

Posebno poročilo

Demonstracija komercialnega zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida ter inovativnih obnovljivih virov energije v EU: načrtovani napredek v preteklem desetletju ni bil dosežen

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

REVIZIJSKA EKIPA

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij politik in programov EU ali tém v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Nikolaos Milionis. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Samo Jereb, pri njej pa so sodelovali atašejka v njegovem kabinetu Jerneja Vrabič, vodilni upravni uslužbenec Helder Faria Viegas, vodja naloge Stefan Den Engelsen ter revizorji Oana Dumitrescu, Joachim Otto, Ernesto Roessing, Juan Antonio Vazquez Rivera in Anna Zalega. Zuzanna Filipski je zagotovila jezikovno podporo.



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

KAZALO

	Odstavek
Glosar	
Kratice	
Povzetek	I–X
Uvod	1–14
Podpora EU za demonstracijske projekte v sektorju nizkoogljične energije	1–10
Evropski energetski program za oživitev (EEPO)	4
NER300	5–8
Druge pobude EU za podpiranje demonstracijskih projektov na področju nizkoogljične energije	9–10
Stalna potreba po inovacijah na področju čiste energije	11–14
Obseg revizije in revizijski pristop	15–18
Opažanja	19–107
Programa EEPO in NER300 imata določene ambiciozne cilje za uveljavljanje zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida ter inovativnih obnovljivih virov energije	19–36
Program EEPO ni dosegel svojega cilja glede zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida ...	20–22
... vendar je pozitivno prispeval k hitro razvijajočemu se sektorju pridobivanja vetrne energije na morju	23–27
V okviru programa NER300 ni bil izveden noben uspešen projekt zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida ...	28–30
... in program NER300 zaostaja pri doseganju predvidenega učinka za inovativne obnovljive vire energije	31–36
Na projekte v okviru programov EEPO in NER300 so vplivali neugodni naložbeni pogoji	37–55
Na naložbeno okolje za demonstracijske projekte je vplivala negotovost v regulativnih okvirih in politikah	41–48

Za projekte CCS sta bila glavni oviri zniževanje tržnih cen ogljikovega dioksida ter pomanjkanje druge podpore in prihodkov	49–55
Zasnova programa NER300 je omejevala zmožnost Komisije in držav članic za odzivanje na spreminjajoče se okoliščine	56–85
Izbrani model financiranja programa NER300 ni uspešno odpravil tveganja demonstracijskih projektov	57–65
Postopki izbire projektov in odločanja v okviru programa NER300 so bili kompleksni	66–79
Drugi elementi zasnove programa NER300 so upočasnjevali odzivanje na spreminjajoče se okolje	80–85
Ureditve v zvezi z usklajevanjem in odgovornostjo je treba izboljšati	86–107
Kljub temu, da je napredek počasnejši, kot je bilo načrtovano, načrt SET zagotavlja podlago za izboljšanje usklajevanja v Evropi	87–93
Službe Komisije morajo izboljšati notranje usklajevanje in skladnost podpore EU za demonstracijske projekte na področju nizkoogljične energije	94–103
Ureditve v zvezi z odgovornostjo za program NER300 niso dovolj jasne	104–107
Zaključki in priporočila	108–127
Priloga I – Časovnica ključnih političnih in gospodarskih dogodkov glede na elemente obsega revizije	
Priloga II – Pregled stanja programa NER300 marca 2018	
Priloga III – Glavni gospodarski in regulativni dejavniki, ki vplivajo na napredek programov NER300 in EEPO	
Priloga IV – Primeri izbirnih postopkov v programih za inovacije na področju nizkoogljične energije	
Priloga V – Kompleksnost programov EU za financiranje inovacij na področju nizkoogljične energije	
Odgovori Komisije	

GLOSAR

CCUS: Zajemanje, uporaba in shranjevanje ogljikovega dioksida. Raziskovalni programi EU zdaj financirajo raziskave na področju CCUS. Z uporabo zajetega ogljikovega dioksida kot surovine za industrijske ali kemijske procese lahko ogljik postane blago, s katerim se lahko trguje in ki lahko zagotovi dotok prihodkov.

Dobičkonosnost: Dobičkonosnost projekta je običajno merilo, ki ga uporablja banka: projekt mora demonstrirati, da bo ustvaril dovolj prihodkov za zagotovitev svoje dobičkonosnosti.

Finančni instrument: Finančni instrumenti so orodje za zagotavljanje finančne podpore iz proračuna EU s posojili, jamstvi in naložbami v lastniški kapital (ali navidezni lastniški kapital) za izvajanje projektov.¹ V skladu z Mednarodnim računovodskim standardom 32 je finančni instrument „[...] vsaka pogodba, na podlagi katere nastane finančno sredstvo enega podjetja in finančna obveznost ali kapitalski instrument drugega podjetja“.

Komitologija: Izraz komitologija se nanaša na sklop postopkov, s katerimi Evropska komisija izvaja pooblastila, ki ji jih je podelil zakonodajalec EU, pri tem pa ji pomagajo odbori predstavnikov iz držav EU. Takim komitološkim odborom predseduje uradnik Komisije. Odbori izdajajo mnenja o izvedbenih aktih, ki jih predlaga Komisija.² Za program NER300 je to Odbor za podnebne spremembe.

Končna naložbena odločitev: Uprava podjetja sprejme končno naložbeno odločitev za energetske projekt potem, ko je izvedla študijo osnovnih projektnih in inženirskih načrtov, pridobila vsa potrebna dovoljenja in potrdila vire financiranja za celotno naložbo. Ko uprava sprejme končno naložbeno odločitev, se lahko začnejo dela na področju projektnega inženiringa, nabave in gradnje.

¹ Glej Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 19/2016 – Izvrševanje proračuna EU s finančnimi instrumenti – izkušnje, pridobljene v programskem obdobju 2007–2013.

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

Ocenjevanje potrebne skrbnosti: V okviru tega poročila se nanaša na oceno EIB glede tehnične in finančne vzdržnosti vloge projekta za pridobitev nepovratnih sredstev programa NER300.

Odbor za podnebne spremembe: Glej „Komitologija“.

Rezerva za nove udeležence: Rezerva za nove udeležence je rezerva Skupnosti v višini 780 milijonov pravic do emisij, vzpostavljena v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS) za obdobje 2013–2020. V tem času lahko novi upravljavci v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami zaprosijo za dodelitev pravic iz te rezerve. Rezerva zagotavlja pravice po načelu „kdor prej pride, prej melje“. V letu 2012 je bilo 300 milijonov pravic iz te rezerve prihranjenih za financiranje programa NER300.

KRATICE

6. OP/7. OP/9. OP	6./7./9. okvirni program za raziskave
CCC	Odbor za podnebne spremembe
CCS	Zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida
CCUS	Zajemanje, uporaba in shranjevanje ogljikovega dioksida
CfD	pogodba na razliko
CPUP	stroški na enoto
EEA	Evropska agencija za okolje
EEPO	Evropski energetska program za oživitev
EFSI	Evropski sklad za strateške naložbe (tj. Junckerjev načrt)
EIB	Evropska investicijska banka
ETIP	evropska tehnološka in inovacijska platforma
EU ETS	sistem Evropske unije za trgovanje z emisijami
EUA	emisijski kuponi EU
FEED	priprava osnovnih projektnih in inženirskih načrtov
FI	finančni instrument
FID	končna naložbena odločitev
H2020	Obzorje 2020 (tj. 8. okvirni program)
IEA	Mednarodna agencija za energijo
IPCC	Medvladni panel za podnebne spremembe
IPE	Instrument za povezovanje Evrope
IRENA	Mednarodna agencija za obnovljivo energijo
JRC	Skupno raziskovalno središče
NER300	rezerva za nove udeležence 300
NKT	nacionalna kontaktna točka (tj. za program NER300)

OVE	obnovljivi viri energije
RSFF	Sklad za financiranje na osnovi delitve tveganja
Skladi ESI	Evropski strukturni in investicijski skladi

POVZETEK

I. EU je leta 2007 predstavila svoj podnebni in energetske sveženj za obdobje do leta 2020, ki je zahteval večjo uporabo in razvoj obnovljivih virov energije in nizkoogljicnih tehnologij. EU in njene države članice so sprejele ukrepe za podporo inovativnih obnovljivih virov energije ter izgradnjo in delovanje obratov za proizvodnjo električne energije in industrijskih obratov, ki zajemajo in shranjujejo ogljikov dioksid, da bi pospešile demonstracijo prvih komercialnih naprav.

II. EU je leta 2009 začela izvajati evropski energetski program za oživitev (EEPO) s proračunom v višini 1,6 milijarde EUR, da bi podprla zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida ter projekte pridobivanja vetrne energije na morju. Hkrati je EU ustvarila rezervo za nove udeležence 300 (NER300), ki se financira s prodajo 300 milijonov emisijskih kuponov (2,1 milijarde EUR), njen namen pa je podpiranje CCS in inovativnih projektov na področju energije iz obnovljivih virov.

III. EU je financirala tudi demonstracijske dejavnosti na področju energije in z raziskovalnimi programi v istem obdobju prispevala k finančnim instrumentom, ki jih upravlja EIB. EU si je prizadevala za večjo uskladitev prioritet na področju energetskih inovacij in financiranja iz strateškega načrta za energetske tehnologije (načrt SET), ki se je začel izvajati leta 2008 in je bil posodobljen leta 2015, da bi bil skladen s prioritetami energetske unije.

IV. EU bo verjetno dosegla svoje cilje glede energije iz obnovljivih virov za obdobje do leta 2020, vendar Evropska agencija za okolje (EEA) poroča, da mora EU znatno okrepiti svoja prizadevanja za doseg svojih splošnih ciljev glede nizkoogljicnega gospodarstva za obdobje do leta 2050.

V. Glavni cilj Sodišča je bil oceniti, ali so bili ukrepi EU za podpiranje demonstracije CCS na komercialni ravni in inovativnih tehnologij energije iz obnovljivih virov v obdobju 2008–2017 s programoma EEPO in NER300 dobro zasnovani, upravljani in usklajevani ter ali sta NER300 in EEPO dosegla pričakovani napredek pri pomoči CCS in inovativnim obnovljivim virom energije pri približevanju komercialni uporabi.

VI. Sodišče je ugotovilo, da nobeden od programov ni uspel uvesti CCS v EU. EEPO je prispeval k razvoju sektorja pridobivanja pridobivanja vetrne energije na morju, NER300 pa ni dosegel predvidenega napredka pri podpori demonstracije bolj raznolikih inovativnih tehnologij obnovljive energije.

VII. Neugodni naložbeni pogoji, vključno z negotovostjo v regulativnem okviru in politikah, so ovirali napredek številnih inovativnih projektov obnovljive energije in CCS. Ključni dejavnik za to, da se CCS ni uveljavil, je nizka tržna cena ogljikovega dioksida po letu 2011.

VIII. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da je zasnova programa NER300 omejevala zmožnost Komisije in držav članic za uspešno odzivanje na spreminjajoče se okoliščine. Izbrani model financiranja ni bil utemeljen, ko je bila v direktivo o trgovanju z emisijami vključena pravna podlaga programa NER300, poleg tega pa ni uspešno zmanjšal tveganja za demonstracijske projekte. Postopki izbire projektov in odločanja so bili kompleksni, fleksibilnost programa pa so omejevali tudi drugi elementi zasnove.

IX. Sodišče je prav tako ugotovilo, da je treba izboljšati ureditve v zvezi z usklajevanjem in odgovornostjo. Kljub temu, da je napredek počasnejši, kot je bilo predvideno, načrt SET zagotavlja osnovo za boljše usklajevanje javnih in zasebnih prioritet in sredstev. Ustrezne službe Komisije morajo izboljšati svoje usklajevanje za večjo skladnost podpore EU za demonstracijske projekte na področju nizkoogljčnih tehnologij. Ureditve glede odgovornosti za subjekte, ki upravljajo program NER300, tudi niso dovolj jasne.

X. EU se pripravlja na uvedbo sklada za inovacije, ki bo nadomestil program NER3000, in namerava pospešiti prehod na nizkoogljčno gospodarstvo. Zato Sodišče Komisiji priporoča, naj:

- poveča možnosti za uspešno podporo EU za take projekte,
- izboljša postopke izbire projektov in odločanja za sklad za inovacije v primerjavi s programom NER300 ter zagotovi njegovo fleksibilnost za odzivanje na zunanje dogodke,
- izboljša svoje notranje usklajevanje za bolj skladno ciljno usmerjanje podpore EU,
- zagotovi odgovornost za sredstva sklada za inovacije in programa NER300.

UVOD

Podpora EU za demonstracijske projekte v sektorju nizkoogljične energije

1. EU je v letih 2007 in 2008 razvila svoj podnebni in energetske sveženj za obdobje do leta 2020. Ta sveženj je bil sklop zavezujoče zakonodaje, sprejete leta 2009, za zagotovitev, da EU izpolnjuje svoje podnebne in energetske cilje za obdobje do leta 2020. V njem so določeni trije cilji: 20-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (v primerjavi z letom 1990), 20-odstotni delež energije iz obnovljivih virov v skupni porabi energije v EU in 20-odstotno povečanje energetske učinkovitosti.
2. V tem kontekstu je bila Komisija s sklepi predsedstva Evropskega sveta³ iz junija 2008 pozvana, naj predlaga mehanizem za zagotovitev izgradnje in obratovanja do 12 demonstracijskih (glej **okvir 1**) obratov za komercialno proizvodnjo električne energije z zajemanjem in shranjevanjem ogljikovega dioksida (CCS – opis na **sliki 1**) do leta 2015.

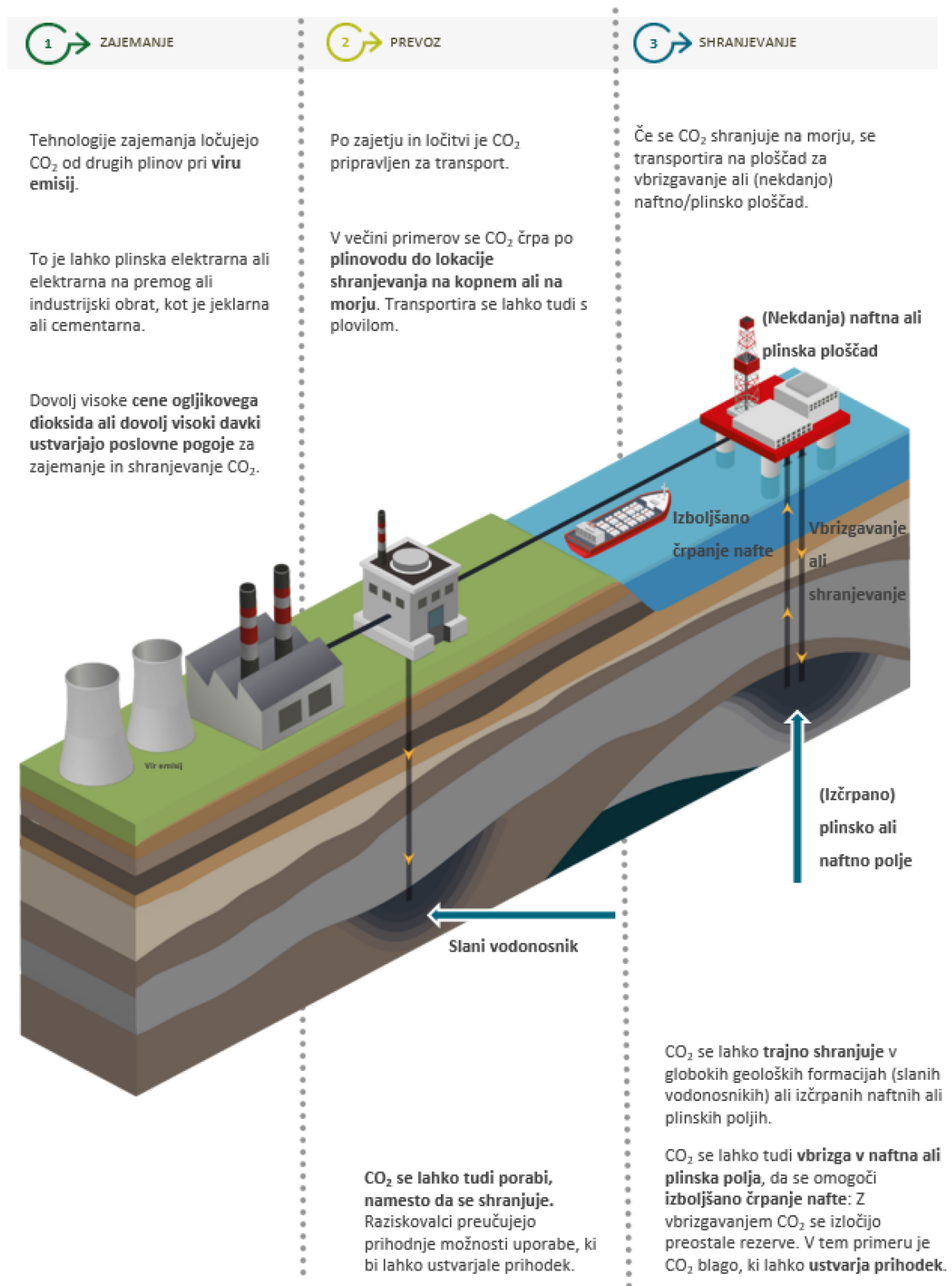
Okvir 1 – Demonstracija inovativnih tehnologij za komercialno uporabo

Kadar se nove tehnologije razvijajo iz raziskav z namenom uvedbe na trg, razvoj vključuje več faz. Demonstracija je faza, v kateri je nova tehnologija dovolj preizkušena in dovolj izpopolnjena za razširitev na uporabo v komercialne namene. Če je demonstracija uspešna, trg izvede naložbe in omogoči polno uveljavitev tehnologije. Uspešni demonstracijski projekti tako pomagajo zagotoviti družbi cenovno dostopne tehnologije za čisto, varno in konkurenčno oskrbo z energijo.

Demonstracijski projekti pogosto težko napredujejo dlje od te faze. Srečujejo se z izzivi, kot so velike kapitalske naložbe zaradi njihovega obsega, prinašajo pa tudi velika tehnološka tveganja ter negotovost glede izločkov in morebitnih prihodkov. Običajno so preveč tvegani, da bi pritegnili dovolj zasebnih naložb, in potrebujejo različne oblike vladne podpore za pospešitev uveljavljanja tehnologije. Če tehnologije ne napredujejo dlje od te faze, ostanejo v tako imenovani ekonomski „dolini smrti“.

³ Zasedanje Evropskega sveta v Bruslju 19. in 20. junija 2008, sklepi predsedstva, 11 018/1/08 z dne 17. julija 2008, odstavek 45.

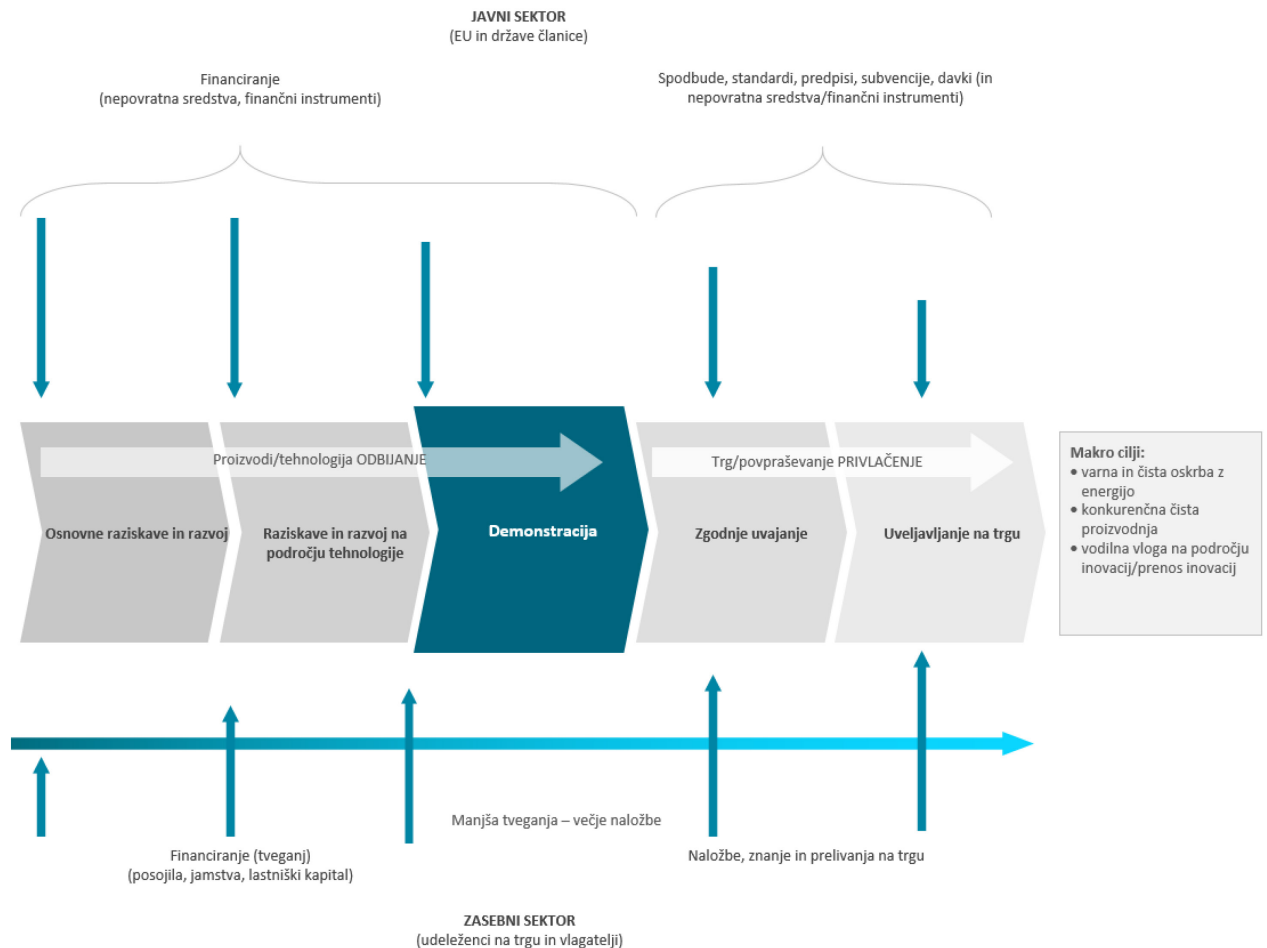
Slika 1 – Zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida



Vir: Evropsko računsko sodišče

3. EU je po letu 2008 začela izvajati dva glavna programa, namenjena podpiranju komercialnih demonstracij (glej **slika 2**) CCS in inovativnih obnovljivih virov energije.

Slika 2 – Podpiranje demonstracijske faze ciklusa inovacij



Vir: Prilagoditev Sodišča po dokumentih IPCC in Komisije.

Evropski energetski program za oživitev (EEPO)

4. Prvi obsežen program EU za podpiranje komercialnih demonstracij CCS in pridobivanja vetrne energije na morju je bil **Evropski energetski program za oživitev (EEPO), ki se je začel izvajati leta 2009.**⁴ EEPO je bil del večjega svežnja za oživitev gospodarstva.⁵ Skupni

⁴ Uredba (ES) št. 663/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. Julija 2009 o vzpostavitvi programa za podporo oživitvi gospodarstva z dodelitvijo finančne pomoči Skupnosti energetskim projektom (UL L 200, 31.7.2009, str. 31).

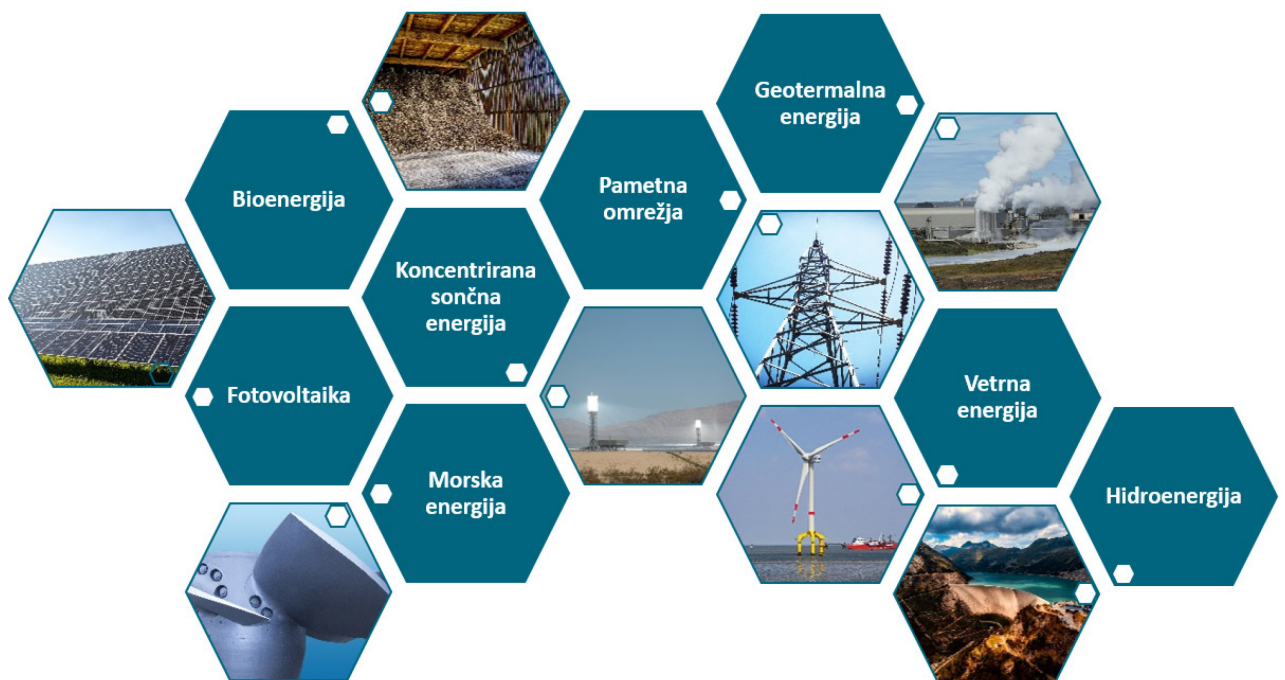
⁵ COM(2008) 800 final z dne 26. novembra 2008 z naslovom Evropski načrt za oživitev gospodarstva.

proračun programa EEPO je znašal štiri milijarde EUR in je bil namenjen zagotavljanju nepovratnih sredstev za projekte. To je vključevalo eno milijardo EUR za program demonstracije CCS in 565 milijonov EUR za pridobivanje vetrne energije na morju. Nepovratna sredstva programa EEPO so običajno prispevala k naložbam v osnovna sredstva za načrtovanje, razvoj in gradnjo.

