

Tematsko izvješće

Demonstriranje hvatanja i skladištenja ugljika te inovativnih obnovljivih izvora energije na komercijalnoj razini u EU-u: tijekom posljednjeg desetljeća nije ostvaren predviđeni napredak

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



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

REVIZORSKI TIM

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Nikolaos Milionis i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda Samo Jereb, a potporu su mu pružali ataše u njegovu uredu Jerneja Vrabič, glavni rukovoditelj Helder Faria Viegas, voditelj radnog zadatka Stefan Den Engelsen te revizori Oana Dumitrescu, Joachim Otto, Ernesto Roessing, Juan Antonio Vazquez Rivera i Anna Zalega. Jezičnu podršku pružala je Zuzanna Filipski.



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

SADRŽAJ

	Odlomci
Pojmovnik	
Pokrate i skraćeni nazivi:	
Sažetak	I. – X.
Uvod	1. – 14.
Potpora EU-a za demonstracijske projekte u energetsom sektoru s niskom razinom emisija ugljika	1. – 10.
Europski energetska program za oporavak (EEPR)	4.
NER300	5. – 8.
Druge inicijative EU-a kojima se pruža potpora za demonstracijske projekte u području energije s niskom razinom emisija ugljika	9. – 10.
Stalna potreba za inovacijama u području čiste energije	11. – 14.
Opseg revizije i revizijski pristup	15. – 18.
Opažanja	19. – 107.
Programima EEPR i NER300 postavljene su ambiciozne ciljne vrijednosti u području primjene hvatanja i skladištenja ugljika i inovativnih obnovljivih izvora energije	19. – 36.
Programom EEPR nisu ostvareni zacrtani ciljevi u području hvatanja i skladištenja ugljika...	20. – 22.
... no pružen je pozitivan doprinos sektoru energije vjetrova na moru koji se brzo razvija	23. – 27.
U okviru programa NER300 nije ostvaren nijedan uspješan projekt hvatanja i skladištenja ugljika...	28. – 30.
... i program NER300 nije na dobrom putu da postigne željeni učinak u području inovativnih obnovljivih izvora energije	31. – 36.
Nepovoljni uvjeti ulaganja odrazili su se na projekte u okviru programa EEPR i NER300	37. – 55.
Na ulagačko okruženje za demonstracijske projekte utjecala je nesigurnost u pogledu regulatornih okvira i politika	41. – 48.

Pad tržišnih cijena ugljika te pomanjkanje drugih oblika potpore i prihoda bili su glavne prepreke za projekte CCS-a	49. – 55.
Načinom na koji je program NER300 osmišljen ograničila se sposobnost Komisije i država članica da pruže odgovor na okolnosti koje su se mijenjale	56. – 85.
Odabranim modelom financiranja za program NER300 nisu na djelotvoran način smanjeni rizici za demonstracijske projekte	57. – 65.
Postupci odabira projekata u okviru programa NER300 i procesi odlučivanja bili su složeni	66. – 79.
Određene druge značajke nacrtu programa NER300 usporile su pružanje odgovora na okruženje koje se mijenja	80. – 85.
Potrebno je poboljšati mehanizme koordinacije i odgovornosti	86. – 107.
Unatoč sporijem napretku od predviđenoga, planom SET pruža se temelj za ostvarivanje bolje koordinacije u Europi	87. – 93.
Službe Komisije trebaju poboljšati unutarnju koordinaciju i usklađenost potpore EU-a za demonstracijske projekte s niskom razinom emisija ugljika	94. – 103.
Mehanizmi odgovornosti za program NER300 nisu dovoljni jasni	104. – 107.
Zaključci i preporuke	108. – 127.
Prilog I. – Kronološki prikaz ključnih političkih i gospodarskih događanja s usporednim prikazom elemenata obuhvaćenih opsegom revizije	
Prilog II. – Pregled statusa programa NER300 u ožujku 2018.	
Prilog III. – Glavni gospodarski i regulatorni čimbenici koji utječu na napredak u provedbi programa NER300 i EEPR	
Prilog IV. – Primjeri postupaka odabira u okviru programa za inovacije u području energije s niskom razinom emisija ugljika	
Prilog V. – Složena struktura programa EU-a za financiranje inovacija u području energije s niskom razinom emisija ugljika	
Odgovori Komisije	

POJMOVNIK

CCUS: engl. *carbon capture, use and storage* – hvatanje, upotreba i skladištenje ugljika.

Istraživanje CCUS-a trenutno se financira iz istraživačkih programa EU-a. Uporaba hvatanog ugljika kao sirovine za industrijske ili kemijske procese može ga pretvoriti u robu kojom se može trgovati i koja može biti izvor prihoda.

Financijski instrument: Financijski instrumenti alat su kojim se pruža financijska potpora iz proračuna EU-a u obliku zajmova, jamstava i vlasničkih (ili kvazivlasničkih) ulaganja za provedbu projekata¹. U skladu s Međunarodnim revizijskim standardom br. 32 financijski je instrument „[...] svaki ugovor uslijed kojeg nastaje financijska imovina jednog subjekta i financijska obveza ili vlasnički instrument drugog subjekta”.

Komitologija: pojam „komitologija” odnosi se na skup postupaka kojima Europska komisija provodi provedbene ovlasti koje joj je dodijelio zakonodavac EU-a, uz pomoć odbora predstavnika iz zemalja EU-a. Tim odborima za komitologiju predsjedava dužnosnik Komisije te oni daju mišljenje o provedbenim aktima koje predlaže Komisija². Za program NER300 to je Odbor za klimatske promjene.

Konačna odluka o ulaganju: upravni odbor pojedinog poduzeća donosi konačnu odluku o ulaganju za određeni projekt u području energije nakon što je proveo studiju predizvedbenog inženjeringa i dizajna, ishodio sve potrebne dozvole i potvrdio izvore financiranja za cjelokupno ulaganje. Nakon što odbor donese konačnu odluku o ulaganju, može se započeti s inženjerskim aktivnostima, nabavom i aktivnostima izgradnje.

Odbor za klimatske promjene: Vidi „Komitologija”

Procjena na temelju dubinske analize: u kontekstu ovog izvješća odnosi se na procjenu tehničke i financijske održivosti koju EIB provodi u vezi sa zahtjevom za dodjelu bespovratnih sredstava iz programa NER300 za pojedini projekt.

¹ Vidi tematsko izvješće Suda br. 19/2016 „Izvršavanje proračuna EU-a s pomoću financijskih instrumenata – pouke koje se mogu izvući iz programskog razdoblja 2007. – 2013.”.

² <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html?locale=hr>.

Profitabilnost: profitabilnost pojedinog projekta općenito je kriterij koji primjenjuju banke: projekt mora pokazati da će ostvariti dovoljne prihode kako bi bio profitabilan.

Rezerva za nove sudionike: Rezerva za nove sudionike rezerva je na razini cijele Zajednice koja sadržava 780 milijuna emisijskih jedinica i koja je uspostavljena u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama (EU ETS) za razdoblje 2013. – 2020. Tijekom spomenutog razdoblja novi sudionici sustava mogu se prijaviti za dodjelu emisijskih jedinica iz te rezerve. Jedinice iz rezerve dodjeljuju se prema redoslijedu podnošenja zahtjeva. Iz rezerve je 2012. izdvojeno 300 milijuna jedinica za financiranje programa NER300.

POKRATE I SKRAĆENI NAZIVI:

CCC	Odbor za klimatske promjene
CCS	Hvatanje i skladištenje ugljika
CCUS	Hvatanje, upotreba i skladištenje ugljika
CEF	Instrument za povezivanje Europe
CPUP	Rezultat po jediničnom trošku
EEA	Europska agencija za okoliš
EEPR	Europski energetska program za oporavak
EFSU	Europski fond za strateška ulaganja (tj. Junckerov plan)
EIB	Europska investicijska banka
ESIF	europski strukturni i investicijski fondovi
ETIP	Europska tehnološka i inovacijska platforma
EU ETS	sustav Europske unije za trgovanje emisijama
EUA	emisijaska jedinica Europske unije
FI	financijski instrument
FP6/FP7/FP9	Šesti/Sedmi/Deveti okvirni program za istraživanje
IEA	Međunarodna agencija za energiju
IPCC	Međuvladin panel o klimatskim promjenama
IRENA	Međunarodna agencija za obnovljivu energiju
JRC	Zajednički istraživački centar
NER300	rezerva za nove sudionike 300
Obzor 2020.	Okvirni program za istraživanja i inovacije (tj. FP8)
RSFF	Financijski instrument za podjelu rizika

SAŽETAK

I. EU je 2007. godine predstavio klimatski i energetske paket za razdoblje do 2020., kojim su se zahtijevali veća uporaba i snažniji razvoj obnovljivih izvora energije i tehnologija s niskom razinom emisija ugljika. EU i njegove države članice poduzeli su mjere za potporu inovativnoj energiji iz obnovljivih izvora te izgradnju i rad postrojenja za proizvodnju električne energije i industrijskih postrojenja koja hvataju i skladište ugljik kako bi se ubrzala demonstracija prvih komercijalnih postrojenja.

II. EU je 2009. godine uveo Europski energetske program za oporavak (EEPR) s proračunom u vrijednosti od 1,6 milijardi eura kako bi pružio potporu projektima u područjima hvatanja i skladištenja ugljika (CCS) i energije vjetra na moru. Istodobno je uveo rezervu za nove sudionike 300 (NER300), koja se financira prodajom 300 milijuna emisijskih jedinica (2,1 milijarda eura) i čija je namjena pružiti potporu projektima u području hvatanja i skladištenja ugljika te inovativnim projektima u području energije iz obnovljivih izvora.

III. EU je tijekom istog razdoblja također financirao demonstracijske aktivnosti u području energije i preko istraživačkih programa pružio doprinos financijskim instrumentima kojima upravlja EIB. EU je želio postići bolju usklađenost inovacijskih prioriteta u području energije i financiranja izradom Europskog strateškog plana za energetske tehnologiju („plan SET“) koji je uveden 2008. i ažuriran 2015. godine kako bi bio u skladu s prioritetima Europske unije.

IV. Unija će vjerojatno uspjeti ostvariti utvrđene ciljne vrijednosti u području energije iz obnovljivih izvora za razdoblje do 2020. godine. Međutim, Europska agencija za okoliš (EEA) u svojim izvješćima ističe da EU mora u znatnoj mjeri povećati napore kako bi ostvario svoje opće ciljeve u području gospodarstva s niskom razinom emisija ugljika za razdoblje do 2050. godine.

V. Glavni cilj Suda bio je procijeniti jesu li mjere EU-a za pružanje potpore demonstraciji CCS-a i inovativnih tehnologija u području energije iz obnovljivih izvora na komercijalnoj razini koje su provedene u okviru programa EEPR i NER300 u razdoblju 2008. – 2017. bile dobro osmišljene te je li se njima upravljalo i koordiniralo ih na odgovarajući način, kao i je li programima NER300 i EEPR ostvaren očekivani napredak u pružanju potpore CCS-u i

inovativnim obnovljivim izvorima energije u pogledu njihova približavanja komercijalnoj upotrebi.

VI. Zaključeno je da nijedan od predmetnih programa nije rezultirao uvođenjem CCS-a u EU-u. Programom EEPR doprinijelo se razvoju sektora energije vjetra na moru, ali programom NER300 nije postignut predviđeni napredak u pružanju potpore demonstraciji šireg spektra inovativnih tehnologija u području energije iz obnovljivih izvora.

VII. Nepovoljni uvjeti ulaganja, među ostalim nesigurnost regulatornih okvira i politika, otežavali su napredovanje brojnih inovativnih projekata u području energije iz obnovljivih izvora i projekata CCS-a. Jedan od ključnih čimbenika kojemu se može pripisati neuspjeh uvođenja CCS-a bio je niska tržišna cijena ugljika nakon 2011. godine.

VIII. Sud je nadalje utvrdio da su Komisija i države članice zbog načina na koji je program NER300 osmišljen bile ograničene u svojoj sposobnosti pružanja djelotvornog odgovora na okolnosti koje se mijenjaju. Točnije rečeno, odabrani model financiranja nije bio dovoljno opravdan kada je pravna osnova programa NER300 uvrštena u direktivu o sustavu za trgovanje emisijama stakleničkih plinova te se njime nije na djelotvoran način smanjio rizik za demonstracijske projekte. Procesi odabira projekata i donošenja odluka bili su složeni, a fleksibilnost programa bila je ograničena određenim značajkama nacrtu programa.

IX. Naposljetku, Sud je utvrdio da postoji prostor za poboljšanja u području mehanizama koordinacije i odgovornosti. Unatoč postizanju sporijeg napretka od onoga koji se predviđao, planom SET pruža se osnova za bolje usklađivanje javnih i privatnih prioriteta i resursa. Relevantne službe Komisije trebaju poboljšati svoju koordinaciju kako bi povećale usklađenost potpore EU-a za demonstracijske projekte s niskom razinom emisija ugljika. Mehanizmi odgovornosti za subjekte koji upravljaju programom NER300 također nisu dovoljno jasni.

X. EU priprema pokretanje fonda za inovacije kojim će zamijeniti program NER300 te namjerava ubrzati prijelaz na gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika. U tom kontekstu Sud preporučuje da Komisija:

- poveća potencijal za djelotvornu potporu EU-a za takve projekte

- poboljša postupke odabira projekata i donošenja odluka za fond za inovacije u usporedbi s programom NER300 i zajamči njegovu fleksibilnost u pružanju odgovora na vanjska kretanja
- poboljša svoju unutarnju koordinaciju za usklađeniije usmjeravanje potpore EU-a
- zajamči preuzimanje odgovornosti za financijska sredstva iz fonda za inovacije i programa NER300.

UVOD

Potpora EU-a za demonstracijske projekte u energetsom sektoru s niskom razinom emisija ugljika

1. EU je 2007. i 2008. godine izradio klimatski i energetske paket za razdoblje do 2020. Taj je paket bio skup obvezujućih zakonodavnih akata donesenih 2009. godine kako bi se zajamčilo da EU ostvari svoje klimatske i energetske ciljne vrijednosti do 2020. godine. Njime su utvrđene tri ciljne vrijednosti: smanjenje emisija stakleničkih plinova za 20 % (u usporedbi s 1990. godinom), proizvodnja 20 % energije u EU-u iz obnovljivih izvora energije i povećanje energetske učinkovitosti za 20 %.

2. U tom se kontekstu u zaključcima predsjedništva Europskog vijeća Komisiju u lipnju 2018. godine pozvalo³ da predloži mehanizam kojim će zajamčiti izgradnju i rad do 12 demonstracijskih (vidi **okvir 1.**) postrojenja za komercijalnu proizvodnju električne energije zajedno s hvatanjem i skladištenjem ugljika (CCS – na **slici 1.** nalazi se opis) do 2015. godine.

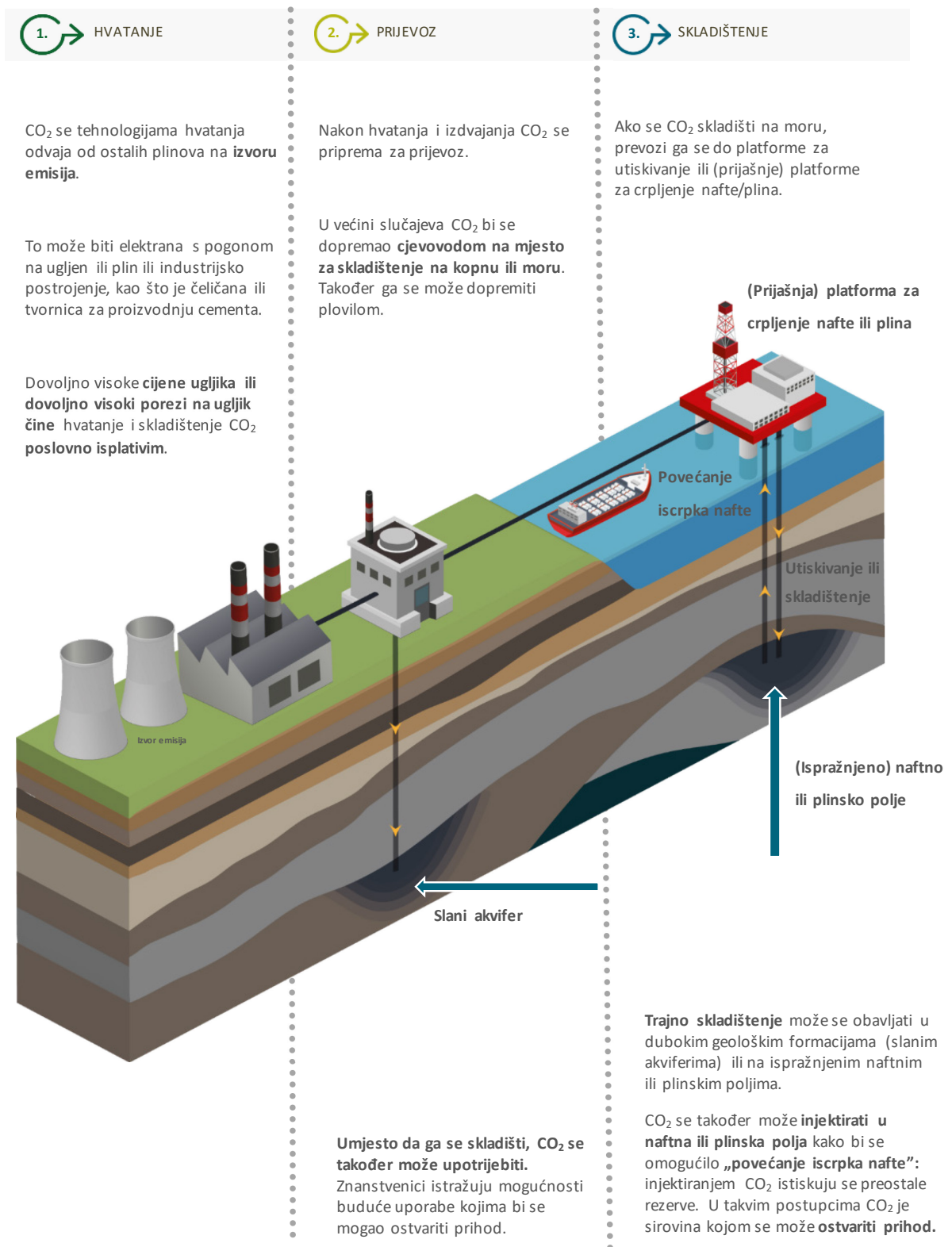
Okvir 1. – Demonstracija inovativnih tehnologija na komercijalnoj razini

Nove tehnologije u svojem razvoju od stadija istraživanja do prihvaćanja na tržištu prolaze kroz različite faze. Demonstracija je faza u kojoj je nova tehnologija dovoljno ispitana i razvijena za uvođenje u komercijalnu fazu. Pokaže li se uspješnom, tržište će u nju uložiti i omogućiti njezinu sveobuhvatnu primjenu. Uspješni demonstracijski projekti stoga pomažu da se društvu stave na raspolaganje pristupačne tehnologije za čistu, sigurnu i konkurentnu energetske opskrbu.

Demonstracijski projekti često teško napreduju dalje od te faze. S njima povezani izazovi uključuju velika kapitalna ulaganja zbog njihove veličine te se oni također povezuju sa snažnim tehnološkim rizicima i nesigurnošću u pogledu ostvarenja i potencijalnih prihoda. Općenito su suviše riskantni da bi privukli dovoljno privatnog ulaganja te iziskuju različite oblike vladine potpore za unaprjeđenje relevantne tehnologije. Tehnologije koje ne napreduju dalje od te faze ostaju zarobljene u tzv. komercijalnoj „dolini smrti“.

³ Odlomak 45., zasjedanje Europskog vijeća u Bruxellesu 19./20. lipnja 2008., zaključci predsjedništva, 11 018/1/08 od 17. srpnja 2008.

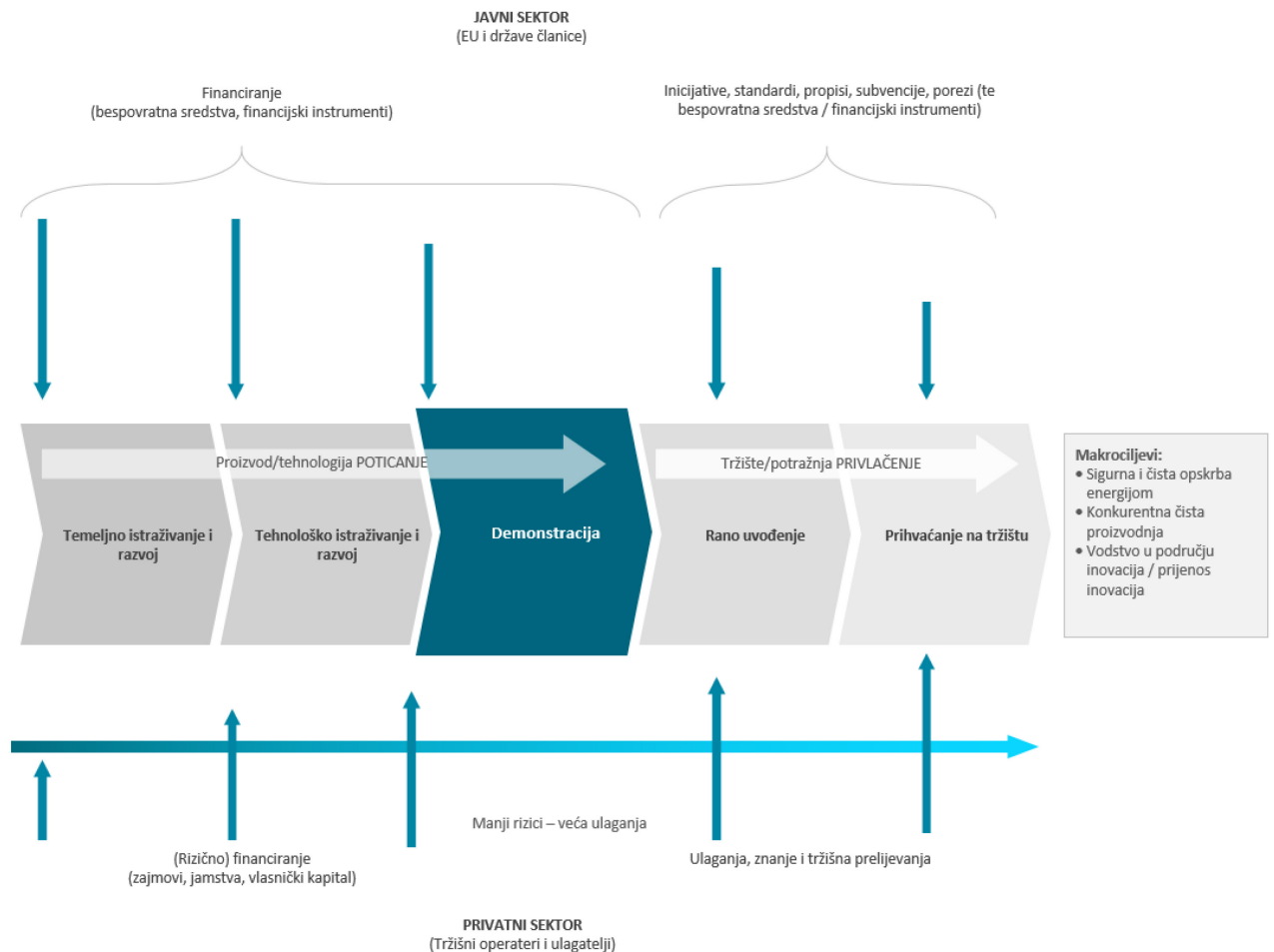
Slika 1. – Hvatanje i skladištenje ugljika



Izvor: Sud.

3. EU je nakon 2008. godine pokrenuo dva velika programa kojima je želio pružiti potporu za demonstraciju (vidi [sliku 2.](#)) CCS-a i inovativnih obnovljivih izvora energije na komercijalnoj razini.

Slika 2. – Potpora za demonstracijsku fazu inovacijskog ciklusa



Izvor: prilagođen prikaz podataka iz modela i dokumenata IPCC-a i Komisije koji je pripremio Sud.

Europski energetska program za oporavak (EPR)

4. Prvi veliki program EU-a kojim se pružila potpora za komercijalnu demonstraciju CCS-a i energije vjetra na moru bio je **Europski energetska program za oporavak (EPR)**, pokrenut

2009. godine⁴. EEPR je bio dio većeg paketa za gospodarski oporavak⁵. Ukupan proračun samog EEPR-a, iz kojeg su se izdvajala bespovratna sredstva za projekte, iznosio je četiri milijarde eura. Od ukupnog iznosa jedna milijarda eura bila je namijenjena za demonstracijski program CCS-a, a 565 milijuna eura za energiju vjetra na moru. Bespovratnim sredstvima u okviru EPPR-a u pravilu se podmiruju kapitalni rashodi za planiranje, razvoj i izgradnju.

NER300

5. EU je 2009. godine u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama (EU ETS) uspostavio rezervu za nove sudionike 300 (NER300) radi pružanja potpore za projekte komercijalne demonstracije CCS-a i inovativnih obnovljivih izvora energije⁶. Na **slici 3.** nalazi se popis tehnologija u području energije iz obnovljivih izvora za koje je EU predvidio potporu.

⁴ Uredba (EZ) br. 663/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavljanju programa za potporu gospodarskom oporavku dodjelom financijske pomoći Zajednice projektima u području energetike (SL L 200, 31.7.2009., str. 31.).

⁵ COM(2008) 800 final od 26. studenoga 2008. „Europski plan gospodarskog oporavka”.

⁶ Vidi Direktivu 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u svrhu poboljšanja i proširenja sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (SL L 140, 5.6.2009., str. 63.).

Slika 3. – Inovativni obnovljivi izvori energije kojima se pruža potpora iz programa NER300



Izvor: Sud.

6. Demonstracijskim projektima kojima se pruža potpora iz programa NER300 hvatao bi se i skladištio CO₂ ili bi se proizvodila čista energija iz obnovljivih izvora te bi se na taj način doprinijelo dostizanju ciljnih vrijednosti smanjenja emisija u razdoblju do 2020. pod uvjetom da projekti dotad budu pušteni u rad. Međutim, glavni cilj navedenih projekata demonstracija je komercijalnog potencijala odabranih tehnologija i davanje snažnijeg i dugotrajnog doprinosa gospodarstvu s niskom razinom emisija ugljika u razdoblju poslije 2020. ako se te tehnologije primijeni u drugim dijelovima Europe i svijeta⁷. Očekivalo se da će pružanje potpore za „pionirske projekte” doprinijeti ostvarenju ambicije EU-a da postane svjetski predvodnik u razvoju tehnologija u području energije iz obnovljivih izvora⁸.

7. Direktivom o EU ETS-u predviđeno je izdvajanje 300 milijuna emisijskih jedinica iz rezerve na razini Zajednice za nove sudionike EU ETS-a. EIB je prodajom tih jedinica prikupio

⁷ Uvodna izjava 10. Odluke Komisije 2010/670/EU od 3. studenoga 2010. o kriterijima i mjerama financiranja komercijalnih demonstracijskih projekata čiji je cilj okolišno sigurno hvatanje i geološko skladištenje CO₂ te demonstracijskih projekata za inovativne tehnologije u području energije iz obnovljivih izvora u okviru sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice uspostavljenog Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća („Odluka o programu NER300”) (SL L 290, 6.11.2010., str. 39.).

⁸ COM(2009) 519/4, „Ulaganje u razvoj tehnologija s niskom razinom emisija ugljika (plan SET)”.

