biopaliv;
- krátkodobý a dlouhodobý tržní potenciál (množství paliva, jež bude vyrobeno, zvýšení emisí CO_2, možnost replikace) a (technická, organizační a finanční) proveditelnost na základě posouzení rizik a pravděpodobnosti dosažení očekávaných výsledků;
- podíl financování z grantu (nižší podíl vede k vyššímu bodovému hodnocení);
- udržitelnost, pokud jde o zásobování potravinami, biodiverzitu a životní prostředí.

Stupeň, v němž měl projekt přispět k těmto kritériím, určoval bodové hodnocení a tedy i pořadí. Kritéria byla uvedena v pořadí snižující se váhy.

[76] Besluit Vaststelling Subsidieprogramma CO2-reductie Innovatieve Biobrandstoffen voor transport, http://wetten.overheid.nl/BWBR0020703/2006-12-21.

PŘÍLOHA V

Složité prostředí programů EU pro financování inovací v oblasti nízkouhlíkové energetiky



Zdroj: Evropská komise.

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

„PROKÁZÁNÍ ZACHYCOVÁNÍ A UKLÁDÁNÍ CO_2 A INOVAČNÍCH OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ ENERGIE V PROVOZNÍM MĚŘÍTKU V EU: ZAMÝŠLENÝ POKROK NEBYL V POSLEDNÍM DESETILETÍ DOSAŽEN“

SHRNUTÍ

IV. V souladu se žádostí Evropské rady a Evropského parlamentu Komise pracuje na strategii EU pro dlouhodobé snížení emisí skleníkových plynů v souladu s Pařížskou dohodou a zohledňuje přitom vnitrostátní plány.

Důležitým prvkem v této souvislosti je zvyšování podpory inovaci a uvádění na trh nízkouhlíkových technologií, které již probíhá.

Ve svém návrhu příštího víceletého finančního rámce 2021–2027 Komise navrhla, aby byl stanoven ambicióznější cíl začleňování oblasti klimatu včetně přechodu na čistou energii do všech programů EU, přičemž má být dosaženo toho, aby 25 % výdajů EU přispívalo k tomuto cíli. Návrh budoucího výzkumného programu Horizont Evropa obsahuje začlenění cíle v oblasti klimatu včetně přechodu na čistou energii ve výši 35 %.

Na základě návrhů Komise zahrnutých do balíčku Čistá energie pro všechny Evropany EU již dosáhla předběžných politických dohod o úrovni ambicí EU v oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů do roku 2030 a příslušném regulačním rámci.

VIII. Komise souhlasí se zjištěním EÚD ohledně omezení v konceptu rezervy pro nové účastníky na trhu 300 (NER300), podaného normotvůrci spolurozhodnutí, a ohledně komplexity jeho zavedení.

IX. Komise zdůrazňuje, že definice programu NER300, zadávací dokumenty a pokyny byly vypracovány s kolegiální podporou útvarů Komise. Útvary Komise dále pravidelně koordinují běžné otázky podpory inovativních nízkouhlíkových technologií.

ÚVOD

7. Komise nese odpovědnost za celkovou koordinaci programu. Za řízení smluv (založených na právně závazných nástrojích) nesou odpovědnost členské státy.

12. V souladu s požadavky Evropské rady a Evropského parlamentu Komise pracuje na strategii EU pro dlouhodobé snížení emisí skleníkových plynů v souladu s Pařížskou dohodou, přičemž zohledňuje vnitrostátní plány.

Důležitým prvkem v této souvislosti je zvyšování podpory inovaci a uvádění na trh nízkouhlíkových technologií, které již probíhá.

Ve svém návrhu příštího víceletého finančního rámce 2021–2027 Komise navrhla, aby byl stanoven ambicióznější cíl začleňování oblasti klimatu včetně přechodu na čistou energii do všech programů EU, přičemž má být dosaženo toho, aby 25 % výdajů EU přispívalo k tomuto cíli. Návrh budoucího výzkumného programu Horizont Evropa obsahuje začlenění cíle v oblasti klimatu včetně přechodu na čistou energii v objemu 35 %.

Na základě návrhů Komise zahrnutých v balíčku Čistá energie pro všechny Evropany EU již dosáhla předběžných politických dohod o úrovni ambicí EU v oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů do roku 2030 a příslušném regulačním rámci.

PŘIPOMÍNKY

20. Po posouzení projektů podaných členskými státy po výzvě k podávání návrhů učinila Komise rozhodnutí podpořit pouze šest demonstračních projektů k zachycování a ukládání CO_2 (dále jen

„CCS“), které splňují výběrová kritéria a kritéria způsobilosti (rozhodnutí Komise C(2009) 9943 final ze dne 9. prosince 2009).

21. Komise bere v úvahu, že výsledek tohoto segmentu Evropského energetického programu pro hospodářské oživení (dále jen „EEPR“) vyplývá z kombinace výzev, které jsou způsobeny povahou CCS související s finančními a bankovními krizemi a převažujícími nízkými cenami uhlíku. Cílem EEPR a příslušné politické volby bylo posílit vývoj CCS, přičemž při demonstraci inovativních řešení je stále přítomným prvkem zřetelná úroveň rizika.