NER300

5. EU je leta 2009 v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS) ustvarila rezervo za nove udeležence 300 (NER300) za podpiranje komercialnih demonstracijskih projektov za CCS in inovativne obnovljive vire energije.⁶ Na **sliki 3** so navedene tehnologije na področju energije iz obnovljivih virov, ki jih želi podpreti.

Slika 3 – Inovativni obnovljivi viri energije, ki jih podpira program NER300



Vir: Evropsko računsko sodišče

⁶ Glej Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spremembi Direktive 2003/87/ES z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (UL L 140, 5.6.2009, str. 63).

6. Demonstracijski projekti, ki jih podpira program NER300, bi vključevali zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida ali proizvodnjo čiste energije iz obnovljivih virov, s čimer bi prispevali k ciljem glede zmanjšanja emisij do leta 2020, če bi se začeli izvajati pred tem. Vendar je njihov glavni cilj demonstrirati komercialni potencial izbranih tehnologij ter zagotoviti večji in dolgoročni prispevek nizkoogljivega gospodarstva po letu 2020, če bi se te tehnologije uporabljale drugod po Evropi in svetu.⁷ Podpiranje prvih na trgu naj bi prispevalo k cilju EU, da postane vodilna v svetu na področju razvoja tehnologij energije iz obnovljivih virov.⁸

7. Z direktivo o sistemu EU za trgovanje z emisijami je bilo prihranjenih 300 milijonov pravic iz rezerve Skupnosti za nove udeležence v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami. EIB je te pravice prodala in ustvarila 2,1 milijarde EUR za financiranje programa. Komisija skrbi za splošno usklajevanje programa. Države članice ustanovijo nacionalne kontaktne točke (NKT) in imajo številne odgovornosti.⁹ Komisija je v letih 2012 in 2014 dodelila finančna sredstva za 39¹⁰ projektov v okviru dveh razpisov za oddajo predlogov, predvidenih v zakonodaji. EIB upravlja sredstva, ki so odobrena, vendar še niso izplačana.¹¹

8. Dodatni naložbeni in operativni stroški (za pet let v primeru projektov na področju energije iz obnovljivih virov in deset let v primeru projektov CCS) za izvedbo in delovanje inovativnih projektov so bili upravičeni do financiranja v okviru programa NER300 v višini do

⁷ Uvodna izjava 10 Sklepa Komisije 2010/670/EU z dne 3. novembra 2010 o merilih in ukrepih za financiranje komercialnih demonstracijskih projektov, katerih cilj je okoljsko varno zajemanje in geološko shranjevanje CO₂, ter demonstracijskih projektov inovativnih tehnologij energije iz obnovljivih virov v skladu s sistemom za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji, vzpostavljenim z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (sklep o NER300) (UL L 290, 6.11.2010, str. 39).

⁸ COM(2009) 519/4 z naslovom Vlaganje v razvoj tehnologij z nizkimi emisijami ogljika (Načrt SET).

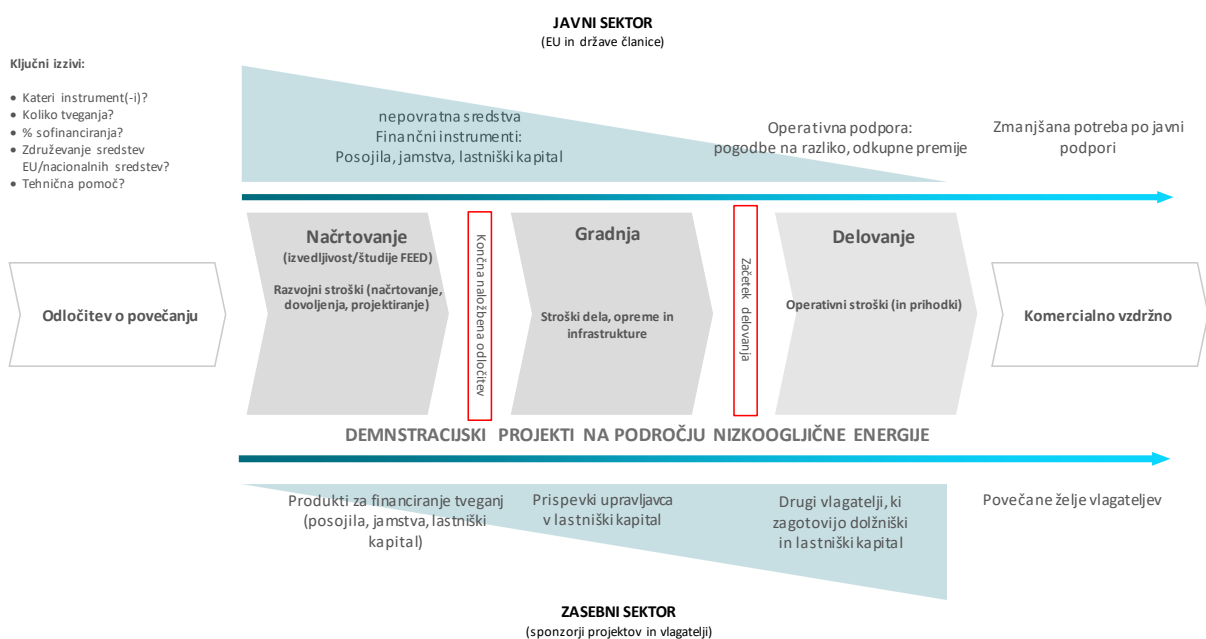
⁹ Mednje spadajo opredelitev upravičenih projektov, sklepanje in upravljanje pravno zavezujočih instrumentov (pogodb) s projekti, spremljanje projektov, poročanje Komisiji in posredovanje plačil EIB projektom. Za pregled glej **sliko 10** v glavnem besedilu.

¹⁰ 38 projektov na področju energije iz obnovljivih virov in en projekt na področju zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida.

¹¹ S tem upravljanjem sredstev je bilo doslej ustvarjenih približno 70 milijonov EUR dodatnih prihodkov. Komisija je konec leta 2017 sprostila 39 milijonov EUR sredstev NER300 za provizije, ki se plačujejo EIB za naloge, ki so ji zaupane. Provizije ne smejo presežati 45 milijonov EUR, kar je 2,1 % skupnih prihodkov, ki znašajo 2,1 milijarde EUR.

50 % pričakovanih stroškov. Dodeljena nepovratna sredstva se v okviru programa NER300 izplačujejo v letnih obrokih, in sicer po začetku delovanja projekta, tj. ko se začne v okviru projekta zajemati in shranjevati ogljikov dioksid ali proizvajati energija iz obnovljivih virov ter ko začnejo nastajati odhodki iz poslovanja, razen če države članice zaprosijo za vnaprejšnje financiranje dela ali celotnih nepovratnih sredstev in zanje tudi jamčijo. Na **sliki 4** so opisani izzivi in različne faze financiranja demonstracijskih projektov na področju energije.

Slika 4 – Financiranje demonstracijskih projektov na področju energije



Vir: Evropsko računsko sodišče

Druge pobude EU za podpiranje demonstracijskih projektov na področju nizkoogljične energije

9. V istem obdobju so se v okviru delov sedmega okvirnega programa (**7. OP**) EU za raziskave (2007–2013) in programa **Obzorje 2020** (2014–2020), namenjenih energiji, podpirali demonstracijski projekti na področju različnih energetske tehnologij. Ta programa sta tudi prispevala oziroma prispevata sredstva iz proračuna EU za finančne instrumente, ki jih upravlja EIB, kot sta **Sklad za financiranje na osnovi delitve tveganja** (RSFF, 2007–2013) in **InnovFin** (2014–2020), in ki so vključevali oziroma vključujejo demonstracijske projekte na področju energije.

10. EU si je hkrati z uvedbo teh mehanizmov financiranja prizadevala za večjo uskladitev prioritet na področju energetske inovacije in financiranja iz strateškega načrta za energetske tehnologije (**načrt SET**), ki ga je Svet podprl leta 2008¹². Leta 2015 je bil načrt posodobljen (**celostni načrt SET**) zaradi uskladitve s prioritetami energetske unije na področju raziskav in inovacij. Vsi opisani mehanizmi financiranja podpirajo prioritete načrta SET.

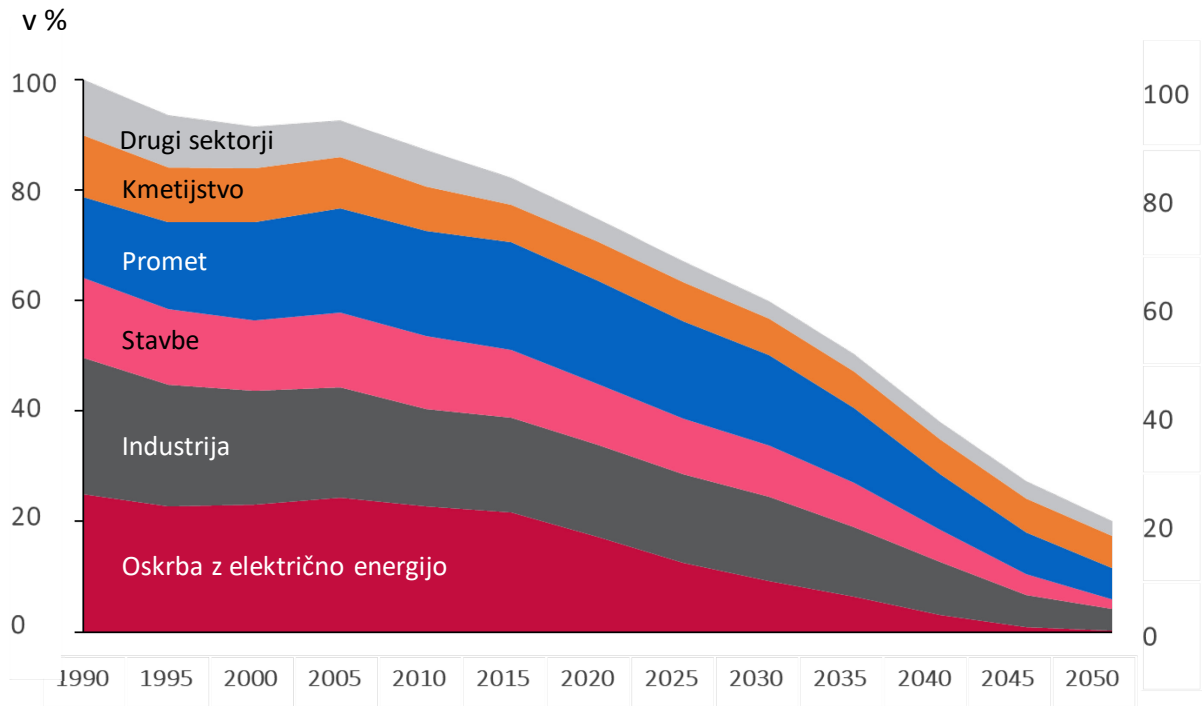
Stalna potreba po inovacijah na področju čiste energije

11. EU je leta 2015 podpisala Pariški sporazum. Cilj sporazuma je okrepiti svetovni odziv na nevarnost podnebne spremembe in zadržati svetovno zvišanje temperature v tem stoletju precej pod 2 °C v primerjavi s predindustrijsko ravno. EU se je zavezala, da bo do leta 2030 zmanjšala emisije toplogrednih plinov za najmanj 40 %, s čimer je dopolnila svoj obstoječi cilj glede doseganja nizkoogljičnega gospodarstva do leta 2050.¹³ To pomeni, da morajo vsi sektorji gospodarstva drastično zmanjšati emisije. V načrtu Komisije iz leta 2011 je na primer predvideno zmanjšanje emisij v sektorju oskrbe z električno energijo na nič do leta 2050. Na **sliki 5** je prikazano predvideno zmanjšanje vseh emisij toplogrednih plinov v EU.

¹² Sklepi Sveta o Evropskem strateškem načrtu za energetske tehnologije z 2854. zasedanja Sveta za promet, telekomunikacije in energijo dne 28. februarja 2008.

¹³ COM(2011) 112 final z dne 8. marca 2011 z naslovom Načrt za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050: „Da bi podnebne spremembe ostale pod mejo 2 °C, je Evropski svet februarja 2011 ponovno potrdil cilj EU, po katerem naj bi [...] do leta 2050 zmanjšali emisije toplogrednih plinov za 80–95 % v primerjavi z letom 1990.“

Slika 5 – Projekcija emisij toplogrednih plinov EU proti 80-odstotnem zmanjšanju domačih emisij (v primerjavi z letom 1990)

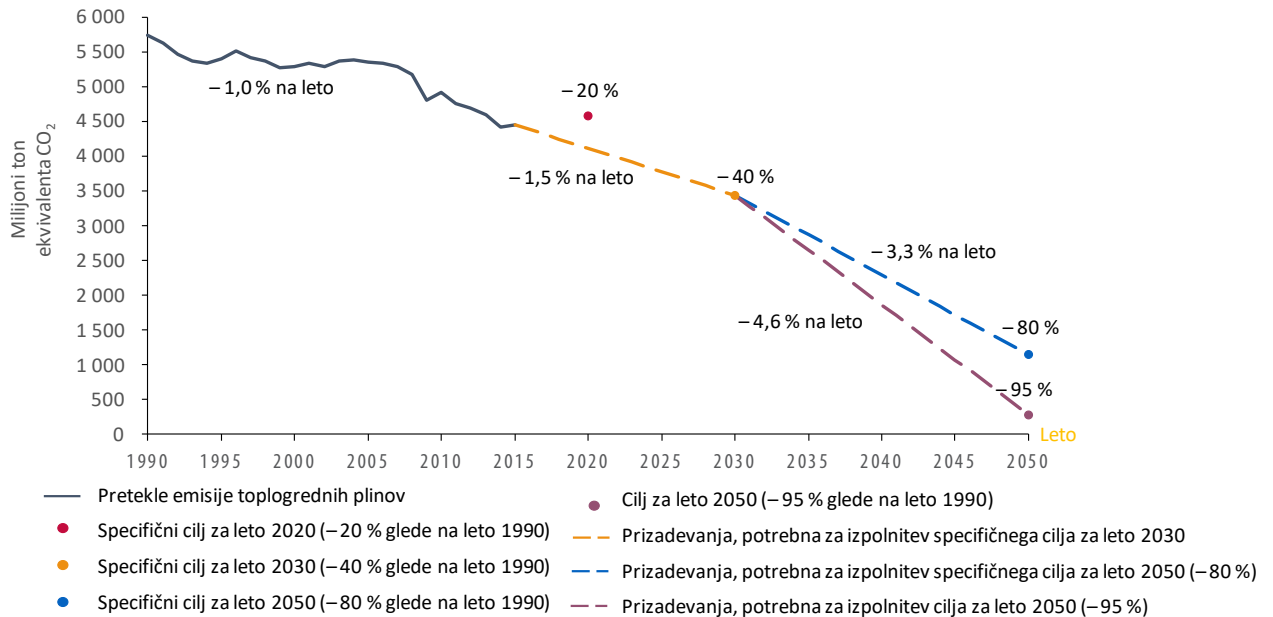


Vir: Evropska komisija, Načrt za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050, 2011.

12. EU je trenutno na dobri poti, da uresniči svoj cilj za leto 2020, tj. da bi se 20 % energije, ki jo porabi, ustvarilo iz obnovljivih virov, poleg tega pa so se močno znižali stroški pridobivanja zlasti kopenske vetrne energije in sončne energije (fotovoltaika). Vendar pa so dolgoročni obeti še vedno izziv. Po navedbah Evropske agencije za okolje (EEA)¹⁴ mora EU znatno okrepiti svoja prizadevanja po letu 2020 za doseg svojih splošnih ciljev glede nizkoogljivega gospodarstva za obdobje do leta 2050 (glej [slika 6](#)).

¹⁴ *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, poročilo Evropske agencije za okolje št. 17/2017. Glej razdelek *Outlook for greenhouse gas trends in 2050*.

Slika 6 – Trendi, projekcije in cilji v zvezi z emisijami toplogrednih plinov v EU



Vir: *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, poročilo Evropske agencije za okolje št. 17/2017.

13. Komisija je v svojem sporočilu iz leta 2016¹⁵ o pospešitvi inovacij na področju energije opozorila na izzive, povezane s podpiranjem demonstracijskih projektov za nizkoogljično energijo, in poudarila cilj EU, da postane vodilna v svetu na področju obnovljivih virov energije.

14. S spremenjeno direktivo o sistemu EU za trgovanje z emisijami¹⁶ je bila leta 2018 zagotovljena pravna podlaga za nov sklad za inovacije, ki bo počrpal morebitna neporabljena sredstva iz programa NER300 in zagotovil financiranje za inovativne nizkoogljične industrijske in energetske tehnologije v obdobju do leta 2030. Tehnologije, ki prejemaajo podporo iz sklada za inovacije, bi morale predstavljati prebojne rešitve ali biti dovolj zrele za predkomercialno demonstracijo.

¹⁵ COM(2016) 763 final z dne 30. novembra 2016 z naslovom Pospeševanje inovativnosti na področju čiste energije.

¹⁶ Direktiva (EU) 2018/410 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2018 o spremembi Direktive 2003/87/ES za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb ter Sklepa (EU) 2015/1814 (UL L 76, 19.3.2018, str. 3).

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

15. Sodišče je z revizijo smotrnosti poslovanja ocenjevalo, ali:

je bila podpora EU za komercialno demonstracijo CCS in inovativnih tehnologij za energijo iz obnovljivih virov s programoma EEPO in NER300 dobro zasnovana, upravljana in usklajevana, da sta lahko učinkovito prispevala k dolgoročnim podnebnim in energetskim ciljem.

16. Sodišče je preučilo zlasti, ali:

- **sta programa NER300 in EEPO dosegla pričakovani napredek pri pomoči komercialnemu uveljavljanju CCS in inovativnih obnovljivih virov energije,**
- **sta zasnova in upravljanje programa NER300 podpirala uspešno odločanje,**
- **zanesljivi mehanizmi usklajevanja v Komisiji in med nacionalnimi organi in Komisijo podpirajo inovacijski proces na področju čiste energije.**

17. Revizija Sodišča je zajela obdobje od začetka izvajanja dejavnosti programov NER300 in EEPO ter načrta SET leta 2008 do konca leta 2017.¹⁷ Namen revizije ni bil preverjati upravičenosti, zakonitosti ali pravilnosti odhodkov. Prav tako se v okviru revizije niso neposredno preučevali politike, skladi ali instrumenti, ki podpirajo uvedbo zrelih tehnologij energije iz obnovljivih virov.¹⁸ Z revizijo se niso ocenjevale dejavnosti monetizacije in upravljanja sredstev EIB za sredstva programa NER300.

18. Sodišče je opravilo revizijsko delo v letu 2017 pri Evropski komisiji (GD za podnebno politiko, GD za energetiko ter GD za raziskave in inovacije). V informativne namene je Sodišče obiskalo tudi EIB in Skupno raziskovalno središče (JRC) Komisije. Delo Sodišča je vključevalo pogovore in preglede dokumentov, vključno s 26 poročili EIB o ocenjevanju

¹⁷ V ***Prilogi I*** je časovnica uvedbe teh mehanizmov in načrta SET glede na glavne politične in gospodarske dogodke.

¹⁸ Sodišče se sklicuje zlasti na drugo posebno poročilo Sodišča o uvedbi energije iz obnovljivih virov na podeželskih območjih (SR 5/2018) in informativni dokument z naslovom *Electricity production from wind and solar photovoltaic power in the EU* z dne 20. februarja 2018.

projektov in 36 letnimi poročili za projekte v okviru programa NER300 iz petih¹⁹ držav članic, projektnimi spisi za devet projektov na področju pridobivanja vetrne energije na morju in šest projektov CCS v okviru programa EEPO. Sodišče je obiskalo te države članice, da bi opravilo pogovore s predstavniki nacionalnih kontaktnih točka (NKT) za program NER300 in nacionalnimi predstavniki usmerjevalne skupine načrta SET. Pregledalo in obiskalo je pet projektov CCS, da bi ocenilo, kaj je bilo doseženo z uporabo razpoložljivih sredstev. Poleg tega je izvedlo anketo v tehnoloških in inovacijskih platformah (ETIP)²⁰, Evropskem združenju za sončno toplotno električno energijo in SZI InnoEnergy.²¹ ETIP so del strukture načrta SET ter vključujejo deležnike iz držav članic, akademskega sveta in industrije.

OPAŽANJA

Programa EEPO in NER300 imata določene ambiciozne cilje za uveljavljanje zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida ter inovativnih obnovljivih virov energije

19. Sodišče je preučilo, ali sta programa dosegla dejanski napredek pri doseganju svojih ciljev glede podpiranja komercialne demonstracije CCS in inovativnih obnovljivih virov energije. Ocenilo je tudi, ali je Komisija zagotovila, da projekti, ki prejemajo sredstva EU, ta denar preiščeno uporabljajo in prispevajo k ciljem programa.

Program EEPO ni dosegel svojega cilja glede zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida ...

20. Komisija je bila s sklepi predsedstva Evropskega sveta iz junija 2008 pozvana, naj predlaga mehanizem za zagotovitev izgradnje in obratovanja 12 komercialnih demonstracijskih obratov CCS do leta 2015. Z demonstracijskimi projekti CCS naj bi se dosegla znatna zmanjšanja emisij pri proizvodnji energije ter hkrati zagotovila tehnološka in

¹⁹ Nemčije, Španije, Nizozemske, Poljske in Združenega kraljestva. Izbira Sodišča je temeljila na njihovih velikih deležih emisij v sistemu EU za trgovanje z emisijami in njihovem interesu za CCS v okviru programov EEPO in NER300.

²⁰ Anketna vprašanja je Sodišče poslalo ETIP za vetrno, fotovoltaično sončno in morsko energijo, CCS, bioenergijo, geotermalno energijo in pametna omrežja.

²¹ www.innoenergy.com.

komercialna podlaga za uvedbo te tehnologije drugod. EEPO bi moral prispevati k uresničitvi tega cilja.²²

21. Komisija je dodelila eno milijardo EUR za šest projektov. Ob koncu leta 2017 je izplačala 424 milijonov EUR (glej **tabelo 1**). Štirje od teh šestih sofinanciranih projektov so se končali po poteku sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev, eden pa se je končal, ne da bi bil zaključen. Edini zaključen projekt ni predstavljal demonstracijskega projekta CCS komercialne velikosti, ampak je šlo za manjše pilotne obrate za zajemanje, transport in shranjevanje.

Tabela 1 – Pregled stanja programa EEPO za CCS ob koncu leta 2017

Lokacija projekta	Stanje ukrepov programa EEPO oktobra 2017	Kategorija	Pričakovani prispevek k cilju prehoda na nizkoogljično gospodarstvo*	Skupni upravičeni stroški ukrepov programa EEPO (na sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev) v mio EUR	Nepovratna sredstva EK v mio EUR	Delež sofinanciranja ukrepov (sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev)	Izplačana neto nepovratna sredstva EK (po izterjavah – oktober 2017)
DE	ustavljen	CCS	10	305	180	59%	15
PL	ustavljen	CCS	9	610	180	29%	21
IT	ustavljen	CCS	5	143	100	70%	35
NL	ustavljen	CCS	6	371	180	48%	67
UK	zaključen, ne da bi bil dokončan	CCS	17	274	180	66%	120
ES	pilotni obrati – omejena uporaba – brez celovite demonstracije CCS	CCS	5	263	180	69%	166

* Predvidena količina CO₂, zajetega in shranjenega v prvih petih letih, na vlogo za nepovratna sredstva (v mio ton)

Dodeljena sredstva EU skupaj: 1 000 Izplačana sredstva EU skupaj: 424

Opomba: Možni so dodatni popravki za projekte v Združenem kraljestvu in na Nizozemskem, ki so predmet postopkov likvidacije.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije²³

22. Podprogram EEPO za CCS tako ni prispeval k izgradnji in začetku delovanja nobenega demonstracijskega projekta CCS. V **okviru 2** so navedeni primeri porabe sredstev EU pri posameznih projektih. Čeprav se v programih za inovacije na splošno sicer pojavljajo nekatere pomanjkljivosti, so rezultati, doseženi z naložbami EU za nezaključene projekte,

²² 12 upravičenih projektov je navedenih na seznamu v Prilogi k uredbi o programu EEPO (ES) št. 663/2009.

²³ SWD(2018) 48 final z dne 5. marca 2018 z naslovom *Data on the budgetary and technical implementation of the European Energy Programme for Recovery*.

bistveno slabši od sprva pričakovanih. Poleg tega ti projekti niso dosegli predvidenih zmanjšanj emisij²⁴ za zadevne države članice.

Okvir 2 – Primeri projektov EEPO za CCS

Pri vseh projektih so se pripravljala zemeljska dela začela že zgodaj. Danes se ne uporabljajo nobeni oprijemljivi rezultati teh dejavnosti, razen pri projektu v Španiji. V okviru projekta na Nizozemskem je bil na spodnjem delu dimnika za odvajanje dimnih plinov v termoelektrarni na premog zgrajen povezani obrat za CCS, ki je začel delovati leta 2013. Ta projekt je bil edini projekt EEPO za CCS, ki je pridobil dovoljenje za shranjevanje ogljikovega dioksida v skladu z direktivo o CCS²⁵ za predvideno lokacijo shranjevanja na morju, vendar se v okviru projekta sedaj ne zajema in shranjuje ogljikov dioksid. Največja odhodkovna postavka projekta v Združenem kraljestvu je vključevala licence za tehnologijo, katerih nabavna cena je znašala 17 milijonov EUR in je zdaj v celoti amortizirana. Kljub prispevkom v višini 60 milijonov EUR za delo na področju zajemanja projekt ni prinesel nobenih rezultatov na tem področju. Sponzorji projekta niso nikoli začeli graditi elektrarne, za katero bi se uporabljali obrati za CCS. Do podobnih težav je prišlo tudi pri projektih v Italiji, Nemčiji in na Poljskem, vendar so bili ti projekti že prej preklicani.

