

Tematsko izvješće

Je li potpora iz fondova kohezijske politike za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora postigla dobre rezultate?



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

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

Tel. +352 4398-1

E-pošta: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014.

ISBN 978-92-872-0401-1
doi:10.2865/84226

© Europska unija 2014
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće**Je li potpora iz fondova kohezijske politike za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora postigla dobre rezultate?**

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

Odlomak

Pojmovnik i kratice

I. – VIII. Sažetak

1. – 11. Uvod

1. – 3. Obnovljiva energija

4. – 6. Ciljevi politike EU-a – ciljevi za obnovljivu energiju do 2020.

7. Prepreke za obnovljivu energiju

8. Financijska potpora za obnovljivu energiju iz sredstava kohezijske politike

9. – 11. Podijeljeno upravljanje

12. – 13. Revizijski opseg i pristup

14. – 47. Opažanja

14. – 16. Revidiranim projektima izlazni su proizvodi realizirani sukladno planu...

14. – 16. Cjelokupni dojam jest da su projekti dobro isplanirani te da ostvaruju rezultate prema planu

17. – 21. ... ali pojavljuju se određene teškoće u provedbi

17. – 21. Ima prostora za daljnja poboljšanja u svim projektnim fazama – od nabave, preko rada postrojenja, do praćenja i evaluacije

22. – 25. ... te u većini slučajeva rezultati nisu pravilno izmjereni ili se projektima ne ostvaruju ciljevi u proizvodnji energije

22. – 23. Prikupljanje podataka i izvješćivanje o obnovljivim izvorima energije može se poboljšati

24. – 25. Projektni rezultati nisu u svim slučajevima ostvareni

26. – 31. Načelo isplativosti nije se u potpunosti razmotrilo pri planiranju projekata za obnovljive izvore energije

26. – 27. Isplativost – važan cilj potrošnje EU-a

28. – 31. Ima prostora za stavljanje većeg naglaska na isplativost u ranim fazama

32. – 40. ... te ima prostora i za isplativije projekte za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora

41. – 47. Fondovi kohezijske politike imaju ograničenu dodanu vrijednost EU-a – projekti za obnovljive izvore energije nisu dali potpun doprinos ciljevima EU-a povezanim s energijom

48. – 54. **Zaključci i preporuke**

Prilog I. — Pregled napretka država članica prema ciljevima za obnovljive izvore energije do 2020.

Prilog II. — Raspodjela sredstava iz fondova kohezijske politike (EFRR i KF za razdoblje od 2007. do 2013.) za obnovljive izvore energije i odabrane projekte u razdoblju od 2007. do 2012.

Prilog III. — Popis revidiranih projekata za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora

Prilog IV. — Sažeta evaluacija rezultata projekata za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora

Odgovori Komisije



zajedno s odgovorima Komisije

KF: Kohezijski fond

Isplativost: ovaj se pojam odnosi na sposobnost ili mogućnost revidiranog subjekta, aktivnosti, programa ili operacije da ostvari određene ishode po razumnoj cijeni. Analize isplativosti su studije odnosa između projektnih troškova i ishoda izraženi u cijeni po jedinici ostvarenog ishoda. Ovaj se pojam naglašava i u financijskim pravilima EU-a (vidjeti odlomak 6.).

CO₂: ugljikov dioksid

„Mrtvi teret“ (engl. *deadweight*): „mrtvi teret“ nastaje kada se izdvoje određena sredstva za potporu korisniku koji bi i bez pomoći postupio na isti način. U takvim se slučajevima ishod ne može pripisati politici, a pomoć isplaćena korisniku nema izravnog učinka.

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

Dodana vrijednost EU-a: općenito govoreći, dodana vrijednost EU-a jest vrijednost koja proizlazi iz intervencije EU-a i koja se dodaje vrijednosti koja bi se ostvarila samostalnim djelovanjem države članice.

Poticajna cijena: mehanizam politike osmišljen da ubrza ulaganja u tehnologije obnovljive energije ponudom dugoročnih ugovora proizvođačima obnovljive energije. Obično se temelji na proizvodnim troškovima svake tehnologije.

Obnovljivi izvori energije: energija iz obnovljivih nefosilnih izvora, tj. vjetroenergija, solarna energija, aerotermalna energija, geotermalna energija, hidrotermalna energija te energija oceana, hidroenergija, biomasa, plin dobiven od otpada, plin dobiven iz uređaja za obradu otpadnih voda i bioplin.

- **Geotermalna energija** je energija pohranjena u obliku topline ispod tvrde zemljine površine.
- **Biomasa** je biorazgradivi dio proizvoda, otpada i ostataka biološkog podrijetla iz poljoprivrede (uključujući tvari biljnog i životinjskog podrijetla), šumarstva i s njima povezanih proizvodnih djelatnosti, uključujući ribarstvo i akvakulturu te biorazgradivi dio industrijskog i komunalnog otpada.
- **Solarna energija** je zračenje sunčeva svjetla i topline koje se iskorištava putem niza tehnologija kao što su solarno grijanje, solarne fotonaponske ploče i solarne termalne elektrane.
- **Vjetroenergija** je energija dobivena pretvaranjem energije vjetra u koristan oblik energije, primjerice pomoću vjetroturbina koje proizvode električnu energiju.
- **Hidroenergija** je energija dobivena pretvaranjem kinetičke energije padajuće ili tekuće vode u električnu energiju.

1 ISSAI 3000: Standardi i smjernice za revidiranje uspješnosti koji se temelje na revizijskim standardima i praktičnim iskustvima INTOSAI-ja.

Direktiva o obnovljivim izvorima energije: Direktiva 2009/28/EZ o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ.

Ciljevi za obnovljive izvore energije do 2020.: Direktivom 2009/28/EZ o obnovljivoj energiji koju su države članice trebale provesti do prosinca 2010. postavljeni su obvezni nacionalni ciljevi za sve države članice kako bi EU do 2020. dosegao udio od 20 % energije iz obnovljivih izvora (na općoj razini) i 10 % u prijevoznom sektoru (na pojedinačnoj razini).

Mjerenje jedinica energije:

- **GW, MW, kW** – gigavat / megavat / kilovat
- **GWh, MWh, kWh** – gigavat sat / megavat sat / kilovat sat
- **kWp** – kilovat-pik – nominalna snaga fotonaponskog modula

Svrha ove revizije bila je odgovoriti na pitanje jesu li dva najvažnija izvora sredstava među programima potrošnje EU-a za promicanje obnovljive energije, a to su Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond (fondovi kohezijske politike), ostvarila dobre rezultate.

II

Za obnovljivu energiju u programskom razdoblju od 2007. do 2013. izdvojeno je otprilike 4,7 milijardi eura. Sud je ispitao jesu li sredstva u tom razdoblju dodjeljivana projektima za proizvodnju obnovljive energije koji su isplativi, dobro razrađeni i imaju jasno utvrđene prioritete i razumne ciljeve, kao i to u kojoj su mjeri ta sredstva ostvarila dobre rezultate u pogledu doprinosa ciljevima EU-a za energiju iz obnovljivih izvora do 2020.

III

Sud je utvrdio da su u 24 revidirana² projekta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora izlazni proizvodi realizirani sukladno planu. Većina revidiranih projekata za obnovljive izvore energije je u trenutku odabira bila dostatno razrađena i spremna za provedbu. U projektima nije bilo većih prekoračenja troškova ili kašnjenja te su kapaciteti za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora postavljeni i pušteni u pogon sukladno planu. Nije bilo većih vidljivih rizika povezanih s njihovom tehničkom održivosti.

² Rezultati revizije izvedeni su iz ispitivanja 24 dovršena projekta za proizvodnju obnovljive energije iz devet operativnih programa koji se financiraju iz EFRR-a i KF-a. Programi su provedeni na Malti, u Austriji, Poljskoj, Finskoj i Ujedinjenoj Kraljevini. Projekti pripadaju sektorima biomase, fotonaponske energije, solarne termalne energije i vjetroenergije.

IV

Ciljevi proizvodnje energije ostvareni su (ili gotovo ostvareni) i pravilno izmjereni u jednoj trećini revidiranih projekata. Sud je utvrdio da je ukupna ostvarena vrijednost za uloženi novac potpore iz fondova kohezijske politike projektima za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora tek djelomično pridonijela ispunjenju ciljeva EU-a za obnovljive izvore energije do 2020., i to zato što:

- o prilikom planiranja i provedbe projekta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora isplativost nije bila vodeće načelo; te zato što su
- o fondovi kohezijske politike imali ograničenu dodatnu vrijednost EU-a.

V

Konkretnije, Sud je utvrdio da u državama članicama u kojima je provedena revizija ima prostora za poboljšanja: u pojedinim postupcima nabave pri odabiru dobavljača nije bila zajamčena potpuna transparentnost, pravednost i učinkovitost; nije bilo dovoljno priprema za djelotvorno praćenje i evaluaciju; u programima nije bilo objašnjeno kako fondovi EU-a mogu isplativo pridonijeti ostvarivanju ciljeva povezanim s obnovljivim izvorima energije; isplativost mjera u različitim sektorima obnovljivih izvora energije nije u svim slučajevima razmotrena prilikom izdvajanja proračunskih sredstava; te u okviru programa nisu uspostavljeni pokazatelji uspješnosti za praćenje i evaluaciju.

VI

Sud je zaključio da su potrebna određena poboljšanja ako se sredstvima u okviru ovih programa želi postići najveći mogući doprinos u postizanju ciljeva za obnovljive izvore energije do 2020.

VII

Rashodi kohezijske politike općenito donose koristi na širem planu gospodarstva te unatoč tome što izravno mjerenje gospodarskog rasta i otvaranja novih radnih mjesta, glavnih ciljeva kohezijske politike, nisu bili obuhvaćeni opsegom ove revizije, opažanja i preporuke Suda također se iznose u kontekstu tih ciljeva u području politike.

VIII

U svrhu mogućeg poboljšanja uporabe fondova EU-a za promicanje obnovljivih izvora energije u programskom razdoblju od 2014. do 2020., Sud iznosi sljedeće preporuke:

1. preporuka

Komisija bi postavljanjem smjernica za pripremu i odabir programa i projekata te uvjetima za stavljanje sredstava za ulaganja u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora na raspolaganje, trebala:

- o osigurati da se budući programi za obnovljive izvore energije koji se sufinanciraju sredstvima kohezijske politike vode načelom isplativosti, uključujući izbjegavanje „mrtvog tereta“. Programi se moraju temeljiti na pravilnoj procjeni potreba, davanju prednosti najisplativijim tehnologijama (istovremeno ne diskriminirajući nijedan sektor obnovljivih izvora energije) i najvećem doprinosu ciljevima EU-a za obnovljive izvore energije do 2020. Potrebno je odrediti odgovarajuće ciljeve proizvodnje energije iz obnovljivih izvora u pogledu proračuna, kao i kriterije za odabir projekata s naglaskom na isplativost rezultata proizvodnje energije (izbjegavajući prekomjerne iznose potpore za projekte);
- o promicati uspostavljanje stabilnog i predvidljivog regulatornog okvira za obnovljive izvore energije u državama članicama, kao i jednostavnijih postupaka za uključivanje energije iz obnovljivih izvora u elektroenergetsku mrežu.

2. preporuka

Države članice trebale bi na temelju Komisijinih smjernica uspostaviti i primjenjivati minimalne kriterije isplativosti, koji su prilagođeni okolnostima projekata. Ujedno bi trebale povećati dodanu vrijednost fondova kohezijske politike poboljšanjem provedbe, praćenja i evaluacije projekata za obnovljive izvore energije, kao i stvaranjem zalihe izmjerenih podataka o troškovima proizvodnje energije u svim relevantnim sektorima obnovljivih izvora energije.

Obnovljiva energija

01

Energija iz obnovljivih izvora važna je za poboljšanje sigurnosti opskrbe energijom u EU-u i za smanjenje ovisnosti EU-a o konvencionalnim (fosilnim) gorivima i uvozu energije, kao i za smanjenje emisija stakleničkih plinova. Električna i toplinska energija mogu se proizvesti iz brojnih izvora koji uključuju sunce (koncentrirane solarne energije i fotonaponske energije), vjetar (na kopnu ili moru), vodu (velika, mala ili mikro hidroenergija), zemlju (geotermalni izvori električne energije ili topline) i biomasu (kruta i tekuća biomasa, plin dobiven od otpada i biorazgradivi dio industrijskog i komunalnog otpada te tekuća biogoriva).

02

Obnovljivi izvori energije također imaju važnu ulogu u smanjenju emisija ugljičnog dioksida (CO₂) i poboljšanja ekološke održivosti. Osim toga, tehnološki razvoj obnovljivih izvora energije ima potencijal za poticanje europskog gospodarstva, industrijske konkurentnosti i zapošljavanja. Očekuje se da će obnovljivi izvori energije u srednjem ili dugom roku postati gospodarski konkurentni u odnosu na konvencionalne izvore energije³.

03

Razvoj obnovljive energije utvrđen je u članku 194. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u kontekstu uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta i potreba za očuvanjem i poboljšanjem okoliša.

Ciljevi politike EU-a – ciljevi za obnovljivu energiju do 2020.

04

EU je već 1997. postavio cilj da udio obnovljivih izvora energije do 2010. mora iznositi 12 %. Vijeće Europske unije („Vijeće“) odredilo je obvezujući cilj EU-a od 20 % energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije do 2020., koji se temelji na Komisijinu planu za obnovljivu energiju kojim se utvrđuje način za uključivanje obnovljivih izvora energije u energetske politike i tržišta EU-a (vidjeti **prilog I.** u vezi s nacionalnim ciljevima za obnovljive izvore energije do 2020.)⁴. Direktiva o obnovljivoj energiji koja je donesena 2009. predstavlja pravno obvezujući okvir za promicanje obnovljivih izvora energije do 2020.⁵:

- Osim što utvrđuje opći obvezujući cilj od 20 % za EU i obvezujuće nacionalne ciljeve između 10 i 49 % do 2020., ujedno poboljšava i okvir za promicanje električne energije iz obnovljivih izvora energije (npr. uvođenjem obveza za države članice u vezi s pristupom elektroenergetskoj mreži i pojednostavnjenja administrativnih postupaka).
- Njome se od država članica zahtijeva da razviju nacionalne akcijske planove kojima se utvrđuju planovi za razvoj obnovljivih izvora energije, te se stvaraju mehanizmi suradnje među državama članicama kako bi se na isplativ način pridonijelo ostvarivanju ciljeva za obnovljive izvore energije.

- 3 COM(2010) 639 final od 10. studenoga 2010., „Energija 2020.: strategija za konkurentnu, održivu i sigurnu energiju“.
- 4 COM(2006) 848 final od 10. siječnja 2007. „Plan za obnovljivu energiju - obnovljiva energija u 21. stoljeću: stvaranje održivije budućnosti“.
- 5 Direktiva 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ („Direktiva o obnovljivoj energiji“) (SL L 140, 5.6.2009., str. 16.).

05

Države članice radi postizanja ciljeva za obnovljive izvore energije do 2020. trebaju osigurati da njihov udio obnovljivih izvora energije bude jednak ili premaši okvirne smjernice. One moraju svake dvije godine podnijeti Komisiji izvješće o provedbi Direktive i napretku u ostvarenju njihovih pojedinačnih ciljeva. Mjere za obnovljive izvore energije trebaju se uvesti na isplativ način⁶. Komisija do 31. prosinca 2014. mora izraditi izvješće o napretku provedbe Direktive o obnovljivoj energiji⁷.

06

Osim toga, financijskim pravilima EU-a određeno je da načelo isplativosti mora biti važan čimbenik u odlukama o javnoj potrošnji⁸. Nadalje, Europski parlament naglasio je potrebu za utvrđivanjem najisplativijih obnovljivih izvora energije i troškovno optimalnih politika za ostvarivanje potencijala obnovljivih izvora energije⁹. Sudeći po najnovijem Komisijinu izvješću o napretku¹⁰, cilj EU-a za obnovljive izvore energije do 2020. vjerojatno će u cjelini biti premašen, ali nisu sve države članice u 2012. pratile plan za ostvarenje svojih obvezujućih nacionalnih ciljeva (vidjeti **prilog I.**). Na temelju zelene knjige iz 2013. Komisija je utvrdila uvodna razmatranja za klimatsku i energetska politiku Unije za razdoblje od 2020. do 2030., predloživši obvezujući cilj EU-a od 27 % energije iz obnovljivih izvora¹¹.

Prepreke za obnovljivu energiju

07

Osim izvanjskih čimbenika (kao što su razvoj cijena energije ili pristup zajmovima) postoji i veći broj sektorskih prepreka koje ometaju ulaganja u obnovljive izvore energije u cijeloj Uniji te ih države članice i Komisija još nisu uklonile¹²:

- Institucionalne i pravne prepreke, primjerice važnost koja se na razini EU-a pridaje energetske pitanjima ne odražava se u svim slučajevima na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini, pri čemu nepostojanje jasnih provedbenih strategija i prilagodljivosti u relevantnim administracijama ili nacionalnim zakonskim uređenjima, kao i nejasni zakonski i ugovorni okviri otežavaju promicanje obnovljivih izvora energije; složeni postupci za izdavanje odobrenja i dozvola za planiranje, izgradnju i rad postrojenja obnovljivih izvora energije zajedno s obvezama zaštite okoliša otežavaju pokretačima projekata predlaganje izvedivih projektnih prijedloga (nepostojanje djelotvornog administrativnog sustava)
- Teškoće s uključivanjem električne energije iz obnovljivih izvora u prijenosne i distribucijske mreže (tehnički problemi, nedovoljna infrastruktura, diskriminirajuća praksa koja onemogućava pristup mreži, raspodjela troškova između mrežnih operatora, države i pokretača projekata te nepostojanje mjerenja proizvodnje energije)
- Nestabilno i nepredvidivo promicanje i poticajni mehanizmi te nedostatak informacija za dobavljače, potrošače i instalatere ograničuju korištenje isplativih tehnologija.

