2024/2143

9.8.2024

DOPORUČENÍ KOMISE (EU) 2024/2143

ze dne 29. července 2024,

ve kterém se stanoví pokyny pro výklad článku 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1791, pokud jde o zásadu „energetická účinnost v první řadě“

(oznámeno pod číslem C(2024) 5284)

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 292 této smlouvy,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ([1]) byl zaveden požadavek dosáhnout hlavního cíle nejméně 32,5 % úspor energie na úrovni Unie do roku 2030.

(2) Dne 13. září 2023 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1791 ([2]). Jedná se o přepracování směrnice 2012/27/EU, přičemž některá její ustanovení zůstala nezměněná, ale zároveň byly zavedeny některé nové požadavky. Zejména byly výrazně zvýšeny cíle energetické účinnosti pro rok 2030, a to i v souvislosti se zásadou „energetická účinnost v první řadě“.

(3) Zásada „energetická účinnost v první řadě“ byla vymezena v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ([3]) a tvoří základ Strategie EU pro integraci energetického systému ([4]). Směrnicí (EU) 2023/1791 se tato zásada posiluje a poprvé se stanovují podmínky pro její praktické uplatňování.

(4) Má-li mít zásada „energetická účinnost v první řadě“ požadovaný dopad, musí ji vnitrostátní, regionální, místní a odvětvové subjekty s rozhodovací pravomocí důsledně uplatňovat ve všech příslušných scénářích a rozhodnutích o politikách, plánování a významných investicích, tj. o rozsáhlých investicích v hodnotě více než 100 000 000 EUR na jeden projekt nebo 175 000 000 EUR na projekty dopravní infrastruktury, která mají vliv na spotřebu nebo dodávky energie. Zásadu je proto třeba uplatňovat jak v odvětví energetiky, tak i v odvětvích neenergetických.

(5) Členské státy by však mohly uplatňování této zásady rozšířit, například snížením výše uvedených prahových hodnot nebo stanovením nižších prahových hodnot pro konkrétní odvětví a typy projektů, pokud se domnívají, že v těchto odvětvích a u těchto typů projektů zůstává značný potenciál energetické účinnosti nevyužit.

(6) Řádné uplatňování této zásady vyžaduje, aby se použila správná metodika analýzy nákladů a přínosů pro širší soubor hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů, stanovily příznivé podmínky pro energeticky účinná řešení a řádně monitorovalo uplatňování této zásady určením subjektu nebo subjektů odpovědných za toto monitorování v každém členském státě. Metodiky analýzy nákladů a přínosů by měly být vypracovávány a prováděny systematicky, měly by vycházet z nejaktuálnějších informací o cenách energie a měly by zahrnovat

([1]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES (Úř. věst. L 315, 14.11.2012, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2012/27/oj).

([2]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1791 ze dne 13. září 2023 o energetické účinnosti a o změně nařízení (EU) 2023/955 (Úř. věst. L 231, 20.9.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj).

([3]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 (Úř. věst. L 328, 21.12.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj).

([4]) Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Cesta ke klimaticky neutrálnímu hospodářství: Strategie EU pro integraci energetického systému, COM(2020) 299 final.

scénáře růstu cen, například v důsledku uplatňování a rozšiřování systému EU pro obchodování s emisemi (EU ETS) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ([5]), s cílem poskytnout pobídku k uplatňování opatření v oblasti energetické účinnosti.

(7) Přednost by měla mít flexibilita na straně poptávky a řešení, která jsou z hlediska plnění politických cílů nákladově efektivnější než investice do infrastruktury pro dodávky energie. Měly by být posouzeny dopady na energetickou chudobu. Členské státy by při uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“ měly zohlednit potenciální přínosy flexibility na straně poptávky a případně zvážit odezvu na straně poptávky na centralizované i decentralizované úrovni, skladování energie a inteligentní řešení jako součást svých snah o zvýšení účinnosti integrovaného energetického systému.

(8) Členské státy si mohou samy zvolit způsob, jakým provedou a splní požadavky týkající se energetických služeb a který nejvíc vyhovuje jejich vnitrostátním podmínkám. V této souvislosti je záhodno vykládat příslušná ustanovení směrnice (EU) 2023/1791 konzistentně, což by při přípravě vnitrostátních prováděcích opatření přispělo k jednotnému chápání směrnice (EU) 2023/1791 ve všech členských státech.

(9) Doporučení Komise (EU) 2021/1749 ([6]), a zejména jeho příloha, obsahuje příslušné pokyny a příklady k uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“ při rozhodování v odvětví energetiky i mimo něj,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

1. Členské státy by se při provádění článku 3 směrnice (EU) 2023/1791 do svých vnitrostátních právních předpisů měly řídit pokyny pro výklad uvedenými v příloze tohoto doporučení.

V Bruselu dne 29. července 2024.

Za Komisi
Kadri SIMSON
členka Komise

([5]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, 25.10.2003, s. 32, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj).

([6]) Doporučení Komise (EU) 2021/1749 ze dne 28. září 2021 nazvané Zásada „energetická účinnost v první řadě“: od principů k praxi – Pokyny k uplatňování zásady při rozhodování v odvětví energetiky i mimo něj (Úř. věst. L 350, 4.10.2021, s. 9, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1749/oj).

PŘÍLOHA

1. **Úvod**

Tyto pokyny poskytují členským státům návod na výklad článku 3 směrnice (EU) 2023/1791 při jeho provádění do vnitrostátního práva. Závazný výklad právních předpisů Unie nicméně spadá do výlučné pravomoci Soudního dvora Evropské unie.

Článek 3 směrnice (EU) 2023/1791 vyžaduje, aby členské státy zajistily posouzení řešení v oblasti energetické účinnosti při rozhodnutích o plánování, politikách a významných investicích týkajících se energetických i neenergetických odvětví. Vyžaduje rovněž zavedení systémů monitorování, podporu metodik pro analýzu nákladů a přínosů a odstranění překážek provádění zásady „energetická účinnost v první řadě“. Řešení v oblasti energetické účinnosti by měla jít nad rámec úspor v konečném využití energie a měla by zahrnovat také zdroje na straně poptávky (odezva na straně poptávky, ukládání energie, inteligentní řešení) a účinnou přeměnu, přenos a distribuci energie. Očekává se, že členské státy provedením směrnice 2023/1791 do vnitrostátních právních předpisů zahrnou zásadu „energetická účinnost v první řadě“ do svých rozhodovacích a povolovacích procesů a budou ji uplatňovat ve všech relevantních budoucích rozhodnutích v oblasti plánování, politik a významných investic.

2. **Právní a politické souvislosti**

Zásada „energetická účinnost v první řadě“, definovaná v čl. 2 bodě 18 nařízení (EU) 2018/1999, vychází z předpokladu, že strategické investice do energetické účinnosti mohou nákladově efektivním způsobem snížit poptávku, a tím snížit potřebu další výroby energie a energetické infrastruktury a s tím související náklady.

Jak je uvedeno v 15. bodě odůvodnění směrnice (EU) 2023/1791, zásada „energetická účinnost v první řadě“ je *„zastřešující zásada, která by měla být zohledněna ve všech odvětvích […]. Řešení v oblasti energetické účinnosti by měla být považována za první možnost při rozhodování o politikách, plánování a investicích při stanovování nových pravidel pro stranu nabídky a jiné oblasti politiky.“*

Doporučení (EU) 2021/1749, které je relevantní pro článek 3 směrnice (EU) 2023/1791, stanoví konkrétní nástroje a opatření, jež mají členským státům pomoci při provádění zásady „energetická účinnost v první řadě“. Ustanovení čl. 3 odst. 3 směrnice (EU) 2023/1791 vybízí členské státy, aby uvedené doporučení zohlednily.

Článek 3 je provázán s článkem 7 směrnice (EU) 2023/1791, který vyžaduje, aby členské státy zajistily, že při uzavírání veřejných zakázek a koncesí, jejichž hodnota se rovná finančním limitům stanoveným v článku 8 směrnice 2014/23/EU ([1]), článku 4 směrnice 2014/24/EU ([2]) a článku 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ([3]) nebo je překračuje, budou veřejní zadavatelé a zadavatelé uplatňovat zásadu „energetická účinnost v první řadě“.