... vendar je pozitivno prispeval k hitro razvijajočemu se sektorju pridobivanja vetrne energije na morju

23. Cilj podprograma EEPO za pridobivanje vetrne energije na morju je bil financirati projekte na področju pridobivanja vetrne energije na morju z inovativnimi elementi v obdobju 2009–2015. To je na primer vključevalo projekte za uvedbo inovativnih turbin in konstrukcij za temelje, ki bi omogočili izgradnjo prvih velikih (400 MWh) vetrnih elektrarn daleč na morju (> 100 km) in v velikih globinah (> 40 m) za proizvodnjo čiste električne energije. Namen programa je bil tudi povečati omrežne povezave med vetrnimi elektrarnami

²⁴ V primeru projekta v Združenem kraljestvu predvidena nova elektrarna ni bila zgrajena, zato nikoli ni povzročala emisij ogljikovega dioksida.

²⁵ V direktivi o CCS iz leta 2009 je določen pravni okvir za okoljsko varno geološko shranjevanje ogljikovega dioksida med njegovo celotno življenjsko dobo ter merila za izdajo dovoljenj za shranjevanje. Glej https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/directive_sl.

na morju in različnimi državami članicami, zlasti v Severnem in Baltskem morju. To je vključevalo komercialno uporabo inovativnih tehnologij omrežnih povezav.

24. Ob koncu leta 2017 je Komisija izplačala 255 milijonov EUR od 565 milijonov EUR, dodeljenih za devet projektov na področju pridobivanja vetrne energije na morju. Štirje projekti so bili v celoti zaključeni. Za dva projekta sta sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev prenehala veljati kmalu potem, ko je Komisija izplačala 7,4 milijona EUR. V letu 2018 se še vedno izvajajo trije projekti. Ti rezultati so povzeti v **tabeli 2**.

Tabela 2 – Pregled stanja programa EEPO za pridobivanje vetrne energije na morju ob koncu leta 2017

Lokacija projekta	Stanje ukrepov programa EEPO oktobra 2017	Kategorija	Pričakovani prispevek k cilju prehoda na nizkoogljično gospodarstvo*	Skupni upravičeni stroški ukrepov programa EEPO (na sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev) v mio EUR	Nepovratna sredstva EK v mio EUR	Delež sofinanciranja ukrepov (sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev)	Izplačana neto nepovratna sredstva EK (po izterjavah – oktober 2017)
UK	ustavljen	omrežje vetrne energije na morju	n. r. (omrežje)	149	74	50%	3
DE	ustavljen	turbine in strukture vetrne energije na morju	ni podatkov.	205	59	29%	4
DK/NL	se izvaja (prišlo je do zamude)	omrežje vetrne energije na morju	n. r. (omrežje)	173	87	50%	5
DE/DK	Se izvaja (prišlo je do zamude)	omrežje vetrne energije na morju	n. r. (omrežje)	507	150	30%	58
UK	se izvaja (prišlo je do zamude)	turbine in strukture vetrne energije na morju	> 80 MWh	190	40	21%	28
DE	dokončan	turbine in strukture vetrne energije na morju	> 400 MWh	118	53	45%	53
DE	dokončan	turbine in strukture vetrne energije na morju	> 295 MWh	488	50	10%	50
DE	dokončan	turbine in strukture vetrne energije na morju	> 400 MWh	220	43	19%	43
BE	dokončan	turbine in strukture vetrne energije na morju	> 270 MWh	24	10	42%	10
* Predvidena letna zmogljivost za proizvodnjo čiste električne energije				Dodeljena sredstva EU skupaj:	565	Izplačana sredstva EU skupaj:	255

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije²⁶

25. Pri štirih projektih je bila uspešno uvedena zmogljivost za proizvodnjo velike količine čiste električne energije, medtem ko trije projekti, pri katerih je prišlo do zamud, še vedno lahko prispevajo k istemu cilju ali boljši povezanosti energetskega omrežja EU. Sredstva EU za projekte pridobivanja vetrne energije na morju od leta 2009 so bila pozitiven znak za ta sedaj hitro razvijajoči se sektor.²⁷

²⁶ SWD(2018) 48 final.

²⁷ Glede na poročilo Mednarodne agencije za energijo o uvajanju tehnologije za energijo iz obnovljivih virov iz leta 2017 60-odstotno znižanje stroškov v obdobju 2010–2017 kaže na to, da so bili cilji industrije za obdobje do leta 2025 preseženi že osem let pred načrtovanim rokom, zato

26. Zaradi hitrega razvoja sektorja (ki je privedel do nekaterih ozkih grl pri oskrbi) je bilo zlasti pri treh projektih, ki zamujajo, potrebno pogosto prilagajanje. Komisija je pokazala precejšnjo fleksibilnost pri sprejemanju sprememb v sporazumih o dodelitvi nepovratnih sredstev.

Ti programi EEPO niso dosegli cilja glede pospešitve gospodarske rasti

27. Ob upoštevanju gospodarske krize je bil glavni cilj programa EEPO spodbuditi gospodarsko rast s povečanjem naložb in ustvarjanjem delovnih mest. Zato je bilo treba velik del razpoložljivih sredstev porabiti do konca leta 2010.²⁸ Ker poraba denarja ni cilj sama po sebi, programi EEPO za CCS in pridobivanje vetrne energije na morju niso dosegli tega cilja oživitve. Stopnje plačil so bile ob koncu leta 2010 približno 10-odstotne, konec leta 2017 pa še vedno nižje od 50 %.

V okviru programa NER300 ni bil izveden noben uspešen projekt zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida ...

28. Cilj programa NER300 je bil dodeliti finančna sredstva osmim projektom, ki bi demonstrirali komercialno vzdržnost CCS. Ta sredstva bi se lahko dodelila za projekte, ki se že financirajo v okviru programa EEPO, ali druge projekte za demonstracijo CCS. Po prvem razpisu za zbiranje predlogov v okviru programa NER300 leta 2011 je bilo upravičenih deset demonstracijskih projektov CCS, ki so uspešno prestali ocenjevanje potrebne skrbnosti, ki ga je izvedla EIB (glej **odstavke 66 do 75**). Komisija je osem projektov uvrstila na seznam projektov za morebitno financiranje z nepovratnimi sredstvi, dva pa na rezervni seznam.²⁹

29. Na podlagi te razvrstitve je prosila države članice, naj potrdijo svojo podporo za te projekte. Tri države članice so potrdile pet od teh desetih projektov. Vendar je Komisija

bi v naslednjem desetletju morda pridobivanje vetrne energije na morju lahko v celoti konkuriralo na trgu. EU je zdaj vodilna v svetu na področju uvajanja pridobivanja vetrne energije na morju.

²⁸ V skladu z merili za dodelitev za projekte CCS in pridobivanja vetrne energije na morju (npr. člen 14(2)(a) uredbe o EEPO) bi bilo treba nepovratna sredstva dodeliti projektom „v naložbeni fazi, v zvezi z njim pa bodo do konca leta 2010 nastali znatni kapitalski izdatki“.

²⁹ SWD(2012) 225 final z dne 12. julija 2012 z naslovom *NER300 – Moving towards a low carbon economy and boosting innovation, growth and employment across the EU*.

ugotovila, da te potrditve niso bile skladne s pravnimi zahtevami programa NER300 (v **okviru 3** so navedeni primeri), in za prvi razpis za zbiranje predlogov ni dodelila nepovratnih sredstev za projekte CCS.

Okvir 3 – Primeri projektov CCS, ki so jih države članice potrdile, Komisija pa zavrnila

Komisija je zavrnila projekt na Nizozemskem za zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida v industriji, ki ga je država članica potrdila, in sicer zaradi nesoglasja med Komisijo in državo članico glede zneskov financiranja. Prilagoditve EIB so razkrile vrzel v financiranju v višini 40 milijonov EUR, ki je ni bila pripravljena kriti nobena stran.

Komisija je ugotovila, da potrditev treh projektov s strani Združenega kraljestva ni bila skladna s pravili programa NER300, saj je Združeno kraljestvo svojo podporo pogojevalo s končno uspešnostjo teh projektov na nacionalnem razpisu za financiranje, ki je takrat potekal. Zato skupni prispevek javnega financiranja ni bil potrjen, Komisija pa za te projekte ni dodelila podpore iz programa NER300.

30. V okviru drugega razpisa za zbiranje predlogov leta 2014 je vlogo za projekt CCS vložilo le Združeno kraljestvo. Komisija je dodelila nepovratna sredstva v višini 300 milijonov EUR za projekt, ki je bil vključen tudi v nacionalni program podpore Združenega kraljestva za CCS. V okviru tega projekta naj bi se v desetletnem demonstracijskem obdobju zajelo in shranilo skoraj 18 milijonov ton ogljikovega dioksida. Vendar je Združeno kraljestvo novembra 2015 po pregledu porabe preklicalo svoj program podpore. To je privedlo do nastanka velike vrzeli v financiranju in razpustitve konzorcija. V času revizije so potekale priprave na umik projekta iz programa NER300, kar je pomenilo, da nepovratna sredstva v višini 300 milijonov EUR, ki so bila dodeljena, vendar še ne izplačana, ne bodo porabljena za doseganje cilja glede CCS v okviru programa NER300.³⁰

³⁰ Neporabljena sredstva programa NER300 se še vedno lahko porabijo v okviru drugih programov, ki podpirajo CCS, ali se prenesejo v prihodnji sklad za inovacije, ki bo prav tako podpiral CCS.

... in program NER300 zaostaja pri doseganju predvidenega učinka za inovativne obnovljive vire energije

31. Poleg CCS je bil cilj programa NER300³¹ podpreti vsaj en projekt v vsaki podkategoriji projektov na področju energije iz obnovljivih virov, da bi se demonstrirala ekonomska vzdržnost različnih inovativnih obnovljivih virov energije, ki še niso na voljo za komercialno uporabo.³²

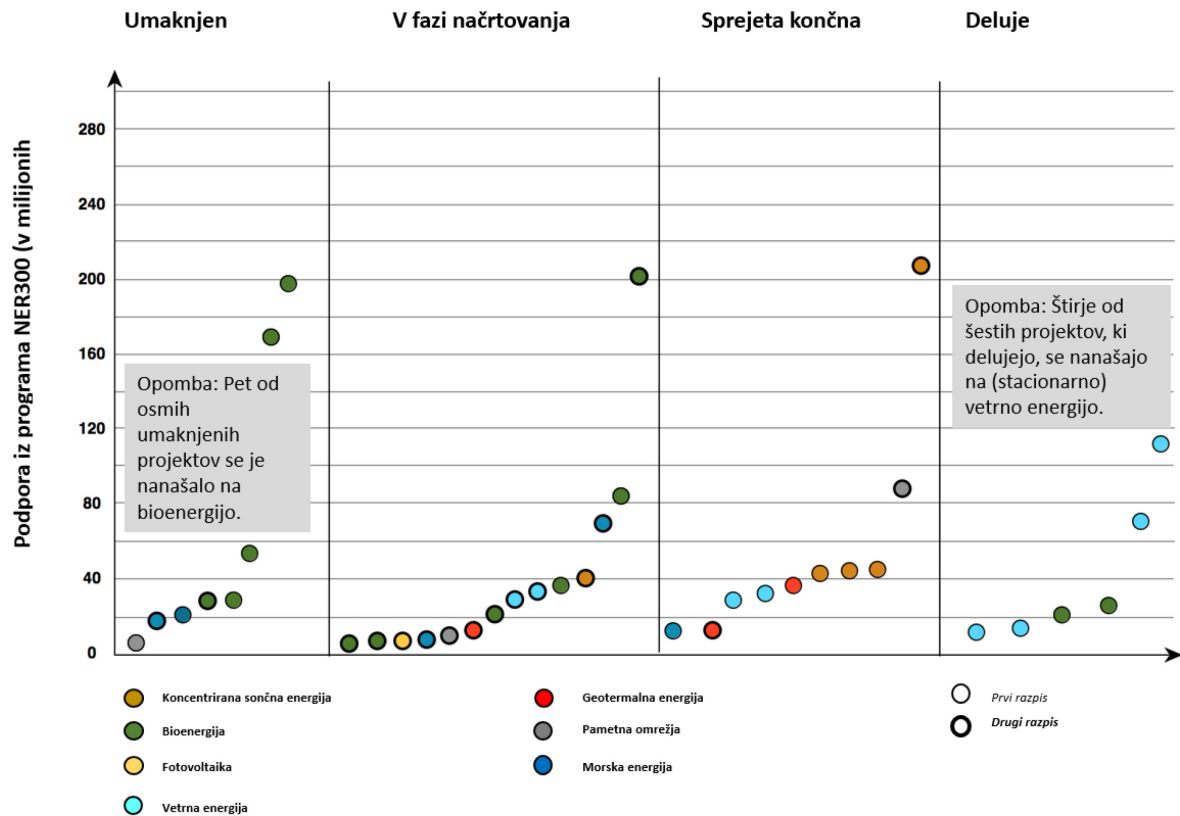
32. Komisija je v letih 2012 in 2014 dodelila 1,8 milijarde EUR sredstev iz programa NER300 38 projektom na področju inovativne energije iz obnovljivih virov.³³ Na podlagi podatkov o pričakovani proizvodnji, določenih pred sklepi o dodelitvi sredstev, naj bi projekti na področju energije iz obnovljivih virov v prvih petih letih delovanja ustvarili skoraj 85 TWh čiste energije. Na sliki 7 je pregled stanja teh projektov v okviru programa NER300 iz februarja 2018. Podatki so navedeni v Prilogi II.

³¹ Člen 8(1) in Priloga I Sklepa Sveta 2010/670/EU.

³² Na začetku izvajanja programa NER300 leta 2010 so v to skupino spadali vetrna energija, morska energija, bioenergija, fotovoltaika, koncentrirana sončna energija, vodna energija, geotermalna energija in pametna omrežja.

³³ S sklepom o dodelitvi sredstev C(2012) 9432 final z dne 18. decembra 2012 so bila dodeljena nepovratna sredstva 20 projektom na področju energije iz obnovljivih virov, s sklepom o dodelitvi sredstev C(2014) 4493 final z dne 8. julija 2014 pa 18 projektom na področju energije iz obnovljivih virov in enemu projektu CCS.

Slika 7 – Pregled stanja projektov na področju inovativne energije iz obnovljivih virov v okviru programa NER300



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi analize podatkov NER300

33. V skladu s prvotnimi pravili programa NER300 bi bilo treba končno naložbeno odločitev za projekte sprejeti v dveh letih (tj. v letih 2014 in 2016), projekti pa bi morali začeti delovati najpozneje v štirih letih (tj. v letih 2016 in 2018) po sklepu o dodelitvi sredstev.

34. Komisija je februarja 2015 spremenila sklep o programu NER300 ter za dve leti podaljšala roke za končno naložbeno odločitev in začetek delovanja.³⁴ V spremembi sklepa je bilo navedeno, da je bila gospodarska kriza glavni razlog za to, da za številne projekte, za katere so bila dodeljena sredstva v okviru programa NER300, ni bilo mogoče sprejeti končne naložbene odločitve v prvotnih rokih. Kljub podaljšanju rokov je bilo iz programa NER300 do začetka leta 2018 umaknjenih sedem projektov (za katere je bilo skupaj dodeljenih več kot

³⁴ Sklep Komisije (EU) 2015/191 z dne 5. februarja 2015 o spremembi Sklepa 2010/670/EU glede podaljšanja nekaterih rokov, določenih v členu 9 in členu 11(1) Sklepa (UL L 31, 7.2.2015, str. 31).

pol milijarde EUR nepovratnih sredstev). V letu 2018 bo verjetno umaknjen še en projekt, kar pomeni dodatnih 31 milijonov EUR. Za štirinajst projektov, za katere so bila leta 2014 dodeljena nepovratna sredstva, naj bi bila v letu 2018 sprejeta končna naložbena odločitev.

35. Za pridobitev 100 % nepovratnih sredstev bi moral projekt doseči proizvodno 75 % pričakovane količine energije v petih letih delovanja. Ob koncu leta 2017 so trije operativni projekti na področju energije iz obnovljivih virov prejeli letna izplačila na podlagi količine proizvedene energije. V okviru dveh projektov na področju bioenergije, ki sta začela delovati, kot je bilo načrtovano, je bilo proizvedene precej manj energije, kot je bilo predvideno. Zato nista bila na dobri poti za doseganje 75-odstotnega praga proizvodnje, da bi lahko zahtevala celotni znesek nepovratnih sredstev. Projekt na področju vetrne energije, ki prejema izplačila od leta 2014, se je izvajal v skladu z načrti.

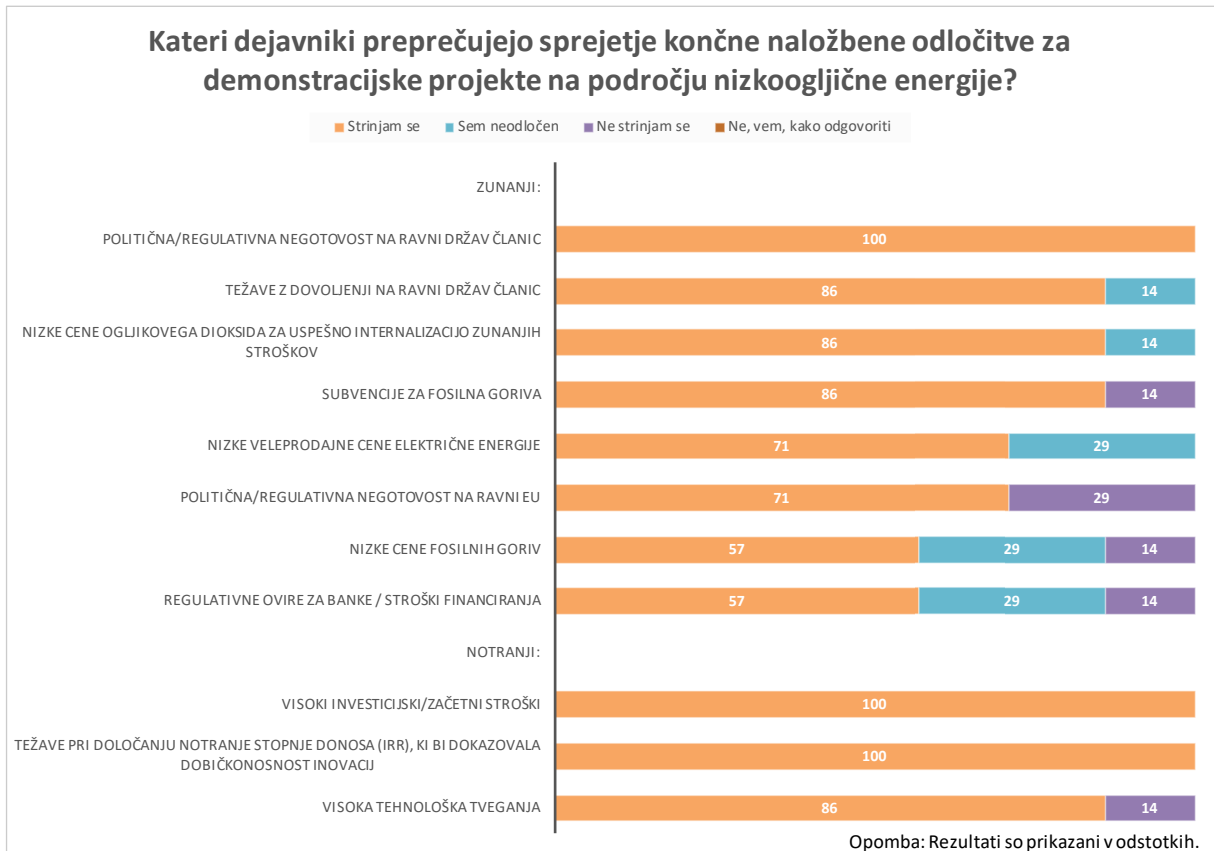
36. Zaradi umikov projektov, zamud in slabših rezultatov projektov, kot so bili pričakovani, program NER300 zaostaja pri doseganju načrtovanega učinka na vrsto tehnologij za energijo iz obnovljivih virov in omogočanju njihove prve komercialne demonstracije.

Na projekte v okviru programov EEPO in NER300 so vplivali neugodni naložbeni pogoji

37. Demonstracijski projekti na področju nizkoogljične energije pomenijo visoko tehnološko in finančno tveganje, zato se pri uvajanju na trg srečujejo s številnimi izzivi. Na njihov dostop do financiranja vplivajo širša gospodarska in regulativna vprašanja. V tem delu poročila je Sodišče preučilo, kako so taki dejavniki vplivali na smotrnost programov EEPO in NER300.

38. Izvedlo je anketo v tehnoloških in inovacijskih platformah, ki so povezane s strukturo načrta SET, in v dveh drugih organizacijah (glej **odstavek 18**), da bi ugotovilo glavne ovire pri iskanju financiranja za komercialne demonstracijske projekte v EU. Rezultati, predstavljeni na **sliki 8**, kažejo, da med deležniki, s katerimi so bila opravljena posvetovanja, obstaja soglasje glede pomembnosti številnih ključnih ovir.

Slika 8 – Rezultati ankete o ovirah za financiranje demonstracijskih projektov



Vir: Evropsko računsko sodišče

39. Ko so bili leta 2008 zasnovani programi, kot sta EEPO in NER300, so bile cene nafte, premoga in plina ter veleprodajne cene električne energije na zelo visoki ravni v primerjavi s cenami v preteklosti. Nato so se na prehodu v leto 2009, tik pred začetkom izvajanja programov, močno znižale. Čeprav so se cene nafte spet zvišale do naslednjega upada leta 2014, so ti dejavniki pomembna spodbuda za naložbe v nizkoogljične tehnologije. Zaradi znižanja in nihanja cen fosilnih goriv so postale naložbe v nove nizkoogljične energetske tehnologije manj privlačne v primerjavi s fosilnimi viri energije.

40. V naslednjih odstavkih je opisano, kako druge ključne ovire vplivajo na pogoje financiranja projektov v okviru programov NER300 in EEPO (v **Prilogi III** so te ovire povezane s kazalniki smotrnosti teh programov).

Na naložbeno okolje za demonstracijske projekte je vplivala negotovost v regulativnih okvirih in politikah

41. Ob upoštevanju izziva, povezanega s financiranjem zelo tveganih demonstracijskih projektov, so bila v direktivi o ETS in sklepu o programu NER300 izražena pričakovanja potencialnih projektov, da bodo države članice prispevale nacionalna javna sredstva za projekte, izbrane v okviru programa NER300. Komisija je prosila države članice, naj to potrdijo za izbrane projekte, preden jim dodeli sredstva iz programa NER300.

42. Podpora držav članic bi lahko vključevala nepovratna kapitalska sredstva za razvoj in izgradnjo infrastrukture. Poleg tega bi lahko vključevala dodatne koristi, kot so zagotovljene odkupne cene (glej **okvir 4**) ali premije za podpiranje delovanja novozgrajenih obratov. Pravila programa NER300 so državam članicam tudi omogočala, da izdajo jamstvo, na podlagi katerega je lahko EIB del dodeljenih sredstev za projekte sprostila še pred začetkom njihovega delovanja. Med revizijo je Sodišče ugotovilo, da so samo štiri projekti v štirih državah članicah dejansko izkoristili tako jamstvo in prejeli vnaprejšnja plačila od EIB.

Okvir 4 – Zagotovljene odkupne cene in odkupne premije za energijo iz obnovljivih virov

Zagotovljene odkupne cene so program podpore, v okviru katerega se proizvajalcem energije iz obnovljivih virov plačujejo nespremenljive cene električne energije za vsako proizvedeno enoto energije, dovedeno v omrežje električne energije. Plačilo zagotovljene odkupne cene je zagotovljeno za neko obdobje, ki je pogosto povezano z ekonomsko življenjsko dobo posameznega projekta na področju energije iz obnovljivih virov (običajno 10–25 let).

Odkupne premije so program podpore, v okviru katerega se električna energija iz obnovljivih virov običajno prodaja na trgu električne energije, proizvajalci pa prejmejo premijo, ki je dodatek k tržni ceni njihove proizvedene električne energije. Premije so lahko nespremenljive (tj. enake ne glede na tržne cene) ali spremenljive (tj. različne, odvisno od razvoja tržnih cen).³⁵

43. Leta 2012, pred prvim sklepom o dodelitvi sredstev, je EIB obvestila Komisijo, da je vzdržnost predloženih načrtov financiranja močno odvisna od podpore, ki bi jo lahko države

³⁵ Posebno poročilo št. 5/2018 – Energija iz obnovljivih virov za trajnostni razvoj podeželja: znatne potencialne sinergije, ki pa so večinoma neizkoriščene.

članice zagotovile v obliki zagotovljenih odkupnih cen, nepovratnih sredstev ali drugih mehanizmov. V nekaterih primerih so nosilci projektov predvidevali, da bodo dodatna nepovratna sredstva in subvencije držav članic v celoti dopolnili nepovratna sredstva iz programa NER300 za pokrivanje relevantnih stroškov. EIB je opozorila, da države članice v večini primerov ob zaključku postopka ocenjevanja projektov še niso jasno opredelile ali potrdile teh mehanizmov podpore.

44. Od leta 2014³⁶ je Komisija od držav članic zahtevala, naj uporabljajo konkurenčne postopke za zbiranje ponudb za določitev višine podpore, ki se plača nosilcem projektov na področju energije iz obnovljive energije. Pred tem so države članice pogosto uporabljale nespremenljive zagotovljene odkupne cene, dogovorjene z dobavitelji energije za daljša obdobja (npr. 25 let). Od leta 2017 pa bi morali biti konkurenčni dražbeni postopki edini model subvencioniranja za operativno podporo. Novi pristop za zagotovitev tovrstne podpore za obnovljive vire energije ne bi preprečil tega, da države članice še naprej podpirajo inovativne demonstracijske projekte. V smernicah Komisije je predvidena možnost zaprositve za odstopanje od dražbenega postopka za nove tehnologije z višjimi stroški na enoto proizvedene energije. Medtem ko so se nacionalne sheme za operativno podporo po EU spreminjale, pa za projekte v okviru programa NER300, zasnovane v času zagotovljenih odkupnih cen, še vedno niso bile sprejete končne naložbene odločitve. Zato je bila razpoložljivost njihove prihodnje operativne podpore negotova.

45. V **okviru 5** je naveden primer projekta, ki je bil nazadnje umaknjen zaradi sprememb na regulativnem področju in področju finančne podpore.

