

Zvláštní zpráva

Energetická účinnost budov: je třeba klást větší důraz na nákladovou efektivnost



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I-IX
Úvod	01-16
Energetická účinnost: cíle a pokrok	01-08
Výdaje EU a právní rámec	09-13
Sdílené řízení mezi Komisí a členskými státy	14-16
Rozsah a koncepce auditu	17-21
Připomínky	22-86
Lepší pokyny Komise k posuzování potřeb se na celkovém zacílení projevily málo	22-42
Navštívené členské státy nestanovily pro zacílení prostředků EU jasné východisko	23-28
Členské státy si jsou vědomy překážek investování, které zatím nebyly vyřešeny	29-32
Hlavní formou finanční podpory EU na investice do energetické účinnosti zůstávají granty, ale nejsou vyhrazeny jen pro rozsáhlé renovace	33-42
Výběr projektů vycházel z nákladové efektivity jen v malé míře	43-64
Energetické audity a osvědčení o výkonnosti tvoří dobrý základ pro hodnocení investic	45-48
Vnitrostátní orgány vybírají projekty, u nichž se očekává úspora energie, ale které jsou někdy příliš nákladné	49-58
Výběrová kritéria stále neupřednostňují nákladově nejefektivnější projekty	59-64
Slabý výkonnostní rámec	65-86
Společné ukazatele měří energii uspořeno v rámci investic do veřejných, ale nikoliv do obytných budov	67-76
Ukazatele nelze použít k monitorování nákladové efektivity	77-79
Komise alokovala výkonnostní rezervu na opatření v oblasti energetické účinnosti na základě výdajů a výstupů, nikoliv úspor energie	80-86
Závěry a doporučení	87-93

Příloha

Příloha I – Prostředky v rámci politiky soudržnosti na energetickou účinnost budov v období 2014–2020

Glosář

Odpovědi Komise

Auditní tým

Harmonogram

Shrnutí

I V konfrontaci s nutností zmírnit změny klimatu se vedoucí představitelé EU zavázali snížit do roku 2020 předpokládanou spotřebu energie v členských státech EU o 20 % a do roku 2030 o 32,5 %. Klíčovým nástrojem pro naplnění těchto cílů je zlepšení energetické účinnosti budov. Budovy spotřebovávají největší podíl energie a zároveň mají největší potenciál, pokud jde o energetické úspory.

II Z posledního posouzení pokroku členských států při plnění cílů v oblasti energetické účinnosti vyplývá, že cíl EU do roku 2020 pravděpodobně splněn nebude, neboť spotřeba energie v EU od roku 2014 opět roste. Naší snahou je vydat doporučení, která EU pomohou dosáhnout plánovaného cíle v oblasti energetické účinnosti do roku 2030 zlepšením nákladové efektivity výdajů v rámci politiky soudržnosti v období 2021–2027.

III Dohromady bylo z operačních programů v rámci politiky soudržnosti přiděleno na zlepšení energetické účinnosti budov přibližně 14 miliard EUR, což odpovídá 4 % všech prostředků politiky soudržnosti na období 2014–2020 (357 miliard EUR), a z toho 4,6 miliardy EUR připadá na projekty týkající se obytných budov. Členské státy dále vyčlenily na vnitrostátní spolufinancování 5,4 miliardy EUR pro všechny budovy, z toho 2 miliardy EUR na obytné budovy.

IV Navštívili jsme pět členských států (Bulharsko, Česko, Irsko, Itálii (Apulii) a Litvu), které alokovaly přibližně 2,9 miliardy EUR svých prostředků v rámci politiky soudržnosti na problematiku energetické účinnosti budov. Posuzovali jsme, zda byly tyto prostředky využity nákladově efektivním způsobem a zda Komise a členské státy realizovaly naše doporučení uvedená ve zvláštní zprávě č. 21/2012 o energetické účinnosti veřejných budov.

V Komise v souladu s našimi doporučeními zvláštní zprávy č. 21/2012 vydala obsáhlé pokyny ke zlepšení investic do energetické účinnosti budov, včetně jejich nákladové efektivity. Zaznamenali jsme příklady dobrého postupu, kdy byly využity finanční nástroje v kombinaci s granty a modulací míry podpory, aby se zvýšil pákový efekt soukromého financování a snížilo riziko efektu mrtvé váhy.

VI Členské státy vyžadovaly, aby projekty vycházely z energetického auditu, dosáhly určité úrovně úspor energie a zlepšily energetické hodnocení budov. Ve většině případů přidělovaly prostředky na projekty podle pořadí obdržení žádostí, což neumožňovalo posoudit relativní náklady a přínosy těchto projektů. Málokdy proto

byly upřednostněny ty, které zajišťovaly úspory energie nebo jiné přínosy při nižších nákladech.

VII Monitorovací systém neposkytuje údaje o tom, kolik energie se díky prostředkům EU vynaloženým na renovaci obytných budov ušetřilo. Komise tak nemůže posoudit, nakolik rozpočet EU přispívá k plnění cíle EU v oblasti energetické účinnosti. Žádný ukazatel také neměří další přínosy, které tyto investice mohou mít.

VIII Ve své zvláštní zprávě č. 21/2012 jsme dospěli k závěru, že nákladová efektivnost nebyla při přidělování prostředků EU na opatření energetické účinnosti rozhodujícím kritériem. K vyšším úsporám energie na investované euro by mohlo vést lepší řízení, a to zejména při výběru projektů.

IX S ohledem na ambicióznější cíle EU v oblasti energetické účinnosti a na výhledové omezování rozpočtů je nákladová efektivnost výdajů důležitější než kdy dříve. Proto vydáváme doporučení, která by měla EU pomoci dosáhnout plánované energetické účinnosti do roku 2030 zvýšením nákladové efektivnosti výdajů v rámci politiky soudržnosti na období 2021–2027. Doporučujeme zaměřit se na plánování a zacílení investic, vybírat na základě posouzení relativních nákladů a přínosů takové projekty, které zajistí největší energetické úspory a další přínosy při nižších nákladech, uplatňovat ukazatele k měření úspor energie a dalších přínosů a odměňovat opatření, která přinášejí úspory energie nákladově efektivním způsobem.

Úvod

Energetická účinnost: cíle a pokrok

01 Lepší energetickou účinností se rozumí využití menšího množství energie při zachování rovnocenné úrovně výstupů¹. Účinnější využívání energie může občanům EU pomoci snížit jejich energetické náklady, chránit své zdraví a životní prostředí a zlepšit kvalitu ovzduší.

02 Mezi typické investice do energetické účinnosti spolufinancované EU patří doplňková izolace budov, energeticky úsporná okna, systémy termoregulace a modernizace systémů vytápění.

Obrázek 1 – Příklad renovované budovy (před úpravami pro zvýšení energetické účinnosti a po nich)



© Shutterstock / PIXEL pro PEOPLE.

03 V roce 2012 byl do směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti² začleněn cíl dosáhnout 20% zvýšení energetické účinnosti do roku 2020 (ve srovnání s plánovanou

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES (Úř. věst. L 315, 14.11.2012, s. 1). Čl. 2 odst. 4: Výstup může označovat výkon, službu, zboží nebo energie.

² Tamtéž.

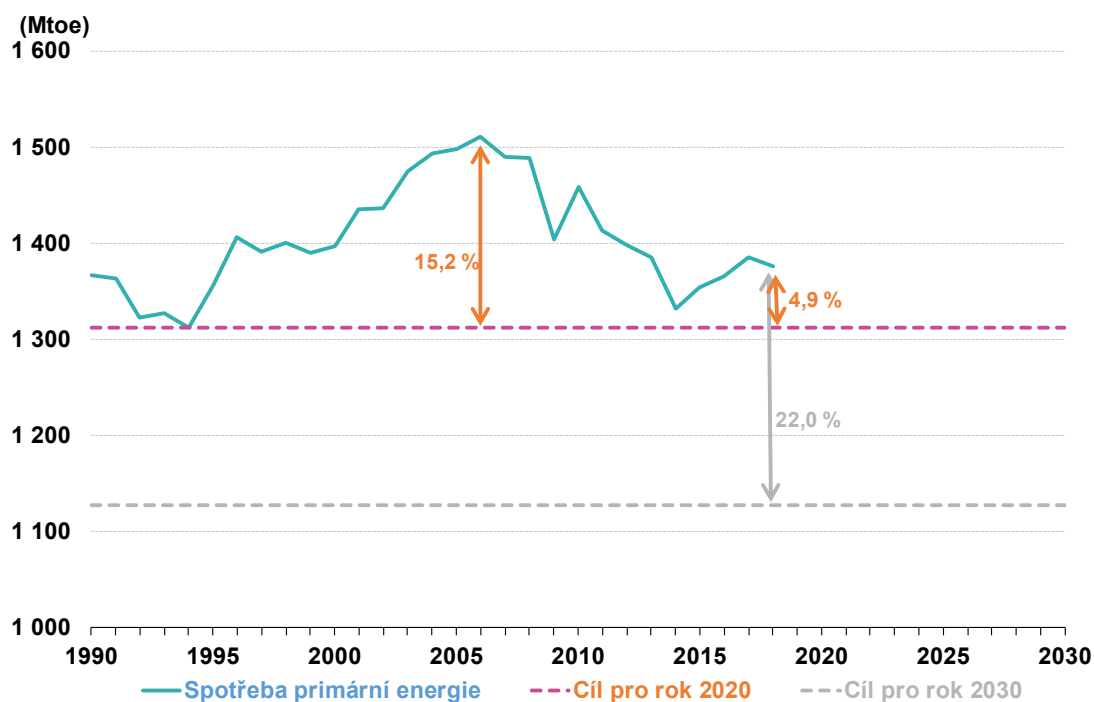
spotřebou energie v roce 2020). Revidovaná směrnice 2018/2002/EU o energetické účinnosti³ zohlednila ještě ambicióznější hlavní cíl EU pro energetickou účinnost, a to úsporu nejméně 32,5 % do roku 2030.

04 Nová Komise se zavázala uplatňovat zásadu „energetické účinnosti v první řadě“ a zaměřit se na to, jak může EU dále zlepšovat energetickou náročnost budov a urychlit tempo renovací⁴.

05 Údaje Eurostatu (únor 2020) svědčí o tom, že spotřeba primární energie v členských státech EU v roce 2018 přesahovala cíle pro rok 2020 o 4,9 % (viz [obrázek 2](#)).

Obrázek 2 – Pokrok členských států EU při dosahování cílů v oblasti energetické účinnosti pro rok 2020 a 2030 (spotřeba primární energie)

Kolik zbývá k dosažení cílů pro rok 2020 a 2030 u spotřeby primární energie, EU-27



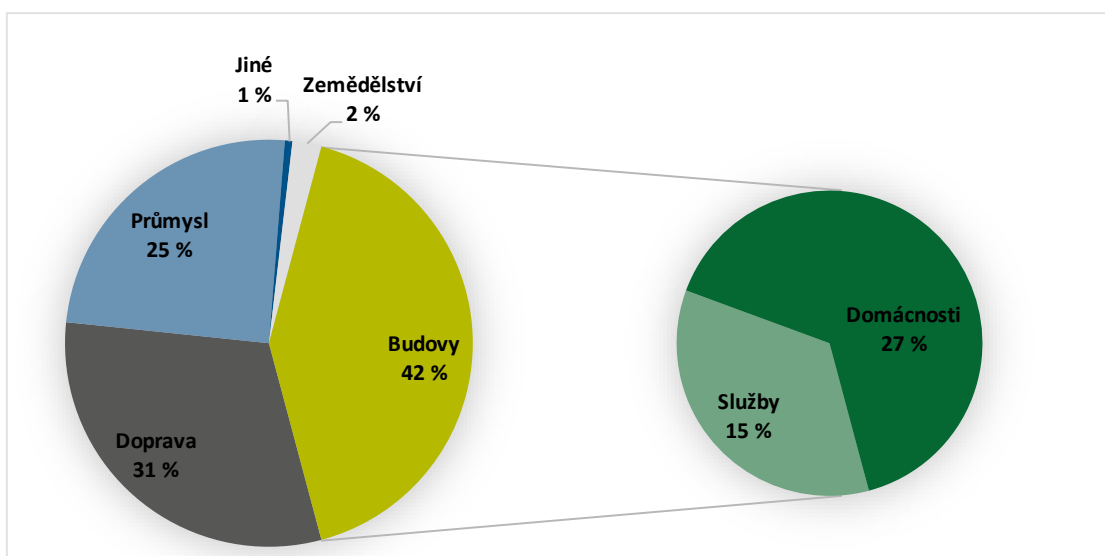
Zdroj: Eurostat, Statistiky energetických úspor, spotřeba primární energie 2018.

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2018/2002/EU ze dne 11. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti (Úř. věst. L 328, 21.12.2018, s. 210).

⁴ Zelená dohoda pro Evropu - Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. COM(2019) 640 final ze dne 11.12.2019.

06 Z posledního posouzení pokroku členských států v oblasti energetické účinnosti vyplývá, že cíl EU pro rok 2020 pravděpodobně splněn nebude⁵. Cíl EU pro rok 2030 snížit spotřebu energie alespoň o 32,5 % je tak ještě hůře dosažitelný. Spotřeba energie by se měla snižovat zejména v odvětvích s největším potenciálem energetických úspor, jako jsou budovy. Přehled spotřeby energie v EU podle jednotlivých odvětví uvádí **obrázek 3**:

Obrázek 3 – Spotřeba energie podle odvětví v roce 2017 (% z celku)



Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu o konečné spotřebě energie.

07 Nejvyšší spotřebu energie v EU mají budovy, zejména obytné, dále následuje doprava a průmysl. Zároveň se v Evropě jedná o sektor, v němž je prostor pro energetické úspory největší⁶. Jen na vytápění a teplou vodu v domácnostech EU připadá 79 % celkové konečné spotřeby energie⁷. Energetické úspory dosažené renovací obvykle vyplývají z lepší izolace budov, systémů vytápění a chlazení a osvětlení. V této zprávě se zaměřujeme právě na tyto druhy investic, přičemž nedávno

⁵ COM(2019) 224 final, „Posouzení pokroku, jehož členské státy dosáhly při plnění svých vnitrostátních cílů energetické účinnosti pro rok 2020 a při provádění směrnice o energetické účinnosti“, požadované podle čl. 24 odst. 3 směrnice 2012/27/EU.

⁶ Dokument Komise z roku 2017 „Osvědčené postupy v oblasti energetické účinnosti“ – Získané poznatky, s. 18 a COM SWD(2016) 408 final, „Hodnocení směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov“, s. 15.

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

jsme vydali také zvláštní zprávu č. 1/2020 o minimálních požadavcích na energetickou účinnost EU a o energetických štítcích pro spotřebiče⁸.

08 Podle odhadů Komise si dosažení cíle v oblasti energetické účinnosti do roku 2030 vyžádá investice do renovace fondu budov EU ve výši 282 miliard EUR ročně⁹. Pokud by se uskutečnily všechny plánované investice v rámci politiky soudržnosti ve veřejných a obytných budovách, jednalo by se přibližně o 2 miliardy EUR ročně v období 2014–2020.

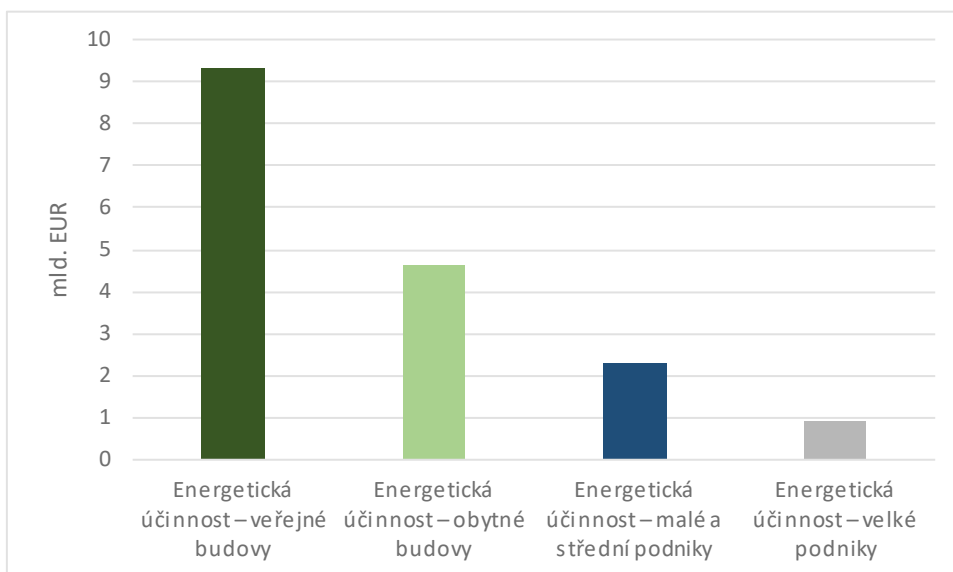
Výdaje EU a právní rámec

09 Evropský fond pro regionální rozvoj a Fond soudržnosti plánovaly vyčlenit na investice do energetické účinnosti veřejných a obytných budov v období 2014–2020 celkem 14 miliard EUR. Členské státy tento rozpočet doplnily 5 miliardami EUR v rámci vnitrostátního spolufinancování. Přehled tohoto rozpočtu podle členských států je k dispozici v [příloze. Obrázek 4](#) obsahuje přehled rozpočtu politiky soudržnosti EU na investice v oblasti energetické účinnosti v období 2014–2020.

⁸ Viz zvláštní zpráva č. 1/2020: [Opatření EU v oblasti ekodesignu a označování energetickými štítky: důležitý příspěvek k větší energetické účinnosti, který je však omezován značnými zpožděními a nedodržováním právních předpisů.](#)

⁹ Pracovní dokument útvarů Komise (2016) 405 final, Posouzení dopadu, doprovodný dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.

Obrázek 4 – Přehled rozpočtu politiky soudržnosti EU na investice v oblasti energetické účinnosti v období 2014–2020



Zdroj: EÚD.

10 Směrnice o energetické náročnosti budov z roku 2010¹⁰ obsahuje několik ustanovení, jak zlepšit energetickou účinnost nových i stávajících budov, jako například:

- a) minimální požadavky na energetickou náročnost nových budov a větších renovací budov;
- b) povinné certifikáty energetické náročnosti při prodeji a pronájmu budov, které uvádějí aktuální energetickou náročnost budovy a doporučená opatření na její zlepšení¹¹ (viz příklad na [obrázku 5](#)).

¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov.