Článek 3 je rovněž provázán s článkem 27 směrnice (EU) 2023/1791, podle něhož mají členské státy zajistit, aby provozovatelé přenosových nebo přepravních soustav a provozovatelé distribučních soustav zemního plynu a elektřiny uplatňovali zásadu „energetická účinnost v první řadě“ ve svých rozhodnutích o plánování a rozvoji sítí a o investicích. Článek 27 rovněž vyžaduje, aby vnitrostátní energetické regulační orgány uplatňovaly při plnění regulačních úkolů stanovených ve směrnicích Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ([4]) a (EU) 2019/944 ([5]) týkajících se rozhodování o provozování infrastruktury v oblasti plynu a elektřiny zásadu „energetická účinnost v první řadě“, a to včetně jejich rozhodnutí o síťových sazbách.

([1]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj).

([2]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 65, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj).

([3]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 243, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj).

([4]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES (Úř. věst. L 211, 14.8.2009, s. 94, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/73/oj).

([5]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (Úř. věst. L 158, 14.6.2019, s. 125, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj).

3. Výrazy a pojmy používané v těchto pokynech a v článku 3 směrnice (EU) 2023/1791

3.1. Rozdíl mezi rozhodnutími o plánování, politikách a významných investicích

Směrnice (EU) 2023/1791 ani doporučení (EU) 2021/1749 výslovně nerozlišují mezi rozhodnutími o plánování, politikách a významných investicích. Následující vysvětlení vycházejí z úvah útvarů Komise a jsou uvedena pouze pro ilustraci. Tabulka 1 shrnuje charakteristické rysy rozhodnutí o plánování, politikách a významných investicích.

Tabulka 1

Srovnání rozhodnutí o plánování, politikách a významných investicích

Typ rozhodnutí	Popis	Příklady	Hlavní aspekt
Rozhodnutí o plánování	Strategické volby na vysoké úrovni týkající se energetických systémů a neenergetických odvětví se zaměřením na trendy, proveditelnost a hodnocení energetických řešení	Veřejné plánování: integrované vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu uvedené v článku 3 nařízení (EU) 2018/1999 ([1]); desetileté plány rozvoje sítě; vnitrostátní plánování v oblasti dopravy; plány udržitelné městské mobility; místní plány vytápění a chlazení uvedené v čl. 25 odst. 6 směrnice (EU) 2023/1791 Soukromé plánování: strategické obchodní plánování; plánování v oblasti nemovitostí; plánování vozového parku	Nemusí nutně zahrnovat konkrétní finanční závazky ve vztahu k projektům
Rozhodnutí o politikách	Rozvoj, přezkum a provádění politik s významným dopadem na spotřebu energie a právních předpisů ze strany národních, regionálních a místních státních správ	Systémy financování; koncepce a regulace trhu s energií: standardy a normy; daně z energie a CO_2; opatření ke zvyšování informovanosti a povědomí	Zajištění souladu stávajících a nových politik se zásadou „energetická účinnost v první řadě“
Rozhodování o významných investicích	Závazek ve vztahu ke konkrétním individuálním projektům s konkrétními finančními dopady	Síťová infrastruktura; propojovací vedení pro přenos elektřiny; velké větrné elektrárny na moři; kapacity pro výrobu vodíku, velkokapacitní skladování energie, projekt výstavby nemovitostí, nová nebo rozšířená infrastruktura pro leteckou dopravu, nové dálnice	Konkrétní projekty s přidělenými finančními prostředky

([1]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 (Úř. věst. L 328, 21.12.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj).

3.2. **Výdaje, které spadají do rozhodování o významných investicích**

Významné investiční rozhodnutí týkající se hmotného aktiva, ať už jde o energetické systémy, nebo neenergetická odvětví, zahrnuje kapitálové výdaje (CAPEX). Patří sem náklady spojené s nabytím nebo modernizací hmotného aktiva, jako je nákup strojů nebo zařízení, nákup pozemků a náklady na výstavbu nebo instalaci infrastruktury. Mohly by také zahrnovat náklady na projektování a inženýrské práce, povolení a náklady na počáteční odbornou přípravu v souvislosti s provozem nového zařízení nebo infrastruktury. Jedná se o počáteční náklady, které přinášejí hodnotu po dlouhou dobu.

Z těchto počátečních investic jsou vyloučeny provozní výdaje (OPEX), což jsou průběžné náklady na provoz produktu, podniku nebo systému. V souvislosti s projektem infrastruktury by provozní výdaje zahrnovaly náklady na energii, běžnou údržbu a opravy, náklady na zaměstnance a další výdaje související s každodenním provozem infrastruktury. Tyto výdaje se obvykle nezohledňují v počátečním rozhodnutí o investici, neboť se jedná o opakující se, často variabilní náklady, které vznikají při skutečném provozu aktiva poté, co bylo instalováno a je v provozu.

Směrnice (EU) 2023/1791 neobsahuje žádné specifikace, zda je třeba při rozhodování o významných investicích zohlednit kapitálové nebo provozní výdaje. Měly by být tedy zohledněny všechny relevantní výdaje – ať už jde o kapitálové, nebo provozní výdaje nebo jakýkoli jiný druh výdajů.

3.3. **Postupně prováděné projekty infrastruktury v kontextu rozhodování o významných investicích**

Na postupně prováděné projekty infrastruktury, jako je výstavba větrných elektráren nebo dálnic, by se mělo pohlížet jako na jediné investiční rozhodnutí a při určování, zda projekt překračuje finanční limity pro významné investice stanovené v čl. 3 odst. 1 směrnice (EU) 2023/1791, by se měly zohlednit celkové kapitálové výdaje na všechny složky.

I když například každá větrná turbína ve větrném parku může vyrábět a dodávat energii samostatně, představuje celý projekt větrného parku jediné investiční rozhodnutí. Stejně tak víceletý projekt výstavby dálnice by měl být při hodnocení investic posuzován jako celek bez ohledu na to, zda lze jednotlivé úseky provozovat samostatně.

3.4. **Neenergetická odvětví**

Neenergetická odvětví jsou ty oblasti hospodářství, které se primárně nezabývají výrobou, přenosem, distribucí nebo prodejem energie. Tato odvětví sice spotřebovávají energii a jejich činnosti jsou na ní závislé, ale jejich hlavní funkce není zaměřena na výrobu nebo dodávku energie. V čl. 3 odst. 1 směrnice (EU) 2023/1791 je uveden neúplný seznam příkladů neenergetických odvětví, který zahrnuje budovy, dopravu, vodohospodářství, informační a komunikační technologie, zemědělství a finanční sektor.

Podle metodiky Eurostatu pro výpočet energetické bilance ([6]) je neenergetická odvětví možno chápat jako odvětví, která se podílejí na konečné spotřebě energie (kód Eurostatu FC_E). Tato odvětví zahrnují odvětví průmyslu (FC_IND_E), odvětví dopravy (FC_TRA_E) a ostatní odvětví (FC_OTH_E), jako jsou obchodní a veřejné služby, domácnosti, zemědělství a lesnictví a rybolov. Orientační seznam v čl. 3 odst. 1 by proto mohl být rovněž sladěn s odvětvími konečné spotřeby energie Eurostatu nebo s vnitrostátními skupinami odvětví konečné spotřeby energie.

4. **Povinnosti NA ZÁKLADĚ článku 3**

4.1. **Jaká řešení v oblasti energetické účinnosti posuzovat?**

Jako řešení v oblasti energetické účinnosti by bylo možné chápat technologie, procesy a postupy, které snižují nebo posouvají v čase množství energie potřebné k zajištění stejné úrovně výkonu, služby nebo zboží. Z čl. 2 bodu 18 nařízení (EU) 2018/1999 ve spojení s čl. 3 odst. 1 směrnice (EU) 2023/1791 vyplývá, že tato řešení by mohla zahrnovat:

a) **úspory energie v konečné spotřebě**, jako jsou mimo jiné izolace a další opatření ke zvýšení úspor energie u budov, přechod na jiný druh dopravy, vozidla s nižší spotřebou pohonných hmot, energeticky úsporné spotřebiče a zařízení, účinné motorové systémy a rekuperace tepla;

([6]) Evropská komise, Energy balance guide, Methodology guide for the construction of energy balances & Operational guide for the energy balancebuildinger tool (příručka k energetické bilanci, metodická příručka pro vytváření energetické bilance a provozní příručka pro nástroj na vytváření energetické bilance), 2019.

b) **flexibility zdrojů a systému na straně poptávky**, které mohou zahrnovat prvky, jako je odezva na poptávku, ukládání energie (včetně baterií a tepelné akumulace) a inteligentní řešení (například inteligentní měřiče, inteligentní termostaty);

c) **účinnou přeměnu, přenos a distribuci energie**, zahrnující přístupy, jako je snížení ztrát v síti, zavádění inteligentních sítí a účinné dálkové vytápění a chlazení.

