

Tematsko izvješće

Energetska učinkovitost u poduzećima

Neke su uštede energije ostvarene, ali u planiranju i odabiru projekata utvrđeni su nedostaci



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – XII.
Uvod	01. – 20.
Energetska učinkovitost u EU-u	01. – 15.
Uloga Komisije i država članica	16. – 20.
Opseg revizije i revizijski pristup	21. – 33.
Opažanja	34. – 120.
Ne postoji jasna poveznica između financiranja sredstvima EU-a i potreba poduzeća	34. – 64.
Komisija nije utvrdila potrebu za financijskim sredstvima EU-a	35. – 39.
Većina država članica postavila je ciljeve povezane s energetsom učinkovitošću u poduzećima, ali oni nisu nužno povezani s ciljevima utvrđenima u nacionalnim akcijskim planovima za energetska učinkovitost	40. – 45.
Planirana potpora posljednjih se godina smanjila, a većina financijskih sredstava usmjerena je na nekoliko država članica	46. – 51.
U okviru operativnih programa uglavnom su dodjeljivana bespovratna sredstva i taj odabir nije u njima obrazložen	52. – 64.
Države članice često su svojim postupcima poticale učinkovitost	65. – 106.
Za većinu postupaka odabira potrebno je da prijave sadržavaju procjene očekivane uštede energije, koje se obično potvrđuju energetske pregledima	67. – 73.
Upravljačka tijela u pravilu postavljaju minimalne standarde uspješnosti	74. – 80.
Ulaganje u energetska učinkovitost može biti učinkovito bez javne potpore	81. – 88.
Financijski pokazatelji, snažan alat za uspješnost koji upravljačka tijela zanemaruju	89. – 106.
Trenutačnim okvirom uspješnosti ne mjeri se ukupni doprinos financijskih sredstava EU-a	107. – 120.
Zajedničkim okvirom uspješnosti nisu postale dostupne konsolidirane informacije o ostvarenjima i rezultatima	108. – 116.
Prema procjenama projektima energetske učinkovitosti koji se financiraju sredstvima EU-a ostvarit će se skromni doprinos ciljevima EU-a	117. – 120.

Zaključci i preporuke

121. – 139.

Prilozi

Prilog I. – Analiza projekata u bazi podataka

Prilog II. – Značajke uzorka

Pokrate i kratice

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronološki prikaz

Revizorski tim

Sažetak

I. Energetska učinkovitost važan je dio ambicije Europske unije da do 2050. postane ugljično neutralna. Želi li EU dosegnuti taj cilj, potrebna su veća buduća poboljšanja energetske učinkovitosti.

II. Svi gospodarski sektori imaju potencijal dati svoj doprinos energetske učinkovitosti. S obzirom na to da su nedavna izvješća bila usmjerena na mjere energetske učinkovitosti u velikim energetski intenzivnim industrijama, zgradama i proizvodima, Sud je odlučio nadopuniti svoju analizu ispitivanjem potpore koja se pruža za ulaganja u energetske učinkovitost u poduzećima. Sud je nastojao pružiti nove analitičke uvide na temelju podataka o projektima energetske učinkovitosti koji se sufinanciraju sredstvima EU-a.

III. Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond najvažniji su fondovi EU-a za poboljšanje energetske učinkovitosti u poduzećima, u okviru kojih su u razdoblju 2014. – 2020. dodijeljene 2,4 milijarde eura.

IV. Revizijom koju je Sud proveo ispitano je jesu li dodijeljena financijska sredstva dobro potrošena, i to analizom sljedećih aspekata:

- jesu li Komisija i države članice procijenile da su financijska sredstva EU-a upotrijebljena na prikladan način s obzirom na ciljeve u području energetske učinkovitosti;
- jesu li države članice u svojim postupcima poticale odabir učinkovitih projekata; i
- postoje li vidljivi rezultati financiranja.

V. Iako je sufinanciranje energetske učinkovitosti u poduzećima omogućeno dodjelom sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda u okviru tog konkretnog prioriteta, Komisija i države članice nisu procijenile potencijal za poboljšanje energetske učinkovitosti u poduzećima niti obrazložile potrebe poduzeća za financiranjem sredstvima EU-a u razdoblju 2014. – 2020.

VI. Sud je na razini programa utvrdio da planiranje financijskih sredstava nije bilo usklađeno s nacionalnim prioritetima u području energetske učinkovitosti i da se nije obrazložio odabir relevantnog instrumenta financiranja.

VII. Za odabir projekata nadležna su tijela zatražila iznošenje procjena očekivanih ušteda energije koje su prethodno potvrdili stručnjaci. Nadležna su tijela od projekata ujedno zahtijevala i da pokažu da se njima postižu minimalne uštede energije i ispunjavaju kriteriji učinkovitosti, kao što su omjeri troškova i ušteda.

VIII. Sud je na temelju procjena utvrdio da je bilo jeftinije uštedjeti jednu jedinicu energije nego platiti istu količinu električne energije, najčešće rabljenog izvora energije. To znači da su ulaganja općenito bila učinkovita.

IX. Korisnici su se služili financijskim pokazateljima za procjenu održivosti projekata, posebice razdobljem povrata. Većina nadležnih tijela nije upotrebljavala takve pokazatelje tijekom odabira. Razdoblja povrata dulja od trajanja ulaganja upućivala su na manju učinkovitost projekata, tj. na veći trošak ostvarenja jednakih ušteda energije. Primjenom kriterija učinkovitosti nije se smanjio prosječni trošak uštede energije.

X. Pokazatelji za mjerenje poboljšanja energetske učinkovitosti u poduzećima specifični su za pojedinačne programe i stoga ih se ne može objediniti na razini EU-a. Zajednički pokazatelji energetske učinkovitosti utvrđeni su za aktualno programsko razdoblje (2021. – 2027.), ali nisu u skladu s drugim zahtjevima EU-a za izvješćivanje i ostavljaju prostor za praćenje ulaganja u obnovljivu energiju kao projekata energetske učinkovitosti.

XI. Prosječne uštede energije za koje se očekuje da će se ostvariti svakim eurom uložnim u projekte iz svojeg uzorka Sud je ekstrapolirao na cijelu bazu podataka projekata energetske učinkovitosti. Rezultat je pokazao da potencijalne godišnje uštede svih programa čine otprilike 0,3 % cilja godišnje uštede koji je potrebno ostvariti na razini skupine EU-27 kako bi se dosegnule trenutačne ciljne vrijednosti u području energetske učinkovitosti za 2030.

XII. Sud je preporučio Komisiji da:

- procijeni potencijalni i stvarni doprinos energetske učinkovitosti koji se ostvaruje iz fondova kohezijske politike;
- provjeri je li odabir relevantnog instrumenta financiranja na odgovarajući način obrazložen.

Uvod

Energetska učinkovitost u EU-u

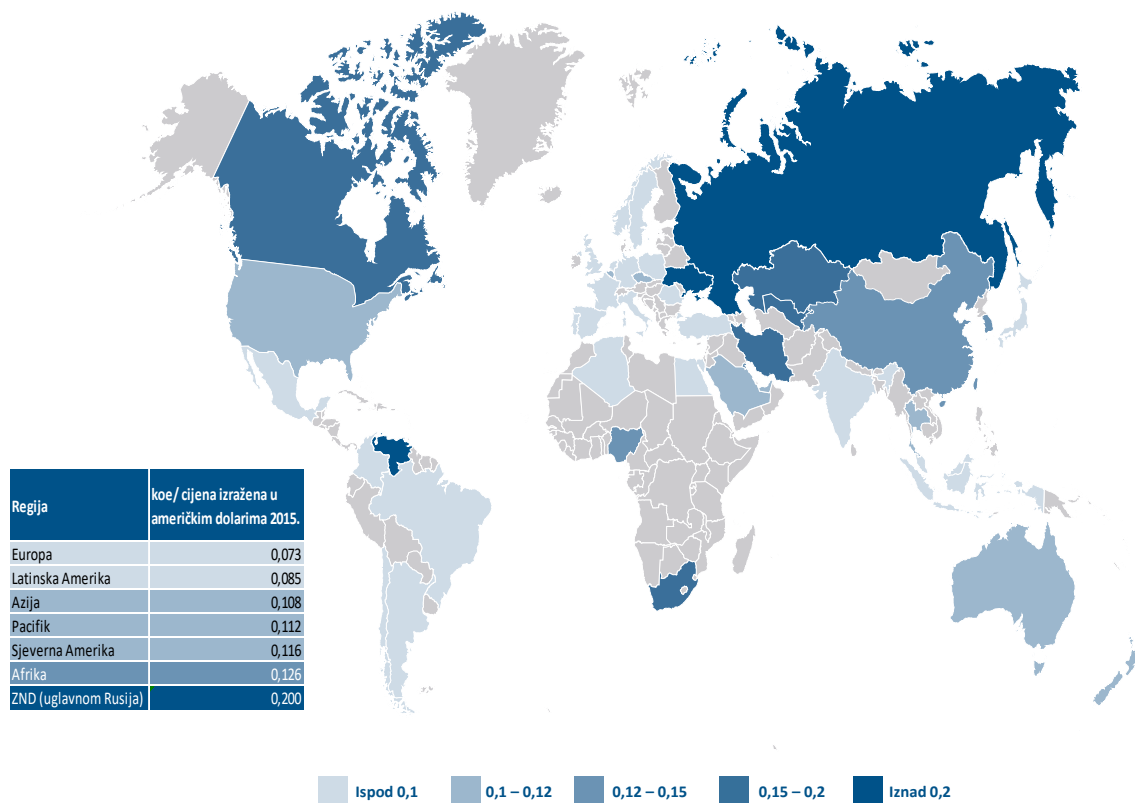
01. Energetska učinkovitost važan je dio ambicije Europske unije da do 2050. postane ugljično neutralna. Ta se ambicija odražava u Komisijinu europskom zelenom planu i inicijativama u okviru paketa „Spremni za 55 %”). Ostvarenje energetske učinkovitosti znači poboljšanje omjera proizvodnje i utroška energije, tj. postizanje jednake razine proizvodnje uz manju potrošnju energije ili postizanje više razine proizvodnje uz jednak utrošak energije.

02. Poboljšanjem energetske učinkovitosti doprinosi se smanjenju energetskeg intenziteta gospodarstva, tj. omjera bruto domaće potrošnje energije i bruto domaćeg proizvoda (BDP). Energetski intenzitet smanjuje se i strukturnim gospodarskim promjenama kao što je preusmjeravanje s proizvodnje na uslužni sektor.

03. Iako je potrošnja energije po stanovniku u Europi relativno visoka, prema Svjetskom energetskeg vijeću, Europa je regija s najnižim intenzitetom primarne energije po jedinici BDP-a u paritetu kupovne moći¹. To znači da je Europa relativno učinkovita kad je riječ o pretvaranju energije u BDP. Na *slici 1.* prikazani su energetski intenziteti različitih zemalja i regija 2019. godine.

¹ Svjetsko energetskeg vijeće, „Energy efficiency: A straight path towards energy sustainability”, 2016.

Slika 1. – Energetski intenzitet 2019. godine



Izvor: „Global Energy Statistical Yearbook 2020”, konzultantsko društvo Enerdata.

04. Unatoč stalnim poboljšanjima Međunarodna agencija za energiju (IEA) procijenila je da se energetski intenzitet u Europi može na godišnjoj razini smanjiti za najmanje 2,5 % u razdoblju 2017. – 2030.² Europska komisija procijenila je gospodarski potencijal za smanjenje potrošnje konačne energije do 2030., u usporedbi s postojećom potrošnjom, na 16 % za komercijalni sektor i 23,5 % za industrijski sektor³.

05. EU je utvrdio ciljne vrijednosti za poboljšanje energetske učinkovitosti, tj. smanjenje potrošnje konačne energije za 20 % do 2020. i za 32,5 % do 2030., u usporedbi s potrošnjom energije predviđenom za navedene godine u referentnom scenariju iz 2007. koji se temelji na modelu PRIMES⁴. Europska komisija procjenjuje da će se postojećim ciljnim vrijednostima EU-a u područjima obnovljivih izvora energije i

² IEA, „Annual average change in energy intensity by region and scenario”, 1990. – 2030.

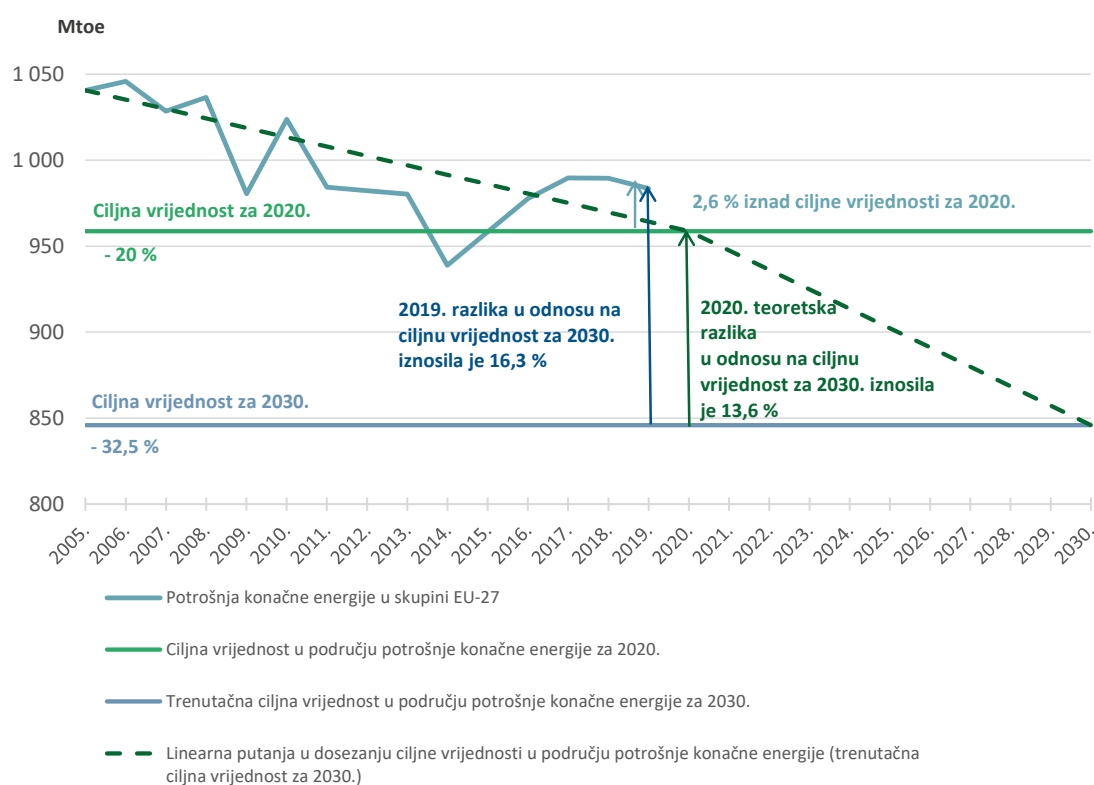
³ Tablica 1. studije Europske komisije „Technical assistance services to assess the energy savings potentials at national and European level, Summary of EU results”, veljača 2021.

⁴ Europska komisija (2008.), „Energy baseline scenario” – ažurirano 2007.

energetske učinkovitosti zajedno emisije EU-a do 2030. smanjiti za otprilike 45 %⁵. U okviru postizanja cilja klimatske neutralnosti do 2050. Komisija je nedavno, na temelju referentnog scenarija iz 2007., predložila daljnje poboljšanje energetske učinkovitosti, tj. smanjenje potrošnje konačne energije za 36 % do 2030.⁶

06. Komisija analizira ukupni napredak država članica u dosezanju ciljnih vrijednosti EU-a za 2020. i 2030. godinu. Njezina posljednja procjena napretka pokazuje da je potrošnja konačne energije u EU-u 2019. bila 2,6 % iznad ciljne vrijednosti EU-a za 2020., kako je prilagođeno za skupinu zemalja EU-27 (vidjeti [sliku 2.](#))⁷.

Slika 2. – Napredak u ispunjavanju obveza EU-a u području energetske učinkovitosti



Izvor: Sud, na temelju podataka GU-a ENER iz 2020.

⁵ Europski parlament, „European policies on climate and energy towards 2020, 2030 and 2050”, IPOL_BRI(2019)631 047.

⁶ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o energetske učinkovitosti (preinaka), COM(2021)558 final od 14.7.2021.

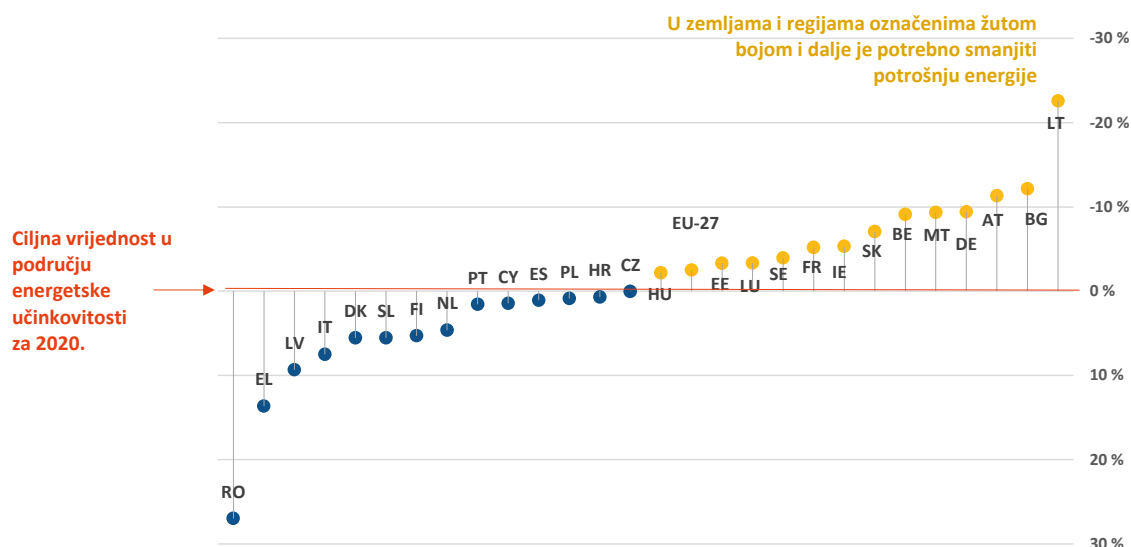
⁷ Stranica 13. izvješća „Stanje energetske unije za 2021. – Doprinos europskom zelenom planu i oporavku Unije”, COM(2021) 950 final.