22. I když cíl demonstračního programu zachycování a ukládání CO_2 nebyl dosažen v plném rozsahu, Komise zohledňuje významné poznatky a zkušenosti získané při realizaci v počátečních fázích projektu, včetně bariér při zavádění demonstračních zařízení pro CCS. Komise a členské státy vycházejí z těchto poznatků (například v souvislosti s 9. opatřením Evropského strategického plánu pro energetické technologie v oblasti zachycování, využití a ukládání CO_2).

Rámeček 2

Příspěvek z EU byl vyplacen za projekty na základě přípravných prací stanovených v grantových dohodách a prováděla jej konsorcia. Zkušenosti získané z projektů a obtíže, které se během nich vyskytly, jsou cennými poznatky. Komise například zaznamenala, že přípravné práce v projektech v Nizozemsku na vyčerpání mořského plynového pole P18 a na podmořské potrubí již byly v pokročilém stádiu a nyní budou prospěšné v úsilí vynaloženém rotterdamským přístavem v oblasti CCS.

26. Technologický vývoj je trvalým rysem inovativních projektů. Komise zastává názor, že tato skutečnost poukázala na nezbytnost pružnosti při zohledňování tržních a regulačních podmínek i technologického vývoje.

Společná odpověď na bod 29 a rámeček 3:

V otázkách výběru, pořadí a poskytnutí financování se Komise řídila postupem stanoveným v rozhodnutí o programu NER300, které nepředpokládalo podmínečné potvrzení projektů ze strany členských států nebo financované projekty s pozdějším datem zahájení provozu, než které je v tomto rozhodnutí stanoveno, nebo přijímání projektů s nedostatečným financováním ke stanovenému datu. Projekty v oblasti CCS ze Spojeného království, Itálie a Nizozemska proto nemohly být předloženy k financování v rámci NER300, neboť tyto záležitosti nebyly uzavřeny do termínu uzávěrky rozhodnutí o financování.

35. Demonstrační bioenergetické projekty vyžadují delší testovací fázi před zvýšením kapacity na 100 % z důvodu rozdílné kvality vstupních surovin a dlouhého období přizpůsobení se změnám u procesu fermentace. Kromě toho byl jeden z bioenergetických projektů zahájen s nedokončenou elektrárnou (5 z 9 modulů), aby vyhověl dohodnutému datu zahájení provozu. Jakmile byla lhůta pro zahájení provozu pro všechny projekty prodloužena o dva roky do roku 2015, projekt požádal o posunutí data zahájení provozu z roku 2014 na rok 2016, aby byl schopen pokrýt dlouhé období uvádění do provozu. To by umožnilo projektu dosáhnout přes 75 % výkonu, který dokládá životaschopnost technologie.

41. Komise zastává názor, že investiční klima bylo primárně ovlivněno nejistotou v oblasti vnitrostátních regulačních rámců.

Komise podotýká, že program NER300 byl vypracován spolu s členskými státy a byl založen na silném závazku členských států podporovat předem vybrané a potvrzené projekty.

44. Pokyny ke státní podpoře na ochranu životního prostředí a energetiku z roku 2014 obsahovaly několik ustanovení, aby bylo zajištěno, že na připravované projekty nebude mít dopad nový požadavek konkurenčního nabídkového řízení na provozní podporu, který je v platnosti od roku

2017. Kromě toho tyto pokyny obsahovaly také specifickou ochranu pro demonstrační projekty (a pro malé a středně velké projekty), která zajišťovala, aby nebyly předmětem konkurenčního nabídkového řízení ani tehdy, pokud by byly zahájeny po roce 2017. Členské státy proto mohly zachovat podporu pro projekty NER300 beze změn.

Mezi lety 2014 a 2015 se mnoho členských států pokusilo docílit větší účinnosti svých režimů podpory, aby se zabránilo nadměrným náhradám a zmírnila se finanční zátěž pro spotřebitele elektrické energie jako důsledek podpory obnovitelných zdrojů v podobě výkupních cen. Pokyny z roku 2014 poskytly členským státům několik nástrojů k zavedení účinnějších režimů podpory, ale mnoho členských států se rozhodlo požadavky těchto pokynů překročit.

Rámeček 5

Komise uvádí, že Spojené království zahájilo rozsáhlou reformu svého energetického sektoru. Za účelem podpory obnovitelných zdrojů se Spojené království snažilo zajistit financování pomocí konkurenčního nabídkového řízení mnohem dříve, než je požadováno v pokynech ke státní podpoře, neboť zamýšlelo snížit náklady podpory.

Rámeček 6

S ohledem na regulační prostředí v Německu Komise nemohla předvídat důležitou změnu postoje vnitrostátních orgánů a zpoždění při provádění směrnice o CCS. Platby provedené za účelem podpory plánovacích prací byly v souladu s uplatnitelnými pravidly způsobilosti podle definice v grantové dohodě.

