

Különjelentés

Az épületek energiahatékonysága: továbbra is jobban kell összpontosítani a költséghatékonyságra



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglalás	I–IX
Bevezetés	01–16
Energiahatékonyság: célkitűzések és előrehaladás	01–08
Unió kiadások és jogi keretek	09–13
A Bizottság és a tagállamok közötti megosztott irányítás	14–16
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	17–21
Észrevételek	22–86
A Bizottság igényfelmérésre vonatkozó, továbbfejlesztett iránymutatása kevés hatással volt az általános célkiválasztásra	22–42
Az általunk felkeresett tagállamok nem azonosították egyértelműen, hogy mire alapozzák az uniós források célkiválasztását	23–28
A tagállamok tisztában vannak vele, hogy a beruházások előtt milyen akadályok állnak, ezeket azonban nem hárították el	29–32
Továbbra is a vissza nem térítendő támogatások jelentik az Unió által finanszírozott támogatások fő formáját, és ezek nem csak mélyfelújítások céljára vehetők igénybe	33–42
A projektek kiválasztását nem kellő mértékben vezérlik költséghatékonysági megfontolások	43–64
Az energetikai auditok és energetikai tanúsítványok jó alapot adnak a beruházások értékeléséhez	45–48
A nemzeti hatóságok olyan projekteket választanak ki, amelyek várhatóan energiát takarítanak meg, de időnként ezek magas költséggel járnak	49–58
A kiválasztási szempontok alapján továbbra sem a legköltséghatékonyabb projektek sorolódnak előre	59–64

Gyenge teljesítménymérési keret 65–86

A közös mutatók a középületek esetén mérik a beruházások által megtakarított energiát, de a lakóépületek esetén nem 67–76

A mutatók nem alkalmasak a költséghatékonyság nyomon követésére 77–79

A Bizottság a kiadások és az outputok alapján, nem pedig a megtakarított energia alapján rendelte a teljesítménytartalékot az energiahatékonysági intézkedésekhez 80–86

Következtetések és ajánlások 87–93

Melléklet

I. melléklet. Az épületek energiahatékonyságára fordított kohéziós források (2014–2020)

Fogalomtár

A Bizottság válaszai

Az ellenőrző csoport

Kronológia

Összefoglalás

I Az éghajlatváltozás mérséklésének kihívásával szembesülve az Unió vezetői elkötelezték magukat amellet, hogy 2020-ig megtakarítsák az uniós tagállamok előre jelzett energiafogyasztásának 20%-át, 2030-ig pedig 32,5%-át. E célértékek elérésének egyik fő eszköze az épületek energiahatékonyságának javítása. Az épületek fogyasztása teszi ki az energiafogyasztás legnagyobb részét, de az épületek rendelkeznek a legnagyobb energiamegtakarítási potenciállal is.

II Az energiahatékonysági célok irányában tett tagállami előrehaladásról készült legfrissebb értékelés szerint az Unió 2020-ra kitűzött céljai valószínűleg nem teljesülnek, mivel az uniós energiafogyasztás 2014 óta ismét növekszik. Ajánlásaink célja a kohéziós politikával kapcsolatos 2021–2027-es kiadások költséghatékonyságának javításával segíteni a 2030-ra kitűzött energiahatékonysági uniós célok elérését.

III A kohéziós politikai operatív programok együttesen – a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó összes kohéziós politikai forrás (357 milliárd euró) 4%-át kitevő – körülbelül 14 milliárd eurós költségvetést rendeltek az épületek energiahatékonyságának javításához. Ebből az összegből 4,6 milliárd eurót lakóépületekre szántak. Emellett a tagállamok 5,4 milliárd eurót irányoztak elő a költségvetésükben az összes épület nemzeti társfinanszírozására, amiből 2 milliárd eurót szántak lakóépületekre.

IV Öt tagállamba látogattunk el (Bulgária, Csehország, Írország, Olaszország (Puglia), Litvánia), amelyek a kohéziós politikai forrásaikból mintegy 2,9 milliárd eurót rendeltek az épületek energiahatékonyságával kapcsolatos kiadásokhoz. Értékeljük, hogy költséghatékony módon történt-e ennek a költségvetésnek a felhasználása, valamint azt, hogy a Bizottság és a tagállamok végrehajtották-e a 21/2012. számú, a középületek energiahatékonyságáról szóló különjelentésünk ajánlásait.

V A Bizottság – amint azt a 21/2012. számú különjelentésünkben javasoltuk – kiadott egy átfogó iránymutatást az épületek energiahatékonysági beruházásainak, és azon belül azok költséghatékonyságának a javítására vonatkozóan. Találtunk olyan követendő példákat, mint a pénzügyi eszközök vissza nem térítendő támogatásokkal együtt történő felhasználása, valamint a támogatási arány szintjének modulációja a magánfinanszírozás tökéltételének javítása és a „talált pénz” hatás kockázatának csökkentése érdekében.

VI A tagállamok megkövetelték, hogy a projektek alapuljanak energetikai auditon, biztosítsanak valamilyen szintű energiamegtakarítást, valamint javuljon általuk az épületek energetikai minősítése. A legtöbb esetben a tagállamok a költségvetést „érkezési sorrendben” osztották ki a projekteknek, így nem tudták értékelni azok relatív költségeit és hasznát, más szóval ritkán vettek más projektek elé olyanokat, amelyek kisebb költséggel értek el energiamegtakarítást vagy más előnyöket.

VII A monitoringrendszerek nem szolgáltatnak adatokkal a lakóépületek felújítására költött uniós alapok révén megtakarított energiára vonatkozóan. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság nem tudja felmérni, milyen mértékben járul hozzá az uniós költségvetés az Unió energiahatékonysági céljának eléréséhez. Nincsenek olyan mutatók, amelyek az e beruházások által esetlegesen generált egyéb előnyöket mérnék.

VIII Amint a 21/2012. számú különjelentésünkben, most is azt állapítjuk meg, hogy nem a költséghatékonyság vezérli az épületek energiahatékonyságára irányuló uniós kiadásokat. A jobb irányítás – különösen a projektek kiválasztásának területén – az egy beruházott eurónyi összegre jutó magasabb energiamegtakarításhoz vezethetne.

IX Tekintettel az uniós energiahatékonysági célokkal kapcsolatos fokozott törekvésekre, illetve a költségvetés várható szigorodására, a kiadások költséghatékonyságának biztosítása minden eddiginél fontosabb. Ezen az alapon tesszük meg ajánlásainkat, hogy a kohéziós politikával kapcsolatos 2021–2027-es kiadások költséghatékonyságának javításával segítsük a 2030-ra kitűzött energiahatékonysági uniós célok elérését. Ajánlásaink felölelik a beruházások tervezését és célkiválasztását; a magasabb energiamegtakarítást és egyéb előnyöket alacsonyabb költségeken biztosító projektek kiválasztását a relatív költségek és hasznok értékelése révén; az energiamegtakarítás és egyéb előnyök mérésére szolgáló mutatók alkalmazását, valamint az olyan intézkedések jutalmazását, amelyek költséghatékony módon takarítanak meg energiát.

Bevezetés

Energiahatékonyság: célkitűzések és előrehaladás

01 A jobb energiahatékonyság az output szintjének kevesebb energia felhasználásával történő fenntartása¹. Az energia hatékonyabb felhasználása által az uniós polgárok csökkenthetik energiaszámláikat, segíthetik egészségük és környezetük védelmét, illetve a levegőminőség javítását.

02 Jellemzően uniós társfinanszírozású energiahatékonysági beruházás lehet az épületek pótlólagos hőszigetelése, az energiahatékony ablakok és hőszabályozási rendszerek felszerelése, valamint a fűtési rendszerek korszerűsítése.

1. ábra. Egy felújított épület (az energiahatékonysági munkálatok előtt és után)



© Shutterstock / PIXEL to the PEOPLE.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 2012/27/EU irányelve az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 315., 2012.11.14., 1. o.). A 2. cikk (4) bekezdése: Az output vonatkozhat teljesítményre, szolgáltatásokra, termékekre vagy energiára.

03 2012-ben a 2012/27/EU energiahatékonysági irányelvbe² felvették a 2020-ra szóló, az az évre előre jelzett energiafogyasztáshoz képest értett 20%-os energiahatékonysági célkitűzést. A felülvizsgált 2018/2002/EU energiahatékonysági irányelv³ már ambiciózusabb, legalább 32,5%-os kiemelt uniós energiahatékonysági célkitűzést állapított meg 2030-ra vonatkozóan.

04 Az új Bizottság elkötelezte magát amellett, hogy alkalmazza az energiahatékonyság elsődlegességének elvét, arra összpontosítva, hogy az Unió hogyan tudja tovább javítani az épületek energiahatékonyságát és növelni a felújítások arányát⁴.

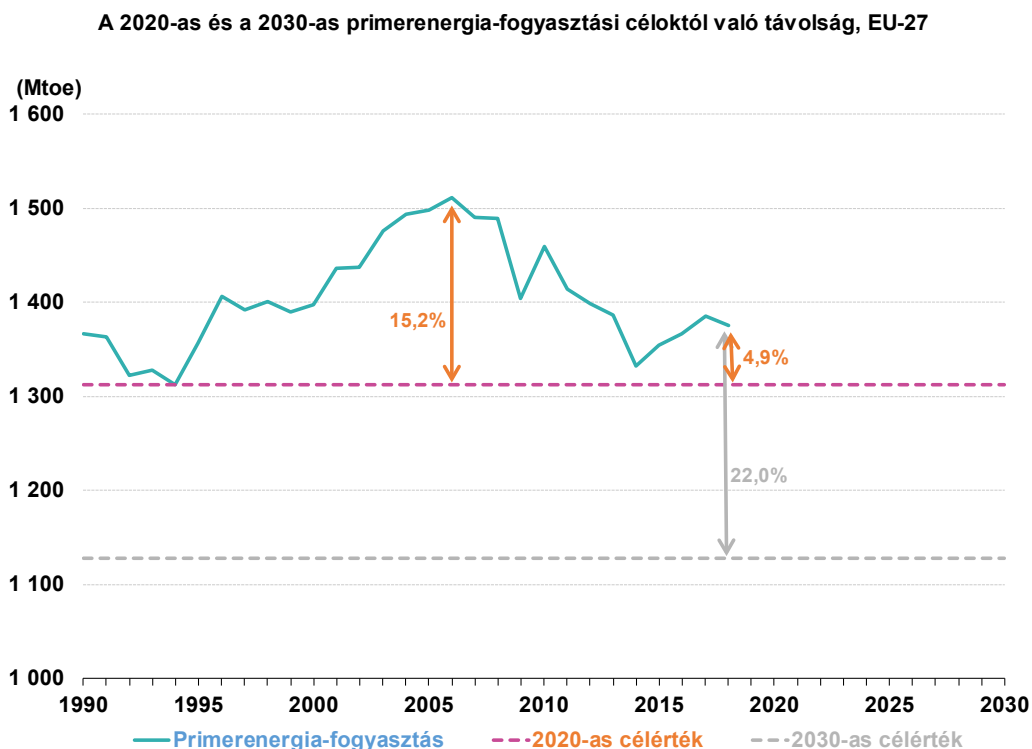
05 Az Eurostat adatai (2020. február) azt mutatják, hogy 2018-ban az Unió tagállamaiban a primerenergia-fogyasztás még 4,9%-kal magasabb volt a 2020-ra kitűzött célértékeknél (lásd: [2. ábra](#)):

² Uo.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i 2018/2002/EU irányelve az energiahatékonyságról szóló 2012/27/EU irányelv módosításáról (HL L 328., 2018.12.21., 210. o.).

⁴ Az európai zöld megállapodás – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. COM(2019) 640 final, 2019.12.11.

2. ábra. Az Unió tagállamai által a 2020-ra és 2030-ra kitűzött energiahatékonysági célok elérése irányában tett előrehaladás (primerenergia-fogyasztás)

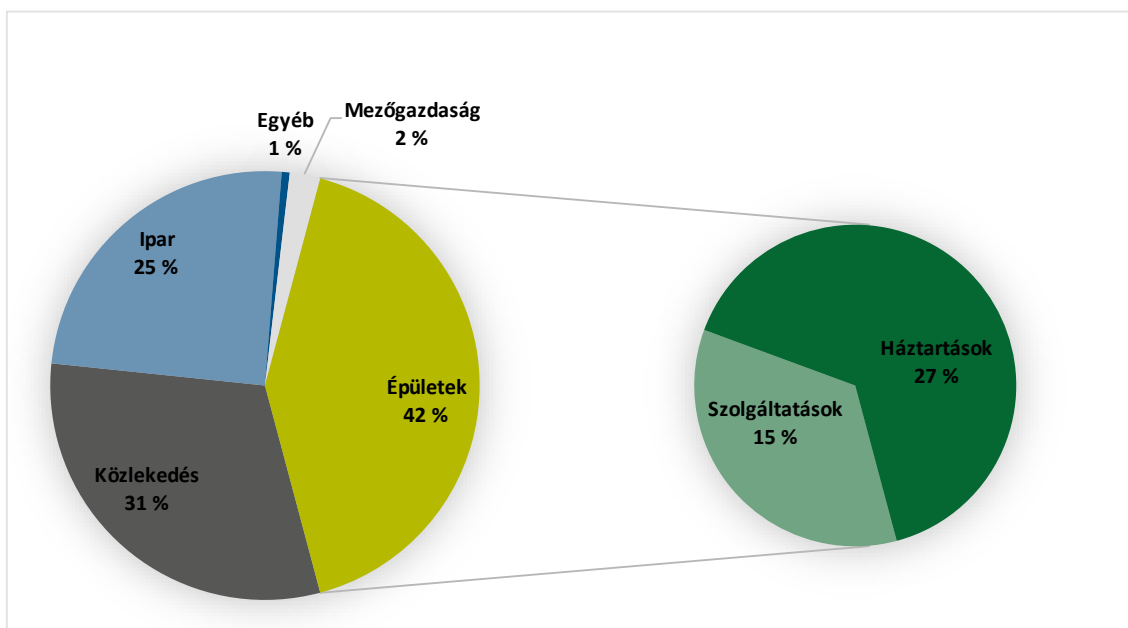


Forrás: Eurostat energiamegtakarítási statisztikák, primerenergia-fogyasztás, 2018.

06 Az energiahatékonysági célok elérése irányában tett tagállami előrehaladás legfrissebb értékelése szerint az Unió 2020-ra kitűzött céljai valószínűleg nem teljesülnek⁵. Ilyen tendencia mellett még nehezebb lesz teljesíteni azt a 2030-ra kitűzött uniós célt, hogy az energiafogyasztás legalább 32,5%-kal csökkenjen. Az energiafogyasztásnak különösen a legnagyobb energiamegtakarítási potenciállal rendelkező ágazatokban, például az épületek esetében kell csökkennie. A **3. ábra** az uniós energiafogyasztást ágazatonkénti bontásban mutatja be:

⁵ Bizottság (2019) 224 final, „A tagállamok által a 2020-ra vonatkozó nemzeti energiahatékonysági célkitűzések elérése és az energiahatékonyságról szóló irányelv végrehajtása terén elért előrehaladás 2018. évi értékelése”, a 2012/27/EU irányelv 24. cikkének (3) bekezdésében előírtak szerint.

3. ábra. A 2017. évi energiafogyasztás ágazatonként (a teljes fogyasztás %-ában)



Forrás: Európai Számvevőszék, a végsőenergia-fogyasztásról szóló Eurostat-adatok alapján.

07 Az Unióban a közlekedést és az ipart megelőzve az épületek (különösen a lakóépületek) energiafogyasztása a legnagyobb. Egyben ez az ágazat rendelkezik Európában a legnagyobb elérhető energiamegtakarítási potenciállal⁶. Az Unió háztartásaiban önmagában a fűtés és a melegvíz-szolgáltatás teszi ki a teljes végsőenergia-felhasználás 79%-át⁷. Az épületek felújítása révén nyert energiamegtakarítás jellemzően a jobb hőszigetelésből, fűtési és hűtési rendszerekből és világításból fakad. Míg ez a jelentés elsősorban az ilyen típusú beruházásokat tárgyalja, nemrégiben készült 1/2020. sz. különjelentésünk középpontjában az Unió minimális energiahatékonysági követelményei és a készülékek energiacímkézése állt⁸.

⁶ 2017, Bizottság, „Bevált gyakorlatok az energiahatékonyság terén” – Tanulságok, 18. o. és COM SWD(2016) 408 final, „Az épületek energiahatékonyságáról szóló 2010/31/EU irányelv értékelése”, 15. o.

⁷ Lásd: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/heating-and-cooling>

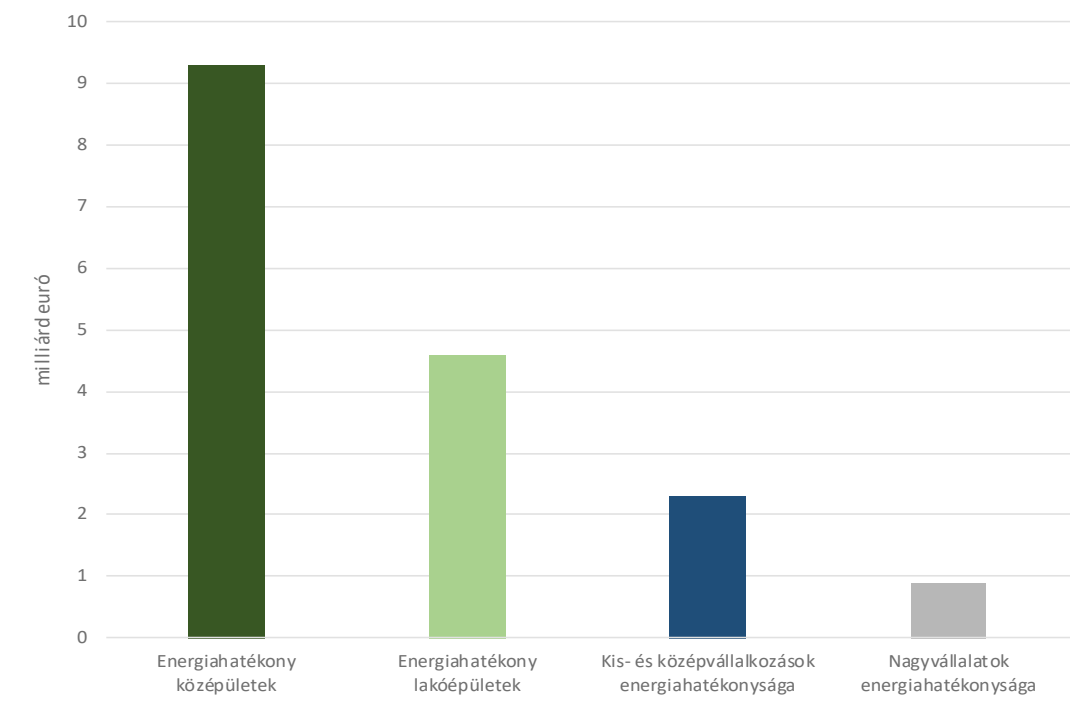
⁸ Lásd: 1/2020. sz. különjelentés: „A környezettudatos tervezés és az energiafogyasztási címkézés terén az uniós fellépések jelentősen hozzájárulnak az energiahatékonyság javításához, ugyanakkor komoly késedelmek és gyakori szabálytalanságok is jellemzik őket”.

08 A Bizottság becslése szerint a 2030-ra kitűzött energiahatékonysági cél eléréséhez körülbelül évi 282 milliárd eurót kellene beruházni az Unió épületállományának felújításába⁹. Ha a köz- és lakóépületek tekintetében valamennyi költségvetésbe vett uniós kohéziós politikai beruházásra sor kerül, akkor ennek összege körülbelül évi 2 milliárd eurót tesz ki a 2014 és 2020 közötti időszakban.

Uniós kiadások és jogi keretek

09 A 2014–2020-as Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap 14 milliárd eurót vett tervbe köz- és lakóépületeket érintő energiahatékonysági beruházásokra. A tagállamok ezeket a költségvetéseket 5 milliárd euró összegű nemzeti társfinanszírozással fejték meg. E költségvetés tagállamok szerinti bontása a *Mellékletben* látható. A **4. ábra** a 2014–2020-as uniós kohéziós politikán belül az energiahatékonysági beruházások költségvetésének lebontását mutatja be.

4. ábra. A 2014–2020-as uniós kohéziós politikán belül az energiahatékonysági beruházások költségvetésének lebontása



Forrás: Európai Számvevőszék.

⁹ Bizottsági szolgálati munkadokumentum (2016) 405 final, Az energiahatékonyságról szóló 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatot kísérő hatásvizsgálat.

10 Az épületek energiahatékonyságáról szóló 2010. évi irányelv¹⁰ több rendelkezést is tartalmaz mind az új, mind a meglévő épületek energiahatékonyságának javítására vonatkozóan, például:

- a) minimális energiahatékonysági követelmények lépnek életbe az új épületekre és az épületek nagyobb felújítási munkáira vonatkozóan;
- b) csak energiahatékonysági tanúsítványokkal lehet épületeket értékesíteni és bérbe adni; ezek bemutatják az épületek aktuális energiahatékonyságát és hatékonyságnövelő intézkedéseket javasolnak¹¹ (lásd: az **5. ábra** példája).

5. ábra. Épületek energiahatékonysági tanúsítványa: egy példa

ENERGIAHATÉKONYSÁGI TANÚSÍTVÁNYOK

Energiahatékonysági osztályok		
	Aktuális	Potenciális
<i>Nagyon energiahatékony – alacsonyabb működési költségek</i>		
(92-100) A		
(81-91) B		
(69-80) C		79
(55-68) D		
(39-54) E	39	
(21-38) F		
(1-20) G		
<i>Nem energiahatékony – magasabb működési költségek</i>		

© Shutterstock / By Milagli.