³⁶ Sporočilo Komisije z naslovom Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020 (2014/C 200/01) z dne 28. junija 2014. Glej tudi priporočila iz leta 2013: Delovni dokument služb Komisije z naslovom *European Commission guidance for the design of renewables support schemes, accompanying the document „Communication from the Commission – Delivering the internal market in electricity and making the most of public intervention”*, SWD(2013) 439 final z dne 5. novembra 2013.

Okvir 5 – Primer projekta v okviru programa NER300, glede katerega ni bilo mogoče sprejeti končne naložbene odločitve

Projekt na področju morske energije v Združenem kraljestvu se je opiral na dostop do nacionalnega mehanizma podpore, ki je bil vzpostavljen za energijo iz obnovljivih virov, ko je bila vložena vloga za financiranje v okviru programa NER300. V tistem času leta 2012 je imela zadevna država članica mehanizem podpore, ki bi zagotovil sredstva za ta projekt na področju morske energije. Na podlagi tega je zadevna država članica potrdila predlog Komisije za dodelitev sredstev iz programa NER300.

Vendar je v življenjski dobi programa NER300 prišlo do spremembe energetske politike te države. Leta 2016 je bilo za projekt sporočeno, da v okviru novega konkurenčnega dražbenega programa ni uspel zagotoviti dohodkovne podpore, saj je zadevna država članica v tem programu odpravila omejitev za morski sektor. Ker ni bilo alternativnih virov financiranja za zapolnitev nastale finančne vrzeli, do 31. decembra 2016 ni bilo mogoče sprejeti končne naložbene odločitve za projekt, ki je bil zato umaknjen.

46. Za projekte CCS v okviru programa EEPO prav tako ni bila dodeljena finančna podpora države članice, kot je bilo pričakovano. Primeri so navedeni v **okviru 6**.

Okvir 6 – Projekti CCS v okviru programa EEPO in regulativna negotovost

Dela na projektu v okviru programa EEPO v Nemčiji so se začela izvajati kmalu potem, ko sta začela delovati pilotna elektrarna in z njo povezan kopenski obrat za skladiščenje. Kljub prvotni zavezanosti države članice tej tehnologiji in projektu se je sponzor projekta zaradi zamud pri prenosu direktive o CCS v nacionalno zakonodajo in končnem oblikovanju nacionalne zakonodaje o CCS odločil, da projekt ni ekonomsko vzdržen. Zato je leta 2013 preklical projekt, Komisija pa je medtem že izplačala 15 milijonov EUR.

Za projekt v okviru programa EEPO v Združenem kraljestvu je bila oddana ponudba na drugem nacionalnem razpisu za CCS (2012–2015)³⁷: nacionalni program za podporo dveh demonstracijskih

³⁷ Glej poročilo nadzornika in generalnega državnega revizorja z naslovom *Carbon capture and storage: the second competition for government support, Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office, z dne 20. januarja 2017*. Program bi porabil 100 milijonov GBP za financiranje 75 % stroškov zasnove in inženirskih načrtov dveh ponudnikov (študije FEED). Za kapitalsko podporo za oba projekta bi bilo na voljo do 900 milijonov GBP. Za osem projektov so

projektov celotne verige CCS. Vlada oktobra 2012 tega projekta ni izbrala za podporo, čeprav je podprla njegovo vključitev na prvotni seznam predhodno izbranih projektov za program EEPO v letu 2009. Za projekt nato tudi niso bila pridobljena nepovratna sredstva iz programa NER300 v letu 2012. Vendar je Komisija v okviru programa EEPO od leta 2009 za ta projekt skupaj izplačala 120 milijonov EUR. Ker ni bila zagotovljena pričakovana javna podpora iz drugih virov in ker se je razprava med zadevno državo članico in Komisijo o možnostih podpiranja projekta z drugimi mehanizmi v poznejših fazah zavlekla, sta bili ogroženi ekonomska vzdržnost projekta in vrednost, pridobljena z izplačanimi sredstvi EU.

47. Cilj regulativnih ureditev in mehanizmov finančne podpore za inovativne obnovljive vire energije je prispevati k doseganju podnebnih in energetske ciljev držav članic in EU.

Usklajeni bi morali biti z mednarodnimi podnebnimi sporazumi in dolgoročnimi cilji glede zmanjšanja emisij (tj. do leta 2050 in po njem). Vendar če ti podnebni in energetski cilji niso jasno določeni (npr. v zakonodaji) in nimajo stabilne dolgoročne vizije, to ustvarja dodatno negotovost in škodi naložbenim pogojem za tovrstne inovativne in tvegane projekte.

V **okviru 7** je na kratko opisano, kaj vse je treba v zvezi s tem še storiti.

Okvir 7 – Razvojne strategije za nizkoogljično gospodarstvo in njihov učinek na inovacije na področju energije

V skladu z uredbo EU o mehanizmu za spremljanje (MMR) iz leta 2013 so morale države članice Evropski agenciji za okolje (EEA) do leta 2015 predložiti svoje razvojne strategije za nizkoogljično gospodarstvo za obdobje do leta 2050 in marca 2017 poročati o napredku.

Glede na nedavno študijo³⁸ je imelo do leta 2017 le 13 od 28 držav članic strategije, ki v skladu z merili, določenimi v okviru projekta, štejejo za razvojne strategije za nizkoogljično gospodarstvo. Študija je pokazala, da je kakovost predloženih strategij zelo različna ter da v zakonodajo niso vključene vse strategije in politike iz teh dokumentov.

bile predložene ponudbe, za nekatere pa je bila vložena tudi vloga za nepovratna sredstva iz programa NER300.

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*, projekt WWF Maximiser.

V predlagani uredbi o energetske uniji iz novembra 2016 je določeno, da morajo države članice pripraviti nacionalne energetske in podnebne načrte (NCEP) za obdobje 2021–2030 in nato za vsa naslednja desetletja. Države članice bodo morale do januarja 2020 in nato vsakih deset let pripraviti in predložiti Komisiji svoje dolgoročne strategije za nizkoogljično gospodarstvo za prihodnjih 50 let.

48. Negotovost glede politik, regulativnih ureditev in javne finančne podpore vpliva na finančno vzdržnost in napredek inovativnih demonstracijskih projektov na področju nizkoogljične energije v okviru programov NER300 in EEPO. Z zamudami se povečuje tudi verjetnost, da se bodo zunaj programa NER300 pojavili novi, inovativnejši projekti.

Za projekte CCS sta bila glavni oviri zniževanje tržnih cen ogljikovega dioksida ter pomanjkanje druge podpore in prihodkov

49. Za šest projektov CCS, ki jih podpira program EEPO, bi morale biti končne naložbene odločitve sprejete v letu 2011 oziroma 2012, projekti pa bi morali začeti delovati do leta 2015. Poleg številnih drugih pomembnih izzivov je bil glavni dejavnik, ki je to preprečeval, nižja tržna cena ogljikovega dioksida v sistemu EU za trgovanje z emisijami, kot je bila pričakovana. Na ***sliki 9*** je prikazan razvoj cen.

Slika 9 – Pretekle cene pravic v sistemu EU za trgovanje z emisijami (v EUR/tono emisij CO₂) v obdobju 2008–2017³⁹



Vir: Evropsko računsko sodišče, na podlagi mesečnega povprečja sedmih terminskih pogodb v zvezi emisijskimi kuponi EU ([Quandl](#)).

50. Sodišče je ugotovilo, da so se projekti CCS, ki so v letu 2009 zaprosili za nepovratna sredstva programa EEPO, v svojih finančnih načrtih zanašali na visoke in rastoče cene ogljikovega dioksida. Pregled vlog za nepovratna sredstva programa EEPO, ki jih je leta 2009 vložilo šest nosilcev projektov in so bile pozneje odobrene, je pokazal, da so pričakovali, da se bo cena ogljikovega dioksida v fazah gradnje in demonstracije gibala med 20 in 40 EUR na tonno CO₂. Pri enem od projektov se je pokazalo, da je bila ekonomska vzdržnost njegovega finančnega načrta odvisna tudi od cen električne energije. Ocenjuje se, da bi le cena

³⁹ Od sredine leta 2017 se je tržna cena ogljikovega dioksida v sistemu EU za trgovanje z emisijami zviševala in maja dosegla rekordnih 16 EUR na tonno CO₂.

ogljikovega dioksida med 65 EUR in 90 EUR na tono CO₂ dejansko omogočala delovanje predstavitvenega projekta CCS brez izgub.

51. V finančnih načrtih teh projektov se je pogosto pričakovalo, da bodo projektom v prihodnosti dodeljena precejšnja sredstva iz programa NER300, čeprav takrat (leta 2009) zasnova programa NER300 še ni bila znana. V **okviru 8** je opisano, kako je tržna cena ogljikovega dioksida določala tudi najvišji znesek nepovratnih sredstev iz programa NER300.⁴⁰ Komisija je sprejela te zelo negotove finančne načrte, podpisala sporazume o dodelitvi nepovratnih sredstev in izplačala 43 % dodeljenih sredstev v okviru EEPO.

Okvir 8 – Padec vrednosti pravic v sistemu za trgovanje z emisijami je privedel do nižjih zneskov nepovratnih sredstev v okviru programa NER300

Sodišče je na podlagi potrditvenih dopisov držav članic in poročil EIB o potrebni skrbnosti izračunalo, da so stroški⁴¹ za osem projektov iz sektorja električne energije CCS v okviru programa NER300 za uvedbo in delovanje njihove infrastrukture CCS v povprečju znašali 1,4 milijarde EUR. V direktivi o sistemu trgovanja z emisijami je bil znesek nepovratnih sredstev v okviru programa NER300 omejen na 15 % od 300 milijonov razpoložljivih pravic (tj. enako 45 milijonom pravic). Ko se je tržna cena ogljikovega dioksida znižala s 15 EUR na pravico leta 2010 na približno 7,5 EUR leta 2011, se je tudi pričakovan najvišji mogoč znesek nepovratnih sredstev iz programa NER300 znižal s 675 milijonov EUR na 337 milijonov EUR. Komisija je na koncu določila znesek 300 milijonov EUR. Za kapitalsko intenziven projekt CCS, za katerega se je pričakovalo, da bo prejel precej večjo podporo iz programa NER300, je to pomenilo velik neuspeh. To se je zgodilo, ko so sponzorji projekta v obdobju 2011–2012 predložili svoje predloge in čakali na njihovo oceno.

Ko je Komisija razvrstila projekte CCS in zahtevala potrditev držav članic, je tem državam članicam sporočila, da predvideva, da bodo odpravile nastalo vrzel med pričakovanim najvišjim zneskom nepovratnih sredstev v okviru programa NER300 v višini 337 milijonov EUR in skupnim zneskom

⁴⁰ Glej ustrezne oddelke o NER300 v oceni direktive o sistemu EU za trgovanje z emisijami, ki je bila izvedena novembra 2015 v okviru projekta z naslovom *Support for the review of the EU Emissions Trading System* (podpora za pregled sistema EU za trgovanje z emisijami), ki jo je novembra 2015 pripravil avstrijski zvezni urad za okolje v sodelovanju z družbama Ecologic in SQ Consult.

⁴¹ V členu 3(2) sklepa o programu NER300 je za CCS navedeno naslednje: „Zadevni stroški demonstracijskih projektov CCS so tisti naložbeni stroški, ki jih ima projekt zaradi uporabe CCS, brez sedanje neto vrednosti najboljše ocene koristi in stroškov poslovanja zaradi uporabe CCS v prvih 10 letih delovanja.“

javnih sredstev, potrebnih za te projekte. Ta vrzel bi lahko znašala več sto milijonov EUR in države članice tega niso bile pripravljene pokriti.

52. Projektom CCS v okviru programa EEPO v Združenem kraljestvu in na Nizozemskem (edini, ki so se nadaljevali po letu 2013) zaradi nižanja cen nikoli ni uspelo (ponovno) vzpostaviti finančne vzdržnosti. Pričakovane finančne koristi zajemanja in shranjevanja CO₂ ter s tem preprečevanje visokih stroškov v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami se niso uresničili, kot je bilo pričakovano.

53. Komisija je leta 2012 izvedla notranje ocenjevanje⁴² vpliva nižanja tržne cene ogljikovega dioksida. Ugotovila je, da je pri teh projektih zelo težko sprejeti končno naložbeno odločitev. Vendar je ohranila finančno podporo v okviru EEPO in omogočila nadaljevanje dela na področju prevoza in shranjevanja v Združenem kraljestvu in na Nizozemskem. To je utemeljila s tem, da bi lahko zadevni projekti koristili drugim subjektom, ki povzročajo emisije na istih območjih, če bi omogočili izgradnjo infrastrukture za skupno rabo.

54. Komisija in sponzor projekta sta se leta 2011 odločila, da bosta zaradi nizkih tržnih cen ogljikovega dioksida upočasnila delo v okviru projekta na Nizozemskem. Komisija si je v obdobju 2015–2017 močno prizadevala, da bi našla dodatne vire financiranja za odpravo vrzeli. V Bruslju je organizirala različne okrogle mize s ključnimi deležniki iz industrije in držav članic ter iskala skupne interese za nadaljevanje projekta. Cilj je bil vsaj zgraditi potrebno infrastrukturo, ki bi delovala v kratkem demonstracijskem obdobju. Sponzor projekta je leta 2017 nazadnje umaknil svojo podporo projektu.

55. Finančna nevzdržnost je glavni zaviralni dejavnik za uvedbo CCS v EU. Zaradi izrazitega znižanja tržne cene ogljikovega dioksida in dejstva, da noben od projektov v okviru programa EEPO ni zagotovil ustreznega zneska dodatnih javnih sredstev v okviru programa NER300 ali nacionalnih programov do leta 2012 ali drugih prihodkov, je bila ogrožena ekonomska vzdržnost. Komisija takrat ni začasno ali dokončno prekinila finančne podpore za

⁴² Notranje izmenjave mnenj med GD ENER in GD BUDG o precej nižjih stopnjah plačil v prvih letih izvajanja programa EEPO, kot so bile pričakovane.

demonstracijo CCS v okviru programa EEPO in je po letu 2013 še naprej izplačevala sredstva za dva projekta, ki na koncu nista bila uspešna.

Zasnova programa NER300 je omejevala zmožnost Komisije in držav članic za odzivanje na spreminjajoče se okoliščine

56. Sodišče je preučilo, ali je bila splošna zasnova programa NER300 skladna z ugotovljenimi potrebami in ali so postopki za izbiro projektov zagotavljali, da so se nepovratna sredstva dodelila najboljšim razpoložljivim projektom. Poleg tega je preučilo, ali so ureditve upravljanja programa NER300 subjektom, ki so upravljali ta program za inovacije, omogočale uspešno in fleksibilno opravljanje nalog.

Izbrani model financiranja programa NER300 ni uspešno odpravil tveganja demonstracijskih projektov

57. Komisija mora izvesti oceno učinka za svoje najpomembnejše pobude in za tiste, ki bodo imele najbolj daljnosežno učinke. To se nanaša na spremembo direktive o sistemu trgovanja z emisijami iz leta 2009 (ki je pozneje postala pravna podlaga za vzpostavitev programa NER300) in na sklep Komisije iz leta 2010 o določitvi izvedbenih določb za program NER300.

58. Pri pregledu ocen učinka za pravno podlago programa NER300, ki jih je pripravila Komisija, je Sodišče ugotovilo, da je prvotni predlog⁴³ Komisije za pregled sistema EU za trgovanje z emisijami ni vključeval mehanizma za spodbujanje demonstracijskih projektov CCS. Priložena ocena učinka Komisije⁴⁴ tako tudi ni vključevala nobene relevantne ocene potreb za pravno podlago programa NER300. S tako oceno bi se na primer opredelile potrebe po financiranju demonstracijskih projektov v vseh kategorijah tehnologij, predvidenih za dodelitev podpore. Poleg tega bi se opredelili razpoložljivi nacionalni mehanizmi podpore in utemeljila potreba po programu na ravni EU za njihovo dopolnitev.

⁴³ COM(2008) 16 final z dne 23. januarja 2008.

⁴⁴ Delovni dokument služb Komisije, priložen predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES z namenom izboljšanja in razširitve sistema EU za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov, ocena učinka, SEC(2008) 52 z dne 23. januarja 2008.

59. Ideja za tak mehanizem se je prvič pojavila v zakonodajnem postopku za pregled sistema za trgovanje z emisijami. Komisija je v dokumentu o možnostih politike iz leta 2008 z naslovom *Financing large scale demonstration of emerging energy technologies (e.g. CCS Demonstration Plants)* navedla, da bo mehanizem za CCS verjetno podprla le majhna skupina držav članic.

60. Končna zasnova programa NER300 je vključevala CCS in inovativne obnovljive vire energije. Evropski parlament in Svet sta v spremenjeno direktivo o sistemu za trgovanje z emisijami vstavila člen o vzpostavitvi pravne podlage za program NER300 in razširila njeno področje uporabe na energijo iz obnovljivih virov.

61. Sodišče je ugotovilo, da ni bilo na voljo dovolj dokazov za utemeljitev potrebe po dodatnem tovrstnem mehanizmu financiranja na ravni EU. Prav tako ni bila na voljo zadovoljiva ocena v podkrepitev pravne podlage programa NER300, v kateri bi bilo pojasnjeno, kakšna vrsta podpore bi bila potrebna za projekte v zgodnji demonstracijski fazi zelo raznolikih tehnologij energije iz obnovljivih virov in CCS in zakaj bi bile z dodelitvijo podpore po začetku delovanja izpolnjene potrebe projektov v vseh kategorijah po zmanjšanju tveganja.

62. Sodišče je tudi preverilo, ali so določbe iz novega člena o programu NER300 v posodobljeni direktivi o sistemu trgovanja z emisijami iz leta 2009 onemogočale izplačilo sredstev v začetnih fazah projektov. V direktiva je določeno, da bi bilo treba nepovratna sredstva dodeliti na podlagi preverjenih preprečenih emisij CO₂. Pravna razlaga Komisije je bila, da bi bilo to lahko predpogoj za izplačilo, pa tudi pogoj za vračilo v primeru neuspeha projekta.

63. V objavljeni oceni učinka⁴⁵ je Komisija navedla, da bi bila izterjava denarja od neuspešnih projektov težavna, saj bi morale denar izterjati države članice. Komisija je zato dajala prednost možnosti izplačila sredstev po začetku delovanja. To odločitev odraža končni

⁴⁵ Ocena učinka SEC(2010) 1320 final z dne 3. novembra 2010.

izvedbeni akt o programu NER300. Odločitev je najverjetneje vplivala na črpanje sredstev za demonstracijske projekte, vendar je zaščitila finančna sredstva programa NER300.

64. Pregledi dokumentacije, ki jih je opravilo Sodišče, pogovori, ki jih je Sodišče izvedlo v okviru revizijskega dela, in odgovori na anketo Sodišča so potrdili, da zasnova programa NER300 kot programa, ki bi zagotovil finančno podporo za projekte po začetku njihovega delovanja, ni najbolje zmanjšala tveganja projektov.

65. Ker ni bilo jasnih in prepričljivih ocen potreb, ki bi utemeljile ta ključni element zasnove v pravni podlagi programa NER300, njegov pristop financiranja ni dovolj izpolnil potreb demonstracijskih projektov na področju zelo raznolikih inovativnih tehnologij po zmanjšanju tveganja in financiranju. Z revidirano direktivo o sistemu EU za trgovanje z emisijami za obdobje 2021–2030⁴⁶ se je skušalo odpraviti to težavo, zato je bila uvedena možnost izplačila 40 % zneska nepovratnih sredstev v zgodnejših fazah projekta, če se dosežejo določeni mejniki.

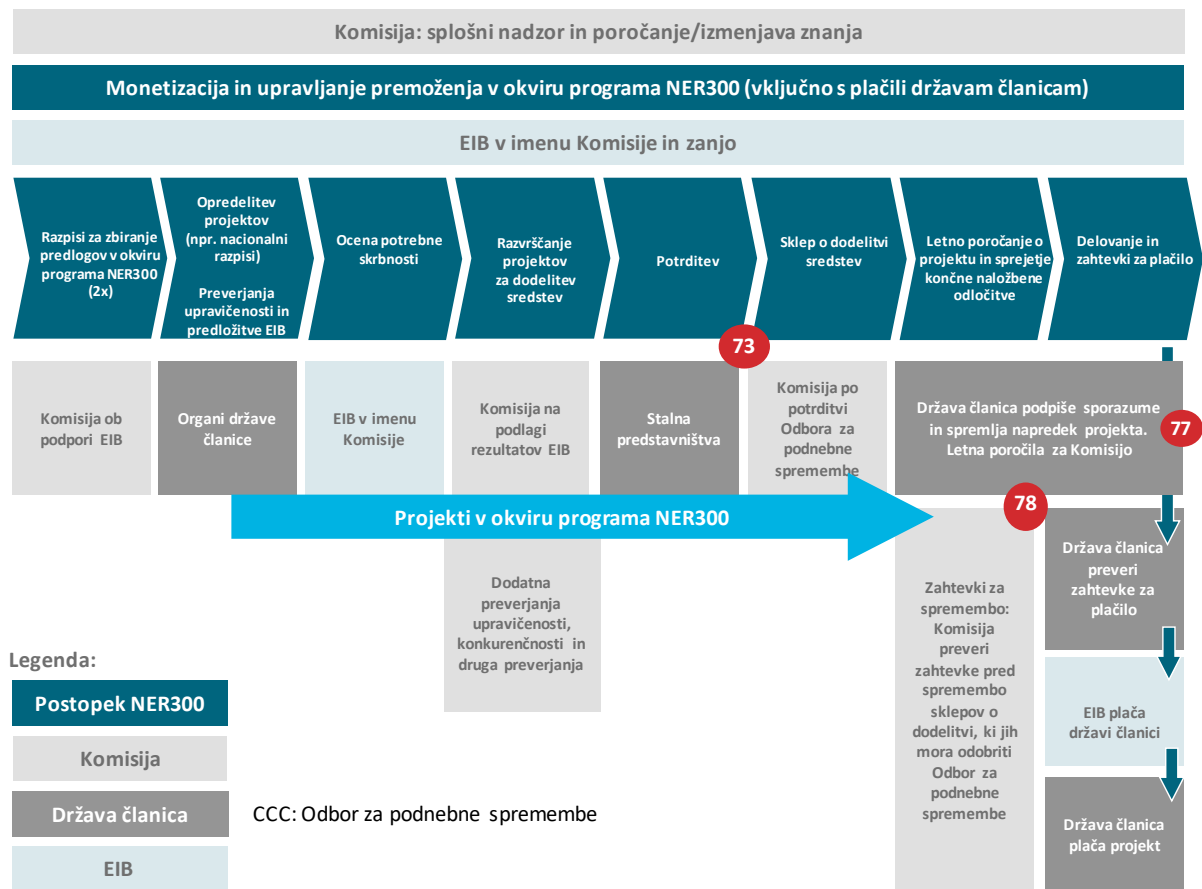
Postopki izbire projektov in odločanja v okviru programa NER300 so bili kompleksni

66. V skladu s sklepom o programu NER300 je bil cilj programa izbrati in podpreti najboljše mogoče projekte na področju različnih tehnologij na geografsko uravnoteženih lokacijah.

67. V postopku predložitve vlog za projekte, izbire in dodelitve sredstev so sodelovale države članice, EIB in Komisija. Na **sliki 10** je pregled vseh vlog, dodeljenih subjektom, vključenim v upravljanje programa NER300.

⁴⁶ Direktiva (EU) 2018/410 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2018 o spremembi Direktive 2003/87/ES za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb ter Sklepa (EU) 2015/1814 (UL L 76, 19.3.2018, str. 3).

Slika 10 – Ključni koraki v postopku programa NER300 ter dodeljene vloge in odgovornosti



Opomba: Rdeče pike se nanašajo na številke odstavkov v besedilu.

Vir: Evropsko računsko sodišče

68. Komisija in EIB sta pripravila priročnik za postopke, na podlagi katerega bi morala EIB izvesti oceno potrebne skrbnosti (tj. tehnične in finančne vzdržnosti). EIB bi morala projekte s pozitivno oceno razvrstiti glede na stroške na enoto.⁴⁷ V skladu s pravili programa NER300⁴⁸ bi se morala Komisija pred sprejetjem sklepov o dodelitvi sredstev na podlagi te

⁴⁷ Stroški na enoto so opredeljeni v členu 8(2) sklepa o programu NER300. Stroški na enoto se izračunajo tako, da se skupni znesek zahtevanih javnih sredstev za inovativni element projekta deli s predvideno količino shranjenega CO₂ (v desetletnem obdobju) za projekte CCS ali predvideno količino proizvedene energije (v petletnem obdobju) za projekte na področju energije iz obnovljivih virov. Komisija je menila, da so bili nizki stroški na enoto dober kazalnik potenciala za znižanje stroškov tehnologije in najprimernejši parameter za razvrščanje projektov v podkategorije.

⁴⁸ Člen 5(5) Sklepa Komisije 2010/670/EU.

razvrstitve ponovno posvetovati z državami članicami, da bi potrdila njihovo podporo. Po mnenju Sodišča bi morala Komisija zagotoviti skladno in učinkovito izvajanje teh postopkov.

Ocena potrebne skrbnosti, ki jo je izvedla EIB

69. EIB je izvedla oceno potrebne skrbnosti v imenu Komisije in v skladu s priročnikom za postopke. Ta ocena je bila temeljita in dokumentirana v podrobnih poročilih za vsak predložen projekt. Vendar v oceni ni bilo navedeno, koliko so vloge izpolnjevale podmerila ocene potrebne skrbnosti. EIB je na podlagi rezultata ocene potrebne skrbnosti izdala pozitiven oziroma negativen sklep.⁴⁹

70. V skladu s postopki skrbnega pregleda, razvitimi pod nadzorom Komisije, EIB ni treba oceniti ekonomske vzdržnosti projektov. To je ključni element, ki ga banke običajno ocenijo kot dobičkonosnost projektov, tj. njihovo sposobnost, da demonstrirajo jasen dotok prihodkov, ki jim omogoča, da odplačujejo dolgove in ustvarjajo donosnost naložb. Zaradi te razlike pozitivna ocena potrebne skrbnosti, ki jo je za projekt v okviru programa NER300 izvedla EIB, ni pomenila, da je bil projekt upravičen tudi do sredstev EIB (npr. posojila).