Ustanovení čl. 3 odst. 1 vyžaduje, aby členské státy zajistily, aby řešení v oblasti energetické účinnosti, pokud jsou k dispozici a mohou splnit stejnou konkrétní potřebu nebo politický cíl, byla posuzována při rozhodnutích o plánování, politikách a významných investicích. Členské státy by například mohly pravidelně aktualizovat studie o potenciálu úspor energie a zpřístupňovat projektantům a investorům aktuální katalogy řešení v oblasti energetické účinnosti. V následujících tabulkách jsou uvedeny některé příklady možných alternativ nebo doplňkových řešení k plánům na další rozvoj infrastruktury v energetických systémech (tabulka 2), resp. v neenergetických odvětvích (tabulka 3). Nejedná se o úplné seznamy.

Tabulka 2

Příklady alternativ v energetickém systému při uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“

Odvětví	Plány dalšího rozvoje infrastruktury	Možné alternativy / doplňková řešení
Elektřina	— výroba (konvenční elektrárny a elektrárny vyrábějící elektřinu z obnovitelných zdrojů, kogenerační zařízení) — přenos a distribuce (vysokonapěťová přenosová vedení, rozvodny, propojovací vedení, transformátory atd.) — ukládání (přečerpávací vodní elektrárny, ukládání energie do baterií atd.)	— flexibilita na straně poptávky / odezva na poptávku (například řízení poptávky po elektromobilech, responzivní/obousměrné nabíjení, flexibilní tepelná čerpadla, sazby stanovené v závislosti na době používání a služby pro agregaci odezvy na straně poptávky) — technologie inteligentních sítí, včetně pokročilé měřicí infrastruktury — úspory energie v konečné spotřebě (například účinné spotřebiče a zařízení, osvětlení)
Plyn	— produkce (ložiska plynu, těžební plošiny na moři, místa těžby břidlicového plynu, vodíková infrastruktura) — přenos a distribuce (plynovody, kompresorové stanice, propojovací vedení) — ukládání (podzemní zásobníky plynu, terminály zkapalněného zemního plynu)	— úspory energie v konečné spotřebě (například zateplení budov) — elektrifikace systémů vytápění a druhů dopravy (což má přínosy v oblasti vlastní účinnosti systému) — snížení ztrát v síti
Teplo	— produkce (konvenční kotle, pece, kogenerace) — sítě (potrubí, výměníky tepla, čerpadla, rozvodny) — ukládání (ukládání tepelné energie, materiály se změnou fáze atd.)	— úspory energie v konečné spotřebě (například zateplení budov) — integrace systému a účinnost systému (např. „power-to-heat“) — obnovitelné zdroje energie (např. tepelná čerpadla, geotermální energie, solární tepelná energie) — zpětné získávání odpadního tepla — dálkové vytápění z obnovitelných zdrojů

Tabulka 3:

Příklady alternativ v neenergetických odvětvích při uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“

Neenergetické odvětví	Plány dalšího rozvoje infrastruktury	Možné alternativy / doplňková řešení
Budovy	— výstavba velkého rozsahu (například komerční budovy, obytné komplexy, veřejná zařízení jako např. školy) zahrnující rozhodnutí o systémech vytápění, ventilace a klimatizace	— energetické renovace stávajících budov — mapování dostupných (nevyužitých) budov před novou výstavbou — energeticky účinná výstavba (včetně budov s téměř nulovou spotřebou energie, budov s nulovými emisemi) — systémy automatizace a kontroly budov (například inteligentní termostaty, čidla obsazenosti) — účinné systémy vytápění (například tepelná čerpadla, dálkové vytápění) — řešení pasivního chlazení (například stínění proti slunci, tepelná kapacita, noční chlazení, přirozené větrání a osvětlení) — energeticky účinné osvětlení a spotřebiče — integrace energie z obnovitelných zdrojů (např. fotovoltaika, solární termální energie) — odstartování změn v chování při využívání energie — systémy inteligentního nabíjení
Doprava	— hlavní dopravní infrastruktury (například dálnice, železnice, letiště, přístavy a námořní infrastruktura)	— veřejná doprava (například městské a příměstské systémy hromadné dopravy, meziměstské železniční spoje, autobusové parky) — cyklistická a pěší infrastruktura (například jízdní pruhy pro cyklisty, systémy sdílení kol) — konsolidace nákladu — řízení mobility (například programy sdílení automobilů, stimulace větší obsazenosti vozidel) — podpora multimodální (kombinované) dopravy — opatření stimulující větší využívání energeticky účinných druhů dopravy — elektrifikace vozového parku — infrastruktura pro dobíjení elektrických vozidel

Průmysl	— výstavba nových průmyslových areálů — využívání nových paliv a procesů spotřebovávajících energii	— podpora účinné integrace průmyslového odvětví a vytváření klastrů na místní úrovni — flexibilní provoz prostřednictvím odezvy na poptávku a vlastní spotřeby — opětovné použití odpadního tepla a chladu — elektrifikace a využívání energetických paliv s čistým pozitivním dopadem
Voda	— zásobování vodou (například odsolovací zařízení) — čistírny odpadních vod — vodovodní sítě (např. potrubí, čerpací stanice)	— úspory vody (například zemědělské postupy šetrné k vodě) — energeticky účinná čerpadla, motory a čisticí zařízení — snížení ztrát v síti — inteligentní vodovodní sítě a systémy řízení tlaku — využití dešťové a užitkové odpadní vody v budovách
IKT	— datová centra (například spotřeba energie na výpočetní techniku, chlazení) — telekomunikační infrastruktura (například širokopásmové sítě, mobilní systémy)	— energeticky účinný návrh a provoz datového centra (včetně zpětného získání odpadního tepla) — energeticky účinná síťová zařízení — technologie inteligentních sítí a digitální řešení pro řízení spotřeby energie
Zemědělství	— zavlažovací systémy (například povrchové postřikovače) — zemědělské stroje a zařízení (např. kombajny, traktory) — skleníky, vertikální farmy	— přizpůsobení výběru plodin místním klimatickým podmínkám s ohledem na změnu klimatu — zemědělské postupy omezující potřebu strojů a zařízení (například permakultura) — energeticky účinné zavlažování (například čerpadla na solární pohon) — přesné zemědělství (například stroje řízené pomocí GPS) — využívání energie z obnovitelných zdrojů (například sušení pomocí sluneční energie, solární panely)

4.2. **Jak posuzovat řešení v oblasti energetické účinnosti?**

Posuzování řešení v oblasti energetické účinnosti při rozhodnutích o plánování, politikách a významných investicích znamená, že tato řešení by měla být zvažována a hodnocena jako součást rozhodovacího procesu. Využití analýzy nákladů a přínosů pro posouzení řešení v oblasti energetické účinnosti by mohlo zahrnovat:

a) **technickou analýzu**: určení a hodnocení technické proveditelnosti, výkonu a požadavků na provedení možných řešení v oblasti energetické účinnosti. V této fázi je možné zvážit například potenciál úspory energie nebo přesouvání zátěže, kompatibilitu se stávajícími systémy, technologické požadavky a možná omezení nebo rizika;

b) **finanční analýzu**: přezkum investice z pohledu subjektu s rozhodovací pravomocí; se zaměřením na přímé finanční náklady a přínosy, s použitím tržních cen pro oceňování a se zahrnutím transferových plateb, jako jsou daně a dotace. Použitá diskontní sazba odráží implicitní náklady na kapitál investora. V úvahu lze vzít i širší interní přínosy ([7]), jako je zvýšená produktivita pracovníků po modernizaci kancelářské budovy, i když pro soukromé subjekty s rozhodovací pravomocí je často náročné je vyčíslit a peněžně vyjádřit;

c) **ekonomickou analýzu**: zohlednění společenského hlediska, zachycení všech ekonomických nákladů a širších přínosů řešení v oblasti energetické účinnosti pro společnost jako celek; s použitím ekonomických nebo stínových cen pro ocenění a s vyloučením transferových plateb. Použitá diskontní sazba vyjadřuje společenskou časovou preferenci, pokud jde o peníze, a je obvykle nižší než ve finanční analýze. Tento přístup bere v úvahu i širší externí přínosy, včetně dopadů na životní prostředí a zdraví a dalších společenských dopadů, které nejsou zachyceny ve finanční analýze ([8]). Důležité je, že v souladu s čl. 3 odst. 5 písm. b) směrnice (EU) 2023/1791 by analýza měla zohlednit také dopad na energetickou chudobu. Mohla by například zahrnovat zvláštní posouzení nákladů a přínosů pro zranitelné domácnosti a domácnosti s nízkými příjmy.