11 A 2012. évi energiahatékonysági irányelv az épületek energiahatékonyságának javítására irányuló rendelkezéseket is tartalmaz. Ilyen többek között az energiahatékonysági kötelezettségi rendszerekre vonatkozó rendelkezés, vagyis hogy a kötelezett feleknek – például energiaértékesítő vállalkozásoknak vagy elosztóknak – az

¹⁰ A 2010. május 19-i 2010/31/EU irányelv az épületek energiahatékonyságáról.

¹¹ Az épületek energiahatékonyságáról szóló 2010. május 19-i 2010/31/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 11. cikke.

ügypérfórtfóiójuk egészére nézve teljesíteniük kell bizonyos számszerű energiamegtakarítási célértékeket. A felülvizsgált irányelv hatásvizsgálatának megállapítása szerint 2016 végéig ezek a rendszerek több energiamegtakarítással jártak (34%), mint bármely egyéb intézkedés (önkéntes megállapodások, adózási intézkedések, pénzügyi programok és ösztönzők).

12 A 2012. évi energiahatékonysági irányelv azt is előírta a tagállamok számára, hogy háromévente nyújtsák be nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervüket, amelynek ki kell terjednie a jelentős energiahatékonysági intézkedésekre és a várt, illetve elért energiamegtakarításra is. A Bizottság értékeli a nemzeti energiahatékonysági cselekvési terveket, valamint azt, hogy a tagállamok mekkora előrelépést tettek nemzeti energiahatékonysági célkitűzéseik felé. A Bizottság az erről szóló éves értékelését megküldi az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jelentések és a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervek értékelése alapján a Bizottság ajánlásokat tehet a tagállamoknak.

13 A nemzeti energiahatékonysági cselekvési terveket a nemzeti energia- és klímatervek fogják felváltani. A tagállamoknak 2019 végéig kell benyújtaniuk a terveket, amelyek alapvető tervezési eszközökként fognak működni, és fontos szerepet játszanak majd az energiahatékonyság terén mutatkozó beruházási igények azonosításában is. 2020. január 31-ig a 27 tagállamból 18 nyújtotta be nemzeti energia- és klímatervét.

A Bizottság és a tagállamok közötti megosztott irányítás

14 A Bizottságon belül az Energiaügyi Főigazgatóság dolgozza ki és hajtja végre az Unió energiapolitikáját: az energiahatékonyság ösztönzésére szolgáló javaslatokat fogalmaz meg, felügyeli az irányelvek végrehajtását, és a Közös Kutatóközpont és az Európai Környezetvédelmi Ügynökség segítségével nyomon követi a tagállamok által az energetikai célok felé tett előrehaladást.

15 Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alap (KA) irányításáért a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság felelős. E főigazgatóság szerepe az uniós energiapolitikában az, hogy finanszírozást biztosít és a tagállamokkal együtt felel a programok hatékonyságáért és eredményességéért. A 2014–2020-as időszakban a partnerségi megállapodások és a programok tartalmára nézve iránymutatásokat állapított meg, majd a tagállamokkal folytatott tárgyalásokat követően a pénzügyi időszak kezdetén jóváhagyta azokat. Ennek megtörténte után elsődleges szerepe az, hogy e programok végrehajtását nyomon követve részt vesz monitoringbizottságokban és megkapja az éves végrehajtási jelentéseket. Az egyedi projektek kiválasztásában nem vesz részt. Végül értékeli a finanszírozás révén elért eredményeket.

16 A tagállamok az igényeik felmérése alapján prioritásokat állapítanak meg az energiahatékonyság területén a nemzeti jogszabályokban és a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervekben. A tagállamok kidolgozzák az operatív programokat, és a kijelölt irányító hatóságok feladata, hogy megfelelő kiválasztási eljárások alkalmazásával, a költséghatékonyság figyelembevételével kiválasszák a projekteket. A 2014 és 2020 közötti időszakban a Bizottság széleskörű iránymutatást adott az irányító hatóságoknak a programok megtervezése és végrehajtása tekintetében (lásd: [6. ábra](#)). Az irányító hatóságok a teljesítménymutatók alapján nyomon követik a projektek outputjait és eredményeit, és beszámolnak a Bizottságnak az operatív programoknak köszönhető energiamegtakarításáról és egyéb előnyökről.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

17 Tekintettel az uniós energiahatékonysági célokkal kapcsolatos fokozott törekvésekre, illetve a költségvetés várható szigorodására, a kiadások költséghatékonyságának biztosítása minden eddiginél fontosabb. Jelentésünk célja annak felmérése, hogy az uniós társfinanszírozásban megvalósuló, épületekre irányuló energiahatékonysági beruházások milyen költséghatékonysággal segítik az Uniót célkitűzései elérésében. Ajánlásaink célja a kohéziós politikával kapcsolatos 2021–2027-es kiadások költséghatékonyságának javításával segíteni a 2030-ra kitűzött energiahatékonysági uniós célok elérését.

18 A fő ellenőrzési kérdés az volt, hogy az uniós társfinanszírozásban megvalósuló, az épületekre irányuló energiahatékonysági beruházások kiválasztása olyan kritériumok alapján történt-e, amelyek várhatóan maximalizálják azok költséghatékonyságát. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához megvizsgáltuk, hogy a Bizottság és a tagállamok megfelelő feltételeket állapítottak-e meg a költséghatékonyságú beruházások kiválasztásához (ideértve az igényfelméréseket, a támogatás célkiválasztását, a teljesítménymérési keretet), és hogy a tagállamok megfelelő kiválasztási szempontokat alkalmaztak-e.

19 Öt tagállamot kerestünk fel (Bulgária, Csehország, Írország, Olaszország (Puglia), Litvánia), amelyek kiválasztása az általuk energiahatékonyságra költött összeg alapján, illetve a földrajzi kiegyensúlyozottságra való törekvés jegyében történt. Ezek a tagállamok a 2014–2020-as Európai Regionális Fejlesztési Alapból és a Kohéziós Alapból származó költségvetésükből körülbelül 2,9 milliárd eurót rendeltek ehhez a területhez.

20 Ellenőrzésünk a következők felülvizsgálatát és felmérését foglalta magában:

- a) a nemzeti és regionális igényfelmérések, valamint a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervek,
- b) az operatív programok és a projektkiválasztási eljárások,
- c) a monitoringrendszerek és az energiamegtakarítással kapcsolatos projektadatok.

21 Ellenőrzésünk középpontjában a lakóépületekre irányuló, az ERFA és a Kohéziós Alap társfinanszírozásában megvalósuló energiahatékonysági beruházások álltak. Felmértük, hogy ezek a beruházások hogyan illeszkednek az Unió energiahatékonysági politikájához. Továbbá hasznosulásvizsgálatot végeztünk a középületek energiahatékonyságáról szóló 21/2012. sz. különjelentésünkre nézve a Bizottságnál és az akkor felkeresett három tagállamban (Csehország, Olaszország és Litvánia), hogy felmérjük, milyen mértékben hajtották végre a Bizottság és a tagállamok az e jelentésben szereplő ajánlásainkat¹².

¹² Lásd: 21/2012. sz. különjelentés: „Az energiahatékonyságot célzó kohéziós beruházások költséghatékonysága”:
www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_21/SR12_21_HU.PDF

Észrevételek

A Bizottság igényfelmérésre vonatkozó, továbbfejlesztett iránymutatása kevés hatással volt az általános célkiválasztásra

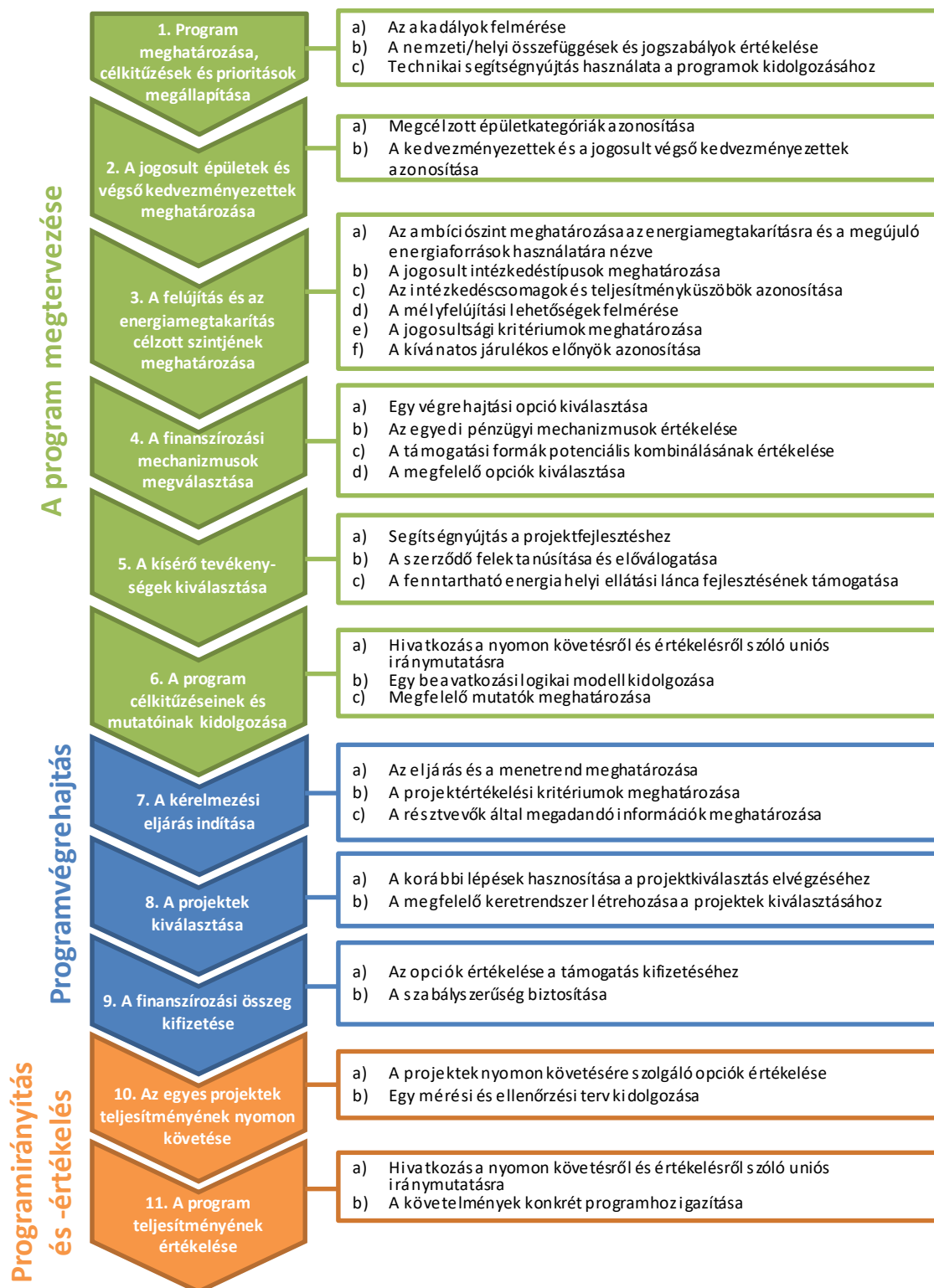
22 A partnerségi megállapodások és az operatív programok lehetővé teszik a beruházások egyértelmű célkiválasztását, ha alapos igényfelmérésen alapulnak, amely a magában foglalja a következőket:

- a) az energiafogyasztás és az energiamegtakarítási potenciál felmérése minden ágazatban, hogy azonosítsák a megcélzandó épületkategóriákat és kedvezményezetteket;
- b) annak azonosítása, hogy mi akadályozza a beruházásokat, illetve hogy a tagállami nemzeti energiahatékonysági cselekvési terveken belül mely területek igényelnek további támogatást;
- c) annak felmérése, hogy milyen támogatási forma (pl. vissza nem térítendő támogatások vagy pénzügyi eszközök) alkalmas leginkább arra, hogy kezelje az azonosított igényeket és ösztönözze a mélyfelújításokat.

Az általunk felkeresett tagállamok nem azonosították egyértelműen, hogy mire alapozzák az uniós források célkiválasztását

23 A Bizottság átfogó iránymutatást adott ki a tagállamok számára arról, hogyan mérjék fel az igényeiket és tervezzék meg programjaikat az épületekre irányuló energiahatékonysági beruházások finanszírozására vonatkozóan. A [6. ábrán](#) láthatóak a Bizottság által az irányító hatóságoknak javasolt ütemterv fő lépései.

6. ábra. Az épületek energetikai felújításának a kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozására irányuló program végrehajtási ütemterve



Forrás: Európai Bizottság (2014), „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” (Technikai iránymutatás az épületek energetikai felújításának kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozásáról), 14. o.

24 Mind az öt felkeresett tagállam rámutatott partnerségi megállapodásaiban és operatív programjaiban arra, hogy fokozni kell épületállományuk energiahatékonyságát, különösen a lakóépületekét. E tervezési dokumentumok zömmel a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervekben vagy más nemzeti energiasztratégiai dokumentumokban foglalt igényfelmérésekre hivatkoztak.

25 Az öt tagállam nem vette fel nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervébe a Bizottság iránymutatásában és sablonjában¹³ ajánlott összes információt, például azt, hogy az egyes intézkedésektől, közöttük az uniós finanszírozásúaktól mekkora energiamegtakarítást vártak el, illetve mekkorát értek el azok révén. A 2012. évi energiahatékonysági irányelv nem írta elő a tagállamoknak, hogy a nemzeti energiahatékonysági cselekvési terveikben szereplő intézkedéseket bevezessék, illetve hogy beszámoljanak az energiamegtakarításokról.

¹³ COM(2013) 762 final: Bizottsági iránymutatás az energiahatékonysági irányelv végrehajtásáról és SWD(2013) 180 final: Iránymutatás a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervekhez, 3.2.4. és 3.2.5. szakasz.

26 Az **1. táblázat** áttekintést ad a megvizsgált öt operatív program igényfelméréseinek fő elemeiről:

1. táblázat. A megvizsgált öt operatív program igényfelméréseinek fő elemei

Operatív program	Osztályozták az épületeket energiafogyasztásuk szerint?	Számszerűsítették a potenciális energiamegtakarítást és a beruházási igényeket?	Egyértelműen megindokolták az uniós alapok felhasználását?
Bulgária Növekvő régiók	Nem	Nem	Igen
Csehország Integrált regionális	Nincs	Nem	Igen
Írország Déli és keleti regionális	Igen	Igen	Nem (lásd: 1. háttérmagyarázat)
Olaszország (Puglia) Regionális	Nem	Nem	Igen
Litvánia Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe	Igen	Igen	Igen

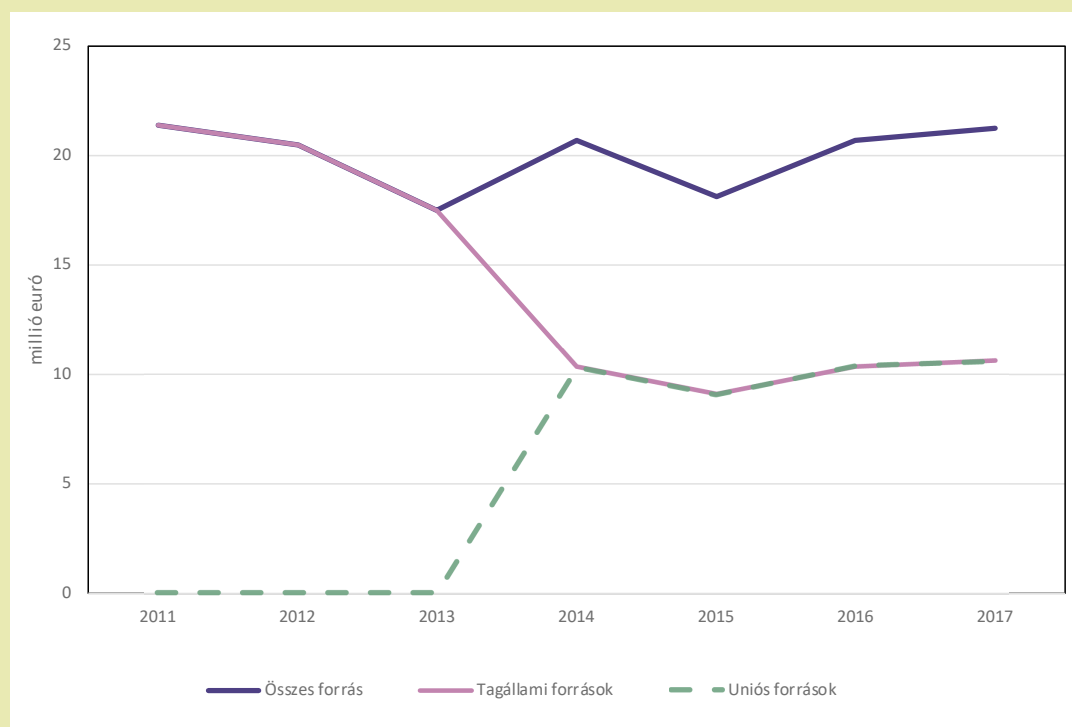
Forrás: Európai Számvevőszék.

1. háttérmagyarázat

Írországban egy korábban nemzeti finanszírozású rendszerben az uniós források felhasználása nem vezetett az energiahatékonyság javulásához

Az Írországban 2000 óta működő, nemzeti finanszírozású „Jobb energia – melegebb otthonok” program az energiaszegénység által veszélyeztetett, alacsony jövedelmű háztartásokra irányul, amelyek nem tudják megfizetni a megfelelő fűtést. 2014 óta a programot uniós forrásból társfinanszírozzák, így Írország úgy csökkentette annak nemzeti finanszírozását, hogy a programhoz rendelt teljes finanszírozás összege állandó maradt, körülbelül évi 20 millió eurós szinten (lásd: [7. ábra](#)). Az uniós források felhasználása révén nem növekedtek vagy gyorsultak jelentős mértékben az energiahatékonyságba történő beruházások, hanem e források lényegében inkább kiváltották a nemzeti finanszírozást.

7. ábra. A „Jobb energia – melegebb otthonok” program finanszírozásának időbeli alakulása Írországban (2011–2017-es időszak)



Forrás: Európai Számvevőszék.

27 Csehország és Olaszország (Puglia) esetén hasonló megállapításokat tettünk, mint 21/2012. sz. különjelentésünkben, amikor azt tapasztaltuk, hogy a 2007–2013-as operatív programok esetében nem készültek megfelelő igényfelmérések. A felmérések nem azonosították, hogy mely ágazatokban lehet energiamegtakarítást elérni, sem azt, hogy milyen lehetőségek vannak e megtakarítások költséghatékony módon történő elérésére, amelyek indokolnák, hogy miért ezeket az intézkedéseket választották ki és miért ilyen költséggel.

28 Ennek alapján azt javasoltuk, hogy a Bizottság a programok szintjén kialakítandó megfelelő igényfelméréstől tegye függővé a 2014–2020-as kohéziós politika finanszírozását. A 2019-ben felkeresett öt tagállamból három (Bulgária, Csehország és Olaszország (Puglia)) azonban még mindig nem alapozta operatív programját az energiafogyasztás alapos felmérésére, és nem számszerűsítette sem a potenciális energiamegtakarítást, sem az azoknak megfelelő beruházási igényeket. Litvániában a helyzet javult, mivel a nemzeti hatóságok most már számszerűsítik a beruházási igényeket és a potenciális energiamegtakarításokat.

A tagállamok tisztában vannak vele, hogy a beruházások előtt milyen akadályok állnak, ezeket azonban nem hárították el

29 Az energiahatékonysági fejlesztések jelentős mértékben csökkentik az energiaszámlákat, de a piaci korlátok miatt számos, az épületekre irányuló energiahatékonysági fejlesztés elmarad¹⁴. Ilyen korlát az energiahatékonyság finanszírozásával és előnyeivel kapcsolatos tudatosság és szakértelem hiánya, a magas indulási költségek, a több tulajdonosú épületek esetén a szabályozási akadályok (lakásszövetkezetek esetén gyakran csak egyhangú döntés lehetséges), valamint a tulajdonos/bérlő érdekellentétének dilemmája¹⁵. Olyan helyzetről van szó, amikor az energiahatékonysági korszerűsítéseket az épület tulajdonosa fedezi, de a csökkentett energiafogyasztásból fakadó megtakarítás a bérlőnél jelentkezik, és azt a tulajdonos nem tudja behajtani. Ebből adódóan könnyen előfordulhat, hogy a tulajdonos nem érez kellő ösztönzést az energiahatékonyságot javító beruházásokra.

¹⁴ Bizottság (2017): „Bevált gyakorlat az energiahatékonyság terén”, 15. o.

¹⁵ JRC-jelentés (2014), „Overcoming the split incentive barrier in the building sector” (Az érdekellentétekkel kapcsolatos akadály leküzdése az építőipari ágazatban).

30 Bulgáriában, Csehországban és Litvániában az irányító hatóságok és a projektkezelők szavai szerint az energiahatékonyság javításának gyakran az állja útját, hogy a több tulajdonosú épületek esetén nehéz megállapodásra jutni.

31 Akadályokat állítanak a közbeszerzési szabályok is – különösen az energiahatékonysági szerződések mechanizmusainak elterjedését illetően –, mivel az ilyen szerződések lényegi elemeit jogbizonytalanság jellemzi, nehéz különbséget tenni építési beruházás, árubeszerzés és szolgáltatásnyújtás között¹⁶ és nehéz ezeket a szerződéseket közszférabeli nemzeti számlákon rögzíteni. A Bizottság dolgozik ezeknek az akadályoknak az elhárításán: 2017-ben az Eurostat közzétett egy iránymutatást¹⁷, amely tisztázta, hogyan kell rögzíteni ezeket a szerződéseket a nemzeti számlákon. Ezt 2018-ban az EBB-vel közösen kidolgozott további iránymutatások egészítették ki¹⁸.

