



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Zvláštní zpráva č. 21

2012

ISSN 1831-0788

NÁKLADOVÁ EFEKTIVITA INVESTIC
DO **ENERGETICKÉ ÚČINNOSTI**
V RÁMCI POLITIKY SOUDRŽNOSTI



CS



Zvláštní zpráva č. 21 // 2012

NÁKLADOVÁ EFEKTIVITA INVESTIC DO ENERGETICKÉ ÚČINNOSTI V RÁMCI POLITIKY SOUDRŽNOSTI

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU)

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

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Zvláštní zpráva č. 21 // 2012

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje jsou uvedeny na konci této publikace.
Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2013

ISBN 978-92-9241-023-0
doi:10.2865/44370

© Evropská unie, 2012
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

OBSAH

Body

GLOSÁŘ

I-V **SHRNUTÍ**

1-7 **ÚVOD**

1-3 **ENERGETICKÁ ÚČINNOST**

4 **CÍLE POLITIKY EU**

5-7 **FINANČNÍ PODPORA V RÁMCI POLITIKY SOUDRŽNOSTI**

8-11 **ROZSAH A KONCEPCE AUDITU**

12-50 **PŘIPOMÍNKY**

12-35 **PLÁNOVÁNÍ A FINANCOVÁNÍ**

12-17 OPERAČNÍ PROGRAMY NEJSOU ZALOŽENY NA PATŘIČNÉM POSOUZENÍ POTŘEB

18-22 PŘI PŘIDĚLOVÁNÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ NA OPATŘENÍ ENERGETICKÉ ÚČINNOSTI NEBYLA NÁKLADOVÁ EFEKTIVITA ROZHODUJÍCÍM KRITÉRIEM

23-28 NEDOSTATKY KRITÉRIÍ PRO VÝBĚR PROJEKTŮ

29-35 NEDOSTAČUJÍCÍ UKAZATELE VÝKONNOSTI A MONITOROVÁNÍ

36-50 **REALIZACE PROJEKTŮ TÝKAJÍCÍCH SE VEŘEJNÝCH BUDOV**

36-40 ENERGETICKÁ ÚČINNOST NEBYLA HLAVNÍM CÍLEM

41-44 NE VŽDY BYLY ENERGETICKÉ AUDITY POVINNÉ NEBO NEBYLY DOSTATEČNÉ KVALITY

45-50 PROJEKTY MĚLY HMOTNÉ VÝSTUPY, ALE JEJICH CENA BYLA V POMĚRU K MOŽNÉ ÚSPORĚ ENERGIE VYSOKÁ

51-52 **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

PŘÍLOHA I - PROSTŘEDKY Z FONDŮ POLITIKY SOUDRŽNOSTI PŘIDĚLENÉ NA ENERGETICKOU ÚČINNOST V OBDOBÍ 2000-2013 A VYBRANÉ PROJEKTY V OBDOBÍ 2007-2011

PŘÍLOHA II - DOBA NÁVRATNOSTI A DOSAŽENÉ ÚSPORY ENERGIE U PROJEKTŮ V ČESKÉ REPUBLICĚ, ITÁLII A LITVĚ

ODPOVĚDI KOMISE

GLOSÁŘ

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

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

Jednotky energie:

- Tuna ropného ekvivalentu (toe) je množství energie uvolněné při spalování jedné tuny ropy, přibližně 42 GJ.
- Gigajoule (GJ)
- Giga/mega/kilowatthodina (G/M/kWh)

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: Nákladově efektivní investice je nejméně nákladnou alternativou pro dosažení dané úrovně výkonnosti nebo nejvyšší možné úrovně výkonnosti při dané úrovni nákladů. Nákladovou efektivitu lze využít také pro porovnání alternativních projektů v rámci programu a pro stanovení, který z nich je prioritní. (Kreith, F., Goswami, Y. D. *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy*, Taylor & Francis, Boca Raton, USA, 2007). Dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky je jednou z podmínek při vynakládání prostředků EU (viz čl. 27 odst. 2 finančního nařízení).

Národní akční plán energetické účinnosti: V národních akčních plánech energetické účinnosti musí členské státy uvést, jak hodlají splnit orientační cíl dosáhnout 9 % úspor energie do roku 2016, požadovaný směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2006/32/ES o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách. Národní akční plány by měly popisovat plánovaná opatření na zlepšení energetické účinnosti a uvádět, jakým způsobem bude zajištěn soulad s ustanoveními o příkladné úloze veřejného sektoru a poskytování informací a poradenství konečným spotřebitelům.

Operační program (OP): Dokument předložený členským státem a schválený Komisí, jenž prostřednictvím uceleného souboru priorit (v nařízení č. 1083/2006 označovaných jako „prioritní osy“) určuje strategii rozvoje, která má být prováděna s pomocí Fondu soudržnosti. Prioritní osy se skládají ze skupin operací, které spolu vzájemně souvisejí a mají konkrétní měřitelné cíle. Dále se dělí na opatření. Opatřením (tímto pojmem jsou v této zprávě označeny také kroky nebo procesy) se rozumí projekt nebo skupina projektů, které vybírá řídicí orgán (podle kritérií stanovených monitorovacím výborem) a realizuje jeden či více příjemců.

Politika soudržnosti: Politika EU, jejímž cílem je posilovat hospodářskou, územní a sociální soudržnost v Evropské unii zmenšováním rozdílů v rozvoji různých regionů. Tento audit se vztahoval především na následující dva fondy:

- a) Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), který je zaměřen na investice do infrastruktury, tvorbu a zachování pracovních míst a podporu místních rozvojových činností malých a středních podniků;
- b) Fond soudržnosti (FS), který je zaměřen na posílení hospodářské a sociální soudržnosti financováním projektů v oblasti životního prostředí a dopravy v členských státech, jejichž HNP na obyvatele je nižší než 90 % průměru EU.

Prostá doba návratnosti: Doba návratnosti je jednou z metod hodnocení nákladové efektivity. Je to čas, který uplyne mezi počáteční investicí a okamžikem, kdy se akumulují dostatečné úspory, jimiž je investice splacena.

Řídící orgán: Subjekt na celostátní, regionální nebo místní úrovni, určený členským státem, který Komisi navrhuje operační program ke schválení a odpovídá za jeho následné řízení a provádění.

SHRNUTÍ

I.

Náklady na zvýšenou spotřebu energie, vyčerpávání zásob fosilních paliv a vliv lidské činnosti na globální změnu klimatu jsou hlavní hnací silou politik energetické účinnosti v posledních letech. Evropská unie poskytla od roku 2000 z fondů politiky soudržnosti téměř 5 miliard EUR na spolufinancování opatření v oblasti energetické účinnosti v členských státech. Za řádné finanční řízení těchto prostředků odpovídá v souladu se systémem sdíleného řízení Evropská komise spolu s celostátními a regionálními orgány.

II.

Evropský účetní dvůr posuzoval, zda jsou investice do energetické účinnosti financované v rámci politiky soudržnosti nákladově efektivní. Při hledání odpovědi na tuto otázku Účetní dvůr zkoumal, zda

- a) byly pro plánování a financování nastaveny vhodné podmínky tak, aby byla zajištěna nákladová efektivita investic do energetické účinnosti, a zda
- b) projekty energetické účinnosti veřejných budov byly nákladově efektivní.

III.

Audit proběhl v České republice, Itálii a Litvě, což jsou státy, které z Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj získaly na opatření energetické účinnosti v programovém období 2007–2013 největší příspěvky a do roku 2009 také přidělily na projekty v této oblasti největší částky. V rámci auditu se prověřovaly čtyři operační programy a vzorek 24 investičních projektů týkajících se energetické účinnosti ve veřejných budovách.

SHRNUTÍ

IV.

Účetní dvůr dospěl k následujícím závěrům:

- a) Pro plánování a financování nebyly nastaveny vhodné podmínky, které by zajišťovaly nákladovou efektivitu investic do energetické účinnosti, neboť:
- u kontrolovaných operačních programů chybělo patřičné posouzení potřeb, které by umožnilo určit, v kterých konkrétních odvětvích by bylo možné dosáhnout úspor energie a jak toho docílit nákladově efektivním způsobem, a zdůvodnit tak zvolená opatření a s nimi související náklady. Vnitrostátní orgány nezajistily, aby tato opatření byla začleněna do národních akčních plánů energetické účinnosti;
 - koncept nákladové efektivity, neboli nejlepší vztah mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky, nebyl pro členské státy při přidělování finančních prostředků na opatření energetické účinnosti a konkrétní projekty rozhodujícím kritériem. Toto hledisko neposuzovala ani Komise před schválením operačních programů;
 - ukazatele výkonnosti nastavené pro opatření energetické účinnosti nebyly z hlediska monitorování programů vhodné. Komise ve svých pokynech k monitorování žádné ukazatele pro energetickou účinnost neuvádí. Výsledky opatření vykázané řídicími orgány proto nejsou mezi jednotlivými státy EU vzájemně srovnatelné a nelze je vykázat v souhrnné hodnotě.
- b) Kontrolované projekty týkající se energetické účinnosti ve veřejných budovách nebyly nákladově efektivní:
- Přestože se u kontrolovaných projektů realizovaly plánované hmotné výstupy, jako např. výměna oken a dveří nebo zateplení fasády a střechy, náklady na ně byly v poměru k možné úspoře energie vysoké. Potřeba renovovat veřejné budovy byla důležitějším kritériem než energetická účinnost. Ačkoliv se kontrolované projekty zaměřovaly na úsporu energie a zvýšení komfortu, výsledný poměr mezi energetickými úsporami a investičními náklady nebyl dobrý. Průměrná doba návratnosti investic byla přibližně 50 let, což je vzhledem k životnosti renovovaných prvků budov i budov samotných příliš dlouho;
 - Energetické audity bud' nebyly povinné (Itálie, Litva), anebo pokud se vyžadovaly (Česká republika), investiční varianty doporučené energetickým auditorem byly až příliš nákladné. V 18 z 24 kontrolovaných projektů nebylo možné skutečné úspory energie ověřit, protože se spolehlivě neměřily.

V.

Účetní dvůr Komisi doporučuje, aby financování opatření energetické účinnosti v rámci politiky soudržnosti podmínila patřičným posouzením potřeb, pravidelným monitorováním a používáním srovnatelných ukazatelů výkonnosti a také uplatňováním transparentních kritérií pro výběr projektů a standardních investičních nákladů na jednotku ušetřené energie při maximální přijatelné době návratnosti.

ÚVOD

ENERGETICKÁ ÚČINNOST

- 1.** Lepší energetická účinnost umožňuje zajistit stejnou úroveň ekonomické činnosti nebo služby při využití menších energetických vstupů. Opatření v oblasti energetické účinnosti nabízejí dosud nevyužité možnosti, jak snížit energetickou spotřebu, omezit negativní vliv lidské činnosti a podpořit zabezpečení dodávek energie¹. Vyšší energetická účinnost je důležitá v obytných, veřejných i obchodních budovách, ve výrobním odvětví, v dopravě a při výrobě a distribuci energie.
- 2.** Mezi typické investice do energetické účinnosti patří dodatečná izolace budov, energeticky účinná okna, termoregulace, modernizace systémů dálkového vytápění, průmyslových motorů, elektrických a parních systémů, kombinovaná výroba tepla a elektřiny, využití energie z ventilačního vzduchu a odpadních a recyklovaných materiálů. V dopravě lze dosáhnout výrazné změny přechodem ze silniční dopravy na jiné druhy dopravy² a vyšší palivovou účinností.
- 3.** Potenciál v oblasti energetické účinnosti není ani zdaleka plně vyčerpán, jak je vidět z **tabulky 1** (Komise posuzovala pokrok porovnáním původních předpokladů z roku 2007 s těmi posledními z roku 2009). Investice do energetické účinnosti brzdí řada okolností. Hlavními z nich jsou vysoké vstupní náklady a nejisté přínosy. Do investičních rozhodnutí se promítají ceny energií, právní nejistota, dostupnost dotací i úvěrové možnosti. Tyto překážky lze odstranit prostřednictvím veřejných opatření zaměřených na řešení tržních a regulačních nedostatků.