07. Države članice imaju pojedinačne ciljne vrijednosti za smanjenje potrošnje energije ili energetske intenziteta. Države članice utvrđuju nacionalne ciljne vrijednosti uzimajući u obzir gospodarske i strukturne čimbenike, čime jamče doseganje opće ciljne vrijednosti EU-a u području energetske učinkovitosti.

08. Belgija, Bugarska, Njemačka, Estonija, Francuska, Litva, Austrija i Švedska imaju od 2014. utvrđenu ciljnu vrijednost za smanjenje potrošnje energije. Ostale države članice morale su zadržati ili ograničiti rast potrošnje kako bi ostvarile svoje ciljne vrijednosti.

09. Na [slici 3.](#) prikazano je da je 2019., prije učinka pandemije bolesti COVID-19, 13 od 27 država članica (označenih žutom bojom), uključujući sve države članice s ciljnom vrijednošću za smanjenje potrošnje energije, premašilo svoje okvirne ciljne vrijednosti za 2020.

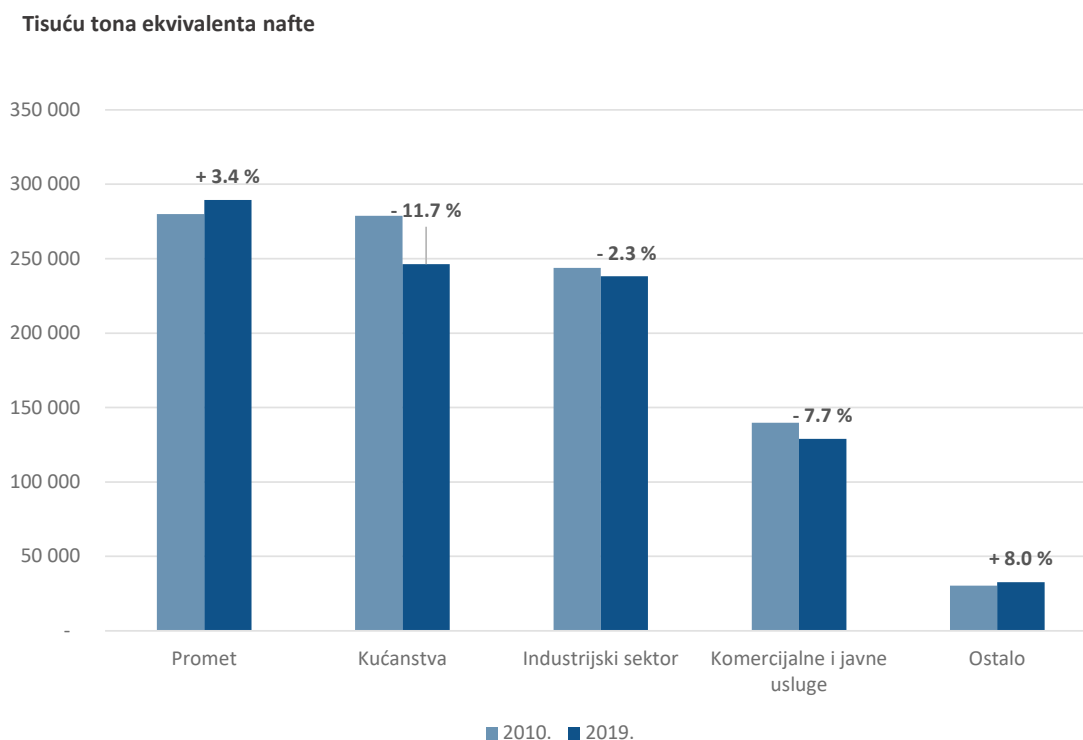
Slika 3. – Potrošnja konačne energije tijekom 2019. u usporedbi s ciljnom vrijednosti za 2020. godinu



Izvor: Sud, na temelju podataka GU-a ENER (2021.).

10. Očekuje se da će različiti gospodarski sektori pružiti različite doprinose smanjenju ukupne potrošnje energije. Na [slici 4.](#) prikazana je raščlamba doprinosa svakog sektora smanjenju potrošnje energije u EU-u tijekom 2019. u usporedbi s 2010. godinom. Industrijski je sektor 2019., s udjelom od 26 %, i dalje činio treću najveću kategoriju u pogledu potrošnje konačne energije u skupini EU-27.

Slika 4. – Potrošnja konačne energije po sektorima u skupini EU-27 tijekom 2019. u odnosu na 2010.



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata i izvješća Zajedničkog istraživačkog centra Komisije (JRC) „Energy Consumption and Energy Efficiency trends in the EU-28, 2000. – 2018.“.

11. Poduzeća mogu pripadati svim prethodno navedenim sektorima, osim kućanstvima. Komisija definira poduzeće kao svaki subjekt koji obavlja gospodarsku djelatnost, bez obzira na njegov pravni oblik⁸. Sud tu definiciju upotrebljava u cijelom izvješću.

12. Direktiva o energetskej učinkovitosti⁹ ključni je pravni instrument u području energetske učinkovitosti. U njoj se od država članica traži da uvedu mjere za doseganje nacionalnih ciljnih vrijednosti u području energetske učinkovitosti, čime se doprinosi doseganju ciljnih vrijednosti na razini EU-a. Države članice u svojim nacionalnim akcijskim planovima za energetskej učinkovitost detaljno navode mjere u području

⁸ Članak 1. Priloga preporuci Komisije „Commission Recommendation 2003/361/EC concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises“ (SL L 124, 20.5.2003., str. 36.).

⁹ Direktiva 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o energetskej učinkovitosti (SL L 315, 14.11.2012., str. 1.).

opskrbe, prijenosa i distribucije energije, kao i u području sektora njezine krajnje potrošnje¹⁰.

13. Države članice dužne su pripremiti i dostaviti nacionalne akcijske planove za energetska učinkovitost, koji su strateški dokumenti u kojima se utvrđuje usklađen pristup poboljšanju energetske učinkovitosti na nacionalnoj razini. U njima se predlažu mjere i okvirne potrebe za financiranjem, među ostalim iz fondova EU-a¹¹. U skladu sa svojim nacionalnim akcijskim planovima za energetska učinkovitost, države članice katkada osiguravaju znatna nacionalna financijska sredstva za potporu predloženim mjerama.

14. Osim utvrđivanja ciljnih vrijednosti za smanjenje potrošnje energije na razini EU-a i praćenja njihovog dosezanja u skladu s Direktivom o energetska učinkovitosti i Uredbom o upravljanju energetska unijom i djelovanjem u području klime¹², EU podupire poboljšanja energetske učinkovitosti u poduzećima dodatnim mehanizmima financiranja, kao što su fondovi kohezijske politike ili fondovi za istraživanje i inovacije. Prema procjeni Suda ukupna planirana financijska sredstva EU-a iznosila su oko 3,8 milijardi eura.

15. Najveći iznos tih financijskih sredstava EU-a usmjerava se u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda (KF) u energetska učinkovitost u poduzećima. Riječ je o iznosu do 2,4 milijarde eura planiranom za razdoblje 2014. – 2020., koji odgovara iznosu od približno 60 % ukupnih sredstava od 3,8 milijardi eura. Većina financijskih sredstava u okviru kohezijske politike (93 %) dodjeljuje se iz EFRR-a, a ostatak iz KF-a.

¹⁰ Provedbena odluka Komisije o utvrđivanju obrasca za nacionalne akcijske planove za energetska učinkovitost u skladu s Direktivom 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća (2013/242/EU) (SL L 141, 28.5.2013., str. 48.).

¹¹ SWD(2013) 180 final, odjeljak 3.1.9.

¹² Uredba (EU) 2018/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o upravljanju energetska unijom i djelovanju u području klime (SL L 328, 21.12.2018., str. 1.).

Uloga Komisije i država članica

16. Glavna uprava Europske komisije za energetiku izrađuje i provodi energetske politiku EU-a. Sastavlja prijedloge za promicanje energetske učinkovitosti, nadzire provedbu direktiva te prati napredak država članica u dostizanju energetskih ciljnih vrijednosti.

17. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i države članice zajednički upravljaju EFRR-om i KF-om. Komisija stoga dijeli odgovornost s državama članicama za učinkovitost i djelotvornost potrošnje financijskih sredstava EU-a.

18. U praksi države članice pripremaju sporazume o partnerstvu i operativne programe te imenuju upravljačka tijela za upravljanje operativnim programima i njihovu provedbu. U operativnim programima utvrđeni su prioriteti i odgovarajuća financijska sredstva, do gornje granice nacionalnih dodijeljenih sredstava.

19. Prioriteti utvrđeni u nacionalnim akcijskim planovima za energetske učinkovitost trebali bi činiti temelj za utvrđivanje prirode potpore u okviru prioriteta ulaganja u energetske učinkovitost¹³. Upravljačka tijela mogu isplatiti financijsku potporu u okviru operativnih programa u obliku bespovratnih sredstava ili financijskih instrumenata (npr. zajmova).

20. Komisija odobrava operativne programe koje države članice pripremaju na početku financijskog razdoblja i prati provedbu tih programa sudjelovanjem u odborima za praćenje te pregledom godišnjih izvješća o provedbi. Naposljetku, Komisija bi trebala ocijeniti rezultate financiranja.

¹³ Europska komisija. „Thematic guidance fiche for desk officers – Energy efficiency investments”, 2014., odjeljak 2.1.

Opseg revizije i revizijski pristup

21. EU je nedavno pristao povećati svoju razinu ambicioznosti u području klime. S obzirom na to da se u nedavnim izvješćima bavio mjerama energetske učinkovitosti u velikim energetske intenzivnim sektorima¹⁴, zgradama¹⁵ i proizvodima¹⁶, Sud je svoju analizu odlučio nadopuniti konkretno ispitivanjem potpore koja se u okviru EFRR-a i KF-a, glavnih kanala financiranja EU-a, pruža za ulaganja u energetske učinkovitost u poduzećima.

22. Podatke o projektima energetske učinkovitosti koji se sufinanciraju sredstvima EU-a Sud je nastojao učiniti dostupnijima dionicima i na temelju njih pružiti nove analitičke uvide.

23. Glavno revizijsko pitanje glasilo je:

„Jesu li financijska sredstva u okviru kohezijske politike EU-a namijenjena energetske učinkovitosti u poduzećima dobro potrošena?“

24. Kako bi odgovorio na glavno revizijsko pitanje, Sud se usredotočio na sljedeća tri potpitanja:

- (a) Jesu li Komisija i države članice procijenile da su financijska sredstva EU-a upotrijebljena na najprikladniji način s obzirom na ciljeve u području energetske učinkovitosti?
- (b) Jesu li države članice primjenjivale postupke kojima se omogućavao odabir učinkovitih projekata?
- (c) Mogu li se rezultatima projekata dokazati poboljšanja energetske učinkovitosti u poduzećima?

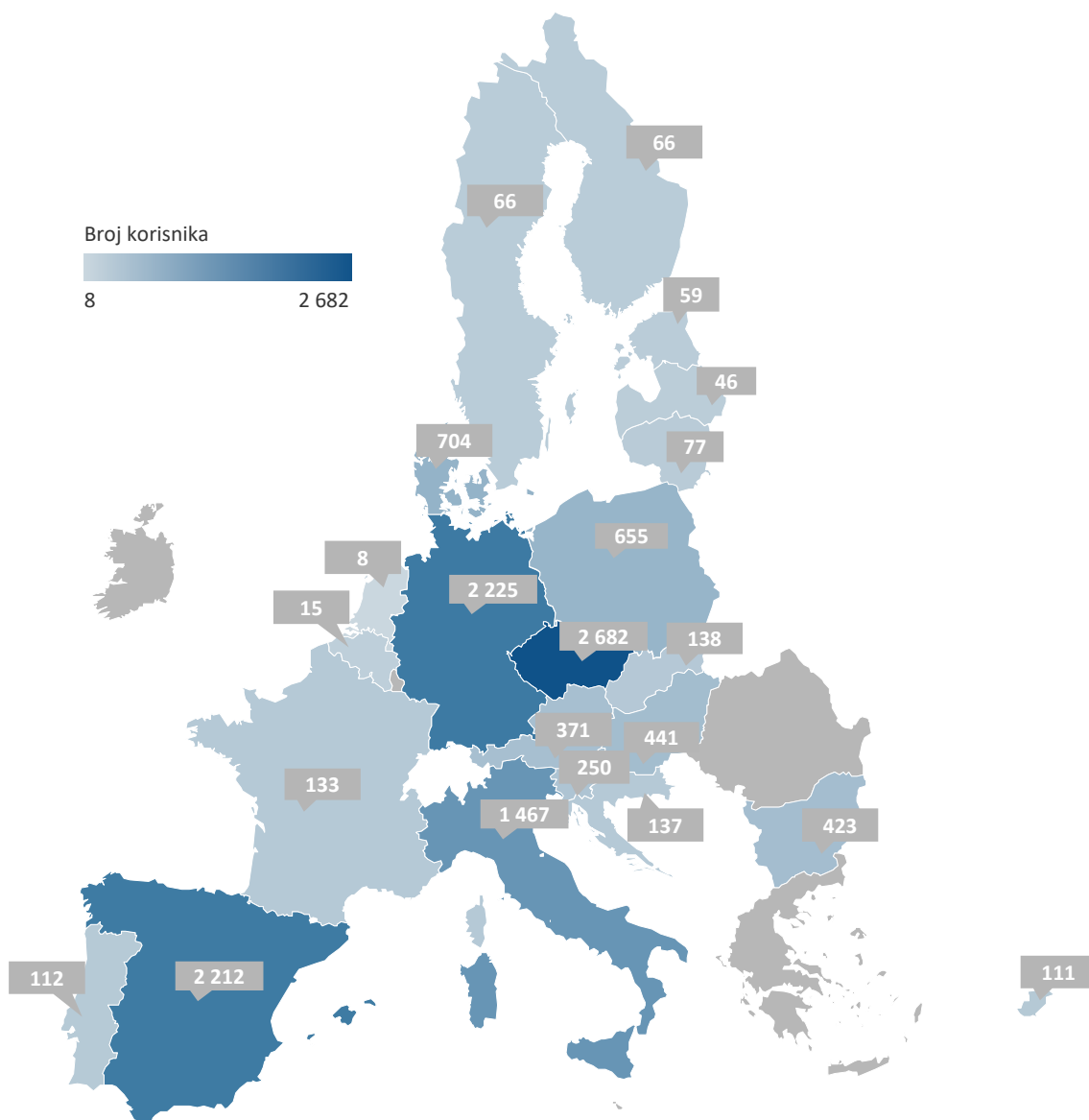
¹⁴ [Tematsko izvješće br. 18/2020](#) „Sustav EU-a za trgovanje emisijama: besplatne emisijske jedinice trebalo je dodjeljivati ciljanije”.

¹⁵ [Tematsko izvješće br. 21/2012](#) „Cost-effectiveness of cohesion policy investments in energy efficiency” i [tematsko izvješće br. 11/2020](#) „Energetska učinkovitost u zgradama: i dalje je potreban veći naglasak na isplativosti”.

¹⁶ [Tematsko izvješće br. 1/2020](#) „Mjere EU-a u području ekološkog dizajna i označivanja energetske učinkovitosti: važan doprinos većoj energetske učinkovitosti umanjen je znatnim kašnjenjima i neusklađenošću s propisima”.

- 25.** Sud se usredotočio na učinkovitost i djelotvornost ulaganja u energetske učinkovitost u poduzećima sufinanciranih sredstvima EU-a koja su u skupini EU-27 izvršena tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020.
- 26.** Sud je procijenio aktivnosti Komisije i država članica, a posebno način na koji su planirale i primijenile EFRR i KF za ciljeve u području energetske učinkovitosti promicanjem učinkovitih i djelotvornih projekata. Naposljetku, Sud je procijenio okvir za praćenje i stvarne rezultate sufinanciranih projekata.
- 27.** Na temelju informacija koje su države članice dostavile, Sud je sastavio popis od više od 12 000 projekata označenih kao projekti energetske učinkovitosti (stanje krajem listopada 2020.). Ti se projekti, financirani bespovratnim sredstvima, provode u okviru 83 operativnih programa u 22 države članice. Na [slici 5.](#) prikazane su njihova geografska lokacija i koncentracija na temelju broja projekata. [Prilog I.](#) sadržava pregled informacija o projektima koje su dostavila nadležna tijela.

Slika 5. – Lokacija projekata



Zemlje označene sivom bojom nisu planirale financijska sredstva niti su odabrale projekte energetske učinkovitosti.

