

Eriaruanne

Tööstuslikud süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ning uuendusliku taastuenergiatehnoloogia näidisprojektid ELis: viimase kümne aastaga ei ole saavutatud oodatud edasiminekut

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)



EUROOPA
KONTROLLIKODA

AUDITIRÜHM

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi loodusvarade säästva kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Nikolaos Milionis. Auditit juhtis kontrollikoja liige Samo Jereb, keda toetasid kabineti atašee Jerneja Vrabič, valdkonnajuht Helder Faria Viegas, auditijuht Stefan Den Engelsen ning audiitorid Oana Dumitrescu, Joachim Otto, Ernesto Roessing, Juan Antonio Vazquez Rivera ja Anna Zalega. Keelealast abi osutas Zuzanna Filipski.



Vasakult paremale: Ernesto Roessing, Jerneja Vrabič, Stefan Den Engelsen, Samo Jereb, Helder Faria Viegas, Oana Dumitrescu.

SISUKORD

	Punktid
Mõisted	
Lühendid	
Kokkuvõte	I–X
Sissejuhatus	1–14
ELi toetus vähese süsinikdioksiidiheitega energeetikasektori näidisprojektidele	1–10
Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava (EEPR)	4
Programm „NER300“	5–8
Muud ELi algatused vähese süsinikdioksiidiheitega energeetikasektori näidisprojektide toetamiseks	9–10
Pidev vajadus puhta energia alase innovatsiooni järele	11–14
Auditi ulatus ja lähenemisviis	15–18
Tähelepanekud	19–107
Nii EEPri kui ka programmiga „NER300“ püstitati kaugeleulatuvad eesmärgid süsinikdioksiidi kogumiseks ja säilitamiseks ning uuenduslike taastuvenergiatehnoloogiate kasutuselevõtmiseks	19–36
EEPR ei täitnud süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise eesmäärke ...	20–22
... kuid andis positiivse panuse kiiresti arenevasse avamere tuuleenergia sektorisse	23–27
Programmi „NER300“ vahenditega ei ole valminud ühtegi edukat süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekti...	28–30
... lisaks ei ole programm graafikus, et mõjutada kavandatult uuenduslikke taastuvenergiatehnoloogiaid	31–36
EEPri ja programmi „NER300“ projekte mõjutasid ebasoodsad investeerimistingimused	37–55
Näidisprojektide investeerimiskliimat kahjustas õigusraamistike ja poliitika ebamäärasus	41–48

Süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektide elluviimist takistasid peamiselt alanevad hinnad süsinikdioksiiditurul ning muude toetuste ja tulu puudumine	49–55
Programmi „NER300“ ülesehitus vähendas komisjoni ja liikmesriikide suutlikkust reageerida muutuvatele oludele	56–85
Programmi „NER300“ rahastamismudel ei maandanud tõhusalt näidisprojektide riske	57–65
Programmi „NER300“ projektide valiku ja otsustusprotsess olid keerukad	66–79
Programmi „NER300“ ülesehituse muud aspektid aeglustasid muutuvatele oludele reageerimist	80–85
Koordineerimis- ja aruandluskorda tuleb parandada	86–107
Kuigi progress on kavandatust aeglasem, saab SET-kava alusel Euroopas koordineerimist parandada	87–93
Komisjoni talitused peavad parandama komisjonisisest koordineerimist ja vähese süsinikdioksiidiheitega näidisprojektidele antava ELi toetuse sidusust	94–103
Programmi „NER300“ aruandluskord ei ole piisavalt selge	104–107
Järeldused ja soovitused	108–127
I lisa. Auditi ulatusse jäävate peamiste poliitiliste ja majanduslike sündmuste ajakava	
II lisa. Ülevaade programmi „NER300“ edenemisest 2018. aasta märtsi seisuga	
III lisa. Programmi „NER300“ ja EEPRI mõjutavad peamised majanduslikud ja õiguslikud tegurid	
IV lisa. Näited vähese süsinikdioksiidiheitega energia innovatsiooniprogrammide valikumenetlustest	
V lisa. Vähese süsinikdioksiidiheitega energia innovatsiooni rahastavate ELi programmide maastiku keerukus	
Komisjoni vastused	

MÕISTED

Kliimamuutuste komitee – vt „komiteemenetlus“.

Komiteemenetlus – menetlus, mille kaudu Euroopa Komisjon rakendab ELi seadusandja poolt talle antud rakendamisolulisi, abiks ELi riikide esindajatest koosnevad komiteed. Need komiteemenetluse komiteed, mille eesistujaks on komisjoni ametnik, avaldavad arvamust komisjoni koostatud rakendusaktide ettepanekute kohta¹. Programmiga „NER300“ tegeleb kliimamuutuste komitee.

Lõplik investeerimisotsus – ettevõtte juhatus teeb lõpliku investeerimisotsuse energeetikaprojekti kohta pärast seda, kui on läbi viinud projektieelse kavandamise ja teostatavuse uuringu, saanud kõik vajalikud load ja kinnitanud kogu investeringu rahastamisallikad. Kui juhatus teeb lõpliku investeerimisotsuse, võivad alata projekti kavandamis-, hanke- ja ehitustööd.

Nõuetele vastavuse hindamine – käesoleva aruande tähenduses EIP hinnang programmi „NER300“ rahastamise saamiseks esitatud projektitaotluse tehnilise teostatavuse ja rahalise tasuvuse kohta.

Pangakõlblikkus – projekti pangakõlblikkus on tavaliselt panga kasutatav kriteerium: et projekt oleks pangakõlblik, tuleb näidata, et see teenib piisavalt tulu.

Rahastamisvahend – rahastamisvahendeid kasutatakse ELi eelarvest rahalise toetuse andmiseks laenu, tagatise ja omakapitaliinvesteringuna (või kvaasiomakapitalina), et toetada projektide elluviimist². Rahvusvahelise raamatupidamisstandardi nr 32 kohaselt on rahastamisvahend „[...] igasugune leping, millega tekib ühele (majandus)üksusele finantsvara ja teisele (majandus)üksusele finantskohustis või omakapitaliinstrument“.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html?locale=et>.

² Vt kontrollikoja eriaruanne nr 19/2016: „ELi eelarve täitmine rahastamisvahendite kaudu: programmitöö perioodil 2007–2013 saadud õppetunnid“.

Süsinikdioksiidi kogumine, kasutamine ja säilitamine – tegevus, mille uuringuid rahastavad nüüd ELi teadusuuringute programmid. Kui kogutud süsinikdioksiidi kasutatakse tööstuslike või keemiliste protsesside lähteainena, võib sellest saada kaubeldav ja tulutoov kaup.

Uute osalejate reserv – ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (ELi HKS) raames perioodiks 2013–2020 loodud ühenduseülene reserv, mille suurus on 780 miljonit saastekvooti. Nimetatud aja jooksul võivad ELi HKS-i ettevõtjad taotleda reservist saastekvootide eraldamist. Reservi saastekvootide jagatakse taotluste laekumise järjekorras. 2012. aastal eraldati sellest programmi „NER300“ rahastamiseks 300 miljonit saastekvooti.

LÜHENDID

EEA	Euroopa Keskkonnaamet
EEPR	Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava
EFSI	Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (ehk Junckeri plaan)
EIP	Euroopa Investeerimispank
ELi HKS	Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteem
ESIF	Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid
ETIP	Euroopa tehnoloogia- ja innovatsiooniplatvorm
FP6/FP7/FP9	teadusuuringute 6., 7., ja 9. raamprogramm
IPCC	valitsustevaheline kliimamuutuste rühm
IRENA	Rahvusvaheline Taastuvenergia Agentuur
JRC	Teadusuuringute Ühiskeskus
LHÜ	ELi saastekvoot
NER300	uute osalejate reserv 300
RSFF	riskijagamisrahastu

KOKKUVÕTE

- I. EL esitles 2007. aastal kliima- ja energiapaketti 2020. aastaks, mis eeldab taastuvate energiaallikate ning vähese süsinikdioksiidiheitega tehnoloogia suuremat kasutamist ja arendamist. EL ja selle liikmesriigid on võtnud meetmeid uuendusliku taastuvenergia ning süsinikdioksiidi koguvate ja säilitavate energiatootmis- ja tööstusüksuste rajamise ja käitamise toetamiseks, et kiirendada esimeste kommertskaütiste valmimist.
- II. Süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ning avamere tuuleenergia projektide toetamiseks koostas EL 2009. aastal Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava (EEPR), mille eelarve on 1,6 miljardit eurot. Samal ajal lõi EL programmi „NER300“ (uute osalejate reserv 300), mida rahastatakse 300 miljoni saastekvoodi (2,1 miljardit eurot) müügist, et toetada süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ning uuendusliku taastuvenergia projekte.
- III. Samal perioodil rahastas EL ka energiaalast tutvustustegevust ja toetas teadusuuringute programmide kaudu EIP hallatavaid rahastamisvahendeid. EL soovis energia innovatsiooniprioriteete ja rahastamist rohkem kooskõlastada energiatehnoloogia strateegilise kava (edaspidi „SET-kava“) kaudu, mis võeti kasutusele 2008. aastal ja mida ajakohastati 2015. aastal, et see vastaks energialiidu prioriteetidele.
- IV. On tõenäoline, et EL täidab 2020. aastaks seatud taastuvenergia eesmärgid. Samas on Euroopa Keskkonnaamet (EEA) teatanud, et EL peab oma tegevust oluliselt hoogustama, et täita 2050. aastaks seatud vähese süsinikdioksiidiheitega majanduse üldeesmärgid.
- V. Kontrollikoja põhieesmärk oli hinnata, kas ELi meetmed süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ja uuendusliku taastuvenergiatehnoloogia tööstuslike näidisprojektide toetamiseks EEPRI ja programmi „NER300“ kaudu ajavahemikus 2008–2017 olid hästi kavandatud, juhitud ja koordineeritud ning kas programm „NER300“ ja EEPR aitasid oodatud määral liikuda süsinikdioksiidi kommertsalustel kogumise ja säilitamise ning uuenduslike taastuvenergialiikide ärilise kasutuselevõtmise suunas.
- VI. Kontrollikoda järeldas, et kummagi programmiga ei suudetud süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist ELis kasutusele võtta. EEPR aitas arendada avamere tuuleenergia sektorit, kuid

programm „NER300“ ei andnud erinevate uuenduslike taastuenergiatehnoloogiate tutvustamise toetamisel loodetud tulemusi.

VII. Uuenduslike taastuenergiatehnoloogiate ning süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise paljude projektide edenemist pärssisid halvad investeerimistingimused, sealhulgas ebamäärased õigusraamistikud ja poliitika. Tähtis tegur, mille tõttu ei ole suudetud süsinikdioksiidi koguda ja säilitada, on süsinikdioksiiditurul madalad hinnad pärast 2011. aastat.

VIII. Kontrollikoda leidis ka, et programmi „NER300“ ülesehitus piiras komisjoni ja liikmesriikide suutlikkust reageerida tõhusalt muutuvatele oludele. Nimelt ei olnud valitud rahastamismudel põhjendatud (olukorras, kus programmi „NER300“ õiguslik alus lisati heitkogustega kauplemise süsteemi direktiivi) ega vähendanud tõhusalt näidisprojektide riski. Projektide valimise protsess ja otsustusprotsess olid keerukad ning programmi teatud omadused vähendasid selle paindlikkust.

IX. Kontrollikoda leidis ka, et koordineerimist ja aruandekohustust tuleb parandada. Kuigi progress on kavandatust aeglasem, saab SET-kava alusel paremini kooskõlastada avaliku ja erasektori prioriteete ja ressursse. Komisjoni asjaomased talitused peavad olema paremini koordineeritud, et muuta ELi toetus vähese süsinikdioksiidiheitega näidisprojektidele sidusamaks. Ühtlasi ei ole piisavalt selge programmi „NER300“ juhtivate üksuste aruandluskord.

X. EL valmistub kasutusele võtma Innovatsioonifondi, millega asendatakse programm „NER300“, ja kavatseb kiirendada üleminekut vähese süsinikdioksiidiheitega majandusele. Sellega seoses esitab kontrollikoda komisjonile järgmised soovitusel:

- suurendada võimalusi anda sellistele projektidele tulemuslikku ELi toetust;
- täiustada Innovatsioonifondi projektide valiku- ja otsustuskorda võrreldes programmiga „NER300“ ning tagada fondi paindlikkus välistele suundumustele reageerimisel;
- edendada komisjonisisest koordineerimist, et jagada ELi toetusi veelgi sidusamal viisil;
- tagada aruandekohustus Innovatsioonifondi ja programmi „NER300“ vahendite üle.

SISSEJUHATUS

ELi toetus vähese süsinikdioksiidihetega energeetikasektori näidisprojektidele

1. EL töötas 2007. ja 2008. aastal välja kliima- ja energiapaketi 2020. aastaks. Selle paketi näol oli tegemist 2009. aastal kehtestatud siduvate õigusaktidega, millega püüti tagada, et EL täidab 2020. aastaks oma kliima- ja energiaeesmärgid. Paketis seati kolm eesmärki: vähendada kasvuhoonegaaside heidet 20% (võrreldes 1990. aastaga), kasvatada taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaalu 20%-ni ja suurendada energiatõhusust 20%.
2. Selles kontekstis kutsus Euroopa Ülemkogu eesistujariik 2008. aasta juuni järeldustes³ komisjoni üles esitlema mehhanismi, millega tagada 2015. aastaks kuni 12 sellise näidiselektrijaama (vt **1. selgitus**) ehitamine ja käitamine, kus kasutatakse süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise tehnoloogiat hõlmavat kommertsalustel energiatootmist (süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist kirjeldatakse **joonisel 1**).

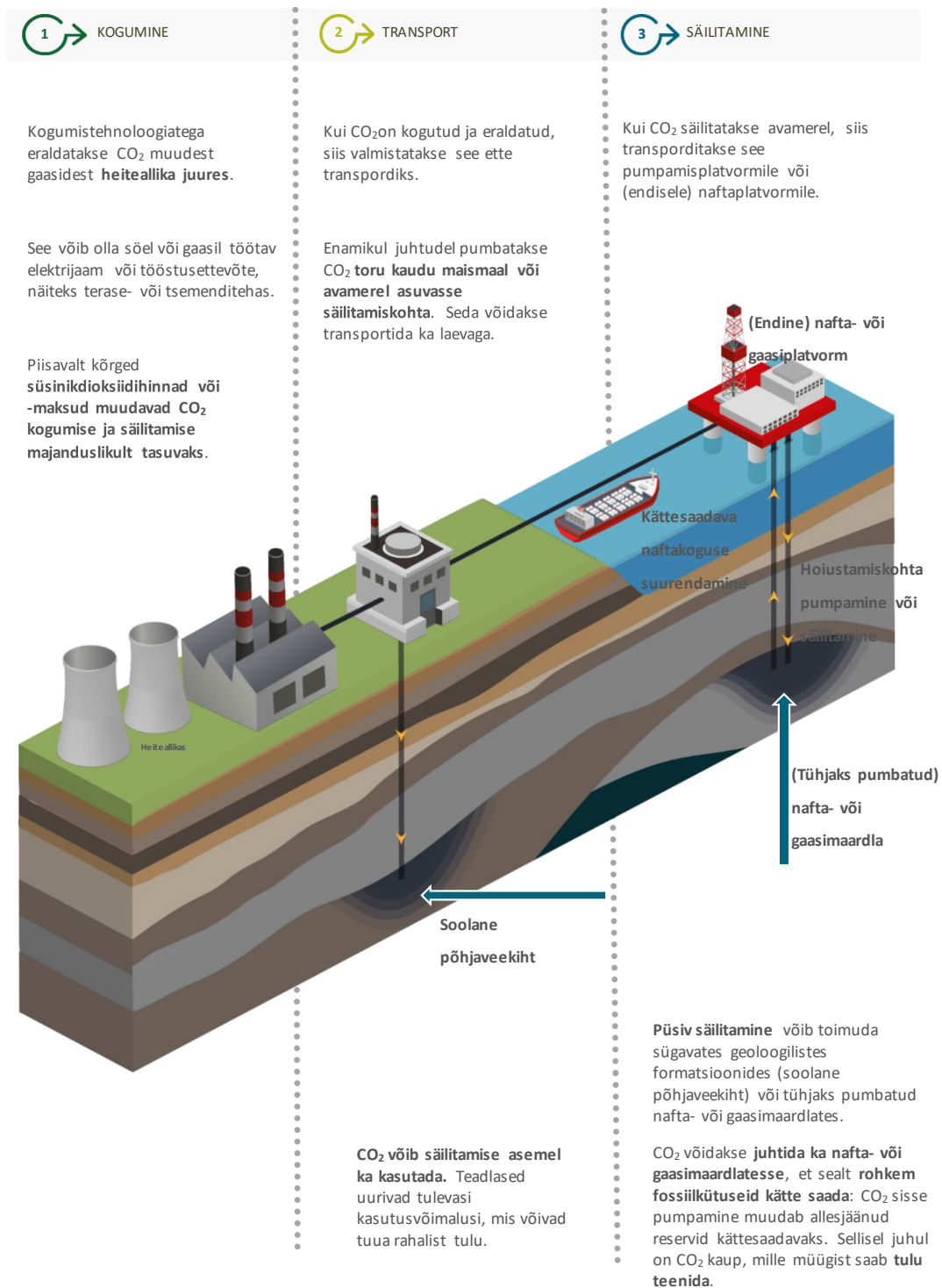
1. selgitus. Uuendusliku tehnoloogia tutvustamine tööstuslikus mahus

Uue tehnoloogia arengus teadusuuringutest turuleviimiseni on mitu eri etappi. Tutvustamisetappi jõudes on uut tehnoloogiat piisavalt testitud ja see on piisavalt viimistletud tööstuslikuks kasutuselevõtmiseks. Kui see on edukas, investeerib turg tehnoloogiasse ja võimaldab selle täies mahus kasutusele võtta. Seega aitavad edukad näidisprojektid pakkuda ühiskonnale taskukohast tehnoloogiat, mis tagab puhta, turvalise ja konkurentsivõimelise energiavarustuse.

Näidisprojektidel on sageli raske katseetapist kaugemale jõuda. Probleemideks on muu hulgas nende mahukusest tulenevad suured kapitaliinvesteeringud, samuti suured tehnoloogilised riskid ja ebakindlus seoses väljundite ja võimaliku tuluga. Üldiselt on need liiga riskantsed, et meelitada ligi piisavalt erasektori investeeringuid, ja nende tehnoloogia arendamiseks on vaja valitsuselt mitmesugust toetust. Kui tehnoloogia areng ei läbi seda etappi, jääb tehnoloogia kinni nn ärilisse surmaorgu.

³ Punkt 45, Euroopa Ülemkogu Brüsselis, 19.–20. juuni 2008, eesistujariigi 17. juuli 2008. aasta järeldused, 11018/1/08.

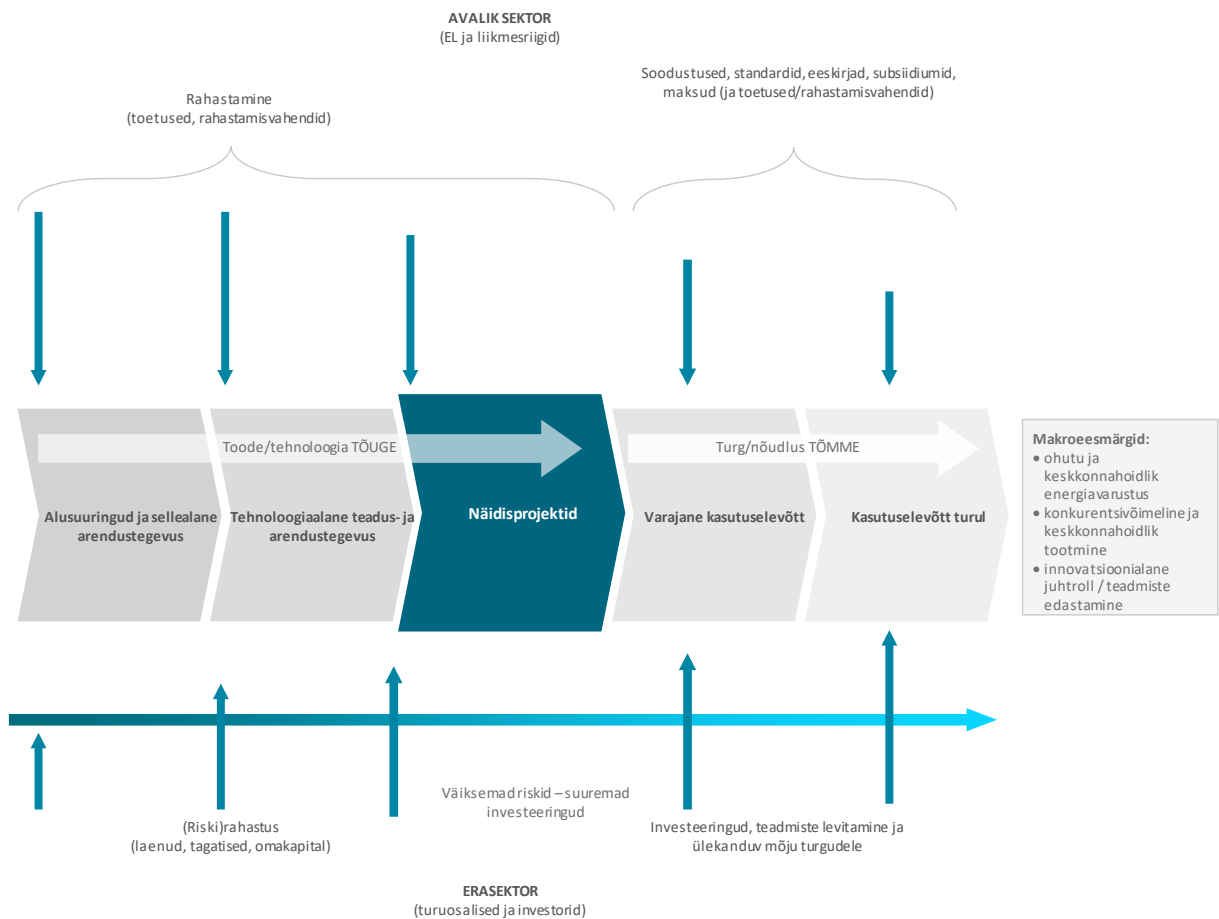
Joonis 1. Süsinikdioksiidi kogumine ja säilitamine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

3. Pärast 2008. aastat lõi EL kaks suurt programmi, mille eesmärk on toetada süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ning uuenduslike taastuvenergiatehnoloogiate tööstuslikus mahus tutvustamist (vt 2. joonis).

Joonis 2. Innovatsioonitsükli tutvustamisetapi toetamine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda IPCC ja komisjoni mudelite ja dokumentide põhjal.

Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava (EEPR)

4. Esimene suur ELi programm, millega toetati süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ning avamere tuuleenergia ärilist tutvustamist, oli **2009. aastal kasutusele võetud Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava (EEPR)**⁴. EEPR kuulus laiemasse majanduse

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 663/2009, millega luuakse abikava majanduse elavdamiseks ühenduse finantsabi andmisega energeetikaprojektidele (ELT L 200, 31.7.2009, lk 31).

elavdamise paketti⁵. EEPRI projektitoetuste kogueelarve oli 4 miljardit eurot. See hõlmas üht miljardit eurot süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprogrammile ning 565 miljonit eurot avamere tuuleenergia valdkonnale. EEPRist toetati tavaliselt kavandamis-, arendus- ja ehitustööde kapitalimahutusi.

Programm „NER300“

5. EL lõi 2009. aastal ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (ELi HKS) raames programmi „NER300“ (uute osalejate reserv 300), et toetada süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ja uuenduslike taastuvenergiatehnoloogiate tööstuslikke näidisprojekte⁶. **Joonisel 3** on loetletud sellega toetatavad taastuvenergiatehnoloogia valdkonnad.

Joonis 3. Programmist „NER300“ toetatud uuenduslikud taastuvenergiaallikad



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

⁵ 26. novembri 2008. aasta teatis KOM(2008) 800 (lõplik), „Euroopa majanduse taastamise kava“.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/29/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, et täiustada ja laiendada ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi (ELT L 140, 5.6.2009, lk 63).

6. Programmist „NER300“ toetatud näidisprojektide raames koguti ja säilitati süsinikdioksiidi, et toota puhast taastuenergiat. Järelikult võivad need projektid aidata täita 2020. aasta heitkoguste vähendamise eesmärke, kui nad võetakse kasutusse enne 2020. aastat. Siiski on nende põhieesmärk tutvustada valitud tehnoloogia ärilist potentsiaali ja panustada rohkem ja pikaajaliselt vähese süsinikdioksiidiheitega majandusse pärast 2020. aastat, kui selline tehnoloogia võetakse kasutusele mujal Euroopas ja maailmas⁷. Eeldati, et esimeste turuletulijate toetamine aitab täita ELi soovi saada maailmas juhtivaks taastuenergiatehnoloogia arendajaks⁸.

7. ELi HKSi direktiiviga eraldati ühenduseülesest ELi HKSi uute osalejate reservist 300 miljonit saastekvooti. EIP müüs need maha ja sai 2,1 miljardit eurot tulu programmi rahastamiseks. Programmi üldise koordineerimisega tegeleb komisjon. Liikmesriigid määravad riiklikud kontaktpunktid ja vastutavad terve rea ülesannete täitmise eest⁹. Õigusaktides ette nähtud 2012. ja 2014. aastal toimunud kahe projektikonkursi tulemusel rahuldab komisjon 39 projekti¹⁰ rahastamistaotluse. Määratud, kuid veel välja maksmata vahendeid valitseb EIP¹¹.

8. Programmi „NER300“ raames oli rahastamiskõlblik kuni 50% uuenduslike projektide elluviimiseks ja käitamiseks vajalikest täiendavatest investeerimis- ja tegevuskuludest

⁷ Komisjoni 3. novembri 2010. aasta otsuse 2010/670/EL, millega nähakse ette kriteeriumid ja meetmed, et rahastada ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi raames vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2003/87/EÜ tööstuslike näidisprojekte, mille eesmärk on süsinikdioksiidi keskkonnaohutu kogumine ja geoloogiline säilitamine, ning näidisprojekte, mis tutvustavad taastuenergiaga seotud innovatiivseid tehnoloogialahendusi (NER300 otsus) (ELT L 290, 6.11.2010, lk 39), põhjendus 10.