¹ KOM(2006) 545 v konečném znění ze dne 19. října 2006 – Akční plán pro energetickou účinnost: využití možností.

² Viz poznámka pod čarou č. 1.

CÍLE POLITIKY EU

4. Podpora energetické účinnosti je zakotvena v čl. 194 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie v kontextu vytváření a fungování vnitřního trhu a s přihlédnutím k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí. V roce 2007 si Evropská unie vytyčila nezávazný cíl snížit předpokládanou spotřebu primární energie do roku 2020 o 20 %³. Komise však v posouzení současných politik⁴ (včetně těch, které jsou ve fázi návrhu) uvedla, že bez dalších opatření dosáhne EU do roku 2020 celkem pouze 9 % úspor energie (viz **tabulka 1**). Většinu dalšího úsilí na splnění zmíněné 20 % úspory energie bude potřeba vynaložit v bytovém a terciárním sektoru (komerční a veřejné budovy)⁵. Nová energetická strategie na období 2011–2020 vyžaduje důraznější politický závazek prostřednictvím jasné definice cíle, jehož má být dosaženo, a přísné kontroly dodržování právních předpisů EU prováděných ve vnitrostátním právu⁶.

³ Závěry předsednictví Evropské rady ze dne 8.–9. března 2007, dokument 7224/1/07 REV 1. Tento cíl znamená úsporu primární energie (hrubá domácí spotřeba minus neenergetické účely) do roku 2020 ve výši 368 milionů tun ropného ekvivalentu (Mtoe) v porovnání s odhadovanou spotřebou 1 842 Mtoe, takže výsledná míra spotřeby činí 1 474 Mtoe. Uvedený cíl byl znovu potvrzen na zasedání Evropské rady v červnu 2010 (17/6/2010 č.: EUCO 13/10) a je začleněn do nové směrnice o energetické účinnosti.

⁴ SEK(2011) 277 v konečném znění ze dne 8. března 2011.

TABULKA 1

PŘEDPOKLÁDANÝ VÝVOJ A MOŽNOSTI ÚSPOR ENERGIE V ROCE 2020

| | 2020 (výchozí hodnota z r. 2007) [Mtoe] | 2020 (výchozí hodnota z r. 2009) [Mtoe] | Očekávaný pokrok v r. 2020 bez dalších opatření (%) | Ekonomický potenciál v r. 2020 (%) |
|---|---|---|---|------------------------------------|
| | 1 | 2 | 3 [= (2-1)/1*100] | 4 |
| Hrubá domácí spotřeba minus konečné využití k neenergetickým účelům | 1 842 | 1 678 | -9 % | -20 % (cíl EU) |
| Konečná spotřeba energie, z toho: | 1 348 | 1 214 | -10 % | -19 % |
| Průmysl | 368 | 327 | -11 % | -13 % |
| Doprava | 439 | 395 | -10 % | -21 % |
| Bydlení | 336 | 310 | -8 % | -24 % |
| Terciární sektor | 205 | 181 | -12 % | -17 % |
| Přeměna, přenos a distribuce energie | 494 | 464 | -6 % | -35 % |

Zdroj: Pracovní dokument útvarů Komise, Posouzení dopadů doprovázející směrnici Evropského parlamentu a Rady o energetické účinnosti a o změně a následném zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES, SEK(2011) 779 v konečném znění.

FINANČNÍ PODPORA V RÁMCI POLITIKY SOUDRŽNOSTI

5. Evropská unie podporuje politiku energetické účinnosti prostřednictvím několika výdajových programů⁷. Největším zdrojem financování jsou fondy politiky soudržnosti (Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) a Fond soudržnosti (FS)). V programovém období 2000–2006 se z EFRR a FS vynaložilo na projekty v oblasti energetické účinnosti 306 milionů EUR⁸. V programovém období 2007–2013 se celková plánovaná výše prostředků přidělených na energetickou účinnost prozatím zvýšila ze 4 192 milionů EUR v roce 2008 na 5 078 milionů EUR v říjnu 2012 (přehled za období 2000–2013 podle členských států viz **příloha I**). Pro programové období 2014–2020 Komise navrhuje vyčlenit přes 17 miliard EUR⁹.

SDÍLENÉ ŘÍZENÍ

6. Komise vydává v rámci politiky soudržnosti pokyny pro vypracování operačních programů. Na začátku programového období projednává a schvaluje jednotlivé operační programy, které navrhnou členské státy. Jejím úkolem je také dohlížet na zřízení a fungování řídicích a kontrolních systémů v členských státech. V pozdější fázi pak především sleduje realizaci operačního programu, ale na každodenním řízení jednotlivých projektů se nepodílí. Komise dostává od členských států výroční zprávy o provádění programu a účastní se práce monitorovacích výborů¹⁰. Konečnou odpovědnost za plnění rozpočtu nese Komise¹¹.

⁵ Na bytové, komerční a veřejné budovy připadá téměř 40 % spotřeby energie. Zároveň mají největší potenciál z hlediska úspor energie. Budovy, které vlastní nebo využívá veřejný sektor, představují přibližně 12 % plochy fondu budov v EU a plán energetické účinnosti zdůrazňuje význam opatření energetické účinnosti ve veřejném sektoru (*zdroj*: KOM(2006) 545 v konečném znění). Je potřeba uvést, že na rozdíl například od dopravy má tento sektor technologická řešení pro společnost s nízkými emisemi uhlíku již k dispozici.

⁶ KOM(2010) 639 v konečném znění ze dne 10. listopadu 2010 – Energie 2020 – Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii.

⁷ Sedmý rámcový program pro výzkum (7. RP), program Inteligentní energie pro Evropu (IEE) a evropský nástroj pro financování energetické účinnosti (EEFF).

⁸ Evropská komise (2009), Hodnocení *ex post* týkající se programů politiky soudržnosti v období 2000–2006 spolufinancovaných z EFRR (cíl 1 a 2) – soubor pracovních úkolů 5B: Životní prostředí a změna klimatu, s. 43.

⁹ Podle návrhu Komise musí být v rozvinutějších a přechodových regionech nejméně 80 % prostředků EFRR zaměřeno na energetickou účinnost a energii z obnovitelných zdrojů, výzkum a inovace a konkurenceschopnost malých a středních podniků, z čehož se alespoň 20 % musí vynaložit na energetickou účinnost a energii z obnovitelných zdrojů; v méně rozvinutých regionech musí být na uvedené tři oblasti zaměřeno nejméně 50 % prostředků EFRR, z toho na energetickou účinnost a energii z obnovitelných zdrojů musí být vynaloženo alespoň 6 % (*zdroj*: KOM(2011) 614 v konečném znění ze dne 6. října 2011, s. 4).

¹⁰ Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. L 210, 31.7.2010, s. 25).

¹¹ Čl. 17 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 13) a článek 317 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 47).

- 7.** Provádění operačních programů řídí a monitorují řídicí orgány, zprostředkující subjekty a certifikační orgány na celostátní, regionální a místní úrovni¹². Řídicí orgány nebo zprostředkující subjekty vybírají jednotlivé projekty a sledují jejich realizaci. Na financování projektů se vztahují určitá pravidla a podmínky, stanovené částečně na úrovni EU¹³ a částečně na úrovni členských států (kritéria pro výběr projektů, posuzování projektových nákladů, přínosů a možných zisků a také posouzení hospodářských a sociálních dopadů a vlivu na životní prostředí se většinou provádějí v členských státech s výjimkou velkých projektů v období 2007–2013, u nichž rozhodnutí o spolufinancování přijímá Komise).

¹² Přehled právních předpisů EU týkajících se systémů řízení a kontroly podpory poskytované v rámci politiky soudržnosti je k dispozici na internetové adrese: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_cs.htm

¹³ Nařízení (ES) č. 1083/2006.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

- 8.** Hlavním cílem auditu bylo zjistit, zda jsou investice do energetické účinnosti financované v rámci politiky soudržnosti nákladově efektivní. Při hledání odpovědi na tuto otázku Účetní dvůr zkoumal, zda:
- pro plánování a financování byly nastaveny vhodné podmínky tak, aby se zajistila nákladová efektivita investic do energetické účinnosti, a zda
 - spolufinancované projekty veřejných budov byly nákladově efektivní.
- 9.** Posoudit plánování a financování obnášelo analýzu příslušných operačních programů, jejich hodnocení *ex ante* a vyhodnocení priorit stanovených pro politiku energetické účinnosti členského státu i jednotlivých hospodářských odvětví. Dále bylo nutné analyzovat, nakolik byly splněny národní cíle v oblasti energetické účinnosti a do jaké míry k tomu přispěly fondy politiky soudržnosti, posoudit dostupnost státního a soukromého spolufinancování a také přezkoumat ostatní vnitrostátní mechanismy finanční podpory.
- 10.** Výsledky auditu uvedené v této zvláštní zprávě jsou založeny na prověření čtyř operačních programů v České republice, Itálii a Litvě, které byly financovány z Fondu soudržnosti nebo Evropského fondu pro regionální rozvoj. Tři z auditovaných operačních programů spadají do programového období 2007–2013¹⁴ a jeden do programového období 2000–2006¹⁵. Do konce roku 2011 přidělily uvedené státy v rámci svých operačních programů 1 199,3 milionu EUR na projekty energetické účinnosti (33 % celkové částky projektů vybraných v té době v rámci prostředků vyčleněných na energetickou účinnost z fondů politiky soudržnosti v programovém období 2007–2013, viz také **příloha I**).
- 11.** Co se týče nákladové efektivity projektů veřejných budov, auditoři prověřili 24 dokončených investičních projektů v sektoru veřejných budov. Audit spočíval v přezkoumání projektových návrhů a kontrole výstupů a výsledků jednotlivých projektů s cílem ověřit jejich nákladovou efektivitu.

¹⁴ OP Životní prostředí (Česká republika), Meziregionální OP Energie (Itálie) a OP na podporu soudržnosti (Litva).

¹⁵ OP Basilicata (Itálie).