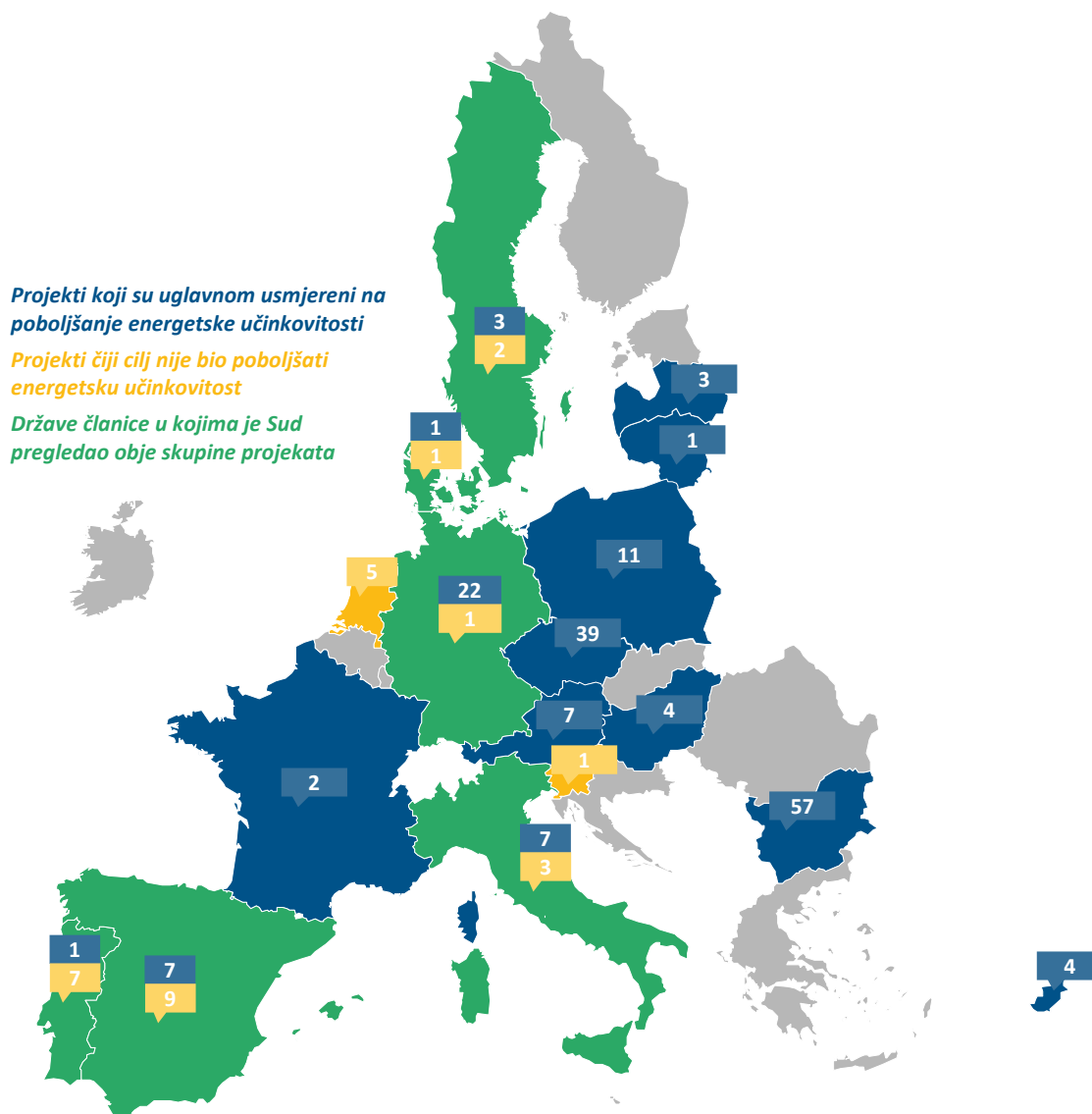
Izvor: Sud, na temelju informacija o projektima koje su dostavila upravljačka tijela.

28. Na temelju kratkog opisa koji su dostavila nadležna tijela Sud je utvrdio da najmanje 18 % projekata, na koje je otpalo najmanje 11 % sredstava iz odabranih fondova, nisu bili projekti energetske učinkovitosti.

29. S popisa projekata Sud je odabrao dovršene projekte (njih otprilike 5 000). Sud je s tog popisa, na temelju uzorkovanja po novčanoj jedinici, odabrao statistički uzorak od 198 projekata kako bi analizirao primljenu financijsku potporu te njezin doprinos opsegu projekata i njihovim rezultatima. U okviru EFRR-a financirano je

195 uzorkovanih projekata u sklopu 40 operativnih programa u 16 država članica, dok su preostala tri financirana iz jednog operativnog programa druge države članice. Na *slici 6.* prikazana je njihova geografska lokacija, a u *Prilogu II.* pregled značajki uzorkovanih projekata.

Slika 6. – Uzorak projekata koji je sastavio Sud



Izvor: Sud, na temelju informacija o projektima koje su dostavila upravljačka tijela i koje su prikupljene iz projektnih prijava.

30. U svojem uzorku od 198 projekata Sud je utvrdio 163 projekta ulaganja u energetske učinkovitost i šest projekata povezanih s pružanjem savjeta u području energije i energetske pregledima (potonji su provedeni u Njemačkoj, Litvi i Švedskoj), čiji je udio u ukupnom broju projekata činio najviše 85 %.

- 31.** Osim tih projekata uzorkom Suda obuhvaćeno je 29 projekata drukčije vrste (15 %) koje Sud ne može smatrati projektima energetske učinkovitosti, a od kojih su njih 12 bili projekti obnovljive energije.
- 32.** Za odabrane projekte ulaganja u energetska učinkovitost Sud je procijenio uštede energije i učinkovitost projekata pregledom projektne dokumentacije i odgovora na anketu koje su dali korisnici. Sud je anketu poslao svim korisnicima iz uzorka. Pitanjima u anketi željele su se prikupiti dodatne informacije o ulaganjima (tj. razdoblju u kojem su ulaganja provedena, mjeri u kojoj su se upotrebljavali pokazatelji financijske uspješnosti, trajanju ulaganja i ostvarenim uštedama energije), informacije o upotrijebljenom izvoru energije i njegovu trošku te o mišljenju korisnika o korisnosti financijskih sredstava EU-a za njihove projekte. Sud je primio odgovore za 142 od ukupno 163 projekta energetske učinkovitosti (87 %).
- 33.** Sud nije ispitao projekte koji se financiraju isključivo financijskim instrumentima ni pitanja povezana s prihvatljivošću, zakonitošću i pravilnošću, uključujući usklađenost s pravilima o intenzitetu potpore.

Opažanja

Ne postoji jasna poveznica između financiranja sredstvima EU-a i potreba poduzeća

34. Sud je procijenio jesu li financijska sredstva EU-a planirana na prikladan način s obzirom na ciljeve u području energetske učinkovitosti. Sud smatra da dobro planiranje ima sljedeća obilježja:

- (a) prije utvrđivanja prioriteta u području energetske učinkovitosti u poduzećima Komisija prepoznaje potencijal za poboljšanje energetske učinkovitosti i opravdava potrebe poduzeća za javnim financiranjem;
- (b) financiranje sredstvima iz operativnih programa usklađeno je s ciljevima utvrđenima u nacionalnim akcijskim planovima za energetske učinkovitost;
- (c) dobrim planiranjem potiče se dobra prihvaćenost različitih vrsta operativnih programa;
- (d) nadležna tijela sposobna su obrazložiti da je njihov odabir relevantnog instrumenta financiranja bio isplativ način postizanja ciljeva u području energetske učinkovitosti.

Komisija nije utvrdila potrebu za financijskim sredstvima EU-a

35. Sud je procijenio aktivnosti koje je Komisija obavila prije utvrđivanja prioriteta ulaganja u području „energetske učinkovitosti u poduzećima”. Pregledao je rezultate ostvarene s pomoću alata za izradu modela kojima se koristi Komisija (model PRIMES) i procjenu učinka EFRR-a i KF-a za razdoblje 2014. – 2020. Sud je nastojao utvrditi podatke koji se odnose na potencijal relevantnih poduzeća i potrebe za javnim financiranjem koje je potrebno rješavati unutar okvira za planiranu potrošnju financijskih sredstava.

36. Primjenom alata za izradu modela pruženi su podatci o potrošnji energije i potencijalu za njezine uštede za svaki sektor djelatnosti (tj. zgrade, promet, industriju), ali ne konkretno za poduzeća. S obzirom na to da države članice prikupljaju statističke podatke o sektorima koristeći se zajedničkim europskim sustavom klasifikacije kojim se ne utvrđuju poduzeća u svakom sektoru, teško je o njima prikupiti konkretne podatke.

37. Procjena učinka EFRR-a i KF-a bila je općenitija jer je bila usmjerena na tematske ciljeve na višoj razini, a ne na predložene prioritete financiranja. Procjena nije bila usmjerena na potencijal za poboljšanja energetske učinkovitosti u poduzećima i njome se nisu utvrdile posebne potrebe poduzeća za javnim financiranjem u tom pogledu.

38. Uredbama o fondovima kohezijske politike predloženo je da se EFRR-om i KF-om podupiru sva poduzeća, a ne pojedini sektori, i to u okviru prioriteta ulaganja za „promicanje energetske učinkovitosti i uporabe energije iz obnovljivih izvora u poduzećima”.

39. U procjeni učinka EFRR-a i KF-a nije procijenjen doprinos tih fondova dosezanju ciljnih vrijednosti u području energetske učinkovitosti¹⁷ ni očekivana uspješnost financijskih sredstava uloženi u ta poduzeća.

Većina država članica postavila je ciljeve povezane s energetsom učinkovitošću u poduzećima, ali oni nisu nužno povezani s ciljevima utvrđenima u nacionalnim akcijskim planovima za energetska učinkovitost

40. Nacionalni planovi za energetska učinkovitost trebali bi činiti osnovu za utvrđivanje potrebe za financijskom potporom i naravi financijske potpore za energetska učinkovitost u poduzećima, uključujući potporu koja se pruža iz izvora EU-a. Javnim financijskim sredstvima trebala bi se financirati posebice područja u kojima postoje nedostatci u ostvarivanju ciljeva utvrđenih u nacionalnim akcijskim planovima za energetska učinkovitost te bi trebala postojati snažna usklađenost između strateških dokumenata o energetska učinkovitosti i strateških dokumenata EFRR-a/KF-a (sporazum o partnerstvu i operativni program)¹⁸.

41. Države članice iz uzorka koji je Sud sastavio utvrdile su „posebne ciljeve” u svojim nacionalnim ili regionalnim operativnim programima (vidjeti [okvir 1.](#) za programe obuhvaćene uzorkom). Većina programa (73 %) uključuje ciljeve izravno povezane s energetska učinkovitošću u poduzećima, dok drugi (15 %) imaju „poseban cilj” koji se može smatrati istovrijednim: smanjenje emisija CO₂. U 12 % programa utvrđeni su ciljevi koji su se uvelike razlikovali od koncepta energetska učinkovitosti u poduzećima.

¹⁷ Radni dokument službi Komisije, [SEC\(2011\) 1138 final](#) od 6.10.2011.

¹⁸ „[Thematic guidance fiche for desk officers – Energy efficiency investments](#)”, 2014.

Okvir 1.

Primjeri „posebnih ciljeva“ operativnih programa

Ciljevi u području energetske učinkovitosti

- Poboljšanje energetske učinkovitosti u poduzećima (određeni programi u Danskoj, Španjolskoj, Poljskoj, Portugalu i Švedskoj).
- Poboljšanje energetske učinkovitosti i uporabe obnovljive energije u poslovnom sektoru ili poduzećima (Češka, Njemačka, Italija, Mađarska).
- Povećanje ušteda energije u poduzećima (Njemačka, Cipar, Latvija).
- Godišnje poboljšanje energetske učinkovitosti od oko 5 % (Austrija).
- Smanjenje energetske intenziteta gospodarstva (Bugarska) ili industrijskih postrojenja (Litva).

Ciljevi u pogledu smanjenja CO₂

- Smanjenje razine emisija CO₂ koje ispuštaju poduzeća (Njemačka, Švedska).

Ostali ciljevi koji nisu povezani s energetske učinkovitošću u poduzećima

- Smanjenje potrošnje energije u gradovima s više od 30 000 stanovnika (Danska).
- Povećanje udjela inovacija (Nizozemska, Poljska).
- Povećanje međunarodne konkurentnosti MSP-ova (Slovenija).

42. U nacionalnim akcijskim planovima za energetske učinkovitost u državama članicama obuhvaćenima revizijom utvrđene su mjere energetske učinkovitosti za različite sektore djelatnosti. Oni ne uključuju posebnu analizu potencijala i potreba poduzeća (to nije propisano Direktivom o energetske učinkovitosti). Kao što je Sud naveo u tematskom izvješću br. 11/2020¹⁹, potrebe koje su države članice utvrdile u nacionalnim akcijskim planovima za energetske učinkovitost nisu se zbog vremenskog rasporeda mogle na odgovarajući način uzeti u obzir pri izradi operativnih programa za razdoblje 2014. – 2020.

¹⁹ Tematsko izvješće Suda br. 11/2020 „Energetska učinkovitost u zgradama: i dalje je potreban veći naglasak na isplativosti“.

43. Utvrđivanjem općenitijeg prioriteta na razini EU-a državama članicama omogućeno je da svoju potporu prilagode svojim specifičnim potrebama. Međutim, prioritet ulaganja u području energetske učinkovitosti u poduzećima nije u operativnim programima bio jasno povezan s procjenom potreba u nacionalnim akcijskim planovima za energetske učinkovitost u većini od 17 država članica nad kojima je Sud proveo ispitivanje.

44. Iznimka su bile Bugarska i Slovenija jer su u svojim programima uspostavile konkretnu poveznicu između cilja energetske učinkovitosti u poduzećima i nacionalnih akcijskih planova za energetske učinkovitost, dok su Španjolska, Francuska, Italija i Cipar (u svih sedam programa u tim zemljama) uvele zahtjev da projekti budu usklađeni s nacionalnim ili regionalnim strategijama.

45. Za novo programsko razdoblje Uredbom o zajedničkim odredbama²⁰ izričito se od Komisije traži da pri odobravanju operativnih programa u obzir uzme relevantne izazove utvrđene u integriranim nacionalnim energetske i klimatskim planovima, koji će 2021. zamijeniti nacionalne akcijske planove za energetske učinkovitost.

Planirana potpora posljednjih se godina smanjila, a većina financijskih sredstava usmjerena je na nekoliko država članica

46. U Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020.²¹ prednost se daje rashodima kojima se potiče rast, među ostalim u području energetske učinkovitosti. Žele li države članice financijski poduprijeti energetske učinkovitost u poduzećima, moraju uskladiti financiranje s utvrđenim potrebama kako bi na najbolji način iskoristile sredstva u okviru EU-a za potrošnju.

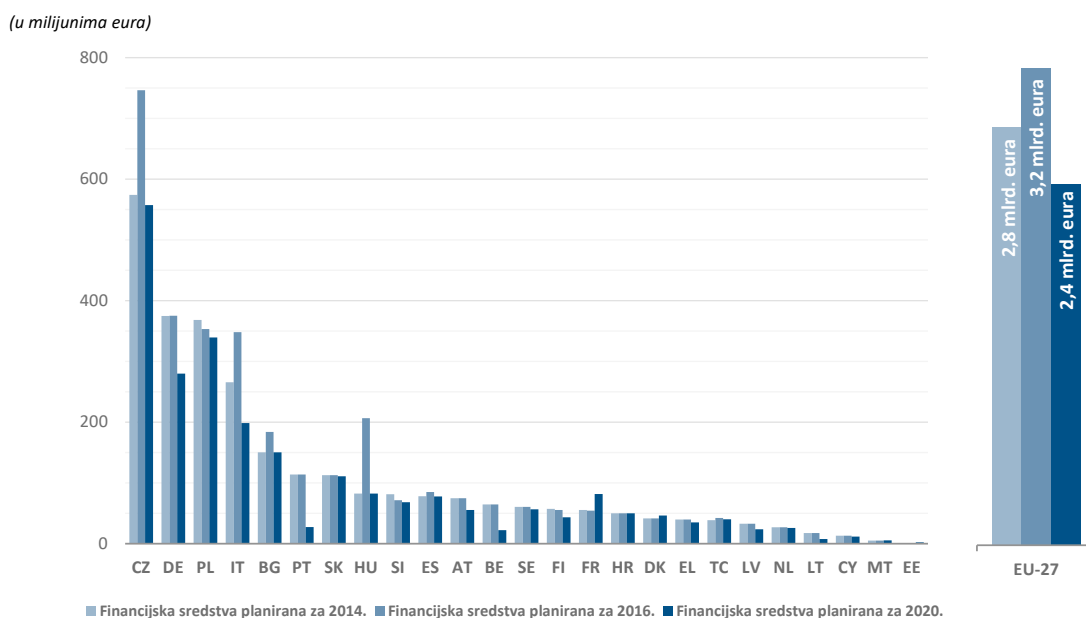
²⁰ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

²¹ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

47. Sud je utvrdio 24 države članice koje su u okviru 110 operativnih programa (stanje na početku 2020.) planirale usmjeriti financijska sredstva na energetska učinkovitost u poduzećima, od kojih su njih sedam bili programi teritorijalne suradnje.

48. Ukupna financijska sredstva dodijeljena za to razdoblje izvorno su iznosila 2,8 milijardi eura. Države članice taj su iznos do 2016. povećale na 3,2 milijarde eura, a zatim su ga 2020. smanjile na 2,4 milijarde eura. Te su promjene prikazane na [slici 7](#).

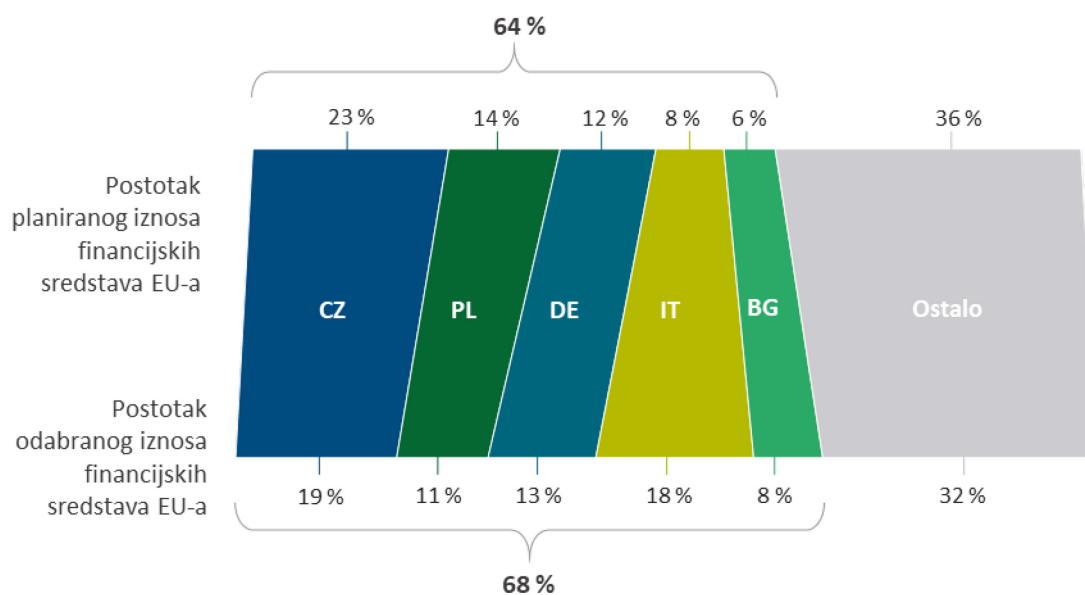
Slika 7. – Iznos financijskih sredstava u okviru EFRR-a/KF-a predviđen za energetska učinkovitost u poduzećima s vremenom se smanjio (skupina zemalja EU-27)



Izvor: Sud, na temelju podataka iz komunikacijskog sustava strukturnih fondova Europske unije prikupljenih iz programa država članica i programa teritorijalne suradnje.