Ekonomická analýza je důležitá zejména pro rozhodovací proces orgánů veřejné správy a jejich úlohu při prosazování veřejného zájmu tím, že zvažují širší společenské důsledky svých činnosti.

Soukromé subjekty, jako jsou podniky a nevládní organizace, obvykle doprovázejí svá rozhodnutí finanční analýzou, která odráží jejich vlastní finanční zájmy, ledaže by dodatečné společenské náklady byly hrazeny z veřejného financování. Širší externí přínosy (například vliv na kvalitu ovzduší) mohou být zvažovány, ale často se jedná o druhotné úvahy, které jsou případně sledovány z důvodů, jako je sociální odpovědnost podniků. Členské státy by proto mohly soukromé subjekty vybízet, aby ve svých rozhodovacích procesech vedle finančních hledisek zohledňovaly i společenské přínosy, a to prostřednictvím veřejné podpory a dalších opatření (viz rovněž oddíl 4.9).

4.3. **Rozhodování o významných investicích, jejichž hodnota přesahuje finanční limity stanovené v čl. 3 odst. 1 směrnice (EU) 2023/1791, nebo těchto hodnot nedosahuje**

Podle čl. 3 odst. 4 směrnice (EU) 2023/1791 mají členské státy zajistit, aby příslušné orgány sledovaly uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“. Jak je podrobně popsáno v oddíle 5 těchto pokynů, součástí působnosti příslušných orgánů by mělo být určení, zda je hodnota investic vyšší, nebo nižší než finanční limity stanovené v čl. 3 odst. 1 směrnice (EU) 2023/1791.

Pokud jde o rozhodnutí o významných investicích, jejichž hodnota přesahuje dané finanční limity (100 milionů EUR nebo 175 milionů EUR u projektů dopravní infrastruktury), čl. 3 odst. 1 směrnice (EU) 2023/1791 výslovně vyžaduje, aby členské státy zajistily posouzení řešení v oblasti energetické účinnosti. Více podrobností viz oddíl 4.2 těchto pokynů.

Pokud jde o rozhodnutí o významných investicích, jejichž hodnota je nižší než tyto finanční limity, směrnice (EU) 2023/1791 neobsahuje výslovný právní požadavek na posouzení řešení v oblasti energetické účinnosti. Členské státy se však vyzývají, aby tak učinily vždy, když tato rozhodnutí vedou k významné spotřebě energie.

4.4. **Jak zajistit správné posouzení širších přínosů?**

Podle čl. 3 odst. 5 písm. a) směrnice (EU) 2023/1791 jsou členské státy povinny prosazovat a zveřejňovat metodiky pro analýzu nákladů a přínosů, které umožňují řádné posouzení širších přínosů řešení v oblasti energetické účinnosti.

Širší přínosy je možné chápat jako sociální, environmentální a hospodářské dopady plynoucí z provádění řešení v oblasti energetické účinnosti, které nejsou bezprostředními osobními finančními zisky nebo ztrátami, jež se objevují na účtu za energii.

([7]) Viz oddíl 4.4.
([8]) Viz oddíl 4.4.

Jak je uvedeno v tabulkách 4, 5 a 6, mezi příklady sociálních dopadů patří zlepšení pohody ve vnitřním prostředí, zmírnění energetické chudoby, zvýšení hodnoty nemovitostí a snížení hluku. Přínosy pro životní prostředí zahrnují snížení emisí skleníkových plynů, znečištění ovzduší a vody a produkce odpadů a nižší požadavky na využívání půdy, což napomáhá zachování ekosystému. Hospodářské přínosy vedou k vytváření místních pracovních příležitostí, zvýšení produktivity pracovní síly, posílení energetické bezpečnosti a stimulaci inovací a konkurenceschopnosti podniků. Každý z těchto přínosů podtrhuje široký význam opatření v oblasti energetické účinnosti, který přesahuje jejich přímé finanční dopady.

Posouzení těchto širších přínosů by mohlo zahrnovat tyto kroky:

a) **zajištění dostatečného rozsahu**: vyvážené posouzení vyžaduje zohlednění všech relevantních přínosů, přičemž je třeba mít na paměti, že tyto přínosy jsou často rozděleny mezi různá odvětví a subjekty. Ignorování přínosů by mohlo vést k neúplnému posouzení. Pokud se například zanedbá lepší pohodlí ve vnitřním prostředí, onemocnění, kterým bylo zabráněno, a předčasná úmrtí vyplývající z modernizací budov, pozitivní výsledky těchto modernizací budou podhodnoceny;

b) **vyčíslení ve fyzikálních jednotkách**: dopady by měly být vyčísleny ve fyzikálních jednotkách, jako jsou tuny látek znečišťujících ovzduší, pracovní místa vyjádřená jako ekvivalent plného pracovního úvazku nebo počet dní pracovní neschopnosti, kterým bylo zabráněno. To poskytuje předběžný základ pro porovnání různých investičních možností;

c) **monetizace**: doporučenou metodou je agregovat širší přínosy vyjádřené v různých fyzikálních jednotkách. Tento proces je složitý, neboť zahrnuje stanovení hodnoty přínosů, pro které na první pohled neexistuje tržní hodnota. Jak je uvedeno v tabulkách 4, 5 a 6, techniky monetizace mohou zahrnovat přímé tržní ocenění, přístupy „ochota platit“ nebo „ochota přijmout“ ([9]). Monetizace je ze své podstaty kontroverzní, a to vzhledem k etickým složitostem, jako je oceňování lidského života, a měla by být prováděna obezřetně za použití spolehlivých metod;

d) **kontrola překrývání dopadů**: agregace v peněžním vyjádření by mohla vést k překrývání. Modernizace budov například zlepšují pohodlí ve vnitřním prostředí. To má vliv na lidské zdraví a produktivitu, což v konečném důsledku může ovlivnit i ekonomické aspekty, jako je disponibilní příjem nebo veřejný rozpočet. Pokud by se umožnilo překrývání, znamenalo by to dvojí započítání přínosů, což by vedlo k nadhodnocení čistých dopadů. Aby se tomu zabránilo, mohl by se použít přístup mapování „vícero způsobů dosahování dopadů“, který by sledoval všechny relevantní přínosy, jejich interakce a konečné body, které je třeba vyjádřit peněžně ([10]).

Na podporu tohoto procesu posouzení byly vyvinuty různé nástroje a metodiky pro kvantifikaci širších přínosů, včetně nástrojů COMBI ([11]), MICAT ([12])a Odyssee-Mure podporovaných programem Horizont 2020 ([13]). Podrobnější informace o metodách kvantifikace a podpůrných nástrojích pro jednotlivé širší přínosy lze nalézt v bodě 3.7.1 přílohy doporučení (EU) 2021/1749. V případě dopravy by měla být použita Příručka o externích nákladech na dopravu z roku 2019 (nebo její budoucí aktualizace) ([14]).

([9]) H. Pollitt, E. Alexandri, P. Boonekamp, U. Chewpreecha, A. de Rose, R. Drost, L. Estourgie, C. Farahani, D. Funcke, S. Markkanen, G. Moret, C. Rodenburg, F. Suerkemper, S. Tensen, P. Theillard, J. Thema, P. Vethman, F. Vondung a M. Voogt, 2016: The Macroeconomic and Other Benefits of Energy Efficiency. Final Report. (Makroekonomické a další přínosy energetické účinnosti. Závěrečná zpráva.) T. Mandel, L. Kranzl a S. Thomas, 2022: Energy Efficiency First and Multiple Impacts: integrating two concepts for decision-making in the EU energy system, Deliverable D3.4 of the ENEFIRST project (Zásada „energetická účinnost v první řadě“ a její rozmanité dopady: začlenění dvou koncepcí rozhodování do energetického systému EU, výstup D3.4 projektu ENEFIRST). F. Suerkemper, F. Vondung, C. Xia-Bauer, J. Teubler, S. Hackspiel, F. Berger, B. Schlomann, W. Eichhammer, F. Wagner, A. DeVita, Z. Vrontisi a I. Rogulj, 2022: Overall quantification and monetisation concept, Deliverable 2.1 of the MICAT project (Celková koncepce kvantifikace a monetizace, výstup 2.1 projektu MICAT).

