

Sprawozdanie specjalne

Wykorzystanie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz innowacyjnych odnawialnych źródeł energii w projektach demonstracyjnych na skalę komercyjną w UE – w ostatnim dziesięcioleciu nie zostały osiągnięte zamierzone postępy

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Nikolaos Milionis i która zajmuje się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Kontrolą kierował członek Trybunału Samo Jereb, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Jerneja Vrabič, attaché; Helder Faria Viegas, kierownik; Stefan Den Engelsen, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Oana Dumitrescu, Joachim Otto, Ernesto Roessing, Juan Antonio Vazquez Rivera i Anna Zalega. Wsparcie językowe zapewniła Zuzanna Filipiński.



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

SPIS TREŚCI

	Punkty
Glosariusz	
Skróty	
Streszczenie	I - X
Wprowadzenie	1-14
Unijne wsparcie na rzecz projektów demonstracyjnych w sektorze energii niskoemisyjnej	1-10
Europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG)	4
NER300	5-8
Inne inicjatywy UE mające na celu wsparcie projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii niskoemisyjnej	9-10
Ciągłe zapotrzebowanie na innowacje w obszarze czystej energii	11-14
Zakres kontroli i podejście kontrolne	15-18
Uwagi	19-107
Zarówno EPENG, jak i NER300 ustanowiły ambitne cele dotyczące wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz innowacyjnych odnawialnych źródeł energii	19-36
EPENG nie doprowadził do osiągnięcia wyznaczonych w nim ambitnych celów w dziedzinie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla...	20-22
... jednak zapewnił pozytywny wkład w szybko rozwijający się sektor morskiej energii wiatrowej	23-27
Program NER300 nie zapewnił pomyślnej realizacji żadnego projektu dotyczącego wychwytywania i składowania dwutlenku węgla...	28-30
... i może nie doprowadzić do osiągnięcia oczekiwanego oddziaływania na innowacyjne odnawialne źródła energii	31-36
Na projekty w ramach EPENG i NER300 wpłynęły niekorzystne warunki inwestycyjne	37-55

Na klimat inwestycyjny dla projektów demonstracyjnych wpływał brak pewności w ramach regulacyjnych i strategiach politycznych	41-48
W przypadku projektów CCS kluczowymi barierami były zmniejszające się ceny na rynku emisji oraz brak innego wsparcia i dochodów	49-55
Koncepcja programu NER300 ograniczała zdolności Komisji i państw członkowskich do reagowania na zmieniające się okoliczności	56-85
Wybrany model finansowania NER300 nie ograniczył skutecznie ryzyka dotyczącego projektów demonstracyjnych	57-65
Procesy wyboru projektów i podejmowania decyzji w ramach NER300 były skomplikowane	66-79
Inne cechy koncepcji NER300 spowolniły reakcję na zmieniające się środowisko	80-85
Ustalenia dotyczące koordynacji i rozliczalności wymagają ulepszenia	86-107
Pomimo postępów wolniejszych niż oczekiwane, plan EPSTE stanowi podstawę dla lepszej koordynacji w Europie	87-93
Służby Komisji muszą usprawnić koordynację wewnętrzną i spójność wsparcia UE na rzecz niskoemisyjnych projektów demonstracyjnych	94-103
Uzgodnienia dotyczące rozliczalności w ramach programu NER300 nie są wystarczająco jasne	104-107
Wnioski i zalecenia	108-127

Załącznik I – Kalendarium kluczowych zdarzeń politycznych i gospodarczych – zestawienie z elementami zakresu kontroli

Załącznik II – Przegląd stanu programu NER300 na marzec 2018 r.

Załącznik III – Główne czynniki gospodarcze i regulacyjne wpływające na postępy w programach NER300 i EPENG

Załącznik IV – Przykłady procedur wyboru w innowacyjnych programach energii niskoemisyjnej

Załącznik V – Złożoność architektury programów UE finansujących innowacje w dziedzinie energii niskoemisyjnej

Odpowiedzi Komisji

GLOSARIUSZ

Akceptowalność przez banki – kryterium zasadniczo stosowane przez bank, zgodnie z którym należy wykazać, że projekt będzie generował wystarczające dochody, aby być akceptowalny dla banków.

CCUS – wychwytywanie, składowanie i utylizacja dwutlenku węgla. Programy badawcze UE zapewniają obecnie środki finansowe dla badań w dziedzinie CCUS. Wykorzystywanie wychwyconego dwutlenku węgla jako surowca do procesów przemysłowych i chemicznych może przekształcić dwutlenek węgla w towar, który będzie przedmiotem handlu i źródłem dochodów.

Komitet ds. Zmian Klimatu – zob. „procedura komitetowa”.

Procedura komitetowa – termin „procedura komitetowa” odnosi się do zestawu procedur, według których Komisja Europejska wykonuje przyznane jej przez unijnego prawodawcę uprawnienia wykonawcze, przy wsparciu komitetów przedstawicieli państw UE. Takim komitetem w ramach procedury komitetowej przewodniczy urzędnik Komisji; wydają one opinie na temat aktów wykonawczych wnioskowanych przez Komisję¹. W przypadku programu NER300 właściwym komitetem jest Komitet ds. Zmian Klimatu.

Ocena należytej staranności – w kontekście niniejszego sprawozdania odnosi się ona do przeprowadzanej przez EBI oceny wykonalności technicznej i finansowej wniosku o dotację ze środków finansowych programu NER300.

Ostateczna decyzja inwestycyjna – zarząd przedsiębiorstwa podejmuje ostateczną decyzję inwestycyjną w odniesieniu do projektu energetycznego po opracowaniu początkowych założeń projektowych i inżynierskich (FEED), uzyskaniu wszystkich koniecznych pozwoleń i potwierdzeniu źródeł finansowania dla całej inwestycji. Po podjęciu ostatecznej decyzji inwestycyjnej przez zarząd można rozpocząć prace inżynierskie, procedury udzielania zamówień i roboty budowlane w ramach projektu.

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

Instrument finansowy – instrumenty finansowe stanowią narzędzie służące do udzielania wsparcia finansowego z budżetu UE w formie pożyczek, gwarancji i inwestycji kapitałowych (lub quasi-kapitałowych) przeznaczonych na realizację projektów². Zgodnie z międzynarodowym standardem rachunkowości 32 instrument finansowy to „każdy kontrakt, który skutkuje powstaniem składnika aktywów finansowych u jednej jednostki i zobowiązania finansowego lub instrumentu kapitałowego u drugiej jednostki”.

Rezerwa dla nowych instalacji – rezerwa dla nowych instalacji to ogólnowspólnotowa rezerwa w wysokości 780 mln uprawnień do emisji ustanowiona na podstawie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) na lata 2013-2020. W tym czasie nowi operatorzy EU ETS mogą ubiegać się o przydział uprawnień z tej rezerwy. Uprawnienia z rezerwy są przydzielane według kolejności zgłoszeń. W 2012 r. odłożono 300 mln uprawnień z tej rezerwy na finansowanie programu NER300.

² Zob. sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 19/2016 „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007-2013”.

SKRÓTY

6PR/7PR/9PR	szósty/siódmy/dziewiąty program ramowy w zakresie badań naukowych
CCS	wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla
CCUS	wychwytywanie, składowanie i utylizacja dwutlenku węgla
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EEA	Europejska Agencja Środowiska
EFIS	Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (tj. plan inwestycyjny dla Europy)
EFSI	europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne
EPENG	Europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej
EU ETS	unijny system handlu uprawnieniami do emisji
FEED	początkowe założenia projektowe i inżynierskie
IPCC	Międzypaństwowy Zespół ds. Zmian Klimatu
IRENA	Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej
JRC	Wspólne Centrum Badawcze
MAE	Międzynarodowa Agencja Energetyczna
NER300	program „Rezerwa dla nowych instalacji 300”
OZE	odnawialne źródła energii
RSFF	mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka

STRESZCZENIE

I. W 2007 r. UE przedstawiła swój pakiet klimatyczno-energetyczny do 2020 r. obejmujący wymóg zwiększonego wykorzystania i rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE) i technologii niskoemisyjnych. UE i jej państwa członkowskie podjęły działania w celu wsparcia innowacyjnych technologii związanych z energią ze źródeł odnawialnych oraz budowy i eksploatacji instalacji wytwarzania energii i obiektów przemysłowych, które wychwytyują i składują dwutlenek węgla w celu przyspieszenia oddania do użytku pierwszych instalacji komercyjnych.

II. W 2009 r. UE zapoczątkowała Europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG) o budżecie 1,6 mld euro w celu wsparcia projektów wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) oraz projektów dotyczących morskiej energii wiatrowej. Jednocześnie UE ustanowiła program „Rezerwa dla nowych instalacji 300” (NER300) finansowany ze sprzedaży 300 mln uprawnień do emisji (2,1 mld euro) w celu wsparcia projektów CCS i dotyczących innowacyjnej energii odnawialnej.

III. UE sfinansowała także działania demonstracyjne w dziedzinie energii oraz zapewniła wkład w zarządzane przez EBI instrumenty finansowe za pośrednictwem programów badawczych w tym samym okresie. UE dążyła do lepszego dostosowania priorytetów w obszarze innowacji w dziedzinie energii i finansowania za pomocą europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych (planu EPSTE) zapoczątkowanego w 2008 r. i zaktualizowanego w 2015 r., tak aby odpowiadały one priorytetom unii energetycznej.

IV. UE prawdopodobnie osiągnie swoje docelowe poziomy energii ze źródeł odnawialnych na 2020 r. Europejska Agencja Środowiska (EEA) informuje jednak, że UE powinna zintensyfikować działania zmierzające do osiągnięcia ogólnych ambitnych celów w dziedzinie gospodarki niskoemisyjnej na 2050 r.

V. Głównym celem Trybunału było dokonanie oceny, czy działania UE mające na celu wsparcie wykorzystania technologii CCS i innowacyjnych technologii związanych z energią ze źródeł odnawialnych w projektach demonstracyjnych na skalę komercyjną między 2008 r. a 2017 r. w ramach programów EPENG i NER300 były prawidłowo zaplanowane, zarządzane

i koordynowane oraz czy w ramach programów NER300 i EPENG osiągnięto oczekiwane postępy we wspomaganiu prac prowadzących do komercyjnego zastosowania CCS i innowacyjnych odnawialnych źródeł energii.

VI. Trybunał stwierdził, że żaden z programów nie doprowadził do wdrożenia CCS w UE. EPENG przyczynił się do rozwoju sektora morskiej energii wiatrowej, jednak w ramach NER300 nie poczyniono oczekiwanych postępów w wykorzystywaniu szerszego zakresu innowacyjnych technologii związanych z odnawialnymi źródłami energii w projektach demonstracyjnych.

VII. Niekorzystne warunki inwestycyjne, w tym brak pewności ram prawnych i strategii politycznych, hamowały postępy w przypadku wielu projektów CCS i dotyczących innowacyjnych technologii związanych z energią ze źródeł odnawialnych. Głównym powodem, dla którego nie udało się zastosować CCS z dobrym skutkiem, była niska cena dwutlenku węgla na rynku po 2011 r.

VIII. Trybunał stwierdził także, że koncepcja programu NER300 ograniczała zdolności Komisji i państw członkowskich do skutecznego reagowania na zmieniające się okoliczności. W szczególności, gdy do dyrektywy w sprawie wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wprowadzono podstawę prawną programu NER300, brakowało uzasadnienia wybranego modelu finansowania, a sam model nie ograniczył skutecznie zagrożeń dla projektów demonstracyjnych. Procesy wyboru projektów i podejmowania decyzji były skomplikowane, a inne cechy projektu ograniczały elastyczność programu.

IX. Ponadto Trybunał stwierdził, że rozwiązania w zakresie koordynacji i rozliczalności wymagają ulepszenia. Pomimo wolniejszych postępów niż zamierzone plan EPSTE stanowi podstawę dla lepszego dostosowania priorytetów i zasobów publicznych i prywatnych. Odpowiednie departamenty Komisji muszą usprawnić proces koordynacji, tak aby poprawić spójność unijnego wsparcia na rzecz niskoemisyjnych projektów demonstracyjnych. Ustalenia dotyczące rozliczalności względem podmiotów zarządzających programem NER300 nie są wystarczająco jasne.

X. UE przygotowuje się do uruchomienia funduszu innowacyjnego zastępującego program NER300 i zamierza przyspieszyć przejście na gospodarkę niskoemisyjną. W tym kontekście Trybunał zaleca Komisji:

- zwiększenie potencjału skutecznego wsparcia unijnego na rzecz takich projektów;
- udoskonalenie procedur wyboru projektów i podejmowania decyzji na potrzeby funduszu innowacyjnego w porównaniu z NER300 oraz zapewnienie elastyczności funduszu w reagowaniu na zdarzenia zewnętrzne;
- poprawę koordynacji wewnętrznej w celu bardziej spójnego ukierunkowania wsparcia unijnego;
- zapewnienie rozliczalności w odniesieniu do środków finansowych funduszu innowacyjnego i NER300.

WPROWADZENIE

Unijne wsparcie na rzecz projektów demonstracyjnych w sektorze energii niskoemisyjnej

1. W 2007 r. i 2008 r. UE opracowała pakiet klimatyczno-energetyczny do 2020 r. Pakiet ten stanowił zestaw wiążących przepisów uchwalonych w 2009 r. w celu zapewnienia, by UE osiągnęła założone cele w zakresie energii i klimatu do 2020 r. W pakiecie ustanowiono trzy cele: redukcję o 20% emisji gazów cieplarnianych (w porównaniu z 1990 r.), produkcję 20% energii w UE z odnawialnych źródeł energii oraz wzrost efektywności energetycznej o 20%.

2. W tym kontekście w konkluzjach prezydencji Rady Europejskiej w czerwcu 2008 r. wezwano³ Komisję do zaproponowania mechanizmu zapewniającego budowę i uruchomienie do 2015 r. maksymalnie 12 komercyjnych elektrowni pokazowych (zob. **ramka 1**) wyposażonych w system wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS – opis na **rys. 1**).

Ramka 1 – Wykorzystanie innowacyjnych technologii w projektach demonstracyjnych na skalę komercyjną

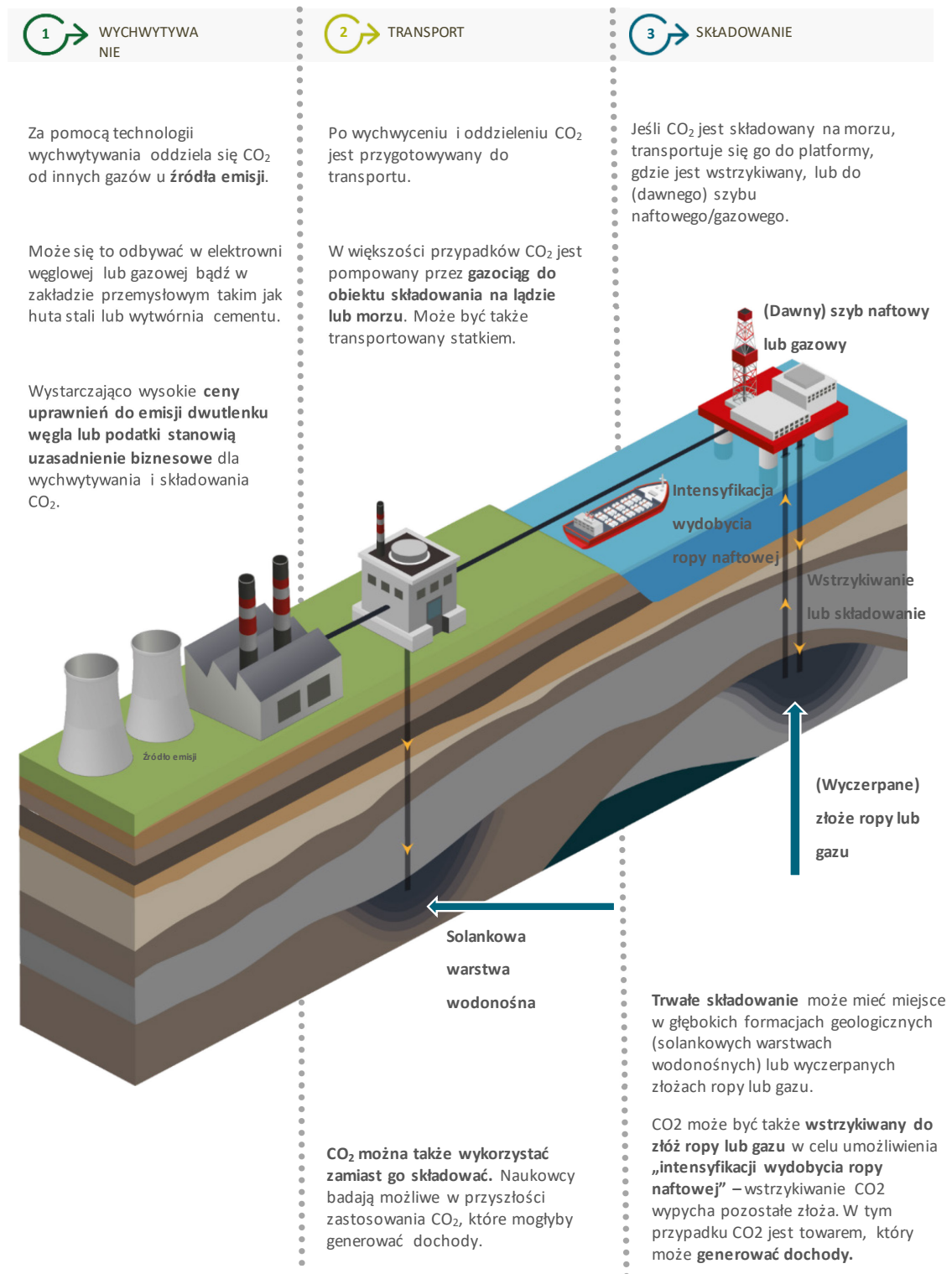
Rozwój nowych technologii, od badań do upowszechnienia na rynku, obejmuje różne etapy. Wykorzystanie w projektach demonstracyjnych to etap, na którym nowa technologia została już w wystarczającym stopniu przetestowana i odpowiednio rozwinięta, aby można było ją zastosować na skalę komercyjną. Jeśli technologię wykorzystano w sposób udany, rynek dokona inwestycji i umożliwi jej pełne upowszechnienie. Udane projekty demonstracyjne pomagają zatem dostarczać społeczeństwu przystępnych cenowo technologii na potrzeby ekologicznych, bezpiecznych i konkurencyjnych dostaw energii.

W projektach demonstracyjnych często pojawiają się trudności dotyczące wyjścia poza ten etap. Cechujące je wyzwania są związane z dużymi inwestycjami kapitałowymi ze względu na skalę projektów, a także z istotnym ryzykiem technologicznym i brakiem pewności co do produktów i potencjalnych dochodów. Projekty te są zwykle zbyt ryzykowne, aby przyciągać inwestycje prywatne i wymagają różnych form wsparcia rządowego w celu doprowadzenia do dalszego rozwoju

³ Rada Europejska w Brukseli, 19-20 czerwca 2008 r., konkluzje prezydencji, 11018/1/08 z dnia 17 lipca 2008 r., pkt. 45.

technologii. W przypadku gdy technologie nie rozwiną się poza ten etap, pozostają w tak zwanej komercyjnej „dolinie śmierci”.

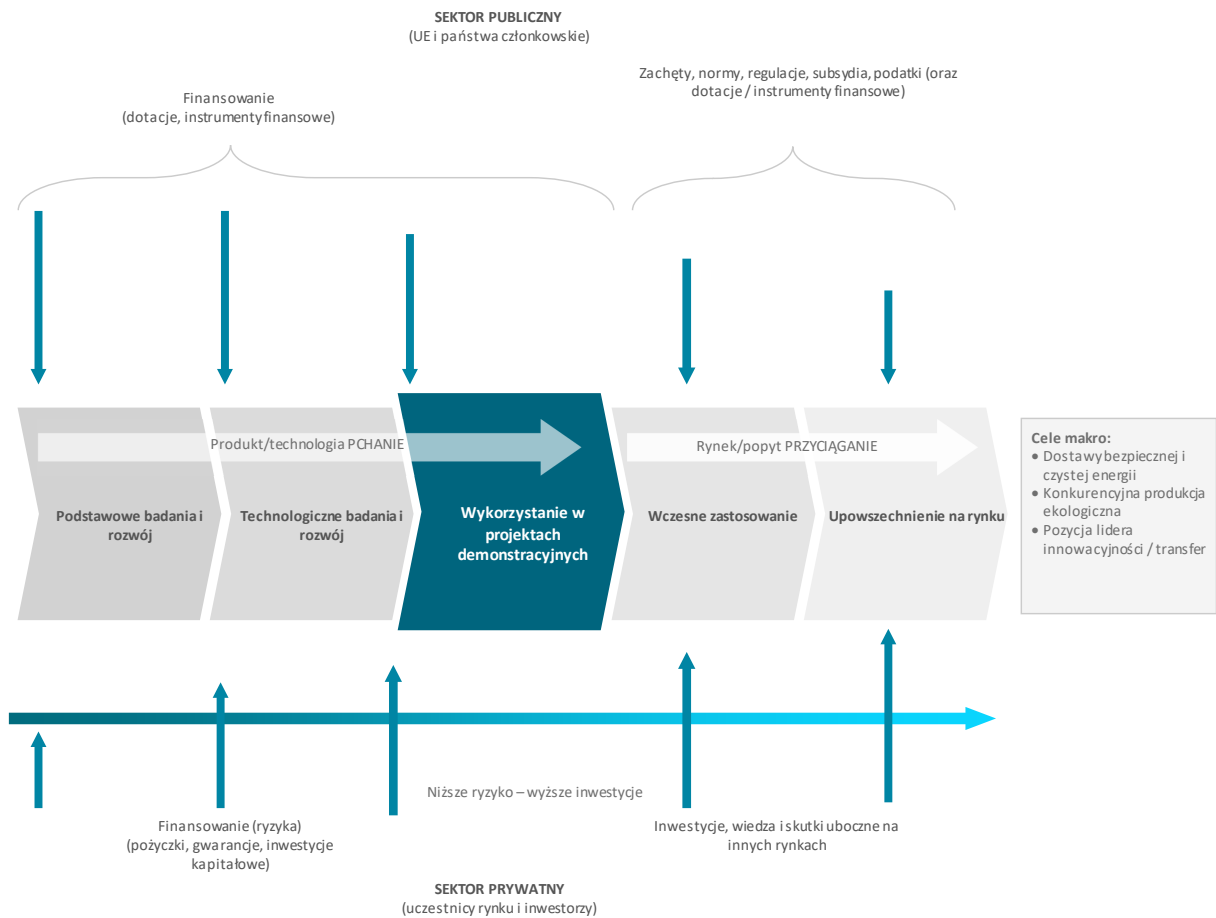
Rys. 1 – Wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3. Po 2008 r. UE zainicjowała dwa duże programy ukierunkowane na wsparcie wykorzystania wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, jak również innowacyjnych odnawialnych źródeł energii, w projektach demonstracyjnych na skalę komercyjną (zob. rys. 2).

Rys. 2 – Wspieranie etapu wykorzystania cyklu innowacyjnego w projektach demonstracyjnych



Źródło: adaptacja modeli i dokumentów IPCC i Komisji przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG)

4. Pierwszym dużym programem UE wspierającym komercyjne wykorzystanie CCS, a także morskiej energii wiatrowej w projektach demonstracyjnych, był **Europejski program**

energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG) uruchomiony w 2009 r.⁴. EPENG stanowił część większego pakietu naprawy gospodarczej⁵. Budżet samego EPENG wynosił cztery miliardy euro i był przeznaczony na udzielanie dofinansowania na rzecz projektów. Kwota ta obejmowała jeden miliard euro na rzecz programu demonstracyjnego dotyczącego CCS i 565 mln euro na rzecz morskiej energii wiatrowej. Dotacje EPENG zapewniały standardowo wkład w wydatki kapitałowe na rzecz planowania, rozwoju i budowy.

NER300

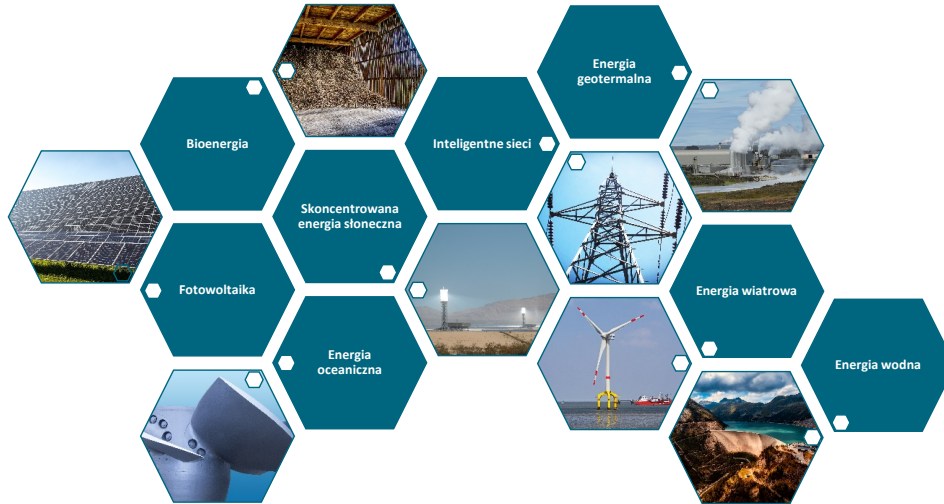
5. UE ustanowiła program „Rezerwa dla nowych instalacji 300” (NER300) w 2009 r. w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w celu wsparcia komercyjnych projektów demonstracyjnych dotyczących CCS i innowacyjnych odnawialnych źródeł energii⁶. Na **rys. 3** wymieniono technologie związane z energią odnawialną, jakie program ten ma wspierać.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające program wspomagania naprawy gospodarczej poprzez przyznanie pomocy finansowej Wspólnoty na projekty w dziedzinie energetyki (Dz.U. L 200 z 31.7.2009, s. 31).

⁵ COM(2008) 800 final z dnia 26 listopada 2008 r. – Europejski plan naprawy gospodarczej.

⁶ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 63).

Rys. 3 – Innowacyjne odnawialne źródła energii wspierane przez NER300



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6. Projekty demonstracyjne wspierane przez NER300 miały doprowadzić do wychwytywania i składowania CO₂ lub produkcji czystej energii ze źródeł odnawialnych, mogły zatem przyczynić się do osiągnięcia celów redukcji emisji do 2020 r., gdyby zostały wprowadzone do eksploatacji przed tym rokiem. Ich głównym celem było jednak wykazanie komercyjnego potencjału wybranych technologii oraz zapewnienie większego i długoterminowego wkładu w gospodarkę niskoemisyjną po 2020 r. w przypadku zastosowania w kolejnych obszarach w Europie i na świecie⁷. Wsparcie pionierów rynkowych miało przyczynić się do osiągnięcia ambitnego celu UE, zgodnie z którym miała ona stać się

⁷ Motyw 10 decyzji Komisji 2010/670/UE z dnia 3 listopada 2010 r. ustanawiającej kryteria i środki dotyczące finansowania komercyjnych projektów demonstracyjnych mających na celu bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO₂ oraz projektów demonstracyjnych w zakresie innowacyjnych technologii energetyki odnawialnej realizowanych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, ustanowionego dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady („decyzja w sprawie NER300”) (Dz.U L 290 z 6.11.2010, s. 39).

światowym liderem w obszarze rozwoju technologii dotyczących energii ze źródeł odnawialnych⁸.

7. Dyrektywa w sprawie EU ETS przewidywała odłożenie 300 mln uprawnień z ogólnospółnotowej rezerwy EU ETS dla nowych instalacji. EBI sprzedał je i uzyskał 2,1 mld euro na sfinansowanie programu. Komisja zajmuje się ogólną koordynacją programu. Państwa członkowskie wyznaczają krajowe punkty kontaktowe i posiadają szereg obowiązków⁹. Komisja przydzieliła środki finansowe na rzecz 39¹⁰ projektów w 2012 r. i 2014 r. w drodze dwóch zaproszeń do składania wniosków przewidzianych w ustawodawstwie. EBI zarządza przyznanymi, ale jeszcze niewypłaconymi środkami finansowymi¹¹.