⁸ Komisjoni teatis KOM(2009) 519/4 vähese süsihappegaasiheitega tehnoloogia arendamisse investeerimise kohta (Euroopa energiatehnoloogia strateegiline kava).

⁹ Nende hulka kuuluvad toetuskõlblike projektide kindlaksmääramine projektidega õiguslikult siduvate instrumentide (lepingute) sõlmimine ja juhtimine, projektide seire, komisjoni teavitamine ja EIP tehtud maksete edastamine projektidele. Ülevaade on esitatud põhiteksti **joonisel 10**.

¹⁰ 38 taastuenergiaprojekti ja üks süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekt.

¹¹ Tänu sellisele vara valitsemisele on seni teenitud ligikaudu 70 miljonit eurot lisatulu. 2017. aasta lõpuks oli komisjon eraldanud programmi „NER300“ vahenditest 39 miljonit eurot, et tasuda EIP-le talle antud ülesannete täitmise eest. Kokku ei tohi tasud ületada 45 miljonit, mis moodustab 2,1% programmi kogutulust (2,1 miljardit eurot).

(taastuenergia projektide puhul viieks aastaks ning süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekti puhul kümneks aastaks). Programmis „NER300“ makstakse määratud toetused välja iga-aastaste maksetena pärast projekti toimima hakkamist ehk siis, kui projekti raames kogutakse ja säilitatakse süsinikdioksiidi või toodetakse taastuenergiat ja tekivad tegevuskulud (juhul kui liikmeriigid ei taotle ega taga eraldatud rahastamist osaliselt või täielikult juba ette). **Joonisel 4** kirjeldatakse energeetikasektori näidisprojektide rahastamise proovikive ja eri etappe.

Joonis 4. Energeetikasektori näidisprojekti rahastamine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Muud ELi algatused vähese süsinikdioksiidihetega energeetikasektori näidisprojektide toetamiseks

9. Samas ajavahemikus toetati ELi teadusuuringute **seitsmenda raamprogrammi** (2007–2013) ja programmi „**Horisont 2020**“ (2014–2020) energiaprogrammidest mitut eri energiatehnoloogia näidisprojekti. Nende programmide kaudu rahastati/rahastatakse ELi eelarvest ka EIP hallatavaid rahastamisvahendeid, nagu **riskijagamisrahastu** (RSFF, 2007–2013) ja **InnovFin** (2014–2020), mis hõlmasid ja hõlmavad praegugi energeetikasektori näidisprojekte.

10. Paralleelselt nende rahastamismehhanismide kasutuselevõtuga on EL püüdnud suurendada energiainnovatsiooni prioriteetide ja rahastamise kooskõla energiatehnoloogia strateegilise kava (**SET-kava**) abil, mille nõukogu kiitis heaks 2008. aastal¹². Kava ajakohastati 2015. aastal (**integreeritud SET-kava**), et viia see kooskõlla energialiidu teadus- ja innovatsiooniprioriteetidega. SET-kava prioriteete toetavad kõik eespool kirjeldatud rahastamismehhanismid.

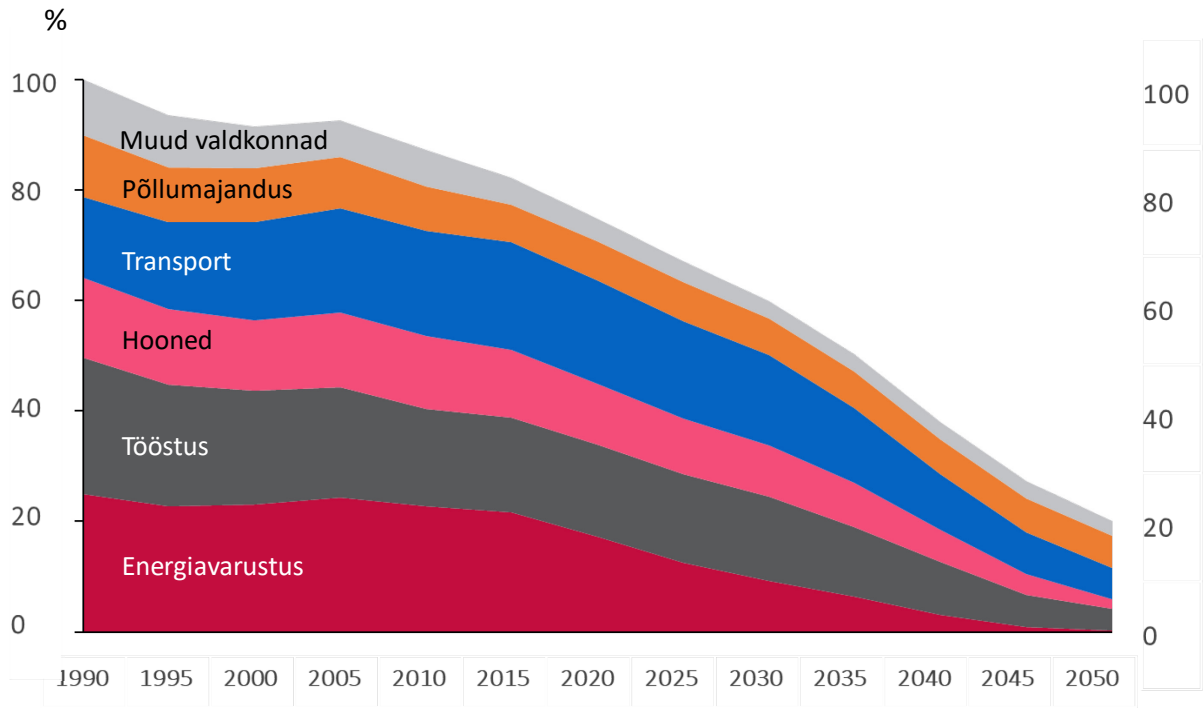
Pidev vajadus puhta energia alase innovatsiooni järele

11. EL allkirjastas 2015. aastal Pariisi kokkuleppe. Kokkuleppe eesmärk on tugevdada maailma tasandil kliimamuutuste vastaseid meetmeid ja hoida ülemaailmse keskmise temperatuuri tõus sellel sajandil oluliselt alla 2 °C võrreldes industrialiseerimiseelse tasemega. EL võttis kohustuse vähendada 2030. aastaks ELi kasvuhoonegaaside heidet vähemalt 40%, täiendades sellega juba püstitatud eesmärki saavutada 2050. aastaks vähese süsinikdioksiidiheitel majandus¹³. See eeldab, et kõik majandussektorid peavad heidet järsult vähendama. Näiteks prognoositi komisjoni 2011. aasta tegevuskavas, et 2050. aastaks tuleks viia nulli energiavarustussektori heitkogused. **Joonisel 5** on esitatud prognoos kõigi ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise kohta.

¹² Nõukogu järelused Euroopa energiatehnoloogia strateegilise kava kohta, 2854. nõukogu istung, 28. veebruar 2008, transport, telekommunikatsioon ja energeetikatransport, telekommunikatsioon ja energeetika.

¹³ Komisjoni 8. märtsi 2011. aasta teatis KOM(2011) 112 (lõplik) „Konkurentsivõimeline vähese CO₂-heitel majandus aastaks 2050 – edenemiskava“: „Et hoida temperatuuri tõus alla 2 °C, kinnitas Euroopa Ülemkogu 2011. aasta veebruaris veelkord ELi eesmärki vähendada kasvuhoonegaaside heidet 2050. aastaks 80–95% võrreldes 1990. aasta tasemega“.

Joonis 5. Prognosis ELi-siseste kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise kohta kuni 80% eesmärgini (võrreldes 1990. aasta tasemega)

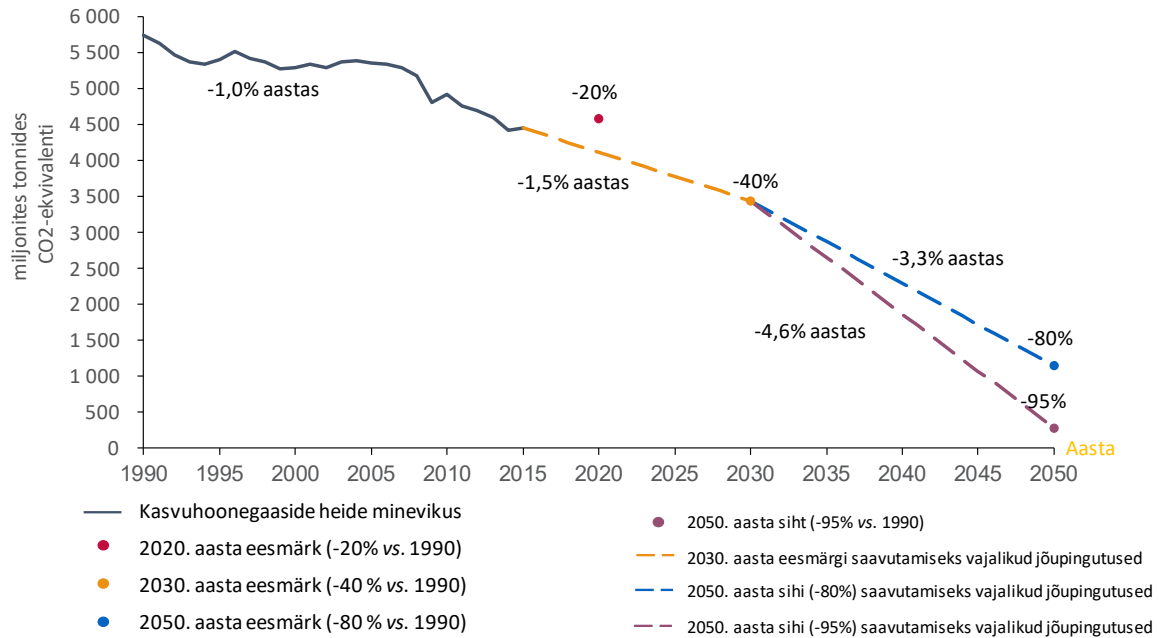


Allikas: Euroopa Komisjon, „Konkurentsivõimeline vähese CO₂-heittega majandus aastaks 2050 – edenemiskava“, 2011.

12. Praeguse seisuga on ELil võimalik saavutada 2020. aastaks püstitatud eesmärk, et 20% tarbitud energiast pärineb taastuvatest energiaallikatest, ja märgatavalt on vähenenud eelkõige avamere tuule- ja päikeseenergia maksumus. Pikaajaline väljavaade on siiski ebakindlam. Euroopa Keskkonnaameti (EEA) sõnul¹⁴ ei ole EL graafikus, et täita 2050. aastaks vähese süsinikdioksiidiheittega majanduse eesmärgid (vt [joonis 6](#)).

¹⁴ „Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets“ (Euroopa 2017. aasta suundumused ja prognoosid: Euroopa kliima- ja energiaeesmärkide valdkonnas tehtud edusammude jälgimine), EEA aruanne nr 17/2017. Vt lõiku pealkirjaga „Outlook for greenhouse gas trends in 2050“ (2050. aasta suundumused kasvuhoonegaaside valdkonnas).

Joonis 6. ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega seotud suundumused, prognoosid ja eesmärgid



Allikas: Euroopa Keskkonnaamet, „Trends and projections in Europe 2016 – Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets“, 2016.

Allikas: „Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets“ (Euroopa 2017. aasta suundumused ja prognoosid: Euroopa kliima- ja energiaeesmärkide valdkonnas tehtud edusammude jälgimine), EEA aruanne nr 17/2017.

13. Komisjon juhtis energiainnovatsiooni kiirendamist käsitlevas 2016. aasta teatises¹⁵ tähelepanu vähese süsinikdioksiidiheitega energeetika näidisprojektide toetamisega seotud probleemidele ja toonitas ELi soovi olla maailmas taastuvenergia valdkonnas juhtpositsioonil.

14. ELi HKS-i direktiivi muutmisega¹⁶ loodi 2018. aastal õiguslik alus uuele Innovatsioonifondile, kuhu suunatakse kõik programmi „NER300“ kulutamata vahendid ja millest rahastatakse uuenduslikku vähese süsinikdioksiidiheitega tööstus- ja energiatehnoloogiat kuni 2030. aastani. Innovatsioonifondist toetatavad

¹⁵ Komisjoni 30. novembri 2016. aasta teatis COM(2016) 763 final „Puhta energia alase innovatsiooni kiirendamine“.

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/410, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja süsinikdioksiidiheite vähendamist toetavaid investeeringuid ning otsust (EL) 2015/1814 (ELT L 76, 19.3.2018, lk 3).

tehnoloogialahendused peaksid olema murrangulised või piisavalt viimistletud, et neid saaks tutvustada tööstuslikust kasutusest väiksemas mahus.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

15. Kontrollikoja tulemusauditis hinnati, kas:

ELi toetus süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ja uuendusliku

taastuenergiatehnoloogia tööstuslikele näidisprojektidele EEPRI ja programmi „NER300“ kaudu oli hästi kavandatud, juhitud ja koordineeritud, et võimaldada neil panustada tõhusalt pikaajalistesse kliima- ja energiaalastesse eesmärkidesse.

16. Eelkõige uuriti, kas

- **programmiga „NER300“ ja EEPRI aidati liikuda loodetud määral süsinikdioksiidi ärilise kogumise ja säilitamise ning uuenduslike taastuenergiatehnoloogiate ärilise kasutuselevõtu suunas;**
- **programmi „NER300“ ülesehituse ja juhtimisega toetati tulemuslikku otsuste tegemist;**
- **tugevad koordineerimismehhanismid komisjonis ning komisjoni ja riiklike ametiasutuste vahel toetavad puhta energia innovatsiooniprotsessi.**

17. Kontrollikoja audit hõlmas ajavahemikku programmi „NER300“, EEPRI ja SET-kava tegevuse algusest 2008. aastal kuni 2017. aasta lõpuni¹⁷. Auditis ei kontrollitud kulude rahastamiskõlblikkust, seaduslikkust ega korrektsust. Ka ei uuritud selles otseselt poliitikat ega rahastamis- või muid vahendeid, millega toetatakse valmis taastuenergiatehnoloogia kasutuselevõtmist¹⁸. Auditis ei hinnatud EIP tegevust seoses programmi „NER300“ jaoks saastekvootide müügi ja selle vara valitsemisega.

¹⁷ ***lisas*** on esitatud ajakava nende mehhanismide ja SET-kava kasutuselevõtmise ning peamiste poliitiliste ja majanduslike sündmuste kohta.

¹⁸ Siinkohal viitab kontrollikoda eelkõige oma teisele eriaruandele taastuenergia kasutuselevõtmise kohta maapiirkondades (eriaruanne nr 5/2018) ja 20. veebruari 2018. aasta taustdokumendile

18. Kontrollikoda viis auditi läbi 2017. aastal Euroopa Komisjonis (kliimameetmete peadirektoraadis, energeetika peadirektoraadis ja teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadis). Teabe kogumiseks külastati ka EIPd ja komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskust. Audititöö hõlmas küsitlusi ja dokumentide läbivaatamist, sealhulgas EIP 26 projekti hindamisaruannet ja 36 iga-aastast aruannet viie liikmesriigi¹⁹ programmi „NER300“ projektide kohta ning projektitoimikuid EEPRI kõigi üheksa avamere tuuleenergia projekti ja kuue süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekti kohta. Kontrollikoda külastas neid liikmesriike, et küsitleda programmi „NER300“ riiklikke kontaktpunkte ja SET-kava juhtrühma riiklikke esindajaid. Analüüsiti ja külastati viit süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekti, et hinnata, mida nad on neile antud vahenditega saavutanud. Lisaks küsitles kontrollikoda energiatehnoloogia ja innovatsiooni platvorme (ETIPid)²⁰, Euroopa päikesesoojuselektri assotsiatsiooni ESTELA ja ühendust KIC-InnoEnergy²¹. Energiatehnoloogia ja innovatsiooni platvormid kuuluvad SET-kava alla ning hõlmavad liikmesriike ja sidusrühmi teadusringkondadest ja tööstusest.

TÄHELEPANEKUD

Nii EEPRI kui ka programmiga „NER300“ püstitati kaugeleulatuvad eesmärgid süsinikdioksiidi kogumiseks ja säilitamiseks ning uuenduslike taastuvenergiatehnoloogiate kasutuselevõtmiseks

19. Kontrollikoda uuris, kas EEPRI ja programmiga „NER300“ läheneti tõhusalt eesmärgile toetada süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ning uuenduslike taastuvenergiatehnoloogiate tööstuslikke näidisprojekte. Samuti hinnati, kas komisjon tagas,

„Electricity production from wind and solar photovoltaic power in the EU“ (Tuule- ja päikeseenergiast elektri tootmine ELis).

¹⁹ Hispaania, Madalmaad, Poola, Saksamaa ja Ühendkuningriik. Kontrollikoda lähtus valimisel sellest, milline on riigi heitkoguste osakaal ELi HKS-i heitkogustest ja kui huvitatud oli riik EEPRI ja programmi „NER300“ raames süsinikdioksiidi kogumisest ja säilitamisest.

²⁰ Kontrollikoda saatis uuringu küsimused tuuleenergia, päikesevalgusenergia, ookeanienergia, süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise, bioenergia, süvageotermaalenergia ja arukate võrkude platvormidele.

²¹ www.innoenergy.com.

et ELi toetust saavate projektide raames kasutati neid vahendeid hästi, ja kas toetus aitas täita programmi eesmärke.

EEPR ei täitnud süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise eesmärke ...

20. Euroopa Ülemkogu eesistujariik kutsus 2008. aasta juuni järel dustes komisjoni üles esitlema mehhanismi, millega tagada 2015. aastaks kuni 12 sellise näidiselektrijaama ehitamine ja käitamine. Kavakohaselt pidid süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojektid vähendama märkimisväärselt elektritootmisel tekkivaid heitkoguseid, pannes samal ajal tehnoloogilise ja ärilise aluse sama tehnoloogia kasutamiseks mujal. EEPR pidi selle eesmärgi saavutamisele kaasa aitama²².

21. Komisjon eraldas kuuete projektile kokku miljard eurot ja oli 2017. aasta lõpuks sellest välja maksnud 424 miljonit eurot (vt **tabel 1**). Nendest kuuest kaasrahastatud projektist nelja tegevus lõpetati pärast toetuslepingu lõppu ja üks projekt katkestati. Ainus lõpule viidud projekt ei olnud süsinikdioksiidi tööstuslikus mahus kogumise ja säilitamise näidisprojekt, vaid hõlmas väiksemaid süsinikdioksiidi kogumise, transportimise ja säilitamise katserajatisi.

²² EEPRi määruse (EÜ) nr 663/2009 lisas loetleti 12 toetuskõlblikku projekti.

Tabel 1. Ülevaade EEPRI süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise programmi staatuse kohta 2017. aasta lõpu seisuga

Projekti asukoht	Energeetikakava meetme olukord 2017. aasta oktoobris	Kategooria	Eeldatav panus vähesele CO ₂ -heitele ülemineku eesmärgi saavutamise*	Energeetikakava meetme rahastamiskõlblikud kogukulud (toetuslepingu kohaselt) miljonites eurodes	Euroopa Komisjoni (EK) toetus miljonites eurodes	Meetme kaasrahastamise % (toetusleping)	Väljamakstud EK netotoetus (pärast tagasinõudmisi – oktoober 2017)
DE	Lõpetatud	CO ₂ kogumine ja säilitamine	10	305	180	59%	15
PL	Lõpetatud	CO ₂ kogumine ja säilitamine	9	610	180	29%	21
IT	Lõpetatud	CO ₂ kogumine ja säilitamine	5	143	100	70%	35
NL	Lõpetatud	CO ₂ kogumine ja säilitamine	6	371	180	48%	67
UK	Lõpetatud enne valmimist	CO ₂ kogumine ja säilitamine	17	274	180	66%	120
ES	Katserajatised – piiratud kasutus – ei toimu täieulatuslikku CO ₂ kogumise ja säilitamise tutvustamist	CO ₂ kogumine ja säilitamine	5	263	180	69%	166

* Esimese viie aasta jooksul kogutud ja säilitatud CO₂ eeldatav kogus toetusetaotluse kohaselt (miljonites tonnides)

ELi eraldatud rahastamine kokku: 1 000

ELi makstud toetus kokku: 424

NB! Seoses lõpetamismenetlusega võidakse Madalmaade ja Ühendkuningriigi projektide näitajates teha täiendavaid parandusi.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal²³.

22. Seega ei ole EEPRI süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise alaprogramm aidanud rajada ega kasutusele võtta ühtki süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojekti. Näited ELi raha kasutamise kohta projektide raames on toodud **2. selgituses**. Kuigi on tavaline, et innovatsiooniprogrammides on ebaõnnestumisi, jäävad lõpule viimata projektidesse tehtud ELi investeringutega saavutatud tulemused algselt loodetule märgatavalt alla. Samuti ei vähendatud nende projektidega asjaomaste liikmesriikide heitkoguseid²⁴ kavandatud määral.

²³ Komisjoni talituste 5. märtsi 2018. aasta töödokument SWD(2018) 48 final „Data on the budgetary and technical implementation of the European Energy Programme for Recovery“ (Andmed Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava eelarve täitmise ja tehnilise rakendamise kohta).

²⁴ Ühendkuningriigi projekti raames ei ehitatud sinna juurde kuuluvat uut elektrijaama ja seetõttu ei tekitanud see ka mingit süsinikdioksiidideid.

2. selgitus. Näited EEPRI süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektidest

Kõigi projektide ettevalmistustööd algasid varakult. Praegu ei ole selle tegevuse tulemustest kasutusel ükski (v.a Hispaania projekt). Madalmaade projekti raames ühendati 2013. aastal tööd alustanud söeelektrijaama suitsugaasikorsten süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise rajatisega. Tegemist on ainsa EEPRI süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektiga, mille avamerele kavandatud säilituskoha jaoks anti süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist käsitlevale direktiivile vastav süsinikdioksiidi säilitamise luba²⁵, kuid praegu projekti raames süsinikdioksiidi ei koguta ega säilitata. Ühendkuningriigi projekti suurimate kuluartiklite hulka kuulusid tehnoloogialitsentsid, mis omandati 17 miljoni euro eest ja mis on praeguseks täies mahus maha kantud. Hoolimata süsinikdioksiidi kogumiseks antud ELi toetusest summas 60 miljonit eurot ei saavutatud projekti raames selles valdkonnas mingeid tulemusi. Projekti rahastajad ei alustanudki põhielektrijaama ehitamisega, millele kavatseti juurde ehitada süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise rajatised. Sarnaseid probleeme esines Itaalia, Poola ja Saksamaa projektide puhul, kuid need projektid katkestati varem.

... kuid andis positiivse panuse kiiresti arenevasse avamere tuuleenergia sektorisse

23. EEPRI avamere tuuleenergia alaprogrammi eesmärk oli rahastada uuenduslike tunnustega avamere tuuleenergia projekte ajavahemikus 2009–2015. See hõlmas näiteks projekte, milles võeti kasutusele uuenduslikud turbiinid ja alusstruktuurid, et võimaldada puhta energia tootmiseks ehitada esimesed suured (400 MWh) tuulepargid väga sügavale (> 40 m) ja kaugele avamerre (> 100 km). Programmi üks eesmärke oli ka suurendada võrguühendusi avamere tuuleparkide ja eri liikmesriikide vahel, eelkõige Põhjameres ja Läänemeres. Sellega kaasnes ka uuendusliku võrguühendustehnoloogia kasutamine tööstuslikus mahus.

24. Komisjon oli üheksale avamere tuuleenergia projektile heaks kiidetud 565 miljonist eurost 2017. aasta lõpuks välja maksnud 255 miljonit eurot. Lõpule oli viidud neli projekti. Kahe projekti toetuslepingud lõpetati varakult pärast seda, kui komisjon oli välja maksnud

²⁵ Süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist käsitleva 2009. aasta direktiiviga loodi õigusraamistik süsinikdioksiidi keskkonnaohutuks geoloogiliseks säilitamiseks säilituskoha terve kasutusaja jooksul ning määratleti süsinikdioksiidi kogumise lubade kriteeriumid. Vt https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/directive_en.

7,4 miljonit eurot. 2018. aastal on kolm projekti endiselt pooleli. Projektide tulemused on kokku võetud **tabelis 2**.

Tabel 2. Ülevaade EEPri avamere tuuleenergia programmi edenemise kohta 2017. aasta lõpu seisuga

Projekti asukoht	Energeetikakava meetme olukord 2017. aasta oktoobris	Kategooria	Eeldatav panus vähesele CO ₂ -heitele ülemineku eesmärgi saavutamisse*	Energeetikakava meetme rahastamiskõlblik kogukulu (toetuslepingu kohaselt) miljonites eurodes	Euroopa Komisjoni (EK) toetus miljonites eurodes	Meetme kaasrahastamise % (toetusleping)	Väljamakstud EK netotoetus (pärast tagasinõudmisi – oktoober 2017)
UK	Lõpetatud	AVAMERE TUULEENERGIA VÕRK	Ei kohaldata (võrk)	149	74	50%	3
DE	Lõpetatud	AVAMERE TUULEENERGIA TURBIINID JA STRUKTUURID	Andmed puuduvad	205	59	29%	4
DK/NL	Töös (hilinenud)	AVAMERE TUULEENERGIA VÕRK	Ei kohaldata (võrk)	173	87	50%	5
DE/DK	Töös (hilinenud)	AVAMERE TUULEENERGIA VÕRK	Ei kohaldata (võrk)	507	150	30%	58
UK	Töös (hilinenud)	AVAMERE TUULEENERGIA TURBIINID JA STRUKTUURID	> 80 MWh	190	40	21%	28
DE	Lõpule viidud	AVAMERE TUULEENERGIA TURBIINID JA STRUKTUURID	> 400 MWh	118	53	45%	53
DE	Lõpule viidud	AVAMERE TUULEENERGIA TURBIINID JA STRUKTUURID	> 295 MWh	488	50	10%	50
DE	Lõpule viidud	AVAMERE TUULEENERGIA TURBIINID JA STRUKTUURID	> 400 MWh	220	43	19%	43
BE	Lõpule viidud	AVAMERE TUULEENERGIA TURBIINID JA STRUKTUURID	> 270 MWh	24	10	42%	10

* Eeldatav iga-aastane keskkonnahoidliku energia tootmise suutlikkus > 1445 MWh

ELi eraldatud rahastamine kokku: 565 ELi makstud toetus kokku: 255

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal²⁶.