Projekt EEPR Spojeného království (Don Valley) byl vyřazen ze soutěže pro komerční využití CCS. Ačkoli Komise požadovala, aby projekt nevstupoval do hlavních finančních závazků bez zaručeného financování ze strany vnitrostátních orgánů Spojeného království, povolila mu přistoupit k souboru pracovních úkonů, jež byly vyvinuty spolu s programem NER300 White Rose vnitrostátní sítě (tzn. soubor pracovních úkonů v oblasti dopravy a ukládání). Spolu s naprosto neočekávaným zrušením soutěže pro komerční využití CCS ze dne 25. listopadu 2015 byla tato dříve ambiciózní politika Spojeného království pozastavena a pokračování projektu Don Valley bylo znemožněno. V důsledku toho EK musela navzdory žádosti koordinátora o prodloužení grantovou dohodu ke dni 31. prosinci 2015 ukončit.

48. Pokud se zpoždění vyskytuje na základě tržní a regulační nejistoty, je pravděpodobné, že se zpomalují všechny inovativní projekty, které dodávají stejný produkt.

53. Komise bere v úvahu, že ostatní emitenti v regionech projektu by potenciálně mohli profitovat z částí dopravní a skladové infrastruktury z podporovaných projektů pro CCS. Zejména v případě projektu Don Valley nebylo nikdy záměrem, aby vývoj infrastruktury CCS sloužil jednomu určitému projektu zachycování, ale od počátku byl navrhován jako koncept „sdíleného užívání“.

55. Tři ze šesti projektů EEPR byly ukončeny poměrně brzy v okamžiku, kdy partneři projektu pochopili, že rozvoji projektu brání buď regulační nebo finanční potíže. Jeden projekt vystavěl pilotní zařízení. Pro zbývající dva projekty vynaložila Komise významné úsilí za účelem identifikace přídavných zdrojů financování k pokrytí mezer ve financování. Zúčastněné členské státy podporovaly projekty i nadále a existoval důvěryhodný plán pro jejich zavedení. Proto se Komise domnívá, že po celou dobu existovalo odůvodněné očekávání, že by projekty mohly být realizovány.

Společná odpověď na body 57 a 58.

Vzhledem k tomu, že legislativní návrh směrnice o systému obchodování s emisemi (ETS) nezahrnoval program NER300, do posouzení dopadu této směrnice nemohly být zahrnuty jeho

činnosti ani dopad. Odstavce, které zavádějí program NER300, spolunormotvůrci připojili během spolurozhodovacího procesu.

Pokud jde o rozhodnutí o programu NER300, bylo vytvořeno přiměřené posouzení dopadů, které je založeno na právním rámci, který poskytuje změna směrnice o ETS. Předmět této analýzy byl nicméně omezován právními ustanoveními zakotvenými v základním aktu.

Společná odpověď k bodům 61 a 62:

Program NER300 byl vytvořen Radou a Parlamentem v rámci legislativního procesu týkajícího se směrnice o ETS. Směrnice o ETS vyžadovala poskytování podpory na základě ověřeného snížení emisí.

Komise provedla konzultace se zúčastněnými stranami a vypracovala přiměřené posouzení dopadů z hlediska možností provádění programu NER300 v rámci právních omezení, které stanovuje směrnice o ETS.

63. Rozhodnutí o struktuře plateb bylo součástí rozhodnutí o programu NER300, navrženého Komisí a o němž hlasovaly členské státy ve Výboru pro změnu klimatu.

Avšak rozhodnutí připouštělo financování předem, pokud by o něj požádali realizátoři projektu a členské státy a poskytli požadovanou záruku.

65. Komise uvádí, že prvek návrhu ohledně platby při dodání byl určen spolunormotvůrci v textu směrnice o ETS. Nicméně členské státy byly schopné poskytnout financování předem, podporovat fázi výstavby a sdílet rizika s tvůrci projektu.

70. Posouzení financovatelnosti může být relevantní pouze v případě ekonomicky životaschopných projektů, které mají jasné a zajištěné příjmy, jasnou strukturu financování a zajištěný hospodářský důvod. Tyto body necharakterizují první projekty svého druhu, jejichž hlavním účelem je demonstrovat technologickou životaschopnost. Proto se hloubková kontrola netýká posouzení financovatelnosti. Lze předpokládat, že několik málo podaných nebo vybraných projektů by dosáhlo pozitivního skóre v raném stádiu vývoje / v okamžiku podání projektu, tak jako tomu je v případě normálních demonstračních investic v předkomerční fázi. Financovatelnost se dostává do popředí ve fázi finanční uzávěrky poté, co technologická demonstrace vede k úplnému znázornění hospodářského důvodu.

71. Komise zohlednila financování pouze takových projektů, jejichž podpora byla potvrzena členskými státy.

72. Pravidlo zakotvené v právním základě (rozhodnutí o programu NER300) stanovilo pořadí projektů na základě nákladů na výkonnostní jednotku – jiná možnost, než následovat ustanovení přijatá prováděcím aktem nebyla k dispozici.