8. Do finansowania z programu NER300 w wysokości 50% szacowanych kosztów kwalifikowały się zarówno dodatkowe koszty inwestycji, jak i dodatkowe koszty operacyjne (na pięć lat w przypadku energii ze źródeł odnawialnych i dziesięć lat w przypadku projektów CCS) związane z realizacją i obsługą projektów innowacyjnych. Dotacje przyznane z programu NER300 wypłacane są w rocznych transzach dopiero po rozpoczęciu eksploatacji projektu, tj. po tym, gdy w wyniku projektu rozpoczęto wychwytywanie i składowanie CO₂ lub produkcję energii ze źródeł odnawialnych oraz poniesiono wydatki operacyjne, chyba że państwa członkowskie wnioskuje o wypłaty z góry finansowania na rzecz części lub całości przyznanej dotacji i gwarantują je. Na rys. 4 opisane zostały wyzwania i różne etapy finansowania projektu demonstracyjnego w dziedzinie energii.

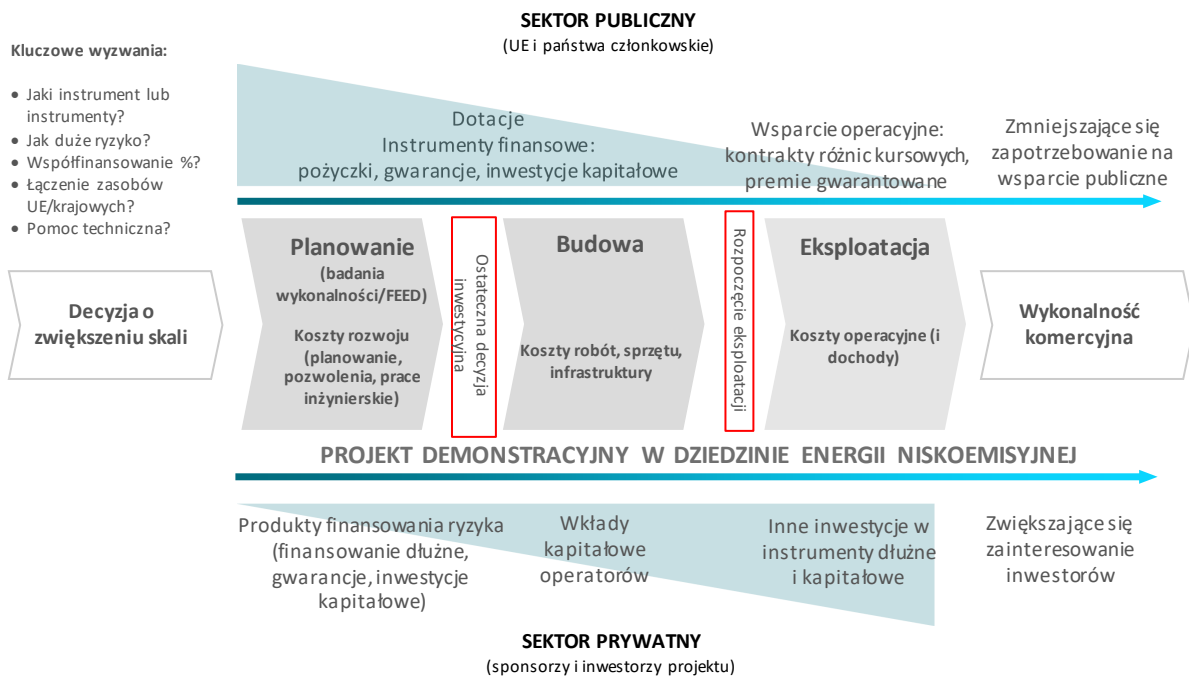
⁸ COM(2009) 519/4 „Inwestowanie w rozwój technologii niskoemisyjnych (plan EPSTE)”.

⁹ Obejmują one identyfikowanie projektów kwalifikowalnych, podpisywanie prawnie wiążących aktów (umów) z projektami i zarządzanie nimi, monitorowanie projektów, sprawozdawczość na rzecz Komisji i przekazywanie płatności z projektów EBI. Zob. przegląd na rys. 10 w głównym tekście.

¹⁰ 38 projektów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych oraz jeden dotyczący wychwytywania i składowania dwutlenku węgla.

¹¹ To zarządzanie aktywami przyniosło dotychczas około 70 mln euro dodatkowych dochodów. Do końca 2017 r. Komisja przekazała 39 mln euro ze środków NER300 na płatności na rzecz EBI za powierzone mu zadania. Łączna kwota opłat nie może przekroczyć 45 mln euro, co stanowi 2,1% łącznych przychodów w wysokości 2,1 mld euro.

Rys. 4 – Finansowanie projektu demonstracyjnego dotyczącego energii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Inne inicjatywy UE mające na celu wsparcie projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii niskoemisyjnej

9. W tych samych ramach czasowych z komponentów programów ramowych w zakresie badań – **7PR** (2007-2013) i „**Horyzont 2020**” (2014-2020) – dotyczących energii przeznaczano środki finansowe na rzecz projektów demonstracyjnych obejmujących szereg technologii energetycznych. Programy te zapewniły i zapewniają także środki finansowe z budżetu UE na rzecz zarządzanych przez EBI instrumentów finansowych takich jak **mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka** (RSFF, 2007-2013) oraz **InnovFin** (2014-2020), które obejmują cele związane z wykorzystaniem technologii w projektach demonstracyjnych w dziedzinie energii.

10. Równoległe z uruchomieniem tych mechanizmów finansowania UE dążyła do lepszego dostosowania priorytetów w obszarze innowacji energetycznych i finansowania przez europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych (**plan EPSTE**),

zatwierdzony przez Radę w 2008 r.¹². W 2015 r. plan został zaktualizowany (**zintegrowany plan EPSTE**) w celu dostosowania go do priorytetów unii energetycznej w dziedzinie badań naukowych i innowacji. Wszystkie mechanizmy finansowania opisane powyżej wspierają priorytety planu EPSTE.

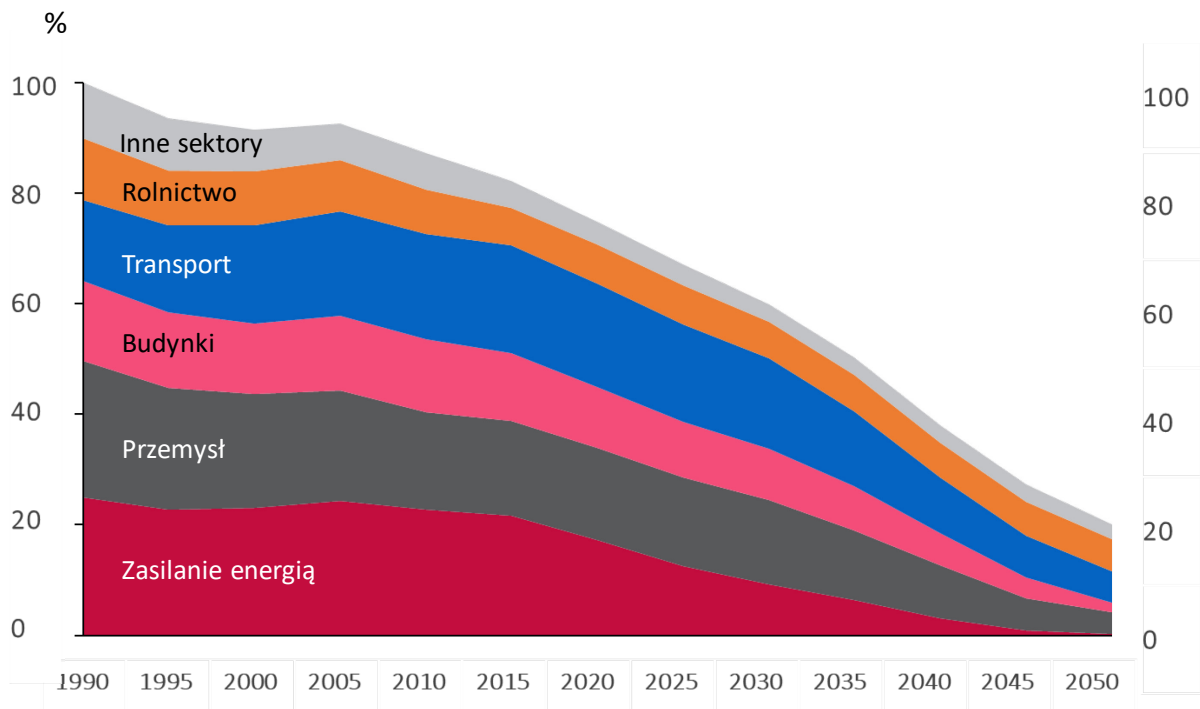
Ciągle zapotrzebowanie na innowacje w obszarze czystej energii

11. W 2015 r. UE podpisała porozumienie paryskie. Celem porozumienia jest wzmocnienie globalnej odpowiedzi na zagrożenia związane ze zmianą klimatu oraz utrzymanie w obecnym stuleciu znacznie niższego wzrostu temperatury na świecie niż 2 stopnie Celsjusza powyżej poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia. UE zobowiązała się do redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40% do 2030 r., uzupełniając swój ambitny cel przejścia na gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.¹³. Oznacza to, że wszystkie sektory gospodarki muszą drastycznie ograniczyć emisje. Na przykład plan działania Komisji z 2011 r. przewidywał, że do 2050 r. sektor dostaw energii powinien ograniczyć emisje do zera. Na **rys. 5** przedstawiona została prognozowana redukcja wszystkich emisji gazów cieplarnianych w UE.

¹² Konkluzje Rady w sprawie europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych, 2854. posiedzenie Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii z dnia 28 lutego 2008 r.

¹³ COM(2011) 112 final z dnia 8.3.2011 r. „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”: „By wzrost temperatury na świecie nie przekroczył 2°C, Rada Europejska potwierdziła w lutym 2011 r. cel UE, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. o 80-95% w porównaniu z poziomem w 1990 r.”.

Rys. 5 – Prognozy dotyczące osiągnięcia redukcji wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych w UE na poziomie 80% (w porównaniu z 1990 r.)

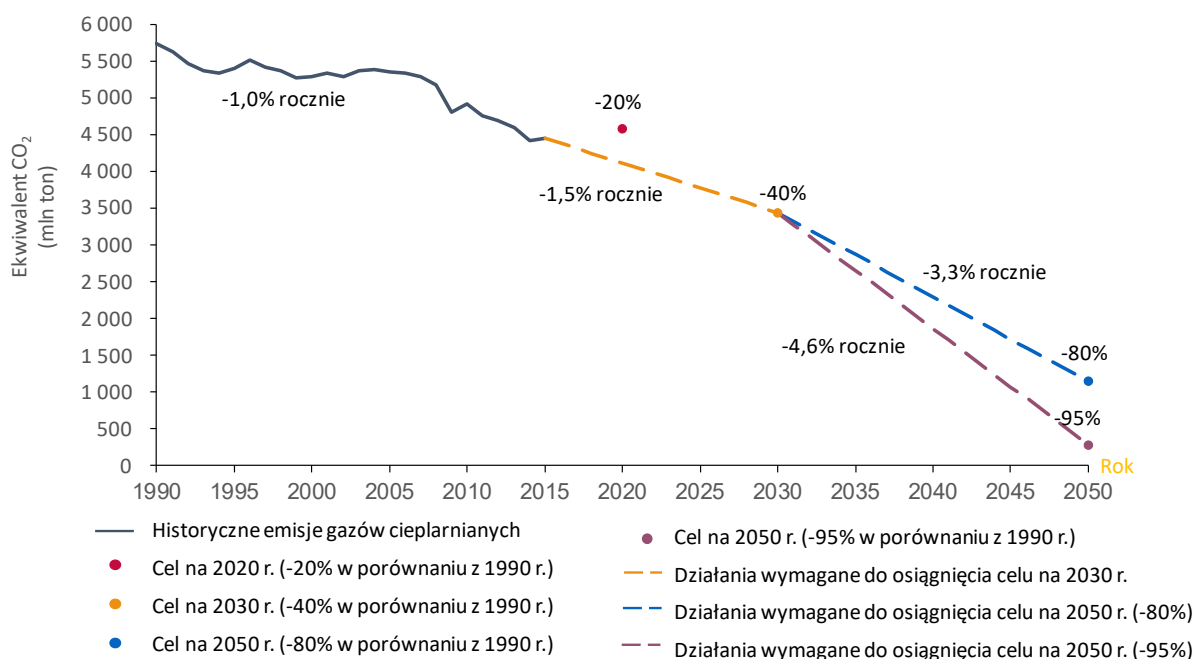


Źródło: Komisja Europejska, „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”, 2011 r.

12. UE zmierza obecnie do osiągnięcia swojego celu na 2020 r. polegającego na zapewnieniu, by 20% zużywanej energii pochodziło z odnawialnych źródeł energii, a koszty w szczególności lądowej energii wiatrowej i energii słonecznej (fotowoltaicznej) zostały znacznie obniżone. Perspektywa bardziej długoterminowa wciąż jednak stanowi wyzwanie. Według Europejskiej Agencji Środowiska (EEA)¹⁴, UE powinna zintensyfikować działania zmierzające do osiągnięcia ogólnych ambitnych celów w dziedzinie gospodarki niskoemisyjnej na 2050 r. (zob. [rys. 6](#)).

¹⁴ „Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets” (Trendy i prognozy w Europie w 2017 r. – monitorowanie postępów na rzecz osiągnięcia celów Europy w dziedzinie energii i klimatu), sprawozdanie EEA 17/2017. Zob. tytuł: Outlook for greenhouse gas trends in 2050 (Prognoza dotycząca trendów w zakresie gazów cieplarnianych w 2050 r.).

Rys. 6 – Trendy, prognozy i cele w zakresie emisji gazów cieplarnianych w UE



Źródło: Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets (Trendy i prognozy w Europie w 2017 r. – monitorowanie postępów na rzecz osiągnięcia celów Europy w dziedzinie energii i klimatu), sprawozdanie EEA 17/2017.

13. W swoim komunikacie z 2016 r.¹⁵ w sprawie przyspieszenia innowacji w dziedzinie energii Komisja zwróciła uwagę na wyzwania związane ze wspieraniem projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii niskoemisyjnej oraz podkreśliła ambitny cel UE, zgodnie z którym miała ona stać się światowym liderem w obszarze odnawialnych źródeł energii.

14. W 2018 r. zmieniona dyrektywa w sprawie EU ETS¹⁶ zapewniła podstawę prawną dla nowego funduszu innowacyjnego, który wykorzysta wszelkie niewydane środki finansowe z programu NER300 oraz zapewni finansowanie innowacyjnych niskoemisyjnych technologii przemysłowych i energetycznych w okresie do 2030 r. Technologie, na rzecz których

¹⁵ COM(2016) 763 final z dnia 30 listopada 2016 r. „Przyspieszenie innowacji w dziedzinie czystej energii”.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz.U. L 76 z 19.3.2018, s. 3).

przekazywane jest wsparcie z funduszu innowacyjnego, powinny stanowić przełomowe rozwiązania lub być na tyle rozwinięte, by można je było od razu wykorzystać w projektach demonstracyjnych w fazie przed wprowadzeniem na rynek.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

15. Kontrola wykonania zadań przeprowadzona przez Trybunał miała na celu dokonanie oceny, czy

wsparcie przez UE wykorzystania CCS i innowacyjnych technologii związanych z energią ze źródeł odnawialnych w projektach demonstracyjnych na skalę komercyjną za pośrednictwem programów EPENG i NER300 było odpowiednio przygotowane pod względem koncepcji, zarządzane i koordynowane na tyle, aby skutecznie przyczynić się do osiągnięcia długoterminowych celów w zakresie klimatu i energii.

16. W szczególności Trybunał zbadał, czy:

- **programy NER300 i EPENG doprowadziły do oczekiwanych postępów we wspieraniu** dążenia do komercyjnego zastosowania CCS i innowacyjnych odnawialnych źródeł energii;
- **koncepcja programu NER300 i zarządzanie nim** zapewniły wsparcie w skutecznym podejmowaniu decyzji;
- **solidne mechanizmy koordynacji** w Komisji oraz między nią a organami krajowymi stanowią wsparcie procesu innowacji w dziedzinie czystej energii.

17. Kontrola prowadzona przez Trybunał objęła okres od rozpoczęcia działań w ramach NER300, EPENG i planu EPSTE w 2008 r. do końca 2017 r.¹⁷. Celem kontroli nie była weryfikacja kwalifikowalności, legalności czy prawidłowości wydatków. Nie obejmowała ona także bezpośrednio analizy strategii politycznych, funduszy czy instrumentów wspierających

¹⁷ **Załącznik I** zawiera harmonogram, w którym zestawiono etapy uruchomienia tych mechanizmów i planu EPSTE z ważnymi zdarzeniami politycznymi i gospodarczymi.

zastosowanie rozwiniętych technologii dotyczących energii ze źródeł odnawialnych¹⁸. Kontrola nie przewidywała oceny działań EBI podjętych w celu monetyzacji ani działań w ramach zarządzania aktywami w odniesieniu do środków finansowych programu NER300.

18. W 2017 r. Trybunał prowadził prace kontrolne w Komisji Europejskiej (DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, DG ds. Energii oraz DG ds. Badań Naukowych i Innowacji). Przeprowadził także wizyty w EBI i Wspólnym Centrum Badawczym Komisji (JRC) w celach informacyjnych. Prace obejmowały rozmowy i przeglądy dokumentów, w tym 26 sprawozdań EBI z oceny projektów i 36 rocznych sprawozdań dotyczących projektów NER300 z pięciu¹⁹ państw członkowskich, dokumentacji projektowej dotyczącej wszystkich dziewięciu projektów dotyczących morskiej energii wiatrowej i sześciu projektów dotyczących CCS w ramach EPENG. Trybunał odwiedził te państwa członkowskie w celu przeprowadzenia rozmów z krajowymi punktami kontaktowymi programu NER300 oraz krajowymi przedstawicielami grupy sterującej planu EPSTE. Trybunał przeprowadził wizyty w miejscach realizacji pięciu projektów CCS i dokonał przeglądu tych projektów, aby ocenić, co w ich ramach udało się osiągnąć przy wykorzystaniu dostępnych środków finansowych. Ponadto Trybunał przeprowadził ankietę skierowaną do platform technologii i innowacji²⁰, europejskiego stowarzyszenia termicznej energii słonecznej i WWil-InnoEnergy²¹. Platformy są częścią struktury planu EPSTE i obejmują zainteresowane strony z państw członkowskich, środowiska akademickiego i przemysłu.

¹⁸ Trybunał odsyła w szczególności do swojego innego sprawozdania specjalnego w sprawie stosowania energii ze źródeł odnawialnych na obszarach wiejskich (sprawozdanie specjalne nr 5/2018) oraz dokumentu informacyjnego „Electricity production from wind and solar photovoltaic power in the EU” (Wytwarzanie energii elektrycznej z energii wiatrowej i słonecznej (fotowoltaicznej) w UE) z dnia 20 lutego 2018 r.

¹⁹ Niemcy, Hiszpania, Niderlandy, Polska i Zjednoczone Królestwo. Trybunał dokonał wyboru na podstawie znacznego udziału tych państw w emisjach EU ETS oraz ich zainteresowania CCS w ramach EPENG i NER300.

²⁰ Trybunał wysłał pytania ankietowe do europejskich platform technologii i innowacji w dziedzinie energii wiatrowej, słonecznej energii fotowoltaicznej, energii oceanicznej, CCS, bioenergii, głębokiej energii geotermalnej i inteligentnych sieci energetycznych.

²¹ www.innoenergy.com.

UWAGI

Zarówno EPENG, jak i NER300 ustanowiły ambitne cele dotyczące wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz innowacyjnych odnawialnych źródeł energii

19. Trybunał zbadał, czy w programach EPENG i NER300 dokonano skutecznych postępów na rzecz osiągnięcia celów tych programów w dziedzinie wsparcia komercyjnego wykorzystania CCS i innowacyjnych odnawialnych źródeł energii w projektach demonstracyjnych. Trybunał ocenił także, czy Komisja zapewniła, by unijne środki finansowe otrzymane na rzecz projektów były wydawane w odpowiedni sposób i by projekty te przyczyniały się do osiągnięcia celów programu.

EPENG nie doprowadził do osiągnięcia wyznaczonych w nim ambitnych celów w dziedzinie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla...

20. W konkluzjach prezydencji Rady Europejskiej w czerwcu 2008 r. wezwano Komisję do złożenia propozycji dotyczącej mechanizmu zapewniającego budowę i eksploatację 12 działających na skalę komercyjną elektrowni demonstracyjnych wyposażonych w system CCS w UE do 2015 r. Projekty demonstracyjne dotyczące CCS miały doprowadzić do osiągnięcia znacznych redukcji emisji podczas wytwarzania energii, zapewniając jednocześnie technologiczną i komercyjną podstawę dla powielania technologii w innych obszarach. Do realizacji tego celu miał przyczynić się EPENG²².

21. Komisja przydzieliła jeden miliard euro dla sześciu projektów. Na koniec 2017 r. Komisja wypłaciła 424 mln euro (zob. **tabela 1**). Cztery z sześciu współfinansowanych projektów zakończyły się po wygaśnięciu umowy o dotację, a jeden został przerwany, mimo iż nie został ukończony. Jedyne ukończony projekt nie stanowił projektu demonstracyjnego dotyczącego CCS na skalę komercyjną, ale obejmował mniejsze obiekty pilotażowe na potrzeby wychwytywania, składowania i utylizacji.

²² 12 projektów kwalifikowalnych wymieniono w załączniku do rozporządzenia EPENG (WE) nr 663/2009.

Tabela 1 – Przegląd statusu programu CCS w ramach EPENG na koniec 2017 r.

Lokalizacja projektu	Status działania EPENG na październik 2017 r.	Kategoria	Oczekiwany wkład w przejście na energię niskoemisyjną*	Łączne koszty kwalifikowalne działania EPENG (na umowę o dotację) w mln euro	Dotacja KE w mln euro	Współfinansowanie działania % (umowa o dotację)	Wyplacona dotacja KE netto (po odzyskaniu środków – październik 2017 r.)
DE	Zakończony	CCS	10	305	180	59%	15
PL	Zakończony	CCS	9	610	180	29%	21
IT	Zakończony	CCS	5	143	100	70%	35
NL	Zakończony	CCS	6	371	180	48%	67
UK	Przerwany bez ukończenia	CCS	17	274	180	66%	120
ES	Obiekty pilotażowe – ograniczone wykorzystanie – brak wykorzystania CCS w projektach demonstracyjnych na pełną skalę	CCS	5	263	180	69%	166
* Przewidywana ilość wychwyconego i składowanego CO ₂ w pierwszych pięciu latach zgodnie z wnioskiem o dotację (mln ton).				Łączne przyznane finansowanie z UE:	1 000	Łączne wyplacone finansowanie z UE:	424

Uwaga: w przypadku projektów w Zjednoczonym Królestwie i Niderlandach mogą wystąpić dalsze korekty ze względu na postępowania likwidacyjne.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji²³.

22. Podprogram CCS w ramach EPENG nie przyczynił się w związku z tym do budowy i rozpoczęcia eksploatacji ani jednego projektu demonstracyjnego dotyczącego CCS.

W **ramce 2** podane zostały przykłady wydatkowania unijnych środków finansowych w ramach projektów. Podczas gdy w programach innowacyjnych zwykle występują pewne niedociągnięcia, rezultaty osiągnięte w związku z inwestycjami UE w nieukończone projekty są znacznie mniejsze od pierwotnie oczekiwanych. W ramach tych projektów nie osiągnięto również oczekiwanej redukcji emisji²⁴ dla danych państw członkowskich.

Ramka 2 – Przykłady projektów dotyczących CCS w ramach EPENG

W ramach wszystkich projektów prace dotyczące przygotowania terenu rozpoczęły się wcześniej.

Z wyjątkiem projektu w Hiszpanii nie są wykorzystywane obecnie żadne istotne rezultaty tych działań.

W ramach projektu w Niderlandach instalację CCS wbudowano w podstawę komina

²³ SWD(2018) 48 final z dnia 5 marca 2018 r. „Data on the budgetary and technical implementation of the European Energy Programme for Recovery” (Dane na temat wykonania budżetu i technicznego wdrażania Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej).

²⁴ W przypadku projektu w Zjednoczonym Królestwie powiązana nowa elektrownia nie została wybudowana, w związku z czym nigdy nie emitowała CO₂.

odprowadzającego gazy spalinowe w elektrowni węglowej, której eksploatacja rozpoczęła się w 2013 r. Projekt ten był jedynym projektem dotyczącym CCS w ramach EPENG, który uzyskał pozwolenie na składowanie dwutlenku węgla na podstawie dyrektywy w sprawie CCS²⁵ dla przewidywanej lokalizacji morskiego obiektu do składowania, który obecnie nie wychwytuje jednak ani nie składowuje dwutlenku węgla. Największa pozycja wydatków w ramach projektu w Zjednoczonym Królestwie obejmowała licencje na technologie nabyte za kwotę 17 mln euro i obecnie w pełni zamortyzowane. Pomimo wkładu UE w wysokości 60 mln euro w prace związane z wychwytywaniem projekt nie przyniósł żadnych rezultatów w tym względzie. Sponsorzy projektu nigdy nie rozpoczęli budowy podstawowej elektrowni, w której miałyby być zastosowane instalacje CCS. Podobne problemy występowały w przypadku projektów we Włoszech, w Niemczech i Polsce, jednak projekty zostały anulowane wcześniej.

... jednak zapewnił pozytywny wkład w szybko rozwijający się sektor morskiej energii wiatrowej

23. Podprogram morskiej energii wiatrowej w ramach EPENG miał na celu finansowanie projektów morskiej energii wiatrowej o innowacyjnych cechach w latach 2009-2015. Obejmował na przykład projekty wykorzystujące innowacyjne turbiny i konstrukcje fundamentowe umożliwiające wybudowanie pierwszych farm wiatrowych na dużą skalę (400 MWh) daleko od brzegu (> 100 km) i na dużych głębokościach (> 40 m) w celu wytwarzania czystej energii elektrycznej. Celem programu było także zwiększenie połączeń sieciowych między farmami wiatrowymi na morzu a różnymi państwami członkowskimi, w szczególności na Morzu Północnym i Bałtyckim. Obejmowało to wykorzystanie na skalę komercyjną technologii przyłączy sieciowych.

24. Na koniec 2017 r. Komisja wypłaciła 255 mln euro z kwoty 565 mln euro przyznanej na dziewięć projektów dotyczących morskiej energii wiatrowej. Cztery projekty zostały w pełni ukończone. W przypadku dwóch projektów umowy o dotację wygasły wkrótce po

²⁵ Dyrektywa w sprawie CCS z 2009 r. zapewnia ramy prawne dla bezpiecznego dla środowiska geologicznego składowania CO₂ w całym cyklu życia oraz ustanawia kryteria dla pozwoleń na składowanie. Zob. https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/directive_en.

wypłaceniu przez Komisję 7,4 mln euro. Trzy projekty są nadal realizowane w 2018 r.

W **tabeli 2** podsumowano ich rezultaty.

Tabela 2 – Przegląd statusu programu morskiej energii wiatrowej w ramach EPENG na koniec 2017 r.

Lokalizacja projektu	Status działania EPENG na październik 2017 r.	Kategoria	Oczekiwany wkład w przejście na energię niskoemisyjną*	Łączne koszty kwalifikowalne działania EPENG (na umowę o dotację) w mln euro	Dotacja KE w mln euro	Współfinansowanie działania % (umowa o dotację)	Wyplacona dotacja KE netto (po odzyskaniu środków – październik 2017 r.)
UK	Zakończony	SIEĆ MORSKIEJ ENERGII WIATROWEJ	N.D. (sieć)	149	74	50%	3
DE	Zakończony	TURBINY I KONSTRUKCJE DLA MORSKIEJ ENERGII WIATROWEJ	Brak danych	205	59	29%	4
DK/NL	W trakcie realizacji (opóźniony)	SIEĆ MORSKIEJ ENERGII WIATROWEJ	N.D. (sieć)	173	87	50%	5
DE/DK	W trakcie realizacji (opóźniony)	SIEĆ MORSKIEJ ENERGII WIATROWEJ	N.D. (sieć)	507	150	30%	58
UK	W trakcie realizacji (opóźniony)	TURBINY I KONSTRUKCJE DLA MORSKIEJ ENERGII WIATROWEJ	> 80 MWh	190	40	21%	28
DE	Ukończony	TURBINY I KONSTRUKCJE DLA MORSKIEJ ENERGII WIATROWEJ	> 400 MWh	118	53	45%	53
DE	Ukończony	TURBINY I KONSTRUKCJE DLA MORSKIEJ ENERGII WIATROWEJ	> 295 MWh	488	50	10%	50
DE	Ukończony	TURBINY I KONSTRUKCJE DLA MORSKIEJ ENERGII WIATROWEJ	> 400 MWh	220	43	19%	43
BE	Ukończony	TURBINY I KONSTRUKCJE DLA MORSKIEJ ENERGII WIATROWEJ	> 270 MWh	24	10	42%	10
* Oczekiwane roczne moce wytwórcze czystej energii elektrycznej.			> 1445 MWh	Łączne przyznane finansowanie z UE:	565	Łączne wypłacone finansowanie z UE:	255

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji²⁶.