25. Neli projekti hakkasid edukalt suures mahus puhast elektrit tootma, kolm pikaleveninud projekti saaksid veel aidata täita sama eesmärki või aidata kaasa ELi energiavõrgu paremale integratsioonile. Alates 2009. aastast avamere tuuleenergia projektidele antud ELi rahalised vahendid andsid nüüdseks kiiresti areneva sektori jaoks positiivse signaali²⁷.

26. Sektori kiire arengu tõttu (mis tõi kaasa mõned kitsaskohad tarnete valdkonnas) tuli eelkõige kolme pikaleveninud projekti sageli kohandada. Komisjon oli väga paindlik toetuslepingute muudatustega leppimisel.

²⁶ SWD(2018) 48 final.

²⁷ Rahvusvahelise Energiaagentuuri taastuvenegiatehnoloogia kasutuselevõtmise programmi (IEA-RETD) 2017. aasta aruandes sedastatakse, et „tootmiskulude vähendamine 60% võrra ajavahemikus 2010–2017 näitab, et tööstusharu 2025. aasta eesmärgid on ületatud kaheksa aastat enne tähtaega, viidates sellele, et järgmise kümne aasta jooksul võib mõnes Euroopa riigis avamere tuuleenergia täiel määral ja konkurentsivõimeliselt turule integreerida“. EL on nüüd avamere tuuleenergia kasutuselevõtmise valdkonnas maailmas juhtpositsioonil.

Need EEPRI programmid ei täitnud majanduskasvu kiire elavdamise eesmärki

27. Majanduskriisi taustal oli EEPRI programmi suur eesmärk investeringute suurendamise ja töökohtade loomise kaudu elavdada majanduskasvu. See eeldas olemasolevatest vahenditest suure osa kulutamist 2010. aasta lõpuks²⁸. Kuigi raha kulutamine ei ole eesmärk omaette, ei täitnud EEPRI ja süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ning avamere tuuleenergia programmid seda majanduse elavdamise eesmärki. Väljamaksete määr olid 2010. aasta lõpus ligikaudu 10% ja 2017. aasta lõpus mõlemas programmis jätkuvalt alla 50%.

Programmi „NER300“ vahenditega ei ole valminud ühtegi edukat süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekti...

28. Programmi „NER300“ eesmärk oli rahastada kaheksat projekti, mis näitavad süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ärilist tasuvust. Vahendeid võis eraldada juba EEPRI raames rahastatavatele projektidele või muudele süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojektidele. Pärast programmi „NER300“ esimest projektikonkurssi 2011. aastal oli toetuskõlblikke süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojekte kümme ning need läbisid edukalt EIP vastavushindamise (vt **punktid 66–75**). Komisjon järjestas kaheksa projekti, millele kaaluti toetuse andmist, ja jättis kaks projekti varunimekirja²⁹.

29. Selle järjestuse alusel palus komisjon liikmesriikidel kinnitada nende toetust esitatud projektidele. Kolm liikmesriiki kinnitasid kümnest projektist viis. Siiski leidis komisjon, et need kinnitused ei olnud kooskõlas programmi „NER300“ õiguslike nõuetega (näited on esitatud **3. selgituses**), ning ei eraldanud esimese projektikonkursi raames süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektidele toetusi.

²⁸ Süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ning avamere tuuleenergia projektide toetuslepingu sõlmimise kriteeriumide (nt artikli 14 lõike 2 punkt a) kohaselt tuleks toetused määrata projektidele, mis on jõudnud investeerimisetappi ja mille raames tehakse suuri kapitalikulutusid enne 2010. aasta lõppu.

²⁹ Komisjoni talituste 12. juuli 2012. aasta töödokument SWD(2012) 225 final „NER300 – Moving towards a low carbon economy and boosting innovation, growth and employment across the EU“ (Programm „NER300“: üleminek vähese süsinikdioksiidiheitega majandusele ja innovatsiooni, majanduskasvu ja tööhõive edendamise ELis).

3. selgitus. Näited liikmesriikide kinnitatud süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektide tagasilükkamisest komisjonis

Komisjon lükkas tagasi Madalmaade kinnitatud süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise tööstusprojekti, sest komisjon ja liikmesriik olid lahkarvamusel finantsnäitajate osas. EIP korrigeerimiste tulemusel oli avastatud 40 miljoni euro suurune rahastamispuudujääk, mida ükski pool ei olnud nõus katma.

Komisjon leidis, et Ühendkuningriigi kinnitus kolme projekti kohta ei ole kooskõlas programmi „NER300“ eeskirjadega, sest riiklik toetus sõltus sellest, kas projektid olid kokkuvõttes edukad toona käimas olnud riiklikul rahastamiskonkursil. Seetõttu oli kogu avaliku sektori antav rahastamine kinnitamata ja komisjon neile projektidele programmi „NER300“ toetust ei eraldanud.

30. Teise projektikonkursi raames 2014. aastal esitas süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekti ainult Ühendkuningriik. Komisjon määras projektile 300 miljoni eurose toetuse ja projekt kuulus ka Ühendkuningriigi riiklikku süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise toetuskavasse. Kõnealuse projektiga kavatseti koguda ja säilitada kümneaastase näidisperiodi jooksul peaaegu 18 miljonit tonni süsinikdioksiidi. Paraku tühistas Ühendkuningriik toetuskava 2015. aasta novembris pärast kulude läbivaatamist. See tõi kaasa märkimisväärse rahastamispuudujäägi ja konsortsium läks laiali. Auditi ajal valmistati ette projekti eemaldamist programmist „NER300“, mis tähendas, et juba määratud, kuid välja maksmata 300 miljoni eurost toetust ei kulutata programmi „NER300“ süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise eesmärgile³⁰.

... lisaks ei ole programm graafikus, et mõjutada kavandatult uuenduslikke taastuenergiatehnoloogiaid

31. Lisaks süsinikdioksiidi kogumisele ja säilitamisele oli programmi „NER300“ eesmärk³¹ toetada vähemalt üht projekti igas taastuenergiaprojektide alakategoorias, et näidata

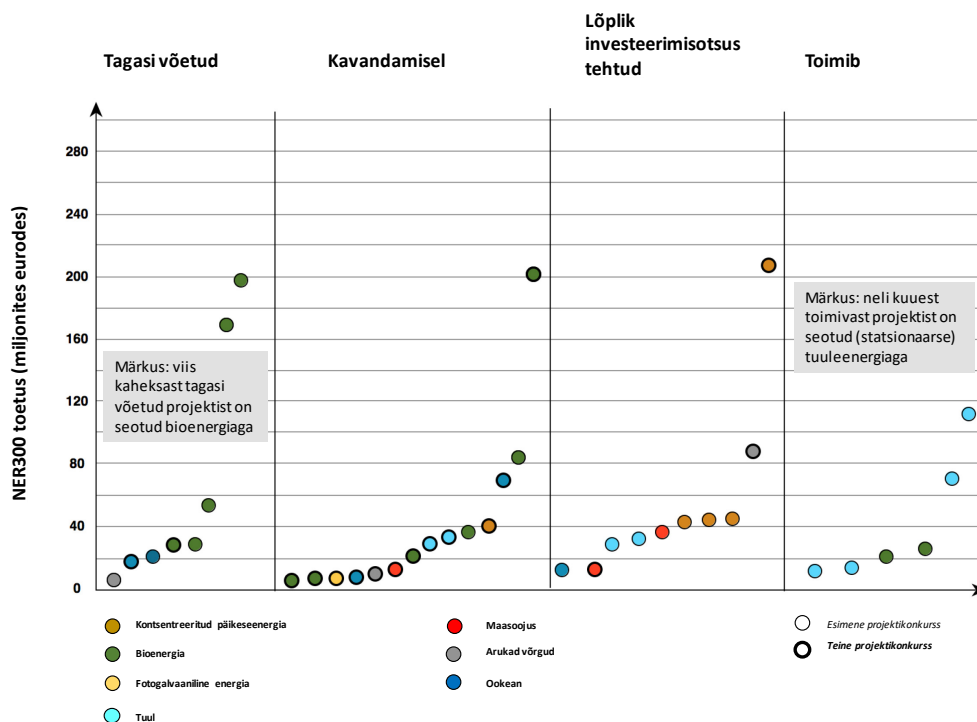
³⁰ Programmi „NER300“ kulutamata vahendeid võib siiski kasutada teiste süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist toetavate programmide raames või need võib üle kanda loodavasse Innovatsioonifondi, millega hakatakse samuti toetama süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist.

³¹ Komisjoni otsuse 2010/670/EL artikli 8 lõige 1 ja I lisa.

mitme sellise uuendusliku taastuvenergiatehnoloogia tasuvust, mis ei ole veel turul kättesaadavad³².

32. Komisjon eraldas 2012. ja 2014. aastal 38 uuenduslikule taastuvenergiaprojektile programmi „NER300“ vahenditest 1,8 miljardit eurot³³. Enne rahastamisotsuste tegemist nimetatud eeldatavate tootmisnäitajate põhjal pidi taastuvenergiaprojektidega toodetama esimese viie tegevusaasta jooksul peaaegu 85 TWh puhast energiat. **Joonisel 7** antakse ülevaade nende programmi „NER300“ projektide edenemisest 2018. aasta veebruari seisuga. Andmed on esitatud **II lisas**.

Joonis 7. Ülevaade programmi „NER300“ uuenduslike taastuvenergiaprojektide edenemisest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda programmi „NER300“ andmete analüüsi põhjal.

³² Programmi „NER300“ algatamise ajal 2010. aastal kuulusid nende hulka tuule-, ookeani-, bio- ja päikesevalgusenergia, kontsentreeritud päikeseenergia, hüdro- ja geotermaalenergia ning arukad võrgud.

³³ 18. detsembril 2012. aastal tehtud rahastamisotsusega C(2012) 9432 final määrati toetused 20 taastuvenergiaprojektile ja 8. juuli 2014. aasta rahastamisotsusega C(2014) 4493 final määrati toetused 18 taastuvenergiaprojektile ning ühele süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektile.

33. Programmi „NER300“ algsete õigusaktide kohaselt peaks projektide lõplik investeerimisotsus langetatama kahe aasta jooksul (ehk 2014. ja 2016. aastal) ning projektid tuleks käivitada hiljemalt neli aastat pärast rahastamisotsuste vastuvõtmist (ehk 2016. ja 2018. aastal).

34. Komisjon muutis 2015. aasta veebruaris programmi „NER300“ käsitlevat otsust, lükates lõplike investeerimisotsuste tähtaja ja projektide käivitamise tähtaja kaks aastat edasi³⁴. Teist otsust muutvas otsuses mainitakse, et majanduskriis oli peamine põhjus, miks programmi „NER300“ vahendeid saanud märkimisväärse arvu projektide puhul ei tehtud lõplikku investeerimisotsust algsete tähtaegade piires. Hoolimata tähtaegade edasilükkamisest loobus 2018. aasta alguseks programmis „NER300“ osalemisest seitse projekti (millele määratud toetuste kogusumma oli üle poole miljardi euro). Oli tõenäoline, et 2018. aastal loobub programmis osalemisest veel üks projekt, mille toetussumma oli 31 miljonit eurot. Lõpliku investeerimisotsuseni peaksid 2018. aastal aga jõudma 14 projekti, millele määrati toetus 2014. aastal.

35. Täieliku toetussumma saamiseks peaks projekt tootma 75% viie käitamisaasta eeldatavasti toodetavast energiakogusest. 2017. aasta lõpuks oli energiatoodangu põhjal iga-aastaseid väljamakseid tehtud kolmele toimivale taastuenergiaprojektile. Kaks kavakohaselt käivitatud bioenergiaprojekti tootsid oodatust palju vähem energiat. Et nende toodang ei ületanud nõutavat 75% lävendit, ei saanud nad taotlema täielikku toetussummat. Alates 2014. aastast toetusmaksid saanud tuuleenergiaprojekti toodang oli piisav.

36. Programmis osalemisest loobunud, pikaleveninud ja oodatust väiksema toodanguga projektide tõttu ei ole programm „NER300“ graafikus, et saavutada loodetud mõju mitmes taastuenergiatehnoloogia valdkonnas ja võimaldada sellist tehnoloogiat äriliselt esimest korda tutvustada.

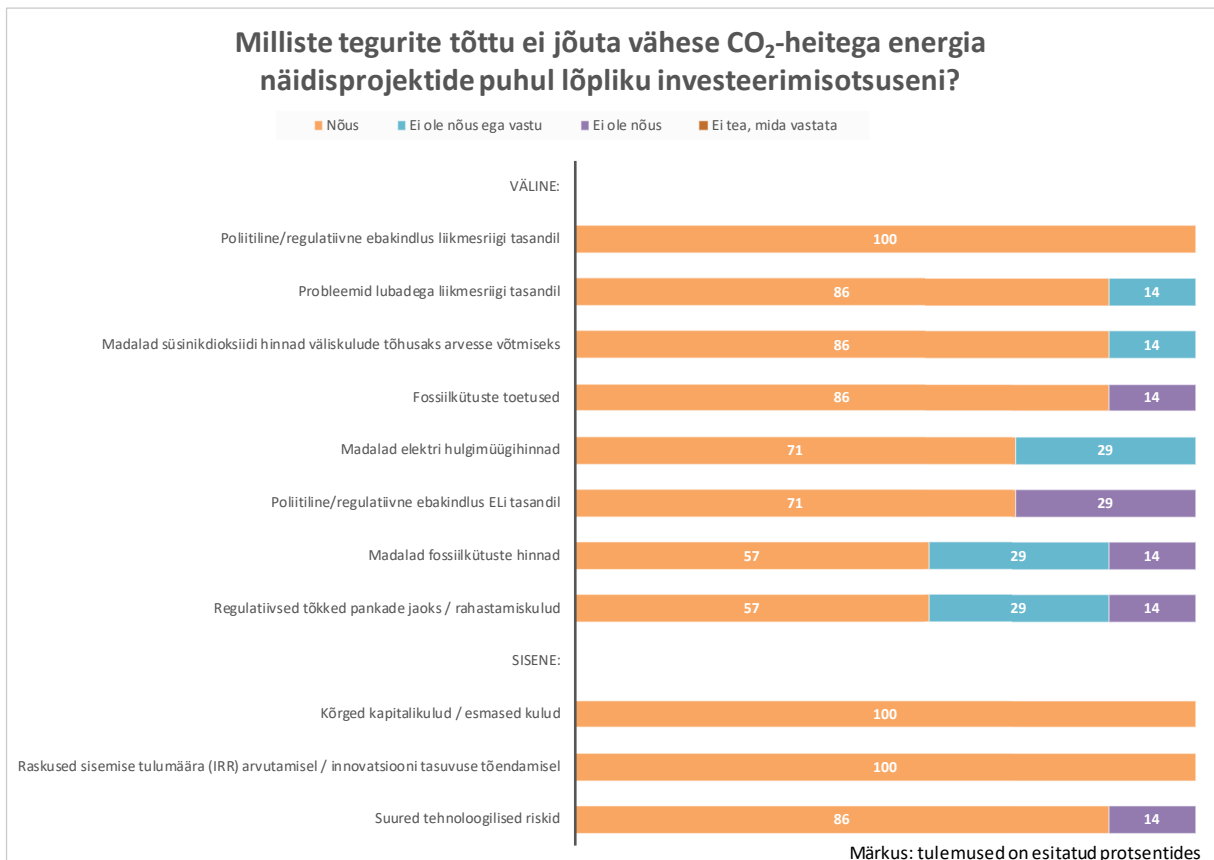
³⁴ Komisjoni 5. veebruari 2015. aasta otsus (EL) 2015/191, millega muudetakse otsust 2010/670/EL seoses kõnealuse otsuse artiklis 9 ja artikli 11 lõikes 1 sätestatud teatavate tähtaegade pikendamisega (ELT L 31, 7.2.2015, lk 31).

EEPRI ja programmi „NER300“ projekte mõjutasid ebasoodsad investeerimistingimused

37. Väikese süsinikdioksiidiheitega energeetikasektori näidisprojektidega kaasneb suur tehnoloogiline ja finantsrisk ning järelikult kätkeb nende turul kasutusele võtmine palju takistusi. Laiemad majandus- ja õigusküsimused mõjutavad nende juurdepääsu rahastamisele. Käesolevas osas vaadeldakse, kuidas sellised tegurid on mõjutanud EEPRI ja programmi „NER300“ tulemuslikkust.

38. Kontrollikoda küsitles SET-kavaga seotud energiatehnoloogia innovatsiooniplatvorme ja kaht teist organisatsiooni (vt **punkt 18**), et teha kindlaks ELi tööstuslike näidisprojektide peamised takistused vahendite leidmisel. **Joonisel 8** esitatud tulemustest nähtub, et sidusrühmad, kellega konsulteeriti, on mitme peamise takistuse tähtsuse hindamisel ühel meelel.

Joonis 8. Küsitluse tulemused näidisprojektide rahastamist takistavate tegurite kohta



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

39. Kui programmid EEPR ja „NER300“ 2008. aastal loodi, olid nafta, gaasi ja hulgituru elektri hinnad varasemaga võrreldes väga kõrged. Need kõik langesid järsult veidi enne programmide käivitamist 2009. aasta saabudes. Naftahinnad tõusid taas kõrgele kuni järgmise languseni 2014. aastal. Nendel teguritel on suur mõju vähese süsinikdioksiidiheitega tehnoloogiasse investeerimisele. Fossiilkütuste hindade langus ja volatiilsus muutsid uude vähese süsinikdioksiidiheitega energiatehnoloogiasse investeerimise vähem atraktiivseks võrreldes fossiilsete energiaallikatega.

40. Järgnevates punktides kirjeldatakse, kuidas muud olulised takistused mõjutavad programmi „NER300“ ja EEPRI projektide rahastamistingimusi (**III lisas** seostatakse need takistused nimetatud programmide tulemusnäitajatega).

Näidisprojektide investeerimiskliimat kahjustas õigusraamistike ja poliitika ebamäärasus

41. Et suure riskiga näidisprojektide rahastamine on keerukas, tekitati HKSi direktiiviga ja programmi „NER300“ käsitleva otsusega ootus, et liikmesriigid toetaksid neid programmi „NER300“ raames välja valitud projekte riigi avaliku sektori vahenditega. Komisjon palus liikmesriikidel seda kinnitada väljavalitud projektide puhul, enne kui nendele projektidele eraldatakse programmi „NER300“ toetus.

42. Liikmesriikide toetus võib hõlmata tagastamatut rahalist toetust taristu kavandamiseks ja ehitamiseks. Samuti võib see hõlmata lisahüvesid, nagu soodustariifid (vt **4. selgitust**) või lisatasud hiljuti ehitatud rajatiste toetamiseks. Peale selle võimaldasid programmi „NER300“ eeskirjad liikmesriikidel anda tagatise, et EIP saaks osa määratud vahenditest projektidele välja maksta enne projektide käivitamist. Kontrollikoda avastas auditi käigus, et ainult neli projekti neljas liikmesriigis said sellise tagatise ja EIP tegi neile ettemakseid.

4. selgitus. Soodustariifid ja lisatasud taastuenergia valdkonnas

Soodustariif on toetuskava, mille raames makstakse taastuenergia tootjatele iga toodetud ja elektrivõrku müüdud energiaühiku eest fikseeritud elektri hind. Hind on tagatud kindla perioodi jooksul, mis on tihti seotud asjaomase taastuenergiaprojekti majandusliku elueaga (tavaliselt 10–25 aastat).

Lisatasu on tavaliselt toetuskava, mille raames müüakse taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrit elektriturul ja tootjatele makstakse nende toodetud elektri eest peale turuhinna veel lisatasu. Lisatasu võib olla kas fikseeritud (st püsival tasemel, olenemata turuhinnast) või muutuv (st sõltub turuhindade liikumisest)³⁵.

43. Enne esimese rahastamisotsuse tegemist teavitas EIP 2012. aastal komisjoni sellest, et esitatud äriplaanide tasuvus sõltub oluliselt toetusest, mida liikmesriigid võivad pakkuda soodustariifide, toetuste või muude meetmete kujul. Mõnel juhul eeldasid projektide elluvijad, et kõigi asjakohaste kulude katmiseks maksavad liikmesriigid lisaks programmi „NER300“ toetusele lisatoetusi. EIP märkis, et enamikul juhtudel ei olnud liikmesriigid projekti hindamisprotsessi lõpuks neid toetusmehhanisme veel selgelt määratlenud ega nendes kokku leppinud.

44. Komisjon nõudis, et alates 2014. aastast³⁶ kasutaksid liikmesriigid taastuvenergia edendajatele makstava toetuse taseme kindlaksmääramiseks konkurentsipõhiseid lahendusi. Enne seda kasutasid liikmesriigid sageli fikseeritud soodustariife, mis olid energiatarbijatega pikaks ajaks (nt 25 aastaks) kokku lepitud. Alates 2017. aastast peaks tegevustoetuse taotlemise ainsaks toetusmudeliks olema oksjonid. See uus lähenemisviis taastuvenergia toetamiseks ei oleks takistanud liikmesriike uuenduslike näidisprojektide toetamist jätkamast. Komisjoni suunised võimaldasid kasutada võistupakkumistel erandit uute tehnoloogiate jaoks, mille toodetud energiaühiku maksumus on suurem. Samal ajal kui liikmesriikides kasutatavaid tegevustoetuse kavasid muudeti, püüdsid programmi „NER300“ soodustariifide kehtivuse ajal alustatud projektid endiselt lõpliku investeerimisotsuseni jõuda. Seetõttu oli ebakindel, kas neile tulevikus tegevustoetust makstakse.

³⁵ Eriaruanne nr 5/2018: „Taastuvenergia kestliku maaelu arengu edendajana: märkimisväärne koostoimepotentsiaal, mis on enamjaolt jäetud siiski kasutamata“.

³⁶ Komisjoni 28. juuni 2014. aasta teatis „Keskkonna- ja energiaalase riigiabi suunised aastateks 2014–2020“ (2014/C 200/01). Vt ka 2013. aasta soovitusel komisjoni talituste 5. novembri 2013. aasta töödokumendis „European Commission guidance for the design of renewables support schemes, accompanying the document ‘Communication from the Commission – Delivering the internal market in electricity and making the most of public intervention’ (Euroopa Komisjoni suunised taastuvenergia toetuskavade koostamise kohta, mis on lisatud komisjoni teatisele „Elektrienergia siseturu saavutamine ning riigi sekkumise parim kasutamine“), SWD (2013) 439 final.

45. **5. selgituses** on esitatud näide projektist, mis lõpuks loobus osalemisest tulenevalt toetuste süsteemis tehtud õiguslikest ja finantsalastest muudatustest.

5. selgitus. Näide programmi „NER300“ projektist, mis ei jõudnud lõpliku investeerimisotsuseni

Ühendkuningriigi ühe ookeanienergia projekti elluvijad lootsid taastuvenergia valdkonna sellise riikliku toetusmehhanismi abile, mis oli riigis olemas siis, kui projektile taotleti programmi „NER300“ rahastamist. Taotlemise ajal (2012) kehtis liikmesriigis toetusmehhanism, mis oleks nimetatud ookeanienergiaprojekti rahaliselt toetanud. Liikmesriik kinnitas selle põhjal komisjoni programmi „NER300“ rahastamissetpaneku,

kuid liikmesriigi energeetikapoliitika muutus programmi „NER300“ rakendamise käigus. Projekti elluvijad teatasid 2016. aastal, et uue oksjonikava raames ei saanud projekt tegevustoetust, sest selle kava raames lõpetas liikmesriik ookeanisektori sihtotstarbelise rahastamise. Et tekkinud rahastamispuudujäägi katmiseks ei olnud alternatiivseid rahastamisallikaid, ei jõudnud projekt 31. detsembriks 2016. aastaks lõpliku investeerimisotsuseni ja loobus osalemisest.

46. Ka EEPRI alla kuuluvate süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektide puhul ei kujunenud liikmesriikide antav toetus selliseks nagu loodetud. Näited on esitatud

6. selgituses.

6. selgitus. EEPRI süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektid ning õiguslik ebakindlus

EEPRI Saksamaa projekti tööd algasid varakult pärast seda, kui Saksamaa oli juba edukalt kasutusele võtnud katsejaama ja selle juurde kuuluva maismaal asuva hoidla. Hoolimata liikmesriigi algsest pühendumusest sellele tehnoloogiale ja projektile otsustas projekti elluvijja, et projekt ei ole äriliselt tasuv tulenevalt viivitustest süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise direktiivi ülevõtmises ning süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist käsitlevate riiklike õigusaktide lõplikust ülesehitusest. Seepärast tühistas riik projekti 2013. aastal, kui komisjon oli juba välja maksnud 15 miljonit eurot.

EEPRI Ühendkuningriigi projektis osalejad esitasid pakkumise riigi teisel süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise konkursil (2012–2015)³⁷, mille puhul oli tegemist kogu väärtusahelat hõlmava kahe

³⁷ Vt aruanne „Carbon capture and storage: the second competition for government support“ (Süsinikdioksiidi kogumine ja säilitamine: teine konkurss valitsuse toetuse saamiseks), Comptroller and Auditor General, National Audit Office, 20. jaanuar 2017. Programmist kulutati 100 miljonit naelsterlingit kahe pakkuja kavandamiskulude (FEED uuringud) rahastamiseks 75% ulatuses. Kahe

süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojekti toetamise riikliku kavaga. 2012. aasta oktoobris otsustas valitsus seda projekti mitte toetada, kuigi oli 2009. aastal kiitnud heaks projekti kaasamise EEPRI eelvalitud projektide algsesse nimekirja. Seejärel ei eraldatud projektile 2012. aastal ka programmi „NER300“ toetust. Samas maksis komisjon sellele projektile alates 2009. aastast EEPRI raames kokku 120 miljonit eurot. Projekti tasuvust ja ELi vahenditest saadud kasu vähendas asjaolu, et projektile ei määratud loodetud avaliku sektori toetust muudest allikatest ning et liikmesriigi ja komisjoni vahelised arutelud selle kohta, kuidas projekti võiks hiljem toetada muude mehhanismide kaudu, venisid pikale.

47. Uuenduslikke taastuenergiatehnoloogiaid reguleeriva korra ja finantstoetusmehhanismide eesmärk on aidata täita liikmesriikide ja ELi kliima- ja energiaeesmärke. Need peaksid olema kooskõlas rahvusvaheliste kliimakokkulepetega ja heitkoguste vähendamise pikaajaliste eesmärkidega (st 2050. aastani ja kaugemale). Kui aga sellised kliima- ja energiaeesmärgid ei ole ühemõtteliselt kehtestatud (nt õigusaktides sätestatud) ning neil puudub stabiilne pikaajaline perspektiiv, tekitab see täiendavat ebakindlust, mis kahjustab seda liiki uuenduslike ja riskantsete projektide investeerimistingimusi. **7. selgituses** kirjeldatakse lühidalt, kuidas selles vallas on veel palju teha.