¹¹ Článek 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov

Obrázek 5 – Příklad certifikátu energetické náročnosti budovy

CERTIFIKÁTY ENERGETICKÉ NÁROČNOSTI

Hodnocení energetické účinnosti

	Současné	Potenciální
<i>Vysoce energeticky účinné – nižší provozní náklady</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>Energeticky neúčinné – vyšší provozní náklady</i>		

© Shutterstock / Milagli.

11 Také směrnice o energetické účinnosti z roku 2012 obsahuje ustanovení ke zlepšení energetické účinnosti budov. Patří mezi ně systémy povinného zvyšování energetické účinnosti, které na povinné strany, jako jsou například prodejci nebo distributoři energie, kladou požadavky, aby splnily kvantitativní cíle v oblasti úspor energie v rámci svého portfolia zákazníků. Při posouzení dopadů revidované směrnice se dospělo k závěru, že do konce roku 2016 přispěly tyto systémy k úsporám energie (34 %) více než jakékoli jiné opatření (dobrovolné dohody, daňová opatření, režimy financování a finanční pobídky).

12 Směrnice o energetické účinnosti z roku 2012 vyžadovala také, aby členské státy každé tři roky předložily národní akční plány energetické účinnosti (NAPEE), které budou zahrnovat významná opatření zaměřená na zvýšení energetické účinnosti a očekávané anebo dosažené úspory energie. Komise národní akční plány energetické účinnosti hodnotí a posuzuje, do jaké míry členské státy splnily stanovené vnitrostátní cíle. Své roční posouzení zasílá Evropskému parlamentu a Radě. Komise může na základě posouzení zpráv a národních akčních plánů energetické účinnosti vydat pro členské státy doporučení.

13 Národní akční plány energetické účinnosti budou nahrazeny vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu. Členské státy je musí předložit do konce roku 2019 a budou pro ně klíčovým nástrojem plánování. Budou také důležité k určení investičních

potřeb v oblasti energetické účinnosti. Do 31. ledna 2020 předložilo vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu 18 z 27 členských států.

Sdílené řízení mezi Komisí a členskými státy

14 V rámci Komise vyvíjí a provádí energetickou politiku EU Generální ředitelství pro energetiku. Vypracovává návrhy na podporu energetické účinnosti, dohlíží nad prováděním směrnic a sleduje pokrok členských států v dosahování cílů v oblasti energetiky za pomoci Společného výzkumného střediska a Evropské agentury pro životní prostředí.

15 Za řízení Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondu soudržnosti (FS) odpovídá Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku. Přispívá k energetické politice EU tím, že poskytuje finanční prostředky a sdílí s členskými státy odpovědnost za efektivnost a účinnost programů. V období 2014–2020 stanovilo pokyny upravující obsah dohod o partnerství a operačních programů a po projednání s členskými státy je na začátku finančního období schválilo. Po jejich zavedení je jeho hlavním úkolem sledovat provádění těchto programů, což činí jednak formou účasti v monitorovacích výborech a jednak přezkoumáváním obdržených výročních zpráv o provádění. Na výběru jednotlivých projektů se nepodílí. Nakonec hodnotí výsledky financování.

16 Členské státy stanoví priority energetické politiky ve vnitrostátních právních předpisech a v národních akčních plánech energetické účinnosti na základě posouzení svých potřeb. Připravují operační programy, přičemž určené řídicí orgány by měly vybírat projekty na základě patřičných výběrových postupů a kritérií a s ohledem na nákladovou efektivnost. V období 2014–2020 Komise poskytovala řídicím orgánům při koncipování a realizaci programů rozsáhlou podporu (viz [obrázek 6](#)). Řídicí orgány sledují výstupy a výsledky projektů podle ukazatelů výkonnosti a informují Komisi o úsporách energie a dalších přínosech, kterých operační programy dosáhly.

Rozsah a koncepce auditu

17 S ohledem na zvýšené ambice EU týkající se cílů energetické účinnosti a na výhledové omezování rozpočtů je nákladová efektivnost výdajů důležitější než kdy dříve. Účelem této zprávy je posoudit, jak nákladově efektivní investice do energetické účinnosti budov spolufinancované EU pomáhají EU dosáhnout jejích cílů. Naší snahou je vydat doporučení, která EU pomohou dosáhnout plánované energetické účinnosti do roku 2030 prostřednictvím zvýšení nákladové efektivnosti výdajů v rámci politiky soudržnosti na období 2021–2027.

18 Hlavní auditní otázkou bylo, zda investice do energetické účinnosti budov spolufinancované EU byly vybrány na základě kritérií, která umožní dosáhnout co největší nákladové efektivnosti. Abychom na tuto otázku odpověděli, zjišťovali jsme, zda Komise a členské státy stanovily správné podmínky pro výběr nákladově efektivních investic (včetně posouzení potřeb, zacílení podpory, výkonnostního rámce) a zda členské státy uplatňovaly patřičná výběrová kritéria.

19 Navštívili jsme pět členských států (Bulharsko, Česko, Irsko, Itálii (Apulii) a Litvu), vybrané jednak podle objemu prostředků, které vynaložily na energetickou účinnost, a jednak abychom dosáhli zeměpisné vyváženosti. Tyto členské státy vyčlenily ze svého rozpočtu z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti na období 2014–2020 na tuto oblast přibližně 2,9 miliardy EUR.

20 Při auditu jsme přezkoumávali a hodnotili:

- a) posouzení potřeb vypracovaná na národní a regionální úrovni a národní akční plány energetické účinnosti,
- b) operační programy a postupy výběru projektů,
- c) monitorovací systémy a údaje o projektech v oblasti úspor energie.

21 Zaměřili jsme se na investice do energetické účinnosti obytných budov spolufinancované z EFRR a FS. Posuzovali jsme, nakolik jsou tyto investice v souladu s politikou EU v oblasti energetické účinnosti. V návaznosti na svou zvláštní zprávu č. 21/2012 o energetické účinnosti veřejných budov jsme také v Komisi a třech členských státech, které jsme při její přípravě navštívili (Česko, Itálie a Litva), provedli

kontrolu realizace našich tehdejších doporučení, abychom zjistili, do jaké míry je Komise a členské státy zavedly¹².

¹² Viz zvláštní zpráva č. 21/2012: „Nákladová efektivita investic do energetické účinnosti v rámci politiky soudržnosti“:
www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_21/SR12_21_CS.PDF

Připomínky

Lepší pokyny Komise k posuzování potřeb se na celkovém zacílení projeví málo

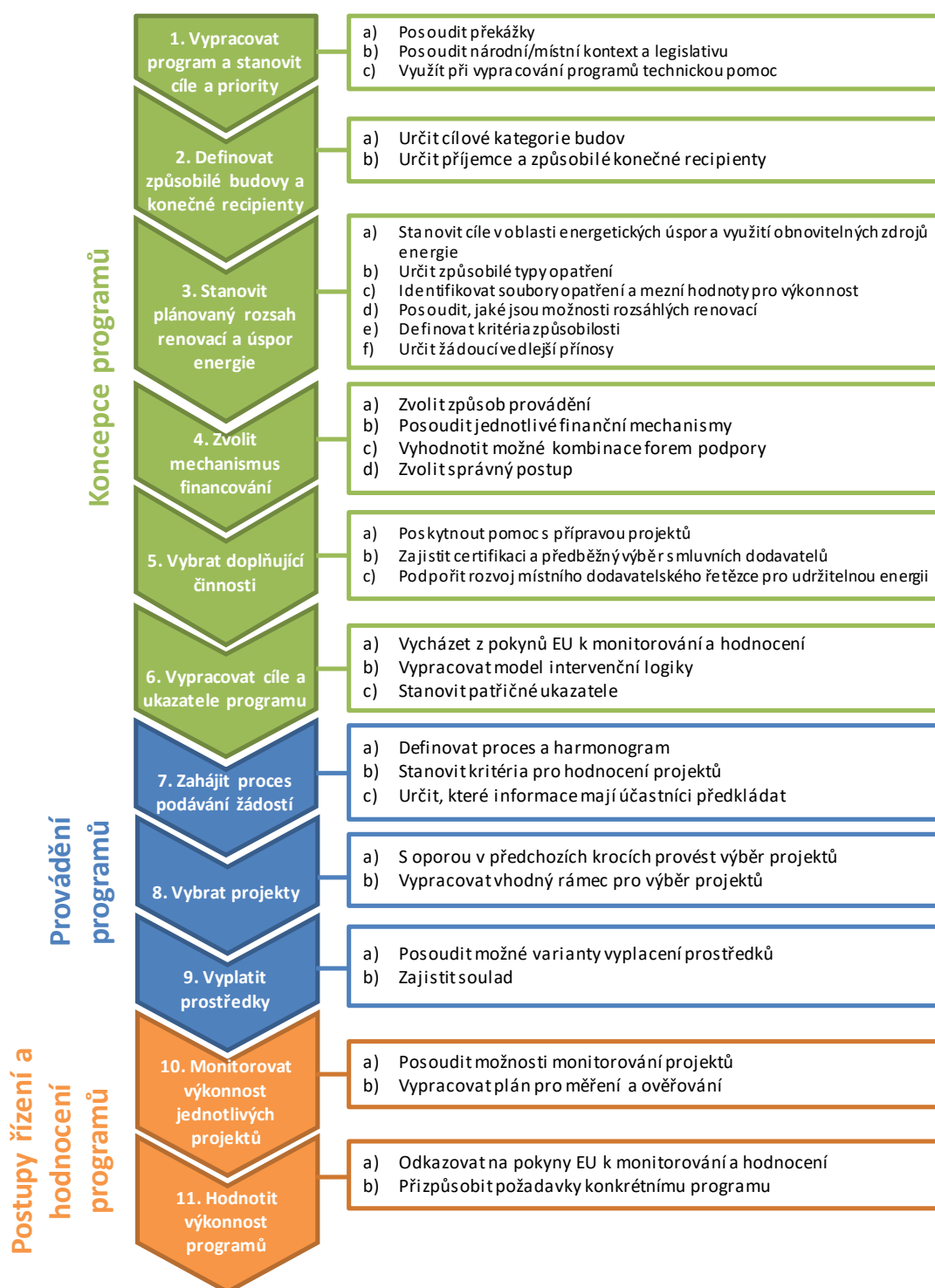
22 Dohody o partnerství a operační programy umožňují jasné zacílení investic, pokud vycházejí z řádného posouzení potřeb, které zahrnuje:

- a) posouzení spotřeby energie a potenciálu energetických úspor ve všech odvětvích, aby bylo možné určit cílové kategorie budov a příjemců;
- b) identifikaci překážek pro investice a oblastí vyžadujících další podporu, které členské státy uvedly ve svých národních akčních plánech energetické účinnosti;
- c) posouzení toho, jaká forma podpory (např. grant nebo finanční nástroj) je pro řešení zjištěných potřeb a stimulaci rozsáhlých renovací nejvhodnější.

Navštívené členské státy nestanovily pro zacílení prostředků EU jasné východisko

23 Komise vydala pro členské státy obsáhlé pokyny k tomu, jak by měly posuzovat své potřeby a vypracovávat programy, z nichž se financují investice do energetické účinnosti budov. Plán klíčových kroků, které Komise doporučila řídicím orgánům, je uveden na [obrázku 6](#).

Obrázek 6 – Plán provádění programu financování energetické renovace budov pomocí prostředků politiky soudržnosti



Zdroj: Evropská komise (2014), „Technické pokyny k financování energetické renovace budov v rámci politiky soudržnosti“, s. 14.

24 Všech pět navštívených členských států ve svých dohodách o partnerství a operačních programech formulovalo potřebu zvýšit energetickou účinnost svého fondu budov, a to zejména obytných. Většina těchto plánovacích dokumentů odkazuje na

posouzení potřeb obsažené v národních akčních plánech energetické účinnosti nebo jiných národních strategických dokumentech týkajících se energetiky.

25 Pět členských států nezahrnulo do svých národních akčních plánů energetické účinnosti všechny informace doporučené v pokynech a šabloně Komise¹³, jako například očekávané a dosažené úspory energie u každého opatření, včetně opatření financovaných z prostředků EU. Směrnice o energetické účinnosti z roku 2012 členským státům neukládá povinnost zavést opatření uvedená v jejich národních akčních plánech ani podávat zprávy o úsporách energie.

26 *Tabulka 1* uvádí přehled hlavních prvků posouzení potřeb u pěti operačních programů, které jsme prověřovali:

Tabulka 1 – Hlavní prvky posouzení potřeb v pěti operačních programech, které jsme kontrolovali

Operační program	Byla provedena klasifikace budov podle spotřeby energie?	Byly vyčísleny potenciální úspory energie a investiční potřeby?	Existovalo jasné zdůvodnění pro využití prostředků EU?
Bulharsko Růst regionů	Ne	Ne	Ano
Česko Integrovaný regionální	Ne	Ne	Ano
Irsko Jihovýchod regionální	Ano	Ano	Ne (viz <i>rámeček 1</i>)
Itálie (Apulie) Regionální	Ne	Ne	Ano
Litva Investice pro růst a pracovní místa	Ano	Ano	Ano

Zdroj: EÚD.

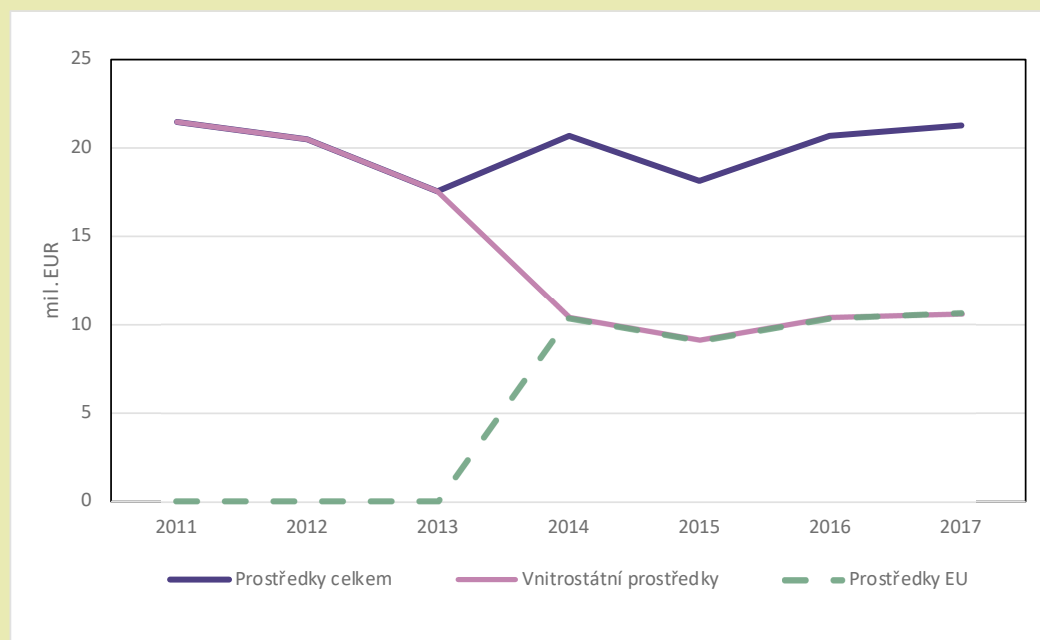
¹³ COM(2013) 762 final: Provádění směrnice o energetické účinnosti – pokyny Komise a SWD (2013) 180 final: Pokyny pro národní akční plány energetické účinnosti, oddíl 3.2.4 a 3.2.5.

Rámeček 1

V Irsku nevedlo využití prostředků EU pro program dříve financovaný státem ke zlepšení energetické účinnosti

Irsko v roce 2000 zavedlo program „Lepší energie, teplejší domovy“, financovaný z vnitrostátního rozpočtu a zaměřený na nízkopříjmové domácnosti, které jsou ohroženy energetickou chudobou, tzn. nemohou si dovolit řádné vytápění. Když v roce 2014 začala tento program spolufinancovat EU, Irsko vnitrostátní částku snížilo a celkové finanční příděly na tento program se nyní stabilně pohybují kolem 20 milionů EUR ročně (viz [obrázek 7](#)). Tento způsob využití finančních prostředků EU nevede k výraznému zvýšení nebo urychlení investic do energetické účinnosti a v daném případě v zásadě jen nahradil vnitrostátní financování.

Obrázek 7 – Vývoj financování programu „Lepší energie, teplejší domovy“ v Irsku (období 2011–2017)



Zdroj: EÚD.

27 Zjištění týkající se Česka a Itálie (Apulie) jsou podobná zjištěním z naší zvláštní zprávy č. 21/2012, kdy jsme upozorňovali, že v operačních programech v období 2007–2013 nebylo provedeno řádné posouzení potřeb. Tato posouzení neurčila konkrétní odvětví s potenciálem úspor energie ani možnosti, jak jich dosáhnout nákladově efektivním způsobem, aby se tak odůvodnila zvolená opatření a náklady na ně.

28 Na základě toho jsme Komisi doporučili podmínit financování politiky soudržnosti v období 2014–2020 řádným posouzením potřeb na úrovni programů. Ve třech z pěti členských států, které jsme navštívili v roce 2019 (v Bulharsku, Česku a Itálii (Apulii)),

však operační programy nevycházely z důkladného posouzení spotřeby energie ani nevyčíslovaly možné úspory energie a odpovídající investiční potřeby. V Litvě se situace zlepšila – vnitrostátní orgány nyní vyčísľují jak investiční potřeby, tak potenciální úspory energie.

Členské státy si jsou vědomy překážek investování, které zatím nebyly vyřešeny

29 Zlepšení v oblasti energetické účinnosti vedou k významnému snížení plateb za energii, ale řada investic do energetické účinnosti budov se nerealizuje z důvodu překážek na trhu¹⁴. Patří k nim nedostatečná informovanost a odborné znalosti o financování a přínosech energetické účinnosti, vysoké počáteční náklady, regulační překážky v budovách s více vlastníky (v bytových sdruženích často vyžadující jednomyslné schválení) a problém rozdílné motivace mezi vlastníky a nájemci¹⁵. Jedná se o situaci, kdy vlastník budovy hradí náklady na energetickou modernizaci, ale výsledné úspory ze snížení nákladů na energii plynou nájemci. V důsledku toho má vlastníky malou motivaci investovat do zlepšení energetické účinnosti.

30 V Bulharsku, Česku a Litvě nám řídicí orgány a příjemci u projektů sdělili, že zlepšení energetické účinnosti brání především problém, jak dosáhnout dohody v budovách s více vlastníky.