25. Cztery projekty doprowadziły do pomyslnego ustanowienia dużych mocy wytwórczych czystej energii elektrycznej, podczas gdy trzy projekty o opóźnionej realizacji nadal mogą przyczynić się do osiągnięcia tego samego celu lub lepszych połączeń w ramach sieci energetycznej UE. Unijne środki finansowe przeznaczone na projekty dotyczące morskiej energii wiatrowej od 2009 r. stanowiły pozytywny sygnał dla szybko rozwijającego się obecnie sektora²⁷.

26. Ze względu na szybki rozwój sektora (który doprowadził do powstania pewnych wąskich gardeł w dostawach) w szczególności trzy opóźnione programy wymagały częstych

²⁶ SWD(2018) 48 final.

²⁷ Zgodnie ze sprawozdaniem MAE z 2017 r. w sprawie porozumienia o wykorzystaniu technologii dotyczącej energii ze źródeł odnawialnych, „ograniczenie kosztów o 60% między 2010 r. a 2017 r. wskazuje na to, że cele dla branży na 2025 r. zostały przekroczone 8 lat przed czasem, co sugeruje, że morska energia wiatrowa może być w pełni wprowadzona na rynek na zasadzie konkurencyjnej w niektórych państwach europejskich w następnym dziesięcioleciu”. UE jest obecnie światowym liderem w dziedzinie wykorzystania morskiej energii wiatrowej.

dostosowań. Komisja wykazała znaczną elastyczność w zatwierdzaniu zmian w umowach o dotację.

Te programy EPENG nie osiągnęły celu w zakresie szybkiego stymulowania wzrostu gospodarczego

27. W kontekście kryzysu gospodarczego głównym celem programu EPENG było stymulowanie wzrostu gospodarczego przez pobudzenie inwestycji i tworzenie miejsc pracy. Wymagało to wydania znacznej części dostępnych środków finansowych do końca 2010 r.²⁸. Podczas gdy wydawanie środków finansowych nie stanowi celu samo w sobie, programy CCS i morskiej energii wiatrowej w ramach EPENG nie doprowadziły do osiągnięcia tego celu ożywienia gospodarczego. Poziomy płatności wynosiły około 10% na koniec 2010 r. i nadal nie przekraczały 50% dla obydwu programów na koniec 2017 r.

Program NER300 nie zapewnił pomyślnej realizacji żadnego projektu dotyczącego wychwytywania i składowania dwutlenku węgla...

28. Program NER300 miał na celu sfinansowanie ośmiu projektów, które wykazałyby wykonalność komercyjną w zakresie CCS. Środki finansowe mogły zostać przyznane na rzecz projektów już finansowanych w ramach EPENG lub innych projektów demonstracyjnych dotyczących CCS. W następstwie pierwszego zaproszenia do składania wniosków w ramach NER300 w 2011 r. dziesięć projektów demonstracyjnych dotyczących CCS uzyskało kwalifikację i z pozytywnym wynikiem przeszło ocenę należytej staranności przeprowadzoną przez EBI (zob. **pkt 66-75**). Komisja przygotowała wykaz rankingowy ośmiu projektów do rozważenia w celu finansowania oraz umieściła dwa na liście rezerwowej²⁹.

29. Opierając się na tym wykazie rankingowym, Komisja zwróciła się do państw członkowskich o potwierdzenie wsparcia dla tych projektów. Trzy państwa członkowskie

²⁸ Zgodnie z kryteriami przyznawania finansowania na rzecz projektów CCS i morskiej energii wiatrowej (np. art. 14 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie EPENG) dotacje powinny być przyznawane na rzecz projektów, w przypadku których nastąpiło „osiągnięcie etapu inwestycyjnego i poniesienie znacznych wydatków kapitałowych do końca roku 2010”.

²⁹ SWD(2012) 225 final z dnia 12 lipca 2012 r. NER300 – Ewolucja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i pobudzenie innowacji, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w całej UE.

potwierdziły pięć z tych dziesięciu projektów. Komisja stwierdziła jednak, że potwierdzenia te nie były zgodne z wymogami prawnymi NER300 (przykłady podano w **ramce 3**) i w pierwszym zaproszeniu do składania wniosków nie przyznała żadnych dotacji na rzecz projektów CCS.

Ramka 3 – Przykłady odrzuconych przez Komisję projektów CCS potwierdzonych przez państwa członkowskie

Komisja odrzuciła potwierdzenie przez państwo członkowskie przemysłowego projektu CCS w Niderlandach ze względu na brak porozumienia między Komisją a państwem członkowskim co do danych liczbowych na temat finansowania. Korekty EBI ujawniły niedopasowanie poziomu płynności wynoszące 40 mln euro, którego nie chciała pokryć żadna ze stron.

Komisja stwierdziła, że potwierdzenie przez Zjednoczone Królestwo trzech projektów nie było zgodne z zasadami NER300, ponieważ państwo to uzależniło swoje wsparcie od ostatecznego sukcesu tych projektów w ramach trwającego w tym czasie krajowego konkursu na finansowanie. W związku z tym łączny wkład ze środków publicznych nie został potwierdzony, a Komisja nie przyznała tym projektom wsparcia w ramach NER300.

30. W ramach drugiego zaproszenia do składania wniosków w 2014 r. tylko Zjednoczone Królestwo przedłożyło projekt CCS. Komisja przyznała dotację w wysokości 300 mln euro na rzecz projektu, który był także ujęty w krajowym programie wsparcia CCS w Zjednoczonym Królestwie. Projekt ten miał na celu wychwycenie i składowanie prawie 18 mln ton CO₂ w okresie demonstracyjnym wynoszącym dziesięć lat. W listopadzie 2015 r. Zjednoczone Królestwo anulowało jednak swój program wsparcia po przeprowadzeniu przeglądu wydatków. Doprowadziło to do znacznego niedopasowania poziomu płynności i konsorcjum zostało rozwiązane. W momencie kontroli przygotowywane było wycofanie projektu z programu NER300, co oznacza, że przyznana, ale jeszcze niewypłacona kwota 300 mln euro nie będzie wydana na cel NER300 dotyczący CCS³⁰.

³⁰ Niewydane środki finansowe NER300 mogą być nadal wykorzystane w innych programach wspierających CCS lub przeniesione do przyszłego funduszu innowacyjnego, który także będzie wspierał CCS.

... i może nie doprowadzić do osiągnięcia oczekiwanego oddziaływania na innowacyjne odnawialne źródła energii

31. Oprócz CCS celem programu NER300³¹ było wsparcie co najmniej jednego projektu w każdej podkategorii projektów dotyczących energii odnawialnej w celu wykazania wykonalności szeregu innowacyjnych odnawialnych źródeł energii niedostępnych jeszcze na skalę komercyjną³².

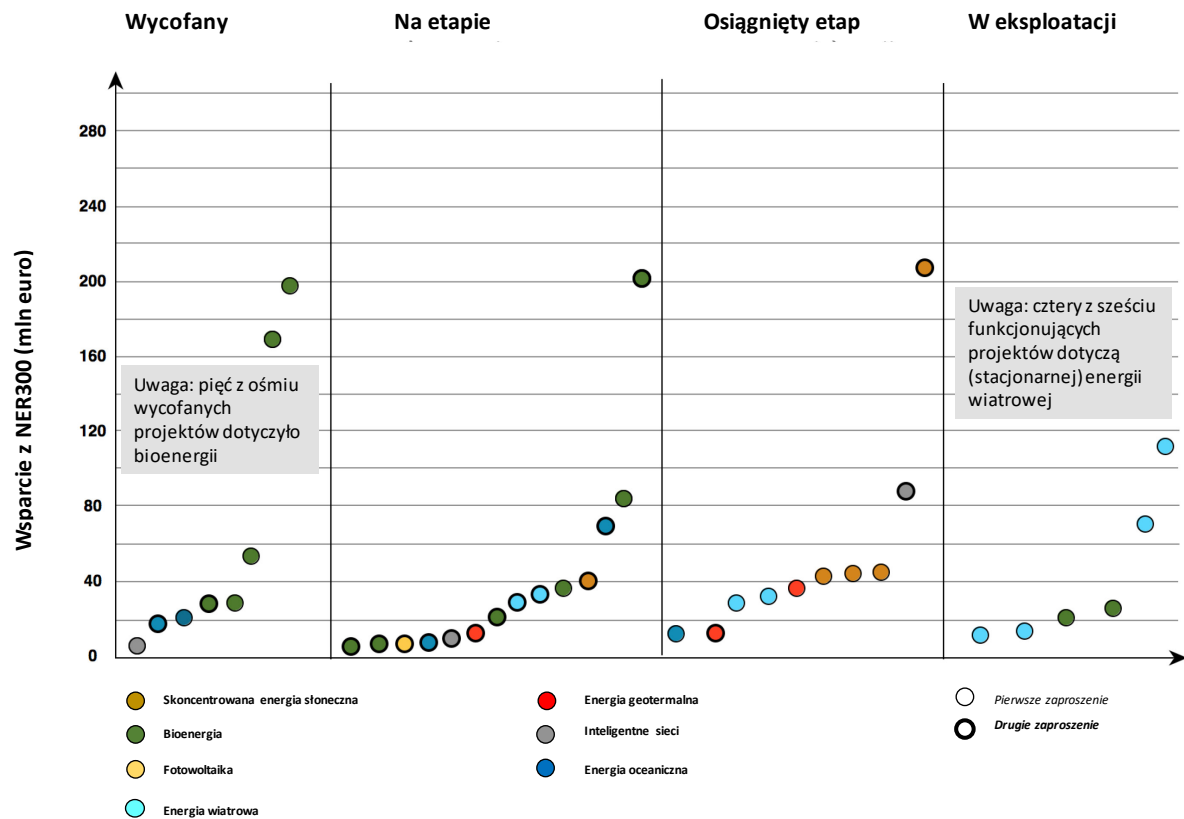
32. Komisja przyznała 1,8 mld euro ze środków finansowych programu NER300 na 38 projektów dotyczących innowacyjnej energii odnawialnej w 2012 r. i 2014 r.³³. Na podstawie oczekiwanych danych dotyczących produktów, określonych przed podjęciem decyzji o przyznaniu finansowania, stwierdzono, że projekty energii odnawialnej miały generować prawie 85 TWh czystej energii w pierwszych pięciu latach eksploatacji. Na **rys. 7** przedstawiono przegląd statusu tych projektów NER300 według stanu na luty 2018 r. W **załączniku II** przedstawione zostały dane.

³¹ Art. 8 ust. 1 i załącznik I do decyzji Komisji 2010/670/UE.

³² W momencie uruchomienia NER300 w 2010 r. obejmowały one energię wiatrową, energię oceaniczną, bioenergię, energię fotowoltaiczną, skoncentrowaną energię słoneczną, energię wodną, energię geotermalną i inteligentne sieci energetyczne.

³³ Decyzja o przyznaniu finansowania C(2012) 9432 final z dnia 18 grudnia 2012 r. przewidywała udzielenie dotacji dla 20 projektów energii odnawialnej, a decyzja o przyznaniu finansowania C(2014) 4493 final z dnia 8 lipca 2014 r. przewidywała udzielenie dotacji 18 projektom energii odnawialnej i 1 projektowi CCS.

Rys. 7 – Przegląd statusu projektów innowacyjnej energii odnawialnej w ramach NER300



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy danych NER300.

33. Na podstawie pierwotnego ustawodawstwa w sprawie programu NER300 ostateczna decyzja inwestycyjna dotycząca projektów musiałaby zostać podjęta w ciągu dwóch lat (tj. w 2014 r. i 2016 r.), a działalność operacyjna rozpoczęta nie później niż w ciągu czterech lat (tj. w 2016 r. i 2018 r.) od wydania decyzji o przyznaniu finansowania.

34. W lutym 2015 r. Komisja zmieniła decyzję w sprawie NER300, przedłużając termin ostatecznej decyzji inwestycyjnej i rozpoczęcia eksploatacji o dwa lata³⁴. W decyzji zmieniającej wspomniano, że główną przyczyną braku możliwości uzyskania ostatecznej decyzji inwestycyjnej w pierwotnym terminie w przypadku dużej liczby projektów, które uzyskały środki finansowe w ramach NER300, był kryzys gospodarczy. Pomimo przedłużenia tych terminów siedem projektów (o łącznej wartości udzielonych dotacji przekraczającej pół

³⁴ Decyzja Komisji (UE) 2015/191 z dnia 5 lutego 2015 r. zmieniająca decyzję 2010/670/UE w odniesieniu do przedłużenia niektórych terminów określonych w art. 9 oraz w art. 11 ust. 1 tej decyzji (Dz.U. L 31 z 7.2.2015, s. 31).

miliarda euro) do początku 2018 r. wycofało się z programu NER300. Istniało prawdopodobieństwo, że kolejny projekt odpowiadający kolejnym 31 mln euro zostanie wycofany w 2018 r. Jeżeli chodzi o czternaście projektów, na rzecz których udzielono dotacji w 2014 r., ostateczna decyzja inwestycyjna nadal powinna zostać podjęta w 2018 r.

35. W celu uzyskania 100% dotacji projekt powinien osiągnąć 75% oczekiwanej ilości wytwarzanej energii w ciągu pięciu lat eksploatacji. Na koniec 2017 r. dokonano rocznych wypłat na rzecz trzech funkcjonujących projektów dotyczących odnawialnych źródeł energii na podstawie ich wydajności energetycznej. W dwóch projektach dotyczących bioenergii, których eksploatacja została rozpoczęta zgodnie z planem, wytwarzano znacznie mniej energii niż oczekiwano. Nie zmierzały one zatem do osiągnięcia wymaganego progu 75% wydajności, aby ubiegać się o pełne dofinansowanie. Projekt dotyczący energii wiatrowej, na rzecz którego dokonywano wypłat od 2014 r., był realizowany zgodnie z planem.

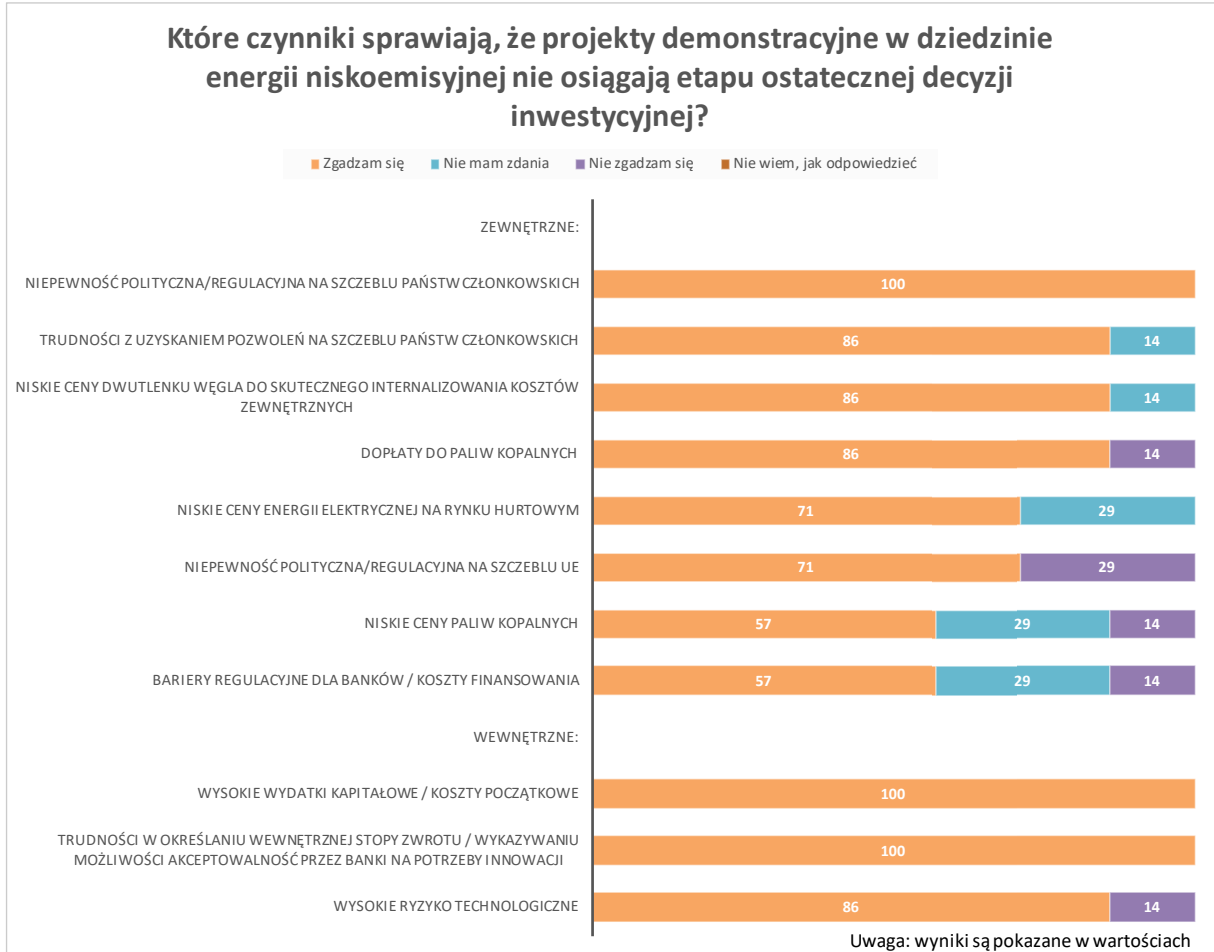
36. Ze względu na wycofywanie projektów, opóźnienia i niższą niż oczekiwana wydajność projektów program NER300 może nie doprowadzić do osiągnięcia zakładanego oddziaływania za pomocą szerokiego zakresu technologii dotyczących energii ze źródeł odnawialnych i umożliwienia ich pierwszego wykorzystania w projektach demonstracyjnych na skalę komercyjną.

Na projekty w ramach EPENG i NER300 wpłynęły niekorzystne warunki inwestycyjne

37. Projekty demonstracyjne dotyczące energii niskoemisyjnej wiążą się z wysokim ryzykiem technologicznym i finansowym, a zatem napotykają wiele wyzwań przed wprowadzeniem ich na rynek. Na ich dostęp do finansowania wpływają bardziej ogólne kwestie gospodarcze i regulacyjne. W tej sekcji Trybunał przeanalizował, w jaki sposób takie czynniki wpłynęły na wykonanie programów EPENG i NER300.

38. Trybunał przeprowadził ankietę dotyczącą platform technologii i innowacji w dziedzinie energii powiązanej z architekturą planu EPSTE oraz dwóch innych organizacji (zob. ***pkt 18***) w celu określenia głównych barier dla znajdowania finansowania na potrzeby komercyjnych projektów demonstracyjnych w UE. Wyniki przedstawione na ***rys. 8*** wskazują, że zainteresowane strony wyrażają zgodną opinię na temat znaczenia szeregu kluczowych barier.

Rys. 8 – Wyniki ankiety na temat barier w dostępie do finansowania projektów demonstracyjnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

39. Gdy programy takie jak EPENG i NER300 były opracowywane w 2008 r., ceny ropy, węgla, gazu i energii elektrycznej na rynku hurtowym osiągały bardzo wysokie historyczne poziomy. Ceny te gwałtownej spadły w 2009 r., tuż przed uruchomieniem programów. Ceny ropy wzrosły co prawda przed kolejnym spadkiem w 2014 r., jednak czynniki te są ważnymi siłami napędowymi inwestycji w technologie niskoemisyjne. Spadek i zmienność cen paliw kopalnych sprawiły, że inwestycje w nowe technologie energii niskoemisyjnej były mniej atrakcyjne w porównaniu ze źródłami energii w postaci paliw kopalnych.

40. W kolejnych punktach opisano, w jaki sposób inne kluczowe bariery wpływają na warunki finansowania projektów NER300 i EPENG (w załączniku III połączono te bariery z danymi na temat wykonania tych programów).

Na klimat inwestycyjny dla projektów demonstracyjnych wpływał brak pewności w ramach regulacyjnych i strategiach politycznych

41. W świetle wyzwań związanych z finansowaniem projektów demonstracyjnych obarczonych wysokim ryzykiem dyrektywa w sprawie EU ETS i decyzja w sprawie NER300 zwiększyły oczekiwania w ramach potencjalnych projektów, że państwa członkowskie prześlą krajowe finansowanie publiczne na rzecz projektów wybranych w ramach programu NER300. Komisja zwróciła się do państw członkowskich o potwierdzenie tego w odniesieniu do wybranych projektów przed przyznaniem im środków finansowych z NER300.

42. Wsparcie ze strony państw członkowskich mogło obejmować dotacje kapitałowe na rozwój i budowę infrastruktury. Mogło także obejmować dodatkowe korzyści, takie jak taryfy gwarantowane (zob. **ramka 4**) lub premie gwarantowane w celu wsparcia eksploatacji nowo wybudowanych instalacji. Zasady programu NER300 umożliwiały także państwom członkowskim udzielenie gwarancji, aby pozwolić EBI na uruchomienie wypłaty części przyznanych środków finansowych na rzecz projektów przed osiągnięciem przez nie etapu funkcjonowania. W momencie przeprowadzania kontroli Trybunał stwierdził, że tylko cztery projekty w czterech państwach członkowskich faktycznie skorzystały z takich gwarancji i otrzymały z góry płatności z EBI.

Ramka 4 – Taryfy gwarantowane i premie gwarantowane za energię odnawialną

Taryfy gwarantowane stanowią system wsparcia, w ramach którego producentom energii ze źródeł odnawialnych wypłacane są stałe ceny za energię elektryczną za każdą wyprodukowaną jednostkę energii wprowadzoną do sieci przesyłowej. Wpłaty według taryf gwarantowanych są zapewniane w określonym okresie, który często jest związany z czasem gospodarczego wykorzystania danego projektu dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych (zwykle 10-25 lat).

Premie gwarantowane stanowią system wsparcia, w ramach którego energia elektryczna z odnawialnych źródeł energii jest co do zasady sprzedawana na rynku energii elektrycznej, a producenci otrzymują premię dodatkowo względem ceny rynkowej za produkcję energii

elektrycznej. Premie mogą być stałe (tj. stały poziom niezależny od cen rynkowych) lub zmienne (tj. zmienne poziomy zależące od wahań cen rynkowych)³⁵.

43. W 2012 r., przed wydaniem pierwszej decyzji o przyznaniu finansowania, EBI poinformował Komisję, że wykonalność przedłożonych planów finansowania w dużej mierze zależała od wsparcia, które mogły zapewnić państwa członkowskie w formie taryf gwarantowanych, dotacji lub innych mechanizmów. W niektórych przypadkach w projektach założono, że dodatkowe dotacje i subsydia od państw członkowskich w pełni uzupełniłyby dotację z NER300 w celu sfinansowania odpowiednich kosztów. EBI odnotował, że w większości przypadków państwa członkowskie nie określiły jeszcze wyraźnie lub nie uzgodniły tych mechanizmów wsparcia na zakończenie procesu oceny projektu.

44. Od 2014 r.³⁶ Komisja wymagała od państw członkowskich korzystania z przetargów konkurencyjnych w celu określenia poziomów wsparcia wypłacanego promotorom energii odnawialnej. Wcześniej państwa członkowskie często stosowały stałe taryfy gwarantowane uzgodnione z dostawcami energii dla długich okresów (np. 25 lat). Od 2017 r. jedyny model dotowania w ramach wsparcia operacyjnego powinny stanowić konkurencyjne aukcje. Nowe podejście dotyczące zapewniania takiego wsparcia na rzecz energii ze źródeł odnawialnych nie przeszkodziłoby państwom członkowskim w dalszym wspieraniu innowacyjnych projektów demonstracyjnych. Wytyczne Komisji zapewniły możliwość odstępstwa od procedury przetargowej w przypadku nowych technologii o wyższych kosztach na jednostkę wytworzonej energii. Podczas gdy programy krajowe dotyczące wsparcia operacyjnego zmieniały się na terenie całej UE, w przypadku projektów NER300 opracowanych w czasie obowiązywania taryf gwarantowanych nadal próbowano osiągnąć etap ostatecznej decyzji

³⁵ Sprawozdanie specjalne nr 5/2018 „Energia ze źródeł odnawialnych na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – istnieje istotna potencjalna synergia, lecz w większości przypadków nie została ona wykorzystana”.

³⁶ Komunikat Komisji z dnia 28 czerwca 2014 r., Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020 (2014/C 200/01). Zob. także zalecenia z 2013 r.: dokument roboczy służb Komisji, wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące projektowania systemów wsparcia dla odnawialnych źródeł energii, uzupełniający dokument „Komunikat Komisji – Realizacja rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej”, SWD(2013) 439 final z dnia 5 listopada 2013 r.

inwestycyjnej. W związku towarzyszyła im niepewność prawna dotycząca dostępności przyszłego wsparcia operacyjnego.

45. W **ramce 5** przedstawiony został przykład projektu, który ostatecznie został wycofany ze względu na zmiany w otoczeniu regulacyjnym i wsparciu finansowym.

Ramka 5 – Przykład projektu NER300, w którym nie osiągnięto etapu ostatecznej decyzji inwestycyjnej

Projekt dotyczący energii oceanicznej w Zjednoczonym Królestwie został przygotowany w oparciu o dostęp do krajowego mechanizmu wsparcia, który obowiązywał w odniesieniu do energii ze źródeł odnawialnych, gdy projekt ubiegał się o finansowanie z NER300. W tym czasie w 2012 r. państwo członkowskie posiadało mechanizm wsparcia, który zapewniałby środki finansowe na rzecz tego projektu dotyczącego energii oceanicznej. Państwo członkowskie potwierdziło propozycję Komisji dotyczącą przyznania finansowania z NER300 na tej podstawie.

Polityka energetyczna państwa członkowskiego zmieniła się jednak w okresie obowiązywania programu NER300. W 2016 r. w odniesieniu do projektu zgłoszono, że w ramach nowego konkurencyjnego systemu aukcji nie uzyskał on wsparcia dochodów, ponieważ państwo członkowskie zlikwidowało koncentrację tematyczną dla sektora oceanicznego w ramach tego systemu. Wobec braku alternatywnych źródeł finansowania w celu pokrycia wynikającego z tego niedopasowania poziomu płynności projekt nie mógł osiągnąć etapu ostatecznej decyzji inwestycyjnej przed dniem 31 grudnia 2016 r. i został wycofany.

46. W przypadku projektów CCS w ramach EPENG wsparcie finansowe pochodzące z państw członkowskich także nie urzeczywistniło się zgodnie z oczekiwaniami. W **ramce 6** zawarte zostały przykłady.

Ramka 6 – Projekty CCS w ramach EPENG i niepewność regulacyjna

Prace w ramach projektu EPENG w Niemczech rozpoczęły się wcześniej po udanym uruchomieniu elektrowni pilotażowej i powiązanej lądowej instalacji składowania. Pomimo początkowego zaangażowania państwa członkowskiego w tę technologię i projekt sponsor projektu, ze względu na opóźnienia w transpozycji dyrektywy w sprawie CCS i ostatecznym opracowaniu krajowego ustawodawstwa w sprawie CCS, zdecydował, że projekt był niewykonalny. Projekt został w związku z tym anulowany w 2013 r., podczas gdy Komisja wypłaciła już 15 mln euro.