7. selgitus. Vähesese süsinikdioksiidiheite arengustrateegiad ja nende mõju energiainnovatsioonile

ELi 2013. aasta seiremehhanismi määruse kohaselt pidid liikmesriigid esitama 2015. aastaks Euroopa Keskkonnaametile 2050. aastani vähem süsinikdioksiidiheidet tekitava arengu strateegiad ja teavitama edusammudest 2017. aasta märtsis.

Hiljutise uuringu kohaselt³⁸ oli 2017. aastaks ainult 13 liikmesriigil 28-st strateegia, mis kvalifitseerus vähem süsinikdioksiidiheidet tekitava arengu strateegiaks projekti raames välja töötatud

projekti rahaliseks toetamiseks oli olemas kuni 900 miljonit naelsterlingit. Konkursil tegid pakkumise kaheksa projekti, millest mõne puhul taotleti ka programmi „NER300“ toetusi.

³⁸ „A climate for the future: assessing the Member States’ low-carbon development strategies and lessons for Energy Union Governance – an update – the outlook in October 2017“ (Tuleviku kliima: liikmesriikide vähem süsinikdioksiidiheidet tekitava arengu strateegiatega hindamine ja õppetunnid energialiidu juhtimiseks – ajakohastatud ülevaade – väljavaated oktoobris 2017), Maailma Looduse Fondi (WWF) projekt „Maximiser“.

kriteeriumide alusel. Uuringus teatati, et esitatud strateegiate kvaliteet on väga kõikumine ja et nendes dokumentides kirjeldatud kõiki strateegiaid ja kogu poliitikat ei ole õigusaktides sätestatud.

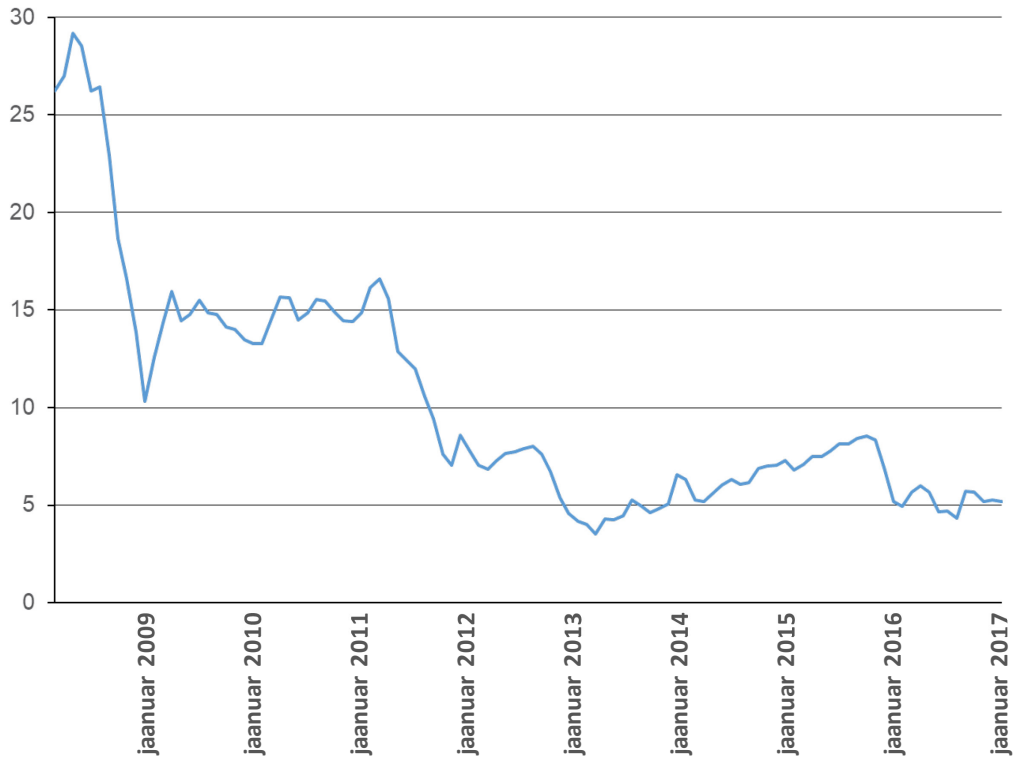
2016. aasta novembris esitatud ettepanekus võtta vastu energialiidu määrus nõutakse, et liikmesriigid koostaksid riiklikud energia- ja kliimakavad perioodi 2021–2030 ja jooksvalt järgnevate aastakümnete kohta. Liikmesriigid peavad samuti koostama ja esitama komisjonile 2020. aasta jaanuariks ning seejärel iga kümne aasta tagant pikaajalise (50 aastat) vähese heite strateegia.

48. Poliitika, eeskirjade ja avaliku sektori finantstoetustega seotud ebakindlus mõjutab programmi „NER300“ ja EEPRI raames teostatavate uuenduslike vähese süsinikdioksiidheitega energeetikasektori näidisprojektide rahalist tasuvust ja edenemist. Viivitustega koos suurenes ka tõenäosus, et väljaspool programmi „NER300“ tullakse välja uute ja uuenduslikumate projektidega.

Süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektide elluviimist takistasid peamiselt alanevad hinnad süsinikdioksiiditurul ning muude toetuste ja tulu puudumine

49. EEPRI toetatud kuus süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekti oleksid pidanud jõudma lõpliku investeerimisotsuseni 2011. või 2012. aastal ning alustama tegevust 2015. aastaks. Lisaks paljudele muudele suurtele probleemidele takistas neil seda tegemast oodatust madalam hind ELi HKS-i süsinikdioksiiditurul. Joonisel 9 on näidatud selle muutumine.

Joonis 9. ELi HKS-i saastekvootide hind aastatel 2008–2017³⁹ (eurot ühe tonni CO₂-ekvivalendi kohta)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda seitsme LHÜ futuurlepingu kuu keskmise põhjal ([Quandl](#)).

50. Kontrollikoda leidis, et kui süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektidele taotleti 2009. aastal EEPRI toetust, eeldasid taotlejad oma finantskavade koostamisel, et süsinikdioksiidi hinnad on kõrged ja tõusevad veelgi. Kuue projekti elluvijate (kes olid esitanud 2009. aastal edukad taotlused EEPRI toetuse saamiseks) taotluste läbivaatamisel selgus, et nad prognoosisid süsinikdioksiidi hinnaks ehitus- ja tutvustamisetapis 20–40 eurot ühe tonni süsinikdioksiidi kohta. Ühe projekt näitel oli näha, kuidas ka selle finantskava teostatavus sõltus elektrihindadest. Projekti elluvijate hinnangul oleks süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojekti ilma kahjumita võimalik käitada ainult juhul, kui süsinikdioksiidi hind oleks vahemikus 65–90 eurot ühe tonni süsinikdioksiidi kohta.

³⁹ ELi HKS-i süsinikdioksiiditurul kehtiv hind hakkas tõusma 2017. aasta keskepaigas, jõudes mais 16 euronit ühe tonni süsinikdioksiidi kohta.

51. Projektide finantskavadest ilmneb, et sageli lootsid projektide elluviijad saada programmilt „NER300“ tulevikus märkimisväärseid vahendeid, kuigi sellel ajal (2009. aastal) ei olnud programm „NER300“ lõplikult välja töötatud. **8. selgituses** kirjeldatakse, kuidas süsinikdioksiidi hind määras ka programmi „NER300“ toetuste ülemmäära⁴⁰. Komisjon kiitis need äärmiselt küsitavad finantskavad heaks, allkirjastas toetuslepingud ja maksis 43% projektidele eraldatud vahenditest EEPri raames välja.

8. selgitus. HKS-i heitkogustega kauplemise süsteemi ühikuhindade langus põhjustas programmi „NER300“ toetuste vähenemise

Liikmesriikide kinnituskirjade ja EIP nõuetele vastavuse aruannete alusel arvutas kontrollikoda välja, et programmi „NER300“ raames olid energeetikasektori kaheksa süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekti kulud⁴¹ süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise taristu kasutuselevõtmisele ja käitamisele keskmiselt 1,4 miljardit eurot. HKS-i direktiiviga seati programmi „NER300“ toetuse ülempiiriks 15% olemasolevast 300 miljonist saastekvoodist (ehk 45 miljonit saastekvooti). Kui süsinikdioksiiditurul langes hind 2010. aasta 15 eurolt ühe saastekvoodi kohta ligikaudu 7,5 eurole 2011. aastal, vähendas see ka programmi „NER300“ toetuse suurimat võimalikku oodatavat summat 675 miljonilt eurolt 337 miljonile eurole. Lõpuks määras komisjon maksimaalseks toetussummaks 300 miljonit eurot. See oli suur tagasilöök kapitalimahukate süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektide elluviijatele, kes lootsid programmist „NER300“ palju suuremat toetust. See leidis aset 2011.–2012. aastal, kui projektide elluviijad esitasid oma ettepanekud ja ootasid hindamistulemusi. Pärast süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektide järjestamist ja liikmesriikidelt kinnituse küsimist teavitas komisjon neid liikmesriike oma ootusest, et nad katavad programmilt „NER300“ eraldatava maksimaalselt 337 miljoni eurose toetuse ja nendele projektidele vajalike avaliku sektori

⁴⁰ Vt programmi „NER300“ puudutavaid osi projekti „Support for the review of the EU Emissions Trading System“ (ELi heitkogustega kauplemise süsteemi läbivaatamise toetus) raames läbi viidud ELi HKS-i direktiivi hindamist käsitlevas dokumendis, mille koostas 2015. aasta novembris Austria keskkonnaamet (*Umweltbundesamt*) koostöös ettevõtetega Ecologic ja SQ Consult Euroopa Komisjoniga sõlmitud teenuslepingu raames.

⁴¹ Programmi „NER300“ käsitleva otsuse artikli 3 lõikes 2 määratletakse süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise kulud järgmiselt: „Süsinikdioksiidi kogumise ja geoloogilise säilitamise näidisprojektide asjakohasteks kuludeks loetakse investeerimiskulud, mis on seotud süsinikdioksiidi kogumise ja geoloogilise säilitamise projekti rakendamise ja millest arvestatakse maha süsinikdioksiidi kogumise ja geoloogilise säilitamise esimese kümne aasta tegevustulude ja -kulude parim hinnanguline praegune puhasväärtus“.

koguvahendite vahe. See vahe võib ulatuda sadadesse miljonitesse eurodesse ja liikmesriigid ei nõustunud seda kinni maksma.

52. Alanevate hindade kontekstis ei suutnudki EEPRI süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektid Ühendkuningriigis ja Madalmaades (ainsad, mis jätkasid pärast 2013. aastat) oma ärilist tasuvust (uuesti) tõendada. Süsinikdioksiidi kogumisest ja säilitamisest loodetud finantstulu ei saanud oodatud määral tegelikkuseks ning seega ei õnnestunud vältida suuri kulusid ELi HKS-i raames.

53. Komisjonis hinnati⁴² 2012. aastal süsinikdioksiiditurul langeva hinna mõju. Komisjon nentis, et nende projektide elluviijatel on väga raske teha lõplikku investeerimisotsust. Siiski jätkas komisjon EEPRI rahalise toetuse maksmist ning lubas Ühendkuningriigis ja Madalmaades teataval määral jätkata tööd transpordi- ja säilitamise töopakettidega. Komisjon järgis loogikat, et need projektid võivad olla kasulikud samade piirkondade teistele heitkoguste tekitajatele, kui need võimaldaksid ehitada ühiskasutatava taristu.

54. Komisjon ja projekti elluviija otsustasid 2011. aastal, et süsinikdioksiiditurul madalate hindade tõttu aeglustatakse Madalmaades projekti rakendamist. Komisjon pingutas 2015.–2017. aastal palju selle nimel, et leida täiendavaid rahastamisallikaid puudujääkide katmiseks. Ta korraldas Brüsselis mitu ümarlauakohtumist tööstuse ja liikmesriikide peamiste sidusrühmadega ning otsis ühiseid huve projekti jätkamiseks. Eesmärk oli vähemalt ehitada valmis vajalik taristu ja käitada seda lühikese näidisperioodi jooksul. Viimaks lõpetas projekti elluviija 2017. aastal selle toetamise.

55. Rahalise tasuvuse puudumine on ELis peamine süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist takistav tegur. Projektid muutsid mittetasuvaks süsinikdioksiidi turuhinna järsk langus ja asjaolu, et ükski EEPRI projekt ei saanud 2012. aastaks programmi „NER300“ ega riiklike programmide kaudu avalikult sektorilt piisavalt suurt täiendavat rahastamist ega muud tulu. Komisjon ei peatanud ega lõpetanud sellel ajal finantstoetuse maksmist EEPRI

⁴² Komisjoni energeetika peadirektoraadi ja eelarve peadirektoraadi arutelu oodatust palju madalamate väljamaksemäärade kohta EEPRI esimestel aastatel.

süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojektidele ning jätkas pärast 2013. aastat väljamaksete tegemist kahele projektile, mis lõpuks läbi kukkusid.

Programmi „NER300“ ülesehitus vähendas komisjoni ja liikmesriikide suutlikkust reageerida muutuvatele oludele

56. Kontrollikoda uuris, kas programmi „NER300“ üldine ülesehitus vastas tuvastatud vajadustele ja kas projektide valimise kord tagas, et programmist antakse toetusi parimatele olemasolevatele projektidele. Lisaks uuris kontrollikoda, kas programmi „NER300“ juhtimiskord võimaldas seda innovatsiooniprogrammi juhtivatel üksustel täita oma ülesandeid tõhusalt ja paindlikult.

Programmi „NER300“ rahastamismudel ei maandanud tõhusalt näidisprojektide riske

57. Komisjon peab läbi viima mõjuhindamise oma kõige tähtsamate ja kõige kaugeleulatuvama mõjuga algatuste kohta. See puudutab nii ELi HKSi direktiivi (hiljem sai sellest programmi „NER300“ loomise õiguslik alus) muutmist 2009. aastal kui komisjoni 2010. aasta otsust, milles sätestati programmi „NER300“ rakendussätted.

58. Komisjonipoolsete programmi „NER300“ õigusliku aluse mõjuhindamiste läbivaatamisel leidis kontrollikoda, et komisjoni algsest ettepanekust⁴³ ELi HKSi läbivaatamise kohta puudus süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojektide soodustamise mehhanism. Selle kohta koostatud komisjoni mõjuhindamine⁴⁴ ei sisaldanud seega ka asjakohast vajaduste hindamist programmi „NER300“ õigusliku aluse kohta. Sellises hindamises oleks võinud näiteks kindlaks määrata näidisprojektide rahastamisvajadused kõigis tehnoloogiakategooriates, millele toetus ette nähti. Samuti oleks selles pidanud kindlaks

⁴³ KOM(2008) 16 (lõplik), 23. jaanuar 2008.

⁴⁴ Commission Staff Working Document, Accompanying document to the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emissions allowance trading scheme, Impact Assessment (Komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, et täiustada ja laiendada ELi kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi – mõjuhindamine), SEK(2008) 52, 23. jaanuar 2008.

tegema olemasolevad riiklikud toetusmehhanismid ja põhjendama, miks neid tuleb täiendada ELi tasandi programmiga.

59. Mehhanismi loomise mõtte tekkis esimest korda HKS-i läbivaatamist käsitlevas õigusloomeprotsessis. Komisjon nentis 2008. aasta poliitikavalikuid käsitlevas dokumendis „Financing large scale demonstration of emerging energy technologies (e.g. CCS Demonstration Plants)“ (Suuremahuliste uue energiatehnoloogia näidisprojektide (nt süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamisega tegelevate näidiselektrijaamade) rahastamine), et süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise mehhanismi toetab tõenäoliselt ainult piiratud arv liikmesriike.

60. Lõplikult välja töötatud programm „NER300“ hõlmas nii süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist kui ka uuenduslikke taastuenergiatehnoloogiaid. Euroopa Parlament ja nõukogu lisasid muudetud HKS-i direktiivi artikli, millega kehtestati programmi „NER300“ õiguslik alus, ja laiendasid selle ulatust taastuenergiatele.

61. Kontrollikoda leidis, et seda liiki ELi tasandi täiendava rahastamismehhanismi vajadust põhjendavaid tõendeid oli liiga vähe. Puudus piisav hindamine, mis oleks põhjendanud programmi „NER300“ õiguslikku alust ning selgitanud, millist liiki toetust mitmesugused taastuenergiatehnoloogia ja süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise varajased näidisprojektid vajaksid ning miks aitaks pärast käitamise algust antav tegevustoetus igat liiki projektide riske maandada.

62. Kontrollikoda kontrollis samuti seda, kas programmi „NER300“ käsitlev uus artikkel 2009. aastal ajakohastatud HKS-i direktiivis takistas vahendite maksmist projektide varajases etapis. Direktiivis määratleti, et toetusi tuleks anda välditud süsinikdioksiidiheidet käsitlevate tõendatud näitajate põhjal. Komisjoni õigusliku tõlgenduse kohaselt võiks see olla eeltingimus väljamaksete tegemisel, kuid ka tagasimaksmise tingimus projekti ebaõnnestumise korral.

63. Komisjon möönis avaldatud mõjuhindamises⁴⁵, et ebaõnnestuvatelt projektidelt oleks raske raha tagasi saada, sest seda peaksid tegema liikmesriigid. Seepärast eelistas komisjon võimalust maksta toetus välja pärast käitamise algust. Nimetatud valik sisaldub ka programmi „NER300“ lõplikus rakendusaktis. Tõenäoliselt mõjutas see vahendite ärakasutamist näidisprojektide raames, kuid on kaitsnud programmi „NER300“ vahendeid põhjendamatu väljamaksmise eest.

64. Dokumentide läbivaatamine, audititöö raames läbi viidud küsitlused ja saadud vastused kinnitasid, et „NER300“ kui programm, mille vahenditega toetatakse juba käivitatud projekte, ei aidanud projektide riske väga hästi maandada.

65. Kuna selle tähtsat aspekti lisamist programmi „NER300“ õiguslikku alusesse ei toetanud selged ja veenvad vajaduste hindamised, ei vastanud programmi „NER300“ rahastamismudel mitmesuguse uuendusliku tehnoloogia näidisprojektide riskimaandamis- ja rahastamisvajadustele. Perioodi 2021–2030 käsitleva muudetud ELi HKS-i direktiiviga⁴⁶ püütakse seda probleemi lahendada ja on loodud võimalus maksta 40% toetussummast välja projekti varajasemates etappides, kui teatud vahe-eesmärgid on saavutatud.

Programmi „NER300“ projektide valiku ja otsustusprotsess olid keerukad

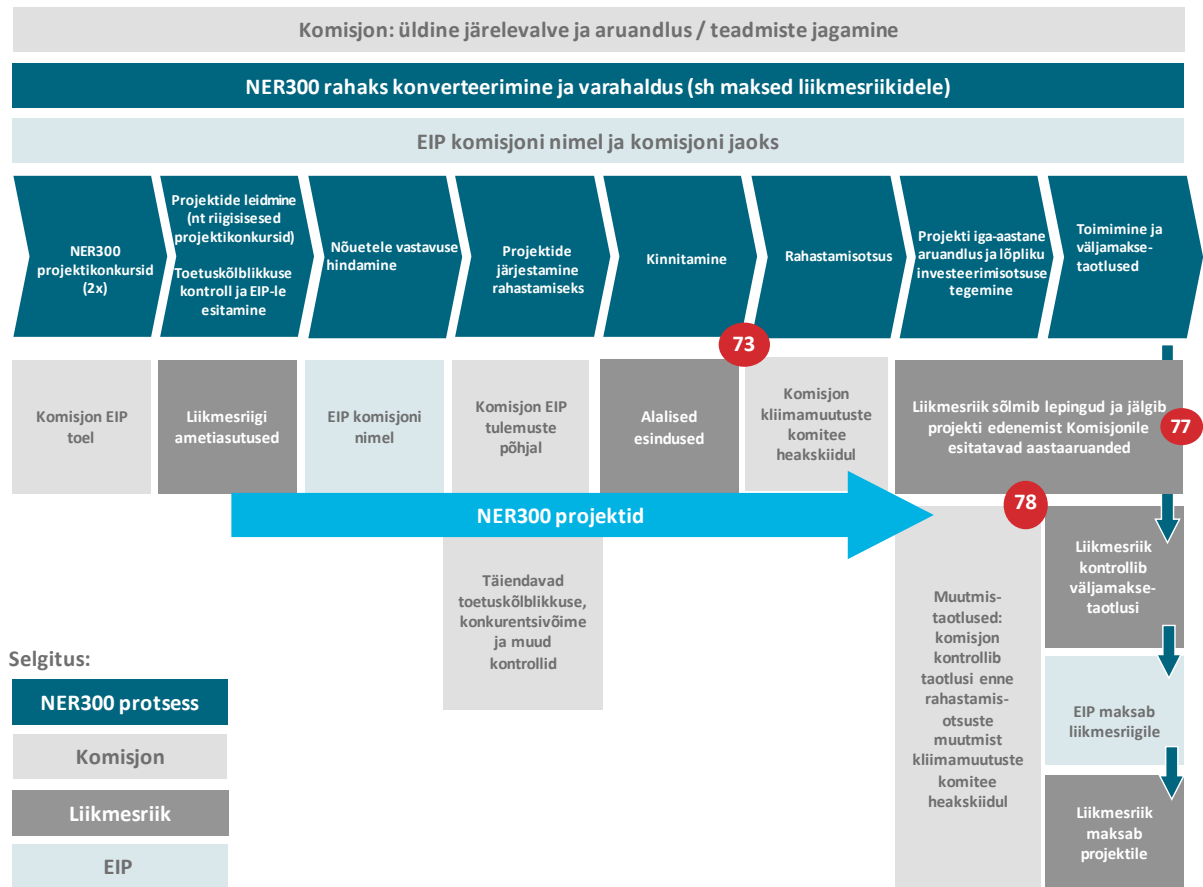
66. Programmi „NER300“ käsitleva otsuse kohaselt oli programmi eesmärk valida välja ja toetada parimaid võimalikke mitmesuguse tehnoloogia projekte geograafiliselt tasakaalustatud asukohtades.

67. Projektide esitamise, valiku ja rahastamise protsessis oli oma osa nii liikmesriikidel, EIP-l kui ka komisjonil. **Joonisel 10** antakse ülevaade programmi „NER300“ juhtimises osalenud üksustele antud kõigist rollidest.

⁴⁵ 3. novembri 2010. aasta mõjuhindamine SEK(2010) 1320 (lõplik).

⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/410, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja süsinikdioksiidiheite vähendamist toetavaid investeeringuid ning otsust (EL) 2015/1814 (ELT L 76, 19.3.2018, lk 3).

Joonis 10. Peamised etapid programmi „NER300“ protsessis ning määratud rollid ja vastutus



Märkus: punased numbrid tähistavad tekstis vastavat teemat käsitlevat punkti.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

68. Komisjon ja EIP töötasid välja menetlusjuhendi, mille põhjal EIP peaks hindama nõuetele vastavust (s.o tehnilist ja rahalist tasuvust). EIP peaks järjestama positiivse hinnangu saanud projektid tulemusühiku maksumuse põhjal⁴⁷. Enne kui komisjon teeb selle järjestuse põhjal rahastamisotsuse, peaks ta kooskõlas programmi „NER300“ eeskirjadega⁴⁸ uuesti

⁴⁷ Tulemusühiku maksumus on määratletud programmi „NER300“ käsitleva otsuse artikli 8 lõikes 2. Tulemusühiku maksumuse saamiseks jagatakse projekti uuendusliku elemendi jaoks taotletud avaliku sektori vahendite kogusumma süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekti puhul kavandatud (kümne aasta jooksul) säilitatava süsinikdioksiidkogusega ning taastuvenergiaprojekti puhul kavandatud (viie aasta jooksul) toodetava energiakogusega. Komisjon leidis, et tulemusühiku väike maksumus näitab hästi tehnoloogiakulude vähendamise potentsiaali ja on kõige sobivam parameeter projektide järjestamiseks alakategooriate kaupa.

⁴⁸ Komisjoni otsuse 2010/670/EL artikli 5 lõige 5.

konsulterima liikmesriikidega, et veenduda nende toetuses. Kontrollikoda leiab, et komisjon peaks tagama nende menetluste nõuetele vastava ja tõhusa rakendamise.

EIP nõuetele vastavuse hindamine

69. EIP hindas komisjoni nimel nõuetele vastavust, järgides menetlusjuhendit. Hindamine oli põhjalik ja see dokumenteeriti iga esitatud projekti käsitlevates üksikasjalikes aruannetes. Samas ei hinnatud ega mõõdetud hindamise käigus seda, millisel määral täideti projektitaotlustes nõuetele vastavuse hindamise alakriteeriumid. EIP tegi nõuetele vastavuse hindamise tulemuste kohta järelduse „jah“ või „ei“⁴⁹.

70. Komisjoni järelevalve all välja töötatud nõuetele vastavuse hindamismenetlustes ei nõutud, et EIP hindaks projektide majanduslikku tasuvust. Tegu on olulise elemendiga, mille abil pangad hindavad projektide nn pangakõlblikkust, st nende suutlikkust selgelt tõendada oma võimet teenida tulu, mis võimaldab neil oma võlgu teenindada ja muuta investeering tasuvaks. Seetõttu ei tähendanud EIP poolt programmi „NER300“ projektile antud positiivne nõuetele vastavuse hinnang, et projekt kvalifitseerub ka EIP rahastamise (nt laenu) saamiseks.

71. Esimese konkursivooru hindamisel täheldas EIP märkimisväärseid probleeme rahalise tasuvusega. EIP soovitas komisjonil pöörata tähelepanu mõne projektiga seotud finantsriskidele, peamiselt seetõttu, et kuigi projekt eeldas suurt laenu, oli vähe tõendeid, et seda oleks võimalik turult saada. Sellistest üldistest probleemidest hoolimata leidis EIP, et 88% projektidest on (tehniliselt ja rahaliselt) teostatavad,⁵⁰ ja komisjon kaalus nende rahastamist.

⁴⁹ EIP järeldused/hinnang nõuetele vastavuse kohta võis olla märkusteta positiivne, komisjonile kaalumiseks esitatud soovitustega positiivne või negatiivne.