31 Další překážky, zejména pro zavedení smluvních mechanismů o energetických službách, souvisí s pravidly pro zadávání veřejných zakázek, protože z právního hlediska není jasné, které zásadní prvky by tyto smlouvy měly obsahovat, a problémům s rozlišováním mezi stavebními pracemi, dodávkami a službami¹⁶ a zaznamenáváním těchto smluv v národních účtech veřejného sektoru. Komise pracuje na odstranění těchto překážek: v roce 2017 Eurostat zveřejnil písemný pokyn¹⁷ k tomu, jak takové smlouvy zaznamenávat v národních účtech. Tento pokyn byl v roce 2018 doplněn o další pokyny vypracované společně s EIB¹⁸.

¹⁴ Komise (2017): „Osvědčené postupy v oblasti energetické účinnosti“, s. 15.

¹⁵ Zpráva Společného výzkumného střediska (2014), „Překonání problému rozdílné motivace v oblasti výstavby budov“.

¹⁶ Italská národní energetická agentura: ENEA (2017): „Smlouvy o energetických službách“.

¹⁷ Komise (2017) „Pokyn Eurostatu: zaznamenávání smluv o energetických službách na účtech vládních institucí“.

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

32 Žádný z pěti operačních programů, které jsme prověřovali, nepopisuje překážky brzdící investice do energetické účinnosti na území daného státu a opatření přijatá k jejich překonání. Dva z pěti navštívených členských států však informovaly o konkrétních iniciativách, jejichž cílem je některé bariéry odstranit:

- o Litva rozhodla, že energetická modernizace bytových domů může být schválena prostou většinou vlastníků, a nízkopříjmovým skupinám poskytla na modernizaci veřejnou podporu ve výši 100 % (viz [rámeček 2](#)).
- o V Česku mohou bytová družstva od roku 2018 žádat o prostředky EU na investice do energetické účinnosti a v roce 2019 byla zahájena celostátní informační kampaň s cílem zvýšit povědomí o financování energetické účinnosti.

Hlavní formou finanční podpory EU na investice do energetické účinnosti zůstávají granty, ale nejsou vyhrazeny jen pro rozsáhlé renovace

33 Investice do energetické účinnosti mají přínosy jak pro majitele (zvýšení hodnoty), tak pro uživatele (snížení nákladů na energii). Před uplatněním výrazné míry podpory by členské státy měly zvážit využití finančních nástrojů a inovativních tržních mechanismů, jako je uzavírání smluv o energetických službách a systémy povinného zvyšování energetické účinnosti.

34 Investiční projekty v hodnotě 4,6 miliardy zvolené členskými státy na renovace obytných budov budou financovány ze 72 % prostřednictvím grantů a z 28 % prostřednictvím finančních nástrojů.

35 Všech pět navštívených členských států ve svých dohodách o partnerství uvedlo záměr prozkoumat možnosti finančních nástrojů na podporu investic do energetické účinnosti budov. Prozatím však finanční prostředky EU využila k zavedení takového nástroje pro obytné budovy pouze Litva (viz [rámeček 2](#)).

Rámeček 2

Osvědčené postupy – Litva využívá finančních nástrojů pro zvýšení energetické účinnosti budov s více bytovými jednotkami

Na základě dobrých zkušeností s finančními nástroji pro tyto investice z období 2007–2013 zřídila Litva v období 2014–2020 finanční nástroj v objemu 314 milionů EUR na poskytování preferenčních úvěrů bytovým sdružením. Využívá se k renovaci přibližně 4 000 budov s více bytovými jednotkami v souladu s cílem národního programu energetické renovace obytných budov, který byl zahájen v roce 2004.

Jedná se o úvěry v průměru na 20 let s pevnou úrokovou sazbou ve výši 3 %. Jsou kombinovány s vnitrostátním grantem, jehož výše se v čase pohybovala mezi 15 % až 40 % výše úvěru. U nízkopříjmových domácností pokrývá grant 100 % investice.

36 Komise doporučila členským státům využívat finanční prostředky politiky soudržnosti EU, zejména mají-li formu grantů, na podporu rozsáhlých renovací, které jdou nad rámec minimálních požadavků na energetickou náročnost a vedou k významným úsporám energie (obvykle více než 60 %¹⁹).

37 *Tabulka 2* uvádí přehled typů příjemců, forem podpory a míry veřejné podpory používaných v rámci pěti operačních programů, které jsme kontrolovali.

Tabulka 2 – Typy příjemců, formy podpory a míry veřejné podpory u pěti kontrolovaných operačních programů

Operační program	Typy příjemců	Forma podpory	Míra veřejné podpory
Bulharsko Růst regionů	Soukromí vlastníci	Grant	100 %
Česko Integrovaný regionální	Soukromí vlastníci	Grant	30 % nebo 40 % (v závislosti na úsporách energie)
Irsko Jihovýchod regionální	Veřejní a soukromí vlastníci	Grant	100 %
Itálie (Apulie) Regionální	Veřejné subjekty	Grant	100 % (nebo 90 % u příjemců, kteří spolufinancují 10 % projektu)

¹⁹ Viz směrnice o energetické náročnosti budov z roku 2010 a COM(2013) 225 final „Finanční podpora energetické účinnosti budov“.

Litva Investice pro růst a pracovní místa	Soukromí vlastníci	Úvěry v kombinaci s granty	15 % - 40 % grant 100 % grant pro nízkopříjmové domácnosti
---	--------------------	----------------------------	---

Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých navštívenými řídicími orgány.

38 Uplatnění různých sazeb veřejné podpory v Litvě představuje osvědčený postup, jak zvýšit financování ze soukromých zdrojů a zároveň snížit riziko mrtvé váhy. Prostřednictvím této modulace se poskytují vyšší granty na projekty vedoucí k větším úsporám energie, projekty spočívající v instalaci individuálních měřičů a domácnostem s nízkými příjmy (což pomáhá řešit energetickou chudobu).

39 V Česku předložila projekty způsobilé pro 40% míru veřejné podpory, pro jejíž získání je požadavkem dosáhnout alespoň 40 % úspor energie a energetické hodnocení „B“ po skončení renovace, pouze čtvrtina příjemců. Tři čtvrtiny příjemců předložily projekty způsobilé pro nižší podporu (ve výši 30 %), podmíněnou pouze 20% úsporami. Podle názoru příjemců není dílčí přínos vyšší míry podpory dostatečný k tomu, aby vykompenzoval vyšší náklady rozsáhlejších renovačních projektů.

40 Bulharsko, Irsko a Itálie (Apulie) míru veřejné podpory neupravovaly tak, aby podnítily rozsáhlejší renovace nebo zohlednily rozsah nebo složitost investic, ale pouze (a to v případě Itálie (Apulie)) podpořily ochotu veřejných orgánů financovat 10 % investic. Irsko to zdůvodnilo tím, že jeden ze dvou režimů spolufinancovaných EU se zaměřuje na starší a zranitelné osoby ohrožené energetickou chudobou.

41 Nedostatečná modulace podpory vede k financování s velmi vysokým podílem veřejné podpory, a to i v případě jednoduchých úprav (např. modernizace osvětlení, výměna kotle) s rychlou návratností a malými jednotkovými náklady. V *rámečku 3* jsou uvedeny příklady dvou operačních programů, které byly v oblasti zlepšení energetické účinnosti zacíleny na jednoduché renovační projekty zvyšující energetickou účinnost.

Rámeček 3

Příklady operačních programů zaměřených na jednoduché renovační projekty

V Irsku byly z veřejných prostředků programu „Lepší energie, teplejší domovy“ financovány ze 100 % projekty spočívající především v jednoduchých úpravách (suchá omítka, zateplení podkroví, tepelná izolace pro zásobníky teplé vody a izolace stěnových dutin). Renovace tohoto druhu jsou relativně levné (průměrné náklady projektů financovaných v období 2014–2017 činily 3 161 EUR) a obecně mají rychlou návratnost. Energetické hodnocení většiny podporovaných domácností se však po projektu nezlepšilo (viz bod 85), což potvrzuje, že investice žádné velké úspory energie nepřinesly.

V Itálii byly v rámci meziregionálního operačního programu pro energetiku na období 2007–2013, který jsme kontrolovali v návaznosti na naši zvláštní zprávu č. 21/2012, podporovány projekty energetické účinnosti v Kampánii, Kalábrii, Apulii a na Sicílii. Výzvy z roku 2014 a 2015 k předkládání projektů, u nichž podpora činila 100 %, předběžně vybraly pouze jednoduchá opatření, zpravidla nákup a instalaci žárovek LED a tepelných čerpadel. Díky tomu mohly orgány rychle vyčerpat zbývající rozpočet do uzávěrky 31. prosince 2015. Tento postup také v průměru vedl k rychlé návratnosti investic. Zároveň však znamenal vysoké riziko mrtvé váhy, tedy financování běžných modernizací, které by se uskutečnily i bez prostředků EU.



© Shutterstock / Marko Mitrovicv.

42 Tyto nenáročné modernizace mohou vést k určitému blokačnímu efektu, kterým se označuje stav, kdy jakmile se provedou některé základní úpravy, náročnější opatření pro zvýšení energetické účinnosti již v budoucnu nejsou tolik nákladově efektivní²⁰. To

²⁰ Viz Komise (2014), „Technické pokyny k financování energetické renovace budov v rámci politiky soudržnosti“, s. 45.

může snížit potenciál budov z hlediska úspor energie ve střednědobém a dlouhodobém výhledu, protože většina domácností většinou může uskutečnit jen jednu, maximálně dvě renovace. Potřeba veřejné podpory, zejména má-li formu grantů s financováním ve výši 100 %, je tak pro jednoduché modernizace méně vhodná než pro rozsáhlejší renovace. Vzhledem k tomu, že jednoduché modernizace s rychlou návratností jsou obvykle finančně životaschopné, měly být financovány bez veřejné podpory nebo pomocí finančních nástrojů.

Výběr projektů vycházel z nákladové efektivity jen v malé míře

43 Nákladová efektivnost by měla být při rozhodování o veřejných výdajích jedním z určujících faktorů, zejména pokud jde o projekty energetické účinnosti: porovnání nákladů a přínosů investic umožňuje vybrat projekty, které nabízejí větší energetické úspory a další přínosy na investované euro v souladu se zásadami hospodárnosti, efektivity a účinnosti, vymezenými v článku 33 finančního nařízení²¹ V posouzení dopadů navrhované směrnice o energetické účinnosti se tvrdilo, že cíle 20% úspory plánované spotřeby energie v EU do roku 2020 by mohlo být dosaženo pomocí nákladově efektivních opatření. Členské státy by měly zavést opatření, která podpoří nákladově efektivní rozsáhlé renovace budov²².

44 Komise doporučila členským státům uplatňovat taková kritéria výběru, která upřednostňují nákladově efektivnější projekty²³. Toho by mělo být dosaženo:

- a) prostřednictvím požadavku, aby projekty byly založeny na energetickém auditu anebo certifikátu energetické náročnosti. Ty by měly určit a vyčíslit nákladově efektivní příležitosti k úsporám energie a umožnit sledovat a ověřovat skutečné úspory v rámci projektu;
- b) stanovením minimálních a maximálních limitních hodnot pro klíčové parametry, jako je množství uspořené energie, minimální energetické hodnocení, jehož by

²¹ Finanční nařízení EU/EURATOM 2018/1046 ze dne 18. července 2018.

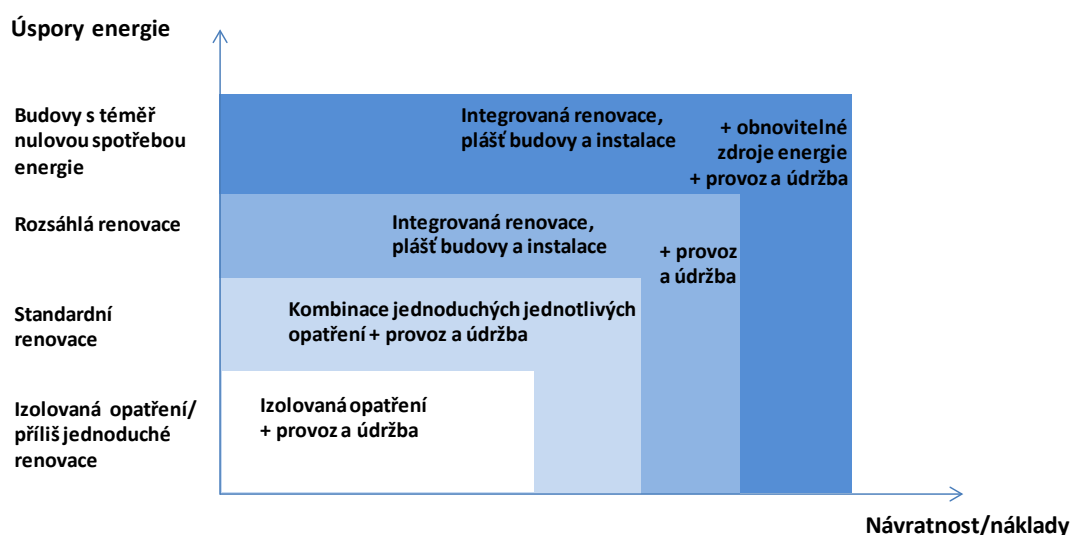
²² Článek 4 směrnice o energetické účinnosti 2012/27/EU.

²³ Komise (2014), „Technické pokyny k financování energetické renovace budov v rámci politiky soudržnosti“.

budova měla dosáhnout, čistá současná hodnota, prostá doba návratnosti²⁴ a náklady na jednotku ušetřené energie. Tyto limity by měly co nejvíce snížit riziko financování velmi jednoduchých úprav opatření, která se pravděpodobně beztak uskuteční (např. výměna osvětlení, kde návratnost je většinou velmi rychlá), a také investic, které jsou v poměru k budoucím úsporám energie příliš drahé (např. je-li doba návratnosti delší než životnost použitých materiálů). **Obrázek 8** zobrazuje kategorizaci investic do energetické účinnosti a ukazuje, že složitější a ambicióznější renovace jsou obvykle spojeny s vyššími náklady a delší návratností;

- c) posoudit relativní náklady a přínosy projektů, včetně vedlejších přínosů a externalit (např. zdraví, sociální soudržnost, obnova měst, růst a zaměstnanost, snížení znečištění ovzduší a změna klimatu, úspory ve veřejném rozpočtu...), které by měly investice do energetické účinnosti přinést, a upřednostnit projekty, které nákladově nejefektivnějším způsobem přispívají k cílům politiky.

Obrázek 8 – Kategorizace investic do energetické účinnosti



Zdroj: Evropská komise (2014), „Technické pokyny k financování energetické renovace budov v rámci politiky soudržnosti“, s. 46.

²⁴ Prostá doba návratnosti je jednou z metod hodnocení efektivnosti nákladů, jak je uvedeno v dokumentu Komise (2014), „Technické pokyny k financování energetické renovace budov v rámci politiky soudržnosti“. Měří čas potřebný pro kumulované úspory, které projekt přinese, s cílem získat zpět počáteční investici.

Energetické audity a osvědčení o výkonnosti tvoří dobrý základ pro hodnocení investic

45 Všech pět členských států, které jsme navštívili, požadovalo, aby projekty vycházely z energetického auditu, osvědčení energetické náročnosti nebo alespoň energetického hodnocení (v Irsku to nevedlo k vydání osvědčení o energetické třídě domácnosti před renovací). To je jednoznačné zlepšení ve srovnání se zjištěními naší zvláštní zprávy č. 21/2012, že v Česku, Itálii a Litvě nebyly zatím audity energetické účinnosti běžnou praxí. V té době jsme uvedli, že energetické audity nebyly vždy povinné nebo dostatečně kvalitní²⁵, a doporučili jsme, aby byly při výběru projektů primárním požadavkem.

46 Ve všech pěti navštívených členských státech museli příjemci předložit osvědčení o energetické náročnosti po skončení prací s uvedením nové energetické třídy a spotřeby energie renovované domácnosti nebo budovy. Rozdíl ve spotřebě energie, který uvádí osvědčení vydaná před renovací a po renovaci, poskytuje odhad energetických úspor dosažených díky projektu.

47 Řídící orgán v Itálii (Apulii) požadoval instalovat do budov v rámci projektů systémy, které měří, kolik energie se v budově skutečně vyrobí a spotřebuje. V Litvě byla míra grantové podpory doplňující úvěry spolufinancované EU zvýšena pro ty projekty, které spočívají v instalaci individuálních měřičů v domácnostech (viz bod 38).

48 Přes svá omezení poskytují odhady založené na rozdílu ve spotřebě energie, uvedené v osvědčeních před renovací a po renovaci, snadno dostupný údaj o energii uspořené v rámci jednotlivých projektů. Tento údaj lze porovnat s náklady na projekt, a vypočítat tak odhadované náklady na jednotku ušetřené energie. Ve své zvláštní zprávě č. 21/2012 jsme Komisi doporučili, aby sledovala nákladovou efektivnost operačních programů na základě nákladů na jednotku ušetřené energie²⁶. Komise však s naším doporučením plně nesouhlasila a nezavedla ho.

²⁵ Viz naše zvláštní zpráva č. 21/2012, bod 41–44.

²⁶ Viz zvláštní zpráva č. 21/2012, doporučení 2.

Vnitrostátní orgány vybírají projekty, u nichž se očekává úspora energie, ale které jsou někdy příliš nákladné

49 *Tabulka 3* uvádí přehled minimálních požadavků na energetickou účinnost a maximální limity pro náklady na jednotku ušetřené energie u projektů v rámci pěti operačních programů, které jsme kontrolovali.

Tabulka 3 – Minimální požadavky na energetickou účinnost a maximální limity pro náklady na jednotku ušetřené energie u pěti kontrolovaných operačních programů

Operační program	Minimální energetické hodnocení po renovaci	Minimální energetické úspory po renovaci	Maximální náklady na jednotku ušetřené energie?
Bulharsko Růst regionů	C	60 % u rozsáhlých renovací, jinak žádné minimum	Ne, pouze nákladové stropy na metr čtvereční
Česko Integrovaný regionální	Ne	20 % u projektů s grantovou podporou ve výši 30 %	Ne, ale vysoké spolufinancování soukromými subjekty (60–70 %) snižuje riziko stanovování nadměrných požadavků
	C	30 % u projektů s grantovou podporou ve výši 30 %	
	B	40 % u projektů s grantovou podporou ve výši 40 %	
Irsko Jihovýchod regionální	Minimálně jedno zlepšení energetického ratingu	(žádné požadavky)	Ne
Itálie (Apulie) Regionální	C	10 % (nebo 30 % pro získání nejlepší hodnocení)	Ne
Litva Investice pro růst a pracovní místa	D	20 % u projektů s 15% mírou grantové podpory (do roku 2017)	Ne, ale vysoké spolufinancování soukromými subjekty (60–85 %) snižuje riziko stanovování nadměrných požadavků
	C	40 % u projektů s grantovou podporou ve výši 40 % (do 31. 10. 2017) a 30 % (od 1. 11. 2017)	

Zdroj: EÚD na základě informací poskytnutých řídicími orgány.