2,1 milijardu eura za financiranje predmetnog programa. Komisija rukovodi opću koordinaciju programa. Države članice imenuju nacionalne kontaktne točke i imaju niz obveza⁹. Komisija je 2012. i 2014. godine u okviru dvaju odgovarajućih poziva na podnošenje prijedloga predviđenih relevantnim zakonodavstvom dodijelila financijska sredstva za 39¹⁰ projekata. EIB upravlja financijskim sredstvima koja su odobrena, ali još nisu isplaćena¹¹.

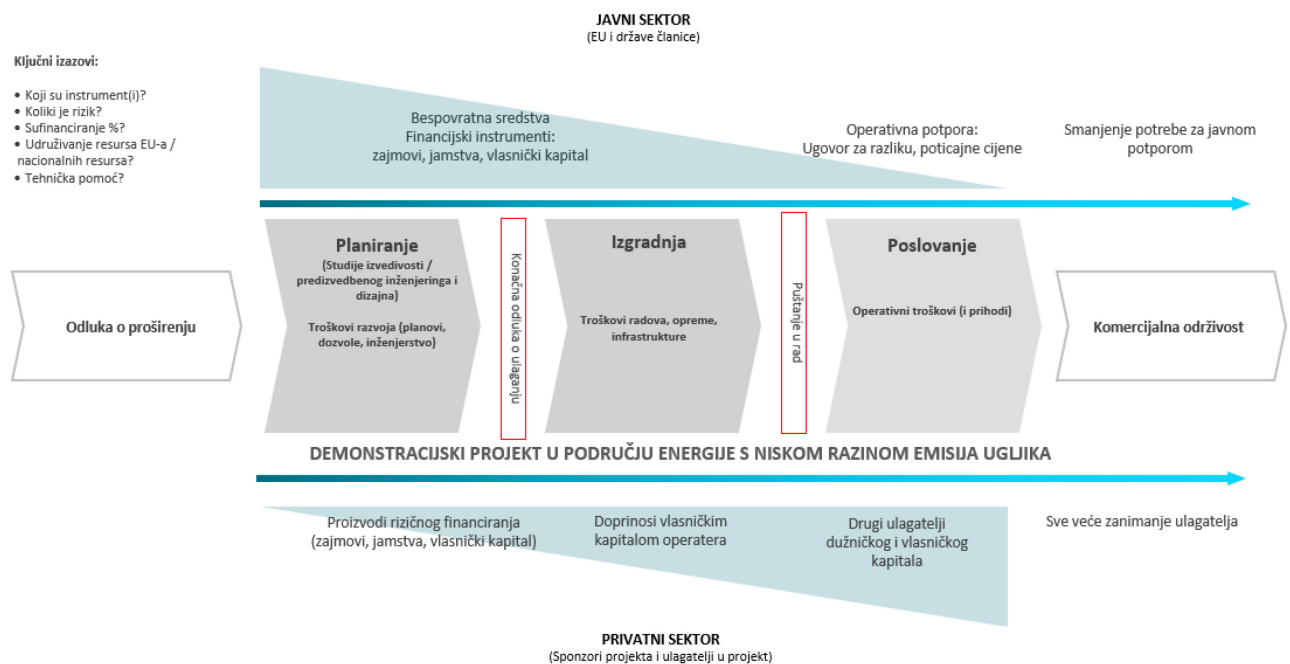
8. Dodatni troškovi ulaganja i dodatni operativni troškovi (tijekom razdoblja od pet godina u slučaju projekata u području energije iz obnovljivih izvora i deset u slučaju projekata CCS-a) za provedbu i rad predmetnih inovativnih projekata ispunjavali su uvjete za financiranje iz programa NER300 u vrijednosti do 50 % očekivanih troškova. Isplata dodijeljenih bespovratnih sredstava u okviru programa NER300 provodi se u godišnjim obrocima nakon što projekt bude pušten u rad, odnosno kada se u okviru njega hvata i skladišti CO₂ ili proizvodi energija iz obnovljivih izvora te nastanu operativni rashodi, osim ako relevantne države članice ne zatraže i zajamče plaćanje predujmova za dio dodijeljenih bespovratnih sredstava ili njihov cjelokupan iznos. Na slici 4. opisani su izazovi i različite faze financiranja demonstracijskih projekata u području energije.

⁹ One se, među ostalim, sastoje od utvrđivanja prihvatljivih projekata, potpisivanja pravno obvezujućih instrumenata (ugovora) s projektima i upravljanja tim instrumentima, praćenja projekata, izvješćivanja Komisije i prosljeđivanja plaćanja iz projekata EIB-a. Za pregled vidi sliku 10. u glavnom tekstu.

¹⁰ 38 projekata u području energije iz obnovljivih izvora i jedan projekt u području hvatanja i skladištenja ugljika.

¹¹ Tim upravljanjem navedenim sredstvima dosad je prikupljen dodatan prihod u vrijednosti od otprilike 70 milijuna eura. Komisija je krajem 2017. godine izdvojila sredstva iz programa NER300 u vrijednosti od 39 milijuna eura za plaćanje naknada EIB-u za zadatke koje mu je povjerila. Ukupan iznos naknada ne smije prekoračiti 45 milijuna eura, odnosno 2,1 % iznosa ukupnih prihoda od 2,1 milijarde eura.

Slika 4 – Financiranje demonstracijskog projekta u području energije



Izvor: Sud.

Druge inicijative EU-a kojima se pruža potpora za demonstracijske projekte u području energije s niskom razinom emisija ugljika

9. U istom vremenskom okviru dijelovima okvirnih programa EU-a za istraživanje **FP7** (2007. – 2013.) i **Obzor 2020.** (2014. – 2020.) posvećenima energiji pružena je potpora za demonstracijske projekte za cijeli niz tehnologija u području energije. U okviru navedenih programa također se izdvajalo doprinose iz proračuna EU-a za financijske instrumente kojima upravlja EIB, kao što su **Financijski instrument za podjelu rizika** (RSFF, 2007. – 2013.) i instrument **InnovFin** (2014. – 2020.), koji uključuju / su uključivali demonstracijske ciljeve u području energije.

10. Usporedno s uvođenjem tih mehanizama financiranja EU je nastojao bolje uskladiti prioritete i financiranje u području energetske inovacije u okviru Strateškog plana za energetske tehnologije (**plan SET**), koji je Vijeće podržalo 2008. godine¹². Plan je 2015. godine ažuriran (**Integrirani plan SET**) kako bi ga se uskladilo s prioritetima energetske

¹² Zaključci Vijeća o Strateškom planu za energetske tehnologije, 2854. sastanak Vijeća za promet, telekomunikacije i energetiku održanog 28. veljače 2008.

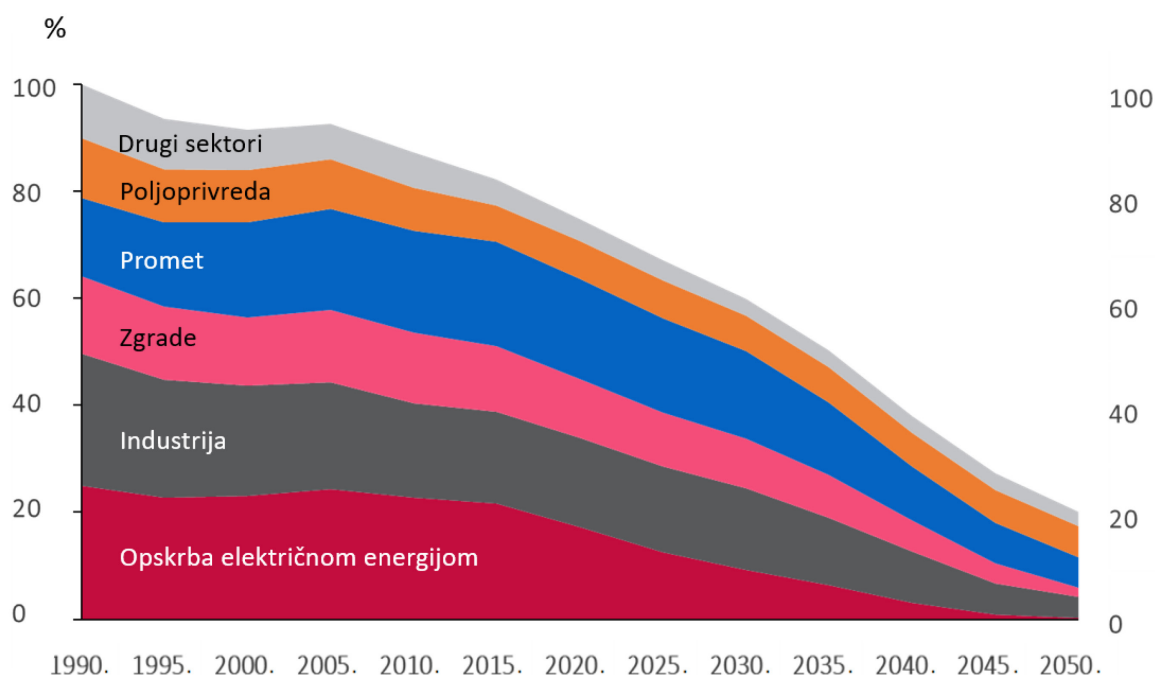
unije u području istraživanja i inovacija. Svim prethodno opisanim mehanizmima financiranja podupiru se prioritete u okviru plana SET.

Stalna potreba za inovacijama u području čiste energije

11. EU je 2015. godine potpisao Pariški sporazum. Njime se nastoji ojačati globalni odgovor na prijetnju od klimatskih promjena i ograničiti porast globalne temperature u ovom stoljeću na razinu koja je znatno niža od 2 °C iznad razine u predindustrijskom razdoblju. EU se obvezao da će emisije stakleničkih plinova do 2030. godine smanjiti za najmanje 40 %, čime bi ostvario svoju trenutačnu ambiciju prijelaza na gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika do 2050. godine¹³. To podrazumijeva drastično smanjenje emisija u svim sektorima gospodarstva. Planom djelovanja Komisije iz 2011., primjerice, predviđeno je smanjenje emisija na nulu u sektoru opskrbe električnom energijom do 2050. godine. Na **slici 5.** prikazano je predviđeno smanjenje svih emisija stakleničkih plinova u EU-u.

¹³ COM(2011) 112 final od 8. ožujka 2011., „Plan djelovanja za prijelaz na konkurentno gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika do 2050.“: „Radi održavanja klimatskih promjena ispod 2 °C Europsko vijeće u veljači 2011. ponovno je potvrdilo cilj EU-a da se emisije stakleničkih plinova smanje za 80 do 95 % do 2050. godine u usporedbi s razinama iz 1990. godine.“

Slika 5. – Predviđena smanjenja razina emisija stakleničkih plinova u EU-u s ciljem smanjenja domaćih emisija za 80 % (u usporedbi s 1990.)

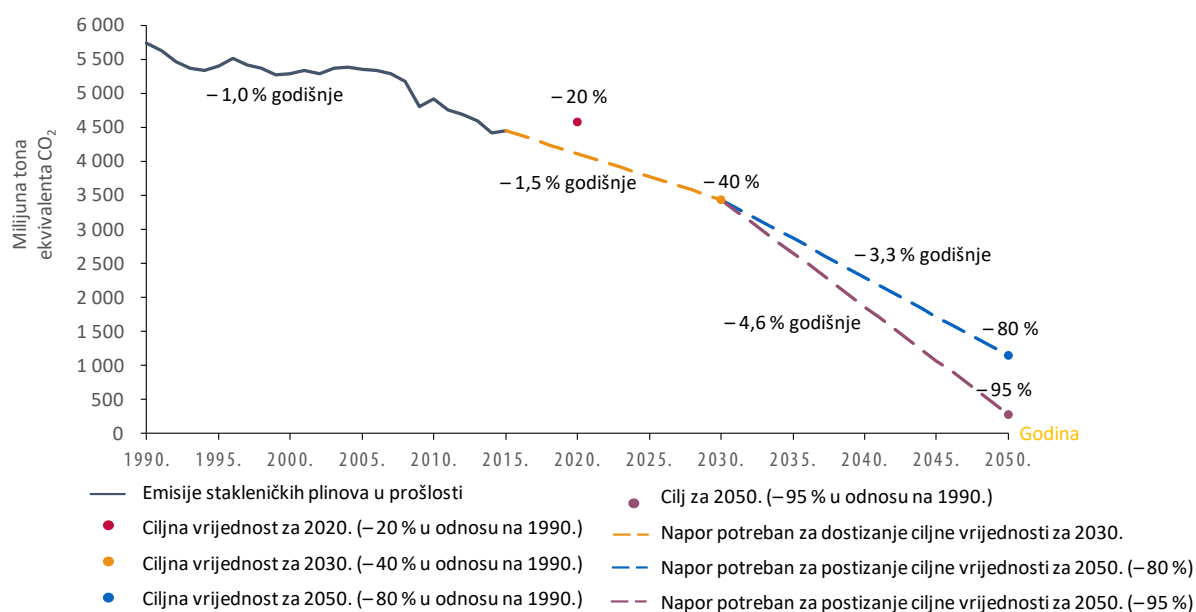


Izvor: Europska komisija, „Plan djelovanja za prijelaz na konkurentno gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika do 2050.“, 2011.

12. EU je zasad na dobrom putu da do 2020. godine ostvari svoj cilj da 20 % energije koju troši osigura iz obnovljivih izvora te je postignuto znatno smanjenje troškova, posebice u području energije vjetra na moru i solarne energije (fotonaponske ćelije). Međutim, dugoročniji izgledi za ostvarenje tog cilja i dalje predstavljaju izazov. Prema navodima Europske agencije za okoliš (EEA)¹⁴ EU mora u znatnoj mjeri povećati napore koje će ulagati nakon 2020. godine kako bi ostvario svoje opće ciljeve u vezi s gospodarstvom s niskom razinom emisija ugljika za razdoblje do 2050. godine (vidi [sliku 6.](#)).

¹⁴ „Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets, EEA Report 17/2017“ (Trendovi i predviđanja u Europi 2017.: Praćenje napretka u dostizanju klimatskih i energetske ciljnih vrijednosti Europe, izvješće EEA-e 17/2017). Vidi naslov „Outlook for greenhouse gas trends in 2050“ (Izgledi za kretanja emisija stakleničkih plinova 2050.).

Slika 6. – Trendovi u kretanjima emisija stakleničkih plinova te predviđanja i ciljne vrijednosti u vezi s emisijama stakleničkih plinova u EU-u



Izvor: „Trendovi i predviđanja u Europi 2017.: Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets, EEA Report 17/2017” (Trendovi i predviđanja u Europi 2017.: Praćenje napretka u dostizanju klimatskih i energetske ciljnih vrijednosti Europe, izvješće EEA-e 17/2017).

13. Komisija je u svojoj komunikaciji iz 2016. godine¹⁵ o ubrzavanju inovacija u području energije istaknula izazove u vezi s pružanjem potpore za demonstracijske projekte u području energije s niskom razinom emisija ugljika te je naglasila ambiciju EU-a da postane svjetski predvodnik u području obnovljivih izvora energije.

14. Izmijenjenom Direktivom o EU ETS-u iz 2018. godine¹⁶ pružena je pravna osnova za novi fond za inovacije koji će apsorbirati sva neiskorištena sredstva iz programa NER300 te osigurati financiranje inovativnih industrijskih i energetske tehnologija s niskom razinom emisija ugljika u razdoblju do 2030. godine. Tehnologije koje primaju potporu iz fonda za

¹⁵ COM(2016) 763 final od 30. studenoga 2016., „Ubrzavanje inovacija u području čiste energije”.

¹⁶ Direktiva (EU) 2018/410 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2018. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi poboljšanja troškovno učinkovitih smanjenja emisija i ulaganja za niske emisije ugljika te Odluke (EU) 2015/1814 (SL L 76, 19.3.2018., str. 3.).

inovacije trebale bi predstaviti revolucionarna rješenja ili biti dovoljno razvijene za demonstraciju u fazi koja prethodi komercijalizaciji.

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

15. Sud je provedenom revizijom uspješnosti procijenio sljedeće:

je li potpora EU-a za demonstraciju CCS-a i inovativnih tehnologija u području energije iz obnovljivih izvora na komercijalnoj razini koja je pružena u okviru programa EEPR i NER300 bila dobro osmišljena te je li se njome upravljalo i koordiniralo na odgovarajući način kako bi se omogućio djelotvoran doprinos tih programa dugoročnim klimatskim i energetske ciljevima.

16. Sud je posebno ispitao sljedeće:

- **je li programima NER300 i EEPR ostvaren očekivan napredak u poticanju razvoja CCS-a i inovativnih obnovljivih izvora energije prema komercijalnoj uporabi**
- **je li načinom na koji je program NER300 osmišljen i na koji se upravljalo tim programom pružena potpora za djelotvorno donošenje odluka**
- **pruža li se stabilnim mehanizmima koordinacije unutar Komisije i između Komisije i nacionalnih tijela potpora procesu inovacija u području čiste energije.**

17. Revizijom koju je proveo Sud obuhvaćeno je razdoblje od početka aktivnosti u okviru programa NER300, EEPR i plana SET 2008. do kraja 2017. godine¹⁷. Cilj revizije nije bila provjera prihvatljivosti, zakonitosti ili pravilnosti rashoda. Njome također nisu izravno ispitane politike, financijska sredstva ili instrumenti kojima se podupire uvođenje razvijenih

¹⁷ U ***prilogu I.*** nalazi se vremenski okvir u kojemu su navedeni početci tih mehanizama i plana SET paralelno s ključnim političkim i gospodarskim događanjima.

tehnologija u području energije iz obnovljivih izvora¹⁸. U okviru revizije nije obavljena procjena aktivnosti monetizacije i upravljanja financijskim sredstvima programa NER300 koje je provodio EIB.

18. Sud je 2017. godine proveo reviziju pri Europskoj komisiji (GU za klimatsku politiku, GU za energetiku i GU za istraživanje i inovacije). Revizori su u informativne svrhe također obavili posjet EIB-u i Zajedničkom istraživačkom centru (JRC) Europske komisije. Revizija koju je Sud obavio uključivala je razgovore s osobljem i preglede dokumenata, uključujući pregled izvješća o evaluaciji 26 projekata EIB-a i 36 godišnjih izvješća za projekte u okviru programa NER300 iz pet¹⁹ država članica, pregled projektne dokumentacije za svih devet projekata energije vjetra na moru i šest projekata CCS-a u okviru programa EEPR. Revizori su te države članice posjetili kako bi obavili razgovore s osobljem nacionalnih kontaktnih točaka za program NER300 i nacionalnim predstavnicima u upravljačkoj skupini plana SET. Revizori su obavili provjeru i posjete za pet projekata CCS-a kako bi procijenili što se u okviru tih projekata ostvarilo s pomoću dostupnih financijskih sredstava. Sud je povrh toga proveo ankete na europskim tehnološkim i inovacijskim platformama (ETIP-i)²⁰, u Europskom udruženju za solarnu termalnu električnu energiju i zajednici znanja i inovacija InnoEnergy (KIC-InnoEnergy)²¹. ETIP-i su sastavni dio strukture plana SET i uključuju države članice te akademske i industrijske dionike.

¹⁸ Sud posebice upućuje na svoje drugo tematsko izvješće o uvođenju energije iz obnovljivih izvora u ruralna područja (tematsko izvješće br. 5/2018) i svoj dokument s pregledom osnovnih informacija „Electricity production from wind and solar photovoltaic power in the EU” (Proizvodnja električne energije iz energije vjetra i solarne fotovoltaične energije u EU-u) od 20. veljače 2018.

¹⁹ Njemačka, Španjolska, Nizozemska, Poljska i Ujedinjena Kraljevina. Sud je svoj odabir temeljio na velikom broju emisija tih država u sustavu EU ETS i njihovom interesu za CCS u okviru programa EEPR i NER300.

²⁰ Sud je svoja anketna pitanja uputio ETIP-ima za energiju vjetra, solarne fotonaponske ćelije, energiju oceana, CCS, energiju biomase, duboku geotermalnu energiju i pametne mreže.

²¹ www.innoenergy.com.

OPAŽANJA

Programima EEPR i NER300 postavljene su ambiciozne ciljne vrijednosti u području primjene hvatanja i skladištenja ugljika i inovativnih obnovljivih izvora energije

19. Sud je ispitao je li programima EEPR i NER300 ostvaren konkretan napredak u postizanju njihovih ciljeva u vezi s pružanjem potpore za komercijalnu demonstraciju CCS-a i inovativnih obnovljivih izvora energije. Također je procijenjeno je li Komisija zajamčila da su u projektima financiranim sredstvima EU-a ta sredstva utrošena na odgovarajući način i da se njima pruža doprinos ostvarenju ciljeva predmetnog programa.

Programom EEPR nisu ostvareni zacrtani ciljevi u području hvatanja i skladištenja ugljika...

20. U zaključcima predsjedništva Europskog vijeća iz lipnja 2008. godine Komisiju se pozvalo da predloži mehanizam kojim će zajamčiti izgradnju i rad 12 komercijalnih demonstracijskih postrojenja CCS-a u EU-u do 2015. godine. Demonstracijskim projektima CCS-a trebala su se ostvariti znatna smanjenja emisija u proizvodnji električne energije te se istodobno trebao postaviti tehnološki i komercijalni temelj za daljnje reproduciranje te tehnologije. Program EEPR trebao je doprinijeti ostvarenju tog cilja²².

21. Komisija je odobrila jednu milijardu eura za šest projekata. Krajem 2017. godine Komisija je isplatila 424 milijuna eura (vidi ***tablicu 1.***). Četiri projekta od tih šest sufinanciranih projekata zaključeno je nakon raskida sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, a jedan je projekt zaključen prije nego što je bio dovršen. Jedini dovršeni projekt nije bio komercijalni demonstracijski projekt CCS-a, nego projekt manjih pilot-postrojenja za hvatanje, prijevoz i skladištenje.

²² Popis 12 prihvatljivih projekata nalazi se u Prilogu Uredbi o EEPR-u (EZ) br. 663/2009.

Tablica 1. – Pregled statusa programa EEPR za CCS na kraju 2017.

Lokacija projekta	Status mjera u okviru programa EEPR u listopadu 2017.	Kategorija	Očekivani doprinos ostvarenju cilja prijelaza na nisku razinu emisija ugljika*	Ukupni prihvatljivi troškovi mjera u okviru programa EEPR (po sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava) u milijunima eura	Iznos bespovratnih sredstava Europske komisije u milijunima eura	Sufinanciranje mjera izraženo u postotcima (sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava)	Neto iznos bespovratnih sredstava koje je isplatila Europska komisija (nakon povrata sredstava – listopad 2017.)
DE	Prekinute	CCS	10	305	180	59%	15
PL	Prekinute	CCS	9	610	180	29%	21
IT	Prekinute	CCS	5	143	100	70%	35
NL	Prekinute	CCS	6	371	180	48%	67
UK	Zaključene prije dovršetka	CCS	17	274	180	66%	120
ES	Pilot-postrojenja – ograničena upotreba – nema cjelokupne demonstracije CCS-a	CCS	5	263	180	69%	166

* Predviđena količina hvatanog i skladištenog CO₂ tijekom prvih pet godina po zahtjevu za dodjelu bespovratnih sredstava (u milijunima tona).

Ukupan iznos dodijeljenih
financijskih sredstava EU-a:

1 000

Ukupan iznos isplaćenih
financijskih sredstava EU-a:

424

Napomena: Za projekte u Ujedinjenoj Kraljevini i Nizozemskoj, koji su predmet postupka likvidacije, mogući su dodatni ispravci.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije²³.

22. Potprogram EEPR CCS stoga nije doprinio izgradnji i početku rada nijednog demonstracijskog projekta CCS-a. U **okviru 2.** pruženi su primjeri načina potrošnje financijskih sredstava EU-a u relevantnim projektima. Iako u programima za inovacije u pravilu dolazi do određenih neuspjeha, rezultati ostvareni ulaganjem EU-a u nedovršene projekte daleko su ispod prvotno očekivane razine. Spomenutim projektima također nisu ostvarena predviđena smanjenja emisija²⁴ u relevantnim državama članicama.

Okvir 2. – Primjeri iz projekata u okviru programa EEPR za CCS

U svim projektima rano su započeti radovi na pripremi terena. Trenutačno se, osim u projektu u Španjolskoj, ne primjenjuju nikakvi konkretni rezultati tih aktivnosti. U projektu u Nizozemskoj izgrađen je spojni vod za CCS u podnožju dimnjaka za dimne plinove u elektrani na ugljen koja je puštena u rad 2013. godine. Jedino je tom projektu u okviru EEPR-a za CCS dodijeljena dozvola za skladištenje ugljika u skladu s Direktivom o hvatanju i skladištenju ugljika²⁵ za njegovu očekivanu

²³ SWD(2018) 48 final od 5. ožujka 2018. „Podatci o proračunskoj i tehničkoj provedbi Europskog energetskega programa za oporavak”.

²⁴ U slučaju predmetnog projekta u Ujedinjenoj Kraljevini, s njime povezana nova elektrana nije se izgradila pa stoga nikad nije ni ispuštila emisije CO₂.

²⁵ Direktivom o hvatanju i skladištenju ugljika iz 2009. pružen je pravni okvir za geološki sigurno skladištenje CO₂ tijekom njegova cjelokupnog životnog vijeka te su utvrđeni kriteriji za dozvole za skladištenje. Vidi https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/directive_hr.

lokaciju za odobalno skladištenje, no na njoj se zasada ne hvata ni ne skladišti ugljik. Najveća rashodovna stavka projekta u Ujedinjenoj Kraljevini uključivala je tehnološke dozvole koje su nabavljene po cijeni od 17 milijuna eura i sada su u cijelosti amortizirane. Unatoč doprinosima EU-a u vrijednosti od 60 milijuna eura izdvojenima za hvatanje ugljika, relevantnim projektom u tom području nisu ostvareni nikakvi rezultati. Sponzori projekta nikad nisu započeli gradnju osnovne elektrane za koju bi se rabila postrojenja za CCS. Slični problemi postojali su u vezi s projektima u Italiji, Njemačkoj i Poljskoj, no oni su otkazani ranije.

... no pružen je pozitivan doprinos sektoru energije vjetra na moru koji se brzo razvija

23. Cilj potprograma EPPR za energiju vjetra na moru bio je financirati projekte energije vjetra na moru s inovacijskim značajkama u razdoblju 2009. – 2015. To je, primjerice, uključivalo projekte uvođenja inovativnih turbina i baznih struktura koje su omogućavale izgradnju prvih velikih vjetroelektrana (400 MWh) daleko od obale (> 100 km) i na velikim dubinama (> 40 m) radi proizvodnje čiste električne energije. Programom se također nastojala povećati mrežna povezanost između priobalnih vjetroelektrana i različitih država članica, osobito u Sjevernom i Baltičkom moru. To je uključivalo primjenu inovativnih tehnologija za mrežno povezivanje na komercijalnoj razini.

24. Komisija je krajem 2017. godine isplatila 255 milijuna eura od 565 milijuna koje je odobrila u vidu bespovratnih sredstava za devet projekata energije vjetra na moru. Četiri projekta u cijelosti su dovršena. U slučaju dvaju projekata sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava raskinuti su ubrzo nakon što je Komisija isplatila 7,4 milijuna eura. Tri projekta i dalje se provode tijekom 2018. godine. Rezultati tih projekata sažeti su u **tablici 2.**

Tablica 2. – Pregled statusa programa EEPR za energiju vjetra na moru krajem 2017.