32 Az általunk vizsgált öt operatív program egyike sem írta le, hogy területükön milyen akadályok állnak az energiahatékonysági beruházások előtt, sem az azok leküzdésére tett intézkedéseket. Az öt felkeresett tagállam közül kettő azért beszámolt egyes akadályok elhárítására irányuló konkrét kezdeményezésekről.

- o Litvánia úgy döntött, hogy a tulajdonosok egyszerű többséggel is megállapodhassanak a többlakásos épületek energiahatékonysági korszerűsítéseiről, és 100%-os állami támogatást biztosított a korszerűsítésekhez az alacsony jövedelmű személyek számára (lásd: [2. háttérmagyarázat](#));
- o 2018-tól Csehország lehetővé teszi, hogy lakásszövetkezetek uniós finanszírozást igényeljenek energiahatékonysági beruházásokhoz, és 2019-ben nemzeti tájékoztató kampánnyal hívta fel a figyelmet az energiahatékonyság finanszírozásának fontosságára.

Továbbra is a vissza nem térítendő támogatások jelentik az Unió által finanszírozott támogatások fő formáját, és ezek nem csak mélyfelújítások céljára vehetők igénybe

¹⁶ Olasz Nemzeti Energiaügynökség: ENEA (2017): „Az energiahatékonysági szerződések”.

¹⁷ Bizottság (2017) „Eurostat iránymutatás: az energiahatékonysági szerződések rögzítése az államháztartási számlákon”.

¹⁸ https://www.eib.org/attachments/pj/guide_to_statistical_treatment_of_epcs_en.pdf

33 Az energiahatékonysági beruházások mind a tulajdonosok (értéknövekedés), mind a lakók (az energiaköltségek csökkenése) javára szolgálnak. Mielőtt jelentős mértékű vissza nem térítendő támogatáshoz folyamodnának, a tagállamoknak mérlegelniük kell a pénzügyi eszközök és innovatív piaci mechanizmusok, például energiahatékonysági szerződések és energiahatékonysági kötelezettségi rendszerek alkalmazását.

34 A lakóépületek energiahatékonysági felújítására a tagállamok által előírányzott, 4,6 milliárd euró értékű beruházást 72%-ban vissza nem térítendő támogatások útján, 28%-ban pedig pénzügyi eszközök útján finanszírozzák.

35 Mind az öt felkeresett tagállam rögzítette partnerségi megállapodásaiban, hogy szándékozik megvizsgálni, miként folyamodhatna pénzügyi eszközökhöz az épületek energiahatékonysági beruházásait támogatandó. Eddig azonban csak Litvánia használt fel uniós forrásokat arra, hogy bevezessen egy ilyen eszközt a lakóépületekre vonatkozóan (lásd: [2. háttérmagyarázat](#)).

2. háttérmagyarázat

Követendő példa: Litvánia pénzügyi eszközökhöz folyamodik a többlakásos épületek energiahatékonysági korszerűsítéséhez

A pénzügyi eszközök használatára vonatkozóan a 2007–2013-as időszakban nyert pozitív tapasztalatokra építve a 2014–2020-as időszakban Litvánia létrehozott egy pénzügyi eszközt, amely 314 millió euró értékben biztosít kedvezményes kölcsönöket lakásszövetkezetek számára. Ezt mintegy 4000 többlakásos épület felújítására használják fel, ami a lakóépületek energiahatékonysági felújítására irányuló, 2004-ben indult nemzeti program célkitűzése.

A kölcsönök átlagosan 20 éves visszafizetési időre szólnak, 3%-os rögzített kamatlábon. A kölcsönöket egy, a nemzeti alapokból származó, vissza nem térítendő támogatással ötvözik, amelynek mértéke az idők folyamán változott, a kölcsön összegének 15%-ától akár annak 40%-áig is terjedt. Alacsony jövedelmű háztartások esetében a vissza nem térítendő támogatás a beruházás 100%-át fedezi.

36 A Bizottság ajánlása szerint a tagállamoknak az uniós kohéziós politika keretében – különösen a vissza nem térítendő támogatás formájában – nyújtott finanszírozást elsősorban a minimális energiahatékonysági követelményeket meghaladó és jelentős (jellemzően több mint 60%-os¹⁹) energiamegtakarítást eredményező mélyfelújításokra kell felhasználniuk.

37 A **2. táblázat** áttekintést nyújt az általunk megvizsgált öt operatív program esetén a kedvezményezettek típusairól, a támogatási formákról és az állami támogatás arányáról:

2. táblázat. A kedvezményezettek típusai, a támogatási formák és az állami támogatás aránya az általunk megvizsgált öt operatív program esetén

Operatív program	A kedvezményezettek típusa	Támogatási forma	Állami támogatás aránya
Bulgária Növekvő régiók	Magántulajdonosok	Vissza nem térítendő	100%
Csehország Integrált regionális	Magántulajdonosok	Vissza nem térítendő	30% vagy 40% (az energiamegtakarítástól függően)
Írország Déli és keleti regionális	Állami- és magántulajdonosok	Vissza nem térítendő	100%
Olaszország (Puglia) Regionális	Állami szervezetek	Vissza nem térítendő	100% (illetve 90% azon kedvezményezettek esetében, akik 10%-ban társfinanszírozzák a projektet)
Litvánia Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe	Magántulajdonosok	Vissza nem térítendő támogatásokkal kombinált kölcsönök	15–40% vissza nem térítendő támogatás 100% vissza nem térítendő támogatás alacsony jövedelmű háztartások számára

Forrás: Európai Számvevőszék, a felkeresett irányító hatóságok által szolgáltatott adatok alapján.

¹⁹ Lásd: 2010. évi irányelv az épületek energiahatékonyságáról és „Pénzügyi támogatás az épületek energiahatékonyságának javítására”, COM(2013) 225 final.

38 A különböző arányú állami támogatások litvániai felhasználása követendő példa a magánfinanszírozás tőkeáttételének fokozására, valamint a „talált pénz” hatás kockázatának csökkentésére. E moduláció révén magasabb arányú támogatásban részesülnek a nagyobb energiamegtakarítást megcélzó projektek, az egyedi fogyasztásmérők telepítése, illetve az alacsony jövedelmű háztartások (ami segíti az energiaszegénység kezelését).

39 Csehországban csak a kedvezményezettek egynegyede nyújtott be a 40%-os állami támogatásra jogosult projekteket, amelyhez legalább 40%-os energiamegtakarítást, valamint a munkálatok után „B” energetikai minősítést kellett elérni. A kedvezményezettek háromnegyede az alacsonyabb (30%-os) állami támogatásra jogosult projekteket nyújtott be, amelynél csak 20%-os energiamegtakarítás volt előírva. A kedvezményezettek úgy érezték, hogy a magasabb támogatási arány járulékos előnyei nem ellentételezik a mélyebb felújítást célzó projektek magasabb költségeit.

40 Bulgária, Írország és Olaszország (Puglia) esetében az állami támogatási arány modulálása nem a mélyebb felújításokat ösztönözte vagy a beruházások terjedelmét, illetve összetettségét vette figyelembe, hanem – Olaszország (Puglia) esetében – csupán azt, hogy az állami szervezetek készek voltak finanszírozni a beruházás 10%-át. Írország ezt azzal magyarázta, hogy a két uniós társfinanszírozású program egyike az idősekre és az energiaszegénység szempontjából kiszolgáltatott helyzetben lévő személyekre irányul.

41 A támogatásmoduláció elmaradása miatt még a gyors megtérüléssel és szerény egységköltséggel járó, egyszerű korszerűsítésekre (pl. világítás korszerűsítése, kazáncsere) is nagyon magas állami támogatási arány mellett kerül sor. A

3. háttérmagyarázat példáiban két operatív program a legkönnyebben elérhető eredményekkel járó energiahatékonysági korszerűsítésekre irányul.

3. háttérmagyarázat

A legkönnyebben elérhető eredményekkel járó energiahatékonysági korszerűsítésekre irányuló operatív programok: két példa

Írországban a 100%-ban állami támogatású „Jobb energia – melegebb otthonok” program projektjei nagyrészt egyszerű korszerűsítéseket foglalnak magukba (gipszkartonozás, padlásszigetelés, melegvíztartályok burkolatának szigetelése, falüregek szigetelése). Az ilyen típusú korszerűsítések viszonylag olcsók (a 2014–2017-es időszakban finanszírozott projektek átlagos költsége 3 161 euró volt) és általában gyorsan megtérülnek. A legtöbb támogatott háztartás energetikai minősítése azonban nem javult a projektet követően (lásd: [85.](#) bekezdés), ami megerősíti, hogy a beruházások nem eredményeztek jelentős energiamegtakarítást.

Olaszországban a 2007–2013-as energetikai interregionális operatív program – amelyet a 21/2012. sz. különjelentésünk hasznosulásvizsgálata során tekintettünk át – Campaniában, Calabriában, Pugliában és Szicíliában támogatott energiahatékonysági projekteket. A 2014. és 2015. évi, 100%-os támogatási arányú pályázati felhívásoknál csak egyszerű korszerűsítések kerültek előválogatásra, jellemzően LED égők és hőszivattyúk vásárlása és telepítése. E választásnak köszönhetően a hatóságok gyorsan, a 2015. december 31-i határidő lejártá előtt el tudták költeni a költségvetés fennmaradó részét, és a beruházások átlagos megtérülési ideje is rövid volt. E választás azonban magával vonta a „talált pénz” hatás magas kockázatát is, vagyis azt, hogy olyan, szokványos korszerűsítéseket finanszíroznak, amelyekre uniós finanszírozás hiányában is sor került volna.



© Shutterstock / Marko Mitrovicv.

42 Ezek a legkönnyebben elérhető eredményekkel járó korszerűsítések „kényszerkötődési” hatással járhatnak, vagyis mihamarabb megvalósul valamilyen alapvető energiahatékonysági intézkedés, onnan kezdve már kevésbé költséghatékony átfogóbb intézkedések későbbi beépítése²⁰. Emiatt csökkenhet az épületállomány közép- és hosszú távon elérhető energiamegtakarításának potenciálja, hiszen egy háztartásban rendszerint nem lehet egy vagy legfeljebb két felújításnál többet elvégezni. Ezért egyszerű korszerűsítések esetén az állami támogatás, különösen a 100%-os vissza nem térítendő támogatás kevésbé megfelelő, mint mélyebb felújítások esetén. Mivel a gyors megtérülési idejű, egyszerű korszerűsítések pénzügyi szempontból általában életképesek, ezért ezeket köztámogatás nélkül vagy pénzügyi eszközök révén kellett volna finanszírozni.

A projektek kiválasztását nem kellő mértékben vezérlik költséghatékonysági megfontolások

43 Amikor közkiadásokról születik döntés, az egyik fő tényezőnek a költséghatékonyságnak kellene lennie, különösen ha energiahatékonysági projektekről van szó: a beruházások költségeinek és előnyeinek összevetése révén ki lehet választani, hogy mely beruházások kínálnak nagyobb energiamegtakarítást és egyéb előnyöket egy euróra számítva, a költségvetési rendelet²¹ 33. cikkében megfogalmazott gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi elvekkel összhangban. A javasolt energiahatékonysági irányelvhez készült hatásvizsgálat érvei szerint az az uniós cél, hogy 2020-ig a becsült energiafogyasztás 20%-kal csökkenjen, költséghatékonysági intézkedések bevezetésével is elérhető. Ezen érvek szerint a tagállamoknak lépéseket kell tenniük az épületek költséghatékony mélyfelújításának ösztönzése érdekében²².

²⁰ Lásd: Bizottság (2014), „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” (Technikai iránymutatás az épületek energetikai felújításának kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozásáról), 45. o.

²¹ A 2018. július 18-i 2018/1046/EU, Euratom költségvetési rendelet.

²² A 2012/27/EU energiahatékonysági irányelv 4. cikke.

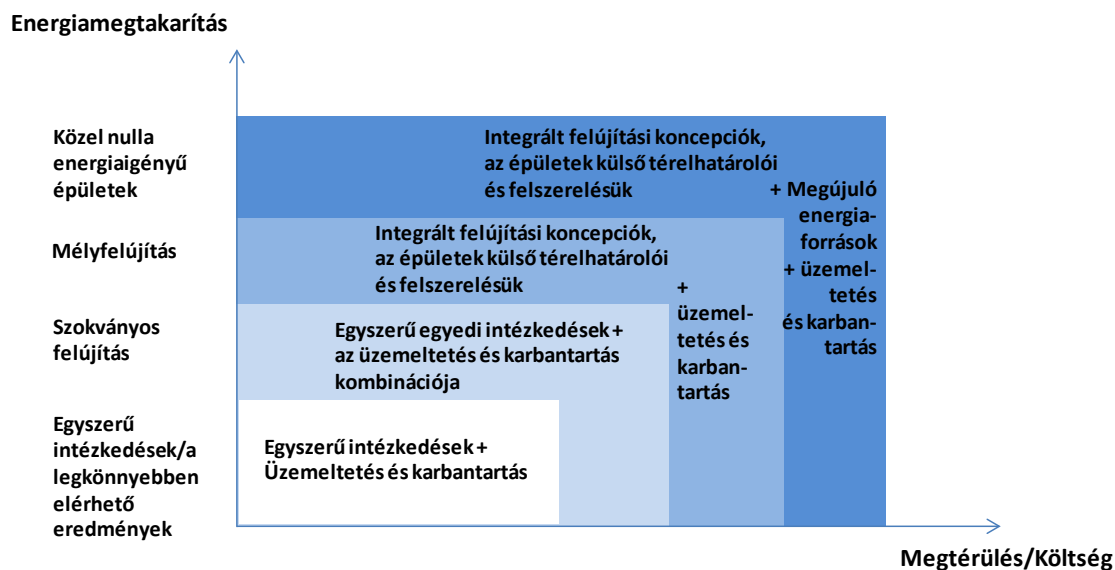
44 A Bizottság iránymutatása szerint a tagállamoknak olyan kiválasztási szempontokat kell alkalmazniuk, amelyek a költséghatékonyabb projekteket sorolják előre²³. Ebből a célból:

- a) elő kell írni, hogy a projektek energetikai auditon, illetve energiahatékonysági tanúsítványon alapuljanak. Ezek azonosítsák és számszerűsítsék a költséghatékony energiamegtakarítási lehetőségeket, és tegyék lehetővé a projekt tényleges energiamegtakarításának nyomon követését és ellenőrzését;
- b) minimális, illetve maximális küszöbértékeket kell meghatározni az olyan fő paraméterekre nézve, mint a megtakarítandó energia mennyisége, az épület által elérendő minimális energetikai minősítés, a nettó jelenérték, az egyszerű megtérülési idő²⁴, az egységnyi megtakarított energia költsége. E küszöbértékek révén legyen minimalizálható az a kockázat, hogy amúgy is valószínűen sorra kerülő egyszerű intézkedéseket (pl. fényforrások lecserélése, ami jellemzően nagyon gyorsan megtérül), illetve olyan beruházásokat finanszírozzanak, amelyek túl drágák az általuk elérhető energiamegtakarításhoz képest (pl. ahol a megtérülési idő hosszabb, mint a felhasznált anyagok hasznos élettartama). Az energiahatékonysági beruházásokat csoportosító **8. ábra** tanúsága szerint az összetettebb és ambiciózusabb felújítások általában többbe kerülnek és hosszabb idő alatt térülnek meg;
- c) értékelni kell a projektek relatív költségeit és előnyeit, beleértve az energiahatékonysági beruházásoktól várt járulékos előnyöket és externáliákat (pl. egészségügy, társadalmi kohézió, városrehabilitáció, növekedés és munkahelyteremtés, a légszennyezés és az éghajlatváltozás csökkentése, az állami költségvetés megtakarításai...) is, és azokat a projekteket kell előre sorolni, amelyek a legköltséghatékonyabb módon járulnak hozzá a szakpolitikai célkitűzések eléréséhez.

²³ Bizottság (2014), „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” (Technikai iránymutatás az épületek energetikai felújításának kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozásáról).

²⁴ Az egyszerű megtérülési idő a költséghatékonyság értékelésének egyik módszere, amint azt a Bizottság (2014), „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” (Technikai iránymutatás az épületek energetikai felújításának kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozásáról) című dokumentuma jelzi. Az ahhoz szükséges időről van szó, hogy a projekt által generált halmozott megtakarításokból visszakapjuk az induló befektetést.

8. ábra. Az energiahatékonysági beruházások csoportosítása



Forrás: Európai Bizottság (2014), „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” (Technikai iránymutatás az épületek energetikai felújításának kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozásáról), 46. o.

Az energetikai auditok és energetikai tanúsítványok jó alapot adnak a beruházások értékeléséhez

45 Mind az öt felkeresett tagállam előírta, hogy a projektek alapuljanak energetikai auditon, energiahatékonysági tanúsítványon vagy legalább energetikai értékelésen (Írországban ez nem eredményezte olyan tanúsítvány kiadását, amely feltünteti, hogy a háztartás a munkálatokat megelőzően melyik energetikai osztályba tartozott). Ez egyértelmű javulást jelent ahhoz képest, hogy 21/2012. sz. különjelentésünk megállapításai szerint az energetikai audit Csehországban, Olaszországban és Litvániában akkor még nem volt általános gyakorlat. Akkori következtetésünk szerint az energetikai auditok nem mindig voltak kötelezőek, illetve jó minőségűek²⁵, és azt javasoltuk, hogy azok alkalmazása legyen elsődleges kiválasztási követelmény.

46 A kedvezményezetteknek mind az öt felkeresett tagállamban a munkálatokat követő energiahatékonysági tanúsítvánnyal kellett szolgálniuk, amely feltünteti a felújított háztartás vagy épület új energetikai osztályát és energiafogyasztását. A munkálatokat megelőző, illetve az azokat követő tanúsítványban szereplő energiafogyasztás különbsége alapján meg lehet becsülni a projektnek köszönhetően megtakarított energia mennyiségét.

²⁵ Lásd: 21/2012. sz. különjelentésünk 41–44. bekezdése.

47 Olaszországban (Puglia) az irányító hatóság előírta, hogy a projektek során telepítsenek az épületekben ténylegesen megtermelt és elfogyasztott energia mennyiségét nyomon követő rendszereket. Litvániában az uniós társfinanszírozású kölcsönöket kiegészítő, vissza nem térítendő támogatás magasabb volt azokra a projektekre nézve, amelyek keretében egyedi fogyasztásmérőket telepítenek a háztartásokban (lásd: **38.** bekezdés).

48 A munkálatokat megelőző, illetve az azokat követő tanúsítványban szereplő energiafogyasztás különbségén alapuló becslésnek ugyan megvannak a maga korlátai, ám ezt az adatot könnyen be lehet gyűjteni a projektenként megtakarított energiára vonatkozóan. Ez az adat összevethető a projekt költségével, és így kiszámítható az egységnyi megtakarított energiára jutó becsült költség. 21/2012. sz. különjelentésünkben azt javasoltuk a Bizottságnak, hogy az operatív programok költséghatékonyságát az egységnyi megtakarított energiára jutó költség révén kövesse nyomon²⁶. A Bizottság azonban nem értett egyet teljes mértékben az ajánlásunkkal, és nem hajtotta végre azt.

A nemzeti hatóságok olyan projekteket választanak ki, amelyek várhatóan energiát takarítanak meg, de időnként ezek magas költséggel járnak

49 A **3. táblázat** áttekintést nyújt az általunk vizsgált öt operatív program keretében végrehajtott projektek minimális energiahatékonysági követelményeiről és az egységnyi megtakarított energiára jutó költség maximális küszöbértékeiről:

²⁶ Lásd: 21/2012. sz. különjelentés, 2. ajánlás.

3. táblázat. A vizsgált öt operatív program minimális energiahatékonysági követelményei és az egységnyi megtakarított energiára jutó költség maximális küszöbértékei

Operatív program	Minimális energetikai minősítés a munkálatok után	Minimális energiamegtakarítás a munkálatok után	Az egységnyi megtakarított energia maximális költsége?
Bulgária Növekvő régiók	C	60% a mélyfelújítások esetén, egyébként nincs minimum	Nincs, csak négyzetméterenkénti költségplafon
Csehország Integrált regionális	Nincs	20% a 30%-os vissza nem térítendő támogatási arányú projekteknel	Nincs, de a magán társfinanszírozás magas (60–70%) aránya miatt alacsonyabb az indokolatlan minőségnövelés kockázata
	C	30% a 30%-os vissza nem térítendő támogatási arányú projekteknel	
	B	40% a 40%-os vissza nem térítendő támogatási arányú projekteknel	
Írország Déli és keleti regionális	Legalább egy fokozat javulás az energetikai minősítésben	Nincs követelmény	Nincs
Olaszország (Puglia) Regionális	C	10% (vagy 30% a legjobb pontszám eléréséhez)	Nincs
Litvánia Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe	D	20% a 15%-os vissza nem térítendő támogatási arányú projekteknel (2017-ig)	Nincs, de a magán társfinanszírozás magas (60–85%) aránya miatt alacsony az indokolatlan minőségnövelés kockázata
	C	40% a 40%-os vissza nem térítendő támogatási arányú projekteknel (2017. október 31-ig), illetve (2017. november 1-től) a 30%-os vissza nem térítendő támogatási arányú projekteknel	

Forrás: Európai Számvevőszék, az irányító hatóságok által kapott információk alapján.