⁵⁰ Liikmesriigid esitasid programmi „NER300“ kahes konkursivoorus EIP-le kokku 111 toetustaotlust. Komisjon kinnitas 94 projekti toetuskõlblikkuse ja EIP andis positiivse nõuetele vastavuse hinnangu nendest 83 projektile (s.o 88% projektidest).

Esitatud projektide järjestamine

72. Pärast nõuetele vastavuse hindamist järjestas komisjon toetuskõlblikud ja tasuvad projektid alakategooriate kaupa tulemusühiku maksumuse näitaja alusel⁵¹. EIP oli komisjoni teavitanud sellest, et nende tulemusühiku maksumuse näitajad sisaldasid suurt ebakindlust. Üldjuhul olid esitatud projektid varajases kavandamisetapis. Selle parameetri arvutamiseks kasutatud kulude ja tulude prognoosid ning vajalike avaliku sektori vahendite maht olid veel suuresti ebakindlad.

Riskide ja soovitude arvestamine enne rahastamise heakskiitmist

73. Kontrollikoda vaatas üle viie liikmesriigi projekte käsitlevast EIP 26 aruandest koosneva valimi. Seitsme projekti puhul, mille rahastamisega komisjon nõustus, oli EIP sõnaselgelt nimetanud riskid, mida komisjon peaks kaaluma enne rahastamisotsuste tegemist. Neist projektidest neli on nüüd tagasi võetud. Samu projekte käsitlevatest iga-aastastest aruannetest ilmneb, et peamised riskid, millele EIP asjakohastes nõuetele vastavuse aruannetes viidati, said ka tegelikkuseks. Näited on esitatud **9. selgituses**.

9. selgitus. Näited EIP osutatud peamiste riskide kohta, mis mõjutavad projektide edenemist

Koos toetustaotlusega esitatud finantskava põhjal lootis Hispaania ujuvtuulikute projekt saada soodustariifi. EIP soovitas komisjonil enne rahastamisotsuse tegemist saada kinnitus mitme tingimuse täitmise kohta (sealhulgas projektile soodustariifi saamine). Komisjon palus liikmesriigil projekt selle põhjal kinnitada. Liikmesriik kinnitas küll projekti toetamist, kuid teatas, et soodustariifi see ei saa; samas ei täpsustatud alternatiivse rahastamise allikaid. Seejärel määras komisjon toetuse. Kui rahastamisotsus oli tehtud, teatasid projekti elluvijad oma iga-aastases aruandes, et lõplik investeerimisotsus ja projekti käivitamine viibivad, sest projektile ei antud soodustariifi ega leitud alternatiivseid rahastamisallikaid (vt ka **punktid 42–48** õigusliku ebakindluse kohta). Viimase esitatud aruande kohaselt oli 2016. aastal olukord kriitiline, isegi kui mingil määral jätkati tehnilise töö ja lubade taotlemisega.

⁵¹ **IV lisas** tuuakse näiteks kaks liikmesriikide programmi, kus vähese süsinikdioksiidiheitega energiaprojektide järjestamiseks kasutati lisaks kvantitatiivsele rahastamiskulude parameetrile ka mitut muud kriteeriumit.

Poola bioenergiaprojekti puhul osutas EIP mitmele probleemile seoses tehnilise teostatavuse ja rahalise tasuvusega ning järeldas, et on suur oht, et 24 kuu jooksul pärast rahastamisotsust ei jõuta lõpliku investeerimisotsuseni, kui praegused turutingimused ja investorite huvi ei parane. EIP andis ka mitu muud soovitusi, mida komisjon peaks kaaluma enne toetuse määramist. Liikmesriik kinnitas projekti ja riikliku toetuse ning komisjon määras toetuse. Siiski oli projekt auditi ajal osalemisest loobumas, sest see ei olnud rahaliselt tasuv.

74. Selles kontekstis uuris kontrollikoda, kuidas komisjon ja liikmesriigid kaalusid EIP soovitusi enne rahastamisotsuse tegemist. Kontrollikoda ei leidnud tõendeid selle kohta, et kui komisjon palus liikmesriikidel uuesti kinnitada toetust projektidele, oleksid liikmesriigid tutvunud EIP nõuetele vastavuse aruannetega. Enamik liikmesriike taotles pärast rahastamisotsust juurdepääsu EIP konfidentsiaalsetele toimikutele.

75. Programmi „NER300“ projektide valimise ja rahastamise protsess oli keeruline ja pikaajaline, kuid selle raames ei suudetud käsitleda põhiküsimust: kas projektid on majanduslikult tasuvad. Protsessi ülesehituses ei pandud ka piisavalt rõhku projektide võrreldavale kvaliteedile, innovatsioonitasemele ega rahalisele tasuvusele. Samuti on tähtis, et toetust eraldavad asutused (s.o komisjon ja liikmesriigid / kliimamuutuste komitee) oleksid enne rahastamisotsuste tegemist ja projektide elluvijatega lepingute sõlmimist täielikult teadlikud projektidega seotud riskidest, mis tuvastati nõuetele vastavuse hindamises. Kokkuvõttes võisid need tegurid vähendada kindlust selle kohta, kas need projektid võiksid täita kavandatud eesmärgid (programmi piirangute raames).

Programmi „NER300“ otsuste tegemises osaleb mitu poolt

76. Programmi „NER300“ juhtimismudeli kohaselt vastutab komisjon kogu programmi eest ja juhib liikmesriikide ja kliimamuutuste komiteega peetavat arutelu.

77. Kuigi komisjonil on üldine koordineeriv roll, ei saa ta projektide edenemise kohta ilmingimata täielikku ja õigeaegset teavet. Liikmesriigid saavad komisjonile igal aastal konfidentsiaalseid eduaruandeid. Iga-aastase aruande vormis ei nõuta teavet liikmesriigi eraldatud rahastamise ja projekti finantskava kohta. Seega on selline teave komisjonile kättesaadav ainult siis, kui liikmesriik selle vabatahtlikult sinna lisab.

78. Liikmesriigid ei saa otse vastata projektide olulise muutmise taotlustele, sest komisjonil on oma osa nende läbivaatamisel ja heakskiitmisel⁵². Komisjoni roll selles tuleneb asjaolust, et rahastamisotsust mõjutavad olulised muudatused (nt projekti suurus, ulatus, vaheeesmärkide saavutamise tähtsused) tuleb heaks kiita komiteemenetluse kaudu. Enne kui liikmesriigid võivad teha projektide elluviijatega sõlmitud lepingutes muudatusi, peab komisjon vastu võtma rakendusotsused, millega muudetakse asjakohast rahastamisotsust. See on vaevarikas menetlus, mis hõlmab komisjoni, liikmesriikide alalisi esindusi ja projektide rahastajaid.

79. Arvestades tehnoloogia ja turgude kiiret arengut, peavad korraldusasutused uuenduslike projektide puhul kiiresti reageerima ja otsustama. Programmi „NER300“ juhtimismudel ei vasta piisavalt nendele vajadustele ja on liiga keerukas. Komisjon kinnitas seda ka ELi HKS-i IV etapi läbivaatamise jaoks koostatud mõjuhindamises (2021–2030)⁵³.

Programmi „NER300“ ülesehituse muud aspektid aeglustasid muutuvatele oludele reageerimist

80. Vähesese süsinikdioksiidiheitega energeetikasektori näidisprojektidega kaasneb palju riske. Järelikult on projektide muutmise või läbikukkumise tõenäosus palju suurem kui väljakujunenud tehnoloogiaid hõlmavate projektide puhul (näiteks ei suudeta leida rahastamist või toota loodetud koguses energiat). Seetõttu peaks sellist tüüpi investeeringuid toetavate avaliku sektori rahastamisprogrammide ülesehitus võimaldama korraldusasutustel leida paindlikke ja kiireid lahendusi, et programmide eesmärgid saaksid õigel ajal täidetud.

⁵² Esimese (C(2012) 9432 final, 18. detsember 2012) ja teise (C2014) 4493 final, 8. juuli 2014) rahastamisotsuse II lisa punktis 5 on täpsustatud, et projekti muutmise tuleb komisjoniga kokku leppida.

⁵³ Impact Assessment accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments (Mõjuhindamine, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja investeeringuid, mis toetavad süsinikdioksiidiheite vähendamist), SWD(2015) 135 final, 15. juuli 2015.

Tehnoloogiale eelnevalt kehtestatud kriteeriumid vähendasid programmi tasandil
paindlikkust

81. Komisjon eraldas projektidele programmi „NER300“ toetuse eelnevalt kehtestatud tehnoloogiakategooriate ja lävendite loetelu põhjal. See 2009. aasta loetelu võeti aluseks mõlemas konkursivoorus, mis toimusid kaheaastase ajavahemiku jooksul. Seega ei nähtud õigusraamistikus ette selle loetelu tulevasi läbivaatamisi ega kohandamist.

82. Turgudel ja tehnoloogiasektorites toimunud arengu tõttu on projektid, mis liigitati nende heakskiitmise ajal (2012. ja 2014. aastal) oma kategoorias esimesteks turuletulijateks, sageli juba enne nende käivitamist uuenduslikkuse poolest ületatud. Mõnel juhul toimub see väga kiiresti. Sellekohane näide on esitatud **10. selgituses**.

10. selgitus. Näide programmi „NER300“ toetust saanud avamere tuuleenergia projektide kohta

Programmi „NER300“ kaks suurt avamere tuuleenergia projekti Saksamaal olid 2018. aasta alguses käivitamisvalmis. Kuigi need osutuvad edukaks ja hõlmavad uuenduslikke aspekte, ei ole tegemist uue (6 MW võimsusega tuuliku) tehnoloogia esmakordse turule toomisega. Avamere tuuleenergia sektor on viimase kümne aasta jooksul kiiresti arenenud ja Euroopas paigaldati esimesed 6 MW võimsusega tuulikud 2012. aastal⁵⁴. Kui projektid oleksid kasutusele võetud programmi „NER300“ algseks tähtajaks (st 2016. aastaks), oleks need aidanud selgemini täita programmi „NER300“ eesmärki uuendusliku tehnoloogia esimese ärilise kasutuselevõtmise kohta.

83. Seega on toetusprogrammi väga konkreetsete tehnoloogiakriteeriumide eelneval kindlaksmääramisel teatavad piirangud. Turgude ja tehnoloogia kiire muutumise tõttu ei pruugi nende kriteeriumide alusel valitud projektid olla nii murrangulised kui loodetud, eriti juhul, kui esineb viivitusi.

⁵⁴ JRC Wind Energy Status Report 2016 Edition (JRC tuuleenergia staatuse 2016. aasta aruanne), Teadusuuringute Ühiskeskus 2017.

Vajati lahendusi, millega tagada, et osalemisest loobunud projektide kasutamata vahendid kulutatakse tulemuslikult kiireloomulist lahendust vajavatele ELi prioriteetidele

84. Programmi „NER300“ eeskirjades sätestati, et pärast 31. detsembrist 2015 antakse ülejäänud vahendid liikmesriikidele. Hoolimata programmi „NER300“ käsitleva otsuse varasemast muudatusest, mis hõlmas tähtaegade edasi lükkamist kahe aasta võrra, lahkus programmist „NER300“ ka 2016. aastal projekte, sest need ei suutnud kinni pidada lõpliku investeerimisotsuse tegemise tähtajast. Komisjon ei saanud asendada neid EIP kontrolli läbinud projektidega, sest teise konkursivooru järel ei koostatud adekvaatset nimekirja asjakohastest varuprojektidest. Ühtlasi polnud programmi „NER300“ õigusraamistikus võimalust korraldada täiendav konkurss. Projektide loobumise tõttu on 2018. aasta keskpaigaks tõenäoliselt kogunenud vähemalt 840 miljonit eurot kasutamata vahendeid (40% eraldatud 2,1 miljardist eurost)⁵⁵.

85. Selles kontekstis otsustas⁵⁶ komisjon kooskõlas kliimamuutuste komitee arvamusega, et esimeses konkursivoorus kasutamata jäänud 436 miljonit eurot võib kasutada EIP juhitavate rahastamisvahendite täiendamiseks⁵⁷. See võimaldab kasutada programmi „NER300“ kulutamata vahendeid programmiga seotud tegevuses kuni Innovatsioonifondi kasutuselevõtmiseni. Siiski ei ole nende vahendite olemus ja eesmärgid samad, mis programmi „NER300“ puhul⁵⁸. Programmi „NER300“ vahendite kasutamise

⁵⁵ *Ilisas* on esitatud ülevaade kõigist projektidest, millele eraldati programmi „NER300“ vahendeid.

⁵⁶ Komisjoni 20. novembri 2017. aasta otsus (EL) 2017/2172, millega muudetakse otsust 2010/670/EL seoses esimese konkursivooru väljamaksmata tulude kasutuselevõttuga (ELT L 306, 22.11.2017, lk 24).

⁵⁷ Pidades prioriteetideks InnovFin energia näidisprojektide rahastut ja Euroopa ühendamise rahastu transpordisektori võlainstrumenti.

⁵⁸ Näiteks ei saa rahastamisvahendite raha jaotada geograafiliselt tasakaalustatult, nagu oli programmi „NER300“ eesmärk; programm „NER300“ peaks keskenduma ELi HKSi sektoritele (st elektrotootmisele ja tööstusele, mitte transpordile) ning vastavalt sellele, kuidas komisjon tõlgendab ELi HKSi ja programmi „NER300“ eeskirju, tuleks vahendeid eraldada ära hoitud süsinikdioksiidideid käsitlevate tõendatud näitajate põhjal, samas kui rahastamisvahenditest rahastatakse üldjuhul projektide varasemaid etappe (st enne seda, kui need tekitavad süsinikdioksiidideid või seda ära hoiavad).

aruandekohustusega seotud probleemid, millele kontrollikoda järgmises osas tähelepanu pöörab, tekivad ka siis, kui kõnealused vahendid suunatakse rahastamisvahenditesse.

Koordineerimis- ja aruandluskorda tuleb parandada

86. ELis on palju vahendeid ja programme, millel on programmiga „NER300“ sarnased eesmärgid (vt ***V lisa***). Seda keerukat süsteemi arvesse võttes uuris kontrollikoda, kas komisjon ja liikmesriigid tegid edusamme vähese süsinikdioksiidiheitega energeetikasektori innovatsiooni käsitlevate Euroopa avaliku ja erasektori meetmete kooskõlastamisel. Samuti uuris kontrollikoda, kas programmide eest puhta energia alase innovatsiooni kiirendamise valdkonnas vastutavad komisjoni talitused teevad tõhusat koostööd, et koordineerida käimasolevate programmide, näiteks programmi „NER300“, programmi „Horisont 2020“ ja InnovFini energia näidisprojektide juhtimist, ning kasutavad ära ühist oskusteavet, et töötada välja sidusad rahastamispaketid ja -lahendused. Lisaks hinnati, kuidas liikmesriigid ja komisjon annavad aru programmi „NER300“ juhtimisest ja tulemustest.

Kuigi progress on kavandatust aeglasem, saab SET-kava alusel Euroopas koordineerimist parandada

87. Hea koordineerimine tekib siis, kui komisjon ja liikmesriigid teevad koostööd, et saavutada tõhus vertikaalne (komisjoni ja asjaomaste riiklike ametiasutuste vahel) ja horisontaalne (komisjoni asjaomaste talituste vahel ja asjaomaste riiklike teenistuste vahel ning väliste sidusrühmadega) koordineeritus⁵⁹. Sellise koordineerimise saavutamiseks ELis on tähtis algatus (integreeritud) SET-kava, mille nõukogu kiitis heaks 2008. aastal ja mida komisjon ja liikmesriigid viivad ellu vabatahtlikul alusel. SET-kavaga püütakse ka suhelda tööstus- ja teadusringkondade sidusrühmadega selleks aastate jooksul väljakujunenud platvormide kaudu.

⁵⁹ Rahvusvaheline Taastuenergia Agentuur (IRENA) selgitas oma 2015. aasta juhendis „Renewable Energy Technology Innovation Policy [RETIP]: a process development guide“ (Taastuenergiatehnoloogia innovatsioonipoliitika (RETIP): protsessiarenduse juhend), et juhtimine on äärmiselt tähtis RETIPi vahendite rakendamise seisukohast. IRENA rõhutas, et sidusrühmade koostöö on innovatsiooni loomiseks tähtis ja et horisontaalsel tasandil on koostöö hädavajalik, et tekitada sidusust ja vältida poliitikavaldkondade vahelisi vastuolusid.

88. SET-kava ei ole rahastamisvahend, selle eesmärk on koordineerida ja kooskõlastada asjakohaseid ELi, riiklikke ja erasektori finantsressursse. Liikmesriigid osalevad komisjoni juhitud juhtrühmas ja töörühmades. Komisjonis on SET-kavaga seotud teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat, energeetika peadirektoraat ja Teadusuuringute Ühiskeskus. Komisjon ja liikmesriigid vaatasid SET-kava läbi 2015. aastal, et viia see kookõlla energialiidu teadus- ja innovatsiooniprioriteetidega.

89. Kontrollikoja külastuste käigus konsulteeritud liikmesriikide esindajad hindasid positiivselt oma kogemust SET-kavaga⁶⁰. Siiski teatasid nad, et esialgne soov – saavutada asjakohaste energianovatsiooni meetmete ühine kavandamine ja rahastamine – on endiselt väga keeruline ülesanne.

90. Alates 2015. aastast kasutusele võetud integreeritud SET-kava raames lõi juhtrühm 14 ajutist töörühma, et töötada välja rakenduskavu, mis tuli kinnitada 2017. aasta novembris. Juhtrühm kinnitas ja avaldas 2017. aasta lõpus viis rakenduskava⁶¹. Juhtrühm ei olnud selleks ajaks veel otsustanud, kuidas nende edusammudest aru anda.

91. Komisjon palus liikmesriikidel edasi tegutseda ühise kavandamise ja rahastamise eesmärgi nimel. Liikmesriigid ei nõustunud eraldama nendele rakenduskavadele riiklikke vahendeid. SET-kava rakenduskavadele ei ole finantsvahendeid eraldanud ka energiatehnoloogia ja innovatsiooni platvormides (ETIPid) esindatud erasektori sidusrühmad.

92. Kuigi kliimameetmete peadirektoraadil on koordineeriv roll Euroopa suurimas energianäidisprojektide programmis ja tähtis osa SET-kava eesmärkide elluviimisel, liitus peadirektoraat SET-kava juhtrühmaga alles 2016. aasta oktoobris. Peadirektoraat ei osalenud programmi „NER300“ ulatust ja tulevast Innovatsioonifondi käsitlevates ajutistes töörühmades. Kliimameetmete peadirektoraat korraldas 2017. aastal eraldiseisvad põhjalikud sidusrühmade ümarlauakohtumised taastuvenergia, energiamahukate

⁶⁰ Vähemalt ühes SET-kava ajutises töörühmas osaleb 19 ELi liikmesriiki, samuti Türgi, Island, Norra ja Šveits.

⁶¹ Energiamahukate tööstusharude, süsinikdioksiidi kogumise, kasutamise ja säilitamise, päikesevalgusenergia, kontsentreeritud päikeseenergia ja akude kohta.

tööstusharude ja süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise valdkondade esindajatega, et arutada tulevase Innovatsioonifondi ülesehitust.

93. 2015. aasta integreeritud SET-kava eesmärgid kooskõlastati energialiidu prioriteetidega ja kavas mõndi, et selle kasutuselevõtmisest saadik 2008. aastal ei ole teatavate peamiste eesmärkide vallas edusamme tehtud. Et struktuurne ja korrapärane eduaruandlus selgesti mõõdetavate tulemuste kohta puudub, on raske tuvastada, milline on SET-kava koostööst saadav otsene kasu.

Komisjoni talitused peavad parandama komisjonisest koordineerimist ja vähese süsinikdioksiidiheitega näidisprojektidele antava ELi toetuse sidusust

94. Komisjon avaldas 2009. aastal teatise vähese süsihappegaasiheitega tehnoloogia arendamise investeerimise kohta (Euroopa energiatehnoloogia strateegiline kava)⁶², milles tugineti 2008. aastal sõnastatud SET-kava eesmärkidele. Et leida suurte näidisprojektide rahastamiseks rohkem vahendeid, soovis komisjon otsida uusi viise erinevate allikate ja vahendite, näiteks toetuste, laenude ja laenu tagatiste võimaluste ühendamiseks. Komisjon märkis, et EIP-I võiks olemasolevate vahendite koordineerimise ja kättesaadavuse täiustamisel olla esmatähtis osa, viidates eelkõige seitsmendast raamprogrammist toetatud riskijagamisrahastule (RSFF).

Programmi „NER300“ ja teiste ELi toetusprogrammide vastastikune täiendavus

95. Komisjon sedastas programmi „NER300“ 2010. aasta mõjuhindamises⁶³, et programm „NER300“ peab täiendama teadusuuringute raamprogrammi (st 2007.–2013. aasta raamprogrammi) ja kaasama viimistletumaid projekte.

96. Seitsmendat raamprogrammi (ja hiljem aastatel 2014.–2020. programmi „Horisont 2020“) viidi alates aastast 2009/2010 ellu paralleelselt programmiga „NER300“ ja EEP Riga. Kui komisjon 2010. aastal programmi „NER300“ kasutusele võttis, ei olnud teadusuuringute programmide roll energeetikasektori tutvustustegevuse rahastamises väga

⁶² KOM(2009) 519/4.

⁶³ SEK(2010) 1320 lõplik, 3. november 2010.

hästi kindlaks määratud. Kontrollikoda leidis, et seitsmendast raamprogrammist programmi „Horisont 2020“ suurenes nii toetust saavate suurte energeetikasektori näidisprojektide arv kui ka üksiktoetuste summa. Programmi „Horisont 2020“ raames on sellisele projektile kättesaadav suurim üksiktoetus veidi alla 40 miljoni euro⁶⁴, programmi „NER300“ raames aga oli keskmine toetussumma 54 miljonit eurot. Programmi „Horisont 2020“ konkreetne eesmärk on rahastada suuremaid projekte kui seitsmenda raamprogrammi raames, et avaldada suuremat mõju. Seega on tähtis seirata, kas programm „Horisont 2020“ (ja sellele pärast 2020. aastat järgnev programm) ja programm „NER300“ (ja sellele 2021. aastast järgnev programm) täiendavad teineteist või rahuldavad eri vajadusi ning kuidas need omavahel toimivad.

Programm „NER300“ ja rahastamisvahendid

97. Programmi „NER300“ käsitlevas otsuses viidati ka võimalusele ühitada programmi „NER300“ vahendid riskijagamisrahastu laenuvõimalustega⁶⁵. Sellest rahastust toetati tõepoolest mitut taastuenergia näidisprojekti. Kuigi see on näide komisjoni ja EIP koostööst muude rahastamislahenduste väljatöötamisel, ei hõlmanud need ühtki programmi „NER300“ projekti. Järelikult ei toimunud nende kahe programmi pakutavate toodete ühitamist.

98. Riskijagamisrahastule järgnes praegusel programmitöö perioodil (2014–2020) InnovFin. InnovFini üks temaatiline valdkond on energeetikasektori näidisprojektid⁶⁶. Komisjon võttis selle uue rahastamisvahendi kasutusele, et toetada nt programmi „NER300“ toetatavaid projekte, mille finantskavandamises esines tol ajal viivitusi.

⁶⁴ Seitsmendast raamprogrammist rahastati 31 suurt energeetikasektori näidisprojekti ja suurim toetussumma oli 35,5 miljonit eurot. Programmi „Horisont 2020“ raames on sõlmitud (või valmistatakse ette) 47 sellist toetuslepingut ja suurim toetussumma on 39,3 miljonit eurot. Programmi „NER300“ raames maksti 16 projektile suuremat toetust, kuid nendest viis loobus osalemisest või tegi seda auditi tegemise ajal.

⁶⁵ Komisjoni otsuse 2010/670/EL põhjendus 5.

⁶⁶ EIP ja komisjon võtsid InnovFini energia näidisprojektide rahastu kasutusele 2015. aastal. Alguses eraldas EL programmist „Horisont 2020“ InnovFini energia näidisprojektide rahastusse 150 miljonit eurot. Rahastu pakub uuenduslikele, esimestele omalaadsetele ja taastuenergia ja vesiniku tööstuslikele näidisprojektidele laene, laenu tagatise või omakapitaliinvesteeringuid vahemikus 7,5–75 miljonit eurot. Kui projekt ei suuda laenu tagasi maksta, kaetakse ELi eraldatud vahenditest EIP-le tekkinud kahju täies ulatuses.

99. Hoolimata kirjeldatud püüetest pakkuda näidisprojektide jaoks rohkem finantstooteid ja komisjoni lisavahendeid (vt **11. selgitus**), ei olnud käesoleva auditi lõpetamise ajaks laenulepingut sõlminud mitte ükski programmi „NER300“ kümnest projektist, mis olid 2017. aasta lõpu seisuga InnovFinist laenu taotlenud. Programmi „NER300“ näidisprojektide eripära (näiteks suuremad tehnoloogilised ja finantsriskid kui väljakujunenud tehnoloogiat kasutatavatel projektidel, ebakindlus loodetud toodangu ja tulu saavutamisel) tõttu on nendel projektidel raske täita panga nõuetele vastavuse standardnõudeid.

11. selgitus. InnovFin energi näidisprojektid

Komisjon märkis programmi „Horisont 2020“ tööprogrammis 2018–2020 turvalise, puhta ja tõhusa energia kohta⁶⁷, et InnovFin energi näidisprojektide rahastu järele on suur nõudlus ning et komisjon kahekordistab programmile „Horisont 2020“ makstavat finantstoetust 150 miljonilt eurolt 300 miljoni euroni ja eraldab 2019. ja 2020. aastal täiendavad 100 miljonit eurot. Lisaks laiendati vahendi ulatust, et hõlmata kõik SET-kava prioriteedid – välja arvatud energiatõhusus ja tuumaenergia, kuid kaasa arvatud süsinikdioksiidi kogumine, kasutamine ja säilitamine. Ka teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat kavatses InnovFin energi näidisprojektide rahastu täiendamiseks välja töötada programmi „Horisont 2020“ toetuskomponendi⁶⁸.

Innovatsioonifond ja vastastikuse täiendavuse tagamine pärast 2020. aastat

100. Kliimameetmete peadirektoraat korraldas 2017. aastal sidusrühmade ümarlauakohtumised, et õppida programmi „NER300“ kogemusest ja valmistada ette uue Innovatsioonifondi ülesehitus. Lisaks soovisid sidusrühmad luua segarahastamisprogrammi, mis hõlmab rahastamisvahendite toetamist ja millest antakse investeerimistoetust projektide arendamise varasemateks etappideks.