([10]) D. Ürge-Vorsatz, S. T. Herrero, N. K. Dubash a F. Lecocq, 2014: Measuring the Co-Benefits of Climate Change Mitigation, 39 Annual Review of Environment and Resources 549, 2014 (Měření vedlejších přínosů zmírňování změny klimatu, svazek 39, výroční přezkum životního prostředí a zdrojů s. 549, 2014).

([11]) COMBI: Výpočet a zprovoznění vícero přínosů energetické účinnosti v Evropě, https://combi-project.eu/.

([12]) MICAT: Nástroj pro výpočet vícero dopadů, https://micatool.eu/. Nástroj MICATool lze použít jako kalkulačku umožňující použití vlastních údajů (pokud jsou k dispozici) nebo jinak nastavených výchozích hodnot kompatibilních s vnitrostátními plány v oblasti energetiky a klimatu nebo právními předpisy EU.

([13]) ODYSSEE-MURE https://www.odyssee-mure.eu/data-tools/multiple-benefits-energy-efficiency.html/

([14]) Evropská komise, Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu, Essen, H., Fiorello, D., El Beyrouty, K. a další, Handbook on the external costs of transport (Příručka o externích nákladech na dopravu) – verze z roku 2019 – 1.1, Úřad pro publikace, 2020, https://data.europa.eu/doi/10.2832/51388

V souladu s metodikami pro analýzu nákladů a přínosů na úrovni EU ([15]) stanovenými v článku 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/869 ([16]) by vnitrostátní regulační orgány mohly určit vhodné metodiky pro provádění analýz nákladů a přínosů v konkrétních oblastech. V případě potřeby by tyto metodiky mohly být doplněny o další pokyny, čímž by se zajistilo provedení spolehlivých analýz nákladů a přínosů, které by důkladně posoudily širší přínosy řešení v oblasti energetické účinnosti.

Tabulka 4

Širší sociální přínosy řešení v oblasti energetické účinnosti

Přínos	Popis	Možné přístupy ke kvantifikaci a monetizaci
Pohodlí ve vnitřním prostředí	Lepší izolace, vytápění a chlazení by mohly zpříjemnit bydlení a pracovní prostředí a přispět k lepšímu zdraví	Měření pohodlí na základě průzkumu, případná monetizace prostřednictvím úspory nákladů na zdravotní péči (metoda „ochota platit“ / „ochota přijmout“) nebo zvýšení produktivity (metoda odhalených preferencí)
Energetická chudoba	Zavedení opatření v oblasti energetické účinnosti by mohlo pomoci zmírnit energetickou chudobu tím, že se energie stane dostupnější pro domácnosti s nízkými příjmy	Úspory na účtech za energii, které se odrážejí v disponibilním příjmu domácností (přímé tržní ocenění)
Hodnoty nemovitostí	Energeticky účinné budovy by mohly mít vyšší tržní hodnotu díky nižším nákladům na energii, dodržování vnitrostátních norem a lepšímu pohodlí	Změna hodnot nemovitostí, případně monetizovaná pomocí údajů o trhu s nemovitostmi (metoda hedonické ceny)
Hluk	Energeticky účinná konstrukce budovy a izolace by mohly pomoci snížit hluk z vnějších zdrojů i vnitřních systémů, a zlepšit tak životní a pracovní podmínky. Energeticky účinná (elektrická a lidskou silou poháněná) pozemní a vodní doprava by mohla rovněž snížit emise hluku.	Snížení hluku kvantifikované v decibelech, monetizované pomocí dopadů na hodnotu nemovitostí (metoda hedonické ceny) nebo pomocí úspory nákladů na zdravotní péči (metody „ochota platit“ / „ochota přijmout“)

Tabulka 5

Širší environmentální přínosy řešení v oblasti energetické účinnosti

Přínos	Popis	Možné přístupy ke kvantifikaci a monetizaci
Skleníkové plyny	Řešení v oblasti energetické účinnosti by mohla snížit poptávku po energii, což často vede ke snížení emisí skleníkových plynů	Kvantifikované v tunách ekvivalentu sníženého CO_2, případně monetizované stanovením ceny uhlíku (přímé tržní ocenění)
Kvalita ovzduší	Snížení spotřeby energie by mohlo přispět k omezení znečišťování ovzduší z elektráren a průmyslových procesů, což by prospělo veřejnému zdraví a životnímu prostředí	Kvantifikované prostřednictvím snížení znečišťujících látek, monetizované pomocí nákladů souvisejících s dopady na lidské zdraví (metoda ušetřených nákladů na škody)

([15]) ENTSOG, 2019: 2nd ENTSOG Methodology for Cost-Benefit Analysis of Gas Infrastructure Projects 2018 (Druhá metodika ENTSOG pro analýzu nákladů a přínosů projektů plynárenské infrastruktury z roku 2018). ENTSO-E 2018: 2nd ENTSO-E Guideline for Cost Benefit Analysis of Grid Development Projects (Druhé pokyny ENTSO-E k analýze nákladů a přínosů projektů rozvoje sítě), Brusel, 2018.

([16]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/869 ze dne 30. května 2022, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě, mění nařízení (ES) č. 715/2009, (EU) 2019/942 a (EU) 2019/943 a směrnice 2009/73/ES a (EU) 2019/944 a zrušuje nařízení (EU) č. 347/2013 (Úř. věst. L 152, 3.6.2022, s. 45, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/869/oj).

Používání vody	Energeticky účinné technologie a postupy by mohly pomoci snížit spotřebu vody, neboť voda je často potřebná pro výrobu energie a procesy výroby energie. To může vést ke zmírnění vodního stresu a omezené hospodářské soutěži u vodních zdrojů.	Úspory vody kvantifikované pomocí objemu, případně monetizované pomocí cen vody (přímé tržní ocenění)
Odpad	Energetická účinnost by mohla vést ke snížení produkce odpadů, neboť k výrobě energie je zapotřebí méně surovin a při účinnějších procesech vzniká méně odpadů a vedlejších produktů.	Snížení množství odpadu kvantifikované pomocí hmotnosti/objemu, monetizované pomocí nákladů na odstranění nebo recyklaci odpadů (metoda ušetřených nákladů)
Využívání půdy	Snížením poptávky po půdě a zdrojích spojených s výrobou energie by energetická účinnost mohla přispět k ochraně ekosystémů.	Úspory půdy kvantifikované pomocí plochy, případně monetizované pomocí hodnoty půdy (přímé tržní ocenění) nebo ocenění ekosystémových služeb (metoda „ochota platit“)
Biologická rozmanitost	Energetická účinnost může vést ke snížení ztráty biologické rozmanitosti, neboť k výrobě energie je zapotřebí méně surovin, včetně biomasy a původních materiálů, jejichž těžba může být pro přírodu škodlivá.	I když již existují metriky pro kvantifikaci ztráty biologické rozmanitosti, ohledně nejlepších metodik neexistuje úplná shoda. Komise se nicméně podílí na vypracování různých užitečných přístupů a údajů ([1]), které lze v této souvislosti využít. Mělo by být provedeno přinejmenším kvalitativní posouzení zátěží a dopadů na přírodu.

([1]) Komise přijala v prosinci 2021 doporučení o environmentální stopě organizací, v němž jsou odkazy na biologickou rozmanitost (strana 27). Také nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2023/2772 ze dne 31. července 2023, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/34/EU, pokud jde o standardy pro podávání zpráv o udržitelnosti (Úř. věst. L, 2023/2772, 22.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2023/2772/oj), odkazuje od strany 133 na biologickou rozmanitost. Relevantní údaje a informace o ekosystémech, jejich stavu a službách poskytuje nástroj Účty přírodního kapitálu a ekosystémových služeb (Ekosystémové účty – měření přínosu přírody pro ekonomiku a blahobyt lidí – vysvětlené statistiky (europa.eu)) a práce Mapování a posouzení ekosystémů a jejich služeb (MAES, https://data.jrc.ec.europa.eu/collection/MAES), jakož i směrnice o ochraně ptáků a směrnice o ochraně přírodních stanovišť.