- 6 Uvodne izjave 9. i 41. Direktive o obnovljivoj energiji.
- 7 Članak 23. stavak 8. točka (c) Direktive o obnovljivoj energiji.
- 8 Članak 18. stavak 1. točka (h) Delegirane Uredbe (EU) br. 1268/2012 Komisije od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 362, 31.12.2012., str. 1.).
- 9 Rezolucija Europskog parlamenta od 21. svibnja 2013.: sadašnji izazovi i mogućnosti za obnovljivu energiju na europskom unutarnjem energetskom tržištu (2012/2259(INI)).
- 10 COM(2013) 175 završna verzija od 27. ožujka 2013., „Izvješće o napretku na području obnovljivih izvora energije“.
- 11 COM(2013) 169 završna verzija od 27. ožujka 2013., zelena knjiga pod nazivom „Okvir za klimatsku i energetska politiku do 2030.“. COM(2014) 15 završna verzija od 22. siječnja 2014., „Okvir za klimatsku i energetska politiku u razdoblju od 2020. do 2030. godine“.
- 12 Vidjeti, primjerice, dokument COM(2012) 271 završna verzija od 6. lipnja 2012., „Obnovljiva energija: glavni sudionik na europskom energetskom tržištu“, i dvogodišnja izvješća o napretku za 2010. i 2012., COM(2011) 31 završna verzija od 31. siječnja 2011. i COM(2013) 175 završna verzija od 27. ožujka 2013. Vidjeti i izvješća europskih industrijskih udruženja za obnovljive izvore energije (Europsko vijeće za obnovljive izvore energije i organizacije koje su u njega učlanjene), osobito izvješće Europskog vijeća za obnovljive izvore energije pod naslovom „Analiza odstupanja i prepreka, izvješće za 2013. godinu“, www.KeepOnTrack.eu/publications.

Financijska potpora za obnovljivu energiju iz sredstava kohezijske politike

08

Instrumenti kohezijske politike – europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i kohezijski fond (KF) – najvažniji su izvor financiranja među programima potrošnje EU-a¹³ za promicanje energije iz obnovljivih izvora. Dok je u programskom razdoblju od 2000. do 2006. za potporu projektima u ovom sektoru izdvojeno samo 600 milijuna eura, u programskom razdoblju od 2007 do 2013. za obnovljivu energiju izdvojeno je otprilike 4,7 milijardi eura, u čemu se odražava mnogo veća važnost ovoga područja politike (vidjeti **prilog II.** za presjek po državama članicama). U programskom razdoblju od 2014. do 2020. potpora kohezijske politike prelasku na gospodarstvo s niskim emisijama ugljika dodatno će se povećati i može iznositi najmanje 27 milijardi eura iz EFRR-a¹⁴. Moguća je i dodatna potpora putem kohezijskog fonda.

- 13 Ostali programi EU-a kojima su se promicali obnovljivi izvori energije u programskom razdoblju od 2007. do 2013. bili su: europski energetski program za oporavak, program za inteligentnu energiju u Europi i okvirni program za istraživanje.
- 14 Regije će morati uložiti minimalni udio sredstava EFRR-a (20 % za razvijenije regije, 15 % za tranzicijske regije i 12 % za manje razvijene regije) za potporu prelasku na gospodarstvo s niskim emisijama ugljika u svim sektorima, što uključuje ulaganja u obnovljivu energiju (članak 4. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1301/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom fondu za regionalni razvoj i o posebnim odredbama o cilju „Ulaganje za rast i radna mjesta” te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1080/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 289.).

Okvir 1.

Rashodi kohezijske politike za obnovljive izvore energije - ključne činjenice

- o 270,8 milijardi eura – ukupna dodijeljena sredstva EFRR-a/KF-a za razdoblje od 2007. do 2013. godine.
- o 0,6 milijardi eura – ukupna dodijeljena sredstva EFRR-a/KF-a za obnovljive izvore energije za razdoblje od 2000. do 2006. godine
- o 4,7 milijardi eura – ukupna dodijeljena sredstva EFRR-a/KF-a za obnovljive izvore energije za razdoblje od 2007. do 2013. godine

najmanje 27 milijardi eura – procijenjena minimalna izdvojena sredstva EFRR-a za potporu prelasku na gospodarstvo s niskim emisijama ugljika, uključujući obnovljive izvore energije, za razdoblje od 2014. do 2020. godine. Moguće je dodatno izdvajanje sredstava iz kohezijskog fonda (fusnota 14.).

Podijeljeno upravljanje

09

U okviru kohezijske politike države članice izrađuju pojedinačne operative programe, uspostavljaju i vode svoje upravljačke i kontrolne sustave i Komisiji podnose godišnja izvješća o provedbi. Osim toga, nacionalna i regionalna tijela u sklopu svakodnevnog upravljanja odabiru projekte i odgovorna su za njihovu provedbu i evaluaciju.

10

Upravljačka tijela, posrednička tijela i tijela za ovjeravanje zadužena su za upravljanje provedbom operativnih programa¹⁵. Na financiranje projekata primjenjuju se pravila i uvjeti utvrđeni djelomično na razini EU-a¹⁶, a djelomično na razini država članica (odabir projekata, procjene projektnih troškova te koristi i zarade, kao i procjene utjecaja na gospodarstvo, društvo i okoliš u nadležnosti su tijela država članica).

11

Komisija izdaje smjernice za izradu operativnih programa, odobrava operative programe i nadgleda uspostavu i djelovanje sustava u državama članicama. Ona posebice prati provedbu operativnih programa uglavnom kroz dostavljena izvješća o provedbi i kroz sudjelovanje u odborima za praćenje. Osim godišnjih izvješća o provedbi, Komisija od upravljačkih tijela može zahtijevati i posebne informacije o programima te podatke koji se odnose na „odabir projekata“.

- 15 Sažetak pravila za primjenu Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda u razdoblju od 2007. do 2013., uključujući i pravila za sustave upravljanja i kontrole, dostupan je na stranici http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_en.htm
- 16 Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.).

Revizijski opseg i pristup

12

12

Svrha ove revizije bila je odgovoriti na pitanje jesu li projektima EFRR-a i KF-a povezanim s ulaganjima u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora ostvareni dobri rezultati. S tom je namjerom izrađeno više revizijskih kriterija (vidjeti **prilog IV.**) na temelju različitih izvora i studija, uključujući i studije Komisijinih službi. Sud je ispitao jesu li revidirani projekti provedeni i jesu li njima izlazni proizvodi realizirani sukladno planu, kao i jesu li ostvarili ciljeve povezane s proizvodnjom energije koje su postavili. Revizijom se posebice analiziralo jesu li sredstva za operativne programe u programskom razdoblju od 2007. do 2013. dodjeljivana projektima za proizvodnju obnovljive energije koji su isplativi, dobro razrađeni i imaju jasno utvrđene prioritete i razumne ciljeve, kao i u kojoj su mjeri projekti pridonijeli ostvarenju ciljeva EU-a za obnovljive izvore energije do 2020.

13

Rezultati revizije izvedeni su iz ispitivanja 24 dovršena projekta za proizvodnju obnovljive energije iz devet operativnih programa koji se financiraju iz EFRR-a i KF-a. Programi su provedeni u Austriji, Finskoj, na Malti, u Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini¹⁷. Projekti pripadaju sektorima biomase, fotonaponske energije, solarne termalne energije i vjetroenergije¹⁸. U **prilogu III.** nalazi se popis revidiranih projekata za obnovljive izvore energije.

- 17 Na temelju dodijeljenih sredstava za obnovljive izvore energije u operativnim programima (OP) odabrani su sljedeći programi:

OP I - Investing in Competitiveness for a Better Quality of Life - 2007MT161PO001

OP Niederösterreich 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung / EFRE - 2007AT162PO001

OP Salzburg 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung / EFRE - 2007AT162PO006

OP Steiermark 2007-2013: Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit & Beschäftigung / EFRE - 2007AT162PO007

OP Program Operacyjny Infrastruktura i Srodowisko - 2007PL161PO002

OP Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego - 2007PL161PO007

OP Alueellinen Kilpailukyky- ja työllisyystavoite; Länsi-Suomen EAKR-Toimenpideohjelman 2007-2013 - CCI2007FI162PO003

OP West Wales and the Valleys ERDF Convergence programme - 2007UK161PO002

OP East Wales ERDF Regional competitiveness and Employment programme - 2007UK162PO012

- 18 Među 24 revidirana projekta, 9 se projekata odnosilo na proizvodnju električne energije pomoću velikih ili malih vjetroturbina ili fotonaponskih panela, a 15 se projekata odnosilo na proizvodnju toplinske energije iz biomase ili proizvodnju tople vode pomoću solarnih kolektora. Veličina projekata kretala se od samo jednog solarnog panela za domaćinstvo pa sve do vjetroelektrane sa 16 turbina.

Revidiranim projektima izlazni su proizvodi realizirani sukladno planu...

Cjelokupni dojam jest da su projekti dobro isplanirani te da ostvaruju rezultate po planu

14

Revidirani projekti za obnovljive izvore energije u trenutku odabira bili su dostatno razrađeni i spremni za provedbu. Unatoč relativno dugim pripremnim fazama u nekim projektima povezanim s biomasom i vjetroenergijom, ključne dozvole, licencije i tehnički planovi u većini su slučajeva bili ishođeni prije odobravanja projekta. Prema potrebi osigurano je i da su postrojenja priključena na prijenosne i distribucijske mreže ili da su ugovori sklopljeni s dovoljnim brojem potrošača¹⁹.

15

U projektima nije bilo znatnih prekoračenja troškova ili kašnjenja. Sve u svemu, revidirani projekti za obnovljive izvore energije provedeni su u skladu s planiranim vremenskim okvirima

ili samo s relativno malim zastoјima (provedba je kasnila više od 6 mjeseci samo u dva projekta, od kojih je kod jednog razlog bio u tome što je mala kombinirana toplana i elektrana bila izvan pogona zbog popravka). Tijekom provedbe nije bilo znatnih prekoračenja troškova. U **okviru 2.** prikazani su primjeri revidiranih projekata za obnovljive izvore energije.

16

Uz iznimku jednog postrojenja na biomasu²⁰, kapaciteti za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora bili su postavljeni i pušteni u pogon sukladno planu. Nije bilo većih vidljivih rizika povezanih s njihovom tehničkom održivosti. Otkriveno je nekoliko odstupanja od početnih planova i odobrenih projektnih prijedloga. Kapaciteti za proizvodnju energije postavljeni u okviru projekata uglavnom su bili u skladu s odlukama o sufinanciranju. Postrojenja od samog puštanja u pogon rade bez znatnih tehničkih ili drugih problema. Samo nekoliko jedinica za proizvodnju energije iz revidiranih projekata nije bilo u pogonu. Elektroenergetski operatori raspolagali su s dovoljno stručnog znanja i resursa kako bi osigurali neometan rad i redovito održavanje svojih postrojenja.

- 19 Primjerice, odobrenje revidiranog projekta u Austriji u vezi s biomasom bilo je uvjetovano dovoljnim brojem potrošača proizvedene toplinske energije.
- 20 U jednoj elektrani na biomasu u Austriji odstupilo se od prvobitnog plana na način da su se sredstva EU-a iskoristila za proširenje toplinske mreže umjesto za postavljanje drugog kotla u skladu s izvornim planom. Do ovog je odstupanja došlo u očekivanju proširenja toplinskih kapaciteta radi opskrbe dodatnih potrošača toplinske energije i te stoga sa stajališta dobrog financijskog upravljanja nije riječ o propustu.

Slika 1.

Pogled na unutrašnjost elektrane na biomasu u gradu Bruck an der Mur u Austriji (projekt je postavljen i pušten u pogon sukladno planu)



Izvor: Europski revizorski sud.

Slika 2.

Drvena sječka u lijevku za skladištenje u elektrani na biomasu u gradu Bruck an der Mur u Austriji



Izvor: Europski revizorski sud.

Okvir 2.

Primjeri revidiranih projekata za obnovljive izvore energije sufinanciranih iz fondova kohezijske politike – izlazni proizvodi

Za više pojedinosti o izlaznim proizvodima projekata vidjeti **prilog III**.

Biomasa

U Austriji su izgrađene tri revidirane toplane na biomasu (kapaciteta od 3 MW do 8 MW) uz mrežu za daljinsko grijanje (od 0,6 do 11 km). Toplane su opskrbljivale toplinskom energijom i toplom vodom ukupno 266 potrošača (privatnih osoba i industrijskih društava).

Tri revidirana projekta u Finskoj odnosila su se na izgradnju novih kotlova na pelete ili drvenu sječku (kapaciteta od 0,8 MW do 2,5 MW). Njima su zamijenjeni stari kotlovi na fosilna goriva (teška ulja). Dva od tih projekata obuhvaćali su i izgradnju potrebne mreže za daljinsko grijanje (0,6 i 3 km).

Vjetroenergija

U Poljskoj je izgrađeno pet vjetroelektrana s kapacitetom snage u rasponu od 3,2 do 38 MW. Postrojenja uključuju svu potrebnu infrastrukturu (visokonaponske/srednjenaponske trafostanice, priključke na elektroenergetsku mrežu i pristupne ceste).

Solarna energija (fotonaponske ploče i solarni kolektori)

U okviru dvaju projekata na Malti na javnim su zgradama postavljena dva fotonaponska elektroenergetska sustava s popratnom opremom i sustavima praćenja. Jedan je projekt dopunjen i malom vjetroturbinom.

U okviru pet sličnih projekata u Poljskoj radi opskrbe stanovnika toplom vodom postavljeni su pojedinačni setovi ravnih solarnih kolektora za domaćinstva i javne zgrade u pet općina. Ukupno je više od 3 000 javnih i privatnih korisnika postavilo solarne kolektore. Jednim su projektom obuhvaćene javna rasvjeta i fotonaponske ploče.

... ali pojavljuju se određene teškoće u provedbi

Ima prostora za daljnja poboljšanja u svim projektnim fazama – od nabave, preko rada postrojenja, do praćenja i evaluacije

17

Teškoće s uključivanjem električne energije iz obnovljivih izvora u elektroenergetsku mrežu ometaju iskorištavanje obnovljivih izvora. Diljem EU-a razvoj elektroenergetske mreže prepoznat je kao jedna od glavnih prepreka za uključivanje električne energije iz obnovljivih izvora u prijenosne i distribucijske mreže u velikom razmjeru²¹. U skladu s tim, Unija i njezine države članice moraju uložiti kako u nacionalne mreže tako i u prekogranične veze u okviru izgradnje unutarnjeg

energetskog tržišta. Nositelji revidiranih projekata naglasili su da je rezervni kapacitet elektroenergetskih mreža nedovoljan²², da se mreže moraju proširiti i modernizirati te da bi veća transparentnost raspodjele troškova između mrežnih operatora, države i pokretača projekata mogla poboljšati učinkovitost cijelog sustava. Iako su se problemi s priključkom na mrežu pojavili samo u malom broju revidiranih projekata, uvođenje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora svejedno nije popraćeno poboljšanjem elektroenergetskih mreža u državama članicama. Nacionalna nadležna tijela i operatori obnovljivih izvora energije često navode tehničke probleme i troškove kao prepreku djelotvornom uključivanju obnovljivih izvora energije u mreže. U **okviru 3.** prikazani su problemi u vezi s električnom energijom iz obnovljivih izvora u elektroenergetskim mrežama.

21 COM(2013) 175 final.

22 Vidjeti i Direktivu 2005/89/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. siječnja 2006. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe električnom energijom i ulaganja u infrastrukturu, Posebno izdanje na hrvatskom jeziku (SL L 33, 4.2.2006., str. 22.). Članak 3. stavak 2. točka (f) propisuje da države članice prilikom provedbe mjera usmjerenih na očuvanje sigurnosti opskrbe električnom energijom vode računa o potrebi osiguranja dovoljnog rezervnog kapaciteta prijenosa i proizvodnje za stabilan rad.

Slika 3. Vjetroelektrana u Golicama, Poljska



Izvor: Europski revizorski sud.

Pristup mreži električne energije iz obnovljivih izvora u Poljskoj, uključivanje električne energije iz fotonaponskih ploča u elektroenergetsku mrežu na Malti

Loše stanje i nedostatak rezervnog kapaciteta prijenosne i distribucijske mreže u Poljskoj predstavljali su glavne prepreke za bolje uključivanje električne energije iz fotonaponskih ploča i vjetroenergije. Osim što postoji potreba za proširenjem i modernizacijom mrežne infrastrukture, razvoj obnovljivih izvora energije ometale su i komplikacije s dobivanjem potrebnih dozvola za priključak na mrežu (zakonski i tehnički problemi kao i troškovi priključenja na mrežu)²³. U revidiranim projektima u vezi s vjetroenergijom, vrijeme za realizaciju izgradnje postrojenja, uključujući i ishođenje obveznih dozvola za priključenje na mrežu, iznosilo je 4 do 5 godina.

Za solarna i fotonaponska postrojenja na Malti na raspolaganju su bile, ako je bilo potrebno, jasne smjernice za građevinsku dozvolu i druge dozvole. Međutim, 2010. i 2011. naručeno je više projekata koje sufinancira EU i u njima je često dolazilo do teškoća s predavanjem energije u mrežu, obično električne energije koja je premašivala proizvođačevu potrošnju. Budući da mrežni operator nije ugradio brojila, proizvođači nisu dobili naknade u obliku poticajne cijene za svoju električnu energiju za razdoblja do najviše 4 mjeseca.

23 Uključivanje električne energije iz obnovljivih izvora na elektroenergetsku mrežu i na tržište električne energije – Uključivanje energije iz obnovljivih izvora. Nacionalno izvješće: Poljska. Eclareon, Oeko-Institut e.V., 20. 12. 2011.

18

Komisija je u svojoj analizi izvješća država članica o napretku na području obnovljivih izvora energije za 2011. navela da je napredak u pogledu uklanjanja administrativnih prepreka još uvijek spor te da su postupci za izdavanje odobrenja i dozvola složeni i destimulativni²⁴. U državama članicama u kojima je provedena revizija ima prostora za poboljšanja. Revizijom je, primjerice, utvrđeno da se Malta usmjerila na razvoj obnovljivih izvora energije tek u razdoblju od 2007. do 2013., zbog

čega se tržište obnovljivih izvora energije još nije u potpunosti razvilo. Djelotvoran administrativni sustav još nije u cijelosti razvijen. Osim toga, u Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini nije bilo dovoljno usklađenih nacionalnih ili regionalnih pristupa za koordinaciju rada nadležnih tijela. Naime, mjerenje i izvješćivanje o energetske rezultima projekata bili su loši te stoga podatci nisu iskorišteni za usporedbu projekata i različitih sektora obnovljivih izvora energije kao korisne informacije pri oblikovanju budućih mjera.

24 SWD(2013) 102 final od 27. ožujka 2013., „Izvješće o napretku na području obnovljivih izvora energije“.

19

Međutim, u Austriji je utvrđen dobar primjer iz prakse. Alatom za upravljanje kvalitetom u toplani na biomasu u ovoj su državi članici osigurani odgovarajući mehanizmi praćenja („QM Heizwerke“, vidjeti **okvir 4.**).