Tato nejistota ohledně nákladů je běžným prvkem u všech projektů na podobné úrovni připravenosti technologie a projektu. Rozhodnutí o programu NER300 a rozhodnutí ohledně financování předpokládají úpravu příslušných nákladů a maximální výše přidělení finančních prostředků poté, až bude učiněno konečné investiční rozhodnutí a sníží se nejistota ohledně nákladů.

73. Komise zohlednila informace, které obdržela od Evropské investiční banky (dále jen „EIB“). Nicméně se závěrečné rozhodnutí o přidělení finančních prostředků řídilo přímým potvrzením podpory ze strany členských států pro všechny projekty.

Rámeček 9

Členský stát potvrdil podporu všech vybraných projektů. Bylo možné použít jiné mechanismy podpory než výkupní ceny.

74. Komise zaznamenala, že členské státy byly schopny vyžádat si zprávy hloubkové kontroly poté, co byl soutěžní proces uzavřen. Komise neměla pověření poskytovat tyto zprávy, pokud o ně členské státy nepožádaly.

75. Koncept výběrového procesu a procesu přidělování finančních prostředků byl stanoven v příslušném prováděcím aktu (rozhodnutí o programu NER300) a založen na jediném indikátoru nákladů na výkonnostní jednotku. Proto nebylo možné určit jinou metodologii pro výběr projektů a jejich financování.

Kritéria způsobilosti zahrnovala indikátor inovačních schopností, který byl předpokladem pro vstup do hospodářské soutěže za účelem financování.

82. Všechny vybrané projekty programu NER300 splňovaly podmínky inovačních schopností, neboť žádná z těchto technologií nebyla v okamžiku poskytování finančních prostředků na trhu dostupná.

Přirozenou vlastností tržního hospodářství je skutečnost, že trhy se mění, některé technologie se vyvíjejí rychleji než jiné a některé mohou být zpomaleny ekonomickým nebo regulačním rámcem.

Rámeček 10

První výzva k programu NER300 byla zahájena v roce 2011. Všechny vybrané projekty byly vyhodnoceny jako inovativní a představovaly projekty, které v daném okamžiku nebyly na trhu testovány nebo zaváděny. Jednalo se o kritérium způsobilosti, které ověřovaly členské státy a Komise. Dva projekty v oblasti mořských větrných elektráren byly v okamžiku podání žádosti inovativní. Přispěly k cíli programu Evropského strategického plánu pro energetické technologie (dále jen „plán SET) v oblasti větrné energetiky, který byl představen v prováděcím plánu z května 2010 týmu Evropské průmyslové iniciativy týkající se větrné energie pro období 2010–2012.

85. Požadavky na cíle, kritéria a sledování vybraných finančních nástrojů, použitých k nasměrování nepoužitých prostředků z první výzvy programu NER300 byly sladěny s požadavky právního základu pro program NER300, pomocí změn konkrétních dohod o přiznání příspěvku s EIB. Bude prováděna společná kontrola způsobilosti, která zajistí dosažení cílů programu NER300.

87. Integrovaný plán SET zůstává navzdory svému dobrovolnému charakteru hlavním „měkkým“ politickým nástrojem, který je schopen sladit a koordinovat úsilí (na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU) v oblasti technologické inovace čisté energie. Během let vznikly platformy pro interakci se zúčastněnými stranami. Zřízení prováděcích struktur, které posunou kupředu provádění činností v rámci každého prováděcího plánu, bude usilovat o to, aby byly co nejotevřenější.

89. Komise je toho názoru, že společné plánování již v několika oblastech existuje. Činnosti v rámci projektu ERA-NET Evropského výzkumného prostoru jsou důležitým společným nástrojem financování, který je používán za účelem koordinace plánu SET.

90. Do června 2018 pokročil proces dokončení a schvalování prováděcích plánů a bylo schváleno jedenáct ze čtrnácti plánů. Nový program plánu SET na období 2018–2023 byl schválen včetně pokynů pro podávání zpráv o pokroku a dosahování cílů.

Podávání zpráv na zasedáních řídicí skupiny plánu SET o dosahování cílů každého prováděcího plánu zajišťují příslušné prováděcí subjekty, které mají být zřízeny.

91. Nový program plánu SET 2018–2023 rozpoznal nutnost většího zapojení vnitrostátních financujících subjektů do provádění plánu SET.

92. Komise chce zdůraznit, že plány postupu plánu SET, které jsou výsledkem činnosti jeho dočasných pracovních skupin, jsou součástí vědomostní základny pro vývoj Fondu inovací.

Komise uspořádala komplexní pracovní setkání se všemi sektory způsobilými v rámci Fondu inovací, po kterých následovala otevřená veřejná konzultace, na níž útvary Komise spolupracovaly na začlenění společenství plánu SET. Komise také zřídila skupinu odborníků složenou ze zástupců průmyslového sektoru a členských států, která poskytne podporu při vypracování aktu v přenesené pravomoci pro Fond inovací.

93. Řídicí skupina plánu SET přijala nový program plánu SET 2018–2023, který určuje činnosti během příštích pěti let za účelem optimalizovat jeho dopad a plnění. Zvláštní důraz je kladen na operační rámec pro výkon čtrnácti prováděcích plánů.