49. Pet država članica (skupina EU-27) primilo je 64 % ukupnih dodijeljenih sredstava za energetska učinkovitost u poduzećima. Te su države članice privremeno odabrale projekte za koje se izdvaja 68 % ukupnih financijskih sredstava. Pojednosti su prikazane na [slici 8](#).

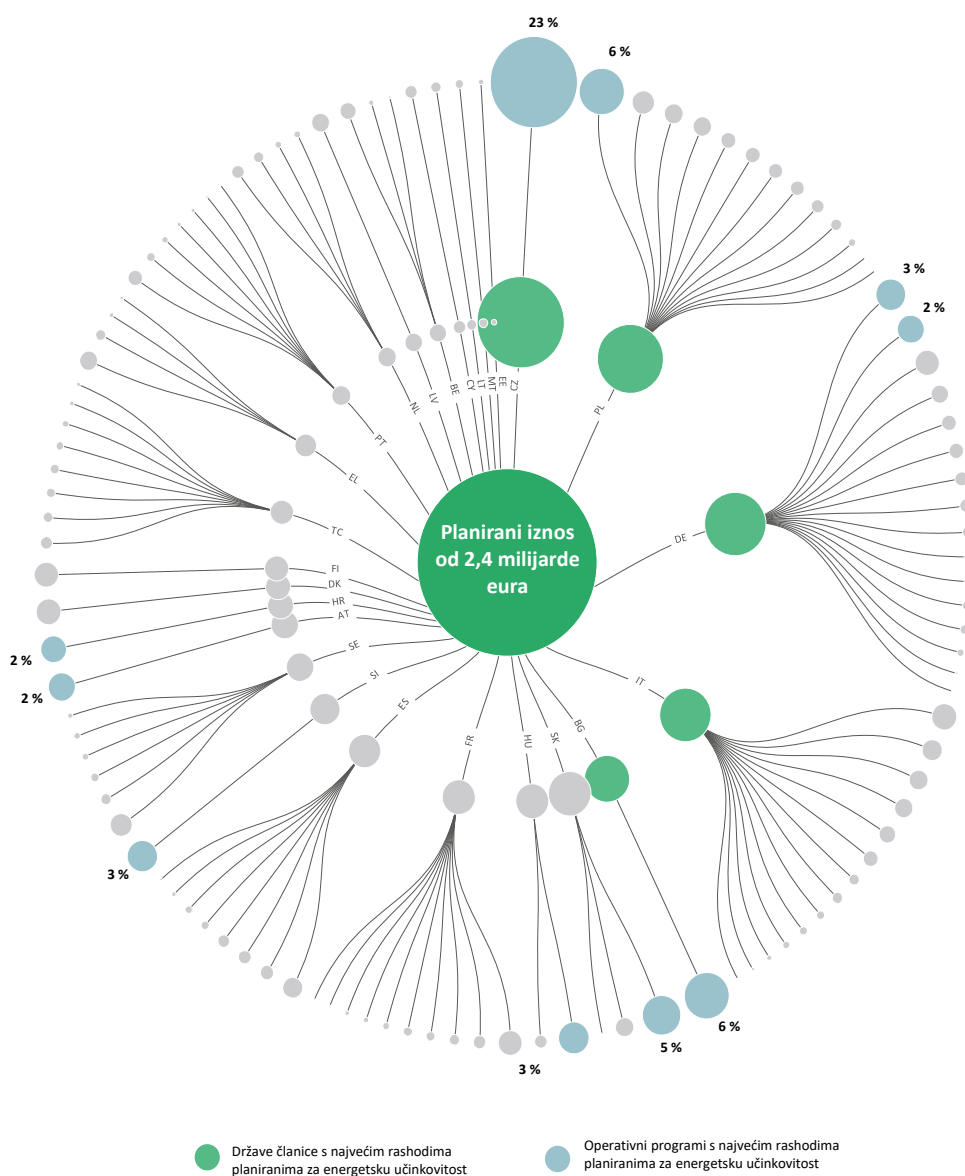
Slika 8. – Planirani i odabrani projekti u okviru EFRR-a/KF-a usmjereni na energetska učinkovitost u poduzećima (skupina EU-27)



Izvor: Sud, na temelju podataka iz komunikacijskog sustava strukturnih fondova Europske unije na kraju 2020. preuzetih iz baze podataka Komisije „Infoview” (GU REGIO) u travnju 2021.

50. Od svih sredstava planiranih za energetska učinkovitost u poduzećima 55 % dodijeljeno je za deset od 110 operativnih programa (vidjeti [sliku 9.](#)), dok je 49 % financijskih sredstava dodijeljeno za odabrane operacije. Ostatak financijskih sredstava za energetska učinkovitost u poduzećima je raspodijeljen na 100 drugih operativnih programa, pri čemu je većinom bila riječ o vrlo malim dodijeljenim iznosima koji su činili 2 % ukupnih financijskih sredstava dodijeljenih za energetska učinkovitost u poduzećima u skupini EU-27 ili manje od tog iznosa.

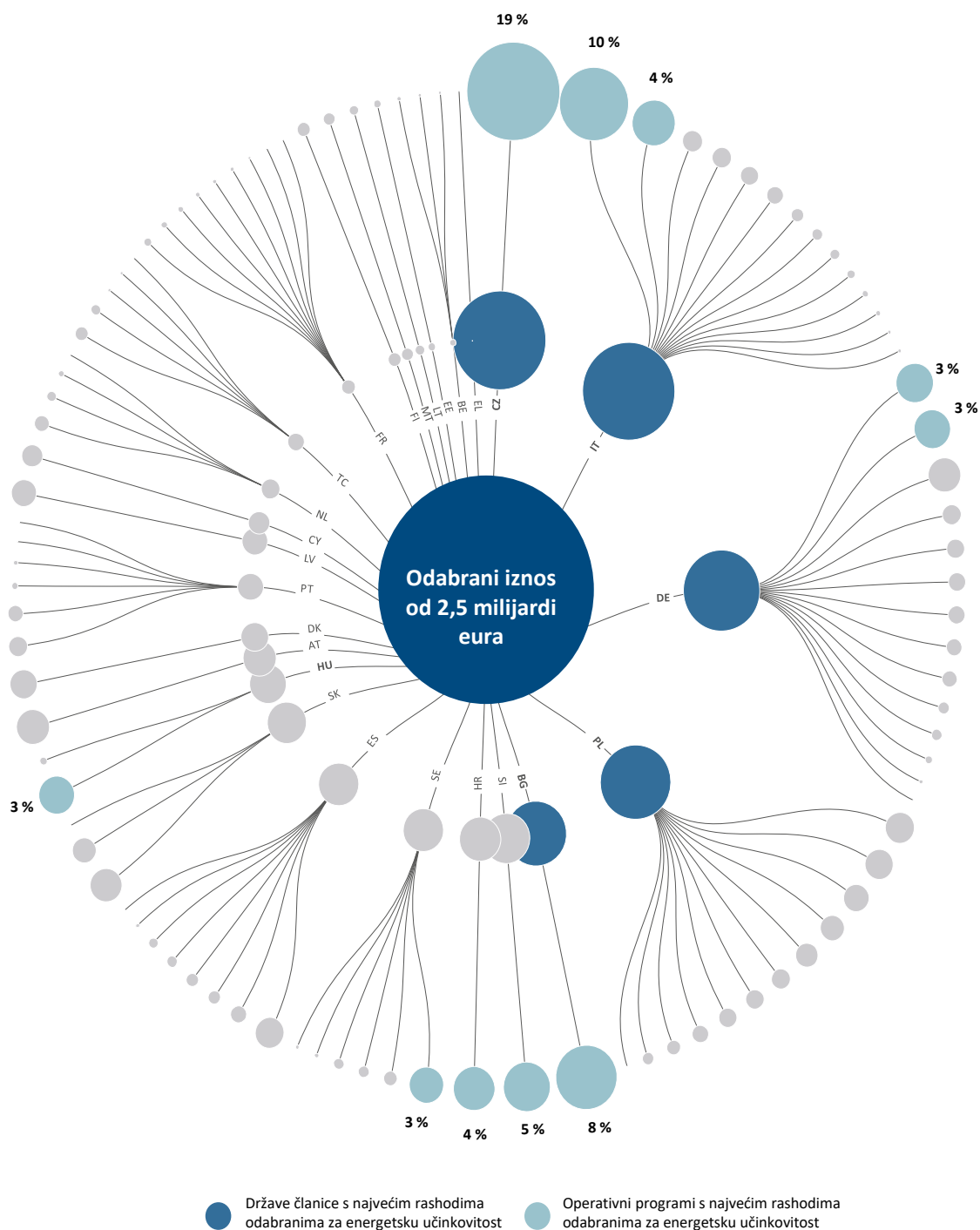
Slika 9. – Raščlamba planiranih financijskih sredstava u državama članicama i programima (skupina EU-27)



Izvor: Sud, na temelju financijskih podataka iz komunikacijskog sustava strukturnih fondova Europske unije krajem 2020.

51. Prema podacima država članica dostavljenima Komisiji, u okviru operativnih programa u cijelosti su do kraja 2020. dodijeljena financijska sredstva planirana za energetska učinkovitost u poduzećima (105 % planiranih financijskih sredstava). U deset najvećih operativnih programa s obzirom na iznose koje se planiralo izdvojiti za energetska učinkovitost u poduzećima u prosjeku je odabrano više od planiranoga (110 %) i više u usporedbi s ostalih 100 operativnih programa. U okviru potonjih odabrane su operacije na koje je u prosjeku potrošeno do 85 % planiranih financijskih sredstava. Na *slici 10.* prikazan je udio financijskih sredstava za odabrane operacije.

Slika 10. – Raščlamba financijskih sredstava za odabrane operacije u državama članicama i programima (skupina EU-27)



Izvor: Sud, na temelju financijskih podataka preuzetih iz komunikacijskog sustava strukturnih fondova Europske unije krajem 2020.

U okviru operativnih programa uglavnom su dodjeljivana bespovratna sredstva i taj odabir nije u njima obrazložen

52. Upravljačka tijela trebala bi obrazložiti instrumente financiranja koji se smatraju prikladnima za učinkovito postizanje ciljeva politike. Sud je ispitao jesu li u operativnim programima dostavljena obrazloženja kao i način na koji su instrumenti financiranja ustrojeni.

53. U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020. nadležna bi tijela trebala obaviti *ex ante* procjenu pri donošenju odluke o isplati financijskih sredstava EU-a u okviru financijskih instrumenata. Spomenuta tijela ne moraju obrazložiti svoj odabir kada upotrebljavaju bespovratna sredstva. Nadležna tijela u nekoliko su slučajeva u svojim odgovorima objasnila da su *ex ante* procjene upućivale na nedostatak interesa korisnika za zajmove, ali u operativnim programima nisu obrazložila odabir instrumenata financiranja. U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. to je obrazloženje potrebno navesti²².

54. Kako bi se provela analiza opsega upotrebe financijskih instrumenata, Sud je od upravljačkih tijela zatražio popis krajnjih primatelja potpore koja se tim instrumentima dodjeljivala iz EFRR-a i KF-a. Sud je također analizirao udio zajmova u potpori pruženoj iz EFRR-a i KF-a.

55. Iako to nije kvantitativno prikazala, Komisija je na početku programa smatrala da bi se financijskim sredstvima EU-a trebala potaknuti najveća moguća privatna ulaganja uz minimalnu javnu potporu te da bi se financijskim instrumentima trebala poduprijeti ulaganja za koja se očekuje da će biti financijski održiva, dok bi se bespovratnim sredstvima prvenstveno trebali podupirati energetske pregledi ili inovativne tehnologije u poduzećima²³.

56. Komisija je tijekom revizije navela da je njezino iskustvo s financiranjem energetske učinkovitosti pokazalo da je za donošenje odluka o ulaganju često potrebna komponenta bespovratnih sredstava, čak i kao dio financijskog instrumenta.

²² Članak 22. stavak 3. točka (b) i točka (d) podtočka vii. Uredbe (EU) br. 2021/1060.

²³ „Thematic guidance fiche for desk officers – Energy efficiency investments”, 2014.

57. U većini operativnih programa predložena su isključivo bespovratna sredstva. Iako su mnogi korisnici (72 %) odgovorili da su im bespovratna sredstva EU-a pomogla u donošenju odluke o ulaganju, više od polovice korisnika (63 %) navelo je i da je ulaganja već planiralo te da su bespovratna sredstva EU-a doprinijela njihovoj ranijoj provedbi.

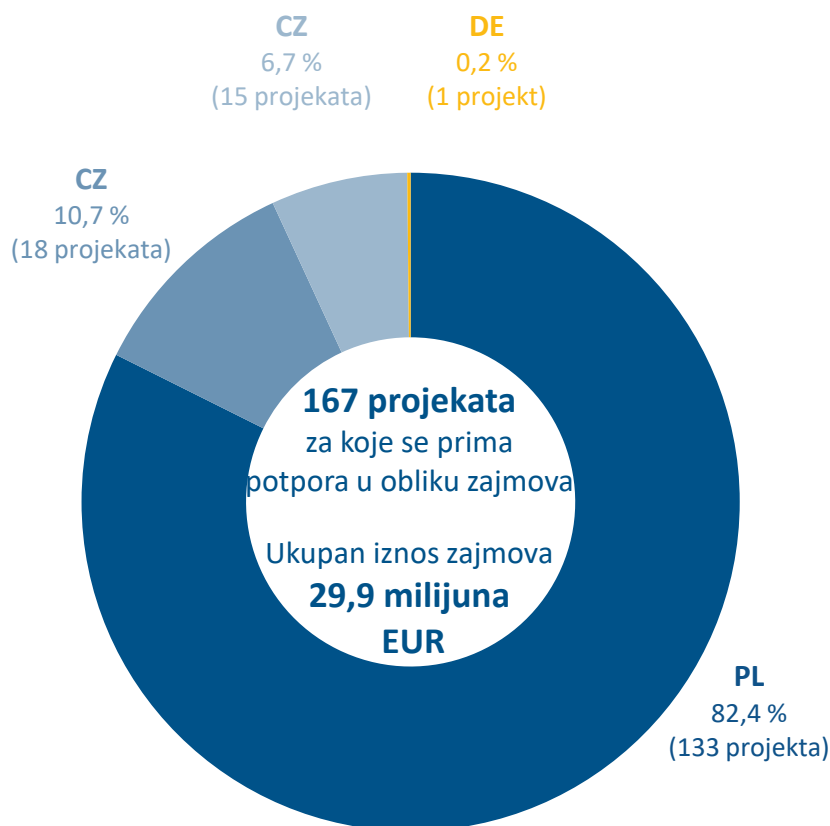
58. Inovacije u području energetske učinkovitosti, jednom od područja za koja je Komisija procijenila da su bespovratna sredstva neophodna, rijetko su bile među kriterijima odabira (u samo dva od 41 operativnog programa iz uzorka koji je Sud sastavio) te su u ukupnom rezultatu u odabiru projekata bile pri dnu ljestvice važnosti.

59. Drugi mehanizmi financiranja bespovratnim sredstvima, kao što su bespovratna sredstva s mogućnošću povrata ili kombinacije bespovratnih sredstava i zajmova, rjeđe su se upotrebljavali. U trima operativnim programima iz uzorka koji je Sud sastavio, u dvjema državama članicama, za potporu projektima upotrebljavala su se bespovratna sredstva s mogućnošću povrata, što je bilo povezano s određenim uvjetima u pogledu uspješnosti.

60. Bespovratna sredstva u kombinaciji sa zajmovima upotrijebljena su u još osam operativnih programa u dvjema državama članicama. Konkretno, potpora u vidu tog mehanizma pruža se, prema podacima iz baze podataka, za 794 projekta u Italiji i 170 projekata u Mađarskoj. Spomenuti projekti čine 8 % svih projekata za koje se primaju bespovratna sredstva.

61. U sedam operativnih programa u četirima drugim državama članicama neki su projekti financirani isključivo zajmovima, a drugi isključivo bespovratnim sredstvima. Sud je utvrdio ukupno 167 projekata za koje se potpora primala isključivo u obliku zajmova. Ukupna vrijednost zajmova iznosila je 30 milijuna eura, tj. 1 % ukupnih financijskih sredstava za odabrane operacije. Na [slici 11.](#) prikazana je raspodjela zajmova među zemljama.