Tabulka 6

Širší ekonomické přínosy řešení v oblasti energetické účinnosti

Přínos	Popis	Možné přístupy ke kvantifikaci a monetizaci
Tvorba pracovních míst	Investice do energetické účinnosti by mohly vytvořit místní pracovní místa v oblastech, jako je stavebnictví, výroba a energetické služby.	Vytvořená pracovní místa, monetizovaná pomocí údajů o mzdách (přímé tržní ocenění)
Produktivita pracovní síly	Energeticky účinná pracoviště by mohla vést ke zlepšení pracovních podmínek, zvýšení produktivity a spokojenosti zaměstnanců.	Zvýšení produktivity kvantifikované pomocí výkonnostních ukazatelů, monetizované pomocí údajů o mzdách nebo výstupech (metoda odhalených preferencí)
Energetická bezpečnost	Energetická účinnost by mohla pomoci snížit závislost země na dovážených zdrojích energie, a tím zvýšit energetickou bezpečnost země.	Úspory energie kvantifikované v energetických jednotkách a monetizované pomocí prognóz cen energie (přímé tržní ocenění)
Inovace a konkurenceschopnost	Investice do energetické účinnosti by mohly podnítit inovace v oblasti technologií a obchodních modelů a pomoci společnostem získat konkurenční výhodu na světových trzích.	Je obtížné je přímo kvantifikovat a monetizovat, potenciálními ukazateli jsou ale počet přihlášených patentů, počet nových produktů uvedených na trh nebo změny podílu na trhu

4.5. Jak uplatňovat zásadu „energetická účinnost v první řadě“ ve veřejném sektoru a v regulovaných odvětvích a mimo ně?

Praktické uplatnění zásady „energetická účinnost v první řadě“ závisí na kontextu rozhodování a na zúčastněných subjektech. Přestože je provádění této zásady zakotvené ve směrnici (EU) 2023/1791 svěřeno členským státům, příslušná rozhodnutí o plánování, politice a investicích přijímá velké množství subjektů.

Tvůrci politik (ministerstva a orgány dohledu na všech úrovních státní správy) by měli při provádění zásady „energetická účinnost v první řadě“ zohledňovat různé své klíčové povinnosti:

a) přezkum stávajících a plánovaných politik s cílem zjistit, zda jsou v souladu se zásadou „energetická účinnost v první řadě“, tj. zda pobídky nebo předpisy vytvářejí rovné podmínky pro řešení v oblasti energetické účinnosti a tradiční infrastrukturu pro dodávky energie;

b) rozvoj regulace trhu s energií, která by zahrnovala technologie, tj. oceňovala by přínosy energetické účinnosti a flexibility;

c) zohlednění provádění zásady „energetická účinnost v první řadě“ při poskytování jakýchkoli veřejných investic (včetně investic do sítí) a veřejného financování/podpory účastníkům trhu. Pokud taková investice představuje rozhodnutí o významné investici o hodnotě přesahující finanční limit 100 milionů EUR nebo 175 milionů EUR u projektů dopravní infrastruktury, musí členské státy zajistit, aby byla posouzena řešení v oblasti energetické účinnosti, a to i před poskytnutím případné veřejné podpory;

d) rozvoj strategického plánování energetických politik, které plně zohledňují využití řešení v oblasti energetické účinnosti.

Pákový efekt členských států na různé subjekty, které mohou zásadu „energetická účinnost v první řadě“ ve svých rozhodnutích skutečně uplatnit, se značně liší. Základní rozdíl panuje mezi veřejnými/regulovanými subjekty a účastníky trhu (včetně účastníků trhu s energií a koncových uživatelů energie, kteří by měli být považováni za součást „neenergetických odvětví“). Rozsah pákového efektu a hlavní nástroje viz obrázek 1.

Vnitrostátní orgány mohou od **veřejně vlastněných nebo regulovaných subjektů** přímo požadovat, aby na své činnosti uplatňovaly zásadu „energetická účinnost v první řadě“, pokud musí svá rozhodnutí o plánování a významných investicích přijímat na základě společenské analýzy nákladů a přínosů. Kromě toho uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“ regulovanými subjekty, jako jsou provozovatelé sítí, znamená využívání flexibility na straně poptávky a odezvy na straně poptávky ([17]), vždy, když je to nákladově efektivní alternativa k tradičním investicím do sítí a provozu sítí a nemá to negativní vliv na spolehlivost a bezpečnost energetického systému. Plánování a provoz sítě by mohly zahrnovat tyto kroky:

a) určení trendů na straně nabídky a poptávky: posouzení energetických trendů (např. elektrifikace tepla a dopravy, elektrolyzéry, výroba elektřiny za měřidlem atd.) v závislosti na lokalitě a analýza přiměřenosti stávající infrastruktury, aby byla splněna očekávání spotřebitelů; správné zohlednění cenové elasticity poptávky a potenciálu explicitní (obchodované a nastavitelné) i implicitní (cenové) flexibility poptávky;

b) posouzení řešení na straně poptávky a nabídky: vypracování studií proveditelnosti s cílem určit technickou a ekonomickou životaschopnost všech možností, včetně řešení na straně poptávky (např. pořízení flexibilního zatížení) vedle řešení na straně nabídky (např. instalace nové rozvodny), včetně jejich příslušných nákladů a širších přínosů. Mandát vnitrostátních regulačních orgánů obvykle zahrnuje ochranu spotřebitele, a to včetně zavádění nejméně nákladných řešení, která mají chránit spotřebitele před náklady, jimž se lze vyhnout;

c) monitorování a vyhodnocování výkonu řešení na straně poptávky i nabídky s cílem určit příležitosti ke zlepšení.

Provozovatelé sítí jsou přirozenými monopoly pod regulačním dohledem. Pro splnění této povinnosti by bylo možné upravit předpisy pro provozovatele sítí tak, aby motivovaly k investicím do řešení na straně poptávky, a to odstraněním tendence upřednostňovat kapitálové výdaje a zavedením výkonnostních cílů se souvisejícími finančními pobídkami. Kromě toho by síťové sazby mohly být navrženy tak, aby platba byla primárně vázána na spotřebu, což by spotřebitele motivovalo k nižší spotřebě energie.

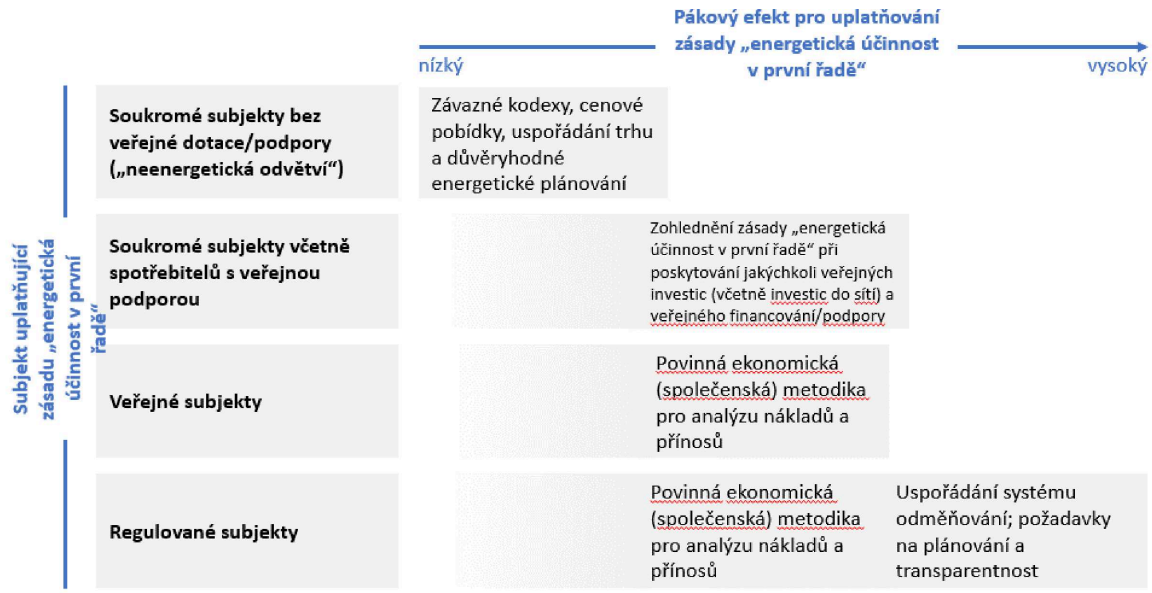
([17]) Obecně jsou alternativy známé také jako *bezdrátové alternativy*.