Okvir 4.**Praćenje projekata u Austriji**

U svim toplinama na biomasu za daljinsko grijanje kapaciteta većeg od 400 kW i/ili koje napajaju mrežu veću od 1 km obvezno je imati popratni proces upravljanja kvalitetom. Koordiniranje procesa financiranja i upravljanja potrebnim podacima za planiranje i rad olakšano je bazom podataka koja pruža standardnu platformu za korisnike projekata, kao i tehničke i gospodarske podatke za upravitelje kvalitetom te informatičku platformu za praćenje i optimiziranje rada. Baza podataka „QM Heizwerke“ uvedena je 2006. i sadrži podatke iz preko 100 postrojenja na biomasu.

Internetska adresa: www.qm-heizwerke.at

Slika 4.**Revizori u posjetu elektrani na biomasu u gradu Weissenbach an der Triesting u Austriji**

Izvor: Europski revizorski sud.

20

U postupcima nabave pri odabiru dobavljača nije bila zajamčena potpuna transparentnost, pravednost ili učinkovitost:

- o Bilo je potrebno poništiti natječaj za dva revidirana projekta na Malti u vezi s fotonaponskom energijom jer nijedna ponuda nije ispunjavala sve tehničke ili administrativne uvjete. To je bila posljedica ili nepotrebno zahtjevnih tehničkih uvjeta ili prekomjerno složenih postupaka i uvjeta. U oba je slučaja došlo do određenog kašnjenja te je narušena konkurencija među ponuditeljima.
 - o U dvama projektima u Poljskoj, specifikacije za modele vjetrovne turbine nepotrebno su već bile navedene u građevinskim planovima ili građevinskim dozvolama. To je onemogućilo natječajne specifikacije koje bi osigurale konkurentnu nabavu te najbolji omjer cijene i kvalitete. U drugom projektu, isto tako, unaprijed je bio određen poseban tip solarnog kolektora.
- U svakom od tih natječaja samo je jedna od podnesenih ponuda ispunjavala tehničke specifikacije.
- o Provedbenim tijelima i korisnicima projekata nedostajalo je dovoljno stručnog znanja o tehnologijama obnovljivih izvora energije, njihovim tržištima i okvirima javne nabave. Brojna oprema i instalacijski radovi povezani s obnovljivim izvorima energije bili su slične, a katkad i iste prirode te malog opsega, osobito operacije u okviru programa bespovratnih sredstava. Stoga su postojali uvjeti da se koordiniranom nabavom koju vodi specijalizirani tim stručnjaka na nacionalnoj/regionalnoj razini postignu bolji omjeri cijene i kvalitete, ekonomija razmjera, kao i kraće trajanje postupaka nabave. Primjeri uključuju krovne sustave za grijanje vode, fotonaponske ploče i mala postrojenja na biomasu na Malti i u Poljskoj. Na Malti je bilo i privremene obustave projekata, djelomično zbog neučinkovite organizacije nabave.

Slika 5. Elektrana na biomasu u Flachauu, Austrija

Izvor: Europski revizorski sud.

21

Priprema projekata za obnovljive izvore energije nije bila dovoljna za djelotvorno praćenje i evaluaciju. Ciljevi i pokazatelji uspješnosti utvrđeni u svim revidiranim operativnim programima bili su neodređeni i nisu se temeljili na pouzdanim osnovnim podacima. Stoga se projekti u istim ili različitim sektorima obnovljivih izvora energije nisu mogli usporediti, niti su nadležna tijela mogla provjeriti doprinos fondova EU-a ciljevima EU-a i nacionalnim ciljevima za obnovljive izvore energije (vidjeti i odlomak 30.).

... te u većini slučajeva rezultati nisu pravilno izmjereni ili se projektima ne ostvaruju ciljevi u proizvodnji energije

Prikupljanje podataka i izvješćivanje o obnovljivim izvorima energije može se poboljšati

22

U državama članicama nisu dostupni točni i potvrđeni podatci o stvarnim rezultatima projekata za obnovljive izvore energije. Sektor obnovljivih izvora energije bio je obilježen golemom promjenjivošću u smislu troškova tehnologija (u većini tehnologija došlo je do golemog smanjenja cijena) i povećanjem cijena energije. Važno je analizirati ažurirane informacije o troškovima tehnologija obnovljivih izvora energije kako bi se utvrdilo koje tehnologije ostvaruju najpovoljnije prinose energije u određenim lokalnim okolnostima i koja je odgovarajuća razina potpore.

23

Međutim, iako postoje podaci o ugrađenim proizvodnim kapacitetima projekata, za 11 od 24 revidirana projekta nema nikakvih ili pouzdanih podataka

o stvarno proizvedenoj energiji. Budući da stvarna mjerenja i izvješćivanje nisu bili uvjeti za javno sufinanciranje, završna izvješća o projektima pružila su samo procijenjene, neizmjerene rezultate koji su se uglavnom temeljili na tehničkim parametrima tehnologija obnovljivih izvora energije koje su naveli proizvođači i određenim lokalnim okolnostima. Više je proizvođača energije iz obnovljivih izvora koji nisu mjerili svoje prinose energije. Stoga se energetske rezultati u 11 od 24 revidirana projekata (pet u Poljskoj – solarni projekti u lublinskoj regiji, četiri na Malti i dva u Ujedinjenoj Kraljevini) nisu temeljili na izmjerenim/potvrđenim podacima nego na pretpostavljenim vrijednostima preuzetih iz priručnika ili na stručnim procjenama inženjera.

Projektne rezultati nisu u svim slučajevima ostvareni

24

U 13 od ukupno 24 revidirana projekta u kojima su rezultati proizvodnje energije zaista i izmjereni, ciljevi su ostvareni u samo pet projekata, a gotovo ostvareni u dodatna tri projekta. U ostalim projektima ciljevi proizvodnje ili nisu postignuti ili su samo djelomično postignuti. Iako su u nekoliko slučajeva razlog tome nedovoljno precizna predviđanja, u određenim su se projektima u njihovim početnim fazama pojavili neki tehnički problemi. U **tablici 1.** navodi se usporedba planirane i stvarne proizvodnje energije u okviru projekata za obnovljive izvore energije.

25

Ukratko, evaluacija isplativosti, provedbe i učinkovitosti u postizanju ciljeva u 24 revidirana projekta ukazala je na mješavinu dobrih, zadovoljavajućih i loših projekata, kao što je izneseno u **prilogu IV.** U **okviru 5.** navode se razlozi slabe uspješnosti određenih projekata za obnovljive izvore energije.

Okvir 5.

Razlozi slabe uspješnosti projekata

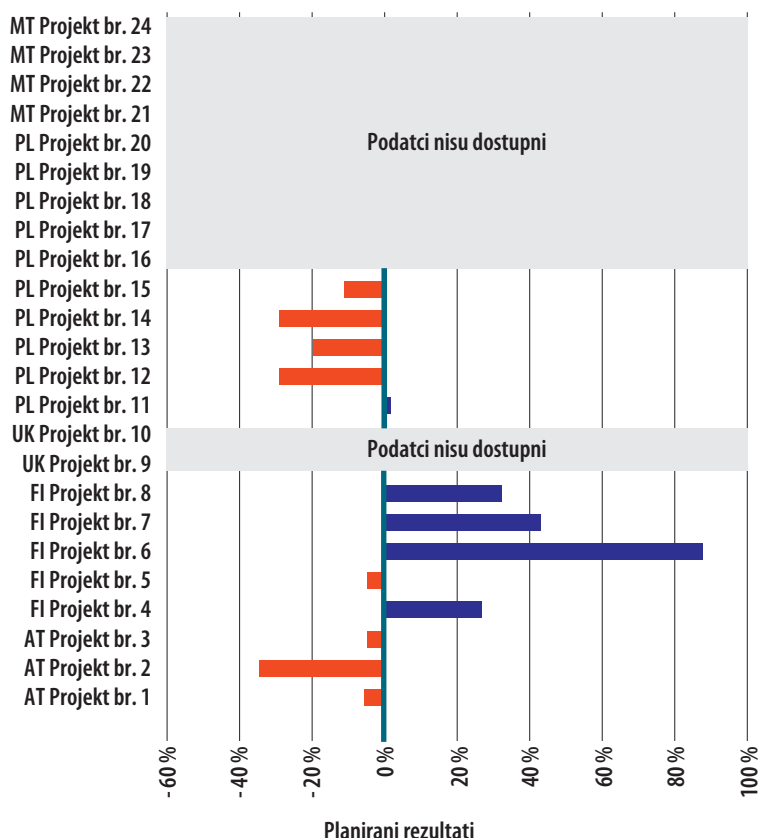
Stvarna proizvodnja energije u Austriji bila je u skladu ili je premašila predviđanja u onim fazama projekta koje su primale izravnu potporu sredstava iz EFRR-a. Međutim, planirani ciljevi u dvama projektima koji su kasnije prošireni u pogledu dodatnog toplinskog kapaciteta i mreža za opskrbu dodatnih potrošača nisu ostvareni. Glavni uzroci ležali su u prekomjernoj procjeni potražnje za toplinskom energijom ili u tome što su veliki potrošači privremeno prestali trošiti toplinsku energiju.

Razlozi za manju uspješnost od očekivane u projektima za vjetroenergiju u Poljskoj ležali su u preoptimističnim prognozama vjetera i tehničkim problemima tijekom prve godine rada.

Isto tako, u Ujedinjenoj Kraljevini, unatoč tomu što konačni podatci nisu bili dostupni i što revidirani programi bespovratne pomoći nisu bili dovršeni u vrijeme revizije, rezultati potprojekata svejedno su otkrili da neki od njih nisu dostigli planirane ciljeve u proizvodnji energije, pretežno zbog visokog udjela vode u biomasi ili nižom potražnjom energije od procijenjene.

Tablica 1.

Usporedba prosječne planirane i stvarne proizvodnje energije u okviru revidiranih projekata za obnovljive izvore energije s izmjenjenim rezultatima proizvodnje energije u razdoblju od 2009. do 2012., u %



Izvor: vlastiti izračuni Suda na temelju baze podataka „QM Heizwerke“ (Austrija), informacije o prosječnim troškovima ulaganja u sličnim projektima (Finska i Poljska); sporazumi o financiranju projekata, informacije o rezultatima projekata koje su izračunali korisnici.

Načelo isplativosti nije se u potpunosti razmotrilo pri planiranju projekata za obnovljive izvore energije

Isplativost – važan cilj potrošnje EU-a

26

Isplativost se odnosi na sposobnost ili mogućnost revidiranog subjekta, aktivnosti, programa ili operacije da ostvari određene ishode po razumnoj cijeni. Analize isplativosti su studije odnosa između projektnih troškova i ishoda izraženi u cijeni po jedinici ostvarenog ishoda²⁵.

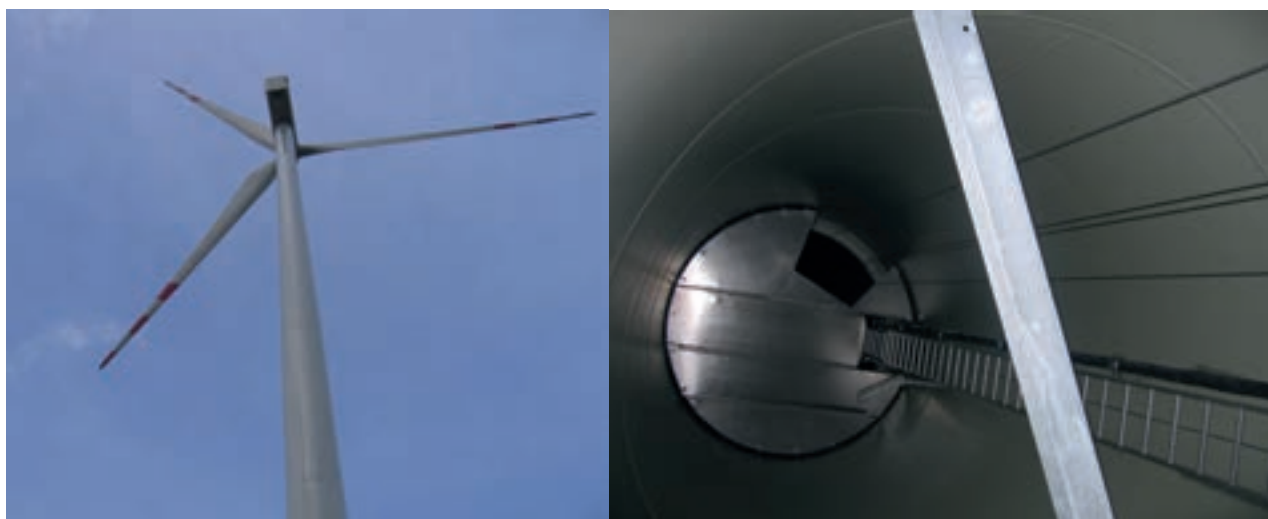
27

Optimalna (ili isplativa) proizvodnja energije iz obnovljivih izvora važna je za gospodarsku uspješnost. Fondovi kohezijske politike čine znatan dio potpore aktivnostima povezanim s obnovljivim izvorima energije te bi mogli biti važan pokretač politike obnovljivih izvora energije kao i regionalnog gospodarskog razvoja.

25 ISSAI 3000: Standardi i smjernice za revidiranje uspješnosti koji se temelje na revizijskim standardima i praktičnim iskustvima INTOSAI-ja.

Slika 6.

Vjetrenjača (pogled izvana i na unutrašnjost vjetrene turbine u Poljskoj)



Izvor: Europski revizorski sud.

Ima prostora za stavljanje većeg naglaska na isplativost u ranim fazama

28

U vezi s pripremom operativnih programa, nacionalna nadležna tijela nisu provela prave procjene potreba kako bi se utvrdilo koje bi tehnologije mogle pridonijeti dostizanju ciljeva za obnovljive izvore energije na najisplativiji način i kako bi ih se moglo nadopuniti ostalim financijskim instrumentima ili nacionalnim programima potpore. U operativnim programima stoga nisu postojala objašnjenja o tome kako bi fondovi EU-a mogli isplativo pridonijeti dostizanju ciljeva obnovljivih izvora energije.

29

Osim toga, Komisija i nacionalna nadležna tijela nisu računali na doprinose fondova kohezijske politike (ili nacionalnih fondova) u pogledu dostizanja ciljeva za obnovljive izvore energije. Među revidiranim operativnim programima, u programima iz Austrije i Finske nije bila utvrđena planirana i stvarna energija iz obnovljivih izvora proizvedena zahvaljujući potpornim mjerama EFRR-a i KF-a. Ugrađeni kapacitet obnovljivih izvora energije kojim se u pet revidiranih zemalja namjeravaju ispuniti ciljevi za obnovljive izvore energije do 2020. iznosi 95 304 MW (vidjeti **tablicu 2.**). Izvješća o provedbi koja su Komisiji dostavila upravljačka tijela ukazuju na to da je do 2012. doprinos projekata kohezijske politike u tim zemljama iznosio 4 464 MW ili 4,7 % od traženog kapaciteta u odnosu na cilj do 2020. (ili 8,1 % u odnosu na okvirne smjernice za 2013. u revidiranim državama članicama). Korištenje fondova kohezijske politike za obnovljive izvore energije različito je u različitim državama članicama.

Kao što se također može vidjeti iz **tablice 2.**, više je država članica za koje nema odgovarajućih podataka kojima bi se usporedila postignuća ostvarena projektima kohezijske politike u vezi s ciljevima za obnovljive izvore energije. Nepostojanje tih podataka onemogućuje utvrđivanje osnovnih gospodarskih i energetske podataka u različitim sektorima i za različite tehnologije obnovljivih izvora energije.

Tablica 2.

Fondovi kohezijske politike za obnovljive izvore energije za razdoblje od 2007. do 2013. i njihov utjecaj na postizanje ciljeva za obnovljive izvore energije do 2020. u državama članicama

OP	Sredstva EFRR-a i KF-a izdvojena za obnovljive izvore energije (EUR) ¹	Dodatni kapacitet obnovljivih izvora energije kao posljedica ulaganja iz EFRR-a i KF-a (MW)		Potreban dodatni kapacitet obnovljivih izvora energije za ispunjavanje ciljeva za obnovljive izvore energije do 2020. g. (MW)		Doprinos EFRR-a/KF-a obnovljivih izvora u ukupnom kapacitetu obnovljivih izvora energije za ispunjavanje ciljeva za obnovljive izvore energije do 2020. g. (u %)
		Planirani	Prijavljeno (krajem 2012.)	do 2013.	do 2020.	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7 = 3:6)
Austrija	25 037 408	105	99	11 301	13 179	0,79
Belgija	11 851 495	Nema dostupnih podataka		3 062	8 255	Podatci nisu dostavljeni Komisiji
Bugarska	16 710 959	Nema dostupnih podataka		4 232	5 189	
Čipar	9 520 000	Nema dostupnih podataka		190	584	
Češka Republika	397 759 730	131	12	Nema dostupnih podataka		
Njemačka	252 995 745	29	118	71 621	110 934	0,03
Danska		Nema dostupnih podataka		6 017	6 754	Podatci nisu dostavljeni Komisiji
Estonija		0	6	Nema dostupnih podataka		
Španjolska	160 152 052	Nema dostupnih podataka		49 722	69 844	
Finska	20 682 247	Nema dostupnih podataka		24 690	33 420	Podatci nisu dostavljeni Komisiji
Francuska	363 591 135	1 161 307	1 833 445	39 628	62 167	Podatci nisu potvrđeni
Grčka	283 795 789	156	106	6 872	13 271	1,18
Mađarska	349 310 777	0	0	1 109	1 537	Podatci nisu dostavljeni Komisiji
Irska		Nema dostupnih podataka		3 496	8 339	
Italija	775 717 953	5 215	2 893	32 524	43 823	11,9
Litva	58 485 290	0	173	1 289	1 635	Podatci nisu dostavljeni Komisiji
Luksemburg	1 767 056	5 000	11 000	179	347	Podatci nisu potvrđeni
Latvija	67 180 000	77	21	1 661	2 168	3,55
Malta	78 200 000	Nema dostupnih podataka		36	160	Podatci nisu dostavljeni Komisiji
Nizozemska	19 182 600	Nema dostupnih podataka		6 086	14 994	Podatci nisu dostavljeni Komisiji
Poljska	825 761 396	972	246	4 444	10 335	9,4
Portugal	59 857 312	0	0	12 699	19 200	Podatci nisu dostavljeni Komisiji
Rumunjska	331 542 611	200	275	9 635	12 589	1,58
Švedska	52 342 949	0	271	21 744	23 786	Podatci nisu dostavljeni Komisiji
Slovenija	54 186 553	355	120	1 258	1 693	21
Slovačka	90 252 216	98	72	2 144	2 746	3,57
Ujedinjena Kraljevina	159 590 365	12 000	4 120	14 660	38 210	31,4
Hrvatska		Nema dostupnih podataka				Podatci nisu dostavljeni Komisiji
Revidirana država članica	1 109 271 416	13 077	4 464	55 131	95 304	13,72
Ukupno	4 665 401 221	1 185 643	1 852 975	318 998	505 159	Podatci nisu potvrđeni

1 Omjer dodijeljenih sredstava/izlaznih proizvoda (EUR/MW) ne može se uspoređivati među različitim državama članicama zbog različitih vrsta ulaganja (proizvodnja energije, promicanje obnovljivih izvora energije, mreže, pilot projekti itd.).