⁶⁷ Komisjoni 27. oktoobri 2017. aasta otsus C(2017)7124.

⁶⁸ Programm „Horisont 2020“ lõpeb 2020. aastal ja ei kattu seega uue Innovatsioonifondiga, mis võetakse kasutusele 2021. aastal. Üheksanda raamprogrammi tegevuskava ja asjakohased rahastamisvahendid määratletakse praegu.

101. Lõpparuandes⁶⁹ soovitati, et Innovatsioonifond peaks peamiselt pakkuma toetusi, mida täiendatakse osaliste toetuste ja/või maandatud riskiga laenude või omakapitaliga ning projektide varastes etappides peaks toetusmäär olema kõrgem. Aruandes toonitati ka seda, et uus fond ei tohiks olemasolevaid ELi ja riiklikke rahastamisprogramme täiendada ega nendega kattuda; konkreetsete näidetena mainiti programmi „Horisont 2020“, InnovFin, Euroopa ühendamise rahastut ning Euroopa Investeerimisfondist ja Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondist antavat riskikapitali.

102. Järelikult hindab nii kliimameetmete peadirektoraat kui ka teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat, kuidas paremini kavandada asjakohaseid vähese süsinikdioksiidiheitega energeetikasektori näidisprojektide peamisi toetusmehhanisme (s.o Innovatsioonifondi ja programmi „Horisont 2020“ toetusega kombineeritud InnovFin energia näidisprojektide rahastut). Programmi „NER300“ kasutuselevõtmisest alates on samuti suurenenud programmi „Horisont 2020“ toetused energeetikasektori kaugemale arenenud näidisprojektidele (sealhulgas programmist InnovFin energia näidisprojektide rahastule tehtud maksete toel). Ei ole selge, kas programm „NER300“ (ja Innovatsioonifond) ning programm „Horisont 2020“ / üheksas raamprogramm (sealhulgas nende maksed rahastamisvahenditesse) täiendavad teineteist piisavalt, et põhjendada selliste paralleelsete avaliku sektori rahastamist pakkuvate programmide olemasolu, millel on erinevad (komisjoni) korraldus- ja järelevalveüksused.

103. Kokkuvõttes ei ole komisjon veel täitnud 2009. aastal püstitatud ja 2016. aastal⁷⁰ korratud eesmärki võimaldada sidusalt ja paremini suunata suurte näidisprojektide kindlate arenguetappide toetamiseks eraldatud vahendeid ja finantstooteid, sealhulgas ELi toetusi, laenukooteid ja omakapitali.

⁶⁹ Vt kliimameetmete peadirektoraadi korraldatud lõppkonverentsil esitletud kokkuvõttev aruanne „Finance for Innovation: towards the ETS innovation fund“ (Innovatsiooni rahastamine: HKS-i Innovatsioonifondi loomine), Climate Strategy & Partners, 12. juuni 2017.

⁷⁰ COM(2016) 763 final.

Programmi „NER300“ aruandluskord ei ole piisavalt selge

104. Programmi „NER300“ vahendid ei kuulu Euroopa Liidu üldeelarvesse ja seega ei kohaldata nende haldamise suhtes ELi finantsmäärust. Tegemist on ELi poliitikavahendi (s.o ELi HKS) abil teenitud liikmesriikide tuluga. Programmi „NER300“ õiguslikus aluses (s.o HKSi direktiivis ja programmi „NER300“ käsitlevas otsuses) ei viidata sõnaselgelt finantskontrollile (näiteks maksete puhul) ega (sise-või välis-)audititele.

105. Riiklikud kontaktpunktid, millega kontrollikoda auditi käigus konsulteeris, pidasid üldjuhul programmi „NER300“ vahendeid ELi vahenditeks⁷¹. Õigusaktides ei nõuta, et komisjon peaks täieliku avaliku aruandekohustuse tagamiseks andma igal aastal aru programmi tegevus- või finantstulemustest. Nende vahendite komisjonipoolse haldamise kohta ei ole kehtestatud eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlust. EIP esitab komisjonile konfidentsiaalseid finantsaruandeid oma tegevuse kohta programmi „NER300“ varade valitsemisel ning kajastab need vahendid bilansivälise kirjena, mida hallatakse kolmanda poole ülesandel⁷². Komisjon ei kajasta programmi „NER300“ vahendeid ELi bilansis.

106. Kokkuvõttes ei ole programmi „NER300“ finantskontrolli ja aruandluskord piisavalt selged. Selline kord on vajalik, tagamaks mööndusteta, et programmi juhtimisega tegelevad üksused juhiksid neid avaliku sektori vahendeid usaldusväärselt.

⁷¹ Vt viide programmi „NER300“ vahenditele kui ELi vahenditele aruande „Carbon capture and storage: the second competition for government support“ (Süsinikdioksiidi kogumine ja säilitamine: teine konkurss valitsuse toetuse saamiseks) lk 21, Comptroller and Auditor General, National Audit Office, 20. jaanuar 2017.

⁷² Vt ka EIP 2016. aasta finantsaruannete jaotist „Off balance sheet as at 31 December 2016“ (Bilansivälised varad ja kohustised 31. detsembri 2016 seisuga) ja lisa Z: „EIB supports the EC as an agent in the implementation of the NER 300 initiative – [---]. EIB prepares separate financial statements for NER300“ (EIP toetab Euroopa Komisjoni kui algatuse „NER300“ üht rakendajat – [---]. EIP koostab algatuse „NER300“ kohta eraldi finantsaruanded).

107. Kõrgetasemeline omavahendite tööühm märkis 2016. aastal, et uute omavahendite leidmise üks võimalus oleks võtta kasutusele Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemist (ELi HKS) saadud tulu⁷³.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

108. Kuigi kontrollikoda tunnistab, et kõnealuses valdkonnas olid pärast 2008. aastat rasked turutingimused, järeltab ta kokkuvõttes, et EEPR ja programm „NER300“ ei toetanud kavandatud edenemist, et tõestada süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise ning mitme uuendusliku taastuenergiatehnoloogia ärilist tasuvust.

109. EEPR ei täitnud oma kaugeleulatuvaid eesmärke süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise valdkonnas, sest ükski ELi vahendeid saanud projekt ei tutvustanud tehnoloogiat tööstuslikus mahus (vt **punktid 20–22**). Kuuest kaasrahastatud projektist viit ei viidud ellu.

110. Avamere tuuleenergia projektidele antud EEPRi toetuse eesmärk oli paigaldada uuenduslikud tuulikud ja alusstruktuurid, suurendades samas liikmesriikidevahelisi võrguühendusi. Programm edendas seda kiiresti arenevat sektorit, hoolimata paljudest viivitustest ja sellest, et kaks projekti katkestati (vt **punktid 23–26**).

111. Kontrollikoda leidis, et ka programmi „NER300“ raames ei viida edukalt ellu ühtki süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojekti (vt **punktid 28–30**). Ainus süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekt, millele komisjon 2014. aastal vahendid eraldas, seiskas tegevuse pärast seda, kui liikmesriik lõpetas 2015. aastal selle toetamise riiklikest vahenditest. Seepärast ei jõutud projekti suhtes teha lõplikku investeerimisotsust ja see tõenäoliselt ei osale 2018. aastal programmis „NER300“.

112. Programm „NER300“ ei ole graafikus ka kavandatud mõju avaldamisega uuenduslikele taastuenergiatehnoloogiatele, mis ei olnud veel turul kättesaadavad ajal, kui komisjon projektid välja valis (vt **punktid 31–36**). Hoolimata 2015. aasta otsusest lükata kõik tähtjad

⁷³ Kõrgetasemelise omavahendite tööühma 2016. aasta detsembri lõpparuanne ja soovitused „Future Financing of the EU“ (ELi rahastamine tulevikus), 4. soovituse punkt b.

kaks aastat edasi, oldi 2018. aasta alguseks loobutud seitsme projekti elluviimisest. Need projektid ei kasuta määratud toetusi ega tooda loodetud puhast energiat.

113. Seoses ebaõnnestumiste ja viivituste põhjustega leidis kontrollikoda, et EEPRIst ja programmist „NER300“ toetatud uuenduslikke vähese süsinikdioksiidiheitega energiaprojekte mõjutasid ebasoodsad investeerimistingimused (vt **punktid 37–55**). Kui osa investeerimistingimusi tuleneb üldisest majanduslikust arengust, siis teised määravad või neid mõjutavad poliitikakujundajad. Pikaajaliste kliima- ja energiastrateegiate ning nende aluseks olevate poliitikameetmete, eeskirjade ja avaliku sektori finantstoetusega seotud ebakindlus vähendas projektide suutlikkust kaasata erasektori investeringuid ja jõuda õigel ajal lõpliku investeerimisotsuseni (vt **punktid 41–48**).

114. Lisaks majanduslikele ja muudele eespool nimetatud teguritele takistas ELi süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojektide teostamist kõige enam ELi HKSi süsinikdioksiidi heitkoguste hinna langus alates 2011. aastast (vt **punktid 49–55**). See mõjutas negatiivselt süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojektide juba niigi riskantseid ärimudeleid, mille põhjal oli komisjon 2009. aastal määranud EEPRI toetused. Madalad hinnad tõid kaasa ka selle, et programmi „NER300“ toetussummad olid oodatust väiksemad, tekitades veelgi suurema rahastamispuudujäägi.

115. Projektid muutis mittetasuvaks ka asjaolu, et ükski EEPRI projekt ei saanud 2012. aastaks programmi „NER300“ ega riiklike programmide kaudu avalikult sektorilt piisavalt suurt rahalist toetust. Komisjon pingutas selle nimel, et süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojektide töö võiks jätkuda, kuid ei peatanud ega lõpetanud sellel ajal nende projektide rahalist toetamist, mis lõpuks ebaõnnestusid.

116. ELil vähese süsinikdioksiidiheitega energiatootmisele üle minna aitavad uuenduslikud energeetikaprojektid vajavad paremat investeerimiskliimat. Selles kontekstis nähti energialiidu juhtimise määruse ettepanekus ette, et taastuenergia kasutamise edendamiseks ja toetamiseks ning heitkoguste täiendavaks vähendamiseks koostaksid liikmesriigid ja esitaksid komisjonile riiklikud kliima- ja energiakavad, milles kirjeldatakse nende pikaajalisi vähese süsinikdioksiidiheite arengustrateegiad (vt **7. selgitus**) ja mis

tuginevad stabiilsetele poliitikameetmetele ja eeskirjadele⁷⁴. Komisjoni roll on kontrollida liikmesriikide kavu ja aruandlust, et teha kindlaks, kas need sisaldavad kõiki nõutavaid osi. Komisjon peaks kasutama seda teavet ELi rahalise toetuse eraldamisel.

1. soovitus. Suurendada võimalusi anda uuenduslikele vähese süsinikdioksiidiheitega energiaprojektidele mõjusat ELi toetust

Vähese süsinikdioksiidiheitega energeetikasektori näidisprojektidele antava liidu finantstoetuse tulemuslikkuse suurendamiseks peaks komisjon (olukorras, kus loodava Innovatsioonifondi või muude asjaomaste keskselt juhitud ELi programmide raames esitatakse rahastamiseks suuri kapitalimahukaid projekte, mis vajavad kombineeritud riiklikku ja ELi toetust) hindama nende vastavust riiklikele kliima- ja energeetikakavadele ning tagama, et liikmesriigid võtaksid enne ELi vahendite eraldamist siduvad ja läbipaistvad kohustused.

Soovituse elluviimise tähtaeg: 2021. aasta lõpp.

117. Kontrollikoda leidis ka, et teatud aspektid programmi „NER300“ ülesehituses piirasid komisjoni ja liikmesriikide suutlikkust reageerida tõhusalt muutuvatele oludele (vt **punktid 56–85**).

118. Programmile „NER300“ valitud mudelit, mille alusel anti projektidele avaliku sektori rahalist toetust alles pärast nende käivitamist, ei põhjendatud piisavalt vajaduste hindamisega ja asetati suurem osa riskist projektide elluviijatele. Enne programmi „NER300“ loomist (HKS-i direktiiv) ei hinnatud selgelt, millist tuge vajaksid mitmesugused taastuenergia ja süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise tehnoloogiate varajased näidisprojektid olukorras, kus nende ees seisab kogu ELis palju erinevaid investeerimisalaseid ja õiguslikke takistusi. Uue Innovatsioonifondi jaoks 2018. aastal vastu võetud õigusliku aluse eesmärk on lahendada riskide maandamise probleem (vt **punktid 57–65**).

119. Programmi „NER300“ projektide valiku- ja otsustusprotsess olid keerukad (vt **punktid 66–75**). Komisjoni ja liikmesriikide kohaldatud projektide valimise ja toetuse

⁷⁴ Kontrollikoda soovitas juba 2014. aastal, et komisjon aitaks liikmesriikidel kehtestada taastavaid energiaallikaid käsitleva stabiilse ja prognoositava õigusraamistiku. Vt Euroopa Kontrollikoja 2014. aasta eriaruande nr 6/2014 („Taastuenergia tootmise toetamine ühetegevuspoliitika vahenditest – kas toetuse abil on saavutatud häid tulemusi?“) 1. soovitus.

eraldamise protsessis pöörati liiga vähe tähelepanu projektide võrreldavale kvaliteedile ning rahalisele ja majanduslikule tasuvusele. Lisaks ei suutnud kontrollikoda kindlaks teha, kas liikmesriigid olid piisavalt teadlikud EIP määratletud riskidest ja soovitudest enne, kui nad kinnitasid järjestatud projektid, mille kohta komisjon võis rahastamisotsuse teha. Need tegurid vähendasid kindlust selle kohta, kas need projektid võiksid täita programmi piires kavandatud eesmärgid. Ühtlasi on võimalik parandada programmi „NER300“ otsustusprotsessi, eriti seoses taotlustega teha projektides suuri muudatusi, mille tõttu tuleb nüüd õigusakte muuta.

2. soovitus. Uue Innovatsioonifondi projektide valiku- ja otsustusprotsessi täiustamine

Arvestades kavatsust luua 2021. aastal uus Innovatsioonifond, peaks komisjon võrreldes programmiga „NER300“ täiustama projektide valimiku- ja otsustusprotsessi ülitähtsaid elemente. Eelkõige peaks komisjon

- a) kehtestama kriteeriumid toetuse äravõtmiseks juhtudel, kui projekt ei täida kokkulepitud vaheeesmärke;
- b) hindama projektide majandusliku tasuvuse (nn pangakõlblikkuse) aspekte, sealhulgas 1. soovitusel viidatud aspekte;
- c) määratlema igale nõuetele vastavuse / rahastamiskriteeriumile täpsed ja mõõdetavad lüvendid;
- d) tegema nõuetele vastavuse hindamise tulemused enne rahastamisotsuse langetamist kättesaadavaks ainult asjaomase liikmesriigi ametiasutustele;
- e) toetama projekte, mille valikumenetlus näitas, et projekt aitab tõenäoliselt kõige rohkem kaasa ELi prioriteetide saavutamisele;
- f) lihtsustama projektimuudatuste taotlemise korda, et see ei tingiks komisjoni õigusaktide muutmist.

Soovituse elluviimise tähtaeg: 2020. aasta lõpp.

120. Programmi „NER300“ ülesehituses oli ka aspekte, mis aeglustasid muutuvatele oludele reageerimist (vt **punktid 80–85**). Eelnevalt, 2009. aastal kehtestatud tehnoloogiaalaste kriteeriumide kasutamine piiras programmi suutlikkust reageerida turu ja tehnoloogia arengule. Viivituste korral ei pruugi nende kriteeriumide alusel valitud projektid olla nii murrangulised kui loodetud.

121. Et projektid loobusid programmis osalemisest, sest nad ei pidanud kinni programmi (pikendatud) tähtaegadest, otsis komisjon lahendusi, et eraldada suured kulutamata toetussummad teistele programmidele ja tagada, et neid saaks kasutada uuenduslikesse projektidesse tehtavate investeeringute suurendamiseks. Nende programmide olemus ja eesmärgid ei ole samad nagu programmil „NER300“ ning vaja on tagada nende vahendite kasutamise alane aruandekohustus.

3. soovitus. Innovatsioonifond peab olema paindlik, et reageerida turu ja tehnoloogia arengule

Komisjon peaks tagama, et Innovatsioonifondi ülesehitus võimaldaks tehnoloogia arengule ja projektide loobumisele programmist reageerida paindlikumalt kui programmi „NER300“ ülesehitus.

Sellisteks meetmeteks võivad olla:

- a) rahastamiskõlbliku tehnoloogia ja lävendite paindlik määratlemine ja ajakohastamine;
- b) jooksvalt projektikonkursside korraldamine ja rahastamisotsuste tegemine.

Soovituse elluviimise tähtaeg: 2021. aasta lõpp.

122. ELi energiainnovatsiooni toetatakse mitme rahastamismehhanismiga. Selle taustal leidis kontrollikoda, et tuleb parandada puudused koordineerimises ja aruandluses (vt **punktid 86–107**).

123. Kuigi progress on kavandatust aeglasem, saab SET-kava alusel paremini kooskõlastada Euroopa avaliku ja erasektori meetmeid vähese süsinikdioksiidiheitega energeetikasektori innovatsiooni valdkonnas. SET-kava tuli 2015. aastal muuta, et kooskõlastada algne SET-kava energialiidu teadusuuringute ja innovatsiooniprioriteetidega, ning läbivaatamisel mööndi, et mõne peamise eesmärgi täitmisel ei ole tehtud edusamme. Ometi on endiselt raske selgesti määratleda ja mõõta kasu, mis tuleneb otseselt SET-kava raames tehtud koostööst (vt **punktid 87–93**).

124. Lisaks leidis kontrollikoda, et komisjonis oli puudusi puhta energia alase innovatsiooniga tegelevate talituste vahelises koordineerimises, mistõttu ei pruugi komisjon suuta sidusamalt ja tõhusamalt kombineerida avaliku sektori vahendeid ja finantstooteid, mis on mõeldud suurtele näidisprojektidele kindlate etappide toetamiseks (vt **punktid 94–103**).

125. Ükski programmi „NER300“ projekt ei olnud 2017. aasta lõpuks saanud laenu EIP valitsetavatest rahastamisvahenditest, millega toetatakse energeetikasektori näidisprojekte. Nende projektide eripära tõttu on neil raske täita panga nõuetele vastavuse standardnõudeid. Komisjoni eri talitused hindavad, kuidas paremini kavandada oma peamisi rahastamismehhanisme. Programmist „Horisont 2020“ viimistletumatele energeetikasektori näidisprojektidele antava toetuse suurendamisega tekib küsimus, kas programm „NER300“ (ja tulevane Innovatsioonifond) ja programm „Horisont 2020“ / üheksas raamprogramm (sealhulgas nende maksed rahastamisvahenditesse) täiendavad teineteist piisavalt, et põhjendada erinevate korraldusüksuste ja järelevalveorganitega paralleelsete programmide võimalikku olemasolu tulevikus.

126. Praegu toimuvad läbirääkimised uue mitmeaastase finantsraamistiku ja programmi „Horisont 2020“ lihtsustamise üle ning arutelu ELi rahanduse tuleviku teemal. Need annavad võimaluse välja selgitada, millised programmid sobivad kõige paremini vähese süsinikdioksiidiheitega energeetikasektori näidisprojektide (eri etappide) toetamiseks ja kuidas saavutada koostoime nende rahastamisprobleemide lahendamiseks.

4. soovitus. Parem koordineerimine komisjonis, et jagada ELi toetusi sidusamal viisil

Selleks et edendada vähese süsinikdioksiidiheitega energeetikasektori innovatsiooni toetamise sidusust ja tulemuslikkust, peaksid asjaomased **komisjoni talitused (eelkõige teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat, energeetika peadirektoraat, kliimameetmete peadirektoraat, siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat ning majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat)**

- a) viima läbi talitusteüleised hindamised, tõestamaks, et Innovatsioonifond, programm „Horisont 2020“ ja InnovFin energi näidisprojektide rahastu (ja nendele pärast 2020. aastat järgnevad programmid) täiendavad üksteist ning toetavad sidusalt vähese süsinikdioksiidiheitega energeetikasektori näidisprojekte;

- b) ühtlustama programmide vahel projektide valimise protsessi,⁷⁵ et vähendada ebatõhusust ja kattumisi.

Soovituse elluviimise tähtaeg: 2021. aasta lõpp.

127. Viimaseks on oluline mainida, et programmi „NER300“ aruandlus- ja finantskontrolli kord ei ole piisavalt selge, tõendamaks, et programmi juhtivad üksused tagavad usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kasutamise (vt **punktid 104–107**).

5. soovitus. Aruandekohustuse tagamine

Arvestades Innovatsioonifondi loomist 2021. aastal, peaks **komisjon** võrreldes programmiga „NER300“ täiustama juhtimise ja aruandluse ülitähtsaid elemente, seejuures eelkõige

- a) täpsustama sätteid Innovatsioonifondi ja programmi „NER300“ kasutamata vahendite omamise ja neid puudutava aruandekohustuse kohta;
- b) tagama, et kõik komisjoni hallatavad vahendid on lisatud eelarvesse ja bilanssi, ning et igal aastal auditeerivad neid ja annavad neile heakskiidu Euroopa Parlament ja nõukogu;
- c) lisama õigusraamistikku sätteid korrapäraste eduaruannete esitamise kohta eelarvepädevatele institutsioonidele.

Soovituse elluviimise tähtaeg: 2021. aasta lõpp.

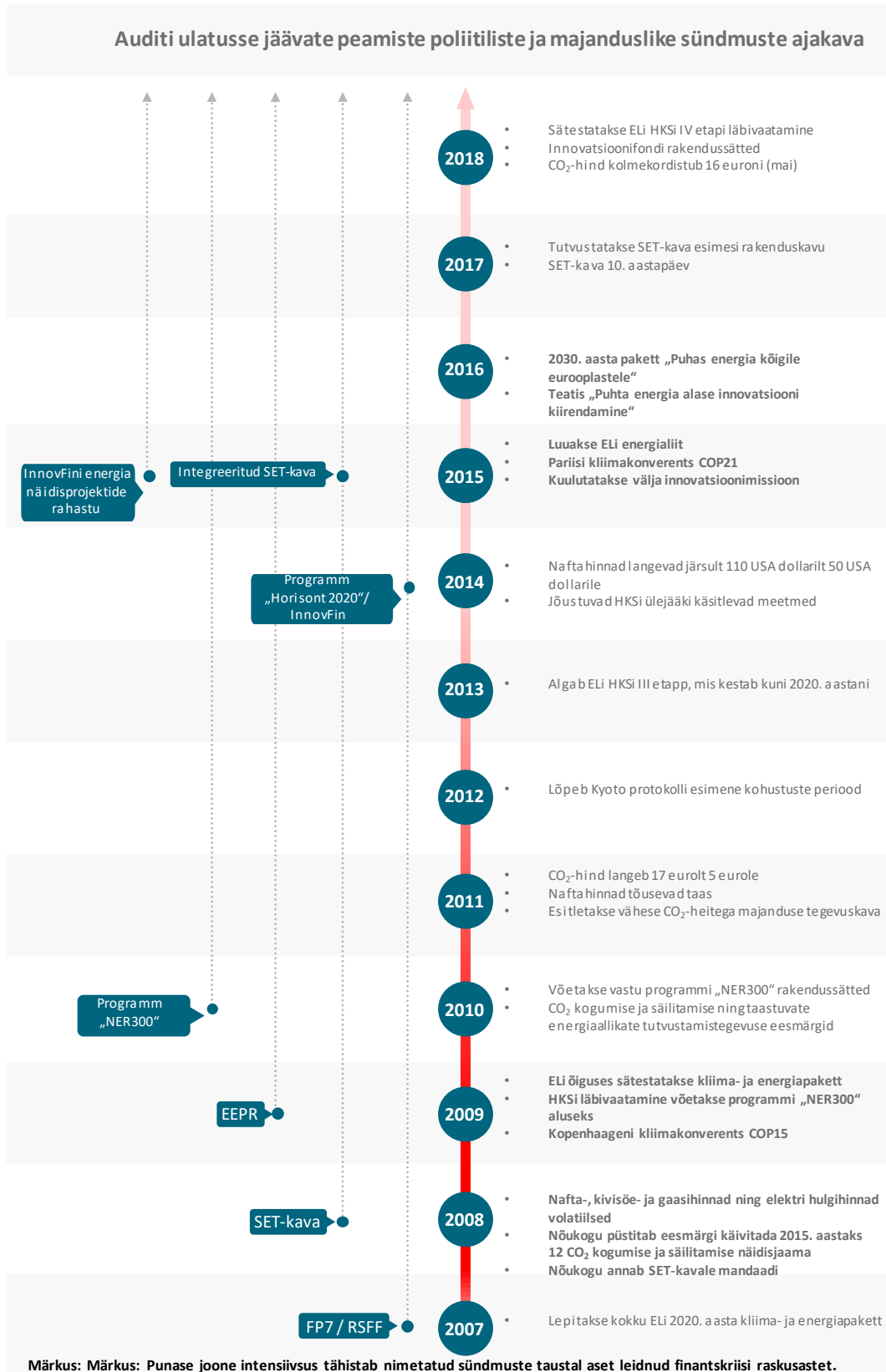
I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Nikolaos Milionis, võttis käesoleva aruande vastu 5. septembri 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

⁷⁵ Vt kontrollikoja 2018. aasta märtsi infodokumendi „Panus ELi teadusuuringute programmi lihtsustamise pärast programmi „Horisont 2020“ viies ettepanek.

Auditi ulatusse jäävate peamiste poliitiliste ja majanduslike sündmuste ajakava

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

III LISA**Programmi „NER300“ ja EEPRI mõjutavad peamised majanduslikud ja õiguslikud tegurid**

Tehnoloogiariühm	CO ₂ kogumine ja säilitamine		Taastuenergia	
	NER300	EEPR	NER300	EEPR
Programmi				
Eraldatud vahendid (miljonites eurodes)	300	1 000	1 800	565
Projektide arv	1	6	38	9
Projekti keskmine maht (miljonites eurodes)	300	167	47	63
Näidisprojektide edenemist takistavad välistegurid:				
Vähese CO ₂ -heitega energia jaoks kahjulik investeerimiskliima ¹	X	X	X	X
Erakapitali piiratud kättesaadavus / kõrge hind (vt joonis allpool)	X	X	X	X
Madal hind CO ₂ -turul	X	X	X	
ELi/liikmesriigi tasandi õiguslik ebakindlus	X	X	X ²	
Oodatust väiksem liikmesriigi avaliku sektori toetus (nt eelarvepiirangute/majanduskriisi tõttu)	X	X	X ³	
Lubade hankimine riigi tasandil võtab kaua aega	X	X	X	X
Üldsuse heakskiit	X	X		
2017. aasta lõpuks makstud (miljonites eurodes)	0	424 ⁴	13	255
Tagasi võetud (kulutamata – miljonites eurodes)	300		540	
2017. aasta lõpus kulukohustustest vabastatud (miljonites eurodes)		576		130 ⁵
Programmi eesmärkide raames kulutamata vahendite osakaal	100%	58%	30%	23%

¹ Fossiilkütuste madalad hinnad, elektri madalad hulgihinnad.