Lokacija projekta	Status mjera u okviru programa EEPR u listopadu 2017.	Kategorija	Očekivani doprinos ostvarenju cilja prijelaza na nisku razinu emisija ugljika*	Ukupni prihvatljivi troškovi mjera u okviru programa EEPR (po sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava) u milijunima eura	Iznos bespovratnih sredstava Europske komisije u milijunima eura	Sufinanciranje mjera izraženo u postotcima (sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava)	Neto iznos bespovratnih sredstava koje je isplatila Europska komisija (nakon povrata sredstava – listopad 2017.)
UK	Prekinute	MREŽA ZA ENERGIJU VJETRA NA MORU	— (Mreža)	149	74	50%	3
DE	Prekinute	TURBINE I STRUKTURE ZA ENERGIJU VJETRA NA MORU	Nema podataka	205	59	29%	4
DK/NL	U tijeku (nastupilo je kašnjenje)	MREŽA ZA ENERGIJU VJETRA NA MORU	— (Mreža)	173	87	50%	5
DE/DK	U tijeku (nastupilo je kašnjenje)	MREŽA ZA ENERGIJU VJETRA NA MORU	— (Mreža)	507	150	30%	58
UK	U tijeku (nastupilo je kašnjenje)	TURBINE I STRUKTURE ZA ENERGIJU VJETRA NA MORU	> 80 MWh	190	40	21%	28
DE	Dovršene	TURBINE I STRUKTURE ZA ENERGIJU VJETRA NA MORU	> 400 MWh	118	53	45%	53
DE	Dovršene	TURBINE I STRUKTURE ZA ENERGIJU VJETRA NA MORU	> 295 MWh	488	50	10%	50
DE	Dovršene	TURBINE I STRUKTURE ZA ENERGIJU VJETRA NA MORU	> 400 MWh	220	43	19%	43
BE	Dovršene	TURBINE I STRUKTURE ZA ENERGIJU VJETRA NA MORU	> 270 MWh	24	10	42%	10
				Ukupan iznos dodijeljenih financijskih sredstava EU-a:	565	Ukupan iznos isplaćenih financijskih sredstava EU-a:	255

* Predviđen godišnji kapacitet proizvodnje čiste električne energije. > 1445 MWh

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije²⁶.

25. U četiri projekta uspješno je iskorišten kapacitet široke proizvodnje čiste električne energije, dok je u tri projekta s kojima se kasni i dalje moguće doprinijeti istome cilju ili boljoj povezanosti energetske mreže EU-a. Financijskim sredstvima EU-a koja se od 2009. godine nadalje usmjeravaju u projekte energije vjetra na moru upućen je pozitivan signal sektoru koji se sada brzo razvija²⁷.

26. Zbog vrlo brzog razvoja tog sektora (koji je rezultirao određenim slučajevima uskih grla u opskrbi) osobito su u tri predmetna projekta s kojima se kasnilo bile potrebne česte prilagodbe. Komisija je pokazala velik stupanj fleksibilnosti u prihvaćanju izmjena sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

²⁶ SWD(2018) 48 final.

²⁷ Prema izvješću Međunarodne agencije za energiju (IEA) „Renewable Energy Technology Deployment” (Uvođenje tehnologije za energiju iz obnovljivih izvora) iz 2017., „smanjenje troškova od 60 % u razdoblju 2010. – 2017. pokazuje da su ciljne vrijednosti predmetnog sektora za razdoblje do 2025. premašene 8 godina prije roka, čime se navodi na zaključak da bi se u nekim europskim zemljama u idućih deset godina energiju vjetra na moru moglo na konkurentnoj osnovi u potpunosti integrirati u tržište”. EU je sada svjetski predvodnik u području iskorištavanja energije vjetra na moru.

Predmetnim programima EEPR-a nije ostvaren cilj brzog poticanja gospodarskog rasta

27. U kontekstu postojeće gospodarske krize jedan od glavnih ciljeva programa EEPR bio je stimulirati gospodarski rast poticanjem ulaganja i otvaranjem radnih mjesta. To je iziskivalo da se velik dio raspoloživih sredstava potroši do kraja 2010. godine²⁸. Iako potrošnja financijskih sredstava nije cilj sama po sebi, programima EEPR-a za CCS i energiju vjetra na moru nije ostvaren taj cilj oporavka. Stope plaćanja kretale su se oko 10 % na kraju 2010. te su i dalje bile manje od 50 % za oba programa na kraju 2017.

U okviru programa NER300 nije ostvaren nijedan uspješan projekt hvatanja i skladištenja ugljika...

28. Cilj programa NER300 bio je dodjela financijskih sredstava za osam projekata kojima bi se demonstrirala komercijalna održivost CCS-a. Navedena sredstva mogla su se dodijeliti projektima koji su se već financirali u sklopu programa EEPR ili drugim demonstracijskim projektima CCS-a. Nakon prvog poziva na podnošenje prijedloga u okviru programa NER300 2011. godine, deset demonstracijskih projekata CCS-a ispunili su uvjete prihvatljivosti i uspješno su prošli procjenu na temelju dubinske analize koju je proveo EIB (vidi **odlomke 66. – 75.**). Komisija je sastavila listu na kojoj je rangirala osam projekata koje je razmatrala kao kandidate za financiranje bespovratnim sredstvima i dva je uvrstila na rezervnu listu²⁹.

29. Komisija je na temelju spomenute liste zatražila od država članica da potvrde svoju potporu za te projekte. Tri države članice potvrdile su pet od tih deset projekata. Međutim, Komisija je utvrdila da te potvrde nisu bile u skladu sa zahtjevima programa NER300 (u

²⁸ U skladu s kriterijima za dodjelu bespovratnih sredstava za projekte CCS-a i energije vjetra na moru (npr. članak 14. stavak 2. točka (a) Uredbe o EEPR-u) bespovratna sredstva trebala bi se dodjeljivati projektima koji su „(došli) do faze ulaganja, i (za koje su) nastali značajni kapitalni izdaci do kraja 2010. godine”.

²⁹ SWD(2012) 225 final od 12. srpnja 2012. „NER300 – Moving towards a low carbon economy and boosting innovation, growth and employment across the EU” (NER300 – Napredovanje prema gospodarstvu s niskom razinom emisija ugljika i poticanje inovacija, rasta i zapošljavanja diljem EU-a).

okviru 3. dani su primjeri) i u okviru prvog poziva na podnošenje prijedloga nije dodijelila nikakva bespovratna sredstva projektima CCS-a.

Okvir 3. – Primjeri projekata CCS-a koje je Komisija odbila, a države članice potvrdile

Komisija je odbacila potvrdu koju je država članica dala za jedan industrijski projekt CCS-a u Nizozemskoj zbog neslaganja s tom državom članicom u vezi s financijskim podacima. Usklađivanjima koja je proveo EIB utvrđen je manjak financijskih sredstava u vrijednosti od 40 milijuna eura koji nijedna stranka nije bila voljna podmiriti.

Komisija je utvrdila da potvrda koju je Ujedinjena Kraljevina dala za tri projekta nije bila u skladu s pravilima programa NER300 jer je u nacionalnom natječaju za financiranje, koji je u tom trenutku bio u tijeku, svoju potporu uvjetovala konačnim uspjehom tih projekata. Slijedom toga, ukupan javni financijski doprinos nije potvrđen i Komisija nije dodijelila potporu za te projekte iz programa NER300.

30. U okviru drugog poziva na podnošenje prijedloga 2014. godine jedino je Ujedinjena Kraljevina podnijela prijedlog za projekt CCS-a. Komisija je dodijelila bespovratna sredstva u iznosu od 300 milijuna eura za projekt koji je također bio uključen u državni program potpore Ujedinjene Kraljevine za CCS. Tim se projektom želio ostvariti cilj hvatanja i skladištenja gotovo 18 milijuna tona CO₂ tijekom demonstracijskog razdoblja od deset godina. Međutim, nakon preispitivanja potrošnje sredstava, Ujedinjena Kraljevina u studenome 2015. ukinula je svoj program potpore. To je izazvalo znatan manjak financijskih sredstava i raspuštanje relevantnog konzorcija. U trenutku provođenja revizije pripremalo se povlačenje projekta iz programa NER300, drugim riječima, bespovratna sredstva u vrijednosti od 300 milijuna eura koja su bila prethodno dodijeljena ali još nisu bila isplaćena, neće se upotrijebiti za ostvarenje cilja u vezi s CCS-om u okviru programa NER300³⁰.

³⁰ Neiskorištena sredstva iz programa NER300 mogu se i dalje iskoristiti u okviru drugih programa kojima se podupire CCS ili ih se može prenijeti u sljedeći fond za inovacije, kojim će se također poduprijeti CCS.

... i program NER300 nije na dobrom putu da postigne željeni učinak u području inovativnih obnovljivih izvora energije

31. Osim CCS-a, programom NER300³¹ nastojao se poduprijeti barem po jedan projekt u svakoj potkategoriji projekata u području energije iz obnovljivih izvora kako bi se demonstrirala održivost niza inovativnih obnovljivih izvora energije koji još nisu komercijalno dostupni³².

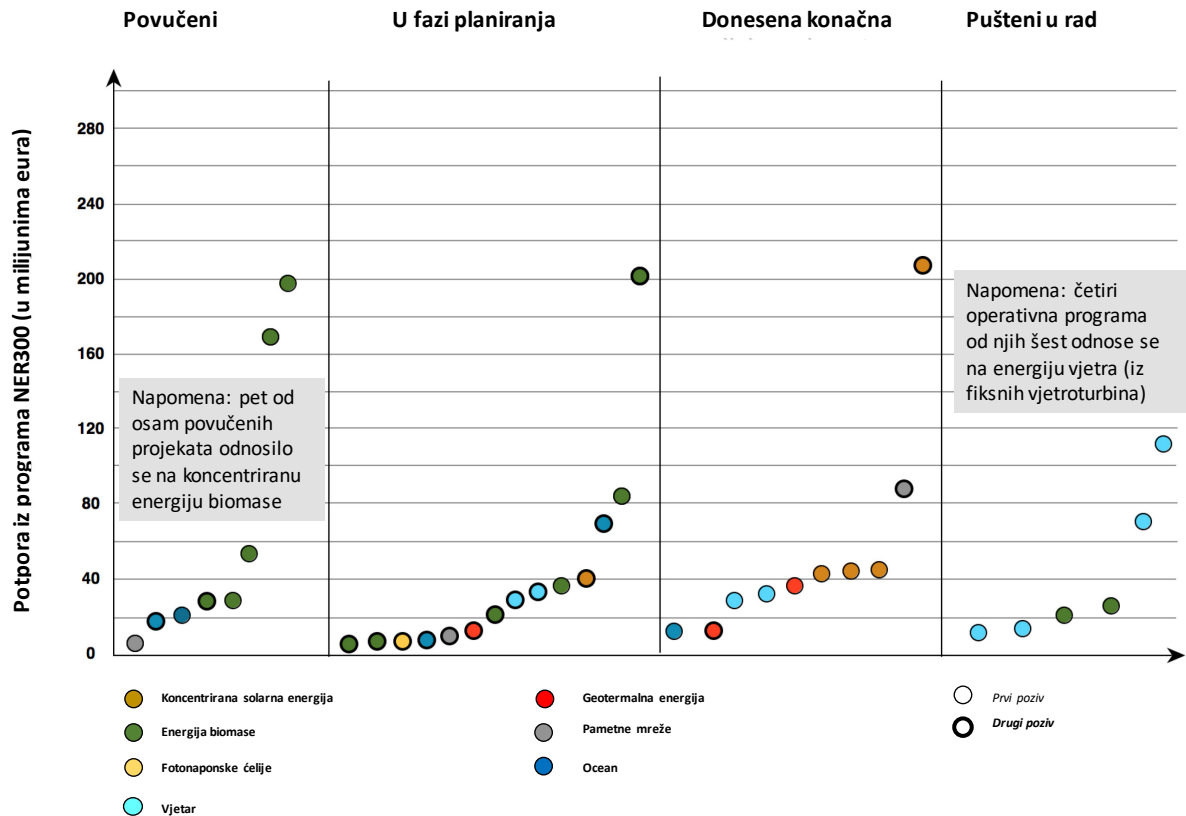
32. Komisija je dodijelila financijska sredstva u vrijednosti od 1,8 milijarde eura u sklopu programa NER300 za 38 inovativnih projekata u području energije iz obnovljivih izvora tijekom 2012. i 2014. godine³³. Na temelju podataka o očekivanim ostvarenjima utvrđenima prije donošenja odluka o dodjeli bespovratnih sredstava očekivalo se da će se projektima u području energije iz obnovljivih izvora proizvesti gotovo 85 TWh čiste energije u prvih pet godina njihova djelovanja. Na **slici 7.** pruža se pregled statusa tih projekata u sklopu programa NER300 kako je zabilježen u veljači 2018. U **priložu II.** pruženi su relevantni podatci.

³¹ Članak 8.stavak 1. i Prilog I. Odluci Komisije 2010/670/EU.

³² Na početku provođenja programa NER300 2010. oni su uključivali projekte u područjima energije vjetra, energije oceana, energije biomase, fotonaponskih ćelija, koncentrirane solarne energije, hidroenergije, geotermalne energije i pametnih mreža.

³³ Odlukom o dodjeli bespovratnih sredstava C(2012) 9432 final od 18. prosinca 2012. dodijeljena su bespovratna sredstva za 20 projekata u području energije iz obnovljivih izvora, a Odlukom o dodjeli bespovratnih sredstava C(2014) 4493 final od 8. srpnja 2014. dodijeljena su bespovratna sredstva za 18 projekata energije iz obnovljivih izvora i 1 projekt CCS-a.

Slika 7. – Pregled statusa inovativnih projekata u području energije iz obnovljivih izvora u okviru programa NER300



Izvor: Sud, na temelju analize podataka o programu NER300.

33. Prema izvornom zakonodavstvu programa NER300 konačnu odluku o ulaganju u projekte trebalo bi donijeti u razdoblju od dvije godine (tj. 2014. i 2016. godine), a projekte bi se trebalo pustiti u rad najkasnije četiri godine nakon relevantnih odluka o dodjeli bespovratnih sredstava (tj. 2016. i 2018. godine).

34. Komisija je u veljači 2015. izmijenila Odluku o programu NER300, produživši rokove za donošenje konačne odluke o ulaganju i početak puštanja u rad za dvije godine³⁴. U toj se Odluci navodi da je gospodarska kriza bila glavni razlog zbog kojega se za veliki broj projekata kojima su dodijeljena financijska sredstva iz programa NER300 nije mogla donijeti konačna odluka o ulaganju unutar prvotno utvrđenih rokova. Unatoč tim produljenjima rokova

³⁴ Odluka Komisije (EU) 2015/191 od 5. veljače 2015. o izmjeni Odluke 2010/670/EU u pogledu produljenja određenih rokova iz članka 9. i članka 11. stavka 1. te Odluke (SL L 31, 7.2.2015, str. 31.).

sedam projekata (s ukupnim dodijeljenim bespovratnim sredstvima u vrijednosti većoj od pola milijarde eura) povučeno je iz programa NER300 u prvim mjesecima 2018. Bilo je izgledno da će se tijekom 2018. godine povući još jedan projekt, čija je vrijednost iznosila dodatan 31 milijun eura. Za 14 projekata kojima su bespovratna sredstva dodijeljena 2014. i dalje bi se tijekom 2018. trebala donijeti konačna odluka o ulaganju.

35. Kako bi se za pojedini projekt primio stopostotni iznos bespovratnih sredstava, on mora ispuniti kvotu od 75 % očekivane količine energije koja se proizvede unutar pet godina njegove provedbe. Tri operativna projekta obnovljivih izvora energije primila su krajem 2017. godišnje isplate sredstava na temelju količine energije koja je u okviru njih proizvedena. U dva projekta energije biomase koji su pušteni u rad prema planu količina proizvedene energije bila je puno manja od očekivane. Oni stoga nisu bili na dobrom putu da ostvare potreban prag od 75 % proizvodnje kako bi stekli pravo na potpuni iznos bespovratnih sredstava. No na dobrom je putu bio projekt energije vjetra koji od 2014. prima isplate.

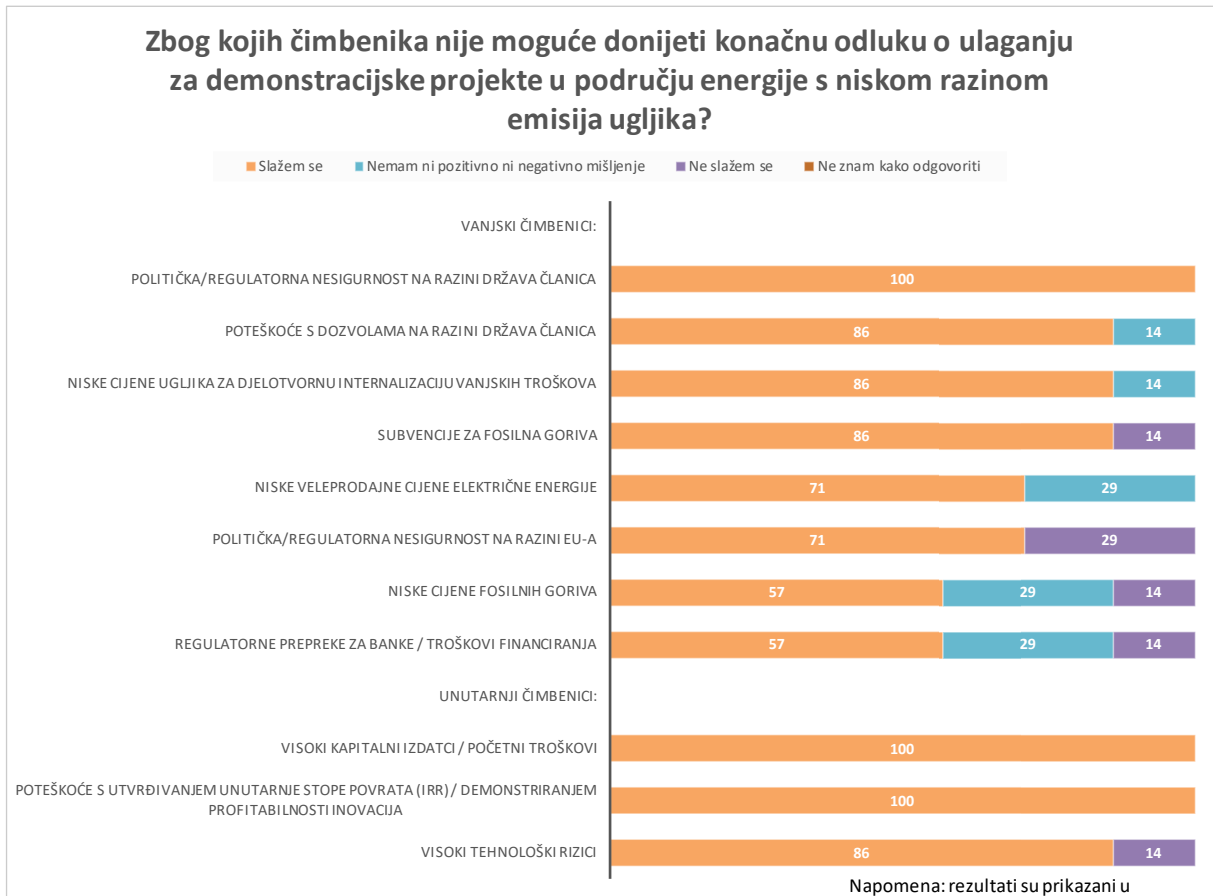
36. Zbog povlačenja i kašnjenja projekata te manjih projektnih ostvarenja od očekivanih, program NER300 nije na dobrom putu da ostvari željeni učinak na široki niz tehnologija u području energije iz obnovljivih izvora i omogući njihovu prvu komercijalnu demonstraciju.

Nepovoljni uvjeti ulaganja odrazili su se na projekte u okviru programa EEPR i NER300

37. Demonstracijski projekti u području energije s niskom razinom emisija ugljika donose velik tehnološki i financijski rizik te su stoga suočeni s brojnim izazovima na putu prema uvođenju na tržište. Širi gospodarski i regulatorni aspekti utječu na njihov pristup financijskim sredstvima. Sud u ovom dijelu dokumenta istražuje način na koji su ti čimbenici utjecali na uspješnost programa EEPR i NER300.

38. Sud je proveo ankete na energetske tehnološkim i inovacijskim platformama povezanima sa strukturom plana SET i u dvjema drugim organizacijama (vidi ***odlomak 18.***) kako bi utvrdio glavne prepreke na koje komercijalni demonstracijski projekti u EU-u nailaze u svojoj potrazi za mogućim izvorima financiranja. Rezultati prikazani na ***slici 8.*** pokazuju usuglašenost dionika, koji su odgovorili na spomenute ankete, u pogledu važnosti niza ključnih prepreka.

Slika 8. – Rezultati ankete o preprekama za financiranje demonstracijskih projekata



Izvor: Sud.

39. Kada su programi, npr. EEPR i NER300, osmišljeni 2008., cijene nafte, ugljena, plina i veleprodajne cijene električne energije dosegule su povijesno vrlo visoke razine. Ulaskom u 2009. godinu, netom prije pokretanja programa, sve su zabilježile nagli pad. Premda su cijene nafte ostvarile oporavak do drugog pada 2014., ti čimbenici važni su pokretači ulaganja u tehnologije s niskom razinom emisija ugljika. Zbog pada i nestabilnosti cijena fosilnih goriva ulaganja u nove tehnologije u području energije s niskom razinom emisija ugljika postala su manje privlačna u usporedbi s fosilnim izvorima energije.

40. U odlomcima u nastavku opisuje se kako druge ključne prepreke utječu na uvjete financiranja projekata u okviru programa NER300 i EEPR (u **prilozi III.** te se prepreke povezuju s podacima o uspješnosti navedenih programa).

Na ulagačko okruženje za demonstracijske projekte utjecala je nesigurnost u pogledu regulatornih okvira i politika

41. U svjetlu izazova financiranja visokorizičnih demonstracijskih projekata Direktivom o EU ETS-u i Odlukom o programu NER300 povećana su očekivanja u okviru potencijalnih projekata da će države članice doprinijeti projektima odabranima u okviru programa NER300 financiranjem državnim javnim sredstvima. Komisija je od država članica zatražila da to potvrde za odabrane projekte prije nego što im odobri bespovratna sredstva u okviru programa NER300.

42. Potpora država članica mogla bi se sastojati od kapitalnih bespovratnih sredstava za razvoj i izgradnju infrastrukture. U nju bi se također mogle uključiti dodatne pogodnosti, kao što su poticajne cijene (vidi **okvir 4.**) ili premije kojima bi se pružila potpora radu novoizgrađenih postrojenja. U skladu s pravilima programa NER300 države članice također mogu izdati jamstvo na temelju kojega EIB može isplatiti dio financijskih sredstava dodijeljenih projektima prije njihova puštanja u rad. Sud je tijekom revizije utvrdio da su samo četiri projekta u četirima državama članicama doista iskoristila takvo jamstvo i primila unaprijed isplaćena sredstva od EIB-a.

Okvir 4. – Poticajne cijene i premije za energiju iz obnovljivih izvora

Poticajna cijena program je potpore u okviru kojeg se proizvođačima energije iz obnovljivih izvora za svaku jedinicu energije koja se proizvede i unese u elektroenergetsku mrežu plaćaju fiksne cijene električne energije. Plaćanje poticajne cijene jamči se za određeno razdoblje koje je često povezano s gospodarskim životnim ciklusom relevantnog projekta u području energije iz obnovljivih izvora (obično između 10 i 25 godina).

Poticajna premija program je potpore u okviru kojeg se električna energija iz obnovljivih izvora u pravilu prodaje na tržištu električne energije i u okviru koje proizvođači primaju premiju kao dodatak tržišnoj cijeni električne energije koju proizvedu. Poticajna premija može biti fiksna (tj. uvijek iste

vrijednosti neovisno o tržišnim cijenama) ili promjenjiva (tj. promjenjivih vrijednosti ovisno o razvoju cijena na tržištu)³⁵.

43. EIB je, prije prve odluke o dodjeli financijskih sredstava, 2012. godine obavijestio Komisiju o tome da održivost predloženih planova financiranja snažno ovisi o potpori koju bi države članice mogle pružiti u vidu poticajnih cijena, bespovratnih sredstava ili drugih mehanizama. U nekim slučajevima u projektima se pretpostavljalo da bi se dodatnim bespovratnim sredstvima i subvencijama država članica u cijelosti nadopunila bespovratna sredstva u okviru programa NER300 za podmirivanje relevantnih troškova. EIB je napomenuo da u većini slučajeva države članice pri zaključenju procesa evaluacije projekata još nisu jasno definirale te mehanizme potpore ili postigle dogovor o njima.

44. Komisija od 2014. godine³⁶ traži od država članica da primjenjuju konkurentne postupke nadmetanja za utvrđivanje razina potpore koju isplaćuju promicateljima energije iz obnovljivih izvora. Prije toga države članice često su primjenjivale poticajne cijene koje su s energetske opskrbljivačima dogovarale na duga razdoblja (npr. 25 godina). Od 2017. godine nadalje konkurentni dražbeni postupci trebali bi biti jedini model subvencioniranja za operativnu potporu. Novi pristup davanju takve potpore za obnovljive izvore energije ne bi odvratio države članice od daljnjeg pružanja potpore za inovativne demonstracijske projekte. U skladu sa smjernicama Komisije može se zatražiti odstupanje od navedenog procesa nadmetanja za nove tehnologije s većim troškovima po jedinici proizvedene energije. Dok su se nacionalni programi operativne potpore mijenjali u cijelom EU-u, za projekte u okviru programa NER300 osmišljene u razdoblju primjene poticajnih cijena još se radilo na

³⁵ Tematsko izvješće br. 5/2018 „Obnovljiva energija za održiv ruralni razvoj: znatan potencijal za sinergiju koji uglavnom ostaje neiskorišten”.

³⁶ Komunikacija Komisije „Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.” (2014/C 200/01) od 28. lipnja 2014. Također vidi preporuke iz 2013. godine: Radni dokument službi Komisije „European Commission guidance for the design of renewables support schemes” (Smjernice Europske komisije za izradu programa potpore za obnovljive izvore energije) priložen Komunikaciji Komisije „Delivering the internal market in electricity and making the most of public intervention” (Uspostava unutarnjeg tržišta električne energije i optimalno iskorištavanje javnih intervencija), SWD(2013) 439 final od 5 studenoga 2013.

donošenju konačnih odluka o ulaganju. Ti su se projekti stoga suočili s nesigurnošću u vezi s dostupnošću buduće operativne potpore.

45. U **okviru 5.** pruža se primjer projekta koji je naposljetku povučen zbog promjena u regulatornom okruženju i okruženju financijske potpore.

Okvir 5. – Primjer projekta u okviru programa NER300 za koji se nije mogla donijeti konačna odluka o ulaganju

Jedan projekt u području energije oceana u Ujedinjenoj Kraljevini oslonio se na mogućnost pristupa mehanizmu nacionalne potpore uspostavljenom za područje energije iz obnovljivih izvora u trenutku kada se za njega podnosila prijava za financiranje sredstvima iz programa NER300. Predmetna država članica je u tom trenutku tijekom 2012. imala uspostavljen mehanizam potpore kojim bi se omogućilo financiranje tog projekta u području energije oceana. Na toj je osnovi potvrdila prijedlog Komisije za dodjelu sredstava iz programa NER300.