Pro posouzení pokroku směrem k cílům obsaženým ve sdělení Komise z roku 2015 „Směrem k integrovanému strategickému plánu (SET) pro energetické technologie“ a realizace programu 2018–2023 bude v roce 2020 provedeno nezávislé posouzení. Členské státy budou také počínaje rokem 2020 v rámci svých nových integrovaných plánů v oblasti energetiky a klimatu podávat hlášení.

Uskutečňování prováděcího plánu SET bude také sledováno za pomoci informačního systému strategických energetických technologií (dále jen „SETIS“). SETIS poskytuje informace o významných výsledcích, kterých bylo dosaženo od roku 2007, a nabízí užitečný náhled do svých výhod.

Hmatatelným výsledkem jsou demonstrační projekty v oblasti energetiky InnovFin, které byly vytvořeny v rámci programu Horizont 2020 a jež zohledňují potřeby účastníků plánu SET.

99. Komise by chtěla zdůraznit skutečnost, že existuje určitý počet projektů NER300, které jsou aktivně prověřovány nebo vypracovávány v rámci připravovaných demonstračních projektů v oblasti energetiky InnovFin. Některé projekty pokračují za dodatečné podpory ze strany demonstračních projektů v oblasti energetiky InnovFin. Projekty mohou být podporovány finančními nástroji, když dosáhnou určitého stupně vyspělosti a financovatelnosti. Proto musí projekty disponovat příjmy, aby mohly dostát svým závazkům nebo zajistit návratnost kapitálu. To vyžaduje určitý čas a v první řadě musí být prokázána technologická životaschopnost.

102. Komise poznamenává, že program Horizont 2020 a Fond inovací mají rozdílné cíle, které jsou zakotveny v jejich právním základu a nemůže jim být vyhověno v jednom společném programu. Proto se jejich činnost nadále bude vzájemně doplňovat, ačkoliv by to mohlo vyžadovat posílení možných synergií.

103. Komise nedávno přijala návrh programu InvestEU, který zefektivní a sloučí nástroje financování EU. Článek 6 návrhu nařízení o InvestEU obsahuje ustanovení o kombinování grantů s finančními nástroji jako klíčové opatření umožňující účinnou nabídku specifických produktů, které jsou vhodné pro různé sektory a rizikové profily.

Dluhové nástroje Nástroje pro propojení Evropy obsahují také výzvu ke kombinování grantů. Pracuje se na kombinovaném nástroji, který spojuje program Horizont 2020 s demonstračními projekty v oblasti energetiky InnovFin.

104. Komise uvádí, že za účelem zajištění řádného finančního řízení stanoví dohoda o přiznání příspěvku s EIB povinnost důkladného sledování a podávání zpráv.

Komise se bude zabývat záležitostmi finanční kontroly v příslušných dohodách o přiznání příspěvku s EIB a v aktu v přenesené pravomoci o Fondu inovací.

105. Příjmy z programu NER300 a aktiva pod správou EIB nejsou součástí rozpočtu EU a nespadají pod kontrolu Komise. Členské státy vybírají projekty, uzavírají na ně smlouvy a zbývající příjmy plynou jim. Proto nemohou být součástí rozpočtu EU a být vykázány v rozvaze EU pod

uplatňovaným účetním pravidlem EU č. 2 („Konsolidace a účtování společných opatření a přidružených společností“).

Komise každoročně informuje o zavádění programu NER300 ve svém řídicím plánu a ve výroční zprávě o činnosti.

106. Viz odpověď Komise na bod 104.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

109. Komise zdůrazňuje, že od roku 2012 převládají zvláště nepříznivé podmínky. Ačkoliv Komise vynaložila významné úsilí v oblasti těchto šesti projektů, nemohla jít proti trendům v průmyslu nebo ve všeobecnější poptávce na trhu a nemohla jít ani proti měnícím se politickým prioritám vlád členských států.

112. Komise chce zdůraznit, že stažení inovativních projektů je na trhu normálním jevem. 50 % stažených projektů je normální stav, jejž lze pozorovat po celém světě v jiných programech, které podporují inovaci. Je zřejmé, že stažené projekty nemohou poskytovat žádné plnění, neboť se na trhu projevily jako neproveditelné. Skutečnost, že tyto projekty nečerpaly ze zdrojů programu NER300, jednoznačně ujišťuje o tom, že se nejednalo o plýtvání zdroji a že lze podpořit nové projekty (v rámci demonstračních projektů v oblasti energetiky InnovFin nebo v rámci dluhového nástroje Nástroje pro propojení Evropy). Všechny nevyužité zdroje z druhé výzvy budou směrovány do Fondu inovací, a tudíž budou podporovat nové projekty. Komise však uznává, že „zmrazené zdroje“ nepředstavují efektivní výstup programu.

113. Komise by chtěla zdůraznit globální nepříznivý dopad nízkých cen ropy na bioenergetické projekty. Podle investorů se trh inovativní bioenergie pro pádu cen ropy zhroutil a na trh byly dodány obrovské ropné rezervy.