71. EIB je v oceni prvega razpisa za oddajo predlogov opozorila na pomembna vprašanja v zvezi s finančno vzdržnostjo. Komisiji je svetovala, naj bo pozorna na finančna tveganja, povezana z nekaterimi projekti, predvsem zaradi povpraševanja po visokih zneskih dolžniškega financiranja in pomanjkanja dokazov o njihovi razpoložljivosti. Kljub tem splošnim pomislekom je EIB ugotovila, da je bilo 88 % projektov (tehnično in finančno) vzdržnih⁵⁰ in Komisija jih je obravnavala za dodelitev sredstev.

⁴⁹ Sklep EIB o potrebni skrbnosti je lahko pozitiven brez pripomb, pozitiven s priporočili, ki jih mora Komisija upoštevati, ali negativen.

⁵⁰ Države članic so v okviru dveh razpisov za zbiranje predlogov EIB predložile skupaj 111 vlog za nepovratna sredstva iz programa NER300. Komisija je potrdila upravičenost 94 projektov, EIB pa 83 (88 %) od teh projektov izdala pozitiven sklep o potrebni skrbnosti.

Razvrščanje razpoložljivih projektov

72. Komisija je po oceni potrebne skrbnosti razvrstila upravičene in vzdržne projekte v podkategorije projektov na podlagi kazalnika stroškov na enoto.⁵¹ EIB je obvestila Komisijo, da pri teh stroških na enoto obstaja pomemben dejavnik negotovosti. Predloženi projekti so bili večinoma v zgodnji fazi načrtovanja. Podatki o stroških in pričakovani smotrnosti, uporabljeni za izračun tega parametra in potrebnih javnih sredstev so bili še vedno zelo negotovi.

Obnavljanje tveganj in priporočila pred dodelitvijo sredstev

73. Sodišče je pregledalo vzorec 26 poročil EIB iz petih izbranih držav članic. Za sedem projektov, za katere je Komisija dodelila sredstva, je EIB izrecno opozorila na pomembna tveganja, ki jih mora Komisija upoštevati pred sprejetjem sklepov o dodelitvi. Štirje od teh projektov so zdaj umaknjeni. Letna poročila istih projektov kažejo, da so se pri njih ključna tveganja, na katera je EIB opozorila v svojih poročilih o potrebni skrbnosti, dejansko uresničila. Primeri so navedeni v **okviru 9**.

Okvir 9 – Primeri ključnih tveganj, na katera je opozorila EIB in ki vplivajo na napredek projekta

Za projekt plavajoče vetrne elektrarne v Španiji se je v skladu s finančnim načrtom, predloženim skupaj z vlogo za nepovratna sredstva, pričakovalo, da bo pridobljen dostop do zagotovljene odkupne cene. EIB je Komisiji predlagala, naj pred sprejetjem sklepa o dodelitvi potrdi številne elemente, vključno z dostopom projekta do zagotovljene odkupne cene. Komisija je od zadevne države članice zahtevala, naj na podlagi tega potrdi projekt. Država članica je sicer potrdila podporo projektu, vendar je navedla, da zagotovljena odkupna cena ne bo na voljo in ni pa navedla druge možnosti financiranja. Komisija je nato dodelila nepovratna sredstva. Po sprejetju sklepa o dodelitvi se je v letnem poročilu projekta poročalo o zamudah pri sprejemanju končne naložbene odločitve in začetku izvajanja, saj projekt ni mogel dobiti zagotovljene odkupne cene ali alternativnih virov financiranja (glej tudi **odstavke 42 do 48** o vprašanju regulativne negotovosti). Glede na najnovejšo razpoložljivo

⁵¹ V **Prilogi IV** sta navedena dva primera programov držav članic, v katerih je bilo poleg kvantitativnega parametra, tj. stroškov financiranja, uporabljenih več točkovanih meril za razvrščanje inovativnih projektov na področju nizkoogljične energije.

poročilo je bilo stanje leta 2016 kritično, čeprav se je nekaj tehničnega dela in dela na področju pridobivanja dovoljenj nadaljevalo.

V zvezi s projektom na področju bioenergije na Poljskem je EIB poudarila številna vprašanja o tehnični in finančni vzdržnosti ter sklenila, da obstaja veliko tveganje, da končna naložbena odločitev ne bo sprejeta v 24 mesecih od sklepa o dodelitvi, če se sedanji tržni pogoji ne bodo izboljšali in se zanimanje vlagateljev ne bo povečalo. Izdala je tudi številna druga priporočila, ki naj bi jih Komisija obravnavala pred dodelitvijo nepovratnih sredstev. Zadevna država članica je potrdila projekt in nacionalno podporo, Komisija pa je dodelila nepovratna sredstva. Vendar je bil projekt v času revizije umaknjen, ker ni bil finančno vzdržen.

74. V tem kontekstu je Sodišče preučilo, kako so Komisija in države članice obravnavale priporočila EIB pred sprejetjem sklepa o dodelitvi. Pri tem ni našlo dokazov, da so države članice dostopale do poročil EIB o skrbnem pregledu, ko jih je Komisija prosila, naj ponovno potrdijo svojo podporo za projekte. Večina držav članic je zaupne spise EIB zahtevala po sklepu o dodelitvi sredstev.

75. Postopek izbire projektov in dodelitve sredstev v okviru programa NER300 je bil kompleksen in dolgotrajen, vendar se v njem ni obravnavalo ključno vprašanje ekonomske vzdržnosti. Postopek je bil zasnovan tako, da ni dovolj poudarjal primerjalne kakovosti, stopnje inovativnosti ter finančne vzdržnosti projektov. Pomembno je tudi to, da so organi, pristojni za dodeljevanje sredstev (tj. Komisija in države članice/Odbor za podnebne spremembe) pred sprejetjem sklepov o dodelitvi in podpisom sporazumov s temi projekti v celoti seznanjeni s tveganji projektov, kot so opredeljena med ocenjevanji potrebne skrbnosti. Zaradi vseh teh dejavnikov skupaj je mogoče, da se je zmanjšalo zagotovilo glede tega, ali bodo ti projekti lahko dosegli načrtovane cilje v okviru omejitev programa.

V odločanje v okviru programa NER300 je vključenih več strani

76. V modelu upravljanja programa NER300 ima Komisija splošno odgovornost za program ter vodi razprave z državami članicami in Odborom za podnebne spremembe.

77. Čeprav ima Komisija to splošno usklajevalno vlogo, ni nujno, da prejema popolne in pravočasne informacije o napredku projektov. Države članice Komisiji pošiljajo zaupna letna poročila o napredku. Predloga letnega poročila ne zahteva sporočanja informacij o

prispevkih nacionalnega financiranja ali finančnem načrtu projekta. Take informacije so zato Komisiji na voljo le, če jih države članice vključijo prostovoljno.

78. Države članice ne morejo neposredno odgovarjati na zahtevke za bistvene spremembe projekta, saj Komisija sodeluje pri njihovem pregledovanju in odobritvi.⁵² Ta vloga Komisije je posledica tega, da je treba bistvene spremembe, ki vplivajo na odločitev o dodelitvi sredstev (npr. velikost projekta, obseg, roki za doseganje mejnikov), odobriti s komitologijo. Preden lahko države članice uvedejo spremembe sporazumov, ki so jih podpisale s projekti, mora Komisija sprejeti izvedbene sklepe o spremembi ustreznega sklepa o dodelitvi. To je zahteven postopek, ki vključuje Komisijo, stalna predstavništva držav članic in sponzorje projektov.

79. Inovativni projekti zaradi hitro razvijajočih se tehnologij in trgov potrebujejo hitre odzive in hitro odločanje organov upravljanja. Model upravljanja programa NER300 teh potreb ne zadovoljuje dovolj in je preveč kompleksen. Komisija je to potrdila tudi v svoji oceni učinka za pregled faze IV sistema EU za trgovanje z emisijami (2021–2030).⁵³

Drugi elementi zasnove programa NER300 so upočasnjevali odzivanje na spreminjajoče se okolje

80. Demonstracijski projekti na področju nizkoogljične energije vključujejo številna tveganja. Zato obstaja večja verjetnost sprememb ali neuspeha (tj. pri privabljanju financiranja ali doseganju pričakovane proizvodnje energije) kot pri projektih na področju zrelih tehnologij. Zasnova programov javnega financiranja, ki so namenjeni tovrstnim naložbam, bi morala zato organom upravljanja omogočati, da najdejo fleksibilne in pravočasne rešitve za to, da programi ne bi zamujali pri uresničevanju zastavljenih ciljev.

⁵² V oddelku 5 Priloge II k prvemu (C(2012) 9432 final z dne 18. decembra 2012) in drugemu (C(2014) 4493 final z dne 8. julija 2014) sklepu o dodelitvi sredstev je določeno, da mora spremembe projektov odobriti Komisija.

⁵³ Ocena učinka, priložena predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb, SWD(2015) 135 final z dne 15. julija 2015.

Predhodno določena merila za tehnologijo so omejevala fleksibilnost na ravni programa

81. Komisija je projektom dodelila nepovratna sredstva v okviru programa NER300 na podlagi predhodno pripravljenega seznama kategorij tehnologij in pragov. Ta seznam iz leta 2009 je bil podlaga za oba razpisa za zbiranje predlogov, ki ju je bilo treba organizirati v dveh letih. Tako pravni okvir ni predvideval morebitnih prihodnjih pregledov ali prilagoditev tega seznama.

82. Vendar je projekte, ki so bili ob odobritvi v letih 2012 in 2014 razvrščeni kot prvi na trgu v svoji kategoriji, prehitel razvoja na trgih in v sektorjih tehnologije, še preden so začeli delovati. V nekaterih primerih se to zgodi hitro. Primer je naveden v **okviru 10**.

Okvir 10 – Primer projektov pridobivanja vetrne energije na morju, podprtih v okviru programa NER300

V Nemčiji sta bila dva velika projekta za pridobivanje vetrne energije na morju v začetku leta 2018 pripravljena na začetek delovanja. Čeprav sta uspešna in imata inovativne elemente, ne predstavljata prve demonstracije nove tehnologije (tj. turbina z močjo 6 MW), ki komercialno še ni na voljo. Sektor pridobivanja vetrne energije na morju se je v zadnjem desetletju hitro razvijal in turbine z močjo 6 MW so bile v Evropi prvič nameščene leta 2012.⁵⁴ Če bi bila projekta izvedena tako, da bi dosegla prvotne roke programa NER300 (tj. do leta 2016), bi lahko jasneje prispevala k cilju programa NER300, tj. prvi komercialni uporabi inovativne tehnologije.

83. Zato ima predhodno določanje zelo specifičnih meril za tehnologijo v okviru programa podpore omejitve. Zaradi hitrega razvoja na trgih in razvoja tehnologij so lahko projekti, izbrani v skladu s takimi merili, manj inovativni, kot je bilo predvideno, zlasti če prihaja do zamud.

⁵⁴ Poglavje 3.2 poročila Skupnega raziskovalnega središča o stanju na področju vetrne energije za leto 2016, Skupno raziskovalno središče 2017.

Potrebne so bile rešitve za zagotovitev, da bodo neporabljen sredstva iz umaknjenih projektov koristno porabljen za nujne prioritete EU

84. Pravila programa NER300 so določala, da morebitna preostala sredstva po 31. decembru 2015 pripadejo državam članicam. Kljub predhodni spremembi sklepa o programu NER300, s katero so bili roki podaljšan za dve leti, so se tudi v letu 2016 projekti iz programa NER300 umikali, ker niso uspeli doseči roka za sprejem končne naložbene odločitve. Ker po drugem razpisu za zbiranje predlogov ni bilo ustreznega rezervnega seznama relevantnih projektov, jih Komisija ni mogla nadomestiti s projekti, ki jih je EIB že pregledala. Poleg tega pravni okvir programa NER300 ni vključeval možnosti objave dodatnega razpisa za zbiranje predlogov. Zaradi umikov projektov bo do sredine leta 2018 verjetno ostalo neporabljenih najmanj 840 milijonov EUR sredstev (40 % od dodeljenih 2,1 milijarde EUR).⁵⁵

85. V zvezi s tem se je Komisija v skladu z mnenjem Odbora za podnebne spremembe odločila⁵⁶, da bo dala neporabljen sredstva iz prvega razpisa za zbiranje predlogov (vsaj 436 milijonov EUR) na voljo za dopolnitev finančnih instrumentov, ki jih upravlja EIB.⁵⁷ Tako se bodo lahko neporabljen sredstva programa NER300 do vzpostavitve sklada za inovacije uporabljala za povezane dejavnosti. Vendar značilnosti in cilji teh instrumentov niso enaki kot pri programu NER300.⁵⁸ Pomisleki glede odgovornosti za porabo sredstev programa

⁵⁵ V **Prilogi I** je pregled vseh projektov, za katere so bila dodeljena sredstva iz programa NER300.

⁵⁶ Sklep Komisije (EU) 2017/2172 z dne 20. novembra 2017 o spremembi Sklepa 2010/670/EU v zvezi z razporeditvijo neizplačanih prihodkov iz prvega kroga razpisov za oddajo predlogov (UL L 306, 22.11.2017, str. 24).

⁵⁷ Pri čemer imata prednost instrument InnovFin za demonstracijske projekte na področju energije in instrument za povezovanje Evrope za promet (tj. dolžniški instrument IPE).

⁵⁸ Npr. finančni instrumenti ne morejo doseči geografske širitve sredstev, kot je bil cilj programa NER300; program NER300 bi moral obravnavati sektorje iz sistema EU za trgovanje z emisijami (tj. proizvodnjo električne energije, ne pa prometa); v skladu z razlago sistema EU za trgovanje z emisijami in pravil programa NER300, ki jo je navedla Komisija, bi se morala sredstva programa NER300 dodeljevati na podlagi preverjenih preprečenih emisij CO₂, medtem ko finančni instrumenti običajno financirajo zgodnejše faze projektov (tj. preden dejansko začnejo povzročati/preprečevati emisije CO₂).

NER300, ki jih Sodišče navaja v naslednjem oddelku, veljajo tudi v primeru, če se ta sredstva prenesejo na finančne instrumente.

Ureditve v zvezi z usklajevanjem in odgovornostjo je treba izboljšati

86. Veliko instrumentov in programov EU ima podobne cilje kot program NER300 (glej ***Prilogo V***). Glede na to kompleksno okolje je Sodišče preučilo, ali so Komisija in države članice dosegle napredek pri usklajevanju evropskih javnih in zasebnih ukrepov za inovacije na področju nizkoogljične energije. Preučilo je tudi, ali službe Komisije, odgovorne za programe v zvezi s pospeševanjem inovacij na področju čiste energije, uspešno sodelujejo pri usklajevanju upravljanja tekočih programov, kot so NER300, H2020 in InnovFin za demonstracijske projekte na področju energije, in izkoriščajo svoje skupno strokovno znanje za oblikovanje skladnih paketov in rešitev financiranja. Poleg tega je Sodišče ocenilo, kako države članice in Komisija odgovarjajo za upravljanje in rezultate programa NER300.

Kljub temu, da je napredek počasnejši, kot je bilo načrtovano, načrt SET zagotavlja podlago za izboljšanje usklajevanja v Evropi

87. Dobro usklajevanje je doseženo, ko Komisija in države članice sodelujejo pri doseganju uspešnega vertikalnega (med Komisijo in relevantnimi nacionalnimi organi) in horizontalnega usklajevanja (med relevantnimi službami Komisije ter med relevantnimi nacionalnimi službami in z zunanjimi deležniki).⁵⁹ Ključna pobuda za doseganje tovrstnega usklajevanja v EU je (celostni) načrt SET, ki ga je Svet podprl leta 2008, Komisija in države članice pa so ga izvajale prostovoljno. Namen načrta SET je tudi vzpostaviti sodelovanje z deležniki iz industrije in akademskega sveta z namenskimi platformami, ki so se skozi čas razvijale.

88. Načrt SET ni instrument financiranja, temveč je namenjen koordinaciji in usklajevanju relevantnih finančnih sredstev EU, nacionalnih finančnih sredstev in finančnih sredstev zasebnega sektorja. Države članice sodelujejo v usmerjevalni skupini, ki ji predseduje

⁵⁹ Mednarodna agencija za obnovljivo energijo (IRENA) je v svojih navodilih z naslovom *Renewable Energy Technology Innovation Policy [RETIP]: a process development guide* pojasnila, da je upravljanje ključnega pomena za izvajanje instrumentov RETIP. Agencija je poudarila, da je sodelovanje med deležniki pomembno za inovacije in da je vzpostavitev sodelovanja na horizontalni ravni ključno za zagotovitev skladnosti in preprečevanje neskladnosti politik.

Komisija, in delovnih skupinah. Znotraj Komisije pri načrtu SET sodelujejo GD RTD, GD ENER in Skupno raziskovalno središče. Komisija in države članice so načrt leta 2015 spremenile, da bi ga uskladile s prioritetaми energetske unije na področju raziskav in razvoja.

89. Predstavniki držav članic, s katerimi so bila med obiski Sodišča opravljena posvetovanja, so pozitivno ocenili izkušnje z načrtom SET.⁶⁰ Vendar so opozorili na to, da prvotni cilj glede doseganja skupnega načrtovanja programov in financiranja relevantnih ukrepov na področju energetskih inovacij še vedno predstavlja velik izziv.

90. V skladu s celostnim načrtom SET je usmerjevalna skupina od leta 2015 ustanovila 14 začasnih delovnih skupin za pripravo izvedbenih načrtov, ki naj bi jih potrdila do novembra 2017. Ob koncu leta 2017 je usmerjevalna skupina podprla in objavila pet izvedbenih načrtov.⁶¹ Ni se še odločila, kako bo poročala o njihovem izvajanju.

91. Komisija je pozvala države članice, naj si še naprej prizadevajo za uresničitev cilja glede skupnega načrtovanja programov in financiranja. Države članice niso pristale na to, da bi za te izvedbene načrte namenile nacionalna sredstva. Tudi deležniki iz zasebnega sektorja, zastopani v tehnoloških in inovacijskih platformah (ETIP), niso namenili finančnih prispevkov za izvedbene načrte v okviru načrta SET.

92. Kljub temu, da ima usklajevalno vlogo v največjem demonstracijskem programu na področju energije v Evropi, in njegovi pomembnosti za doseganje ciljev iz načrta SET se je GD CLIMA usmerjevalni skupini načrta SET pridružil šele oktobra 2016. V začasnih delovnih skupinah, ki zadevajo področje uporabe programa NER300 ali prihodnjega sklada za inovacije, ni sodeloval. GD CLIMA je v letu 2017 organiziral ločene izčrpne okrogle mize za deležnike s predstavniki iz sektorjev energije iz obnovljivih virov, energetsko intenzivnih panog in CCS, namenjene razpravam o prihodnji zasnovi sklada za inovacije.

93. Leta 2015 so bili cilji iz celostnega načrta SET usklajeni s prioritetaми energetske unije poleg tega pa je bil potrjen nezadosten napredek pri doseganju nekaterih ključnih ciljev od

⁶⁰ 19 držav članic EU sodeluje v vsaj eni začasni delovni skupini v okviru načrta SET, poleg njih pa tudi Turčija, Islandija, Norveška in Švica.

⁶¹ Za energetsko intenzivne panoge, CCUS, fotovoltaike, koncentrirano sončno energijo in baterije.

začetka izvajanja načrta leta 2008. Ker se o napredku ne poroča redno in strukturirano na podlagi jasno merljivih rezultatov, je težko opredeliti koristi, ki izhajajo neposredno iz sodelovanja v okviru načrta SET.

Službe Komisije morajo izboljšati notranje usklajevanje in skladnost podpore EU za demonstracijske projekte na področju nizkoogljične energije

94. Komisija je leta 2009 objavila sporočilo z naslovom Vlaganje v razvoj tehnologij z nizkimi emisijami ogljika (Načrt SET)⁶², ki temelji na ciljih načrta SET, določenih leta 2008. Komisija je želela poiskati nove načine za kombiniranje sredstev različnih akterjev in instrumentov, kot so nepovratna sredstva, posojila in posojilna jamstva, da bi mobilizirala več finančnih sredstev za obsežne demonstracije. Navedla je, da bi lahko imela EIB ključno vlogo pri izboljševanju usklajevanja in neprekinjenosti razpoložljivosti financiranja, zlasti s Skladom za financiranje na osnovi delitve tveganja, ki ga podpira sedmi okvirni program.

Dopolnjevanje programa NER300 in drugih programov EU za dodeljevanje nepovratnih sredstev

95. V oceni učinka programa NER300 iz leta 2010⁶³ je Komisija navedla, da mora program NER300 dopoljevati okvirni program za raziskave (tj. 7. OP v obdobju 2007–2013) in obravnavati bolj zrele projekte.

96. 7. OP (in pozneje program Obzorje 2020 v obdobju 2014–2020) se je v obdobju 2009–2010 izvajal vzporedno s programoma NER300 in EEPO. Ko je Komisija leta 2010 začela izvajati program NER300, vloga raziskovalnih programov v smislu financiranja demonstracijskih dejavnosti na področju energije še ni bila dobro določena. Sodišče je ugotovilo, da se je med 7. OP in Obzorjem 2020 število velikih demonstracijskih projektov na področju energije, ki prejemajo nepovratna sredstva, povečalo, zvišal pa se je tudi znesek posameznih dodelitev nepovratnih sredstev. Najvišji enkratni znesek nepovratnih sredstev za

⁶² COM(2009) 519/4.

⁶³ SEC(2010) 1320 final z dne 3. novembra 2010.

tak projekt v okviru Obzorja 2020 je znašal nekaj manj kot 40 milijonov EUR⁶⁴, povprečni znesek nepovratnih sredstev v okviru programa NER300 pa 54 milijonov EUR. Program Obzorje 2020 je posebej namenjen financiranju večjih projektov kot 7. OP za doseganje večjega učinka. Zato je pomembno spremljati, kako se programa Obzorje 2020 (in njegov naslednik po letu 2020) in NER300 (in njegov naslednik od leta 2021 naprej) dopolnjujeta ali kako izpolnjujeta različne potrebe ter kako sta medsebojno povezana.

Program NER300 in finančni instrumenti

97. V sklepu o programu NER300 je predvidena tudi možnost kombiniranja financiranja iz programa NER300 s financiranjem s posojili iz Sklada za financiranje na osnovi delitve tveganja.⁶⁵ Ta sklad je dejansko podpiral številne demonstracijske projekte na področju energije iz obnovljivih virov. To sicer pomeni, da sta Komisije in EIB sodelovali pri razvoju drugih rešitev financiranja, vendar to niso bili projekti, financirani iz programa NER300. Zato ni prišlo do združevanj produktov, ki sta jih zagotavljala ta programa.

98. V sedanjem programskem obdobju (2014–2020) je instrument InnovFin nasledil Sklad za financiranje na osnovi delitve tveganja. Eno od tematskih področij posredovanja instrumenta InnovFin se nanaša na demonstracijske projekte na področju energije (EDP).⁶⁶ Komisija je ta novi finančni instrument začela izvajati, da bi podprla projekte, kot so projekti, podprti v okviru programa NER300, pri katerih je takrat prihajalo do zamud pri finančnem načrtovanju.

⁶⁴ V okviru 7. OP se je financiralo 31 velikih demonstracijskih projektov na področju energije, najvišji znesek nepovratnih sredstev pa je znašal 35,5 milijona EUR. V okviru Obzorja 2020 je bilo podpisanih 47 sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev (ali pa so taki sporazumi v pripravi), najvišji znesek nepovratnih sredstev pa je znašal 39,3 milijona EUR. 16 projektov v okviru programa NER300 je prejelo višje zneske nepovratnih sredstev, vendar je bilo v času revizije pet od teh projektov umaknjenih ali predvidenih za umik.

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

⁶⁶ EIB in Komisija sta instrument InnovFin za demonstracijske projekte na področju energije začeli izvajati leta 2015. Začetni prispevek EU za instrument InnovFin za demonstracijske projekte na področju energije iz programa Obzorje 2020 je znašal 150 milijonov EUR. Ta prispevek zagotavlja posojila, posojilna jamstva ali naložbe v lastniški kapital v višini od 7,5 do 75 milijonov EUR za inovativne prototipne komercialne demonstracijske projekte na področju energije iz obnovljivih virov in vodika. Poleg tega krije 100 % morebitnih izgub EIB, če projekt ne bi mogel povrniti posojila.

99. Kljub tem poskusom za zagotovitev širšega nabora finančnih proizvodov in dodatnih prispevkov Komisije za demonstracijske projekte (glej **okvir 11**) za nobenega od desetih projektov v okviru programa NER300, ki so do konca leta 2017 zaprosili za posojilo instrumenta InnovFin, do zaključka te revizije ni bil podpisan sporazum o posojilu. Demonstracijski projekti programa NER300 zaradi specifičnih lastnosti (npr. večja tehnološka in finančna tveganja kot pri projektih na področju zrele tehnologije, negotovost glede pričakovanih izločkov, smotrnosti in prihodkov) težko izpolnijo standardne zahteve banke glede potrebne skrbnosti.

Okvir 11 – Instrument InnovFin za demonstracijske projekte na področju energije

V delovnem programu Obzorja 2020 za varno, čisto in učinkovito energijo za obdobje 2018–2020⁶⁷ je Komisija navedla, da je povpraševanje po instrumentu InnovFin za demonstracijske projekte na področju energije veliko in da bo podvojila finančno podporo Obzorja 2020 s 150 na 300 milijonov EUR, v letih 2019 in 2020 pa dodelila še dodatnih 100 milijonov EUR. Razširjeno bilo tudi področje uporabe instrumenta, tako da zdaj zajema večino prioritet iz načrta SET, vključno s CCUS, ne zajema pa energetske učinkovitosti in jedrske energije. GD RTD namerava razviti tudi možnost pridobitve nepovratnih sredstev iz Obzorja 2020, ki bo dopolnjevala produkte instrumenta InnovFin za demonstracijske projekte na področju energije.⁶⁸

Sklad za inovacije in zagotavljanje dopolnjevanja po letu 2020

100. GD CLIMA je leta 2017 organiziral okrogle mize za deležnike za zbiranje izkušenj, pridobljenih pri programu NER300, in pripravo zasnove novega sklada za inovacije. Deležniki so pozvali tudi k oblikovanju programa za kombiniranje pomoči, ki bi vključeval podporo za finančne instrumente in hkrati zagotavljal nepovratna sredstva za naložbe za zgodnejše faze razvoja projekta.