50 V Bulharsku, Česku, Itálii a Litvě tyto minimální požadavky na energetickou účinnost po renovaci zaručovaly, že se uskutečňovaly projekty, které měly stanoveny minimální ambice²⁷. To je v porovnání se zjištěními našeho předchozího auditu pozitivní vývoj.

51 Absence stropů pro náklady na jednotku energie však s sebou nese riziko financování projektů, které v poměru k nákladům přinášejí jen malé úspory energie. V těchto případech dosažené finanční úspory při platbách za energii nemusí stačit na to, aby se během doby životnosti použitých materiálů (zpravidla 30 let²⁸) splatila počáteční investice do projektu.

52 Toto riziko je nižší, pokud se na financování projektových nákladů vysokou měrou podílejí příjemci (např. v Česku či Litvě), a vyšší, pokud je veřejná podpora velmi vysoká (např. v Bulharsku, Irsku a Itálii (Apulii)). **Tabulka 4** uvádí přehled průměrné prosté doby návratnosti podpořených investic do energetické účinnosti v rámci kontrolovaných operačních programů.

²⁷ V souladu s dokumentem Evropské komise (2014), „Technické pokyny k financování energetické renovace budov v rámci politiky soudržnosti“, s. 55, který doporučuje řídicím orgánům podmínit způsobilost projektu tím, že umožní zvýšit energetické hodnocení alespoň o dvě nebo tři úrovně (a vyhnout se tím příliš jednoduchým renovačním projektům s malým zvýšením energetické účinnosti).

²⁸ Na základě ustanovení směrnice EU 2010/31/ES a evropské normy EN 15459:2007.

Tabulka 4 – Průměrná prostá doba návratnosti podporovaných investic do energetické účinnosti u pěti kontrolovaných operačních programů

Operační program	Průměrná prostá doba návratnosti podporovaných projektů
Bulharsko Růst regionů	Není k dispozici (údaje o ušetřené energii se neshromažďují)
Česko Integrovaný regionální	9 let
Irsko Jihovýchod regionální	Není k dispozici (údaje o ušetřené energii se neshromažďují)
Itálie (Apulie) Regionální	24 let
Litva Investice pro růst a zaměstnanost	11 let

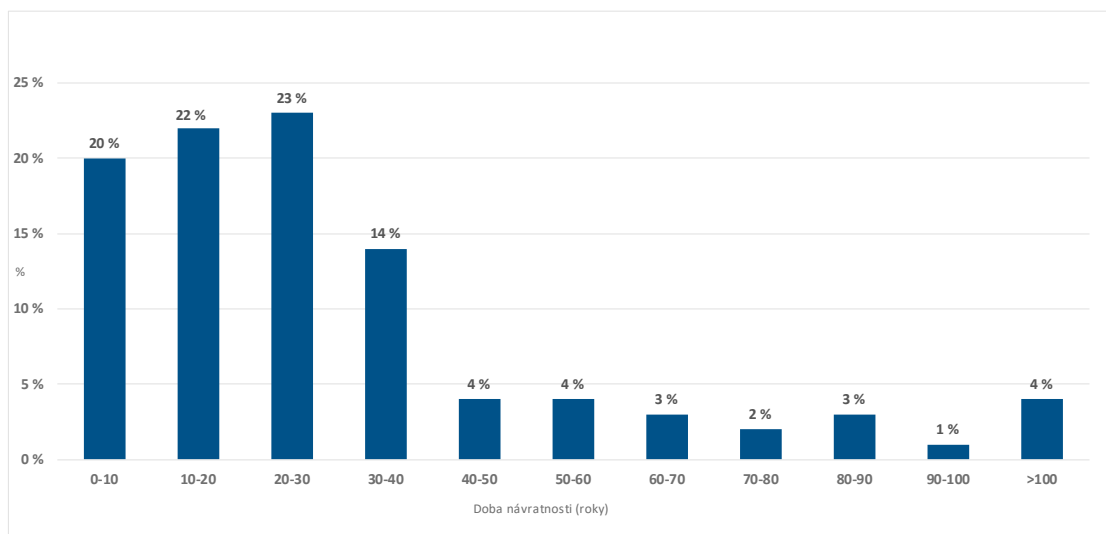
Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých navštívenými řídicími orgány, podle cen elektřiny pro spotřebitele v domácnostech v roce 2018 (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics).

53 Průměrná prostá doba návratnosti projektů energetické účinnosti se v rámci operačních programů, které jsme kontrolovali, pohybovala mezi 9 a 24 lety. To je více než průměrných sedm let u 5 152 projektů zaznamenaných v rámci platformy pro odstraňování rizik z hlediska energetické účinnosti. Tato platforma obsahuje údaje poskytnuté veřejnými a soukromými investičními fondy a finančními institucemi, vnitrostátními a regionálními orgány a poskytovateli řešení energetické účinnosti v celé EU²⁹. Komise vytvořila tuto platformu s cílem zvýšit investice do energetické účinnosti v EU prostřednictvím sdílení údajů a analýzy dokončených projektů.

54 V Itálii (Apulii) bylo v důsledku nestanovení stropu pro náklady na jednotku ušetřené energie financováno několik nákladných projektů, jejichž energetické úspory budou příliš malé to, aby se během životnosti použitých materiálů nebo samotných budov splatily vysoké počáteční investice. Jak vyplývá z následujícího grafu, u 35 % projektů není návratnost vložených investičních prostředků do 30 let pravděpodobná.

²⁹ Viz <https://deep.eefig.eu/>

Obrázek 9 – Rozdělení projektů energetické účinnosti v rámci operačního programu v Itálii (Apulii) podle doby návratnosti



Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých navštívenými řídicími orgány a na základě cen elektřiny pro spotřebitele v domácnostech v roce 2018 (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics).

55 V Bulharsku a Irsku není možné nákladovou efektivnost investic posoudit, protože chybí údaje z monitorování úspor energie u projektů v obytných budovách.

56 V Irsku byl regionální operační program Jihovýchod zaměřen na podporu „komplexních a ambiciózních zvýšení energetické účinnosti, které povede přinejmenším ke zlepšení jednoho hodnocení energetické účinnosti“³⁰. V praxi nebyl v rámci projektů definován žádný cíl pro úspory energie, nebyly hlášeny žádné informace o úsporách a u více než poloviny podpořených domácností se energetické hodnocení nezvýšilo (viz bod **85**).

57 Tato zjištění jsou podobná zjištěním naší zvláštní zprávy č. 21/2012, v níž jsme došli k závěru, že náklady na projekty energetické účinnosti ve veřejných budovách byly často v poměru k ušetřené energii příliš vysoké a doba návratnosti dlouhá (v průměru kolem 50 let)³¹. Na základě toho jsme Komisi doporučovali stanovit při výběru projektů maximální přijatelnou prostou dobu návratnosti a standardní investiční náklady na jednotku ušetřené energie.

58 Komise v dokumentu „Technické pokyny k financování energetické renovace budov v rámci politiky soudržnosti“ uvádí, že „u projektů, které jsou způsobilé pro

³⁰ Viz oddíl 4 (c) 2014–2020 irského regionálního operačního programu Jihovýchod.

³¹ Viz zvláštní zpráva č. 21/2012, bod 52 písm. a).

financování, lze definovat maximální anebo minimální dobu návratnosti; to však může vést k určitému blokačnímu efektu, kdy se prioritně financují nenáročné renovační projekty“³². V praxi však žádný z navštívených řídicích orgánů takové limity nestanovil.

Výběrová kritéria stále neupřednostňují nákladově nejefektivnější projekty

59 *Tabulka 5* obsahuje přehled výběrových postupů a hlavních kritérií, jimiž se řídilo rozdělování rozpočtových prostředků a výběr projektů v rámci pěti operačních programů, které jsme kontrolovali.

Tabulka 5 – Postupy při výběru projektů a míry veřejné podpory u pěti kontrolovaných operačních programů

Operační program	Postup výběru projektů	Hlavní kritéria při přidělování rozpočtu	Hlavní kritéria při výběru projektů
Bulharsko Růst regionů	Otevřené výzvy (92 % rozpočtu)	Obce vybírají budovy podle věku, počtu domácností, místa ..., a nikoliv podle nákladové efektivity úspor energie	V případě otevřených výzev nejsou splněna žádná kritéria týkající se nákladové efektivity úspor energie
	Soutěžní výzvy (8 % rozpočtu)		U výzev v roce 2018 týkající se osy 2 se kritéria s nejvyšším bodovým hodnocením udělovala za nákladovou efektivity úspor energie
Česko Integrovaný regionální	Otevřené výzvy	Celostátní otevřené výzvy	Žádná kritéria týkající se nákladové efektivity úspor energie
Irsko Jihovýchod regionální	Otevřené výzvy	Rozpočet přidělený místním orgánům na základě počtu obdržených žádostí, nikoliv nákladové efektivity úspor energie	Žádná kritéria týkající se nákladové efektivity úspor energie

³² Komise (2014), „Technické pokyny k financování energetické renovace budov v rámci politiky soudržnosti“, s. 54.

Itálie (Apulie) Regionální	Soutěžní výzva	Soutěžní výzva	Kritéria s největším počtem bodů (65 ze 100) se týkala úspor energie
Litva Investice pro růst a pracovní místa	Otevřené výzvy	Otevřené výzvy	Žádná kritéria týkající se nákladové efektivity úspor energie

Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých navštívenými řídicími orgány.

60 S výjimkou Itálie (Apulie) a jedné menší výzvy (8 % rozpočtu) v Bulharsku rozdělávaly navštívené řídicí orgány rozpočet na projekty energetické účinnosti v obytných budovách na základě otevřených výzev, tj. podle pořadí obdržení žádostí. To řídicím orgánům zajistilo průběžný přísun žádostí a zpravidla umožnilo i jejich rychlé zpracování.

61 Využití těchto otevřených výzev nicméně neumožňuje posoudit relativní náklady a přínosy projektů, mezi něž patří nákladová efektivnost úspor energie a vedlejší přínosy investic do energetické účinnosti (např. zlepšení zdraví, obnova měst a snížení energetické chudoby, nižší platby za energii, změna klimatu, znečištění ovzduší). V důsledku toho nebyly upřednostněny projekty, které přinášejí větší energetické úspory nebo mají jiné přínosy při nižších nákladech.

62 K posouzení relativní nákladové efektivnosti u projektů energetické účinnosti využila soutěžní výzvu pouze Itálie (Apulie) (viz [rámeček 4](#)).

Rámeček 4

Příklad operačního programu s využitím konkurenční výzvy k posouzení relativní nákladové efektivity projektů energetické účinnosti

V Itálii (Apulii) řídicí orgán uplatnil soutěžní výzvu a využil jedno kritérium týkající se nákladové efektivity úspor energie, aby tak upřednostnil projekty s většími energetickými úsporami při nižších nákladech. Přesto se nepodařilo zabránit tomu, aby se financovaly i projekty, které dosahují v poměru k nákladům menších úspor. Důvodem bylo, že nebyl stanoven nákladový strop na jednotku ušetřené energie (viz bod 53), a dále příliš nízká váha tohoto kritéria v praxi (3 % místo 20 % bodů, které bylo možné za toto kritérium získat). Způsobeno to bylo tím, že nákladově nejefektivnější projekt, který posloužil jako základ pro stanovení bodového hodnocení pro ostatní projekty, představoval krajní bod pomyslné stupnice (protože spočíval pouze v jednoduchých opatřeních, jako jsou solární panely, tepelná čerpadla, termostatické ventily). V důsledku toho téměř všechny ostatní projekty (95 %) dostaly velmi podobné hodnocení (mezi 0 a 5 body z 20), což v podstatě znemožnilo určit jejich prioritu. Pro srovnání lze uvést, že v rámci italského vnitrostátně financovaného Programu modernizace ústředních budov veřejné správy připadá na toto kritérium 60 % bodů, které může projekt získat.

63 Tato zjištění jsou podobná zjištěním naší zvláštní zprávy č. 21/2012, v níž jsme dospěli k závěru³³, že nákladová efektivnost nebyla pro členské státy při přidělování prostředků na opatření a projekty energetické účinnosti rozhodujícím kritériem. Doporučovali jsme proto použít výběrová kritéria založená na standardních investičních nákladech na jednotku ušetřené energie.

64 V dokumentu „Technické pokyny k financování energetické renovace budov v rámci politiky soudržnosti“, který zveřejnila Komise, se uvádí, že členské státy musí na základě kritérií určit, které projekty energetické účinnosti jsou nákladově nejefektivnější, a tyto projekty při výběru upřednostnit³⁴. Ze současných zjištění však vyplývá, že v praxi se takto z velké míry nepostupovalo.

³³ Viz zvláštní zpráva č. 21/2012, bod 51 písm. b).

³⁴ Komise (2014), „Technické pokyny k financování energetické renovace budov v rámci politiky soudržnosti“, s. 54.

Slabý výkonnostní rámec

65 Údaje o výkonnosti výdajů na energetickou účinnost by měly prokazovat, čeho bylo pomocí rozpočtu EU dosaženo a zda byly tyto prostředky vynaloženy dobře (povinnost odpovídat se)³⁵. Tyto informace by měly doložit, že členské státy vybraly nákladově efektivní projekty.

66 Komise ve svých pokynech³⁶ v zájmu zaměření výdajů na výsledky požaduje, aby rámec výkonnosti zahrnoval:

- a) konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené cíle každého operačního programu se stanovením toho, jak opatření spolufinancovaná z prostředků EU přispívají k cílům EU v oblasti energetické účinnosti;
- b) ukazatele umožňující sledovat fyzické výstupy a výsledky projektů. Vzhledem k tomu, že hlavním cílem kontrolovaných výdajů je úspora energie, měly by tyto ukazatele vypovídat především o množství uspořené energie a případně dalších výsledcích projektů. Monitorovací systém by měl umožnit tyto údaje vykázat v úhrnné podobě, aby bylo možné informovat o energii uspořené operačními programy, a tedy i o příspěvku z rozpočtu EU k cílům EU v oblasti energetické účinnosti.
- c) předběžné podmínky, tedy aby tak byly zavedeny nezbytné podmínky k zajištění efektivních a účinných výdajů, a výkonnostní rezervu, aby bylo možné odměnit operační programy, které budou s to prokázat, že přinášejí nákladově efektivní úspory energie.

Společné ukazatele měří energii uspořenou v rámci investic do veřejných, ale nikoliv do obytných budov

67 Všech pět operačních programů, které jsme kontrolovali, definovalo konkrétní cíle pro svá opatření v oblasti energetické účinnosti na základě potřeby zvýšit energetickou účinnost fondu budov, zejména obytných (viz bod 24). Cíle jsou relevantní pro hlavní cíl EU v oblasti energetické účinnosti a jsou časově vymezené (výsledků by mělo být dosaženo do roku 2023). Ani jeden z těchto operačních

³⁵ V souladu se zásadou řádného finančního řízení stanovenou finančním nařízením EU/EURATOM 2018/1046 ze dne 18. července 2012, článek 33.

³⁶ Komise (2014), „Pokyny pro členské státy týkající se výkonnostního rámce, přezkumu a rezerv“ a Komise (2014), „Pokyny k předběžným podmínkám“.

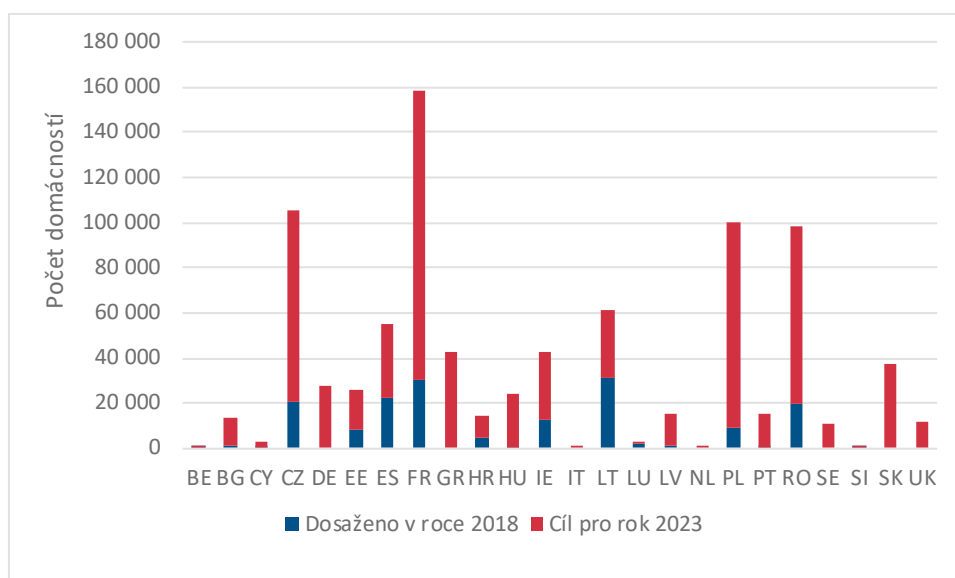
programů však nevymezil očekávanou výši úspor, kterých by investice měly dosáhnout, nebo očekávaných nákladů na jednotku ušetřené energie.

68 Nařízení týkající se jednotlivých fondů³⁷ vymezují seznam společných ukazatelů výstupů, které by členské státy měly uplatňovat, kdykoliv je takový ukazatel relevantní pro vyjádření výstupu podporovaných investic. Pokud jde o výdaje na energetickou účinnost v budovách, byly stanoveny dva společné ukazatele výstupů:

- a) Společný ukazatel výstupu 31 „počet domácností s lepším energetickým hodnocením“, který se týká výdajů na renovaci energetické účinnosti obytných budov;
- b) Společný ukazatel výstupů 32 „snížení roční spotřeby primární energie ve veřejných budovách“, který měří energii ušetřenou díky výdajům na renovace zvyšující energetickou účinnost veřejných budov.

69 *Obrázek 10* a *obrázek 11* ukazují pokrok dosažený u společných ukazatelů výkonnosti 31 a 32 v roce 2018 ve srovnání s cílovou hodnotou pro rok 2023.