115. Rozhodnutí podporovat inovaci je politickým rizikem, které přebírá Komise, Rada a Evropský parlament. Komisi k podpoře této inovace podněcovaly členské státy, zúčastněné strany a vědomí ohromného potenciálu CCS přispět k energetickým a klimatickým cílům Unie.

Grantové dohody se třemi projekty EEPR CCS ze šesti byly ukončeny poměrně brzy a jeden z nich vyústil ve zkušební zařízení. Pro zbývající dva projekty vyvinula Komise významné úsilí za účelem určení zvláštních zdrojů financování s cílem vyřešit nedostatky ve financování. Zúčastněné členské státy podporovaly projekty i nadále a Komise soudí, že existoval spolehlivý plán pro jejich zavedení. Proto se tehdy stále očekávalo, že tyto projekty budou realizovány.

Důležité poznatky, které byly získány během tohoto procesu, jsou nadále na úrovni EU využívány, zejména v souvislosti s Evropským strategickým plánem pro energetické technologie a s Evropskou sítí demonstračních projektů v oblasti CCS, což je platforma ke sdílení poznatků získaných v těchto projektech.

116. Komise se bude účastnit prověřování plánů členských států a přípravy zpráv o nich, aby bylo možné zjistit, zda obsahují všechny požadované prvky. Při udílení prostředků EU by měly být zohledněny vnitrostátní integrované energeticko-klimatické plány.

Nicméně u centrálně řízených programů EU, v nichž primárním příjemcem prostředků fondů není sám členský stát, by úplnost integrovaných energeticko-klimatických plánů členských států neměla být použita jako kritérium pro posouzení významu projektu nebo při učinění konečného rozhodnutí o jeho financování. To by jinak mohlo mít nepříznivý dopad ohrožených projektů, které by mohly být prospěšné pro politiky v oblasti energie a klimatu. V centrálně řízených programech bude v odpovědnosti Komise, aby zajistila, že tyto projekty budou sladěny s politickými cíli EU v oblasti energie a klimatu.

Doporučení 1 — Zvýšit potenciál účinné podpory EU pro inovace v oblasti nízkouhlíkové energetiky

Komise doporučení přijímá.

V rámci Fondu inovací bude případně vyžadován jasný závazek ze strany členských států. Doporučení bude zohledněno v případě kritérií výběru.

V záležitosti programu Horizont 2020 / Horizont Evropa by vnitrostátní spolufinancování mohlo být součástí financování projektu (do výše určitých limitů), ale tento případ se nevyskytuje často. Dostupnost zbývajícího financování z jiných zdrojů než z grantů, ať již bude veřejné nebo soukromé, je zohledňována během vyhodnocování návrhů a má vliv na posouzení významu projektů. Avšak zkušenost ukazuje, že financování, které se během vyhodnocování návrhů zdá být zajištěné, se v pozdější fázi může prokázat jako rizikové.

Faktorem při zvažování kritérií výběru některých programů EU by mohla být soudržnost s vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu, například při řešení příslušných projektů společného evropského zájmu[1].

118. Program NER300 vznikl ve spolurozhodovacím procesu za účelem podpory projektů na obnovitelnou energii a CCS prostřednictvím směrnice o EU ETS. Komise vypracovala posouzení dopadu možných realizací programu NER300 s omezeními stanovenými ve směrnici o ETS. Směrnice o ETS požadovala, aby podpora byla poskytnuta na základě ověřeného snížení emisí. Proto bylo standardní možností poskytnout prostředky na základě ověřeného výkonu s možností financování předem členskými státy, což by umožnilo odstranění rizik projektů.

119. Postupy při výběru projektů a přidělení finančních prostředků v rámci programu NER300 byly stanoveny v jeho právním základě, směrnici o ETS a rozhodnutím o programu NER300. Jediným kritériem výběru, stanoveným v právním základu programu NER300, byly náklady na výkonnostní jednotku. Ostatní kritéria nebyla součástí ustanovení o zavedení programu NER300, proto nemohla být při postupu výběru použita.

Doporučení 2 – Zlepšit postupy výběru projektů a rozhodování u budoucího Fondu inovací

a) Komise doporučení přijímá.

Fond inovací předpokládá vyplacení finančních prostředků na základě jasných dílčích cílů. Pokud těchto dílčích cílů nebude dosaženo, prostředky budou uvolněny a přesměrovány buď na projekty ze záložního seznamu nebo z následujících výzev.

b) Komise doporučení přijímá.

Ekonomická životaschopnost a rizika projektu budou vyhodnoceny spolu s ostatními kritérii účinnosti, hospodárnosti a dopadu, aby bylo možné vybrat nejlepší portfolio projektů a splnit tak cíle určené pro Fond inovací ve směrnici o ETS.

Dále bude ve vybraných projektech požadován pevný závazek od spolufinancujících stran.

c) Komise doporučení přijímá.