Projekt EPENG w Zjednoczonym Królestwie był przedmiotem oferty w ramach drugiego krajowego konkursu dotyczącego CCS (2012-2015)³⁷: krajowego systemu wspierającego dwa projekty demonstracyjne dotyczące pełnego łańcucha CCS. W październiku 2012 r. rząd nie wybrał tego projektu do przyznania mu wsparcia, chociaż zatwierdził jego włączenie do oryginalnego wykazu wstępnie wybranych projektów dla EPENG w 2009 r. Projekt nie otrzymał następnie dotacji z programu NER300 w 2012 r. Komisja wypłaciła jednak łącznie 120 mln euro w ramach EPENG na rzecz tego projektu od 2009 r. Brak oczekiwanego wsparcia publicznego z innych źródeł oraz przedłużające się dyskusje między państwem członkowskim a Komisją dotyczące sposobu wspierania projektu za pomocą innych mechanizmów na późniejszych etapach ograniczyły wykonalność projektu i uzyskaną wartość z wypłaconych środków finansowych UE.

47. Systemy regulacyjne i mechanizmy wsparcia finansowego na rzecz innowacyjnych odnawialnych źródeł energii mają przyczynić się do osiągnięcia celów państw członkowskich i UE w zakresie klimatu i energii. Muszą być one dostosowane do międzynarodowych porozumień klimatycznych oraz długoterminowych celów redukcji emisji (tj. do 2050 r. i później). W przypadku jednak gdy takie cele w zakresie klimatu i energii nie są jasno określone (np. uchwalone w prawie) i nie mają stabilnej perspektywy długoterminowej, prowadzi to do dalszego braku pewności, który jest szkodliwy dla warunków inwestycyjnych dla tego typu innowacyjnych i ryzykownych projektów. W **ramce 7** zwięźle opisano, jak dużego zakresu prac wymaga się jeszcze w tym względzie.

Ramka 7 – Strategie rozwoju niskoemisyjnego i ich oddziaływanie na innowacje w dziedzinie energii

Zgodnie z rozporządzeniem UE z 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania od państw członkowskich wymagano przedłożenia Europejskiej Agencji Środowiskowej do 2015 r. „strategii rozwoju niskoemisyjnego” na 2050 r. oraz zgłoszenia postępów w marcu 2017 r.

³⁷ Zob. „Carbon capture and storage: the second competition for government support” (Wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla: drugi konkurs o uzyskanie wsparcia rządowego), sprawozdanie kontrolera i głównego rewidenta, Krajowy Urząd Kontroli, 20 stycznia 2017 r. W ramach programu wydatkowana byłaby kwota 100 mln funtów na sfinansowanie 75% kosztów projektowych i inżynierskich (badania FEED) dwóch oferentów. Na wsparcie kapitałowe dla dwóch projektów dostępnych byłoby 900 mln funtów. Złożono oferty pochodzące z ośmiu projektów, przy czym w niektórych z tych przypadków wnioskowano także o dotacje z NER300.

Zgodnie z niedawnym badaniem³⁸ do 2017 r. tylko trzynaście z dwudziestu ośmiu państw członkowskich posiadało strategię, które kwalifikowały się jako strategię rozwoju niskoemisyjnego na podstawie kryteriów opracowanych w ramach projektu. W badaniu stwierdza się, że jakość przedłożonych strategii była bardzo zróżnicowana oraz że nie wszystkie strategię i opcje polityczne zawarte w tych dokumentach były ujęte w ramach prawnych.

Zaproponowane rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną z 2016 r. wymaga od państw członkowskich opracowywania planów krajowych w zakresie energii i klimatu na lata 2021-2030 oraz na kolejne okresy dziesięcioletnie w sposób ciągły. Państwa członkowskie będą musiały także opracować i przekazać Komisji do stycznia 2020 r. długoterminowe strategię niskoemisyjności w perspektywie 50 lat, a następnie przekazywać takie strategię co dziesięć lat.

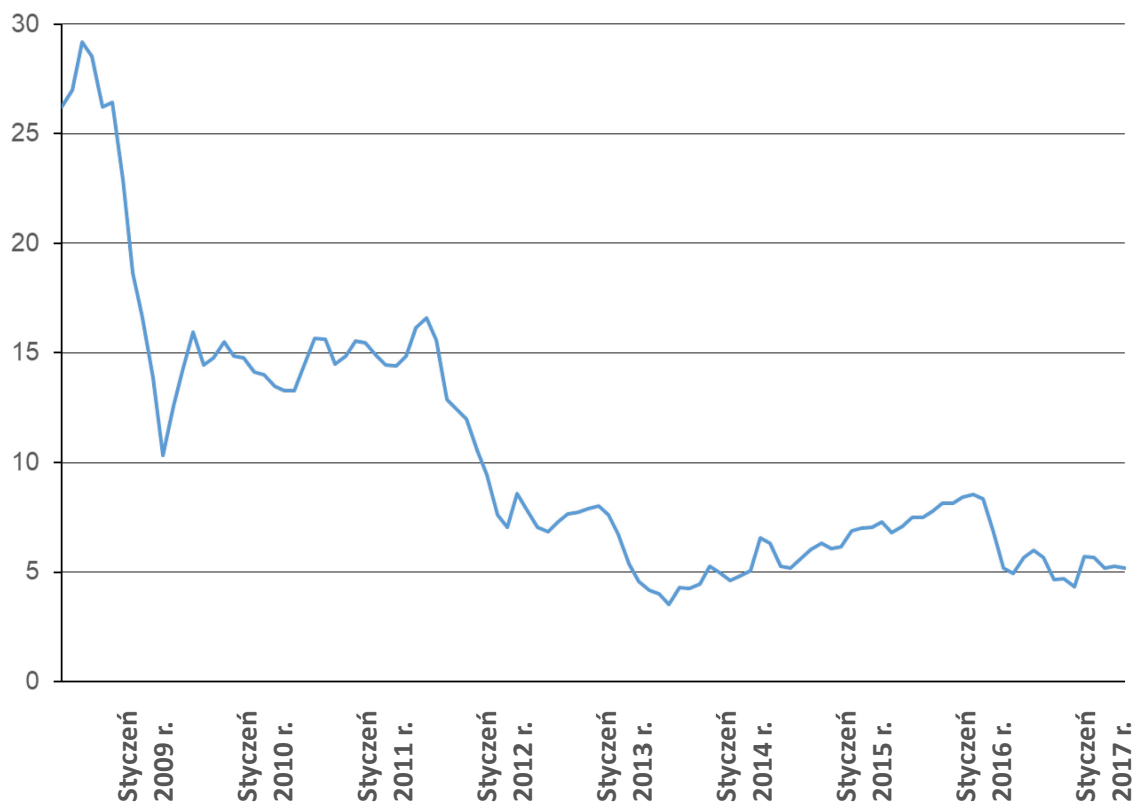
48. Brak pewności w zakresie strategii politycznych, regulacji i publicznego wsparcia finansowego wpływa na finansową wykonalność i postępy innowacyjnych projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii niskoemisyjnej w ramach programów NER300 i EPENG. Wobec pojawiających się opóźnień wzrosło prawdopodobieństwo, że poza programem NER300 będą realizowane nowe, bardziej innowacyjne projekty.

W przypadku projektów CCS kluczowymi barierami były zmniejszające się ceny na rynku emisji oraz brak innego wsparcia i dochodów

49. Sześć projektów CCS wspieranych przez program EPENG powinno było osiągnąć etap ostatecznej decyzji inwestycyjnej w 2011 r. lub w 2012 r. i zostać uruchomionych przed 2015 r. Oprócz wielu innych istotnych wyzwań kluczowym czynnikiem stojącym tutaj na przeszkodzie była niższa niż oczekiwana cena na rynku emisji w ramach EU ETS. Na rys. 9 pokazane zostały zmiany tej ceny.

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” (Klimat na przyszłość: ocena strategii rozwoju niskoemisyjnego państw członkowskich oraz wnioski dotyczące zarządzania unią energetyczną – aktualizacja – perspektywa w październiku 2017 r.), projekt Maximiser WWF.

Rys. 9 – Historyczna cena uprawnień w ramach EU ETS (euro/tona ekwiwalentu CO₂) w latach 2008-2017³⁹



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie miesięcznej średniej wartości siedmiu kontraktów terminowych typu future na unijne uprawnienia do emisji ([Quandl](#)).

50. Trybunał stwierdził, że w projektach CCS, na rzecz których ubiegano się w 2009 r. o dotację z programu EPENG, opierały się na założeniu wysokich i rosnących cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla jako podstawie planów finansowych. Przegląd wniosków o dotację z EPENG przedłożonych w 2009 r. przez sześciu promotorów, którym następnie udzielono dotacji, pokazał, że oczekiwali oni ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla wynoszącej od 20 do 40 euro za tonę CO₂ na etapie budowy i demonstracji. W przypadku jednego z projektów wykazano, jak wykonalność jego planu finansowego zależała także od cen energii elektrycznej. Szacowano, że tylko cena uprawnień do emisji wynosząca od 65 do

³⁹ W połowie 2017 r. cena na rynku emisji EU ETS zaczęła rosnąć, osiągając maksymalną wartość 16 euro za tonę CO₂ w maju.

90 euro za tonę CO₂ faktycznie umożliwiłaby funkcjonowanie projektu demonstracyjnego CCS bez ponoszenia strat.

51. W planach finansowych projektów często wyrażano oczekiwanie, że w przyszłości otrzymają one znaczne środki finansowe z NER300, mimo iż w tamtym czasie (w 2009 r.) ostateczna koncepcja NER300 nie była znana. W **ramce 8** przedstawiono, w jaki sposób cena na rynku emisji wpłynęła także na maksymalną wielkość dotacji z NER300⁴⁰. Komisja zaakceptowała te bardzo niepewne plany finansowe, podpisała umowy o dotację i wypłaciła 43% środków finansowych przyznanych w ramach EPENG.

Ramka 8 – Spadek wartości uprawnień w ramach EU ETS skutkował mniejszymi dotacjami z NER300

Na podstawie listów potwierdzających państw członkowskich i sprawozdań EBI z oceny należytej staranności Trybunał obliczył, w odniesieniu do ośmiu projektów CCS w sektorze energii, że koszty⁴¹ w ramach programu NER300 niezbędne do uruchomienia i eksploatacji infrastruktury CCS wynosiły średnio 1,4 mld euro. Dyrektywa w sprawie EU ETS ograniczyła wielkość dotacji z NER300 do 15% z 300 mln dostępnych uprawnień (tj. do 45 mln uprawnień). Gdy cena na rynku emisji spadła z 15 euro za uprawnienie w 2010 r. do około 7,5 euro w 2011 r., ograniczyło to także oczekiwaną największą możliwą dotację z NER300 z 675 mln euro do 337 mln euro. Komisja ostatecznie ustaliła jej wysokość na 300 mln euro. Dla realizacji kapitałochłonnych projektów CCS była to poważna przeszkoda, gdyż spodziewano się o wiele większego wsparcia z NER300 na ich rzecz. Wysokość dotacji ustalono w czasie, gdy sponsorzy projektów przedłożyli wnioski i oczekiwali na ich ocenę w latach 2011-2012.

⁴⁰ Zob. odpowiednie sekcje dotyczące NER300 w ocenie dyrektywy w sprawie EU ETS przeprowadzonej jako część projektu „Wsparcie dla przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji” w listopadzie 2015 r., przygotowanej przez austriacką agencję Umweltbundesamt we współpracy z Ecologic i SQ Consult w listopadzie 2015 r. na podstawie umowy o usługi zawartej z Komisją Europejską.

⁴¹ Art. 3 ust. 2 decyzji w sprawie NER300 zawiera następującą definicję w odniesieniu do CCS: „Odpowiednie koszty projektów demonstracyjnych w zakresie CCS są kosztami inwestycyjnymi, które są ponoszone przez projekt w wyniku zastosowania technologii CCS, pomniejszone o wartość bieżącą netto najdokładniejszego szacunku dotyczącego zysków i kosztów operacyjnych powstałych w związku ze stosowaniem technologii CCS w okresie pierwszych dziesięciu lat eksploatacji”.

Gdy Komisja opracowała ranking projektów CCS i zwróciła się do państw członkowskich o potwierdzenie, przekazała im także swoje założenie, że pokryją one powstałą lukę między największą oczekiwaną dotacją z NER300 wynoszącą 337 mln euro a łącznym finansowaniem publicznym wymaganym dla tych projektów. Luka mogła wynosić setki milionów euro, a państwa członkowskie nie wyrażały gotowości do jej wypełnienia.

52. W świetle malejących cen nigdy nie można było zapewnić (ponownie) wykonalności finansowej projektów CCS w ramach EPENG w Zjednoczonym Królestwie i Niderlandach (jedyne, które były kontynuowane po 2013 r.). Oczekiwane korzyści finansowe związane z wychwytywaniem i składowaniem CO₂, a tym samym unikaniem wysokich kosztów w ramach EU ETS, nigdy nie urzeczywistniły się zgodnie z oczekiwaniami.

53. W 2012 r. Komisja przeprowadziła wewnętrzną ocenę⁴² oddziaływania zmniejszającej się ceny na rynku emisji. Odnotowała, że projekty te napotkały bardzo duże trudności w osiągnięciu etapu ostatecznej decyzji inwestycyjnej. Utrzymała jednak wsparcie finansowe w ramach EPENG oraz pozwoliła na kontynuowanie pewnych prac nad pakietami dotyczącymi transportu i składowania w Zjednoczonym Królestwie i Niderlandach. Komisja uzasadniała, że projekty te mogłyby wiązać się z potencjalnymi korzyściami dla innych źródeł emisji na tych samych obszarach, gdyby umożliwiły budowę infrastruktury do wspólnego wykorzystania.

54. Komisja i sponsor projektu w 2011 r. podjęli decyzję o spowolnieniu prac nad projektem w Niderlandach w świetle niskich cen na rynku emisji. W latach 2015-2017 Komisja poczyniła znaczne postępy w znajdowaniu dodatkowych źródeł finansowania w celu wypełnienia luk. Zorganizowała w Brukseli rundy obrad okrągłego stołu z kluczowymi zainteresowanymi stronami z branży i z państwa członkowskiego, a także dążyła do określenia wspólnych interesów w celu kontynuowania projektu. Celem było przynajmniej zbudowanie wymaganej infrastruktury i eksploataowanie jej przez krótki okres demonstracyjny. Sponsor projektu ostatecznie wycofał wsparcie na rzecz projektu w 2017 r.

⁴² Wewnętrzne wymiany między DG ds. Energii i DG ds. Budżetu na temat poziomów płatności o wiele mniejszych niż oczekiwano w pierwszych latach programu EPENG.

55. Brak wykonalności finansowej jest głównym czynnikiem blokującym wdrożenie CCS w UE. Gwałtowny spadek ceny na rynku emisji oraz fakt, że żadnej z projektów EPENG nie zapewnił odpowiedniej kwoty dodatkowego finansowania publicznego za pośrednictwem NER300 lub programów krajowych do 2012 r. bądź innych dochodów osłabiły ich wykonalność. Komisja nie zawiesiła ani nie przerwała swojego wsparcia finansowego na rzecz wykorzystania CCS w projektach demonstracyjnych w ramach programu EPENG w tamtym czasie i po 2013 r. nadal dokonywała płatności na rzecz projektów, które ostatecznie zakończyły się niepowodzeniem.

Koncepcja programu NER300 ograniczała zdolności Komisji i państw członkowskich do reagowania na zmieniające się okoliczności

56. Trybunał zbadał, czy ogólna koncepcja programu NER300 odpowiadała stwierdzonym potrzebom oraz czy procedury wyboru projektów zapewniały przyznawanie dotacji najlepszym dostępnym projektom. Trybunał zbadał także, czy zasady zarządzania programem NER300 pozwalały na skuteczne i elastyczne wykonywanie zadań przez podmioty zarządzające tym programem na rzecz innowacji.

Wybrany model finansowania NER300 nie ograniczył skutecznie ryzyka dotyczącego projektów demonstracyjnych

57. Od Komisji wymaga się przeprowadzenia oceny skutków w odniesieniu do swoich najważniejszych inicjatyw oraz tych inicjatyw, które będą miały największe oddziaływanie. Ma to zastosowanie do zmiany dyrektywy w sprawie EU ETS z 2009 r. (która następnie będzie stanowiła podstawę prawną do utworzenia programu NER300), a także do decyzji Komisji z 2010 r. ustanawiającej przepisy wykonawcze w sprawie NER300.

58. Podczas przeglądu ocen skutków dotyczących podstawy prawnej programu NER300 przeprowadzonych przez Komisję Trybunał zauważył, że wstępny wniosek⁴³ Komisji dotyczący przeglądu EU ETS nie obejmował mechanizmu zachęt dla projektów demonstracyjnych dotyczących CCS. Towarzysząca wnioskowi ocena skutków dokonana

⁴³ COM(2008) 16 final z dnia 23 stycznia 2008 r.

przez Komisję⁴⁴ także nie zawierała żadnej stosownej oceny potrzeb. Taka ocena określiłaby na przykład potrzeby projektów demonstracyjnych w zakresie finansowania we wszystkich kategoriach technologii przewidzianych do uzyskania wsparcia. Wskazano by także dzięki niej dostępne krajowe mechanizmy wsparcia oraz uzasadniono by, dlaczego musiały one zostać uzupełnione programem na szczeblu UE.

59. Pomysł dotyczący mechanizmu po raz pierwszy pojawił się podczas procesu legislacyjnego dotyczącego przeglądu EU ETS. W swoim dokumencie z 2008 r. nakreślającym warianty strategiczne pt. „Financing large scale demonstration of emerging energy technologies (e.g. CCS Demonstration Plants)” (Finansowanie w projektach demonstracyjnych na dużą skalę powstających technologii energetycznych (np. elektrowni demonstracyjnych wyposażonych w system CCS)) Komisja odnotowała, że tylko ograniczona grupa państw członkowskich prawdopodobnie wspierałaby mechanizm na rzecz CCS.

60. Ostateczna koncepcja programu NER300 obejmowała zarówno CCS, jak i innowacyjne odnawialne źródła energii. Parlament Europejski i Rada umieściły artykuł ustanawiający podstawę prawną dla programu NER300 w zmienionej dyrektywie w sprawie EU ETS oraz poszerzyły jego zakres o energię odnawialną.

61. Trybunał stwierdził, że dostępne były niewystarczające dowody uzasadniające zapotrzebowanie na dodatkowy mechanizm finansowania tego typu na szczeblu UE. Nie była dostępna zadowalająca ocena, która uzasadniałaby podstawę prawną dla programu NER300, wyjaśniająca, jakiego rodzaju wsparcie byłoby potrzebne na rzecz wczesnych projektów demonstracyjnych dotyczących szerokiej gamy technologii energii ze źródeł odnawialnej i na rzecz CCS oraz dlaczego dostarczanie wsparcia po rozpoczęciu eksploatacji zaspokoiłoby potrzeby w zakresie ograniczania ryzyka dotyczącego projektów z wszystkich kategorii.

62. Trybunał zweryfikował także, czy przepisy nowego artykułu w sprawie NER300 zawartego w aktualizacji dyrektywy w sprawie EU ETS z 2009 r. zapobiegały możliwości

⁴⁴ Dokument roboczy służb Komisji uzupełniający wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych, ocena skutków, SEC(2008) 52 z dnia 23 stycznia 2008 r.

wypłaty środków finansowych na wczesnych etapach projektów. Dyrektywa stanowiła, że dotacje powinny być przydzielane na podstawie zweryfikowanych emisji CO₂, których uniknięto. Zgodnie z interpretacją prawną Komisji mógłby to być warunek wstępny wypłaty, ale także warunek zwrotu płatności w przypadku niepowodzenia projektu.

63. W swojej opublikowanej ocenie skutków⁴⁵ Komisja stwierdziła, że odzyskiwanie pieniędzy z projektów kończących się niepowodzeniem byłoby trudne, ponieważ musiałyby dokonać tego państwa członkowskie. Komisja wybrała zatem opcję wypłaty środków finansowych po rozpoczęciu eksploatacji. Wybór ten odzwierciedla ostateczny akt wykonawczy dotyczący NER300. Najprawdopodobniej wywarł on wpływ na wykorzystanie środków finansowych przez projekty demonstracyjne, ale stanowi ochronę dla środków programu NER300.

64. Przegląd dokumentów dokonany przez Trybunał, rozmowy przeprowadzone w ramach prac kontrolnych oraz odpowiedzi na ankietę Trybunału potwierdziły, że koncepcja NER300 jako programu, który miał zapewniać wsparcie finansowe na rzecz projektów po rozpoczęciu ich eksploatacji, nie ograniczała wystarczająco ryzyka dotyczącego tych projektów.

65. Wobec braku jasnych i przekonujących ocen potrzeb jako uzasadnienia dla tej kluczowej cechy koncepcji w podstawie prawnej, podejście NER300 do finansowania w niewystarczający sposób zaspokajało potrzeby związane z ograniczaniem ryzyka i finansowaniem projektów demonstracyjnych dotyczących szerokiego zakresu technologii innowacyjnych. W przepisach zmienionej dyrektywy w sprawie EU ETS na lata 2021-2030⁴⁶ podjęto próbę rozwiązania tego problemu i wprowadzono opcję wypłaty 40% kwoty dotacji na wcześniejszych etapach projektu pod warunkiem osiągnięcia pewnych celów pośrednich.

⁴⁵ Ocena skutków, SEC(2010) 1320 final z dnia 3 listopada 2010 r.

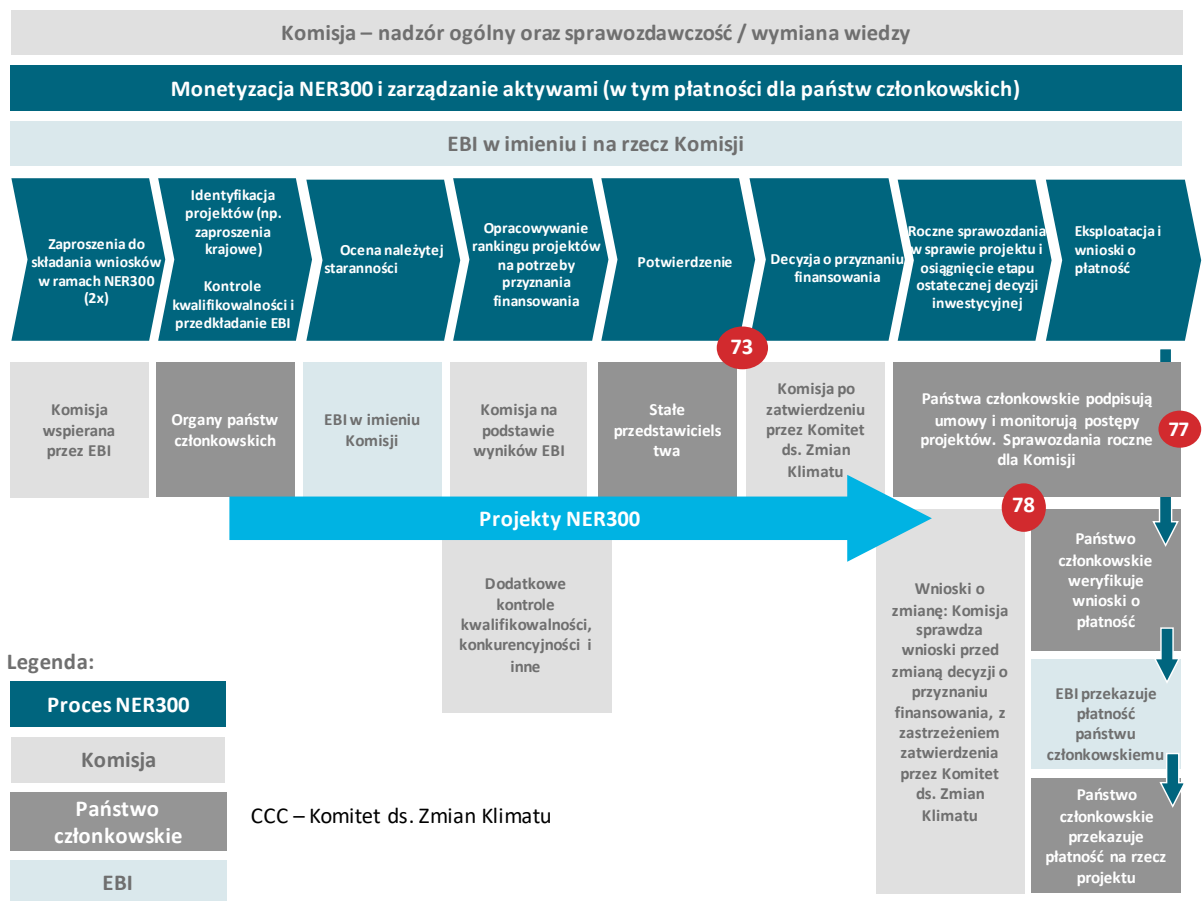
⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz.U. L 76 z 19.3.2018, s. 3).

Procesy wyboru projektów i podejmowania decyzji w ramach NER300 były skomplikowane

66. Zgodnie z decyzją w sprawie NER300 celem programu był wybór i wsparcie najlepszych potencjalnych projektów wykorzystujących szeroką gamę technologii w równomiernie rozmieszczonych pod względem geograficznym lokalizacjach.

67. Państwa członkowskie, EBI i Komisja miały swój udział w procesie przedkładania i wyboru projektów oraz przyznawania finansowania. Na **rys. 10** przedstawiono przegląd funkcji, jakie przypisano podmiotom zaangażowanym w zarządzanie programem NER300.

Rys. 10 – Kluczowe etapy procesu NER300 oraz przypisane funkcje i obowiązki



Uwaga: czerwone kropki odnoszą się do numerów punktów w tekście.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

68. Komisja i EBI opracowały podręcznik procedur, na podstawie którego EBI powinien przeprowadzić ocenę należytej staranności (tj. wykonalności technicznej i finansowej). EBI powinien uszeregować projekty, które uzyskały pozytywną ocenę, według kosztu na

jednostkę wydajności (CPUP)⁴⁷. Przed podjęciem decyzji o przyznaniu finansowania Komisja, zgodnie z zasadami NER300⁴⁸, powinna ponownie skonsultować się z państwami członkowskimi w celu potwierdzenia ich wsparcia. Trybunał uważa, że Komisja powinna zapewniać zgodne z wymogami i skuteczne wdrażanie tych procedur.

Ocena należytej staranności prowadzona przez EBI

69. EBI przeprowadził ocenę należytej staranności w imieniu Komisji oraz zgodnie z podręcznikiem procedur. Ocena ta była dogłębna i dokumentowana w szczegółowych sprawozdaniach dotyczących każdego przedłożonego projektu. W ramach oceny nie była jednak przewidziana punktacja ani uszeregowanie pod względem zakresu, w jakim wnioski spełniały kryteria cząstkowe oceny należytej staranności. EBI wyciągał pozytywny lub negatywny wniosek w odniesieniu do wyniku oceny należytej staranności⁴⁹.

70. W ramach procedury oceny należytej staranności, opracowanej pod nadzorem Komisji, nie wymagano od EBI oceny wykonalności ekonomicznej projektów. Jest to zasadniczy element oceny dokonywanej zwykle przez banki i określanej jako akceptowalność projektu przez banki, tj. zdolność do wykazania jasnego źródła dochodów w projektach umożliwiającego obsługę zadłużenia i generowanie zwrotu z inwestycji. Ze względu na tę różnicę pozytywna ocena należytej staranności przeprowadzona przez EBI względem projektu NER300 nie oznaczała, że projekt kwalifikowałby się także do uzyskania finansowania z EBI (np. pożyczki).

⁴⁷ Art. 8 ust. 2 decyzji w sprawie NER300 zawiera definicję kosztu na jednostkę wydajności. Koszt na jednostkę wydajności uzyskuje się przez podzielenie łącznego finansowania publicznego wskazanego we wniosku o dofinansowanie innowacyjnego elementu projektu przez prognozowaną ilość składowanego CO₂ (w okresie dziesięciu lat) w przypadku projektów CCS lub przez prognozowaną ilość wytworzonej energii (w okresie pięciu lat) w przypadkach projektów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych. Komisja uznawała, że niski koszt na jednostkę wydajności stanowił dobry wskaźnik możliwości ograniczenia kosztów technologii oraz najbardziej odpowiedni parametr na potrzeby uszeregowania projektów w ich podkategoriach.

⁴⁸ Art. 5 ust. 5 decyzji Komisji 2010/670/UE.