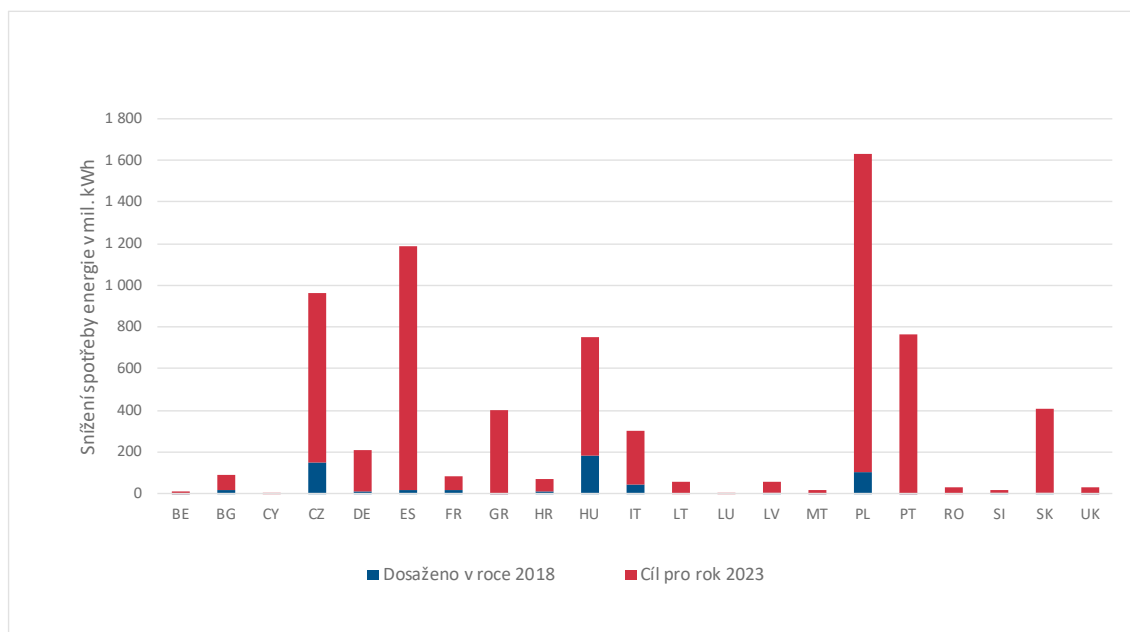
Obrázek 10 – Společný ukazatel výkonnosti 31 „počet domácností s lepším energetickým hodnocením“



Zdroj: EÚD podle údajů Evropské komise.

³⁷ Článek 5 a příloha I nařízení (EU) č. 1300/2013 o Fondu soudržnosti. Článek 6 a příloha I nařízení (EU) č. 1301/2013 o EFRR.

Obrázek 11 – Společný ukazatel výkonnosti 32 „snížení roční spotřeby primární energie ve veřejných budovách“



Zdroj: EÚD podle údajů Evropské komise.

70 U investic do energetické účinnosti **veřejných** budov společný ukazatel výkonnosti 32 informuje o uspořené energii. Pokud však jde o investice do energetické účinnosti **obytných** budov, společný ukazatel výkonnosti 31 vypovídá o počtu domácností s lepším energetickým hodnocením, ale nikoliv o úsporách energie.

71 Jelikož tedy v tomto případě chybí společný ukazatel objemu úspor energie v obytných budovách, nelze zjistit, jakých energetických úspor dosáhnou plánované investice do energetické účinnosti budov ve výši 4,6 miliardy EUR z rozpočtu EU na období 2014–2020³⁸. Nelze také celkově vyčíslit, nakolik přispěl rozpočet EU k plnění cílů EU v oblasti energetické účinnosti.

72 Tato zjištění jsou podobná našim zjištěním ze zvláštní zprávy č. 21/2012, v níž jsme dospěli k závěru³⁹, že ukazatele výkonnosti pro opatření energetické účinnosti nebyly pro monitorování programů vhodné a výsledky těchto opatření v rámci EU nebylo možné agregovat. Na základě toho jsme doporučovali používat srovnatelné ukazatele výkonnosti v celé EU. Komise částečně toto doporučení realizovala zavedením společného ukazatele 32 pro období 2014–2020, který se týká úspor energie díky investicím financovaným EU, ale pouze u veřejných budov. Pro období

³⁸ Jedná se o rozpočet přidělený členskými státy do 31. ledna 2020.

³⁹ Viz zvláštní zpráva č. 21/2012, bod 51 písm. c).

2021–2027 navrhla Komise společný ukazatel výsledků RCR 26 „roční konečná spotřeba energie (z toho: v obytných budovách, jiných než obytných soukromých budovách, jiných než obytných veřejných budovách)“.

73 Kromě společných ukazatelů výkonnosti využilo pět kontrolovaných operačních programů následující specifické ukazatele, které by měly být zaměřeny na konkrétní investice, jež příslušný program podporuje:

Tabulka 6 – Specifické ukazatele pěti kontrolovaných operačních programů

Operační program	Ukazatel	Měrná jednotka	Výchozí hodnota 2013	Hodnota v roce 2018 (nebo poslední hlášená)	Pokrok
Bulharsko Růst regionů	Konečná spotřeba energie domácností	(v 1 000 toe*)	2 257	2 319	-
	Konečná spotřeba energie veřejné správy, obchodu a služeb	(v 1 000 toe*)	964	1 200	--
Česko Integrovaný regionální	Konečná spotřeba energie domácností	MWh/rok	70 027 778	80 497 553	--
Irsko Jihovýchod regionální	Průměrný tepelný výkon bytových jednotek v regionu Jihovýchod	kWh/m ² /rok	210	144	++
Itálie (Apulie) Regionální	Spotřeba elektrické energie veřejné správy na jednotku pracovní síly	GWh	3,2	3,3	-
Litva Investice pro růst a zaměstnanost	Konečná spotřeba energie v sektoru služeb a v domácnostech	(v 1 000 toe*)	2 110	2 090	+

* Tuna ropného ekvivalentu (toe) je jednotka energie definovaná jako množství energie uvolněné při spalování jedné tuny ropy. Je to přibližně 11 630 kilowatt hodin (kWh).

Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých navštívenými řídicími orgány.

74 Ve všech pěti navštívených členských státech jsou ukazatele výsledků statistické povahy a vztahují se například ke spotřebě energie ve **všech** budovách v členském státě, nikoliv pouze budovách, které byly renovovány s pomocí prostředků EU. Tyto ukazatele proto nevyprávějí o úsporách energie, jichž bylo dosaženo investicemi do energetické účinnosti financovanými EU.

75 Tři z pěti členských států, které jsme navštívili, shromáždily údaje o množství energie ušetřené díky jednotlivým projektům, včetně těch, které se týkají obytných budov. Komise však členské státy nepožádala o údaje týkající se monitorování průměrných nákladů na jednotku ušetřené energie.

76 Komise a členské státy ve svých plánovacích dokumentech uvedly, že investice do energetické účinnosti přinášejí kromě úspory energie také další přínosy (související například se zdravím, obnovou měst, kvalitou života, snížením energetické chudoby, plateb za energii a znečištěním ovzduší). Ani jeden navštívený členský stát však tyto doplňkové přínosy neměřil pomocí ukazatelů.

Ukazatele nelze použít k monitorování nákladové efektivity

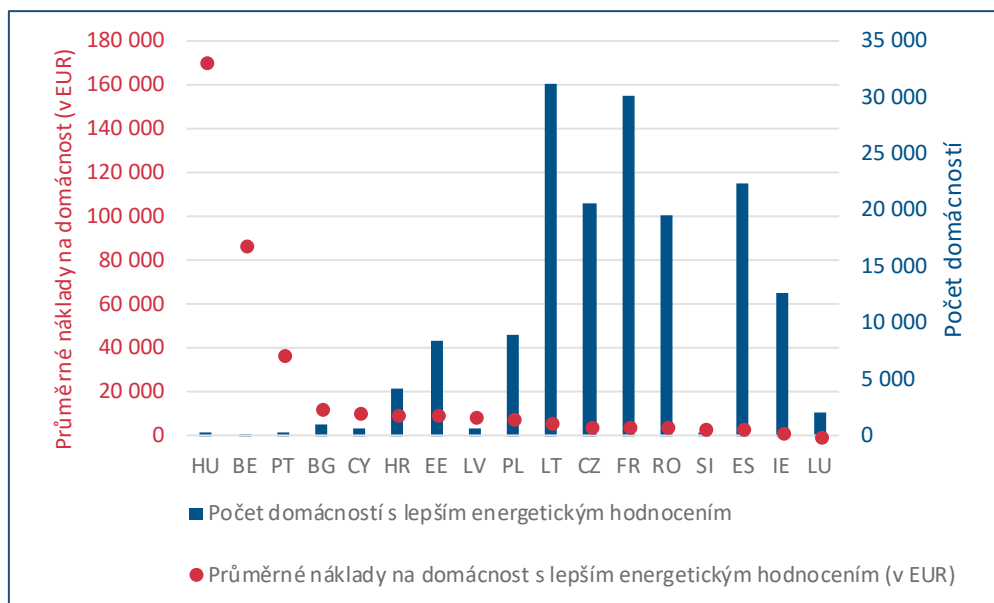
77 Žádný z ukazatelů uplatňovaných v navštívených členských státech neměří nákladovou efektivnost investic do energetické účinnosti budov. V návaznosti na podobná zjištění našeho předchozího auditu jsme doporučili sledovat náklady na jednotku ušetřené energie a plánovanou a dosaženou dobu návratnosti⁴⁰. To by mohlo pomoci jednak určit referenční kritéria a limity pro výběr projektů (viz bod **58**) a jednak při přidělování výkonnostní rezervy posoudit, nakolik operační programy dosahují plánovaných výsledků (viz bod **82**).

78 Komise však s naším doporučením plně nesouhlasila. Podle jejího názoru by srovnatelnost doporučených ukazatelů byla omezená, neboť tyto ukazatele závisejí na řadě faktorů (např. ceny energií, klima). Komise nekoncepovala svůj monitorovací systém pro období 2014–2020 tak, aby sledoval nákladovou efektivnost investic, tedy shromažďoval údaje o nákladech na jednotku ušetřené energie. Proto navzdory tvrzení, že v období 2014–2020 se u výdajů na politiku soudržnosti zvýšila orientace na výsledky, nebylo naše doporučení zatím zavedeno.

⁴⁰ Viz naše zvláštní zpráva č. 21/2012, doporučení 2.

79 Na základě údajů nahlášených Komisí jsme vypočetli průměrné náklady na renovovanou domácnost (viz [obrázek 12](#)). Komise však má za to, že tyto údaje neodrážejí skutečné náklady investic ani celý rozsah získaných přínosů.

Obrázek 12 – Průměrné náklady na domácnost s lepším energetickým hodnocením a počet renovovaných domácností v jednotlivých členských státech



Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých Evropskou komisí (průměrné náklady na domácnost s lepším energetickým hodnocením jsme vypočetli vydělením výdajů na renovace zaměřené na zvýšení energetické účinnosti obytných budov (vykázaných v příloze) počtem domácností s lepším energetickým hodnocením podle společného ukazatele výkonnosti 31 do 31. prosince 2018). Graf neuvádí průměrné náklady na domácnost u osmi členských států (FI, GR, IT, MT, NL, SE, SK, UK), které nenahlásily žádné domácnosti s lepším energetickým hodnocením.

Komise alokovala výkonnostní rezervu na opatření v oblasti energetické účinnosti na základě výdajů a výstupů, nikoliv úspor energie

80 Aby Komise zaručila realizaci nezbytných opatření na podporu nákladové efektivnosti do energetické účinnosti, požadovala od členských států, aby do začátku programového období 2014–2020 splnily specifickou předběžnou podmínku. Opatření zavedená za účelem splnění této podmínky sestávala z opatření k zajištění:

- minimálních požadavků týkajících se energetické náročnosti budov;
- systemu certifikace energetické náročnosti budov;
- strategického plánování o energetické účinnosti;

d) vybavení konečných zákazníků individuálními měřiči.

81 S výjimkou Itálie všechny navštívené členské státy zavedly tato opatření od začátku programového období 2014–2020. Itálie realizovala opatření a) a b) v roce 2017, tedy tři roky po zahájení programového období 2014–2020.

82 Aby byl operační program orientován na výsledky, vyčlenila EU výkonnostní rezervu (ve výši 6 % financování politiky soudržnosti) a v srpnu 2019 ji přidělila na priority, u nichž se podařilo splnit dílčí cíle. V případě dvou ukazatelů musí oba splňovat alespoň 85 % cílové hodnoty. V případě tří (nebo více) ukazatelů musí dva dosahovat alespoň 85 % a zbývající alespoň 75 % své dílčí cílové hodnoty.

83 Jak bylo uvedeno v našich předchozích zprávách⁴¹, tyto dílčí hodnoty se týkají ukazatelů výdajů a výstupů. Pět operačních programů, které jsme kontrolovali, vyjádřilo dílčí cíle pro opatření energetické účinnosti z hlediska počtu domácností s lepším energetickým hodnocením.

84 S výjimkou Litvy se Komise rozhodla přidělit výkonnostní rezervu na opatření v oblasti energetické účinnosti na základě výdajů a výstupů, nikoliv úspory energie v obytných budovách ani nákladové efektivnosti investic.

85 V Irsku nejsou ukazatele „počet domácností s lepším energetickým hodnocením“ a „celková výše způsobilých výdajů“, které byly Komisi vykázány, spolehlivé. Na základě našeho auditu a zjištění Komise irské orgány uvedly, že u 52 % domácností renovovaných v rámci programu „Lepší energie, teplejší domovy“ v roce 2017 se energetické hodnocení nezvýšilo. V současné době přezkoumávají renovační projekty domácností z let 2014, 2015, 2016 a 2018, aby zjistily, v kolika případech nedošlo v energetickém hodnocení ke zlepšení.

86 V případě Litvy Komise v srpnu 2019 na základě vnitrostátní auditní zprávy dospěla k závěru, že v kvalitě a spolehlivosti celého systému monitorování údajů o společných a specifických ukazatelích existují výrazné nedostatky. Nešlo pouze

⁴¹ Zvláštní zpráva č. 15/2017

(<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=43174>), stanovisko č. 6/2018 (<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=47745>), informační dokument „Zajišťování výkonnosti v politice soudržnosti“ (<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=50385>).

o opatření v oblasti energetické účinnosti. Komise proto zatím nepřidělila výkonnostní rezervu žádnému z opatření v rámci litevského operačního programu.

Závěry a doporučení

87 Prověřovali jsme pět operačních programů v Bulharsku, Česku, Irsku, Itálii (Apulii) a Litvě, které vyčlenily přibližně 2,9 miliardy EUR ze svého rozpočtu z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti určeného na tuto oblast. Posuzovali jsme, zda byly tyto prostředky využity nákladově efektivním způsobem a zda Komise a členské státy realizovaly naše doporučení ze zvláštní zprávy č. 21/2012 o energetické účinnosti veřejných budov.

88 Ve své předchozí zprávě jsme dospěli k závěru, že nákladová efektivnost není u výdajů EU na energetickou účinnost rozhodujícím kritériem. Navzdory lepším pokynům Komise jsme zjistili přetrvávající nedostatky, a to zejména ve výběru projektů. Financované projekty ještě pořád nejsou zaměřeny na dosažení největších potenciálních úspor energie v porovnání s investovanými částkami. Pokud by se výběrové postupy více zaměřovaly na nákladovou efektivnost, mohly by vést k vyšším úsporám energie na investované euro.

89 Vzhledem k tomu, že tyto finanční prostředky se vynakládají v rámci sdíleného řízení, za jejich využití tak, aby se dosáhlo co největšího dopadu, odpovídá Komise spolu s členskými státy. Nicméně podle názoru Komise je výběr projektů výlučnou odpovědností členských států. S ohledem na zvýšené ambice EU týkající se cílů energetické účinnosti a na výhledové omezování rozpočtů je nákladová efektivnost výdajů důležitější než kdy v minulosti.

90 Zjistili jsme, že potřeby, které členské státy uvedly ve svých národních akčních plánech energetické účinnosti, nebylo možné při přípravě operačních programů na období 2014–2020 z důvodu časových omezení patřičně zohlednit. Členské státy měly Komisi předložit do 31. prosince 2019 vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu pro období 2021–2027 a do 10. března 2020 národní dlouhodobé strategie renovací budov. Tyto strategické dokumenty by měly přijít včas, aby je členské státy mohly zohlednit v programech politiky soudržnosti.

91 Pokud jde o posouzení potřeb v samotných operačních programech, zjistili jsme, že:

- o všech pět operačních programů, které jsme kontrolovali, se zmiňuje o nutnosti zvýšit energetickou účinnost fondu budov, zejména obytných, ale nevyčíslovalo možné energetické úspory a příslušné investiční potřeby (body 23–28);

- o žádný z pěti kontrolovaných operačních programů nepopisoval překážky brzdící investice do energetické účinnosti. Litva a Česko však podnikly jisté kroky k odstranění některých z nich (body 29–32);
- o přestože investice do energetické účinnosti vedou k úsporám nákladů pro vlastníka anebo nájemce budovy, což by odůvodňovalo využití vratných finančních nástrojů, čtyři z pěti operačních programů, které jsme kontrolovali, stále uplatňují jako jediný prostředek financování těchto investic granty. Pouze v Litvě byl zaveden úspěšný finanční nástroj EU, který poskytuje preferenční úvěry na renovace přibližně 4 000 budov s více bytovými jednotkami (body 33–35);
- o navzdory tomu, že Komise radí, jak motivovat k rozsáhlým renovacím prostřednictvím vyšší míry podpory na tento typ projektů, tři z pěti navštívených členských států míru podpory nijak neupravovaly a poskytovaly granty ve výši 100 % bez ohledu na očekávané energetické úspory. Litva a Česko upravily míru podpory tak, aby zajistily co nejvyšší pákový efekt soukromého financování (body 36–42).

Doporučení 1 – Zlepšení plánování a zacílení investic

Před schválením programů, které navrhují vynaložit finanční prostředky z politiky soudržnosti na opatření v oblasti energetické účinnosti, by Komise měla posoudit, zda tyto programy:

- a) vycházejí z analýz opatření potřebných k zavedení finančních nástrojů nebo tržních mechanismů, jako je uzavírání smluv o energetických službách, a podporují nákladově efektivní využívání grantů financovaných EU u rozsáhlých renovací, které jdou nad rámec minimálních požadavků na energetickou náročnost, s ohledem na konkrétní tržní podmínky;
- b) jsou v souladu s vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu a národními dlouhodobými strategiemi renovací budov;
- c) definují odhadované úspory energie dosažené díky fondům EU.