50 Bulgáriában, Csehországban, Olaszországban és Litvániában a munkálatok utáni energiahatékonyság ezen minimális követelményeinek köszönhetően a projektek ambíciója elért egy bizonyos minimumszintet²⁷. Ez pozitív fejlemény a korábbi ellenőrzésünk megállapításaihoz képest.

51 Mivel azonban az egy energiaegységre jutó költségre nem vonatkozik felső korlát, fennáll az a kockázat, hogy olyan projektek részesülnek finanszírozásban, amelyek a költségeikhez képest alacsony energiamegtakarítást generálnak. Más szóval a projektek által generált, az energiaszámlákban megmutatkozó pénzügyi megtakarítások esetleg nem elegendőek ahhoz, hogy a kezdeti befektetés a felhasznált anyagok élettartama (jellemzően 30 év²⁸) alatt megtérüljön.

52 Ez a kockázat alacsonyabb, ha a kedvezményezettek a projekt költségeinek magas hányadát társfinanszírozzák, pl. Csehországban és Litvániában, és nagyobb, ha az állami támogatás nagyon magas, pl. Bulgáriában, Írországban és Olaszországban (Puglia). A **4. táblázat** áttekintést nyújt a vizsgált operatív programok keretében támogatott energiahatékonysági beruházások átlagos egyszerű megtérülési idejéről.

²⁷ Összhangban az Európai Bizottság (2014), „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” (Technikai iránymutatás az épületek energetikai felújításának kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozásáról) című dokumentumával (55. o.), amelynek ajánlása szerint – elkerülendő, hogy csak könnyen elérhető eredményeket hozó projektek kerüljenek kiválasztásra – az irányító hatóságoknak elő kellene írniuk, hogy csak olyan projektek legyenek támogathatóak, amelyek legalább két vagy három szinttel növelik az energetikai minősítést.

²⁸ A 2010/31/EK irányelv rendelkezései és az EN 15459:2007 európai szabvány alapján.

4. táblázat. A támogatott energiahatékonysági beruházások átlagos egyszerű megtérülési ideje a vizsgált öt operatív program esetén

Operatív program	A támogatott projektek átlagos egyszerű megtérülési ideje
Bulgária Növekvő régiók	Nem elérhető (mivel nem gyűjtenek a megtakarított energiára vonatkozó adatokat)
Csehország Integrált regionális	9 év
Írország Déli és keleti regionális	Nem elérhető (mivel nem gyűjtenek a megtakarított energiára vonatkozó adatokat)
Olaszország (Puglia) Regionális	24 év
Litvánia Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe	11 év

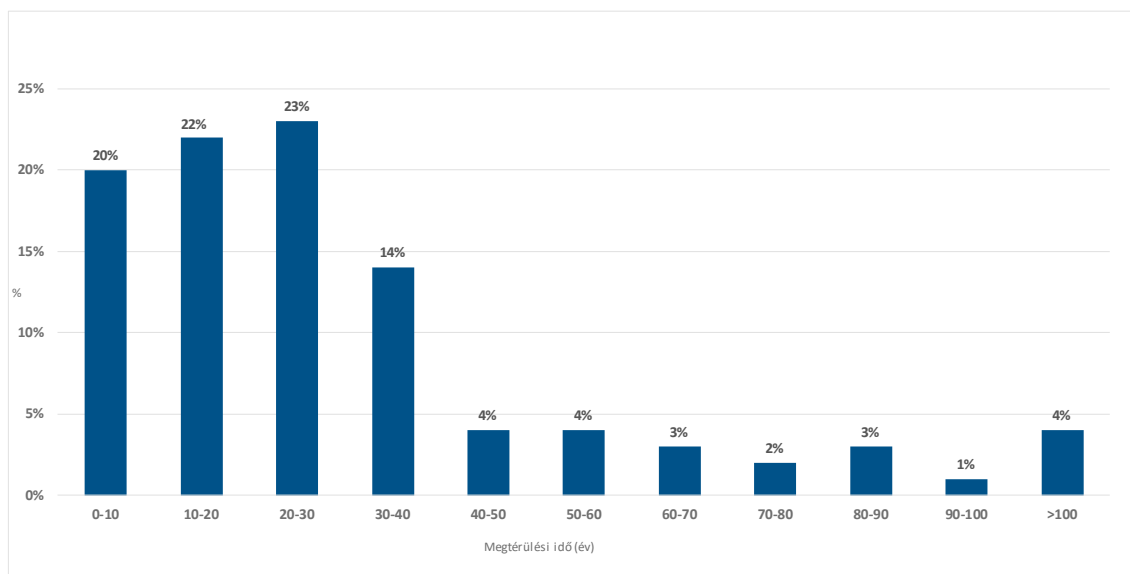
Forrás: Európai Számvevőszék, a felkeresett irányító hatóságok által szolgáltatott adatok alapján, a háztartási fogyasztókra vonatkozó 2018-as villamosenergia-ár alkalmazásával (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics/hu).

53 Az általunk megvizsgált operatív programok esetén az energiahatékonysági projektek átlagos egyszerű megtérülési ideje 9–24 év volt. Ez hosszabb, mint a De-risking Energy Efficiency (Az energiahatékonyság kockázatmentesítése) platformon rögzített 5152 projekt 7 éves egyszerű átlaga. A platform olyan adatokat tartalmaz, amelyeket az Unió-szerte működő állami és magán beruházási alapok és pénzügyi intézmények, nemzeti és regionális hatóságok, valamint energiahatékonysági megoldások szolgáltatói²⁹ adtak meg. Ezt a platformot a Bizottság hozta létre annak érdekében, hogy fellendítsék az uniós energiahatékonysági beruházásokat adatmegosztás és a befejezett projektek elemzése révén.

54 Olaszországban (Puglia) az egységnyi megtakarított energiára jutó költségekkel kapcsolatos felső határ hiánya több drága projekt finanszírozásához vezetett, amelyek túl kevés energiát fognak megtakarítani ahhoz, hogy megtérítsék a magas kezdeti beruházási költségeket a felhasznált anyagok vagy maguk az épületek élettartamán belül. Amint a következő ábrán látható, a projektek 35%-a esetén valószínűleg nem fog megtérülni a kezdeti beruházási költség 30 éven belül.

²⁹ Lásd: <https://deep.eefig.eu/>

9. ábra. Az olaszországi (Puglia) operatív program keretében végrehajtott energiahatékonysági projektek, megtérülési idő szerinti bontásban



Forrás: Európai Számvevőszék, a felkeresett irányító hatóságok által szolgáltatott adatok alapján, a háztartási fogyasztókra vonatkozó 2018-as villamosenergia-ár alkalmazásával (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics/hu).

55 Bulgáriában és Írországból a lakóépületek esetén a projektenként megtakarított energiára vonatkozó monitoringadatok hiánya miatt a beruházások költséghatékonyságának felmérése lehetetlen.

56 Írországból a Déli és Keleti Regionális Operatív Program a „legalább egy energiahatékonysági minősítési javulást eredményező, átfogó és ambiciózus energiahatékonysági fejlesztések”³⁰ támogatására irányult. A gyakorlatban a projektek nem határoztak meg semmilyen energiamegtakarítási célkitűzést, nem számoltak be a megtakarított energiáról, és a támogatott háztartások több mint fele nem javított az energetikai minősítésén (lásd: **85.** bekezdés).

³⁰ Lásd: a 2014–2020-as Ír Déli és Keleti Regionális Operatív Program 4. szakaszának c) pontja.

57 Ezek a megállapítások hasonlóak a 21/2012. sz. különjelentésünkben tett megállapításokhoz, amelyek szerint a középületekben megvalósult energiahatékonysági projektek gyakran túlságosan költségesek voltak az általuk megtakarított energiához képest, és megtérülési idejük túlságosan hosszú volt (átlagosan körülbelül 50 év)³¹. Ennek alapján azt javasoltuk, hogy a Bizottság állapítson meg egy maximális elfogadható egyszerű megtérülési időt és egy egységnyi megtakarítandó energiára jutó standard beruházási költséget a projektek kiválasztásakor.

58 A Bizottság „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” (Technikai iránymutatás az épületek energetikai felújításának kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozásáról) című dokumentuma szerint „a finanszírozásra jogosult projektek esetén meghatározható egy maximális, illetve minimális megtérülési idő, emiatt azonban berögzülhet az, hogy elsőként a legkönnyebben elérhető eredményekkel járó megoldások részesülnének finanszírozásban”³². A gyakorlatban azonban egyik felkeresett irányító hatóság sem állapított meg ilyen küszöbértékeket.

A kiválasztási szempontok alapján továbbra sem a legköltséghatékonyabb projektek sorolódnak előre

59 Az **5. táblázat** áttekintést nyújt a vizsgált öt operatív program keretében alkalmazott projekt-kiválasztási eljárásokról, fő költségvetés-felosztási és projekt-kiválasztási kritériumokról:

³¹ Lásd: 21/2012. sz. különjelentés, 52. bekezdés a) pont.

³² Bizottság (2014), „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” (Technikai iránymutatás az épületek energetikai felújításának kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozásáról), 54. o.

5. táblázat. A megvizsgált öt operatív program keretében alkalmazott projekt-kiválasztási eljárások és kritériumok

Operatív program	Projekt-kiválasztási eljárás	Fő költségvetés-felosztási kritériumok	Fő projekt-kiválasztási kritériumok
Bulgária Növekvő régiók	Nyilvános ajánlatkérések (a költségvetés 92%-a)	A települések az építési év, a háztartások száma, az elhelyezkedés stb. alapján választják ki az épületeket, nem pedig az energiamegtakarítás költséghatékonysága alapján	A nyilvános ajánlatkérések esetén nem kapcsolódott kritérium az energiamegtakarítás költséghatékonyságához
	Versenypelhívás (a költségvetés 8%-a)		A 2. tengely 2018. évi pályázati felhívásai esetén a legtöbb pontot eredményező kritériumok az energiamegtakarítás költséghatékonyságához kapcsolódtak
Csehország Integrált regionális	Nyilvános ajánlatkérések	Országos nyilvános ajánlatkérések	Nem kapcsolódott kritérium az energiamegtakarítás költséghatékonyságához
Írország Déli és keleti regionális	Nyilvános ajánlatkérések	A helyi hatóságoknak a kapott kérések száma alapján osztották ki a költségvetést, nem pedig az energiamegtakarítás költséghatékonysága alapján	Nem kapcsolódott kritérium az energiamegtakarítás költséghatékonyságához
Olaszország (Puglia) Regionális	Versenypelhívás	Versenypelhívás	A kritériumok a legtöbb pontot (100-ból 65) az energiamegtakarítás kapcsán adják
Litvánia Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe	Nyilvános ajánlatkérések	Nyilvános ajánlatkérések	Nem kapcsolódott kritérium az energiamegtakarítás költséghatékonyságához

Forrás: Európai Számvevőszék, a felkeresett irányító hatóságok által szolgáltatott adatok alapján.

60 Olaszország (Puglia) és Bulgáriában egy kisebb felhívás (a költségvetés 8%-a) kivételével a felkeresett irányító hatóságok a gyakorlatban nyilvános ajánlatkéréseket alkalmazva, vagyis érkezési sorrendben osztották fel a költségvetést a lakóépületekben megvalósuló energiahatékonysági projektek között. Ennek köszönhetően az irányító hatóságok folyamatosan kaphatták a pályázatokat, és általában gyors feldolgozási idővel dolgozhattak.

61 Amikor azonban ilyen nyilvános ajánlatkérési eljáráshoz folyamodnak, nem lehetséges értékelni a projektek relatív költségeit és hasznait. Ilyen haszon többek között az energiamegtakarítás költséghatékonysága, valamint az energiahatékonysági beruházások által generált járulékos hasznok (pl. az egészségi állapot javulása, városrehabilitáció, valamint az, hogy enyhül az energiaszegénység, csökkennek az energiaszámlák, enyhül az éghajlatváltozás és a légszennyezés). Ebből adódóan nem került sor az olyan projektek elsőbbségi kezelésére, amelyek kisebb költséggel takarítanak meg több energiát, illetve nyújtanak egyéb előnyöket.

62 Csak Olaszország (Puglia) alkalmazott versenyfelhívást az energiahatékonysági projektek relatív költséghatékonyságának értékelésére (lásd: [4. háttérmagyarázat](#)).

4. háttérmagyarázat

Operatív program versenyfelhívást alkalmaz az energiahatékonysági projektek relatív költséghatékonyságának értékelésére: egy példa

Olaszországban (Puglia) az irányító hatóság versenyfelhíváshoz folyamodott, és az energiamegtakarítás költséghatékonyságával kapcsolatban egyetlen kritériumot alkalmazott, amelynek lehetővé kellett volna tennie, hogy a több energiát alacsonyabb költségen megtakarító projektek sorolódjanak előre. Ennek ellenére olyan projekteket is finanszíroztak, amelyek költségeikhez képest alacsony energiamegtakarítást biztosítottak. Ennek az oka az, hogy nincs felső határérték az egységnyi megtakarított energiára jutó költségre vonatkozóan (lásd: 53. bekezdés), valamint az, hogy a gyakorlatban ez a kritérium alacsony súllyal szerepelt (az elérhető pontok 20%-a helyett 3%-ot adtak a felhívásokban e kritérium szerint). Ez azért történt így, mert a legköltséghatékonyabb projekt, amelyet alapként használtak a többi projekt pontszámának meghatározásához, kiugró értéket jelentett (mivel csak olyan egyszerű intézkedéseket foglalt magában, mint napelemek, hőszivattyúk, termosztatikus szelepek használata). Ennek következtében csaknem az összes többi projekt (95%) nagyon hasonló pontszámot kapott (20 pontból 0 és 5 pont közötti értéket), így nem lehetett tényleges prioritási sorrendet felállítani. Összehasonlításként: az olasz nemzeti finanszírozású, a központi közigazgatás épületeinek regenerációjára irányuló program felhívásaiban ez a kritérium a projektek számára adható összes pont 60%-át teszi ki.

63 Ezek a megállapítások hasonlóak a 21/2012. sz. különjelentésünkben tett megállapításokhoz, amelyek szerint³³ a költséghatékonyság nem volt meghatározó tényező, amikor a tagállamok felosztották az energiahatékonysági intézkedésekre és projektekre szánt finanszírozást. Ennek alapján az egységnyi megtakarítandó energiára jutó standard beruházási költségen alapuló projekt-kiválasztási kritériumok alkalmazását ajánlottuk.

³³ Lásd: 21/2012. sz. különjelentés, 51. bekezdés b) pont.

64 A Bizottság által közzétett „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” (Technikai iránymutatás az épületek energetikai felújításának kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozásáról) című dokumentum szerint „a tagállamoknak kritériumok alkalmazásával kell meghatározniuk, hogy mely energiahatékonysági projektek a legköltséghatékonyabbak, és a kiválasztásnál ezeket kell előre sorolni”³⁴. Jelenlegi megállapításaink szerint ez azonban nagyrészt nem került végrehajtásra.

Gyenge teljesítménymérési keret

65 Az energiahatékonysági kiadásokkal kapcsolatos teljesítményinformációknak ki kell mutatniuk, hogy mi az, amit az uniós költségvetéssel értek, és azt is, hogy a költségvetést megfelelően használták fel (elszámoltathatóság)³⁵. Ezekből az információkból annak kellene kiderülnie, hogy a tagállamok költséghatékony projekteket választottak ki.

66 A kiadások eredményorientáltságának biztosítása érdekében a Bizottság iránymutatása³⁶ szerint a teljesítménymérési keretnek magában kell foglalnia a következőket:

- a) konkrét, mérhető, elérhető, releváns és ütemezett célkitűzések az egyes operatív programokra vonatkozóan, meghatározva, hogy az uniós társfinanszírozású intézkedések milyen módon járulnak hozzá az Unió energiahatékonysági célkitűzéseéhez;
- b) a projektek fizikai outputjainak és eredményeinek nyomon követését lehetővé tevő mutatók. Mivel a vizsgált kiadások fő célja az energiamegtakarítás, ezeknek a mutatóknak elsősorban a megtakarított energia mennyiségét kell kimutatniuk, és lehetőség szerint a projektek által generált egyéb eredményeket is.
A monitoringrendszernek lehetővé kell tennie az ilyen adatok összesítését, hogy

³⁴ Bizottság (2014), „Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding” (Technikai iránymutatás az épületek energetikai felújításának kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozásáról), 54. o.

³⁵ A hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak a 2018. július 18-i 2018/1046/EU/Euratom költségvetési rendelet 33. cikkében megállapított elvével összhangban.

³⁶ Bizottság (2014), „Iránymutatás a tagállamok számára a teljesítménymérési keretről, felülvizsgálatról és tartalékról” és Bizottság (2014), „Iránymutatás az előzetes feltételrendszerről”.

be lehessen számolni az operatív programok révén megtakarított energiáról, és így arról, hogyan járult hozzá az uniós költségvetés az Unió energiahatékonysági célkitűzéseinek eléréséhez;

- c) előzetes feltételrendszerek annak biztosítására, hogy fennálljanak a kiadások hatékonyságához és eredményességéhez szükséges feltételek, valamint egy teljesítménytartalék, az olyan operatív programok jutalmazására, amelyek kimutathatóan költséghatékony módon érnek el energiamegtakarítást.

A közös mutatók a középületek esetén mérik a beruházások által megtakarított energiát, de a lakóépületek esetén nem

67 Mind az öt vizsgált operatív program konkrét célkitűzéseket határozott meg az energiahatékonysági intézkedéseire vonatkozóan, abból kiindulva, hogy javítani kellett az egyes programok épületállományának, különösen a lakóépületeknek az energiahatékonyságát (lásd: [24.](#) bekezdés). A célkitűzések relevánsak a kiemelt uniós energiahatékonysági célkitűzés szempontjából, és határidőhöz kötöttek (mivel az eredményeket 2023-ig kell elérni). Egyik vizsgált operatív program sem határozta meg azonban a beruházás által teljesítendő energiamegtakarítás várt mennyiségét, sem az egységnyi megtakarított energiára jutó várt költségeket.

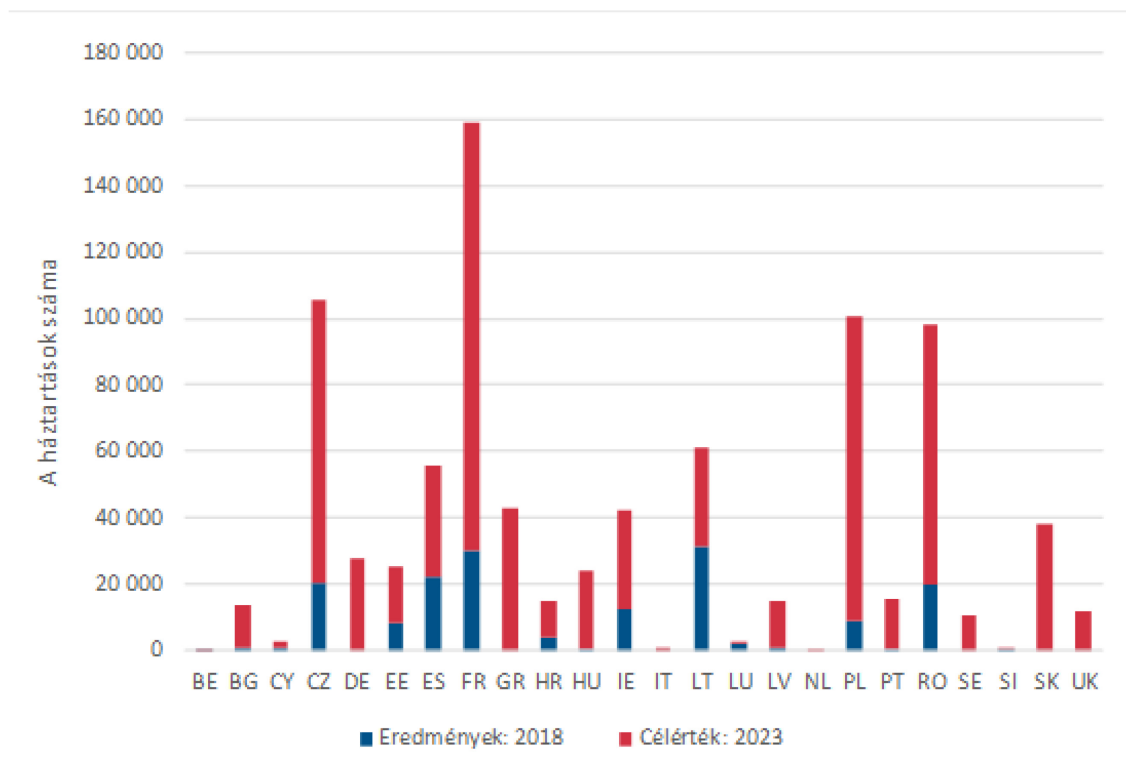
68 Az alapspecifikus rendeletek³⁷ megadnak egy közös outputmutató-listát, amelyet a tagállamoknak minden olyan alkalommal használniuk kell, amikor a mutató releváns az adott támogatott beruházás outputjának szempontjából. Az épületekre fordított energiahatékonysági kiadások esetén releváns két közös outputmutató a következő:

- a) 31. közös outputmutató: „A jobb energiafogyasztási osztályba sorolt háztartások száma”, amely a lakóépületek energiahatékonysági felújítására irányuló kiadásokhoz kapcsolódik;
- b) 32. közös outputmutató: „A középületek éves elsődleges energiafogyasztásának csökkentése”, amely főként a középületek energiahatékonysági felújítására irányuló beruházások által megtakarított energiát méri.

³⁷ A Kohéziós Alapról szóló 1300/2013/EU rendelet 5. cikke és I. melléklete. Az ERFA-ról szóló 1301/2013/EU rendelet 6. cikke és I. melléklete.