² Eriti programmi „NER300“ biokütuste projektide puhul.

³ Eriti biokütuste, kontsentreeritud päikeseenergia ja ookeanienergia puhul.

⁴ Suured probleemid tulemuslikkusega / lõppsummat korrigeeritakse tulevikus.

⁵ EEPRI kolme avamere tuuleenergia projektid on veel töös.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

**Näited vähese süsinikdioksiidiheitega energia innovatsiooniprogrammide
valikumenetlustest, kus projektide järjestamiseks kasutati mitut (kvalitatiivset ja
kvantitatiivset) kriteeriumit**

Ühendkuningriik – süsinikdioksiidi tööstusliku kogumise ja säilitamise programm

Ühendkuningriigi süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise teise konkursivooru projektide valimise eeskirjad on sätestatud dokumendis „Carbon capture and storage commercialisation programme – Invitation to discussions“ (Süsinikdioksiidi tööstusliku kogumise ja säilitamise programm – kutse arutelule), mille töötas välja Ühendkuningriigi energeetika ja kliimamuutuste ministeerium.

Dokumendi 3. osas kirjeldatakse toetusõhblikkust ja hindamist käsitlevaid eeskirju.

Valikuprotsessis on kolm eri etappi. Esimene on projekti valik (*Project Selection*), mis hõlmab projektide nõuetele vastavuse hindamist nelja põhikriteeriumi alusel. Igal kriteeriumil on alakriteeriumid. Pakkumuste hindamiseks ja punktide andmiseks kasutatakse kvalitatiivset valgusfoorituledele põhinevat hindamissüsteemi ja punktiskaalat. Järgnevalt on esitatud süsteemi kokkuvõte:

Valdkond	Kriteeriumid	Hindamise alus		Hindamise väljundid	
ESITATUD PROJEKTIDE NÕUETELE VASTAVUS	Alakriteeriumid	Kriteeriumid	Valdkonna hindamine	Märkus	
TEHNILINE	Tehniline töökindlus ja tasuvus	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R	Punktid ühest viieni	Põhiprobleemid, riskid ja ebakindlust põhjustavad aspektid
	Protsessi integratsioon ja areng	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
	Transpordi töökindlus	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
	Säilitamise usaldusväärsus	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
	CO ₂ kogumise ja säilitamise mõju	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
	Maksumuse prognooside tehniline kontroll	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
ELLUVIIDAVUS	Projektkava toimimise kindlus	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R	Punktid ühest viieni	Põhiprobleemid, riskid ja ebakindlust põhjustavad aspektid
	Varade kättesaadavus ja juurdepääs	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
	Projektiimi kogemused ja suutlikkus	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
	Projekti juhtimine	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
	Riskijuhtimise tugevus	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
	Lubade hankimise ja konsulteerimise toimimise kindlus	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
ÄRILINE	Kogu ahela integratsiooni toimimise kindlus	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R	Punktid ühest viieni	Põhiprobleemid, riskid ja ebakindlust põhjustavad aspektid
	Projekti riskianalüüs	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
	Äriline tasuvuse piisavus	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
RAHALINE	Riskide jagamise ja lepingute põhimõtete nõustumine	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R	Punktid ühest viieni	Põhiprobleemid, riskid ja ebakindlust põhjustavad aspektid
	Äririk	Kvalitatiivne fooritulede süsteem	Hinnang P/K/R		
	Pakkuja finantsolukord	Kvantitatiivne			
	Rahastamiskord	Kvantitatiivne			
	Samal tasemel elektri hind avalikule sektorile ja elektritarbijatele	Kvantitatiivne			
RAHALINE	Samal tasemel säilitatud CO ₂ -hind avalikule sektorile ja elektritarbijatele	Kvantitatiivne		Punktid ühest viieni	
				Inglise naela MWh kohta	
				Inglise naela säilitatud CO ₂ tonni kohta	

Märkus: punasele, kollasele ja rohelisele tulele vastavad „rahuldav“, „hea“ ja „suurepärase“. Hinded 1–5 tähendavad „puudulik“, „kasin“, „rahuldav“, „hea“ ja „suurepärase“.

Madalmaad – täiustatud biokütused

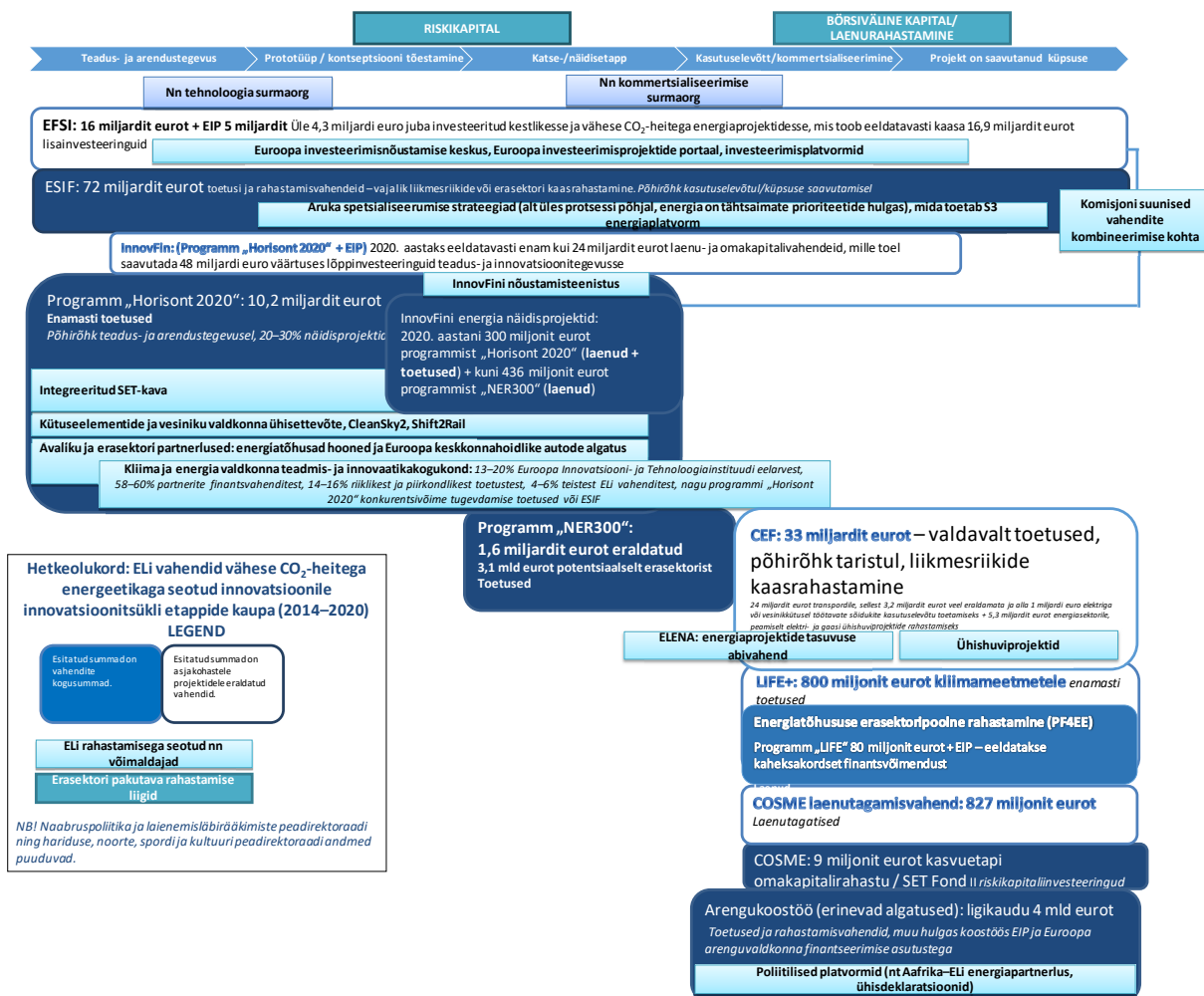
Madalmaades kehtis ajavahemikus 2006–2009 riiklik toetuskava süsinikdioksiidi vähendamiseks transpordis kasutatavate uuenduslike biokütuste abil⁷⁶. Kava eesmärk oli toetada teise põlvkonna biokütuseid ja riigi jaoks uusi projekte. Peale nelja toetuskõlblikkuse põhikriteeriumi kuulus kavas viis järjestamiskriteeriumit, et võimaldada jagada saadaolevaid vahendeid kõige soovitumatele projektidele:

- eeldatavalt vähendatava süsinikdioksiidheite maht võrrelduna fossiilkütustega;
- vähendatud maakasutuse tõestatud maht võrrelduna kasutatavate biokütuse tootmisprotsessidega;
- lühi- ja pikaajaline turupotentsiaal (toodetav kütusekogus, vähendatud süsinikdioksiidkogus, mujal kasutamise võimalus) ning (tehniline, korralduslik ja rahaline) tasuvus riskihinnangu ja oodatud tulemuste saavutamise tõenäosuse põhjal;
- rahastamismäär (madalam määr annab kõrgema hinde);
- toiduainetega varustatuse kestlikkus, bioloogilise mitmekesisuse kestlikkus ja keskkonnasäästlikkus.

Hinded ja seega ka koht sõltus sellest, millisel määral projekt eelduste kohaselt nendele kriteeriumidele vastab. Kriteeriumid reastati väheneva kaalukuse alusel.

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

Väheste süsinikdioksiidheitega energia innovatsiooni rahastavate ELi programmide maastiku keerukus



Allikas: Euroopa Komisjon.

KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE

„TÖÖSTUSLIKUD SÜSINIHKDIOKSIIDI KOGUMISE JA SÄILITAMISE JA UUENDUSLIKU TAASTUVENERGIATEHNOLOOGIA NÄIDISPROJEKTID EL-IS: VIIMASE KÜMNE AASTAGA EI OLE SAAVUTATUD OODATUD EDASIMINEKUT“

KOKKUVÕTE

IV. Vastavalt Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Parlamendi taotlusele töötab komisjon riiklikke kavasad arvesse võttes strateegia kallal, mis käsitleb pikaajalist ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist kooskõlas Pariisi kokkuleppega.

Innovatsioonile ja vähem CO₂-heiteid tekitavatele tööstuslikele tehnoloogiatele antava toetuse suurendamine on selles kontekstis oluline element ja see toimub juba praegu.

Komisjoni ettepanekus järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta (2021–2027) tegi komisjon ettepaneku kehtestada kõikides ELi programmides kõrgem kliimameetmete peavoolustamise eesmärk, sealhulgas üleminekul puhtale energiale, ja seada sihiks, et kliimaeesmärkide saavutamisele oleks suunatud 25 % ELi kulutustest. Tulevase uurimisprogrammi „Euroopa horisont“ ettepanek sisaldab kliimaküsimuste (sh puhtale energiale ülemineku) peavoolustamise 35% eesmärki.

Komisjoni ettepanekute põhjal, mida sisaldas pakett „Puhas energia kõikidele eurooplastele“, on EL juba jõudnud esialgsete poliitiliste kokkulepeteni ELi energiatõhususe ja taastuvenergia kasutamise eesmärkide taseme suhtes 2030. aastaks ning asjaomase regulatiivse raamistikuni.

VIII. Komisjon nõustub kontrollikoja tähelepanekutega piirangute kohta programmi „NER300“ (uute osalejate reserv 300) ülesehituses, mille tekitasid kaasotsustamismenetluses osalevad seadusandjad, ning samuti sellega, et programmi on keeruline rakendada.

IX. Komisjon soovib esile tuua asjaolu, et komisjoni talitused töötasid programmi „NER300“ määratlused, konkursi dokumendid ja suunised välja kollegiaalse koordineerimise vaimus. Peale selle koordineerivad komisjoni osakonnad korrapäraselt innovatiivsete vähese süsinikdioksiidiheitega tehnoloogiate toetamise alaseid üldisi küsimusi.

SISSEJUHATUS

7. Komisjon vastutab programmi üldise koordineerimise eest. Lepingute haldamise eest (õiguslikult siduvate instrumentide alusel) vastutavad liikmesriigid.

12. Vastavalt Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Parlamendi taotlusele töötab komisjon kooskõlas Pariisi kokkuleppega ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste pikaajalist vähendamist käsitleva strateegia kallal, võttes arvesse riiklikke kavasad.

Innovatsioonile ja vähem CO₂-heiteid tekitavatele tööstuslikele tehnoloogiatele antava toetuse suurendamine on selles kontekstis oluline element ja see toimub juba praegu.

Komisjoni ettepanekus järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kohta (2021–2027) tegi komisjon ettepaneku seada kliimaküsimuste peavoolustamisele ja sealhulgas puhtale energiale üleminekule kõikides ELi programmides auahnem eesmärk, mille täitmiseks on plaanitud eraldada 25% ELi kuludest. Tulevase uurimisprogrammi „Euroopa horisont“ ettepanek sisaldab kliimaküsimuste (sh puhtale energiale ülemineku küsimuse) peavoolustamise 35% eesmärki.

Komisjoni ettepanekute põhjal, mida sisaldas pakett „Puhas energia kõikidele eurooplastele“, on EL juba jõudnud esialgsete poliitiliste kokkulepeteni ELi energiatõhususe ja taastuvenergia kasutamise eesmärkide taseme suhtes 2030. aastaks ning asjaomase regulatiivse raamistikuni.

TÄHELEPANEKUD

20. Komisjon hindas pärast konkursikutse avaldamist liikmesriikidelt laekunud projekte ja otsustas toetada ainult kuut süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojekti, mis vastasid rahastamiskõlblikkuse ja valikukriteeriumidele (komisjoni otsus K(2009) 9943 lõplik, 9.12.2009).

21. Komisjon leiab, et Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava (EEPR) selle segmendi väljund tuleneb süsinikdioksiidi kogumisele ja säilitamisele iseloomulike probleemide ning finants- ja panganduskriisi ja valdavalt madalate CO₂ hindade kombinatsioonist. EEPRi ja selle aluseks olnud poliitiliste valikute eesmärk oli soodustada süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise arendamist ning tuntava tasemega risk on uuenduslike lahenduste väljatöötamise ja tutvustamise püsiva omadus.

22. Komisjon on arvamusel, et kuigi süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise tutvustamise eesmärki täielikus mahus ei saavutatud, saadi projektide algetappide elluviimisega olulisi teadmisi ja kogemusi, sh ka takistuste kohta süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojektide rakendamisel. Komisjon ja liikmesriigid toetuvad edaspidi nendele teadmistele (näiteks Euroopa energiatehnoloogia strateegilise kava 9. meetme puhul, mis käsitleb süsinikdioksiidi kogumist, kasutamist ja säilitamist).

2. selgitus

Projektidele ELi toetuse väljamaksmise põhjus oli toetuslepingutes ettenähtud ja konsortsiumide tehtud ettevalmistustööd. Projektidest ja esinenud probleemidest saadud kogemused on väärtuslikud. Komisjon märgib, et näiteks Madalmaade projekti puhul olid ettevalmistustööd avamere gaasivälja P18 tühendamiseks juba tehtud ning avameretoru paigaldatud ja tuleb nüüd kasuks Rotterdami sadamas ette võetud süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise katsetele.

26. Tehnoloogia areng on uuenduslikele projektidele püsivalt iseloomulik. Komisjon arvab, et ta näitas turutingimuste ja regulatiivsete tingimuste ning tehnoloogilise arengu arvesse võtmiseks üles vajalikul määral paindlikkust.

Ühine vastus punktidele 29 ja 3. selgitusele.

Komisjon järgis projektide valimisel, hindamisel ja neile toetuse määramisel programmi „NER300“ käsitlevas otsuses sätestatud menetlust, mis ei näinud ette liikmesriikide tingimuslikku projektide kinnitamist ega toetuse määramist projektidele, mida hakati töösse rakendama hiljem kui programmi „NER300“ käsitlevas otsuses sätestatud tähtaeg, ega selliste projektide heakskiitmist, millel ettenähtud tähtajaks oli rahastamispuudujääk. Seetõttu ei olnud võimalik Ühendkuningriigi, Itaalia ja Madalmaade süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektidele programmi „NER300“ raames toetust määrata, kuna need küsimused olid toetuse määramise otsustamise ajaks veel lahtised.

35. Bioenergia näidisprojektid vajavad enne 100%-lise võimsusega tööle hakkamist pikemat katsefaasi, sest lähteaine kvaliteet võib kõikuda ja käärimisprotsessi muudatustega kohandamise periood on pikk. Lisaks sellele pidi üks bioenergiaprojekt tööd alustama lõpetamata tehasega (5 moodulit 9-st), et pidada kinni kokkulepitud töö alustamise tähtajast. Kui 2015. aastal pikendati kõikide projektide töö alustamise aega kahe aasta võrra, taotles see projekt töö alustamise tähtaja edasilükkamist 2014. aastast 2016. aastasse, et katta pikka kasutuselevõtmise ajavahemikku. See võimaldaks projektil ületada 75% tootmisvõimsuse lävendi ja tõendada tehnoloogia rakendatavust.

41. Komisjon on seisukohal, et investeerimiskliimat mõjutas peamiselt liikmesriikide õigusraamistike ebakindlus.

Komisjon märgib, et programmi „NER300“ arendasid liikmesriigid koos ja selle alus oli liikmesriikide tugev soov toetada nende poolt eelnevalt valitud ja kinnitatud projekte.

44. 2014. aasta keskkonna- ja energiaalased riigiabi suunised sisaldasid mitut tingimust selle tagamiseks, et 2017. aastal jõustuv uus võistupakkumiste nõue tegevustoetuste määramiseks ei mõjutaks juba töös olevaid projekte. Peale selle sisaldasid 2014. aasta suunised konkreetset kaitset näidisprojektidele (ning väikestele ja keskmise suurusega projektidele), et neile ei hakataks kohaldama võistupakkumisi isegi siis, kui need algavad pärast 2017. aastat. Seega oleksid liikmesriigid pidanud säilitama programmi „NER300“ projektide toetuse muutumatuna.

Ajavahemikul 2014–2015 püüdsid paljud liikmesriigid teha oma toetuskavasid tõhusamaks, et vältida ülehüvitamise probleeme ja leevendada elektritarbijate finantskoormust, mille tekitas taastuvenergia toetamine soodustariifide kaudu. 2014. aasta suunised andsid liikmesriikidele mõne abivahendi, et võtta kasutusele tõhusamad toetuskavad, kuid paljud liikmesriigid otsustasid minna 2014. aasta suuniste nõuetest veel kaugemale.

5. selgitus

Komisjon märgib, et Ühendkuningriik hakkas oma energeetikasektorit põhjalikult reformima. Ühendkuningriik tahtis anda taastuvenergia toetusi võistupakkumiste kaudu palju varem kui riigiabi suunistega nõuti, sest soovis vähendada toetuskulusid.

6. selgitus

Seoses Saksamaa õigusliku olukorraga ei olnud komisjonil võimalik ette näha olulist muutust liikmesriigi ametiasutuste seisukohtades ning süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise direktiivi ülevõtmisega viivitamist. Planeerimistöde toetamiseks tehtud maksed olid kooskõlas kohaldatavate rahastamiskõlblikkuse eeskirjadega, nagu oli määratletud toetuslepingus.

EEPRi Ühendkuningriigi projekt (Don Valley) eemaldati Ühendkuningriigi süsinikdioksiidi tööstusliku kogumise ja säilitamise konkursilt. Komisjon nõudis, et seoses projektiga ei võetaks suuri rahalisi kohustusi ilma Ühendkuningriigi riiklike ametiasutuste tagatud rahastamiseta, kuid lubas projektiga edasi liikuda nendes töopakettides, mis olid välja töötatud koos National Grid'i „NER300“ White Rose'i projektiga (st transpordi ja säilitamise töopakettid). 25. novembril 2015 tühistati süsinikdioksiidi tööstusliku kogumise ja säilitamise konkurss täiesti ootamatult ning sellega peatati varem nii ambitsioonikas Ühendkuningriigi süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise poliitika, mistõttu Don Valley projektiga jätkamine ei olnud enam võimalik. Selle tulemusel ja hoolimata koordinaatori taotlusest tähtaega pikendada pidi Euroopa Komisjon selle toetuslepingu lõpetama (31. detsember 2015).

48. Kui turu ja õigusliku ebakindluse tõttu tekivad viivitused, on tõenäoline, et kõik sama toodet pakkuvad uuenduslikud projektid pidurduvad.

53. Komisjon arvab, et toetatud süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektide transpordi ja säilitamise taristust võiksid kasu saada teisedki nende projektide piirkonnas tegutsevad heitetekitajad. Eriti Don Valley projekti puhul eeldati, et taristust on kasu mitte üksnes ühele süsinikdioksiidi kogumise projektile, vaid projekt oligi koostatud „jagatud kasutaja“ kontseptsiooni silmas pidades.

55. Kolm kuuest EEPRi projektist lõpetati suhteliselt varakult, kui projekti partnerid mõistsid, et õiguslike või rahaliste raskuste tõttu ei saa projekt jätkuda. Ühe projekti raames ehitati katserajatis. Ülejäänud kahe projekti puhul tegi komisjon suuri pingutusi, et leida rahastamispuudujäägi katmiseks täiendavaid allikaid. Asjaomased liikmesriigid jäid projektide suhtes toetavaks ja projektide rakendamiseks oli olemas usaldusväärne plaan. Seetõttu leiab komisjon, et sel ajal kehtis siiski veel õigustatud ootus, et projektid realiseeruvad.

Ühine vastus punktidele 57 ja 58.

Seadusandlik ettepanek heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) direktiivi kohta ei sisaldanud programmi „NER300“ ja seetõttu ei olnud võimalik programmi omadusi ega mõju HKS-i direktiivi mõjuhindangus arvestada. Kaasseadusandjad lisasid programmi „NER300“ asutamiskeskmes artiklid kaasotsustamismenetluse ajal.

Programmi „NER300“ käsitleva otsuse kohta tehti proportsionaalne mõjuhindang HKS-i direktiivi muudatusega sätestatud õigusraamistikul alusel. Kuid selle analüüsi ulatus oli piiratud alusakti õigussätetega.

Ühine vastus punktidele 61 ja 62.

Nõukogu ja Euroopa Parlament lõid programmi „NER300“ HKS-i direktiivi õigusloomeprotsessi raamistikus. HKS-i direktiiviga nõuti toetuse andmist tõendatud heitkoguste vähendamise alusel.

Komisjon konsulteeris sidusrühmadega ja töötas välja proportsionaalse mõjuhindangu programmi „NER300“ rakendamise võimaluste kohta HKS-i direktiiviga ette nähtud õiguslikes piirides.

63. Maksete struktuuri käsitlev otsus oli osa programmi „NER300“ käsitlevast otsusest, mille ettepaneku tegi komisjon ja mille üle hääletasid liikmesriigid kliimamuutuste komitees.

Otsus lubas kõigest hoolimata teha esialgseid makseid, juhul kui projekti edendajad ja liikmesriigid seda soovisid ja esitasid nõutud tagatise.

65. Komisjon märgib, et programmi ülesehituse selle erijoone, et raha makstakse tulemuste saamisel, määrasid kaasseadusandjad HKS-i direktiivi tekstiga. Siiski said liikmesriigid pakkuda esialgset rahastamist ja toetust ehitamisetapis ning jagada riske projekti arendajatega.

70. Pangakõlblikkuse hindamine võib asjakohaseks osutada üksnes projektide puhul, mis on majanduslikult elujõulised, millel on selge ja tagatud tulu, selge rahastamisstruktuur ning tagatistega ärimudel. Need jooned ei ole iseloomulikud oma liigi esimestele projektidele, mille peamine eesmärk on näidata tehnoloogilist elujõulisust. Seetõttu ei hõlmanud hoolsuskohustus pangakõlblikkuse hindamist. Võib eeldada, et vähesed esitatud või valitud projektid oleksid saanud positiivse hinnangu, nagu see on tavaline tööstuslikule kasutusele eelneva näidisinvesteeringu puhul projekti arengu/rakendamise varajases etapis. Pangakõlblikkus muutub asjakohaseks finantssulgemise etapis pärast seda, kui tehnoloogiline esitus toob ärimudeli täielikult nähtavale.

71. Komisjon kaalus toetuse andmist ainult nendele projektidele, mis olid saanud liikmesriikide toetuse.

72. Õiguslikus aluses (programmi „NER300“ käsitlev otsus) sätestatud eeskiri nägi ette projektide järjestamist tulemusühiku maksumuse põhjal ning ei olnud muud võimalust kui järgida vastuvõetud rakendusakti sätteid.

Selline kulude ebakindlus on ühine joon kõikide samasuguse tehnoloogilise valmimistaseme ja ettevalmistusastmega projektide puhul. Programmi „NER300“ käsitlev otsus ja toetuse andmise otsused näevad ette asjaomaste kulude korrigeerimist ja maksimaalse toetuse maksmist, kui lõplik investimisotsus on vastu võetud ja kulude ebakindlus kahaneb.

73. Komisjon võttis Euroopa Investeeringupangalt (EIP) saadud teavet arvesse. Kuid kõikide projektide puhul tehti toetuse andmise lõplik otsus siiski pärast seda, kui liikmesriigid olid toetamist otseselt kinnitanud.

9. selgitus

Liikmesriigid kinnitasid kõikide valitud projektide toetamist. Võimalik oli kasutada muid toetusmehhanisme peale soodustariifide.

74. Komisjon märgib, et liikmesriikidel oli võimalik taotleda nõuetele vastavuse aruandeid pärast konkursimenetluse lõppemist. Komisjonil ei olnud volitusi aruannete koostamiseks muul juhul kui ainult liikmesriikide taotluse korral.