Međutim, energetska politika te države članice promijenila se tijekom razdoblja trajanja programa NER300. U izvješću za predmetni projekt iz 2016. godine istaknuto je da se u okviru novog programa konkurentnih dražbi nisu uspjeli osigurati prihodi za potporu projektu jer je predmetna država članica iz tog programa ukinula namjensko financiranje za oceanski sektor. Zbog nedostatka alternativnih izvora financiranja kojima bi se pokrio financijski manjak koji je time izazvan, za projekt se nije uspjela donijeti konačna odluka o ulaganju do 31. prosinca 2016. te je on povučen.

46. Kad je riječ o projektima CCS-a u okviru programa EEPR, financijska potpora država članica također nije dodijeljena u skladu s očekivanjima. U **okviru 6.** navedeni su primjeri.

Okvir 6. – Projekti CCS-a u okviru programa EEPR i regulatorna nesigurnost

Rad na jednom projektu u okviru programa EEPR u Njemačkoj započeo je neposredno nakon uspješnog puštanja u rad pilot-postrojenja i povezanog objekta za skladištenje na kopnu. Unatoč početnoj predanosti predmetne države članice toj tehnologiji i projektu, zbog kašnjenja u prenošenju Direktive o CCS-u u nacionalno pravo i konačnoj izradi nacionalnog zakonodavstva o CCS-u sponzor tog projekta odlučio je da projekt nije održiv. Projekt je stoga otkazan 2013., a Komisija je dotad već bila uplatila 15 milijuna eura.

Za predmetni projekt u okviru programa EEPR u Ujedinjenoj Kraljevini podnesena je ponuda u okviru drugog natječaja za CCS u toj zemlji (2012. – 2015.)³⁷: riječ je o nacionalnom programu potpore za dva demonstracijska projekta cjelokupnog lanca CCS-a. Vlada u listopadu 2012. nije odabrala taj projekt za potporu unatoč tome što je 2009. godine potvrdila njegovo uključivanje u izvornu listu prethodno odabranih projekata za program EEPR. Za projekt se potom također nisu uspjela osigurati bespovratna sredstva iz programa NER300 2012. godine. Međutim, Komisija je za ovaj projekt od 2009. nadalje u okviru programa EEPR isplatila sveukupno 120 milijuna eura. Zbog manjka očekivane javne potpore iz drugih izvora i produljenih rasprava između predmetne države članice i Komisije o načinu na koji bi se projekt mogao poduprijeti kroz druge mehanizme u kasnijim fazama dovedene su u pitanje održivost projekta i vrijednost ostvarena isplaćenim sredstvima EU-a.

47. Regulatornim sustavima i mehanizmima financijske potpore za inovativne obnovljive izvore energije želi se doprinijeti ostvarenju klimatskih i energetske ciljeva država članica i EU-a. Trebalo bi ih uskladiti s međunarodnim sporazumima u području klime i dugoročnim ciljevima za smanjenje emisija (do 2050. godine i poslije). Međutim, kada takvi klimatski i energetske ciljevi nisu jasno utvrđeni (npr. preneseni u nacionalno pravo) i nemaju stabilnu dugoročnu perspektivu, to stvara dodatnu nesigurnost koja nepovoljno utječe na uvjete ulaganja u takve vrste inovativnih i riskantnih projekata. U **okviru 7.** ukratko je obrazloženo kako se u vezi s tim pitanjem i dalje trebaju poduzeti brojni koraci.

Okvir 7. – Strategije niskougljičnog razvoja i njihov utjecaj na inovacije u području energije

U skladu s Uredbom EU-a o mehanizmu za praćenje (MRR) iz 2013. godine od država članica se tražilo da do 2015. godine Europskoj agenciji za okoliš podnesu svoje strategije niskougljičnog razvoja za razdoblje do 2050. godine te da u ožujku 2017. godine izvijeste o postignutom napretku.

³⁷ Vidi izvješće glavnog revizora Državnog ureda za reviziju Ujedinjene Kraljevine „Carbon capture and storage: the second competition for government support” (Hvatanje i skladištenje ugljika: drugi natječaj za državnu potporu), 20 siječnja 2017. Iz programa bi se izdvojila sredstva u vrijednosti od 100 milijuna funti za financiranje 75 % troškova izrade i inženjeringa dvaju ponuditelja (studije predizvedbenog inženjeringa i dizajna). Izdvojilo bi se iznos do 900 milijuna funti za kapitalnu potporu tim dvama projektima. Podnesene su ponude za osam projekata i također neke druge projekte za bespovratna sredstva u okviru programa NER300.

Prema nedavnoj studiji³⁸ samo trinaest od 28 država članica imalo je do 2017. godine strategije koje su se prema kriterijima utvrđenima u okviru projekta klasificirale kao niskougljične razvojne strategije. U toj studiji utvrđeno je da postoje velike razlike u kvaliteti podnesenih strategija i da nisu sve strategije i politike uključene u te dokumente prenesene u nacionalno pravo.

Predloženom uredbom o energetske uniji iz studenoga 2016. od država članica zahtijeva se izrada nacionalnih energetske i klimatske planova za razdoblje od 2021. do 2030. godine i naredna desetljeća na kontinuiranoj osnovi. Države članice također će do siječnja 2020. godine morati izraditi svoje dugoročne strategije za niske emisije s perspektivom za idućih 50 godina te o njima izvijestiti Komisiju, i to činiti svakih deset godina.

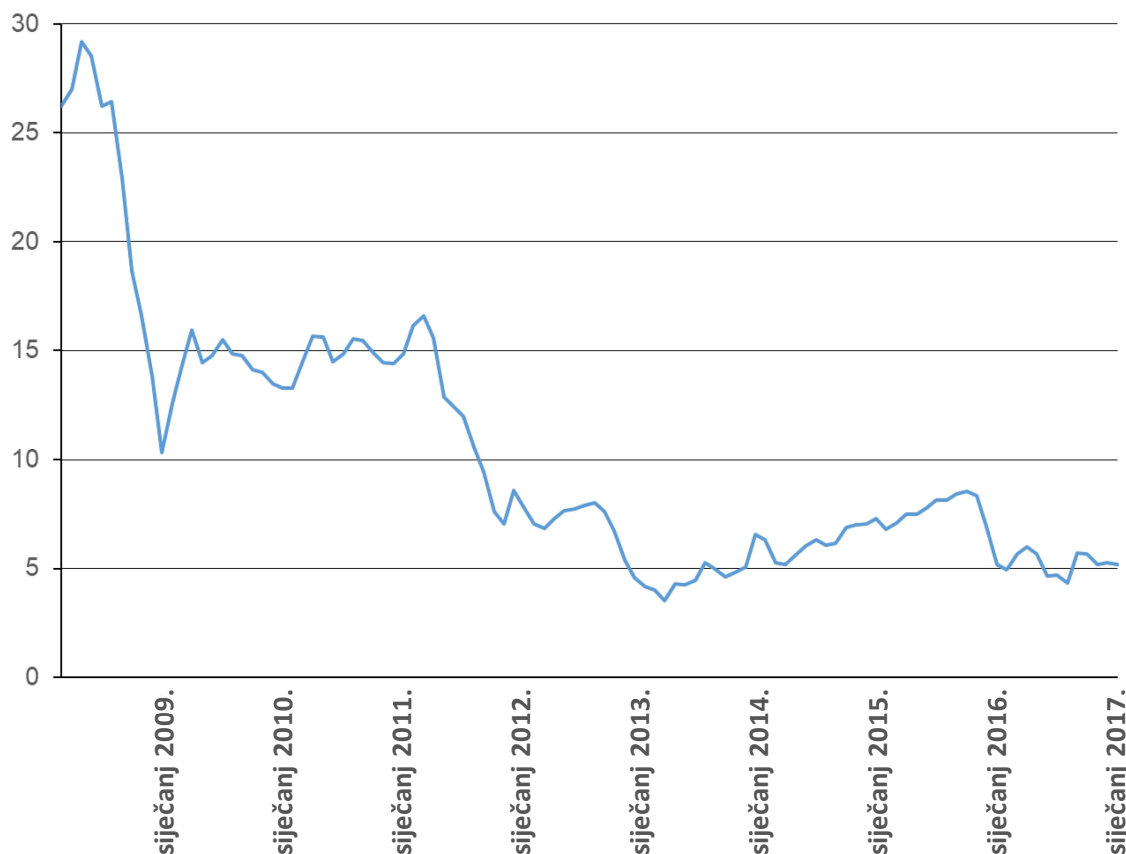
48. Nesigurnost u pogledu politika, propisa i javne financijske potpore utječe na financijsku održivost i napredak inovativnih demonstracijskih projekata u području energije s niskom razinom emisija ugljika u okviru programa NER300 i EEPR. Zbog kašnjenja koja su nastupila, povećala se vjerojatnost pojavljivanja inovativnijih projekata izvan programa NER300.

Pad tržišnih cijena ugljika te pomanjkanje drugih oblika potpore i prihoda bili su glavne prepreke za projekte CCS-a

49. Za šest projekata CCS-a koji su primali potporu u okviru programa EEPR konačne odluke o ulaganju trebalo je donijeti 2011. ili 2012. godine te su ti projekti trebali početi s radom do 2015. Povrh brojnih drugih velikih izazova jedan od ključnih čimbenika zbog kojega to nije bilo moguće bila je niža tržišna cijena ugljika u okviru sustava EU ETS od očekivane. Na **slici 9.** prikazano je kretanje cijene.

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” (Klima za budućnost: procjena niskougljičnih razvojnih strategija država članica i lekcije za upravljanje energetske unijom – ažurirani pregled trenutačnog stanja – listopad 2017.), Projekt Maximiser, Svjetski fond za prirodu.

Slika 9. – Povijesno kretanje cijene emisijskih jedinica u sustavu EU-a za trgovanje emisijama (euro/tona CO₂e) u razdoblju 2008. – 2017.³⁹



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju mjesečnog prosjeka sedam ročnica za emisijske jedinice Europske unije ([platforma Quandl](#)).

50. Sud je utvrdio da su se projekti CCS-a pri podnošenju zahtjeva za bespovratna sredstva u okviru programa EEPR 2009. godine oslanjali na visoke i rastuće cijene ugljika na kojima su temeljili svoje financijske planove. Pregledom zahtjeva za bespovratna sredstva u okviru programa EEPR koje je 2009. godine podnijelo šest nositelja projekata kojima su poslije dodijeljena bespovratna sredstva utvrđeno je da su nositelji očekivali kako će se cijene ugljika tijekom faze izgradnje i demonstracijske faze kretati između 20 i 40 eura po toni CO₂. Za jedan se projekt pokazalo da je održivost njegova financijskog plana također ovisila o cijenama električne energije. Procijenjeno je da bi provedba tog demonstracijskog projekta

³⁹ Od sredine 2017. godine tržišna cijena ugljika u okviru sustava EU ETS počela je rasti te je u svibnju dosegla najvišu vrijednost od 16 eura po toni CO₂.

CCS-a bez gubitaka zapravo bila moguća jedino uz cijenu ugljika u rasponu između 65 i 90 eura po toni CO₂.

51. U financijskim planovima predmetnih projekata često su se očekivale buduće dodjele znatnih iznosa financijskih sredstava iz programa NER300 premda u tom trenutku (2009. godine) konačan nacrt programa NER300 još nije bio poznat. U **okviru 8.** opisuje se način na koji se tržišnom cijenom ugljika također definirao najviši mogući iznos bespovratnih sredstava iz programa NER300.⁴⁰ Komisija je prihvatila te veoma neizvjesne financijske planove, potpisala sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava i isplatila 43 % dodijeljenih financijskih sredstava u okviru programa EEPR.

Okvir 8. – Pad vrijednosti emisijskih jedinica u okviru ETS-a rezultirao je nižim iznosima bespovratnih sredstava u okviru programa NER300

Na temelju potvrda država članica i izvješća EIB-a na temelju dubinske analize, Sud je za osam projekata CCS-a u energetsom sektoru izračunao da su troškovi⁴¹ uspostave i rada njihovih infrastruktura za CCS u okviru programa NER300 u prosjeku iznosili 1,4 milijarde eura. Direktivom o EU ETS-u ograničen je iznos bespovratnih sredstava iz programa NER300 na 15 % od 300 milijuna raspoloživih emisijskih jedinica (tj. 45 milijuna emisijskih jedinica). Padom tržišne cijene ugljika s 15 eura po emisijskoj jedinici 2010. na otprilike 7,5 eura 2011. smanjio se i najveći mogući očekivani iznos bespovratnih sredstava iz programa NER300 sa 675 milijuna na 337 milijuna eura. Komisija je naposljetku utvrdila fiksni iznos od 300 milijuna eura. Za kapitalno intenzivne projekte CCS-a za koje se očekivala puno veća potpora iz programa NER300, to je predstavljalo velik korak unatrag. Ta je situacija nastupila nakon što su sponzori projekta podnijeli svoje zahtjeve i čekali na njihovu evaluaciju 2011. – 2012.

⁴⁰ Vidi relevantne dijelove programa NER300 koji se odnose na evaluaciju Direktive o EU ETS-u provedenu u okviru projekta pod nazivom: „Support for the review of the EU Emissions Trading System” (Potpora za preispitivanje sustava EU-a za trgovanje emisijskim jedinicama) iz studenoga 2015., koji je austrijska agencija za okoliš Umweltbundesamt u suradnji s poduzećima Ecologic i SQ Consult pripremila u studenome 2015. u okviru ugovora o pružanju usluga sklopljenog s Europskom komisijom.

⁴¹ Člankom 3. stavkom 2. Odluke o programu NER300 utvrđuje se sljedeće za CCS: „Relevantni troškovi demonstracijskih projekata CCS-troškovi su ulaganja koje relevantan projekt snosi za primjenu CCS-a umanjene za trenutna neto vrijednost najbolje procjene koristi njegova provođenja i troškova koji proizlaze iz primjene CCS-a tijekom prvih 10 godina provedbe projekta”.

Nakon što je Komisija rangirala projekte CCS-a i zatražila potvrdu država članica, tim je članicama obznanila da pretpostavlja da će one riješiti problem manjka koji je nastao između najvećeg očekivanog iznosa bespovratnih sredstava iz programa NER300 u vrijednosti od 337 milijuna eura i ukupnog javnog financiranja potrebnoga za te projekte. Taj bi manjak mogao dosegnuti stotine milijuna eura, koje države članice nisu bile voljne namiriti.

52. Za projekte CCS-a u okviru programa EEPR u Ujedinjenoj Kraljevini i Nizozemskoj (jedinim zemljama koje su nastavile s projektima nakon 2013.) zbog spomenutoga pada cijena nikad se nije uspjela (ponovno) uspostaviti financijska održivost. Očekivane financijske koristi hvatanja i skladištenja CO₂, a time i izbjegavanje nastanka velikih troškova u okviru sustava EU ETS-a, ne bi se ostvarile u skladu s očekivanjima.

53. Komisija je 2012. godine provela unutarnju procjenu⁴² učinka pada tržišne cijene ugljika. Navela je da je donošenje konačne odluke o ulaganju postalo vrlo teško za predmetne projekte. Unatoč tome, Komisija je zadržala svoju financijsku potporu i odobrila nastavak nekih aktivnosti u području prijevoza i skladištenja u Ujedinjenoj Kraljevini i Nizozemskoj. Komisija je temeljila svoje djelovanje na logici da bi ti projekti mogli donijeti potencijalne koristi drugim objektima koji ispuštaju emisije u istim područjima ako bi omogućili izgradnju infrastrukture za zajedničko korištenje.

54. Komisija i sponzor projekta odlučili su 2011. godine usporiti rad na projektu u Nizozemskoj u svjetlu niskih tržišnih cijena ugljika. Komisija je u razdoblju 2015. – 2017. uložila velike napore u traženje dodatnih izvora financiranja kojima bi pokrila manjkove. U Bruxellesu je organizirala razne okrugle stolove s ključnim dionicima iz relevantnog sektora i država članica te nastojala pronaći zajedničke interese za nastavak projekta. Cilj je bio barem izgraditi potrebnu infrastrukturu i staviti je u pogon tijekom kratkog demonstracijskog razdoblja. Sponzor projekta naposljetku je povukao svoju potporu za projekt 2017. godine.

55. Pomanjkanje financijske održivosti glavna je prepreka za uvođenje CCS-a u EU-u. Nagli pad tržišne cijene ugljika i neuspješnost svakog projekta u okviru programa EEPR da osigura

⁴² Unutarnje razmjene informacija između Glavne uprave za energetiku (GU ENER) i Glavne uprave za proračun (GU BUDG) o mnogo nižim stopama plaćanja od očekivanih tijekom prvih godina programa EEPR.

odgovarajući iznos dodatnih javnih financijskih sredstava iz programa NER300, nacionalnih programa do 2012. ili druge prihode doveli su u pitanje održivost projekata. Komisija tada nije obustavila ili ukinula svoju financijsku potporu za demonstraciju CCS-a u okviru programa EEPR te je nakon 2013. godine nastavila s plaćanjima za dva projekta koji su se na kraju pokazali neuspješnima.

Načinom na koji je program NER300 osmišljen ograničila se sposobnost Komisije i država članica da pruže odgovor na okolnosti koje su se mijenjale

56. Sud je ispitao je li opći nacrt programa NER300 usklađen s utvrđenim potrebama i je li relevantnim postupcima odabira projekata zajamčena dodjela bespovratnih sredstava najboljim raspoloživim projektima. Nadalje, ispitalo se jesu li mehanizmi upravljanja programom NER300 subjektima koji upravljaju ovim programom za inovacije omogućili djelotvorno i fleksibilno obavljanje zadataka.

Odabranim modelom financiranja za program NER300 nisu na djelotvoran način smanjeni rizici za demonstracijske projekte

57. Komisija je obvezna provesti procjenu učinka za svoje najvažnije inicijative te za one koje će imati najdalekosežnije učinke. To se odnosi na izmjenu Direktive o EU ETS-u iz 2009. godine (koja je kasnije postala pravna osnova za izradu programa NER300) kao i na odluku Komisije iz 2010. godine kojom se utvrđuju provedbene odredbe programa NER300.

58. Sud je pri pregledu procjena učinka za pravnu osnovu programa NER300 koje je pripremila Komisija utvrdio da u prvotni prijedlog⁴³ Komisije za preispitivanje sustava EU ETS nije bio uključen mehanizam za poticanje demonstracijskih projekata CCS-a. Priložena procjena učinka⁴⁴ koju je Komisija provela stoga također nije uključivala nikakvu relevantnu procjenu potreba za pravnu osnovu programa NER300. Takvom bi se procjenom, primjerice, utvrdile financijske potrebe demonstracijskih projekata u svim tehnološkim kategorijama

⁴³ COM(2008) 16 final od 23. siječnja 2008.

⁴⁴ Radni dokument službi Komisije priložen prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EC kako bi se poboljšao i proširio sustav EU-a za trgovanje emisijama stakleničkih plinova, procjena učinka, SEC(2008) 52 od 23. siječnja 2008.

predviđenima za dodjelu potpore. Njome bi se također utvrdili dostupni nacionalni mehanizmi potpore i obrazložilo zašto je za nadopunu tih mehanizama bio potreban program na razini EU-a.

59. Zamisao o tom mehanizmu prvi se put pojavila tijekom zakonodavnog procesa preispitivanja ETS-a. U svom dokumentu o političkim opcijama iz 2008. „Financing large scale demonstration of emerging energy technologies (e.g. CCS Demonstration Plants)” (Financiranje opsežne demonstracije novih tehnologija u području energije (npr. demonstracijskih postrojenja CCS-a)) Komisija je istaknula da će vjerojatno tek ograničena skupina država članica poduprijeti mehanizam za CCS.

60. Konačnim nacrtom programa NER300 bili su obuhvaćeni i CCS i inovativni obnovljivi izvori energije. Europski parlament i Vijeće uvrstili su u izmijenjenu Direktivu o EU ETS-u članak o uspostavi pravne osnove za program NER300 i proširili joj područje primjene kako bi se njome obuhvatila energija iz obnovljivih izvora.

61. Sud je utvrdio nedostatak dokaza kojima bi se opravdala potreba za mehanizmom dodatnog financiranja te vrste na razini EU-a. Nije bila raspoloživa nijedna zadovoljavajuća procjena kojom bi se potkrijepila pravna osnova programa NER300 i objasnilo kakva bi vrsta potpore bila potrebna za demonstracijske projekte u ranoj fazi posvećene širokom spektru tehnologija u području energije iz obnovljivih izvora i CCS-u te razlozi iz kojih bi se potporom pruženom nakon početka njihova rada zadovoljile potrebe u pogledu smanjenja rizika za projekte iz svih kategorija.

62. Sud je također provjerio je li odredbama novog članka o programu NER300 u ažuriranoj Direktivi o EU ETS-u iz 2009. godine spriječena mogućnost isplate financijskih sredstava u ranim fazama projekata. Direktivom je propisano da bi se dodjela bespovratnih sredstava trebala temeljiti na potvrđenim izbjegnutim emisijama CO₂. Prema pravnom tumačenju Komisije to bi mogao biti preduvjet za isplatu, ali i uvjet za vraćanje sredstava u slučaju neuspjeha projekta.

63. Komisija je objavila procjenu učinka⁴⁵ u kojoj je navela da bi vraćanje financijskih sredstava iz neuspjelih projekata bilo teško jer bi to morale činiti države članice. Komisija je stoga više zagovarala mogućnost isplate sredstava nakon puštanja projekata u rad. Taj se odabir odražava u konačnom provedbenom aktu o programu NER300. Njime se najvjerojatnije utjecalo na iskorištavanje sredstava za demonstracijske projekte, ali i zaštitilo financijska sredstava koja se dodjeljuju iz programa NER300.

64. Pregled dokumentacije, razgovori obavljeni u sklopu revizije i odgovori na anketu koju je Sud proveo potvrđuju da se osmišljavanje programa NER300 kao programa kojim bi se pružila financijska potpora za projekte nakon njihova puštanja u rad nije pokazalo veoma djelotvornim u smanjivanju rizika za projekte.

65. Zbog nedostatka jasnih i uvjerljivih procjena potreba kojima bi se potkrijepile te glavne značajke načina na koji je osmišljena pravna osnova programa NER300 pristupom financiranju koji je primijenjen u okviru tog programa nisu se u dostatnoj mjeri ispunile potrebe za smanjivanjem rizika i financiranjem demonstracijskih projekata za širok niz inovativnih tehnologija. Izmijenjenom Direktivom o EU ETS-u za razdoblje 2021. – 2030.⁴⁶ nastoji se riješiti taj problem te se uvodi mogućnost pružanja 40 % iznosa bespovratnih sredstava u ranijim fazama projekata ovisno o postizanju određenih ključnih etapa.

Postupci odabira projekata u okviru programa NER300 i procesi odlučivanja bili su složeni

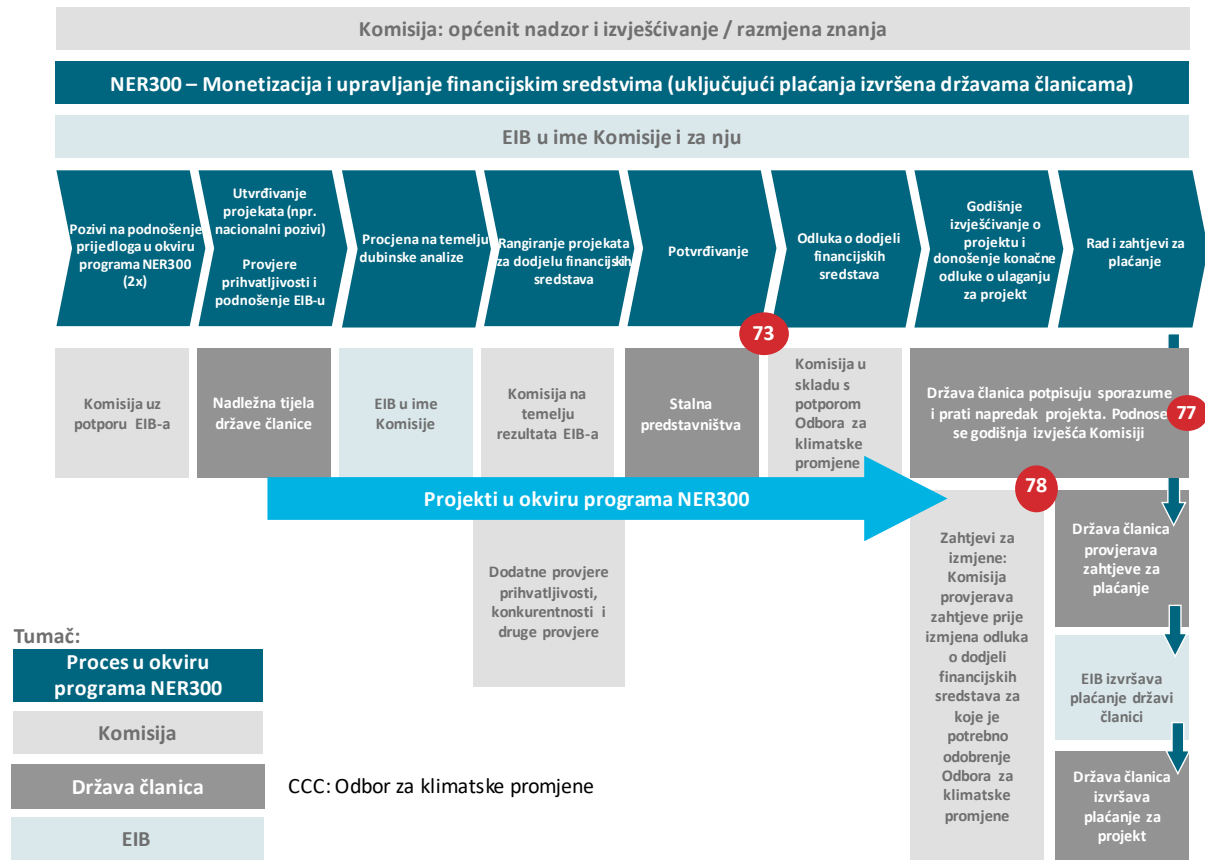
66. U skladu s Odlukom o programu NER300 cilj tog programa bio je odabrati i poduprijeti najbolje moguće projekte za širok niz tehnologija na geografski uravnoteženo razmještenim lokacijama.

67. Države članice, EIB i Komisija sudjelovali su u procesu podnošenja i odabira projekata te dodjele financijskih sredstava. Na slici 10. pružen je pregled svih uloga dodijeljenih subjektima uključenima u upravljanje programom NER300.

⁴⁵ Procjena učinka, SWD(2010) 1320 final od 3. studenoga 2010.

⁴⁶ Direktiva (EU) 2018/410 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2018. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi poboljšanja troškovno učinkovitih smanjenja emisija i ulaganja za niske emisije ugljika te Odluke (EU) 2015/1814 (SL L 76, 19.3.2018., str. 3.).

Slika 10. – Ključni koraci u procesu za program NER300 te dodijeljene uloge i odgovornosti



Napomena: crvene točke odnose se na brojeve odlomaka u tekstu.

Izvor: Sud.