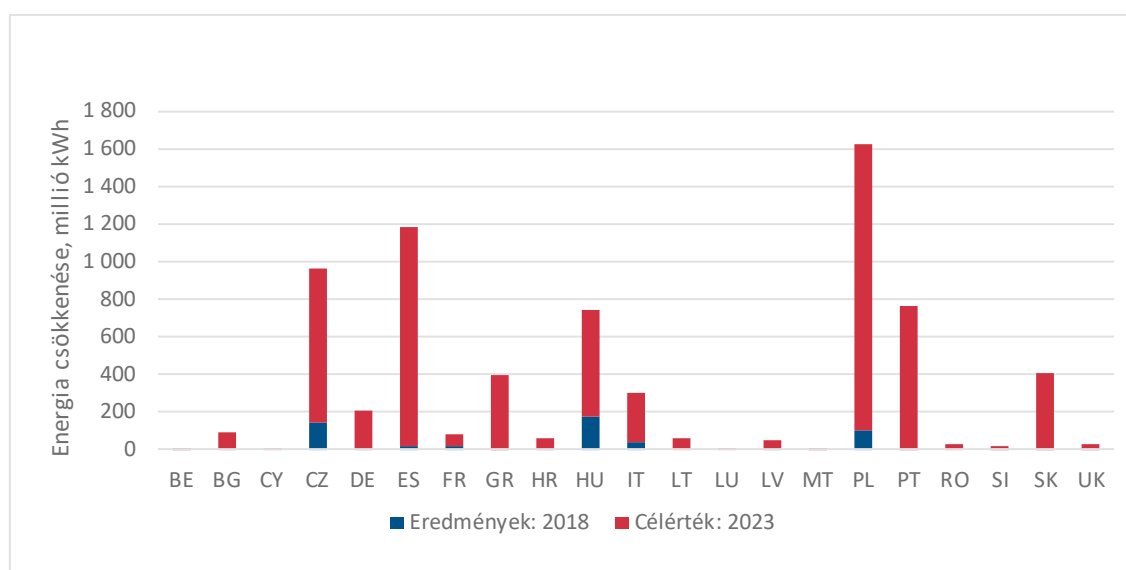
69 A **10. ábra** és a **11. ábra** a 31. és a 32. közös outputmutatóra nézve 2018-ig elért előrehaladást mutatja a 2023-ra kitűzött célértékhez viszonyítva.

10. ábra. A 31. közös outputmutató: „A jobb energiafogyasztási osztályba sorolt háztartások száma”



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság adatai alapján.

11. ábra. A 32. közös outputmutató: „A középületek éves elsődleges energiafogyasztásának csökkentése”



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság adatai alapján.

70 A középületek energiahatékonysági beruházásaira vonatkozóan a 32. közös outputmutató a megtakarított energiáról számol be. A lakóépületek energiahatékonysági beruházásaira vonatkozóan azonban a 31. közös outputmutató az energetikai minősítésüket javító háztartások számát adja meg, nem pedig a megtakarított energiát.

71 Mivel nincs olyan közös mutató, amely a lakóépületekben megvalósuló beruházások által megtakarított energiáról számolna be, nem tudható, hogy a 2014–2020-as uniós költségvetésből történő, a lakóépületek energiahatékonysági beruházásaira fordítandó 4,6 milliárd euró³⁸ értékű beruházás révén összesen mennyi energiát fognak megtakarítani. Azt sem lehet számszerűsíteni, hogy az uniós költségvetés összesen mennyivel járult hozzá az Unió energiahatékonysági célkitűzéseinek eléréséhez.

72 Ezek a megállapítások hasonlóak a 21/2012. sz. különjelentésünkben tett megállapításokhoz, amelyek szerint³⁹ az energiahatékonysági intézkedésekre vonatkozó teljesítménymutatók nem alkalmasak a programok nyomon követésére, és az Unió-szerte tett energiahatékonysági intézkedések eredményeit nem lehet összesíteni. Ennek alapján uniós szinten összevethető teljesítménymutatók alkalmazását javasoltuk. A Bizottság részben végrehajtotta ezt az ajánlást azáltal, hogy a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan bevezette a 32. közös outputmutatót, amely az uniós finanszírozású beruházások által megtakarított energiáról számol be, de csak a középületekre vonatkozóan. A 2021–2027-es időszakra vonatkozóan a Bizottság javasolta az RCR26 közös eredménymutatót: „Éves végsőenergia-fogyasztás (ebből: lakossági, magán nem lakossági, állami nem lakossági)”.

73 A közös outputmutatók mellett a vizsgált öt operatív program a következő programspecifikus mutatókat használta (amelyeknek az általuk támogatott konkrét beruházásokra kell irányulniuk):

³⁸ A tagállamok által elkülönített költségvetés összege (2020. január 31.).

³⁹ Lásd: 21/2012. sz. különjelentés, 51. bekezdés c) pont.

6. táblázat. Programspecifikus mutatók a megvizsgált öt operatív programnál

Operatív program	Mutató	Mérési egység	Referencia-érték, 2013	A 2018-as (vagy legutóbb jelentett) érték	Előrehaladás
Bulgária Növekvő régiók	A háztartások végsőenergia-fogyasztása	(1000 tonna olajegyenérték*)	2 257	2 319	-
	A közigazgatás, a kereskedelem és a szolgáltatások végsőenergia-fogyasztása	(1000 tonna olajegyenérték)	964	1 200	--
Csehország Integrált regionális	A háztartások végsőenergia-fogyasztása	MWh/év	70 027 778	80 497 553	--
Írország Déli és keleti regionális	A lakóegységek átlagos hőteljesítménye a déli és keleti régióban	kWh/m ² /év	210	144	++
Olaszország (Puglia) Regionális	A közigazgatás egy munkaegységre jutó villamosenergia-fogyasztása	GWh	3,2	3,3	-
Litvánia Beruházás a növekedésbe és munkahely-teremtésbe	A végsőenergia-fogyasztás a szolgáltatási és a háztartási ágazatokban	(1000 tonna olajegyenérték)	2 110	2 090	+

* A tonna olajegyenérték az egy tonna nyersolaj elégetéséből felszabaduló energia mennyiségével meghatározott energiaegység. Értéke hozzávetőleg 11 630 kilowattóra (kWh).

Forrás: Európai Számvevőszék, a felkeresett irányító hatóságok által szolgáltatott adatok alapján.

74 Ezek az „eredménymutatók” mind az öt felkeresett tagállamban statisztikai jellegűek, és például egy tagállam **összes** épületének energiafogyasztásáról számolnak be, az uniós finanszírozású projektek által felújított épületekről külön nem. Ez okozza tehát, hogy ezek a mutatók nem számolnak be az uniós finanszírozású energiahatékonysági beruházásokból származó energiamegtakarításról.

75 A felkeresett öt tagállamból három gyűjtött adatokat az egyes projektek által megtakarított energia mennyiségéről, a lakóépületekről is. A Bizottság arra azonban nem kérte a tagállamokat, hogy szolgáltatassanak adatokat az egységnyi megtakarított energiára jutó átlagköltség nyomon követéséhez.

76 Tervezési dokumentumaikban a Bizottság és a tagállamok leszögezték, hogy az energiahatékonysági beruházások az energiamegtakarítás mellett más hasznokat is generálnak (pl. az egészségi állapot javulása, városrehabilitáció, valamint az, hogy enyhül az energiaszegénység, csökkennek az energiaszámlák, enyhül az éghajlatváltozás és a légszennyezés). Egyik felkeresett tagállam sem alkalmazott azonban mutatókat e járulékos hasznok mérésére.

A mutatók nem alkalmasak a költséghatékonyság nyomon követésére

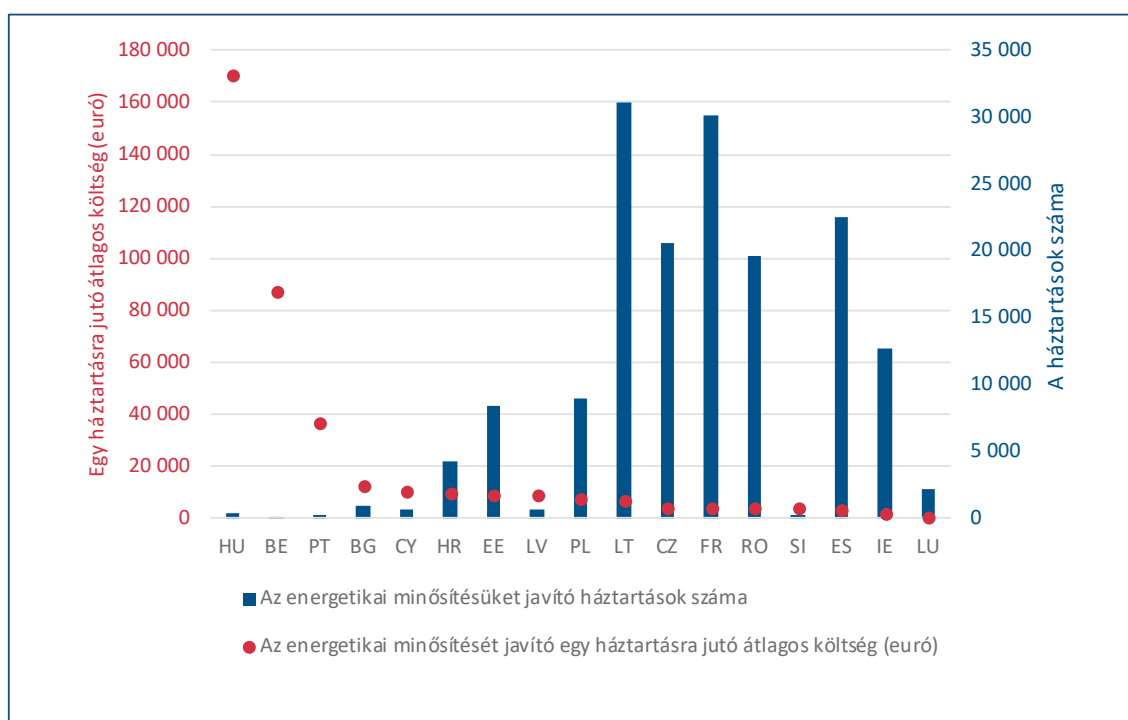
77 A felkeresett öt tagállamban alkalmazott mutatók egyike sem méri az épületekre fordított energiahatékonysági beruházások költséghatékonyságát. A korábbi ellenőrzésükben szereplő hasonló megállapításokat követve ajánlottuk az egységnyi megtakarított energiára jutó költségek, valamint a tervezett és elért megtérülési időszak nyomon követését⁴⁰. Ez segíthet azonosítani a referenciaértékeket és küszöbértékeket a projektek kiválasztásánál (lásd: [58. bekezdés](#)), valamint a teljesítménytartalék elosztásakor értékelni az operatív programok teljesítményét arra nézve, hogy mennyiben érik el a tervezett eredményeket (lásd: [82. bekezdés](#)).

78 A Bizottság azonban nem értett egyet teljes mértékben az ajánlásunkkal, mivel szerinte az ajánlott mutatók kevésé összevethetőek, hiszen számos tényezőtől függenek (pl. energiaárak, éghajlat). A Bizottság nem a beruházások költséghatékonyságának nyomon követésére tervezte a 2014–2020-as monitoringrendszerét, így nem gyűjtötte az egységnyi megtakarított energiára jutó költségekre vonatkozó adatokat. A Bizottság állítása szerint ugyan a 2014–2020-as időszakban növekedett a kohéziós politikai kiadások eredményorientáltsága, ám az említett ok miatt ajánlásunkat még nem hajtották végre.

79 A Bizottság által bejelentett adatok alapján kiszámítottuk az egy felújított háztartásra jutó átlagköltséget (lásd: [12. ábra](#)). A Bizottság ugyanakkor úgy véli, hogy e számadatok nem jelzik a beruházások valós költségét és nem képezik le a nekik köszönhető előnyök teljes körét.

⁴⁰ Lásd: 21/2012. sz. különjelentésünk 2. ajánlása.

12. ábra. Az energetikai minősítését javító egy háztartásra jutó átlagos költség és a felújított háztartások száma tagállamonként



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság által szolgáltatott adatok alapján (az energetikai minősítését javító egy háztartásra jutó átlagos költséget úgy számítottuk ki, hogy elosztottuk a lakóépületek energiahatékonysági felújítására irányuló (a Mellékletben feltüntetett) kiadásokat az energetikai minősítésüket javító háztartásoknak a 2018. december 31-ig a 31. közös outputmutató alatt jelentett számával). Azon nyolc tagállam esetében (FI, GR, IT, MT, NL, SE, SK, UK), amelyek nem számoltak be energetikai minősítésüket javító háztartásokról, az ábra nem tünteti fel az egy háztartásra jutó átlagos költséget.

A Bizottság a kiadások és az outputok alapján, nem pedig a megtakarított energia alapján rendelte a teljesítménytartalékot az energiahatékonysági intézkedésekhez

80 Hogy sor kerülhessen a költséghatékony energiahatékonysági beruházások előmozdításához szükséges intézkedésekre, a Bizottság előírta a tagállamoknak, hogy a 2014–2020-as programozási időszak kezdetére feleljenek meg egy külön előzetes feltételrendszernek. A feltételek teljesítéséhez a következőket kellett intézkedésekkel biztosítani:

- az épületek energiahatékonyságával kapcsolatos minimumkövetelmények alkalmazása;
- az épületek energiahatékonyságát igazoló tanúsítási rendszer;

- c) az energiahatékonysággal kapcsolatos stratégiai tervezés;
- d) a végső felhasználók egyedi fogyasztásmérőkkel való ellátása.

81 Olaszország kivételével az összes felkeresett tagállam bevezette ezeket az intézkedéseket a 2014–2020-as programozási időszak kezdetétől. Olaszország az a) és a b) intézkedést 2017-ben vezette be, azaz három évvel a 2014–2020-as programozási időszak kezdetét követően.

82 Az operatív programok eredményorientáltságának biztosítására az Unió teljesítménytartalékot különített el (ennek összege a kohéziós politikai források 6%-át teszi ki), és 2019 augusztusában olyan prioritásokhoz rendelte azt, amelyek elérték rész céljaikat. Két mutató esetén mindkét mutatónak el kell érnie legalább a rész cél értékének 85%-át. Három (vagy több) mutató esetén két mutatónak el kell érnie a rész cél értékének legalább 85%-át, míg a többi mutatónak legalább 75%-ot kell elérnie.

83 Amint korábbi jelentéseinkben rámutattunk⁴¹, az ilyen rész célok kifejezése kiadási és outputmutatókkal történik. A vizsgált öt operatív program az energiahatékonysági intézkedések rész céljait a kiadások, valamint az energetikai minősítésüket javító háztartások száma révén fejezte ki.

84 Litvánia kivételével a Bizottság a kiadásokra és az outputokra alapozva döntötte el, hogy a teljesítménytartalékot odaítélje-e az energiahatékonysági intézkedéseknek, nem pedig a lakóépületekben megtakarított energia vagy a beruházások költséghatékonysága alapján.

85 Írországban „a jobb energiafogyasztási osztályba sorolt háztartások száma” és „az elszámolható kiadások teljes összege” elnevezésű, a Bizottságnak bejelentett mutatók nem megbízhatóak. Ellenőrzésünket és a bizottsági észrevételeket követően az ír hatóságok arról számoltak be, hogy a „Jobb energia – melegebb otthonok” program keretében felújított háztartások 52%-ánál 2017-ben nem javult az energetikai minősítés. Az ír hatóságok jelenleg vizsgálják felül a 2014-ben, 2015-ben, 2016-ban és 2018-ban felújított háztartásokkal kapcsolatos projekteket, hogy megvizsgálják, hány háztartás esetén nem javult az energetikai minősítés.

⁴¹ 15/2017. sz. különjelentés

(https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_15/SR_PARTNERSHIP_HU.pdf),
 6/2018. sz. vélemény (<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=47745>),
 tájékoztató: „A teljesítményorientáltság megvalósítása a kohéziós politika terén”
 (<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=50385>).

86 Litvánia esetében 2019. augusztusban a Bizottság egy tagállami rendszerellenőrzési jelentés alapján úgy ítélte meg, hogy súlyos hiányosságok voltak az egész monitoringrendszer, valamint a közös és a specifikus mutatókról szóló adatok minőségében és megbízhatóságában, és ez nem csak az energiahatékonysági intézkedésekre vonatkozott. Ezért a Bizottság még nem rendelte hozzá a teljesítménytartalékot a litván operatív programban szereplő egyik intézkedéshez sem.

Következtetések és ajánlások

87 Öt operatív programot vizsgáltunk meg Bulgáriában, Csehországban, Írországon, Olaszországban (Puglia) és Litvániában, amelyek az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és a Kohéziós Alapból származó költségvetésükből kb. 2,9 milliárd eurót rendeltek ehhez a területhez. Értékeljük, hogy költséghatékony módon történt-e ennek a költségvetésnek a felhasználása, valamint azt, hogy a Bizottság és a tagállamok alkalmazták-e a 21/2012. sz., a középületek energiahatékonyságáról szóló különjelentésünk ajánlásait.

88 Amint a korábbi jelentésünkben, úgy most is azt állapítottuk meg, hogy az épületek energiahatékonyságára irányuló uniós kiadásokat nem a költséghatékonyság vezérli. A Bizottságtól kapott jobb iránymutatás dacára tartós hiányosságokat tapasztaltunk, különösen a projektek kiválasztása terén. A finanszírozott beruházások középpontjában továbbra sem az áll, hogy a költségvetési ráfordításból a legnagyobb potenciális energiamegtakarítást éri el. Ha a projekt-kiválasztási eljárások jobban a költséghatékonyásra összpontosítanak, akkor minden beruházott euróval nagyobb energiamegtakarítást lehetne elérni.

89 Mivel ezen források elköltése közös irányítás alatt történik, a Bizottság és a tagállamok egyaránt felelősek azért, hogy azokat a legnagyobb hatás elérésére alkalmas módon használják fel. A Bizottság megítélése szerint azonban a projektek kiválasztása a tagállamok kizárólagos felelőssége. Tekintettel az uniós energiahatékonysági célokkal kapcsolatos fokozott törekvésekre, illetve a költségvetés várható szigorodására, a kiadások költséghatékonyságának biztosítása minden eddiginél fontosabb.

90 Megállapítottuk, hogy a tagállamok által a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervekben azonosított igényeket a 2014–2020-as operatív programok megtervezésekor nem lehetett megfelelő módon figyelembe venni, egyes ütemezési korlátok miatt. A 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozóan a tagállamoknak a nemzeti energia- és klímatervüket 2019. december 31-ig, a nemzeti hosszú távú felújítási stratégiájukat pedig 2020. március 10-ig kellett benyújtaniuk a Bizottságnak. E stratégiai dokumentumoknak időben be kell érkezniük ahhoz, hogy azokat a tagállamok be tudják építeni a kohéziós politikai programokba.

91 Maguknak az operatív programoknak az igényfelmérését illetően a következőket állapítottuk meg:

- o Mind az öt általunk megvizsgált operatív program rámutatott arra, hogy fokozni kell épületállományuk energiahatékonyságát, különösen a lakóépületek esetén, de nem számszerűsítette a potenciális energiamegtakarítást és az ennek megfelelő beruházási igényeket (23–28. bekezdés);
- o A vizsgált öt operatív program egyike sem írta le, hogy milyen akadályok állnak az energiahatékonysági beruházások előtt. Litvánia és Csehország azonban tett lépéseket egyes akadályok elhárítására (29–32. bekezdés);
- o Annak ellenére, hogy az energiahatékonysági beruházások folyamatos költségmegtakarítást generálnak az épület tulajdonosa, illetve bérelője számára, ami üzleti szempontból indokolja a visszatérítendő pénzügyi eszközök alkalmazását, az öt vizsgált operatív programból négy továbbra is kizárólag vissza nem térítendő támogatásokból finanszírozza ezeket a beruházásokat. Csak Litvánia vezetett be egy sikeres uniós pénzügyi eszközt, amely kedvezményes kölcsön révén segít felújítani körülbelül 4000 többlakásos épületet (33–35. bekezdés);
- o A Bizottság azon iránymutatása ellenére, hogy a mélyfelújításokat az ilyen típusú munkálatok magasabb arányú támogatásával kell ösztönözni, a felkeresett öt tagállam közül három nem modulálta a támogatási arányokat, és a projektek által várhatóan teljesített energiamegtakarítástól függetlenül 100%-os vissza nem térítendő támogatást biztosított. Litvánia és Csehország modulálta a támogatási arányt annak érdekében, hogy maximalizálja a magánfinanszírozás tőkeáttételét (36–42. bekezdés).

1. ajánlás. A beruházások tervezésének és célkiválasztásának javítása

Olyan programok jóváhagyása előtt, amelyek energiahatékonysági intézkedésekkel kapcsolatos kohéziós politikai ráfordításokat javasolnak, a Bizottság mérje fel, hogy ezekkel kapcsolatban teljesülnek-e a következők:

- a) a programok a pénzügyi eszközök vagy piaci mechanizmusok bevezetéséhez szükséges intézkedések (mint például az energiahatékonysági szerződések) elemzésén alapulnak, és elősegítik az uniós finanszírozású vissza nem térítendő támogatások költséghatékony alkalmazását a minimális energiahatékonysági

követelményeket meghaladó mélyfelújítások esetében, az egyedi piaci feltételeket is figyelembe véve;

- b) a programok összhangban vannak a nemzeti energia- és klímatervekkel és a nemzeti hosszú távú felújítási stratégiákkal;
- c) a programok meghatározzák az uniós források felhasználása révén elért, becsült energiamegtakarítást.