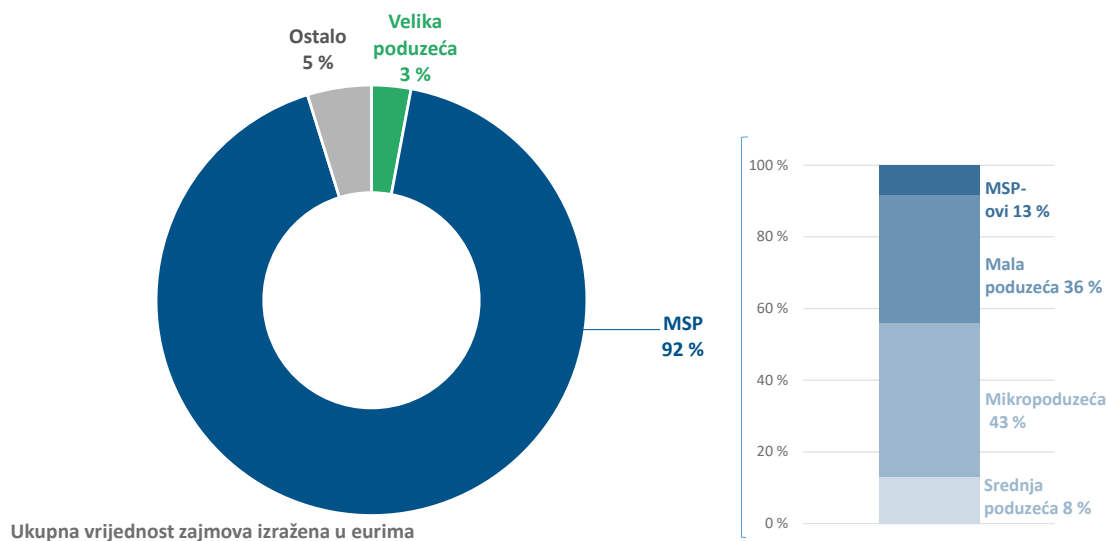
Slika 11. – Zajmovi za energetska učinkovitost u poduzećima



Izvor: Sud, na temelju popisa projekata koje su dostavila upravljačka tijela i Europska investicijska banka.

62. Sud je utvrdio da se većina projekata financiranih isključivo u vidu zajmova u okviru EFRR-a/KF-a odnosila na MSP-ove, tj. riječ je o više od 92 % ukupnog pozajmljenog iznosa. Velika poduzeća primila su vrlo mali broj zajmova (1 % svih primatelja zajmova), a takvi zajmovi čine mali udio u ukupnim odobrenim zajmovima (3 %). Na [slici 12.](#) prikazane su pojedinosti. Slično tome, MSP-ovi su činili i većinu primatelja zajmova koji su se dodjeljivali u kombinaciji s bespovratnim sredstvima (91 %).

Slika 12. – MSP-ovi su glavni primatelji zajmova u okviru EFRR-a/KF-a



MSP-ovi = mikro, mala i srednja poduzeća zajedno, pri čemu se ne pravi razlika među njima u pogledu veličine.

Izvor: Sud, na temelju popisa projekata koje su dostavila upravljačka tijela i Europska investicijska banka.

63. Sud je na temelju podataka iz projektne baze podataka također utvrdio da u slučaju šest drugih operativnih programa za koje je razmotrena upotreba financijskih instrumenata upravljačka tijela, zaključno sa srpnjem 2020., tj. datumom na koji je Sud podnio konačni zahtjev za dostavu informacija, nisu ugovorila nijedan projekt. Riječ je o operativnim programima u Bugarskoj, Njemačkoj, Španjolskoj, Hrvatskoj, Malti i Slovačkoj.

64. Naposljetku, Sud je analizirao udio javnih i privatnih financijskih sredstava u uzorku i bazi podataka projekata. Sud je utvrdio da je u oba slučaja nešto više od polovice ukupnih prihvatljivih troškova namireno sredstvima iz privatnih izvora (52 %). Ostatak su činila javna financijska sredstva. Iz EFRR-a i KF-a potekla je većina javnih financijskih sredstava korištenih u odabranim operacijama (86 %).

Države članice često su svojim postupcima poticale učinkovitost

65. Sud je procijenio potiču li se postupcima odabira učinkovitost i djelotvornost projekata energetske učinkovitosti. Aktivnosti Suda obuhvaćale su pregled i procjenu postupaka odabira na temelju uzorka od 163 projekta energetske učinkovitosti.

66. Sud smatra da bi se dobrim postupcima odabira trebalo:

- (a) zahtijevati da se za projekte ulaganja u energetske učinkovitost u prijavi projekata i nakon njihova dovršetka podnesu i potvrde uštede energije;
- (b) omogućiti upravljačkim tijelima da odabiru djelotvorne i učinkovite projekte ulaganja;
- (c) dovesti do odabira učinkovitih projekata;
- (d) upotrebljavati odgovarajuće podatke kao kriterije.

Za većinu postupaka odabira potrebno je da prijave sadržavaju procjene očekivane uštede energije, koje se obično potvrđuju energetskim pregledima

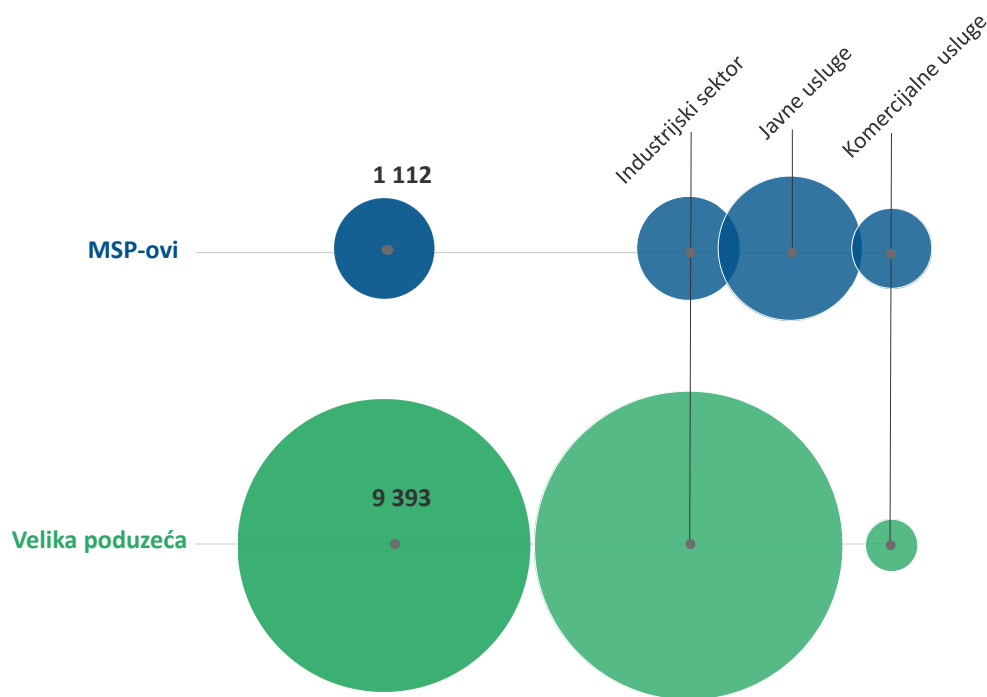
67. Sud je procijenio postupke odabira kako bi provjerio zahtijeva li se u tim postupcima da prijave sadržavaju kvantificirane procjene ušteda energije. Sud je zatim ispitaio jesu li prijave projekata sadržavale procjene očekivanih ušteda i jesu li te procjene ušteda potvrdili neovisni stručnjaci ili energetski pregledi.

Prijave uključuju procjene očekivanih ušteda

68. U slučaju svih projekata energetske učinkovitosti iz uzorka koji je sastavio Sud, u postupcima odabira projekata sve su prijave morale sadržavati barem procjene očekivanih ušteda energije i, u većini slučajeva, procjene ušteda koje bi se trebale ostvariti neispuštanjem CO₂.

69. Na *slici 13.* pružen je određeni uvid u sektorsku raščlambu prosječnih očekivanih ušteda energije u okviru projekata energetske učinkovitosti iz uzorka, na temelju procjena iznesenih u prijavama. Ona pokazuje, kao što se i očekivalo, da velika poduzeća u industrijskom sektoru ostvaruju u prosjeku puno veće ukupne uštede energije od MSP-ova u istom sektoru i da poduzeća u industrijskom sektoru ostvaruju veće uštede od poduzeća u uslužnom sektoru. Sud je revizijom obuhvatio subjekte javnog sektora koji obavljaju komercijalne djelatnosti i koje su nadležna tijela klasificirala kao poduzeća.

Slika 13. – Procijenjene prosječne godišnje uštede energije za uzorak koji je sastavio Sud



Vrsta poduzeća i sektor	Prosječne planirane uštede energije MWh/godina
MSP-ovi	1 112
Industrijski sektor	1 185
Energetska učinkovitost	1 204
Energetska učinkovitost i integrirani obnovljivi izvori energije	992
Javne usluge	2 280
Energetska učinkovitost	2 280
Komercijalne usluge	698
Energetska učinkovitost	763
Energetska učinkovitost i integrirani obnovljivi izvori energije	561
Velika poduzeća	9 393
Industrijski sektor	10 464
Energetska učinkovitost	10 464
Komercijalne usluge	298
Energetska učinkovitost	298

Izvor: Sud, na temelju projektnih prijava i *ex ante* energetske pregleda za projekte energetske učinkovitosti iz uzorka.

70. Za većinu je projekata (88 %) u njihovoj prijavi bilo potrebno uključiti i procjene u pogledu ušteda koje bi se u okviru njih trebale ostvariti neispuštanjem CO₂. Uz nekoliko iznimaka, nadležna tijela nisu zahtijevala potvrdu smanjenja emisija. U ostalih

20 projekata energetske učinkovitosti nisu iznesene procjene ušteda koje bi se trebale ostvariti neispuštanjem CO.

Očekivane uštede u pravilu su potvrdili neovisni stručnjaci ili energetske preglede, ali rjeđe stvarni rezultati

71. Energetskim pregledima pružaju se jasne i neovisno provjerene informacije, čime se poduzećima omogućuje da utvrde svoj potencijal za uštedu energije. Direktivom o energetske učinkovitosti od velikih se poduzeća zahtijeva provođenje energetskih pregleda, a od tijela država članica da potiču MSP-ove na obavljanje energetskih pregleda, primjerice uspostavljanjem programa potpore za pokrivanje troškova energetskog pregleda i provedbe isplativih preporuka iz tih energetskih pregleda.

72. U uzorku koji je sastavio Sud većina je tijela od korisnika tražila da potvrde očekivane uštede energije koje bi se trebale ostvariti s pomoću financiranog ulaganja. Kao rezultat toga, *ex ante* energetskim pregledima ili izvješćima neovisnih stručnjaka očekivane uštede energije potvrđene su za većinu projekata (87 %). Od projekata se nije zahtijevalo da dokažu da su predložena ulaganja isplative radnje koje proizlaze iz energetskog pregleda.

73. Nakon dovršetka projekata 90 % korisnika dostavilo je rezultate projekata, pri čemu su u slučaju njih 66 % planirane uštede ostvarene ili premašene, a u slučaju njih 24 % ostvarene uštede bile su niže od očekivanih. U slučaju manje od četvrtine (23 %) projekata energetske učinkovitosti provedena je neovisna *ex post* procjena kako bi se provjerili dostavljeni podatci.

Upravljačka tijela u pravilu postavljaju minimalne standarde uspješnosti

74. Kako bi se maksimalno povećao učinak ograničenih sredstava, potrošnjom javnih financijskih sredstava trebali bi se financirati učinkoviti i djelotvorni projekti te u obzir uzeti smanjenja troškova.

75. Standardi su važni pri odlučivanju o ulaganjima u energetske učinkovitost. Postupci odabira posebno bi trebali biti usklađeni sa standardima energetske učinkovitosti EU-a ili nacionalnim i regionalnim standardima energetske učinkovitosti te s prioritetima operativnih programa.

76. Zakonodavstvom EU-a utvrđuju se standardi za zgrade²⁴ i industrijski standardi²⁵, ali ne postoje posebni standardi za poduzeća na razini cijeloga EU-a. Međutim, Komisija olakšava razmjenu najboljih praksi za projekte održivih ulaganja u energiju. Primjer za to je Platforma za smanjivanje rizika u području energetske učinkovitosti (DEEP), inicijativa otvorenog koda koju Komisija održava zajedno s financijskim institucijama. Ona uključuje informacije „odozdo prema gore” iz projekata energetske učinkovitosti iz cijelog EU-a, kao što su razdoblje povrata i srednji trošak ušteda energije. Sud je tu bazu podataka upotrijebio kao referentnu vrijednost u svojoj analizi projekata.

77. U svim analiziranim pozivima u državama članicama promicao se odabir projekata usklađenih s ciljevima utvrđenima u odgovarajućim operativnim programima. Nadležna tijela odabrala su 141 projekt od 163 projekta energetske učinkovitosti (87 %) obuhvaćena uzorkom, i to u okviru poziva kojima su se zahtijevale minimalne uštede energije u usporedbi s prijašnjim stanjem ili s nacionalnim standardima.

78. Sud je utvrdio znatne razlike među operativnim programima u pogledu zahtjeva za minimalne uštede energije iznesenih u okviru tih programa i njihove razine ambicioznosti. U **okviru 2.** prikazani su primjeri standarda za minimalne uštede energije koji su specifični za pojedine programe.

²⁴ Direktiva 2010/31/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010. o energetskoj učinkovitosti zgrada (SL L 153, 18.6.2010., str. 13.) i Preporuka Komisije (EU) 2016/1318 od 29. srpnja 2016. o smjernicama za promicanje zgrada približno nulte energije i najboljoj praksi kojom će se osigurati da do 2020. sve nove zgrade budu zgrade približno nulte energije.

²⁵ Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL L 334, 17.12.2010., str. 17.) i Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25.10.2003., str. 32.).

Okvir 2.

Primjeri zahtjeva za minimalnu uštedu energije

Produktivna ulaganja /industrija:

- potrebno je ostvariti potvrđeni učinak u vidu ušteta energije od najmanje 5 % za mjeru obuhvaćenu energetske pregledom (Bugarska).
- Poboljšanjem energetske učinkovitosti mora se smanjiti potrošnja primarne energije u visini od najmanje 10 %. Kad je riječ o sustavima za povrat topline/hladnoće, stopa povrata mora iznositi najmanje 70 % (Njemačka).
- Potrebno je ostvariti uštede energije u odnosu na potrošnju primarne energije u visini od 10 % ili veće uštede (Italija).
- Potrebno je poboljšati energetske učinkovitost za najmanje 25 % kao rezultat provedbe projekta (Poljska).

Zgrade poduzeća:

- Mjere energetske učinkovitosti koje nadilaze pravne standarde (Njemačka i Francuska).
- Minimalna ušteda od 40 % za rasvjetu, 5 % za industriju, proizvodnju i sustave temeljene na biomasi te 20 % za grijanje i hlađenje (Španjolska).
- Opsežna obnova radi postizanja najmanje energetskog razreda B u energetskom certifikatu (certifikat energetske uspješnosti) ili ušteda većih od 40 % ukupne potrošnje energije zgrade (Cipar).
- Planirana potrošnja toplinske energije za grijanje nakon provedbe mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti ne smije premašiti 110 kWh/m² godišnje (Latvija).

Izvor: Uvjeti poziva i kontrolni popisi za odabir iz niza operativnih programa obuhvaćenih revizijom.

79. U slučaju jedanaest operativnih programa u šest država članica nadležna tijela utvrdila su minimalnu gornju granicu za uštede koje bi se trebale ostvariti neispuštanjem CO₂ kao jedan od kriterija odabira. Drugim riječima, ti kriteriji odabira primijenili su se na 25 projekata (15 %) od 163 projekta energetske učinkovitosti.

80. Sud je pri ispitivanju primjene standarda uspješnosti utvrdio da je 76 % projekata energetske učinkovitosti (124 od 163) odabrano u pozivima u kojima su utvrđeni kriteriji učinkovitosti kojima su u obzir uzeti troškovi i uštede energije (vidjeti primjere u [okviru 3.](#)).

Okvir 3.

Primjeri kriterija učinkovitosti primijenjenih u odabiru projekata

- Najveći mogući iznos odobrenih financijskih sredstava za svaki kWh/MWh/GJ ušteđen u jednoj godini (Češka, Njemačka, Latvija, Austrija).
- Omjer energije i troškova, tj. odabir najbolje rangiranih projekata (Bugarska, Španjolska).
- Minimalna količina energije ušteđena u jednoj godini po uloženom milijunu eura (Španjolska).
- Omjer troškova i koristi, tj. odabir najbolje rangiranih projekata (Italija).

Ulaganje u energetska učinkovitost može biti učinkovito bez javne potpore

81. Kako bi analizirao ukupnu učinkovitost projekata, Sud je usporedio trošak uštede jedne jedinice energije s relevantnim referentnim vrijednostima za projekte koje je ispitao. Kao relevantne referentne vrijednosti za projekte koje je ispitao Sud je u bazi podataka platforme DEEP pronašao informacije o srednjem trošku uštede energije te je pronašao informacije o trošku električne energije, izvoru energije koji uglavnom upotrebljavaju korisnici iz uzorka.

82. Srednji iznos troška električne energije 2020. za korisnike koji nisu kućanstva u skupini zemalja EU-27 bio je 104 EUR/MWh²⁶. Taj trošak isključuje poreze čiji se povrat može ostvariti i PDV.

83. Sud je radi usporedbe za svaki projekt najprije izračunao uštede energije ostvarene svakim uloženim eurom. Riječ je o omjeru ukupnih ušteda energije ostvarenih tijekom trajanja ulaganja i ukupnih prihvatljivih troškova projekata.