Účastníci trhu s energií (výrobci, vlastníci zásobníků, dodavatelé, agregátoři atd.) přijímají obchodní rozhodnutí na základě vlastní finanční analýzy ([18]) bez přímého regulačního dohledu. Dodavatelé energie například prodávají energii odběratelům. Mohli by přispět k uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“ prostřednictvím systémů povinného zvyšování energetické účinnosti podle článku 9 směrnice 2023/1791, který po nich vyžaduje zvýšit koncovou energetickou účinnost zařízení zákazníka.

Koncoví uživatelé energie (které je třeba považovat za součást „neenergetických odvětví“) jsou účastníci trhu, jejichž činnosti související s energií lze ovlivňovat především prostřednictvím cenových a sazebních signálů a správních předpisů, jako jsou předpisy týkající se produktů, staveb nebo využívání půdy. Vyrábějí a spotřebovávají energii (provozní rozhodnutí) a investují do různých energetických aktiv „za měřidlem“, včetně budov (investiční rozhodnutí). Energeticky úsporným chováním, investicemi do technologií a postupů spojených s účastí v programech v oblasti odezvy na straně poptávky, výrobou energie z obnovitelných zdrojů a využíváním ukládání „za měřidlem“ (včetně elektrických vozidel typu „power-to-grid“) by mohli přímo ovlivnit potřebu infrastruktury na straně nabídky „před měřidlem“. Uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“ na koncové uživatele energie by znamenalo poskytnout jim účinné pobídky a podnětné prostředí, které jim umožní přijmout technologie a chování, jež snižují spotřebu energie a zavádějí flexibilitu na straně poptávky. Takové podnětné prostředí zahrnuje nejen poskytování pobídek, ale také behaviorální a informační nástroje.

Obrázek 1:

Úrovně pákového efektu pro uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“



Tabulka 7, která vychází z doporučení (EU) 2021/1749, navrhuje opatření napříč oblastmi politiky s cílem usnadnit uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“.

Tabulka 7

Oblasti politiky a příklady opatření umožňujících uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“ v těchto oblastech politiky

Oblast politiky	Výběr opatření
Trhy s elektřinou	— dynamické určování ceny elektřiny — podpora instalace inteligentních zařízení — časově rozlišené síťové tarify

([18]) Viz oddíl 4.2.

	— usnadnění účasti odezvy na straně poptávky a jejích agregátorů na trzích s energií — urychlené zavádění inteligentních měřicích systémů — inovativní regulační pobídky pro provozovatele přenosových a přepravních soustav a provozovatele distribučních soustav při rozvoji sítě
Dodávky a distribuce energie	— vypracování společných scénářů nabídky a poptávky pro plánování infrastruktury — požadavek na využití analýzy nákladů a přínosů při plánování regionálních sítí elektřiny, plynu nebo tepla s cílem identifikovat nákladově nejefektivnější varianty nabídky energie a poptávky po ní — integrace vytápění a chlazení při plánování městských, venkovských nebo průmyslových oblastí — opětovné využití odpadního tepla a integrace odpadního tepla do sítí dálkového vytápění
Poptávka po energii (průmysl a služby)	— propojení povolení průmyslových zařízení produkujících odpady s možností napojení na lokální tepelné sítě — minimální normy energetické náročnosti — zavedení požadavků na kapacity pro odezvu na straně poptávky — zavedení rozšířených daňových odpisů nebo dočasných odpisových pravidel
Budovy	— zahrnutí renovace budov do aukcí obnovitelných zdrojů energie — inovativní finanční systémy pro renovace budov, včetně tzv. zelených hypoték — provázanost povolování lokalizace budov s potenciálem obnovitelné energie — využívání smluv o energetických službách k zajištění zaručených zlepšení v oblasti energetické účinnosti — instalace systémů zpětné vazby na spotřebu energie prostřednictvím inteligentních měřičů a inteligentních zařízení
Doprava	— podpora veřejné dopravy, jízdy na kole a chůze — podpora nákupu a používání vozidel s nulovými emisemi — podpora sdílené mobility, která vede ke zvýšení míry obsazenosti vozidel — zohlednění energetické účinnosti při navrhování projektů infrastruktury
Voda	— propojení elektrické a vodohospodářské infrastruktury, například čerpáním vody, když je nízká poptávka po elektřině — výroba biomethanu přímo na místě při čištění odpadních vod — použití technik řízení procesů napříč vodními systémy s cílem snížit objemy chlazení vodou při výrobě energie

Informační a komunikační technologie	— podpora umísťování datových center v blízkosti teplárenských sítí — stanovení norem energetické náročnosti systému — podpora využívání ukládání energie do baterií za měřidlem u odezvy na straně poptávky ve stanicích, které mají povahu makrobuněk sítě 5G — poskytování informací spotřebitelům o rozdílech ve spotřebě energie mezi různými variantami streamovacích služeb
Finanční sektor	— uplatnění analýzy celého životního cyklu aktiva, pokud jde o energetickou a uhlíkovou stopu investice, při posuzování finančního rozhodnutí — vytvoření nástrojů pro uplatnění zásady „energetická účinnost v první řadě“ s cílem pomoci vývojářům a vlastníkům projektů zcela posoudit případné možnosti zlepšení energetické účinnosti — hodnocení a návrh zelených komponent pro tradiční hypoteční úvěry s posouzením energetické náročnosti

4.6. **Jak zajistit uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“ při rozhodování o významných soukromých investicích?**

Členské státy jsou povinny zajistit posouzení řešení v oblasti energetické účinnosti při rozhodování o významných investicích ([19]). Pokud je daný investiční projekt ve veřejném vlastnictví, mohou odpovědné orgány na základě analýzy přijmout rozhodnutí, které projekt změní nebo omezí jeho rozsah tak, aby se maximalizoval společenský přínos.

U investic v soukromém vlastnictví nemusí být alternativní postup možný nebo v zájmu soukromého vlastníka. Pokud například provozovatel elektrárny zamýšlí postavit novou plynovou elektrárnu o hodnotě překračující 100 milionů EUR, mohou vnitrostátní orgány před výstavbou elektrárny vyžadovat ekonomickou (společenskou) analýzu nákladů a přínosů. I kdyby tato analýza nákladů a přínosů ukázala, že řešení v oblasti energetické účinnosti, jako je flexibilita na straně poptávky, jsou z ekonomického hlediska nákladově efektivnější než elektrárna, provozovatel elektrárny by neměl žádnou finanční motivaci k tomu, aby své vlastní investice odložil a vzdal se potenciálních zisků, neboť jeho hlavním obchodním zájmem je výroba energie, nikoli úspory.

Místo toho, aby byla zásada „energetická účinnost v první řadě“ prosazována prostřednictvím povinných posouzení, měla by rozhodnutí o významných soukromých investicích vycházet spíše z cílených politických pobídek, které podporují přijetí nákladově efektivních řešení v oblasti energetické účinnosti. Stanovení ceny uhlíku podle směrnice (EU) 2003/87/ES sníží finanční návratnost takových investic, zatímco prosazování nediskriminačního přístupu na trh, pokud jde o flexibilitu na straně poptávky na trzích s energií, trzích pro zajišťování výkonové rovnováhy a trzích s kapacitou, a zavedení časově rozlišených cen elektřiny v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/943 ([20]) zvýší finanční návratnost alternativ založených na flexibilitě na straně poptávky. Kromě toho by důvěryhodné energetické nebo odvětvové plánování, jako jsou vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu nebo vnitrostátní plánování v oblasti dopravy, mohlo soukromým subjektům s rozhodovací pravomocí poskytnout informace o předvídatelných politických rámcích a tržních podmínkách.

4.7. **Jak řešit dopad na energetickou chudobu?**

Jak je definováno v čl. 2 bodu 52 směrnice (EU) 2023/1791, energetickou chudobou se rozumí *„nedostatečný přístup domácnosti k základním energetickým službám, které v příslušném vnitrostátním kontextu a v rámci vnitrostátní sociální politiky a dalších relevantních vnitrostátních politik zajišťují základní úroveň a důstojné standardy života a zdraví […], a to v důsledku kombinace faktorů, přinejmenším včetně cenové nedostupnosti, nedostatečného disponibilního příjmu, vysokých výdajů na energii a nízké energetické účinnosti obytných budov“*.