PŘIPOMÍNKY

PLÁNOVÁNÍ A FINANCOVÁNÍ

OPERAČNÍ PROGRAMY NEJSOU ZALOŽENY NA PATŘIČNÉM POSOUZENÍ POTŘEB

- 12.** Operační programy by měly vycházet z posouzení potřeb a opatření v oblasti energetické účinnosti by měla zohledňovat národní a regionální akční plány energetické účinnosti. Při posuzování potřeb by se měla hodnotit spotřeba energie konečnými uživateli ve všech sektorech, určit potenciál energetických úspor ekonomiky a stanovit cíle a vhodné metody pro hodnocení úspěšnosti plánu, tak jak to stanoví a prosazuje Mezinárodní energetická agentura¹⁶. Možnosti energetických úspor by se měly využívat, jen pokud jsou nákladově efektivní.
- 13.** Komise také vyzvala členské státy k tomu, aby zajistily plné začlenění příslušných investic v rámci politiky soudržnosti do vnitrostátních strategií energetické účinnosti a aby v případě potřeby konzultovaly příslušná opatření a jejich zahrnutí do národní akčních plánů energetické účinnosti (NEEAP) s řídicími orgány, zejména na regionální a místní úrovni¹⁷.
- 14.** Kontrolované operační programy obsahovaly různá opatření, která byla založena na strategických obecných zásadách Společenství, národních strategických referenčních rámcích a národních strategických plánech a prioritách. Prioritní osy v oblasti energetické účinnosti byly sice v souladu se strategickými obecnými zásadami Společenství i s národními strategickými referenčními rámci, ale obecné pokyny, které se k nim vztahovaly, nijak nepřispívaly k tomu, aby z operačních programů vznikly spolehlivé nástroje ekonomického rozvoje, jak se o tom píše dále.
- 15.** Vnitrostátní orgány nijak nepropojily operační programy s národními akčními plány energetické účinnosti. Patřičné posouzení potřeb, které by zahrnovalo podrobný popis a analýzu celkového potenciálu v oblasti energetických úspor hospodářství podle jednotlivých odvětví a regionů, uvádělo konkrétní možnosti úspor energie a stanovilo cíle programu a vhodné metody pro kontrolu jejich plnění, nebylo vypracováno ani před zahájením kontrolovaných operačních programů, ani nebylo jejich součástí. Nebylo proto jasné, proč poskytnout finanční prostředky tomu kterému odvětví a do jaké míry lze energetických úspor dosáhnout prostřednictvím existujících tržních nástrojů a veřejných dotací včetně EFRR a FS. V důsledku toho operační programy neuváděly, ve kterých konkrétních odvětvích by bylo možné dosáhnout úspor energie, a možnosti, jak toho docílit, jimiž by se zdůvodnila zvolená opatření a jejich náklady.

¹⁶ OECD/IEA (2008) *Energy Efficiency Policy Recommendations* (Doporučení pro politiku energetické účinnosti), Paříž.

¹⁷ SEK(2009) 889 v konečném znění ze dne 23. června 2009 – Shrnutí celkového posouzení všech 27 národních akčních plánů energetické účinnosti v souladu s požadavky směrnice 2006/32/ES o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách, s. 47.

- 16.** V **tabulce 2** je uveden ilustrační přehled, nakolik operační programy tří kontrolovaných členských států přispěly ke splnění cílů v oblasti úspor energie. Cílová úspora energie v OP Životní prostředí (Česká republika) představuje 21,7 % cíle stanoveného do roku 2016 v národním akčním plánu energetické účinnosti. V ostatních dvou státech se předpokládalo, že operační programy budou mít spíše menší význam. V případě OP Basilicata nebyl pro úspory energie stanoven žádný cíl.
- 17.** Komise při schvalování operačních programů od členských států nevyžadovala, aby při rozhodování o přidělení finančních prostředků na opatření energetické účinnosti vycházely z výsledků posouzení potřeb.

TABULKA 2

PLÁNOVANÉ PŘÍSPĚNÍ FONDŮ POLITIKY SOUDRŽNOSTI KE SPLNĚNÍ CÍLŮ VYBRANÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ V OBLASTI ÚSPOR ENERGIE

| Členský stát | Operační program (prostředky přidělené na energetickou účinnost) | Cílová úspora energie v členském státě do roku 2016 (v GJ) podle NEEAP (2007) | Cílová úspora energie v rámci OP (v GJ) | % |
|-----------------|--|---|--|----------|
| Česká republika | Životní prostředí | 7 143 120 | 1 550 000 (v roce 2007, původně 430 000) | 21,7 (6) |
| Itálie | Basilicata | 45 477 720 | Nebylo stanoveno | – |
| | MOP Energie | | 52 500 | 0,1 |
| Litva | OP na podporu soudržnosti (renovace veřejných budov) | 13 669 200 | 360 000 | 2,6 |

Zdroj: Operační programy, národní akční plány energetické účinnosti (2007), výpočty EÚD.

PŘI PŘIDĚLOVÁNÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ NA OPATŘENÍ ENERGETICKÉ ÚČINNOSTI NEBYLA NÁKLADOVÁ EFEKTIVITA ROZHODUJÍCÍM KRITÉRIEM

- 18.** Při analýze nákladové efektivity se srovnávají vynaložené náklady (na investici nebo jiné typy výdajů) s účinky, jichž má být dosaženo. Nákladová efektivita by měla mít při rozhodování o veřejných výdajích určující význam¹⁸. Koncept nákladové efektivity by se měl uplatňovat zejména pro stanovení, které projekty energetické účinnosti mají prioritu. Komise zdůraznila, že dosáhnout 20 % snížení předpokládané spotřeby energie v EU do roku 2020 je možné zavedením nákladově efektivních opatření, tzn. takových, kdy se investované náklady díky nižší spotřebě energie vrátí během doby životnosti energeticky úsporného opatření a často i za dobu mnohem kratší¹⁹.
- 19.** Členské státy by měly zajistit, aby veřejný sektor přijímal opatření ke zvýšení energetické účinnosti, která se zaměřují na nákladově efektivní opatření vytvářející nejvyšší míru úspor energie v nejkratším čase²⁰. Jelikož se očekává, že 20 % cíl bude splněn jen v malém rozsahu (viz bod 4), mělo by se při přidělování prostředků a výběru projektů usilovat o maximální nákladovou efektivitu (**rámeček** uvádí příklady z praxe v Belgii a Dánsku).

¹⁸ Čl. 27 odst. 1 a čl. 27 odst. 2 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1).

¹⁹ SEK(2011) 277 v konečném znění.

²⁰ Článek 5 směrnice 2006/32/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. dubna 2006 o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách a o zrušení směrnice Rady 93/76/EHS (Úř. věst. L 114, 27.4.2006, s. 64).

RÁMEČEK

PŘÍKLADY UPLATNĚNÍ KONCEPTU NÁKLADOVÉ EFEKTIVITY VE DVOU ČLENSKÝCH STÁTECH

V Belgii se v rámci vlámského akčního plánu „Hospodaření s energií v budovách vlámské vlády“ musí všechny regionální investice s dobou návratnosti sedm let nebo kratší realizovat do tří let. První investiční etapa musí být vyhodnocena do pěti let, aby se rozhodlo, zda a případně jak realizovat druhou etapu investic s návratností deset let či méně. V Dánsku musí mít energeticky úsporná opatření realizovaná vládními institucemi dobu návratnosti maximálně pět let²¹.

²¹ Vlámský akční plán energetické účinnosti (2007) a Akční plán na obnovené úspory energie (2005), Dánsko (www.ec.europa.eu/energy).

- 20.** Nákladová efektivita nebyla u žádného z kontrolovaných operačních programů rozhodujícím kritériem pro přidělení finančních prostředků na investice do energetické účinnosti. Řídící orgány uvedly, že při financování projektů energetické účinnosti z fondů politiky soudržnosti se vycházelo z vládních odhadů spotřeby energie a jejího plánovaného snížení a do jisté míry také z vývoje čerpání prostředků v regionech v předchozím programovém období. Prognózy investičních nákladů na uvedené snížení se však neprovedly. Kontrolované operační programy neobsahovaly analýzu, z níž by bylo zřejmé, jakým způsobem se vyčleňovaly prostředky na jednotlivé priority nebo opatření.
- 21.** Při posuzování operačních programů Komise od členských států nevyžadovala, aby prostředky, které přidělily na opatření energetické účinnosti, odůvodnily nákladovou efektivitou těchto opatření, a nezohledňovala tento požadavek ani při meziútvárových konzultacích a ve svých připomínkách k návrhu operačních programů, které jí ke schválení předložily řídicí orgány.
- 22.** V původní verzi OP Životní prostředí (Česká republika) se investiční náklady odhadovaly na 722 EUR na každý ušetřený gigajoule, což by znamenalo prostou dobu návratnosti 61 let (při druhém přerozdělení prostředků se tyto náklady snížily na 339 EUR/GJ s návratností 28 let)²². V Itálii nebyly ukazatele výkonnosti a jejich hodnoty spolehlivé. V případě OP Basilicata 2000–2006 se ukazatel úspor energie týkal pouze obytných budov. Meziregionální OP (MOP) Energie stanovil pro energetické úspory nízký cíl, což vedlo k velmi dlouhé době návratnosti (288 až 444 let, v závislosti na cenách energie). U litevského OP na podporu soudržnosti se náklady na úsporu 1 GJ odhadovaly na 861 EUR s návratností (podle vývoje cen energie) 72 až 96 let (viz **tabulka 3**). Vzhledem k životnosti renovovaných prvků v budovách i budov samotných jsou takové doby návratnosti nepřiměřeně dlouhé.

²² Pro srovnání: roční státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie v České republice, nyní program EFEKT, funguje od roku 1991. Prostá doba návratnosti investic se v něm pohybovala mezi pěti lety (průmysl), sedmi lety (terciární sektor) a 21 lety (domácnosti), přičemž průměrný náklad na 1 GJ uspořené energie v období 2005–2007 byl 74 EUR.

NEDOSTATKY KRITÉRIÍ PRO VÝBĚR PROJEKTŮ

- 23.** Kritéria uplatňovaná řídicími orgány při výběru projektů energetické účinnosti by měla být transparentní a zajišťovat finanční podporu pro projekty, které jsou nákladově efektivní. Tato kritéria by měla pro každý zvolený parametr, jako je např. (maximální) prostá doba návratnosti nebo náklady na jednotku uspořené energie, stanovit normu nebo přijatelnou hodnotu, což umožní zaměřit se při financování na nákladově efektivní investice.

- 24.** Řídící orgány se nijak nesnažily přesvědčit se o tom, že vybrané projekty nabízejí nejlepší poměr mezi snížením spotřeby energie a vloženými prostředky. Použitá výběrová kritéria měla řadu nedostatků, o nichž se pojednává v následujících bodech.
- 25.** V případě OP Životní prostředí (Česká republika) byla výběrová kritéria objektivní a transparentní a umožňovala potenciálním příjemcům odhadnout, zda mají při výběru naději na úspěch. Každý projektový návrh se posuzoval podle dvou ekologických kritérií (náklady na 1 GJ uspořené energie a roční náklady na snížení emisí CO₂) a tří technických kritérií (procentuální snížení spotřeby energie v porovnání s výchozím stavem, náklady na renovaci a energetický standard dosažený po skončení projektu). Dále se od celkových způsobilých nákladů projektu odečítaly odhadované úspory energie za pět let. Přestože však byla tato výběrová kritéria objektivní a zahrnovala náklady na 1 GJ uspořené energie, za přijatelné se považovaly náklady mezi 200 a 560 EUR/GJ, což znamená dobu návratnosti 17 až 47 let. To je mnohem delší návratnost, než s jakou počítají státní programy (viz poznámka pod čarou č. 22).

TABULKA 3

NÁKLADY NA JEDEN GIGAJOULE USPOŘENÉ ENERGIE VE ČTYŘECH KONTROLOVANÝCH OPERAČNÍCH PROGRAMECH

| Členský stát | Operační program (prostředky přidělené na energetickou účinnost) | Cílová úspora energie stanovená v OP (v GJ) | Rozpočet (v mil. EUR) | Náklady na úsporu 1 GJ (EUR) | Návratnost (v letech) |
|-----------------|--|---|------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Česká republika | Životní prostředí | 1 550 000 (430 000) ¹ | 525 (310) ¹ | 339 (722) ¹ | 28 (61) ¹ |
| Itálie | Basilicata | Nebylo stanoveno | 26 (17) ¹ | – | – |
| | MOP Energie | 52 500 | 764 | 14 560 | 288–444 |
| Litva | OP na podporu soudržnosti | 360 000 | 310 | 861 | 72–96 |

¹ Po přerozdělení finančních prostředků.
Zdroj: operační programy, výpočty EÚD.