Fond inovací předpokládá posouzení z hlediska více kritérií, jež bude kombinací kvalitativních a kvantitativních kritérií, aby bylo možné zvážit všechny aspekty inovativních projektů. To zajistí,

[1] Například návrh nařízení, kterým se zřizuje Nástroj pro propojení Evropy (COM(2018) 438 final), stanoví „soulad s unijními a vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu“ jako jedno z kritérií pro udělení grantu.

že v okamžiku poskytování prostředků budou vybrány projekty s nejlepšími vyhlídkami a životaschopností.

d) Komise doporučení přijímá.

Členské státy se budou podílet na správě Fondu inovací. Veškeré informace, které nejsou důvěrné a pomohou projektům k dalšímu rozvoji, budou členskými státy sdíleny a budou zajišťovat, že všechny zúčastněné strany vlastní transparentní informace, které jsou nezbytné pro identifikaci a zmírnění důležitých rizik projektu.

e) Komise doporučení přijímá.

Výběrové řízení zajistí, že Fond inovací vybere široké portfolio projektů z hlediska sektorů a členských států, které budou nejvíce přispívat ke splnění cílů dekarbonizace EU. Jedním z klíčových kritérií výběru bude potenciál projektů snížit/eliminovat skleníkové plyny.

f) Komise doporučení přijímá.

Akt v přenesené pravomoci o Fondu inovací bude usilovat o vyšší flexibilitu, aby byla zohledněna měnící se dynamika inovací a zároveň bylo zajištěno plnění cílů jednotlivých programů.

Takové změny v projektech, které nepovedou ke změně rozsahu působnosti projektů ani výběrového řízení, budou spravovány prováděcím orgánem s vyšší účinností.

121. Soulad cílů a ustanovení o odpovědnosti za finanční nástroje, které usměrňují podporu programu NER300, jsou řešeny v příslušných změnách dohod o přiznání příspěvku s EIB.

Doporučení 3 – Zajistit flexibilitu Fondu inovací, aby mohl reagovat na vývoj trhů a technologií

a) Komise doporučení přijímá.

Způsobilost projektů vyplývá přímo ze směrnice o EU ETS. Projekty budou vyhodnoceny spíše z hlediska jejich příspěvku k cílům politiky než z hlediska dosažení specifických technologických nebo produktových parametrů, které lze jen obtížně určit předem a s jistotou.

b) Komise doporučení přijímá.

Fond inovací vychází z předpokladu pravidelných výzev. Pokud je použita podpora finančních nástrojů, měla by být dostupná podle zásady „kdo dřív přijde, je dřív na řadě“.

122. Klíčovým cílem pro příští programové období je zvýšit synergie mezi programy EU.

Pro Horizont Evropa bude zřízen strategický programový postup, který bude zapojovat všechny příslušné útvary Komise do spoluvytváření priorit a výzev k podávání návrhů. Cílem je zřízení společného inovačního rámce, aby všechny programy byly prováděny soudržným a vzájemně se doplňujícím způsobem.

Ustanovení o odpovědnosti bude zřízeno odpovídajícím právním základem v příštím programovém období.

123. Řídicí skupina Evropského strategického plánu pro energetické technologie (plánu SET) schválila nový prováděcí plán, který ve srovnání s minulými činnostmi plánu SET poskytuje nový, jasný a měřitelný soubor cílů.

Kromě toho tato řídicí skupina přijala nový program plánu SET pro období 2018–2023, který určuje činnosti během příštích 5 let za účelem optimalizace jeho dopadu a plnění. Proto výše uvedená opatření poskytují lepší rámec pro další posouzení v budoucnosti.

Jak již bylo výše uvedeno (viz bod 93), nezávislé posouzení, které bude provedeno v roce 2020, zprávy členských států a hlášení z prováděcích plánů umožní celkové měření pokroku směrem k dosažení cílů, které již byly stanoveny.

124. Návrh nového víceletého finančního rámce (dále jen „MFF“) zahrnuje nařízení, kterým se stanoví program InvestEU. Nový fond InvestEU sloučí všechny finanční nástroje EU a zefektivní nabízené produkty, aby se mohl účinněji zabývat různými rizikovými profily v různých hospodářských odvětvích. Jeho nástroj pro výzkum a inovaci sloučí nástroje, které se zabývají otázkou výzkumu a inovace. Článek 6 návrhu nařízení obsahuje ustanovení pro kombinování s ostatními programy EU, včetně Fondu inovací. To zajistí snížení jejich vzájemného překrývání a stanoví produkty, které řeší specifické investiční situace.

125. Komise uvádí, že oblast, měřítko a ambice programů Horizont 2020 a NER300 / Fond inovací jsou nyní rozdílné. V příštím programovém období Komise vypracuje účinný a doplňující přístup pro programové činnosti ve strategické programové fázi programu Horizont Evropa a aktu v přenesené pravomoci o Fondu inovací.

Co se týče operací EIB, v programu NER300 existuje několik projektů, které jsou předmětem prověřování EIB pro demonstrační projekty v oblasti energetiky InnovFin. Financování prostřednictvím finančních nástrojů vyžaduje projekty, které dosáhly určitého stupně vyspělosti. V této souvislosti je zakrátko očekávána první operace.