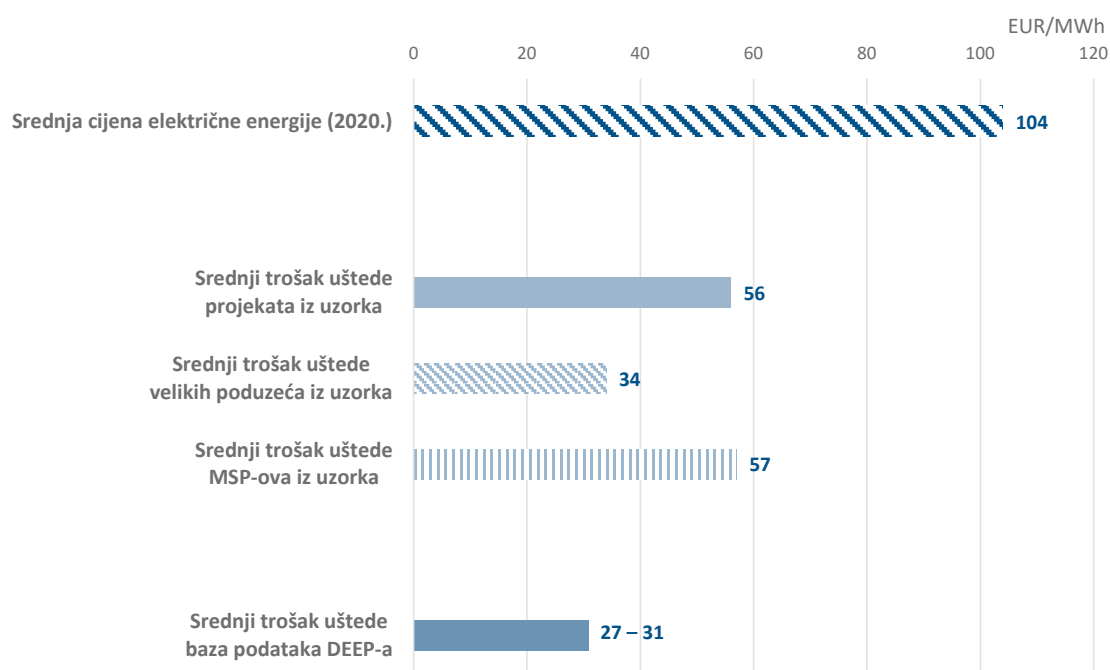
84. Sud je potom obavio izračun u obratnom smjeru, tj. izračunao je troškove za ostvarivanje energetske uštede od jednog MWh (poznate kao „trošak uštede”), uzimajući u obzir kumulativne uštede tijekom trajanja projekata. Izračun je sličan izračunu upotrijebljenom za projekte iz baze podataka platforme DEEP.

²⁶ Prema podacima Eurostata, podatci iz 2020.

85. Na temelju tih podataka Sud je utvrdio da za sve projekte srednji trošak uštede iznosi 56 eura. Srednji iznos troška uštede bio je 57 eura za MSP-ove i 34 eura za velika poduzeća.

86. Na *slici 14.* prikazano je da su srednji troškovi za ostvarivanje uštede energije od jednog MWh (56 eura) bili upola manji od srednjih troškova električne energije (104 eura). Detaljnija analiza pokazala je da su i na razini operativnih programa, u većini operativnih programa (28 od 30 operativnih programa s projektima energetske učinkovitosti), srednji iznosi troška uštede bili niži i od cijene električne energije.

Slika 14. – Usporedba srednjih troškova uštede za projekte iz uzorka s cijenom električne energije i referentnim vrijednostima EU-a, prema vrsti poduzeća

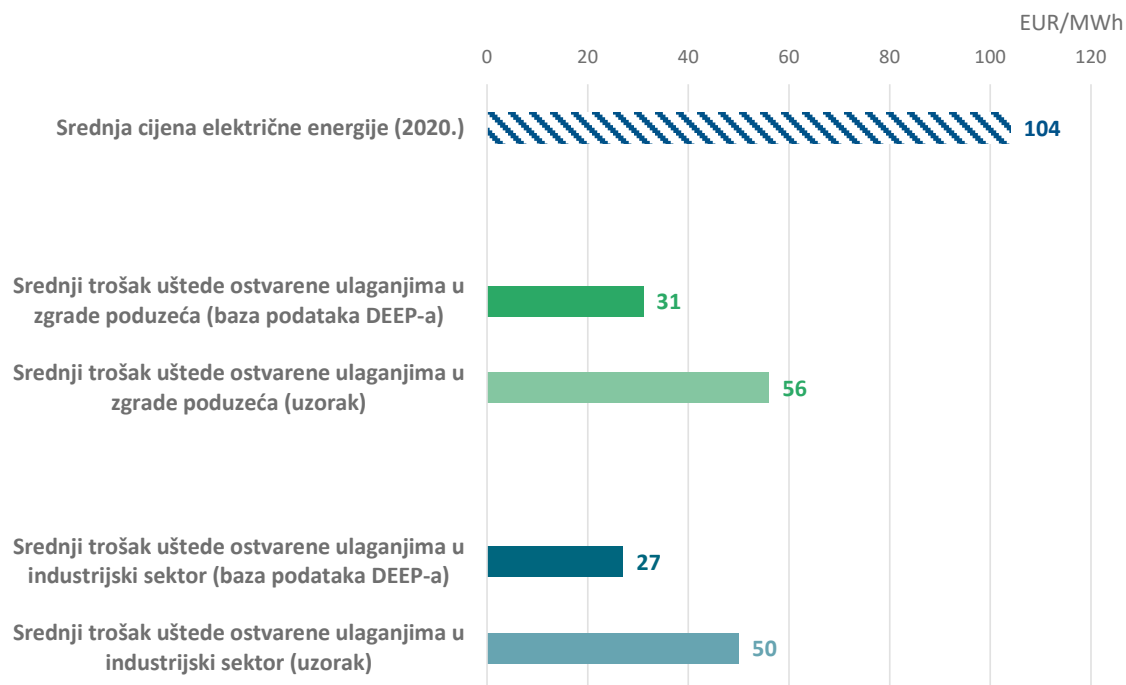


Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata, podataka o projektima obuhvaćenih uzorkom Suda i vrijednosti iz baze podataka platforme DEEP.

87. Taj rezultat upućuje na činjenicu da su projekti, općenito gledajući, bili učinkoviti. Konkretno, bilo je isplativije ulagati u uštedu energije nego plaćati električnu energiju, čak i bez upotrebe bespovratnih sredstava EU-a.

88. Međutim, projekti koje je Sud pregledao bili su u prosjeku manje učinkoviti od projekata iz baze podataka platforme DEEP (vidjeti *sliku 14.* i *sliku 15.*). Konkretno, srednji troškovi uštede za projekte iz uzorka bili su viši od srednje vrijednosti s platforme DEEP (za velika poduzeća i MSP-ove ili za industriju i zgrade).

Slika 15. – Usporedba srednjih troškova uštede za projekte iz uzorka s cijenom električne energije i referentnim vrijednostima EU-a po sektoru



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata, podataka o projektima obuhvaćenih uzorkom Suda i vrijednosti iz baze podataka platforme DEEP.

Financijski pokazatelji, snažan alat za uspješnost koji upravljačka tijela zanemaruju

89. Većina korisnika koji su odgovorili na anketu Suda upotrijebila je kriterije financijske uspješnosti u procjeni vlastitih projekata:

- (a) Razdoblje povrata: (73 % korisnika).
- (b) Unutarnja stopa povrata (45 % korisnika).
- (c) Neto sadašnja vrijednost (38 % korisnika).
- (d) Pokazatelji za procjenu prednosti ostvarenih uslijed niže razine održavanja, veće produktivnosti, pružanja manje drugih popratnih usluga, ekoloških certifikata itd. (40 % korisnika).

90. Nekoliko upravljačkih tijela upotrijebilo je financijske pokazatelje u svojoj procjeni vrijednosti projekata. Sud se u analizi koju je proveo usmjerio na upotrebu razdoblja povrata, financijskog pokazatelja kojim se korisnici najčešće služe.

91. Za razliku od korisnika, nadležna tijela koristila su se razdobljem povrata u procjeni projekata u samo dvama operativnim programima od 30 operativnih programa s projektima energetske učinkovitosti. Konkretno, financijska sredstva dodjeljivala bi se samo projektima s razdobljima povrata duljima od određene granice (npr. 2 godine). Nadležna tijela nisu odredila gornju granicu za razdoblja povrata kako bi utvrdila jesu li projekti izvedivi.

92. Sud je procijenio kakav bi učinak upotreba razdoblja povrata u odabiru imala na učinkovitost projekata. Na temelju podataka koje su korisnici dostavili Sud je najprije procijenio razdoblje povrata ulaganja. Sud je upotrijebio ukupni prihvatljivi trošak podijeljen s godišnjim uštedama ostvarenima na temelju ušteda energije predviđenih u prijavama, u slučajevima u kojima su one bile dostupne. U slučajevima u kojima one nisu bile dostupne, Sud je te uštede procijenio na temelju cijene energije i količine uštede energije na godišnjoj razini. Dodatne prednosti i na temelju njih ostvarene uštede Sud nije uzeo u obzir jer je glavni cilj financijskih sredstava bio poboljšanje energetske učinkovitosti.

93. Iz uzorka koji je sastavio Sud je uspio procijeniti razdoblja povrata za 150 projekata od ukupno 163 projekta energetske učinkovitosti. Od ukupno 150 projekata za koja su procijenjena razdoblja povrata, u 132 projekta dostavljene su i informacije o trajanju ulaganja.

94. Sud je za svaki od tih projekata usporedio procijenjena razdoblja povrata s trajanjem ulaganja. U slučaju 6 % projekata Sud je utvrdio da je razdoblje povrata bilo tek malo dulje od trajanja ulaganja (razlika manja od 10 %), dok je kod trećine projekata (29 %) razdoblje povrata procijenio znatno duljim od trajanja ulaganja.

95. Izglednost financijske neodrživosti u slučaju potonjih projekata potaknula je Sud da za te projekte provede detaljnu analizu učinkovitosti. Konkretno, na temelju procijenjenih razdoblja povrata i trajanja ulaganja, Sud je ispitao kako su ti čimbenici utjecali na prosječni trošak uštede energije.

96. Prosječan trošak uštede jedne jedinice energije (MWh) Sud je izračunao u dva koraka:

- (a) Počevši od svakog uloženog eura, na temelju uzorkovanja po novčanoj jedinici, Sud je najprije izračunao prosječnu količinu uštede energije po uloženom euru za razmatranu (pod)populaciju (MWh/EUR).

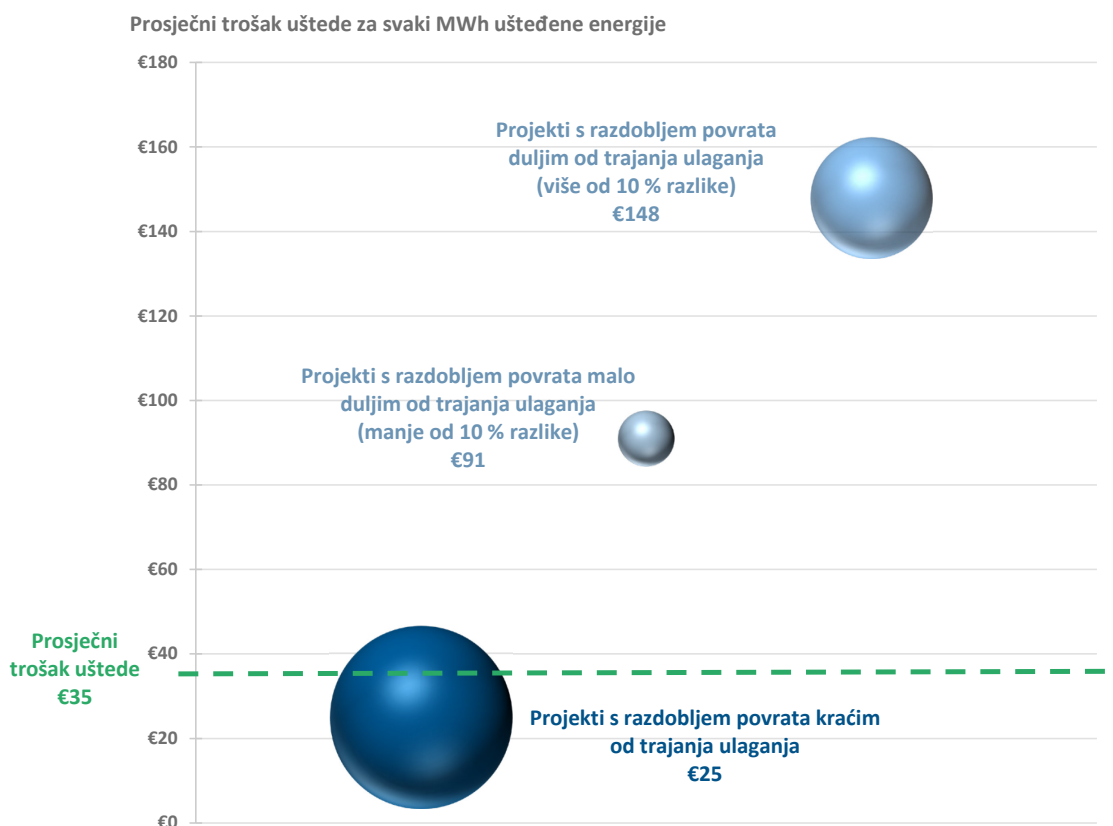
(b) Zatim je izračunao prosječni trošak uštede jedne jedinice energije (ili tzv. „trošak uštede“) za istu (pod)populaciju kao obrnuto proporcionalnu vrijednost prethodnog izračuna (EUR/MWh).

97. Sud je analizirao 132 projekta za koje je imao sve potrebne podatke o troškovima uštede, razdobljima povrata i trajanjima ulaganja. Utvrdio je tri skupine (podskupine) projekata čija su procijenjena razdoblja povrata bila:

- (a) kraća od trajanja ulaganja (86 projekata);
- (b) malo dulja od trajanja ulaganja, tj. s vremenskom razlikom do 10 % (8 projekata); i
- (c) dulja od trajanja ulaganja, tj. s vremenskom razlikom većom od 10 % (38 projekata).

98. Sud je utvrdio da su se prosječni troškovi uštede energije znatno povećali u slučajevima u kojima su razdoblja povrata bila dulja od trajanja ulaganja (vidjeti [sliku 16.](#)). Tim izračunom dovodi se u pitanje upotreba financijskih sredstava EU-a za takve projekte.

Slika 16. – Kretanje troška uštede u odnosu na duljinu razdoblja povrata

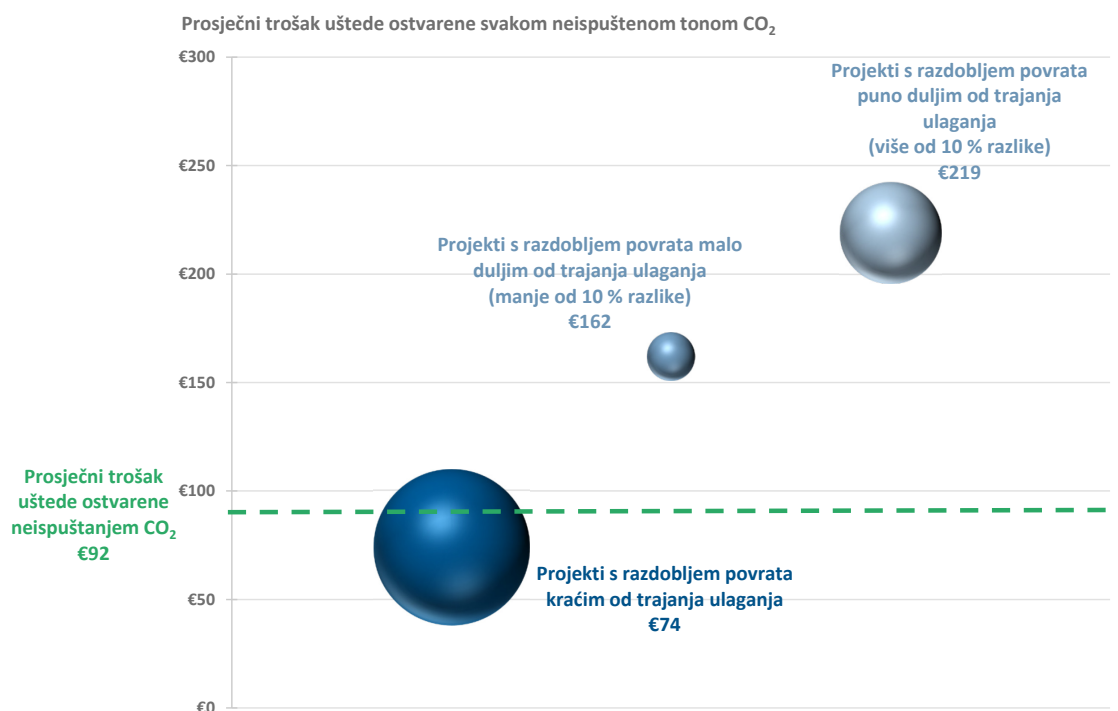


Izvor: Sud, na temelju podataka iz projektnih prijava i odgovora korisnika.

99. Za projekte s vrlo kratkim razdobljima povrata, tj. razdobljima povrata kraćima od pet godina, troškovi su bili znatno niži od prosjeka (26 eura). Stoga se postavlja pitanje jesu li za razvoj takvih projekata uopće potrebna bespovratna sredstva EU-a.

100. Na temelju istih podskupina kao za troškove uštede energije (za 85, odnosno 8 i 36 projekata), Sud je ujedno analizirao način na koji je odnos između razdoblja povrata i trajanja ulaganja utjecao na prosječni trošak uštede ostvarene neispuštanjem CO₂ za 129 projekata za koje je imao sve te podatke. Sud je utvrdio isti trend, kako je prikazano na [slici 17.](#) u nastavku.

Slika 17. – Odnos između razdoblja povrata, trajanja ulaganja i troškova uštede ostvarene neispuštanjem CO₂



Izvor: Sud, na temelju podataka iz projektnih prijava i odgovora korisnika.

101. Sud je naposljetku analizirao mogući utjecaj kriterija učinkovitosti koje su nadležna tijela utvrdila za ograničavanje troška uštede energije i troška ušteda koje bi se trebale ostvariti neispuštanjem CO₂ tijekom trajanja ulaganja. Sud je posebice nastojao utvrditi jesu li ti kriteriji doprinijeli promicanju učinkovitosti projekata.

102. Od 124 projekta koji podliježu kriterijima učinkovitosti povezane s energijom, tj. pokazateljima na temelju kojih se procjenjuje omjer troškova i ušteda energije, za 107 projekata dostavljeno je dovoljno podataka za izračun troškova uštede. Od

39 projekata koji ne podliježu takvim kriterijima u slučaju njih 35 dostavljeno je dovoljno podataka za izračun troškova uštede.