Izvor: nacionalni akcijski planovi za obnovljivu energiju (2010.), izvješća o provedbi operativnih programa za 2012.

30

Isplativost mjera u različitim sektorima obnovljivih izvora energije nije bila ispitana te nije bio određen proračun namijenjen obnovljivim izvorima energije u okviru revidiranih operativnih programa, a nije bilo ni prave procjene potreba i evaluacije u sredini razdoblja:

- Kada su operativni programi izrađeni 2007., nije postojala detaljna analiza situacije (uključujući procjenu potreba u različitim sektorima obnovljivih izvora energije u regijama); naime, nacionalna nadležna tijela nisu procijenila troškove po jedinici ugrađenog energetskog kapaciteta ili troškove proizvodnje energije po jedinici, čime je zanemaren odnos troškova i koristi/isplativosti mjera koje su se po planu trebale financirati iz javnih sredstava;
- Osim toga, operativni programi nisu iskoristili rezultate ili stečeno iskustvo iz prethodnih programa za obnovljive izvore energije koji su financirani nacionalnim resursima ili resursima EU-a;
- Nije pruženo primjereno obrazloženje za dodjeljivanje javnih sredstava intervencijama za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora. Dodjeljivanje sredstava u pravilu se temeljilo na gruboj procjeni potencijala regije i sposobnostima apsorpcije sredstava, a ne na sustavnoj analizi regionalne situacije i usporedbe mogućih alternativnih rješenja u pogledu vrsta ili tehnologija obnovljivih izvora energije;

- Iako su nadležna tijela u Finskoj i Ujedinjenoj Kraljevini u svoje programe tijekom provedbe bez formalnih procjena uvele neke prilagodbe, općenito nisu provedene nikakve evaluacije u sredini razdoblja ili slične procjene mjera za razdoblje od 2007. do 2013. koje su mogle pomoći u novom usmjeravanju programa za obnovljive izvore energije.

31

Osim toga, u operativnim programima nisu bili utvrđeni pokazatelji uspješnosti za pravilno praćenje i evaluaciju isplativosti mjera za obnovljive izvore energije koji su mogli olakšati procjenu doprinosa fondova EU-a prihvaćenim ciljevima za obnovljive izvore energije (**tablica 2.**). Dok su u operativnim programima u Austriji, Poljskoj i na Malti postojali pokazatelji koji se odnose na dodatni kapacitet obnovljivih izvora energije, skup pokazatelja rezultata u Finskoj nije obuhvatio pokazatelje za stvaranje kapaciteta za proizvodnju energije, proizvedenu energiju i smanjenje/izbjegavanje emisija CO₂, a ni u Ujedinjenoj Kraljevini nije postojao pokazatelj rezultata u vezi sa stvaranjem kapaciteta obnovljivih izvora energije. To znači da upravljačka tijela i Komisija u tim slučajevima nisu bili u mogućnosti provesti odgovarajuće praćenje i *ex post* evaluaciju ulaganja u obnovljive izvore energije iz fondova kohezijske politike²⁶.

26 Godišnja izvješća o provedbi koja su dostavile Finska i Ujedinjena Kraljevina nisu pružila objašnjenja o stvarnim rezultatima i njihovim mjerenjima te nisu provedene nikakve procjene prepreka, potencijala i potreba u različitim sektorima obnovljivih izvora energije u regijama koje su obuhvaćene revidiranim OP-ovima.

Slika 7.

Transformatorska stanica u vjetroelektrani u Golicama, Poljska



Izvor: Europski revizorski sud.

... te ima prostora za isplativije projekte za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora

32

Uklanjanje neučinkovitosti iz planiranja i provedbe projekata za obnovljive izvore energije izravno će pridonijeti postizanju ciljeva za obnovljive izvore energije do 2020. na nacionalnim razinama i razini EU-a. To istodobno može biti od koristi i za potrošače energije, kao i za poticanje cjelokupnog gospodarstva.

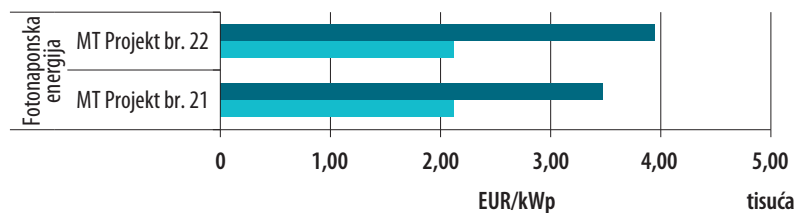
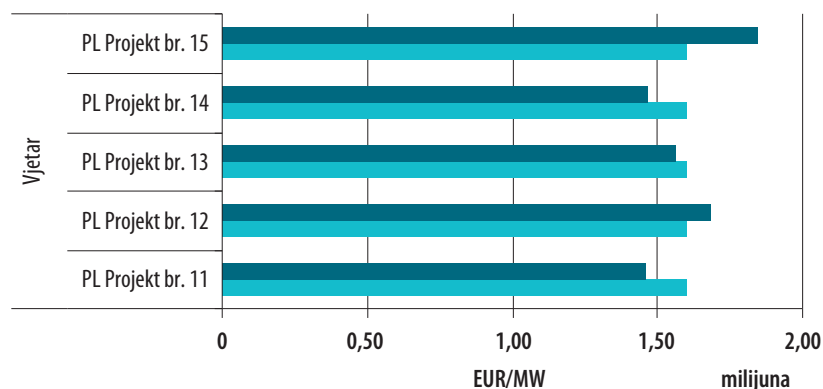
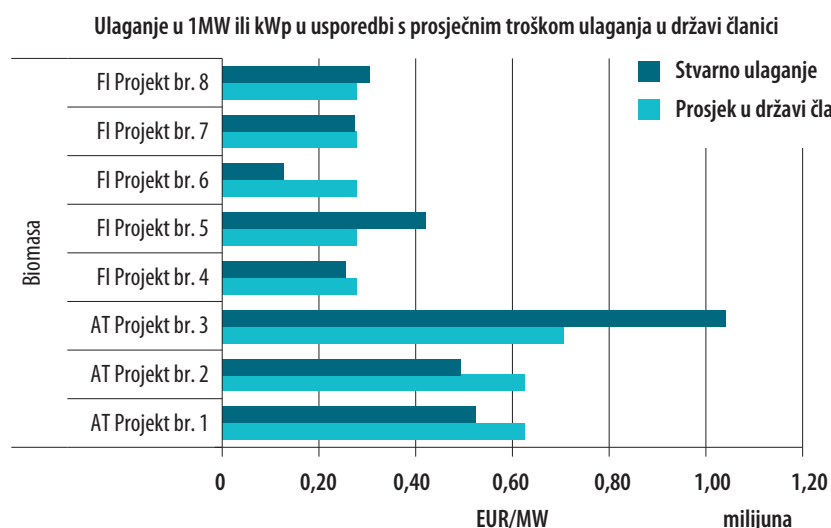
33

Rezultati projekata kojima je EU pružio potporu razlikovali su se u pogledu isplativosti. Troškovi ulaganja u tehnologije obnovljivih izvora energije imaju širok raspon i ovise o lokaciji. U EU-u nema jedne jedinstvene i najisplativije

tehnologije za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora. Stoga su revizijom uspoređeni samo troškovi u jednom određenom sektoru obnovljivih izvora energije u istoj državi članici. Četiri revidirana projekta bila su znatno skuplja od sličnih projekata u istoj državi članici (projekti u vezi s biomasom i fotona-ponskom energijom, vidjeti **tablicu 3.**). Izračunani prosječni troškovi za ugrađeni kapacitet u revidiranim su se projektima kretali između 0,16 milijuna EUR/MW i 1,8 milijuna EUR/MW. Na temelju izračuna nacionalnih nadležnih tijela u jednoj od država članica u kojima je izvršena revizija, razdoblja povrata ulaganja u revidiranim su se projektima kretala između 2 i 537 godina. Kapitalno intenzivna ulaganja s razdobljem povrata ulaganja duljim od 100 godina neće postići gospodarski prihvatljiv prag isplativosti. To pokazuje da se javne potpore nisu u svim slučajevima dodjeljivale najisplativijim projektima.

Tablica 3.

Isplativost revidiranih projekata za obnovljive izvore energije



Izvor: Vlastiti izračuni Suda na temelju projektne dokumentacije i analiza upravljačkih tijela¹.

¹ Napomena za projekte u Finskoj (FI): Prosječni troškovi ulaganja u strojeve i opremu u okviru revidiranih projekata. Projekt br. 5 uključuje troškove za cjevovod na samoj lokaciji, a projekt br. 6 samo za pomoćni kotao. Nema podataka za projekte na Malti (MT) br. 23 i 24 (fotonaponska energija), u Poljskoj (PL) br. 16 do 20 (solarna energija), ni u Ujedinjenoj Kraljevini (UK) br. 9 i 10 (biomasa).

34

U projektima za obnovljive izvore energije racionalni energetske ciljevi postavljeni su samo djelomično. Projekti su bili u skladu s nacionalnim strateškim ciljevima za obnovljive izvore energije. Po potrebi je postojao dokument o opskrbi gorivom (projekti za biomasu u Austriji, Finskoj i Ujedinjenoj Kraljevini). Nekim su projektima prethodile ograničene studije o njihovoj gospodarskoj održivosti i profitabilnosti, ali ne i analize o najboljim i najisplativijim vrstama obnovljivih izvora energije i najboljim tehnološkim rješenjima. Nije bilo spomena evaluacija prethodnih sličnih intervencija pa u izradi revidiranih projekata za obnovljive izvore energije nije upotrijebljeno „stečeno iskustvo“.

35

Za samo oko polovice revidiranih projekata (13 od 24) postojali su podatci na temelju kojih se moglo provjeriti ostvarivanje pokazatelja u smislu stvarno ostvarene proizvodnje energije (**tablica 1. i prilog III.**), vidjeti također odlomak 24. Osim toga, osnovni podatci o troškovima proizvodnje energije i količinama konvencionalnih goriva koja koriste potrošači u mnogo slučajeva nisu bili dostupni prije postavljanja ciljeva i izrade projekata (npr. operativni program za regiju grada Lublina u Poljskoj). Prema tome, u takvim slučajevima nije moguće procijeniti jesu li financirani projekti stvarno proizveli očekivane gospodarske ili financijske rezultate (npr. za izračun razdoblja povrata ulaganja).

36

Postupcima odabira nije bila zajamčena isplativost projekata. Kriteriji za odabir projekata koje je odobrio odbor za praćenje okupljen za svaki operativni program općenito nisu provedbenim tijelima omogućili da prepoznaju najisplativije projekte za obnovljive izvore energije. Stvaranje energetske kapaciteta, stvarna proizvodnja energije i odgovarajuća potrebna ulaganja u mnogim slučajevima nisu razmotreni kao kriteriji za odabir ili dodjelu ugovora. U nekim slučajevima nisu bili razrađeni nikakvi posebni kriteriji za odabir u vezi s proizvodnjom energije iz obnovljivih izvora, nego su se koristili kriteriji za odabir univerzalno primjenjivi na više sektora obuhvaćenih operativnim programom²⁷.

37

U nekim slučajevima nije bilo dovoljno konkurencije između prijave projekata. Ako su projekti prepoznati putem poziva za podnošenje prijedloga, nije se razmatrala najveća isplativost prijave (razdoblje povrata ulaganja, omjer ulaganja i proizvodnje energije). Budući da su prijave projekata obično morale ispuniti minimalne kriterije, tim se procesima nije moglo spriječiti subvencioniranje projekata relativno niske kvalitete u pogledu njihovih rezultata proizvodnje energije. Zbog određene minimalne veličine ulaganja riskiralo se odbacivanje prijave manjih projekata, koji su možda imali bolje gospodarske parametre.

27 Na primjer:

- odabir projekata za obnovljive izvore energije u okviru operativnog programa „Infrastruktura i okoliš“ u Poljskoj temeljio se na istim kriterijima koji su se primjenjivali na različite sektore, odnosno na neusporedive vrste projekata za obnovljive izvore energije;
- prijave projekata u Finskoj nisu bile razvrstane po važnosti te su za kriterije isplativosti i prihvatljivosti korištene samo procjene razdoblja povrata ulaganja;
- kriteriji odabira na Malti primjenjivali su se na više sektora obuhvaćenih operativnim programom, a ne posebno na sektor obnovljivih izvora energije. Iako je jedan kriterij uključivao bodove na temelju toga koliko su „projekti pridonijeli pokazateljima povrh minimalnih obveza“, kriteriji odabira nisu obuhvatili nijedan kriterij isplativosti ili odnosa troškova i koristi u vezi s proizvodnjom energije iz obnovljivih izvora;
- najveća isplativost prijave u Austriji (razdoblje povrata ulaganja, omjer ulaganja i proizvodnje energije) nije se razmatrala u revidiranim operativnim programima.

38

S druge strane, u pravilima financiranja u Austriji, Ujedinjenoj Kraljevini i u određenoj mjeri u Finskoj postojali su tehnički i gospodarski kriteriji usmjereni na sprječavanje odabira loših projekata u vezi s biomasom. Stoga je rizik od odabira nedjelotvornih prijava bio niži. Osim toga razmotrena je i profitabilnost projekata, pri čemu su profitabilnijim projektima dodijeljene manje subvencije (**okvir 6.**). Nadležna tijela u drugim državama članicama u kojima je izvršena revizija nisu osigurala takvu prilagodbu razine sufinanciranja projekata.

39

Stope sufinanciranja sredstvima EU-a u operativnim su se programima kretele između 2 % i 85 %, bez odgovarajućih dokumenata koji bi to opravdali. Sukladno načelu sufinanciranja, dio troškova ulaganja određenoga projekta snosi krajnji korisnik bespovratnih javnih sredstava, pri čemu se u obzir trebaju uzeti prihodi ili profitabilnost projekta. Svrha bespovratnih sredstava trebala bi osim toga biti i pružanje potpore aktivnostima koje se inače ne mogu pokrenuti zbog manjka u financiranju ili nedostatka gospodarskog poticaja. Postoji oportunitetni trošak; visoke stope sufinanciranja umanjuju veličinu ili broj drugih projekata za obnovljive izvore energije kojima su mogla pružiti potpora putem javnih sredstava. Nisu stvorene nikakve poveznice između stopa potpore s jedne strane i profitabilnosti ili potrebe za poticanjem ulagača da provode projekte za obnovljive izvore energije s druge strane. Neopravdanim vrlo visokim stopama sufinanciranja (javna financijska potpora u iznosu većem od potrebnoga za postizanje gospodarske ili financijske održivosti projekta) povećao se rizik od „mrtvog tereta“, tj. od zamjene privatnih sredstava, ali i nacionalnih sredstava, te se smanjio broj projekata za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora kojima je pružena potpora. U **okviru 7.** prikazani su slučajevi visoke stope sufinanciranja.

Okvir 6.

Odabir projekata – primjeri iz Austrije, Finske i Ujedinjene Kraljevine

U Austriji je prilikom podnošenja zahtjeva za sufinanciranjem potrebno ispuniti određene tehničke i gospodarske kriterije (gustoća toplinskoga toka po metru dužine cjevovoda za daljinsko grijanje, učinkovitost daljinskoga grijanja i kotla). Prema tome je rizik od dodjeljivanja potpore nedjelotvornim projektima znatno niži.

U Finskoj postoje kriteriji prihvatljivosti i mogućnost savjetovanja sa konzultantom/savjetnikom za energiju pomoću kojih se nastoji odbaciti sve komercijalno neodržive projekte: od podnositelja prijava projekata zahtijevaju se informacije o razdoblju povrata ulaganja projekta koji prijavljuju, koje ne bi smjelo biti kraće od 3 godine (komercijalno profitabilno) ni dulje od 12 godina (neekonomično), i to bez javne potpore.

U Ujedinjenoj Kraljevini predloženi su se troškovi projekta uspoređivali s ciljnim troškovima na temelju prijašnjih sličnih projekata u vezi s biomasom.

Okvir 7.

Visoka stopa javnog sufinanciranja – primjeri iz Poljske i Malte

Programima za male fotonaponske i solarne projekte u Poljskoj iz fondova EU-a dodijeljeno je 85 % potrebnih sredstava, pri čemu su fizičke osobe koje su bili nositelji projekta (domaćinstva) mogle primiti subvencije u visini do 100 %. Većini velikih vjetroelektrana dodijeljene su najviše moguće javne potpore: ili gotovo 70 % ukupnih prihvatljivih troškova ulaganja ili 10 milijuna eura (4 od 5 revidiranih projekata). Iako su u većini slučajeva primijenjene najveće moguće stope sufinanciranja, nisu prilagođavane ili pravdane na temelju razmatranja isplativosti u nijednom programskom dokumentu. Četiri od pet korisnika sredstava projekta za vjetroelektrane priznala su da su mogla provesti projekte bez ili sa manje bespovratnih sredstava te da namjeravaju iskoristiti bespovratna sredstva EU-a za prijevremenu otplatu zajmova.

Na Malti je velik dio dostupnih financijskih sredstava EU-a usmjeren na pružanje potpore postrojenjima obnovljivih izvora energije javnih institucija, čime se nedovoljno iskorištavaju privatni izvori financiranja. U pravilu, EU je financirao sve do 85 % troškova ulaganja u tim projektima. Osim toga, dvama velikim programima bespovratnih sredstava za privatna domaćinstva i poduzeća financirana su postrojenja obnovljivih izvora energije u visini od 50 %, odnosno 60 %.