- 26.** Řídicí orgán pro OP Basilicata (Itálie) přijal jako jediné hodnotící kritérium poměr mezi odhadovaným množstvím uspořené energie během životnosti investice a celkovými způsobilými náklady. Výpočet úspory energie prováděl řídicí orgán a podle zmíněného poměru hodlal vybrat projekty, které by potenciálně zajistily nejvyšší návratnost celkových nákladů na projekt. Jelikož výpočty nezohledňovaly stav příslušných budov (tj. jejich energetickou třídu nebo reálnou spotřebu energie) a vycházely jen z odhadů uspořené energie místo ze spolehlivých údajů energetického auditu, je obtížné posoudit, zda vybrané projekty nabízely nákladově efektivní řešení.
- 27.** Řídicí orgán MOP Energie (Itálie) jako podmínku pro výběr projektu požadoval, aby se jednalo o exemplární projekt, který je v souladu s meziregionálním operačním programem a cíli regionálních energetických plánů, aby byl „připravený“ (k zahájení prací) a aby byl inovativní v použití technologií a materiálů. Naopak množství uspořené energie, vynaložené náklady a poměr mezi nimi nebyly při výběru rozhodující.
- 28.** V rámci OP na podporu soudržnosti (Litva) se na regionální a místní úrovni uplatňovala pro podobné projekty veřejných budov nejednotná výběrová kritéria. U dvou opatření ze tří se nevyžadoval energetický audit, přestože spotřeba energie byla hlavním výběrovým kritériem. K financování se proto vybíraly projekty týkající se veřejných budov s nejvyšší energetickou spotřebou. Pokud však kritéria nepřihlíží k nákladům na ušetřenou energii, nelze určit, která budova může vytvořit nejlepší poměr mezi úsporou energie a investovanými náklady, takže nákladová efektivnost výsledných projektů je spíše dílem náhody.

²³ Čl. 27 odst. 3 nařízení (ES, Euratom) č. 1605/2002 uvádí, že pro všechny oblasti činností, na které se vztahuje rozpočet, jsou stanoveny konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené cíle a že dosažení těchto cílů se kontroluje pomocí výkonnostních ukazatelů.

²⁴ Stanovisko Účetního dvora č. 7/2011 (Úř. věst. C 47, 17.2.2012, s. 1).

NEDOSTAČUJÍCÍ UKAZATELE VÝKONNOSTI A MONITOROVÁNÍ

- 29.** Při řízení jakéhokoliv výdajového programu nebo projektu rozvoje by měly být stanoveny rozumné cíle a objektivně ověřitelné ukazatele dosahování těchto cílů. V případě investic do energetické účinnosti v rámci politiky soudržnosti by řídicí orgány měly vypracovat systém relevantních a měřitelných ukazatelů výkonnosti²³. Za pomoci Komise by měly vydat patřičné pokyny, které umožní monitorovat projektové výsledky, jako je množství uspořené energie a s tím související náklady nebo nakolik projekty přispěly ke splnění cílů politiky energetické účinnosti. Shromažďované údaje by měly být přijatelné kvality, pokud jde o jejich relevanci, srovnatelnost a spolehlivost²⁴.

- 30.** Řídicím orgánům chyběly při vypracování operačních programů výchozí údaje o možnostech úspor energie v odvětvích zvolených pro investice. Bez těchto údajů neměli tvůrci politik potřebné informace k tomu, aby mohli odhadnout, do jaké míry může program přispět ke splnění cíle politiky, a následně rozhodnout, zda daný program financovat či nikoliv.
- 31.** Ukazatele výkonnosti u opatření energetické účinnosti dostatečně neumožňovaly náležité monitorování programů. Používání ukazatelů výkonnosti sice bylo pro řídicí orgány povinné, ale konkrétní typ ukazatelů předepsán nebyl. V praxi tak kontrolované řídicí orgány uplatňovaly různé metodiky i jednotky měření. Výsledky opatření energetické účinnosti proto nejsou mezi jednotlivými státy EU vzájemně srovnatelné a nelze je vykázat v souhrnné hodnotě.
- 32.** V OP Životní prostředí (Česká republika) bylo ukazatelem energetické účinnosti celkové množství úspor energie v rámci opatření v gigajoulech. Tyto údaje se vykazovaly za jednotlivé projekty a následně se shrnuly. Byly přesné a spolehlivé, neboť výpočet hodnot prováděl autorizovaný energetický auditor. Pro projekty však byly závazné pouze cíle týkající se technických výstupů (výměna oken a dveří, plocha zateplení fasády a střechy v metrech čtverečních), zatímco cíle týkající se úspory energie nikoliv.
- 33.** V Itálii nebyla stanovena ani výchozí hodnota pro možnosti energetických úspor, ani metodika měření. U OP Basilicata byl ukazatelem hmotných výstupů v oblasti úspor energie počet projektů; ukazatel výsledků (úspora energie v GJ/rok) vycházel z teoretických odhadů. V případě MOP Energie se absence výchozích údajů o možných úsporách energie podepsala na spolehlivosti ukazatelů dopadů. Pro ukazatele výsledků a hmotných výstupů chyběla metodika měření, takže jejich cílové hodnoty nebyly nijak podloženy.
- 34.** V rámci OP na podporu soudržnosti (Litva) byly nastaveny ukazatele pro operační program, prioritní osy a opatření. Ne vždy vedlo zvýšení nebo snížení dostupného financování ke změně hodnoty ukazatelů, jak by se dalo běžně očekávat. U prioritních os se ukazatele týkaly snížení energetické náročnosti a na úrovni opatření se týkaly počtu projektů a množství uspořené energie, nikoliv však nákladů na tuto úsporu.

35. V pokynech Komise k monitorování se neuvádí žádné doporučené ani závazné ukazatele týkající se energetické účinnosti²⁵. Z fondů politiky soudržnosti se navíc podporuje vyšší energetická účinnost nejen v rámci kategorie pro energetickou účinnost, ale i řady dalších (elektřina, plyn, ropné produkty a různé infrastruktury). Přínos těchto opatření k dosažení cíle v oblasti úspory energie do roku 2020 Komise nemonitoruje a stejně tak neplánuje uplatnit zmíněné ukazatele výkonnosti v odvětví energetické účinnosti²⁶.

REALIZACE PROJEKTŮ TÝKAJÍCÍCH SE VEŘEJNÝCH BUDOV

ENERGETICKÁ ÚČINNOST NEBYLA HLAVNÍM CÍLEM

36. Obce a regiony by měly na základě posouzení potřeb vypracovat plány, které se týkají všech jejich veřejných budov a s nimi souvisejících energetických nákladů, a upřednostnit budovy s největším potenciálem energetických úspor. Tato strategie by umožnila přednostně financovat opatření energetické účinnosti v budovách, kde jsou možnosti úspor energie největší.
37. Plány vycházející z patřičného posouzení potřeb v obcích a regionech chyběly. Podle řídicích orgánů se budova zpravidla považovala za „připravenou“ k financování, pokud potřebovala renovaci a pokud související dokumentace k budově byla v souladu s požadavky.
38. Pokud jde o nákladovou efektivitu, tj. náklady na jednotku ušetřené energie, projekty vybrané k financování neměly racionální cíle. Usilovaly o úsporu energie a zvýšení komfortu, ale jejich potenciál mít finanční přínosy, které by vyplynuly z energetických úspor a kompenzovaly vložené náklady, nehrál při výběru projektů k financování žádnou roli (doby návratnosti kontrolovaných projektů viz **příloha II**).
39. V žádném z kontrolovaných států nebyly schváleny nákladově optimální minimální požadavky na energetickou náročnost budov a stavebních prvků, ani se systematicky neshromažďovaly údaje o profilech energetické spotřeby stávajících budov. Přestože vnitrostátní technické normy stanoví limity pro tepelné hodnoty budov a stavebních materiálů, příjemci uplatňovali různé přístupy, technologie a materiály, čímž dosahovali různých tříd energetické náročnosti.

²⁵ Pracovní dokument Komise č. 2 Nové programové období 2007–2013, Orientační pokyny k metodám hodnocení: monitorovací a hodnotící ukazatele, srpen 2006.

²⁶ Pracovní dokument Komise týkající se ukazatelů účinků a cílů, K novému systému monitorování a hodnocení v rámci politiky soudržnosti EU, červen 2011, nezveřejněno.

40. Řídicí orgány neposkytly k realizaci opatření energetické účinnosti žádné pokyny, například pokud jde o specifikaci prací či technologií, které se mají uplatnit, nebo náklady či optimální poměr nákladů a přínosů, jehož se má dosáhnout.

NE VŽDY BYLY ENERGETICKÉ AUDITY POVINNÉ NEBO NEBYLY DOSTATEČNÉ KVALITY

41. Standardní energetický audit spočívá ve vypracování výchozí hodnoty pro měření spotřeby energie v objektu a zhodnocení energetických úspor a nákladové efektivity vhodně zvolených úsporných opatření. Měl by být proveden ještě před rozhodnutím o financování. Energetický auditor by měl navrhopvat pouze takové možnosti, které zajišťují soulad s aktuálními technickými normami. Komise energetické audity podporuje, protože mohou být vhodným nástrojem pro dosažení úspor energie, zejména v budovách a průmyslu. Řada členských států proto provádění energetických auditů zavedla ve veřejném sektoru a je povinné²⁷.

42. V České republice je energetický audit povinný u veřejných budov, jejichž spotřeba energie přesahuje 1 500 GJ/rok. Na doporučení těchto auditů se příjemci plně spoléhali. Energetický auditor většinou doporučil velmi nákladnou investiční variantu, protože slibovala vyšší úsporu energie než levnější varianta. Nákladově efektivní možnost nebyla nabízena vůbec.

43. V Itálii se před realizací projektů energetický audit neprováděl. Monitorování spotřeby energie před zahájením a po dokončení projektu se od příjemců nepožadovalo.

44. V Litvě nebyly energetické audity dostatečně podrobné, pokud jde o údaje z měření u budov před renovací. Reálné přínosy projektů proto nebylo možné ověřit²⁸. O podobných problémech se zmiňuje monitorovací zpráva o realizaci programu modernizace obytných budov²⁹. Před realizací projektů se navíc nevyžadovalo ani výchozí posouzení energetické náročnosti. Pouze u dvou z osmi kontrolovaných projektů proběhly energetické audity před zahájením projektu, u zbývajících šesti se tak stalo až po započítání renovace.

²⁷ SEK(2009) 889 v konečném znění, s. 36 a 59.

²⁸ Podle metodiky pro energetické audity a audity energetických zdrojů a využití studené vody ve veřejných budovách, kterou schválilo ministerstvo hospodářství jako pokyn č. 4-184 ze dne 29. dubna 2008, to není povinné.

²⁹ Monitorování programu renovace vícebytových budov. Veřejná instituce „Kompetencijų centras“, zadáno HUDA, 2009.