103. Za 142 projekta o kojima je imao sve potrebne podatke, Sud je utvrdio da upotreba kriterija učinkovitosti tijekom odabira projekata nije dovela do znatno nižeg prosječnog troška uštede. Prosječni trošak uštede energije za projekte koji podliježu tim kriterijima (107) iznosio je 34 eura, a za projekte koji ne podliježu pragovima (35) prosječni trošak uštede iznosio je 37 eura.

104. Sud je također analizirao vezu između troškova uštede ostvarene neispuštanjem CO₂ i utvrđivanja kriterija isplativosti za CO₂. Navedeni kriteriji primijenili su se na 25 projekata od njih 163. Primjenom iste metodologije kao u prethodnom slučaju Sud je utvrdio da se utvrđivanjem kriterija isplativosti za CO₂ nisu smanjili prosječni troškovi uštede ostvarene neispuštanjem CO₂.

105. Sud je zaključio da je upotreba kriterija učinkovitosti kojima se ograničava trošak uštede energije i trošak uštede ostvarene neispuštanjem CO₂ imala mali utjecaj na smanjenje prosječnih troškova uštede energije ili troškova uštede ostvarene neispuštanjem CO₂. S druge strane, upotrebom razdoblja povrata kao dodatnog kriterija za odabir projekata olakšalo bi se usmjeravanje financijskih sredstava EU-a u izvedive projekte i poboljšala bi se učinkovitost financijskih sredstava (smanjenje troškova ušteda energije). U tematskom izvješću Europskog revizorskog suda br. 11/2020 preporučuje se upotreba kombinacije kriterija za energetske učinkovitost zgrada.

106. Upotrebom tih kriterija uspješnosti nadležnim bi se tijelima olakšalo donošenje odluka o odgovarajućem instrumentu financiranja ili potrebi za javnim financijskim sredstvima. U slučaju projekata s vrlo kratkim razdobljima povrata i niskim troškovima uštede, zajmovi bi bili najisplativija opcija; ti bi se projekti, po svemu sudeći, proveli čak i bez dodjele bespovratnih sredstava EU-a. S druge strane, Sud smatra da potpora EU-a nije bila prikladna za manje učinkovite projekte (vidjeti odlomak [94.](#)).

Trenutačnim okvirom uspješnosti ne mjeri se ukupni doprinos financijskih sredstava EU-a

107. Komisija bi trebala pratiti rezultate operativnih programa na temelju onoga što je očekivala da će se u okviru EFRR-a i KF-a postići u pogledu ispunjavanja potreba poduzeća za uštedom energije te, ukupno gledajući, ciljnih vrijednosti u području energetske učinkovitosti.

Zajedničkim okvirom uspješnosti nisu postale dostupne konsolidirane informacije o ostvarenjima i rezultatima

108. Uredbama o EFRR-u i KF-u za razdoblje 2014. – 2020. uspostavljen je zajednički okvir uspješnosti za praćenje rezultata ostvarenih na temelju financiranja sredstvima EU-a. Za neke od zajedničkih prioriteta ulaganja EU-a, tj. energetska učinkovitost zgrada ili projekte obnovljive energije, uredbama je utvrđen skup zajedničkih pokazatelja kojima se omogućuje praćenje ostvarenja i rezultata (vidjeti [okvir 4.](#)).

Okvir 4.

Zajednički pokazatelji za energiju

Obnovljiva energija:

- Dodatni kapaciteti za proizvodnju obnovljive energije (MW).

Energetska učinkovitost

- Broj kućanstava s poboljšanom klasifikacijom potrošnje energije.
- Smanjenje godišnje potrošnje primarne energije u javnim zgradama (kWh/godina).

109. Kad je riječ o energetske učinkovitosti u poduzećima, Uredbom nisu utvrđeni posebni zajednički pokazatelji. Komisija je smatrala da je veoma teško kvantificirati učinak mjera energetske učinkovitosti na uštedu energije na temelju izračuna „odozdo prema gore” i da se zajednički doprinos mjera može samo približno procijeniti²⁷.

²⁷ Radni dokument službi Komisije, „Impact assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency” [SWD\(2016\) 405 final](#), 30.11.2016.

110. Nakon što je odobrila operativne programe, Komisija je procijenila da će se sredstvima iz fondova kohezijske politike doprinijeti godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova za oko 30 milijuna tona CO₂ te da će se tim sredstvima financirati energetska učinkovitost i druge niskouglijčne inicijative u otprilike 57 000 poduzeća u 28 država članica EU-a²⁸. Na temelju tih informacija nije moguće utvrditi isključive koristi projekata energetske učinkovitosti.

111. U nedostatku zajedničkih pokazatelja EU-a za energetska učinkovitost poduzeća, upravljačka tijela predložila su pokazatelje rezultata i ostvarenja za pojedinačne programe. Većinom pokazatelja mjeri se ušteda energije ili smanjenje energetske intenziteta. Neka od relevantnih tijela koristila su se zajedničkim pokazateljem uspješnosti kojim se mjeri smanjenje emisija CO₂ kako bi se kvantificirala ostvarenja u pogledu poboljšanja energetske učinkovitosti.

112. Na razini operativnih programa pokazatelji za pojedinačne programe po definiciji se razlikuju od jednog do drugog programa (vidjeti [okvir 5.](#)). Ponekad se čak razlikuju i među operativnim programima iste države članice (npr. Njemačka i Italija). Nadalje, neki su od njih pokazatelji konteksta kojima se iznose podatci za cijelo gospodarstvo, a ne pokazatelji ostvarenja ili rezultata koji se odnose na projekte.

Okvir 5.

Pokazatelji energetske učinkovitosti razlikuju se među programima

Primjeri pokazatelja rezultata:

- Energetski intenzitet gospodarstva, toe/1000 EUR BDP-a (Bugarska).
- Produktivnost robe po tekućim cijenama (BDP/potrošnja sirovina), 1000 EUR/tona (Njemačka).
- Intenzitet konačne energije, ktoe/milijun EUR (Španjolska).
- Potrošnja električne energije u industrijskim poduzećima, GWh (Italija).
- Uštede primarne energije u poduzetničkom sektoru (uslužni i industrijski sektor – izvan sustava ETS), toe (Cipar).

²⁸ „Contribution of the European Structural and Investment Funds to the 10 Commission priorities: Energy Union and Climate”, Europska komisija, 2015.

- Energetski intenzitet u sektoru proizvodnje (u stalnim cijenama od 2010.), ekvivalent nafte u kg/1000 EUR (Latvija).
- Potrošnja primarne energije, PJ (Mađarska).
- Potrošnja konačne energije po dodanoj vrijednosti za mala i srednja industrijska poduzeća, MWh/milijun SEK (Švedska).

Primjeri pokazatelja ostvarenja:

- Broj provedenih energetskih pregleda (Bugarska).
- Procijenjeno godišnje smanjenje potrošnje energije, GJ (Danska).
- Smanjenje potrošnje primarne energije u subvencioniranim poduzećima, kWh/godina (Njemačka).
- Smanjenje potrošnje konačne energije u javnim infrastrukturama i poduzećima, ktoe/godina (Španjolska).
- Smanjenje godišnje potrošnje primarne energije u proizvodnim aktivnostima, toe (Italija).
- Uštede energije gospodarskih subjekata koji primaju potporu, MWh /godina (Latvija).
- Smanjenje potrošnje primarne energije ostvareno poboljšanjima energetske učinkovitosti uz nepovratnu potporu, Pj/godina (Mađarska).
- Smanjena potrošnja energije u poduzećima i organizacijama koji sudjeluju u projektima, MWh (Švedska).

113. U skladu s pokazateljima ostvarenja za pojedinačne programe za neke su projekte u prijavi bile uključene procjene ušteda primarne energije, za druge procjene konačnih ušteda, dok za nekoliko drugih projekata nije precizirano koja je vrsta procjena iznesena.

114. Na razini EU-a nije moguće objediniti ostvarenja i rezultate u njihovu sadašnjem obliku ili prikupiti informacije o doprinosu projekata obvezama u pogledu uštede energije jer države članice ne prikupljaju istu vrstu raščlanjenih podataka.

115. Uredbama o EFRR-u i KF-u²⁹ utvrđeni su zajednički pokazatelji uspješnosti za energetska učinkovitost za programsko razdoblje 2021. – 2027. Početni prijedlog sadržavao je nekoliko takvih pokazatelja, kao što je prikazano u **okviru 6.**, ali budući da postupak suodlučivanja nisu prošli svi, u konačnom tekstu zadržan je samo jedan pokazatelj kojim se konkretno spominju poduzeća.

Okvir 6.

Zajednički pokazatelji za energetska učinkovitost (2021. – 2027.)

Pokazatelji koje je prvotno predložila Komisija ³⁰	Izmijenjeni (završni) pokazatelji ³¹
(a) RCR 26 – Godišnja potrošnja <u>konačne</u> energije (od čega: stambeni objekti, privatni nestambeni objekti , javni nestambeni objekti);	(a) RCR 26 – Godišnja potrošnja <u>primarne</u> energije (od čega: stambeni objekti, javne zgrade, poduzeća , drugo);
(b) RCR 28 – Zgrade s poboljšanom energetska klasifikacijom (od čega: stambeni objekti, privatni nestambeni objekti , javni nestambeni objekti);	(b) CCO 06 – Ulaganja u mjere za poboljšanje energetska učinkovitosti; i
(c) RCR 30 – Poduzeća s poboljšanom energetska učinkovitošću;	(c) CCR 05 – Uštede u godišnjoj potrošnji <u>primarne</u> energije.
(d) CCO 06 – Ulaganja u mjere za poboljšanje energetska učinkovitosti;	
(e) CCR 05 – Korisnici s poboljšanom energetska klasifikacijom.	

CCO: Ključni pokazatelji ostvarenja u području kohezije.

CCR: Ključni pokazatelji rezultata u području kohezije.

²⁹ Uredba (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu (SL L 231, 30.6.2021., str. 60.).

³⁰ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, COM(2018) 372 final od 29. svibnja 2018.

³¹ Uredba (EU) 2021/1058.

RCR: Zajednički pokazatelj rezultata regionalne politike.

116. Sud je u izmijenjenim pokazateljima utvrdio sljedeće nedostatke:

- (a) Zajednički pokazatelji nisu usklađeni s pokazateljima dostavljenima u skladu s Uredbom o upravljanju energetske unijom i djelovanjem u području klime, kojom se od država članica zahtijeva da izvješćuju o uštedama primarne i konačne energije ili potrošnji primarne i konačne energije (2020. u odnosu na 2030.).
- (b) Upotrebom pokazatelja kojim se mjeri potrošnja primarne energije (smanjenje ukupne potrebne količine energije) moguće je u praćenje troškova i rezultata u području energetske učinkovitosti uključiti obnovljive izvore energije. Dok se obnovljivim izvorima energije smanjuje količina energije potrebna iz mreže, za aktivnosti u okviru projekata upotrebljava se ista količina energije (potrošnja konačne energije).

Prema procjenama projektima energetske učinkovitosti koji se financiraju sredstvima EU-a ostvarit će se skromni doprinos ciljevima EU-a

117. Kako bi procijenio doprinos projekata energetske učinkovitosti, Sud je izračunao procijenjeni učinak uloženih financijskih sredstava, tj. količinu ostvarenih ušteda energije (MWh). Sud je svoju procjenu temeljio na 142 projekta o kojima je imao potrebne podatke.

118. Najprije je za svaki projekt podijelio ukupnu procijenjenu uštedu energije s ulaganjem financiranim sredstvima EU-a. Prema izračunu Suda, ako su *ex ante* procjene bile točne, ulaganjem iznosa od 1 000 eura u projekte energetske učinkovitosti tijekom razdoblja ulaganja u prosjeku bi se ostvarila ušteda energije od 28 MWh.

119. Sud je tu procjenu zatim ekstrapolirao na sve projekte energetske učinkovitosti u svojoj bazi podataka jer su značajke potonjih bile slične značajkama projekata obuhvaćenih uzorkom. Ukupan prihvatljivi iznos uloženi u projekte energetske učinkovitosti iz baze podataka Suda iznosio je 3,5 milijardi eura. Ekstrapolacija koju je Sud proveo upućuje na to da bi se, u slučaju da su *ex ante* procjene bile točne, od listopada 2020. projektima energetske učinkovitosti financiranim iz EFRR-a i KF-a ostvarile ušteda od približno 100 milijuna MWh tijekom trajanja projekata (8,7 milijuna tona ekvivalenta nafte (Mtoe)).

120. Uzimajući u obzir činjenicu da se u te projekte u prosjeku ulagalo 18 godina, godišnja ušteda iznosi otprilike 0,48 Mtoe. S obzirom na to da je trenutačan cilj ostvariti uštedu od 137 Mtoe u okviru dosezanja ciljnih vrijednosti u području energetske učinkovitosti za 2030., uštede ostvarene predmetnim projektima imaju približan udio od 0,3 % u tom cilju.

Zaključci i preporuke

121. Poboljšanje energetske učinkovitosti važan je dio napora koje EU ulaže u ublažavanje klimatskih promjena i ključna je sastavnica europskog zelenog plana. Za doseganje pooštrenih ciljnih vrijednosti EU-a u području energetske učinkovitosti i dalje je potrebno ulagati znatne napore, u čemu poduzeća imaju važnu ulogu. Komisija i države članice zajednički su odgovorne za razvoj i provedbu mjera politike u području energetske učinkovitosti (01. – 15.).

122. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. u okviru EFRR-a i KF-a osigurano je 2,5 milijardi eura potpore za odabrane operacije kojima se promiču mjere energetske učinkovitosti u poduzećima (14. i 15.). Države članice i Komisija zajednički upravljaju tim financijskim sredstvima (16. – 20.).

123. Sud je ispitao jesu li financijska sredstva koja su u okviru kohezijske politike EU-a dodijeljena za energetske učinkovitost u poduzećima dobro potrošena. Općenito je utvrdio da planirani rashodi nisu bili dobro integrirani u strategiju EU-a za energetske učinkovitost i da određeni projekti nisu bili dovoljno učinkoviti. Države članice utvrdile su kriterije učinkovitosti za projekte, ali ti kriteriji sami nisu doveli do veće učinkovitosti projekata. Iako nisu zabilježeni u postojećem okviru za praćenje, očekivani rezultati upućuju na to da će doprinos projekata ciljevima energetske učinkovitosti biti ograničen.

124. Sud je ispitao jesu li Komisija i države članice procijenile da su financijska sredstva EU-a upotrijebljena na prikladan način kako bi se pružila potpora ostvarivanju ciljeva energetske učinkovitosti. Sud je utvrdio da, iako se u okviru EFRR-a i KF-a nudi mogućnost sufinanciranja energetske učinkovitosti u poduzećima, Komisija nije obrazložila na koji bi se način u pogledu ukupnih i javnih ulaganja tim fondovima doprinijelo ispunjavanju konkretnih potreba za financiranjem energetske učinkovitosti u poduzećima (34. – 39.).

125. U operativnim programima utvrđeni su jasni prioriteti i ciljevi u području energetske učinkovitosti u poduzećima, iako se u većini njih ne navodi njihov planirani doprinos provedbi nacionalnih akcijskih planova za energetske učinkovitost (40. – 45.).

1. preporuka – Potrebno je procijeniti potencijalni i stvarni doprinos financijskih sredstava u okviru kohezijske politike za energetske učinkovitost

Komisija bi trebala poboljšati upotrebu financijskih sredstava obavljanjem pouzdane procjene:

- (a) potencijalnog doprinosa financijskih sredstava EU-a koja se ulažu u energetske učinkovitost u poduzećima, i to u fazi izrade programa, pri čemu bi se u obzir uzele potrebe za javnim financiranjem iznesene u nacionalnim energetske i klimatskim planovima;

Preporučeni rok provedbe: 2022.

- (b) konkretan učinak projekata energetske učinkovitosti na poduzeća, i to pri provedbi evaluacije za programsko razdoblje 2014. – 2020.

Preporučeni rok provedbe: 2024.

126. U malom broju operativnih programa planirani su znatni iznosi i udjeli u ukupnom doprinosu koji se u okviru EFRR-a i KF-a pruža za poboljšanje energetske učinkovitosti poduzeća na nacionalnoj ili regionalnoj razini. U usporedbi s ostalim programima ti su programi imali i veći udio u odabranim fondovima (46. – 51.).

127. Sud je utvrdio da su nadležna tijela država članica uglavnom upotrebljavala bespovratna sredstva. Nadležna tijela nisu iznijela razloge za svoj odabir financijske potpore u operativnim programima. Premda nije moguće utvrditi u kojoj bi se mjeri projekti proveli bez potpore EU-a, prema informacijama koje je Sud dobio od korisnika, to bi bio slučaj u maloj većini projekata. Javna bespovratna sredstva činila su otprilike polovicu ukupnih ulaganja u projekte, a najveći udio u javnoj potpori (52. – 64.) imala je komponenta EU-a (EFRR i KF).

128. Sud je također procijenio je li postupcima država članica omogućen odabir učinkovitih projekata. Utvrdio je da su se postupkom odabira u pravilu promicali projekti koji su bili učinkoviti iako se nedostatci odražavaju na ukupnu uspješnost programa.

129. Sud je ustanovio da je većina država članica od poduzeća zahtijevala da dostave provjerene procjene ušteda energije te je tim poduzećima u nekoliko navrata ponudila čak i financijsku potporu za *ex ante* energetske preglede. *Ex post* provjera rezultata projekata obavljena je u manjem broju slučajeva (67. – 73.).

130. Većina upravljačkih tijela općenito je zahtijevala da projekti budu u skladu s minimalnim standardima uštede energije i energetske učinkovitosti, čak i kada nisu postojali standardi učinkovitosti EU-a za poduzeća. Razina ambicioznosti tih zahtjeva varirala je, ali većinom njih promicane su znatne uštede. Sud je također utvrdio da su tijela nekih država članica utvrdila kriterije učinkovitosti za ulaganja (.74 – 80.).