40

Nisu izvršeni izračuni profitabilnosti za različite sektore ili tehnologije obnovljivih izvora energije. Pri planiranju programa nije bilo različitih stopa sufinanciranja za različite sektore obnovljivih izvora energije, veličine i vrste ulaganja, druge sustave promicanja i potpora u državama članicama (poticajne cijene, premije), vjerojatnu profitabilnost ulaganja i vrstu korištenih tehnologija obnovljivih izvora energije.

Slika 8.

Solarni kolektori postavljeni na krovu obiteljske kuće u Poljskoj

Izvor: Europski revizorski sud.

Fondovi kohezijske politike imaju ograničenu dodanu vrijednost EU-a – projekti za obnovljive izvore energije nisu dali potpun doprinos ciljevima EU-a povezanim s energijom

41

Znatna dodana vrijednost EU-a dokazana je u samo nekoliko slučajeva. U tim je projektima sufinanciranje iz EFRR-a/KF-a olakšalo kapitalno financiranje i predstavljalo je dobrodošao dodatni izvor ulaganja te je stoga pridonijelo provedbi projekata. Za (veće) vjetroelektrane treće su ga institucije za financiranje smatrale i dokazom kvalitete. Jasno je da su u zemljama s niskim prodorom obnovljivih izvora energije, u kojima je bilo malo programa za obnovljive izvore energije i koje imaju malo administrativnog iskustva u ovom sektoru, fondovi EU-a ostvarili više dodane vrijednosti jer su pridonijeli dodatnom gospodarskom razvoju, povećali kvalitetu dotičnih projekata i, u određenoj mjeri, djelovali kao katalizator za iskorištavanje drugih sredstava. Osim toga u određenoj je mjeri ostvarena i „operativna dodana vrijednost” budući da su projektima EU-a provedbenim tijelima nametnute određene obveze, čime je uključenim organizacijama osigurano stjecanje novih iskustava. Stjecanje iskustva posebice su naglasile organizacije na Malti, u Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini.

42

Sud je utvrdio i da su dodijeljena sredstva za obnovljive izvore energije u okviru operativnih programa u Austriji i Finskoj bila u opasnosti da zamijene nacionalna sredstva. Naime u objema zemljama EFRR je samo dopunio postojeće nacionalne/regionalne mehanizme financiranja te je u Austriji potpora EU-a bez ikakve promjene praktički integrirana u postojeći program subvencija za postrojenja na biomasu. Austrija i Finska imaju dugu tradiciju obnovljivih izvora energije (posebno u područjima hidroenergije i biomase) te je vrlo teško procijeniti jesu li fondovi EU-a pridonijeli stvaranju dodane vrijednosti, posebno u pogledu inovacija.

43

Godine 2012. Komisija je naglasila da države članice i regije trebaju osigurati da financiranje za obnovljive izvore energije dopunjuje privatna ulaganja te da ih iskorištava, a ne istiskuje²⁸. Sud je utvrdio da su se određeni projekti za obnovljive izvore energije mogli provesti i bez javnih potpora. Očito je da ima više podnositelja prijava projekata koji su mogli postaviti postrojenja obnovljivih izvora energije bez ikakvih ili uz manje bespovratnih javnih sredstava i na taj način osloboditi sredstva za dodatne mjere za obnovljive izvore energije. Međutim, odluke o dodjeli bespovratnih sredstava svejedno su bile važne s obzirom na financiranje profitabilnih projekata:

- Svim predmetnim projektima u Austriji potpora je dodijeljena nakon dovršetka građevinskih radova, što znači da subvencija nije bila uvjet za ulaganje.
- Četiri od pet revidiranih projekata u Finskoj mogli su se ostvariti bez subvencije (samo se jedan projekt ne bi bio proveo bez potpore iz javnih sredstava).
- Nekoliko nositelja projekata u vezi s vjetroenergijom izjavilo je da bi bili proveli svoje projekte i bez javnih subvencija budući da je gospodarski poticaj za prinose energije iz vjetra i putem „zelenih certifikata“ bio dovoljan. Naime, postoji nekoliko sličnih vjetroelektrana koje su izgrađene bez subvencija.

44

Ulaganja u obnovljive izvore energije imala su tek ograničen učinak na jačanje upravljačkih kapaciteta. Jedan od željenih učinaka dodane vrijednosti EU-a uključuje poboljšane upravne ili upravljačke kapacitete u državama članicama. Unatoč tomu što su različiti dionici na Malti, u Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini tvrdili da su zbog projekata EU-a stekli neprocjenjivo iskustvo, općenito nije bilo moguće dokazati nikakve dalekosežne doprinose boljem planiranju, provedbi i primjeni projekta. Programima potpora za obnovljive izvore energije i pojedinačnim projektima općenito se upravljalo s naglaskom na pitanja pravilnosti, ne razmatrajući uvjete koji se odnose na ostvarivanje vrijednosti za uloženi novac. Sufinanciranje EU-a u Austriji i Finskoj jednostavno je uključeno u nacionalne mehanizme potpore bez posebnih inovativnih aspekata (vidjeti i odlomak 42.). Iskustvo stečeno tijekom provedbe projekata nije podijeljeno u tim dvjema državama članicama i susjednim regijama.

45

Projekti za obnovljive izvore energije u mnogo su se slučajeva odvijali u nestabilnim regulatornim okruženjima. Iako sredstva EU-a namijenjena proizvodnji energije iz obnovljivih izvora doista nisu imala cilj reformirati regulatorne okvire, ona su i dalje mogla pokrenuti njihovo poboljšanje. Zakonski okviri za obnovljive izvore energije u mnogim su državama članicama doživjeli brojne prepravke, uključujući i retroaktivne promjene u sustavima za subvencije i promicanje. Postupci izdavanja dozvola često su složeni i destimulativni ili se ne primjenjuju dosljedno te zajedno s nesigurnošću na tržištu i promjenjivošću cijena energije ugrožavaju povjerenje ulagača u sektoru.

28 COM(2012) 663 final od 15. studenoga 2012., „Kako osigurati funkcioniranje unutarnjeg energetskog tržišta“.

46

U državama članicama uporaba kohezijskih fondova za obnovljive izvore energije bila je raznolika, ali općenito niska. Iako su se sredstva iz fondova EU-a koja se izdvajaju za obnovljive izvore energije povećala sa 0,6 milijardi eura u programskom razdoblju od 2000. do 2006. na 4,7 milijardi eura u programskom razdoblju od 2007. do 2013., ona predstavljaju samo 1,7 % ukupne potrošnje EFRR-a i KF-a. Imajući u vidu goleme potrebe za ulaganjima u ovom sektoru radi postizanja ciljeva EU-a za obnovljive izvore energije do 2020., nacionalna i regionalna nadležna tijela dodijelila su malo sredstava EU-a²⁹. Države članice dodijelile su između 0 % (najniža vrijednost) i 10,7 % (najveća vrijednost) ukupnih sredstava EFRR-a i KF-a. Čak ni 10 % koje je za obnovljive izvore energije dodijelila Malta nije znatan postotak za postizanje vlastitog nacionalnog cilja od 10 % do 2020. ako se uzme u obzir da ta zemlja 2007. praktički nije imala nikakvih obnovljivih izvora energije i da je do 2012. dosegla manje od 2 % energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije (vidi **prilog I.**). Od država članica u kojima je provedena revizija na Malti nije dosegnut prvi srednjoročni cilj, dok u Austriji, Finskoj i Poljskoj ni do kraja listopada 2013. u nacionalno zakonodavstvo nije prenesena Direktiva o obnovljivoj energiji (rok je bio 5. prosinca 2010.).

47

Povlačenje sredstava izdvojenih za obnovljive izvore energije bilo je sporo. Do kraja 2012.³⁰ apsorpcija raspoloživih sredstava EFRR-a i KF-a za obnovljive izvore energije (samo 58 %) bila je znatno niža od prosjeka za ukupna sredstava EFRR-a i KF-a (88 %), kao i niža nego za mjere energetske učinkovitosti (84 %). Unatoč tome što su u tom sektoru tržišni neuspjesi i prepreke drukčije prirode, projektima koje je sufinancirao EU u gotovo svim državama članicama upravljala su ista upravljačka tijela, vidjeti **tablicu 4.** Razmjerno velika složenost projekata za obnovljive izvore energije i nedostatak administrativnih kapaciteta za upravljanje mjerama ulaganja u ovom sektoru očito su utjecali na niže stope isplata iz EFRR-a i KF-a. Stoga su kohezijski fondovi općenito imali malu važnost za postizanje ciljeva EU-a za obnovljive izvore energije.

29 SEC(2011) 131 final od 31. siječnja 2011.

30 Sredstva koja su upravljačka tijela dodijelila odabranim projektima. Posljednji su dostupni podatci s kraja 2012.

Tablica 4. Apsorpcija fondova kohezijske politike za projekte za obnovljive izvore energije u revidiranim državama članicama („odabrani projekti“, stanje na kraju 2012.)

Država članica EU-a	Ukupna sredstva fondova kohezijske politike – odabrani projekti (%)	Sredstva fondova kohezijske politike – odabrani projekti za energetske učinkovitost (%)	Sredstva fondova kohezijske politike – odabrani projekti za obnovljive izvore energije (%)
Austrija	75,6	287,3	50,6
Finska	90,8	34,5	30,6
Malta	88,1	37,9	43,3
Poljska	85,4	112,2	57,8
Ujedinjena Kraljevina	84,7	73,6	49,9
Prosjeck svih država članica	87,7	84,5	58,0

Izvor: Glavna uprava za regionalnu politiku, baza podataka SFC 2007.

Zaključci i preporuke

48

Sve u svemu Sud zaključuje da je ostvarena vrijednost za uloženi novac potpore iz fondova kohezijske politike projektima za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora tek djelomično pridonijela ispunjenju ciljeva EU-a za obnovljive izvore energije do 2020.

49

Revidiranim projektima izlazni su proizvodi realizirani sukladno planu: većina je revidiranih projekata za obnovljive izvore energije u trenutku odabira bila dostatno razrađena i spremna za provedbu, u projektima nije bilo značajnih prekoračenja troškova i kašnjenja, te su kapaciteti za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora općenito bili postavljeni sukladno planu (odlomci od 14. do 16.).

50

Međutim, Sud je utvrdio i da su u provedbi postojali određeni nedostaci: Osobito u vezi s pokazateljima uspješnosti, mjerenjem i izvješćivanjem o rezultatima projekata, kao i s postupcima nabave i ishodima. Općenito, teškoće s uključivanjem električne energije iz obnovljivih izvora u elektroenergetsku mrežu prepoznate su kao glavna prepreka razvoju obnovljivih izvora energije u EU-u (odlomci od 17. do 21.).

51

Nadalje, u oko dvije trećine revidiranih projekata za obnovljive izvore energije ciljevi u proizvodnji energije nisu ostvareni ili rezultati nisu pravilno izmjereni. U većini tih slučajeva nije bilo dovoljno podataka o stvarno proizvedenoj energiji ili oni nisu dobiveni mjerenjem. Izostanak planiranih rezultata uglavnom je uzrokovan nepreciznim predviđanjima ili tehničkim problemima. Sve u svemu, ishodi su projekta raznoliki (odlomci od 22. do 25.).

52

Osim toga, prilikom planiranja projekta isplativost nije bila vodeće načelo. Povezani operativni programi izrađeni su bez određivanja prioriteta u pogledu sektora obnovljivih izvora energije i bez procjene doprinosa fondova ciljevima obnovljivih izvora energije. Dodjeljivanje sredstava u pravilu se temeljilo na gruboj procjeni potencijala regije i sposobnostima apsorpcije sredstava, a ne na sustavnoj analizi regionalne situacije i usporedbe mogućih alternativnih rješenja u pogledu vrsta ili tehnologija obnovljivih izvora energije. Pri dodjeljivanju proračunskih sredstava, isplativost mjera bila je zanemarena. Razumni energetske ciljevi i pokazatelji uspješnosti za proizvodnju energije nisu bili dobro postavljeni u svim projektima. Kriteriji i postupci odabira u mnogo slučajeva nisu potaknuli odabir najisplativijih projekata za obnovljive izvore energije. Rezultati projekata u pogledu isplativosti bili su raznoliki, a u nekim državama članicama visoke stope sufinanciranja nisu bile opravdane u dokumentima povezanim s profitabilnosti projekata (odlomci od 26. do 40.).

53

Revizijom je utvrđeno i da su fondovi kohezijske politike imali ograničenu dodanu vrijednost EU-a. U onim državama članicama koje su sredstva iz fondova EU-a jednostavno iskoristile kako bi nadopunile svoja nacionalna bespovratna sredstva za obnovljive izvore energije postoji rizik od zamjene javnih sredstava, kao i rizik od nastanka „mrtvog tereta“. Iako je sufinanciranjem sredstvima EU-a ostvarena određena „operativna dodana vrijednost“, ulagački projekti nisu u znatnoj mjeri pridonijeli jačanju upravljačkih kapaciteta. Uporaba EFRR-a i KF-a za obnovljive izvore energije općenito je bila skromna u odnosu na potrebu za pojačanim nastojanjima radi postizanja ciljeva EU-a (odlomci od 41. do 47.).

54

Sud naglašava da su potrebna određena poboljšanja ako se sredstvima kohezijske politike želi postići najveći mogući doprinos u postizanju ciljeva povezanih s energijom³¹. Osim toga, rashodi kohezijske politike općenito donose koristi na širem planu gospodarstva, uključujući gospodarski rast i otvaranje novih radnih mjesta, što su glavni ciljevi kohezijske politike. U svrhu mogućeg poboljšanja uporabe fondova EU-a za promicanje obnovljivih izvora energije u programskom razdoblju od 2014. do 2020., Sud iznosi sljedeće preporuke:

1. preporuka

Komisija bi postavljanjem smjernica za pripremu i odabir programa i projekata te uvjetima za stavljanje sredstava za ulaganja u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora na raspolaganje, trebala:

- o osigurati da se budući programi za obnovljive izvore energije koji se sufinanciraju sredstvima kohezijske politike vode načelom isplativosti, što uključuje financijsku potporu EU-a isplativim programima koji se inače ne bi realizirali kako bi se izbjegavao „mrtvi teret“. Programi se moraju temeljiti na pravilnoj procjeni potreba, davanju prednosti najisplativijim tehnologijama (istovremeno ne diskriminirajući nijedan sektor obnovljivih izvora energije) i najvećem doprinosu ciljevima EU-a do 2020. Potrebno je odrediti odgovarajuće ciljeve proizvodnje energije iz obnovljivih izvora u pogledu proračuna, kao i kriterije za odabir projekata s naglaskom na isplativosti rezultata proizvodnje energije (izbjegavajući prekomjerne iznose potpore za projekte);

- o promicati uspostavljanje stabilnog i predvidljivog regulatornog okvira za obnovljive izvore energije u državama članicama, kao i jednostavnijih postupaka za uključivanje energije iz obnovljivih izvora u elektroenergetsku mrežu.

2. preporuka

Države članice bi na temelju Komisijinih smjernica trebale uspostaviti i primjenjivati minimalne kriterije isplativosti koji su prilagođeni okolnostima projekata. Ujedno bi trebale povećati dodanu vrijednost fondova kohezijske politike poboljšanjem provedbe, praćenja i evaluacije projekata za obnovljive izvore energije, kao i stvaranjem zalihe izmjerenih podataka o troškovima proizvodnje energije u svim relevantnim sektorima obnovljivih izvora energije.

31 U ovom području politike, Sud je objavio izvješće o mjerama energetske učinkovitosti sufinancirane iz EFRR-a i KF-a (Tematsko izvješće br. 21/2012 „Isplativost ulaganja kohezijske politike u energetske učinkovitost“ (<https://eca.europa.eu>)). Revizijom se analizirala isplativost ulaganja kohezijske politike u energetske učinkovitost, s posebnim naglaskom na Komisijinu upravljačku ulogu u pogledu davanja odobrenja za operativne programe i praćenja provedbe programa u regijama.

Drugo sudsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda gospodin Henri GRETHEN, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourggu 9. travnja 2014.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Pregled napretka država članica prema ciljevima za obnovljive izvore energije do 2020.

Država članica	Udio obnovljivih izvora energije 2010. ¹	1. prijelazni cilj ²	Udio obnovljivih izvora energije 2020. ³	Cilj za obnovljive izvore energije 2020. ⁴
Belgija	5,0 %	4,4 %	6,8 %	13 %
Bugarska	14,4 %	10,7 %	16,3 %	16 %
Češka	9,3 %	7,5 %	11,2 %	13 %
Danska	22,6 %	19,6 %	26,0 %	30 %
Njemačka	10,7 %	8,2 %	12,4 %	18 %
Estonija	24,7 %	19,4 %	25,2 %	25 %
Irska	5,6 %	5,7 %	7,2 %	16 %
Grčka	9,7 %	9,1 %	15,1 %	18 %
Španjolska	13,8 %	10,9 %	14,3 %	20 %
Francuska	12,7 %	12,8 %	13,4 %	23 %
Italija	10,6 %	7,6 %	13,5 %	17 %
Čipar	6,0 %	4,9 %	6,8 %	13 %
Latvija	32,5 %	34,0 %	35,8 %	40 %
Litva	19,8 %	16,6 %	21,7 %	23 %
Luksemburg	2,9 %	2,9 %	3,1 %	11 %
Mađarska	8,6 %	6,0 %	9,6 %	13 %
Malta	0,4 %	2,0 %	1,4 %	10 %
Nizozemska	3,7 %	4,7 %	4,5 %	14 %
Austrija	30,8 %	25,4 %	32,1 %	34 %
Poljska	9,3 %	8,8 %	11,0 %	15 %
Portugal	24,2 %	22,6 %	24,6 %	31 %
Rumunjska	23,2 %	19,0 %	22,9 %	24 %
Slovenija	19,2 %	17,8 %	20,2 %	25 %
Slovačka	9,0 %	8,2 %	10,4 %	14 %
Finska	32,4 %	30,4 %	34,3 %	38 %
Švedska	47,2 %	41,6 %	51,0 %	49 %
Ujedinjena Kraljevina	3,3 %	4,0 %	4,2 %	15 %
EU	12,5 %	10,7 %	14,1 %	20 %

Postizanje ciljeva za obnovljive izvore energije do 2020. prema informacijama koje je dostavila Komisija.

1 Izvor: EUROSTAT, 10. ožujka 2014. Stvarni udio energije iz obnovljivih izvora (u % konačne bruto potrošnje energije) u 2012. (iz kojeg se vide i podatci za 2010.).