126. Proces strategického plánování pro první roky programu Horizont Evropa bude zahájen v červenci 2018 a koncem roku 2018 by měl vést ke společnému plánu výzkumu a strategie, jenž pak bude konzultován se zúčastněnými stranami.

Cílem je zavedení rámce priorit v oblasti výzkumu a inovace, který bude předmětem dohody mezi všemi příslušnými útvary Komise a který poté může sloužit jako odkaz pro všechny programy EU, takže různé programy budou soudržně přispívat ke stejným cílům, vzájemně se doplňovat a současně dodržovat specifické právní základy programů EU.

Doporučení 4 – Lepší koordinace Komise pro ucelenější zacílení podpory EU

a) Komise doporučení přijímá.

Meziútvarová posouzení jako součást vývoje architektury příštího víceletého finančního rámce a Fondu inovací jsou již skutečností.

b) Komise doporučení přijímá.

Zajištění synergií je jedním z hlavních cílů vytyčených v programu Horizont Evropa, programových návrzích InvestEU a Fondu inovací. Program InvestEU je kromě jiných opatření způsobem, jak zjednodušit a zefektivnit nabídku finančních produktů na podporu oblasti klimatu. To také zahrnuje možnost kombinovat s ostatními programy EU a Fondem inovací ETS, pokud je v daném případě kombinování potřebné.

Komise zvýší úsilí zaměřené na koordinaci v přípravě příslušných výzev k předkládání žádostí o udělení grantu nebo finančních nástrojů.

Pro zajištění dodržování specifických politických cílů však bude nutno zohlednit specifické právní základy, které stanoví kritéria výběru.

Doporučení 5 – Zajištění odpovědnosti

a) Komise doporučení přijímá.

Ustanovení o odpovědnosti budou jasně vymezena v nařízení o Fondu inovací a jsou zlepšena v dohodách o spolupráci s EIB o nespotřebovaných prostředcích z programu NER300.

b) Komise toto doporučení částečně přijímá.

Zahrnutí prostředků do rozvahy EU se musí řídit požadavky příslušných účetních standardů, mezinárodními účetními standardy pro veřejný sektor a zejména účetním pravidlem EU č. 2

(„Konsolidace a účtování společných opatření a přidružených společností“). Programy EU, které jsou financovány z rozpočtu EU, jsou vykázány v její rozvaze a jsou předmětem rozpočtového absolutoria. Programy EU, které nejsou součástí rozpočtu EU a nad kterými nemají orgány EU výlučnou kontrolu (např. fondy spravované Komisí jménem třetí strany), nemohou být vykázány v rozvaze EU, pokud nejsou integrovány přímo do rozpočtu (např. účelově vázané příjmy) v souladu s právním základem víceletého finančního rámce.

Fond inovace není součástí návrhu MFF, neboť je financován v rámci ETS, nikoliv z rozpočtu EU, a jeho životní cyklus je delší než cyklus MFF. Kromě toho nejsou příjmy předem schválené a nejsou ani známy, neboť jsou závislé na ceně uhlíku v okamžiku zpoplatnění povolenek. Nicméně budou zavedena opatření za účelem řádného finančního řízení včetně auditu a podávání hlášení.

c) Komise doporučení přijímá.

Podávání pravidelných zpráv o pokroku příslušným rozpočtovým orgánům bude stanoveno v aktu v přenesené pravomoci o Fondu inovací podle zvoleného modelu správy.

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	17.5.2017
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	8.6.2018
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	5.9.2018
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	5.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0809-3 doi:10.2865/34449 QJ-AB-18-021-CS-N
HTML ISBN 978-92-847-0814-7 doi:10.2865/27866 QJ-AB-18-021-CS-Q

Aby EU pomohla naplnit své klimaticko-energetické cíle do roku 2020 a v dlouhodobějším výhledu, zahájila v roce 2009 dva velké programy financování na podporu zachycování a ukládání uhlíku (CCS) a inovačních obnovitelných zdrojů energie: Evropský energetický program pro hospodářské oživení (EEPR) a program NER300. I když je pravděpodobné, že EU svých cílů do roku 2020 dosáhne, zjistili jsme, že ani jeden z programů nedokázal zavést v EU zachycování a ukládání uhlíku. Program EEPR pozitivně přispěl k rozvoji odvětví mořských větrných elektráren, ale program NER300 nedosáhl zamýšleného pokroku při podpoře demonstrace širšího spektra inovačních technologií obnovitelných zdrojů energie.

EU se v současnosti připravuje na zavedení Fondu inovací, který od roku 2021 nahradí program NER300, a koncipuje rovněž nový víceletý finanční rámec (2021–2027). Pro splnění klimaticko-energetických cílů Unie do roku 2030 a v dlouhodobějším výhledu je nutné urychlit přechod na nízkouhlíkové hospodářství. V této souvislosti předkládáme Evropské komisi doporučení, jak řešit nedostatky zjištěné při našem auditu a posílit koncepci budoucích programů.

CURIA RATIONUM
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR

Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.