Časový rámec: včas pro schválení programů na období 2021–2027.

92 Pokud jde o výběr projektů, zjistili jsme, že:

- o všech pět navštívených členských států vyžaduje, aby projekty vycházely z energetického auditu a aby k nim bylo předloženo osvědčení o energetické náročnosti budovy před renovací a po ní (body 45–48);
- o všechny navštívené členské státy s výjimkou Irska vyžadovaly, aby se realizovaly projekty s určitou ambicí, a stanovily proto, jaké minimální hodnocení by budova měla mít po renovaci anebo minimální procentuální podíl energetických úspor, jichž by projekty měly dosáhnout. Nebyly však stanoveny žádné nákladové stropy na jednotku ušetřené energie, takže některé projekty byly v poměru k očekávaným úsporám energie příliš nákladné (body 49–58);
- o s výjimkou Itálie (Apulie) členské státy, které jsme navštívili, rozdělovaly rozpočet mezi projekty podle pořadí obdržení žádostí prostřednictvím otevřené výzvy, což neumožňuje zohlednit relativní náklady a přínosy projektů ani upřednostnit takové, které mají šanci dosáhnout vyšších úspor energie nebo jiných přínosů při nižších nákladech (body 59–64).

Doporučení 2 – Zlepšit postupy pro výběr projektů

Pro období 2021–2027 by se Komise měla ujistit, že řídicí orgány plní požadavky finančního nařízení související se zásadami hospodárnosti, efektivity a účinnosti, a zejména že uplatňují postupy pro výběr projektů, které:

- stanoví minimální a maximální hodnoty pro klíčové parametry (množství ušetřené energie, minimální energetické hodnocení, jehož by budova měla po dokončení projektu dosáhnout, čistá současná hodnota, prostá doba návratnosti nebo náklady na jednotku ušetřené energie);
- posoudit poměrné náklady a přínosy projektů a vybrat takové, které přinášejí vyšší úspory energie a další přínosy při nižších nákladech.

Časový rámec: včas pro schválení programů na období 2021–2027.

93 Pokud jde o výkonnostní rámec, zjistili jsme, že:

- o neexistuje žádný ukazatel, který by měřil energii uspořeno investicemi do obytných budov, takže není možné zjistit, nakolik rozpočet EU přispěl k plnění cílů v oblasti energetické účinnosti. Chybí také ukazatel, který by měřil ostatní přínosy, jichž by tyto investice měly dosáhnout (body 67–76);

- o žádný z ukazatelů používaných v navštívených členských státech neměří nákladovou efektivnost investic do budov, jelikož Komise svůj monitorovací systém pro období 2014–2020 nekoncepovala tak, aby poskytoval informace o nákladech na jednotku ušetřené energie (body 77–79);
- o všechny navštívené řídicí orgány (s výjimkou Itálie (Apulie)) včas realizovaly opatření, která se vyžadovala v rámci předběžné podmínky pro investice do energetické účinnosti. Kritéria pro přidělování prostředků z výkonnostní rezervy však nezajišťovala u výdajů důraz na výsledky, protože Komise ji přidělovala na základě výdajů a výstupů, a nikoliv úspor energie nebo nákladové efektivnosti (body 80–86).

Doporučení 3 – Zajistit, aby byl výkonnostní rámec více orientován na výsledky, a lépe tak monitorovat pokrok v plnění cílů EU v oblasti energetické účinnosti a zlepšit vyvozování odpovědnosti

Komise by měla:

- a) poskytnout informace jak o souhrnných nákladech, tak o množství ušetřené energie nebo jiných výsledcích investic;
- b) stanovit ukazatele pro sledování nákladové efektivnosti investic;
- c) využít tyto ukazatele při rozhodování o přidělování prostředků při přezkumu v polovině období 2021–2027.

Časový rámec: včas pro schválení programů na období 2021–2027 v případě bodu b) a po schválení všech programů na období 2021–2027 v případě bodu a) a c).

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Nikolaos MILIONIS, člen Účetního dvora, v Lucemburku dne 30. března 2020.

Za Účetní dvůr

*Klaus-Heiner LEHNE
předseda*

Příloha

Příloha I – Prostředky v rámci politiky soudržnosti na energetickou účinnost budov v období 2014–2020

Členské státy	Rozpočet pro obytné budovy	Rozpočet pro veřejné budovy	Rozpočet pro budovy (součet obytných a veřejných budov)	% rozpočtu na budovy na rozpočtu politiky soudržnosti v členském státě	% rozpočtu na budovy vynaloženého do 31. 12. 2018	Výdaje na obytné budovy do 31. 12. 2018
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

Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých Evropskou komisí.

Glosář

Dohody o partnerství: Dohody uzavřené mezi Evropskou komisí a každým členským státem na programové období 2014–2020. Vymezují plány vnitrostátních orgánů na využití finančních prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) a určují strategické cíle a investiční priority každého členského státu, přičemž tyto cíle a priority propojují s celkovými cíli strategie Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Připravují je členské státy po projednání s Komisí a musí být schváleny Komisí.

Energetická účinnost: Energetickou účinností se rozumí využití menších energetických vstupů při zajištění stejné úrovně ekonomické činnosti nebo služby. Investice do energetické účinnosti přináší lepší hospodářskou a společenskou návratnost než investice do dodávek energie. Energetická účinnost zvětšuje potenciál pro hospodářský růst, zvyšuje konkurenceschopnost podniků, snižuje výdaje domácností na energii, vede k menší závislosti na dovozu energie, snížení emisí a lepší kvalitě ovzduší.

Energetický audit: Standardní energetický audit spočívá v komplexní analýze energetických systémů daného objektu. Spočívá především ve vypracování výchozí hodnoty pro měření spotřeby energie, zhodnocení možných energetických úspor a nákladové efektivnosti náležitě zvolených opatření na úspory energie.

Metodika výpočtu optimálních nákladů pro budovy: Účelem metodiky výpočtu optimálních nákladů je vytvořit právní rámec pro zvýšení minimálních požadavků členských států na energetickou náročnost budov s cílem zajistit, aby byla přijata všechna ekonomicky racionální opatření.

Nákladově efektivní investice: Nejméně nákladná alternativa pro dosažení dané úrovně výkonnosti nebo nejvyšší možná úroveň výkonnosti při dané úrovni nákladů. Lze ji také využít i pro srovnání projektů a stanovení priorit alternativních projektů v rámci programu. (Kreith, F., Goswami, Y.D. *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy*, Taylor & Francis, Boca Raton, USA, 2007). Zásada efektivity, která spočívá v co nejlepším poměru mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky je jednou z podmínek při vynakládání prostředků EU (viz čl. 33 odst. 1 písm. b) finančního nařízení).

Národní akční plán energetické účinnosti (NAPEE): Strategické nástroje vypracované na úrovni členských států pro účely jejich plánování, koordinace a plnění opatření v oblasti energetické účinnosti ve všech odvětvích. Vymezují odpovědnosti a mohou obsahovat odhad potřeb a rozpočtové alokace. Národní akční plány představují závazek, který členské státy musí splnit, ale nemají žádnou přímou vazbu na

financování soudržnosti. Neexistuje žádný právní požadavek ani povinnost předkládat zprávy o úsporách energie dosažených prostřednictvím fondů EU ani povinnost využívat fondy EU k financování oblastí uvedených v národních akčních plánech.

Operační program (OP): Stanoví priority a konkrétní cíle členského státu nebo regionu a jak bude financování (spolufinancování z EU i vnitrostátních veřejných a soukromých zdrojů) z fondů v rámci politiky soudržnosti v daném období (v současnosti 2014–2020) využito k financování projektů. Projekty musí přispívat k dosažení určitého počtu cílů vymezených na úrovni prioritní osy OP. Operační program připravuje členský stát a před provedením jakýchkoli plateb z rozpočtu EU ho musí schválit Komise. Během období, k němuž se vztahují, je možné operační programy měnit pouze v případě, že s tím obě strany souhlasí.

Politika soudržnosti: Hlavní investiční nástroj EU, jehož cílem je snižovat hospodářské a sociální rozdíly mezi regiony a členskými státy. Tento audit se zaměřil zejména na dva fondy:

a) Fond soudržnosti (FS): Fond EU pro zmenšování hospodářských a sociálních rozdílů v EU a podporu udržitelného rozvoje prostřednictvím financování investic v členských státech, v nichž je hrubý národní důchod na obyvatele nižší než 90 % průměru EU.

b) Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR): Fond, který má posilovat hospodářskou a sociální soudržnost v celé Evropské unii tím, že bude odstraňovat rozdíly mezi evropskými regiony prostřednictvím finanční podpory určené zejména na prioritní oblasti, jako jsou inovace a vývoj, digitální agenda, malé a střední podniky, nízkouhlíkové hospodářství, životní prostředí a udržitelná doprava.

Předběžné podmínky: Podmínky vycházející z předem vymezených kritérií plnění, stanovených v nařízení o společných ustanoveních č. 1303/2013, které jsou považovány za nezbytný předpoklad účinného a efektivního využití fondů EU v rámci politiky soudržnosti. Při přípravě operačních programů v programovém období 2014–2020 musely členské státy posuzovat, zda byly tyto podmínky splněny. Pokud splněny nebyly, bylo třeba vypracovat akční plány, jež měly zajistit jejich splnění do 31. prosince 2016.

Řídící orgán: Národní, regionální nebo místní orgán určený členským státem k řízení operačního programu. K jeho úkolům patří výběr projektů, které mají být financovány, sledování toho, jak jsou projekty prováděny, a podávání zpráv Komisi o dosažených výsledcích.

Smlouvy o energetických službách: Smluvní ujednání mezi příjemcem a poskytovatelem o opatření ke zvýšení energetické účinnosti, ověřované a kontrolované během celého trvání smlouvy, kdy jsou investice (dílo, dodávka nebo služba) do tohoto

opatření placeny ve vztahu ke smluvně stanovené míře zvýšení energetické účinnosti nebo k jinému dohodnutému kritériu energetické náročnosti, například finančním úsporám (čl. 2 odst. 27 směrnice o energetické účinnosti 2012/27/EU).

Systemy povinného zvyšování energetické účinnosti: Tržní nástroje definované v článku 7 směrnice 2012/27/EU, které stanoví povinným stranám požadavky, aby splnily kvantitativní cíle v oblasti úspor energie v rámci svého portfolia. Povinnou stranou mohou být maloobchodní prodejci energie, distributoři energie nebo pohonných hmot.

Výkonnostní rezerva: Připadá na ni 6 % zdrojů přidělených EFRR a FS v rámci cíle „investice pro růst a zaměstnanost“. Tyto prostředky jsou zahrnuty do programů, ale definitivně budou přiděleny nebo přerozděleny v závislosti na výsledcích přezkumu výkonnosti v roce 2019.

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „ENERGETICKÁ ÚČINNOST BUDOV: JE TŘEBA KLÁST VĚTŠÍ DŮRAZ NA NÁKLADOVOU EFEKTIVNOST“

SHRNUTÍ

I. Tato zpráva o energetické účinnosti budov v programovém období 2014–2020 přichází v pravý čas s ohledem na zahájení přípravy programů politiky soudržnosti na období 2021–2027. Komise mezitím předložila v prosinci 2019 Zelenou dohodu pro Evropu, která energetické účinnosti přiřazuje prioritu.

Výroba a spotřeba energie představují 75 % emisí skleníkových plynů EU. Proto jsou zlepšení účinnosti při využívání energie a zmírnění energetické náročnosti klíčové pro dosažení obecných cílů energetické unie směřujících k čisté a bezpečné energii za konkurenceschopné ceny a především pro dosažení ambiciózního cíle spočívajícího v dekarbonizaci ekonomiky EU do roku 2050, který je uveden v Zelené dohodě pro Evropu. Klíčové bude plošné uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“.

Vzhledem k tomu, že s budovami souvisí 40 % spotřeby energie a 36 % emisí CO₂, lze cílů EU v oblasti klimatické neutrality a energetické účinnosti dosáhnout pouze významným zvýšením současné nízké míry renovace budov a posílením energetické náročnosti stávajících budov. Za účelem řešení tohoto problému Zelená dohoda pro Evropu zahajuje „renovační vlnu“.

II. Při posuzování nákladové efektivity je třeba zhodnotit nejen úsporu energie v budovách jako takovou, ale také příspěvek prováděných opatření k různým politickým cílům a jejich přínos nad rámec úspory energie, např. jejich hospodářské, sociální a environmentální dopady. Financování v rámci politiky soudržnosti v souladu s tím přispívá k dlouhodobým cílům v oblasti energetické účinnosti i k dlouhodobým řešením energetické chudoby, včetně rozsáhlých renovací budov. Kromě aspektu nákladové efektivity mají tedy investice do energetické účinnosti realizované v rámci politiky soudržnosti rovněž důležitý sociální cíl, tedy řešení energetické chudoby.

III. Jak konstatuje Evropský účetní dvůr, pokud jde o období 2014–2020, Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) a Fond soudržnosti (FS) spolu s vnitrostátním veřejným a soukromým spolufinancováním poskytují na investice do energetické účinnosti ve veřejných a obytných budovách celkovou částku ve výši přibližně 19 miliard EUR. Investice do energetické účinnosti navíc doplňkově podporuje řada dalších nástrojů EU, zejména Evropský fond pro strategické investice (EFSD) a program Horizont 2020.

VI. Komise souhlasí, že je důležité, aby se investice do energetické účinnosti v budovách realizované v rámci politiky soudržnosti zakládaly na energetických auditech nebo certifikátech energetické náročnosti. Domnívá se, že kvalita vybraných projektů závisí nejen na druhu výběrového řízení, ale také na uplatněných kritériích výběru. U mnoha druhů pomoci je efektivnější stanovit kvalitativní požadavky a přijmout všechny projekty, které je splňují, než použít metodu přímého porovnání žádostí.

VII. Komise vysvětluje, že systém monitorování finančních prostředků politiky soudržnosti umožňuje shromažďování údajů u společných ukazatelů. Stávající rámec nezahrnuje společný ukazatel pro měření objemu úspor energie v obytných budovách. Úspory energie se měří v některých programech podle programově specifických ukazatelů, které nelze agregovat. Jiné společné a programově specifické ukazatele mohou měřit další přínosy.

Komise navrhla pro politiku soudržnosti na období 2021–2027 společný ukazatel výsledků nazvaný „roční konečná spotřeba energie (z toho: v obytných budovách, jiných než obytných soukromých

budovách, jiných než obytných veřejných budovách)“. Nicméně Komise zdůrazňuje, že u úspor energie dosažených investicemi z EFRR/FS nejsou reflektovány žádné vzájemné vztahy, systémové změny či vnější faktory (např. počasí), jež mohly vést k příliš vysoké kompenzaci za úsporný účinek daného opatření. Tyto faktory mají dopad na absolutní výši spotřeby primární energie a konečné spotřeby energie, což jsou pojmy, kterými je vyjádřen cíl EU v oblasti energetické účinnosti. Úspory z jednotlivých opatření proto z metodického hlediska nelze agregovat a porovnávat s cílem EU v oblasti energetické účinnosti.

VIII. Komise pamatuje na potřebu zajistit, aby byly rozpočtové prostředky EU používány hospodárným způsobem. Pokud jde o výběr projektů, klíčovými předpoklady jsou přidaná hodnota EU a výkonnost. Zdůrazňuje, že toto je třeba zvážit v širším kontextu cílů politiky soudržnosti, pokud jde o oblast hospodářskou, sociální a územní, jakož i v kontextu obecnějších cílů politiky EU, a že podpora by se měla zaměřovat na projekty, které nelze realizovat za tržních podmínek.

Podle návrhu Komise pro fondy politiky soudržnosti na období 2021–2027 musí řídicí orgán při výběru operací zajistit, aby vybrané operace nabízely optimální poměr mezi výší podpory, vykonávanými činnostmi a dosažením cílů, tedy včetně zásady efektivnosti nákladů. Kritéria a postupy výběru musí rovněž zajistit stanovení priorit u operací, které mají být vybrány, aby se maximalizoval příspěvek financování Unie k dosažení cílů programu.

IX. Komise přijímá doporučení ohledně plánování a zacílení investic a zčásti přijímá doporučení, která se týkají postupů pro výběr projektů a systému monitorování výkonnosti.

Komise se odvolává na své odpovědi na zmiňovaná doporučení.

ÚVOD

04. Komise bude v příslušných případech podporovat uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“ a vypracuje pokyny k tomuto účelu. Zlepšení účinnosti při využívání energie a snížení energetické náročnosti zejména u budov jsou klíčové pro dosažení obecných cílů energetické unie, jež směřují k čisté a bezpečné energii za konkurenceschopné ceny, a především pro dlouhodobou dekarbonizaci ekonomiky.

Zásada „energetická účinnost v první řadě“ byla zavedena v nařízení o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu¹. Touto zásadou se rozumí, že v energetickém plánování a v politických a investičních rozhodnutích se mají co nejvíce zohledňovat alternativní nákladově efektivní opatření na poli energetické účinnosti, aby se zlepšila energetická náročnost a zefektivnilo zásobování energií (zejména prostřednictvím nákladově efektivních úspor energie v konečné spotřebě, iniciativ týkajících se reakce na straně poptávky a účinnější přeměny, přenosu a distribuce energie) a současně se dosáhlo cílů uvedených rozhodnutí.

12. Vnitrostátní akční plány energetické účinnosti spolu s dlouhodobými strategiemi pro renovaci fondu budov jsou zásadní strategické dokumenty o opatřeních v oblasti energetické účinnosti na vnitrostátní úrovni. Vnitrostátní akční plány energetické účinnosti poskytují rámec pro vypracovávání vnitrostátních strategií pro zvyšování energetické účinnosti a zahrnují opatření zaměřená na zvýšení energetické účinnosti s ohledem na splnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti.

13. S ohledem na dosažení cíle EU v oblasti energetické účinnosti pro rok 2030 budou vnitrostátní akční plány energetické účinnosti nahrazeny vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu.

¹ Nařízení (EU) 2018/1999, čl. 2 odst. 18.

Vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu jsou vyžadovány nařízením o správě a pokrývají všech pět dimenzí energetické unie.