2 Izvor: Izvješće o napretku na području obnovljivih izvora energije (izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, COM(2013) 175 final, 27.3.2013.). Prvi prijelazni cilj, izračunat kao prosjek udjela u 2011./2012.

3 Izvor: vidjeti fusnotu 1. iznad.

4 Izvor: Direktiva 2009/28/EZ.

Raspodjela sredstava iz fondova kohezijske politike (EFRR i KF za razdoblje od 2007. do 2013.) za obnovljive izvore energije i odabrane projekte u razdoblju od 2007. do 2012.

Država članica	Dogovoreni dodijeljeni iznos sredstava EU-a			Odabrani projekti	
	Ukupan iznos EFRR-a i KF-a (u eurima) (A)	Iznos dodijeljen obnovljivim izvorima energije (u eurima) (B)	% ukupnih sredstava za obnovljive izvore energije (C)	Svi odabrani projekti – iznos za EU (u eurima) (D)	% odabranih projekata (D) / (B) ¹
Belgija	990 283 172	11 851 495	1,2 %	7 242 095	61,1 %
Bugarska	5 488 168 381	16 710 959	0,3 %	4 226 413	25,3 %
Češka	22 751 854 293	397 759 730	1,7 %	131 059 678	32,9 %
Danska	254 788 620				
Njemačka	16 107 313 706	252 995 745	1,6 %	119 319 102	47,2 %
Estonija	3 011 942 552				
Irska	375 362 372				
Grčka	15 846 461 042	283 795 789	1,8 %	392 484 152	138,3 %
Španjolska	26 595 884 632	160 152 052	0,6 %	71 145 156	44,4 %
Francuska	8 054 673 061	363 591 135	4,5 %	245 249 934	67,5 %
Hrvatska	705 861 911				
Italija	21 025 331 585	775 717 953	3,7 %	397 058 482	51,2 %
Cipar	492 665 838	9 520 000	1,9 %	5 191 095	54,5 %
Latvija	3 947 343 917	67 180 000	1,7 %		
Litva	5 747 186 096	58 485 290	1,0 %	67 554 207	115,5 %
Luksemburg	25 243 666	1 767 056	7,0 %	4 875 000	275,9 %
Mađarska	21 292 060 049	349 310 777	1,6 %	179 983 308	51,5 %
Malta	728 123 051	78 200 000	10,7 %	33 879 548	43,3 %
Nizozemska	830 000 000	19 182 600	2,3 %	22 345 138	116,5 %
Austrija	680 066 021	25 037 408	3,7 %	12 676 799	50,6 %
Poljska	57 178 151 307	825 761 396	1,4 %	477 355 029	57,8 %
Portugal	14 558 172 647	59 857 312	0,4 %	5 006 939	8,4 %
Rumunjska	15 528 889 094	331 542 611	2,1 %	209 940 000	63,3 %
Slovenija	3 345 349 266	54 186 553	1,6 %	14 408 713	26,6 %
Slovačka	9 998 728 328	90 252 216	0,9 %	66 524 170	73,7 %
Finska	977 401 980	20 682 247	2,1 %	6 329 763	30,6 %
Švedska	934 540 730	52 342 949	5,6 %	8 772 042	16,8 %
Ujedinjena Kraljevina	5 392 019 735	159 590 365	3,0 %	74 770 872	46,9 %
prekogranično	7 893 300 818	199 927 583	2,5 %	148 745 005	74,4 %
EU27 + prekogranično	270 757 167 870	4 665 401 221	1,7 %	2 706 142 640	58,0 %

¹ Stopa odabira iznad 100 % znači da su sredstva preraspodijeljena iz drugih prioriteta ili mjera unutar istog ili iz nekog drugog operativnog programa.

Izvor: GU za regionalnu politiku, baza podataka SFC 2007., godišnja izvješća za 2012. o provedbi odabranih projekata.

Prilog III. Popis revidiranih projekata za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora

Projekt br.	Država članica	Operativni program	Intervencija	Način provedbe	Proračun projekta (u milijunima eura)	Od čega je sufinancirano		Dodatni ugrađeni kapacitet obnovljivih izvora energije (planirani/stvarni) MW ili kWp/a	Ulaganja u revidirane projekte (milijuna EUR/MW ili EUR/kWp/a)	Prosječna proizvedena energija (planirana/stvarna) MWh/a
						nacionalno (u milijunima eura)	iz EFRR-a / KF-a (u milijunima eura)			
Projekt br. 1		Donja Austrija	Izgradnja postrojenja na biomasu u gradu Weissenbach an der Triesting	Samostalni projekt	0,745	0,117	0,117	3 / 3 MW	0,517	2 440 / 2 319 MWh/a
Projekt br. 2	AT	Štajerska	Izgradnja postrojenja na biomasu i mreže za daljinsko grijanje u gradu Bruck an der Mur	Samostalni projekt	5,658	0,871	0,882	8 / 8 MW	0,488	18 659 / 12 263 MWh/a
Projekt br. 3		Salzburg	Izgradnja postrojenja na biomasu i mreže za daljinsko grijanje u Flachau	Samostalni projekt	5,667	0,886	0,885	6 / 4 MW	1,027	24 009 / 23 026 MWh/a
Projekt br. 4		Länsi-Suomen	Izgradnja kotla na pelete koji zamjenjuje tri kotla na fosilna goriva i glavnog gjeovoda u Lievestuoreu	Samostalni projekt	0,405	0,017	0,011	1 / 1 MW	0,252	4 136 / 5 215 MWh/a
Projekt br. 5		Länsi-Suomen	Izgradnja kotla na drvenu sječku koji zamjenjuje kotao na fosilna goriva i prilagodba postojeće mreže za daljinsko grijanje u industrijskoj zoni Kyyjärvi	Samostalni projekt	0,711	0,085	0,056	1 / 1 MW	0,415	2 500 / 2 394 MWh/a
Projekt br. 6	FI	Länsi-Suomen	Izgradnja novog kotla na pelete koji zamjenjuje kotao na fosilna goriva na lokaciji Tikkakoski	Samostalni projekt	0,388	0,022	0,009	2,5 / 2,5 MW	0,127	4 000 / 7 500 MWh/a
Projekt br. 7		Länsi-Suomen	Izgradnja novog kotla na pelete koji zamjenjuje kotao na fosilna goriva i potrebne mreže za daljinsko grijanje u prenamijenjenom skladištu u Kuukaimenu	Samostalni projekt	0,324	0,029	0,02	1 / 1 MW	0,270	2 800 / 4 000 MWh/a
Projekt br. 8		Länsi-Suomen	Izgradnja novog kotla na pelete koji zamjenjuje kotao na fosilna goriva u Euri	Samostalni projekt	0,447	0,054	0,036	0,8 / 0,8 MW	0,3	1 140 / 1 500 MWh/a

Prilog III.

Projekt br.	Država članica	Operativni program	Intervencija	Način provedbe	Proračun projekta (u milijunima eura)	Od čega je sufinancirano		Dodatni ugrađeni kapacitet obnovljivih izvora energije (planirani/stvarni) MW ili kWp/a	Ulaganja u revidirane projekte (milijuna EUR/MW ili EUR/MWp/a)	Prosječna proizvedena energija (planirana/stvarna) MWh/a
						nacionalno (u milijunima eura)	iz EFRR-a / KF-a (u milijunima eura)			
Projekt br. 9	UK	Istočni Wales (konkurentnost)	Poslovni program za drvenu energiju br. 2 (80085)	Program bespovratnih sredstava	0,2	0	0,07	6 MW / nije dostavljeno	Nije dostupno	2 700 MWh / još nije dostupno
Projekt br. 10		Zapadni Wales i Valleys (konvergencija)	Poslovni program za drvenu energiju br. 2 (80028)	Program financiranja	1,2	0	0,49	2,6 MW / nije dostavljeno	Nije dostupno	5 300 MWh / još nije dostupno
Projekt br. 11	PL	Infrastruktura i okoliš	Izgradnja vjetroelektrane u sektoru Istočni Margonin II.	Samostalni projekt	29,209	11,81	5,906	20 / 20 MW	1,460	46 735 / 47 288 MWh/a
Projekt br. 12		Infrastruktura i okoliš	Izgradnja triju vjetroturbin u Sty-polowu, općina Kozuchow	Samostalni projekt	7,584	1,85	4,315	4,5 / 4,5 MW	1,685	14 153 / 10 074 MWh/a
Projekt br. 13		Infrastruktura i okoliš	Izgradnja vjetroelektrane Jarogniew-Mohtowo	Samostalni projekt	30,179	15,35	10,0	20 / 20 MW	1,562	59 211 / 47 825 MWh/a
Projekt br. 14		Infrastruktura i okoliš	Izgradnja vjetroelektrane u području Golica	Samostalni projekt	55,75	35,41	10,0	38 / 38 MW	1,467	80 332 / 57 393 MWh/a
Projekt br. 15		Infrastruktura i okoliš	Izgradnja četiriju vjetroelektrana u općini Pluznica	Samostalni projekt	5,914	1,51	3,365	3,2 / 3,2 MW	1,848	8 286 / 7 381 MWh/a
Projekt br. 16		Lubelskie	Ugradnja solarnih kolektora na javne i stambene zgrade u općini Kłoczew	Samostalni projekt	1,659	0,24	1,41	2,82 / 2,82 MW	0,528	1 502 MWh/a / nije dostavljeno
Projekt br. 17		Lubelskie	Ugradnja solarnih kolektora na javne i stambene zgrade u općini Kraśnik	Samostalni projekt	1,096	0,14	0,931	1,55 / 1,55 MW	0,588	972 MWh/a / nije dostavljeno
Projekt br. 18		Lubelskie	Ugradnja solarnih kolektora na javne i stambene zgrade u općini Potok Górny	Samostalni projekt	1,866	0,27	1,53	3,46 / 3,61 MW	0,415	1 974 MWh/a / nije dostavljeno
Projekt br. 19		Lubelskie	Ugradnja solarnih kolektora na javne i stambene zgrade u općini Ruda-Huta	Samostalni projekt	1,188	0,17	1,010	1,89 / 1,89 MW	0,519	990 MWh/a / nije dostavljeno
Projekt br. 20		Lubelskie	Ugradnja solarnih kolektora, fotonaponskih ploča i ulične rasvjete u općinama Goraj i općina Turobin	Samostalni projekt	1,371	0,2	1,165	0,12 / 0,12 MW	Nije dostupno	Nije utvrđeno / nije dostavljeno

Prilog III.

Projekt br.	Država članica	Operativni program	Intervencija	Način provedbe	Proračun projekta (u milijunima eura)	Od čega je sufinancirano		Dodatni ugrađeni kapacitet obnovljivih izvora energije (planirani/stvarni) MW ili kWp/a	Ulaganja u revidirane projekte (milijuna EUR/MW ili EUR/kWp/a)	Prosječna proizvedena energija (planirana/stvarna) MWh/a
						nacionalno (u milijunima eura)	iz EFRR-a / KF-a (u milijunima eura)			
Projekt br. 21	MT	Ulaganje u konkurentnost za bolju kvalitetu života	Postavljanje obnovljivih izvora energije na Akademiju za umjetnost, znanost i tehnologiju na Malti	Samostalni projekt	0,464	0,07	0,395	134/134 kW p/a	3 464	235 / 213 MWh/a ¹
Projekt br. 22		Ulaganje u konkurentnost za bolju kvalitetu života	Energetski pametno nadležno tijelo (tijelo za stambena pitanja)	Samostalni projekt	0,041	0,006	0,035	3,48/3,51 kW p/a	3 949	5,23 / 5,28 MWh/a ¹
Projekt br. 23		Ulaganje u konkurentnost za bolju kvalitetu života	Promicanje obnovljivih izvora energije u sektoru domaćinstava	Program bespovratnih sredstava	16,932	2,76	14,392	9 216 kW p/a	Nije dostupno	9 015 / 13 824 MWh/a ¹
Projekt br. 24		Ulaganje u konkurentnost za bolju kvalitetu života	Program bespovratnih sredstava EFRR-a za poduzeća na području energije	Program bespovratnih sredstava	18,404	2,76	15,643	6 023 kW p/a	Nije dostupno	5000 MWh/a / nije dostavljeno

¹ Napomena: Stvarni rezultati ne temelje se na podatcima dobivenim mjerenjem.

Sažeta evaluacija rezultata projekata za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora

Napomena: u ovom su prilogu neki projekti radi usporedivosti podijeljeni u potprojekte pa ih je ukupno 27.

		Broj evaluiranih projekata / potprojekata			
		Loši	Zadovoljavajući	Dobri	Nije primjenjivo / nema podataka
Provedba projekata	Postrojenja rade bez većih problema (uspješnost projekta smatra se dobrom ako postrojenje radi bez neplaniranih prekida, zadovoljavajućom ako prekidi imaju ograničen učinak na proizvodnju energije i lošom ako prekidi imaju znatan učinak na proizvodnju energije)	0	2	25	0
	Ugrađeni energetske kapacitet (uspješnost projekta smatra se dobrom ako je planirani kapacitet ugrađen, zadovoljavajućom u slučaju neznatnih odstupanja od plana i lošom ako planirani kapacitet nije ugrađen/postoje znatna odstupanja)	0	0	27	0
	Ukupni proizvodni kapaciteti koriste se u skladu s planom (uspješnost projekta smatra se dobrom ako se energetske kapacitet koristi u skladu s planom, zadovoljavajućom u slučaju neznatnih odstupanja od plana i lošom ako se energetske kapacitet ne koristi u skladu s planom/znatno odstupanja od plana)	2	6	19	0
	Tehnički plan (TP) u skladu s propisima (uspješnost projekta smatra se lošom ako postoje znatna odstupanja od TP-a, zadovoljavajućom ako postoje određena odstupanja bez pravog učinka na rezultate i dobrom ako nema odstupanja)	0	1	26	0
	Proračun u skladu s propisima (uspješnost projekta smatra se dobrom ako nema odstupanja u cijeni, zadovoljavajućom ako postoji povećanje cijena 0 % < x < 20 % i lošom ako je povećanje cijena > 20 %)	1	0	26	0
	Operativni plan (OP) u skladu s propisima (uspješnost projekta smatra se dobrom ako ne postoje odstupanja od OP-a, zadovoljavajućom ako postoji mali broj odstupanja bez pravog učinka na rezultate i lošom ako postoje znatna odstupanja)	2	6	19	0
	Upravljanje rizicima, složenost projekta, prepreka u provedbi (uspješnost projekta smatra se dobrom ako se po otkrivanju rizika poduzmu određene mjere, zadovoljavajućom ako se rizici djelomično analiziraju i ublaže i lošom ako se ne provede odgovarajuća analiza rizika)	0	10	17	0
	Transparentni, odgovarajući i mjerljivi pokazatelji uspješnosti i odabir najbolje pripremljenih/najrazrađenijih prijava (uspješnost projekta smatra se dobrom ako se za odabir najbolje pripremljenih i najrazrađenijih prijava koriste odgovarajući pokazatelji, ako se evaluira isplativost i ako je osigurana konkurencija prijava, zadovoljavajućom ako se ti kriteriji samo djelomično primjenjuju i lošom ako se ne primjenjuju)	0	27	0	0
	Izdavanje odobrenja/dozvola/odobravanje javnosti (razrađeni, spremni projekti). Uspješnost projekta smatra se dobrom ako je postrojenje u pogonu i nisu utvrđeni nikakvi problemi vezani za ishođenje potrebnih dozvola, zadovoljavajućom ako su ishođene samo glavne dozvole i lošom ako su utvrđeni ozbiljni problemi vezani za izdavanje odobrenja/dozvola/odobravanje javnosti	0	2	25	0

		Broj evaluiranih projekata / potprojekata			
		Loši	Zadovoljavajuću	Dobri	Nije primjenjivo / nema podataka
Isplativost	Operativna učinkovitost. Uspješnost projekta smatra se dobrom ako je operativna učinkovitost >95 %, zadovoljavajućom ako je $80 < x < 95$ % i lošom ako je <80 %	4	7	7	9
	Troškovi ulaganja (izgradnje) (EUR/MW ili EUR/KWp). Uspješnost projekta smatra se dobrom ako troškovi ulaganja premašuju prosjek za <10 % ili manje, zadovoljavajućom ako premašuju prosjek za $10 \% < x < 30$ % i lošom ako premašuju prosjek >30 %	4	1	17	5
	Kriteriji isplativosti korišteni pri odabiru projekata. Uspješnost projekta smatra se dobrom ako se odaberu najisplativiji projekti: - najbolji omjer troškova i ugrađenog energetskeg kapaciteta (EUR/MW) - najbolji omjer troškova i proizvodnje energije (EUR/MWh); zadovoljavajućom ako se kriteriji isplativosti koriste djelomično i lošom ako se ne koriste	12	10	5	0
	Financiranje projekata temelji se na otvorenim pozivima i postupcima odabira, konkurencija između prijavitelja. Uspješnost projekta smatra se dobrom ako se koriste otvoreni pozivi i postupci odabira, zadovoljavajućom ako se koriste, ali se zaprimi mali broj prijedloga i lošom ako se ne koriste	8	14	5	0
	Postoje odgovarajuće studije. Uspješnost projekta smatra se dobrom ako se pri planiranju koriste studije izvedivosti/poslovne studije ili druge studije, zadovoljavajućom ako se ne postupa uvijek u skladu s njima, i lošom ako se ne koriste	6	10	10	1
	Status nositelja (usmjerenost nositelja/dionika na provedbu projekta). Uspješnost projekta smatra se dobrom ako je nositelj pouzdan i posjeduje odgovarajuće znanje i sredstva koji su usmjereni na projekt od faze izrade projekta pa sve do upravljanja postrojenjem, zadovoljavajućom ako je nositelj stabilan s određenim nedostatcima u sredstvima ili znanju i lošom ako nije pouzdan te ako nema odgovarajućeg znanja i sredstava koji su usmjereni na planiranje i provedbu projekta	0	10	17	0
	Usklađenost sa strateškim okvirom za obnovljive izvore energije. Uspješnost projekta smatra se dobrom ako su ciljevi projekata bili odgovarajući i usklađeni sa strateškim okvirom za obnovljive izvore energije, zadovoljavajućom ako određene sastavnice projekata nisu bile izravno povezane s ciljevima za obnovljive izvore energije i lošom ako ciljevi nisu bili odgovarajući ili usklađeni sa strateškim okvirom za obnovljive izvore energije	0	0	27	0

		Broj evaluiranih projekata / potprojekata			
		Loši	Zadovoljavajuću	Dobri	Nije primjenjivo / nema podataka
Ispunjavanje ciljeva					
Proizvedena energija. Uspješnost projekta smatra se dobrom ako je proizvedena energija >95 % planiranoga, zadovoljavajućom ako je $85 < x < 95$ % i lošom ako je <85 %		6	2	6	13

Sažetak

III

Komisija pozdravlja nalaz da su svi revidirani projekti za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora ostvarili planirane rezultate. U pogledu povećanih ulaganja u okviru kohezijske politike koja se mogu predvidjeti u području održive energije, uključujući obnovljivu energiju, u razdoblju od 2014. do 2020., izvješće Suda objavljeno je pravovremeno i općenito se pozdravlja nastojanje da se izvješćem optimizira upotreba financijskih sredstava.