⁶⁷ Sklep Komisije C(2017) 7124 z dne 27. oktobra 2017.

⁶⁸ Program Obzorje 2020 se zaključi leta 2020, zato se ne bo prekrival z novim skladom za inovacije, ki se bo začel izvajati leta 2021. Zdaj je opredeljen načrt za 9. OP in povezane finančne instrumente.

101. Končno poročilo⁶⁹ je vsebovalo priporočilo, naj sklad za inovacije večinoma ponuja nepovratna sredstva, dopolnjena z delnimi nepovratnimi sredstvi in/ali posojili z zmanjšanim tveganjem ali kapitalom z višjimi stopnjami intenzivnosti nepovratnih sredstev za projekte v začetni fazi. Poleg tega je bilo v poročilu poudarjeno, da bi moral novi sklad dopolnjevati obstoječe programe financiranja na ravni EU in nacionalni ravni ter se ne bi smel prekrivati z njimi; kot specifični primeri so bili navedeni Obzorje 2020, InnovFin, IPE ter tvegani kapital iz Evropskega investicijskega sklada in EFSI.

102. GD CLIMA in GD RTD preučujeta, kako bi lahko bolje zasnovala svoje primarne mehanizme podpore (tj. Sklad za inovacije in InnovFin za demonstracijske projekte na področju energije skupaj z nepovratnimi sredstvi iz Obzorja 2020) za demonstracijske projekte na področju nizkoogljične energije. Od začetka izvajanja programa NER300 se je povečalo tudi financiranje iz Obzorja 2020 za demonstracijske projekte na področju energije v naprednejših fazah (vključno s prispevki za instrument InnovFin za demonstracijske projekte na področju energije). Ni jasno, ali se bodo program NER300 (in sklad za inovacije) na eni strani ter programa Obzorje 2020/9. OP (vključno z njunimi prispevki k finančnim instrumentom) na drugi strani dovolj dopolnjevali, da bodo upravičili obstoj vzporednih programov javnega financiranja z različnimi subjekti upravljanja in nadzornimi organi (Komisije).

103. Komisija še ni dosegla cilja, ki ga je navedla leta 2009 in ponovno izrazila leta 2016⁷⁰, glede omogočanja skladnega in boljšega usmerjanja sredstev in finančnih produktov, vključno z nepovratnimi sredstvi EU, posojilnimi produkti in kapitalom za financiranje različnih razvojnih faz velikih demonstracijskih projektov.

Ureditve v zvezi z odgovornostjo za program NER300 niso dovolj jasne

104. Sredstva programa NER300 niso del splošnega proračuna Evropske unije, zato se za njihovo upravljanje ne uporablja finančna uredba EU. To so sredstva držav članic, ustvarjena

⁶⁹ Glej zbirno poročilo, predstavljeno na zaključni konferenci, ki jo je 12. junija 2017 gostil GD CLIMA: *Finance for Innovation: towards the ETS innovation fund, Climate & Strategy Partners*.

⁷⁰ COM(2016) 763 final.

z instrumentom politike EU (tj. sistemom EU za trgovanje z emisijami). V pravni podlagi programa NER300 (tj. direktiva o sistemu trgovanja z emisijami in sklep o programu NER300) nista izrecno omenjena finančni nadzor (npr. za plačila) ali (notranja ali zunanja) revizija.

105. Nacionalne kontaktne točke, s katerimi se je Sodišče posvetovalo med revizijo, so na splošno obravnavale sredstva programa NER300 kot sredstva EU⁷¹. Za letno poročanje Komisije o operativni ali finančni smotrnosti programa ni pravne zahteve, ki bi zagotavljala polno javno odgovornost. Za upravljanje teh sredstev s strani Komisije ni postopka razrešnice. EIB izdaja Komisiji zaupna finančna poročila o svojih dejavnostih upravljanja sredstev programa NER300 in o sredstvih poroča kot o zunajbilančni postavki, ki se vodi v imenu tretje strani⁷². Komisija o sredstvih programa NER300 ne poroča v bilanci stanja EU.

106. Na splošno ureditve finančnega nadzora in odgovornosti za program NER300 niso dovolj jasne. Take ureditve so potrebne za zagotavljanje zanesljivega zagotovila o dobrem finančnem poslovanju teh javnih sredstev s strani subjektov, vključenih v upravljanje programa.

107. Leta 2016 je skupina na visoki ravni za lastna sredstva ugotovila, da bi bila ena od možnosti za nova lastna sredstva to, da se vanja vključijo prihodki od sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami (EU ETS).⁷³

⁷¹ Glej omembo sredstev programa NER300 kot sredstev EU na strani 21 poročila nadzornika in generalnega državnega revizorja z naslovom *Carbon capture and storage: the second competition for government support, Report by the Comptroller and Auditor General*, National Audit Office, z dne 20. januarja 2017.

⁷² Glej tudi finančno poročilo EIB z naslovom *Off balance sheet as at 31 December 2016* za leto 2016 in opombo Z: EIB podpira Evropsko komisijo kot posrednik pri izvajanju pobude NER300 – [...]. EIB pripravlja ločena finančna poročila za program NER300.

⁷³ Prihodnje financiranje EU, končno poročilo in priporočila skupine na visoki ravni za lastna sredstva, december 2016, priporočilo 4(b).

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

108. Ob priznavanju zahtevnih tržnih pogojev za tovrstno dejavnost po letu 2008 je splošna ugotovitev Sodišča, da programa EEPO in NER300 nista podpirala načrtovanega napredka pri demonstraciji komercialne vzdržnosti CCS in različnih inovativnih obnovljivih virov energije.

109. Program EEPO ni dosegel svojega ambicioznega cilja glede zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida, saj nobeden od projektov, ki so prejeli sredstva EU, ni demonstriral tehnologije za komercialno uporabo (glej **odstavke 20 do 22**). Pet od šestih financiranih projektov ni bilo zaključenih.

110. Podpora iz programa EEPO za pridobivanje vetrne energije na morju je bila namenjena inovativnim turbinam in konstrukcijam za temelje ter povečanju omrežnih povezav med državami članicami. Ta program je pozitivno prispeval k hitro razvijajočemu se sektorju kljub več zamudam in dvema ustavljenima projektoma (glej **odstavke 23 do 26**).

111. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da program NER300 ne zagotavlja uspešnih demonstracijskih projektov CCS (glej **odstavke 28 do 30**). Edini projekt CCS, ki mu je Komisija dodelila sredstva leta 2014, je prenehal z izvajanjem dejavnosti, potem ko je država članica leta 2015 umaknila svojo nacionalno podporo. Zato za projekt ni bilo mogoče sprejeti končne naložbene odločitve in bo leta 2018 verjetno umaknjen iz programa NER300.

112. Poleg tega program NER300 zaostaja pri doseganju načrtovanega učinka na inovativne obnovljive vire energije, ki v času, ko je Komisija izbrala projekte (glej **odstavke 31 do 36**) še niso bili na voljo za komercialno uporabo. Kljub odločitvi iz leta 2015, da se vsi roki podaljšajo za dve leti, je bilo do začetka leta 2018 umaknjenih sedem projektov. Ti projekti ne uporabljajo dodeljenih nepovratnih sredstev in ne zagotavljajo pričakovane proizvodnje čiste energije.

113. Kar zadeva razloge za neuspeh in zamude, je Sodišče ugotovilo, da so na inovativne projekte na področju nizkoogljične energije, ki sta jih podpirala programa EEPO in NER300, vplivali neugodni naložbeni pogoji (glej **odstavke 37 do 55**). Nekatere naložbene pogoje določa širši gospodarski razvoj, druge pa lahko določajo oziroma nanje vplivajo oblikovalci politike. Negotovost, povezana z dolgoročnimi podnebnimi in energetske strategijami, ter

politike, predpisi in javna podpora, na katerih temeljijo te strategije, so vplivali na sposobnost projektov za privabljanje naložb in pravočasno sprejetje končnih naložbenih odločitev (glej **odstavke 41 do 48**).

114. Poleg zgoraj navedenih gospodarskih in drugih dejavnikov je bilo zniževanje tržne cene za emisije ogljikovega dioksida v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami od leta 2011 glavna ovira za demonstracijske projekte CCS v EU (glej **odstavke 49 do 55**). To je vplivalo na že tako tvegane poslovne modele demonstracijskih projektov CCS, na podlagi katerih je Komisija leta 2009 dodelila nepovratne sredstva programa EEPO. Zaradi nizkih cen so bili v okviru programa NER300 na voljo nižji zneski nepovratnih sredstev, kot je bilo pričakovano, zaradi česar so nastale dodatne finančne vrzeli.

115. Poleg tega je bila zaradi nezmožnosti projektov v okviru programa EEPO, da bi si do leta 2012 zagotovili ustrezen znesek javnih sredstev v okviru programa NER300 ali nacionalnih programov, ogrožena ekonomska vzdržnost teh projektov. Komisija si je prizadevala omogočiti nadaljnje delo na področju demonstracije CCS, vendar takrat ni začasno ali dokončno prekinila finančne podpore za projekte, ki na koncu niso bili uspešni.

116. Inovativni projekti na področju energije, ki prispevajo k prehodu EU na nizkoogljično energijo, zahtevajo boljše naložbeno okolje. V zvezi s tem predlagana uredba o upravljanju energetske unije predvideva, da bodo države članice pripravile ter Komisiji predložile nacionalne podnebne in energetske načrte, v katerih bodo opisane njihove dolgoročne razvojne strategije za nizkoogljično gospodarstvo (glej **okvir 7**), ki bodo podprte s stabilnimi politikami in predpisi za spodbujanje in podpiranje uporabe energije iz obnovljivih virov ter nadaljnega zmanjševanja emisij.⁷⁴ Komisija bo sodelovala pri pregledovanju načrtov in poročil držav članic, da bi ugotovila, ali vsebujejo vse potrebne elemente. Te informacije bi morala uporabiti pri dodeljevanju sredstev EU.

⁷⁴ Sodišče je leta 2014 Komisiji že priporočilo, naj spodbuja države članice, da vzpostavijo stabilne in predvidljive regulativne okvire za obnovljive vire energije. Glej priporočilo 1 Posebnega poročila št. 6/2014 z naslovom Podpora iz skladov kohezijske politike za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov – ali je dosegla dobre rezultate?, Evropsko računsko sodišče, 2014.

Priporočilo 1 – Povečanje potenciala za uspešno podporo EU za inovacije na področju nizkoogljične energije

Za povečanje uspešnosti finančne podpore Unije za inovativne demonstracijske projekte na področju nizkoogljične energije bi morala **Komisija** v primerih, ko so v okviru predlaganega sklada za inovacije in drugih relevantnih centralno upravljanih programov EU za financiranje predloženi veliki, kapitalsko intenzivni projekti, ki potrebujejo kombinacijo nacionalne podpore in podpore EU, oceniti njihovo skladnost z nacionalnimi podnebnimi in energetske načrti ter pred dodelitvijo sredstev EU od držav članic pridobiti jasne in transparentne zaveze.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2021.

117. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da so vidiki zasnove programa NER300 omejevali zmožnost Komisije in držav članic za uspešno odzivanje na spreminjajoče se okoliščine (glej **odstavke 56 do 85**).

118. Izbrani model programa NER300 za zagotavljanje javnih sredstev za projekte šele po začetku njihovega delovanja ni bil ustrezno utemeljen z ocenami potreb in večino tveganja so nosili nosilci projekta. Pred vzpostavitvijo programa NER300 z direktivo o sistemu za trgovanje z emisijami ni bila pripravljena jasna ocena tega, kakšno vrsto podpore bi potrebovali projekti v zgodnji demonstracijski fazi zelo raznolikih tehnologij energije iz obnovljivih virov in CCS, ki se srečujejo s številnimi različnimi naložbenimi in regulativnimi izzivi po vsej EU. Pravna podlaga za nov sklad za inovacije, sprejeta leta 2018, je namenjena odpravi težave, povezane z zmanjševanjem tveganja (glej **odstavke 57 do 65**).

119. Postopki izbire projektov in odločanja v okviru programa NER300 so bili kompleksni (glej **odstavke 66 do 75**). Pri postopku izbire in dodelitve nepovratnih sredstev, ki so ga uporabljale Komisija in države članice, ni bilo dovolj poudarka na primerjalni kakovosti ter tveganjih projektov, povezanih s finančno in ekonomsko vzdržnostjo. Sodišče tudi ni moglo potrditi, da so države članice dovolj seznanjene s tveganji in priporočili, ki jih je EIB opredelila, preden je podprla projekte in jih razvrščene predložila Komisiji v odločitev o dodelitvi. Zaradi teh dejavnikov se je zmanjšalo zagotovilo glede tega, ali bodo ti projekti lahko dosegli svoje cilje v okviru omejitev programa. Odločanje v okviru programa NER300 je mogoče izboljšati, zlasti kar zadeva zahteve za večje spremembe projektov, za katere je zdaj potrebna sprememba zakonodaje.

Priporočilo 2 – Izboljšanje postopkov izbire projektov in odločanja za prihodnji sklad za inovacije

Glede na načrtovano ustanovitev novega sklada za inovacije leta 2021 naj **Komisija** izboljša kritične elemente postopka izbire projektov in odločanja v primerjavi s programom NER300. Zlasti naj:

- (a) določi merila za ukinitvev financiranja v primerih, ko projekti ne dosegajo dogovorjenih mejnikov;
- (b) oceni vidike ekonomske vzdržnosti (dobičkonosnosti) projektov, vključno s tistimi iz priporočila 1;
- (c) določi natančne in merljive pragove za vsako od meril potrebne skrbnosti oz. meril za dodelitev sredstev;
- (d) pred sprejetjem sklepa o dodelitvi sredstev v zaupnosti da zadevnim organom držav članic na voljo rezultate ocene potrebne skrbnosti;
- (e) zagotovi podporo za projekte, za katere je izbirni postopek pokazal, da bodo verjetno največ prispevali k izpolnjevanju prioritet EU;
- (f) poenostavi postopek za zahteve za spremembo projekta, tako da ne bi bile potrebne spremembe pravnih aktov Komisije.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2020.

120. Tudi drugi elementi zasnove programa NER300 so upočasnjevali odzivanje programa na spreminjajoče se okolje (glej **odstavke 80 do 85**). Uporaba specifičnih meril za tehnologijo, ki so bila leta 2009 določena vnaprej, je omejevala sposobnost programa za odzivanje na razvoj trga in tehnologije. Projekti, izbrani v skladu s temi merili, lahko postanejo manj inovativni, kot je bilo predvideno, če prihaja do zamud.

121. Ko so bili projekti umaknjeni, ker niso mogli doseči (podaljšan)ih rokov programa, je Komisija poskušala najti rešitve za ponovno dodelitev velikih zneskov neporabljenih sredstev drugim programom in zagotovitev, da bodo na voljo za povečanje naložb v inovativne projekte. Značilnosti in cilji takih programov niso enaki kot pri programu NER300, poleg tega pa je treba zagotoviti odgovornost za porabo teh sredstev.

Priporočilo 3 – Zagotovitev fleksibilnosti sklada za inovacije za odzivanje na razvoj trga in tehnologije

Komisija naj zagotovi, da zasnova sklada za inovacije v primerjavi z zasnovo programa NER 300 omogoča bolj fleksibilne odzive na razvoj tehnologije in umike projektov.

Ti lahko vključujejo:

- (a) fleksibilen pristop k opredelitvi in posodobitvi upravičenih tehnologij in pragov;
- (b) organizacijo stalnih razpisov za zbiranje predlogov in sklepe o dodelitvi.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2021.

122. Inovacije na področju energije v EU podpirajo številni mehanizmi financiranja. Glede na to je Sodišče ugotovilo, da je treba odpraviti slabosti na področju usklajevanja in odgovornosti (glej **odstavke 86 do 107**).

123. Kljub temu, da je napredek počasnejši, kot je bilo predvideno, načrt SET zagotavlja osnovo za boljše usklajevanje evropskih javnih in zasebnih ukrepov za inovacije na področju nizkoogljične energije. Prenova načrta SET leta 2015 je bila pomembna za uskladitev prvotnega načrta SET s prioritetaми energetske unije na področju raziskav in inovacij, z njo pa je bilo tudi priznано, da napredek pri doseganju nekaterih ključnih ciljev ni bil zadosten. Vendar je še vedno težko jasno opredeliti in izmeriti koristi, ki izhajajo neposredno iz sodelovanja na podlagi načrta SET (glej **odstavke 87 do 93**).

124. Sodišče je tudi ugotovilo, da pri usklajevanju med službami Komisije, ki se ukvarjajo z inovacijami na področju čiste energije, obstajajo slabosti, ki morda onemogočajo bolj usklajeno in učinkovitejše kombiniranje javnih sredstev in finančnih produktov za različne faze velikih demonstracijskih projektov (glej **odstavke 94 do 103**).

125. Do konca leta 2017 noben od projektov v okviru programa NER300 ni prejel posojila iz finančnih instrumentov, ki jih upravlja EIB in ki podpirajo demonstracijske projekte na področju energije. Zaradi svojih specifičnih značilnosti ti projekti težko izpolnijo standardne zahteve banke glede potrebne skrbnosti. Različne službe Komisije preučujejo, kako bi lahko bolje zasnovale svoje primarne mehanizme financiranja. Zaradi zvišanja podpore iz programa Obzorje 2020 za zrelejše demonstracijske projekte na področju energije se poraja vprašanje, ali se programi NER300 (in prihodnji sklad za inovacije) in Obzorje 2020/9. OP (vključno z njunimi prispevki k finančnim instrumentom) dovolj dopolnjujejo, da upravičujejo morebitni prihodnji obstoj vzporednih programov z različnimi subjekti upravljanja in nadzornimi organi.

126. Sedaj potekajo pogajanja o novem večletnem finančnem okviru in poenostavitvi programa Obzorje 2020 ter razprave o prihodnosti financ EU. To je priložnost za razjasnitev

tega, kateri programi so najprimernejši za podpiranje (različnih faz) demonstracijskih projektov na področju nizkoogljične energije in kako doseči sinergije za obravnavanje njihovih izzivov, povezanih s financiranjem.

Priporočilo 4 – Boljše usklajevanje Komisije za bolj usklajeno ciljno usmerjanje podpore EU

Za bolj usklajeno in uspešnejše ciljno usmerjanje podpore EU v inovacije na področju nizkoogljične energije naj zadevne **službe Komisije (zlasti generalni direktorati RTD, ENER, CLIMA, GROW in ECFIN)**:

- (a) pripravijo skupne ocene, da bi demonstrirale, da se sklad za inovacije, program Obzorje 2020 in instrument InnovFin za demonstracijske projekte na področju energije (ter njihovi nasledniki po letu 2020) dopolnjujejo in usklajeno ciljno usmerjajo v demonstracijske projekte na področju nizkoogljične energije;
- (b) racionalizirajo postopke izbire projektov⁷⁵ med programi, da se zmanjšajo neučinkovitosti ali prekrivanja.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2021.

127. Ureditve glede odgovornosti in finančnega nadzora za program NER300 niso dovolj jasne, da bi demonstrirale, da subjekti, ki upravljajo program, zagotavljajo uporabo načel dobrega finančnega poslovanja (glej **odstavke 104 do 107**).

Priporočila 5 – Zagotavljanje odgovornosti

Glede na ustanovitev novega sklada za inovacije leta 2021 naj **Komisija** izboljša kritične elemente upravljanja in odgovornosti v primerjavi s programom NER300, zlasti naj:

- (a) pojasni določbe o lastništvu in odgovornosti za sklad za inovacije in neporabljenih sredstev programa NER300;
- (b) zagotovi, da se vsa taka sredstva, ki jih upravlja Komisija, evidentirajo v proračunu in bilanci stanja ter so predmet letne revizije in razrešnice Parlamenta in Sveta;
- (c) vključi v pravni okvir določbe o rednem poročanju proračunskima organoma o napredku.

Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2021.

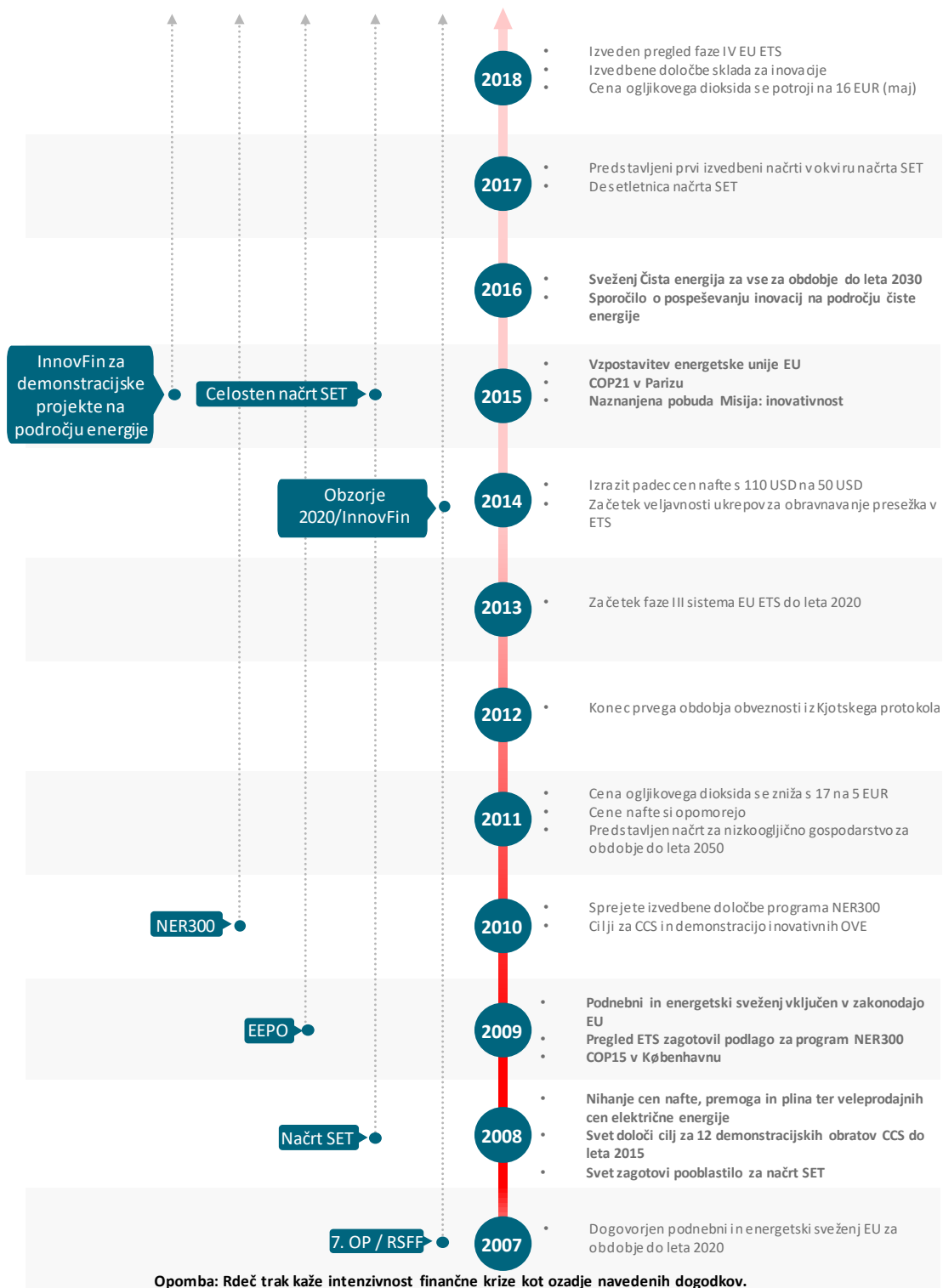
⁷⁵ Glej predlog 5 iz informativnega dokumenta Sodišča z naslovom *A contribution to simplification of EU research programmes beyond Horizon2020 of March 2018*.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Nikolaos Milionis, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 5. septembra 2018.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

PRILOGA I**Časovnica ključnih političnih in gospodarskih dogodkov glede na elemente obsega revizije**

Vir: Evropsko računsko sodišče

PRILOGA II**Pregled stanja programa NER300 marca 2018**

Razpis	Leto	DČ	Kategorija	Najvišji dodeljeni znesek iz programa NER300 (v mio EUR)	Pričakovana proizvodnja energije v prvih petih letih (v 1 000 MWh)	Začetek delovanja	Končna naložbena odločitev	Status	Neporabljeni sredstva iz umaknjenih projektov		
Prvi	2012	IT	Bioenergija	28	1 415	01/06/2013	2011	deluje			
		DE	Bioenergija	22	502	03/01/2014	19/08/2011	deluje			
		SE	Vetrna energija	15	3 462	01/01/2015	06/02/2014	deluje			
		DE	Vetrna energija	113	3 569	01/07/2017	29/06/2015	deluje			
		DE	Vetrna energija	70	6 060	31/12/2017	18/12/2014	deluje			
		AT	Vetrna energija	11	363	03/10/2017	04/12/2014	deluje			
		FI	Bioenergija	89	6 785	31/12/2018	31/12/2016	sprejeta končna naložbena odločitev			
		UK	Morska energija	17	100	31/12/2018	14/12/2016	sprejeta končna naložbena odločitev			
		CY	Koncentrirana sončna energija	47	578	31/12/2018	28/12/2016	sprejeta končna naložbena odločitev			
		EL	Koncentrirana sončna energija	45	595	31/12/2018	12/12/2016	sprejeta končna naložbena odločitev			
		EL	Koncentrirana sončna energija	42	488	31/12/2018	14/12/2016	sprejeta končna naložbena odločitev			
		HU	Geotermalna energija	39	370	31/12/2018	14/12/2016	sprejeta končna naložbena odločitev			
		PT	Vetrna energija	30	365	31/12/2018	17/12/2016	sprejeta končna naložbena odločitev			
		FR	Vetrna energija	34	412	31/12/2018	11/07/2016	sprejeta končna naložbena odločitev			
		PL	Bioenergija	31	1 400	31/12/2016		v postopku umika	31		
		BE	Pametna omrežja	8	890	-	-	umaknjen	8		
		FR	Bioenergija	170	6 144	-	-	umaknjen	170		
		NL	Bioenergija	199	6 346	-	-	umaknjen	199		
		SE	Bioenergija	59	3 850	-	-	umaknjen	59		
		UK	Morska energija	21	148	-	-	umaknjen	21		
Drugi (OVE)	2014	CY	Koncentrirana sončna energija	60	552	30/06/2020		sprejeta končna naložbena odločitev			
		CY	Pametna omrežja	11	621	30/06/2020	rok 30. junij 2018				
		DK	Bioenergija	39	1730	30/06/2020	rok 30. junij 2018				
		EE	Bioenergija	7	851	30/06/2020	rok 30. junij 2018				
		EE	Bioenergija	25	3200	31/12/2020	rok 30. junij 2018				
		ES	Bioenergija	29	824	30/06/2020	rok 30. junij 2018	umaknjen	29		
		ES	Vetrna energija	33	427	30/06/2020	rok 30. junij 2018				
		ES	Vetrna energija	34	500	30/06/2020	rok 30. junij 2018				
		FR	Geotermalna energija	17	1051	30/06/2020	rok 30. junij 2018				
		FR	Morska energija	72	369	30/06/2020	rok 30. junij 2018				
		HR	Geotermalna energija	15	258	30/06/2019	17/03/2015				
		IE	Morska energija	23	58	30/06/2020	rok 30. junij 2018	umaknjen	23		
		IT	Koncentrirana sončna energija	40	488	31/12/2018	rok 30. junij 2018				
		IT	Pametna omrežja	85	19277	30/06/2018	18/02/2015	sprejeta končna naložbena odločitev			
		LV	Bioenergija	4	833	30/06/2020	rok 30. junij 2018				
		PT	Morska energija	9	57	01/01/2020	rok 30. junij 2018				
		PT	Fotovolatika	8	203	01/07/2019	rok 30. junij 2018				
		SE	Bioenergija	204	7360	30/06/2020	rok 30. junij 2018				
		Drugi (CCS)	2014	UK	CCS	300	17734	30/06/2018	rok 30. junij 2018	v postopku umika	300
						Vmesni znesek za OVE:	82501				
					Pričakovana količina CO₂, zajetega in shranjenega v prvih desetih letih (v mio tonah)						
				2 106				Skupaj:	840		

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

PRILOGA III

Glavni gospodarski in regulativni dejavniki, ki vplivajo na napredek programov NER300 in EEPO

Skupina tehnologije	CCS		Obnovljivi viri energije	
	NER300	EEPO	NER300	EEPO
Program				
Dodeljena sredstva (v mio EUR)	300	1 000	1 800	565
Projekti	1	6	38	9
Povprečje na projekt (v mio EUR)	300	167	47	63
Zunanji dejavniki, ki zavirajo napredek demonstracijskih projektov:				
Neugodno naložbeno okolje za nizkoogljično energijo ¹	X	X	X	X
Omejen dostop do/visoki stroški zasebnega kapitala (glej sliko spodaj)	X	X	X	X
Nizka tržna cena ogljikovega dioksida	X	X	X	
Regulativna negotovost na ravni EU/nacionalni ravni	X	X	X ²	
Manjša nacionalna javna podpora, kot je bilo pričakovano (npr. zaradi proračunskih omejitev/gospodarske krize)	X	X	X ³	
Dolgotrajno pridobivanje dovoljenj na nacionalni ravni	X	X	X	X
Sprejemanje v javnosti	X	X		
Izplačano do konca leta 2017 (v mio EUR)	0	424 ⁴	13	255
Umaknjeno (neporabljena sredstva – v mio EUR)	300		540	
Sproščeno ob koncu leta 2017 (v mio EUR)		576		130 ⁵
% dodeljenih sredstev, ki niso bila porabljena za doseganje ciljev programa	100%	58%	30%	23%

¹Nizke cene fosilnih goriv, nizke veleprodajne cene električne energije.