68. Komisija i EIB izradili su priručnik za postupke na temelju kojeg bi EIB trebao provesti procjenu na temelju dubinske analize (tj. procjenu tehničke i financijske održivosti). EIB bi trebao rangirati relevantne projekte s pozitivnom ocjenom prema rezultatima po jediničnom trošku (eng. *cost-per-unit performance (CPUP)*).⁴⁷ Prije donošenja odluka o dodjeli sredstava na temelju te rang-liste Komisija bi se, u skladu s pravilima programa NER300⁴⁸, trebala

⁴⁷ U članku 8. stavku 2. Odluke o programu NER300 daje se definicija CPUP-a. CPUP se računa na način da se ukupan iznos financijskih sredstava zatraženih za predmetni inovativni element određenog projekta podijeli s predviđenom količinom CO₂ skladištenom (tijekom razdoblja od deset godina) za projekte CCS-a, ili, kad je riječ o projektima u području energije iz obnovljivih izvora, taj se iznos dijeli s predviđenom količinom proizvedene energije (tijekom razdoblja od pet godina). Komisija je mali iznos CPUP-a smatrala dobrim pokazateljem potencijala za smanjenje troška pojedine tehnologije i najprikladnijim parametrom za rangiranje projekata unutar njihovih potkategorija.

⁴⁸ Članak 5. stavak 5. Odluke Komisije 2010/670/EU.

ponovno savjetovati s relevantnim državama članicama kako bi potvrdila njihovu potporu. Sud smatra da bi Komisija trebala zajamčiti učinkovitu provedbu tih postupaka u skladu s relevantnim propisima.

Procjena na temelju dubinske analize koju je proveo EIB

69. EIB je proveo procjenu na temelju dubinske analize u ime Komisije i u skladu s priručnikom za postupke. Procjena je bila temeljita i dokumentirana u detaljnim izvješćima za svaki podneseni projekt. Međutim, procjenom se nije bodovalo ni ocijenilo u kojoj su mjeri prijavama ispunjeni potkriteriji procjene na temelju dubinske analize. EIB je na osnovi rezultata procjene na temelju dubinske analize dao pozitivan ili negativan zaključak⁴⁹.

70. Postupcima dubinske analize, koji su izrađeni pod nadzorom Komisije, od EIB-a se nije zahtijevalo da procjeni gospodarsku održivost projekata. To čini jedan od ključnih elemenata koje banke obično procjenjuju kao profitabilnost projekata, tj. njihovu sposobnost da pokažu jasan izvor prihoda koji im omogućuje da otplaćuju dugove i ostvaruju povrat od ulaganja. Zbog te razlike pozitivna ocjena na temelju dubinske analize koju bi EIB dodijelio nekom projektu u okviru programa NER300 nije podrazumijevala da bi taj projekt također bio prihvatljiv za financiranje sredstvima EIB-a (npr. zajmovima).

71. EIB je u svojoj evaluaciji prvog poziva na podnošenje prijedloga upozorio na važna pitanja u vezi s financijskom održivošću. Savjetovao je Komisiju da obrati pozornost na financijske rizike povezane s određenim projektima, uglavnom zbog velikih iznosa financijskih sredstava koji se traže za podmirivanje dugova i malo dokaza o njihovoj raspoloživosti. Unatoč tim općenitim pitanjima u vezi s kojima je izrazio zabrinutost, EIB je utvrdio da je 88 % projekata (tehnički i financijski) održivo⁵⁰ i Komisija ih je razmotrila za dodjelu sredstava.

⁴⁹ Zaključak EIB-a na temelju dubinske analize može biti pozitivan bez primjedbi, pozitivan s preporukama koje Komisija treba uzeti u obzir ili negativan.

⁵⁰ Države članice podnijele su EIB-u u okviru dvaju poziva na podnošenje prijedloga sveukupno 111 zahtjeva za bespovratna sredstva iz programa NER300. Komisija je potvrdila prihvatljivost 94 projekta i EIB je na temelju dubinske analize donio pozitivne zaključke za njih 83 (ili 88 %).

Rangiranje raspoloživih projekata

72. Nakon provedene procjene na temelju dubinske analize Komisija je na osnovi pokazatelja CPUP rangirala prihvatljive i održive projekte unutar njihovih projektnih potkategorija⁵¹. EIB je prethodno izvijestio Komisiju o tome da postoji znatna neizvjesnost u vezi s tim CPUP-ovima. Podneseni projekti u pravilu su bili u ranoj fazi planiranja. Podatci o troškovima i očekivanoj uspješnosti korišteni za izračun tog parametra kao i tražena javna financijska sredstva bili su i dalje veoma neizvjesni.

Otklanjanje rizika i provedba preporuka prije dodjele financijskih sredstava

73. Sud je ispitao uzorak od 26 izvješća EIB-a za pet odabranih država članica. U slučaju sedam projekata kojima je Komisija dodijelila financijska sredstva EIB je izričito istaknuo ozbiljne rizike koje je Komisija trebala razmotriti prije donošenja odluka o dodjeli sredstava. Četiri projekta od tih sedam sad su povučena. Godišnja izvješća za te projekte pokazuju da su se ključni rizici na koje je EIB upozorio u relevantnim izvješćima dubinske analize doista i ostvarili. U **okviru 9.** navedeni su primjeri.

Okvir 9. – Primjeri ključnih rizika na koje je EIB upozorio i koji utječu na napredak projekata

U okviru financijskog plana za projekt plutajuće vjetroelektrane u Španjolskoj koji je podnesen zajedno sa za bespovratna sredstva za taj projekt očekivalo se odobrenje pristupa poticajnoj cijeni. EIB je Komisiji prethodno preporučio da potvrdi niz elemenata prije donošenja odluke o dodjeli financijskih sredstava, uključujući pristup poticajnoj cijeni za predmetni projekt. Komisija je od predmetne države članice tražila da na toj osnovi potvrdi projekt. Premda je država članica potvrdila potporu za predmetni projekt, napomenula je da poticajna cijena neće biti dostupna, no pritom nije navela alternativne izvore financiranja. Komisija je potom dodijelila bespovratna sredstva. Nakon odluke o dodjeli, u godišnjem izvješću za taj projekt prijavljena su kašnjenja u donošenju konačne odluke o ulaganju i puštanju projekta u rad zbog nemogućnosti jamčenja bilo kakve poticajne cijene ili alternativnih izvora financiranja (također vidi **odlomke 42. – 48.** o pitanju regulatorne

⁵¹ U **prilogu IV.** pružena su dva primjera programa država članica u okviru kojih se uz kvantitativni parametar troška financiranja primijenilo nekoliko kriterija ocjenjivanja za rangiranje inovativnih projekata u području energije s niskom razinom emisija ugljika.

nesigurnosti). Prema najnovijem dostupnom izvješću stanje je 2016. godine bilo kritično unatoč nastavku određenih tehničkih aktivnosti i aktivnosti u vezi s dozvolama.

U slučaju jednog projekta proizvodnje energije iz biomase u Poljskoj EIB je istaknuo niz pitanja u vezi s njegovom tehničkom i financijskom održivošću i istodobno zaključio da u slučaju da se postojeći tržišni uvjeti ne poboljšaju i zanimanje ulagatelja ne poveća, postoji znatan rizik od toga da se unutar 24 mjeseca od donesene odluke o dodjeli financijskih sredstava konačna odluka o ulaganju ne donese. EIB je također iznio niz drugih preporuka koje je Komisija trebala razmotriti prije dodjele bespovratnih sredstava. Država članica potvrdila je predmetni projekt i nacionalnu potporu te je Komisija dodijelila bespovratna sredstva. Međutim, predmetni je projekt zbog financijske neodrživosti povučen u vrijeme provođenja revizije.

74. Sud je u tom kontekstu ispitao način na koji su Komisija i relevantne države članice provele preporuke EIB-a prije donošenja odluka o dodjeli financijskih sredstava. Sud nije pronašao nikakve dokaze o tome da su države članice pogledale izvješća EIB-a o dubinskoj analizi kada ih je Komisija zatražila da ponovno potvrde svoju potporu za projekte. Većina članica tražila je uvid u povjerljivu dokumentaciju EIB-a tek nakon donošenja odluke o dodjeli financijskih sredstava.

75. Proces odabira projekata i dodjele financijskih sredstava u okviru programa NER300 bio je složen i dugotrajan, no njime se nije uspjelo odgovoriti na ključno pitanje gospodarske održivosti. Taj je proces bio osmišljen na način da se njime također nije stavljao dostatan naglasak na usporednu kvalitetu, razine inovacije te financijsku održivost projekata. Također je važno da su tijela zadužena za dodjelu financijskih sredstava (tj. Komisija i države članice /Odbor za klimatske promjene) u potpunosti svjesna projektnih rizika utvrđenih tijekom procjena na temelju dubinske analize prije donošenja svojih odluka o dodjeli financijskih sredstava i potpisivanja sporazuma za te projekte. Udruženi, ti su čimbenici mogli smanjiti jamstvo o tome mogu li se predmetnim projektima ostvariti predviđeni ciljevi unutar ograničenja predmetnog programa.

[U odlučivanje u okviru programa NER300 uključeno je više strana](#)

76. U upravljačkom modelu programa NER300 Komisija ima općenitu odgovornost za program i vodi rasprave s državama članicama i Odborom za klimatske promjene.

77. Premda Komisija obnaša tu opću koordinacijsku ulogu, ona nužno ne prima cjelovite i pravodobne informacije o napretku projekata. Države članice dostavljaju Komisiji povjerljiva godišnja izvješća o napretku. U obrascu godišnjeg izvješće ne traži se dostavljanje informacija o nacionalnim financijskim doprinosima ili financijskom planu predmetnog projekta. Te su informacije Komisiji stoga dostupne samo ako ih relevantne države članice same odluče uključiti u obrazac.

78. Države članice ne mogu izravno odgovoriti na zahtjeve za temeljne izmjene projekata jer Komisija sudjeluje u njihovu pregledavanju i odobravanju⁵². Uloga koju Komisija u tom pogledu obnaša posljedica je činjenice da temeljne izmjene koje utječu na odluku o dodjeli sredstava (npr. veličina projekta, opseg, rokovi za ključne etape) zahtijevaju odobrenje u postupku komitologije. Prije nego što države članice mogu uvesti izmjene sporazuma koje su potpisale za relevantne projekte, Komisija mora donijeti provedbene odluke kojima se mijenja relevantna odluka o dodjeli. Riječ je o složenom postupku u koji su uključeni Komisija, stalna predstavništva država članica i sponzori projekata.

79. Inovativni projekti iziskuju brze odgovore i brzo odlučivanje upravljačkih tijela u svjetlu tehnologija i tržišta koja se brzo razvijaju. Upravljački model programa NER300 suviše je složen i njime se te potrebe ne zadovoljavaju u dostatnoj mjeri. Komisija je to također potvrdila u svojoj procjeni učinka za pregled IV. faze sustava EU ETS (2021. – 2030.)⁵³.

Određene druge značajke nacrtu programa NER300 usporile su pružanje odgovora na okruženje koje se mijenja

80. Demonstracijski projekti u području energije s niskom razinom emisija ugljika uključuju brojne rizike. Stoga je veća i vjerojatnost izmjena ili neuspjeha (npr. u privlačenju financijskih sredstava ili postizanju očekivanih energetske ostvarenja) u usporedbi s projektima ili razvijenim tehnologijama. Zato bi se načinom na koji se osmišljavaju programi javnog

⁵² Odjeljkom 5. Priloga II. prvog (C(2012) 9432 final od 18. prosinca 2012.) i drugog (C2014) 4493 final od 8. srpnja 2014.) odluci o dodjeli sredstava utvrđuje se da izmjene projekata treba usuglasiti s Komisijom.

⁵³ Procjena učinka priložena Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi poboljšanja troškovno učinkovitih smanjenja emisija i ulaganja za niske emisije ugljika, SWD(2015) 135 final od 15. srpnja 2015.

financiranja usmjereni na tu vrstu ulaganja upravljačkim tijelima trebalo omogućiti da pronalaze fleksibilna i pravodobna rješenja kojima će se relevantne programe održati na pravome putu prema ostvarenju njihovih ciljeva.

Unaprijed utvrđenim tehnološkim kriterijima ograničena je fleksibilnost na razini programa

81. Komisija je projektima dodijelila bespovratna sredstva iz programa NER300 na temelju unaprijed sastavljene liste tehnoloških kategorija i pragova. Lista iz 2009. činila je osnovu za oba poziva na podnošenje prijedloga, koja je trebalo organizirati u roku od dvije godine. Pravnim okvirom stoga nisu predviđene nikakve buduće provjere ni prilagodbe predmetne liste.

82. Međutim, projekte koje se pri odobravanju 2012. i 2014. godine u njihovim kategorijama klasificiralo kao pionirske, često su prestizali trendovi na tržištima i u tehnološkim sektorima prije njihova puštanja u rad. U nekim slučajevima, to se događa jako brzo. U **okviru 10.** naveden je primjer.

Okvir 10. – Primjer projekata energije vjetra na moru koji primaju potporu iz programa NER300

Dva velika projekta energije vjetra na moru u okviru programa NER300 u Njemačkoj bila su spremna za puštanje u rad početkom 2018. godine. Iako su oba projekta uspješna i posjeduju inovativne značajke, oni ne predstavljaju prvu demonstraciju nove tehnologije (npr. turbina snage od 6 MW) koja još nije komercijalno dostupna. U posljednjih deset godina sektor energije vjetra na moru bilježi veoma brz razvoj, a turbine snage od 6 MW prvi su put u Europi postavljene 2012. godine⁵⁴. Da su projekti pokrenuti unutar prvotnih rokova programa NER300 (do 2016. godine), mogli su dati jasniji doprinos prvoj komercijalnoj upotrebi inovativne tehnologije, koja je bila cilj programa NER300.

83. Stoga prethodno utvrđivanje vrlo specifičnih tehnoloških kriterija za programe potpore ima određena ograničenja. Zbog brzih promjena na tržištima i u tehnologijama projekti odabrani pod tim kriterijima mogu imati slabiji učinak u vidu promjena od planiranoga, posebice kada nastupe kašnjenja.

⁵⁴ Poglavlje 3.2. izvješća Zajedničkog istraživačkog centra o stanju u području energije vjetra (*JRC Wind Energy Status Report*), izdanje iz 2016. godine, Zajednički istraživački centar, 2017.

Bila su potrebna rješenja kojima će se zajamčiti da se neiskorištena financijska sredstava iz projekata koje se povuklo dobro upotrijebe za rješavanje hitnih prioriteta EU-a

84. Prema pravilima programa NER300 sva preostala financijska sredstva nakon 31. prosinca 2015. pripadaju relevantnim državama članicama. Unatoč prijašnjoj izmjeni Odluke o programu NER300 o odgađanju rokova za dvije godine, projekte se 2016. i dalje povlačilo iz programa NER300 zbog nemogućnosti donošenja konačne odluke o ulaganju unutar navedenoga roka. Budući da nakon drugog poziva na podnošenje prijedloga nije postojala prikladna rezervna lista relevantnih projekata Komisija ih nije mogla zamijeniti projektima koje je EIB već pregledao. Pravnim okvirom programa NER300 također nije bila predviđena mogućnost pokretanja dodatnog poziva na podnošenje prijedloga. Povlačenje projekata vjerojatno će do sredine 2018. rezultirati neiskorištenim financijskim sredstvima u vrijednosti od najmanje 840 milijuna eura (40 % dodijeljenog iznosa u vrijednosti od 2,1 milijarde eura)⁵⁵.

85. Komisija je u tom kontekstu, u skladu s mišljenjem Odbora za klimatske promjene, odlučila⁵⁶ staviti na raspolaganje neiskorištena sredstva iz prvog poziva na podnošenje prijedloga (u vrijednosti od najmanje 436 milijuna eura) kao dodatna sredstva za financijske instrumente kojima upravlja EIB⁵⁷. To će omogućiti uporabu neiskorištenih financijskih sredstava iz programa NER300 za povezane aktivnosti do početka rada fonda za inovacije. Međutim, priroda i ciljevi tih instrumenata nisu istovjetni onima iz programa NER300⁵⁸.

⁵⁵ U **prilogu I.** pružen je pregled svih projekata kojima su dodijeljena sredstva u okviru programa NER300.

⁵⁶ Odluka Komisije (EU) 2017/2172 od 20. studenoga 2017. o izmjeni Odluke 2010/670/EU u vezi s raspodjelom neisplaćenih sredstava iz prvog kruga poziva na podnošenje prijedloga (SL L 306, 22.11.2017. str. 24.).

⁵⁷ Prioritet se daje instrumentu za demonstracijske projekte u području energije InnovFin EDP i Instrumentu za povezivanje Europe za promet (tj. dužnički instrument CEF-a).

⁵⁸ Financijskim instrumentima ne može se, primjerice, postići geografska rasprostranjenost financijskih sredstava kao što je to bio cilj programa NER300. Program NER300 trebao bi se usmjeriti na sektore sustava EU ETS (tj. proizvodnju električne energije i energetske sektor, a ne na promet). Također, prema tumačenju pravila sustava EU ETS-a i programa NER300 koje primjenjuje Europska komisija, financijska sredstva iz programa NER300 trebala bi dodjeljivati na temelju potvrđenih izbjegnutih emisija CO₂, dok se financijskim instrumentima općenito financiraju ranije faze projekata (tj. prije nego što se zapravo počne ispuštati / izbjegavati ispuštanje CO₂).

Zabrinutost koju Sud u sljedećem odjeljku izražava u pogledu odgovornosti za potrošnju financijskih sredstava iz programa NER300 također se odnosi na slučajeve u kojima se ta financijska sredstva potencijalno usmjeravaju u financijske instrumente.

Potrebno je poboljšati mehanizme koordinacije i odgovornosti

86. Brojni su instrumenti i programi EU-a čiji su ciljevi sličnima ciljevima programa NER300 (vidi ***prilog V.***). Imajući u vidu tu složenu strukturu, Sud je ispitao jesu li Komisija i relevantne države članice ostvarile napredak u usklađivanju europskih javnih i privatnih mjera za inovacije u području energije s niskom razinom emisija ugljika. Sud je također ispitao ostvaruju li službe Komisije zadužene za programe povezane s ubrzanjem inovacija u području čiste energije djelotvornu suradnju pri koordiniranju svojeg upravljanja tekućim programima, kao što su program NER300, Obzor 2020. i instrument InnovFin EDP i primjenjuju li udružena stručna znanja za izradu usklađenih paketa i rješenja za financiranje. Sud je nadalje procijenio na koji se način države članice i Komisija snose odgovornost za upravljanje programom NER300 i njegove rezultate.

Unatoč sporijem napretku od predviđenoga, planom SET pruža se temelj za ostvarivanje bolje koordinacije u Europi

87. Dobra koordinacija postiže se kada Komisija i države članice zajedno rade na ostvarivanju djelotvorne vertikalne (između Komisije i relevantnih nacionalnih tijela) i horizontalne (među relevantnim službama Komisije, relevantnim nacionalnim službama kao i s vanjskim dionicima) koordinacije⁵⁹. Jedna je od ključnih inicijativa za postizanje te vrste koordinacije u EU-u (Integrirani) plan SET, koji je Vijeće podržalo 2008., a Komisija i države članice provodile na dobrovoljnoj osnovi. Planom SET također se nastoji ostvariti interakcija s

⁵⁹ U svojem dokumentu iz 2015. „Renewable Energy Technology Innovation Policy [RETIP]: a process development guide” (Politika inovacija za tehnologiju za obnovljivu energiju [RETIP]: priručnik za razvoj procesa) Međunarodna agencija za obnovljivu energiju (IRENA) objasnila je da je upravljanje od ključne važnosti za provedbu instrumenata RETIP-a. Agencija IRENA naglasila je da je suradnja među dionicima važna za inovacije te da je ostvarivanje suradnje na horizontalnoj razini od ključne važnosti za postizanje usklađenosti i izbjegavanje proturječja među politikama.

dionicima iz relevantnog sektora i akademske zajednice kroz za to namijenjene platforme koje su se razvijale tijekom godina.

88. Plan SET nije instrument financiranja, no njime se nastoje koordinirati i uskladiti relevantna financijska sredstva na razini EU-a, nacionalnoj razini i razini privatnog sektora. Države članice sudjeluju u radu upravljačke skupine kojom predsjedaju Komisija i radne skupine. Unutar Komisije, GU RTD, GU ENER i Zajednički istraživački centar rade na planu SET. Komisija i države članice ažurirale su plan SET 2015. godine kako bi ga uskladile s prioritetima u području istraživanja i razvoja energetske unije.

89. Predstavnici država članica s kojima su revizori tijekom svojih posjeta obavili razgovore ocijenili su iskustva koja su imali u okviru plana SET pozitivnima⁶⁰. Međutim, napomenuli su da početna ambicija ostvarivanja zajedničke izrade programa i zajedničkog financiranja relevantnih mjera za inovacije u području energije i danas predstavlja ozbiljne izazove.

90. Upravljačka je skupina u okviru Integriranog plana SET od 2015. godine osnovala 14 privremenih radnih skupina radi izrade provedbenih planova koje je ona trebala potvrditi najkasnije u studenome 2017. godine. Upravljačka je skupina do kraja 2017. godine potvrdila i objavila pet provedbenih planova⁶¹. Još nije odlučila o načinu na koji će izvještavati o napretku u njihovoj provedbi.

91. Komisija je zatražila od država članica da porade na ostvarenju ambicije zajedničke izrade programa i zajedničkog financiranja. Države članice nisu pristale izdvojiti nacionalna sredstva za te provedbene planove. Dionici iz privatnog sektora koji su sudjelovali na europskim tehnološkim i inovacijskim platformama (ETIP-ima) također se nisu obvezali izdvajati nikakve financijske doprinose provedbenim planovima u okviru plana SET.

92. Unatoč svojoj koordinacijskoj ulozi u najvećem demonstracijskom programu u području energije u Europi i svojoj važnosti za ciljeve plana SET, GU CLIMA priključio se Upravljačkoj skupini plana SET tek u listopadu 2016. Nije sudjelovao u radu privremenih radnih skupina

⁶⁰ 19 država članica EU-a sudjeluje u najmanje jednoj privremenoj radnoj skupini u okviru plana SET kao što to čine i Turska, Island, Norveška i Švicarska.

⁶¹ Za energetske intenzivne industrije, CCUS, fotonaponske ćelije, koncentriranu solarnu energiju i baterije.

relevantnih za opseg programa NER300 ili budućeg fonda za inovacije. GU CLIMA organizirao je 2017. godine zasebne opsežne okrugle stolove dionika s predstavnicima iz sektora energije iz obnovljivih izvora, energetske intenzivne industrije i CCS-a kako bi se raspravilo o budućem nacrtu fonda za inovacije.

93. Ciljevi Integriranog plana SET iz 2015. godine usklađeni su s prioritetima energetske unije te je za taj plan potvrđen nedovoljan napredak u ostvarenju nekih od njegovih ključnih ciljeva od početka njegove provedbe 2008. Zbog nepostojanja strukturiranog i redovitog izvještavanja o napretku u vidu jasno mjerljivih rezultata, teško je utvrditi koristi koje izravno potječu iz suradnje u okviru plana SET.

Službe Komisije trebaju poboljšati unutarnju koordinaciju i usklađenost potpore EU-a za demonstracijske projekte s niskom razinom emisija ugljika

94. Komisija je 2009. objavila komunikaciju „Ulaganje u razvoj tehnologija s niskom razinom emisija ugljika” (plan SET)⁶² koja se nadovezivala na ciljeve iz plana SET iznesene 2008. godine. Komisija je željela pronaći nove načine kombiniranja sredstava različitih aktera i instrumenata, kao što su bespovratna sredstva, zajmovi i kreditna jamstva, kako bi mobilizirala više financijskih sredstava za opsežne demonstracijske aktivnosti. Napomenula je da bi EIB mogao imati ključnu ulogu u poboljšanju koordinacije i kontinuiteta raspoloživih financijskih sredstava, posebice upućujući na Financijski instrument za podjelu rizika (RSFF) koji prima potporu iz programa FP7.

Komplementarnost programa NER300 i drugih programa EU-a za dodjelu bespovratnih sredstava

95. U svojoj procjeni učinka provedenoj za program NER300 iz 2010. godine⁶³ Komisija je napomenula da program NER300 mora nadopunjavati okvirni program za istraživanje (tj. program FP7 za razdoblje 2007. – 2013.) i biti usmjeren na razrađivanje projekta.

⁶² COM(2009) 519/4.

⁶³ SEC(2010) 1320 final od 3. studenoga 2010.

96. Program FP7 (i poslije program Obzor 2020. za razdoblje 2014. – 2020.) tekao je istodobno s programima NER300 i EEPR iz 2009./2010. Svrha programa za istraživanje u pogledu financiranja demonstracijskih aktivnosti u području energije nije bila toliko jasno utvrđena u trenutku kada je Komisija pokretala program NER300 2010. godine. Sud je u razdoblju između programa FP7 i programa Obzor 2020. utvrdio da se broj velikih demonstracijskih projekata u području energije koji primaju bespovratna sredstva povećao, kao i pojedinačni iznosi bespovratnih sredstava. Najveći pojedinačni iznos bespovratnih sredstava dodijeljen jednom takvom projektu u okviru programa Obzor 2020. imao je vrijednost nešto manju od 40 milijuna eura⁶⁴, dok je prosječan iznos bespovratnih sredstava u okviru programa NER300 bio 54 milijuna eura. Konkretno se programom Obzor 2020. nastoji financirati veće projekte nego programom FP7 i na taj način ostvariti veći učinak. Stoga je važno pratiti način na koji se programi Obzor 2020. (i njegov program nasljednik nakon 2020.) i NER300 (i njegov program nasljednik od 2021. nadalje) nadopunjuju ili način na koji se njima ispunjavaju različite potrebe, kao i način njihova međudjelovanja.

Program NER300 i financijski instrumenti

97. Odlukom o programu NER300 također se upućivalo na mogućnost kombiniranja financijskih sredstava iz programa NER300 s financiranjem putem zajmova u okviru Financijskog instrumenta za podjelu rizika⁶⁵. Spomenutim instrumentom uistinu se pružila potpora za niz demonstracijskih projekata u području energije iz obnovljivih izvora. Iako je to primjer zajedničkog rada Komisije i EIB-a na razvoju drugih financijskih rješenja, navedenim rješenjima nisu bili obuhvaćeni projekti u okviru programa NER300. Stoga se proizvodi koje ta dva programa nude nisu kombinirali.

98. U tekućem programskom razdoblju (2014. – 2020.) instrument InnovFin naslijedio je Financijski instrument za podjelu rizika. Jedno od tematskih područja na koja su usmjerene

⁶⁴ Programom FP7 financiran je 31 opsežan demonstracijski projekt u području energije, pri čemu je najveći iznos bespovratnih sredstava bio 35,5 milijuna eura. U okviru programa Obzor 2020. potpisano je 47 sporazuma o dodjeli takvih bespovratnih sredstava (ili su oni u pripremi), pri čemu je najveći iznos bespovratnih sredstava dosegao 39,3 milijuna eura. 16 projekata u okviru programa NER300 primilo je veće iznose bespovratnih sredstava, no pet ih je u trenutku provođenja revizije bilo povučeno ili ih se predviđalo povući.

⁶⁵ Uvodna izjava 5. Odluke Komisije 2010/670/EU.

mjere instrumenta InnovFin odnosi se na demonstracijske projekte u području energije (EDP)⁶⁶. Komisija je pokrenula taj novi financijski instrument kako bi njime pružila potporu za projekte kao što su projekti koji primaju potporu iz programa NER300, u kojima su u to vrijeme zabilježena kašnjenja s financijskim planiranjem.