PROJEKTY MĚLY HMO TNÉ VÝSTUPY, ALE JEJICH CENA BYLA V POMĚRU K MOŽNÉ ÚSPORĚ ENERGIE VYSOKÁ

- 45.** U všech kontrolovaných projektů se realizovaly hmotné výstupy (např. výměna oken a dveří, zateplení fasády a střechy), které odpovídaly normám a byly v plánované kvalitě. Všechny tyto projekty také přinesly zlepšení v oblasti údržby budov a zvýšení komfortu (např. snížení hluku, ochrana před průsakem vody a před větrem) nebo větší soulad se stávajícími právními požadavky v oblasti bezpečnosti (např. únikové východy).
- 46.** U 18 z 24 kontrolovaných projektů nebyly řídicí orgány s to uvést, nakolik projekty dosáhly svých cílů z hlediska úspor energie, protože tyto úspory se spolehlivě neměřily. V případě operačních programů kontrolovaných v Itálii a Litvě prováděl řídicí orgán nebo příjemce pouze odhad. Úspory energie se měřily pouze v České republice, přičemž měření prováděl autorizovaný energetický auditor. Definitivní výsledky projektů v České republice a Litvě by měly být vyhodnoceny tři roky po dokončení projektu. V době auditu však tento monitorovací systém ještě nefungoval.
- 47.** Pokud jde o Českou republiku, podle předběžných zpráv energetických auditorů dosáhly cílů na snížení spotřeby energie všechny projekty kromě jednoho³⁰, přičemž skutečná energetická úspora dokonce ještě převyšovala plán. U všech kontrolovaných projektů se však jednalo o drahé investice s dobou návratnosti delší, než je životnost jednotlivých prvků budov. Doba návratnosti kontrolovaných projektů se pohybovala od 27 do 148 let, průměr byl 52 let.
- 48.** V případě OP Basilicata (Itálie) nebylo možné přínosy kontrolovaných projektů spolehlivě posoudit. Energetické audity se neprováděly a údaje o spotřebě energie se nesbíraly ani před zahájením ani po skončení projektu. V kontrolovaných šesti projektech se počítalo s průměrnými náklady 252 EUR na 1 GJ uspořené energie. U pěti z těchto projektů příjemci poskytli auditorům určité údaje o spotřebě energie, z nichž vyplývá, že návratnost projektů by mohla být přibližně 50 let.

³⁰ Projekt Kladno.

- 49.** V rámci MOP Energie (Itálie) se do konce roku 2011 podařilo dokončit pouze jeden projekt³¹. V projektové žádosti byly předpokládané přínosy vyčísleny na jeden milion eur ročně, což by znamenalo prostou dobu návratnosti deset let. Úspora energie po dokončení projektu se však odhaduje pouze kolem 500 000 EUR ročně (příjemce udělal v projektové žádosti početní chybu), takže prostá doba návratnosti činí ve skutečnosti 19 let.
- 50.** V Litvě (OP na podporu soudržnosti) se skutečné investované náklady kontrolovaných projektů pohybovaly mezi 56 a 488 EUR na m² vytápěné plochy, což je několikanásobně více než odhadovaných 31,85 EUR na m², jak uváděl národní akční plán energetické účinnosti na období 2006–2010. Plánovaných úspor energie údajně dosáhlo pět z osmi kontrolovaných projektů³², avšak tyto úspory nebyly spolehlivě změřeny. Ve třech případech se výsledky zatím neměřily³³. Plánovaná prostá doba návratnosti kontrolovaných projektů byla mezi 8 a 156 lety, s průměrem 58 let (výsledky všech kontrolovaných projektů viz **příloha II**).

³¹ Projekt nemocnice Cardarelli, Neapol.

³² Projekty ve městech Palanga, Gargzdai, Garliava, Alytus a projekt univerzitní kliniky ve Vilniusu.

³³ Projekt Klaipėda, projekt onkologického centra v Kaunasu a projekt nemocnice Mykolase Marcinkievičiuse ve Vilniusu.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

- 51.** Pro plánování a financování nebyly nastaveny vhodné podmínky, které by zajišťovaly nákladovou efektivitu investic do energetické účinnosti z fondů politiky soudržnosti, neboť:
- a) u kontrolovaných operačních programů chybělo patřičné posouzení potřeb, které by umožnilo určit, v kterých konkrétních odvětvích by bylo možné dosáhnout úspor energie a jak toho docílit nákladově efektivním způsobem, a zdůvodnit tak zvolená opatření a s nimi související náklady. Vnitrostátní orgány nezajistily, aby tato opatření byla plně začleněna do národních akčních plánů energetické účinnosti (viz body 12–17);
 - b) koncept nákladové efektivit, neboli nejlepší vztah mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky, nebyl pro členské státy při přidělování finančních prostředků na opatření energetické účinnosti a konkrétní projekty rozhodujícím kritériem. Toto hledisko neposuzovala ani Komise před schválením operačních programů (viz body 18–22, 23–28);
 - c) ukazatele výkonnosti nastavené pro opatření energetické účinnosti nebyly z hlediska monitorování programů vhodné. Komise ve svých pokynech k monitorování žádné ukazatele pro energetickou účinnost neuvádí. Výsledky opatření vykázané řídicími orgány proto nejsou mezi jednotlivými státy EU vzájemně srovnatelné a nelze je vykázat v souhrnné hodnotě (viz body 29–35).
- 52.** Kontrolované projekty v oblasti energetické účinnosti ve veřejných budovách nebyly nákladově efektivní.
- a) přestože se u kontrolovaných projektů realizovaly plánované hmotné výstupy, jako např. výměna oken a dveří nebo zateplení fasády a střechy, náklady na ně byly v poměru k možné úspoře energie vysoké. Potřeba renovovat veřejné budovy byla důležitějším kritériem než energetická účinnost. Ačkoliv se kontrolované projekty zaměřovaly na úsporu energie a zvýšení komfortu, výsledný poměr mezi energetickými úsporami a investičními náklady nebyl dobrý. Průměrná doba návratnosti investic byla přibližně 50 let, což je vzhledem k životnosti renovovaných prvků budov i budov samotných příliš dlouho (viz body 18–22, 23–28, 36–40, 45–50);
 - b) Energetické audity buď nebyly povinné (Itálie, Litva), anebo pokud se vyžadovaly (Česká republika), investiční varianty doporučené energetickým auditorem byly až příliš nákladné. V 18 z 24 kontrolovaných projektů nebylo možné skutečné úspory energie ověřit, protože se spolehlivě neměřily (viz body 41–44).

DOPORUČENÍ

Komise by měla podniknout nezbytná opatření (včetně vypracování dalších návrhů nařízení v následujícím programovém období) k tomu, aby podmínkou pro financování opatření energetické účinnosti v rámci politiky soudržnosti v následujícím programovém období bylo:

- 1) Vypracování patřičného posouzení potřeb na úrovni programu. Toto posouzení potřeb by mělo vyhodnotit spotřebu energie konečnými uživateli ve všech odvětvích, určit potenciál v oblasti energetických úspor hospodářství a stanovit cíle a vhodné metody pro hodnocení úspěšnosti plánu energetické účinnosti. Pro každé odvětví by se také měla určit nákladově efektivní řešení.
- 2) Provádění pravidelného monitorování a používání srovnatelných ukazatelů výkonnosti. Každý operační program zahrnující projekty energetické účinnosti by měl být pravidelně monitorován s cílem sledovat vývoj nákladů na jednotku ušetřené energie, s jakou dobou návratnosti se v operačním programu počítalo a jaké doby návratnosti bylo ve skutečnosti dosaženo. Shromažďované údaje by dále měly mít přijatelnou kvalitu, pokud jde o relevanci, srovnatelnost a spolehlivost. Vnitrostátní orgány by měly shromažďovat údaje o úsporách energie, kterých opatření financovaná z fondů politiky soudržnosti dosáhla, a Komise by je měla agregovat. Mělo by se sledovat, do jaké míry přispěly fondy politiky soudržnosti ke splnění cílového 20 % snížení spotřeby primární energie v EU do roku 2020.
- 3) Využívání transparentních kritérií pro výběr projektů a standardních investičních nákladů na jednotku ušetřené energie (s využitím jednotné metodiky a jednotky měření). Komise by měla na základě běžné doby amortizace opatření do energetické účinnosti stanovit maximální přijatelnou prostou dobu návratnosti. Vedle toho by mohla v souladu se směrnicí 2010/31/EU o energetické náročnosti budov zavést nákladově optimální úrovně referenčních budov v členských státech. Pokud referenční nákladově optimální úrovně budov zatím nebyly na vnitrostátní úrovni stanoveny, mělo by být provedení energetického auditu při výběru projektů energetické účinnosti hlavní podmínkou.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá pan Harald NOACK, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 14. listopadu 2012.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

PROSTŘEDKY Z FONDŮ POLITIKY SOUDRŽNOSTI PŘIDĚLENÉ NA ENERGETICKOU ÚČINNOST V OBDOBÍ 2000–2013 A VYBRANÉ PROJEKTY V OBDOBÍ 2007–2011

| Členský stát | Přidělená částka 2000–2006 (EUR) | Přidělená částka 2007–2013 (EUR) | Celkové prostředky přidělené v členském státě 2000–2013 (EUR) | Celkové prostředky přidělené v členském státě / celková přidělená částka (%) | Vybrané projekty 2007–2011 (EUR) ¹ | Vybrané projekty 2007–2010 (%) |
|------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|--|---|--------------------------------|
| Česká republika ¹ | 9 225 386 | 942 214 473 | 951 439 859 | 17,7 | 342 658 632 | 36,4 |
| Itálie | 35 298 133 | 838 592 232 | 873 890 365 | 16,2 | 417 305 116 | 49,8 |
| Polsko ¹ | 11 410 880 | 499 012 133 | 510 423 013 | 9,5 | 389 379 855 | 78,0 |
| Litva ¹ | 31 815 678 | 370 508 149 | 402 323 827 | 7,5 | 439 300 937 | 118,6 |
| Německo | 11 969 823 | 373 182 646 | 385 152 469 | 7,1 | 307 047 003 | 82,3 |
| Maďarsko ¹ | 7 181 475 | 328 531 227 | 335 712 702 | 6,2 | 163 856 263 | 49,9 |
| Francie | 25 596 690 | 291 167 688 | 316 764 378 | 5,9 | 177 008 914 | 60,8 |
| Bulharsko ² | 0 | 258 104 621 | 258 104 621 | 4,8 | 74 144 427 | 28,7 |
| Rumunsko ² | 0 | 253 241 727 | 253 241 727 | 4,7 | 60 131 969 | 23,7 |
| Spojené království | 23 362 973 | 150 657 204 | 173 420 177 | 3,2 | 167 360 699 | 111,1 |
| Španělsko | 39 941 325 | 110 048 101 | 146 803 260 | 2,7 | 33 326 165 | 30,3 |
| Přeshraniční spolupráce EU | 4 029 659 | 119 642 025 | 123 671 684 | 2,3 | 164 027 992 | 137,1 |
| Řecko | 42 623 511 | 71 170 000 | 113 793 511 | 2,1 | 492 363 482 | 691,8 |
| Slovinsko ¹ | 0 | 105 700 000 | 105 700 000 | 2,0 | 73 707 906 | 69,7 |
| Lotyšsko ¹ | 21 048 774 | 60 220 000 | 81 268 774 | 1,5 | 106 078 878 | 176,2 |
| Slovensko ¹ | 1 334 466 | 78 584 184 | 79 918 650 | 1,5 | 64 760 737 | 82,4 |
| Portugalsko | 0 | 74 200 883 | 74 200 883 | 1,4 | 49 599 067 | 66,8 |
| Irsko | 22 864 270 | 19 000 000 | 41 864 270 | 0,8 | 22 346 186 | 117,6 |
| Nizozemsko | 793 076 | 34 250 000 | 35 043 076 | 0,7 | 19 917 049 | 58,2 |
| Estonsko ¹ | 2 568 584 | 28 760 241 | 31 328 825 | 0,6 | 27 844 967 | 96,8 |
| Finsko | 190 740 | 24 243 917 | 24 434 657 | 0,5 | 6 926 847 | 28,6 |
| Belgie | 5 271 426 | 18 976 147 | 24 247 573 | 0,5 | 9 375 338 | 51,0 |
| Malta ¹ | 0 | 12 550 000 | 12 550 000 | 0,2 | 3 096 758 | 24,7 |
| Švédsko | 0 | 9 173 788 | 9 173 788 | 0,2 | 1 057 737 | 11,5 |
| Rakousko | 2 864 306 | 6 156 013 | 9 020 319 | 0,1 | 17 383 781 | 282,4 |
| Meziregionální spolupráce EU | 6 891 928 | 0 | 6 891 928 | 0,1 | 0 | 0 |
| Lucembursko | 0 | 504 873 | 504 873 | 0,01 | 1 744 838 | 345,6 |
| Kypr ¹ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dánsko | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Celkem | 306 283 104 | 5 078 392 272 | 5 384 675 376 | 100 % | 3 632 051 543 | 71,5 |

Pozn: Vyšší než 100% podíl vybraných projektů znamená, že došlo k přerozdělení prostředků z jiných priorit nebo opatření v rámci stejného operačního programu nebo z jiného operačního programu.