Határidő: a 2021–2027-es programok jóváhagyásáig.

92 A projektek kiválasztását illetően a következőket állapítottuk meg:

- o Mind az öt felkeresett tagállam előírta, hogy a projektek alapuljanak energetikai auditon és szolgáljanak az épületekről a munkálatokat megelőző és a munkálatokat követő energiahatékonysági tanúsítvánnyal (45–48. bekezdés);
- o Írország kivételével minden felkeresett tagállam bizonyos ambíciószintet várt el a projektektől, amennyiben meghatározták, hogy milyen minimális energetikai minősítést kell az épületeknek elérniük a munkálatok után, illetve megszabták a projektek által teljesítendő energiamegtakarítás minimális százalékos értékét. Nem voltak azonban az egységnyi megtakarított energia költségére vonatkozó felső határértékek, ami azt eredményezte, hogy a projektek által várhatóan elért energiamegtakarítás túl költséges (49–58. bekezdés);
- o Olaszország (Puglia) kivételével a felkeresett tagállamok érkezési sorrendben osztották ki a költségvetést a projekteknek, nyilvános ajánlatkérési eljárások révén, ami nem teszi lehetővé sem a projektek relatív költségeinek és hasznainak mérlegelését, sem azt, hogy azon projekteket sorolják a többi elé, amelyek valószínűleg alacsonyabb költségen érnek el magasabb energiamegtakarítást vagy más előnyöket (59–64. bekezdés).

2. ajánlás. A projektkiválasztási rendszer tökéletesítése

A 2021 és 2027 közötti időszakra nézve a Bizottság gondoskodjon arról, hogy a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elvei tekintetében az irányító hatóságok teljesítik a költségvetési rendelet követelményeit, és ennek érdekében olyan projekt-kiválasztási eljárásokat alkalmaznak, amelyek:

- meghatározzák a fő paraméterekre (például a megtakarítandó energia mennyisége, az épület által a projektet követően minimálisan elérendő energetikai minőség, a nettó jelenérték, az egyszerű megtérülési idő vagy az

egységnyi megtakarított energia költsége) vonatkozó minimális, illetve maximális küszöbértékeket;

- értékeli a projektek relatív költségeit és hasznait, és azokat választják ki, amelyek alacsonyabb költségen érnek el magasabb energiamegtakarítást és egyéb előnyöket.

Határidő: a 2021–2027-es programok jóváhagyásáig.

93 A teljesítménymérési keretet illetően a következőket állapítottuk meg:

- Nincs olyan mutató, amely a lakóépületekre irányuló beruházások által megtakarított energiát méri, így nem tudhatjuk, hogy az uniós költségvetés milyen mértékben járul hozzá az Unió energiahatékonysági céljainak eléréséhez. Emellett nincs olyan mutató sem, amely a beruházások által generálandó egyéb előnyöket mérné (67–76. bekezdés);
- Az általunk felkeresett tagállamokban alkalmazott mutatók egyike sem méri az épületekre irányuló beruházások költséghatékonyságát, mivel a Bizottság nem úgy tervezte meg a 2014–2020-as időszak monitoringrendszerét, hogy az információkat szolgáltatson az egységnyi megtakarított energiára jutó költségről (77–79. bekezdés);
- Olaszország (Puglia) kivételével) az összes felkeresett irányító hatóság időben elvégezte az előzetes feltételrendszer által az energiahatékonysági beruházásokra vonatkozóan meghatározott intézkedéseket. A teljesítménytartalék elosztására vonatkozó kritériumok azonban nem biztosították a kiadások eredményorientáltságát, mivel a Bizottság a kiadások és az outputok, nem pedig az energiamegtakarítás vagy a költséghatékonyság alapján osztotta ki azt (80–86. bekezdés).

3. ajánlás. Eredményorientáltabb teljesítménymérési keret révén kövessék jobban nyomon az uniós energiahatékonysági célok elérése felé történt előrehaladást és javítsák az elszámoltathatóságot

Javasoljuk, hogy a Bizottság:

- a) szolgáltasson információkat mind az összesített kiadásokra, mind a megtakarított energia mennyiségére vagy a beruházásoknak köszönhető egyéb eredményekre vonatkozóan;
- b) határozzon meg mutatókat a beruházások költséghatékonyságának nyomon követésére;
- c) használja fel ezeket a mutatókat, amikor a 2021–2027-es időszak félidős felülvizsgálata során meghozza a források elosztásáról szóló döntéseket.

Határidő: a b) esetében a 2021–2027-es programok jóváhagyásáig, az a) és a c) esetében pedig valamennyi 2021–2027-es program jóváhagyása után.

A jelentést 2020. március 30-i luxembourgi ülésén fogadta el a Nikolaos MILIONIS számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében

*Klaus-Heiner LEHNE
elnök*

Melléklet

I. melléklet. Az épületek energiahatékonyságára fordított kohéziós források (2014–2020)

Tagállamok	A lakóépületekre vonatkozó költségvetés	A középületekre vonatkozó költségvetés	Az épületekre vonatkozó költségvetés (a lakóépületekre és középületekre vonatkozó költségvetés összege)	A teljes kohéziós alaphoz származó költségvetésnek a tagállamban az épületekre szánt %-a	A 2018.12.31-ig elköltött, épületekre vonatkozó költségvetés %-a	A 2018.12.31-ig elköltött, lakóépületekre irányuló kiadások
AT	0	5 893 940	5 893 940	1%	19%	0
BE	12 000 000	26 330 513	38 330 513	2%	14%	2 004 843
BG	116 091 519	80 508 006	196 599 525	3%	15%	12 844 101
CY	20 500 000	23 500 000	44 000 000	6%	20%	7 058 821
CZ	373 969 708	617 437 463	991 407 171	5%	21%	90 193 054
DE	0	892 832 893	892 832 893	5%	9%	0
DK	0	0	0	0%	0%	0
EE	174 636 461	1 863 044	176 499 505	5%	46%	80 542 195
ES	557 157 926	1 028 280 396	1 585 438 322	5%	7%	80 505 722
FI	1 996 928	12 011 720	14 008 648	1%	19%	571 466
FR	454 230 674	257 357 785	711 588 459	5%	22%	126 810 646
GR	248 138 321	307 639 356	555 777 677	3%	8%	26 600 287
HR	90 000 000	181 810 805	271 810 805	3%	23%	42 350 578
HU	250 323 411	902 749 679	1 153 073 090	5%	27%	65 880 774
IE	84 500 000	0	84 500 000	8%	27%	22 653 118
IT	41 534 286	1 053 215 228	1 094 749 514	3%	10%	1 793 395
LT	336 171 919	160 392 880	496 564 799	7%	46%	208 021 084
LU	1 203 638	2 407 277	3 610 915	9%	39%	636 990
LV	150 000 000	182 545 246	332 545 246	8%	6%	6 587 902
MT	5 088 170	4 866 946	9 955 116	1%	33%	2 400 000
NL	9 652 206	20 164 314	29 816 520	3%	33%	800 000
PL	750 703 882	1 502 887 179	2 253 591 061	3%	23%	68 664 689
PT	143 626 068	442 916 876	586 542 944	3%	3%	10 061 529
RO	444 330 119	741 840 094	1 186 170 213	5%	9%	81 954 405
SE	13 637 164	12 561 834	26 198 998	2%	6%	908 540
SI	6 600 000	142 360 000	148 960 000	5%	26%	1 016 859
SK	111 388 554	474 886 480	586 275 034	4%	34%	111 338 723
UK	161 251 913	75 302 550	236 554 463	2%	14%	6 710 616
EU-28	4 558 732 867	9 154 562 505	13 713 295 372	4%	18%	1 058 910 337

Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság által szolgáltatott adatok alapján.

Fogalomtár

Előzetes feltételek: A közös rendelkezésekről szóló 1303/2013 rendeletben megállapított, előre meghatározott teljesítési kritériumokon alapuló feltételek, amelyeket az uniós kohéziós politikai alap eredményes és hatékony felhasználásával kapcsolatos szükséges előfeltételeknek tekintenek. A 2014–2020-as programidőszak operatív programjainak előkészítése során a tagállamoknak értékelniük kell e feltételek meglétét. Ha azok nem teljesültek, akkor cselekvési terveket kellett készíteni azzal céllal, hogy a feltételek 2016. december 31-ig teljesüljenek.

Energetikai audit: A szokványos energetikai audit egy létesítmény energiarendszereinek átfogó energetikai elemzéséből áll. Konkrétan részét képezi az energiafelhasználásra vonatkozó referenciaértékek kidolgozása, valamint a potenciális energiamegtakarítás és a megfelelően kiválasztott energiatakarékossági intézkedések költséghatékonyságának értékelése.

Energiahatékonyság: Azt jelenti, hogy adott gazdasági tevékenység végzését vagy szolgáltatás nyújtását kevesebb energia felhasználásával oldják meg. Az energiahatékonysági beruházások jobb gazdasági és társadalmi megtérülést biztosítanak, mint az energiaellátási beruházások. Az energiahatékonyság növeli a gazdasági növekedési potenciált és a vállalatok versenyképességét, csökkenti a háztartások energiaszámláit, az energiainporttól való függőséget és a károsanyag-kibocsátást, valamint javítja a levegőminőséget.

Energiahatékonysági kötelezettségi rendszerek: A 2012/27/EU energiahatékonysági irányelv 7. cikke által meghatározott piaci alapú eszközök, amelyek a „kötelezett felek” számára portfóliójuk egészére nézve számszerűsíthető energiamegtakarítási célértékek teljesítését írja elő. A kötelezett felek lehetnek kiskereskedelmi energiaértékesítő vállalatok, energiaelosztók vagy közlekedési célú üzemanyagelosztók.

Energiahatékonysági szerződések: A kedvezményezett és az energiahatékonyság-javító intézkedést nyújtó szolgáltató között létrejött olyan szerződéses megállapodás, amelyet a szerződés teljes időtartama alatt ellenőriznek és nyomon követnek, és amelynek keretében az adott intézkedésbe való beruházásért (építés, beszerzés vagy szolgáltatás) a kifizetés a szerződésben megállapodott szintű energiahatékonyság-javulással vagy más, megállapodás szerinti energiahatékonysági kritériummal (például pénzügyi megtakarítás) összefüggésben történik (a 2012/27/EU energiahatékonysági irányelv 2. cikkének (27) bekezdése).

Épületek költségoptimalizálását szolgáló módszertan: A költségoptimalizálást szolgáló módszertan célja, hogy a tagállamokban létrejöjjön az épületek minimális

energiahatékonysági szintjének javítására szolgáló jogi keret, s ennek köszönhetően sor kerüljön minden gazdaságilag racionális intézkedésre.

Irányító hatóság: Egy tagállam által valamely operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi szerv. Feladatai közé tartozik a támogatandó projektek kiválasztása, végrehajtásuk monitoringja, valamint a Bizottság felé történő beszámolás az elért eredményekről.

Kohéziós politika: az Unió fő beruházási politikája, amelynek célja a régiók és a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése. Ez az ellenőrzés különösen két alappal foglalkozott:

a) Kohéziós Alap (KA): Az Unión belüli gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére és a fenntartható fejlődés előmozdítására irányuló uniós alap, amely olyan tagállamokban végrehajtott beruházásokat támogat, ahol az egy lakosra jutó bruttó nemzeti jövedelem nem éri el az uniós átlag 90%-át.

b) Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA): Uniós alap, amelynek célja a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése az egész Európai Unióban a régiók közötti egyensúlyhiányok pénzügyi támogatás révén történő korrigálásával, elsősorban a következő kiemelt területeken: innováció és kutatás; digitális menetrend; kis- és középvállalkozások, valamint a karbonszegény gazdaság, a környezetvédelem és a fenntartható közlekedés.

Költséghatékony beruházás: Egy adott teljesítmény eléréséhez szükséges legalacsonyabb költségvonzatú alternatíva, vagy az adott költségszintből megvalósítható legnagyobb teljesítményű alternatíva. A fogalom az egy programon belüli alternatív projektek összehasonlítására és rangsorolására is felhasználható. (Kreith, F., Goswami, Y. D., *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy* [Az energiahatékonyság és a megújuló energiaforrások kézikönyve], Taylor & Francis, Boca Raton, USA, 2007). A hatékonyság elvének megvalósulása, vagyis az igénybe vett erőforrások, a végzett tevékenységek és a célkitűzések megvalósítása közötti minél jobb kapcsolat az uniós költségvetési kiadások egyik követelménye (lásd: a költségvetési rendelet 33. cikke (1) bekezdésének b) pontja).

Nemzeti energiahatékonysági cselekvési terv: Tagállami szintű stratégiai eszközök az összes ágazatban történő energiahatékonysági intézkedések tervezésére, koordinálására és végrehajtására. Ezek a cselekvési tervek megállapítják a felelősségeket; kiterjedhetnek a szükségletek felbecsülésére és a költségvetés elosztására is. A nemzeti energiahatékonysági cselekvési terveket a tagállamoknak kötelező teljesíteniük, de azok nem kapcsolódnak közvetlenül a Kohéziós Alaphoz. Nincsen jogi előírás vagy kötelezettség arra, hogy a tagállamok beszámoljanak az uniós

alapok révén elért energiamegtakarításról, sem olyan kötelezettség, hogy uniós forrásokat használjanak fel a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervekben azonosított területek finanszírozására.

Operatív program (OP) Meghatározza egy tagállam vagy régió prioritásait és konkrét célkitűzéseit, valamint azt, hogy a kohéziós politikai alapokból származó forrásokat (uniós, tagállami köz-, illetve magán társfinanszírozás) miként használják fel az adott – jelenleg 2014–2020-es – időszakban a projektek finanszírozására. Ezeknek a projekteknek hozzá kell járulniuk az operatív program prioritási tengelyének szintjén meghatározott bizonyos számú célkitűzés teljesüléséhez. Az operatív programot a tagállam készíti el, és azt az uniós költségvetésből történő kifizetések folyósítása előtt a Bizottságnak jóvá kell hagynia. Az operatív programokat a tárgyidőszakban csak mindkét fél egyetértésével lehet módosítani.

Partnerségi megállapodások: Az Európai Bizottság és az egyes tagállamok között jönnek létre a 2014–2020-as programidőszakra. Kifejtik, hogy a tagállami hatóságok hogyan tervezik felhasználni az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) által nyújtott finanszírozást, és felvázolják az egyes országok stratégiai céljait és beruházási prioritásait, összekapcsolva azokat az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia általános céljaival. Az egyes megállapodásokat a Bizottsággal folytatott párbeszéd keretében az érintett tagállam dolgozza ki, és a Bizottság fogadja el.

Teljesítménytartalék: A „beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzés keretében az ERFA-hoz és a KA-hoz rendelt erőforrások 6%-ának felel meg. Ezek a pénzeszközök a programok részét képezik, de végleges kiosztásuk vagy újbóli kiosztásuk a 2019. évi teljesítmény-felülvizsgálat eredményétől függ.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE AZ ÉPÜLETEK ENERGIAHATÉKONYSÁGA: TOVÁBBRA IS ERŐTELJESEN KELL ÖSSZPONTOSÍTANI A KÖLTSÉGHATÉKONYSÁGRA

ÖSSZEFOGLALÁS

I. Ez a jelentés, amely az épületek energiahatékonyságáról szól a 2014–2020 közötti programozási időszakban, időszerű a 2021–2027 közötti kohéziós politikai programok előkészítésének kezdetén. A Bizottság időközben 2019 decemberében előterjesztette az európai zöld megállapodást, amely kiemelten kezeli az energiahatékonyságot.

Az energiatermelés és -fogyasztás az Unió üvegházhatásúgáz-kibocsátásának 75%-át teszi ki. Ezért az energiafelhasználás hatékonyságának javítása és az energiaigény csökkentése kulcsfontosságú az energiaunió tiszta, biztonságos és versenyképes árú energiára vonatkozó általános céljainak eléréséhez, mindenképp pedig az európai zöld megállapodásban bemutatott, az Unió gazdaságának 2050-ig történő dekarbonizációjára irányuló törekvés megvalósításához. Az „első az energiahatékonyság” elv általános alkalmazása kulcsfontosságú lesz.

Mivel az energiafogyasztás 40%-a és a CO₂-kibocsátás 36%-a épületekhez kapcsolódik, az Unió klímaseмlegességre és energiahatékonyságra vonatkozó célkitűzései csak a jelenleg alacsony épületfelújítási ráták jelentős emelésével és a meglévő épületállomány energiahatékonyságának fokozásával érhetők el. Ennek érdekében az európai zöld megállapodás „épületfelújítási hullámot” indít.

II. A költséghatékonysági értékeléseknek nemcsak az épületek energiamegtakarítását kell figyelembe venniük, hanem a végrehajtott beavatkozások számos szakpolitikai célkitűzéshez való hozzájárulását és azok egyéb, energiamegtakarításon túli előnyeit is, így például a gazdasági, társadalmi, környezeti hatásokat is. Ennek megfelelően a kohéziós politika keretében nyújtott finanszírozás hozzájárul mind a hosszú távú energiahatékonysági célok eléréséhez, mind az energiaszegénység problémájának hosszú távú megoldásainak megvalósításához, ideértve az épületek mélyfelújítását is. A költséghatékonysági szempontokon kívül a kohéziós politika energiahatékonysági beruházásainak tehát fontos társadalmi célkitűzése az energiaszegénység problémájának megoldása is.

III. Amint azt a Számvevőszék megjegyzi, a 2014–2020 közötti időszakra az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alap (KA) a nemzeti állami és magán társfinanszírozással együtt összesen mintegy 19 milliárd eurót biztosít a köz- és lakóépületekre irányuló energiahatékonysági beruházásokra. Emellett számos más uniós eszköz is kiegészíti az energiahatékonysági beruházások támogatását, különösen az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) és a Horizont 2020.

VI. A Bizottság egyetért annak fontosságával, hogy a kohéziós politika épületek energiahatékonyságára irányuló beruházásai energetikai auditokon és energiahatékonysági tanúsítványokon alapuljanak, és úgy véli, hogy a kiválasztott projektek minősége nemcsak a kiválasztási eljárás típusától, hanem az alkalmazott kiválasztási szempontoktól is függ. Sok támogatási forma esetében hatékonyabb egy minőségi küszöböt meghatározni és az annak megfelelő valamennyi projektet elfogadni, mint a kérelmek közvetlen összehasonlításának módszerét alkalmazni.

VII. A Bizottság tisztázza, hogy a kohéziós politika által nyújtott finanszírozás monitoringrendszere lehetővé teszi az adatok összesítését a közös mutatókhoz. A jelenlegi keret nem tartalmaz a lakóépületekben megtakarított energia mennyiségét mérő közös mutatót. Egyes programokban

programspecifikus mutatókkal mérik az energiamegtakarítást, amelyek nem összesíthetők. Más közös és programspecifikus mutatók pedig más hasznokat mérhetnek.

A Bizottság a 2021–2027 közötti kohéziós politika tekintetében az „Éves végsőenergia-fogyasztás (a következő bontásban: lakóépületek, magáncélú nem lakóépületek, közcélú nem lakóépületek)” elnevezésű közös eredménymutatót javasolta. A Bizottság mindazonáltal hangsúlyozza, hogy az ERFA/KA beruházásai révén elért energiamegtakarítások nem vesznek figyelembe olyan összefüggéseket, rendszerszintű változásokat vagy külső tényezőket (például az időjárást), amelyek meghaladhatják az intézkedés megtakarító hatását. Ezek a tényezők befolyásolják a primerenergia- és a végsőenergia-fogyasztás abszolút mértékét, amely az uniós energiahatékonysági cél kifejezésére szolgáló érték. Ezért az egyes intézkedésekből származó megtakarítások módszertani szempontból nem összesíthetők és nem vethetők össze az uniós energiahatékonysági célkitűzéssel.

VIII. A Bizottság úgy véli, hogy biztosítani kell az uniós költségvetési források gazdaságos felhasználását. Az uniós hozzáadott érték és a teljesítmény a projekt kiválasztásának alapvető feltétele. Hangsúlyozza, hogy ezt a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra vonatkozó kohéziós politikai célkitűzések és a szélesebb körű uniós szakpolitikai célkitűzések tágabb összefüggésében kell vizsgálni, és hogy a támogatást olyan projektekre kell felhasználni, amelyeket nem lehet piaci feltételek mellett megvalósítani.

A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó kohéziós politikai alapokról szóló bizottsági javaslat szerint az irányító hatóság a műveletek kiválasztásakor biztosítja, hogy a kiválasztott műveletek a lehető legjobb kapcsolatot hozzák létre a támogatás összege, a vállalt tevékenységek és a célkitűzések megvalósítása között, ideértve a jó ár-érték arányt is. Emellett a kiválasztási szempontok és eljárások biztosítják a kiválasztandó műveletek rangsorolását is, hogy az uniós finanszírozás a lehető legnagyobb mértékben hozzájáruljon a program célkitűzéseinek megvalósításához.

IX. A Bizottság elfogadja a beruházások tervezésére és célkiválasztására vonatkozó ajánlást, és részben elfogadja a projektkiválasztási eljárásokra és a teljesítményellenőrzési rendszerre vonatkozó ajánlásokat.

A Bizottság az ajánlásokra adott válaszaiba hivatkozik.

BEVEZETÉS

04. A Bizottság adott esetben támogatni fogja az „első az energiahatékonyság” elv alkalmazását, és erre vonatkozóan iránymutatást nyújt. Az energiafelhasználás hatékonyságának javítása és az energiaigény csökkentése – különösen az épületek esetében – kulcsfontosságú az energiaunió tiszta, biztonságos és versenyképes árú energiára vonatkozó általános céljainak eléréséhez, és mindenekelőtt a gazdaság hosszú távú dekarbonizációjához.