⁴⁹ Wniosek EBI dotyczący należytej staranności mógł być pozytywny bez uwag, pozytywny z uwagami do rozważenia przez Komisję lub negatywny.

71. Podczas oceny pierwszego zaproszenia do składania wniosków EBI odnotował istotne problemy związane z wykonalnością finansową. EBI doradził Komisji zwrócić uwagę na ryzyko finansowe związane z niektórymi projektami, głównie ze względu na ujęte we wnioskach duże kwoty finansowania dłużnego i niewielkie dowody na jego dostępność. Pomimo tych ogólnych obaw EBI stwierdził, że 88% projektów było wykonalnych (pod względem technicznym i finansowym)⁵⁰, a Komisja wzięła je pod uwagę na potrzeby przyznania finansowania.

Ranking dostępnych projektów

72. Po przeprowadzeniu oceny należytej staranności Komisja uszeregowała dostępne i wykonalne projekty w poszczególnych podkategoriach projektów na podstawie wskaźnika kosztu na jednostkę wydajności⁵¹. EBI poinformował Komisję, że występował istotny współczynnik niepewności w odniesieniu do kosztów na jednostkę wydajności. Przedłożone projekty znajdowały się zasadniczo na wczesnym etapie planowania. Dane dotyczące kosztów i planowanej wydajności wykorzystane do obliczenia tego parametru, a także wymagane finansowanie publiczne były nadal bardzo niepewne.

Uwzględnianie ryzyka i zaleceń przed przyznawaniem środków finansowych

73. Trybunał dokonał przeglądu próby 26 sprawozdań EBI z pięciu wybranych państw członkowskich. W przypadku siedmiu projektów, którym Komisja przyznała środki finansowe, EBI wyraźnie zwrócił uwagę na ważne czynniki ryzyka, które Komisja powinna rozważyć przed podjęciem decyzji o przyznaniu finansowania. Cztery z tych projektów zostały wycofane. W sprawozdaniach rocznych dotyczących tych samych projektów pokazano, że kluczowe zagrożenia wskazane przez EBI w odpowiednich sprawozdaniach z oceny należytej staranności faktycznie urzeczywistniły się. W **ramce 9** przedstawiono przykłady.

⁵⁰ Łącznie państwa członkowskie przedłożyły EBI 111 wniosków o dotację z NER300 w ramach dwóch zaproszeń do składania wniosków. Komisja potwierdziła kwalifikowalność 94 projektów, a EBI wydał pozytywny wniosek z oceny należytej staranności względem 83 (lub 88%) z tych projektów.

⁵¹ W **załączniku IV** przedstawione zostały dwa przykłady programów państw członkowskich, które oprócz ilościowego parametru kosztu finansowania wykorzystywały wiele punktowanych kryteriów na potrzeby uszeregowania innowacyjnych projektów energii niskoemisyjnej.

Ramka 9 – Przykłady kluczowych zagrożeń wskazanych przez EBI i wpływających na postępy projektów

Zgodnie z planem finansowym przedłożonym wraz z wnioskiem o dotację promotorzy projektu wpływających elektrowni wiatrowych w Hiszpanii oczekiwali, że projekt uzyska dostęp do taryf gwarantowanych. EBI zalecał, by Komisja potwierdziła szereg elementów przed podjęciem decyzji o przyznaniu finansowania, w tym dostęp projektu do taryf gwarantowanych. Komisja zwróciła się do państwa członkowskiego o potwierdzenie projektu na tej podstawie. Państwo członkowskie potwierdziło wsparcie na rzecz projektu, stwierdziło jednak, że taryfy gwarantowane nie będą dostępne i nie wskazało alternatywnego sposobu finansowania. Komisja następnie udzieliła dotacji. Po podjęciu decyzji o przyznaniu finansowania promotorzy projektu zgłosili w swoim sprawozdaniu rocznym opóźnienia w osiąganiu etapu ostatecznej decyzji inwestycyjnej i rozpoczęciu eksploatacji, gdyż projektowi nie zapewniono taryf gwarantowanych ani alternatywnego źródła finansowania (zob. także **pkt 42-48** dotyczące kwestii niepewności regulacyjnej). Według najnowszego dostępnego sprawozdania w 2016 r. sytuacja była krytyczna, mimo że kontynuowane były pewne prace techniczne i związane z wydawaniem pozwoleń.

W przypadku projektu dotyczącego bioenergii w Polsce EBI zgłosił wiele kwestii dotyczących wykonalności technicznej i finansowej, formułując wniosek, że istnieje istotne ryzyko, że etap ostatecznej decyzji inwestycyjnej nie zostanie osiągnięty w ciągu 24 miesięcy od podjęcia decyzji o przyznaniu finansowania, jeśli obecne warunki rynkowe i zainteresowanie wśród inwestorów nie poprawią się. Przedstawił on także szereg innych zaleceń do rozważenia przez Komisję przed udzieleniem dotacji. Państwo członkowskie potwierdziło projekt i wsparcie krajowe, a Komisja udzieliła dotacji. W momencie przeprowadzania kontroli projekt był jednak wycofywany, gdyż nie był wykonalny pod względem finansowym.

74. W tym kontekście Trybunał zbadał, w jaki sposób Komisja i państwa członkowskie uwzględniły zalecenia EBI przed podjęciem decyzji o przyznaniu finansowania. Trybunał nie znalazł żadnych dowodów potwierdzających, że państwa członkowskie miały dostęp do sprawozdań EBI z oceny należytej staranności, gdy Komisja zwracała się do nich o ponowne potwierdzenie wsparcia dla projektów. Większość państw członkowskich wnioskuje o poufne dokumenty EBI po podjęciu decyzji o przyznaniu finansowania.

75. Procesy wyboru projektów i przyznawania finansowania w ramach NER300 były skomplikowane i długotrwałe, jednak nie uwzględniły kluczowej kwestii, jaką jest

wykonalność ekonomiczna. W ramach opracowywania koncepcji procesu nie położono wystarczającego nacisku na porównywalną jakość, poziomy innowacji oraz wykonalność finansową projektów. Ważne jest także, by przed podjęciem decyzji o przyznaniu finansowania i podpisaniem umów z tymi projektami instytucje przyznające finansowanie (tj. Komisja i państwa członkowskie/Komitet ds. Zmian Klimatu) w pełni zdawały sobie sprawę z ryzyka związanego z projektem zidentyfikowanego podczas przeprowadzania ocen należytej staranności. Łącznie czynniki te mogły zmniejszać pewność co do tego, czy projekty te mogły osiągnąć oczekiwane cele w ramach ograniczeń programowych.

W podejmowaniu decyzji w ramach programu NER300 uczestniczy wiele stron

76. W modelu zarządzania NER300 Komisja ponosi ogólną odpowiedzialność za program oraz prowadzi dyskusje z państwami członkowskimi i Komitetem ds. Zmian Klimatu.

77. Komisja odgrywa wprawdzie tę ogólną rolę w zakresie koordynacji, niekoniecznie jednak uzyskuje pełne i terminowe informacje na temat postępów projektów. Państwa członkowskie wysyłają poufne roczne sprawozdania z postępu prac do Komisji. Wzór rocznego sprawozdania nie wymaga przekazywania żadnych informacji na temat wkładu z finansowania krajowego ani planu finansowego projektu. Takie informacje są zatem udostępniane Komisji tylko wówczas, gdy państwa członkowskie dobrowolnie ujmują je w sprawozdaniu.

78. Państwa członkowskie nie mogą bezpośrednio odpowiedzieć na wnioski o zasadniczą zmianę projektu, gdyż Komisja odgrywa swoją rolę w ich ocenie i zatwierdzeniu⁵². Ta rola Komisji wynika z faktu, że zasadnicze zmiany wpływające na decyzję o przyznaniu finansowania (np. wielkość projektu, zakres, terminy osiągnięcia celów pośrednich) wymagają zatwierdzenia w ramach procedury komitetowej. Zanim państwa członkowskie będą mogły zastosować zmiany w umowach podpisanych z projektami, Komisja musi przyjąć decyzje wykonawcze zmieniające odpowiednią decyzję o przyznaniu finansowania. Jest to

⁵² Punkt 5 załącznika II do pierwszej (C(2012) 9432 final z dnia 18 grudnia 2012 r.) i drugiej (C(2014) 4493 final z dnia 8 lipca 2014 r.) decyzji o przyznaniu finansowania określa, że zmiany projektów muszą być uzgadniane przez Komisję.

uciążliwa procedura angażująca Komisję, stałe przedstawicielstwa państw członkowskich i sponsorów projektów.

79. Innowacyjne projekty wymagają szybkich reakcji i decyzji ze strony instytucji zarządzających w świetle gwałtownie zmieniających się technologii i rynków. Model zarządzania NER300 niewystarczająco zaspokaja te potrzeby i jest nadmiernie złożony. Komisja potwierdziła to także w swojej ocenie skutków w ramach przeglądu przepisów na potrzeby etapu 4. EU ETS (2021-2030)⁵³.

Inne cechy koncepcji NER300 spowolniły reakcję na zmieniające się środowisko

80. Projekty demonstracyjne w dziedzinie energii niskoemisyjnej wiążą się z wieloma zagrożeniami. W związku z tym prawdopodobieństwo zmian lub niepowodzenia (tj. w zdobyciu finansowania lub uzyskaniu oczekiwanej wydajności energetycznej) jest w ich przypadku większe w porównaniu z projektami dotyczącymi rozwiniętych technologii. Koncepcja programów finansowania publicznego ukierunkowana na takie typy inwestycji powinna zatem umożliwiać instytucjom zarządzającym znalezienie elastycznych i terminowych rozwiązań w celu umożliwienia osiągnięcia celów w ramach programów.

Wstępnie ustanowione kryteria dotyczące technologii ograniczały elastyczność na poziomie programu

81. Komisja przyznawała dotacje z NER300 projektom w oparciu o wstępnie ustanowiony wykaz kategorii technologii i wartości progowych. Wykaz z 2009 r. był podstawą dla obydwu zaproszeń do składania wniosków, które miały zostać zorganizowane w okresie dwóch lat. W ramach prawnych nie przewidziano zatem żadnych przyszłych przeglądów ani dostosowań tego wykazu.

82. Przed uruchomieniem projektów, które zostały zaklasyfikowane jako pionierzy w swoich kategoriach w momencie ich zatwierdzenia w 2012 r. i 2014 r., często miały miejsce

⁵³ Ocena skutków uzupełniająca wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, SWD(2015) 135 final z dnia 15 lipca 2015 r.

nie spodziewane wydarzenia na rynkach i w sektorach technologii. W niektórych przypadkach wydarzenia te następowały bardzo szybko. W **ramce 10** przedstawiono przykład.

Ramka 10 – Przykład projektów dotyczących morskiej energii wiatrowej wspieranych w ramach NER300

Dwa duże projekty dotyczące morskiej energii wiatrowej w ramach NER300 w Niemczech były gotowe do uruchomienia na początku 2018 r. Nawet jeśli projekty są udane i obejmują cechy innowacyjne, nie stanowią one przykładu pierwszego wykorzystania nowej technologii (tj. turbiny 6 MW) w projekcie demonstracyjnym na skalę komercyjną, jeszcze niedostępną. Sektor morskiej energii wiatrowej gwałtownie rozwijał się w ostatnim dziesięcioleciu, a turbiny 6 MW zostały zainstalowane po raz pierwszy w Europie w 2012 r.⁵⁴. Jeśli projekty zostałyby uruchomione we wstępnych terminach określonych w NER300 (tj. do 2016 r.), zapewniłyby bardziej wyraźny wkład w cel NER300, jakim jest „pierwsze komercyjne zastosowanie” innowacyjnej technologii.

83. Ustalanie bardzo szczegółowych kryteriów technologicznych programu wsparcia z wyprzedzeniem wiąże się zatem z ograniczeniami. Gwałtowne zmiany na rynkach i w technologiach mogą sprawić, że projekty wybrane na podstawie tych kryteriów nie będą tak przełomowe, jak oczekiwano, w szczególności w przypadku wystąpienia opóźnień.

Wymagane były rozwiązania, które zapewniłyby odpowiednie wydatkowanie niewykorzystanych środków finansowych z wycofywanych projektów na pilne priorytety UE

84. Zasady programu NER300 przewidywały, że po dniu 31 grudnia 2015 r. wszelkie pozostałe środki przypadłyby państwom członkowskim. Pomimo wcześniejszej zmiany decyzji w sprawie NER300 polegającej na przesunięciu terminów o dwa lata w 2016 r. nadal wycofywano projekty z NER300, gdyż nie były one w stanie dotrzymać terminu osiągnięcia ostatecznej decyzji inwestycyjnej. Ze względu na brak odpowiedniej listy rezerwowej obejmującej właściwe projekty po drugim zaproszeniu do składania wniosków Komisja nie mogła ich zastąpić projektami już poddanymi kontroli EBI. Ramy prawne NER300 nie obejmowały także żadnej opcji ogłoszenia dodatkowego zaproszenia do składania wniosków.

⁵⁴ Rozdział 3.2, JRC Wind Energy Status Report (Sprawozdanie JRC na temat statusu energii wiatrowej), wydanie z 2016 r., Wspólne Centrum Badawcze 2017 r.

Wycofywane projekty prawdopodobnie doprowadzą do tego, że do połowy 2018 r. nie zostaną wydane środki finansowe w wysokości co najmniej 840 mln euro (40% z przyznanej kwoty 2,1 mld euro)⁵⁵.

85. W tym kontekście zgodnie z opinią Komitetu ds. Zmian Klimatu Komisja zdecydowała⁵⁶ o udostępnieniu niewydatkanych środków finansowych z pierwszego zaproszenia do składania wniosków (co najmniej 436 mln euro) na potrzeby zasilenia instrumentów finansowych zarządzanych przez EBI⁵⁷. Umożliwi to wykorzystanie niewydatkanych środków finansowych NER300 na powiązane działania do czasu rozpoczęcia funkcjonowania funduszu innowacyjnego. Charakter i cel tych instrumentów nie są jednak identyczne z charakterem i celami NER300⁵⁸. Obawy zgłoszone przez Trybunał w następnej sekcji dotyczące rozliczalności względem wydatkowania środków finansowych NER300 odnoszą się także do sytuacji, w której te środki finansowe mogą być potencjalnie skierowane do instrumentów finansowych.

Ustalenia dotyczące koordynacji i rozliczalności wymagają ulepszenia

86. Istnieje wiele instrumentów i programów UE o celach podobnych do NER300 (zob. **załącznik V**). W świetle tego złożonego systemu Trybunał przeanalizował, czy Komisja i państwa członkowskie dokonały postępów w dostosowywaniu europejskich działań publicznych i prywatnych na rzecz innowacji w dziedzinie energii niskoemisyjnej. Zbadał także, czy służby Komisji odpowiedzialne za programy związane z przyspieszaniem innowacji

⁵⁵ W **załączniku I** przedstawiony został przegląd wszystkich projektów, którym przyznano finansowanie w ramach NER300.

⁵⁶ Decyzja Komisji (UE) 2017/2172 z dnia 20 listopada 2017 r. zmieniająca decyzję 2010/670/UE w odniesieniu do rozdziału niewydatkowanych dochodów z pierwszej rundy zaproszeń do składania wniosków (Dz.U. L 306 z 22.11.2017, s. 24).

⁵⁷ Z priorytetowym traktowaniem InnovFin EDP i instrumentu „łącząc Europę” na rzecz transportu (tj. instrumentu dłużnego w ramach instrumentu „łącząc Europę”).

⁵⁸ Np. instrumenty finansowe nie mogą osiągnąć rozkładu geograficznego środków finansowych, co było celem NER300; program NER300 powinien być ukierunkowany na sektory EU ETS (tj. wytwarzanie energii i przemysł, a nie transport); oraz, zgodnie z interpretacją Komisji zasad EU ETS i NER300, środki finansowe w ramach NER300 powinny być przydzielane na podstawie zweryfikowanych emisji CO₂, których uniknięto, podczas gdy z instrumentów finansowych zasadniczo finansowane są wcześniejsze etapy projektów (tj. etapy przed rzeczywistą emisją /uniknięciem emisji CO₂).

w dziedzinie czystej energii skutecznie ze sobą współpracują w celu koordynowania zarządzania trwającymi programami takimi jak NER300, „Horyzont 2020” i InnovFin EDP oraz wykorzystują swoją wspólną wiedzę ekspercką do opracowywania spójnych pakietów i rozwiązań w dziedzinie finansowania. Trybunał ocenił także, w jaki sposób państwa członkowskie i Komisja są rozliczane za zarządzanie programem NER300 i jego rezultaty.

Pomimo postępów wolniejszych niż oczekiwane, plan EPSTE stanowi podstawę dla lepszej koordynacji w Europie

87. Odpowiednią koordynację można osiągnąć, gdy Komisja i państwa członkowskie współpracują ze sobą w celu osiągnięcia skutecznej koordynacji pionowej (między Komisją i właściwymi organami krajowymi) i horyzontalnej (między właściwymi służbami Komisji i między właściwymi służbami krajowymi oraz zewnętrznymi zainteresowanymi stronami)⁵⁹. Podstawową inicjatywą zmierzającą do osiągnięcia tego typu koordynacji w UE jest (zintegrowany) plan EPSTE, zatwierdzony przez Radę w 2008 r. oraz utrzymywany przez Komisję i państwa członkowskie na zasadzie dobrowolnej. Plan EPSTE ma także zachęcać do współpracy z zainteresowanymi stronami z branży i środowiska akademickiego za pośrednictwem specjalnych platform, które rozwijały się na przestrzeni lat.

88. Plan EPSTE nie jest instrumentem finansowania, jest jednak ukierunkowany na koordynację i wzajemne dostosowanie odpowiednich finansowych zasobów unijnych, krajowych i sektora prywatnego. Państwa członkowskie uczestniczą w grupie sterującej, której przewodniczy Komisja, oraz w grupach roboczych. W Komisji w plan EPSTE zaangażowane były DG ds. Badań Naukowych i Innowacji, DG ds. Energii i Wspólne Centrum Badawcze. Komisja i państwa członkowskie dokonały przeglądu planu EPSTE w 2015 r. w celu dostosowania go do priorytetów badań naukowych i innowacji w ramach unii energetycznej.

⁵⁹ W dokumencie z 2015 r. pt. „Renewable Energy Technology Innovation Policy [RETIP]: a process development guide” (Polityka innowacji technologicznych w obszarze energii odnawialnej [RETIP]: podręcznik opracowywania procesów) Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej (IRENA) wyjaśniła, jak niezwykle ważne jest zarządzanie dla wdrażania instrumentów RETIP. IRENA podkreśliła, że współpraca między zainteresowanymi stronami ma duże znaczenie dla innowacji, a zapewnienie współpracy na poziomie horyzontalnym jest zasadniczym warunkiem osiągnięcia spójności i unikania sprzeczności między strategiami politycznymi.

89. Przedstawiciele państw członkowskich, z którymi Trybunał konsultował się podczas wizyt, wyrażali pozytywne opinie na temat doświadczeń związanych z planem EPSTE⁶⁰. Odnotowali oni jednak, że wstępny ambitny cel, jakim było osiągnięcie wspólnego programowania i finansowania odpowiednich działań w obszarze innowacji energetycznych, nadal stanowi poważne wyzwanie.

90. W ramach zintegrowanego planu EPSTE od 2015 r. grupa sterująca wyznaczyła 14 tymczasowych grup roboczych do celów opracowania planów wdrażania do zatwierdzenia przed listopadem 2017 r. Na koniec 2017 r. grupa sterująca zatwierdziła i wydała pięć planów wdrażania⁶¹. Nie zdecydowała jeszcze, w jaki sposób będzie przekazywać informacje na temat ich osiągnięć.

91. Komisja zwróciła się do państw członkowskich, aby kontynuowały prace zmierzające do osiągnięcia ambitnego celu, jakim jest wspólne programowanie i finansowanie. Państwa członkowskie nie zgodziły się na przekazanie zasobów krajowych na rzecz tych planów wdrażania. Zainteresowane strony z sektora prywatnego reprezentowane w platformach technologii i innowacji także nie zapewniły wkładów finansowych w plany wdrażania w ramach planu EPSTE.

92. Pomimo swojej koordynującej roli w największym programie demonstracyjnym w dziedzinie energii w Europie oraz znaczenia dla celów planu EPSTE DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu dołączyła do grupy sterującej planu EPSTE dopiero w październiku 2016 r. Nie uczestniczyła w tymczasowych grupach roboczych istotnych dla zakresu programu NER300 czy przyszłego funduszu innowacyjnego. DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu zorganizowała odrębne wszechstronne posiedzenia okrągłego stołu z zainteresowanymi stronami, z udziałem przedstawicieli sektora energii ze źródeł odnawialnych, energochłonnego i CCS w 2017 r. w celu omówienia przyszłej koncepcji funduszu innowacyjnego.

⁶⁰ 19 państw członkowskich UE uczestniczy w co najmniej jednej tymczasowej grupie roboczej w ramach planu EPSTE, podobnie jak Turcja, Islandia, Norwegia i Szwajcaria.

⁶¹ Dla sektora energochłonnego, CCUS, fotowoltaiki, skoncentrowanej energii słonecznej oraz baterii i akumulatorów.

93. Zintegrowany plan EPSTE z 2015 r. przewidywał dostosowanie celów do priorytetów unii energetycznej oraz wskazał na brak postępów w realizacji pewnych kluczowych ambitnych celów od czasu jego uruchomienia w 2008 r. Wobec braku zorganizowanych i regularnych sprawozdań z postępów dotyczących mierzalnych rezultatów trudno jest zidentyfikować korzyści wynikające bezpośrednio ze współpracy w ramach planu EPSTE.

Służby Komisji muszą usprawnić koordynację wewnętrzną i spójność wsparcia UE na rzecz niskoemisyjnych projektów demonstracyjnych

94. W 2009 r. Komisja opublikowała komunikat pt. „Inwestowanie w rozwój technologii niskoemisyjnych (plan EPSTE)”⁶², który opierał się na celach planu EPSTE wyznaczonych w 2008 r. Komisja poszukiwała nowych możliwości łączenia środków pochodzących od różnych podmiotów i z różnych instrumentów, takich jak dotacje, pożyczki i gwarancje pożyczek w celu zgromadzenia wystarczających środków na finansowanie dużych projektów demonstracyjnych. Odnotowała, że EBI mógłby odegrać kluczową rolę w poprawie koordynacji i ciągłości dostępnego finansowania, odnosząc się w szczególności do mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka (RSFF) wspieranego przez 7PR.

Komplementarność między NER300 a innymi unijnymi programami dotacji

95. W swojej ocenie skutków programu NER300 z 2010 r.⁶³ Komisja zauważyła, że NER300 musi mieć charakter uzupełniający względem programu ramowego w zakresie badań (tj. 7PR w latach 2007-2013) i być ukierunkowany na bardziej zaawansowane projekty.

96. 7PR (a następnie program „Horyzont 2020” w latach 2014-2020) był realizowany równolegle względem NER300 i EPENG od 2009/2010 r. Rola programów badawczych pod względem finansowania projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii nie była tak dobrze określona, gdy Komisja uruchomiła program NER300 w 2010 r. Trybunał stwierdził, że między 7PR a programem „Horyzont 2020” wzrosła liczba dużych projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii otrzymujących dotacje, a także wielkość

⁶² COM(2009) 519/4.

⁶³ SEC(2010) 1320 final z dnia 3 listopada 2010 r.

poszczególnych dotacji. Największa pojedyncza dotacja na rzecz takiego projektu w ramach programu „Horyzont 2020” wynosiła nieco poniżej 40 mln euro⁶⁴, podczas gdy średnia wielkość dotacji w ramach NER300 wynosiła 54 mln euro. Program „Horyzont 2020” ma na celu finansowanie większych projektów niż 7PR, aby wyrzec większe oddziaływanie. Duże znaczenie ma zatem monitorowanie, w jaki sposób programy „Horyzont 2020” (i jego następcy po 2020 r.) i NER300 (i jego następcy po 2021 r.) uzupełniają się nawzajem lub zaspokajają różne potrzeby oraz w jaki sposób oddziałują między sobą.

Program NER300 i instrumenty finansowe

97. Decyzja w sprawie NER300 odnosiła się także do możliwości łączenia NER300 z finansowaniem kredytów w ramach mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka⁶⁵. Mechanizm ten faktycznie zapewnił wsparcie na rzecz szeregu projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii odnawialnej. Ilustruje on co prawda współpracę Komisji z EBI w celu opracowania innych rozwiązań finansowych, lecz rozwiązania te nie obejmowały żadnych projektów NER300. Nie doszło zatem do połączenia produktów zapewnianych przez te dwa programy.

98. W obecnym okresie programowania (2014-2020) mechanizm finansowania opartego na podziale ryzyka został zastąpiony przez InnovFin. Jeden z obszarów tematycznych interwencji InnovFin dotyczy projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii (EDP)⁶⁶. Komisja uruchomiła ten nowy instrument finansowy w celu wsparcia projektów takich jak wspierane przez program NER300, które w tamtym czasie miały opóźnienia w planowaniu finansowym.

⁶⁴ W ramach 7PR finansowanych było 31 dużych projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii, z największą dotacją wynoszącą 35,5 mln euro. W ramach programu „Horyzont 2020” zostało udzielonych (lub jest przygotowywanych) 47 takich dotacji, przy czym największa wynosi 39,3 mln euro. 16 projektów w ramach NER300 otrzymało wyższe dotacje, ale w momencie przeprowadzania kontroli pięć z nich już zostało lub miało zostać wycofanych.

⁶⁵ Motyw 5 decyzji Komisji 2010/670/UE.

⁶⁶ EBI i Komisja uruchomiły InnovFin EDP w 2015 r. Wstępny wkład UE w InnovFin EDP z programu „Horyzont 2020” wynosił 150 mln euro. Instrument ten zapewnia pożyczki, gwarancje pożyczek i inwestycje kapitałowe w wysokości od 7,5 do 75 mln euro na rzecz innowacyjnych, pionierskich projektów demonstracyjnych na skalę komercyjną w dziedzinach energii odnawialnej i wodoru. Wkład UE ma pokrywać w 100% wszelkie straty poniesione przez EBI, jeśli projekt nie będzie w stanie spłacić pożyczki.

99. Pomimo tych prób zapewnienia projektom demonstracyjnym szerszego zakresu produktów finansowych i dodatkowych wkładów ze strony UE (zob. **ramka 11**) dla żadnego z dziesięciu projektów NER300, które ubiegały się o pożyczki z InnovFin, do końca 2017 r. nie podpisano umowy pożyczki po zakończeniu niniejszej kontroli. Szczególny charakter projektów demonstracyjnych NER300 (np. większe ryzyko technologiczne i finansowe niż w przypadkach projektów dotyczących rozwiniętych technologii, brak pewności co do oczekiwanej wydajności i dochodów) powoduje, że napotykają one trudności dotyczące spełnieniem standardowych wymogów banku dotyczących należytej staranności.

Ramka 11 – Projekty demonstracyjne InnovFin w dziedzinie energii

W programie prac na rzecz bezpiecznej, czystej i wydajnej energii w ramach programu „Horyzont 2020” na lata 2018-2020⁶⁷ Komisja odnotowała, że zapotrzebowanie na instrument InnovFin EDP było duże oraz że podwoiłby on wsparcie finansowe programu „Horyzont 2020” ze 150 do 300 mln euro i przekazał dodatkowe 100 mln euro w 2019 r. i 2020 r. Zakres instrumentu został także rozszerzony na wszystkie priorytety planu EPSTE z wyjątkiem efektywności energetycznej i energii jądrowej, lecz łącznie z CCUS. DG ds. Badań Naukowych i Innowacji także zamierza opracować system dotacji uzupełniający program „Horyzont 2020”, aby uzupełnić produkty InnovFin EDP⁶⁸.

Fundusz innowacyjny oraz zapewnianie komplementarności po 2020 r.

100. W 2017 r. DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu zorganizowała posiedzenia okrągłego stołu z zainteresowanymi stronami, aby wyciągnąć wnioski z programu NER300 i przygotować koncepcję nowego funduszu inwestycyjnego. Zainteresowane strony także namawiały do utworzenia programu łączonego obejmującego wsparcie na rzecz instrumentów finansowych, zapewniającego jednocześnie dotacje na inwestycje dla wcześniejszych etapów rozwoju projektu.

⁶⁷ Decyzja Komisji C (2017)7124 z dnia 27 października 2017 r.

⁶⁸ Program „Horyzont 2020” kończy się w 2020 r., w związku z czym nie będzie pokrywał się z nowym funduszem innowacyjnym, który ma zostać uruchomiony w 2021 r. Obecnie definiowany jest plan działania dla 9PR i powiązanych instrumentów finansowych.

101. W sprawozdaniu końcowym⁶⁹ zalecono, by fundusz innowacyjny oferował głównie dotacje, uzupełniane częściowymi dotacjami lub pożyczkami o ograniczonym ryzyku czy inwestycjami kapitałowymi, z większym poziomem dotacji na wczesnych etapach projektów. W sprawozdaniu podkreślono ponadto, że nowy fundusz powinien uzupełniać istniejące unijne i krajowe programy finansowania, a nie powielać ich zakres; konkretne przykłady obejmowały program „Horyzont 2020”, InnovFin, instrument „Łącząc Europę”, kapitał wysokiego ryzyka z Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego i EFIS.

102. W związku z tym zarówno DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, jak i DG ds. Badań Naukowych i Innowacji oceniają, w jaki sposób można lepiej projektować podstawowe mechanizmy wsparcia (tj. fundusz innowacyjny i InnovFin EDP w powiązaniu z dotacjami programu „Horyzont 2020”) dla projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii niskoemisyjnej. Finansowanie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020” na rzecz bardziej zaawansowanych projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii (w tym poprzez wkład w InnovFin EDP) także zwiększyło się od czasu uruchomienia NER300. Nie jest jasne, czy program NER300 (i fundusz innowacyjny) z jednej strony oraz program „Horyzont 2020”/9PR (łącznie z ich wkładami w instrumenty finansowe) z drugiej strony będą wystarczająco komplementarne, aby uzasadnić istnienie równoległych programów finansowania publicznego o różnych podmiotach zarządzających (w Komisji) i organach nadzoru.

103. W ujęciu ogólnym Komisja nie osiągnęła jeszcze ambitnego celu określonego w 2009 r. i powtórnego w 2016 r.⁷⁰, jakim jest zapewnienie spójnego i lepszego ukierunkowania zasobów i produktów finansowych, w tym dotacji UE, produktów kredytowych i inwestycji kapitałowych, przeznaczonych na różne etapy dużych projektów demonstracyjnych.

⁶⁹ Zob. sprawozdanie podsumowujące zaprezentowane podczas konferencji zamykającej zorganizowanej przez DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu: Finance for Innovation: towards the ETS innovation fund (Finansowanie innowacji: w kierunku funduszu innowacyjnego w dziedzinie ETS), Climate & Strategy Partners, 12 czerwca 2017 r.

⁷⁰ COM(2016) 763 final.

Uzgodnienia dotyczące rozliczalności w ramach programu NER300 nie są wystarczająco jasne

104. Środki finansowe NER300 nie stanowią części budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w związku z czym do zarządzania nimi nie ma zastosowania rozporządzenie finansowe UE. Są to środki finansowe państw członkowskich przydzielone z instrumentu polityki UE (tj. EU ETS). Podstawa prawna programu NER300 (tj. dyrektywa w sprawie EU ETS i decyzja w sprawie NER300) nie zawiera wyraźnych odniesień do kontroli finansowej (np. płatności) ani audytów (wewnętrznych lub zewnętrznych).

105. Krajowe punkty kontaktowe, z którymi konsultował się Trybunał podczas kontroli, zasadniczo postrzegały środki finansowe NER300 jako środki finansowe UE⁷¹. Nie istnieją wymogi prawne dotyczące przygotowywania przez Komisję rocznych sprawozdań na temat wyników operacyjnych lub finansowych programu w celu zapewnienia pełnej rozliczalności publicznej. Nie jest stosowana procedura udzielania absolutorium za zarządzanie tymi środkami finansowymi przez Komisję. EBI wydaje poufne sprawozdania finansowe dla Komisji na temat swoich działań związanych z zarządzaniem aktywami w programie NER300 i informuje o środkach finansowych jako o pozycji pozabilansowej ujętej w imieniu strony trzeciej⁷². Komisja nie informuje o środkach programu NER300 w bilansie UE.

106. W ujęciu ogólnym ustalenia dotyczące kontroli finansowej i rozliczalności programu NER300 nie są wystarczająco jasne. Takie ustalenia są niezbędne w celu gwarantowania należytego zarządzania finansami tych funduszy publicznych przez podmioty zaangażowane w zarządzanie programem.

⁷¹ Zob. odniesienie do środków finansowych NER300 jako środków finansowych UE na s. 21 dokumentu „Carbon capture and storage: the second competition for government support” (Wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla: drugi konkurs o uzyskanie wsparcia rządowego), sprawozdanie kontrolera i głównego rewidenta, Krajowy Urząd Kontroli, 20 stycznia 2017 r.

⁷² Zob. także zestawienie pozabilansowe na dzień 31 grudnia 2016 r. w sprawozdaniu finansowym EBI z 2016 r. oraz uwaga Z: „EBI wspiera KE jako przedstawiciela wdrażającego inicjatywę NER300 – [...]. EBI przygotowuje odrębne sprawozdania finansowe dla NER300”.

107. W 2016 r. Grupa Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych odnotowała, że jedną z opcji dla nowych zasobów własnych byłoby włączenie dochodów z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)⁷³.

WNIOSKI I ZALECENIA

108. Trybunał dostrzega wprawdzie trudne warunki rynkowe dla tego typu działalności po 2008 r., w ujęciu ogólnym stwierdza jednak, że programy EPENG i NER300 nie doprowadziły do oczekiwanych postępów na rzecz wykazania wykonalności komercyjnej CCS i szeregu innowacyjnych odnawialnych źródeł energii.

109. W ramach EPENG nie zostały osiągnięte wyznaczone w nim ambitne cele w dziedzinie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, gdyż żaden z projektów otrzymujących finansowanie ze środków UE nie skutkowało wykorzystaniem technologii w projektach demonstracyjnych na skalę komercyjną (zob. **pkt 20-22**). Pięć z sześciu współfinansowanych projektów nie zostało ukończonych.

110. Wsparcie w ramach programu EPENG na rzecz morskiej energii wiatrowej miało na celu dostarczenie innowacyjnych turbin i konstrukcji fundamentowych, z jednoczesnym zwiększeniem połączeń sieciowych między państwami członkowskimi. Program ten zapewnił pozytywny wkład w szybko rozwijający się sektor pomimo kilku przypadków opóźnień i dwóch projektów, których realizację przerwano (zob. **pkt 23-26**).

111. Trybunał stwierdził ponadto, że program NER300 nie skutkowało żadnymi udanymi projektami demonstracyjnymi dotyczącymi CCS (zob. **pkt 28-30**). W przypadku jedyne go projektu CCS, któremu Komisja przyznała finansowanie w 2014 r., wstrzymano działalność po wycofaniu przez państwo członkowskie wsparcia krajowego w 2015 r. Projekt nie mógł w związku z tym osiągnąć etapu ostatecznej decyzji inwestycyjnej i prawdopodobnie zostanie wycofany z NER300 w 2018 r.

⁷³ Future Financing of the EU (Przyszłe finansowanie UE), sprawozdanie końcowe i zalecenia Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych, grudzień 2016 r., zalecenie 4 b).

112. Program NER300 może także nie doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego oddziaływania na innowacyjne odnawialne źródła energii, które nie były jeszcze dostępne na skalę komercyjną podczas dokonywania wyboru projektów przez Komisję (zob. **pkt 31-36**). Pomimo podjęcia decyzji w 2015 r. o przesunięciu wszystkich terminów o dwa lata, na początku 2018 r. siedem projektów zostało wycofanych. W projektach tych nie wykorzystano przyznanych dotacji i nie zapewniają one oczekiwanej wydajności w zakresie czystej energii.

113. W odniesieniu do przyczyn niepowodzeń i opóźnień Trybunał stwierdził, że na projekty dotyczące energii niskoemisyjnej w ramach EPENG i NER300 wpłynęły niekorzystne warunki inwestycyjne (zob. **pkt 37-55**). Podczas gdy niektóre warunki inwestycyjne są determinowane przez bardziej ogólne wydarzenia gospodarcze, inne mogą być ustanawiane przez decydentów politycznych, którzy mogą wywierać na nie wpływ. Brak pewności co do długoterminowych strategii w dziedzinie klimatu i energii oraz leżących u ich podstaw strategii politycznych, regulacji i publicznego wsparcia finansowego wpływał na zdolność projektów do przyciągania inwestycji prywatnych i osiągnięcia na czas etapu ostatecznej decyzji inwestycyjnej (zob. **pkt 41-48**).

114. Oprócz gospodarczych i innych czynników wspomnianych powyżej obniżająca się cena rynkowa emisji dwutlenku węgla w ramach EU ETS od 2011 r. stanowiła kluczową barierę dla projektów demonstracyjnych dotyczących CCS w UE (zob. **pkt 49-55**). Wywarło to wpływ na i tak już ryzykowne uzasadnienia biznesowe projektów demonstracyjnych dotyczących CCS, na podstawie których Komisja przyznawała dotacje z EPENG w 2009 r. Niskie ceny spowodowały także, że niż dostępne kwoty dotacji w ramach NER300 były niższe niż oczekiwano, co powodowało dalsze luki w finansowaniu.

115. Ponadto brak zagwarantowania przez jakikolwiek projekt EPENG odpowiedniej kwoty finansowania publicznego za pośrednictwem NER300 lub programów krajowych do 2012 r. osłabił wykonalność tych projektów. Komisja podjęła wysiłki w celu umożliwienia dalszych prac nad wykorzystaniem CCS w projektach demonstracyjnych, ale nie zawiesiła ani nie przerwała w tym czasie swojego wsparcia finansowego na rzecz projektów, które ostatecznie odniosły niepowodzenie.

116. Innowacyjne projekty w dziedzinie energii, które przyczyniają się do przejścia na energię niskoemisyjną, wymagają lepszego klimatu inwestycyjnego. W tym kontekście zaproponowane rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną przewiduje, że państwa członkowskie opracują i przedłożą Komisji plany krajowe w zakresie energii i klimatu opisujące długoterminowe strategie rozwoju niskoemisyjnego (zob. **ramka 7**), oparte na stabilnych strategiach politycznych i regulacjach w celu promowania i wsparcia wykorzystania odnawialnych źródeł energii i dalszego ograniczania emisji⁷⁴. Komisja będzie uczestniczyć w kontrolowaniu planów i sprawozdań państw członkowskich w celu określenia, czy zawierają one wszystkie wymagane elementy. Powinna wykorzystywać te informacje podczas przyznawania środków finansowych UE.

Zalecenie 1 – Zwiększenie potencjału skutecznego wsparcia unijnego na rzecz innowacji w dziedzinie energii niskoemisyjnej

Aby zwiększyć skuteczność unijnego wsparcia finansowego na rzecz innowacyjnych projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii niskoemisyjnej, **Komisja** powinna – w przypadku gdy duże, kapitałochłonne projekty wymagające połączonego wsparcia krajowego **oraz** unijnego są zgłaszane do finansowania w ramach proponowanego funduszu innowacyjnego i innych odpowiednich programów UE zarządzanych w sposób centralny – ocenić ich zgodność z krajowymi planami w zakresie energii i klimatu oraz zapewnić, by przed przyznaniem unijnych środków finansowych pozyskiwane były zdecydowane i jasne zobowiązania ze strony państw członkowskich.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2021 r.

117. Trybunał stwierdził także, że aspekty koncepcji programu NER300 ograniczały zdolności Komisji i państw członkowskich do skutecznego reagowania na zmieniające się okoliczności (zob. **pkt 56-85**).

118. Wybrany model programu NER300 przewidujący przekazanie funduszy publicznych na rzecz projektów dopiero po rozpoczęciu ich eksploatacji nie był odpowiednio uzasadniony

⁷⁴ W 2014 r. Trybunał zalecał już, by Komisja propagowała ustanowienie przez państwa członkowskie stabilnych i przewidywalnych ram regulacyjnych dla odnawialnych źródeł energii. Zob. zalecenie 1 w sprawozdaniu specjalnym nr 6/2014 „Wsparcie z funduszy polityki spójności na rzecz wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych – czy osiągnięto dobre rezultaty?”, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2014 r.

ocenami potrzeb i przenosił większą część ryzyka na promotorów projektów. Przed ustanowieniem programu NER300 dyrektywą w sprawie EU ETS nie przeprowadzono jasnej oceny pokazującej, jakiego rodzaju wsparcie jest potrzebne na rzecz wczesnych projektów demonstracyjnych dotyczących szerokiej gamy technologii energii odnawialnej i CCS, które napotykać wiele różnych wyzwań inwestycyjnych i regulacyjnych w całej UE. Podstawa prawna przyjęta w 2018 r. dla nowego funduszu innowacyjnego ma rozwiązać problem ograniczania ryzyka (zob. [pkt 57-65](#)).

119. Procesy wyboru projektów i podejmowania decyzji w ramach NER300 były skomplikowane (zob. [pkt 66-75](#)). Proces wyboru i przyznawania dotacji stosowany przez Komisję i państwa członkowskie kładł niewystarczający nacisk na porównywalną jakość oraz ryzyko związane z wykonalnością finansową i ekonomiczną projektów. Trybunał nie mógł także potwierdzić, że państwa członkowskie zdawały sobie w wystarczającym stopniu sprawę z zagrożeń i zaleceń określonych przez EBI przed zatwierdzeniem projektów uszeregowanych na potrzeby decyzji Komisji o przyznaniu finansowania. Czynniki te zmniejszyły pewność co do tego, czy w ramach ograniczeń programowych można było osiągnąć cele projektów. Istnieje również możliwość usprawnienia procesu podejmowania decyzji w ramach NER300, w szczególności w odniesieniu do wniosków o dużą zmianę projektów, które obecnie wymagają zmiany w ustawodawstwie.

Zalecenie 2 – Udoskonalenie procedur wyboru projektów i podejmowania decyzji na potrzeby przyszłego funduszu innowacyjnego

W świetle planowanego uruchomienia nowego funduszu innowacyjnego w 2021 r. **Komisja** powinna udoskonalic elementy krytyczne procesu wyboru projektów i podejmowania decyzji w porównaniu z NER300. W szczególności powinna:

- a) ustanowic kryteria dla wycofania finansowania w przypadkach, gdy projekty nie osiagaja uzgodnionych celow pośrednich;
- b) oceniać aspekty wykonalności ekonomicznej projektów (akceptowalności przez banki), łącznie z wymienionymi w zaleceniu 1;
- c) zdefiniowac precyzyjne i mierzalne wartosci progowe dla kazdego kryterium nalezyczej staranności / przyznania finansowania;

- d) udostępniać z zachowaniem poufności wyniki oceny należytej staranności organom danego państwa członkowskiego przed podjęciem decyzji o przyznaniu finansowania;
- e) wspierać projekty, w przypadku których procedury wyboru pokazały, że prawdopodobnie zapewnią one największy wkład w osiągnięcie priorytetów UE;
- f) uprościć procedurę dotyczącą wniosków o zmianę projektów, tak aby nie wymagała ona zmiany aktów prawnych Komisji.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2020 r.

120. Inne cechy koncepcji NER300 spowolniły także reakcję programu na zmieniające się środowisko (zob. **pkt 80-85**). Stosowanie szczegółowych kryteriów technologicznych ustanowionych z wyprzedzeniem w 2009 r. ograniczało zdolność programu do reagowania na wydarzenia na rynku i w sektorach technologii. W przypadku wystąpienia opóźnień projekty wybrane na podstawie tych kryteriów mogą nie być tak przełomowe, jak oczekiwano.

121. W związku z wycofywaniem się projektów w przypadku, gdy nie można było dotrzymać (przedłużonych) terminów programu, Komisja szukała rozwiązań w celu przydzielenia dużych sum niewydanych środków finansowych do innych programów oraz zapewnienia, by były one dostępne na zwiększanie inwestycji w innowacyjne projekty. Charakter i cel tych programów nie są identyczne z charakterem i celami NER300 i należy zapewnić rozliczalność względem sposobu wydatkowania tych środków finansowych.

Zalecenie 3 – Zapewnianie elastyczności funduszu innowacyjnego w celu reagowania na wydarzenia na rynku i w sektorach technologii

Komisja powinna zapewnić, by koncepcja funduszu innowacyjnego umożliwiała bardziej elastyczne reakcje na wydarzenia w sektorach technologii oraz wycofywanie się projektów niż w przypadku koncepcji programu NER300.

Może to obejmować:

- a) elastyczne podejście do definiowania i aktualizacji kwalifikujących się technologii i wartości progowych;
- b) organizację zaproszeń do składania wniosków i decyzji o przyznaniu finansowania w sposób ciągły.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2021 r.

122. Istnieje wiele mechanizmów finansowania wspierających innowacje w dziedzinie energii w UE. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że należy wyeliminować uchybienia w koordynacji i rozliczalności (zob. **pkt 86-107**).

123. Pomimo wolniejszych postępów niż oczekiwane, plan EPSTE zapewnia podstawę dla lepszego dostosowania europejskich publicznych i prywatnych działań na rzecz innowacji w dziedzinie energii niskoemisyjnej. Przegląd planu EPSTE w 2015 r. miał duże znaczenie dla dostosowania pierwotnego planu EPSTE do priorytetów badań naukowych i innowacji w ramach unii energetycznej oraz wskazał na brak postępów w osiągnięciu pewnych kluczowych ambitnych celów. Nadal trudno jest jednak jasno określać i mierzyć korzyści wynikające bezpośrednio ze współpracy w ramach planu EPSTE (zob. **pkt 87-93**).

124. Trybunał stwierdził także uchybienia w koordynacji między własnymi departamentami Komisji zajmującymi się innowacjami w dziedzinie czystej energii, które to uchybienia mogą uniemożliwiać bardziej spójne i wydajne łączenie zasobów publicznych i produktów finansowych, ukierunkowanych na poszczególne etapy dużych projektów demonstracyjnych (zob. **pkt 94-103**).

125. Do końca 2017 r. nie udzielono pożyczki na rzecz żadnego z projektów NER300 z instrumentów finansowych zarządzanych przez EBI, które wspierają projekty demonstracyjne w dziedzinie energii. Szczególny charakter tych projektów powoduje, że występują w nich trudności w spełnieniu standardowych wymogów należytej staranności określonych przez bank. Różne służby Komisji oceniają, w jaki sposób można lepiej opracować koncepcję ich podstawowych mechanizmów finansowania. Zwiększenie wsparcia w ramach programu „Horyzont 2020” dla bardziej rozwiniętych projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii rodzi pytanie, czy program NER300 (i przyszły fundusz innowacyjny) z jednej strony i program „Horyzont 2020”/9PR (łącznie z ich wkładami w instrumenty finansowe) z drugiej strony wykazują wystarczającą komplementarność, aby uzasadnić ewentualne istnienie w przyszłości równoległych programów o różnych podmiotach zarządzających i organach nadzoru.

126. Trwają negocjacje dotyczące nowych wieloletnich ram finansowych, upraszczanie programu „Horyzont 2020” oraz dyskusje na temat przyszłości finansów UE. Stwarza to możliwość określenia, które programy są najbardziej odpowiednie do wspierania (różnych

etapów) projektów demonstracyjnych w dziedzinie energii niskoemisyjnej, oraz sposobów uzyskania synergii w celu stawienia czoła wyzwaniom związanym z ich finansowaniem.

Zalecenie 4 – Lepsza koordynacja w Komisji w celu bardziej spójnego ukierunkowania wsparcia UE

Aby zwiększyć spójność i skuteczność ukierunkowania wsparcia UE na rzecz innowacji w dziedzinie energii niskoemisyjnej, odpowiednie **służby Komisji (w szczególności DG ds. Badań Naukowych, DG ds. Energii, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP oraz DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych)** powinny:

- a) przeprowadzać oceny obejmujące wiele służb w celu wykazania, że fundusz innowacyjny, program „Horyzont 2020” i InnovFin EDP (oraz ich następcy po 2020 r.) uzupełniają się wzajemnie i są w spójny sposób ukierunkowane na projekty demonstracyjne w dziedzinie energii niskoemisyjnej;
- b) usprawnić procesy selekcji projektów⁷⁵ między programami w celu ograniczania niedociągnięć i powielania prac.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2021 r.

127. Ponadto ustalenia dotyczące rozliczalności i kontroli finansowej programu NER300 nie są wystarczająco jasne, aby wykazać, że podmioty zarządzające programem zapewniają stosowanie zasad należytego zarządzania finansami (zob. **pkt 104-107**).

Zalecenie 5 – Zapewnienie rozliczalności

W świetle uruchomienia nowego funduszu innowacyjnego w 2021 r. **Komisja** powinna udoskonalić elementy krytyczne zarządzania i rozliczalności w porównaniu z NER300, a w szczególności:

- a) sprecyzować przepisy w sprawie odpowiedzialności i rozliczalności względem funduszu innowacyjnego i niewydatnych środków finansowych NER300;
- b) zapewnić, by wszystkie takie środki finansowe zarządzane przez Komisję były rejestrowane w budżecie i bilansach oraz podlegały rocznej kontroli i procedurze udzielania absolutorium przez Parlament i Radę;

⁷⁵ Zob. propozycja 5 w dokumencie analitycznym Trybunału pt. „Wkład na rzecz uproszczenia kolejnych programów badawczych UE po programie »Horyzont 2020«” z marca 2018 r.

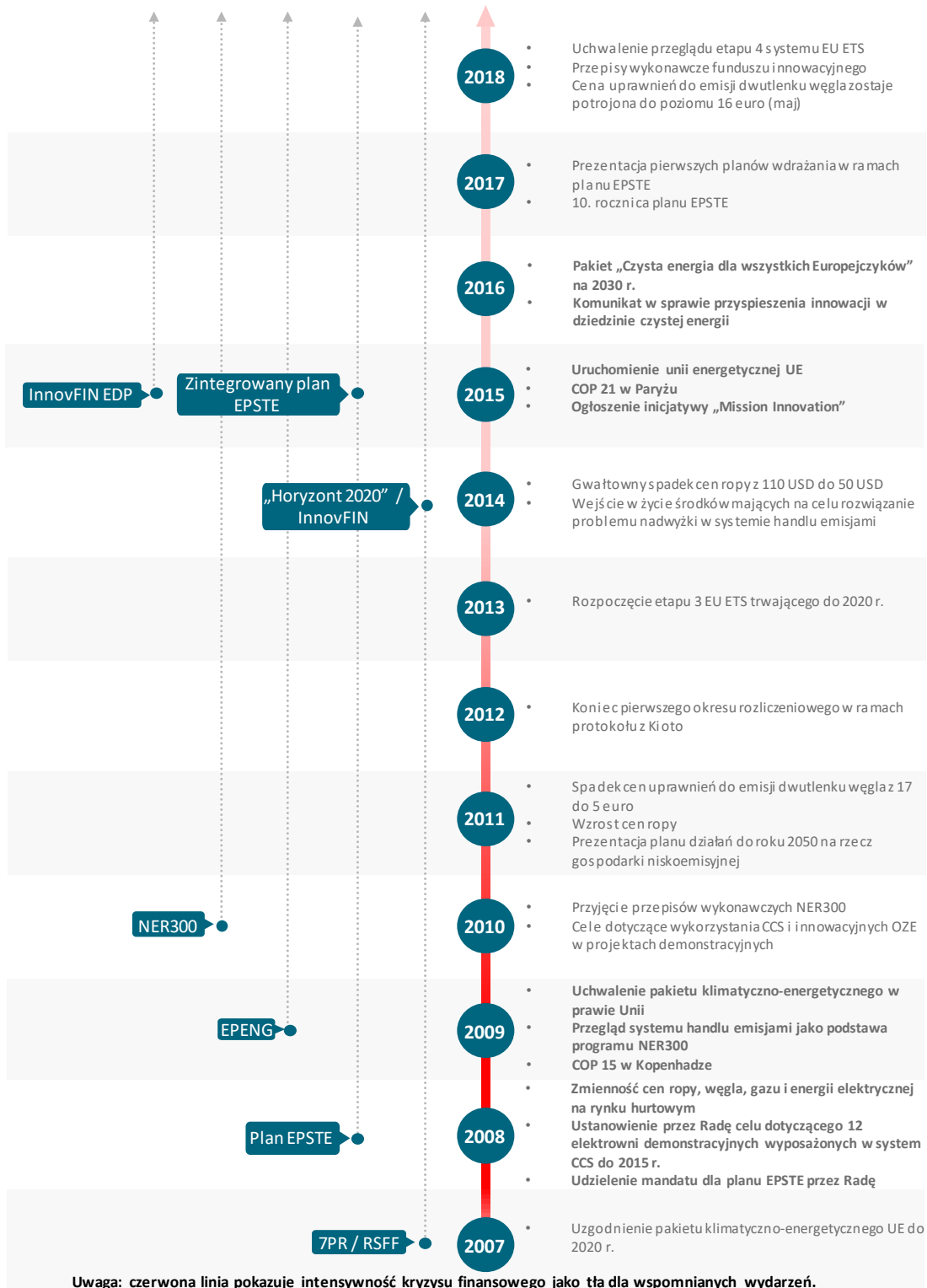
- c) włączyć do ram prawnych przepisy w sprawie regularnego przekazywania władzom budżetowym sprawozdań z postępów.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2021 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył członek Trybunału Obrachunkowego Nikolaos Milionis, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 5 września 2018 r.

*W imieniu Trybunału
Obrachunkowego*

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

ZAŁĄCZNIK I**Kalendarium kluczowych zdarzeń politycznych i gospodarczych – zestawienie z elementami zakresu kontroli**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAŁĄCZNIK II**Przegląd stanu programu NER300 na marzec 2018 r.**

Zaproszenie	Rok	Państwo członkowskie	Kategoria	Maks. przyznane finansowanie z NER300 (mln euro)	Oczekiwana wydajność energetyczna w pierwszych 5 latach (1000 MWh)	Rozpoczęcie eksploatacji	Ostateczna decyzja inwestycyjna	Status	Niewydane środki finansowe z wycofanych projektów
Pierwsze	2012 r.	IT	Bioenergia	28	1 415	01/06/2013	2011	W eksploatacji	
		DE	Bioenergia	22	502	03/01/2014	19/08/2011	W eksploatacji	
		SE	Energia wiatrowa	15	3 462	01/01/2015	06/02/2014	W eksploatacji	
		DE	Energia wiatrowa	113	3 569	01/07/2017	29/06/2015	W eksploatacji	
		DE	Energia wiatrowa	70	6 060	31/12/2017	18/12/2014	W eksploatacji	
		AT	Energia wiatrowa	11	363	03/10/2017	04/12/2014	W eksploatacji	
		FI	Bioenergia	89	6 785	31/12/2018	31/12/2016	Osiągnięta ostateczna decyzja inwestycyjna	
		UK	Energia oceaniczna	17	100	31/12/2018	14/12/2016	Osiągnięta ostateczna decyzja inwestycyjna	
		CY	Skoncentrowana energia słoneczna	47	578	31/12/2018	28/12/2016	Osiągnięta ostateczna decyzja inwestycyjna	
		EL	Skoncentrowana energia słoneczna	45	595	31/12/2018	12/12/2016	Osiągnięta ostateczna decyzja inwestycyjna	
		EL	Skoncentrowana energia słoneczna	42	488	31/12/2018	14/12/2016	Osiągnięta ostateczna decyzja inwestycyjna	
		HU	Energia geotermalna	39	370	31/12/2018	14/12/2016	Osiągnięta ostateczna decyzja inwestycyjna	
		PT	Energia wiatrowa	30	365	31/12/2018	17/12/2016	Osiągnięta ostateczna decyzja inwestycyjna	
		FR	Energia wiatrowa	34	412	31/12/2018	11/07/2016	Osiągnięta ostateczna decyzja inwestycyjna	
		PL	Bioenergia	31	1 400	31/12/2016		Wycofywanie w toku	31
		BE	Inteligentne sieci	8	890	-	-	Wycofany	8
		FR	Bioenergia	170	6 144	-	-	Wycofany	170
		NL	Bioenergia	199	6 346	-	-	Wycofany	199
		SE	Bioenergia	59	3 850	-	-	Wycofany	59
UK	Energia oceaniczna	21	148	-	-	Wycofany	21		
Drugie (OZE)	2014 r.	CY	Skoncentrowana energia słoneczna	60	552	30/06/2020		Osiągnięta ostateczna decyzja inwestycyjna	
		CY	Inteligentne sieci	11	621	30/06/2020	Termin 30.6.2018 r.		
		DK	Bioenergia	39	1730	30/06/2020	Termin 30.6.2018 r.		
		EE	Bioenergia	7	851	30/06/2020	Termin 30.6.2018 r.		
		EE	Bioenergia	25	3200	31/12/2020	Termin 30.6.2018 r.		
		ES	Bioenergia	29	824	30/06/2020	Termin 30.6.2018 r.	Wycofany	29
		ES	Energia wiatrowa	33	427	30/06/2020	Termin 30.6.2018 r.		
		ES	Energia wiatrowa	34	500	30/06/2020	Termin 30.6.2018 r.		
		FR	Energia geotermalna	17	1051	30/06/2020	Termin 30.6.2018 r.		
		FR	Energia oceaniczna	72	369	30/06/2020	Termin 30.6.2018 r.		
		HR	Energia geotermalna	15	258	30/06/2019	17/03/2015		
		IE	Energia oceaniczna	23	58	30/06/2020	Termin 30.6.2018 r.	Wycofany	23
		IT	Skoncentrowana energia słoneczna	40	488	31/12/2018	Termin 30.6.2018 r.		
		IT	Inteligentne sieci	85	19277	30/06/2018	18/02/2015	Osiągnięta ostateczna decyzja inwestycyjna	
		LV	Bioenergia	4	833	30/06/2020	Termin 30.6.2018 r.		
		PT	Energia oceaniczna	9	57	01/01/2020	Termin 30.6.2018 r.		
		PT	Fotowoltaika	8	203	01/07/2019	Termin 30.6.2018 r.		
SE	Bioenergia	204	7360	30/06/2020	Termin 30.6.2018 r.				
			Razem dla OZE		82501				
					Oczekiwane ilości wychwyconego i składowanego CO2 w pierwszych 10 latach (mln ton)				
Drugie (CCS)	2014 r.	UK	CCS	300	17734	30/06/2018	Termin 30.6.2018 r.	Wycofywanie w toku	300
2 106									Łącznie:
									840

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

ZAŁĄCZNIK III

**Główne czynniki gospodarcze i regulacyjne wpływające na postępy programu NER300
i EPENG**

Grupa technologii	CCS		Odnawialne źródła energii	
	NER300	EPENG	NER300	EPENG
Program				
Przyznane środki finansowe (mln euro)	300	1 000	1 800	565
Projekty	1	6	38	9
Średnio na projekt (mln euro)	300	167	47	63
Zewnętrzne czynniki opóźniające postępy projektów demonstracyjnych:				
Niekorzystny klimat inwestycyjny dla energii niskoemisyjnej ¹	X	X	X	X
Ograniczony dostęp do prywatnego kapitału / wysoki koszt prywatnego kapitału (zob. rys. poniżej)	X	X	X	X
Niska cena na rynku emisji	X	X	X	
Niepewność regulacyjna na szczeblu UE/krajowym	X	X	X ²	
Niższe niż oczekiwane krajowe wsparcie publiczne (np. ze względu na ograniczenia budżetowe / kryzys gospodarczy)	X	X	X ³	
Długi czas uzyskiwania pozwoleń na szczeblu krajowym	X	X	X	X
Akceptacja społeczna	X	X		
Wypłacone na koniec 2017 r. (mln euro)	0	424 ⁴	13	255
Wycofane (niewydatkowane – mln euro)	300		540	
Umorzone na koniec 2017 r. (mln euro)		576		130 ⁵
Odsetek przyznanych środków finansowych niewydatkowany w ramach celów programu	100%	58%	30%	23%

¹ Niższe ceny paliw kopalnych, niższe ceny energii elektrycznej na rynku hurtowym.

² W szczególności w odniesieniu do projektów dotyczących biopaliw w ramach NER300.

³ W szczególności w odniesieniu do biopaliw, skoncentrowanej energii słonecznej, energii oceanicznej.

⁴ Ze znacznymi problemami w zakresie wyników / ostateczna kwota podlegająca przyszłym korektom.

⁵ Trzy projekty dotyczące morskiej energii wiatrowej w ramach EPENG są nadal realizowane.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAŁĄCZNIK IV

**Przykłady procedur wyboru w innowacyjnych programach energii niskoemisyjnej
z wykorzystaniem wielu (jakościowych i ilościowych) kryteriów oceny**

Zjednoczone Królestwo – program komercjalizacji CCS

Zasady wyboru projektów w ramach drugiego konkursu dotyczącego CCS w Zjednoczonym Królestwie zostały ustanowione w dokumencie „Carbon capture and storage commercialisation programme – Invitation to discussions” (Program komercjalizacji wychwytywania i składowania dwutlenku węgla – zaproszenie do dyskusji) opracowanym przez Ministerstwo Energii i Zmiany Klimatu Zjednoczonego Królestwa.

W części 3 tego dokumentu opisane zostały zasady kwalifikowalności i oceny. Proces wyboru składa się z trzech odrębnych etapów, z których pierwszym jest „wybór projektu”. Etap ten obejmuje ocenę należytej staranności przeprowadzoną w odniesieniu do projektu i opartą na czterech głównych kryteriach. Każde kryterium składa się z kryteriów cząstkowych. Oferty są szeregowane i punktowane z wykorzystaniem jakościowego systemu oceny opartego na „sygnalizacji świetlnej” i skali punktacji. System można podsumować w następujący sposób:

Obszar	Kryteria	Podstawa oceny		Produkty oceny	
NALEŻYTA OCENA PODCZAS PRZEDKLADANIA PROJEKTU		Kryteria cząstkowe	Kryteria	Ocena obszaru	Uwaga
ASPEKTY TECHNICZNE	Stabilność i wykonalność techniczna	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona	Punktacja 1-5	Kluczowe kwestie, ryzyko i brak pewności
	Integracja i rozwój procesu	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
	Stabilność transportu	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
	Stabilność składowania	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
	Operacyjne oddziaływanie CCS	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
	Techniczna walidacja założeń dotyczących kalkulacji kosztów	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
MOŻLIWOŚĆ ODBIORU	Stabilność programu projektu	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona	Punktacja 1-5	Kluczowe kwestie, ryzyko i brak pewności
	Dostępność aktywów i dostęp do nich	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
	Doświadczenie i zdolności zespołu projektowego	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
	Zarządzanie projektem	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
	Siła zarządzania ryzykiem	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
	Stabilność wydawania pozwoleń i konsultacji	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
	Stabilność integracji całego łańcucha	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
Ocena ryzyka projektu	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona			
ASPEKTY KOMERCYJNE	Adekwatność uzasadnienia komercyjnego	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona	Punktacja 1-5	Kluczowe kwestie, ryzyko i brak pewności
	Akceptacja podziału ryzyka i zasad umownych	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
	Ryzyko komercyjne	Jakościowa sygnalizacja świetlna	Ocena czerwona/żółta/zielona		
ASPEKTY FINANSOWE	Zdolność finansowa oferenta	Ilościowe		Punktacja 1-5	
	Ustalenia finansowe	Ilościowe		Punktacja 1-5	
	Łączne uśrednione koszty wytworzenia energii elektrycznej dla rządu i konsumentów energii elektrycznej	Ilościowe		GBP/MWh	
	Łączne uśrednione koszty składowanego CO2 dla rządu i konsumentów energii elektrycznej	Ilościowe		GBP / tonę składowanego CO2	Kluczowe kwestie, ryzyko i brak pewności

Uwaga: wynik czerwony/żółty/zielony oznacza: „podstawowy”, „dobry”, „znakomity”. Punktacja 1-5 oznacza „bardzo słaby”, „słaby”, „możliwy do zaakceptowania”, „dobry” i „znakomity”.

Niderlandy – zaawansowane biopaliwa

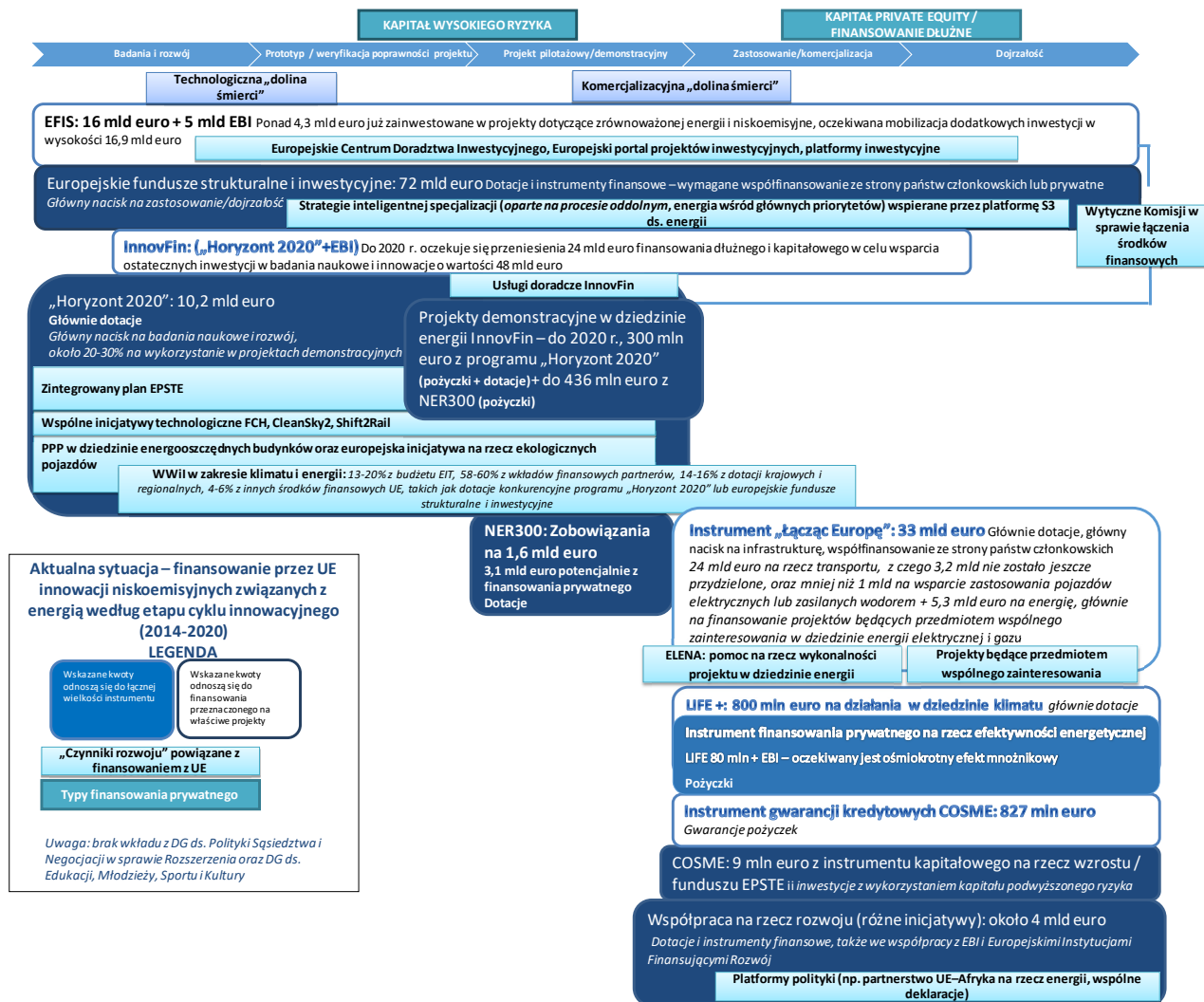
Od 2006 r. do 2009 r. Niderlandy stosowały krajowy system dotacji na potrzeby redukcji emisji CO₂ z wykorzystaniem innowacyjnych biopaliw na potrzeby transportu⁷⁶. Jego celem było wsparcie drugiej generacji biopaliw i projektów, które były nowe dla tego kraju. Oprócz czterech głównych kryteriów kwalifikowalności system obejmował pięć kryteriów oceny, aby umożliwić podział dostępnych środków finansowych między najbardziej pożądane projekty:

- wielkość oczekiwanych redukcji emisji CO₂ w porównaniu z paliwami kopalnymi;
- zakres wykazanego ograniczonego użytkowania gruntów w porównaniu z istniejącymi procesami produkcji biopaliw;
- krótko- i długoterminowy potencjał rynkowy (jakość produkowanego paliwa, zyski w zakresie emisji CO₂, potencjał powielania) oraz wykonalność (techniczna, organizacyjna i finansowa) w oparciu o ocenę ryzyka i prawdopodobieństwo osiągnięcia oczekiwanych rezultatów;
- stopa finansowania z dotacji (niższa stopa prowadzi do wyższego wyniku);
- zrównoważony charakter w odniesieniu do dostaw żywności, różnorodności biologicznej i środowiska.

Stopień, w jakim projekt miał zapewnić wkład w osiągnięcie tych kryteriów określał punktację, a tym samym ranking. Kryteria były uszeregowane zgodnie z ich wagą w porządku malejącym.

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

Złożoność architektury programów UE finansujących innowacje w dziedzinie energii niskoemisyjnej



Źródło: Komisja Europejska.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„DEMONSTRACJA WYCHWYTYWANIA I SKŁADOWANIA DWUTLENKU WĘGLA ORAZ INNOWACYJNYCH ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII NA SKALĘ KOMERCYJNĄ W UE – W OSTATNIM DZIESIĘCIOLECIU NIE ZOSTAŁY OSIĄGNIĘTE ZAMIERZONE POSTĘPY”

STRESZCZENIE

IV. Zgodnie z wnioskiem Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego Komisja pracuje nad strategią na rzecz długoterminowej redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE zgodnie z porozumieniem paryskim, uwzględniając plany krajowe.

Zwiększenie wsparcia dla innowacji i komercjalizacji technologii niskoemisyjnych jest w tym kontekście ważnym elementem i jest już w toku.

We wniosku Komisji dotyczącym kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała wyznaczenie ambitniejszego celu w zakresie uwzględniania kwestii klimatu – w tym kwestii przejścia na czystą energię – we wszystkich programach UE, przy czym docelowy udział wydatków UE w realizacji tego celu wynosi 25 %. We wniosku w sprawie przyszłego programu badawczego „Horyzont Europa” na osiągnięcie celu polegającego na uwzględnieniu kwestii klimatu, w tym na przejście na czystą energię, przeznaczono 35 % wydatków.

Na podstawie wniosków Komisji zawartych w pakiecie „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” UE osiągnęła już wstępne porozumienia polityczne w sprawie poziomu ambicji UE w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii do 2030 r. oraz w sprawie odpowiednich ram regulacyjnych.

VIII. Komisja zgadza się z uwagami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącymi ograniczeń w ramach programu „Rezerwa dla nowych instalacji 300” (program NER 300) wprowadzonego współdecyzją ustawodawców, jak również ze złożonością jego wdrażania.

IX. Komisja podkreśla, że definicje zawarte w programie NER 300, dokumenty dotyczące zaproszeń do składania wniosków i wytyczne opracowano w ramach kolegiatnej koordynacji służb Komisji. Ponadto służby Komisji regularnie koordynują wspólne kwestie wspierające innowacyjne technologie niskoemisyjne.

WPROWADZENIE

7. Komisja odpowiada za ogólną koordynację programu. Zarządzanie umowami (w oparciu o prawnie wiążące instrumenty) leży w gestii państw członkowskich.

12. Zgodnie z wnioskiem Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego Komisja pracuje obecnie nad strategią na rzecz długoterminowej redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE zgodnie z porozumieniem paryskim, uwzględniając plany krajowe.

Zwiększenie wsparcia dla innowacji i komercjalizacji technologii niskoemisyjnych jest w tym kontekście ważnym elementem i jest już w toku.

We wniosku Komisji dotyczącym kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała wyznaczenie ambitniejszego celu w zakresie uwzględniania kwestii klimatu – w tym kwestii przejścia na czystą energię – we wszystkich programach UE, przy czym docelowy udział wydatków UE w realizacji tego celu wynosi 25 %. We wniosku w sprawie przyszłego programu badawczego „Horyzont Europa” na osiągnięcie celu polegającego na

uwzględnieniu kwestii klimatu, w tym na przejście na czystą energię, przeznaczono 35 % wydatków.

Na podstawie wniosków Komisji zawartych w pakiecie „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” UE osiągnęła już wstępne porozumienia polityczne w sprawie poziomu ambicji UE w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii do 2030 r. oraz w sprawie odpowiednich ram regulacyjnych.

UWAGI

20. Po dokonaniu oceny projektów przedłożonych przez państwa członkowskie po zaproszeniu do składania wniosków Komisja podjęła decyzję o wsparciu jedynie sześciu projektów demonstracyjnych w zakresie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) spełniających kryteria kwalifikowalności i wyboru (decyzja Komisji C(2009) 9943 final z dnia 9 grudnia 2009 r.).

21. Komisja uważa, że wynik tego segmentu Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG) wynika z połączenia wyzwań związanych z charakterem CCS z wystąpieniem kryzysu finansowego i bankowego oraz z powszechnością niskich cen emisji dwutlenku węgla. Celem EPENG oraz leżącym u jego podstaw wyborem politycznym było zachęcanie do rozwoju w zakresie CCS, a realny poziom ryzyka jest stałym elementem opracowywania i demonstrowania innowacyjnych rozwiązań.

22. Chociaż nie osiągnięto celu, jakim jest demonstracja CCS na pełną skalę, Komisja uważa, że dzięki realizacji pierwszych etapów projektu uzyskano znaczącą wiedzę i doświadczenie, w tym w zakresie barier utrudniających wdrożenie demonstracji CCS. Komisja i państwa członkowskie w dalszym ciągu korzystają z tej wiedzy (na przykład w kontekście działania 9 w ramach europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych dotyczącego wychwytywania, wykorzystywania i składowania dwutlenku węgla).

Ramka 2

Wkład UE został wpłacony na rzecz projektów w związku z pracami przygotowawczymi przewidzianymi w umowach o udzielenie dotacji wykonanymi przez konsorcja. Doświadczenia zdobyte podczas realizacji projektów i napotkane trudności są cenne. Komisja zauważa na przykład, że w przypadku projektu w Niderlandach prace przygotowawcze dotyczące wyczerpującego się morskiego pola gazowego P18 oraz rurociągu podmorskiego były już na zaawansowanym etapie i obecnie będą przynosić korzyści w kontekście działań w zakresie CCS podejmowanych przez port w Rotterdamie.

26. Zmiany technologiczne są stałym elementem innowacyjnych projektów. Komisja uważa, że wykazała się elastycznością niezbędną do uwzględnienia warunków rynkowych i regulacyjnych oraz rozwoju technologicznego.

Wspólna odpowiedź do pkt 29 i ramki 3:

Komisja zastosowała procedurę selekcji, rankingu i przyznawania dotacji określoną w decyzji w sprawie programu NER 300, która nie przewidywała warunkowego zatwierdzenia projektów przez państwa członkowskie ani przyznania finansowania na realizację projektów, których data rozpoczęcia eksploatacji była późniejsza niż data określona w decyzji w sprawie programu NER 300, ani też przyjęcia projektów, w przypadku których w wyznaczonym terminie wystąpiło niedopasowanie poziomu płynności. W związku z tym projekty CCS ze Zjednoczonego Królestwa, Włoch i Niderlandów nie mogły zostać zgłoszone do włączenia do finansowania z programu NER 300, ponieważ kwestie te nie zostały zamknięte przed upływem terminu na podjęcie decyzji o przydzieleniu projektu.

35. Projekty demonstracyjne dotyczące bioenergii wymagają dłuższej fazy testowania przed zwiększeniem wydajności do 100 % ze względu na zmienną jakość surowca i długi okres dostosowywania procesów fermentacji do zmian. Ponadto jeden z projektów dotyczących bioenergii musiał zostać uruchomiony w niedokończonej instalacji (5 z 9 modułów), aby dotrzymać uzgodnionego terminu rozpoczęcia eksploatacji. Ponieważ w 2015 r. czas oddania do eksploatacji wszystkich projektów przedłużono o dwa lata, zwrócono się o przesunięcie daty rozpoczęcia eksploatacji z 2014 r. na 2016 r., aby uwzględnić długi okres oddania do użytkowania. Pozwoliłoby to na osiągnięcie przez projekt ponad 75 % wydajności, co dowodziłoby wykonalności technologii.

41. Komisja jest zdania, że na klimat inwestycyjny w głównej mierze miała wpływ niepewność krajowych ram regulacyjnych.

Komisja zauważa, że państwa członkowskie wspólnie opracowały program NER 300, który opierał się na silnym zaangażowaniu państw członkowskich we wspieranie wstępnie wybranych i zatwierdzonych przez nie projektów.

44. W wytycznych z 2014 r. w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią zawarto szereg przepisów, które mają zapewnić, aby nowy wymóg dotyczący przetargów konkurencyjnych w odniesieniu do pomocy operacyjnej wchodzący w życie w 2017 r. nie miał wpływu na projekty będące już w trakcie realizacji. Ponadto w wytycznych z 2014 r. przewidziano również szczególną ochronę projektów demonstracyjnych (oraz małych i średnich przedsiębiorstw), pod warunkiem że nie były one przedmiotem przetargu konkurencyjnego, nawet jeśli rozpoczęły się po 2017 r. W związku z tym państwa członkowskie mogły utrzymać wsparcie dla projektów w ramach programu NER 300 na niezmiennym poziomie.

W latach 2014–2015 wiele państw członkowskich starało się zwiększyć skuteczność swoich systemów wsparcia, aby uniknąć problemów związanych z nadmierną rekompensatą i zmniejszyć obciążenia finansowe dla konsumentów energii elektrycznej wynikające ze wspierania odnawialnych źródeł energii poprzez taryfy gwarantowane. W wytycznych z 2014 r. zapewniono państwom członkowskim pewne narzędzia do wprowadzenia skuteczniejszych systemów wsparcia, ale wiele państw członkowskich zdecydowało się wyjść poza wymogi określone w wytycznych z 2014 r.

Ramka 5

Komisja zauważa, że Zjednoczone Królestwo przystąpiło do szeroko zakrojonej reformy swojego sektora energetycznego. W celu wspierania odnawialnych źródeł energii Zjednoczone Królestwo chciało przyznać finansowanie w drodze przetargu konkurencyjnego znacznie wcześniej, niż wymagają tego wytyczne w sprawie pomocy państwa, ponieważ państwo to chciało zmniejszyć koszty wsparcia.

Ramka 6

Jeżeli chodzi o sytuację prawną w Niemczech, Komisja nie mogła przewidzieć istotnych zmian w sytuacji organów krajowych oraz opóźnień w transpozycji dyrektywy w sprawie CCS. Płatności dokonane w celu wsparcia prac w zakresie planowania były zgodne z obowiązującymi zasadami kwalifikowalności określonymi w umowie o udzielenie dotacji.

Projekt EPENG Zjednoczonego Królestwa (Don Valley) został wyłączony z konkursu na komercjalizację CCS w Zjednoczonym Królestwie. Komisja wymagała, aby w ramach projektu nie zaciągać znaczących zobowiązań finansowych bez gwarantowanego finansowania ze strony organów krajowych Zjednoczonego Królestwa, jednocześnie zezwalając na poczynienie postępów w realizacji tych pakietów prac, które opracowano wspólnie z projektem White Rose stworzonym przez sieć krajową w ramach programu NER 300 (tj. z pakietów prac w zakresie transportu i magazynowania). W związku z całkowicie nieoczekiwanym anulowaniem w dniu 25 listopada

2015 r. konkursu na komercjalizację CCS zawieszono dotychczas ambitną politykę Zjednoczonego Królestwa w zakresie CCS i uniemożliwiono kontynuowanie projektu Don Valley. W związku z tym, pomimo wniosku koordynatora o przedłużenie, Komisja Europejska musiała wypowiedzieć umowę o udzielenie dotacji (31 grudnia 2015 r.).

48. W przypadku opóźnień wynikających z niepewności rynkowej i regulacyjnej prawdopodobne jest spowolnienie wszystkich innowacyjnych projektów dostarczających ten sam produkt.

53. Komisja uważa, że inne źródła emisji w obszarach objętych projektami mogłyby potencjalnie czerpać korzyści z części wspieranych projektów CCS dotyczących infrastruktury transportu i składowania. Szczególnie w przypadku projektu Don Valley rozwój infrastruktury CCS nigdy nie miał przynieść korzyści tylko pojedynczemu projektowi wychwytywania – od samego początku projektowano go z myślą o „wspólnym użytkowniku”.

55. Trzy z sześciu projektów EPENG zakończono stosunkowo wcześniej, gdy partnerzy projektu zdali sobie sprawę, że trudności regulacyjne lub finansowe uniemożliwiły postęp w realizacji projektu. W ramach jednego projektu zbudowano instalację pilotażową. W przypadku dwóch pozostałych projektów Komisja dołożyła znacznych starań, aby zidentyfikować dodatkowe źródła finansowania w celu pokrycia niedopasowania poziomu płynności. Zaangażowane państwa członkowskie w dalszym ciągu wspierały projekty – istniał wiarygodny plan ich wdrażania. Komisja uważa zatem, że w tamtym czasie nadal istniały uzasadnione oczekiwania, że projekty zostaną zrealizowane.

Wspólna odpowiedź do pkt 57 i 58.

Ponieważ we wniosku ustawodawczym dotyczącym dyrektywy w sprawie systemu handlu emisjami (ETS) nie uwzględniono programu NER 300, jego cech/skutków nie można było uwzględnić w ocenie skutków dyrektywy w sprawie ETS. Ustępy ustanawiające program NER 300 zostały dodane przez współprawodawców w trakcie procedury współdecyzji.

Jeżeli chodzi o decyzję w sprawie programu NER 300, opracowano proporcjonalną ocenę skutków w oparciu o ramy prawne przewidziane w zmianie dyrektywy w sprawie ETS. Zakres tej analizy ograniczono jednak przepisami prawnymi określonymi w akcie podstawowym.

Wspólna odpowiedź do pkt 61 i 62:

Program NER 300 utworzyły Rada i Parlament w ramach procesu legislacyjnego dotyczącego dyrektywy w sprawie ETS. Dyrektywa w sprawie ETS zobowiązywała do udzielania wsparcia w oparciu o zweryfikowane redukcje emisji.

Komisja przeprowadziła konsultacje z zainteresowanymi stronami i opracowała proporcjonalną ocenę skutków wariantów realizacji programu NER 300 w ramach ograniczeń prawnych przewidzianych w dyrektywie w sprawie ETS.

63. Decyzja w sprawie struktury płatności była częścią decyzji w sprawie programu NER 300 zaproponowanej przez Komisję i przegłosowanej przez państwa członkowskie w ramach Komitetu ds. Zmian Klimatu.

Decyzja dopuszczała jednak finansowanie w formie przedpłaty, jeżeli promotorzy projektów i państwa członkowskie wystąpią z takim wnioskiem i dostarczą wymaganej gwarancji.

65. Komisja zauważa, że współprawodawcy określili w tekście dyrektywy w sprawie ETS mechanizm płatności po realizacji. Państwa członkowskie były jednak w stanie zapewnić finansowanie w formie przedpłaty, wesprzeć fazę budowy i podzielić się ryzykiem z podmiotami realizującymi projekty.

70. Ocena możliwości pozyskania finansowania bankowego może być istotna jedynie w przypadku projektów, które są ekonomicznie opłacalne, mają jasne i zabezpieczone przychody, jasną strukturę finansowania i zabezpieczone uzasadnienie biznesowe. Cechy te nie są cechami charakterystycznymi pierwszych tego rodzaju projektów, których głównym celem jest wykazanie wykonalności technologicznej. W związku z tym analiza należytej staranności nie obejmowała oceny możliwości pozyskania finansowania bankowego. Można założyć, że niewiele spośród przedłożonych lub wybranych projektów uzyskałoby ocenę pozytywną, jak ma to miejsce w przypadku przedkomercyjnych inwestycji demonstracyjnych, na wczesnym etapie opracowywania/realizacji projektu. Pozyskanie finansowania bankowego nabiera znaczenia na etapie zamknięcia finansowego po tym, jak demonstracja technologiczna prowadzi do pełnego wyeksponowania uzasadnienia biznesowego.

71. Komisja rozpatrywała możliwość przyznania finansowania wyłącznie projektom, w stosunku do których potwierdzono, że otrzymują wsparcie ze strony państw członkowskich.

72. Zgodnie z zasadą ustanowioną w podstawie prawnej (decyzja w sprawie programu NER 300) projekty miały być uporządkowane według kosztu na jednostkę wydajności – nie pozostało nic innego, jak stosować się do przyjętych przepisów aktu wykonawczego.

Ta niepewność co do kosztów jest cechą wspólną dla wszystkich projektów o podobnym poziomie gotowości technologii (TRL) i gotowości projektu. W decyzji w sprawie programu NER 300 oraz w decyzjach o przyznaniu finansowania przewidziano dostosowanie odpowiednich kosztów oraz maksymalną kwotę przyznanego finansowania w przypadku podjęcia ostatecznej decyzji inwestycyjnej i zmniejszenia niepewności co do kosztów.

73. Komisja wzięła pod uwagę informacje otrzymane od Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Ostateczna decyzja o przyznaniu finansowania została jednak podjęta po bezpośrednim potwierdzeniu przez państwa członkowskie wsparcia wszystkich projektów.

Ramka 9

Państwo członkowskie potwierdziło wsparcie dla wszystkich wybranych projektów. Możliwe było wykorzystanie mechanizmów wsparcia innych niż taryfy gwarantowane.

74. Komisja zauważa, że państwa członkowskie miały możliwość zwrócenia się o przedstawienie sprawozdań z oceny należytej staranności po zakończeniu procesu konkurencyjnego. Komisja nie była upoważniona do przedstawiania sprawozdań, chyba że państwa członkowskie zwróciły się o nie.

75. Proces wyboru i przyznawania finansowania określono w powiązanej akcie wykonawczym (decyzja w sprawie programu NER 300), przy czym opierał się on na pojedynczym wskaźniku kosztu na jednostkę wydajności. Nie było zatem możliwe ustalenie innej metody wyboru i przyznawania finansowania projektów.

Do kryteriów kwalifikowalności należał wskaźnik innowacyjności, który był warunkiem wstępnym przystąpienia do konkursu o finansowanie.

82. Wszystkie wybrane projekty w ramach programu NER 300 spełniały założenia innowacyjności, ponieważ w momencie przyznania finansowania żadna z technologii nie była dostępna na rynku.

Naturalną cechą gospodarki rynkowej jest fakt, że rynki się zmieniają, niektóre technologie rozwijają się szybciej niż inne, a niektóre mogą zostać spowolnione przez ramy gospodarcze lub prawne.

Ramka 10

Pierwsze zaproszenie do składania wniosków w ramach programu NER 300 ogłoszono w 2011 r. Wszystkie wybrane projekty zostały ocenione jako innowacyjne i stanowiły projekty, które nie były wówczas komercyjnie badane lub realizowane. Było to kryterium kwalifikowalności sprawdzone zarówno przez państwa członkowskie, jak i Komisję. Dwa omawiane projekty dotyczące morskiej energii wiatrowej miały charakter innowacyjny w momencie składania wniosku. Przyczyniły się one wówczas do osiągnięcia celu programu planu EPSTE (europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych) w zakresie energii wiatrowej; plan ten przedstawiono w maju 2010 r. w ramach planu wdrażania europejskiej inicjatywy branżowej w dziedzinie energii wiatrowej na lata 2010–2012.

85. Cele, kryteria i wymogi dotyczące monitorowania w odniesieniu do wybranych instrumentów finansowych wykorzystywanych do przekazywania niewykorzystanych środków programu NER 300 przydzielonych w ramach pierwszego zaproszenia do składania wniosków dostosowano do wymogów określonych w podstawie prawnej programu NER 300, wprowadzając zmiany do szczegółowych umów o delegowaniu zadań zawartych z EBI. Przeprowadzona zostanie wspólna kontrola kwalifikowalności zapewniająca osiągnięcie celów programu NER 300.

87. Zintegrowany plan EPSTE, pomimo dobrowolnego charakteru, pozostaje jednym z głównych „miękkich” narzędzi polityki dostępnych w celu dostosowania i skoordynowania wysiłków (na poziomie krajowym i UE) na rzecz innowacji w zakresie czystych technologii energetycznych. Na przestrzeni lat rozwinęły się platformy interakcji z zainteresowanymi stronami. Ustanowienie struktur wykonawczych, które będą kontynuować realizację działań w ramach każdego planu wdrażania, będzie miało na celu jak najszersze sięgające włączenie społeczne.

89. Komisja uważa, że wspólne programowanie istnieje już w kilku obszarach. Działania w ramach projektu ERA-NET są ważnym wspólnym instrumentem finansowania wykorzystywanym do koordynacji planu EPSTE.

90. Do czerwca 2018 r. poczyniono postępy w procesie finalizacji i zatwierdzania planów wdrażania i zatwierdzono 11 z 14 planów. Zatwierdzono nowy program planu EPSTE na lata 2018–2023, w tym wytyczne dotyczące składania sprawozdań z postępów i osiągnięć.

Odpowiednie organy wykonawcze, które zostaną powołane, będą składać sprawozdania z osiągnięć każdego planu wdrażania na spotkaniach grupy sterującej ds. planu EPSTE.

91. W programie nowego planu EPSTE na lata 2018–2023 stwierdzono potrzebę zwiększenia zaangażowania krajowych organów finansujących we wdrażanie planu EPSTE.

92. Komisja pragnie podkreślić, że plany działania w ramach planu EPSTE, stanowiące wynik prac tymczasowych grup roboczych ds. planu EPSTE, stanowią część bazy dowodowej na potrzeby rozwoju funduszu innowacyjnego.

Komisja zorganizowała kompleksowe warsztaty ze wszystkimi sektorami kwalifikującymi się do pomocy w ramach funduszu innowacyjnego, a następnie otwarte konsultacje publiczne, w ramach których służby Komisji współpracowały w celu włączenia społeczności objętej planem EPSTE. Ponadto Komisja powołała grupę ekspertów złożoną z przedstawicieli przemysłu i państw członkowskich, która będzie pomagać w opracowaniu aktu delegowanego w sprawie funduszu innowacyjnego.

93. Grupa sterująca ds. planu EPSTE przyjęła nowy program planu EPSTE na lata 2018–2023, w którym określono działania, jakie należy podjąć w ciągu najbliższych 5 lat, aby zoptymalizować jego wpływ i wyniki. Szczególny nacisk położono na ramy operacyjne dotyczące wykonania 14 planów wdrażania.

W 2020 r. przeprowadzona zostanie niezależna ocena postępów w realizacji celów określonych w komunikacie Komisji z 2015 r. „Działania na rzecz zintegrowanego europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych” oraz realizacji programu na lata 2018–2023. Ponadto od 2020 r. państwa członkowskie będą również składać sprawozdania w ramach swoich nowych zintegrowanych planów w zakresie energii i klimatu.

Realizacja planów wdrażania planu EPSTE będzie również monitorowana za pomocą systemu informacyjnego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych (SETIS). System SETIS dostarcza informacji na temat istotnych wyników osiągniętych na przestrzeni lat od 2007 r. i pozwala uzyskać przydatny wgląd w korzyści płynące z tych wyników.

Wymiernym rezultatem są również projekty demonstracyjne InnovFin w dziedzinie energii (InnovFin EDP) opracowane w ramach programu „Horyzont 2020” w celu zaspokojenia potrzeb wyrażanych przez zainteresowane strony planu EPSTE.

99. Komisja pragnie zwrócić uwagę na fakt, że istnieje szereg projektów w ramach programu NER 300, które są aktywnie nadzorowane lub opracowywane w ramach programu InnovFin EDP. W ramach niektórych projektów osiągane są postępy i otrzymują one dodatkowe wsparcie w ramach InnovFin EDP. Projekty mogą być wspierane za pomocą instrumentów finansowych, gdy osiągną pewien stopień dojrzałości i możliwość pozyskania finansowania bankowego. Aby osiągnąć ten stopień, projekty muszą zabezpieczyć przychody, aby móc obsługiwać swój dług lub zapewnić dochody kapitałowe. Wymaga to czasu, ponieważ najpierw należy wykazać wykonalność technologiczną.

102. Komisja zauważa, że program „Horyzont 2020” i fundusz innowacyjny mają w swoich podstawach prawnych określone różne cele, których nie można osiągnąć w ramach jednego wspólnego programu. Pozostaną one zatem komplementarne, chociaż może to wymagać wzmocnienia możliwych synergii.

103. Komisja przyjęła niedawno wniosek dotyczący Programu InvestEU, który usprawni i skonsoliduje instrumenty finansowe UE. W art. 6 we wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego Program InvestEU określono przepisy dotyczące łączenia finansowania w formie dotacji z instrumentami finansowymi jako kluczowy środek umożliwiający wprowadzenie skutecznej oferty konkretnych produktów dostosowanych do różnych sektorów i profili ryzyka.

Instrumenty dłużne instrumentu „Łącząc Europę” również obejmują stosowanie działań łączonych. Trwają prace nad instrumentem zajmującym się działaniami łączonymi, który połączy program „Horyzont 2020” i InnovFin EDP.

104. Komisja zauważa, że umowa o delegowaniu zadań zawarta z EBI przewiduje rygorystyczne obowiązki w zakresie monitorowania i sprawozdawczości, aby zapewnić należyte zarządzanie finansami.

Komisja zajmie się kwestiami kontroli finansowej w odpowiednich umowach o delegowaniu zadań zawartych z EBI oraz w akcie delegowanym w sprawie funduszu innowacyjnego.

105. Przychody i aktywa programu NER 300 zarządzane przez EBI nie są częścią budżetu UE i nie podlegają kontroli Komisji. Państwa członkowskie wybierają projekty i zawierają stosowne umowy, przy czym pozostałe przychody są im przekazywane. W związku z tym nie mogą one zostać włączone do budżetu UE i ujęte w bilansie UE zgodnie z mającą zastosowanie unijną regułą rachunkowości nr 2 („Konsolidacja i rachunkowość w zakresie wspólnych ustaleń i jednostek stowarzyszonych”).

W swoim planie zarządzania i w rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja co roku przedstawia sprawozdanie z wykonania programu NER 300.

106. Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 104.

WNIOSKI I ZALECENIA

109. Komisja podkreśla fakt, iż od 2012 r. panowały szczególnie niekorzystne warunki. Chociaż Komisja podjęła znaczne wysiłki w związku z tymi sześcioma projektami, nie może ona sprzeciwiać się trendom przemysłowym lub ogólniejszemu popytowi rynkowemu ani też nie może się sprzeciwiać zmieniającym się priorytetom politycznym rządów państw członkowskich.

112. Komisja pragnie podkreślić, że wycofanie innowacyjnych projektów jest normalną cechą rynkową. Wskaźnik wycofywania wynoszący 50 % jest normalną sytuacją i jest również widoczny na całym świecie w przypadku innych programów wspierających innowacje. Oczywiście jest, że projekty, które są wycofywane z rynku, nie mogą przynieść oczekiwanych rezultatów, ponieważ okazują się niewykonalne na rynku. Fakt, że projekty te nie wykorzystywały środków w ramach programu NER 300 daje wystarczającą pewność, iż środków tych nie zmarnotrawiono oraz pozwala na wspieranie nowych projektów (w ramach projektów demonstracyjnych InnovFin w dziedzinie energii lub instrumentu dłużnego instrumentu „Łącząc Europę”). Wszelkie niewykorzystane środki z drugiego zaproszenia do składania wniosków zostaną przekazane na rzecz funduszu innowacyjnego, wspierając w ten sposób nowe projekty. Komisja przyznaje jednak, że „zamrożone zasoby” nie są skutecznym wynikiem programu.

113. Komisja pragnie podkreślić globalnie niekorzystny wpływ niskich cen ropy na projekty dotyczące bioenergii. Zdaniem inwestorów innowacyjny rynek bioenergii załamał się po załamaniu się cen ropy, a na rynek trafiły obfite zasoby ropy.

115. Decyzja o wspieraniu innowacji niesie ze sobą ryzyko polityczne podejmowane przez Komisję, Radę i Parlament Europejski. Komisja została zachęcona do wspierania tych innowacji przez państwa członkowskie i zainteresowane strony, a także przez uwzględnienie ogromnego potencjału CCS w przyczynianiu się do osiągnięcia unijnych celów w zakresie energii i klimatu.

Stosunkowo wcześniej rozwiązano umowy o udzielenie dotacji dotyczące trzech z sześciu projektów CCS w ramach planu EPENG, a jeden z tych projektów zakończył się instalacją pilotażową. W przypadku dwóch pozostałych projektów Komisja dołożyła znacznych starań, aby ustalić dodatkowe źródła finansowania w celu pokrycia niedopasowania poziomu płynności. Zaangażowane państwa członkowskie w dalszym ciągu wspierały projekty, a Komisja uważa, że istniał wiarygodny plan ich wdrażania. W związku z tym w tamtym czasie nadal oczekiwano, że projekty zostaną zrealizowane.

Istotną wiedzę zdobytą w tym procesie nadal wykorzystuje się na szczeblu UE, szczególnie w kontekście europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych oraz europejskiej sieci projektów demonstracyjnych CCS, która jest platformą wymiany wiedzy zdobytej podczas realizacji takich projektów.

116. Komisja będzie uczestniczyć w kontrolowaniu planów i sprawozdań państw członkowskich w celu określenia, czy zawierają one wszystkie wymagane elementy. Przy przyznawaniu środków unijnych powinna ona uwzględnić zintegrowane krajowe plany w zakresie energii i klimatu.

W przypadku unijnych programów zarządzanych centralnie, w których głównym beneficjentem funduszy nie jest samo państwo członkowskie, nie należy jednak stosować kompletności zintegrowanych planów państw członkowskich dotyczących energii i klimatu jako kryterium przy ocenie wartości merytorycznej projektu lub przy podejmowaniu ostatecznej decyzji w sprawie finansowania projektu. W przeciwnym razie mogłoby to mieć negatywny wpływ polegający na narażaniu projektów, które mogłyby być korzystne dla polityki w zakresie energii i klimatu. W przypadku programów zarządzanych centralnie od Komisji zależność będzie zapewnienie zgodności projektów z celami unijnej polityki w zakresie energii i klimatu.

Zalecenie 1 – Zwiększenie potencjału skutecznego wsparcia UE dla innowacji w dziedzinie energii niskoemisyjnej

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W ramach funduszu innowacyjnego – w stosownych przypadkach – podjęte zostaną starania na rzecz wyraźnego zobowiązania ze strony państw członkowskich. Zalecenie to zostanie uwzględnione w kryteriach wyboru.

W przypadku programu „Horyzont 2020” / „Horyzont Europa” współfinansowanie krajowe może potencjalnie stanowić część finansowania projektu (z pewnymi ograniczeniami), ale nie zdarza się to często. Dostępność pozostałego finansowania, innego niż dotacja, publicznego bądź prywatnego, jest brana pod uwagę podczas oceny wniosków i ma wpływ na ocenę wartości merytorycznej projektów. Z doświadczenia wynika jednak, że finansowanie, które wydaje się być zabezpieczone podczas oceny wniosków, może być narażone na ryzyko na późniejszym etapie.

Spójność z krajowymi planami w zakresie klimatu i energii mogłaby być czynnikiem uwzględnianym w kryteriach wyboru niektórych programów UE, na przykład przy rozpatrywaniu odpowiednich projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania¹.

118. Program NER 300 stworzono w ramach procedury współdecyzji, aby wspierać innowacyjne projekty w zakresie energii odnawialnej i CCS poprzez stosowanie dyrektywy w sprawie EU ETS. Komisja opracowała ocenę skutków wariantów realizacji programu NER 300 w ramach ograniczeń określonych w dyrektywie w sprawie ETS. Dyrektywa w sprawie ETS zobowiązywała do udzielania wsparcia w oparciu o zweryfikowane redukcje emisji. W związku z tym wariant domyślny polegałby na przyznaniu finansowania po wykazaniu sprawdzonych wyników, z możliwością finansowania w formie przedpłaty przez państwa członkowskie, co umożliwiłoby zmniejszenie ryzyka związanego z projektami.

119. Wybór projektów i procedury przyznawania finansowania w ramach programu NER 300 określono w podstawie prawnej programu, w dyrektywie w sprawie ETS oraz w decyzji w sprawie programu NER 300. Jedynym kryterium wyboru określonym w podstawie prawnej programu NER 300 był koszt na jednostkę wydajności. Pozostałe kryteria nie były częścią przepisów dotyczących realizacji programu NER 300, dlatego nie można było ich zastosować w procesie wyboru.

Zalecenie 2 – Udoskonalenie procedur wyboru projektów i podejmowania decyzji na potrzeby przyszłego funduszu innowacyjnego

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

W ramach funduszu innowacyjnego przewiduje się wypłatę środków finansowych w oparciu o wyraźne cele pośrednie. W przypadku nieosiągnięcia celów pośrednich środki zostaną uwolnione i przekierowane na rzecz projektów z list rezerwowych lub na kolejne zaproszenia do składania wniosków.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

W celu wybrania najlepszego portfela projektów spełniających cele funduszu innowacyjnego określone w dyrektywie w sprawie EU ETS, wraz z kryteriami odnoszącymi się do ich skuteczności, efektywności i wpływu zostaną ocenione ich wykonalność ekonomiczna i ryzyko.

¹ Przykładowo w proponowanym rozporządzeniu w sprawie ustanowienia instrumentu „Łącząc Europę” (COM(2018) 438 final) jako jedno z kryteriów przyznania pomocy przewidziano „spójność z unijnymi i krajowymi planami w zakresie energii i klimatu”.

Ponadto konieczne będzie znaczące zaangażowanie podmiotów współfinansujących w wybrane projekty.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Fundusz innowacyjny przewiduje uwzględniającą wiele kryteriów ocenę, która łączy w sobie kryteria jakościowe i ilościowe, aby umożliwić uwzględnienie wszystkich aspektów innowacyjnych projektów. Zapewni to przyznanie finansowania projektom, które wiążą się z największymi perspektywami i które są wykonalne.

d) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Państwa członkowskie będą zaangażowane w zarządzanie funduszem innowacyjnym. Wszystkie informacje, które nie są poufne i pomogą w realizacji projektów, będą udostępniane państwom członkowskim, zapewniając wszystkim zaangażowanym stronom dostęp do przejrzystych informacji niezbędnych do identyfikacji i ograniczenia ryzyka związanego z projektami.

e) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Procedura wyboru pozwoli zapewnić, aby w ramach funduszu innowacyjnego wybierany był szeroki portfel projektów – pod względem sektorów i państw członkowskich – które zapewnią największy wkład w realizację celów UE w zakresie obniżenia emisyjności. Jednym z kluczowych kryteriów wyboru projektów będzie ich potencjał w zakresie unikania/ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

f) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Jeżeli chodzi o akt delegowany w sprawie funduszu innowacyjnego, celem będzie dążenie do większej elastyczności, aby odzwierciedlić zmieniającą się dynamikę innowacji przy jednoczesnym zapewnieniu osiągnięcia celów programu.

Zmianami projektów, które nie wiążą się z modyfikacją zakresu projektów ani procedury wyboru, z większą skutecznością będzie zarządzał organ wykonawczy.

121. Odpowiednie zmiany umów o delegowaniu zadań zawartych z EBI obejmują dostosowanie celów i przepisów dotyczących rozliczalności do instrumentów finansowych korzystających ze wsparcia w ramach programu NER 300.

Zalecenie 3 – Zapewnianie elastyczności funduszu innowacyjnego w celu reagowania na wydarzenia na rynku i w sektorach technologii

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Kwalifikowalność projektów wynika bezpośrednio z dyrektywy w sprawie EU ETS. Projekty będą oceniane pod kątem wkładu w osiągnięcie celów polityki, nie pod kątem osiągnięcia konkretnych parametrów technologicznych lub parametrów produktu, które trudno jest określić z wyprzedzeniem i z pewnością.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

W ramach funduszu innowacyjnego przewiduje się regularne zaproszenia do składania wniosków. Wsparcie w ramach instrumentów finansowych, jeżeli będzie stosowane, będzie przyznawane według kolejności zgłoszeń.

122. Głównym celem na następny okres programowania jest zwiększenie synergii między programami UE.

W przypadku programu „Horyzont Europa” zostanie ustanowiony strategiczny proces programowania angażujący wszystkie właściwe służby Komisji we współtworzenie priorytetów

i zaproszeń do składania wniosków. Celem jest ustanowienie wspólnych ram innowacji, aby wszystkie programy wdrażano w sposób spójny i komplementarny.

Przepisy dotyczące rozliczalności będą opracowane w oparciu o odpowiednią podstawę prawną w kolejnym okresie programowania.

123. Grupa Sterująca ds. europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych (planu EPSTE) zatwierdziła nowy plan wdrażania, który – w porównaniu z działaniami prowadzonymi w przeszłości w ramach planu EPSTE – zapewnia nowy, jasny i wymierny zestaw celów.

Ponadto grupa sterująca przyjęła nowy program planu EPSTE na lata 2018–2023, w którym określono działania, jakie należy podjąć w ciągu najbliższych 5 lat, aby zoptymalizować jego wpływ i wyniki. W związku z tym powyższe ustalenia stanowią lepsze ramy dla dalszej oceny w przyszłości.

Jak wspomniano powyżej (zob. pkt 93), niezależna ocena, która ma zostać przeprowadzona w 2020 r., sprawozdania państw członkowskich oraz sprawozdania z planów wdrażania pozwolą na całościowy pomiar postępów w realizacji już wyznaczonych celów.

124. Wniosek w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych (WRF) obejmuje rozporządzenie ustanawiające program InvestEU. Nowy fundusz InvestEU skonsoliduje wszystkie instrumenty finansowe UE i ujednocili oferowane produkty, aby z większą skutecznością reagować na różne profile ryzyka w różnych sektorach gospodarki. Okno badań i innowacji w ramach przedmiotowego programu wzmocni instrumenty dotyczące badań i innowacji. W art. 6 proponowanego rozporządzenia zamieszczono przepisy dotyczące łączenia z innymi programami UE, w tym z funduszem innowacyjnym. Zapewni to ograniczenie przypadków pokrywania się działań i dostarczanie produktów odpowiadających konkretnym sytuacjom inwestycyjnym.

125. Komisja zauważa, że obecnie zakres, skala i ambicje programu „Horyzont 2020” i programu NER 300 / funduszu innowacyjnego różnią się od siebie. W następnym okresie programowania Komisja opracuje skuteczne i komplementarne podejście do działań w ramach obydwu programów na etapie strategicznym programu „Horyzont Europa” i w akcie delegowanym dla funduszu innowacyjnego.

Jeśli chodzi o operacje EBI, niektóre projekty w ramach programu NER 300 podlegają przeglądowi dokonywanemu przez EBI na potrzeby InnovFin EDP. Do finansowania w ramach instrumentów finansowych potrzebne są odpowiednio rozwinięte projekty. W tym kontekście oczekuje się, że pierwsza operacja zostanie przeprowadzona wkrótce.

126. W przypadku programu „Horyzont Europa” strategiczny proces programowania na pierwsze lata programu „Horyzont Europa” rozpocznie się w lipcu 2018 r. i powinien on doprowadzić do opracowania wspólnego strategicznego planu w dziedzinie badań naukowych i innowacji do końca 2018 r., który następnie zostanie skonsultowany z zainteresowanymi stronami.

Celem jest ustanowienie priorytetowych ram badań i innowacji uzgodnionych przez wszystkie właściwe służby Komisji, które mogą następnie stanowić punkt odniesienia dla wszystkich programów UE, aby poszczególne programy przyczyniały się do osiągnięcia tych samych celów w sposób spójny i komplementarny, przy jednoczesnym przestrzeganiu określonych podstaw prawnych programów UE.

Zalecenie 4 – Lepsza koordynacja w Komisji w celu bardziej spójnego ukierunkowania wsparcia UE

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Ocena międzysektorowa ma już miejsce w ramach opracowywania kolejnej architektury WRF i funduszu innowacyjnego.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zapewnienie synergii jest jednym z głównych celów nakreślonych we wnioskach dotyczących programu „Horyzont Europa”, programu InvestEU oraz funduszu innowacyjnego. Program InvestEU jest między innymi sposobem uproszczenia i usprawnienia oferty produktów finansowych wspierających działania w dziedzinie klimatu. W jego ramach możliwe jest również łączenie możliwości z innymi programami UE i funduszem innowacyjnym ETS – w stosownych przypadkach i w razie potrzeby.

Komisja zwiększy wysiłki w zakresie koordynacji w przygotowaniu odpowiednich zaproszeń do składania wniosków o udzielenie dotacji lub przyznania środków w ramach instrumentów finansowych.

Konieczne będzie jednak przestrzeganie szczegółowych podstaw prawnych określających kryteria wyboru, aby zapewnić zgodność z konkretnymi celami polityki.

Zalecenie 5 – Zapewnienie rozliczalności

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Przepisy dotyczące rozliczalności zostaną jasno określone w rozporządzeniu w sprawie funduszu innowacyjnego, przy czym doskonali się je w umowach o współpracy z EBI dotyczących niewydatkowanych funduszy w ramach programu NER 300.

b) Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Włączenie funduszy do bilansu UE musi być zgodne z wymogami odpowiednich standardów rachunkowości, Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości Sektora Publicznego, a w szczególności z unijną regułą rachunkowości nr 2 („Konsolidacja i rachunkowość w zakresie wspólnych ustaleń i jednostek stowarzyszonych”). Programy UE finansowane z budżetu UE są rejestrowane w bilansie UE i podlegają absolutorium z wykonania budżetu. Programy UE, które nie są częścią budżetu UE i nad którymi instytucje UE nie mają wyłącznej kontroli (np. środki zarządzane przez Komisję w imieniu osób trzecich), nie mogą być rejestrowane w bilansie UE, chyba że zostaną zintegrowane z budżetem (np. jako dochody przeznaczone na określony cel) zgodnie z podstawą prawną WRF.

Fundusz innowacyjny nie jest częścią wniosku w sprawie WRF, ponieważ jest finansowany w ramach ETS – nie z budżetu UE – a jego cykl realizacji wykracza poza cykl budżetowy WRF. Ponadto przychody nie są z góry ustalone ani znane, ponieważ zależą od ceny emisji dwutlenku węgla w momencie monetyzacji uprawnień. Wprowadzone zostaną jednak środki zapewniające należyte zarządzanie finansami, w tym audyt i obowiązek sprawozdawczy.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

W akcie delegowanym w sprawie funduszu innowacyjnego przewidziano składanie właściwym organom budżetowym regularnych sprawozdań z postępu prac, zgodnie z wybranym modelem zarządzania.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	17.5.2017
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	8.6.2018
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	5.9.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	5.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0802-4 doi:10.2865/179214 QJ-AB-18-021-PL-N

HTML ISBN 978-92-847-0786-7 doi:10.2865/95299 QJ-AB-18-021-PL-Q

Z myślą o osiągnięciu unijnych celów w zakresie klimatu i energii na 2020 r. i w perspektywie długoterminowej UE uruchomiła w 2009 r. dwa szeroko zakrojone programy finansowania, które miały zapewnić wsparcie projektów związanych z wychwytywaniem i składowaniem dwutlenku węgla (CCS) oraz innowacyjnymi odnawialnymi źródłami energii. Były to Europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG) i program NER300. Unia z dużym prawdopodobieństwem zrealizuje cele wyznaczone na 2020 r. Kontrolerzy stwierdzili jednak, że żaden z powyższych programów nie doprowadził do rozpowszechnienia technologii CCS w UE. Program EPENG przyczynił się wprawdzie do rozwoju sektora morskiej energii wiatrowej, lecz inicjatywa NER300 nie przyniosła oczekiwanych postępów we wspieraniu wykorzystywania szerszego zakresu innowacyjnych technologii związanych z odnawialnymi źródłami energii w projektach demonstracyjnych.

UE jest obecnie na etapie przygotowań do uruchomienia funduszu innowacyjnego, który od 2021 r. ma zastąpić program NER300, oraz opracowywania nowych wieloletnich ram finansowych (na lata 2021–2027). Przyspieszenie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną jest konieczne, aby osiągnąć unijne cele w dziedzinie energii i klimatu na rok 2030 r. i w perspektywie długoterminowej. Europejski Trybunał Obrachunkowy zaleca w związku z tym Komisji Europejskiej, by wyeliminowała uchybienia stwierdzone podczas kontroli i udoskonalila koncepcję przyszłych programów.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.