IV

Dok instalacija ne bude potpuno operativna, stvarna uspješnost sustava neće biti poznata. Stvarna razina proizvodnje energije razlikuje se od godine do godine i ovisi o nekoliko parametara (uključujući, primjerice, vremenske uvjete, pouzdanost uređaja i nastanjenost zgrade). O stvarnim se podacima izvješćuje nakon što projekt postane potpuno operativan.

IV Prva točka

Razmatranja u pogledu isplativosti mogu se definirati u kriterijima za odabir specifičnih intervencija. Međutim, kohezijska politika ima širu svrhu i svi operativni programi financirani u okviru kohezijske politike moraju biti usklađeni s ciljevima te politike radi jačanja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije i promicanja općeg skladnog razvoja smanjivanjem razlika između razina razvijenosti regija te promicanjem razvoja u regijama koje su u najnepovoljnijem položaju. Kohezijska politika integrirana je politika koja se temelji na lokaciji, a povećanje udjela energije iz obnovljivih izvora jedan je od više ciljeva njezinih programa, što znači da se projektima može nastojati istovremeno postići više ciljeva, a ne samo proizvodnja energije iz obnovljivih izvora. Komisija uvažava načela učinkovitosti i djelotvornosti kako su definirana u Financijskoj uredbi EU-a¹. U Uredbi se navodi da se načelo učinkovitosti odnosi na postizanje najboljeg odnosa između upotrijebljenih sredstava i postignutih rezultata, a načelo djelotvornosti na postizanje određenih postavljenih ciljeva i željenih rezultata.

Komisija stoga smatra da se učinkovitost i djelotvornost ne bi trebale mjeriti samo u megavatima energije iz obnovljivih izvora po uloženom euru, nego i u smislu ukupne uspješnosti programa i projekata u ostvarivanju željenih rezultata.

Komisija smatra da se koncept isplativosti može definirati na nekoliko načina: kao vrlo kratkoročno smanjenje troškova ili srednjoročno do dugoročno dinamično smanjenje troškova povezanih s učinkovitosti s pomoću inovacije za općenitu transformaciju energetske sustava u skladu s ciljevima za 2020. i pripremom temelja za budućnost.

IV Druga točka

Komisija smatra da su ulaganja u okviru kohezijske politike u obnovljive izvore energije izvršena u skladu s ciljevima i zahtjevima mjerodavnog zakonodavnog okvira. Njezini stavovi o dodanoj vrijednosti EU-a u kohezijskoj politici izraženi su u Radnom dokumentu službi Komisije „Dodana vrijednost proračuna EU-a“ iz lipnja 2011². Većinu ulaganja u obnovljive izvore energije trebao bi izvršiti privatni sektor. Države članice i regije trebaju osigurati da javno financiranje nije zamjena, nego dopuna i pojačanje za privatna ulaganja u skladu s pravilima o državnim potporama. Financiranje u okviru kohezijske politike treba upotrebljavati kao dopunu postojećim programima nacionalne potpore kako bi se osigurala dodana vrijednost. Komisija smatra da se pri analizi dodane vrijednosti sredstava EU-a u tom području u obzir treba uzeti niz čimbenika.

1 Članak 30. Uredbe (EU, EURATOM) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002.

2 SEC(2011) 867 završna verzija od 29.6.2011., Radni dokument službi Komisije „Dodana vrijednost proračuna EU-a“, uz Komunikaciju Komisije „Proračun za strategiju Europa 2020.“

V

Komisija je državama članicama neprestano naglašavala zaključak o slabostima nacionalnih upravnih sustava.

Reformom kohezijske politike za razdoblje od 2014. do 2020. odborima za praćenje pojedinih operativnih programa osigurat će se potrebni poticaji za odobravanje kriterija za odabir, čime će se osigurati najveći mogući utjecaj za tu vrstu ulaganja. Države članice i regije morat će unaprijed odlučiti koje ciljeve namjeravaju postići s pomoću dostupnih resursa i točno utvrditi kako će mjeriti napredak u pogledu tih ciljeva za svaku prioritetnu os. Time će se omogućiti redovno praćenje i rasprava o načinu upotrebe financijskih resursa.

Za programsko razdoblje od 2014. do 2020. uvedeni su zahtjevi za jačanje logike intervencije za sve prioritete, uključujući niz zajedničkih pokazatelja krajnjih rezultata, čija je upotreba obvezna gdje je to relevantno. U području obnovljivih izvora energije, u propise koji se odnose na EFRR i kohezijske fondove za razdoblje od 2014. do 2020. uključen je zajednički pokazatelj „dodatnog kapaciteta za proizvodnju obnovljive energije“.

U pogledu opažanja koja se odnose na aspekte isplativosti, Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak IV.

VIII Preporuka 1.

Unutar okvira za koheziju Komisija nije uključena u odabir projekata, osim davanja odobrenja za veće projekte.

Ipak, novim se regulatornim okvirom za razdoblje od 2014. do 2020. od početka osigurava da će, preko sadržaja donesenih programa i logike intervencije uključujući pokazatelje rezultata u pogledu ciljeva i rezultata koji su dio prioritetnih osi, odabir projekata u najvećoj mogućoj mjeri provoditi države članice u skladu s preporukom Suda.

Osim toga, na temelju okvira uspješnosti uspostavljenog za svaki operativni program Komisija će moći s pomoću ključnih točaka koje se odnose samo na pokazatelje podupirati i revidirati uspješnost programâ.

Ako postoje dokazi koji proizlaze iz revizije uspješnosti da u okviru nekog prioriteta nisu postignute ključne točke koje se odnose samo na financijske pokazatelje i pokazatelje u pogledu rezultata i zadanih ključnih provedbenih koraka te da predmetna država članica nije poduzela potrebne korake kako bi ispravila taj problem, Komisija može obustaviti sva privremena plaćanja ili njihov dio, ili na kraju primijeniti financijske ispravke. Tom se programu ne treba dodijeliti pričuva za postignuće rezultata.

Unutar pravnog okvira za razdoblje od 2014. do 2020., Komisija jača i *ex ante* uvjete za fondove kako bi se osiguralo da su na snazi uvjeti potrebni za njihovu učinkovitu provedbu.

Uz to, Komisija će kroz svoj aktivan i neprekidan rad s državama članicama savjetovati upravljačkim tijelima da u postupak odabira i kriterije za odabir projekata povezanih s energijom iz obnovljivih izvora uključe preporuke Europskog revizorskog suda. Sada se zahtijeva da doprinos očekivanim rezultatima prioritetne osi bude uključen u kriterije za odabir.

Komisija djelomično prihvaća tu preporuku. Komisija se slaže u pogledu važnosti izbjegavanja neproduktivnih troškova. Radi potpore pristupu koji se više temelji na tržištu u razdoblju od 2014. do 2020., Komisija potiče, kako je predviđeno Uredbom (EU) br. 1303/2013., upotrebu financijskih instrumenata umjesto bespovratnih sredstava za potporu ulaganjima od kojih se očekuje financijska održivost i za koje nije moguće prikupiti dovoljno financijskih sredstava iz tržišnih izvora.

Komisija se slaže i da se program mora temeljiti na valjanim procjenama potreba. Za te se potrebe Uredbom (EU) br. 1303/2013 predviđa da će se Sporazumom o partnerstvu za razdoblje od 2014. do 2020. propisati analiza razlika, razvojnih potreba i potencijala za rast. Odabiri doneseni u okviru svakog operativnog programa opravdaju se u skladu s time. Zahtjevima koji proizlaze iz Direktive o energiji iz obnovljivih izvora (npr. strateški pristup, procjena potreba i nacionalni akcijski planovi za obnovljivu energiju) jednako će se tako osigurati optimalno planiranje ulaganja u energiju iz obnovljivih izvora u okviru kohezijske politike.

Ipak, kohezijska je politika integrirana politika koja se temelji na lokaciji, a povećanje udjela energije iz obnovljivih izvora samo je jedan od više njezinih ciljeva. Posebno bi drugi ciljevi kohezijske politike, kao što je promicanje inovacije, mogli opravdati odabir tehnologija koje nisu najisplativije. Uredbom (EU) br. 1303/2013 predviđa se da se postupkom i kriterijima za odabir treba osigurati doprinos operacija ostvarivanju specifičnih ciljeva i rezultata odgovarajućih prioriteta operativnog programa, što se može usmjeriti i na druge ciljeve, ne samo na proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.

U pogledu velikih projekata, u programskom razdoblju od 2014. do 2020. Komisija će nastaviti zahtijevati provedbu analize troškova i koristi, uključujući ekonomsku i financijsku analizu. Kao dio analize troškova i koristi, zahtijeva se i analiza opcija kojom se, među ostalim aspektima, uzimaju u obzir ekonomska i financijska razmatranja kao što su troškovi izgradnje kako bi se odabrala najbolja opcija, u cilju maksimiziranja koristi projekata za društvo.

Komisija prihvaća preporuku u drugoj alineji. Ona je neprestano podsjećala države članice na potrebu osiguravanja stabilnosti u regulatornom okviru te je stalno kritizirala česte i retroaktivne izmjene regulatornih okvira država članica. Ta su pitanja riješena u Komunikaciji Komisije iz studenoga 2013. o „Uspostavi unutarnjeg tržišta električne energije i optimalnom iskorištavanju javnih intervencija” i Smjernicama Komisije za izradu programa potpore za obnovljive izvore energije te Smjernicama za upotrebu mehanizama suradnje u pogledu obnovljive energije³.

3 C(2013) 7234 završna verzija od 5.11.2013., Komunikacija Komisije „Uspostava unutarnjeg tržišta električne energije i optimalno iskorištavanje javnih intervencija” i prateći Radni dokumenti službi Komisije SWD(2013) 439 završna verzija „Smjernice Europske komisije za izradu programa potpore za obnovljive izvore energije” i SWD(2013) 440 završna verzija „Smjernice za upotrebu mehanizama suradnje u pogledu obnovljive energije”.

VIII Preporuka 2.

Komisija prihvaća tu preporuku i smatra da je s njezine strane provedena. Države članice u obzir bi trebale uzeti i Smjernice Komisije iz studenoga 2013. za izradu programa potpore za obnovljive izvore energije. Sljedećim smjernicama za potporu za energiju i zaštitu okoliša također će se pridonijeti povećanju isplativosti programa potpore za obnovljivu energiju u državama članicama.

Uvod

07

Komisija napominje da je uklanjanje sektorskih prepreka koje narušavaju ulaganje u energiju iz obnovljivih izvora odgovornost država članica.

Komisija se tim preprekama bavila u svojim redovitim izvješćima i davala preporuke državama članicama. Programi potpore nisu uvijek bili dobro izrađeni, što je dovelo ili do nepovoljnih uvjeta ili do prekomjernih iznosa potpore. U Komisijnim Smjernicama za izradu programa potpore za obnovljive izvore energije izdanima u studenome 2013. te u Smjernicama za upotrebu mehanizama suradnje u pogledu obnovljive energije naglašena su načela koja je potrebno pratiti kako bi se riješila ta situacija⁴.

4 C(2013) 7234 završna verzija od 5.11.2013., Komunikacija Komisije „Uspostava unutarnjeg tržišta električne energije i optimalno iskorištavanje javnih intervencija” i prateći Radni dokumenti službi Komisije SWD(2013) 439 završna verzija „Smjernice Europske komisije za izradu programa potpore za obnovljive izvore energije” i SWD(2013) 440 završna verzija „Smjernice za upotrebu mehanizama suradnje u pogledu obnovljive energije”.

Opazanja

17

Iako Komisija priznaje da su teškoće s integracijom električne energije iz obnovljivih izvora energije u mrežu otežale iskorištavanje obnovljivih izvora energije, to nije izravna posljedica upravljanja projektom. Zahtjev za poboljšanje pristupa električne energije iz obnovljivih izvora mrežama pravni je zahtjev u okviru Direktive o energiji iz obnovljivih izvora.

18

Komisija zaista smatra da je napredak država članica u uklanjanju administrativnih prepreka u tom području spor.

U pogledu navoda koji se odnosi na Ujedinjenu Kraljevinu, Komisija smatra da bi se njime trebalo uzeti u obzir ustavno uređenje i decentralizaciju vlasti koji su na snazi u toj državi članici. Različita dokumentacija povezana s operativnim programom i odbori za praćenje programa u Ujedinjenoj Kraljevini zasebni su i nezavisni, a usklađenost se postiže upotrebom međusektorskih tema koje su dio svih programa u toj zemlji.

20 Prva alineja

Ugovaratelj je prepoznao ta pitanja, a natječaji su raspisani ponovno upravo radi osiguranja transparentnosti i veće konkurentnosti.

20 Druga alineja

U pogledu projekata u Poljskoj povezanih s energijom vjetra, ako bi kao rezultat postupka dodjele bila odabrana ponuda drugog dobavljača, korisnika potpore nije ništa sprječavalo da podnese zahtjev za izmjenu izdanih dozvola za izgradnju i navede neki drugi model turbina.

U pogledu projekta sa solarnim kolektorom u Poljskoj, opseg natječaja bio je opisan prema pravilima i u skladu s mjerodavnim zakonodavstvom.

U opisu natječaja utvrđeno je da se postupak odnosi na zadanu vrstu solarnog kolektora ili drugu vrstu s istim parametrima. Predmetni je projekt podvrgnut dvjema provjerama koje su provela nacionalna tijela, u okviru kojih nije dovedena u pitanje usklađenost projekta sa zakonom o javnoj nabavi.

21

Za programsko razdoblje od 2014. do 2020. uvedeni su zahtjevi za jačanje logike intervencije za sve prioritete, uključujući niz zajedničkih pokazatelja krajnjih rezultata, čija je upotreba obvezna ondje gdje je to relevantno. U području obnovljivih izvora energije, u propise koji se odnose na EFRR i kohezijske fondove za razdoblje od 2014. do 2020. uključen je zajednički pokazatelj „dodatnog kapaciteta za proizvodnju obnovljive energije“. Međutim, uvijek će biti potrebna evaluacija za odvajanje doprinosa operacija sufinanciranih iz fondova kohezijske politike promjenama u proizvodnji obnovljive energije i obrascima potrošnje od utjecaja ostalih vanjskih čimbenika.

23

Sve dok instalacija ne bude dovršena i potpuno operativna, stvarna uspješnost sustava neće biti poznata. Stvarna razina proizvodnje energije razlikuje se od godine do godine i ovisi o nekoliko parametara (uključujući npr. vremenske uvjete, pouzdanost primjene i zauzetost zgrada). O stvarnim se podacima izvješćuje nakon što projekt postane potpuno operativan.

24

U pogledu projekata u Poljskoj povezanih s energijom vjetra, od kojih četiri od pet nisu ostvarili ciljeve u skladu s tablicom 1., Komisija smatra da je rezultate potrebno procijeniti tijekom razdoblja potpune operativnosti vjetroelektrane, što nije bilo tako za jedan od projekata. Preporučuje se bolje teritorijalno planiranje ulaganja u obnovljive izvore energije, uzimajući u obzir posebne uvjete za predmetnu vrstu obnovljivog izvora energije na određenoj lokaciji. To što se projektima za obnovljive izvore energije katkad ne ostvare ili se tek djelomično ostvare planirani ciljevi u smislu proizvodnje potvrđuje da su takva ulaganja visokorizična i da je, stoga, javno financiranje potrebno za dobivanje projekata koji su sigurniji kao investicije, a time i iskorištavanje privatnog financiranja.

Okvir 5. - Drugi odlomak

Komisija je poljskim nadležnim tijelima predložila partnerstvo „Zajedničke pomoći za potporu projekata u europskim regijama,“ (JASPERS) radi procjene rezultata i financijske stope povrata za projekte povezane s vjetroelektranama na temelju realističnijih procjena. Pokazatelji rezultata tada bi bolje odražavali radno vrijeme vjetroelektrana.

Okvir 5. - Treći odlomak

Dvije od pet revidiranih lokacija u Ujedinjenoj Kraljevini ostvarile su u pogledu proizvodnje lošije rezultate jer je potražnja od sustava bila manja od predviđene. Prikupljanjem podataka koje upravljačko tijelo planira za kraj rada namjeravaju se prikupiti podaci specifični za lokaciju koji bi trebali dodatno razjasniti zašto je potražnja bila manja od predviđene.

26

Komisija uvažava načela učinkovitosti i djelotvornosti kako su definirana u Financijskoj uredbi EU-a. Tom je Uredbom propisano da se načelo učinkovitosti odnosi na najbolji odnos između upotrijebljenih resursa i ostvarenih rezultata, a načelo djelotvornosti na ostvarivanje zadanih specifičnih ciljeva i postizanje željenih rezultata. Komisija stoga smatra da se učinkovitost i djelotvornost ne bi trebale mjeriti samo u megavatima energije iz obnovljivih izvora po uloženom euru, nego i u smislu ukupne uspješnosti programa i projekata u ostvarivanju željenih rezultata.

27

Razmatranja u pogledu isplativosti mogu se definirati u kriterijima za odabir specifičnih intervencija. Međutim, kohezijska politika ima širu svrhu i svi operativni programi financirani u okviru kohezijske politike moraju biti usklađeni s ciljevima te politike radi jačanja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije i promicanja općenitog skladnog razvoja smanjivanjem razlika između razina razvijenosti regija te promicanje razvoja u regijama koje su u najnepovoljnijem položaju.

Kohezijska politika integrirana je politika koja se temelji na lokaciji, a povećanje udjela energije iz obnovljivih izvora jedan je od više ciljeva njezinih programa, što znači da se projektima može nastojati istovremeno postići više ciljeva, a ne samo proizvodnja energije iz obnovljivih izvora. Nadalje, posebno u pogledu ulaganja u obnovljive izvore energije, Komisija smatra da se koncept isplativosti može definirati na nekoliko načina: kao vrlo kratkoročno smanjenje troškova, ili srednjoročno do dugoročno dinamično smanjenje troškova povezanih s učinkovitosti s pomoću inovacije za općenitu transformaciju energetskeg sustava u skladu s ciljevima za 2020. i pripremom temelja za budućnost.

28

Iako se na temelju Uredbe 1083/2006 ne zahtijeva „procjena potreba“, Komisija se slaže da takva procjena može biti korisna. Kao opći zahtjev za sve operativne programe financirane u okviru kohezijske politike u razdoblju od 2007. do 2013., programi sadržavaju „analizu stanja prihvatljivog područja ili sektora u smislu jakosti i slabosti te odabranu odgovarajuću strategiju“.

U razdoblju od 2014. do 2020. u okviru prioritarnih osi bit će odabran jedan prioritet za ulaganja ili više njih, u skladu sa specifičnim potrebama i kontekstom država članica. Specifičnim ciljevima i odgovarajućim pokazateljima rezultata tada će se izraziti što se namjerava postići svakom prioritarnom osi u pogledu analize stanja i utvrđenih potreba politike.

29

U razdoblju od 2007. do 2013., relativni udjeli dodijeljeni ulaganjima u obnovljive izvore energije razlikovali su se među državama članicama, što treba promotriti u kontekstu ukupnog dostupnog obujma financijskih sredstava, nacionalnih potreba i prioriteta koje je zadala svaka država članica. Operativni programi za razdoblje od 2007. do 2013. u okviru kohezijske politike isplanirani su i doneseni prije donošenja klimatskih i energetskeg ciljeva za 2020. i zakonodavstva EU-a koje se na njih odnosi. Razmatranje doprinosa u smjeru ciljeva za 2020. povezanih s obnovljivim izvorima energije uzeto je u obzir naknadno, ako i kad su države članice obavijestile o izmjenama svojih operativnih programa.

Međutim, važno je napomenuti da bi većinu ulaganja u to područje trebao izvršiti privatni sektor. Države članice i regije trebaju osigurati da javno financiranje nije zamjena, nego dopuna i pojačanje za privatna ulaganja u skladu s pravilima o državnim potporama. Financiranje u okviru kohezijske politike treba upotrebljavati kao dopunu postojećim programima nacionalne potpore kako bi se osigurala dodana vrijednost.

30

Od donošenja Direktive o energiji iz obnovljivih izvora 2009. i pravnog zahtjeva za donošenje nacionalnih akcijskih planova za obnovljivu energiju, od država članica zapravo se zahtijevalo da provedu odgovarajuću procjenu potreba za ulaganjem u obnovljive izvore energije, i ti su nacionalni akcijski planovi temeljeni na tim analizama potreba. Oni čine ozbiljan i prilagođen temelj za ulaganja povezana s obnovljivim izvorima energije u državama članicama. Osim toga, time što su ti planovi doneseni transparentno i što su dostupni javnosti pridonijelo se boljem planiranju i transparentnosti, čime je prvi put omogućeno da svi dionici, uključujući ulagače i susjedne države članice, koordiniraju ta ulaganja i time povećaju dodanu vrijednost i isplativost. Ipak, operativni programi u okviru kohezijske politike za razdoblje od 2007. do 2013. dogovoreni su i odobreni prije nego što je trebalo donijeti nacionalne akcijske planove (lipanj 2010.).

30 Četvrta alineja

Evaluacija operativnih programa u sredini njihova trajanja nije bila obvezna, osim ako je to bilo opravdano zbog posebnih okolnosti, u skladu s člankom 48. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

Ipak, svi projekti u Walesu od 2014. podliježu evaluacijama. Tijekom 2014. velško će upravljačko tijelo financirati sintezu svih operativnih evaluacija kako bi sastavilo nalaze o razinama programa, uključujući one o operacijama povezanim s energijom.

32

Komisija se slaže s općenitom izjavom, ali napominje da nisu utvrđeni veći neuspjesi u planiranju i provedbi revidiranih projekata.

36

U pogledu specifičnih projekata, države članice same su odgovorne za odabir. U pogledu razmatranja koja se odnose na isplativost i šire ciljeve kohezijske politike, Komisija upućuje na svoje odgovore na odlomke 26. i 27.

37

Komisija upućuje na svoje odgovore na odlomke 26. i 27.

39

Komisija se slaže u pogledu važnosti izbjegavanja neproduktivnih troškova. U pogledu stopa sufinanciranja, odredbe su propisane člankom 53. Uredbe (EZ) br. 1083/2006. To samo po sebi ne znači da dio troškova ulaganja povezanih s projektom snosi krajnji korisnik bespovratnih javnih sredstava. Postoje i odredbe u pogledu projekata kojima se ostvaruju prihodi u članku 55. iste te Uredbe. Radi usklađenosti s obvezujućim ciljevima u pogledu obnovljivih izvora energije, države članice trebaju poticati ulaganja u projekte povezane s obnovljivim izvorima energije, koji bi sami po sebi mogli biti nesigurni kao investicije, s obzirom na visok profil rizičnosti tih ulaganja. Stope sufinanciranja projekata državne potpore povezanih s obnovljivim izvorima energije utvrđene su odlukama o državnim potporama, u kojem se slučaju ne primjenjuje metodologija za rješavanje razlike u financiranju. Ipak, izračun razlike u financiranju i dalje se potiče jer se njime pomaže odrediti iznos (ili intenzitet) potpore i ograničiti državnu potporu ispod najviše razine, prema potrebi.

Radi potpore pristupu koji se više temelji na tržištu u razdoblju od 2014. do 2020., Komisija potiče, kako je predviđeno Uredbom (EU) br. 1303/2013., upotrebu financijskih instrumenata umjesto bespovratnih sredstava koja treba provesti za potporu ulaganjima od kojih se očekuje financijska održivost i za koje nije moguće prikupiti dovoljno financijskih sredstava iz tržišnih izvora. Potpora s pomoću financijskih instrumenata temelji se na detaljnoj *ex ante* procjeni u skladu s člankom 37. stavkom 2. prethodno navedene Uredbe kojim su, među ostalim, ustanovljeni nefunkcioniranje tržišta ili neoptimalne investicije te razina potrebe za javnim investicijama, uključujući vrste financijskih instrumenata koji se namjeravaju poduprijeti.

Okvir 7.

Projekti s vjetroelektranama u Poljskoj dobili su između 22 % i 70 % ukupnih prihvatljivih troškova ulaganja, do najvišeg iznosa od 10 milijuna EUR. Može se napomenuti da razina EU-ova sufinanciranja većih projekata s vjetroelektranama, tj. projekata u okviru Komisijine procjene, iznosi 22 – 25 %.

42

U pogledu nacionalnih mehanizama javnog financiranja, zaista se moralo dopuniti te mehanizme financiranjem u okviru kohezijske politike u skladu s člankom 9. Uredbe (EZ) br. 1083/2006. EFRR-ovi kojima se dopunjuju mehanizmi financiranja imaju financijsku dodanu vrijednost u tome što bi se njima moglo učiniti više nego što bi to bilo u nedostatku fondova u okviru kohezijske politike. Radi dodane vrijednosti nije potrebno mijenjati prirodu politike.

44

Komisija naglašava da je za dodanu vrijednost EU-a u poboljšanju upravnih kapaciteta potrebno vrijeme. Ulaganja u obnovljive izvore energije relativno su novo područje za kohezijsku politiku i bit će potrebno neko vrijeme da se pokažu učinci tih iskustava.

45

Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 7.

46

Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 29.

Zaključci i preporuke

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 48 i 52

Reformom kohezijske politike za razdoblje od 2014. do 2020. odborima za praćenje pojedinih operativnih programa osigurat će se potrebni poticaji za odobravanje kriterija za odabir, čime će se osigurati najveći mogući utjecaj za tu vrstu ulaganja. Države članice i regije morat će unaprijed odlučiti koje ciljeve namjeravaju postići s pomoću dostupnih resursa i točno utvrditi kako će mjeriti napredak u pogledu tih ciljeva za svaku prioritetnu os. Time će se omogućiti redovno praćenje i rasprava o načinu upotrebe financijskih resursa.

Za razdoblje od 2014. do 2020. Uredbom (EU) br. 1303/2013 predviđa se da se postupkom i kriterijima za odabir treba osigurati doprinos operacija ostvarivanju specifičnih ciljeva i rezultata odgovarajućih prioriteta operativnog programa, što se može usmjeriti i na druge ciljeve, ne samo na proizvodnju energije iz obnovljivih izvora. U pogledu velikih projekata, Komisija zahtijeva od država članica/ upravljačkih tijela da provedu analizu troškova i koristi, uključujući ekonomsku i financijsku analizu za svaki veliki projekt kako bi pokazale da je projekt poželjan s ekonomskog gledišta (tj. da će se tim projektom pomoći društvu) i da je potreban doprinos fondova kohezijske politike kako bi projekt bio financijski održiv i, u nekim slučajevima, sigurna investicija, uzimajući u obzir profil rizičnosti projekata. Kao dio analize troškova i koristi, zahtijeva se i analiza opcija kojom se, među ostalim aspektima, uzimaju u obzir ekonomska i financijska razmatranja kao što su održavanje troškova izgradnje što nižima kako bi se odabrala najbolja opcija, u cilju maksimiziranja koristi projekata za društvo.

Komisija upućuje i na svoje odgovore na odlomke 25., 26., 28. do 32., 36., 37. i 39.

50

Komisija je državama članicama neprestano naglašavala zaključak o slabostima nacionalnih upravnih sustava. To je i pravni zahtjev iz članka 13. Direktive o energiji iz obnovljivih izvora. To se prati i analizira u okviru Komisijina dvogodišnjeg izvješća o napretku u pogledu obnovljive energije.

Komisija upućuje i na svoje odgovore na odlomke 17. do 21.

51

Komisija upućuje i na svoje odgovore na odlomke 23. do 25.

53

Komisija smatra da su ulaganja u okviru kohezivske politike u obnovljive izvore energije izvršena u skladu s ciljevima i zahtjevima mjerodavnog zakonodavnog okvira. Njezini stavovi o dodanoj vrijednosti EU-a u kohezivskoj politici izraženi su u Radnom dokumentu službi Komisije „Dodana vrijednost proračuna EU-a“ iz lipnja 2011. Komisija smatra da se pri analizi dodane vrijednosti sredstava EU-a u tom području u obzir trebaju uzeti sljedeći čimbenici:

- doprinos tehnologija i projekata koji primaju potporu postizanju ciljeva EU-a u pogledu obnovljivih izvora energije, uključujući promicanje tehnološkog razvoja i inovacije, i doprinos osiguranju mogućnosti za zapošljavanje i regionalni razvoj, ponajprije u ruralnim i udaljenim područjima;
- doprinos tehnologija i projekata koji primaju potporu postizanju ciljeva u pogledu obnovljivih izvora energije i napredak provedbe nacionalnih akcijskih planova za obnovljivu energiju (uključujući uzimanje u obzir doprinosa promicanju obnovljivih izvora energije u različitim sektorima (električna energija, grijanje i hlađenje te transport));

- doprinos potpore razvoju tržišta obnovljive energije u državama članicama i EU-u;
- doprinos fondova EU-a za ostvarivanje ciljeva u pogledu obnovljivih izvora energije na isplativ i energetski učinkovit način promičući inovaciju i tehnološki razvoj (ciljevi integrirane politike EU-a za energiju i klimatske promjene).

Komisija upućuje i na svoje odgovore na odlomke 42., 46. i 47.

Preporuka 1.

Unutar okvira za koheziju Komisija nije uključena u odabir projekata, osim davanja odobrenja za veće projekte.

Ipak, novim se regulatornim okvirom za razdoblje od 2014. do 2020. od početka osigurava da će, preko sadržaja donesenih programa i logike intervencije, uključujući pokazatelje rezultata u pogledu ciljeva i rezultata koji su dio prioritarnih osi, odabir projekata u najvećoj mogućoj mjeri provoditi države članice u skladu s preporukom Suda.

Osim toga, na temelju okvira uspješnosti uspostavljenog za svaki operativni program Komisija će moći s pomoću ključnih točaka koje se odnose samo na pokazatelje podupirati i revidirati uspješnost programâ. Ako postoje dokazi koji proizlaze iz revizije uspješnosti da u okviru nekog prioriteta nisu postignute ključne točke koje se odnose samo na financijske pokazatelje i pokazatelje u pogledu rezultata i zadanih ključnih provedbenih koraka te da predmetna država članica nije poduzela potrebne korake kako bi ispravila taj problem, Komisija može obustaviti sva privremena plaćanja ili njihov dio, ili na kraju primijeniti financijske ispravke. Tom se programu ne treba dodijeliti pričuva za postignuće rezultata.

Unutar pravnog okvira za razdoblje od 2014. do 2020., Komisija jača i *ex ante* uvjete za fondove kako bi se osiguralo da su na snazi uvjeti potrebni za njihovu učinkovitu provedbu.

Uz to, Komisija će kroz svoj aktivan i neprekidan rad s državama članicama savjetovati upravljačkim tijelima da u postupak odabira i kriterije za odabir projekata povezanih s energijom iz obnovljivih izvora uključe preporuke Europskog revizorskog suda. Sada se zahtijeva da doprinos očekivanim rezultatima prioritetne osi bude uključen u kriterije za odabir.

Preporuka 1. - Prva točka

Komisija djelomično prihvaća tu preporuku. Komisija se slaže u pogledu važnosti izbjegavanja neproduktivnih troškova. Radi potpore pristupu koji se više temelji na tržištu u razdoblju od 2014. do 2020., Komisija potiče, kako je predviđeno Uredbom (EU) br. 1303/2013., upotrebu financijskih instrumenata umjesto bespovratnih sredstava za potporu ulaganjima od kojih se očekuje financijska održivost i za koje nije moguće prikupiti dovoljno financijskih sredstava iz tržišnih izvora. Potpora s pomoću financijskih instrumenata temelji se na detaljnoj *ex ante* procjeni u skladu s člankom 37. stavkom 2. prethodno navedene Uredbe kojim su, među ostalim, ustanovljeni nefunkcioniranje tržišta ili neoptimalne investicije te razina potrebe za javnim investicijama, uključujući vrste financijskih instrumenata koji se namjeravaju poduprijeti.

Komisija se slaže i s tim da se program mora temeljiti na valjanim procjenama potreba. Za te se potrebe Uredbom (EU) br. 1303/2013 predviđa da će se Sporazumom o partnerstvu za razdoblje od 2014. do 2020. propisati analiza razlika, razvojnih potreba i potencijala za rast. Odabiri doneseni u okviru svakog operativnog programa opravdaju se u skladu s time. Zahtjevima koji proizlaze iz Direktive o energiji iz obnovljivih izvora (npr. strateški pristup, procjena potreba i nacionalni akcijski planovi za obnovljivu energiju) jednako će se tako osigurati optimalno planiranje ulaganja u energiju iz obnovljivih izvora u okviru kohezijske politike.

Ipak, kohezijska je politika integrirana politika koja se temelji na lokaciji, a povećanje udjela energije iz obnovljivih izvora samo je jedan od više njezinih ciljeva. Posebno bi drugi ciljevi kohezijske politike, kao što je promicanje inovacije, mogli opravdati odabir tehnologija koje nisu najisplativije. Uredbom (EU) br. 1303/2013 predviđa se da se postupkom i kriterijima za odabir treba osigurati doprinos operacija ostvarivanju specifičnih ciljeva i rezultata odgovarajućih prioriteta operativnog programa, što se može usmjeriti i na druge ciljeve, ne samo na proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.

U pogledu velikih projekata, u programskom razdoblju od 2014. do 2020. Komisija će nastaviti zahtijevati provedbu analize troškova i koristi, uključujući ekonomsku i financijsku analizu. Kao dio analize troškova i koristi, zahtijeva se i analiza opcija kojom se, među ostalim aspektima, uzimaju u obzir ekonomska i financijska razmatranja kao što su troškovi izgradnje kako bi se odabrala najbolja opcija, u cilju maksimiziranja koristi projekata za društvo.

Preporuka 1. - Druga točka

Komisija prihvaća tu preporuku. Ona je neprestano podsjećala države članice na potrebu osiguravanja stabilnosti u regulatornom okviru te je stalno kritizirala česte i retroaktivne izmjene regulatornih okvira država članica. Ta su pitanja riješena u Komunikaciji Komisije iz studenoga 2013. o „Uspostavi unutarnjeg tržišta električne energije i optimalnom iskorištavanju javnih intervencija” i Smjernicama Komisije za izradu programa potpore za obnovljive izvore energije te Smjernicama za upotrebu mehanizama suradnje u pogledu obnovljive energije⁵.

5 C(2013) 7234 završna verzija od 5.11.2013., Komunikacija Komisije „Uspostava unutarnjeg tržišta električne energije i optimalno iskorištavanje javnih intervencija” i prateći Radni dokumenti službi Komisije SWD(2013) 439 završna verzija „Smjernice Europske komisije za izradu programa potpore za obnovljive izvore energije” i SWD(2013) 440 završna verzija „Smjernice za upotrebu mehanizama suradnje u pogledu obnovljive energije”.

Preporuka 2.

Komisija prihvaća tu preporuku i smatra da je s njezine strane provedena. Države članice trebale bi uzeti u obzir i Smjernice Komisije iz studenoga 2013. za izradu programa potpore za obnovljive izvore energije. Sljedećim smjernicama za potporu za energiju i zaštitu okoliša također će se pridonijeti povećanju isplativosti programa potpore za obnovljivu energiju u državama članicama.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili poster/karte:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
kod delegacija u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatan poziv bilo gdje iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (mada neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Preplate koje se plaćaju:

- kod jednog od prodajnih predstavnika Ureda za publikacije Europske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

Sud je procijenio rezultate projekata za proizvodnju obnovljive energije, sufinanciranih iz fondova kohezijske politike koji pridonose ciljevima EU-a za energiju iz obnovljivih izvora do 2020. Sud je zaključio da unatoč tomu što su projektima izlazni proizvodi realizirani sukladno planu, mnogi projekti ulaganja nisu se vodili načelom isplativosti ili nisu ostvarili stvarnu dodanu vrijednost EU-a. Sud preporučuje Komisiji da u programima potpore koje sufinancira EU promiče načelo isplativosti, a državama članicama da uspostave stabilan i predvidljiv regulatorni okvir za obnovljive izvore energije. Osim toga, države članice trebale bi primjenjivati minimalne kriterije isplativosti prilagođene okolnostima projekata te povećati dodanu vrijednost EU-a poboljšanjem provedbe, praćenja i evaluacije projekata.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