75. Projektide valimise ja rahastamise protsess oli sätestatud asjaomases rakendusaktis (programmi „NER300“ käsitlev otsus) ja põhines ühel tulemusühiku maksumuse näitajal. Seetõttu ei olnud võimalik kasutada projektide valimiseks ja rahastamiseks teist meetodikat.

Üks rahastamiskõlblikkuse kriteeriume oli innovatiivsuse näitaja, mis oli rahastamiskonkursile pääsemise eeltingimus.

82. Kõik programmi „NER300“ jaoks välja valitud projektid täitsid uuenduslikkuse tingimused, kuna toetuse andmise üle otsustamise ajal ei olnud ükski tehnoloogia veel tööstuse jaoks saadaval.

See on turumajanduses loomulik, et turud muutuvad, mõni tehnoloogia areneb kiiremini kui teine ja mõne arengut aeglustab majanduslik olukord või õigusraamistik.

10. selgitus

Esimene programmi „NER300“ konkurss kuulutati välja 2011. aastal. Kõik valitud projektid hinnati uuenduslikuks ja neid ei olnud sel ajal tööstuslikult katsetatud ega rakendatud. See oli rahastamiskõlblikkuse kriteerium, mida kontrollisid nii liikmesriigid kui ka komisjon. Kaks kõnealust avamere tuuleenergia projekti olid taotlemise ajal uuenduslikud. Need aitasid saavutada selleaegset SET-kava (energiatehnoloogia strateegilise kava) tuuleenergia programmi eesmärki, mis oli esitatud Euroopa tuuleenergia tööstusalgatuse meeskonna koostatud ajavahemiku 2010–2012 rakenduskavas (mai 2010).

85. Programmi „NER300“ esimeses konkursivoorus kasutamata jäänud vahendite ümbersuunamiseks valitud rahastamisvahendite eesmärgid, kriteeriumid ja järelevalvenõuded viidi kooskõlla programmi „NER300“ õiguslike alusnõuetega ja selleks tehti EIPga sõlmitud konkreetsetes delegeerimislepingutes muudatused. Viiakse läbi üldine rahastamiskõlblikkuse kontroll, et tagada programmi „NER300“ eesmärkide saavutamine.

87. Integreeritud SET-kava on küll vabatahtlikku laadi, kuid see on endiselt üks peamisi nn pehmeid poliitikavahendeid, mida saab kasutada puhta energeetika tehnoloogiate innovatsiooni alaste (liikmesriigi ja ELi tasandi) jõupingutuste kooskõlastamiseks ja koordineerimiseks. Sidusrühmadega suhtlemise platvormid on välja kujunenud aastate jooksul. Iga rakendamiskava alla kuuluvate tegevuste edendamiseks vajalike rakendusstruktuuride loomisel püütakse olla võimalikult kaasav.

89. Komisjon leiab, et ühine programmitöö on kasutusel juba mitmes valdkonnas. Euroopa teadusruumi (ERA-Net) meetmed on olulised ühisrahastamisvahendid, mida kasutatakse SET-kava koordineerimiseks.

90. 2018. aasta juuniks oli rakenduskavade lõpetamise ja kinnitamise protsess edenenu ja 14 kavast 11 olid kinnitatud. Uue SET-kava ajavahemiku 2018–2023 tegevuskava oli kinnitatud, sh edusammudest ja saavutustest aruandmise suunised.

Iga rakenduskava saavutustest annavad SET-kava juhtrühma koosolekutel aru asjaomased rakendusasutused, mis moodustatakse edaspidi.

91. Uues SET-kava ajavahemiku 2018–2023 tegevuskavas on kindlaks määratud vajadus tugevdada riiklike rahastamisasutuste kaasatust SET-kava rakendamisse.

92. Komisjon soovib rõhutada, et SET-kava rakenduskavad, mille on koostanud SET-kava ajutised töörühmad, on osa Innovatsioonifondi arendamise tõendusbaasist.

Komisjon korraldas süvitsiminevaid tööseminare kõikide sektoritega, mis on Innovatsioonifondist rahastamiskõlblikud, ja seejärel konsultatsioone avalikkusega, kus komisjoni talitused tegid koostööd SET-kava kogukonna kaasamisel. Samuti asutas komisjon valdkondade ja liikmesriikide esindajatest koosneva eksperdirühma, mis aitab välja töötada Innovatsioonifondi käsitleva delegeeritud õigusakti.

93. SET-kava juhtrühm on vastu võtnud uue SET-kava ajavahemiku 2018–2023 tegevuskava, milles on määratletud järgmise 5 aasta tegevused, et optimeerida kava mõju ja eesmärkide saavutamist. Erilist rõhku on pandud 14 rakenduskava elluviimiseks vajalikule tegevusraamistikule.

Integreeritud SET-kava käsitleva komisjoni 2015. aasta teatise eesmärkide saavutamisel ja ajavahemiku 2018–2023 tegevuskava elluviimisel tehtud edusammude hindamiseks viiakse 2020. aastal läbi sõltumatu hindamine. Lisaks sellele esitavad liikmesriigid alates 2020. aastast edaspidi aruanded, mis on osa nende uutest integreeritud energia- ja kliimakavadest.

SET-kava rakenduskavade elluviimist jälgitakse ka strateegiliste energiatehnoloogiate infosüsteemi (SETIS) abil. SETIS annab teavet alates 2007. aastast saavutatud oluliste tulemuste kohta ja pakub kasulikku teavet nendest saadud hüvede kohta.

Pealegi on mõõdetav tulemus programmi „Horisont 2020“ raames SET-kava sidusrühmade vajaduste täitmiseks välja töötatud InnovFini energia näidisprojektid (InnovFin EDP).

99. Komisjon soovib juhtida tähelepanu asjaolule, et InnovFini energia näidisprojektide all jälgitakse aktiivselt või arendatakse mitut programmi „NER300“ projekti. Mõned projektid liiguvad selle suunas, et saada InnovFini energia näidisprojektide alt lisatoetust. Projekte saab rahastamisvahendite kaudu toetada, kui nad jõuavad teatud valmimisetappi ja muutuvad pangakõlblikuks. Sellel jõudmiseks peavad projektid tagama tulu teenimise, et teenindada oma võlga või tagada omakapitali investeringute tulusus. See võtab aega, kuna kõigepealt tuleb näidata tehnoloogilist elujõulisust.

102. Komisjon märgib, et programm „Horisont 2020“ ja Innovatsioonifond on erinevate eesmärkidega, mis on sätestatud nende õiguslikes alustes ja mida ei saa täita ühe ühendatud programmiga. Seetõttu jäävad nad üksteist täiendavaks, kuid võivad vajada võimaliku koostoime suurendamist.

103. Komisjon võttis hiljuti vastu InvestEU programmi ettepaneku, millega ühtlustatakse ja konsolideeritakse ELi rahastamisvahendeid. InvestEUd käsitleva määruse ettepaneku artikkel 6 sisaldab sätteid rahastamisvahenditega segarahastamise kohta ning see on peamine meede, mis võimaldab tõhusalt pakkuda spetsiifilisi tooteid, mis sobivad mitmesuguste majandussektorite ja riskiprofiilidega.

Euroopa ühendamise rahastu (CEF) võlainstrument sisaldab samuti rahaliste vahendite ühendamise üleskutset. Väljatöötamisel on segarahastamisvahend, mis ühendab programmi „Horisont 2020“ ja InnovFini energia näidisprojektid.

104. Komisjon märgib, et EIPga sõlmitud delegeerimislepinguga nähakse ette ranged järelevalve- ja aruandekohustused, et tagada usaldusväärne finantsjuhtimine.

Komisjon käsitleb finantskontrolli küsimusi asjaomastes EIPga sõlmitud delegeerimislepingutes ja Innovatsioonifondi käsitlevas delegeeritud õigusaktis.

105. EIP valitsetavad programmi „NER300“ tulud ja varad ei ole osa ELi eelarvest ega ole komisjoni kontrolli all. Liikmesriigid valivad projektid välja ja sõlmivad lepingud ning neile laekuvad kogunenud tulud. Seetõttu ei saa neid integreerida ELi eelarvega ega kajastada ELi bilansis kohaldatava ELi raamatupidamiseeskirja 2 all (ühiste ettevõtmiste ja sidusettevõtete konsolideerimine ja arvestamine).

Komisjon esitab kord aastas programmi „NER300“ rakendamise kohta teavet majandamiskavas ja aasta tegevusaruannetes.

106. Vt komisjoni vastus punktile 104.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

109. Komisjon rõhutab, et alates 2012. aastast olid tingimused eriti ebasoodsad. Kuigi komisjon tegi nende kuue projekti puhul olulisi jõupingutusi, ei saanud ta võidelda tööstusharu suundumustega ega üldisemalt turunõudlusega ega saanud ka selle vastu, et liikmesriikide valitsused muutsid oma poliitilisi prioriteete.

112. Komisjon soovib rõhutada, et uuenduslike projektide tagasivõtmine on normaalne turu omadus. Tagasivõtmise määr 50% on normaalne olukord ja seda on ka ülemaailmselt näha teiste innovatsiooni toetavate programmide puhul. See on selge, et tagasivõetud projektidel ei ole tulemusi, kuna nad ei ole turul teostatavad. Asjaolu, et need projektid ei kasutanud programmi „NER300“ vahendeid, on mõistlik kinnitus selle kohta, et vahendeid ei raisatud, ja võimaldab toetada uusi projekte (InnovFin energia näidisprojektide või Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumendi raames). Teisest konkursivoorust üle jäänud kasutamata vahendid kantakse üle Innovatsioonifondi, seega nendest toetatakse uusi projekte. Komisjon siiski tunnistab, et nn külmutatud vahendid ei ole programmi tõhus tulemus.

113. Komisjon soovib esile tuua madalate naftahindade ülemaailmse ebasoodsa mõju bioenergia projektidele. Investorite hinnangul kukkus innovatiivse bioenergia turg kokku pärast naftahindade järsku langust ja suurte naftareservide turule tulekut.

115. Innovatsiooni toetamise otsus on komisjoni, nõukogu ja Euroopa Parlamendi võetud poliitiline risk. Komisjoni julgustasid seda innovatsiooni toetama liikmesriigid ja sidusrühmad ning samuti kaalutlus, et süsinikdioksiidi kogumisel ja säilitamisel on suur potentsiaal Euroopa Liidu energia- ja kliimaeesmärkide saavutamisele kaasaaitamises.

Toetuslepingute sõlmimine kolmega kuuest EEPRI süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projektist otsustati suhteliselt vara ja neist ühe tulemusel loodi katserajatis. Ülejäänud kahe projekti puhul tegi komisjon suuri pingutusi, et leida rahastamispuudujäägi katmiseks täiendavaid allikaid. Asjaomased liikmesriigid jäid projektide suhtes toetavaks ja komisjon leiab, et projektide rakendamiseks oli usaldusväärne plaan olemas. Seetõttu ikkagi eeldati sel ajal veel, et projektid realiseeruvad.

Protsessi käigus saadud olulisi teadmisi saab jätkuvalt ELi tasandil kasutada, eriti silmas pidades SET-kava ja Euroopa süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise näidisprojektide võrgustikku, mis on selliste projektide käigus kogutud teadmiste jagamise platvorm.

116. Komisjoni ülesanne on liikmesriikide kavasid ja aruandeid hoolikalt uurida ja teha kindlaks, kas need sisaldavad kõiki nõutud elemente. ELi rahalise toetuse andmisel peab komisjon riigi integreeritud energia- ja kliimakavasid arvesse võtma.

Kuid keskselt juhitud ELi programmide puhul, kus rahalistest vahenditest esmane kasusaaja ei ole liikmesriik ise, ei peaks liikmesriikide integreeritud energia- ja kliimakavade terviklikkust kasutama kriteeriumina projekti väärtuse hindamisel ega projekti kohta lõpliku rahastamisotsuse tegemisel. Vastasel juhul oleks sellel ebasoodne mõju projektidele, mis võiksid olla kasulikud energia- ja kliimapoliitika seisukohalt. Keskset juhitud programmide puhul on komisjoni ülesanne tagada, et projektid on kooskõlas ELi energia- ja kliimapoliitika eesmärkidega.

1. soovitus. Suurendada võimalusi anda uuenduslikele vähese süsinikdioksiidihetega energiaprojektidele mõjusat ELi toetust

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Innovatsioonifondi puhul küsitakse liikmesriikidelt selget kinnitust kohustuste võtmise kohta, kui see on asjakohane. Soovitust võetakse valikukriteeriumide kujundamisel arvesse.

Programmide „Horisont 2020“ ja „Euroopa horisont“ puhul võiks liikmesriikide kaasrahastamine potentsiaalselt olla osa projekti rahastamisest (teatud piirini), kuid sageli see nii ei ole. Ülejäänud rahastuse (peale toetuse) kättesaadavust, olgu siis avalikust või erasektorist, kaalutakse ettepanekute hindamise ajal ja see mõjutab projektide väärtuse hindamist. Kogemused näitavad kõigest hoolimata, et taotluste hindamise ajal tagatuna paistnud rahastamine võib hilisemas etapis ohtu sattuda.

Kooskõla riikide kliima- ja energiakavadega võiks mõne ELi programmi kvalifitseerimise tingimuste puhul olla arvessevõetav tegur, näiteks kui käsitletakse vastavaid üleeuroopalist huvi pakkuvaid projekte¹.

118. Programm „NER300“ loodi kaasotsustamismenetlusega, et ELi HKSi direktiivi kaudu toetada uuenduslikke taastuvenergiaprojekte ning süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise projekte. Komisjon töötas välja mõjuhinnangu programmi „NER300“ rakendamisevõimaluste kohta HKSi direktiiviga ette nähtud õiguslikes piirides. HKSi direktiiviga nõuti, et toetus tuleb anda tõendatud heitkoguste vähendamise alusel. Vaikimisi tingimus oli seega toetuse andmine tõendatud tulemuste alusel koos võimalusega saada liikmesriikidelt eelnev rahastus, et vähendada projektide riske.

119. Programmi „NER300“ projektide valiku- ja toetuse andmise menetlus oli sätestatud programmi õiguslikus aluses – HKSi direktiivis ja programmi „NER300“ käsitlevas otsuses. Programmi „NER300“ õiguslikus aluses sätestatud ainuke valikukriteerium oli tulemusühiku maksumuse näitaja. Muud kriteeriumid ei olnud osa programmi „NER300“ rakendamise sätestest, seega ei saanud neid valikumenetluses kasutada.

2. soovitus. Uue Innovatsioonifondi projektide valiku- ja otsustusprotsessi täiustamine

a) Komisjon nõustub soovitusega.

Innovatsioonifondi puhul nähakse ette rahaliste vahendite väljamaksmine kindlate vahe-eesmärkide täitmisel. Kui vahe-eesmärke ei saavutata, vabastatakse rahalised vahendid ja suunatakse ümber kas reservnimekirja projektidele või järgmistele konkurssidele.

b) Komisjon nõustub soovitusega.

Projektide majanduslikku elujõulisust ja riske hinnatakse koos muude kriteeriumidega (tulemuslikkus, tõhusus, mõju), et valida välja parim projektide portfell Innovatsioonifondi jaoks HKSi direktiivis määratletud eesmärkide täitmiseks.

Lisaks nõutakse väljavalitud projektide puhul kaasrahastavatelt osalistelt kindlat kohustuste võtmist.

c) Komisjon nõustub soovitusega.

Innovatsioonifondi puhul nähakse ette mitme kriteeriumi hindamine, kus kombineeritakse kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid kriteeriume, et arvestada uuenduslike projektide kõiki aspekte. Sellega tagatakse, et toetuse andmise ajaks on välja valitud kõige perspektiivsemad ja elujõulisemad projektid.

d) Komisjon nõustub soovitusega.

¹ Näiteks määruse ettepanekus, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu (COM(2018)438 final), nähakse toetuse andmise ühe hindamiskriteeriumina ette „vastavus liidu ja liikmesriigi energia- ja kliimakavadele“.

Liikmesriigid kaasatakse Innovatsioonifondi valitsemisse. Kogu teavet, mis ei ole konfidentsiaalne ja aitab projektidega jätkata, jagatakse liikmesriikidega, et tagada projektide oluliste riskide kindlaksmääramiseks ja maandamiseks vajaliku läbipaistva teabe edastamine kõikidele kaasatud osalistele.

e) Komisjon nõustub soovitusel.

Valikumenetlus tagab, et Innovatsioonifond koostab portfelli projektidest, mis hõlmavad laia valikut majandussektoreid ja liikmesriike ning aitavad kõige enam kaasa ELi süsinikdioksiidiheite vähendamise eesmärkide täitmisele. Peamiste valikukriteeriumide seas on projektide võime vältida/vähendada kasvuhooajaga.

f) Komisjon nõustub soovitusel.

Innovatsioonifondi käsitlev delegeeritud õigusakt püüab pakkuda suuremat paindlikkust, et kajastada innovatsiooni muutuvat dünaamikat, tagades samas programmi eesmärkide täitmise.

Rakendusamet hakkab suurema tõhususega haldama projektide selliseid muudatusi, mis ei muuda projekti rakendusala ega valikumenetlust.

121. Programmi „NER300“ kasutamata jäänud toetuse ümbersuunamiseks valitud rahastamisvahendite eesmärkide ja aruandekohustuste kooskõlastamiseks tehakse EIP delegeerimislepingutes vastavad muudatused.

3. soovitus. Innovatsioonifond peab olema paindlik, et reageerida turu ja tehnoloogia arengule

a) Komisjon nõustub soovitusel.

Projektide rahastamiskõlblikkuse tingimused tulenevad otseselt ELi HKS-i direktiivist. Projekte hinnatakse poliitika eesmärkide täitmisele kaasaaitamise põhjal, mitte spetsiifiliste tehnoloogiliste või tooteparameetrite saavutamise järgi, mida on raske täie kindlusega etteulatavalt määratleda.

b) Komisjon nõustub soovitusel.

Innovatsioonifondi puhul nähakse ette regulaarsete konkursside korraldamist. Kui rahastamisvahenditest toetust antakse, tehakse seda avalduste esitamise järjekorras.

122. Järgmise programmitööperioodi peamine eesmärk on suurendada ELi programmide vahelist koostööd.

Programmi „Euroopa horisont“ jaoks seatakse sisse strateegiline programmitöö protsess, millega kõik asjaomased komisjoni talitused kaasatakse prioriteetide ja projektikonkursside kaalukohustusel. Eesmärk on luua ühine innovatsiooniraamistik, et kõiki programme rakendataks sidusalt ja üksteist täiendavalt.

Aruandekohustuste sätted kehtestatakse nende vastavate järgmise programmitööperioodi õiguslike alustega.

123. Energiatehnoloogia strateegilise kava (SET-kava) juhtrühm on heaks kiitnud uue rakenduskava, mis võrreldes SET-kava varasema tegevusega pakub uut, selget ja mõõdetavat eesmärkide komplekti.

Lisaks on juhtrühm vastu võtnud uue SET-kava ajavahemiku 2018–2023 tegevuskava, milles on määratletud järgmise 5 aasta tegevused, et optimeerida kava mõju ja saavutamist. Seetõttu pakub eespool nimetatud tegevuskava tulevikus paremat täiendava hindamise raamistikku.

Nagu eespool on osutatud (vt punkt 93), on 2020. aastal korraldatava sõltumatu hindamise ning liikmesriikide aruannete ja rakenduskavade aruannete põhjal võimalik mõõta juba seatud eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme.

124. Uue mitmeaastase finantsraamistiku ettepanek sisaldab määrust, millega asutatakse InvestEU programm. Uus InvestEU fond konsolideerib kõik ELi rahastamisvahendid ja ühtlustab pakutavaid tooteid, et suurema tõhususega käsitleda eri riskiprofiile eri majandussektorites. Selle teadusuuringute ja innovatsiooni poliitikaharu konsolideerib teadusuuringuid ja innovatsiooni käsitlevaid rahastamisvahendeid. Kavandatava määruse artikkel 6 sisaldab sätteid segarahastamise kohta teiste ELi programmidega ja sealhulgas Innovatsioonifondiga. See vähendab kindlasti ülekattumist ja tagab konkreetseid investeerimisolukordi käsitlevate toodete pakkumise.

125. Komisjon märgib, et programmide „Horisont 2020“ ja „NER300“ / Innovatsioonifondi rakendamisala, mõõtkava ja ambitsioonid on nüüd erinevad. Järgmisel programmitööperioodil töötab komisjon programmi „Euroopa horisont“ jaoks strateegilise programmitöö etapis ja Innovatsioonifondi jaoks delegeeritud õigusaktis välja tulemusliku ja täiendava lähenemisviisi mõlema programmi meetmetele.

EIP tegevuse kohta tuleb märkida, et on mõned programmi „NER300“ projektid, mille tausta kontrollib EIP InnovFini energia näidisprojektide jaoks. Rahastamisvahenditest rahastamine nõuab projekte, mis on saavutanud teatud küpsusastme. Nende projektide puhul oodatakse peagi esmakordset kasutuselevõttu.

126. Programmi „Euroopa horisont“ jaoks algab programmi esimeste aastate strateegiline programmitöö protsess 2018. aasta juulis ja selle käigus peaks 2018. aasta lõpuks valmima ühine strateegiline teadusuuringute ja innovatsiooni kava, mille üle toimuvad seejärel konsultatsioonid sidusrühmadega.

Eesmärk on koostada teadusuuringute ja innovatsiooni prioriteetide raamistik, mis lepitakse kokku kõikide asjaomaste komisjoni talituste vahel ja millest saab seejärel võrdlusalus kõikidele ELi programmidele, nii et erinevad programmid aitavad sidusalt ja üksteist täiendavalt kaasa samade eesmärkide saavutamisele, respektides samal ajal ELi programmide eriomaseid õiguslikke aluseid.

4. soovitus. Parem koordineerimine komisjonis, et jagada ELi toetusi sidusamal viisil

a) Komisjon nõustub soovitusel.

Talitusteülene hindamine on juba kasutusel, see on osa järgmise mitmeaastase finantsraamistiku arhitektuuri ja Innovatsioonifondi väljatöötamisest.

b) Komisjon nõustub soovitusel.

Koostoime loomine on üks peamisi väljatoodud eesmärke programmis „Euroopa horisont“, InvestEU programmi ettepanekus ja Innovatsioonifondi puhul. InvestEU programm on muude meetmete hulgas üks võimalus lihtsustada ja ühtlustada finantstoodete pakkumist kliimategevuse toetuseks. See hõlmab ka segarahastamise võimalusi teiste ELi programmidega ja HKS-i Innovatsioonifondiga, kui see on asjakohane ja vajalik.

Komisjon parandab vastavate toetuskonkursside või rahastamisvahendite ettevalmistamise koordineerimist.

Siiski tuleb arvestada konkreetsete õiguslike alustega, kus on sätestatud valikukriteeriumid, et pidada kinni spetsiifilistest poliitikaeesmärkidest.

5. soovitus. Aruandekohustuse tagamine

a) Komisjon nõustub soovitusel.

Aruandekohustuste sätted esitatakse selgelt Innovatsioonifondi määruses ja neid parandatakse seoses programmi „NER300“ kulutamata rahaliste vahenditega EIPga sõlmitud koostöölepingutes.

b) Komisjon nõustub soovitusel.

Rahaliste vahendite kajastamine ELi bilansis peab järgima asjaomaste raamatupidamisstandardite nõudeid, rahvusvahelisi avaliku sektori raamatupidamisstandardeid ja eelkõige ELi raamatupidamiseeskirja 2 (ühiste ettevõtmete ja sidusettevõtete konsolideerimine ja arvestamine). ELi eelarvest rahastatavad ELi programmid kajastatakse ELi bilansis ja nende suhtes kohaldatakse eelarvelist heakskiitmist. Neid ELi programme, mis ei ole osa ELi eelarvest ja mille üle ELi institutsioonidel ei ole ainukontrolli (nt rahalised vahendid, mida komisjon haldab kolmandate isikute nimel), ei saa kajastada ELi bilansis, välja arvatud juhul, kui need on eelarvesse integreeritud (nt sihtotstarbelise tuluna) kooskõlas mitmeaastase finantsraamistiku õigusliku alusega.

Innovatsioonifond ei ole osa mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekust, kuna seda rahastatakse HKSi raames ja mitte ELi eelarvest, ja selle elutsüklil ulatub kaugemale kui mitmeaastase finantsraamistiku eelarvetsüklil. Lisaks sellele ei ole tulud otsustatud ega eelnevalt teada, kuna need sõltuvad CO₂ hinnast sel hetkel, kui saastekvoodid monetariseeritakse. Siiski hakatakse rakendama meetmeid usaldusväärse finantsjuhtimise tagamiseks, sh auditeerimine ja aruandlus.

c) Komisjon nõustub soovitusel.

Regulaarsed eduaruanded asjaomastele eelarvepädevatele institutsioonidele nähakse ette Innovatsioonifondi käsitleva delegeeritud õigusaktiga ja neile kohaldatakse valitud juhtimismudelit.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	17.5.2017
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	8.6.2018
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	5.9.2018
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	5.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0794-2
HTML ISBN 978-92-847-0824-6

doi:10.2865/990584
doi:10.2865/083431

QJ-AB-18-021-ET-N
QJ-AB-18-021-ET-Q

2020. aastaks ja veel kaugemaks ajaks seatud kliimaeesmärkide saavutamisele kaasa aitamiseks lõi EL 2009. aastal kaks suuremahulist rahastamisprogrammi (Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava (EEPR) ja programmi „NER300“), mille eesmärk on toetada süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist ning uuenduslikke taastuenergiatehnoloogiaid. Kontrollikoda leidis, et EL täidab küll tõenäoliselt 2020. aastaks seatud taastuenergia eesmärgid, kuid süsinikdioksiidi kogumist ja säilitamist ei suudetud ELis kummagi programmiga kasutusele võtta. EEPR aitab arendada avamere tuuleenergia sektorit, kuid programm „NER300“ ei andnud erinevate uuenduslike taastuenergiatehnoloogiate tutvustamise toetamisel loodetud tulemusi. EL valmistub kasutusele võtma Innovatsioonifondi, millega asendatakse programm „NER300“, ning kavandab uut mitmeaastast finantsraamistikku (2021–2027). 2030. aastaks ja veel kaugemaks ajaks seatud kliimaeesmärkide saavutamiseks tuleb kiirendada üleminekut vähese süsinikdioksiidiheitega majandusele. Selles kontekstis annab kontrollikoda Euroopa Komisjonile soovitusi auditi käigus leitud puuduste kõrvaldamiseks ja tulevaste programmide ülesehituse parandamiseks.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopa Liit, 2018

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.