PŘIPOMÍNKY

22. Komise se odvolává na své odpovědi v bodech 24 a 25.

24. Vypracování prvního vnitrostátního akčního plánu energetické účinnosti pro rok 2014 podle směrnice o energetické účinnosti z roku 2012 probíhalo souběžně s přípravami operačních programů, na něž se vztahuje tento audit. Ve fázi vypracovávání operačních programů proto vnitrostátní akční plány energetické účinnosti nebyly vždy k dispozici.

25. Jak je stanoveno ve směrnici o energetické účinnosti, vnitrostátní akční plány energetické účinnosti zahrnují soubor politických opatření pro dosažení vnitrostátního orientačního cíle energetické účinnosti, který si každý členský stát vymezil. Vnitrostátní akční plány energetické účinnosti slouží jako obecné strategické politické dokumenty.

Analýzu provedenou ve vnitrostátních akčních plánech energetické účinnosti by mohly členské státy použít k vypracování programů politiky soudržnosti, k identifikaci překážek, jež brání investicím, a ke stanovení jednotného přístupu ke zlepšování energetické účinnosti na vnitrostátní úrovni. Vnitrostátní akční plány však nemají sloužit k určení konkrétních oblastí činnosti nebo mechanismů provádění za účelem využívání fondů politiky soudržnosti.

27. Komise se domnívá, že nový operační program pro Apulii na období 2014–2020 uvádí odůvodnění pro podporu veřejných budov, včetně sociálního bydlení. Posuzuje alternativní opatření v jiných odvětvích (veřejné osvětlení) a vybírá zvolené opatření jako nejlepší reakci na zjištěné problémy.

Pokud jde o českou investiční strategii, vycházela z vnitrostátního akčního plánu energetické účinnosti. Jak bylo uvedeno v jednotlivých programech, největší potenciál pro úspory byl zjištěn v odvětví bydlení (30,5 %) a na druhém místě jsou výroba a průmysl (24,5 %). Dohoda o partnerství určila podnikatele, odvětví bydlení a veřejný sektor jako hlavní cíle pro investice, pokud jde o energetickou účinnost.

28. Komise zdůrazňuje, že dohoda o partnerství by měla obsahovat analýzu rozdílů, potřeb rozvoje a potenciálu růstu s ohledem na tematické cíle a územní problémy a zároveň zohledňovat vnitrostátní program reforem a příslušná doporučení pro jednotlivé země. Operační programy musejí být v souladu s obsahem dohody o partnerství. Podrobná analýza podle specifických investičních oblastí nemusí být v samotném programu uvedena.

Společná odpověď na body 29 a 30.

Komise si je vědoma významných překážek, které brání rozsáhlému využívání renovačních opatření, a na jejich odstranění pracovala a pracuje. Energetická renovace budov je komplexní a náročný proces a odstranění četných překážek a tržních a regulačních nedostatků je s přihlédnutím k zásadám subsidiarity a doplňkovosti jedním z hlavních cílů politiky a finanční podpory EU na poli opatření souvisejících s energetickou účinností budov.

Zásadním příkladem je iniciativa pro inteligentní financování inteligentních budov², která zjistila, že hlavní problémy souvisejí s potřebou lépe využívat veřejné finance, sdružovat projekty a odstranit rizika investic, a navrhla jejich řešení. Pro konkrétní řešení těchto problémů byla navíc zavedena rozličná opatření (databáze platformy ke snížení rizik v oblasti energetické účinnosti, soubor nástrojů pro upisování cenných papírů, centra pro poradenství, fóra týkající se investic do udržitelných energií atd.).

32. Komise se domnívá, že klíčové překážky pro investice do energetické účinnosti jsou horizontální a neomezují se na investice spolufinancované z fondů politiky soudržnosti. Zpráva, kterou vypracovala skupina finančních institucí pro energetickou účinnost (EEFIG) v roce 2015, podává v tomto ohledu jasné zprávy. Překážky se zohledňují v příslušných strategických dokumentech o energetické politice a v programech politiky soudržnosti se v zásadě nemají podrobně uvádět.

33. Komise souhlasí s EÚD a nadále bude podporovat členské státy v používání finančních nástrojů v této oblasti, rovněž v souladu s tržními mechanismy (např. uzavírání smluv o energetických službách), aby se aktivovaly soukromé investice potřebné k dosažení cílů EU v oblasti klimatu.

I když renovace jistě generují finanční úspory pro příjemce i obecnější přínosy pro společnost, je třeba tuto záležitost posuzovat i v kontextu současné nevyspělosti trhu renovací a četných překážek na trhu, které renovaci budov stále brání.

Komise se domnívá, že zavádění finančních nástrojů by mělo vycházet ze specifických tržních podmínek v různých členských státech a u různých druhů projektů a cílových skupin. Často je potřebná kombinace s grantovou složkou, zejména za účelem stimulace rozsáhlejších renovací, modernizace inovativních technologií nebo řešení sociálních otázek, např. energetické chudoby.

35. Komise souhlasí s významem finančních nástrojů v této oblasti, a jejich používání v příštím programovém období bude dále podporovat.

Komise poukazuje na to, že se české orgány pokoušely zavádět energetickou účinnost v odvětví bydlení prostřednictvím finančních nástrojů, avšak během výzvy zahájené v roce 2018 neobdržely od potenciálních finančních zprostředkovatelů žádné nabídky.

Komise rovněž odkazuje na svou odpověď na bod 33.

40. Komise připomíná, že za výběr projektů odpovídají řídicí orgány, které stanovují postupy a kritéria výběru a uplatňují je při přezkumu žádostí o financování.

Rámeček 3 – Příklady operačních programů zaměřených na příliš jednoduché zvyšování energetické účinnosti

První bod – Komise chápe, že program „Lepší energie, teplejší domovy“ realizuje řadu opatření v oblasti energetické účinnosti ve prospěch domácností, kterým hrozí energetická chudoba. Cílem tohoto programu je zlepšit energetickou účinnost ohrožených domácností a přitom snížit výši výdajů, které je třeba na energii vynakládat. Mezi další, sekundární cíle patří zlepšení zdraví a životních podmínek a snížení podílu disponibilního příjmu vynakládaného na energii.

Komise rovněž odkazuje na svou odpověď na bod 42.

² Přijata v rámci balíčku Čistá energie pro všechny Evropany v listopadu 2016, COM(2016)860 final, 30.11.2016

Druhý bod – Komise odkazuje na svou odpověď na bod 40.

42. Komise souhlasí, že jednoduché modernizace mohou vést k určitému zacyklení a rovněž že jednoduché modernizace s rychlou návratností jsou obvykle finančně životaschopné, a tudíž by obecně měly být financovány pomocí finančních nástrojů (neboli bez jakékoli veřejné podpory).

Ačkoli se očekává, že se EFRR a FS budou v první řadě zaměřovat na dlouhodobá řešení, včetně rozsáhlých renovací budov, jak je rovněž zdůrazněno ve „Studii proveditelnosti týkající se financování opatření k dosažení nízkonákladové energetické účinnosti v nízkopříjmových domácnostech z fondů EU“³, může existovat prostor pro doplňkovou podporu při provádění opatření k dosažení nízkonákladové energetické účinnosti v nízkopříjmových domácnostech, pokud je to nutné ze sociálního hlediska.

43. Komise se domnívá, že ačkoli je nákladová efektivnost při rozhodování o veřejných výdajích jedním z určujících faktorů, musí být posuzována s ohledem na cíle politiky soudržnosti v souladu s finančním nařízením EU. Energetická účinnost je jedním z mnoha cílů programů politiky soudržnosti. Politika soudržnosti je integrovaná politika zaměřená na hospodářskou, sociální a územní soudržnost a konkrétní operace může přispět k plnění více cílů nebo mít několik vedlejších přínosů (rovněž pokud jde o obecnější politické cíle EU), které jen s obtížemi dovolují čistě ekonomickou analýzu. Často je tomu tak u opatření zvyšujících energetickou účinnost v budovách, jež mohou být spojena například se snížením energetické chudoby.

V těchto případech mohou být určité investice méně nákladově efektivní, ale lépe dostupné pro příjemce. Naproti tomu investice s vysokými úsporami energie na investované euro, které jsou finančně životaschopné, by mohly být financovány ze soukromého trhu bez veřejné podpory.

44. Společná odpověď Komise na písmena a), b) a c):

„Technické pokyny k financování energetické renovace budov v rámci politiky soudržnosti“ zveřejněné v roce 2014, které cituje EÚD, mají pomoci řídicím orgánům v oblasti politiky soudržnosti plánovat a využívat investice do udržitelné energie v budovách v rámci operačních programů. Zejména obsahují seznam přístupů založených na osvědčených postupech a případových studiích. Vzhledem k tomu, že se jedná o pokyny, dokument nestanovuje regulační požadavky.

Zmiňované technické pokyny obsahují plán pro realizaci programu, v jehož rámci budou financovány energetické renovace budov s pomocí prostředků politiky soudržnosti. Ten zahrnuje vymezení kritérií výběru. V tomto ohledu pokyny navrhují řadu požadavků, například na provádění energetických auditů u složitějších renovačních projektů. Také vysvětlují, že požadavky by měly být přizpůsobeny velikosti projektu a že k posouzení nákladové efektivnosti je obecně doporučena spíše čistá současná hodnota než prostá doba návratnosti.

Komise rovněž odkazuje na svou odpověď na bod 64.

48. Ve své odpovědi na zvláštní zprávu EÚD č. 21/2012 Komise jasně zdůraznila, že nemůže plně souhlasit se zavedením doporučených ukazatelů na úrovni programů, neboť „srovnatelnost doporučených ukazatelů by byla omezená vzhledem ke skutečnosti, že tyto ukazatele závisejí na

³ Studie proveditelnosti týkající se financování opatření k dosažení nízkonákladové energetické účinnosti v nízkopříjmových domácnostech z fondů EU, závěrečná zpráva pro GR pro energetiku, srpen 2016, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/low_cost_energy_efficiency_measures_-_final_report.pdf.

mnoha faktorech (např. ceně energie/ceně komodit, klimatických podmínkách), které by mohly způsobit, že budou zavádějící“.

Komise se domnívá, že kromě dodatečné administrativní zátěže, která by tak vznikla zúčastněným příjemcům a orgánům, závisí investice do energetické účinnosti na konkrétním projektu a jsou vázány na více faktorů (stav budovy, klimatické podmínky, náklady na práci, náklady na energii, náklady na materiál, způsob využití atd.), které nemohou být standardizovány. Jakékoli odhady nákladů na jednotku ušetřené energie na úrovni programů by tudíž měly velmi omezené použití.

51. Komise se odvolává na svou odpověď na bod 43.

Principem opatření ve formě podpory v rámci politiky soudržnosti je rovněž reagovat na selhání trhu a investovat do projektů, které by jinak žádnou podporu nezískaly. Investice v rámci politiky soudržnosti zaměřené na energetickou účinnost se také soustřeďují na sociální cíle, např. na řešení energetické chudoby, nebo na dlouhodobé klimatické a energetické cíle, a to investováním do nákladnějších rozsáhlých renovací, jejichž doba návratnosti je obvykle delší.

Technické pokyny uvedené v bodě 44 doporučují využívání čisté současné hodnoty, jelikož ta umožňuje zohlednit peněžní toky projektu po dobu jeho trvání. Čistá současná hodnota je vhodná pro projekty s významným objemem investic. Pro jednodušší projekty mohou být použity rovněž alternativní metody (např. energie ušetřená v souvislosti s financováním nebo doba návratnosti); u těchto metod je však důležité stanovit dobu, po kterou se budou úspory vypočítávat, zejména v případě rozsáhlých renovací. Jinak existuje riziko, že budou upřednostněna pouze opatření menšího rozsahu.

Komise se rovněž odvolává na svou odpověď na bod 48.

53. Komise se domnívá, že jednoduché modernizace s rychlou návratností jsou obvykle finančně životaschopné, a tudíž by obecně měly být financovány pomocí finančních nástrojů (neboli bez jakékoli veřejné podpory).

Očekává se, že fondy EFRR a FS se budou v první řadě zaměřovat na přispívání k dlouhodobým cílům v oblasti energetické účinnosti a k dlouhodobým řešením energetické chudoby, včetně rozsáhlých renovací budov.

Komise rovněž odkazuje na svou odpověď na bod 51.

Komise se domnívá, že existují rozdíly mezi projekty v rámci platformy ke snížení rizik v oblasti energetické účinnosti a opatřeními v rámci fondů EFRR a FS, které vedou k rozdílné době návratnosti. Platforma ke snížení rizik v oblasti energetické účinnosti vykazuje obrovské rozdíly mezi jednotlivými typy opatření – zatímco opatření, jako je výměna osvětlení nebo topného kotle, mají kratší dobu návratnosti, opatření podobná těm, na něž se často zaměřují fondy EFRR a FS, mají v případě izolace budov dobu návratnosti 11 let a v případě integrované renovace 14 let. Navíc je nutné zohlednit rozdíly mezi členskými státy, regiony a jednotlivými budovami. Například v Litvě je doba návratnosti u projektu v rámci platformy ke snížení rizik v oblasti energetické účinnosti, který se zabývá integrovanou renovací, průměrně 20,9 let.

54. Komise se odvolává na své odpovědi na body 48 a 51.

56. Program je zaměřen na nízkopříjmové domácnosti, kterým hrozí energetická chudoba, a jeho cílem je rovněž snížit částku, kterou domácnosti vynakládají na energii.

57. Komise ve své odpovědi na zvláštní zprávu EÚD č. 21/2012 jasně zdůraznila, že s doporučením nemůže plně souhlasit.

Komise se domnívá, že investice do energetické účinnosti závisejí na konkrétním projektu a jsou vázány na více faktorů (stav budovy, klimatické podmínky, náklady na práci, náklady na energii, náklady na materiál, způsob využití atd.), které nemohou být standardizovány. Komise tudíž nemůže stanovit na úrovni EU standardní investiční náklady na jednotku ušetřené energie nebo standardní dobu návratnosti.

Jak bylo uvedeno v odpovědi na bod 53, integrované nebo rozsáhlé renovace jsou obvykle nákladné, což má na jednotkové náklady a dobu návratnosti významný vliv. Zavedení maximální přijatelné prosté doby návratnosti by mohlo být pro rozsáhlé renovace odrazujícím faktorem.

58. Pokyny dále navrhují, aby byla k posouzení nákladové efektivnosti obecně doporučována spíše čistá současná hodnota než prostá doba návratnosti.

60. Litva v zásadě stanoví soutěžní výběrové řízení (a několik dodatečných kritérií přednostního výběru, včetně účinnosti, environmentálních otázek a vyšší energetické třídy), které se použije, pokud v rámci dané výzvy přesahují investiční částky požadované ve způsobilých žádostech dostupnou finanční sumu (od roku 2018). V případě finančního nástroje s významnou úvěrovou složkou si vytvoření dostatečného souboru projektů vyžadovalo čas a úsilí, a tudíž nebylo na začátku finančního období nutné zabývat se soutěžními výběrovými řízeními.

61. Komise se odvolává na svou odpověď na bod 40.

Komise se domnívá, že kvalita vybraných projektů závisí nejen na druhu výběrového řízení, ale také na uplatněných kritériích výběru. U mnoha druhů pomoci je efektivnější stanovit kvalitativní požadavky a přijmout všechny projekty, které je splňují, než použít metodu přímého porovnávání žádostí.

V kontextu zlepšování právní úpravy a zjednodušování na úrovni EU je navíc třeba nastolit rovnováhu mezi nákladovou efektivností investic a nákladovou efektivností celého postupu a řízení financování, zejména pokud to bude mít vliv na příjemce finančních prostředků.

Komise odkazuje rovněž na své odpovědi na zvláštní zprávu EÚD č. 21/2018 s názvem „*Výběr a monitorování projektů EFRR a ESF v programovém období 2014–2020 se stále zaměřují převážně na výstupy*“.

62. Viz odpověď Komise na bod 60.

63. Komise ve své odpovědi na zvláštní zprávu EÚD č. 21/2012 jasně zdůraznila, že s doporučením nemůže plně souhlasit. Komise se také odvolává na své odpovědi na body 43 a 57.

64. Pokyny objasňují, že kritéria výběru mohou vycházet ze čtyř hlavních kategorií, mezi něž patří i nákladová efektivnost, a zdůrazňují, že při výběru projektů by měly být zohledněny i další, vedlejší přínosy. Co se týče nákladové efektivnosti, pokyny vysvětlují, že ji lze stanovit vícero způsoby, a uvádějí přednosti a omezení různých přístupů, přičemž docházejí k závěru, že k posuzování nákladové efektivnosti se obecně doporučuje čistá současná hodnota.

65. Komise vysvětluje, že finanční nařízení EU požaduje, aby byly stanoveny cíle pro všechna odvětví činnosti, na něž se vztahuje rozpočet, a aby bylo monitorováno dosahování těchto cílů pomocí ukazatelů výkonnosti. V souladu s tímto ustanovením regulační rámec pro politiku soudržnosti

vyžaduje, aby programy stanovily ukazatele výstupů a výsledků. Ukazatele výstupů měří přínos programů, zatímco ukazatele výsledků měří změnu, která se týká celé společnosti. Nákladová efektivnost do koncepce ukazatelů výstupů a výsledků nezapadá.

66. a) Komise dále vysvětluje, že důraz evropských strukturálních a investičních fondů (včetně EFRR a FS) na výsledky se zakládá na třech pilířích:

- na jasné formulaci konkrétních cílů programů se silnou intervenční logikou (zaměření programů na výsledky) a ukazatelů výsledků s definicemi a měřitelnými cíli;
- na zavedení předběžných podmínek, jež mají zajistit existenci nezbytných předpokladů pro účinné a účelné využívání podpory EU;
- na stanovení jasných a měřitelných dílčích cílů a cílů, které zajistí dosahování pokroku podle plánu (výkonnostní rámec).

Výkonnostní rámec operačních programů nezahrnuje cíle, nýbrž jen ukazatele (s dílčími cíli a cíli). Kromě toho výkonnostní rámec obsahuje pouze dílčí sadu úplného souboru ukazatelů operačních programů⁴ a jako takový nemusí nutně obsahovat ukazatele týkající se energetické účinnosti.

Regulační rámec zdůrazňuje, že dílčí cíle a cíle pro ukazatele výkonnostního rámce by měly být „realistické, dosažitelné, odpovídající a musí zachycovat podstatné informace o pokroku priority“ a rovněž by měly být „ověřitelné, aniž by představovaly nepřiměřenou administrativní zátěž“.

b) Komise zdůrazňuje, že není vyžadováno, aby ukazatele vypovídaly především o množství uspořené energie. Ukazatele by měly vyjadřovat relevantní výstupy vzniklé v rámci operací. Stávající zavedený systém monitorování umožňuje agregovat údaje týkající se společných ukazatelů. Nařízení umožňuje používat programově specifické ukazatele, které vzhledem k jejich povaze agregovat nelze.