¹ Přidělené prostředky z roku 2004.

² Přidělené prostředky z roku 2007.

Zdroj: databáze GR pro regionální politiku, SF 2000–2006, SFC 2007, výroční prováděcí zpráva za rok 2011 u vybraných projektů.

DOBA NÁVRATNOSTI A DOSAŽENÉ ÚSPORY ENERGIE U PROJEKTŮ V ČESKÉ REPUBLICE, ITÁLII A LITVĚ

| Projekt | Účel | Stav úspor energie po jednom roce | Plánovaná doba návratnosti (počet let) | Skutečná / odhadovaná doba návratnosti (počet let) |
|------------------|--|-----------------------------------|--|--|
| Uherské Hradiště | Zateplení fasády a střechy a výměna oken v klubu kultury a v budově školy | Dosaženo | 42 | 35 |
| Karviná | Zateplení fasády a střechy a výměna oken ve školní budově | Dosaženo | 93 | 78 |
| Frydek-Místek | Zateplení fasády a střechy a výměna oken ve školní budově | Dosaženo | 40 | 30 |
| Sokolov | Zateplení fasády a střechy a výměna oken ve dvou základních školách, jedné mateřské škole a v domově dětí a mládeže | Dosaženo | 86 | 81 |
| Sokolov II | Zateplení fasády a střechy a výměna oken ve třech základních školách | Dosaženo | 30 | 26 |
| Volyně | Komplexní projekt zateplení fasády a střechy, výměny oken, výměny teplovodního zdroje na uhlí ve vyšší odborné a střední průmyslové škole a v domovech mládeže | Dosaženo | 148 (46) ¹ | 146 (26) ¹ |
| Kladno | Zateplení fasády a střechy a výměna oken v osmi mateřských školách | Nedosaženo | 27 | 32 |
| Plzeň | Zateplení fasády a střechy a výměna oken v jedné základní a jedné střední škole | Dosaženo | 55 | 48 |
| Melfi | Výměna oken v budově střední školy | – | 20 | – |
| Matera | Výměna oken v ústředí provincie Matera | Nebylo spolehlivě měřeno | 42 | 104 |
| Grassano | Výměna oken v budově základní školy | Nebylo spolehlivě měřeno | 28 | 56 |
| Sant'Arcangelo | Výměna oken v hlavní budově správy obce Sant'Arcangelo | Nebylo spolehlivě měřeno | 37 | 17 |
| ENEA-Rotondella | Výměna oken v jídelně střediska Trisaia agentury ENEA | Nebylo spolehlivě měřeno | 21 | 10 |
| Policoro | Výměna oken v budově základní školy ve městě Policoro | Nebylo spolehlivě měřeno | 33 | 53 |
| Napoli | Opatření týkající se dodávek s cílem zvýšit účinnost výroby a distribuce, např. modernizace tepelné elektrárny a výměna technických zařízení, potrubí a systémů zásobování teplou a studenou vodou a vzduchotechnického systému převážně v hlavní budově nemocnice | Nebylo spolehlivě měřeno | 10 | 19 |
| Palanga | Renovace střední školy Vladase Jurgutise ve městě Palanga | Nebylo spolehlivě měřeno | 40 | 21 |

¹ Energetický auditor vycházel z ceny hnědého uhlí (85,45 Kč/GJ) spalovaného původně v rekonstruované kotelně; pro srovnání auditor používal průměrnou cenu energie 279 Kč/GJ, kterou škola platí za všechny energetické vstupy.

| Projekt | Účel | Stav úspor energie po jednom roce | Plánovaná doba návratnosti (počet let) | Skutečná / odhadovaná doba návratnosti (počet let) |
|---------------|--|-----------------------------------|--|--|
| Gargždai | Renovace pečovatelského domu pro seniory Viliause Gaigalaitise | Nebylo spolehlivě měřeno | 49 | 36 |
| Klaipėda | Renovace školy cestovního ruchu v Klaipėdě | – | 156 | – |
| Garliava | Zvýšení energetické účinnosti v kaunaské krajské nemocnici ve městě Garliava | Nebylo spolehlivě měřeno | 57 | 31 |
| Kaunas | Renovace onkologického centra lékařské univerzity v Kaunasu | – | 8 | – |
| Vilnius | Částečná renovace nemocnice Mykolase Marcinkevičiuse a rozvodných systémů, zlepšení jejich energetických vlastností | Nebylo spolehlivě měřeno | 63 | 21 |
| Alytus | Zvýšení energetické účinnosti střediska odborného vzdělávání | Nebylo spolehlivě měřeno | 26 | 23 |
| Vilnius | Zateplení střechy a renovace tepelného a ventilačního systému operační jednotky na klinice Santariškių v rámci univerzitní nemocnice ve Vilniusu | – | 66 | – |
| Průměr | | | 51 | |

Zdroj: Energetické audity a skutečné výstupy projektů, výpočty auditorů na základě údajů z energetických auditů, hodnocené období 25 až 50 let.

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

II.

Komise konstatuje, že kontrolované projekty zahrnují pouze veřejné budovy.

IV. a)

Může existovat potenciální rozpor mezi výsledky „posouzení potřeb“ a konceptem „nákladové efektivity“. Ve skutečnosti může posouzení potřeb vést k odlišnému stanovení priorit ve srovnání se stanovením priorit na základě efektivity nákladů.

IV. a) první odrážka

Politika energetické účinnosti zaznamenala v posledních letech prudký vývoj. V době, kdy se sestavovaly, projednávaly a schvalovaly programy na programové období 2007–2013, tomu tak ještě nebylo. Až potom Komise naplno rozpracovala svou politiku energetické účinnosti. Čtyři kontrolované programy byly sjednány před tím, než Komise plně rozpracovala svou politiku energetické účinnosti.

Všechny operační programy financované z politiky soudržnosti musí splňovat cíle této politiky, která usiluje o posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti a o podporu celkového harmonického rozvoje stíráním rozdílů mezi úrovní rozvoje v jednotlivých regionech a podporou rozvoje v znevýhodněných regionech.

Politika soudržnosti je integrovaná politika. V případě investic do veřejných budov je důležité zaujmout integrovaný přístup a nezvyšovat pouze energetickou účinnost. Na tyto investice by se mělo spíše pohlížet jako na součást generální rekonstrukce, která povede k celkové modernizaci určité budovy.

Pro všechny operační programy v rámci politiky soudržnosti platí obecný požadavek, aby obsahovaly „analýzu situace způsobilé oblasti nebo odvětví z hlediska silných a slabých stránek a strategie zvolené v reakci na ni“. Posouzení potřeb může být v této souvislosti užitečné.

ODPOVĚDI KOMISE

Všechny programy v období 2000–2006 a 2007 až 2013 byly projednány a schváleny ještě před prvními národními akčními plány energetické účinnosti (tj. před červnem 2007). Národní akční plány energetické účinnosti nejsou koncipovány jako investiční strategie pro využívání finančních prostředků vyčleněných z politiky soudržnosti na energetickou účinnost.

IV. a) druhá odrážka

Energetická účinnost je jedním z cílů programů politiky soudržnosti. Politika soudržnosti je integrovaná politika. V případě investic do veřejných budov je důležité zaujmout integrovaný přístup a nezabývat se pouze zvyšováním energetické účinnosti. Na tyto investice by se mělo spíše pohlížet jako na součást generální rekonstrukce, která povede k celkové modernizaci určité budovy. Nákladová efektivita investic je proto jedním z rozhodujících faktorů pro přidělování prostředků v rámci programu. Program může přidělit finanční prostředky také s ohledem na jiné cíle politiky soudržnosti.

V případě investic do energetické účinnosti ve veřejných budovách existují argumenty pro komplexní rekonstrukci, které přesahují pouhý výpočet optimálních nákladů. V této souvislosti je důležitým faktorem skutečná úroveň dosažené úspory energie. Komplexní rekonstrukce vyžadují samozřejmě delší návratnost. Jak Účetní dvůr uvádí v bodě 3, veřejná opatření lze použít k řešení selhání trhu. Trh by sice mohl zajistit financování nákladově efektivní části investice do energetické účinnosti, ale prvku spolufinancování politiky soudržnosti by se dalo využít k podpoře té části investice, která tuto úroveň přesahuje, což by zajistilo větší úsporu energie a zabránilo dodatečným stavebním úpravám v budoucnu, které by potenciálně dále zvýšily celkové investiční náklady.

IV. a) třetí odrážka

Komise uznává, že stávající právní rámec pro politiku soudržnosti neurčuje, jaký druh ukazatelů se má používat pro účely monitorování, a usiluje o lepší provádění programů. Proto navrhla v předloze nařízení o EFRR pro programové období 2014–2020 tři společné ukazatele energetické účinnosti pro všechny členské státy: a) počet domácností s lepší klasifikací spotřeby energie; b) snížení spotřeby primární energie ve veřejných budovách, c) zvýšení počtu uživatelů připojených k inteligentním sítím (KOM(2011) 614 v konečném znění, příloha předlohy nařízení). U těchto tří ukazatelů by byla možná agregace na úrovni EU.

IV. b) první odrážka

Energetická účinnost je jedním z cílů programů politiky soudržnosti. V případě investic do veřejných budov je důležité zaujmout integrovaný přístup a nezabývat se pouze zvyšováním energetické účinnosti. Vyšší energetickou účinnost je třeba spíše považovat za součást generální rekonstrukce, která povede k celkové modernizaci určité budovy. Pokud nastane čas renovovat určitou veřejnou budovu, je vhodné řešit při jednom také energetickou účinnost. Nákladová efektivita investic je proto jen jedním z rozhodujících faktorů pro přidělování prostředků v rámci programu. Program může přidělit finanční prostředky také s ohledem na jiné cíle politiky soudržnosti. Komise se domnívá, že existují důvody pro komplexní rekonstrukci, které přesahují optimální úroveň nákladů. Nová směrnice o energetické účinnosti bude rovněž od členských států vyžadovat, aby rozvíjely dlouhodobé strategie obnovy všech budov, včetně politik na podporu komplexních rekonstrukcí. Komplexní rekonstrukce vyžadují samozřejmě delší návratnost.

ODPOVĚDI KOMISE

IV. b) druhá odrážka

Komise souhlasí, že jsou zapotřebí kvalitní energetické audity jako základ pro investice do energetické účinnosti budov. Nová směrnice o energetické účinnosti bude od členských států vyžadovat, aby podporovaly dostupnost velmi kvalitních a nákladově efektivních energetických auditů a systémů pro hospodaření s energií pro všechny konečné uživatele.

V. 1)

Komise pracuje v souladu s tímto doporučením. Navrhované nařízení o společných ustanoveních na roky 2014–2020¹ požaduje:

- aby smlouvy o partnerství s členskými státy zahrnovaly analýzu rozdílů a potřeb rozvoje s ohledem na tematické cíle, společný strategický rámec klíčových akcí a na doporučení pro jednotlivé země v rámci evropského semestru² a
- že všechny programy by měly být v souladu s těmito smlouvami³.

V. 2)

Navrhované nařízení o EFRR na roky 2014–2020 stanoví tři společné ukazatele energetické účinnosti pro všechny členské státy, čímž se umožní agregace údajů na úrovni EU.

Komise však nemůže plně akceptovat nastavení doporučených ukazatelů na úrovni programu, protože jejich srovnatelnost by byla jen omezená vzhledem k tomu, že tyto ukazatele závisí na mnoha faktorech (např. cena energie/komodit, klimatické podmínky), a to by mohlo způsobit, že budou zavádějící.

¹ KOM(2012) 496.

² Článek 14.

³ Článek 24.

V. 3)

Návrh nařízení o společných ustanoveních navrhuje, aby monitorovací výbor prověřoval a schvaloval metodiku a kritéria výběru operací⁴. Kromě toho řídicí orgán vypracuje a po schválení uplatňuje transparentní a nediskriminační kritéria výběru⁵. Stanovit standardní investiční náklady na jednu ušetřenou kWh pro celou EU však není možné, protože tyto náklady se značně liší v důsledku různých cen technického zařízení a různých úrovní již zavedených úspor.

A konečně, investice do energetické účinnosti ve veřejných budovách mohou být součástí „komplexní rekonstrukce“, která s sebou nese delší návratnost.

⁴ Článek 100.

⁵ Článek 114.

ODPOVĚDI KOMISE

PŘIPOMÍNKY

12.

Politika energetické účinnosti se v posledních letech rozvíjela velmi dynamicky. V době, kdy se sestavovaly, projednávaly a schvalovaly programy na programové období 2007–2013, tomu tak ještě nebylo. Až potom Komise naplno rozpracovala svou politiku energetické účinnosti. Čtyři kontrolované programy byly sjednány před tím, než Komise plně rozpracovala svou politiku energetické účinnosti.

Pro všechny operační programy financované v rámci politiky soudržnosti EU (článek 37 nařízení (ES) č. 1083/2006) je stanoven obecný požadavek, aby programy obsahovaly „analýzu situace způsobilé oblasti nebo způsobilého odvětví z hlediska silných a slabých stránek a strategie zvolené v reakci na ně“. Posouzení potřeb může být v této souvislosti užitečné.

Programy politiky soudržnosti se realizují v různých hospodářských, sociálních a územních souvislostech. Tyto vnější činitele a inherentní nejistoty působí jako zmírňující faktory, které mají vliv na plánování, provádění a výsledky projektů. Pokud jde o uvedená doporučení OECD/IEA, mohou být jistě velmi užitečná, ale nepředstavují právní požadavek ve vztahu k programům politiky soudržnosti. Navíc byly zveřejněny až v roce 2008, kdy byly operační programy již sjednány a schváleny.

14.

Kontrolovaný vzorek zahrnoval čtyři programy ve třech členských státech. Programy představují přibližně 28 % prostředků, které se mají přidělit na energetickou účinnost v období 2000–2013. Kontrolované projekty představují velmi malý podíl na této částce. Jeden kontrolovaný program byl z programového období 2000–2006. Výsledky proto nelze extrapolovat na politiku jako celek.

15.

Všechny programy v období 2000–2006 a 2007 až 2013 byly projednány a schváleny ještě před prvními národními akčními plány energetické účinnosti, které požadovala směrnice 2006/32/ES (tj. před červnem 2007). Kromě toho národní akční plány energetické účinnosti nejsou koncipovány jako investiční strategie pro využívání finančních prostředků vyčleněných z politiky soudržnosti na energetickou účinnost. Dobrovolný vzor druhých národních akčních plánů energetické účinnosti, které členské státy předložily v letech 2011/2012, jim sice poskytl možnost vykázat vyčleněné prostředky na realizaci opatření v oblasti energetické účinnosti s využitím fondů politiky soudržnosti, ale tento vzor nebyl pro členské státy povinný.

Pokud jde o vyhodnocování potřeb, viz odpověď Komise na bod 12.

17.

Pokud jde o vyhodnocování potřeb, viz odpověď Komise na bod 12. Při schvalování programů Komise vyžadovala „analýzu situace způsobilé oblasti nebo způsobilého odvětví z hlediska silných a slabých stránek a strategie zvolené v reakci na ně“ (článek 37 nařízení (ES) č. 1083/2006).

18.

Komise konstatuje, že mezi zásadou efektivnosti nákladů jako faktorem pro přidělování finančních prostředků pro opatření v oblasti energetické účinnosti a požadavkem dávat přednost opatření v oblasti energetické účinnosti na základě posouzení potřeb (viz body 12–17), existuje rozpor. Oba tyto metodické přístupy k prioritám investic mohou vést k různým výsledkům.

ODPOVĚDI KOMISE

19.

Článek 5 směrnice 2006/32/ES nezavazuje členské státy ke splnění tohoto požadavku pouze u fondů politiky soudržnosti, jinak řečeno, fondy politiky soudržnosti nejsou jediným zdrojem financování pro provádění směrnice.

Komise odkazuje rovněž na svou odpověď k bodu 18.

Komise má za to, že příklady v rámečku 1 nejsou přímo srovnatelné s kontrolovanými programy.

20.

Energetická účinnost je jedním z několika cílů programů politiky soudržnosti. Politika soudržnosti je integrovaná politika. V případě investic do veřejných budov je důležité zaujmout integrovaný přístup a nezabývat se pouze zvyšováním energetické účinnosti. Na tyto investice by se mělo spíše pohlížet jako na součást generální rekonstrukce, která povede k celkové modernizaci určité budovy. Nákladová efektivita investic je proto jedním z rozhodujícími faktorů pro přidělování prostředků v rámci programu. Program může přidělit finanční prostředky také s ohledem na jiné cíle politiky soudržnosti. V případě investic do energetické účinnosti ve veřejných budovách se Komise domnívá, že existují argumenty pro komplexní rekonstrukci, které jdou nad rámec nákladově optimálních úrovní (SWD(2012) 61 v konečném znění ze dne 14. března 2012, část II, s. 14–15). Nová směrnice o energetické účinnosti bude rovněž od členských států vyžadovat, aby rozvíjely dlouhodobé strategie obnovy všech budov, včetně politik na podporu komplexních rekonstrukcí. Jak Účetní dvůr uvádí v bodě 3, veřejná opatření lze použít k řešení selhání trhu. Trh by sice mohl zajistit financování nákladově efektivní části investice do energetické účinnosti, ale prvku spolufinancování politiky soudržnosti by se dalo využít k podpoře té části investice, která tuto úroveň přesahuje, což by zajistilo větší úsporu energie a zabránilo dodatečným stavebním úpravám v budoucnu, které by potenciálně dále zvýšily celkové investiční náklady.

Nová směrnice o energetické účinnosti zdůrazňuje, že veřejné orgány mají jít v této oblasti příkladem. Mohou tak učinit formou komplexní rekonstrukce veřejných budov nejmodernějším způsobem, který zajistí lepší energetickou účinnost a tím také posílí poptávku po inovacích.

21.

Efektivitu nákladů není možné posuzovat na úrovni programu, nýbrž pouze na úrovni projektu. Nákladovou efektivitu lze definovat ve výběrových kritériích konkrétních opatření. Směrnice 2006/32/ES zdůrazňuje, že členské státy zajistí, aby veřejný sektor hrál příkladnou úlohu. Co se týče konkrétních projektů, jejich výběrem jsou pověřeny samy členské státy. V případě komplexní rekonstrukce může vést posouzení potřeb k odlišnému stanovení priorit ve srovnání prioritami stanovenými na základě efektivitu nákladů.

22.

V případě investic do energetické účinnosti ve veřejných budovách existují argumenty pro komplexní rekonstrukci, které přesahují pouhý výpočet optimálních nákladů. V této souvislosti je důležitým faktorem skutečná úroveň dosažené úspory energie. Komplexní rekonstrukce vyžadují samozřejmě delší návratnost.

23.

Komise odkazuje na svou odpověď na bod 22 a na zásadu sdíleného řízení.

Například litevský operační program soudržnosti se zmiňuje o sledování lepší kvality životního prostředí s tím, že zvláštní pozornost je věnována vyšší účinnosti využívání energie. Konkrétní kritéria výběru se nestanoví na úrovni programu.

24.

Komise odkazuje na své odpovědi na body 20 a 22.

26.

Komise odkazuje na svou odpověď na bod 22.

27.

Komise odkazuje na svou odpověď na bod 22.

28.

Komise odkazuje na svou odpověď na bod 22. Po druhém litevském národním akčním plánu energetické účinnosti na rok 2011 je nyní energetický audit povinný.

ODPOVĚDI KOMISE

31.

Komise uznává rostoucí význam energetické účinnosti a v návrhu nařízení o EFRR pro programové období 2014–2020 navrhla tři společné ukazatele energetické účinnosti pro všechny členské státy: a) počet domácností s lepší klasifikací spotřeby energie; b) snížení spotřeby primární energie ve veřejných budovách, c) počet dalších uživatelů energie připojených k inteligentním sítím (KOM (2011) 614 v konečném znění, příloha návrhu nařízení).

34.

Co se týče kvality a vhodnosti systému ukazatelů, v době vyjednávání o programu Komise vyjádřila pochybnosti o litevském systému. V období 2014–2020 je zřejmé, že tyto dva aspekty je třeba velmi pečlivě posuzovat.

35.

Komise odkazuje na svou odpověď na bod 31.

Právě z podnětu Komise (v pracovním dokumentu č. 2 z roku 2006) byly poprvé navrženy hlavní ukazatele, které mají být použity pro agregaci hodnot na úrovni EU.

Úspory energie do roku 2020 byly jako cíl stanoveny až v roce 2007 po projednání a schválení programů.

„Výstupní ukazatele a cíle“ byl metodický dokument, který zpracovali akademičtí pracovníci v rámci úvah o budoucí podobě politiky soudržnosti, a nevyjadřoval oficiální stanovisko Komise.

36.

Komise odkazuje na svou odpověď na bod 12.

V programovém období 2014–2020 podpoří nová směrnice o energetické účinnosti práci v této oblasti tak, že podpoří plány energetické účinnosti regionálních a místních orgánů a jejich systémy hospodaření s energií, plány renovací a tepelné mapy pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny.

Komise odkazuje na své odpovědi na body 18, 20 a 22.

37.

Komise odkazuje na své odpovědi na body 12, 18, 20 a 22. Pokud nastane čas renovovat určitou veřejnou budovu, je vhodné rovněž řešit při jednom energetickou účinnost.

38.

Komise odkazuje na své odpovědi na body 18, 20 a 22 a rovněž na skutečnost, že komplexní rekonstrukce vyžadují delší návratnost. Projekty jsou vybírány na základě popisu projektu v žádosti o projekt, který může usilovat nejen o energetickou účinnost, ale může mít více cílů.

39.

Během období, na které se vztahoval audit, neměly členské státy povinnost stanovit nákladově optimální minimální požadavky na energetickou náročnost. Tato povinnost bude existovat až poté, co členské státy provedou výpočty svých vnitrostátních optimálních nákladů podle nařízení v přenesené pravomoci č. 244/2012. Všechny členské státy však měly mít stanoveny „normální“ nákladově optimální minimální požadavky na energetickou náročnost budov podle směrnice 2002/91/ES.

ODPOVĚDI KOMISE

41.

Nová směrnice o energetické účinnosti bude od členských států vyžadovat, aby podporovaly dostupnost velmi kvalitních a nákladově efektivních energetických auditů a systémů pro hospodaření s energií pro všechny konečné uživatele.

45.

Komise konstatuje, že projekty přinesly výhody a odkazuje na své odpovědi v bodech 20 a 22 týkající se integrovaného přístupu v rámci politiky soudržnosti.

46.

Ověření správnosti intervencí a jejich výstupů je v kompetenci řídicích orgánů na základě informací od příjemců.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

51.

Může existovat potenciální rozpor mezi výsledky „posouzení potřeb“ a konceptem „nákladové efektivity“. Ve skutečnosti může posouzení potřeb vést k odlišnému stanovení priorit ve srovnání se stanovením priorit na základě efektivity nákladů.

51. a)

Politika energetické účinnosti se v posledních letech rozvíjela velmi dynamicky. V době, kdy se sestavovaly, projednávaly a schvalovaly programy na programové období 2007–2013, tomu tak ještě nebylo. Až potom Komise naplno rozpracovala svou politiku energetické účinnosti. Čtyři kontrolované programy byly sjednány před tím, než Komise plně rozpracovala svou politiku energetické účinnosti.

Politika soudržnosti je integrovaná politika. V případě investic do veřejných budov je důležité zaujmout integrovaný přístup a nezabývat se pouze zvyšováním energetické účinnosti. Na tyto investice by se mělo spíše pohlížet jako na součást generální rekonstrukce, která povede k celkové modernizaci určité budovy. Pro všechny operační programy v rámci politiky soudržnosti platí obecný požadavek, aby obsahovaly „analýzu situace způsobilé oblasti nebo odvětví z hlediska silných a slabých stránek a strategie zvolené v reakci na ni“. Posouzení potřeb může být v této souvislosti užitečné.

Všechny programy v období 2000–2006 a 2007 až 2013 byly projednány a schváleny ještě před prvními národními akčními plány energetické účinnosti (tj. před červnem 2007). Národní akční plány energetické účinnosti nejsou koncipovány jako investiční strategie pro využívání finančních prostředků vyčleněných z politiky soudržnosti na energetickou účinnost.

ODPOVĚDI KOMISE

51. b)

Energetická účinnost je jedním z několika cílů programů politiky soudržnosti. Politika soudržnosti je integrovaná politika. V případě investic do veřejných budov je důležité zaujmout integrovaný přístup a nezabývat se pouze zlepšováním energetické účinnosti. Na tyto investice by se mělo spíše pohlížet jako na součást generální rekonstrukce, která povede k celkové modernizaci určité budovy. Nákladová efektivita investic je proto jedním z rozhodujících faktorů pro přidělování prostředků v rámci programu. Program může přidělit finanční prostředky také s ohledem na jiné cíle politiky soudržnosti.

V případě investic do energetické účinnosti ve veřejných budovách existují argumenty pro komplexní rekonstrukci, které přesahují pouhý výpočet optimálních nákladů. V této souvislosti je důležitým faktorem skutečná úroveň dosažené úspory energie. Komplexní rekonstrukce vyžadují samozřejmě delší návratnost. Jak Účetní dvůr uvádí v bodě 3, veřejná opatření lze použít k řešení selhání trhu. Trh by sice mohl zajistit financování nákladově efektivní části investice do energetické účinnosti, ale prvku spolufinancování politiky soudržnosti by se dalo využít k podpoře té části investice, která tuto úroveň přesahuje, což by zajistilo větší úsporu energie a zabránilo dodatečným stavebním úpravám v budoucnu, které by potenciálně dále zvýšily celkové investiční náklady.

51. c)

Komise uznává, že stávající právní rámec pro politiku soudržnosti nepředepisuje druh ukazatelů, které se mají používat pro účely monitorování. Proto navrhla v předloze nařízení o EFRR pro programové období 2014–2020 tři společné ukazatele energetické účinnosti pro všechny členské státy: a) počet domácností s lepší klasifikací spotřeby energie; b) snížení spotřeby primární energie ve veřejných budovách, c) počet dalších uživatelů energie připojených k inteligentním sítím (KOM(2011) 614, příloha návrhu nařízení).

52. a)

Energetická účinnost je jedním z několika cílů programů politiky soudržnosti. V případě investic do veřejných budov je důležité zaujmout integrovaný přístup a nezabývat se pouze zvyšováním energetické účinnosti. Vyšší energetickou účinností je třeba spíše považovat za součást generální rekonstrukce, která povede k celkové modernizaci určité budovy. Pokud nastane čas renovovat určitou veřejnou budovu, je vhodné rovněž řešit při jednom energetickou účinnost. V případě investic do energetické účinnosti ve veřejných budovách existují argumenty pro komplexní rekonstrukci, které přesahují pouhý výpočet optimálních nákladů. V této souvislosti je důležitým faktorem skutečná úroveň dosažené úspory energie. Komplexní rekonstrukce vyžadují samozřejmě delší návratnost.

52. b)

Komise souhlasí, že jsou zapotřebí kvalitní energetické auditů jako základ pro investice do energetické účinnosti budov. Nová směrnice o energetické účinnosti bude od členských států vyžadovat, aby podporovaly dostupnost velmi kvalitních a nákladově efektivních energetických auditů a systémů pro hospodaření s energií pro všechny konečné odběratele.

ODPOVĚDI KOMISE

DOPORUČENÍ

1)

Komise pracuje v souladu s tímto doporučením. V nařízení o společných ustanoveních pro období 2014–2020 navrhla⁶

- aby smlouvy o partnerství s členskými státy zahrnovaly analýzu rozdílů a potřeb rozvoje s ohledem na tematické cíle, společný strategický rámec klíčových akcí a na doporučení pro jednotlivé země v rámci evropského semestru⁷ a
- že všechny programy by měly být v souladu s těmito smlouvami⁸.

Nová směrnice o energetické účinnosti, která byla přijata v roce 2012, bude podporovat činnost v oblasti energetické účinnosti, a to podporou plánů energetické účinnosti regionálních a místních orgánů (tj. posouzení potřeb v oblasti energetické účinnosti) a systémů hospodaření s energií, plánů renovace a tepelných map pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny.

2)

Komise pracuje na lepší výkonnosti programů. Proto navrhla v předloze nařízení o EFRR pro programové období 2014–2020 tři společné ukazatele energetické účinnosti pro všechny členské státy: a) počet domácností s lepší klasifikací spotřeby energie; b) snížení spotřeby primární energie ve veřejných budovách, c) zvýšení počtu uživatelů připojených k inteligentním sítím (KOM(2011) 614 v konečném znění, příloha předlohy nařízení). U těchto tří ukazatelů by byla možná agregace na úrovni EU.

Komise však nemůže plně souhlasit s tímto doporučením, neboť srovnatelnost doporučovaných ukazatelů by byla omezená vzhledem ke skutečnosti, že tyto ukazatele závisí na mnoha faktorech (např. ceně energie/ceně komodit, klimatických podmínkách), které by mohly způsobit, že budou zavádějící.

⁶ KOM(2012) 496.

⁷ Článek 14.

⁸ Článek 24.

3)

V článku 100 předlohy nařízení o společných ustanoveních pro programové období 2014–2020 (KOM (2012) 496 v konečném znění) Komise navrhla, že monitorovací výbor prověří a schválí metodiku a kritéria pro výběr operací. V článku 114 předlohy nařízení dále navrhla, aby řídicí orgán vypracoval a po schválení uplatňoval vhodné postupy a kritéria výběru, které i) jsou nediskriminační a transparentní a ii) které berou v úvahu obecné zásady prosazování rovnosti mezi muži a ženami a zásady nediskriminace a udržitelného rozvoje.

Komise však s tímto doporučením nemůže plně souhlasit. Stanovit standardní investiční náklady na jednu ušetřenou kWh pro celou EU není možné, protože tyto náklady se značně liší v důsledku různých cen technického zařízení a různých úrovní již zavedených úspor.

Komise připravuje pokyny pro posuzování projektů z hlediska energetické účinnosti, které by mohly sloužit jako základ pro hodnocení projektů, monitorování a ověřovacích mechanismů. Kromě toho bude nová směrnice o energetické účinnosti od členských států vyžadovat, aby podporovaly dostupnost vysoce kvalitních energetických auditů pro všechny konečné uživatele.

V případě investic do veřejných budov je důležité zaujmout integrovaný přístup a nezabývat se pouze zvyšováním energetické účinnosti. Vyšší energetickou účinnost je třeba spíše považovat za součást generální rekonstrukce, která povede k celkové modernizaci určité budovy.

Komise se domnívá, že existují důvody pro komplexní rekonstrukci, které přesahují optimální úroveň nákladů. Komplexní rekonstrukce vyžadují samozřejmě delší návratnost.

Evropský účetní dvůr

Zvláštní zpráva č. 21/2012

Nákladová efektivita investic do energetické účinnosti v rámci politiky soudržnosti

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie

2013 – 37 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-023-0

doi:10.2865/44370

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- v zastoupeních a delegacích Evropské unie.
Jejich kontaktní údaje naleznete na adrese <http://ec.europa.eu>
nebo si je můžete vyžádat faxem na čísle +352 2929-42758.

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Předplatné (např. roční řady *Úředního věstníku Evropské unie*, sbírky rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie):

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

ÚČETNÍ DVŮR POSUZOVAL, ZDA JSOU INVESTICE DO ENERGETICKÉ ÚČINNOSTI FINANCOVANÉ V RÁMCI POLITIKY SOUDRŽNOSTI NÁKLADOVĚ EFEKTIVNÍ. ÚČETNÍ DVŮR DOSPĚL K ZÁVĚRU, ŽE PRO PLÁNOVÁNÍ A FINANCOVÁNÍ NEBYLY NASTAVENY VHODNÉ PODMÍNKY A ŽE KONTROLOVANÉ PROJEKTY VE VEŘEJNÝCH BUDOVÁCH MĚLY DLOUHOU PRŮMĚRNOU DOBU NÁVRATNOSTI (KOLEM 50 LET). ÚČETNÍ DVŮR KOMISI DOPORUČUJE, ABY FINANCOVÁNÍ OPATŘENÍ ENERGETICKÉ ÚČINNOSTI V RÁMCI POLITIKY SOUDRŽNOSTI PODMÍNILA PATŘIČNÝM POSOUZENÍM POTŘEB, PRAVIDELNÝM MONITOROVÁNÍM, POUŽÍVÁNÍM SROVNATELNÝCH UKAZATELŮ VÝKONNOSTI A TAKÉ UPLATŇOVÁNÍM TRANSPARENTNÍCH KRITÉRIÍ PRO VÝBĚR PROJEKTŮ A STANDARDNÍCH INVESTIČNÍCH NÁKLADŮ NA JEDNOTKU UŠETŘENÉ ENERGIE PŘI MAXIMÁLNÍ PŘIJATELNÉ PROSTÉ DOBĚ NÁVRATNOSTI.



EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

ISBN 978-92-9241-023-0



9 789292 410230