²Zlasti za projekte v okviru programa NER300 na področju biogoriv.

³Zlasti za biogoriva, koncentrirano sončno energijo in morsko energijo.

⁴S pomembnimi vprašanji glede smotnosti/končni znesek predmet prihodnjih popravkov.

⁵Trije projekti v okviru programa EEPO na področju pridobivanja vetrne energije na morju se še izvajajo.

Vir: Evropsko računsko sodišče

PRILOGA IV

Primeri izbirnih postopkov v programih za inovacije na področju nizkoogljične energije, pri katerih se uporablja več (kvalitativnih in kvantitativnih) meril za razvrščanje

Združeno kraljestvo – program komercializacije CCS

Pravila za izbiro projektov na drugem razpisu za CCS v Združenem kraljestvu so bila določena v dokumentu z naslovom *Carbon capture and storage commercialisation programme – Invitation to discussion*, ki ga je pripravilo ministrstvo za energijo in podnebne spremembe.

V tretjem delu tega dokumenta so opisana pravila o upravičenosti in ocenjevanju. Izbirni postopek je sestavljen iz treh faz, pri čemer je prva faza „izbira projektov“. Ta faza vključuje oceno potrebne skrbnosti za projekt, ki temelji na štirih glavnih merilih. Vsako merilo ima podmerila. Pri ocenjevanju in točkovanju ponudb se uporabljata kvalitativni sistem ocenjevanja s semaforjem in točkovna lestvica. Sistem je povzet na naslednji način:

Področje	Merila	Osnova za ocenjevanje		Rezultati ocenjevanja	
POTREBNA SKRBNOSTI PRI PREDLOŽITVI VLOGE ZA PROJEKT		Podmerila	Merila	Ocena AREA	Komentar
TEHNIČNO	Tehnična zanesljivost in vzdržnost	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G	Ocena 1–5	Ključna vprašanja, tveganja in negotovosti
	Vključevanje in razvoj postopka	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
	Zanesljivost transporta	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
	Zanesljivost shranjevanja	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
	Operativni vpliv CCS	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
	Tehnično vrednotenje predpostavk o stroških	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
DOBAVLJIVOST	Zanesljivost programa projekta	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G	Ocena 1–5	Ključna vprašanja, tveganja in negotovosti
	Razpoložljivost sredstev in dostop do njih	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
	Izkušnje in zmožnosti projektne skupine	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
	Upravljanje projekta	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
	Zanesljivost obvladovanja tveganja	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
	Zanesljivost izdajanja dovoljenj in posvetovanja	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
	Zanesljivost vključitve celotne verige	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
	Ocena tveganja projekta	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
KOMERCIALNO	Ustreznost komercialnega primera	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G	Ocena 1–5	Ključna vprašanja, tveganja in negotovosti
	Sprejemanje delitve tveganja in pogodbenih načel	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
	Poslovno tveganje	Kvalitativna ocena (semafor)	Stopnja R/A/G		
FINANČNO	Finančni položaj ponudnika	Kvantitativna ocena		Ocena 1–5	
	Način financiranja	Kvantitativna ocena		Ocena 1–5	
	Izravnani stroški električne energije za vlado in odjemalce električne energije	Kvantitativna ocena		GBP/MWh	Ključna vprašanja, tveganja in negotovosti
	Izravnani stroški shranjevanja CO ₂ za vlado in odjemalce električne energije	Kvantitativna ocena		GBP/t shranjenega CC	

Opomba: Označe rdeče/rumene/zeleno barve so: „osnovno“, „dobro“, „odlično“. Ocene od 1 do 5 so „zelo slabo“, „slabo“, „sprejemljivo“, „dobro“ in „odlično“.

Nizozemska – napredna biogoriva

Nizozemska je imela v obdobju 2006–2009 nacionalno shemo nepovratnih sredstev za zmanjšanje emisij CO₂ z inovativnimi biogorivi za prevoz.⁷⁶ Namenjena je bila zagotavljanju podpore za drugo generacijo biogoriv in projekte, ki so bili novi za državo. Poleg štirih glavnih meril za upravičenost je imela shema pet meril za razvrščanje, da bi se omogočila dodelitev razpoložljivih sredstev najbolj zelenim projektom:

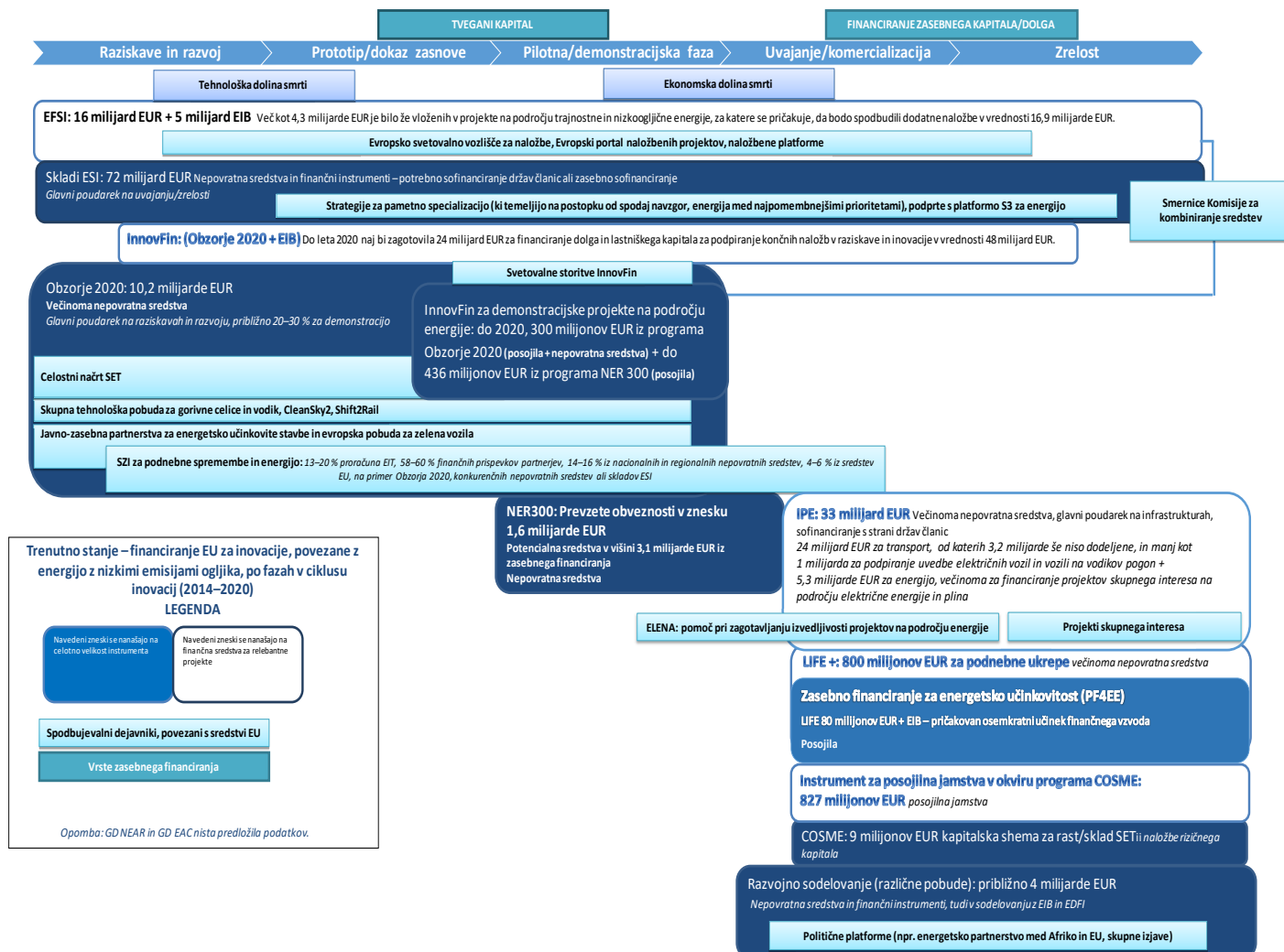
- obseg predvidenega zmanjšanja emisij CO₂ v primerjavi s fosilnimi gorivi,
- obseg demonstriranega zmanjšanja rabe zemljišč v primerjavi z obstoječimi postopki za pridobivanje biogoriv,
- kratko- in dolgoročni tržni potencial (količina goriva, ki bo proizvedena, zmanjšanje emisij CO₂, možnost ponovitve) ter (tehnična, organizacijska in finančna) izvedljivost, ki temelji na oceni tveganja in verjetnosti doseganja pričakovanih rezultatov,
- stopnja financiranja z nepovratnimi sredstvi (nižja stopnja vodi do boljšega rezultata),
- trajnostnost, kar zadeva oskrbo s hrano, biotsko raznovrstnost in okolje.

Rezultati in s tem razvrstitev so temeljili na obsegu pričakovanega prispevka projekta k tem merilom. Merila so bila navedena v padajočem vrstnem redu glede na pomembnost.

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

PRILOGA V

Kompleksnost programov EU za financiranje inovacij na področju nizkoogljične energije



Vir: Evropska komisija

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„PREDSTAVITEV ZAJEMANJA IN SHRANJEVANJA OGLJIKOVEGA DIOKSIDA TER INOVATIVNIH OBNOVLJIVIH VIROV ENERGIJE ZA KOMERCIALNO UPORABO V EU: PREDVIDENI NAPREDEK V PRETEKLEM DESETLETJU NI BIL DOSEŽEN“

POVZETEK

IV. Komisija skladno z zahtevo Evropskega sveta in Evropskega parlamenta pripravlja strategijo za dolgoročno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v EU v skladu s Pariško pogodbo ob upoštevanju nacionalnih načrtov.

Zagotovitev večje podpore za inovacije na področju nizkoogljičnih tehnologij in njihovo komercializacijo je v tem smislu pomemben element in se že izvaja.

Komisija je v predlogu za naslednji večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 predlagala določitev ambicioznejšega cilja za vključevanje podnebnih ukrepov, vključno s preходом na čisto energijo, v vse programe EU, k temu cilju pa naj bi prispevalo 25 % odhodkov EU. Predlog za prihodnji raziskovalni program Obzorje Evropa vsebuje cilj glede vključevanja podnebnih ukrepov, vključno s preходом na čisto energijo, ki znaša 35 %.

EU je na podlagi predlogov Komisije, vključenih v sveženj Čista energija za vse Evropejce, že dosegla predhodne politične dogovore o ravni ambicij glede energetske učinkovitosti in obnovljivih virov energije v EU do leta 2030 ter ustreznem regulativnem okviru.

VIII. Komisija se strinja z opažanji Evropskega računskega sodišča (ERS) o omejitvah pri zasnovi rezerve za nove udeležence 300 (NER300), ki sta jo pripravila sozakonodajalca, ter zapletenosti njenega izvajanja.

IX. Komisija poudarja, da so bile opredelitve pojmov, razpisni dokumenti in smernice v zvezi z NER300 izdelani z medresorskim usklajevanjem služb Komisije. Poleg tega službe Komisije redno usklajujejo skupna vprašanja pri zagotavljanju podpore inovativnim nizkoogljičnim tehnologijam.

UVOD

7. Komisija je zadolžena za splošno usklajevanje programa. Za upravljanje pogodb (na podlagi pravno zavezujočih instrumentov) so odgovorne države članice.

12. Komisija skladno z zahtevo Evropskega sveta in Evropskega parlamenta pripravlja strategijo za dolgoročno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v EU v skladu s Pariško pogodbo ob upoštevanju nacionalnih načrtov.

Zagotovitev večje podpore za inovacije na področju nizkoogljičnih tehnologij in njihovo komercializacijo je v tem smislu pomemben element in se že izvaja.

Komisija je v predlogu za naslednji večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 predlagala določitev ambicioznejšega cilja za vključevanje podnebnih ukrepov, vključno s preходом na čisto energijo, v vse programe EU, k temu cilju pa naj bi prispevalo 25 % odhodkov EU. Predlog za prihodnji raziskovalni program Obzorje Evropa vsebuje cilj glede vključevanja podnebnih ukrepov, vključno s preходом na čisto energijo, ki znaša 35 %.

EU je na podlagi predlogov Komisije, vključenih v sveženj Čista energija za vse Evropejce, že dosegla predhodne politične dogovore o ravni ambicij glede energetske učinkovitosti in obnovljivih virov energije v EU do leta 2030 ter ustreznem regulativnem okviru.

OPAŽANJA

20. Komisija je po oceni projektov, ki so jih države članice predložile po razpisu za zbiranje predlogov, sprejela odločitev, da bo podprla le šest predstavitvenih projektov zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida, ki izpolnjujejo merila za upravičenost in izbirna merila (Sklep Komisije C(2009) 9943 final z dne 9. decembra 2009).

21. Komisija meni, da je izid tega dela evropskega energetskega programa za oživitev (EEPO) posledica kombinacije izzivov, lastnih naravi zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida, in pojava finančne in bančne krize ter prevladovanja nizkih cen ogljika. Cilj EEPO in temeljne politične odločitve je bil spodbuditi razvoj zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida, določena stopnja tveganja pa je stalna sestavina razvoja in predstavitve inovativnih rešitev.

22. Čeprav cilj predstavitve zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida v polnem obsegu ni bil dosežen, Komisija meni, da so bili z izvedbo začetnih projektnih faz pridobljeni pomembno znanje in izkušnje, tudi glede ovir pri izvajanju predstavitvenih projektov zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida. Komisija in države članice še naprej črpajo iz tega znanja (na primer v smislu ukrepa 9 iz strateškega načrta za energetske tehnologije o zajemanju, uporabi in shranjevanju ogljikovega dioksida).

Okvir 2

Projekti so prispevke iz EU prejeli zaradi pripravljanih del, ki so bila predvidena v sporazumih o dodelitvi nepovratnih sredstev in so jih izvedli konzorciji. Izkušnje, pridobljene pri projektih, in težave, ki so se pojavile, so dragocene. Komisija na primer ugotavlja, da so pri projektu na Nizozemskem pripravljala dela pri izčrpavanju plinskega polja na morju P18 in morskem plinovodu že zelo napredovala ter bodo zdaj koristila prizadevanjem rotterdamskega pristanišča na področju zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida.

26. Tehnološki razvoj je stalna sestavina inovativnih projektov. Komisija meni, da je pokazala prilagodljivost, ki je potrebna za upoštevanje tržnih razmer in regulativnih pogojev ter tehnološkega razvoja.

Skupen odgovor na odstavek 29 in okvir 3:

Komisija je upoštevala postopek, določen v sklepu o programu NER300 za izbiro, razvrstitev in dodelitev, v katerem pa ni bilo predvideno, da bi lahko države članice pogojno potrdile projekte, ali da bi se lahko bila sredstva dodeljena projektom z datumom začetka delovanja, ki bi bil poznejši od določenega v sklepu o programu NER300, ali da bi bili lahko sprejeti projekti z vrzeljo v financiranju do predpisanega roka. Zato ni bilo mogoče predlagati, da se sredstva v okviru programa NER300 dodelijo projektom zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida iz Združenega kraljestva, Italije in Nizozemske, saj ta vprašanja niso bila rešena do roka za sprejetje odločitve o dodelitvi.

35. Predstavitveni projekti na področju bioenergije zaradi spremenljive kakovosti surovin in dolgotrajnega prilagajanja fermentacijskih procesov spremembam potrebujejo daljšo preskusno fazo, preden se zaženejo s stodontno zmogljivostjo. Poleg tega se je moral en projekt na področju bioenergije začeti z nedokončanim obratom (5 od 9 modulov), da so ujeli dogovorjeni datum začetka delovanja. Ker je bil rok za začetek delovanja vseh projektov leta 2015 podaljšan za dve leti, so pri projektu zaprosili za prestavitev datuma začetka delovanja iz leta 2014 v leto 2016, da bi lahko pokrili dolgo obdobje pripravljanja na začetek. S tem bi se projektu omogočilo, da doseže več kot 75-odstotno učinkovitost, kar bi dokazalo vzdržnost tehnologije.

41. Komisija meni, da je na naložbeno okolje vplivala predvsem negotovost nacionalnih regulativnih okvirov.

Komisija opozarja, da so program NER300 sooblikovale države članice in da temelji na trdni zavezi držav članic, da podprejo projekte, ki so jih predhodno izbrale in potrdile.

44. Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo iz leta 2014 so vsebovale več določb, ki naj bi zagotovile, da nova zahteva glede konkurenčnega razpisnega postopka za pomoč za tekoče poslovanje, ki je začela veljati leta 2017, ne bi vplivala na projekte, ki so že v pripravi. Poleg tega so smernice iz leta 2014 vsebovale tudi posebno zaščito za predstavitvene (ter male in srednje velike) projekte, ki je zagotavljala, da konkurenčni razpisni postopek zanje ne velja, tudi če se začnejo po letu 2017. Države članice so tako lahko ohranile nespremenjeno podporo za projekte v okviru programa NER300.

V letih 2014 in 2015 so številne države članice poskušale izboljšati učinkovitost svojih programov podpore, da bi se izognile težavam s čezmernimi nadomestili in omilile finančno breme odjemalcev električne energije, ki je posledica zagotavljanja podpore obnovljivim virom energije prek zagotovljenih odkupnih cen. Čeprav so dale smernice iz leta 2014 državam članicam nekatera orodja za uvedbo učinkovitejših programov podpore, so se številne države članice odločile, da presežejo zahteve teh smernic.

Okvir 5

Komisija ugotavlja, da je Združeno kraljestvo začelo obsežno reformo svojega energetskega sektorja. V podporo obnovljivim virom energije je hotelo odobriti financiranje z nepovratnimi sredstvi prek konkurenčnih razpisnih postopkov veliko prej, kot so določale smernice o državni pomoči, saj je želelo zmanjšati stroške podpore.

Okvir 6

Kar zadeva regulativni položaj v Nemčiji, Komisija ni mogla predvideti pomembne spremembe stališča nacionalnih organov in zamude pri prenosu direktive o zajemanju in shranjevanju ogljikovega dioksida v nacionalno zakonodajo. Plačila, ki so bila izvedena v podporo načrtovanju, so bila skladna z veljavnimi pravili o upravičenosti, kakor so opredeljena v sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev.

Projekt v okviru EEPO v Združenem kraljestvu (območje Don Valley) je bil izločen iz razpisa Združenega kraljestva za komercializacijo zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida. Komisija je sicer zahtevala, da se za projekt ne dajo velike finančne zaveze brez zagotovljenega financiranja nacionalnih organov Združenega kraljestva, vendar je dovolila, da projekt nadaljuje tiste delovne sklope, ki so bili oblikovani skupaj s projektom nacionalnega omrežja White Rose v okviru programa NER300 (tj. delovna sklopa na področju prenosa in shranjevanja). Po popolnoma nepričakovanem preklicu razpisa za komercializacijo zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida 25. novembra 2015 je bila prej ambiciozna politika Združenega kraljestva o zajemanju in shranjevanju ogljikovega dioksida ustavljena, kar je onemogočilo nadaljevanje projekta Don Valley. Posledično je morala Evropska komisija kljub koordinatorjevi prošnji za podaljšanje prekiniti ta sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev (31. decembra 2015).

48. Kjer prihaja do zamud zaradi tržne in regulativne negotovosti, je verjetno, da bodo upočasnjeni vsi inovativni projekti, katerih rezultat je enak izdelek.

53. Komisija meni, da bi drugi onesnaževalci na območjih projektov lahko imeli potencialno korist od delov infrastrukture za prenos in shranjevanje iz podprtih projektov zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida. Zlasti pri projektu Don Valley razvoj infrastrukture za zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida ni bil nikoli namenjen temu, da bi koristil le enemu projektu zajemanja, temveč je bil že od začetka zasnovan s konceptom „skupnih uporabnikov“.

55. Trije od šestih projektov v okviru EEPO so bili prekinjeni razmeroma zgodaj, ko so projektni partnerji ugotovili, da regulativne ali finančne težave preprečujejo napredek projekta. V okviru enega projekta je bil zgrajen poskusni obrat. Komisija si je glede preostalih dveh projektov močno prizadevala, da bi našla dodatne vire financiranja za odpravo vrzeli v financiranju. Vključene države članice so še naprej podpirale projekte in izdelan je bil zanesljiv načrt za njihovo izvedbo. Komisija zato meni, da je bilo v danem trenutku še vedno razumno pričakovati, da bodo projekti uresničeni.

Skupen odgovor na odstavka 57 in 58:

Ker zakonodajni predlog direktive o sistemu trgovanja z emisijami (ETS) ni zajel programa NER300, njegovih značilnosti/učinkov ni bilo mogoče vključiti v oceno učinka direktive o ETS. Sozakonodajalca sta v postopku soodločanja dodala odstavke, s katerimi se ustanavlja program NER300.

Kar zadeva sklep o programu NER300, je bila na podlagi pravnega okvira, določenega z direktivo o ETS, izdelana sorazmerna ocena učinka, vendar je bil obseg analize omejen s pravnimi določbami iz osnovnega akta.

Skupen odgovor na odstavka 61 in 62:

Program NER300 sta Svet in Evropski parlament oblikovala v okviru zakonodajnega postopka v zvezi z direktivo o ETS. Direktiva o ETS je zahtevala, da se podpora zagotovi na podlagi preverjenega zmanjšanja emisij.

Komisija je opravila posvetovanje z zainteresiranimi stranmi in izdelala sorazmerno oceno učinka za možnosti izvajanja programa NER300 v okviru pravnih omejitev iz direktive o ETS.

63. Odločitev o strukturi plačil je bila del sklepa o programu NER300, ki ga je predlagala Komisija in o katerem so države članice glasovale v Odboru za podnebne spremembe.

Sklep je kljub temu omogočal vnaprejšnje financiranje, če bi nosilci projektov in države članice zaprosili zanj in zagotovili potrebno jamstvo.

65. Komisija opozarja, da sta značilnost zasnove, da se plača po izvedbi, določila sozakonodajalca v besedilu direktive o ETS. Kljub temu so lahko države članice zagotovile vnaprejšnje financiranje, s katerim so podprle fazo gradnje in delile tveganja z nosilci projektov.

70. Ocena dobičkonosnosti je lahko pomembna le za projekte, ki so ekonomsko upravičeni, ki imajo jasne in zagotovljene prihodke, jasno strukturo financiranja in zagotovljeno gospodarsko upravičenost. Te lastnosti niso značilne za projekte, ki so prvi svoje vrste in katerih glavni namen je dokazati tehnološko vzdržnost. Zato potrebna skrbnost ni zajela ocene dobičkonosnosti. Domnevati je mogoče, da bi bilo le nekaj predloženih ali izbranih projektov ocenjenih pozitivno, kakor je običajno pri predkomercialnih predstavitvenih naložbah v zgodnji fazi izdelave/uporabe projekta. Dobičkonosnost postane pomembna v fazi zapiranja finančne konstrukcije, potem ko tehnološka predstavitev pripelje do popolne prepoznavnosti gospodarske upravičenosti.