67. Operační program pro Apulii na období 2014–2020 mezi svými ukazateli výstupů stanoví společný ukazatel CO32 „Energetická účinnost: Pokles roční spotřeby primární energie ve veřejných budovách“ pro investiční prioritu 4 c) související s energetickou účinností ve veřejných budovách a v sektoru bydlení. Cílem do roku 2023 je snížení o 12 milionů kWh ročně.

71. Ačkoli regulační rámec nezahrnuje společný ukazatel pro měření objemu úspor energie v obytných budovách, úspory energie se měří v některých programech podle programově specifických ukazatelů. Vzhledem k tomu, že jsou tyto ukazatele zaměřené na jednotlivé programy, nelze jejich hodnoty agregovat na úrovni EU (různé definice a měrné jednotky v jednotlivých členských státech).

Vyčleněné prostředky ve výši 4,6 miliardy EUR nejsou omezeny na investice do energetické účinnosti v obytných budovách, ale vztahují se i na demonstrační projekty a podpůrná opatření.

Komise rovněž zdůrazňuje, že úspory energie dosažené investicemi z EFRR/FS nezohledňují žádné vzájemné vztahy, systémové změny či vnější faktory (např. počasí), jež by mohly poskytnout nadměrnou náhradu za úsporný účinek daného opatření. Úspory z jednotlivých opatření proto z metodického hlediska nelze agregovat a porovnávat s unijními nebo vnitrostátními cíli v oblasti energetické účinnosti.

75. Komise se odvolává na své odpovědi na body 65 a 67.

76. Podle regulačního rámce by ukazatele výsledků měly odpovídat specifickému cíli dané prioritní osy, který měří, co má být změněno pomocí opatření operačního programu. Není vyžadováno, aby tyto doplňkové přínosy byly vyjádřeny ukazateli výsledků.

⁴ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 215/2014, čl. 5 odst. 1.

77. Komise se odvolává na své odpovědi na body 65 a 67.

Přidělování prostředků z výkonnostní rezervy se řídí čl. 22 odst. 3 nařízení o společných ustanoveních a zakládá se pouze na dosažení dílčích cílů ukazatelů zvolených pro výkonnostní rámec.

78. Komise se odvolává na své odpovědi na body 48 a 57.

Komise připomíná, že monitorovací systém koncipovaný pro politiku soudržnosti je stanoven v regulačním rámci. Komise se domnívá, že tento systém shromažďuje informace, které mají význam z hlediska cílů jeho opatření, což jsou cíle politiky soudržnosti stanovené ve Smlouvě a tematické cíle stanovené pro fondy politiky soudržnosti v regulačním rámci. Podle finančního nařízení EU se řádným finančním řízením rozumí plnění rozpočtu v souladu se zásadami hospodárnosti, účinnosti a účelnosti. Nákladová efektivnost je v této souvislosti důležitá, ačkoli není cílem sama o sobě, který by bylo nutné sledovat monitorovacím systémem.

79. Aby bylo možné získat lepší představu o průměrných nákladech na domácnost, je podle názoru Komise nutné přezkoumat jednotlivé programy a přistoupit rovněž k hodnocením; přesněji řečeno: veškeré výpočty nákladů na energii, která byla ušetřena, by se musely provádět na úrovni jednotlivých projektů.

Komise rovněž odkazuje na svou odpověď na bod 71.

83. Komise se domnívá, že ukazatele výsledků nemusí být vhodné pro výkonnostní rámec vzhledem k časovému plánu dosažení výsledků (po skončení programového období) a – v závislosti na povaze ukazatele – k tomu, že hodnocení musí odlišit účinky politiky od účinků faktorů, které s programem nesouvisí.

84. Komise se odvolává na svou odpověď na bod 77.

85. Komise opakovaně upozorňovala Irsko na otázku spolehlivosti údajů vykázaných u ukazatele výstupů „počet domácností s lepší klasifikací spotřeby energie“, a to během řady schůzek s příslušnými orgány a v písemných připomínkách k výročním zprávám o provádění za roky 2017 a 2018. Irské orgány v současnosti provádějí přezkum projektů za účelem vykázaní spolehlivé hodnoty u sporného ukazatele. Pokud jde o spolehlivost celkové výše způsobilých výdajů, které byly Komisi vykázané při přezkumu výkonnostního rámce, nebyly vyjádřeny žádné pochybnosti.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

88. Podle Komise je důležité zajistit, aby byly rozpočtové prostředky EU používány hospodárným způsobem: pokud jde o výběr projektů, klíčovými předpoklady jsou přidaná hodnota EU a výkonnost.

Komise připomíná, že ačkoli je nákladová efektivnost výdajů rozhodně zásadním prvkem, je třeba ji zvažovat v širším kontextu cílů politiky soudržnosti, pokud jde o oblast hospodářskou, sociální a územní, jakož i v kontextu obecnějších cílů politiky EU.

V souladu s regulačním rámcem pro politiku soudržnosti je kladen důraz na dosažení cílů. Komise se domnívá, že podpora EU by se měla zaměřovat na projekty, které významně přispívají k vymezeným politickým cílům.

Podpora by se rovněž měla soustředit na projekty, které opravdu podporu potřebují a nemohou být realizovány za tržních podmínek. Navíc se Komise domnívá, že jednoduché modernizace s vysokými

úsporami energie na investované euro jsou obvykle finančně životaschopné, a proto by obecně měly být financovány soukromým trhem bez jakékoli veřejné podpory.

Komise má proto za to, že posouzení nákladové efektivity musejí brát v potaz nejen potenciál úspor energie v budovách ve střednědobém a dlouhodobém horizontu, ale také to, jak prováděná opatření přispějí k četným politickým cílům, jakož i jejich různé přínosy nad rámec úspory energie. Při výběru projektů by se tudíž měly zohledňovat i vedlejší přínosy, např. hospodářské, sociální a environmentální dopady.

89. Komise zdůrazňuje, že v souladu s regulačním rámcem odpovídají za výběr projektů určené řídicí orgány v členských státech, které stanovují kritéria výběru a uplatňují je při přezkumu žádostí o financování.

Komise rovněž odkazuje na svou odpověď na bod 88.

91. První odrážka – Komise zdůrazňuje, že dohoda o partnerství pro období 2014–2020 by měla obsahovat analýzu rozdílů, potřeb rozvoje a potenciálu růstu s ohledem na tematické cíle a územní problémy a zároveň zohledňovat vnitrostátní program reforem a příslušná doporučení pro jednotlivé země. Operační programy musejí být v souladu s obsahem dohody o partnerství. Podrobná analýza podle specifických investičních oblastí nemusí být v samotném programu uvedena.

Druhá odrážka – Komise se domnívá, že klíčové překážky pro investice do energetické účinnosti jsou horizontální a neomezují se na investice spolufinancované z fondů politiky soudržnosti. Překážky se zohledňují v příslušných strategických dokumentech o energetické politice a v programech politiky soudržnosti se v zásadě nemají podrobně uvádět.

Třetí odrážka – Komise souhlasí s EÚD a nadále bude podporovat členské státy v používání finančních nástrojů v této oblasti, rovněž v souladu s tržními mechanismy (např. uzavírání smluv o energetických službách), aby se aktivovaly soukromé investice potřebné k dosažení cílů EU v oblasti klimatu.

I když renovace jistě generují finanční úspory pro příjemce, je třeba tuto záležitost posuzovat i v kontextu současné nevyspělosti trhu renovací a četných překážek na trhu, které renovaci budov stále brání.

Komise se domnívá, že zavádění finančních nástrojů by mělo vycházet ze specifických tržních podmínek v různých členských státech a u různých druhů projektů a cílových skupin, v souladu s výsledky předběžného posouzení, které požaduje regulační rámec. Často je potřebná kombinace s grantovou složkou, zejména za účelem stimulace rozsáhlejších renovací, modernizace inovativních technologií nebo řešení sociálních problémů.

Komise rovněž poukazuje na to, že se české orgány pokoušely zavádět energetickou účinnost v odvětví bydlení prostřednictvím finančních nástrojů, avšak během výzvy zahájené v roce 2018 neobdržely od potenciálních finančních zprostředkovatelů žádné nabídky.

Čtvrtá odrážka – Komise připomíná, že za výběr projektů odpovídají řídicí orgány, které stanovují postupy a kritéria výběru a uplatňují je při přezkumu žádostí o financování.

Doporučení 1 – Zlepšení plánování a zacílení investic

Komise toto doporučení přijímá.

Komise se také domnívá, že existuje prostor pro využívání grantů v řadě situací, ve kterých finanční nástroje nedostačují. Jde o zohlednění skutečných podmínek na trhu, jako jsou nevyspělost trhu renovací, překážky, jimž toto odvětví čelí, potřeba podpořit modernizaci inovativních technologií nebo řešit sociální otázky, např. energetickou chudobu.

92. Druhá odrážka – Komise opakuje své stanovisko, že investice do energetické účinnosti závisí na konkrétním projektu a jsou vázány na více faktorů (stav budovy, klimatické podmínky, náklady na práci, náklady na energii, náklady na materiál, způsob využití atd.), které nemohou být standardizovány.

Třetí odrážka – Komise připomíná, že za výběr projektů odpovídají řídicí orgány, které stanovují kritéria výběru a uplatňují je při přezkumu žádostí o financování.

Komise se domnívá, že kvalita vybraných projektů závisí nejen na druhu výběrového řízení, ale také na uplatněných kritériích výběru. U mnoha druhů pomoci je efektivnější stanovit kvalitativní požadavky a přijmout všechny projekty, které je splňují, než použít metodu přímého porovnávání žádostí.

V kontextu zlepšování právní úpravy a zjednodušování na úrovni EU je navíc třeba nastolit rovnováhu mezi nákladovou efektivností investic a nákladovou efektivností celého postupu a řízení financování, zejména pokud to má vliv na příjemce finančních prostředků.

Komise se rovněž odvolává na své odpovědi na zvláštní zprávu EÚD č. 21/2018 s názvem „Výběr a monitorování projektů EFRR a ESF v programovém období 2014–2020 se stále zaměřují převážně na výstupy“.

Doporučení 2 – Zlepšení postupů pro výběr projektů

Komise toto doporučení částečně přijímá.

Uznává, že je nutné zajistit, aby byly rozpočtové prostředky EU používány v souladu se zásadami řádného finančního řízení.

V rámci sdíleného řízení však výběr projektů spadá do mandátu a povinností řídicích orgánů členských států. Komise zastává úlohu poradce v monitorovacích výborech, kde se schvalují metodiky a kritéria pro výběr projektů.

Pokud jde konkrétně o investice do energetické účinnosti budov, musí řídicí orgány stanovit kritéria a postupy výběru tak, aby byly přizpůsobené cílům každého opatření, s přihlédnutím k tomu, že takové investice do budov závisí na konkrétním projektu, nejsou standardizované a jsou vázány na více faktorů (stav budovy, klimatické podmínky, náklady na práci, náklady na energii, náklady na materiál, způsob využití atd.). Komise bude nicméně řídicí orgány vybízet, aby u investic do energetické účinnosti budov využívaly kritéria a postupy výběru, jejichž součástí budou některé klíčové parametry pro propojení těchto investic s vytyčenými nebo dosaženými úsporami energie. Komise však nemůže řídicím orgánům uložit, aby pro výběr projektů používaly nějakou konkrétní metodiku.

Komise má navíc za to, že konkrétní požadavky a postupy zmiňované v odrážkách 1 a 2 tohoto doporučení nejsou vždy vhodné, vezmou-li se v úvahu politické cíle, kterých se má při využívání finančních prostředků EU na investice do energetické účinnosti budov dosáhnout. V některých případech by navrhované parametry mohly odrazovat od rozsáhlých renovací. Příkladem takové situace by mohlo být třeba zavedení maximální přijatelné doby návratnosti.

Komise poznamenává, že podle jejího návrhu pro fondy politiky soudržnosti na období 2021–2027 musí řídicí orgán při výběru operací zajistit, aby vybrané operace nabízely optimální poměr mezi výší podpory, vykonávanými činnostmi a dosažením cílů. Kritéria a postupy výběru by rovněž měly dávat přednost operacím, které maximalizují přínos financování EU k dosažení cílů programu⁵. Tato ustanovení mají bránit výběru projektů, které jsou z hlediska cílů programu málo přínosné. Komise rovněž konstatuje, že je třeba dodržovat ustanovení směrnice o energetické náročnosti budov, včetně nového požadavku, aby členské státy provázely svá finanční opatření pro zlepšení energetické účinnosti při renovaci budov s vytyčenými nebo dosaženými úsporami energie.

93. První odrážka – Regulační rámec stanoví seznam společných ukazatelů výstupů pro jednotlivé fondy, které musejí být uplatňovány, kdykoli je to vhodné, tedy kdykoli je takový ukazatel relevantní pro vyjádření výstupu/výsledku podporovaných investic.

Společné ukazatele byly koncipovány za účelem agregace informací o často podporovaných akcích ze všech členských států, ale vzhledem k různorodosti investic v rámci politiky soudržnosti tyto ukazatele nemohou vyjadřovat všechny výstupy.

Kromě toho se používají ukazatele, které jsou specifické pro jednotlivé programy a které mohou lépe zohlednit konkrétní investice. Vzhledem k jejich specifčnosti není možné je agregovat na úrovni EU.

Komise se rovněž odvolává na svou odpověď na bod 71.

Druhá odrážka – Regulační rámec vyžaduje, aby programy stanovily pro každou prioritní osu ukazatele výstupů a výsledků. Ukazatele výstupů měří přínos programů, zatímco ukazatele výsledků měří změnu, která se dotýká celé společnosti. Nákladová efektivnost do koncepce ukazatelů výstupů a výsledků nezapadá.

Třetí odrážka – Přidělování prostředků z výkonnostní rezervy se řídí čl. 22 odst. 3 nařízení o společných ustanoveních a je založeno pouze na dosažení dílčích cílů ukazatelů zvolených pro výkonnostní rámec.

Doporučení 3 – Zajistit, aby byl výkonnostní rámec více orientován na výsledky, a mohl tak být lépe monitorován pokrok k cílům EU v oblasti energetické účinnosti a zvýšila se odpovědnost

Komise toto doporučení částečně přijímá.

Komise může poskytnout informace požadované v písmeni a) doporučení, jakmile budou schváleny všechny programy na období 2021–2027.

Komise se domnívá, že nákladová efektivnost by měla být analyzována na základě údajů z monitorování týkajících se vstupů a výstupů. Na úrovni programů se výsledky měří s pomocí společných i programově specifických ukazatelů, a výsledky specifické pro konkrétní program tudíž nelze agregovat na úrovni EU. Navíc nutně nezachycují všechny výsledky. Komise se proto domnívá, že analýza nákladové efektivnosti je možná pouze na úrovni jednotlivých projektů. Srovnatelnost těchto analýz mezi členskými státy by byla omezená vzhledem k rozmanitému záběru investic specifických pro daný region nebo členský stát.

Komise proto nebude moci takové ukazatele použít pro účely rozhodnutí v rámci přezkumu jednotlivých programů v polovině období prováděného v období 2021–2027. Veškeré změny

⁵ COM(2018) 375 final, 29.5.2018, viz zejména článek 67.

programů se budou provádět z podnětu členského státu (na základě výsledku přezkumu) a budou zohledňovat mimo jiné nové problémy uvedené v příslušných doporučeních pro jednotlivé země; v příslušných případech pokrok v plnění vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu, sociálně-ekonomickou situaci, hlavní výsledky příslušného hodnocení a pokrok v dosahování dílčích cílů.

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá člen EÚD Nikolaos Milionis. Audit vedl člen EÚD João Figueiredo a podporu mu poskytovali vyšší manažer Michael Bain, vedoucí úkolu Lorenzo Pirelli a auditoři Aris Konstantinidis, Radostina Simeonová a Jolanta Žemalaitėová. Jazykovou podporu zajišťovali Miroslava Chakalova-Siddy a Richard Moore.



Zleva doprava: Lorenzo Pirelli, João Figueiredo, Paula Betencourtová, Aris Konstantinidis, Terje Teppan-Niesenová a Michael Bain.

Harmonogram

Etapa	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	23. 1. 2019
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	16. 12. 2019
Přijetí konečné verze zprávy po sporném řízení	30. 3. 2020
Oficiální odpovědi Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) byly obdrženy ve všech jazycích	20. 4. 2020

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2020.

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znamená, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Uživatel nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení dokumentů. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Jste povinni vypořádat další práva, pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo obsahuje díla třetích stran. Je-li povolení poskytnuto, ruší toto povolení výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškeré omezení týkající se použití.

K reprodukci obsahu, který není vlastnictvím EU, musíte žádat o povolení přímo od držitelů autorských práv.

Graf 1: © Shutterstock / PIXEL pro PEOPLE.

Obrázek 5: © Shutterstock / Milagli.

Obrázek v rámečku 3: © Shutterstock / Marko Mitrovicv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny a není vám k nim poskytnuta licence.

Soubor internetových stránek orgánů a institucí Evropské unie využívajících doménu europa.eu obsahuje odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga Evropského účetního dvora

Logo Evropského účetního dvora nesmí být použito bez předchozího souhlasu Evropského účetního dvora.

CS	PDF	ISBN 978-92-847-4395-7	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/960436	QJ-AB-20-004-CS-N
CS	HTML	ISBN 978-92-847-4392-6	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/231771	QJ-AB-20-004-CS-Q

Posuzovali jsme, zda investice do energetické účinnosti budov spolufinancované EU přispěly nákladově efektivním způsobem ke splnění cíle EU pro úspory energie do roku 2020. Dospěli jsme k závěru, že operační programy a výběr projektů se neřídily logikou nákladové efektivity. Členské státy sice požadovaly, aby se renovace budov zaměřovaly na dosažení určité minimální úrovně úspor energie a zlepšení energetického hodnocení, avšak někdy se tak dělo za vysokou cenu. Jelikož se neprovádělo srovnávací posouzení výsledků projektů ani minimálních a maximálních hodnot nákladové efektivity, neupřednostňovaly se projekty, které při nižších nákladech zajišťují větší úspory energie nebo jiné přínosy. Doporučujeme zlepšit plánování, výběr a sledování investic, aby se zlepšila nákladová efektivnost výdajů.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors