



EVROPSKO
RAČUNSKO SODIŠČE

Posebno poročilo št. 21

2012

ISSN 1831-094X

STROŠKOVNA UČINKOVITOST
NALOŽB KOHEZIJSKE POLITIKE
V ENERGETSKO UČINKOVITOST



Posebno poročilo št. 21 // 2012

STROŠKOVNA UČINKOVITOST NALOŽB KOHEZIJSKE POLITIKE V ENERGETSKO UČINKOVITOST

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

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

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

Posebno poročilo št. 21 // 2012

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Kataloški podatki so navedeni na koncu te publikacije.
Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2013

ISBN 978-92-9241-042-1
doi:10.2865/48040

© Evropska unija, 2012
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

KAZALO

Odstavek

GLOSAR

I–V POVZETEK

1–7 UVOD

1–3 ENERGETSKA UČINKOVITOST

4 CILJI POLITIKE EU

5–7 FINANČNA PODPORA V OKVIRU KOHEZIJSKE POLITIKE

8–11 OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

12–50 OPAŽANJA

12–35 NAČRTOVANJE IN FINANCIRANJE

12–17 OPERATIVNI PROGRAMI NISO TEMELJILI NA USTREZNIH OCENAH POTREB

18–22 STROŠKOVNA UČINKOVITOST NI BILA ODLOČILNI DEJAVNIK PRI DODELITVI SREDSTEV UKREPOM NA PODROČJU ENERGETSKE UČINKOVITOSTI

23–28 SLABOSTI MERIL ZA IZBOR PROJEKTOV

29–35 NEUSTREZNI KAZALNIKI USPEŠNOSTI IN NEUSTREZNO SPREMLJANJE

36–50 IZVAJANJE PROJEKTOV NA JAVNIH STAVBAH

36–40 ENERGETSKA UČINKOVITOST NI BILA GLAVNI CILJ

41–44 ENERGETSKI PREGLEDI NISO BILI VEDNO OBVEZNI ALI PA NISO BILI KAKOVOSTNI

45–50 PROJEKTI SO PRINESLI FIZIČNE IZLOŽKE, VENDAR ZA VISOKO CENO GLEDE NA POTENCIALNI PRIHRANEK ENERGIJE

51–52 ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

PRILOGA I – DODELITEV SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE ZA ENERGETSKO UČINKOVITOST V OBDOBJU 2000–2013 IN IZBRANI PROJEKTI V OBDOBJU 2007–2011

PRILOGA II – VRAČILNA DOBA IN DOSEŽENI PRIHRANKI ENERGIJE PRI PROJEKTIH V ČEŠKI, ITALIJI IN LITVI

ODGOVOR KOMISIJE

GLOSAR

Energetska učinkovitost: Energetska učinkovitost pomeni uporabo manjšega vložka energije za enakovredno raven gospodarske dejavnosti ali storitve. Naložbe v varčevanje z energijo in energetska učinkovitost zagotavljajo večji gospodarski in družbeni donos kot naložbe v oskrbo z energijo. Energetska učinkovitost izboljšuje možnosti za gospodarsko rast, povečuje konkurenčnost podjetij, znižuje stroške energije za gospodinjstva ter vodi k manjši odvisnosti od uvoza energije in zmanjšanju emisij.

Energetski pregled: Standardni energetski pregled zajema celovito energetsko analizo energetskih sistemov določenega objekta. Vključuje zlasti pripravo izhodiščne vrednosti za merjenje porabe energije v času, oceno potencialnih prihrankov energije in stroškovno učinkovitost ustrezno izbranih ukrepov za varčevanje z energijo.

Enostavna vračilna doba: Vračilna doba je ena od metod ocenjevanja stroškovne učinkovitosti. Meri čas, ki preteče od trenutka začetne naložbe do trenutka, ko jo je z zbranimi prihranki mogoče odplačati.

Kohezijska politika: Politika EU, katere namen je krepitev ekonomske, teritorialne in socialne kohezije znotraj EU z zmanjšanjem razvojne vrzeli med različnimi regijami. Ta revizija je zajemala predvsem naslednja dva sklada:

- (a) Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), ki vlaga v infrastrukturo, ustvarja ali ohranja delovna mesta ter podpira lokalne razvojne dejavnosti malih in srednje velikih podjetij;
- (b) Kohezijski sklad (KS), ki krepi ekonomsko in socialno kohezijo s financiranjem okoljskih in prometnih projektov v državah članicah z BDP na prebivalca manj kot 90 % povprečja EU.

Merske enote za energijo:

- o Tona naftnega ekvivalenta (toe) je količina energije, ki se sprosti ob sežigu tone surove nafte in ustreza približno 42 GJ.
- o Gigadžul (GJ).
- o Giga-/mega-/kilovatna ura (G/M/kWh).

Nacionalni akcijski načrti za energetska učinkovitost (NEEAP): Države članice morajo v svojih nacionalnih akcijskih načrtih za energetska učinkovitost pojasniti, kako nameravajo doseči okvirni ciljni 9-odstotni prihranek energije do leta 2016, kot zahteva Direktiva 2006/32/ES Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitosti rabe končne energije in o energetskih storitvah. V teh akcijskih načrtih je treba opisati načrtovane ukrepe za izboljšanje energetske učinkovitosti ter korake, ki jih je treba narediti za spoštovanje določb o dobrem zgledu javnega sektorja ter zagotavljanju informacij in nasvetov končnim porabnikom.

Operativni program (OP): Dokument, ki ga predloži država članica in sprejme Komisija, za določitev razvojne strategije s skladnim nizom prednostnih nalog (ki so v Uredbi 1083/2006 imenovane „prednostne osi“), katerih izvajanje naj bi podpiral sklad kohezijske politike.

Prednostne osi zajemajo skupino povezanih operacij, ki imajo specifične merljive cilje. Operacije so nadalje razčlenjene na ukrepe. Ukrepi (ki v poročilu pomenijo tudi korake ali procese) pomenijo projekt ali skupino projektov, ki jih izbere organ upravljanja (na podlagi meril, ki jih določi nadzorni odbor) in izvaja eden ali več upravičencev.

Organ upravljanja: Nacionalni, regionalni ali lokalni organ, ki ga določi država članica in ki predloži operativni program v sprejetje Komisiji ter je odgovoren za njegovo naknadno upravljanje in izvajanje.

Stroškovno optimalna metodologija za stavbe: Namen stroškovno optimalne metodologije je oblikovanje pravnega okvira za poostreitev minimalnih zahtev držav članic glede energetske učinkovitosti stavb, da se zagotovi sprejetje vseh ekonomsko smiselnih ukrepov.

Stroškovno učinkovita naložba: Rešitev, ki ob najnižjih stroških omogoča dosego določene stopnje uspešnosti, oziroma rešitev z najvišjo stopnjo uspešnosti pri določeni ravni stroškov. Stroškovna učinkovitost se lahko uporablja tudi za primerjavo in prednostno razvrščanje alternativnih projektov znotraj programa. (Kreith, F., Goswami Y.D. *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy* (Priročnik za energetske učinkovitost in obnovljive vire energije), Taylor & Francis, Boca Raton, ZDA, 2007). Pri porabi EU mora biti doseženo najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati (glej člen 27(2) finančne uredbe).

POVZETEK

I.

Stroški povečane porabe energije, izčrpavanje zalog fosilnih goriv in vpliv človeških dejavnosti na svetovne podnebne spremembe so gonilne sile novjših politik energetske učinkovitosti. Evropska unija je od leta 2000 prek svojih skladov kohezijske politike za sofinanciranje ukrepov za energetske učinkovitost v državah članicah zagotovila skoraj 5 milijard EUR. Za dobro finančno poslovanje teh sredstev so po sistemu „deljenega upravljanja“ odgovorni Evropska komisija ter nacionalni in regionalni organi.

II.

Evropsko računsko sodišče je ocenilo, ali so bile naložbe kohezijske politike v energetske učinkovitost stroškovno učinkovite. Da bi našlo odgovor na to, si je zastavilo vprašanje, ali

- (a) so bili za načrtovanje programov in financiranje določeni ustrezni pogoji, ki omogočajo stroškovno učinkovite naložbe v energetske učinkovitost, in ali
- (b) so bili projekti za energetske učinkovitost v javnih stavbah stroškovno učinkoviti.

III.

Revizija je bila opravljena v Češki, Italiji in Litvi, tj. državah, ki so za programsko obdobje 2007–2013 iz Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj prejele največ podpore za ukrepe v zvezi z energetske učinkovitostjo in ki so projektom na tem področju do leta 2009 tudi namenile največje zneske. Revizija je vključevala preučitev štirih operativnih programov in vzorec 24 projektov naložb v energetske učinkovitost javnih stavb.

POVZETEK

IV.

Sodišče je ugotovilo, da:

- (a) pri načrtovanju programov in financiranju niso bili določeni ustrezni pogoji, ki bi omogočali stroškovno učinkovite naložbe v energetske učinkovitost, saj:
 - za revidirane operativne programe niso bile opravljene ustrezne ocene potreb, da bi se opredelili specifični sektorji, kjer bi bilo mogoče doseči prihranke energije, in možnosti za njihovo stroškovno učinkovito doseganje, kar bi utemeljilo izbrane ukrepe in z njimi povezane stroške. Nacionalni organi niso poskrbeli za to, da bi bile te ocene vključene v nacionalne akcijske načrte za energetske učinkovitost;
 - države članice pri dodeljevanju sredstev ukrepom in konkretnim projektom na področju energetske učinkovitosti niso upoštevale koncepta stroškovne učinkovitosti oziroma najboljšega razmerja med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati kot odločilnih dejavnikov. Prav tako ta koncept ni bil del ocene, ki jo opravi Komisija pred odobritvijo operativnih programov;
 - kazalniki uspešnosti za ukrepe na področju energetske učinkovitosti niso bili primerni za spremljanje programov. V smernicah Komisije za spremljanje niso bili opredeljeni kazalniki energetske učinkovitosti. Zato rezultati ukrepov na področju energetske učinkovitosti, o katerih so poročali posamezni organi upravljanja, niso primerljivi po celotni EU in jih ni mogoče združevati;
- (b) revidirani projekti za energetske učinkovitost v javnih stavbah niso bili stroškovno učinkoviti,
 - čeprav so vsi prinesli načrtovane fizične izločke, kot so zamenjava oken in vrat ali izolacija zidov in streh, so bili stroški v primerjavi z možnimi prihranki energije visoki. Potreba po prenovi javnih stavb je bila pomembnejši vidik od energetske učinkovitosti. Revidirani projekti, kljub temu, da naj bi ustvarili prihranke energije in izboljšali udobje, niso ustvarili dobrega razmerja med prihranki energije in stroški s tem povezane naložbe. Povprečna načrtovana vračilna doba za naložbe je bila približno 50 let, kar je veliko predolgo obdobje glede na življenjsko dobo prenovljenih sestavnih delov in celo stavb samih;
 - energetski pregledi niso bili obvezni (Italija, Litva), kjer pa so se zahtevali (Češka), so vsebovali priporočila za veliko predrage naložbene rešitve. V 18 od 24 revidiranih projektov dejanskega prihranka energije ni bilo mogoče preveriti, ker ni bil zanesljivo izmerjen.

V.

Sodišče priporoča, naj Komisija poskrbi, da se za financiranje ukrepov na področju energetske učinkovitosti v okviru kohezijske politike zahtevajo ustrezna ocena potreb ter redno spremljanje in uporaba primerljivih kazalnikov uspešnosti, preglednih meril za izbor projektov in standardnih stroškov naložbe na enoto energije, ki bi naj bila prihranjena, z najdaljšo sprejemljivo enostavno vračilno dobo.

UVOD

ENERGETSKA UČINKOVITOST

1. Izboljšana energetska učinkovitost pomeni uporabo manjšega vložka energije za enakovredno raven gospodarske dejavnosti ali storitve. Ukrepi na področju energetske učinkovitosti ponujajo še neizkoriščene možnosti za zmanjšanje porabe energije, blaženje negativnih učinkov človeških dejavnosti in krepitev zanesljivosti oskrbe z energijo.¹ Izboljšana energetska učinkovitost je pomembna v stanovanjskih, javnih in poslovnih stavbah, v proizvodni industriji in prometu ter pri proizvodnji in distribuciji električne energije.
2. Tipične naložbe v energetska učinkovitost vključujejo dodatno izolacijo stavb, energetska učinkovita okna, regulacijo temperature, izboljšanje sistemov daljinskega ogrevanja, industrijskih motorjev ter električnih in parnih sistemov, soproizvodnjo toplote in električne energije ter ponovno pridobivanje energije iz odvodnega zraka v prezračevalnih sistemih, odpadkov in reciklažnih materialov. V prometu je velik učinek mogoče doseči s preusmeritvijo prometa s cestnega na druge načine prevoza² ter z učinkovitejšo porabo goriva.
3. Kot je prikazano v **tabeli 1**, možnosti za energetska učinkovitost še zdaleč niso povsem izkoriščene (Komisija je napredek ocenila s primerjavo prvotnih napovedi iz leta 2007 in zadnjih napovedi iz leta 2009). Naložbe v energetska učinkovitost ovirajo številni dejavniki. Najpomembnejši so visoki začetni stroški in negotove koristi. Na odločitve o naložbah vplivajo cene energije, regulativna negotovost, razpoložljivost subvencij in dostop do posojil. Te ovire je mogoče odpraviti z javnimi ukrepi na področju tržnih in regulativnih nepopolnosti.

¹ COM(2006) 545 final z dne 19. oktobra 2006 – Akcijski načrt za energetska učinkovitost: uresničitev možnosti.

² Prav tam.

CILJI POLITIKE EU

4. Spodbujanje energetske učinkovitosti je opredeljeno v členu 194(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije v okviru vzpostavitve in delovanja notranjega trga ter potrebe po ohranitvi in izboljšanju okolja. EU si je leta 2007 zastavila nezavezujoč cilj, da bo do leta 2020 dosegla 20-odstotni prihranek glede na svojo predvideno porabo primarne energije³. Vendar bo EU po oceni sedanjih politik⁴ (vključno s tistimi, ki so še v pripravi), ki jo je opravila Komisija, do leta 2020 brez dodatnih ukrepov skupno dosegla samo 9-odstotni prihranek energije (glej **tabelo 1**). Večji del dodatnih prizadevanj za doseg ciljnega 20-odstotnega prihranka bosta morala prispevati stanovanjski in terciarni (poslovne in javne stavbe) sektor⁵. Nova energetska strategija za obdobje 2011–2020 poziva k močnejši politični zavezanosti, „ki temelji na jasni opredelitvi cilja“, ki ga je treba doseči, in „strogem spremljanju skladnosti“ z zakonodajo EU, kot je uzakonjena v nacionalni zakonodaji.⁶

³ Sklepi predsedstva Evropskega sveta z dne 8./9. marca 2007, dokument 7224/1/07 REV 1. Ta cilj pomeni prihranek primarne energije (bruto notranja poraba, od katere se odšteje neenergetska raba) v vrednosti 368 milijonov ton ekvivalenta nafte (Mtoe) do leta 2020 glede na predvideno porabo v navedenem letu, ki naj bi znašala 1842 Mtoe, kar bi pomenilo stopnjo porabe v višini 1474 Mtoe. Ta cilj je bil ponovno potrjen na zasedanju Evropskega sveta junija 2010 (17/6/2010 št.: EUCO 13/10) in je sprejet v novi direktivi o energetske učinkovitosti.

⁴ SEC(2011)277 final z dne 8. marca 2011.

TABELA 1

PREDVIDENA GIBANJA IN POTENCIAL PRIHRANKOV ENERGIJE V LETU 2020

	2020 (izhodiščna vrednost za merjenje 2007) (Mtoe)	2020 (izhodiščna vrednost za merjenje 2009) (Mtoe)	Pričakovani napredek v 2020 brez dodatnih ukrepov (%)	Ekonomski potencial 2020 (%)
	1	2	3 [(2–1)/1*100]	4
Bruto domača poraba energije brez končne neenergetske rabe	1 842	1 678	–9 %	–20 % (cilj EU)
<i>Poraba končne energije, in sicer:</i>	<i>1 348</i>	<i>1 214</i>	<i>–10 %</i>	<i>–19 %</i>
Industrija	368	327	–11 %	–13 %
Promet	439	395	–10 %	–21 %
Stanovanjski sektor	336	310	–8 %	–24 %
Terciarni sektor	205	181	–12 %	–17 %
Pretvorba, prenos in distribucija energije	494	464	–6 %	–35 %

Vir: Delovni dokument služb Komisije, Ocena učinka, Spremni dokument, Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o energetske učinkovitosti ter spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES, SEC(2011) 779 final.

FINANČNA PODPORA V OKVIRU KOHEZIJSKE POLITIKE

5. EU ima več programov porabe⁷ za spodbujanje politike energetske učinkovitosti. Največja vira financiranja sta sklada kohezijske politike (Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijski sklad (KS)). V programskem obdobju 2000–2006 sta ESRR in KS podprla projekte na področju energetske učinkovitosti s sredstvi v višini 306 milijonov EUR.⁸ Skupne načrtovane dodelitve za energetske učinkovitost v programskem obdobju 2007–2013 so se doslej s 4 192 milijonov EUR v letu 2008 povečale na 5 078 milijonov EUR oktobra 2012 (glej **Prilogo I** za razčlenitev po državah članicah za obdobje 2000–2013). Komisija je predlagala, da se za programsko obdobje 2014–2020 dodelijo sredstva v višini nad 17 milijard EUR.⁹

DELJENO UPRAVLJANJE

6. Komisija v okviru kohezijske politike izdaja smernice za pripravo operativnih programov. Na začetku programskega obdobja izvede pogajanja o posameznih operativnih programih, ki jih predlagajo države članice, in nato te programe odobri. Njena naloga je tudi nadziranje vzpostavitve in delovanja upravljavskih in kontrolnih sistemov v državah članicah. Kasneje je njena glavna naloga spremljanje izvajanja operativnega programa, medtem ko v vsakodnevno upravljanje posameznih projektov ni vključena. Komisija od držav članic prejema letna poročila o izvajanju in sodeluje v nadzornih odborih.¹⁰ Komisija ima končno odgovornost za izvrševanje proračuna.¹¹

⁵ Stanovanjske, poslovne in javne stavbe so odgovorne za skoraj 40 % porabe energije in ponujajo največji potencial prihrankov energije. Stavbe, ki so v javni lasti ali javni rabi, predstavljajo glede na površino približno 12 % stavbnega fonda EU, načrt za energetske učinkovitost pa poudarja pomen ukrepov za energetske učinkovitost v javnem sektorju (Vir: COM(2006) 545 final). Treba je navesti, da so v tem sektorju, v nasprotju z, na primer, prometnim, tehnološke rešitve, ki so potrebne za nizkoogljično družbo, že na voljo.

⁶ COM(2010) 639 final z dne 10. novembra 2010 – Energija 2020 – Strategija za konkurenčno, trajnostno in zanesljivo oskrbo z energijo.

⁷ Sedmi okvirni program za raziskave (OP7), Inteligentna energija – Evropa (IEE) in mehanizem financiranja energetske učinkovitosti (EEFF).

⁸ Evropska komisija (2009), Naknadna ocena programov kohezijske politike 2000–2006, financiranih iz ESRR (cilja 1 in 2) – Delovni sklop 5B: okolje in podnebne spremembe, str. 43.

⁹ V skladu s predlogom Komisije je treba v bolj razvitih regijah in regijah v prehodu za energetske učinkovitost, obnovljive vire energije, raziskave in inovacije ter konkurenčnost MSP nameniti najmanj 80 % virov iz ESRR, od tega vsaj 20 % za energetske učinkovitost in obnovljive vire energije; v manj razvitih regijah je treba na ta tri področja usmeriti najmanj 50 % virov iz ESRR, od tega vsaj 6 % za energetske učinkovitost in obnovljive vire energije. (Vir: COM(2011) 614 final z dne 6. oktobra 2011, str. 4).

¹⁰ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L 210, 31.7.2010, str. 25).

¹¹ Člen 17(1) Pogodbe o Evropski uniji (UL C 326, 26.10.2012, str. 13) in člen 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C 326, 26.10.2012, str. 47).

- 7.** Organi upravljanja, posredniška telesa in organi za potrjevanje na nacionalni, regionalni in lokalni ravni upravljajo in spremljajo izvajanje operativnih programov.¹² Organi upravljanja ali posredniška telesa izberejo projekte in spremljajo njihovo izvajanje. Za financiranje projektov veljajo določena pravila in pogoji, ki so deloma določeni na ravni EU¹³, deloma pa na ravni držav članic (merila za izbor projektov, ocena stroškov, koristi in morebitnih dohodkov od projektov ter ocena gospodarskih, socialnih in okoljskih učinkov so običajno pripravljeni na ravni držav članic, razen pri velikih projektih iz obdobja 2007–2013, pri katerih Komisija sprejme odločitev o sofinanciranju projektov).

¹² Povzetek zakonodaje EU o upravljavskih in kontrolnih sistemih za pomoč, dodeljeno v okviru skladov kohezijske politike, je mogoče najti na spletni strani: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_en.htm.

¹³ Uredba (ES) št. 1083/2006.

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

8. Glavno revizijsko vprašanje je bilo, ali so bile naložbe kohezijske politike v energetske učinkovitost stroškovno učinkovite. Da bi odgovorilo na to vprašanje, je Sodišče preučilo, ali:

- so bili pri načrtovanju programov in financiranju določeni ustrezni pogoji, ki bi omogočali stroškovno učinkovite naložbe v energetske učinkovitost, in ali
- so bili sofinancirani projekti na javnih stavbah stroškovno učinkoviti.

9. Odgovor na vprašanje o načrtovanju programov in financiranju je zahteval analizo ustreznih operativnih programov, njihovih predhodnih vrednotenj in določanja prednostnih nalog v okviru politike energetske učinkovitosti na nacionalni ravni in v posameznih gospodarskih sektorjih. Potrebni so bili tudi analize uresničevanja nacionalnih ciljev energetske učinkovitosti, učinka skladov kohezijske politike na to uresničevanje ter razpoložljivosti nacionalnega in zasebnega sofinanciranja, kakor tudi pregled drugih nacionalnih mehanizmov finančne podpore.

10. Revizijski rezultati, ki so predstavljeni v tem posebnem poročilu, temeljijo na preučitvi štirih operativnih programov, financiranih prek Kohezijskega sklada ali Evropskega sklada za regionalni razvoj v Češki, Italiji in Litvi. Trije od njih¹⁴ so iz programskega obdobja 2007–2013, eden¹⁵ pa iz programskega obdobja 2000–2006. Te države so do konca leta 2011 za projekte energetske učinkovitosti v okviru svojih operativnih programov dodelile 1 199,3 milijona EUR (33 % skupnega zneska za projekte, ki so bili v tem času izbrani v okviru skladov kohezijske politike, dodeljenih za energetske učinkovitost v obdobju 2007–2013, glej tudi **Prilogo I**).

11. V iskanju odgovora na vprašanje o stroškovni učinkovitosti projektov na javnih stavbah je bilo med revizijo preučeni 24 zaključenih naložbenih projektov v sektorju javnih stavb. Revizija teh projektov je vključevala pregled projektnih predlogov ter preučitev izločkov in rezultatov projektov za preverjanje njihove stroškovne učinkovitosti.

¹⁴ OP Okolje (Češka), medregionalni OP Energija (Italija) in OP Spodbujanje kohezije (Litva).

¹⁵ OP Bazilikata (Italija).

OPAŽANJA

NAČRTOVANJE IN FINANCIRANJE

OPERATIVNI PROGRAMI NISO TEMELJILI NA USTREZNIH OCENAH POTREB

12. Operativni programi bi morali temeljiti na ocenah potreb ter pri ukrepih na področju energetske učinkovitosti upoštevati nacionalne in regionalne akcijske načrte za energetske učinkovitost. V takšnih ocenah potreb bi bilo treba oceniti porabo energije glede na rabo končne energije v vseh sektorjih, opredeliti potencialne prihrankov energije v gospodarstvu ter določiti cilje in ustrezne metode za ovrednotenje uspeha načrta, kot jih opredeljuje in spodbuja Mednarodna agencija za energijo¹⁶. Potencialne prihrankov energije bi bilo treba raziskati, če so stroškovno učinkoviti.
13. Komisija je države članice tudi spodbujala, naj poskrbijo, da bodo zadevne naložbe kohezijske politike v celoti vključene v nacionalne strategije za energetske učinkovitost in naj se po potrebi posvetujejo z organi upravljanja o ustreznih ukrepih, zlasti na regionalni in lokalni ravni, ki bi jih vključile v nacionalne akcijske načrte za energetske učinkovitost.¹⁷
14. Revidirani operativni programi so vsebovali številne ukrepe, ki so temeljili na strateških smernicah Skupnosti, nacionalnih strateških referenčnih okvirih ter nacionalnih strateških načrtih in prednostnih nalogah. Prednostne osi energetske učinkovitosti so bile usklajene tako s strateškimi smernicami Skupnosti kot z nacionalnimi strateškimi referenčnimi okviri, vendar pa njihove široke smernice niso pripomogle k temu, da bi operativni programi postali trdni instrumenti gospodarskega razvoja, kot je opisano spodaj.
15. Nacionalni organi niso vzpostavili povezave med operativnimi programi in nacionalnimi akcijskimi načrti za energetske učinkovitost. Pred nobenim revidiranim operativnim programom ni bila opravljena, niti vanj ni bila vključena, ustrežna ocena potreb, ki bi zajemala podroben opis in analizo skupnega potenciala prihrankov energije v gospodarstvu po posameznih sektorjih in regijah, opredeljevala potencial prihrankov energije v gospodarstvu ter določala cilje in ustrezne metode za spremljanje uresničevanja ciljev programa. Zato ni bilo jasno, zakaj bi bilo treba financirati različne sektorje in do kolikšne mere bi bilo potencial prihrankov energije mogoče doseči prek obstoječih tržnih instrumentov in javnih subvencij, vključno z ESRR in KS. V operativnih programih posledično niso bili opredeljeni specifični sektorji, kjer bi bilo mogoče doseči prihranke energije, in možnosti za njihovo doseganje, kar bi utemeljilo izbrane ukrepe in z njimi povezane stroške.

¹⁶ OECD/IEA (2008) *Energy Efficiency Policy Recommendations* (Priporočila za politiko energetske učinkovitosti), Pariz.

¹⁷ SEC(2009) 889 final z dne 23. junija 2009 – *Synthesis of the complete assessment of all 27 National Energy Efficiency Action Plans as required by Directive 2006/32/EC on energy end-use efficiency and energy services* (Povzetek popolne ocene vseh 27 nacionalnih akcijskih načrtov za energetske učinkovitost, kot jo zahteva Direktiva 2006/32/ES o učinkovitosti rabe končne energije in o energetskih storitvah), str. 47.

16.

Tabela 2 vsebuje pregled prispevka operativnih programov k doseganju ciljev glede prihrankov energije v vseh treh revidiranih državah članicah. Ciljni prihranek energije v OP Okolje (Češka) je 21,7 % ciljnih prihrankov energije, določenih v nacionalnem akcijskem načrtu za energetske učinkovitost do leta 2016. V ostalih dveh državah naj bi imeli operativni programi le manjšo vlogo. Za OP Bazilikata ciljni prihranki energije niso bili določeni.
17.

Komisija pri odobritvi operativnih programov ni zahtevala, da države članice svojo dodelitev sredstev ukrepom na področju energetske učinkovitosti podprejo z rezultati ocenjevanja potreb.

TABELA 2

NAČRTOVANI PRISPEVEK SKLADOV KOHEZIJSKE POLITIKE K DOSEGANJU CILJEV IZBRANIH DRŽAV ČLANIC GLEDE PRIHRANKOV ENERGIJE

Države članice	Operativni program (dodelitve za energetske učinkovitost)	Ciljni prihranki energije DČ do 2016 (v GJ), kot so določeni v NEEAP (2007)	Ciljni prihranki energije v operativnem programu (v GJ)	%
Češka	Okolje	7 143 120	1 550 000 (v 2007, prvotno 430 000)	21,7 (6)
Italija	Bazilikata	45 477 720	Niso določeni.	N/R
	MOP Energija		52 500	0,1
Litva	Spodbujanje kohezije (prenova javnih stavb)	13 669 200	360 000	2,6

Vir: Operativni programi, nacionalni akcijski načrti za energetske učinkovitost (NEEAP) (2007), izračuni Evropskega računskega sodišča.

STROŠKOVNA UČINKOVITOST NI BILA ODLOČILNI DEJAVNIK PRI DODELITVI SREDSTEV UKREPOM NA PODROČJU ENERGETSKE UČINKOVITOSTI

18. Pri analizi stroškovne učinkovitosti se stroški (naložb ali drugih vrst porabe) primerjajo z učinki, ki jih je treba doseči. Vprašanje stroškovne učinkovitosti bi moralo biti odločilni dejavnik pri sprejemanju odločitev o javni porabi.¹⁸ Koncept stroškovne učinkovitosti bi se moral uporabljati predvsem pri prednostnem razvrščanju projektov energetske učinkovitosti. Komisija je poudarila, da je cilj 20-odstotnega prihranka načrtovane porabe energije EU do leta 2020 mogoče doseči z uvedbo stroškovno učinkovitih ukrepov, kar pomeni, da se bodo naložbe povrnila z nižjimi računi za energijo v dobi trajanja ukrepov za prihranke energije, pogosto pa tudi veliko prej¹⁹.
19. Države članice morajo zagotoviti, da javni sektor sprejme ukrepe za izboljšanje energetske učinkovitosti ter se pri tem osredotoči na stroškovno učinkovite ukrepe, ki ustvarjajo največje prihranke energije v najkrajšem obdobju.²⁰ Glede na nizko stopnjo napovedane uresničitve cilja 20-odstotnega prihranka (glej odstavek 4) bi si bilo treba pri dodeljevanju sredstev in izbiri projektov prizadevati za čim večjo stroškovno učinkovitost (glej **okvir** za dejansko prakso v Belgiji in na Danskem).

¹⁸ Člen 27(1) in člen 27(2) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 248, 16.9.2002, str. 1).

¹⁹ SEC(2011) 277 final.

²⁰ Člen 5 Direktive 2006/32/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o učinkovitosti rabe končne energije in o energetskih storitvah ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/76/EGS (UL L 114, 27.4.2006, str. 64).

OKVIR

PRIMERI UPORABE KONCEPTA STROŠKOVNE UČINKOVITOSTI V DVEH DRŽAVAH ČLANICAH

V Belgiji se morajo v okviru akcijskega načrta flamske regije „Energetsko upravljanje v flamskih vladnih stavbah“ vse regionalne naložbe s sedemletno ali krajšo vračilno dobo izvesti v treh letih. Prva faza mora biti ocenjena v petih letih, da se odloči, ali je mogoče izvesti drugo fazo naložb z desetletno ali krajšo vračilno dobo in, če jo je, kako. Na Danskem morajo vladne institucije izvesti ukrepe za prihranke energije, katerih vračilne dobe so do pet let.²¹

²¹ Flamski akcijski načrt za energetske učinkovitost (2007) in akcijski načrt za obnovljeno varčevanje z energijo (2005), Danska (www.ec.europa.eu/energy).

- 20.** Pri nobenem od revidiranih operativnih programov stroškovna učinkovitost ni bila odločilni dejavnik pri dodeljevanju sredstev naložbam v energetske učinkovitosti. Organi upravljanja so pojasnili, da se je o dodelitvi sredstev kohezijske politike projektom energetske učinkovitosti odločalo na podlagi vladnih ocen porabe energije in vladnih načrtov za zmanjšanje te porabe, v določeni meri pa tudi na podlagi vzorca absorpcije odobritev v regijah v predhodnem programskem obdobju. Vendar pri tem niso bile zajete napovedi stroškov naložb za takšna zmanjšanja. Revidirani operativni programi niso vsebovali nobene analize, iz katere bi bilo razvidno, kako so bila sredstva dodeljena posamezni prednostni nalogi ali ukrepu.
- 21.** Komisija pri ocenjevanju operativnih programov ni zahtevala, da države članice svojo dodelitev sredstev ukrepom na področju energetske učinkovitosti utemeljijo z njihovo stroškovno učinkovitostjo, niti te zahteve ni upoštevala pri posvetovanjih med svojimi službami in v svojih pripombah k osnutkom operativnih programov, ki so jih v odobritev predložili organi upravljanja.
- 22.** Prvotna različica OP Okolje (Češka) naj bi za vsak prihranjen GJ povzročila strošek naložbe v višini 722 EUR, kar bi pomenilo enostavno vračilno dobo 61 let (z drugo prerazporeditvijo se je strošek zmanjšal na 339 EUR/GJ, vračilna doba pa na 28 let)²². V Italiji kazalniki uspešnosti in njihove vrednosti niso bili zanesljivi. V OP Bazilikata 2000–2006 se je kazalnik prihrankov energije nanašal samo na stanovanjske stavbe. V MOP Energija so bili ciljni prihranki energije majhni, kar je imelo za posledico zelo dolgo vračilno dobo (288 do 444 let, odvisno od cene energije). V OP Spodbujanje kohezije (Litva) je bil strošek za 1 prihranjeni GJ ocenjen na 861 EUR, z vračilno dobo 72 do 96 let, odvisno od cene energije (glej **tabelo 3**). Glede na življenjsko dobo prenovljenih sestavnih delov stavb in stavb samih so vračilne dobe veliko predolge.

²² Za primerjavo, letni češki državni program za podporo varčevanju z energijo in uporabo obnovljivih virov energije, sedaj Program EFEKT, deluje od leta 1991. Enostavna vračilna doba za naložbe je različna, od pet (industrija) do sedem (terciarni sektor) in 21 let (gospodinjstva), pri čemer je bil v obdobju 2005–2007 povprečni strošek enega prihranjenega GJ 74 EUR.

SLABOSTI MERIL ZA IZBOR PROJEKTOV

- 23.** Merila za izbor, ki jih uporabljajo organi upravljanja, bi morala biti pregledna ter zagotavljati namenjanje podpore stroškovno učinkovitim projektom energetske učinkovitosti. Določati bi morala standardno ali sprejemljivo vrednost za vsak izbrani parameter, kot je (najdaljša) enostavna vračilna doba za naložbo ali strošek na enoto prihranjene energije, kar bi pripomoglo k usmeritvi sredstev v stroškovno učinkovite naložbe.

24.

Organi upravljanja si niso prizadevali zagotoviti, da bi izbrani projekti prinesli najboljše razmerje med zmanjšanjem porabe energije in izvršeno naložbo. Pri uporabljenih merilih za izbor je bilo opaziti številne slabosti, kot je pojasnjeno v naslednjih odstavkih.
25.

Pri OP Okolje (Češka) so bila merila za izbor objektivna in pregledna ter so potencialnim upravičencem pomagala predvideti, ali bodo uspešni. Za vsak projektni predlog se je preverilo, ali ustreza dvema ekološkima meriloma (strošek 1 prihranjenega GJ in letni strošek zmanjšanja emisij CO2) in trem tehničnim merilom (odstotek prihranjene energije glede na prvotno stanje, strošek prenove in dosežen energetska standard po zaključku projekta). Poleg tega so bili od skupnih upravičenih stroškov projekta odšteti načrtovani petletni prihranki energije. Vendar je bila sprejemljiva vrednost kljub temu, da so bila merila za izbor projektov objektivna in so vključevala strošek na 1 prihranjeni GJ, med 200 in 560 EUR na GJ, kar pomeni vračilno dobo od 17 do 47 let, kar je veliko več kot pri državnih programih (glej opombo 22).

TABELA 3

STROŠKI 1 PRIHRANJENEGA GJ V VSEH ŠTIRIH REVIDIRANIH OPERATIVNIH PROGRAMIH

Država članica	Operativni program (dodelitve za energetska učinkovitost)	Ciljni prihranki energije v operativnem programu (v GJ)	Proračun (v milijonih EUR)	Strošek 1 prihranjenega GJ (v EUR)	Vračilna doba (v letih)
Češka	Okolje	1 550 000 (430 000) ¹	525 (310) ¹	339 (722) ¹	28 (61) ¹
Italija	Bazilikata	Niso določeni.	26 (17) ¹	N/R	N/R
	MOP Energija	52 500	764	14 560	288–444
Litva	Spodbujanje kohezije	360 000	310	861	72–96

¹ Po prerezporeditvi sredstev.
Vir: Operativni programi, izračuni Evropsko računsko sodišče.

- 26.** Pri OP Bazilikata (Italija) je organ upravljanja kot edino ocenjevalno merilo uporabil razmerje med ocenjeno količino prihranjene energije med trajanjem naložbe in celotnim zneskom upravičenih stroškov. Količino prihranjene energije je izračunal organ upravljanja. Na podlagi tega razmerja je nameraval izbrati projekte, ki bi potencialno ustvarili največji donos glede na skupne stroške projekta. Ker v izračunih ni bilo upoštevano dejansko stanje zadevnih stavb (tj. njihov razred energetske učinkovitosti ali dejanska poraba energije) in so zato temeljili na ocenah prihrankov energije namesto na zanesljivih podatkih iz energetskih pregledov, je težko ugotoviti, ali so izbrani projekti nudili stroškovno učinkovite rešitve.
- 27.** Pri MOP Energija (Italija) je organ upravljanja zahteval, da je izbrani projekt zglednega značaja, skladen z medregionalnim operativnim programom in cilji regionalnih energetskih načrtov, „pripravljen“ (da se delo začne) in inovativen v smislu tehnologije in materialov, medtem ko količina prihranjene energije in nastali stroški ter razmerje med njimi niso bili odločilni dejavnik pri izbiri.
- 28.** Pri OP Spodbujanje kohezije (Litva) so se na regionalni in nacionalni ravni za podobne projekte v sektorju javnih stavb uporabljala različna merila za izbor. Pri dveh od treh ukrepov energetskega pregleda ni bil zahtevan, čeprav je bila poraba energije glavno merilo za izbor. Zato so bili za financiranje izbrani projekti v zvezi z javnimi stavbami z največjo porabo energije. Vendar po takšnih merilih, ki ne vključujejo stroškov za prihranek energije, ni mogoče določiti, katera stavba lahko doseže najboljše razmerje med prihranki energije in stroški, zato bodo stroškovno učinkoviti projekti izbrani le po naključju.

NEUSTREZNI KAZALNIKI USPEŠNOSTI IN NEUSTREZNO SPREMLJANJE

- 29.** Pri upravljanju katerega koli programa porabe ali razvojnega projekta bi bilo treba določiti racionalne cilje in uvesti objektivno preverljive kazalnike za njihovo uresničevanje. Pri naložbah kohezijske politike v energetske učinkovitosti bi morali organi upravljanja vzpostaviti sistem ustreznih in merljivih kazalnikov uspešnosti ²³. Ob pomoči Komisije bi morali izdati ustrezne smernice, s katerimi bi olajšali spremljanje dosežkov projektov, kot so količina in stroški prihranjene energije ter njihov prispevek k doseganju ciljev politike energetske učinkovitosti. Zbrani podatki bi morali biti sprejemljive kakovosti z vidika ustreznosti, primerljivosti in zanesljivosti ²⁴.

²³ Člen 27(3) Uredbe (ES, Euratom) št. 1605/2002 določa, da se za vse sektorje dejavnosti, ki jih zajema proračun EU, določijo specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni cilji. Doseganje teh ciljev se spremlja s kazalci poslovanja.

²⁴ Mnenje Računskega sodišča št. 7/2011 (UL C 47, 17.2.2012, str. 1).

- 30.** Organi upravljanja pri pripravi svojih operativnih programov niso razpolagali z izhodiščnimi podatki o potencialu prihrankov energije v sektorjih, izbranih za naložbe. Oblikovalci politike brez teh podatkov niso imeli potrebnih informacij, da bi lahko ocenili, v kolikšni meri lahko določen program prispeva k doseganju cilja politike, in zato tudi niso mogli odločati, ali bi bilo treba operativni program financirati ali ne.
- 31.** Kazalniki uspešnosti za ukrepe na področju energetske učinkovitosti niso bili primerni za ustrezno spremljanje programov. Organi upravljanja so jih morali uporabljati, vendar ni bilo predpisano, kakšne vrste naj bi bili. Posledično so revidirani organi upravljanja uporabljali različne merilne metodologije in enote. Zato rezultati ukrepov na področju energetske učinkovitosti niso primerljivi po celotni EU in jih ni mogoče združevati.
- 32.** V OP Okolje (Češka) je bila za ukrep na področju energetske učinkovitosti kazalnik skupna količina z ukrepom prihranjene energije v GJ. Podatki so bili predstavljeni na ravni projektov in nato združeni. Bili so točni in zanesljivi, saj so jih izračunali pooblaščen izvajalci energetskih pregledov. Vendar so bili za projekte zavezujoči samo cilji glede tehničnih izločkov (zamenjana okna in vrata, izolirani zidovi in strehe v m²), cilji glede prihrankov energije pa ne.
- 33.** V Italiji nista bili določeni ne izhodiščna vrednost potenciala prihrankov energije ne merilna metodologija. V OP Bazilikata je bil kazalnik fizičnih izločkov za prihranke energije število projektov, kazalnik rezultatov (prihranki energije v GJ/leto) pa je temeljil na teoretičnih ocenah. V MOP Energija se je neobstoj izhodiščnih podatkov o potencialu prihrankov energije odražal v nezanesljivih kazalnikih učinkov. Za kazalnike rezultatov in fizičnih izločkov ni bilo merilne metodologije, zato njihove ciljne vrednosti niso bile utemeljene.
- 34.** V OP Spodbujanje kohezije (Litva) so bili določeni kazalniki za operativni program ter njegove prednostne osi in ukrepe. Povečanje ali zmanjšanje razpoložljivega financiranja za energetska učinkovitost ni vedno spremenilo vrednosti kazalnikov, kot se običajno pričakuje. Na ravni prednostnih osi so se kazalniki nanašali na zmanjšanje energetske intenzivnosti, na ravni ukrepov pa na število projektov in količino prihranjene energije, ne pa tudi na strošek za prihranek energije.

35. V smernicah Komisije za spremljanje niso bili opredeljeni priporočeni ali zavezujoči kazalniki za energetske učinkovitost.²⁵ Poleg tega skladi kohezijske politike spodbujajo izboljšano energetske učinkovitost v okviru številnih drugih postavk, ne samo v postavki energetske učinkovitosti (električna energija, plin, naftni proizvodi in različne infrastrukture). Komisija ni spremljala prispevka teh ukrepov k uresničevanju cilja glede prihrankov energije do leta 2020, niti ni predvidevala uporabe takih kazalnikov uspešnosti v sektorju energetske učinkovitosti²⁶.

²⁵ Delovni dokument Komisije št. 2 *The New Programming Period 2007-2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators* (Novo programsko obdobje 2007–2013, Okvirne smernice za metode vrednotenja: kazalniki za spremljanje in vrednotenje), avgust 2006.

IZVAJANJE PROJEKTOV NA JAVNIH STAVBAH

ENERGETSKA UČINKOVITOST NI BILA GLAVNI CILJ

36. Občine in regije bi morale imeti načrte, ki bi temeljili na ocenah potreb in vključevali evidenco vseh njihovih stavb in stroškov za energijo ter dajati prednost stavbam z največjim potencialom prihrankov energije. Ta strategija bi dala prednost financiranju ukrepov na področju energetske učinkovitosti v stavbah z največjim potencialom prihrankov energije.
37. Občine ali regije niso imele načrtov, ki bi temeljili na ustreznih ocenah potreb. Po mnenju organov upravljanja so stavbe običajno veljale za „pripravljene“ za financiranje, če jih je bilo treba prenoviti in je njihova dokumentacija ustrezala zahtevam.
38. Projekti, ki so bili izbrani za financiranje, niso imeli racionalnih ciljev, kar zadeva stroškovno učinkovitost, tj. strošek na enoto prihranjene energije. Njihova cilja sta bila prihraniti energijo in izboljšati udobje, vendar za financiranje niso bili izbrani na podlagi svojega potenciala za doseganje finančnih koristi s prihranki energije, kar bi nadomestilo nastale stroške (glej **Prilogo II** za vračilne dobe revidiranih projektov).
39. Nobena od revidiranih držav ni odobrila zahtev glede minimalne stroškovno optimalne energetske učinkovitosti stavb in njihovih sestavnih delov, prav tako niso sistematično zbirale podatkov o profilih porabe energije za obstoječe stavbe. Čeprav nacionalni gradbeni standardi določajo omejitve za toplotne vrednosti stavb in gradbene materiale, so upravičenci za doseg različnih razredov energetske učinkovitosti uporabljali prožne pristope, tehnologije in materiale.

²⁶ Delovni dokument Komisije *Outcome indicators and targets, Towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy* (Kazalniki rezultatov in cilji, Na poti k novemu sistemu spremljanja in vrednotenja v kohezijski politiki EU), junij 2011, ni objavljen.

- 40.** Organi upravljanja niso zagotovili smernic za izvajanje ukrepov na področju energetske učinkovitosti, kot so specifikacije za dela, tehnologije, ki jih je treba uporabiti, in stroški ali optimalna razmerja med stroški in koristmi, ki jih je treba doseči.

**ENERGETSKI PREGLEDI NISO BILI VEDNO OBVEZNI
ALI PA NISO BILI KAKOVOSTNI**

- 41.** Standardni energetski pregled vključuje pripravo izhodiščne vrednosti za merjenje porabe energije za določen objekt, oceno prihrankov energije in stroškovno učinkovitost ustrezno izbranih ukrepov za smotrno ravnanje z energijo, izvesti pa ga je treba pred sprejetjem odločitve o financiranju. Izvajalec energetskega pregleda bi moral predlagati le možnosti, ki vodijo k skladnosti z obstoječimi tehničnimi standardi. Komisija je energetskim pregledom naklonjena, saj so lahko primerno orodje za zagotavljanje prihrankov energije, zlasti v stavbah in industriji. Zato so številne države članice uvedle obvezne energetske preglede v javnem sektorju²⁷.
- 42.** V Češki so bili energetski pregledi obvezni za javne stavbe, ki so letno porabile več kot 1500 GJ energije. Upravičenci so v celoti upoštevali priporočila teh pregledov. Izvajalec energetskega pregleda je običajno priporočil zelo drago naložbeno rešitev, ker je obetala večje prihranke energije kot cenejše rešitve. Predlagana ni bila nobena stroškovno učinkovita rešitev.
- 43.** V Italiji se niso izvajali energetski pregledi pred izvedbo projekta. Upravičencu projekta ni bilo treba spremljati porabe energije pred začetkom izvajanja projekta in po njegovem zaključku.
- 44.** V Litvi med energetskimi pregledi niso bili dovolj podrobno izmerjeni podatki o stavbah pred prenovo. Zato dejanskih koristi projektov ni bilo mogoče preveriti²⁸. Podobne težave so bile opažene v poročilu o spremljanju izvajanja programa za posodobitev stanovanjskih stavb²⁹. Poleg tega pred izvajanjem projekta ni bila potrebna nobena izhodiščna ocena energetske učinkovitosti. Energetski pregledi pred začetkom projekta so bili opravljeni samo za dva od osmih revidiranih projektov, pri preostalih šestih pa so bili slednji opravljeni po začetku prenovitvenih del.

²⁷ SEC(2009) 889 final, str. 36 in 59.

²⁸ V skladu z metodologijo za energetske preglede ter preglede energetskih virov in porabe hladne vode v javnih stavbah, odobreno z odredbo ministra za gospodarstvo št. 4-184 z dne 29. aprila 2008, to ni potrebno.

²⁹ Spremljanje programa prenove večstanovanjskih stavb. Javna ustanova „Kompetencijų centras“, naročeno s strani HUDA, 2009.

PROJEKTI SO PRINESLI FIZIČNE IZLOŽKE, VENDAR ZA VISOKO CENO GLEDE NA POTENCIALNI PRIHRANEK ENERGIJE

- 45.** Vsi revidirani projekti so prinesli fizične izločke (npr. zamenjana okna in vrata, izolirani zidovi in strehe) v skladu z ustreznim standardom in v načrtovani količini. Vsi so prinesli koristi, kot so vzdrževanje stavbe in povečano udobje (npr. zmanjšanje hrupa, vdiranja vode/vetra) ali večja skladnost s sedanjimi zakonskimi zahtevami glede varnosti (npr. vrata za izhod v sili).
- 46.** Za 18 od 24 revidiranih projektov organi upravljanja niso mogli navesti, v kolikšni meri so projekti dosegli svoje cilje glede prihrankov energije, saj slednji niso bili zanesljivo izmerjeni. Pri revidiranih operativnih programih v Italiji in Litvi je posledični prihranek energije ocenil samo organ upravljanja ali upravičenec. Samo v Češki so meritve izvedli usposobljeni izvajalci energetskih pregledov. Dokončni rezultati projektov v Češki in Litvi bi morali biti ocenjeni tri leta po zaključku projekta. Vendar pa v času revizije sistem spremljanja še ni deloval.
- 47.** V skladu s predhodnimi poročili izvajalcev energetskih pregledov so v Češki vsi revidirani projekti, razen enega, dosegli svoje cilje glede zmanjšanja porabe energije³⁰, pri čemer so dejanski prihranki energije celo presegli načrtovane. Vendar so bili vsi revidirani projekti drage naložbe, katerih vračilne dobe presegajo življenjsko dobo posameznih sestavnih delov ali stavb. Vračilna doba revidiranih projektov je znašala od 27 do 148 let oziroma povprečno 52 let.
- 48.** V OP Bazilikata (Italija) ni bilo mogoče zanesljivo oceniti koristi revidiranih projektov, saj niti pred začetkom izvajanja projektov niti po njihovem zaključku niso bili izvedeni nobeni energetski pregledi, prav tako pa niso bili zbrani nobeni podatki o porabi energije. Prihranek 1 GJ naj bi v vseh šestih revidiranih projektih v povprečju stal 252 EUR. Pri petih od šestih projektov so upravičenci revizorjem posredovali nekaj podatkov o porabi energije, iz katerih je bilo razvidno, da bi lahko vračilna doba projektov v povprečju trajala približno 50 let.

³⁰ Projekt Kladno.

- 49.** V okviru MOP Energija (Italija) je bil do konca leta 2011 zaključen samo en projekt³¹. V projektni vlogi so bile koristi ocenjene na milijon EUR/leto, kar bi pomenilo desetletno enostavno vračilno dobo. Ocenjuje se, da bodo po zaključku projekta prihranki energije znašali samo približno 500 000 EUR/leto (upravičenec se je v projektni vlogi zmotil pri izračunu), kar pomeni, da bo enostavna vračilna doba 19 let.
- 50.** V Litvi (OP Spodbujanje kohezije) so dejanski stroški naložbe v revidirane projekte znašali med 56 in 488 EUR na m² ogrevane površine, kar je nekajkrat več od 31,85 EUR na m², predvidenih v nacionalnem akcijskem načrtu za energetska učinkovitost za obdobje 2006–2010. Pri petih od osmih revidiranih projektov³² so trdili, da so dosegli načrtovane prihranke energije, vendar ti niso bili zanesljivo izmerjeni. V treh primerih rezultati še niso bili izmerjeni³³. Pri revidiranih projektih je načrtovana enostavna vračilna doba znašala od 8 do 156 oziroma povprečno 58 let (glej **Prilogo II** za rezultate vseh revidiranih projektov).

³¹ Projekt bolnišnice Cardarelli, Neapelj.

³² Projekti Palanga, Gargzdai, Garliava, Alytus in Univerzitetna klinika v Vilni.

³³ Projekti Klaipeda, onkologija Kaunas in Mykolas Marcinkevičius v Vilni.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

51. Pri načrtovanju programov in financiranju niso bili določeni ustrezni pogoji, ki bi omogočali stroškovno učinkovite naložbe v energetske učinkovitost s pomočjo skladov kohezijske politike, saj:

- (a) za revidirane operativne programe niso bile opravljene ustrezne ocene potreb, da bi se opredelili specifični sektorji, kjer bi bilo mogoče doseči prihranke energije, in možnosti za njihovo stroškovno učinkovito doseganje, kar bi utemeljilo izbrane ukrepe in z njimi povezane stroške. Nacionalni organi niso poskrbeli za to, da bi bile te ocene vključene v nacionalne akcijske načrte za energetske učinkovitost (glej odstavke 12 do 17);
- (b) države članice pri dodeljevanju sredstev ukrepom in konkretnim projektom energetske učinkovitosti niso upoštevale koncepta stroškovne učinkovitosti oziroma najboljšega razmerja med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati kot odločilnih dejavnikov. Prav tako ta koncept ni bil del ocene, ki jo opravi Komisija pred odobritvijo operativnih programov (glej odstavke 18 do 22, 23 do 28);
- (c) kazalniki uspešnosti za ukrepe na področju energetske učinkovitosti niso bili primerni za spremljanje programov. V smernicah Komisije za spremljanje niso bili opredeljeni kazalniki energetske učinkovitosti. Zato rezultati ukrepov na področju energetske učinkovitosti, o katerih so poročali posamezni organi upravljanja, niso primerljivi po celotni EU in jih ni mogoče združevati (glej odstavke 29 do 35).

52. Revidirani projekti za energetske učinkovitost v javnih stavbah niso bili stroškovno učinkoviti.

- (a) Čeprav so vsi prinesli načrtovane fizične izločke, kot so zamenjava oken in vrat ali izolacija zidov in streh, so bili stroški v primerjavi z možnimi prihranki energije visoki. Potreba po prenovi javnih stavb je bila pomembnejši vidik od energetske učinkovitosti. Revidirani projekti, kljub temu, da naj bi ustvarili prihranke energije in izboljšali udobje, niso ustvarili dobrega razmerja med prihranki energije in stroški s tem povezane naložbe. Povprečna načrtovana vračilna doba za naložbe je bila približno 50 let, kar je veliko predolgo obdobje glede na življenjsko dobo prenovljenih sestavnih delov in celo stavb samih (glej odstavke 18 do 22, 23 do 28, 36 do 40, 45 do 50);
- (b) energetske preglede niso bili obvezni (Italija, Litva), kjer pa so se zahtevali (Češka), so vsebovali priporočila za veliko predrage naložbene rešitve. V 18 od 24 revidiranih projektov dejanskega prihranka energije ni bilo mogoče preveriti, ker ni bil zanesljivo izmerjen (glej odstavke 41 do 44).

PRIPOROČILA

Komisija bi morala sprejeti potrebne pobude, vključno s pripravo nadaljnjih predlogov uredb v naslednjem programskem obdobju, da bi za financiranje ukrepov na področju energetske učinkovitosti v okviru kohezijske politike v naslednjem programskem obdobju veljali naslednji pogoji:

- (1) Uvedba ustrezne ocene potreb na programski ravni. V takšni oceni potreb bi bilo treba oceniti porabo energije glede na rabo končne energije v vseh sektorjih, opredeliti potencial prihrankov energije v gospodarstvu ter določiti cilje in ustrezne metode za ovrednotenje uspeha energetskega načrta. Opredeliti bi morala tudi stroškovno učinkovite rešitve v vsakem sektorju.
- (2) Redno spremljanje in uporaba primerljivih kazalnikov uspešnosti. Pri vseh operativnih programih, ki vsebujejo projekte na področju energetske učinkovitosti, bi bilo treba redno spremljati gibanje stroškov na enoto prihranjene energije ter načrtovane in dosežene vračilne dobe v operativnem programu. Poleg tega bi morali biti zbrani podatki sprejemljive kakovosti z vidika ustreznosti, primerljivosti in zanesljivosti. Nacionalni organi bi morali zbirati podatke o prihrankih energije, ki so bili doseženi z ukrepi, podprtimi s skladi kohezijske politike, Komisija pa bi jih morala združevati. Opredeliti bi bilo treba prispevek skladov kohezijske politike k cilju 20-odstotnega prihranka pri porabi primarne energije v EU do leta 2020.
- (3) Uporaba preglednih meril za izbor projektov in standardnih stroškov naložbe na enoto energije, ki bi naj bila prihranjena (z uporabo enotne merilne enote in metodologije). Komisija bi morala določiti najdaljšo sprejemljivo enostavno vračilno dobo na podlagi običajnih amortizacijskih dob za naložbe v energetske učinkovitost. V podporo temu bi se lahko uvedle stroškovno optimalne ravni za referenčne stavbe v državah članicah, ki so v skladu z Direktivo 2010/31/EU o energetske učinkovitosti stavb. Če stroškovno optimalne ravni za referenčne stavbe na nacionalni ravni še niso določene, bi se morali kot primarna zahteva pri izboru projektov na področju energetske učinkovitosti uporabljati energetski pregledi.

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi g. Harald NOACK, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 14. novembra 2012.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

DODELITEV SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE ZA ENERGETSKO UČINKOVITOST V OBDOBJU 2000–2013 IN IZBRANI PROJEKTI V OBDOBJU 2007–2011

Država članica	Dodeljen znesek 2000–2006 (v EUR)	Dodeljen znesek 2007–2013 (v EUR)	Skupna dodeljena sredstva v državi članici 2000–2013 (v EUR)	Skupna dodeljena sredstva v državi članici/skupna dodeljena sredstva (v %)	Izbrani projekti 2007–2011 (v EUR)	Izbrani projekti 2007–2011 (v %)
Češka ¹	9 225 386	942 214 473	951 439 859	17,7	342 658 632	36,4
Italija	35 298 133	838 592 232	873 890 365	16,2	417 305 116	49,8
Poljska 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
Nemčija	11 969 823	373 182 646	385 152 469	7,1	307 047 003	82,3
Madžarska ¹	7 181 475	328 531 227	335 712 702	6,2	163 856 263	49,9
Francija	25 596 690	291 167 688	316 764 378	5,9	177 008 914	60,8
Bolgarija ²	0	258 104 621	258 104 621	4,8	74 144 427	28,7
Romunija ²	0	253 241 727	253 241 727	4,7	60 131 969	23,7
Združeno kraljestvo	23 362 973	150 657 204	173 420 177	3,2	167 360 699	111,1
Španija	39 941 325	110 048 101	146 803 260	2,7	33 326 165	30,3
Čezmejno sodelovanje EU	4 029 659	119 642 025	123 671 684	2,3	164 027 992	137,1
Grčija	42 623 511	71 170 000	113 793 511	2,1	492 363 482	691,8
Slovenija ¹	0	105 700 000	105 700 000	2,0	73 707 906	69,7
Latvija ¹	21 048 774	60 220 000	81 268 774	1,5	106 078 878	176,2
Slovaška ¹	1 334 466	78 584 184	79 918 650	1,5	64 760 737	82,4
Portugalska	0	74 200 883	74 200 883	1,4	49 599 067	66,8
Irska	22 864 270	19 000 000	41 864 270	0,8	22 346 186	117,6
Nizozemska	793 076	34 250 000	35 043 076	0,7	19 917 049	58,2
Estonija ¹	2 568 584	28 760 241	31 328 825	0,6	27 844 967	96,8
Finska	190 740	24 243 917	24 434 657	0,5	6 926 847	28,6
Belgija	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
Švedska	0	9 173 788	9 173 788	0,2	1 057 737	11,5
Avstrija	2 864 306	6 156 013	9 020 319	0,1	17 383 781	282,4
Medregionalno sodelovanje v EU	6 891 928	0	6 891 928	0,1	0	0
Luksemburg	0	504 873	504 873	0,01	1 744 838	345,6
Ciper ¹	0	0	0	0	0	0
Danska	0	0	0	0	0	0
Skupaj	306 283 104	5 078 392 272	5 384 675 376	100 %	3 632 051 543	71,5

Opomba: Stopnja izbora nad 100 % pomeni, da so bila sredstva prerezporejena iz drugih prednostnih nalog ali ukrepov znotraj istega ali drugega operativnega programa.

¹ Dodelitve od leta 2004.

² Dodelitve od leta 2007.

Vir: Podatkovna zbirka o strukturnih skladih 2000–2006 Generalnega direktorata za regionalno politiko, SFC2007, letno poročilo o izvajanju za izbrane projekte za leto 2011.

VRAČILNA DOBA IN DOSEŽENI PRIHRANKI ENERGIJE PRI PROJEKTIH V ČEŠKI, ITALIJI IN LITVI

Projekt	Namen	Stanje glede prihrankov energije po enem letu	Načrtovana vračilna doba (v letih)	Dejanska/ ocenjena vračilna doba (v letih)
Uherské Hradiště	Izolacija zidov in strehe, zamenjava oken v kulturnem domu in šoli	doseženo	42	35
Karviná	Izolacija zidov in strehe, zamenjava oken v srednji šoli	doseženo	93	78
Frýdek-Místek	Izolacija zidov in strehe, zamenjava oken v srednji šoli	doseženo	40	30
Sokolov	Izolacija zidov in strehe, zamenjava oken v dveh osnovnih šolah, enem vrtcu in središču za prosti čas	doseženo	86	81
Sokolov II	Izolacija zidov in strehe, zamenjava oken v treh osnovnih šolah	doseženo	30	26
Volyně	Zahteven projekt izolacije zidov in strehe, zamenjave oken, zamenjave kotlarne na premog v skupni srednji in višji poklicni šoli ter internatu	doseženo	148 (46) ¹	146 (26) ¹
Kladno	Izolacija zidov in strehe, zamenjava oken v osmih vrtcih	ni doseženo	27	32
Plzeň	Izolacija zidov in strehe, zamenjava oken v eni osnovni in eni srednji šoli	doseženo	55	48
Melfi	Zamenjava oken v srednji šoli	N/R	20	N/R
Matera	Zamenjava oken v prostorih sedeža province Matera	ni zanesljivo izmerjeno	42	104
Grassano	Zamenjava oken v osnovni šoli	ni zanesljivo izmerjeno	28	56
Sant'Arcangelo	Zamenjava oken v glavni stavbi občine Sant'Arcangelo	ni zanesljivo izmerjeno	37	17
ENEA-Rotondella	Zamenjava oken v menzi v raziskovalnem centru ENEA Trisaia	ni zanesljivo izmerjeno	21	10
Policoro	Zamenjava oken v osnovni šoli v kraju Policoro	ni zanesljivo izmerjeno	33	53
Neapelj	Ukrepi na strani ponudbe, namenjeni povečanju učinkovitosti proizvodnje in distribucije, kot so modernizacija kotlovnice in zamenjava tehničnih naprav, cevi in sistemov za oskrbo s toplo in hladno vodo in zrakom, ki se uporabljajo predvsem v stavbi glavne bolnišnice	ni zanesljivo izmerjeno	10	19
Palanga	Prenova srednje šole Vladas Jurgutis v mestni občini Palanga	ni zanesljivo izmerjeno	40	21

¹ Izvajalec energetskega pregleda je uporabil ceno rjavega premoga (85,45 CZK/GJ), ki so ga prvotno uporabljali v obnovljeni kotlarni; za primerjavo je revizor uporabil povprečno ceno energije 279 CZK/GJ, ki jo je šola plačevala za celotno dobavo energije.

Projekt	Namen	Stanje glede prihrankov energije po enem letu	Načrtovana vračilna doba (v letih)	Dejanska/ ocenjena vračilna doba (v letih)
Gargždai	Prenova doma starejših občanov Viliaus Gaigalaitis	ni zanesljivo izmerjeno	49	36
Klaipėda	Prenova šole za turizem v mestu Klaipėda	N/R	156	N/R
Garliava	Povečanje učinkovitosti porabe energije v enoti bolnišnice Kauno apskrities ligoninė v vasi Garliava	ni zanesljivo izmerjeno	57	31
Kaunas	Prenova onkološkega centra medicinske univerze v Kaunasu	N/R	8	N/R
Vilna	Delna prenova bolnišnice Mykolas Marcinkevičius in tehničnih sistemov z namenom izboljšanja energetskih značilnosti	ni zanesljivo izmerjeno	63	21
Alytus	Povečanje energetske učinkovitosti v centru za poklicno usposabljanje v mestu Alytus	ni zanesljivo izmerjeno	26	23
Vilna	Izolacija strehe in prenova ogrevalnega in prezračevalnega sistema v operativni enoti klinike Santariškių univerzitetne bolnišnice v Vilni	N/R	66	N/R
Povprečje			51	

Vir: Energetski pregledi in dejanski izloški projektov, izračun revizorjev na podlagi podatkov iz energetskih pregledov, ocenjevalno obdobje med 25 in 50 leti.

ODGOVOR KOMISIJE

POVZETEK

II.

Komisija meni, da revidirani projekti obsegajo samo projekte v zvezi z javnimi stavbami.

IV. (a)

Med rezultati pristopa na podlagi „ocene potreb“ in pristopa na podlagi „stroškovne učinkovitosti“ se lahko pojavi navzkrižje. Pravzaprav bi lahko ocena potreb povzročila drugačno določitev prednostnih nalog v primerjavi z določitvijo prednostnih nalog na podlagi stroškovne učinkovitosti.

IV. (a) Prva alineja

Politika energetske učinkovitosti se v zadnjih letih dinamično razvija. To se med pripravo, dogovarjanjem in odobritvijo programov za programsko obdobje 2007–2013 še ni dogajalo. Komisija je namreč šele pozneje v celoti oblikovala svojo politiko energetske učinkovitosti. O navedenih štirih revidiranih programih je bil dosežen dogovor, preden je Komisija v celoti oblikovala svojo politiko energetske učinkovitosti.

Vsi operativni programi, ki se financirajo v okviru kohezijske politike, morajo izpolnjevati njene cilje, usmerjene v krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije ter spodbujanje uravnoteženega razvoja z zmanjšanjem neskladja med stopnjami razvitosti različnih regij in pospeševanjem razvoja v regijah z najbolj omejenimi možnostmi.

Kohezijska politika je integrirana politika. Pri naložbah v javne stavbe je pomembno to, da se uporabi celosten pristop, ne pa da se izvedejo samo izboljšave energetske učinkovitosti. Te naj se obravnavajo kot del splošne preneve, s katero bo mogoče stavbo na splošno izboljšati.

Skladno s splošno zahtevo vsi operativni programi, ki se financirajo v okviru kohezijske politike, vsebujejo „analizo stanja upravičenega področja ali sektorja glede prednosti in slabosti ter izbrane strategije, s katero naj bi se reagiralo nanje“. V zvezi s tem je lahko ocena potreb koristna.

ODGOVOR KOMISIJE

Vsi programi za obdobji 2000–2006 in 2007–2013 so bili dogovorjeni in odobreni, preden je bilo treba predložiti prve nacionalne akcijske načrte za energetska učinkovitost (tj. junija 2007). Nacionalni akcijski načrti za energetska učinkovitost niso zasnovani kot naložbena strategija za uporabo sredstev kohezijske politike za namene dodelitev v zvezi z energetska učinkovitostjo.

IV. (a), druga alineja

Energetska učinkovitost je eden od številnih ciljev programov kohezijske politike. Kohezijska politika je integrirana politika. Pri naložbah v javne stavbe je pomembno to, da se uporabi celosten pristop, ne pa da se izvedejo samo izboljšave energetske učinkovitosti. Te naj se obravnavajo kot del splošne prenove, s katero bo mogoče stavbo na splošno izboljšati. Stroškovna učinkovitost naložb je zato eden od odločilnih dejavnikov pri dodeljevanju sredstev v okviru programa. V okviru programa se lahko sredstva dodeljujejo tudi glede na druge cilje kohezijske politike.

Pri naložbah v energetska učinkovitost javnih stavb obstajajo razlogi za temeljito prenovo, ki presega stroškovno optimalne ravni. V zvezi s tem je pomemben dejavnik dejanska raven doseženih prihrankov energije. Za temeljite prenove bi bile očitno potrebne daljše vračilne dobe. Kot Sodišče navaja v odstavku 3, je mogoče tržne nepopolnosti odpraviti z javnimi ukrepi. Medtem ko bi lahko trg zagotovil financiranje stroškovno učinkovitega dela naložbe v energetska učinkovitost, bi se lahko element kohezijske politike, namenjen sofinanciranju, uporabil za zagotavljanje finančne podpore delu naložbe, ki to raven presega, s čimer bi se zagotovili večji prihranki energije in odpravila potreba po dodatnih delih v prihodnosti, ki bi morebiti še povečala celotne stroške naložbe.

IV. (a), tretja alineja

Komisija priznava, da sedanji pravni okvir za kohezijsko politiko ne predpisuje vrste kazalnikov, ki jih je treba uporabiti za spremljanje, in si prizadeva izboljšati uspešnost programov. Zato je v predlogu uredbe o ESRR za programsko obdobje 2014–2020 predlagala tri skupne kazalnike energetske učinkovitosti za vse države članice: a) število gospodinjstev z boljšim razredom energijske porabe, b) zmanjšanje porabe primarne energije v javnih stavbah in c) število dodatnih uporabnikov energije, priključenih na pametna omrežja (COM(2011) 614 final, Priloga k predlogu uredbe). Za navedene tri kazalnike bi bilo torej združevanje na ravni EU mogoče.

IV. (b), prva alineja

Energetska učinkovitost je eden od številnih ciljev programov kohezijske politike. Pri naložbah v javne stavbe je pomembno to, da se uporabi celosten pristop in da se ne izvedejo samo izboljšave energetske učinkovitosti. Te naj se obravnavajo kot del splošne prenove, s katero bo mogoče stavbo na splošno izboljšati. Če je javna stavba v določenem trenutku na vrsti za prenovo, je smiselno, da se v istem sklopu dela upoštevajo tudi vidiki energetske učinkovitosti. Stroškovna učinkovitost naložb je zato eden od odločilnih dejavnikov pri dodeljevanju sredstev v okviru programa. V okviru programa se lahko sredstva dodeljujejo tudi glede na druge cilje kohezijske politike. Komisija meni, da obstajajo razlogi za temeljito prenovo, ki presega stroškovno optimalne ravni. Nova direktiva o energetske učinkovitosti bo od držav članic zahtevala tudi, da dolgoročne strategije prenove, vključno s politikami za spodbujanje temeljitih prenov, oblikujejo za celoten stavbni fond. Za temeljite prenove bi bile očitno potrebne daljše vračilne dobe.

ODGOVOR KOMISIJE

IV. (b), druga alineja

Komisija se strinja, da so potrebni kakovostni energetski pregledi kot podlaga za naložbe v energetsko učinkovitost stavb. Nova direktiva o energetski učinkovitosti bo od držav članic zahtevala, naj si prizadevajo, da bodo za vse končne odjemalce na voljo visokokakovostni in stroškovno učinkoviti energetski pregledi ter sistemi upravljanja energije.

V. (1)

Komisija deluje v skladu s priporočilom. Predlagana uredba o skupnih določbah za obdobje 2014–2020¹ zahteva naslednje:

- pogodbe o partnerstvu z državami članicami morajo vključevati analizo neskladij in razvojnih potreb glede na tematske cilje, ključne ukrepe skupnega strateškega okvira in priporočila za posamezne članice v okviru evropskega semestra² ter
- vsi programi morajo biti skladni z navedenimi pogodbami³.

V. (2)

Predlagana uredba o ESRR za obdobje 2014–2020 predvideva tri skupne kazalnike energetske učinkovitosti za vse države članice, tako da je združevanje na ravni EU mogoče.

Vendar pa se Komisija ne more v celoti strinjati z vzpostavitvijo priporočenih kazalnikov na programski ravni, saj bi bila njihova primerljivost omejena glede na to, da so odvisni od številnih dejavnikov (npr. cen energije/blaga, podnebnih razmer), zaradi katerih bi bili lahko zavajajoči.

V. (3)

V osnutku uredbe o skupnih določbah se predvideva, da nadzorni odbor preveri ter odobri metodologijo in merila za izbor projektov⁴. Poleg tega organ upravljanja pripravi pregledna in nediskriminatorna merila za izbor in jih, potem ko se odobrijo, uporablja⁵. Vendar pa standardnih stroškov naložbe na prihranjeno kilovatno uro v EU ni mogoče določiti, saj se ti zaradi različnih cen opreme in različnih ravni že doseženih prihrankov precej razlikujejo.

Naložbe v energetsko učinkovitost javnih stavb se lahko opravijo v okviru „temeljite prenove“, za katero so potrebne daljše vračilne dobe.

⁴ Člen 100.

⁵ Člen 114.

¹ COM(2012) 496.

² Člen 14.

³ Člen 24.

ODGOVOR KOMISIJE

OPAŽANJA

12.

Politika energetske učinkovitosti se v zadnjih letih dinamično razvija. To se med pripravo, dogovarjanjem in odobritvijo programov za programsko obdobje 2007–2013 še ni dogajalo. Komisija je namreč šele pozneje v celoti oblikovala svojo politiko energetske učinkovitosti. O navedenih štirih revidiranih programih je bil dosežen dogovor, preden je Komisija v celoti oblikovala svojo politiko energetske učinkovitosti.

Skladno s splošno zahtevo vsi operativni programi, ki se financirajo v okviru kohezijske politike EU (člen 37 Uredbe (ES) št. 1083/2006), vsebujejo „analizo stanja upravičenega področja ali sektorja glede prednosti in slabosti ter izbrane strategije, s katero naj bi se reagiralo nanje“. V zvezi s tem je lahko ocena potreb koristna.

Programi kohezijske politike se izvajajo v različnih gospodarskih, družbenih in teritorialnih kontekstih. Ti zunanji dejavniki in negotovost, neločljivo povezana s tem, so olajševalni dejavniki, ki vplivajo na načrtovanje, izvajanje in rezultat projektov. Kar zadeva navedena priporočila OECD/IEA, so ta vsekakor lahko zelo koristna, vendar pa v zvezi z načrtovanjem programov kohezijske politike ne pomenijo nobene pravne obveznosti. Poleg tega so bila objavljena šele leta 2008, ko so bili operativni programi že dogovorjeni in odobreni.

14.

Revidirani vzorec je vključeval štiri programe v treh državah članicah. Navedeni programi obsegajo okrog 28 % sredstev, ki naj bi se v obdobju 2000–2013 namenila energetske učinkovitosti. Revidirani projekti obsegajo zelo majhen delež tega zneska. Eden izmed revidiranih programov je bil iz programskega obdobja 2000–2006. Na podlagi teh rezultatov zato ni mogoče sklepati o politiki v celoti.

15.

Vsi programi za obdobji 2000–2006 in 2007–2013 so bili dogovorjeni in odobreni, preden je bilo treba predložiti prve nacionalne akcijske načrte za energetske učinkovitost, ki jih zahteva Direktiva 2006/32/ES (tj. junija 2007). Poleg tega nacionalni akcijski načrti za energetske učinkovitost niso zasnovani kot naložbena strategija za uporabo sredstev kohezijske politike za namene dodelitev v zvezi z energetske učinkovitostjo. Prostovoljni vzorec obrazca, uveden za druge nacionalne akcijske načrte za energetske učinkovitost, ki so jih države članice predložile v obdobju 2011/2012, za države članice ni bil obvezen, čeprav jim je omogočil, da predstavijo dejstva o dodeljenih sredstvih za izvajanje ukrepov na področju energetske učinkovitosti, ki se financirajo iz sredstev kohezijske politike.

V zvezi z ocenjevanjem potreb glej odgovor Komisije na odstavek 12.

17.

V zvezi z ocenjevanjem potreb glej odgovor Komisije na odstavek 12. Komisija je pri odobritvi operativnih programov zahtevala „analizo stanja upravičenega področja ali sektorja glede prednosti in slabosti ter izbrane strategije, s katero naj bi se reagiralo nanje“ (člen 37 Uredbe (ES) št. 1083/2006).

18.

Komisija meni, da si načelo stroškovne učinkovitosti kot dejavnik pri dodelitvi sredstev ukrepom na področju energetske učinkovitosti in zahteva, da se prednostni vrstni red ukrepov na področju energetske učinkovitosti določi na podlagi ocene potreb, nasprotujeta (glej odstavke od 12 do 17). Navedena metodološka pristopa k določitvi prednostnega vrstnega reda naložb lahko dasta različne rezultate.

ODGOVOR KOMISIJE

19.

Člen 5 Direktive 2006/32/ES od držav članic ne zahteva, naj to dosežejo samo s sredstvi v okviru kohezijske politike ali, z drugimi besedami, sredstva kohezijske politike niso edini vir financiranja izvajanja navedene direktive.

Komisija se sklicuje tudi na svoj odgovor na odstavek 18.

Komisija meni, da primerov v okviru 1 ni mogoče neposredno primerjati z revidiranimi programi.

20.

Energetska učinkovitost je eden od številnih ciljev programov kohezijske politike. Kohezijska politika je integrirana politika. Pri naložbah v javne stavbe je pomembno to, da se uporabi celosten pristop, ne pa da se izvedejo samo izboljšave energetske učinkovitosti. Te naj se obravnavajo kot del splošne prenove, s katero bo mogoče stavbo na splošno izboljšati. Stroškovna učinkovitost naložb je zato eden od odločilnih dejavnikov pri dodeljevanju sredstev v okviru programa. V okviru programa se lahko sredstva dodeljujejo tudi glede na druge cilje kohezijske politike. Pri naložbah v energetske učinkovitost javnih stavb Komisija meni, da obstajajo razlogi za temeljito prenovo, ki presega stroškovno optimalne ravni (SWD(2012) 61 final z dne 14. marca 2012, del II, str. 14–15). Nova direktiva o energetske učinkovitosti bo od držav članic zahtevala tudi, da dolgoročne strategije prenov, vključno s politikami za spodbujanje temeljitih prenov, oblikujejo za celoten stavbni fond. Kot Sodišče navaja v odstavku 3, je mogoče tržne nepopolnosti odpraviti z javnimi ukrepi. Medtem ko bi lahko trg zagotovil financiranje stroškovno učinkovitega dela naložbe v energetske učinkovitost, bi se lahko element kohezijske politike, namenjen sofinanciranju, uporabil za zagotavljanje finančne podpore delu naložbe, ki to raven presega, s čimer bi se zagotovili večji prihranki energije in odpravila potreba po dodatnih delih v prihodnosti, ki bi morebiti še povečala celotne stroške naložbe.

V novi direktivi o energetske učinkovitosti je poudarjeno, naj javni organi dajejo zgled na tem področju. To lahko storijo z najsodobnejšo, temeljito prenovo javnih stavb za izboljšanje energetske učinkovitosti, s čimer krepijo tudi povpraševanje po inovacijah.

21.

Stroškovne učinkovitosti ni mogoče ocenjevati na ravni programov, temveč samo na ravni projektov. Vprašanja stroškovne učinkovitosti se lahko opredelijo v merilih za izbor konkretnih posegov. Direktiva 2006/32/ES poudarja, da morajo države članice zagotoviti, da je javni sektor za zgled na tem področju. Kar zadeva konkretne projekte, so za izbor odgovorne države članice same. Pri projektih temeljite prenove bi lahko ocena potreb povzročila drugačno določitev prednostnih nalog v primerjavi z določitvijo prednostnih nalog na podlagi stroškovne učinkovitosti.

22.

Pri naložbah v energetske učinkovitost javnih stavb obstajajo razlogi za temeljito prenovo, ki presega stroškovno optimalne ravni. V zvezi s tem je pomemben dejavnik dejanska raven doseženih prihrankov energije. Za temeljite prenove bi bile očitno potrebne daljše vračilne dobe.

23.

Komisija se sklicuje na svoj odgovor na odstavek 22 in načelo deljenega upravljanja.

Na primer, litovski operativni program za spodbujanje kohezije si prizadeva za boljšo kakovost okolja tako, da posebno pozornost namenja povečanju učinkovitosti uporabe energije. Posebna merila za izbor niso določena na ravni programa.

24.

Komisija se sklicuje na svoja odgovora na odstavka 20 in 22.

26.

Komisija se sklicuje na svoj odgovor na odstavek 22.

27.

Komisija se sklicuje na svoj odgovor na odstavek 22.

28.

Komisija se sklicuje na svoj odgovor na odstavek 22. Po drugem litovskem nacionalnem akcijskem načrtu za energetske učinkovitost iz leta 2011 je energetske pregled zdaj obvezen.

ODGOVOR KOMISIJE

31.

Komisija priznava vse večji pomen energetske učinkovitosti in je v osnutku uredbe o ESRR za programsko obdobje 2014–2020 predlagala tri skupne kazalnike energetske učinkovitosti za vse države članice: a) število gospodinjstev z boljšim razredom energijske porabe, b) zmanjšanje porabe primarne energije v javnih stavbah in c) število dodatnih uporabnikov energije, priključenih na pametna omrežja (COM(2011) 614 final, Priloga k osnutku uredbe).

34.

Kar zadeva kakovost in primernost sistema kazalnikov, je Komisija litovski sistem preverila med pogajanjem za sprejetje programa. V zvezi z obdobjem 2014–2020 je jasno, da je treba navedena vidika zelo natančno oceniti.

35.

Komisija se sklicuje na svoj odgovor na odstavek 31.

Na pobudo Komisije, predstavljeno v delovnem dokumentu št. 2 v letu 2006, so se najprej pripravili nekateri predlogi glede osnovnih kazalnikov, ki se uporabljajo za združevanje vrednosti na ravni EU.

Cilj glede prihrankov energije do leta 2020 je bil določen šele leta 2007, potem ko so bili programi že dogovorjeni in odobreni.

Dokument „Outcome indicators and targets“ (Kazalniki rezultatov in cilji) je metodološki dokument, ki so ga pripravili akademiki v okviru študij o prihodnji kohezijski politiki, in ne uradni dokument o stališčih Komisije.

36.

Komisija se sklicuje na svoj odgovor na odstavek 12.

V zvezi s programskim obdobjem 2014–2020 bo nova direktiva o energetske učinkovitosti delo na tem področju podpirala s spodbujanjem načrtov za energetske učinkovitost in sistemov upravljanja energije, načrtov za prenovo ter načrtov za soproizvodnjo toplotne in električne energije na ravni regionalne in lokalne oblasti.

Komisija se sklicuje tudi na svoje odgovore na odstavke 18, 20 in 22.

37.

Komisija se sklicuje na svoje odgovore na odstavke 12, 18, 20 in 22. Če je javna stavba v določenem trenutku na vrsti za prenovo, je smiselno, da se v istem sklopu dela upoštevajo tudi vidiki energetske učinkovitosti.

38.

Komisija se sklicuje na svoje odgovore na odstavke 18, 20 in 22 ter dejstvo, da so za temeljite prenove potrebne daljše vračilne dobe. Projekti se izberejo na podlagi opisa projekta v projektni vlogi, ki si poleg energetske učinkovitosti lahko prizadeva tudi za druge cilje.

39.

V obdobju, ki ga pokriva revizija, državam članicam ni bilo treba določiti stroškovno optimalnih zahtev glede minimalne energetske učinkovitosti. Ta obveznost bo veljala šele potem, ko bodo države članice izvedle svoje nacionalne stroškovno optimalne izračune v skladu z Delegirano uredbo 244/2012. Kljub temu bi morale do takrat vse države članice že določiti „običajne“ zahteve glede minimalne energetske učinkovitosti v skladu z Direktivo 2002/91/ES.

ODGOVOR KOMISIJE

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

41.

Nova direktiva o energetske učinkovitosti bo od držav članic zahtevala, naj si prizadevajo, da bodo za vse končne odjemalce na voljo visokokakovostni in stroškovno učinkoviti energetski pregledi ter sistemi upravljanja energije.

45.

Komisija ugotavlja, da so projekti prinesli koristi, ter se sklicuje na svoja odgovora na odstavka 20 in 22 v zvezi s celostnim pristopom v kohezijski politiki.

46.

Za preverjanje pravilnosti posegov in njihovih rezultatov so na podlagi informacij, ki jih predložijo upravičenci, pristojni organi upravljanja.

51.

Med rezultati pristopa na podlagi „ocene potreb“ in pristopa na podlagi „stroškovne učinkovitosti“ se lahko pojavi navzkrižje. Pravzaprav bi lahko ocena potreb povzročila drugačno določitev prednostnih nalog v primerjavi z določitvijo prednostnih nalog na podlagi stroškovne učinkovitosti.

51. (a)

Politika energetske učinkovitosti se v zadnjih letih dinamično razvija. To se med pripravo, dogovarjanjem in odobritvijo programov za programsko obdobje 2007–2013 še ni dogajalo. Komisija je namreč šele pozneje v celoti oblikovala svojo politiko energetske učinkovitosti. O navedenih štirih revidiranih programih je bil dosežen dogovor, preden je Komisija v celoti oblikovala svojo politiko energetske učinkovitosti.

Kohezijska politika je integrirana politika. Pri naložbah v javne stavbe je pomembno to, da se uporabi celosten pristop, ne pa da se izvedejo samo izboljšave energetske učinkovitosti. Te naj se obravnavajo kot del splošne prenove, s katero bo mogoče stavbo na splošno izboljšati. Skladno s splošno zahtevo vsi operativni programi, ki se financirajo v okviru kohezijske politike, vsebujejo „analizo stanja upravičenega področja ali sektorja glede prednosti in slabosti ter izbrane strategije, s katero naj bi se reagiralo nanje“. V zvezi s tem je lahko ocena potreb koristna.

Vsi programi za obdobji 2000–2006 in 2007–2013 so bili dogovorjeni in odobreni, preden je bilo treba predložiti prve nacionalne akcijske načrte za energetske učinkovitost (tj. junija 2007). Nacionalni akcijski načrti za energetske učinkovitost niso zasnovani kot naložbena strategija za uporabo sredstev kohezijske politike za namene dodelitev v zvezi z energetske učinkovitostjo.

ODGOVOR KOMISIJE

51. (b)

Energetska učinkovitost je eden od številnih ciljev programov kohezijske politike. Kohezijska politika je integrirana politika. Pri naložbah v javne stavbe je pomembno to, da se uporabi celosten pristop, ne pa da se izvedejo samo izboljšave energetske učinkovitosti. Te naj se obravnavajo kot del splošne prenove, s katero bo mogoče stavbo na splošno izboljšati. Stroškovna učinkovitost naložb je zato eden od odločilnih dejavnikov pri dodeljevanju sredstev v okviru programa. V okviru programa se lahko sredstva dodeljujejo tudi glede na druge cilje kohezijske politike.

Pri naložbah v energetska učinkovitost javnih stavb obstajajo razlogi za temeljito prenovo, ki presega stroškovno optimalne ravni. V zvezi s tem je pomemben dejavnik dejanska raven doseženih prihrankov energije. Za temeljite prenove bi bile očitno potrebne daljše vračilne dobe. Kot Sodišče navaja v odstavku 3, je mogoče tržne nepopolnosti odpraviti z javnimi ukrepi. Medtem ko bi lahko trg zagotovil financiranje stroškovno učinkovitega dela naložbe v energetska učinkovitost, bi se lahko element kohezijske politike, namenjen sofinanciranju, uporabil za zagotavljanje finančne podpore delu naložbe, ki to raven presega, s čimer bi se zagotovili večji prihranki energije in odpravila potreba po dodatnih delih v prihodnosti, ki bi morebiti še povečala celotne stroške naložbe.

51. (c)

Komisija priznava, da sedanji pravni okvir za kohezijsko politiko ne predpisuje vrste kazalnikov, ki jih je treba uporabiti za spremljanje. Zato je v osnutku uredbe o ESRR za programsko obdobje 2014-2020 predlagala tri skupne kazalnike energetske učinkovitosti za vse države članice: a) število gospodinjstev z boljšim razredom energijske porabe, b) zmanjšanje porabe primarne energije v javnih stavbah in c) število dodatnih uporabnikov energije, priključenih na pametna omrežja (COM(2011) 614 final, Priloga k osnutku uredbe).

52. (a)

Energetska učinkovitost je eden od številnih ciljev programov kohezijske politike. Pri naložbah v javne stavbe je pomembno to, da se uporabi celosten pristop in da se ne izvedejo samo izboljšave energetske učinkovitosti. Te naj se obravnavajo kot del splošne prenove, s katero bo mogoče stavbo na splošno izboljšati. Če je javna stavba v določenem trenutku na vrsti za prenovo, je smiselno, da se v istem sklopu dela upoštevajo tudi vidiki energetske učinkovitosti. Pri naložbah v energetska učinkovitost javnih stavb obstajajo razlogi za temeljito prenovo, ki presega stroškovno optimalne ravni. V zvezi s tem je pomemben dejavnik dejanska raven doseženih prihrankov energije. Za temeljite prenove bi bile očitno potrebne daljše vračilne dobe.

52. (b)

Komisija se strinja, da so potrebni kakovostni energetski pregledi kot podlaga za naložbe v energetska učinkovitost stavb. Nova direktiva o energetski učinkovitosti bo od držav članic zahtevala, naj si prizadevajo, da bodo za vse končne odjemalce na voljo visokokakovostni in stroškovno učinkoviti energetski pregledi ter sistemi upravljanja energije.

ODGOVOR KOMISIJE

PRIPOROČILA

(1)

Komisija deluje v skladu s priporočilom. V uredbi o skupnih določbah za obdobje 2014–2020⁶ je predlagala, da

- morajo pogodbe o partnerstvu z državami članicami vključevati analizo neskladij in razvojnih potreb glede na tematske cilje, ključne ukrepe skupnega strateškega okvira in priporočila za posamezne članice v okviru evropskega semestra⁷, ter
- morajo biti vsi programi skladni z navedenimi pogodbami⁸.

Nova direktiva o energetske učinkovitosti, sprejeta leta 2012, bo delo na področju energetske učinkovitosti podpirala s spodbujanjem načrtov za energetske učinkovitost (tj. ocenjevanje potreb na področju energetske učinkovitosti) in sistemov upravljanja energije, načrtov za prenovo ter načrtov za soproizvodnjo toplotne in električne energije na ravni regionalne in lokalne oblasti.

(2)

Komisija si prizadeva izboljšati uspešnost programov. V osnutku uredbe o ESRR za programsko obdobje 2014–2020 je predlagala tri skupne kazalnike energetske učinkovitosti za vse države članice: a) število gospodinjstev z boljšim razredom energijske porabe, b) zmanjšanje porabe primarne energije v javnih stavbah in c) število dodatnih uporabnikov energije, priključenih na pametna omrežja (COM(2011) 614 final, Priloga k osnutku uredbe). Za navedene tri kazalnike bi bilo torej združevanje na ravni EU mogoče.

Vendar pa se Komisija ne more v celoti strinjati s priporočilom, saj bi bila primerljivost priporočenih kazalnikov omejena glede na to, da so odvisni od številnih dejavnikov (npr. cen energije/blaga, podnebnih razmer), zaradi katerih bi bili lahko zavajajoči.

(3)

Komisija je v členu 100 osnutka uredbe o skupnih določbah za programsko obdobje 2014–2020 (COM(2012) 496 final) predlagala, da nadzorni odbor preveri in odobri metodologijo in merila za izbor projektov. Poleg tega osnutek uredbe v členu 114 določa, da organ upravljanja pripravi ter, po odobritvi, uporablja primerne postopke in merila za izbor, ki (i) so nediskriminatorni in pregledni ter (ii) upoštevajo splošna načela spodbujanja enakosti med moškimi in ženskami, nediskriminacije in trajnostnega razvoja.

Vendar pa se Komisija ne more v celoti strinjati s priporočilom. Standardnih stroškov naložbe na prihranjeno kilovatno uro v EU ni mogoče določiti, saj se ti zaradi različnih cen opreme in različnih ravni že doseženih prihrankov precej razlikujejo.

Komisija pripravlja smernice za ocenjevanje projektov na področju energetske učinkovitosti, ki bi se lahko uporabljale kot podlaga za vzpostavitev mehanizmov ocenjevanja, spremljanja in preverjanja projektov. Poleg tega bo nova direktiva o energetske učinkovitosti od držav članic zahtevala, naj si prizadevajo, da bodo za vse končne odjemalce na voljo visokokakovostni energetski pregledi.

Pri naložbah v energetske učinkovitost javnih stavb je pomembno to, da se uporabi celosten pristop in da se ne izvedejo samo izboljšave energetske učinkovitosti. Te naj se obravnavajo kot del splošne prenove, s katero bo mogoče stavbo na splošno izboljšati.

Komisija meni, da obstajajo razlogi za temeljito prenovo, ki presega stroškovno optimalne ravni. Za temeljite prenove bi bile očitno potrebne daljše vračilne dobe

⁶ COM(2012) 496.

⁷ Člen 14.

⁸ Člen 24.

Evropsko računsko sodišče

Posebno poročilo št. 21/2012

Stroškovna učinkovitost naložb kohezijske politike v energetska učinkovitost

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije

2013 – 37 str. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-042-1

doi:10.2865/48040

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- na predstavništvi ali delegacijah Evropske unije. Njihovi kontaktni podatki so na voljo na spletni strani <http://ec.europa.eu> ali po faksu +352 2929-42758.

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Plačljive naročnine (na primer na *Uradni list Evropske unije* ali zbirke odločb sodne prakse Sodišča Evropske unije):

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).

SODIŠČE JE OCENILO, ALI SO BILE NALOŽBE KOHEZIJSKE POLITIKE V ENERGETSKO UČINKOVITOST STROŠKOVNO UČINKOVITE. UGOTOVILO JE, DA PRI NAČRTOVANJU PROGRAMOV IN FINANCIRANJU NISO BILI DOLOČENI PRAVI POGOJI IN DA SO IMELI REVIDIRANI PROJEKTI V JAVNIH STAVBAH DOLGO POVPREČNO NAČRTOVANO VRAČILNO DOBO (PRIBLIŽNO 50 LET). SODIŠČE PRIPOROČA, NAJ KOMISIJA POSKRBI, DA SE ZA FINANCIRANJE UKREPOV NA PODROČJU ENERGETSKE UČINKOVITOSTI V OKVIRU KOHEZIJSKE POLITIKE ZAHTEVAJO USTREZNA OCENA POTREB TER REDNO SPREMLJANJE IN UPORABA PRIMERLJIVIH KAZALNIKOV USPEŠNOSTI, PREGLEDNIH MERIL ZA IZBOR PROJEKTOV IN STANDARDNIH STROŠKOV NALOŽBE NA ENOTO ENERGIJE, KI BI NAJ BILA PRIHRANJENA, Z NAJDALJŠO SPREJEMLJIVO ENOSTAVNO VRAČILNO DOBO.



EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE



Urad za publikacije

ISBN 978-92-9241-042-1



9 789292 410421