71. Komisija je za dodelitev sredstev obravnavala le projekte, za katere je bilo potrjeno, da jih bodo države članice podprle.

72. Po pravilu, določenem v pravni podlagi (sklepu o programu NER300), je bilo treba projekte razvrstiti na podlagi stroškov na enoto – ni bilo druge možnosti, kakor da se upoštevajo sprejete določbe izvedbenega akta.

Ta negotovost pri stroških je pogosta značilnost vseh projektov na podobni ravni tehnološke in projektne pripravljenosti. Sklep o programu NER300 in odločitve o dodelitvi predvidevajo

prilagoditev ustreznih stroškov in najvišjega zneska dodeljenih sredstev po tem, ko je sprejeta končna odločitev o naložbi in se negotovost stroškov zmanjša.

73. Komisija je obravnavala informacije, ki jih je prejela od Evropske investicijske banke (EIB). Kljub temu je končna odločitev o dodelitvi sledila neposredni potrditvi držav članic, da bodo zagotovile podporo za vse projekte.

Okvir 9

Država članica je potrdila, da bo podprla vse izbrane projekte. Namesto zagotovljenih odkupnih cen je bilo mogoče uporabiti druge podporne mehanizme.

74. Komisija opozarja, da so države članice po zaključku konkurenčnega postopka lahko zaprosile za poročila o skrbnem pregledu poslovanja. Komisija ni imela pooblastila, da priskrbi poročila, če države članice niso zaprosile za njih.

75. Zasnova postopka izbire projektov in dodelitve sredstev je bila določena v povezanem izvedbenem aktu (sklepu o programu NER300), temeljila pa je na enem kazalniku stroškov na enoto. Zato ni bilo mogoče določiti druge metodologije za izbiro projektov in dodelitev sredstev.

Merila za upravičenost so zajemala kazalnik inovativnosti, ki je bil prvi pogoj za potegovanje za financiranje.

82. Vsi projekti, izbrani v okviru programa NER300, so izpolnjevali določbe o inovativnosti, saj ob dodelitvi nobena tehnologija ni bila na voljo za komercialno uporabo.

Dejstvo, da se trgi spreminjajo, da nekatere tehnologije napredujejo hitreje kot druge in da lahko nekatere upočasnijo ekonomski ali regulativni okvir, je naravna značilnost tržnega gospodarstva.

Okvir 10

Prvi razpis za zbiranje predlogov v okviru programa NER300 je bil objavljen leta 2011. Vsi izbrani projekti so bili ocenjeni kot inovativni, poleg tega pa je šlo za projekte, ki takrat še niso bili komercialno preizkušeni ali izvedeni. To je bilo merilo za upravičenost, ki so ga preverile države članice in Komisija. Zadevna projekta pridobivanja energije iz vetrnih elektrarn na morju sta bila ob prijavi inovativna. Prispevala sta k cilju takratnega vetrnega programa načrta SET (strateškega načrta za energetska tehnologija), ki je bil predstavljen v izvedbenem načrtu skupine za vetrno energijo v okviru evropske industrijske pobude za obdobje 2010–2012 iz maja 2010.

85. Cilji, merila in zahteve glede spremljanja izbranih finančnih instrumentov, uporabljenih za usmerjanje neporabljenih sredstev v okviru programa NER300 iz prvega razpisa za zbiranje predlogov, so bili s spremembami posebnih sporazumov o prispevku z EIB usklajeni z zahtevami pravne podlage programa NER300. Opravljeno bo skupno preverjanje upravičenosti, kar bo zagotovilo doseganje ciljev programa NER300.

87. Čeprav je celovit načrt SET prostovoljen, je še naprej eno glavnih „mehkih“ orodij politike, ki je na voljo za usklajevanje prizadevanj (na nacionalni ravni in ravni EU) glede inovacij na področju tehnologij za čisto energijo. Platforme za stik z zainteresiranimi stranmi so se z leti razvile. Ustanavljanje izvedbenih struktur, ki bodo nadaljevale dejavnosti po posameznem izvedbenem načrtu, naj bi bilo kar najbolj vključujoče.

89. Komisija meni, da na več področjih skupno načrtovanje programov že obstaja. Ukrepi programa ERA-Net (evropskega raziskovalnega prostora) so pomemben instrument skupnega financiranja, ki se uporablja za usklajevanja načrta SET.

90. Postopek dokončanja in potrditve izvedbenih načrtov je do junija 2018 napredoval in potrjenih je bilo 11 od 14 načrtov. Potrjen je bil nov program načrta SET za obdobje 2018–2023, vključno s smernicami glede poročanja o napredku in dosežkih.

Poročanje na sejah usmerjevalne skupine načrta SET o dosežkih posameznega izvedbenega načrta bodo opravili ustrezni izvajalski organi, ki bodo ustanovljeni.

91. Novi program načrta SET za obdobje 2018–2023 je opredelil potrebo po krepitvi vključevanja nacionalnih organov financiranja v izvajanje načrta SET.

92. Komisija poudarja, da so časovni načrti iz načrta SET, ki so jih oblikovalečasne delovne skupine za načrt SET, del dokazne podlage za oblikovanje sklada za inovacije.

Komisija je organizirala celovite delavnice za vse sektorje, upravičene do sredstev iz sklada za inovacije, ki jim je sledilo odprto javno posvetovanje, v okviru katerega so njene službe sodelovale pri vključevanju skupnosti, ki oblikuje načrt SET. Poleg tega je ustanovila skupino strokovnjakov, sestavljeno iz predstavnikov industrije in držav članic, ki bodo pomagali pri pripravi delegiranega akta o skladu za inovacije.

93. Usmerjevalna skupina načrta SET je sprejela nov program načrta SET za obdobje 2018–2023, v katerem so za naslednjih 5 let opredeljene dejavnosti, ki bodo optimizirale učinke in rezultate načrta SET. Poseben poudarek je na operativnem okviru za izvedbo 14 izvedbenih načrtov.

Napredek pri doseganju ciljev iz sporočila Komisije iz leta 2015 „Na poti k celostnemu strateškemu načrtu za energetska tehnologija“ in uresničevanju programa za obdobje 2018–2023 bo ocenjen z neodvisno oceno, ki bo opravljena leta 2020. Poleg tega bodo države članice od leta 2020 poročale v okviru novih celovitih energetskih in podnebnih načrtov.

Izvajanje izvedbenih načrtov načrta SET se bo spremljalo tudi z uporabo informacijskega sistema za strateško energetska tehnologija (SETIS). Ta zagotavlja informacije o pomembnih rezultatih, doseženih od leta 2007, ter daje koristen vpogled v njegove prednosti.

Nazadnje, instrument InnovFin Energy Demo Projects (InnovFin EDP), ki je bil oblikovan v okviru Obzorja 2020 za obravnavo potreb zainteresiranih strani, povezanih z načrtom SET, je merljiv rezultat.

99. Komisija želi poudariti dejstvo, da se številni projekti iz programa NER300 aktivno pregledujejo ali oblikujejo v okviru priprave projektov znotraj instrumenta InnovFin Energy Demo Projects. Nekateri projekti napredujejo z dodatno podporo instrumenta InnovFin Energy Demo Projects. Projekti se lahko podprejo s finančnimi instrumenti, ko dosežejo neko zrelost in dobičkonosnost. Da do tega pride, morajo projekti zagotoviti prihodke, ki lahko poplačajo njihove dolgove ali zagotovijo donose iz lastniških instrumentov. Za to je potreben čas, saj je treba najprej dokazati tehnološko vzdržnost.

102. Komisija ugotavlja, da imata Obzorje 2020 in sklad za inovacije različne cilje, ki jih določata njuni pravni podlagi in ki jih ni mogoče doseči z enim skupnim programom. Zato se bosta še naprej dopolnjevala, čeprav bi bilo morda za to treba okrepiti možne sinergije.

103. Komisija je pred kratkim sprejela predlog programa InvestEU, ki bo racionaliziral in utrdil finančne instrumente EU. Člen 6 predloga uredbe o programu InvestEU vključuje določbe za kombiniranje nepovratnih sredstev s finančnimi instrumenti kot ključni ukrep, ki omogoča uspešno ponudbo posebnih produktov, primernih za različne sektorje in profile tveganja.

Dolžniški instrument v okviru instrumenta za povezovanje Evrope vključuje tudi razpis za kombinirano financiranje. V pripravi je mehanizem kombiniranega financiranja, ki bo povezal Obzorje 2020 in instrument InnovFin Energy Demo Projects.

104. Komisija ugotavlja, da sporazum o prispevku z EIB določa stroge obveznosti glede spremljanja in poročanja, da se zagotovi dobro finančno upravljanje.

Komisija bo vprašanja glede finančnega nadzora uredila v ustreznih sporazumih o prenosu pooblastil z EIB in delegiranem aktu o skladu za inovacije.

105. Prihodki v okviru programa NER300 in sredstva, ki jih upravlja EIB, niso del proračuna EU in niso pod nadzorom Komisije. Projekte izberejo države članice, ki zanje tudi sklenejo pogodbe, poleg tega pa jim pripadejo preostali prihodki. Zato jih ni mogoče vključiti v proračun EU in izkazati v bilanci stanja EU po veljavnem računovodskem pravilu 2 EU („Konsolidacija in obračunavanje skupnih ureditev in pridruženih podjetij“).

Komisija letno poroča o izvajanju programa NER300 v svojih poročilih o načrtih upravljanja in o letnih dejavnostih.

106. Glej odgovor Komisije na odstavek 104.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

109. Komisija poudarja zlasti škodljive razmere, ki so prevladovale od leta 2012. Čeprav je v teh šest projektov vložila veliko truda, ni mogla kljubovati industrijskemu trendu ali bolj splošnemu tržnemu povpraševanju niti spreminjajočim se političnim prednostnim nalogam vlad držav članic.

112. Komisija poudarja, da je umik inovativnih projektov normalna tržna značilnost. Petdesetodstotna stopnja umika je običajna, kaže pa se tudi globalno pri drugih programih, ki podpirajo inovacije. Jasno je, da umaknjeni projekti ne bi mogli biti uspešni, saj so se na trgu izkazali za neizvedljive. Dejstvo, da ti projekti niso črpali sredstev iz programa NER300, prinaša preudarno zagotovilo, da sredstva niso bila zapravljena, in omogoča podporo novih projektov (v okviru instrumenta InnovFin Energy Demonstration Projects ali dolžniškega instrumenta v okviru instrumenta za povezovanje Evrope). Vsa neporabljena sredstva iz drugega razpisa za zbiranje predlogov bodo usmerjena v sklad za inovacije, s čimer se bodo podprli novi projekti. Komisija kljub temu priznava, da „zamrznjena sredstva“ niso uspešen izid programa.

113. Komisija poudarja globalno škodljiv vpliv nizkih cen nafte na projekte s področja bioenergije. Po informacijah vlagateljev se je trg inovativne bioenergije po padcu cen nafte in dobavi velikih rezerv nafte na trg zrušil.

115. Odločitev, da se podprejo inovacije, je politično tveganje, ki ga prevzemajo Komisija, Svet in Evropski parlament. Komisijo so k podpiranju teh inovacij spodbudile države članice in zainteresirane strani, pa tudi upoštevanje velikega potenciala zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida pri prispevanju k energetskim in podnebnim ciljem Unije.

S tremi od šestih projektov zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida v okviru EEPO so bili sporazumi o dodelitvi nepovratnih sredstev prekinjeni razmeroma zgodaj, pri enem pa je bil zgrajen poskusni obrat. Pri preostalih dveh projektih si je Komisija močno prizadevala, da bi našla dodatne vire financiranja za odpravo vrzeli v financiranju. Vključene države članice so projekta še naprej podpirale in po mnenju Komisije je bil izdelan zanesljiv načrt za njuno izvedbo. V danem trenutku se je zato še vedno pričakovalo, da bosta projekta uresničena.

Pomembno znanje, pridobljeno v tem procesu, se še naprej uporablja na ravni EU, zlasti v smislu strateškega načrta za energetske tehnologije in v evropskem omrežju predstavitvenih projektov zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida, ki je platforma za izmenjavo znanja, pridobljenega v takih projektih.

116. Komisija bo sodelovala pri pregledovanju načrtov in poročanja držav članic, da bi ugotovila, ali vsebujejo vse potrebne elemente. Pri dodeljevanju sredstev EU bi morala upoštevati nacionalne celovite energetske in podnebne načrte.

Kljub temu pri centralno upravljanjih programih EU, pri katerih država članica ni glavna upravičenka do sredstev, popolnost celovitih energetskih in podnebnih načrtov držav članic ne bi

smela biti uporabljena kot merilo za oceno upravičenosti projekta ali končno odločitev o njegovem financiranju. V nasprotnem primeru bi to imelo škodljiv vpliv, saj bi ogrozilo projekte, ki bi lahko bili koristni za energetske in podnebne politike. Pri centralno upravljanjih programih bo morala Komisija zagotoviti, da so projekti skladni s cilji energetskih in podnebnih politik EU.

Priporočilo 1 – Povečanje možnosti za učinkovito podporo EU za inovacije na področju nizkoogljične energije

Komisija sprejema priporočilo.

V okviru sklada za inovacije bo, kadar je to primerno, od držav članic zahtevana jasna zaveza. Priporočilo bo ustrezno upoštevano pri izbirnih merilih.

Kar zadeva Obzorje 2020/Obzorje Evropa, bi bilo nacionalno sofinanciranje morda lahko del financiranja projekta (do nekaterih mejnih vrednosti), vendar se to redko zgodi. Razpoložljivost preostalega bodisi zasebnega bodisi javnega financiranja, razen nepovratnih sredstev, se upošteva pri ocenjevanju predlogov in vpliva na oceno upravičenosti projektov. Kljub temu izkušnje kažejo, da je lahko financiranje, ki se med oceno predlogov zdi zagotovljeno, v poznejši fazi izpostavljeno tveganju.

Skladnost z nacionalnimi podnebnimi in energetskimi načrti bi lahko bila dejavnik, ki bi se upošteval pri izbirnih merilih za nekatere programe EU, denimo pri obravnavi pomembnih projektov skupnega evropskega interesa¹.

118. Program NER300 je bil oblikovan v postopku soodločanja, da se prek direktive o EU ETS podprejo inovativni projekti na področju obnovljive energije ter projekti zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida. Komisija je izdelala oceno učinka za možnosti izvajanja programa NER300 v okviru omejitev iz direktive o ETS. Direktiva o ETS je zahtevala, da se podpora zagotovi na podlagi preverjenega zmanjšanja emisij. Osnovna možnost je zato bila, da se sredstva dodelijo na podlagi dokazanega delovanja, ob tej pa je bila možnost, da države članice zagotovijo vnaprejšnje financiranje, kar bi omogočilo zmanjšanje tveganja pri projektih.

119. Postopki izbire projektov in dodelitve sredstev v okviru programa NER300 so bili določeni v njegovi pravni podlagi, direktivi o ETS in sklepu o programu NER300. Edino izbirno merilo, določeno s pravno podlago programa NER300, so bili stroški na enoto. Druga merila niso bila del določb za izvajanje programa NER300, zato jih v izbirnem postopku ni bilo mogoče uporabiti.

Priporočilo 2 – Izboljšanje postopkov izbire projektov in odločanja za prihodnji sklad za inovacije

(a) Komisija sprejema priporočilo.

Sklad za inovacije predvideva izplačilo sredstev na podlagi jasnih mejnikov. Če mejniki niso doseženi, bodo sredstva sproščena in preusmerjena v projekte z rezervnega seznama ali nadaljnje razpise za zbiranje predlogov.

(b) Komisija sprejema priporočilo.

Ekonomska upravičenost projektov in z njimi povezana tveganja bodo ocenjeni skupaj z drugimi merili za uspešnost, učinkovitost in učinek, da se izbere najboljši portfelj projektov, tako da se dosežejo opredeljeni cilji za sklad za inovacije v direktivi o EU ETS.

Poleg tega bo pri izbranih projektih potrebna trdna zaveza sofinancerjev.

(c) Komisija sprejema priporočilo.

¹ Predlagana uredba o vzpostavitvi instrumenta za povezovanje Evrope (COM(2018) 438 final) na primer kot eno od meril za dodelitev predvideva „skladnost z energetskimi in podnebnimi načrti Unije ter nacionalnimi energetskimi in podnebnimi načrti“.

Sklad za inovacije predvideva oceno z več merili, ki bodo kombinacija kvalitativnih in kvantitativnih meril, da se lahko obravnavajo vsi vidiki inovativnih projektov. To bo zagotovilo, da bodo ob dodelitvi sredstev izbrani najbolj obetavni in ekonomsko upravičeni projekti.

(d) Komisija sprejema priporočilo.

Države članice bodo vključene v upravljanje sklada za inovacije. Državam članicam bodo posredovane vse informacije, ki niso zaupne in bodo olajšale nadaljevanje projektov, kar bo zagotovilo, da imajo vsi vpleteni pregledne informacije, potrebne za opredelitev in omilitev pomembnih projektnih tveganj.

(e) Komisija sprejema priporočilo.

Izbirni postopek bo zagotovil, da bo sklad za inovacije izbral širok portfelj projektov z vidika sektorjev in držav članic, ki največ prispevajo k doseganju ciljev EU na področju razogljičenja. Med ključnimi izbirnimi merili bo potencial projektov za preprečevanje emisij toplogrednih plinov ali njihovo zmanjšanje.

(f) Komisija sprejema priporočilo.

Cilj delegiranega akta o skladu za inovacije bo večja prilagodljivost, ki bo odražala spreminjajočo se dinamiko inovacij, akt pa bo hkrati zagotavljal doseganje ciljev programa.

Projektne spremembe, ki ne spreminjajo obsega projekta ali izbirnega postopka, bo učinkoviteje upravljal izvajalski organ.

121. Uskladitev ciljev in določbe o odgovornosti glede finančnih instrumentov, ki usmerjajo podporo v okviru programa NER300, so obravnavane z ustreznimi spremembami sporazumov o prispevku z EIB.

Priporočilo 3 – Zagotovitev prožnosti sklada za inovacije za odzivanje na razvoj trga in tehnologije

(a) Komisija sprejema priporočilo.

Upravičenost projektov izhaja neposredno iz direktive o EU ETS. Projekti bodo ocenjeni bolj glede na prispevek k ciljem politik kot glede na doseganje posebnih tehnoloških parametrov ali parametrov v zvezi s proizvodi, ki jih je težko določiti vnaprej in z gotovostjo.

(b) Komisija sprejema priporočilo.

Sklad za inovacije predvideva redne razpise za zbiranje predlogov. Podpora s finančnimi instrumenti, če bo uporabljena, bi bila razpoložljiva po načelu „kdor prej pride, prej melje“.

122. Ključni cilj naslednjega programskega obdobja je povečati sinergijo med programi EU.

Za Obzorje Evropa bo ustanovljen postopek strateškega načrtovanja programov, v katerem bodo vse ustrezne službe Komisije vključene v sooblikovanje prednostnih nalog in razpisov za zbiranje predlogov. Cilj je ustanoviti skupen inovacijski okvir, da se bodo vsi programi izvajali skladno in dopolnilno.

Določbe o odgovornosti bodo oblikovane v okviru njihove ustrezne pravne podlage v naslednjem programskem obdobju.

123. Usmerjevalna skupina strateškega načrta za energetska tehnologijo (načrt SET) je potrdila nov izvedbeni načrt, kar v primerjavi s preteklimi dejavnostmi v okviru načrta SET zagotavlja nov, jasn in merljiv sklop ciljev.

Poleg tega je usmerjevalna skupina sprejela nov program načrta SET za obdobje 2018–2023, v katerem so za naslednjih 5 let opredeljene dejavnosti, ki bodo optimizirale učinke in rezultate načrta SET. Navedeno torej zagotavlja boljši okvir za nadaljnje ocenjevanje v prihodnosti.

Kakor je navedeno zgoraj (glej odstavek 93), bodo neodvisna ocena, ki naj bi bila opravljena leta 2020, poročila držav članic in poročila iz izvedbenih načrtov omogočili splošno merjenje napredka pri doseganju že določenih ciljev.

124. Predlog novega večletnega finančnega okvira vključuje uredbo o ustanovitvi programa InvestEU. Novi sklad InvestEU bo združil vse finančne instrumente EU in racionaliziral ponudbo produktov, s čimer bodo učinkoviteje obravnavani različni profili tveganja v različnih gospodarskih sektorjih. Njegov del za raziskave in inovacije bo združil instrumente, ki se nanašajo na raziskave in inovacije. Člen 6 predlagane uredbe zajema določbe za kombiniranje z drugimi programi EU, vključno s skladom za inovacije. To bo prineslo zmanjšanje prekrivanja in zagotovilo produkte, ki se nanašajo na konkretne naložbene primere.

125. Komisija ugotavlja, da se področje uporabe, obseg in ambicije Obzorja 2020 ter programa NER300/sklada za inovacije zdaj razlikujejo. V naslednjem programskem obdobju bo razvila uspešen in dopolnilen pristop za dejavnosti obeh programov v strateški fazi programa Obzorje Evropa in delegiranega akta o skladu za inovacije.

Kar zadeva operacije EIB, banka pri nekaterih projektih v okviru programa NER300 izvaja pregled za instrument InnovFin Energy Demo Projects. Za financiranje finančnih instrumentov so potrebni projekti z določeno stopnjo zrelosti. V zvezi s tem se v kratkem pričakuje prva operacija.

126. Kar zadeva Obzorje Evropa, se bo postopek strateškega načrtovanja programov za prva leta Obzorja Evropa začel julija 2018, do konca leta 2018 pa naj bi pripeljal do skupnega načrta strateških raziskav in inovacij, o katerem bo nato opravljeno posvetovanje z zainteresiranimi stranmi.

Cilj je oblikovati okvir prednostnih nalog na področju raziskav in inovacij, dogovorjen med vsemi ustreznimi službami Komisije, na katerega se nato lahko sklicujejo vsi programi EU, tako da različni programi skladno in dopolnilno prispevajo k istim ciljem ob hkratnem upoštevanju konkretnih pravnih podlag programov EU.

Priporočilo 4 – Boljše usklajevanje Komisije za bolj usklajeno ciljno usmerjanje podpore EU

(a) Komisija sprejema priporočilo.

Ocene služb se že opravljajo v okviru oblikovanja naslednje arhitekture večletnega finančnega okvira in sklada za inovacije.

(b) Komisija sprejema priporočilo.

Zagotavljanje sinergije je eden glavnih ciljev, poudarjenih v Obzorju Evropa, predlogih programa InvestEU in skladu za inovacije. Program InvestEU je med drugimi ukrepi način, da se poenostavi in racionalizira ponudba finančnih produktov v podporo podnebnim ukrepom. To zajema tudi možnosti kombiniranja z drugimi programi EU in inovacijskim skladom ETS, kadar je to primerno in potrebno.

Komisija bo izboljšala usklajevalna prizadevanja pri pripravi ustreznih razpisov za nepovratna sredstva ali finančnih instrumentov.

Kljub temu bo treba upoštevati posebne pravne podlage, ki določajo izbirna merila, da se zagotovi skladnost s posebnimi cilji politik.

Priporočila 5 – Zagotavljanje odgovornosti

(a) Komisija sprejema priporočilo.

Določbe o odgovornosti bodo jasno navedene v uredbi o skladu za inovacije, trenutno pa se izboljšujejo v sporazumih o sodelovanju z EIB v zvezi z neporabljenimi sredstvi iz programa NER300.

(b) Komisija delno sprejema priporočilo.

Vključitev sredstev v bilanco stanja EU mora biti v skladu z zahtevami ustreznih računovodskih standardov in mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor ter zlasti računovodskega pravila 2 EU („Konsolidacija in obračunavanje skupnih ureditev in pridruženih podjetij“). Programi EU, ki se financirajo iz proračuna EU, so izkazani v njeni bilanci stanja in so predmet razrešnice za izvrševanje proračuna. Programov EU, ki niso del proračuna EU in nad katerimi institucije EU nimajo izključnega nadzora (na primer sredstva, ki jih Komisija upravlja v imenu tretjih oseb), ni mogoče izkazati v bilanci stanja EU, razen če so vključeni v proračun (na primer kot namenski prejemki) v skladu s pravno podlago večletnega finančnega okvira.

Sklad za inovacije ni del predloga večletnega finančnega okvira, saj se financira v okviru ETS, in ne iz proračuna EU, njegov življenjski cikel pa presega proračunski cikel večletnega finančnega okvira. Poleg tega se o prihodkih ne odloča vnaprej oziroma ti niso znani vnaprej, saj so odvisni od cene ogljika ob monetizaciji pravic. Kljub temu bodo izvedeni ukrepi za zagotovitev dobrega finančnega upravljanja, vključno z revidiranjem in poročanjem.

(c) Komisija sprejema priporočilo.

Redno poročanje ustreznim proračunskim organom o napredku bo predvideno v delegiranem aktu o skladu za inovacije glede na izbrani model upravljanja.

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	17.5.2017
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	8.6.2018
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	5.9.2018
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	5.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0788-1

doi:10.2865/751459

QJ-AB-18-021-SL-N

HTML ISBN 978-92-847-0817-8

doi:10.2865/476974

QJ-AB-18-021-SL-Q

Da bi EU pripomogla k doseganju svojih podnebnih in energetskih ciljev za leto 2020 in po njem, je leta 2009 v podporo zajemanju in shranjevanju ogljikovega dioksida in inovativni energiji iz obnovljivih virov vzpostavila Evropski energetski program za oživitve (EEPO) in program NER300. EU bo sicer verjetno dosegla svoje cilje za leto 2020, vendar je Sodišče ugotovilo, da nobeden od programov ni uspel uvesti zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida v EU. EEPO je pozitivno prispeval k razvoju sektorja pridobivanja vetrne energije na morju, program NER300 pa ni dosegel predvidenega napredka pri podpori predstavitve bolj raznolikih inovativnih tehnologij obnovljive energije.

EU se zdaj pripravlja na vzpostavitev sklada za inovacije, ki bi po letu 2021 nadomestil program NER300, in pripravlja nov večletni finančni okvir (za obdobje 2021–2027). Za doseganje podnebnih in energetskih ciljev za leto 2030 in po njem je treba pospešiti prehod na nizkoogljično gospodarstvo. Sodišče v tem okviru priporoča Evropski komisiji, naj obravnava slabosti, ki jih je odkrilo med revizijo, in okrepi zasnovo prihodnjih programov.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Evropska unija, 2018.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.