Az „első az energiahatékonyság” elvet az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról szóló rendelet¹ vezette be. Ennek lényege, hogy az energetikai tervezési, a szakpolitikai és a beruházási döntések meghozatala során a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venni azokat az alternatív költséghatékony energiahatékonysági intézkedéseket, amelyek célja az energiakereslet és az energiakínálat hatékonyságának növelése, ideértve különösen a költségoptimalizált végfelhasználási energiamegtakarításokat, a keresletoldali válaszingtézkedések kezdeményezését és az energia hatékonyabb átalakítását, szállítását és elosztását, az egyes döntések céljainak elérése mellett.

12. A nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervek és az épületállomány felújítására vonatkozó hosszú távú stratégiák a nemzeti szintű energiahatékonysági intézkedések kulcsfontosságú stratégiai

¹ (EU) 2018/1999 rendelet, 2. cikk, 18. pont.

dokumentumai. A nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervek biztosítanak keretet a nemzeti energiahatékonysági stratégiák kidolgozásához, és a nemzeti energiahatékonysági célok elérése érdekében hozott, az energiahatékonyság javítását célzó intézkedéseket ölelik fel.

13. A nemzeti energiahatékonysági cselekvési terveket a nemzeti energia- és klímatervek fogják felváltani az Unió 2030-as energiahatékonysági célkitűzésének elérése tekintetében. A nemzeti energia- és klímaterveket az irányításáról szóló rendelet írja elő és az energiaunió öt dimenzióját ölelik fel.

ÉSZREVÉTELEK

22. A Bizottság a 24. és 25. bekezdésben adott válaszára hivatkozik.

24. A 2014-es első nemzeti energiahatékonysági cselekvési terveknek a 2012. évi energiahatékonysági irányelv alapján történő kidolgozása egybeesett az ezen audit tárgyát képező operatív programok előkészítésével. Ennek eredményeképpen a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervek nem mindig álltak rendelkezésre az operatív programok kidolgozási szakaszában.

25. Az energiahatékonysági irányelv előírásai szerint a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervek számos szakpolitikai intézkedést tartalmaznak az egyes tagállamok által meghatározott nemzeti indikatív energiahatékonysági célok megvalósítására. A nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervek átfogó stratégiai politikai dokumentumként szolgálnak.

A nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervekben végzett elemzést a tagállamok felhasználhatják a kohéziós politikai program előkészítéséhez, a beruházások előtt álló akadályok azonosításához és az energiahatékonyság javítására vonatkozó, nemzeti szinten egységes megközelítés kialakításához. A nemzeti energiahatékonysági cselekvési terveknek azonban nem célja a kohéziós politikai alapok felhasználásával kapcsolatos konkrét cselekvési területek vagy végrehajtási mechanizmusok meghatározása.

27. A Bizottság úgy véli, hogy Puglia 2014–2020-as új operatív programja indokoltá teszi a középületekhez, köztük a szociális lakásokhoz nyújtott támogatást. A program értékeli a más ágazatokban végrehajtott alternatív beavatkozásokat (közvilágítás), és az azonosított kihívásokra adott legjobb válaszként kiválasztja a választott intézkedést.

A cseh beruházási stratégia a nemzeti energiahatékonysági cselekvési tervre épül. Az egyes programok szerint a legnagyobb megtakarítást a lakásszektorban lehet elérni (30,5%), amelyet a feldolgozóipar és az ipar követ (24,5%). A partnerségi megállapodás a vállalkozókat, a lakásszektor és a közszektort határozta meg az energiahatékonyságot érintő beruházások fő célpontjaként.

28. A Bizottság kiemeli, hogy a partnerségi megállapodásnak tartalmaznia kell az egyenlőtlenségek, a fejlesztési szükségletek és a növekedési potenciál elemzését a tematikus célkitűzések és a területi kihívások tekintetében, figyelembe véve a nemzeti reformprogramot és a vonatkozó országspecifikus ajánlásokat. Az operatív programoknak összhangban kell lenniük a partnerségi megállapodás tartalmával. Az egyes beruházási területekre vonatkozó részletes elemzést nem szükséges belefoglalni a programba.

A 29. és 30. bekezdésre adott közös válasz.

A Bizottság tisztában van vele, hogy jelentős akadályok állnak a felújítási intézkedések széles körű meghozatala előtt, és dolgozik azok áthidalásán. Az épületek energetikai felújítása összetett és nehéz folyamat, és a többszörös akadályok, valamint a piaci és szabályozási hiányosságok kezelése – a

szubszidiaritás és a komplementaritás elvének tiszteletben tartása mellett – az uniós politika és az épületekkel kapcsolatos energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott uniós pénzügyi támogatás egyik fő célkitűzése.

Kulcsfontosságú példa erre az „Intelligens finanszírozás – intelligens épületek” kezdeményezés², amelynek főbb szűk keresztmetszetei az állami finanszírozás jobb felhasználásának, a projektek összevonásának és a meghatározott beruházások kockázatmentesítésének szükségességéhez és a kezelésükre javasolt megoldásokhoz kapcsolódnak. Ezenfelül különféle intézkedéseket vezettek be (az energiahatékonyság-kockázatmentesítő platform adatbázisa, a jegyzési garanciavállalási eszköztár, tanácsadó platformok, fenntartható energiába történő beruházásokkal foglalkozó fórumok stb.) az említett szűk keresztmetszetek konkrét kezelésére.

32. A Bizottság úgy véli, hogy az energiahatékonysági beruházások előtt álló legfőbb korlátok horizontálisak és nem korlátozódnak a kohéziós politikai alapok által társfinanszírozott beruházásokra. Az Energiahatékonyság-finanszírozási Szakértői Csoport (EEFIG) által 2015-ben készített jelentés üzenetei egyértelműek e tekintetben. A korlátokat figyelembe veszik a vonatkozó stratégiai energiapolitikai dokumentumokban, így a kohéziós politikai programokban nem kell részletezni azokat.

33. A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel, és továbbra is támogatni fogja a tagállamokat abban, hogy a piaci mechanizmusokkal is összhangban pénzügyi eszközöket, például energiahatékonysági szerződéseket alkalmazzanak e területen, hogy fokozzák az Unió éghajlat-politikai célkitűzéseinek megvalósításához szükséges magánfinanszírozás tökélettét.

Ugyanakkor, bár a felújítások kétségkívül pénzügyi megtakarításokat eredményeznek a kedvezményezettek számára és tágabb értelemben is a társadalom javát szolgálják, ezt a felújítási piac jelenlegi kiforratlan helyzetével és sok olyan piaci akadállyal összefüggésben is mérlegelni kell, amelyek továbbra is akadályozzák az épületek felújítását.

A Bizottság úgy véli, hogy pénzügyi eszközöket az egyedi piaci feltételek alapján kell alkalmazni az egyes tagállamok, valamint a különféle projektípusok és célcsoportok tekintetében. Gyakran szükség van a vissza nem térítendő támogatási elemmel való ötvözésre, különösen a mélyebb felújítások ösztönzése, az innovatív technológiák előmozdításának elősegítése vagy a társadalmi problémák, például az energiaszegénység kezelése céljából.

35. A Bizottság egyetért azzal, hogy a pénzügyi eszközök fontosak e területen, és továbbra is támogatni fogja azok alkalmazását a következő programozási időszakban.

A Bizottság emlékeztet arra, hogy a cseh hatóságok pénzügyi eszközök révén próbálták megvalósítani az energiahatékonyságot a lakásszektorban, azonban a 2018-ban közzétett pályázati felhívás során nem érkezett be ajánlat potenciális pénzügyi közvetítőktől.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 33. bekezdésre adott válaszára.

40. A Bizottság megismétli, hogy a projektek kiválasztása az irányító hatóságok felelőssége, amelyek meghatározzák a kiválasztási eljárásokat és kritériumokat, és alkalmazzák azokat, amikor megvizsgálják a támogatási kérelmeket.

²

A „Tiszta energia minden európainak” csomag részeként 2016 novemberében elfogadva, COM(2016) 860 final, 2016.11.30.

3. háttérmagyarázat - A legkönnyebben elérhető eredményekkel járó energiahatékonysági korszerűsítésekre irányuló operatív programok: példák

Első bekezdés – A Bizottság tisztában van vele, hogy a „Jobb energia – melegebb otthonok” program számos energiahatékonysági intézkedést biztosít az energiaszegénység által veszélyeztetett háztartásoknak. A program célja, hogy javítsa a veszélyeztetett háztartások energiahatékonyságát, és ezáltal csökkentse az energiára fordítandó kiadások összegét. Másodlagos cél továbbá az egészség és a jóllét javítása és a nettó jövedelem energiára fordított részének csökkentése.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 42. bekezdésre adott válaszára.

Második bekezdés – A Bizottság a 40. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

42. A Bizottság egyetért azzal, hogy az egyszerű korszerűsítések „kényszerkötődési” hatással járhatnak, és hogy a gyors megtérülési idejű, egyszerű korszerűsítések pénzügyi szempontból általában életképesek, ezért ezeket általában pénzügyi eszközök révén, illetve állami támogatás nélkül kell finanszírozni.

Miközben az ERFA és a KA várhatóan elsősorban a hosszú távú megoldásokra összpontosít, ideértve az épületek mélyfelújítását is, amint arra a *Feasibility study to finance low-cost energy efficiency measures in low-income households from EU funds*³ című dokumentum is rámutat, társadalmi igény esetén kiegészítő támogatás nyújtható az alacsony jövedelmű háztartásoknak biztosított alacsony költségű energiahatékonysági intézkedésekhez.

43. A Bizottság úgy véli, hogy a költséghatékonyságot – bár az a közkiadásokról szóló döntések egyik fő tényezője – a kohéziós politika célkitűzéseivel mérten kell értékelni, összhangban az Unió költségvetési rendeletével. Az energiahatékonyság a kohéziós politikai programok több célkitűzésének egyike. A kohéziós politika olyan integrált szakpolitika, amelynek célja a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, és egy konkrét művelet több célkitűzéshez is hozzájárulhat, vagy több járulékos haszonnal járhat az átfogóbb uniós szakpolitikai célkitűzések tekintetében is, amelyek esetében nem könnyű tisztán gazdasági szempontú elemzést végezni. Ez gyakran előfordul az épületek energiahatékonyságának javítását célzó beavatkozások esetében, amelyeket például össze lehet kapcsolni az energiaszegénység csökkentésével.

Ezekben az esetekben egy adott beruházás talán kevésbé költséghatékony, a kedvezményezett számára azonban megfizethetőbb lehet. Ezzel szemben a magas eurónkénti energiamegtakarítással járó, pénzügyi szempontból életképes beruházásokat a magánpiac állami támogatás nélkül finanszírozhatja.

44. A Bizottság (a), (b) és (c) pontra adott közös válasza:

A Számvevőszék által idézett, 2014-ben közzétett *Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy funding* [Az épületek energetikai felújításának finanszírozása kohéziós politikai források felhasználásával] című technikai iránymutatás célja, hogy segítse a kohéziós politika irányító hatóságait az épületeket érintő, fenntartható energiával kapcsolatos beruházásoknak az operatív programok keretében történő megtervezésében és megvalósításában. Elsősorban helyes gyakorlati

³ *Feasibility study to finance low-cost energy efficiency measures in low-income households from EU funds* [Megvalósíthatósági tanulmány az alacsony jövedelmű háztartások alacsony költségű energiahatékonysági intézkedéseinek uniós alapokból történő finanszírozásához], az Energiaügyi Főigazgatóság zárójelentése, 2016. augusztus, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/low_cost_energy_efficiency_measures_-_final_report.pdf.

megközelítéseket és esettanulmányokat sorol fel. Iránymutatásként szabályozási követelményeket nem határoz meg.

A technikai iránymutatás ütemtervet javasol az épületek energetikai felújításának kohéziós politikai források felhasználásával történő finanszírozására irányuló program végrehajtására. Ez magában foglalja a kiválasztási szempontok meghatározását. Az iránymutatás számos követelményt javasol e tekintetben, például energetikai auditok elvégzését az összetettebb felújítási projekteknél. Egyértelművé teszi azt is, hogy a követelményeket a projekt méretéhez kell igazítani, és hogy a költséghatékonyság értékeléséhez általában a nettó jelenérték ajánlott az egyszerű megtérülési idő helyett.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 64. bekezdésre adott válaszára.

48. A Bizottság a Számvevőszék 21/2012. sz. különjelentésére adott válaszában egyértelműen kihangsúlyozta, hogy nem tudja minden tekintetben elfogadni az ajánlott mutatók programszintű bevezetését, mivel *„az ajánlott mutatók csak korlátozottan lennének összehasonlíthatóak, hiszen számos tényezőtől (pl. energia-/nyersanyagárak, éghajlati feltételek) függnék, és ebből kifolyólag félrevezethetők lehetnek”*.

Amellett, hogy ez a részt vevő kedvezményezettek és hatóságok számára további bürokráciát és terheket jelentene, a Bizottság úgy véli, hogy az energiahatékonysági beruházások projektspecifikusak és több olyan tényezőhöz kapcsolódnak (az épület állapota, éghajlati feltételek, munkaerőköltségek, energiaköltségek, anyagköltségek, felhasználás típusa stb.), amelyek nem standardizálhatók. Ennélfogva az egységnyi megtakarított energiára jutó költségre vonatkozó programszintű becslések csak nagyon korlátozottan lennének felhasználhatók.

51. A Bizottság a 43. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

A kohéziós politika támogatásával történő beavatkozás további indoka a piaci hiányosságok kezelése és az olyan projektekre történő beruházás, amelyek egyébként nem részesültek volna támogatásban. Így tehát a kohéziós politika energiahatékonysági beruházásai társadalmi célkitűzésekre – például az energiaszegénység kezelésére – vagy hosszú távú éghajlat- és energiapolitikai célokra is irányulnak a költségesebb és jellemzően hosszabb megtérülési idejű mélyfelújításba történő beruházás révén.

A 44. bekezdésben említett technikai iránymutatás a nettó jelenérték alkalmazását javasolja, mivel az lehetővé teszi a projekt pénzáramának figyelembe vételét a projekt élettartama alatt. A nettó jelenérték jelentős beruházási volumenű projekteknél használható. Egyszerűbb projekteknél alternatív módszerek (például a finanszírozáshoz vagy a megtérülési időhöz képest megtakarított energia) is alkalmazhatók; e módszereknél azonban fontos meghatározni azt az időszakot, amelynek során a megtakarításokat kiszámolják, különös tekintettel a mélyfelújításokra. Máskülönben fennáll annak a veszélye, hogy csak felületes intézkedéseket sorolnak előre.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 48. bekezdésre adott válaszára.

53. A Bizottság úgy véli, hogy a gyors megtérülési idejű, egyszerű korszerűsítések pénzügyi szempontból általában életképesek, ezért ezeket általában pénzügyi eszközök révén, illetve állami támogatás nélkül kell finanszírozni.

Az ERFA és a KA várhatóan elsősorban a hosszú távú energiahatékonysági célokhoz és az energiaszegénység hosszú távú megoldásaihoz való hozzájárulásra összpontosít, ideértve az épületek mélyfelújítását is.

A Bizottság hivatkozik továbbá az 51. bekezdésre adott válaszára.

A Bizottság úgy véli, hogy eltérések vannak az energiahatékonyság-kockázatmentesítő platformon rögzített projektek, valamint az ERFA- és KA-beavatkozások között, ami eltérő megtérülési időket eredményez. Az energiahatékonyság-kockázatmentesítő platform intézkedéstípusonként nagyon nagy eltéréseket mutat: a világítás vagy a fűtőkazán cseréjének és a hasonló intézkedéseknek rövidebb a megtérülési idejük, míg az ERFA és a KA által gyakran támogatott intézkedések, például az épületszigetelés és az integrált felújítás megtérülési ideje 11, illetve 14 év. Emellett figyelembe kell venni a tagállamok, régiók és az egyes épületek közötti különbségeket is. Példaképpen az energiahatékonyság-kockázatmentesítő platformon rögzített integrált felújítások átlagos megtérülési ideje Litvánia esetében 20,9 év.

54. A Bizottság a 48. és 51. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

56. A program az energiaszegénység által veszélyeztetett, alacsony jövedelmű háztartásokra összpontosít és további célja a háztartások által energiára fordított összeg csökkentése.

57. A Bizottság a Számvevőszék 21/2012. sz. különjelentésére adott válaszában egyértelműen kihangsúlyozta, hogy nem tudja minden tekintetben elfogadni az ajánlást.

A Bizottság úgy véli, hogy az energiahatékonysági beruházások projektspecifikusak és több olyan tényezőhöz kapcsolódnak (az épület állapota, éghajlati feltételek, munkaerőköltségek, energiaköltségek, anyagköltségek, felhasználás típusa stb.), amelyek nem standardizálhatók. Ennélfogva a Bizottság nem vezetheti be uniós szinten az egységnyi standard beruházási költséget vagy a standard megtérülési idő fogalmát.

Amint az 53. bekezdésre adott válaszban utalunk rá, az integrált vagy mélyfelújítások általában költségesek, és ez jelentősen befolyásolja az egységnyi költséget és a megtérülési időt. A maximálisan elfogadható egyszerű megtérülési idő bevezetése visszatartó erővel bírhat a mélyfelújítások tekintetében.

58. Az iránymutatás továbbá arra enged következtetni, hogy a költséghatékonyság értékeléséhez általában a nettó jelenérték ajánlott az egyszerű megtérülési idő helyett.

60. Litvánia elvben versenyen alapuló kiválasztási eljárás (és számos további kiemelt kiválasztási szempont, többek között a hatékonyság, környezetvédelmi kérdések, magasabb energiaosztály) alkalmazását írja elő, ha egy adott pályázati felhívásban a támogatható kérelmekben igényelt beruházási összegek meghaladják az említett felhívás keretében rendelkezésre álló finanszírozási összeget (2018 óta). A jelentős hitelelemmel rendelkező pénzügyi eszközök esetében időre és erőfeszítésekre volt szükség ahhoz, hogy kellő számban meg lehessen határozni a tervezett projekteket, ezért a pénzügyi időszak kezdetén nem volt téma a versenyen alapuló kiválasztási eljárás.

61. A Bizottság a 40. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

A Bizottság úgy véli, hogy a kiválasztott projektek minősége nemcsak a kiválasztási eljárás típusától, hanem az alkalmazott kiválasztási szempontoktól is függ. Sok támogatási forma esetében hatékonyabb egy minőségi küszöböt meghatározni és az annak megfelelő valamennyi projektet elfogadni, mint a kérelmek közvetlen összehasonlításának módszerét alkalmazni.

Emellett – a minőségi jogalkotás és az egyszerűsítés uniós összefüggésében – meg kell találni a megfelelő egyensúlyt a beruházások költséghatékonysága, valamint a teljes finanszírozási eljárás és a finanszírozás irányításának költséghatékonysága között, különösen a források címzettjei tekintetében.

A Bizottság hivatkozik továbbá a Számvevőszék 21/2018. sz., *Az ERFA és az ESZA projekteinek kiválasztása és monitoringja a 2014–2020-as időszakban továbbra is nagyrészt outputorientált* című különjelentésére adott válaszára.

62. Lásd a Bizottság 60. bekezdésre adott válaszát.

63. A Bizottság a Számvevőszék 21/2012. sz. különjelentésére adott válaszában egyértelműen kihangsúlyozta, hogy nem tudja minden tekintetben elfogadni az ajánlást. A Bizottság hivatkozik továbbá a 43. és 57. bekezdésre adott válaszára.

64. Az iránymutatás egyértelművé teszi, hogy a kiválasztási szempontok négy fő kategórián alapulhatnak, amelyek közül az egyik a költséghatékonyság, és hangsúlyozza, hogy a projektek kiválasztásakor más járulékos előnyöket is figyelembe kell venni. A költséghatékonyság tekintetében kifejti, hogy az többféleképpen meghatározható, majd számba veszi a különféle megközelítések előnyeit és korlátait, és arra a következtetésre jut, hogy a költséghatékonyság értékeléséhez általában a nettó jelenérték ajánlott.

65. A Bizottság tisztázza, hogy az Unió költségvetési rendelete előírja, hogy a költségvetésben foglalt minden tevékenységi ágra célkitűzéseket kell megszabni, elérésüket pedig teljesítménymutatókkal kell ellenőrizni. E rendelkezés értelmében a kohéziós politika keretszabályozása előírja, hogy a programok output- és eredménymutatókat határozzanak meg. Az outputmutatók a programok által elért eredményeket, az eredménymutatók pedig az egész társadalom szempontjából elért változásokat mérik. A költséghatékonyság nem tartozik az output- és eredménymutatók fogalmába.

66. a) A Bizottság továbbá tisztázza, hogy az európai strukturális és beruházási alapok, köztük az ERFA és a KA eredményorientáltsága a következő három pilléren alapul:

- a programok konkrét célkitűzéseinek egyértelmű megfogalmazása szilárd intervenciók logikával (a programok eredményorientáltsága), valamint eredménymutatók definíciókkal és mérhető célokkal;
- előzetes feltételrendszerek bevezetése annak biztosítására, hogy fennálljanak az uniós támogatások hatékony és eredményes felhasználásához szükséges feltételek;
- egyértelmű és mérhető részcélok és célok meghatározása a tervezetnek megfelelő előrehaladás biztosítására (teljesítménymérési keret).

Az operatív programok teljesítménymérési kerete nem tartalmaz célkitűzéseket, csak mutatókat (részcélokkal és célokkal). Ezenkívül a teljesítménymérési keret az operatív programok mutatóinak csak egy részét tartalmazza⁴, ezért energiahatékonyságra vonatkozó mutatókat nem feltétlenül foglal magában.