99. Unatoč tim pokušajima da se za demonstracijske projekte osiguraju širi niz financijskih proizvoda i dodatni doprinosi Komisije (vidi **okvir 11.**), ni za jedan od deset projekata u okviru programa NER300 za koje je do kraja 2017. podnesen zahtjev za zajmove u okviru instrumenta InnovFin nije potpisan ugovor o zajmu do dovršetka revizije koju je Sud proveo. Specifična priroda demonstracijskih projekata u okviru programa NER300 (npr. veći tehnološki i financijski rizici u odnosu na projekte razvijenih tehnologija, nesigurnost u pogledu očekivane proizvodne učinkovitosti i očekivanih prihoda) takva je da se u okviru moraju uložiti veliki napori kako bi se ispunili standardni zahtjevi EIB-a u pogledu dubinske analize.

Okvir 11. – Demonstracijski projekti u području energije u okviru instrumenta InnovFin

U programu rada za sigurnu, čistu i učinkovitu energiju za razdoblje 2018. – 2020. u okviru programa Obzor 2020.⁶⁷ Komisija je napomenula da postoji snažna potražnja za instrumentom InnovFin EDP te da će udvostručiti financijsku potporu u okviru programa Obzor 2020. sa 150 milijuna na 300 milijuna eura, pri čemu će 2019. i 2020. godine dodijeliti dodatnih 100 milijuna eura. Područje primjene tog instrumenta također je prošireno kako bi se njime obuhvatili svi prioriteti plana SET osim energetske učinkovitosti i nuklearne energije, no uključujući CCUS. GU RTD također namjerava razviti okvir za

⁶⁶ EIB i Komisija pokrenuli su instrument InnovFin EDP 2015. godine. Početni doprinos EU-a instrumentu InnovFin EDP iz programa Obzor 2020. iznosio je 150 milijuna eura. Tim se instrumentom pružaju zajmovi, kreditna jamstva ili kapitalna ulaganja u vrijednosti između 7,5 i 75 milijuna eura koji se usmjeravaju u inovativne komercijalne demonstracijske projekte prve takve vrste u područjima energije iz obnovljivih izvora i vodika. Doprinos EU-a služi podmirenju 100 % iznosa svih gubitaka nastalih za EIB ako se za pojedini projekt ne može ostvariti povrat zajma.

⁶⁷ Odluka Komisije C (2017)7124 od 27. listopada 2017.

bespovratna sredstva u sklopu programa Obzor 2020. kojima bi upotpunio instrument InnovFin EDP⁶⁸.

Fond za inovacije i jamčenje komplementarnosti nakon 2020. godine

100. GU CLIMA organizirao je 2017. godine okrugle stolove s dionicima kako bi izvukao pouke iz programa NER300 i priredio nacrt novog fonda za inovacije. Dionici su pozvali i na izradu programa mješovitog financiranja koji bi također uključivao potporu za financijske instrumente te istodobno pružio bespovratna sredstva za ulaganja u ranijim fazama projektnog razvoja.

101. U završnom izvješću⁶⁹ preporučuje se da se u okviru fonda za inovacije uglavnom nude bespovratna sredstva, koja bi se nadopunilo djelomičnim bespovratnim sredstvima i/ili zajmovima za koje je smanjen rizik ili vlasničkim kapitalom s većim razinama intenziteta bespovratnih sredstava za projekte u ranoj fazi. U izvješću se povrh toga istaknulo da novi Fond treba nadopunjavati postojeće programe financiranja na razini EU-a i država članica, a ne se s njima preklapati. Konkretni su primjeri uključivali program Obzor 2020., instrument InnovFin, CEF te poduzetnički kapital iz Europskog investicijskog fonda i EFSU-a.

102. Slijedom toga, i GU CLIMA i GU RTD trenutačno procjenjuju na koji način bolje osmisliti svoje mehanizme primarne potpore (tj. kombiniranjem fonda za inovacije i instrumenta InnovFin EDP s bespovratnim sredstvima iz programa Obzor 2020.) za demonstracijske projekte u području energije s niskom razinom emisija ugljika. Financiranje u okviru programa Obzor 2020. za demonstracijske projekte u naprednijoj fazi u području energije (uključujući doprinosima koji se iz tog programa izdvajaju za instrument InnovFin EDP) također je povećano od početka programa NER300. Nije jasno hoće li program NER300 (i fond za inovacije) s jedne strane te program Obzor 2020./FP9 (uključujući doprinose koji se

⁶⁸ Program Obzor 2020. istječe 2020. te se stoga neće preklapati s novim fondom za inovacije čija uporaba započinje 2021. Trenutačno je u tijeku rad na utvrđivanju nacrta programa FP9 i povezanih financijskih instrumenata.

⁶⁹ Vidi sažeto izvješće predstavljeno tijekom završne konferencije čiji je domaćin bio GU CLIMA: „Finance for Innovation: towards the ETS innovation fund, Climate & Strategy Partners” (Financiranje inovacija: ususret fondu za inovacije u okviru ETS-a, Partneri za klimu i strategiju), 12. lipnja 2017.

izdvajaju za financijske instrumente) s druge biti dovoljno komplementarni da opravdaju postojanje paralelnih programa javnog financiranja s različitim upravljačkim subjektima i nadzornim tijelima (Komisije).

103. Općenito gledajući, Komisija još nije ostvarila cilj koji je obznanila 2009. i ponovila 2016. godine⁷⁰, a to je da omogući usklađeno i bolje usmjeravanje resursa i financijskih proizvoda, među ostalim bespovratnih sredstava EU-a, kreditnih proizvoda i vlasničkog kapitala, za financiranje različitih razvojnih faza opsežnih demonstracijskih projekata.

Mehanizmi odgovornosti za program NER300 nisu dovoljni jasni

104. Financijska sredstva iz programa NER300 nisu dio općeg proračuna Europske unije pa se Financijska uredba EU-a stoga ne primjenjuje na upravljanje tim sredstvima. Riječ je o financijskim sredstvima država članica oslobođenima u okviru političkih instrumenata EU-a (tj. sustava EU ETS). Pravna osnova programa NER300 (tj. Direktiva o EU ETS-u i Odluka o programu NER300) ne sadrži izričita upućivanja na financijsku kontrolu (npr. za plaćanja) ili (unutarnju ili vanjsku) reviziju.

105. Nacionalne kontaktne točke s čijim je osobljem Sud obavio razgovore tijekom revizije načelno su kategorizirale financijska sredstva iz programa NER300 kao sredstva EU-a⁷¹. Ne postoji zakonska obveza u skladu s kojom bi Komisija trebala izraditi godišnje izvješće o operativnoj ili financijskoj uspješnosti predmetnog programa u cilju jamčenja potpune javne odgovornosti. Ne postoji postupak davanja razrješnice za upravljanje tim sredstvima koje provodi Komisija. EIB Komisiji izdaje povjerljive financijske izvještaje o svojim aktivnostima upravljanja financijskim sredstvima programa NER300 i sredstva evidentira kao izvanbilančnu

⁷⁰ COM(2016) 763 final.

⁷¹ Vidi upućivanje na financijska sredstva iz programa NER300 kao sredstva EU-a na str. 21. izvješća „Carbon capture and storage: the second competition for government support” (Hvatanje i skladištenje ugljika: drugi natječaj za državnu potporu) glavnog revizora Državnog ureda za reviziju Ujedinjene Kraljevine, 20 siječnja 2017.

stavku koju drži u ime treće strane⁷². Komisija financijska sredstva iz programa NER300 ne evidentira u bilanci EU-a.

106. Općenito gledajući, mehanizmi financijske kontrole i odgovornosti za program NER300 nisu dovoljno jasni. Ti su mehanizmi neophodni za pružanje pouzdanog jamstva o dobrom financijskom upravljanju tim javnim sredstvima na razini subjekata uključenih u upravljanje programom NER300.

107. Skupina na visokoj razini za vlastita sredstva napomenula je 2016. da bi jedna mogućnost za nove vlastite resurse bila uključivanje prihoda iz sustava Europske unije za trgovanje emisijama (sustav EU ETS)⁷³.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

108. Premda Sud ne dovodi u pitanje činjenicu da su tržišni uvjeti za ovu vrstu aktivnosti nakon 2008. bili zahtjevni, opći je zaključak da se programima EEPR i NER300 nije pružila potpora ostvarenju planiranog napretka u demonstriranju komercijalne održivosti CCS-a i niza inovativnih obnovljivih izvora energije.

109. Program EEPR nije ostvario očekivane rezultate u pogledu svojih ambicioznih ciljeva u području hvatanja i skladištenja ugljika jer nijedan od projekata koji su primali financijska sredstva EU-a nije demonstrirao relevantnu tehnologiju na komercijalnoj razini (vidi **odlomke 20. – 22.**). Pet od šest sufinanciranih projekata nije dovršeno.

110. Cilj potpore iz programa EEPR za energiju vjetra na moru bio je razvoj inovativnih turbina i baznih struktura te istodobno povećanje mrežne povezanosti država članica. Tim se

⁷² Također vidi „Off balance sheet as at 31 December 2016” (Izvanbilančne stavke na dan 31. prosinca 2016.) financijskog izvještaja EIB-a za 2016. i napomenu Z: „EIB podupire Europsku komisiju kao aktera u provedbi inicijative programa NER300 – [...]. EIB izrađuje zasebne financijske izvještaje za program NER300”.

⁷³ „Future financing of the EU, Final Report and recommendations” (Buduće financiranje EU-a, završno izvješće i preporuke), Skupina na visokoj razini za vlastita sredstva, prosinac 2016., preporuka br. 4. b).

programom pružio pozitivan doprinos sektoru koji se brzo razvija, unatoč nekoliko kašnjenja i dvama prekinutim projektima (vidi **odlomke 23. – 26.**).

111. Sud je povrh toga utvrdio da se ni programom NER300 nije ostvario nijedan uspješan demonstracijski projekt CCS-a (vidi **odlomke 28. – 30.**). Jedini projekt za koji je Komisija dodijelila financijska sredstva 2014. godine zaustavio je svoje aktivnosti nakon što je predmetna država članica povukla svoju potporu 2015. godine. Za taj se projekt stoga nije mogla donijeti konačna odluka o ulaganju te će vjerojatno biti povučen iz programa NER300 tijekom 2018.

112. Program NER300 isto tako nije na dobrom putu postizanja željenog učinka u području inovativnih obnovljivih izvora energije koji još nisu bili komercijalno dostupni kada je Komisija odabirala projekte (vidi **odlomke 31. – 36.**). Unatoč odluci iz 2015. o odgađanju svih rokova za dvije godine, do početka 2018. povučeno je sedam projekata. Bespovratna sredstva dodijeljena za te se projekte ne upotrebljavaju se i njima se ne postižu očekivana ostvarenja u području čiste energije.

113. Kad su u pitanju razlozi neuspjeha i kašnjenja, Sud je utvrdio da su se na inovativne projekte u području energije s niskom razinom emisija ugljika koji su primali potporu iz programa EEPR i NER300 odrazili nepovoljni uvjeti ulaganja (vidi **odlomke 37. – 55.**). Dok neke uvjete ulaganja određuju šira gospodarska kretanja, na druge mogu utjecati ili ih definirati donositelji politika. Nesigurnost u pogledu dugoročnih klimatskih i energetske strategije te politika, propisa i javne financijske potpore na kojima se one temelje utjecala je na sposobnost privlačenja privatnih ulaganja i pravodobnog donošenja konačne odluke o ulaganju za projekte (vidi **odlomke 41. – 48.**).

114. Povrh prethodno spomenutih gospodarskih i drugih čimbenika, tržišna cijena emisija ugljika koja od 2011. godine bilježi pad u okviru sustava EU ETS bila je jedna od glavnih prepreka za demonstracijske projekte CCS-a u EU-u (vidi **odlomke 49. – 55.**). To je utjecalo na već rizičnu poslovnu argumentaciju za demonstracijske projekte CCS-a, na temelju koje je Komisija dodijelila bespovratna sredstva 2009. Niske cijene također su za posljedicu imale manji iznos raspoloživih bespovratnih sredstava u okviru programa NER300 nego što je očekivano, što je stvorilo dodatan manjak financijskih sredstava.

115. Usto, neuspjeh u tome da se za projekte u okviru programa EEPR do 2012. osigura odgovarajući iznos javnog financiranja kroz program NER300 ili nacionalne programe doveo je u pitanje njihovu održivost. Komisija je uložila napore kako bi omogućila nastavak rada na demonstraciji CCS-a, ali u tom trenutku nije obustavila ili ukinula svoju financijsku potporu za projekte koji su se na kraju završili neuspješno.

116. Inovativnim projektima u području energije kojima se doprinosi prijelazu EU-a na energiju s niskom razinom emisija ugljika potrebno je bolje ulagačko okruženje. U tom kontekstu predloženom uredbom za upravljanje energetske unijom predviđa se da države članice izrađuju i Komisiji podnose svoje nacionalne klimatske i energetske planove s opisanim dugoročnim strategijama niskougljičnog razvoja (vidi **okvir 7.**) koje će biti potkrijepljene stabilnim politikama i propisima kojima se promiče i podupire upotreba obnovljive energije i dodatno smanjuju razine emisija.⁷⁴ Komisija će imati ulogu provođenja nadzora nad planovima relevantnih država članica i izvješćivanja kako bi utvrdila sadrže li oni sve potrebne elemente. Te bi informacije trebala upotrebljavati pri dodjeljivanju financijskih sredstava EU-a.

1. preporuka – Povećanje potencijala za djelotvornu potporu EU-a za inovacije u području energije s niskom razinom emisija ugljika

Kako bi se povećala djelotvornost potpore EU-a za inovativne demonstracijske projekte u području energije s niskom razinom emisija ugljika, u slučajevima u kojima se za velike kapitalno intenzivne projekte kojima treba kombinacija nacionalne potpore i potpore EU-a, podnose zahtjevi za financiranjem u okviru predloženog fonda za inovacije i drugim središnje upravljanim programima EU-a, **Komisija** bi trebala procijeniti njihovu usklađenost s nacionalnim klimatskim i energetske planovima i zajamčiti da države članice preuzmu čvrste i transparentne obveze prije nego što im se dodjele financijska sredstva EU-a.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2021.

⁷⁴ Sud je 2014. već preporučio da Komisija potiče države članice na uspostavu stabilnih i predvidljivih regulatornih okvira za obnovljive izvore energije. Vidi 1. preporuku tematskog izvješća br. 6/2014 „Je li potpora iz fondova kohezijske politike za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora postigla dobre rezultate”, Europski revizorski sud, 2014.

117. Sud je povrh toga utvrdio da su značajke nacрта programa NER300 ograničile Komisiju i države članice u pogledu njihove sposobnosti pružanja djelotvornog odgovora na okolnosti koje se mijenjaju (vidi **odlomke 56. – 85.**).

118. Procjenama potreba nije na odgovarajući način opravdan odabrani model programa NER300 za pružanje javnih financijskih sredstava za projekte tek nakon njihova puštanja u rad te je njime najveći dio rizika stavljen na promicatelje projekata. Prije izrade programa NER300 u Direktivi o ETS-u nije provedena nikakva jasna procjena kojom bi se utvrdilo koja bi vrsta potpore bila potrebna demonstracijskim projektima u ranoj fazi, posvećenima širokom nizu inovativnih obnovljivih izvora energije i tehnologijama za CCS, koji se suočavaju s brojnim različitim ulagačkim i regulatornim izazovima u cijelom EU-u. Pravnom osnovom usvojenom 2018. za novi fond za inovacije nastoji se riješiti pitanje smanjenja rizika (vidi **odlomke 57. – 65.**).

119. Postupci odabira projekata u okviru programa NER300 i postupci odlučivanja bili su složeni (vidi **odlomke 66. – 75.**). Procesom odabira i dodjele bespovratnih sredstava koji su primijenile Komisija i države članice stavljen je nedovoljan naglasak na komparativnu kvalitetu i rizike projekata u pogledu njihove financijske i gospodarske održivosti. Sud također nije uspio utvrditi da su države članice bile dovoljno svjesne rizika i preporuka koje je utvrdio EIB prije potvrđivanja projekata na listi za odluku Komisije o dodjeli. Navedeni su čimbenici smanjili jamstvo o tome mogu li se predmetnim projektima ostvariti njihovi ciljevi unutar ograničenja predmetnog programa. Također postoji prostor za poboljšanje odlučivanja u okviru programa NER300, osobito kad su u pitanju zahtjevi za velike promjene u projektima koji trenutačno iziskuju promjene relevantnog zakonodavstva.

2. preporuka – Poboljšanje postupaka odabira projekata i donošenja odluka za budući fond za inovacije

Imajući u vidu planirano pokretanje novog fonda za inovacije 2021., **Komisija** bi trebala poboljšati ključne elemente procesa odabira projekata i donošenja odluka u usporedbi s programom NER300. Posebice bi trebala:

- (a) utvrditi kriterije povlačenja financiranja u slučajevima u kojima projekti ne dosegnu dogovorene ključne etape

- (b) procijeniti aspekte gospodarske održivosti projekata („troškovnu isplativost”), uključujući one koji su navedeni u 1. preporuci
- (c) utvrditi precizne i mjerljive pragove za svaki kriterij dubinske analize/dodjele financijskih sredstava
- (d) prije odluke o dodjeli sredstava dostaviti relevantnim tijelima država članica rezultate procjene na temelju dubinske analize kao povjerljive informacije
- (e) pružiti potporu projektima za koje se postupkom odabira pokazalo da će vjerojatno najviše doprinijeti ostvarenju prioriteta EU-a
- (f) pojednostavniti postupak zahtjeva za izmjenu projekata kako se njime ne bi iziskivale izmjene pravnih akata Komisije.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2020.

120. Program NER300 se i zbog nekih drugih značajki svoga nacrtu sporo prilagođavao okruženju koje se mijenja (vidi ***odlomke 80. – 85.***). Zbog primjene prethodno uspostavljenih specifičnih tehnoloških kriterija 2009. godine mogućnost programa da odgovori na tržišna i tehnološka kretanja bila je ograničena. Projekti odabrani u skladu s tim kriterijima mogli bi imati slabiji učinak u vidu promjena od planiranoga kada nastupe kašnjenja.

121. Budući da se projekte povlači jer nisu uspjeli ispuniti (produljene) rokove programa, Komisija je potražila rješenja za ponovnu dodjelu velikih iznosa neiskorištenih financijskih sredstava za druge programe i jamčenje njihove raspoloživosti za povećanje ulaganja u inovativne projekte. Priroda i ciljevi tih programa nisu isti kao za program NER300 te je potrebno zajamčiti odgovornost za način na koji se ta financijska sredstva troše.

3. preporuka – Jamčenje fleksibilnosti fonda za inovacije radi pružanja odgovora na tržišna i tehnološka kretanja

Komisija bi trebala zajamčiti da se nacrtom fonda za inovacije omogućuje pružanje fleksibilnijih odgovora na tehnološka kretanja i povlačenja projekata nego što je to omogućavao nacrt programa NER300.

Ti odgovori mogu uključivati:

- (a) fleksibilan pristup utvrđivanju i osuvremenjivanju prihvatljivih tehnologija i pragova

(b) organizaciju uzastopnih poziva na podnošenje prijava i odluka o dodjeli financijskih sredstava.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2021.

122. Brojni su mehanizmi financiranja kojima se podupiru inovacije u području energije u EU-u. Sud je u tom kontekstu utvrdio da treba poraditi na uklanjanju nedostataka u vezi s koordinacijom i odgovornošću (vidi **odlomke 86. – 107.**).

123. Unatoč sporijem napretku od planiranog, planom SET pruža se osnova za bolje usklađivanje europskih javnih i privatnih mjera za inovacije u području energije s niskom razinom emisija ugljika. Prerada plana SET 2015. godine bila je važna za usklađivanje početnog plana SET s prioritetima u području istraživanja i inovacija energetske unije te je u njoj prepoznat nedovoljan napredak u ostvarivanju nekih od njegovih ključnih ambicija. No i dalje je teško jasno utvrditi i izmjeriti koristi koje izravno proizlaze iz suradnje u okviru plana SET (vidi **odlomke 87. – 93.**).

124. Sud je također utvrdio nedostatke u koordinaciji među vlastitim službama Komisije koje se bave inovacijama u području čiste energije, koji bi je mogli spriječiti u ostvarivanju usklađenije i učinkovitije kombinacije javnih sredstava i financijskih proizvoda usmjerenih na različite faze opsežnih demonstracijskih projekata (vidi **odlomke 94. – 103.**).

125. Za projekte u okviru programa NER300 dodijeljeni su do kraja 2017. svi zajmovi iz financijskih instrumenata kojima upravlja EIB kojima se podupiru demonstracijski projekti u području energije. Specifična priroda tih projekata takva je da se u njima moraju uložiti veliki naponi kako bi se zadovoljili standardni zahtjevi EIB-a u pogledu dubinske analize. Različite službe Komisije rade na procjeni boljeg načina osmišljavanja svojih mehanizama primarnog financiranja. Povećanjem potpore u okviru programa Obzor 2020. za razvijenije demonstracijske projekte u području energije postavlja se pitanje jesu li programi NER300 (i budući fond za inovacije) te Obzor 2020./FP9 (uključujući njihovi doprinosi financijskim instrumentima) dovoljno komplementarni da opravdaju potencijalno buduće postojanje paralelnih programa s različitim upravljačkim subjektima i nadzornim tijelima.

126. U tijeku su pregovori o novom višegodišnjem financijskom okviru, pojednostavljenje programa Obzor 2020. i rasprave o budućnosti financija EU-a. Oni pružaju mogućnost da se razjasni koji su programi najprikladniji za potporu (različitih faza) demonstracijskih projekata

u području energije s niskom razinom emisija ugljika te kako postići sinergiju za savladavanje njihovih financijskih izazova.

4. preporuka – Bolja koordinacija Komisije za usklađenije usmjeravanje potpore EU-a

Kako bi se poboljšalo usklađeno i djelotvorno usmjeravanje potpore EU-a u za inovacije u području energije s niskom razinom emisija ugljika, **relevantne službe Komisije (osobito GU RTD, GU ENER, GU CLIMA, GU GROW i GU ECFIN)** trebale bi:

- (a) provoditi procjene diljem službi kojima bi pokazale da su fond za inovacije, program Obzor 2020. i instrument InnovFin (EDP) (i njihovi programi nasljednici nakon 2020.) komplementarni te da su na usklađen način usmjereni na demonstracijske projekte u području energije s niskom razinom emisija ugljika
- (b) racionalizirati procese odabira projekata⁷⁵ među programima kako bi se izbjegle neučinkovitosti i preklapanja.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2021.

127. Naposljetku, mehanizmi odgovornosti i financijske kontrole za program NER300 nisu dovoljno jasni da pokažu kako subjekti koji upravljaju tim programom jamče primjenu načela dobrog financijskog upravljanja (vidi **odlomke 104. – 107.**).

5. preporuka – Jamčenje odgovornosti

Imajući u vidu pokretanje novog fonda za inovacije 2021. godine, **Komisija** bi trebala poboljšati ključne elemente upravljanja i odgovornosti u usporedbi s programom NER300 te bi osobito trebala:

- (a) razjasniti odredbe o vlasništvu i odgovornosti za fond za inovacije i neiskorištena sredstva iz programa NER300
- (b) zajamčiti da sva financijska sredstva kojima Komisija upravlja budu prikazana u proračunu i bilancama te podložna godišnjoj reviziji i da se na njih primjenjuje razrješnica Parlamenta i Vijeća

⁷⁵ Vidi prijedlog 5. informativnog dokumenta Suda „A contribution to simplification of EU research programmes beyond Horizon2020 of March 2018” (Doprinos pojednostavnjenju programa EU-a za istraživanja koji će naslijediti program Obzor 2020. iz ožujka 2018.)

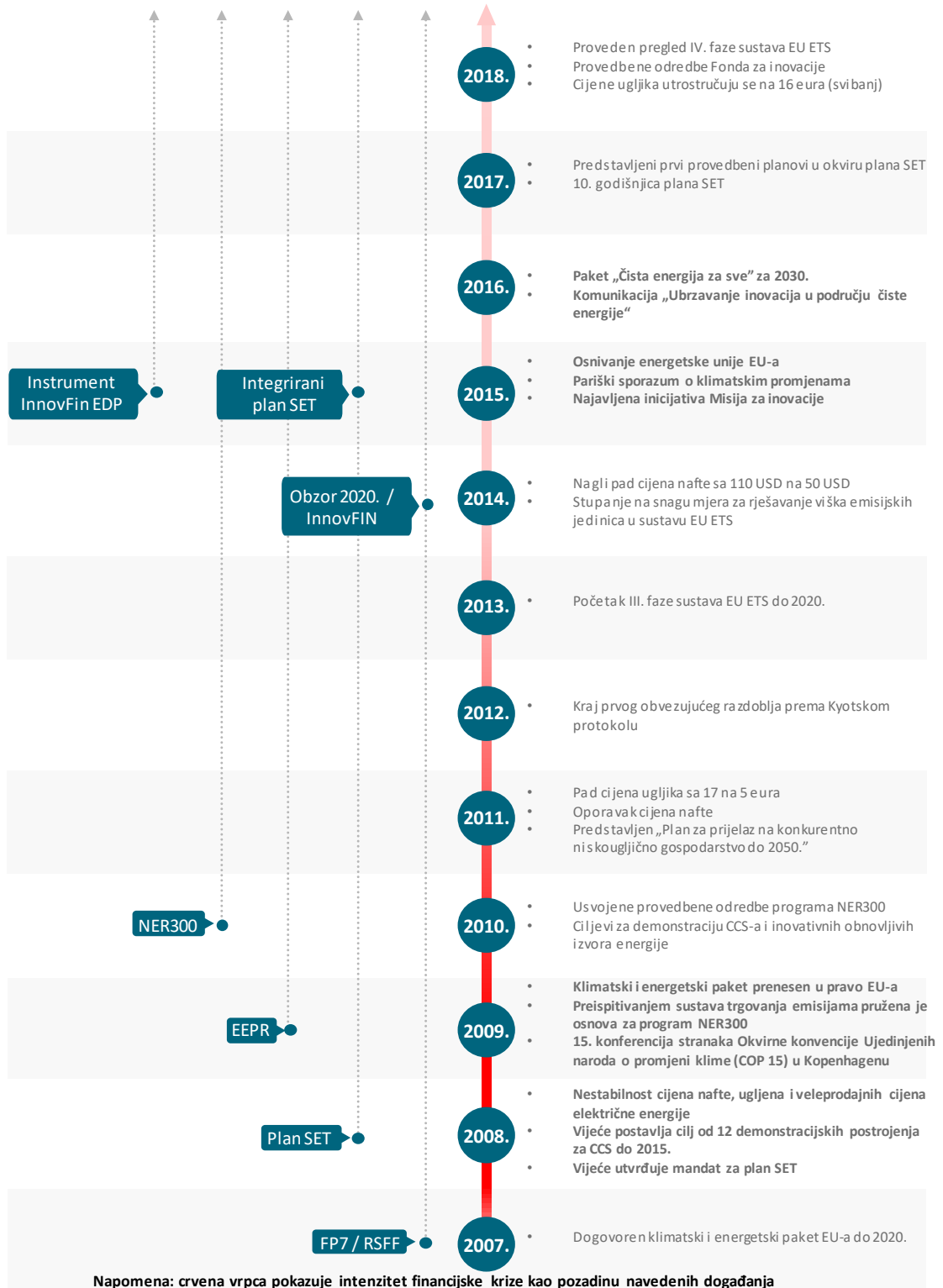
(c) uključiti u pravni okvir odredbe o redovitom izvješćivanju proračunskih tijela o ostvarenom napretku.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2021.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Nikolaos A. Milionis, na sastanku održanom u Luxembourg 5. rujna 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

PRILOG I.**Kronološki prikaz ključnih političkih i gospodarskih događanja s usporednim prikazom elemenata obuhvaćenih opsegom revizije**

Izvor: Sud.

PRILOG II.**Pregled statusa programa NER300 u ožujku 2018. godine**

Poziv na podnošenje prijedloga	Godina	Država članica	Kategorija	Maksimalan iznos dodijeljenih finansijskih sredstava (u milijunima eura) za program NER300	Očekivana proizvodnja energije u prvih 5 godina (1000 MWh)	Puštanje u rad	Konačna odluka o ulaganju	Status	Neiskorištena finansijska sredstva iz povučenih projekata		
Prvi	2012.	IT	Energija biomase	28	1 415	01/06/2013	2011	Pušten u rad			
		DE	Energija biomase	22	502	03/01/2014	19/08/2011	Pušten u rad			
		SE	Energija vjetra	15	3 462	01/01/2015	06/02/2014	Pušten u rad			
		DE	Energija vjetra	113	3 569	01/07/2017	29/06/2015	Pušten u rad			
		DE	Energija vjetra	70	6 060	31/12/2017	18/12/2014	Pušten u rad			
		AT	Energija vjetra	11	363	03/10/2017	04/12/2014	Pušten u rad			
		FI	Energija biomase	89	6 785	31/12/2018	31/12/2016	Donesena konačna odluka o ulaganju			
		UK	Energija oceana	17	100	31/12/2018	14/12/2016	Donesena konačna odluka o ulaganju			
		CY	Koncentrirana solarna energija	47	578	31/12/2018	28/12/2016	Donesena konačna odluka o ulaganju			
		EL	Koncentrirana solarna energija	45	595	31/12/2018	12/12/2016	Donesena konačna odluka o ulaganju			
		EL	Koncentrirana solarna energija	42	488	31/12/2018	14/12/2016	Donesena konačna odluka o ulaganju			
		HU	Geotermalna energija	39	370	31/12/2018	14/12/2016	Donesena konačna odluka o ulaganju			
		PT	Energija vjetra	30	365	31/12/2018	17/12/2016	Donesena konačna odluka o ulaganju			
		FR	Energija vjetra	34	412	31/12/2018	11/07/2016	Donesena konačna odluka o ulaganju			
		PL	Energija biomase	31	1 400	31/12/2016		Postupak povlačenja u tijeku	31		
		BE	Pametne mreže	8	890	-	-	Povučen	8		
		FR	Energija biomase	170	6 144	-	-	Povučen	170		
		NL	Energija biomase	199	6 346	-	-	Povučen	199		
		SE	Energija biomase	59	3 850	-	-	Povučen	59		
		UK	Energija oceana	21	148	-	-	Povučen	21		
Drugi (obnovljivi izvori energije)	2014.	CY	Koncentrirana solarna energija	60	552	30/06/2020		Donesena konačna odluka o ulaganju			
		CY	Pametne mreže	11	621	30/06/2020	Rok: 30. 6. 2018.				
		DK	Energija biomase	39	1730	30/06/2020	Rok: 30. 6. 2018.				
		EE	Energija biomase	7	851	30/06/2020	Rok: 30. 6. 2018.				
		EE	Energija biomase	25	3200	31/12/2020	Rok: 30. 6. 2018.				
		ES	Energija biomase	29	824	30/06/2020	Rok: 30. 6. 2018.	Povučen	29		
		ES	Energija vjetra	33	427	30/06/2020	Rok: 30. 6. 2018.				
		ES	Energija vjetra	34	500	30/06/2020	Rok: 30. 6. 2018.				
		FR	Geotermalna energija	17	1051	30/06/2020	Rok: 30. 6. 2018.				
		FR	Energija oceana	72	369	30/06/2020	Rok: 30. 6. 2018.				
		HR	Geotermalna energija	15	258	30/06/2019	17/03/2015				
		IE	Energija oceana	23	58	30/06/2020	Rok: 30. 6. 2018.	Povučen	23		
		IT	Koncentrirana solarna energija	40	488	31/12/2018	Rok: 30. 6. 2018.				
		IT	Pametne mreže	85	19277	30/06/2018	18/02/2015	Donesena konačna odluka o ulaganju			
		LV	Energija biomase	4	833	30/06/2020	Rok: 30. 6. 2018.				
		PT	Energija oceana	9	57	01/01/2020	Rok: 30. 6. 2018.				
		PT	Fotonaionske ćelije	8	203	01/07/2019	Rok: 30. 6. 2018.				
		SE	Energija biomase	204	7360	30/06/2020	Rok: 30. 6. 2018.				
		Drugi (CCS)	2014.	UK	CCS	300	17734	30/06/2018	Rok: 30. 6. 2018.	Postupak povlačenja u tijeku	300
				2 106							
					82501	Očekivana količina hvatanog i skladištenog CO ₂ u prvih 10 godina (u milijunima tona)					
								Ukupno:	840		

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

PRILOG III.

**Glavni gospodarski i regulatorni čimbenici koji utječu na napredak programa NER300 i
EEPR**

Kategorija tehnologije	CCS		Obnovljivi izvori energije	
	NER300	EEPR	NER300	EEPR
Program	300	1 000	1 800	565
Dodijeljena sredstva (u milijunima eura)	300	1 000	1 800	565
Projekti	1	6	38	9
Prosječan iznos sredstava po projektu (u milijunima eura)	300	167	47	63
Vanjski čimbenici koji usporavaju napredak demonstracijskih projekata:				
Nepovoljna ulagačko okruženje za energiju s niskom razinom emisija ugljika ¹	X	X	X	X
Ograničen pristup privatnom kapitalu / visoki troškovi privatnog kapitala (vidi sliku u nastavku)	X	X	X	X
Niska tržišna cijena ugljika	X	X	X	
Regulatorna nesigurnost EU-a / nacionalna regulatorna nesigurnost	X	X	X ²	
Nacionalna javna potpora niža od očekivane (npr. zbog proračunskih ograničenja / gospodarske krize)	X	X	X ³	
Duga razdoblja čekanja za dobivanje dozvola na nacionalnoj razini	X	X	X	X
Javna prihvaćenost	X	X		
Isplaćeno do kraja 2017. (u milijunima eura)	0	424 ⁴	13	255
Povučeno (neiskorištena sredstva – u milijunima eura)	300		540	
Opozvano do kraja 2017. (u milijunima eura)		576		130 ⁵
dijeljenih financijskih sredstava koja nisu iskorištena u okviru ciljeva programa	100%	58%	30%	23%

¹Niske cijene fosilnih goriva, niske veleprodajne cijene električne energije.

²Osobito za projekte u području biogoriva u okviru programa NER300.

³Osobito za biogoriva, koncentriranu solarnu energiju i energiju oceana.

⁴Uz znatne poteškoće u vezi s uspješnošću / konačan iznos ovisi o budućim ispravcima.

⁵Tri projekta u okviru programa EEPR za energiju vjetra na moru i dalje su u tijeku.

Izvor: Sud.

PRILOG IV.

Primjeri postupaka odabira u programima za inovacije u području energije s niskom razinom emisija ugljika primjenom višestrukih (kvalitativnih i kvantitativnih) kriterija rangiranja

Ujedinjena Kraljevina – program komercijalizacije CCS-a

Pravila o odabiru projekata u okviru drugog natječaja za CCS u Ujedinjenoj Kraljevini utvrđena su dokumentom „Carbon capture and storage commercialisation programme – Invitation to discussions” (Program za komercijalizaciju hvatanja i skladištenja ugljika – Poziv na rasprave), koji je izradilo Ministarstvo energetike i klimatskih promjena Ujedinjene Kraljevine.

U dijelu 3. ovog dokumenta opisana su pravila o prihvatljivosti i evaluaciji. Proces odabira sastoji se od triju različitih faza, pri čemu je prva faza „Odabir projekata”. Ona sadrži procjenu projekata na temelju dubinske analize koja se temelji na četirima glavnim kriterijima. Svaki kriterij sastoji se od četiriju potkriterija. Ocjenjivanje i bodovanje ponuda provodi se primjenom kvalitativnog sustava po načelu semafora i ljestvice s ocjenama. Sustav se sažima na sljedeći način:

Područje	Kriteriji	Osnova za procjenu		Rezultati procjene	
POSTUPAK DUBINSKE ANALIZE PROJEKTA		Potkriteriji	Kriteriji	Ocjena za predmetno Napomene	
TEHNIČKE ZNAČAJKE	Tehnička pouzdanost i održivost	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z	Bodovi 1 – 5	Ključni problemi, rizici i neizvjesnosti
	Integracija i razvoj procesa	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
	Pouzdanost za prijevoz	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
	Pouzdanost za skladištenje	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
	Operativni učinak CCS-a	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
	Tehničko potvrđivanje valjanosti pretpostavki u pogledu troškova	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
PROVEDIVOST	Pouzdanost projektnog programa	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z	Bodovi 1 – 5	Ključni problemi, rizici i neizvjesnosti
	Pristup sredstvima i njihova dostupnost	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
	Iskustvo i kapaciteti projektnog tima	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
	Upravljanje projektom	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
	Kvaliteta upravljanja rizicima	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
	Pouzdanost odobravanja & savjetovanja	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
	Pouzdanost uključivanja cijeloga lanca	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
	Procjena rizika projekta	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
TRŽIŠNE ZNAČAJKE	Prikladnost za tržišnu uporabu	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z	Bodovi 1 – 5	Ključni problemi, rizici i neizvjesnosti
	Prihvaćanje raspodjele rizika i ugovornih načela	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
	Komercijalni rizik	Kvalitativne ocjene s prikazoi	Ocjene C/Ž/Z		
FINANCIJSKE ZNAČAJKE	Financijski status ponuditelja	Kvantitativni		Bodovi 1 – 5	
	Mehanizam financiranja	Kvantitativni		Bodovi 1 – 5	
	Ukupni srednji troškovi proizvodnje električne energije za vladu i potrošače električne energije	Kvantitativni		€/MWh	
	Ukupni srednji troškovi CO ₂ koji se skladišti za vladu i potrošače električne energije	Kvantitativni		€/T skladištenog CO ₂	Ključni problemi, rizici i neizvjesnosti

Napomena: Ocjene crveno/žuto/zeleno svjetlo znače: „Zadovoljavajuće”, „Dobro”, „Izvršno”. Ocjene 1. – 5. su „vrlo loše”, „loše”, „prihvatljivo”, „dobro” i „izvršno”.

Nizozemska – napredna biogoriva

U Nizozemskoj je 2006. – 2009. postojao nacionalni program za dodjelu bespovratnih sredstava za smanjenje CO₂ za upotrebu inovativnih biogoriva u prometu⁷⁶. Njime se željelo poduprijeti drugu generaciju biogoriva i projekte koji su za tu zemlju bili novi. Uz četiri glavna kriterija prihvatljivosti program je sadržavao pet kriterija rangiranja prema kojima su se raspoloživa financijska sredstva dodjeljivala najpoželjnijim projektima:

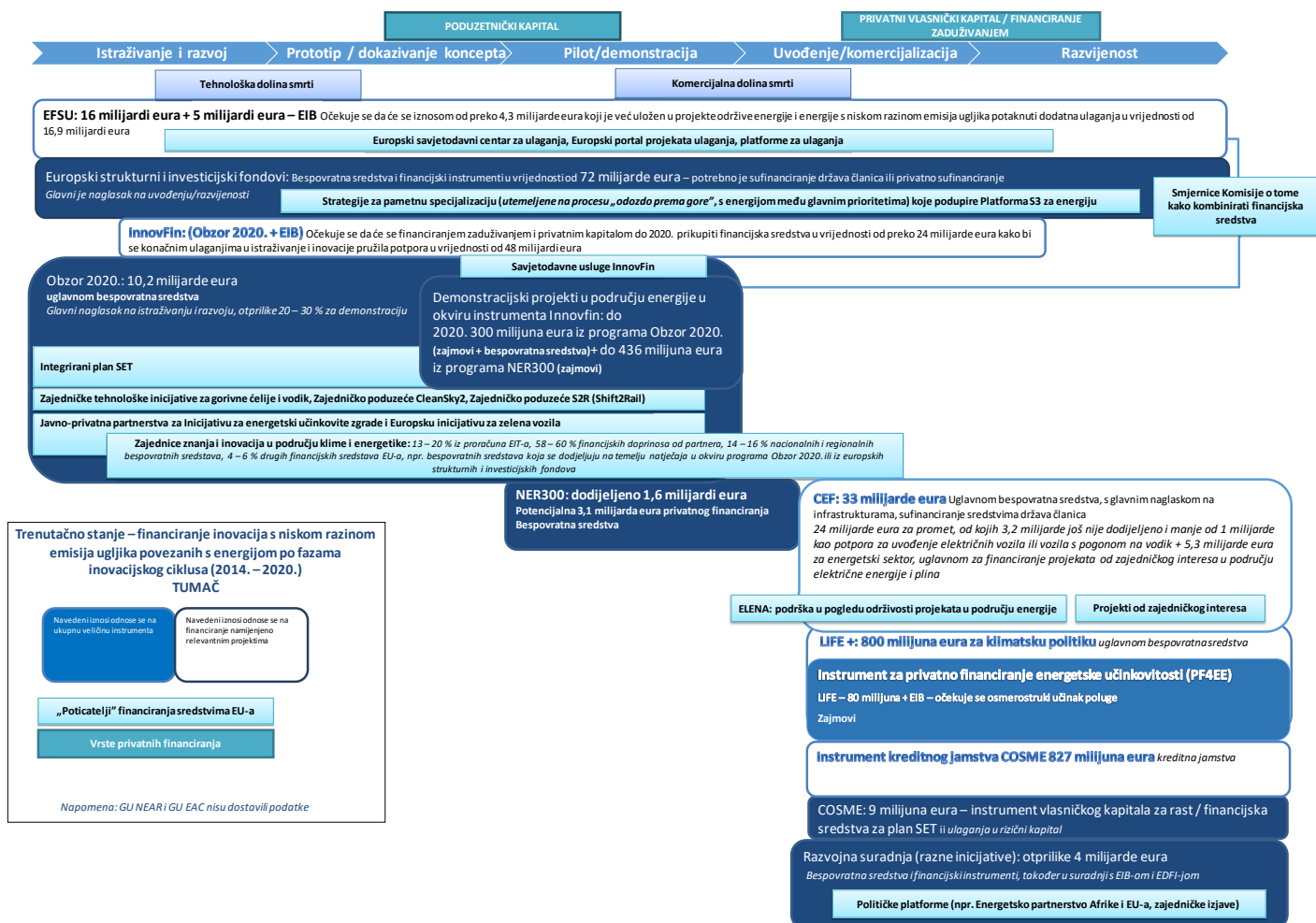
- količina predviđenih smanjenja emisija CO₂ u usporedbi s fosilnim gorivima
- obujam demonstriranog smanjenog korištenja zemljišta u usporedbi s postojećim procesima proizvodnje biogoriva
- kratkoročan i dugoročan tržišni potencijal (količina goriva koju treba proizvesti, uštede emisija CO₂, potencijal za reproduciranje) i (tehnička, organizacijska i financijska) održivost koja se temelji na procjeni rizika i vjerojatnosti ostvarivanja očekivanih rezultata
- stopa financiranja bespovratnim sredstvima (niža stopa dovodi do veće ocjene)
- održivost u pogledu opskrbe hranom, bioraznolikosti i očuvanja okoliša.

Stupanj u kojem se očekivalo da projekt doprinese tim kriterijima odredio je ocjene dodijeljene projektima, a time i njihovo rangiranje. Kriteriji su navedeni u redosljedu od važnijih prema manje važnima.

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

PRILOG V.

Složeno stanje programa EU-a za financiranje inovacija u području energije s niskom razinom emisija ugljika



Izvor: Europska komisija.

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„DEMONSTRIRANJE HVATANJA I SKLADIŠTENJA UGLJIKA I INOVATIVNIH OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE NA KOMERCIJALNOJ RAZINI U EU-u: PREDVIĐENI NAPREDAK NIJE OSTVAREN U POSLJEDNJIH DESET GODINA”

SAŽETAK

IV. Komisija u skladu zahtjevom Europskog vijeća i Europskog parlamenta radi na izradi strategije za dugoročno smanjenje emisija stakleničkih plinova u EU-u u skladu s Pariškim sporazumom, uzimajući u obzir nacionalne planove.

Važan element u tom kontekstu jest povećanje potpore za inovacije i komercijalizaciju tehnologija s niskom razinom emisija ugljika koje je već u tijeku.

U svojem prijedlogu sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027. Komisija je predložila da se odredi ambiciozniji cilj u pogledu uključivanja klimatskih pitanja u sve programe EU-a, uključujući prelazak na čistu energiju, s ciljem da se 25 % rashoda EU-a namijeni ostvarenju tog cilja. Prijedlog za budući istraživački program Obzor Europa sadržava cilj u pogledu uključivanja klimatskih pitanja, uključujući prelazak na čistu energiju, na razini od 35 %.

Na temelju Komisijinih prijedloga u okviru paketa Čista energija za sve Europljane EU je već postigao preliminarne političke dogovore o ciljanim razinama energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije u EU-u do 2030. te relevantnom regulatornom okviru.

VIII. Komisija se slaže s opažanjima Suda u pogledu ograničenja u konceptu programa pričuve za nove sudionike NER 300 koji su uveli suzakonodavci te složenosti njegove provedbe.

IX. Komisija naglašava da su definicije programa NER 300, dokumenti poziva i smjernice izrađeni uz kolegijalnu koordinaciju službi Komisije. Nadalje, službe Komisije redovito koordiniraju zajednička pitanja radi potpore inovativnim tehnologijama s niskom razinom emisija ugljika.

UVOD

7. Komisija je zadužena za koordinaciju programa u cjelini. Upravljanje ugovorima (na temelju pravno obvezujućih instrumenata) u nadležnosti je država članica.

12. Komisija u skladu zahtjevom Europskog vijeća i Europskog parlamenta radi na izradi strategije za dugoročno smanjenje emisija stakleničkih plinova u EU-u u skladu s Pariškim sporazumom, uzimajući u obzir nacionalne planove.

Važan element u tom kontekstu jest povećanje potpore za inovacije i komercijalizaciju tehnologija s niskom razinom emisija ugljika koje je već u tijeku.

U svojem prijedlogu sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira 2021.–2027. Komisija je predložila da se odredi ambiciozniji cilj u pogledu uključivanja klimatskih pitanja u sve programe EU-a, uključujući prelazak na čistu energiju, s ciljem da se 25 % rashoda EU-a namijeni ostvarenju tog cilja. Prijedlog za budući istraživački program Obzor Europa sadržava cilj u pogledu uključivanja klimatskih pitanja, uključujući prelazak na čistu energiju, na razini od 35 %.

Na temelju Komisijinih prijedloga u okviru paketa Čista energija za sve Europljane EU je već postigao preliminarne političke dogovore o ciljanim razinama energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije u EU-u do 2030. te relevantnom regulatornom okviru.

OPAŽANJA

20. Nakon što je ocijenila projekte država članica dostavljene po pozivu na podnošenje prijedloga, Komisija je odlučila poduprijeti samo šest demonstracijskih projekata za hvatanje i skladištenje

ugljika (CCS) koji su ispunili kriterije prihvatljivosti i kriterije za odabir (Odluka Komisije C(2009) 9943 final od 9.12.2009.).

21. Komisija smatra da rezultat tog segmenta Europskog energetskeg programa za oporavak (EEPR) proizlazi iz izazova povezanih s prirodom CCS-a u doba financijske i bankarske krize u kombinaciji s niskim cijenama ugljika. Cilj EEPR-a i političke odluke na kojoj se temelji bio je potaknuti razvoj CCS-a, a postojanje određenog opipljivog rizika uobičajeno je u razvoju i demonstriranju inovativnih rješenja.

22. Iako nije ostvaren cilj sveobuhvatnog demonstriranja CCS-a, Komisija smatra da je realizacijom početnih faza projekata stečeno značajno znanje i iskustvo, među ostalim i o preprekama provedbi demonstracijskih projekata. Komisija i države članice redovito koriste to znanje (primjerice u okviru mjere br. 9 Strateškog plana za energetske tehnologije o hvatanju, korištenju i skladištenju ugljika).

Okvir 2.

Doprinos EU-a projektima isplaćen je za pripremne radove predviđene u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava koje su proveli konzorciji. Iskustvo stečeno u projektima i poteškoće s kojima su se suočavali bili su dragocjeni. Komisija primjerice primjećuje da su za projekt u Nizozemskoj pripremni radovi na iscrpljenom odobalnom plinskom polju P18 i odobalnom plinovodu već bili uznapredovali, a od njih će sada imati koristi luka u Rotterdamu u provedbi aktivnosti hvatanja i skladištenja ugljika.

26. Tehnološki razvoj sastavni je dio inovativnih projekata. Komisija smatra da je pokazala potrebnu fleksibilnost kako bi se uzeli u obzir tržišni i regulatorni uvjeta te tehnološki razvoj.

Zajednički odgovor na točku 29. i okvir 3.:

Komisija je poštovala postupak predviđen u Odluci o programu NER 300 u pogledu odabira, rangiranja i dodjele sredstava, u kojem nije predviđena uvjetna potvrda projekata od strane država članice ni dodjela sredstava projektima koji su pušteni u pogon nakon roka propisanog u Odluci o programu NER 300 niti prihvaćanje projekata u kojima u trenutku isteka propisanog roka postoji manjak financijskih sredstava. Stoga projekti CCS-a iz Ujedinjene Kraljevine, Italije i Nizozemske nisu mogli biti predloženi za dodjelu sredstava u okviru programa NER 300 jer ti problemi nisu bili riješeni do roka za donošenje odluke o dodjeli sredstava.

35. Za demonstracijske projekte u području bioenergije potrebne su dulje faze testiranja prije početka rada s punim kapacitetom zbog neujednačene kvalitete sirovine i dugog razdoblja prilagodbe procesa fermentacije na promjene. Nadalje, jedan od projekata u području bioenergije morao je započeti raditi s nedovršenim postrojenjem (5 od 9 modula) kako bi se poštovao dogovoreni datum stavljanja u pogon. Budući da je u 2015. rok za stavljanje u pogon za sve projekte produljen za dvije godine, projekt je zatražio da se rok za stavljanje u pogon pomakne s 2014. na 2016. kako bi se obuhvatilo dugo razdoblje puštanja u rad. Time bi se omogućilo da projekt premaši 75 % očekivane proizvodnje čime bi dokazao održivost tehnologije.

41. Komisija smatra da je na investicijsku klimu prije svega utjecala nesigurnost u nacionalnim regulatornim okvirima.

Komisija napominje da su države članice zajednički razvile program NER 300 te da se on temeljio na čvrstoj obvezi država članica da daju potporu projektima programa NER koje su prethodno odabrale i potvrdile.

44. Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju iz 2014. sadržavale su više odredbi kojima se osigurava da novi zahtjev u pogledu primjene natječajnog postupka za operativne potpore koji je stupio na snagu 2017. ne utječe na projekte koji su već u pripremi. Osim toga,

smjernice iz 2014. sadržavale su i posebnu zaštitu za demonstracijske (te za male i srednje) projekte kako bi se osiguralo da se na njih ne primjenjuje natječajni postupak čak i ako počinju nakon 2017. Prema tome, države članice mogle su nastaviti podupirati projekte NER 300 na isti način kao i ranije.

Od 2014. do 2015. mnoge države članice pokušale su povećati učinkovitost svojih programa potpore kako bi izbjegle problem prekomjerne naknade i ublažile financijski teret za potrošače električne energije kao posljedica potpore za obnovljive izvore energije putem poticajnih cijena. Smjernicama iz 2014. državama članicama omogućeno je uvođenje učinkovitijih programa potpore, ali mnoge su države članice odlučile premašiti zahtjeve tih smjernica.

Okvir 5.

Komisija napominje da je Ujedinjena Kraljevina pokrenula veliku reformu svojeg energetskog sektora. Kako bi poduprla obnovljive izvore energije, Ujedinjena Kraljevina htjela je započeti s primjenom natječajnih postupaka znatno ranije nego što je to bilo propisano smjernicama o državnim potporama jer je htjela smanjiti troškove potpore.

Okvir 6.

Kada je riječ o regulatornoj situaciji u Njemačkoj, Komisija nije mogla predvidjeti bitnu promjenu u stajalištu nacionalnih vlasti i kašnjenje u prenošenju Direktive o CCS-u u nacionalno pravo. Plaćanja za potporu planiranju bila su u skladu s primjenjivim pravilima o prihvatljivosti kako su definirana u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava.

Projekt u okviru EEPR-a u Ujedinjenoj Kraljevini (Don Valley) odbijen je u natječaju Ujedinjene Kraljevine za komercijalizaciju CCS-a. Komisija je zahtijevala da projekt ne preuzima znatnije financijske obveze dok mu nacionalna tijela Ujedinjene Kraljevine ne zajamče dodjelu financijskih sredstava, ali je dopustila da započne s radom na paketima koji su izrađeni zajedno s projektom Nacionalne mreže „White Rose” u okviru programa NER 300 (tj. paketi u području prijevoza i skladištenja). Potpuno neočekivanim otkazivanjem natječaja za komercijalizaciju CCS-a 25. studenoga 2015. obustavljena je dotada ambiciozna politika Ujedinjene Kraljevine u području CCS-a te je onemogućen nastavak projekta Don Valley. Kao posljedica toga Komisija je unatoč zahtjevu koordinatora za produljenje morala raskinuti taj sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava (31. prosinca 2015.).

48. U slučaju kada su kašnjenja posljedica tržišne i regulatorne nesigurnosti vjerojatno je da će se usporiti svi inovativni projekti koji imaju isti proizvod.

53. Komisija smatra da su drugi izvori emisija u područjima u kojima su se provodili projekti mogli imati koristi od dijelova infrastrukture za prijevoz i skladištenje izgrađene u okviru projekata CCS-a koji su primili potporu. To se posebno odnosi na projekt Don Valley, u kojem nikada nije ni bilo predviđeno da infrastrukturu CCS-a koristi samo jedan projekt za hvatanje ugljika, već se od samog početka temeljio na konceptu zajedničkog korištenja.

55. Tri od šest projekata u okviru programa EEPR prekinuto je relativno rano kada su partneri u projektu shvatili da zbog regulatornih ili financijskih poteškoća projekt ne napreduje. U jednom projektu izgrađeno je pilot-postrojenje. Za preostala dva projekta Komisija je uložila znatne napore kako bi pronašla dodatne izvore financiranja za pokrivanje manjka financijskih sredstava. Uključene države članice nastavile su podupirati projekte i postojao je pouzdan plan za njihovu provedbu. Stoga Komisija smatra da je tada još uvijek bilo realno očekivati da će se projekti ostvariti.

Zajednički odgovor na točke 57. i 58.

Budući da zakonodavni prijedlog direktive o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama (ETS) nije uključivao program NER 300, njegove značajke/učinci nisu se mogli uključiti u procjenu učinka te direktive. Suzakonodavci su tijekom postupka suodlučivanja dodali stavke o uspostavi programa NER 300.

Kada je riječ o Odluci o programu NER 300, izrađena je proporcionalna procjena učinka na temelju pravnog okvira određenog izmijenjenom Direktivom o ETS-u. Međutim, opseg analize bio je ograničen pravnim odredbama utvrđenima u temeljnom aktu.

Zajednički odgovor na točke 61. i 62.

Program NER 300 stvoren je u Vijeću i Parlamentu u okviru zakonodavnog postupka za Direktivu o ETS-u. U Direktivi o ETS-u propisano je da se potpora pruža na temelju verificiranih smanjenja emisija.

Komisija je provela savjetovanje s dionicima i izradila proporcionalnu procjenu učinka opcija provedbe programa NER 300 u okviru pravnih ograničenja određenih Direktivom o ETS-u.

63. Odluka o strukturi plaćanja bila je dio Odluke o programu NER 300, koju je predložila Komisija i o kojoj su države članice glasovale u Odboru za klimatske promjene.

Međutim, Odlukom je dopušteno financiranje unaprijed ako promotori projekata i države članice to zatraže i pruže potrebno jamstvo.

65. Komisija napominje da su koncept plaćanja nakon isporuke odredili suzakonodavci u tekstu Direktive o ETS-u. Međutim, države članice imale su mogućnost financiranja unaprijed, podupiranja faze izgradnje i dijeljenja rizika s nositeljima projekata.

70. Procjena troškovne isplativosti projekta može biti relevantna samo u slučaju projekata koji su ekonomski održivi, imaju jasne i sigurne prihode, jasnu strukturu financiranja i čvrstu poslovnu osnovu. Ta obilježja nisu karakteristična za pionirske projekte čija je glavna svrha dokazati tehnološku održivost. Stoga dubinska analiza nije uključivala procjenu troškovne isplativosti. Može se pretpostaviti da bi tek mali broj podnesenih ili odabranih projekata bio pozitivno ocijenjen, što je uobičajeno u slučaju pretkomercijalnih ulaganja u demonstracijske projekte u ranoj fazi razvoja projekta/podnošenja prijave. Troškovna isplativost postaje relevantna u fazi financijskog zaključenja, nakon što je tehnološka demonstracija jasno dokazala postojanje dobre poslovne osnove.

71. Komisija je pri dodjeli uzela u obzir samo projekte za koje su države članice potvrdile svoju potporu.

72. U skladu s pravilom utvrđenim u pravnoj osnovi (Odluka o programu NER 300) projekti se rangiraju na temelju jediničnog troška, pa je valjalo poštovati odredbe donesenog provedbenog akta.

Ta nesigurnost u troškovima zajednička je svim projektima na sličnoj razini tehnološke spremnosti (TRL) i pripremljenosti projekta. Odlukom o programu NER 300 i odlukama o dodjeli sredstava predviđa se da se relevantni troškovi i maksimalni iznos bespovratnih sredstava prilagode nakon donošenja konačne odluke o ulaganju i kada se smanji troškovna nesigurnost.

73. Komisija je razmotrila informacije primljene od Europske investicijske banke (EIB). Međutim, konačna odluka o dodjeli sredstava uslijedila je nakon izravne potvrde potpore država članica za sve projekte.

Okvir 9.

Država članica potvrdila je potporu za sve odabrane projekte. Mogli su se koristiti i drugi mehanizmi potpore osim poticajnih cijena.

74. Komisija napominje da su države članice mogle zatražiti izvješća o dubinskoj analizi nakon zaključenja natječaja. Komisija nije imala ovlasti dostaviti izvješća ako države članice to nisu same zatražile.

75. Koncept postupka odabira i dodjele određen je u povezanom provedbenom aktu (Odluka o programu NER 300) i temeljio se na jednom pokazatelju jediničnog troška. Stoga nije bilo moguće odrediti drugu metodologiju za odabir i dodjelu sredstava za projekte.

Kriteriji prihvatljivosti uključivali su pokazatelj inovativnosti, koji je bio preduvjet za prijavu na natječaj za financiranje.

82. Svi odabrani projekti programa NER 300 bili su u skladu s odredbama o inovativnosti jer u trenutku dodjele ni jedna od tih tehnologija nije bila komercijalno dostupna.

Činjenica da se tržišta mijenjaju i neke tehnologije napreduju brže od drugih te da gospodarski ili regulatorni okvir mogu usporiti njihov napredak prirodno je obilježje tržišnog gospodarstva.

Okvir 10.

Prvi poziv u okviru programa NER 300 pokrenut je 2011. Svi odabrani projekti ocijenjeni su kao inovativni i u to vrijeme nisu bili komercijalno testirani ni provedeni. Taj su kriterij prihvatljivosti provjerile i države članice i Komisija. Dva predmetna projekta energije vjetra na moru bila su inovativna u vrijeme prijave. U tom su trenutku pridonosili cilju plana SET (Europski strateški plan za energetske tehnologije) u području energije vjetra, koji je predstavljen u okviru provedbenog plana Europske industrijske inicijative za energiju vjetra za razdoblje 2010.–2012. objavljenog u svibnju 2010.

85. Ciljevi, kriteriji i zahtjevi za praćenje odabranih financijskih instrumenata koji su se upotrebljavali za usmjeravanje neiskorištenih sredstava iz prvog poziva programa NER 300 usklađeni su sa zahtjevima pravne osnove programa NER 300 putem izmjena posebnih sporazuma o delegiranju s EIB-om. Provest će se zajednička provjera prihvatljivosti kako bi se osiguralo ostvarivanje ciljeva programa NER 300.

87. Iako je riječ o dobrovoljnom instrumentu, Integrirani plan SET i dalje je jedan od najvažnijih „mekih” instrumenata politike koji su dostupni za usklađivanje i koordinaciju napora (na nacionalnoj razini i razini EU-a) u području inovacija tehnologije čiste energije. Platforme za interakciju s dionicima s godinama su se razvijale. Pri uspostavi provedbenih struktura za unapređenje provedbe aktivnosti u okviru pojedinih provedbenih planova nastojat će se da te strukture budu što uključivije.

89. Komisija smatra da zajednička izrada programa već postoji u više područja. Aktivnosti ERA-NET-a (europski istraživački prostor) važan su instrument zajedničkog financiranja koji se koristi za koordinaciju plana SET.

90. Do lipnja 2018. ostvaren je napredak u finalizaciji i potvrđivanju provedbenih planova te je potvrđeno 11 od 14 planova. Potvrđen je novi program plana SET za razdoblje 2018.–2023., uključujući smjernice za izvješćivanje o napretku i postignućima.

O napretku pojedinih provedbenih planova upravljačku skupinu plana SET izvješćivat će relevantna provedbena tijela koja će biti osnovana.

91. U novom programu plana SET za razdoblje 2018.–2023. utvrđena je potreba jačanja angažmana nacionalnih tijela za financiranje u provedbi plana SET.

92. Komisija želi naglasiti da su smjernice plana SET (proizvod privremenih radnih skupina plana SET) dio dokazne baze za razvoj Fonda za inovacije.

Komisija je organizirala sveobuhvatne radionice za sve sektore koji su prihvatljivi u okviru Fonda za inovacije, nakon čega je uslijedilo otvoreno javno savjetovanje tijekom kojega su službe Komisije zajedno radile na uključivanju zajednice plana SET. Komisija je također osnovala stručnu skupinu sastavljenu od predstavnika industrije i država članica koja će pomagati u izradi delegiranog akta o Fondu za inovacije.

93. Upravljačka skupina plana SET donijela je novi program plana SET za razdoblje 2018.–2023. u kojem su utvrđene aktivnosti tijekom sljedećih pet godina u cilju optimizacije njegova učinka i ostvarenja. Poseban je naglasak stavljen na operativni okvir za izvršenje 14 provedbenih planova.

Za potrebe procjene napretka u ostvarivanju ciljeva Komunikacije Komisije iz 2015. „Ususret integriranom strateškom planu za energetska tehnologija” i programa za razdoblje 2018.–2023. provest će se neovisna procjena u 2020. Osim toga, države članice će od 2020. izvješćivati i u okviru svojih novih integriranih energetska i klimatska planova.

Izvršenje provedbenih planova u okviru plana SET pratit će se putem informacijskog sustava strateških energetska tehnologija (SETIS). Sustav SETIS od 2007. pruža informacije o značajnim rezultatima postignutima tijekom godina i nudi koristan uvid u njegove koristi.

Konačno, demonstracijski projekti u energetska sektoru u okviru instrumenta InnovFin (InnovFin EDP), koji su razvijeni u programu Obzor 2020. radi zadovoljenja potreba dionika plana SET, predstavljaju mjerljiv rezultat.

99. Komisija želi istaknuti činjenicu da se niz projekata u okviru programa NER 300 aktivno provjerava ili razvija tijekom pripreme instrumenta InnovFin EDP. Neki projekti napreduju uz primanje dodatne potpore iz tog instrumenta. Projekti mogu dobivati potporu iz financijska instrumenata kada dosegnu određenu zrelosti i isplativost. Da bi u tome uspjeli, projekti moraju osigurati prihode kako bi mogli servisirati svoje dugove ili osigurati povrat na vlasnički kapital. Za to je potrebno određeno vrijeme jer najprije treba dokazati tehnološka održivost.

102. Komisija napominje da program Obzor 2020. i Fond za inovacije imaju različite ciljeve utvrđene u njihovim pravnim osnovama, a koji se ne mogu ostvariti jednim zajedničkim programom. Stoga će oni i dalje biti komplementarni iako bi moglo biti potrebno poboljšati moguće sinergije.

103. Komisija je nedavno donijela prijedlog programa InvestEU, kojim će racionalizirati i konsolidirati financijska instrumenta EU-a. Članak 6. Prijedloga uredbe o programu InvestEU sadržava odredbe o mješovitom financiranju putem bespovratnih sredstava i financijska instrumenata kao ključnoj mjeri kojom će se omogućiti učinkovita ponuda posebnih proizvoda prilagođenih različitim sektorima i profilima rizika.

Dužnički instrumenta u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) isto tako uključuju poziv za mješovito financiranje. U tijeku je razvoj mehanizma mješovitog financiranja kojim bi se povezali program Obzor 2020. i instrument InnovFin EDP.

104. Komisija napominje da se sporazumom o delegiranju s EIB-om predviđaju rigorozne obveze praćenja i izvješćivanja kako bi se osiguralo dobro financijska upravljanje.

Komisija će pitanja financijska kontrole riješiti u odgovarajućim sporazumima o delegiranju s EIB-om i u delegiranom aktu o Fondu za inovacije.

105. Prihodi i imovina programa NER 300 kojima upravlja EIB nisu dio proračuna EU-a i nisu pod kontrolom Komisije. Projekte odabiru i ugovaraju države članice i njima pripadaju preostali prihodi. Stoga se oni ne mogu integrirati u proračun EU-a i iskazivati u bilanci stanja EU-a u skladu s primjenjivim računovodstvenim pravilom EU-a br. 2 („Konsolidacija i računovodstvo za zajedničke poslove i pridružene subjekte”).

Komisija jednom godišnje izvješćuje o provedbi programa NER 300 u svojem Planu upravljanja i godišnjim izvješćima o radu.

106. Vidjeti odgovor Komisije na točku 104.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

109. Komisija naglašava posebno nepovoljne uvjete koji su prevladavali od 2012. nadalje. Iako je Komisija poduzela znatne napore u pogledu tih šest projekata, nije se mogla suprotstaviti trendu u toj industriji ili općenitijoj potražnji na tržištu kao ni promjenama političkih prioriteta vlada država članica.

112. Komisija želi naglasiti da je povlačenje inovativnih projekata uobičajeno obilježje tržišta. Stopa povlačenja od 50 % uobičajena je, a pojavljuje se i na svjetskoj razini u drugim programima potpore inovacijama. Jasno je da se povučenim projektima ne mogu ostvariti ciljevi jer su se pokazali kao neizvedivi na tržištu. Činjenica da se za te projekte nisu koristila sredstva iz programa NER 300 ukazuje na razborito sprečavanje rasipanja sredstava, čime se omogućuje pružanje potpore novim projektima (za demonstracijske projekte u energetskom sektoru u okviru instrumenta InnovFin ili dužnički instrument u okviru Instrumenta za povezivanje Europe). Sva neiskorištena sredstva iz drugog poziva bit će usmjerena na Fond za inovacije, čime će se poduprijeti novi projekti. Međutim, Komisija priznaje da „zamrznuta sredstva” nisu učinkovit ishod programa.

113. Komisija želi istaknuti globalno negativan učinak niskih cijena nafte na projekte u području bioenergije. Prema mišljenju ulagatelja, nakon naglog pada cijena i ponude obilnih zaliha nafte na tržištu došlo je do sloma inovativnog bioenergetskog tržišta.

115. Odluka o potpori inovacijama politički je rizik koji su Komisija, Vijeće i Europski parlament preuzeli. Komisiju su na potporu inovacijama potaknule države članice i dionici te velik potencijal CCS-a da pridonese energetskim i klimatskim ciljevima Unije.

Sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava s tri od šest projekata CCS-a u okviru programa EEPR raskinuti su relativno rano, a jedan je rezultirao pilot-postrojenjem. Za preostala dva projekta Komisija je uložila znatne napore kako bi pronašla dodatne izvore financiranja za pokrivanje manjka financijskih sredstava. Uključene države članice nastavile su podupirati projekte i Komisija smatra da je postojao pouzdan plan za njihovu provedbu. Stoga se tada još očekivalo da će se ti projekti ostvariti.

Znatno znanje stečeno u tom postupku i dalje se primjenjuje na razini EU-a, posebno u kontekstu Strateškog plana za energetsku tehnologiju i europske mreže demonstracijskih projekata CCS-a, platforme za razmjenu znanja stečenih u takvim projektima.

116. Komisija će imati ulogu u nadziranju planova i izvještaja država članica kako bi utvrdila sadržavaju li sve potrebne elemente. Pri dodjeli financijskih sredstava EU-a trebala bi uzeti u obzir nacionalne integrirane energetske i klimatske planove.

Međutim, za programe kojima se upravlja na središnjoj razini, ako primarni korisnik fondova nije sama država članica, potpunost integriranih energetskih i klimatskih planova država članica ne bi se trebala upotrebljavati kao kriterij za procjenu prednosti projekta ili donošenje konačne odluke o njegovu financiranju. U suprotnom, time bi se moglo ugroziti projekte koji su mogli biti korisni za energetske i klimatske politike. Za programe kojima se upravlja na središnjoj razini Komisija ima zadaću osigurati usklađenost projekata s ciljevima energetske i klimatske politike EU-a.

1. preporuka – Povećanje potencijala za djelotvornu potporu EU-a za niskouglične inovacije u području energije

Komisija prihvaća preporuku.

U okviru Fonda za inovacije tražit će se, prema potrebi, jasna obveza država članica. Preporuka će se uzeti u obzir u pogledu kriterija odabira.

Kad je riječ o Obzoru 2020/Obzoru Europa, nacionalno sufinanciranje moglo bi potencijalno biti dio financiranja projekta (do određenih granica), ali to često nije slučaj. Dostupnost preostalog javnog ili privatnog financiranja, osim iznosa bespovratnih sredstava, uzima se u obzir tijekom evaluacije prijedloga i utječe na procjenu prednosti projekata. Međutim, iskustvo pokazuje da financiranje koje se čini osigurano tijekom evaluacije prijedloga može biti ugroženo u kasnijoj fazi.

Usklađenost s nacionalnim klimatskim i energetske planovima mogla bi biti čimbenik koji se uzima u obzir u kriterijima odabira određenih programa EU-a, primjerice za relevantne projekte od zajedničkog europskog interesa¹.

118. Program NER 300 uspostavljen je postupkom suodlučivanja radi potpore inovativnim projektima obnovljivih izvora energije i projektima CCS-a u okviru Direktive o ETS-u EU-a. Komisija je izradila procjenu učinka opcija provedbe programa NER 300 u okviru ograničenja određenih Direktivom o ETS-u. U Direktivi o ETS-u propisano je da se potpora pruža na temelju verificiranih smanjenja emisija. Prema tome, zadana je opcija bila dodjela na temelju dokazane uspješnosti, uz mogućnost da ih države članice unaprijed financiraju i na taj način smanje rizik projekata.

119. Postupci odabira projekata i dodjele u okviru programa NER 300 utvrđeni su njegovoj pravnoj osnovi, Direktivi o ETS-u EU-a i Odluci o programu NER 300. Jedinični trošak bio je jedini kriterij odabira utvrđen u pravnoj osnovi programa NER 300. Ostali kriteriji nisu bili uključeni u odredbe o provedbi tog programa, stoga se nisu mogli primjenjivati u postupku odabira.

2. preporuka – Poboljšanje postupaka odabira projekata i donošenja odluka za budući fond za inovacije

(a) Komisija prihvaća preporuku.

U Fondu za inovacije predviđa se isplata sredstava ovisno o postizanju jasnih ključnih etapa. Ako ključne etape nisu postignute, sredstva će se osloboditi i preusmjeriti na projekte s rezervne liste ili kasnije pozive.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

Ekonomska održivost projekata i rizici evaluirat će se zajedno s ostalim kriterijima učinkovitosti, djelotvornosti i učinka kako bi se odabrao najbolji portfelj projekata za ostvarenje ciljeva Fonda za inovacije utvrđenih u Direktivi o ETS-u EU-a.

Nadalje, od partnera u sufinanciranju odabranih projekata zahtijevat će se čvrsto preuzimanje obveza.

(c) Komisija prihvaća preporuku.

U Fondu za inovacije predviđena je procjena na temelju više kriterija, u kojoj će se kombinirati oni kvalitativni i kvantitativni, kako bi inovativni projekti mogli razmotriti sa svih aspekata. Time će se osigurati da se u trenutku dodjele odaberu najperspektivniji i najodrživiji projekti.

(d) Komisija prihvaća preporuku.

Države članice sudjelovat će u upravljanju Fondom za inovacije. Sve informacije koje nisu povjerljive i koje će doprinijeti pokretanju projekata podijelit će se s državama članicama, čime će

¹ Na primjer, u Prijedlogu uredbe o uspostavljanju Instrumenta za povezivanje Europe (COM (2018) 438 final) predviđa se „usklađenost s EU-ovim i nacionalnim planovima u području energetike i klime” kao jedan od kriterija za dodjelu.

se osigurati da sve uključene strane posjeduju transparentne informacije potrebne za utvrđivanje i smanjenje važnih rizika povezanih s projektom.

(e) Komisija prihvaća preporuku.

Postupkom odabira osigurat će se da se u okviru Fonda za inovacije odabere širok portfelj projekata u smislu sektora i država članica koji najviše pridonose ostvarivanju ciljeva smanjenja emisija ugljika EU-a. Potencijal za izbjegavanje/smanjenje emisija stakleničkih plinova bit će jedan od ključnih kriterija odabira.

(f) Komisija prihvaća preporuku.

Delegiranim aktom o Fondu za inovacije nastojat će se postići veća fleksibilnost kojom bi se odražavale promjene dinamike inovacija, uz istovremeno osiguranje ostvarenja ciljeva programa.

Provedbeno tijelo učinkovitije će upravljati izmjenama projekata kojima se ne mijenja njihov opseg ni postupak odabira.

121. Usklađivanje ciljeva i odredaba o odgovornosti za financijske instrumente kojima se usmjerava potpora iz programa NER 300 obuhvaćeno je relevantnim izmjenama sporazumâ o delegiranju s EIB-om.

3. preporuka – Jamčenje fleksibilnosti fonda za inovacije radi prilagodbe tržišnim i tehnološkim kretanjima

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Prihvatljivost projekata izravno proizlazi iz Direktive o ETS-u EU-a. Projekti će se evaluirati u odnosu na doprinos ciljevima politike, a ne na temelju ispunjavanja određenih tehnoloških parametara ili parametara proizvoda koje je teško utvrditi unaprijed i sa sigurnošću.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

U Fondu za inovacije predviđeni su redovni pozivi na podnošenje prijedloga. Potpora iz financijskih instrumenata, ako se koristi, bila bi dostupna prema redoslijedu podnošenja prijedloga.

122. Veća sinergija među programima EU-a ključni je cilj za sljedeće programsko razdoblje.

Za program Obzor Europa uspostaviti će se postupak strateškog programiranja u okviru kojeg će sve relevantne službe Komisije sudjelovati u zajedničkom kreiranju prioriteta i poziva na podnošenje prijedloga. Cilj je uspostaviti zajednički inovacijski okvir kako bi se svi programi provodili na usklađen i komplementaran način.

Odredbe o odgovornosti temeljit će se na odgovarajućoj pravnoj osnovi u sljedećem programskom razdoblju.

123. Upravljačka skupina Strateškog plana za energetska tehnologiju (plan SET) potvrdila je novi provedbeni plan u kojem je, u odnosu na prethodne aktivnosti plana SET, utvrđen nov, jasan i mjerljiv skup ciljeva.

Osim toga, ta je upravljačka skupina donijela novi program plana SET za razdoblje 2018.–2023. kojim se utvrđuju aktivnosti usmjerene na optimizaciju njegova učinka i ostvarenja njegovih ciljeva tijekom sljedećih pet godina. Stoga se prethodno navedenim mjerama osigurava bolji okvir za daljnje procjene u budućnosti.

Kako je prethodno navedeno (vidjeti točku 93.), nezavisnom procjenom koja će se provesti u 2020., izvješćima država članica i izvješćima iz provedbenih planova omogućit će se mjerenje ukupnog napretka u postizanju već postavljenih ciljeva.

124. Novi prijedlog višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) uključuje Uredbu o uspostavi programa InvestEU. U okviru novog Fonda InvestEU konsolidirat će se svi financijski instrumenti EU-a i racionalizirati ponuđeni proizvodi kako bi se postigla veća učinkovitost u pogledu različitih profila rizika u različitim gospodarskim sektorima. Njegovim okvirom za istraživanje i inovacije konsolidirat će se instrumenti za istraživanje i inovacije. Članak 6. predložene Uredbe uključuje odredbe o mješovitom financiranju s drugim programima EU-a, uključujući Fond za inovacije. Time će se osigurati smanjenje preklapanja i pružanje proizvoda prilagođenih konkretnim ulagačkim situacijama.

125. 125. Komisija napominje da su područje primjene, opseg i ambicije programa Obzor 2020. i programa NER 300/Fond za inovacije sada različiti. U sljedećem programskom razdoblju Komisija će utvrditi učinkovit i komplementaran pristup za aktivnosti obaju programa u strateškoj fazi programa Obzor Europa i u delegiranom aktu o Fondu za inovacije.

U pogledu operacija EIB-a, neki projekti u okviru programa NER 300 podliježu provjeri EIB-a za instrument InnovFin EDP. Financiranje iz financijskih instrumenata zahtijeva projekte koji imaju određeni stupanj zrelosti. U tom se kontekstu uskoro očekuje prva operacija.

126. Za program Obzor Europa postupak strateškog programiranja za njegove prve godine početak će u srpnju 2018. i trebao bi do kraja te godine uroditi zajedničkim strateškim planom za istraživanje i inovacije, o kojem će se zatim savjetovati s dionicima.

Cilj je uspostaviti prioritetni okvir za istraživanje i inovacije dogovorom svih relevantnih službi Komisije, koji tada može biti referentan za sve programe EU-a, kako bi različiti programi pridonosili istim ciljevima na usklađen i komplementaran način uz poštovanje posebnih pravnih osnova programâ EU-a.

4. preporuka – Bolja koordinacija Komisije za usklađenje usmjeravanje potpore EU-a

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Procjena širom službi već se provodi kao dio razvoja strukture sljedećeg VFO-a i Fonda za inovacije.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

Postizanje sinergije među glavnim je ciljevima utvrđenima u okviru programa Obzor Europa, prijedlogâ programa InvestEU i Fonda za inovacije. Program InvestEU, među ostalim mjerama, jest način pojednostavnjenja i racionalizacije ponude financijskih proizvoda za potporu klimatskoj politici. To uključuje i mogućnost mješovitog financiranja s drugim programima EU-a i Fondom za inovacije ETS-a ako je to relevantno i potrebno.

Komisija će poboljšati koordinacijska nastojanja u pripremi odgovarajućih poziva za dodjelu bespovratnih sredstava ili financijskih instrumenata.

Međutim, kako bi se osiguralo poštovanje posebnih ciljeva politike morat će se poštovati i posebne pravne osnove u kojima su utvrđeni kriteriji odabira.

5. preporuka – Jamčenje odgovornosti

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Odredbe o odgovornosti jasno će se navesti u Uredbi o Fondu za inovacije, a sada se poboljšavaju u okviru sporazumâ o suradnji s EIB-om koji se odnose na neiskorištena sredstva iz programa NER 300.

(b) Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Uključivanje sredstava u bilancu stanja EU-a mora slijediti zahtjeve relevantnih računovodstvenih standarda, međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor i, posebice, računovodstvenog pravila EU-a br. 2 („Konsolidacija i računovodstvo za zajedničke poslove i pridružene subjekte”). Programi EU-a koji se financiraju iz proračuna EU-a iskazuju se u njegovoj bilanci stanja i podliježu razrješnici proračuna. Programi EU-a koji nisu dio proračuna EU-a i nad kojima institucije EU-a nemaju isključivu kontrolu (npr. sredstva kojima upravlja Komisija u ime trećih osoba) ne mogu se knjižiti u bilanci stanja EU-a ako nisu uključeni u proračun (npr. namjenski prihodi) u skladu s pravnom osnovom VFO-a.

Fond za inovacije nije dio prijedloga VFO-a jer se financira iz ETS-a, a ne iz proračuna EU-a i njegov životni ciklus nadilazi proračunski ciklus VFO-a. Nadalje, o приходима se ne odlučuje unaprijed niti su oni unaprijed poznati jer ovise o cijeni ugljika u trenutku monetizacije emisijskih jedinica. Međutim, provest će se mjere kojima se osigurava dobro financijsko upravljanje, uključujući reviziju i izvješćivanje.

(c) Komisija prihvaća preporuku.

Redovito izvješćivanje relevantnih proračunskih tijela o napretku bit će predviđeno u delegiranom aktu o Fonda za inovacije, ovisno o odabranom modelu upravljanja.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	17.5.2017
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	8.6.2018
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	5.9.2018
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	5.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0821-5
HTML ISBN 978-92-847-0825-3

doi:10.2865/06830
doi:10.2865/647215

QJ-AB-18-021-HR-N
QJ-AB-18-021-HR-Q

Kako bi doprinio ostvarenju svojih klimatskih i energetske ciljeve utvrđenih za 2020. godinu i dugoročnije razdoblje, EU je 2009. godine pokrenuo dva opsežna programa financiranja radi pružanja potpore hvatanju i skladištenju ugljika (CCS) i inovativnim izvorima obnovljive energije. Riječ je o Europskom energetske programu za oporavak (EEPR) i programu NER300. Iako je izgledno da će EU ostvariti svoje ciljne vrijednosti utvrđene za 2020. godinu, Sud je utvrdio da se nijednim od dvaju programa nije uspjelo ostvariti uvođenje CCS-a u EU-u. Programom EEPR doprinijelo se razvoju sektora energije vjetra na moru, ali programom NER300 nije postignut predviđeni napredak u pružanju potpore demonstraciji šireg spektra inovativnih tehnologija u području energije iz obnovljivih izvora. EU trenutno priprema pokretanje fonda za inovacije koji bi od 2021. godine trebao zamijeniti program NER300 te radi na osmišljavanju novog višegodišnjeg financijskog okvira (2021. – 2027.). EU bi trebao ubrzati prijelaz na gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika kako bi ispunio svoje klimatske i energetske ciljeve utvrđene za 2030. godinu i dugoročnije razdoblje. Sud u tom kontekstu preporučuje Europskoj komisiji da počne raditi na uklanjanju nedostataka utvrđenih tijekom revizije koju je Sud proveo i da unaprijed osnaži način na koji će osmišljavati buduće programe.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

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

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.