Ve 23. bodě odůvodnění směrnice (EU) 2023/1791 se zdůrazňuje, že z uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“ by měli mít prospěch lidé ohrožení energetickou chudobou nebo žijící v sociálním bydlení. Zejména tím, že podporuje *„nákladově efektivní opatření v oblasti energetické účinnosti“*, jak je uvedeno v čl. 2 bodu 18 nařízení (EU) 2018/1999, má zásada „energetická účinnost v první řadě“ sama o sobě za cíl snížit náklady a zvýšit přínosy pro spotřebitele, včetně těch, kteří jsou postiženi energetickou chudobou. Tento přístup přímo řeší strukturální problémy, jako jsou energeticky náročné budovy, které přispívají k energetické chudobě.

([19]) Viz oddíl 4.2.

([20]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/943 ze dne 5. června 2019 o vnitřním trhu s elektřinou (Úř. věst. L 158, 14.6.2019, s. 54, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/943/oj).

Podle čl. 24 odst. 1 směrnice (EU) 2023/1791 jsou členské státy povinny posílit postavení osob postižených energetickou chudobou a tyto osoby chránit. Vhodná opatření mohou zahrnovat:

a) podporu řešení v oblasti energetické účinnosti;

b) upřednostňování veřejného financování u zranitelných příjemců;

c) poskytování komplexní technické pomoci a informací;

d) zavádění nástrojů pro financování s cílem pomoci zranitelným skupinám při využívání investic do energetické účinnosti.

4.8. **Jaké instituce by mohly fungovat jako subjekty odpovědné za sledování?**

„Subjektem“ podle čl. 3 odst. 5 písm. c) směrnice (EU) 2023/1791 může být například buď veřejný subjekt (vnitrostátní regulační orgán, ministerstvo energetiky, vládní agentura), nebo nezávislý třetí subjekt s konkrétním a výslovným pověřením od státu k provádění tohoto úkolu. Je důležité, aby tento subjekt měl požadovaný průřezový institucionální mandát pro koordinaci všech „příslušných subjektů“, jak je uvedeno v článku 3 uvedené směrnice a v doporučení (EU) 2021/1749. Sledování by se nemělo omezovat pouze na nová politická rozhodnutí nebo investice, ale mělo by zahrnovat posouzení stávajícího stavu s ohledem na všechny příslušné politiky a předpisy. Přestože volba bude pravděpodobně záviset na konkrétní zemi, na existujících institucích a jejich úkolech, některé obecné pokyny jsou uvedeny v tabulce 8:

Tabulka 8

Příslušné instituce pro účely čl. 3 odst. 4

Instituce	Klady
Vnitrostátní regulační orgán / energetická agentura	Instituce zaměřené na energetiku (všechna paliva) a regulaci; často pověřené prováděním politik v oblasti energetické účinnosti, jako jsou systémy povinného zvyšování energetické účinnosti; zkušenosti se shromažďováním údajů a sledováním
Ministerstvo (energetiky)	Přímý dopad politik na nabídku energie i poptávku po ní; zavedené mechanismy koordinace s ostatními odvětvovými ministerstvy, pokud jde o některé koncové uživatele energie (neenergetická odvětví)
Nezávislý subjekt	Neexistence střetu zájmů, dostupné lidské kapacity, meziodvětvové zkušenosti

4.9. **Jak podpořit používání metodik pro analýzu nákladů a přínosů?**

Ustanovení čl. 3 odst. 5 písm. a) směrnice (EU) 2023/1791 vyžaduje, aby členské státy prosazovaly metodiky pro analýzu nákladů a přínosů, které umožňují řádné posouzení širších přínosů řešení v oblasti energetické účinnost. Možné iniciativy prosazování by mohly zahrnovat:

a) **vypracování komplexních pokynů:** členské státy by mohly stanovit pokyny pro provádění analýzy nákladů a přínosů, které vyžadují zahrnutí širších přínosů a celospolečenského hlediska, s odkazem na pokyny Komise uvedené v čl. 3 odst. 6 směrnice (EU) 2023/1791;

b) **odbornou přípravu a budování kapacit**: členské státy by mohly organizovat programy odborné přípravy a semináře, aby vybavily subjekty s rozhodovací pravomocí, jako jsou orgány veřejné správy a provozovatelé sítí, znalostmi a nástroji pro analýzu nákladů a přínosů v souladu se zásadou „energetická účinnost v první řadě“;

c) **začlenění analýzy nákladů a přínosů do regulačních rámců**: právní předpisy a politické směrnice by mohly vyžadovat využívání analýzy nákladů a přínosů v rozhodovacích procesech, zejména v oblastech souvisejících s energetickými systémy;

d) **zřízení nezávislých orgánů dohledu**: tyto orgány by mohly přezkoumat analýzy nákladů a přínosů, aby se ujistily, že byly provedeny řádně a že jsou v souladu se zásadou „energetická účinnost v první řadě“.

5. **Požadavky na podávání zpráv podle platného právního rámce**

5.1. Aktualizace integrovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu

Podle čl. 3 odst. 3 písm. b) nařízení (EU) 2018/1999 mají členské státy ve svých vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu přihlédnout k propojení pěti rozměrů energetické unie, zejména k zásadě „energetická účinnost v první řadě".

5.2. Podávání zpráv o pokroku

Podle čl. 3 odst. 4 směrnice (EU) 2023/1791 by příslušné orgány ([21]) měly sledovat uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě" v případech, kdy rozhodnutí o plánování, politikách a investicích podléhají požadavkům na schválení a monitorování.

Rámec údajů pro sledování zásady „energetická účinnost v první řadě" by mohl vycházet ze stávajících procesů monitorování a souvisejících zdrojů údajů, které spadají do oblasti působnosti směrnice (EU) 2023/1791, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ([22]), směrnice (EU) 2019/944 a nařízení (EU) 2019/943.

Ustanovení čl. 3 odst. 5 písm. d) směrnice (EU) 2023/1791 konkrétně vyžaduje, aby členské státy v rámci svých integrovaných vnitrostátních zpráv o pokroku v oblasti energetiky a klimatu předložených podle nařízení (EU) 2018/1999 podávaly zprávy o tom, jak byla zohledněna zásada „energetická účinnost v první řadě". Toto podávání zpráv by mělo zahrnovat alespoň dva aspekty.

Za prvé, zprávy o pokroku by měly obsahovat posouzení uplatňování a přínosů zásady „energetická účinnost v první řadě". Za tímto účelem mohou členské státy použít monitorovací ukazatele stanovené v prováděcím nařízení Komise (EU) 2022/2299 ([23]). Příklady monitorovacích ukazatelů relevantních pro sledování zásady „energetická účinnost v první řadě" lze nalézt v přílohách prováděcího nařízení (EU) 2022/2299 a zahrnují:

a) vnitrostátní příspěvek a orientační trajektorii primární a konečné spotřeby energie (příloha IV, tabulka 1);

b) postup při plnění vnitrostátních cílů v souvislosti se zajištěním účasti spotřebitelů v energetickém systému (příloha VI, tabulka 6);

c) dostupné odhadované a skutečné náklady a přínosy jednotlivých politik a opatření či jejich souborů týkajících se energetické účinnosti (příloha IX, tabulka 5);

d) oznamování ukazatelů v souvislosti s energetickou chudobou (příloha XIX, tabulka 2).

Za druhé, zprávy o pokroku by měly obsahovat seznam opatření přijatých k odstranění překážek bránících uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě", a to i ve vnitrostátních právních předpisech. Oddíl 4 přílohy doporučení (EU) 2021/1749 obsahuje podrobný přehled opatření k uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě" v konkrétních odvětvích a oblastech politiky, jejichž demonstrativní seznam je uveden v tabulce 7 této přílohy.

([21]) Viz oddíl 4.8.

([22]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov (Úř. věst. L 153, 18.6.2010, s. 13, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2010/31/oj).

([23]) Prováděcí nařízení Komise (EU) 2022/2299 ze dne 15. listopadu 2022, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999, pokud jde o strukturu, formát, technické podrobné údaje a postup pro integrované vnitrostátní zprávy o pokroku v oblasti energetiky a klimatu (Úř. věst. L 306, 25.11.2022, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2022/2299/oj).