131. Općenito, projekti su se činili učinkovitima: srednji trošak ostvarivanja ušteda energije bio je niži od srednje cijene električne energije u svim državama članicama iako je bio niži od referentne vrijednosti s platforme DEEP (.81 – 88.).

132. Financijski pokazatelji rijetko su rabljeni u odabiru projekata, unatoč činjenici da ih je većina korisnika bila upotrebljavala. Sud je kod trećine projekata uočio da je razdoblje povrata bilo dulje od trajanja ulaganja, što je upućivalo na njihovu neučinkovitost (89. – 94.).

133. Analizirajući mjeru u kojoj je duljina razdoblja povrata utjecala na trošak uštede energije, Sud je utvrdio da vrlo duga razdoblja povrata, tj. razdoblja povrata dulja od trajanja ulaganja, dovode do znatno većih troškova ostvarivanja ušteda energije (95. – 100.). Utvrđivanjem kriterija učinkovitosti koji se odnose na troškove energije i CO₂ nije se znatno smanjio prosječni trošak ušteda (101. – 103.).

134. Upotreba razdoblja povrata bila bi učinkovitija i njome bi se moglo pomoći u utvrđivanju odgovarajućih instrumenata financiranja. Projekti s veoma kratkim razdobljem povrata i niskim troškovima uštede vjerojatno bi se također mogli provesti čak i bez dodjele bespovratnih sredstava EU-a; takvi su se projekti mogli financirati zajmovima (99. i 106.). Novom Uredbom o zajedničkim odredbama od nadležnih se tijela zahtijeva da za nove operativne programe obrazlože svoj odabir instrumenta financiranja (53.).

2. preporuka – Potrebno je provjeriti postoji li prikladno obrazloženje za odabir relevantnog instrumenta financiranja

Komisija bi trebala provjeriti jesu li države članice u svojim prijedlozima programa razumno obrazložile odabir financijskog instrumenta kao i to da se bespovratna sredstva ne upotrebljavaju u slučajevima u kojima bi upotreba financijskih instrumenata bila prikladnija.

Preporučeni rok provedbe: 2022.

135. Potpora EU-a ne bi se trebala pružati u slučajevima u kojima je razdoblje povrata znatno dulje od trajanja ulaganja, što upućuje na manju učinkovitost i, po svemu sudeći, financijsku neodrživost relevantnih projekata (106.). Takav je slučaj bio s trećinom projekata za koje je Sud imao podatke (94.).

136. Naposljetku, Sud je na temelju pokazatelja i vlastite analize procijenio upućuju li rezultati projekata na poboljšanja energetske učinkovitosti poduzeća.

137. Iako je prioritet poboljšanja energetske učinkovitosti poduzeća utvrđen na razini EU-a, u razdoblju 2014. – 2020. nisu postojali zajednički pokazatelji za mjerenje ostvarenja i rezultata u pogledu energetske učinkovitosti. Pokazatelji za mjerenje broja poduzeća s niskougličnim ulaganjima ili smanjenjima emisija CO₂ odnose se na nekoliko prioriteta i s pomoću njih nije moguće utvrditi ostvarenja i rezultate u pogledu prioriteta u području energetske učinkovitosti (108. – 110.). Države članice utvrdile su pokazatelje za pojedinačne programe, ali njihova ostvarenja i rezultati ne mogu se objediniti na razini EU-a (111. – 114.).

138. Zakonodavstvom o fondovima kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. uvedeni su zajednički pokazatelji energetske učinkovitosti (115.). Međutim, oni nisu usklađeni s drugim zahtjevima EU-a za izvješćivanje, kao što je Uredba o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime, koja je detaljnija. Na temelju novih pokazatelja nadležna tijela mogu klasificirati obnovljive izvore energije kao ulaganja u energetska učinkovitost, što se odražava na praćenje klimatskih mjera i rashoda u području energetske učinkovitosti (116.).

139. Naposljetku, Sud je procijenio da uštede energije ostvarene u okviru sufinanciranih projekata imaju ograničen doprinos od otprilike 0,3 % u cilju uštede energije koji je potrebno ispuniti do 2030. (117. – 120.).

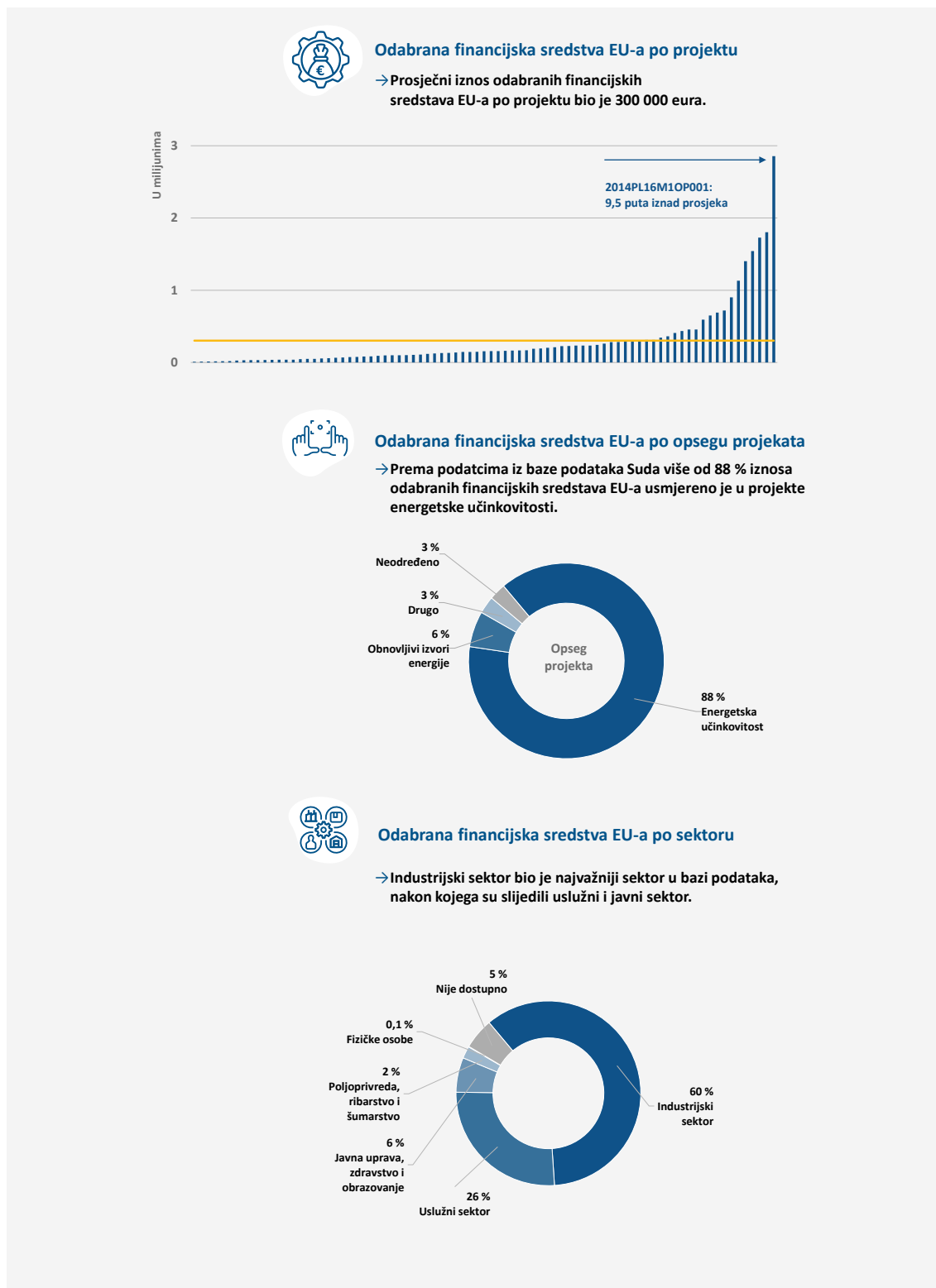
Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Samo Jereb, u Luxembourggu 24. studenoga 2021.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

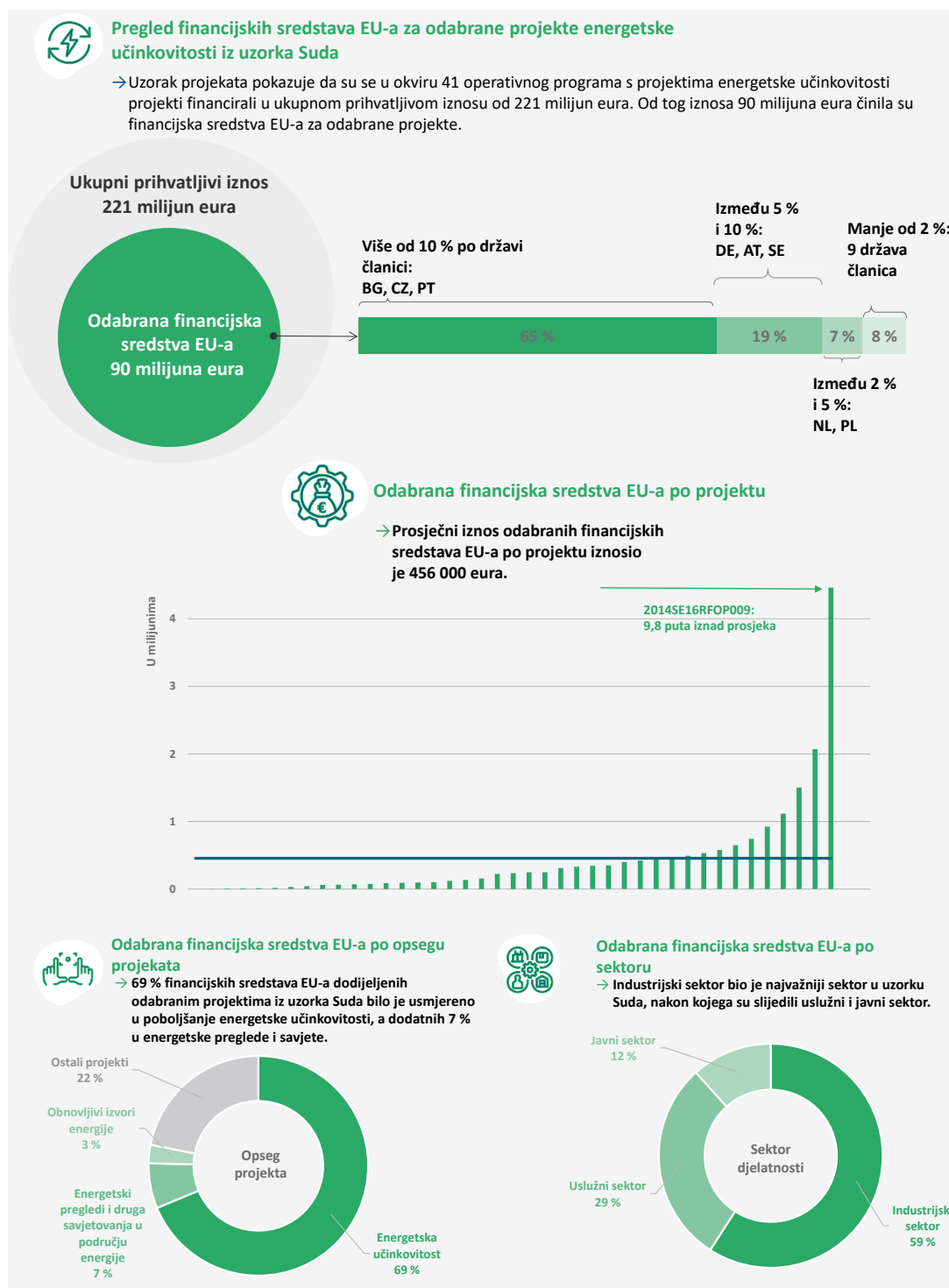
Prilozi

Prilog I. – Analiza projekata u bazi podataka



Izvor: Sud, na temelju popisa projekata koje su dostavila upravljačka tijela.

Prilog II. – Značajke uzorka



Izvor: Sud, na temelju projekata iz uzorka.

Pokrate i kratice

BDP: bruto domaći proizvod

CO₂: ugljikov dioksid

DEEP: Platforma za smanjivanje rizika u području energetske učinkovitosti

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

GU ENER: Glavna uprava za energetiku

GU REGIO: Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku

GWh: gigavat sat

KF: Kohezijski fond

Koe/ cijena iz 2015. izražena u američkim dolarima: kilogram ekvivalenta nafte prema cijenama iz 2015. izraženima u američkim dolarima

MSP: mala i srednja poduzeća

MWh: megavat sat

PJ/GJ: petadžul/gigadžul

(M)(k)TOE: (milijun)(kilo) tona ekvivalenta nafte

Pojmovnik

Alat za izradu modela PRIMES: PRIMES je model energetskeg sustava EU-a kojim se daju srednjoročne i dugoročne projekcije od 2010. do 2030. godine.

DEEP: Platforma za smanjivanje rizika u području energetske učinkovitosti, inicijativa otvorenog koda za povećanje ulaganja u energetske učinkovitost u Europi poboljšanom razmjenom informacija o postojećim projektima i njihovom transparentnom analizom.

DRŽAVE ČLANICE: 27 država članica Europske unije 2021.

ENERGETSKA PRODUKTIVNOST: mjera gospodarske koristi svake jedinice energije koja se potroši. Izračunava se dijeljenjem ukupne gospodarske proizvodnje (npr. BDP-a) s količinom potrošene energije (npr. tonama ekvivalenta nafte). Energetskom produktivnošću pruža se uvid u mjeru u kojoj je rast BDP-a odvojen od potrošnje energije.

ENERGETSKA UČINKOVITOST: omjer između ostvarenog učinka, usluge, robe ili energije i utroška energije, u skladu s Direktivom o energetske učinkovitosti 2012/27/EU.

ENERGETSKI INTENZITET: omjer bruto domaće potrošnje energije i bruto domaćeg proizvoda (BDP), izračunan za kalendarsku godinu.

ENERGETSKI PREGLED: Direktivom o energetske učinkovitosti energetski pregled definira se kao sustavni postupak u cilju prikupljanja odgovarajućih spoznaja o postojećoj potrošnji energije te utvrđivanja i kvantificiranja isplativih mogućnosti ušteda energije i izvješćivanja o relevantnim nalazima.

OPERATIVNI PROGRAM: programski dokument u kojem se detaljno navode prioritete ulaganja, konkretni ciljevi, rezultati i pokazatelji ostvarenja te utvrđuje sustav upravljanja i kontrole uspostavljen kako bi se osigurala djelotvorna i učinkovita primjena EFRR-a ili KF-a.

POBOLJŠANJE ENERGETSKE UČINKOVITOSTI: poboljšanje energetske učinkovitosti kao rezultat promjena u tehnologiji, ponašanju i/ili gospodarstvu.

POTROŠNJA KONAČNE ENERGIJE: cjelokupna energija koja se isporučuje industriji, prometu, kućanstvima, uslužnim djelatnostima i poljoprivredi. Njome nisu obuhvaćene isporuke sektoru za pretvorbu energije i samoj energetske industriji.

POTROŠNJA PRIMARNE ENERGIJE: bruto domaća potrošnja, isključujući neenergetsku potrošnju.

TROŠAK UŠTEDE: trošak uštede (izbjegavanja) potrošnje energije od jednog MWh (euro).

UPRAVLJAČKO TIJELO: regionalna ili nacionalna tijela koja upravljaju operativnim programima i snose glavnu odgovornost za djelotvornu i učinkovitu primjenu EFRR-a ili KF-a.

UŠTEDE ENERGIJE: količina uštede energije utvrđena mjerenjem i/ili procjenjivanjem potrošnje prije i nakon provedbe pojedine mjere za poboljšanje energetske učinkovitosti, uz istodobnu korekciju vanjskih uvjeta koji utječu na potrošnju energije.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=60620>

Kronološki prikaz

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=60620>

Revizorski tim

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

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Suda Samo Jereb i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda Samo Jereb, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Kathrine Henderson, ataše u njegovu uredu Jerneja Vrabič, rukovoditelj Emmanuel Rauch, voditeljica radnog zadatka Oana Cristina Dumitrescu te revizori Lorenzo Pirelli, Lucia Rosca, Asimina Petri, Malgorzata Frydel, Timo Lehtinen i Nicholas Edwards. Za grafički dizajn zaslužna je Marika Meisenzahl.



Drugi red, slijeva nadesno: Lorenzo Pirelli, Lucia Rosca, Emmanuel Rauch, Malgorzata Frydel, Nicholas Edwards

Prvi red, slijeva nadesno: Asimina Petri, Timo Lehtinen, Oana Dumitrescu, Samo Jereb, Marika Meisenzahl

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2022.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje privatne pojedince čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava prethodno opisano opće dopuštenje te je potrebno navesti sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite privatnosti i autorskih prava.

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

PDF	ISBN 978-92-847-7303-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/403842	QJ-AB-22-002-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-7282-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/987527	QJ-AB-22-002-HR-Q

Energetska učinkovitost neophodan je preduvjet za ostvarenje ugljične neutralnosti EU-a do 2050. godine. Europski revizorski sud (Sud) analizirao je projekte energetske učinkovitosti u poduzećima sufinancirane financijskim sredstvima iz fondova kohezijske politike. Sud je utvrdio da Komisija nije obavila procjenu potencijala za uštede energije u poduzećima kao ni procjenu potreba za financiranjem i da se u programima ne objašnjava na koji se način predmetnim fondovima doprinosi ostvarenju prioriteta u području energetske učinkovitosti. Iako se taj doprinos ne može procijeniti upotrebom ex post pokazatelja, Sud je procijenio da je njime ostvaren udio od 0,3 % u cilju koji je potrebno ostvariti do 2030. Općenito gledajući, ulaganja u energetska učinkovitost bila su učinkovita. Upotrebom financijskih pokazatelja u procesu odabira izbjegle bi se određene neučinkovitosti i omogućio bolji odabir instrumenta financiranja. Sud preporučuje Komisiji da pruži objašnjenje u pogledu doprinosa fondova EU-a i provjeri je li odabir relevantnog instrumenta financiranja osnovan.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

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

Tel.: +352 4398-1

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