A keretszabályozás hangsúlyozza, hogy a teljesítménymérési keret mutatóinak rész céljai és céljai legyenek „reálisak, teljesíthetők, relevánsak és tartalmazzák az adott prioritás terén elért előrehaladásra vonatkozó lényeges információkat”, valamint „ellenőrizhetők anélkül, hogy az ellenőrzésük aránytalanul nagy adminisztratív terhet jelentene”.

4

(EU) 215/2014 bizottsági végrehajtási rendelet, 5. cikk, (1) bekezdés.

b) A Bizottság hangsúlyozza, hogy nincs olyan követelmény, amely szerint a mutatóknak elsősorban a megtakarított energia mennyiségét kell kimutatniuk. A mutatóknak a releváns műveletek eredményeit kell kifejezniük. A jelenlegi monitoringrendszer lehetővé teszi az adatok összesítését a közös mutatókhoz. A szabályozás lehetővé teszi olyan programspecifikus mutatók alkalmazását is, amelyek jellegüknél fogva nem összesíthetők.

67. Puglia 2014–2020-as operatív programja az outputmutatói között meghatározza az „Energiahatékonyság: A középületek éves elsődleges energiafogyasztásának csökkentése” elnevezésű közös mutatót (CO32) a középületek és a lakásszektor energiahatékonyságával kapcsolatos 4(c) beruházási prioritásra vonatkozóan. A 2023-ra kitűzött cél 12 millió kWh/év mértékű csökkentés.

71. Bár a keretszabályozás nem tartalmaz a lakóépületekben megtakarított energia mennyiségét mérő közös mutatót, az energiamegtakarítást egyes programokban programspecifikus mutatókkal mérik. Ugyanakkor e mutatók programspecifikus jellegénél fogva az értékeik uniós szinten nem összesíthetők (tagállamonként eltérő definíciók és mértékegységek).

A 4,6 milliárd eurós allokáció nem korlátozódik a lakóépületekre irányuló energiahatékonysági beruházásokra, hanem demonstrációs projekteket és támogatási intézkedéseket is magában foglal.

A Bizottság hangsúlyozza továbbá, hogy az ERFA/KA beruházásai révén elért energiamegtakarítások nem vesznek figyelembe olyan összefüggéseket, rendszerszintű változásokat vagy külső tényezőket (például az időjárást), amelyek meghaladhatják az intézkedés megtakarító hatását. Ezért az egyes intézkedésekből származó megtakarítások módszertani szempontból nem összesíthetők és nem vethetők össze az uniós és a nemzeti energiahatékonysági célkitűzésekkel.

75. A Bizottság a 65. és 67. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

76. A keretszabályozás szerint az eredménymutatóknak meg kell felelniük a prioritási tengely egyedi célkitűzésének, és azt mérik, amit az operatív program beavatkozásaival meg kívánnak változtatni. A járulékos hasznokat nem kell eredménymutatókkal kifejezni.

77. A Bizottság a 65. és 67. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

Az eredményességi tartalék elosztását a közös rendelkezésekről szóló rendelet 22. cikkének (3) bekezdése szabályozza, és csak a teljesítményértékelési kerethez kiválasztott mutatók rész céljainak teljesítésén alapul.

78. A Bizottság a 48. és 57. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

A Bizottság emlékeztet arra, hogy a kohéziós politika tekintetében kialakított monitoringrendszert a keretszabályozás ismerteti. A Bizottság úgy véli, hogy a monitoringrendszer a beavatkozásainak célkitűzései szempontjából releváns információkat gyűjti. E célkitűzések közé tartoznak a Szerződésben meghatározott kohéziós politikai célkitűzések és a kohéziós politikai alapok tekintetében a keretszabályozásban meghatározott tematikus célkitűzések. Az Unió költségvetési rendelete szerint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás a költségvetésnek a gazdaságosság, az eredményesség és a hatékonyság elvével összhangban történő végrehajtását jelenti. A költséghatékonyság releváns ebben az összefüggésben, azonban önmagában nem olyan célkitűzés, amelyet a monitoringrendszernek gyűjtenie kellene.

79. A Bizottság szerint meg kellene vizsgálni az egyes programokat, valamint értékeléseket is használni kellene ahhoz, hogy pontosabb képet lehessen kapni az egy háztartásra jutó átlagos költségről; a megtakarított energia költségével kapcsolatos számításokat valójában a konkrét projektek szintjén kellene elvégezni.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 71. bekezdésre adott válaszára.

83. A Bizottság szerint előfordulhat, hogy az eredménymutatók nem célszerűek a teljesítménymérési keret szempontjából az eredmények elérésének (a programozási időszakon túlnyúló) ütemezése, valamint amiatt, hogy – a mutató jellegétől függően – értékelésre van szükség a szakpolitika hatásainak a programon kívüli külső tényezők hatásaitól való elkülönítéséhez.

84. A Bizottság a 77. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

85. A Bizottság többször felvetette Írországnak „a jobb energiafogyasztási osztályba sorolt háztartások száma” elnevezésű outputmutató tekintetében a Bizottságnak bejelentett adatok megbízhatóságának kérdését, mind az illetékes hatóságokkal folytatott számos megbeszélés során, mind a 2017-es és 2018-as éves végrehajtási jelentéshez tett írásbeli észrevételekben. Az ír hatóságok felülvizsgálják a projekteket, hogy megbízható értéket jelentsenek be a szóban forgó mutató tekintetében. A teljesítménymérési keret felülvizsgálata során az elszámolható kiadások Bizottságnak bejelentett teljes összegének megbízhatósága kapcsán nem merült fel kérdés.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

88. A Bizottság fontosnak tartja az uniós költségvetési források gazdaságos felhasználásának biztosítását: Az uniós hozzáadott érték és a teljesítmény a projekt kiválasztásának alapvető feltétele.

A Bizottság megismétli, hogy bár a kiadások költséghatékonysága egyértelműen kulcsfontosságú elem, azt a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra vonatkozó kohéziós politikai célkitűzések és a szélesebb körű uniós szakpolitikai célkitűzések tágabb összefüggésében kell vizsgálni.

A kohéziós politika keretszabályozásával összhangban a középpontban a célkitűzések elérése áll. A Bizottság úgy véli, hogy az uniós támogatásnak olyan projektekre kell összpontosítaniuk, amelyek jelentősen hozzájárulnak a kitűzött szakpolitikai célokhoz.

Ezenkívül a támogatást olyan projektekre kell fordítani, amelyeknek valóban támogatásra van szükségük, és amelyek piaci feltételek mellett nem valósíthatók meg. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy a magas eurónkénti energiamegtakarítással járó, egyszerű korszerűsítések pénzügyi szempontból általában életképesek, ezért ezeket általában pénzügyi eszközök révén, állami támogatás nélkül kell finanszírozni.

A Bizottság ezért úgy véli, hogy a költséghatékonysági értékeléseknek nemcsak az épületek közép- és hosszú távú energiamegtakarítási potenciálját kell figyelembe venniük, hanem a végrehajtott beavatkozásoknak a számos szakpolitikai célkitűzéséhez való hozzájárulását és azok energiamegtakarításon kívüli hasznait is. A projektek kiválasztásakor tehát figyelembe kell venni olyan járulékos hasznokat is, mint a gazdasági, társadalmi és környezeti hatások.

89. A Bizottság tehát hangsúlyozza, hogy a keretszabályozással összhangban a projektek kiválasztása a tagállamok kijelölt irányító hatóságainak felelőssége, amelyek meghatározzák a kiválasztási szempontokat és alkalmazzák azokat, amikor megvizsgálják a támogatási kérelmeket.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 88. bekezdésre adott válaszára.

91. Első franciabekezdés – A Bizottság kiemeli, hogy a 2014–2020-as partnerségi megállapodásnak tartalmaznia kell az egyenlőtlenségek, a fejlesztési szükségletek és a növekedési potenciál elemzését a tematikus célkitűzések és a területi kihívások tekintetében, figyelembe véve a nemzeti

reformprogramot és a vonatkozó országspecifikus ajánlásokat. Az operatív programoknak összhangban kell lenniük a partnerségi megállapodás tartalmával. Az egyes beruházási területekre vonatkozó részletes elemzést nem szükséges belefoglalni a programba.

Második franciabekezdés – A Bizottság úgy véli, hogy az energiahatékonysági beruházások előtt álló legfőbb korlátok horizontálisak, és nem korlátozódnak a kohéziós politikai alapok által társfinanszírozott beruházásokra. A korlátokat figyelembe veszik a vonatkozó stratégiai energiapolitikai dokumentumokban, így a kohéziós politikai programokban nem kell részletezni azokat.

Harmadik franciabekezdés – A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel, és továbbra is támogatni fogja a tagállamokat abban, hogy a piaci mechanizmusokkal is összhangban pénzügyi eszközöket – például energiahatékonysági szerződéseket – alkalmazzanak e területen, hogy fokozzák az Unió éghajlat-politikai célkitűzéseinek megvalósításához szükséges magánfinanszírozás tökéltetését.

Bár a felújítások kétségkívül pénzügyi megtakarításokat eredményeznek a kedvezményezettek számára, ezt a felújítási piac jelenlegi kiforratlan helyzetével és sok olyan piaci akadállyal összefüggésben is mérlegelni kell, amelyek továbbra is akadályozzák az épületek felújítását.

A Bizottság úgy véli, hogy pénzügyi eszközöket az egyedi piaci feltételek alapján kell alkalmazni az egyes tagállamok, valamint a különféle projekt típusok és célcsoportok tekintetében, összhangban a keretszabályozásban előírt előzetes értékelés eredményeivel. Gyakran szükség van a vissza nem térítendő támogatási elemmel való ötvözésre, különösen a mélyebb felújítások ösztönzése, az innovatív technológiák előmozdításának elősegítése vagy a társadalmi problémák kezelése céljából.

A Bizottság emlékeztet arra is, hogy a cseh hatóságok pénzügyi eszközök révén próbálták megvalósítani az energiahatékonyságot a lakásszektorban, azonban a 2018-ban közzétett pályázati felhívás során nem érkezett be ajánlat potenciális pénzügyi közvetítőktől.

Negyedik franciabekezdés – A Bizottság megismétli, hogy a projektek kiválasztása az irányító hatóságok felelőssége, amelyek meghatározzák a kiválasztási eljárásokat és kritériumokat, és alkalmazzák azokat, amikor megvizsgálják a támogatási kérelmeket.

1. ajánlás – A beruházások tervezésének és célkiválasztásának javítása

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság továbbá úgy véli, hogy számos helyzetben lehetőség van vissza nem térítendő támogatások alkalmazására, amikor a pénzügyi eszközök nem elegendők. Ez a tényleges piaci feltételeket tükrözi, például a felújítási piac kiforratlan helyzetét, az ágazat előtt álló akadályokat, az innovatív technológiák előmozdításához nyújtott támogatás szükségességét vagy a társadalmi problémák, például az energiaszegénység kezelését.

92. Második franciabekezdés – A Bizottság megismétli, hogy az energiahatékonysági beruházások projektspecifikusak és több olyan tényezőhöz kapcsolódnak (az épület állapota, éghajlati feltételek, munkaerőköltségek, energiaköltségek, anyagköltségek, felhasználás típusa stb.), amelyek nem standardizálhatók.

Harmadik franciabekezdés – A Bizottság megismétli, hogy a projektek kiválasztása az irányító hatóságok felelőssége, amelyek meghatározzák a kiválasztási szempontokat, és alkalmazzák azokat, amikor megvizsgálják a támogatási kérelmeket.

A Bizottság úgy véli, hogy a kiválasztott projektek minősége nemcsak a kiválasztási eljárás típusától, hanem az alkalmazott kiválasztási szempontoktól is függ. Sok támogatási forma esetében hatékonyabb egy minőségi küszöböt meghatározni és az annak megfelelő valamennyi projektet elfogadni, mint a kérelmek közvetlen összehasonlításának módszerét alkalmazni.

Emellett – a minőségi jogalkotás és az egyszerűsítés uniós összefüggésében – meg kell találni a megfelelő egyensúlyt a beruházások költséghatékonyasága, valamint a teljes finanszírozási eljárás és a finanszírozás irányításának költséghatékonyasága között, különösen a források címzettjei tekintetében.

A Bizottság hivatkozik továbbá a Számvevőszék 21/2018. sz., *Az ERFA és az ESZA projektjeinek kiválasztása és monitoringja a 2014–2020-as időszakban továbbra is nagyrészt outputorientált* című különjelentésére adott válaszára.

2. ajánlás – A projektkiválasztási eljárások javítása

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság elismeri, hogy biztosítani kell az uniós költségvetési forrásoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő felhasználását.

Ugyanakkor a megosztott irányítás keretében a projektkiválasztás a tagállamok irányító hatóságainak hatás- és feladatkörébe tartozik. A Bizottság tanácsadói minőségben részt vesz monitoring bizottságokban, ahol a projektkiválasztásra vonatkozó módszertant és szempontokat hagyják jóvá.

Különösen az épületekre irányuló energiahatékonysági beruházások esetében kell az irányító hatóságoknak az egyes intézkedések célkitűzéseikhez szabott kiválasztási szempontokat és eljárásokat meghatározni, és ennek során figyelembe kell venniük, hogy az épületekre irányuló ilyen beruházások projektspecifikusak, nem standardizáltak és különböző tényezőktől (pl. az épület állapotától, éghajlati feltételektől, munkaerőköltségektől, energiaköltségektől, anyagköltségektől, felhasználás típusától stb.) függenek. Mindazonáltal a Bizottság arra fogja ösztönözni az irányító hatóságokat, hogy alkalmazzanak olyan kiválasztási szempontokat és eljárásokat az épületekre irányuló energiahatékonysági beruházások tekintetében, amelyek tartalmaznak néhány olyan fő paramétert, amelyek az épületekre irányuló energiahatékonysági beruházásaikat a megcélzott vagy elért energiamegtakarításhoz kötik. Azonban a Bizottság nem kötelezheti az irányító hatóságokat arra, hogy a projektkiválasztás során egy meghatározott módszertant alkalmazzanak.

A Bizottság úgy véli továbbá, hogy az ezen ajánlás 1. és 2. franciabekezdésében meghatározott konkrét követelmények és eljárások nem mindig megfelelő eszközök arra, hogy megvalósítsák az épületekre irányuló energiahatékonysági beruházásokat szolgáló uniós források felhasználása tekintetében elérni kívánt szakpolitikai célkitűzéseket. Néhány esetben a javasolt paraméterek visszatartó erővel bírhatnak a mélyfelújítások tekintetében. Például ilyen eset állhat elő egy maximális elfogadható megtérülési idő bevezetésével.

A Bizottság megjegyzi, hogy a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó kohéziós politikai alapokról szóló bizottsági javaslat szerint az irányító hatóság biztosítja, hogy a kiválasztott műveletek a lehető legjobb kapcsolatot hozzák létre a támogatás összege, a vállalt tevékenységek és a célkitűzések megvalósítása között. Emellett a kiválasztási szempontoknak és eljárásoknak azokat a műveleteket kell előnyben részesíteniük, amelyek biztosítják, hogy az uniós támogatás maximális mértékben

hozzájárulhasson a program célkitűzéseinek eléréséhez⁵. E rendelkezések célja megakadályozni az olyan projektek kiválasztását, amelyek csak kismértékben járulnak hozzá a program célkitűzéseéhez. A Bizottság azt is megjegyzi, hogy az épületek energiahatékonyságáról szóló irányelv rendelkezéseit tiszteletben kell tartani, ideértve azt az új követelményt, amely szerint a tagállamoknak az energiahatékonyság javítását célzó pénzügyi intézkedéseiket az épületek felújítása során a megcélzott vagy az elért energiamegtakarításhoz kell kötni.

93. Első franciabekezdés – A keretszabályozás létrehozza az alaponkénti közös outputmutatók listáját, amelyeket adott esetben alkalmazni kell, azaz amikor a mutató releváns a támogatott beruházás outputjának/eredményének kifejezése szempontjából.

A közös mutatók célja, hogy összesítsék a gyakran támogatott intézkedésekre vonatkozó tagállami információkat, azonban a kohéziós politika keretében finanszírozott beruházások sokfélesége miatt e mutatók nem képesek minden eredményt kifejezni.

Ezenfelül olyan programspecifikus mutatókat használnak, amelyek jobban tükrözik a konkrét beruházásokat. Ezek sajátos jellegüknél fogva uniós szinten nem összesíthetők.

A Bizottság hivatkozik továbbá a 71. bekezdésre adott válaszára.

Második franciabekezdés – A keretszabályozás előírja, hogy a programok határozzanak meg output- és eredménymutatókat minden egyes prioritási tengely esetében. Az outputmutatók a programok által elért eredményeket, az eredménymutatók pedig az egész társadalom szempontjából elért változásokat mérik. A költséghatékonyság nem tartozik az output- és eredménymutatók fogalmába.

Harmadik franciabekezdés – Az eredményességi tartalék elosztását a közös rendelkezésekről szóló rendelet 22. cikkének (3) bekezdése szabályozza, és csak a teljesítményértékelési kerethez kiválasztott mutatók rész céljainak teljesítésén alapul.

3. ajánlás – Tegyük eredményorientáltabbá a teljesítménymérési keretet annak érdekében, hogy jobban nyomon kövessék az uniós célok elérése irányában tett előrehaladást, és javítsák az elszámoltathatóságot

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság az ajánlás a) részében kért információt a 2021–2027 közötti összes program jóváhagyását követően tudja rendelkezésre bocsátani.

A Bizottság szerint a költséghatékonyságot az inputokra és az eredményekre vonatkozó monitoringadatok alapján kellene elemezni. Programszinten az eredményeket közös és programspecifikus mutatókkal egyaránt mérik; ezért a programspecifikus eredmények uniós szinten nem összesíthetők. Továbbá, nem feltétlenül rögzítik az összes eredményt. Ezért a Bizottság úgy véli, hogy a költséghatékonysági elemzés csak az egyedi projektek szintjén lehetséges. Az ilyen elemzések tagállamok közötti összehasonlíthatósága korlátozott lenne az adott régióra vagy a tagállamra jellemző beruházások sokfélesége miatt.

Következésképpen a Bizottság nem tudja az említett mutatókat felhasználni a 2021–2027 közötti időszak féldős felülvizsgálata keretében hozandó döntések során minden egyes programra vonatkozóan. Bármilyen átprogramozás a tagállam kezdeményezésére történik a felülvizsgálat

⁵ COM(2018) 375 final, 2018.5.29, lásd különösen a 67. cikket.

eredménye alapján, és többek között a következők figyelembe vételével: a vonatkozó országspecifikus ajánlásokban meghatározott új kihívások; adott esetben a nemzeti energia- és klímatervek végrehajtásának területén elért eredmények; a társadalmi-gazdasági helyzet; a releváns értékelések fő eredményei és a részcélok területén elért eredmények.

Az ellenőrző csoport

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Nikolaos Milionis számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte. Az ellenőrzést João Figueiredo számvevőszéki tag vezette Michael Bain ügyvezető és Lorenzo Pirelli feladatvezető támogatásával. Az ellenőrző csoport tagjai Aris Konstantinidis, Radostina Simeonova és Jolanta Žemlaitė voltak. A nyelvi támogatást Miroslava Chakalova-Siddy és Richard Moore biztosította.



Balról jobbra: Lorenzo Pirelli, João Figueiredo, Paula Betencourt, Aris Konstantinidis, Terje Teppan-Niesen és Michael Bain.

Kronológia

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2019.1.23.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (illetve más ellenőrzött szervezeteknek)	2019.12.16.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztetési eljárás után	2020.3.30.
A Bizottság (illetve más ellenőrzött szervezetek) hivatalos válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2020.4.20.

COPYRIGHT

© Európai Unió, 2020

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6–2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. az egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ennek értelmében a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A dokumentumok további felhasználásakor azok eredeti értelme és üzenete nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további szerzői jogokat is figyelembe kell venni. Amennyiben engedély kiadására kerül sor, az érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és annak egyértelműen tartalmaznia kell a felhasználással kapcsolatos esetleges korlátozásokat.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

1. ábra: © Shutterstock / PIXEL to the PEOPLE.

5. ábra: © Shutterstock / Milagli.

3. háttérmagyarázathoz tartozó kép: © Shutterstock / Marko Mitrovicv.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe, így azok licencét a felhasználó nem kapja meg.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alatt található intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

HU	PDF	ISBN 978-92-847-4414-5	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/6717	QJ-AB-20-004-HU-N
HU	HTML	ISBN 978-92-847-4385-8	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/449965	QJ-AB-20-004-HU-Q

Felmértük, hogy az Unió társfinanszírozásában megvalósuló, az épületek energiahatékonyságára irányuló beruházások költséghatékony módon segítették-e az Uniót a 2020-ra kitűzött energiamegtakarítási célja elérésében. Megállapítottuk, hogy az operatív programokat és a projektek kiválasztását nem a költséghatékonyság alapelve vezérelte. A tagállamok előírták az épületek felújítását egy legalább minimális energiamegtakarítás elérése, valamint az épületek energetikai minősítésének javítása érdekében, ám ez esetenként magas költséggel járt. Mivel nincsenek összehasonlítható értékelések a projektek pozitív hatásaira, valamint a költséghatékonyság minimális/maximális küszöbértékeire vonatkozóan, nem sorolták előre az alacsonyabb költségráfordítás mellett nagyobb energiamegtakarítással vagy más előnyökkel járó projekteket. A kiadások költséghatékonyságának javítása érdekében javasoljuk a beruházások tervezésének, kiválasztásának és nyomon követésének javítását.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors