Uradni list
Evropske unije

SL
Serija L

2024/2143

9.8.2024

PRIPOROČILO KOMISIJE (EU) 2024/2143

z dne 29. julija 2024

o smernicah za razlago člena 3 Direktive (EU) 2023/1791 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z načelom „energetska učinkovitost na prvem mestu“

(notificirano pod dokumentarno številko C(2024) 5284)

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 292 Pogodbe,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Z Direktivo 2012/27/EU Evropskega parlamenta in Sveta ([1]) je bila uvedena zahteva po doseganju krovnega cilja vsaj 32,5 % prihrankov energije na ravni Unije do leta 2030.

(2) Direktiva (EU) 2023/1791 Evropskega parlamenta in Sveta ([2]) je bila sprejeta 13. septembra 2023. Prenavlja Direktivo 2012/27/EU, pri čemer ohranja nekatere njene določbe nespremenjene, hkrati pa uvaja nove zahteve. Z njo se je zlasti znatno zvišala raven ambicij za leto 2030 v smislu energetske učinkovitosti, tudi glede načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“.

(3) Načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“ je opredeljeno v Uredbi (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta ([3]) in je v središču strategije EU za povezovanje energetskega sistema ([4]). Direktiva (EU) 2023/1791 krepi to načelo in prvič določa pogoje za njegovo praktično uporabo.

(4) Da bi načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“ imelo želeni učinek, ga morajo nacionalni, regionalni, lokalni in sektorski odločevalci dosledno uporabljati pri vseh zadevnih scenarijih ter odločitvah o politikah, načrtovanju in večjih naložbah (tj. naložbah velikega obsega z vrednostjo nad 100 000 000 EUR na naložbo ali 175 000 000 EUR pri projektih prometne infrastrukture), ki vplivajo na porabo energije ali oskrbo z njo. To načelo je zato treba uporabljati v energetskem sistemu in neenergetskih sektorjih.

(5) Kljub temu bi lahko države članice razširile uporabo tega načela, na primer z znižanjem navedenih pragov ali določitvijo nižjih pragov za določene sektorje in vrste projektov, če menijo, da bi znaten potencial za povečanje energetske učinkovitosti za te sektorje in vrste projektov ostal neizkoriščen.

(6) Pravilna uporaba načela zahteva uporabo pravilne metodologije analize stroškov in koristi za širši sklop gospodarskih, družbenih in okoljskih učinkov, določitev omogočitvenih pogojev za energetsko učinkovite rešitve in omogočanje ustreznega spremljanja uporabe načela z opredelitvijo subjekta ali subjektov, odgovornih za to spremljanje v vsaki državi članici. Metodologije analize stroškov in koristi, ki bi jih bilo treba sistematično razvijati

([1]) Direktiva 2012/27/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o energetski učinkovitosti, spremembi direktiv 2009/125/ES in 2010/30/EU ter razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES (UL L 315, 14.11.2012, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2012/27/oj).

([2]) Direktiva (EU) 2023/1791 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. septembra 2023 o energetski učinkovitosti in spremembi Uredbe (EU) 2023/955 (UL L 231, 20.9.2023, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj).

([3]) Uredba (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov, spremembi uredb (ES) št. 663/2009 in (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU in 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 2009/119/ES in (EU) 2015/652 ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 328, 21.12.2018, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj).

([4]) Določena v Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Gonilo za podnebno nevtralno gospodarstvo: strategija EU za povezovanje energetskega sistema (COM(2020) 299 final).

in izvajati, bi morale temeljiti na najbolj ažurnih informacijah o cenah energije in bi morale vključevati scenarije za naraščanje cen, kot je zaradi uporabe in razširitve sistema Unije za trgovanje z emisijami (EU ETS) na podlagi Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta ([5]), da bi se zagotovila spodbuda za uporabo ukrepov za energetsko učinkovitost.

(7) Pri uresničevanju ciljev politike bi morale imeti prednost prožnost in rešitve na strani povpraševanja, ki so stroškovno učinkovitejše od naložb v infrastrukturo za oskrbo z energijo. Oceniti bi bilo treba učinke na energetsko revščino. Države članice bi morale pri uporabi načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ upoštevati morebitne koristi od prožnosti na strani povpraševanja in, kjer je ustrezno, v svojih prizadevanjih za večjo učinkovitost povezanega energetskega sistema razmisliti o prilagajanju odjema tako na centralizirani kot decentralizirani ravni, shranjevanju energije in pametnih rešitvah.

(8) Države članice lahko po lastni presoji izberejo način prenosa in izvajanja zahtev v zvezi z energetskimi storitvami, ki najbolj ustreza njihovim nacionalnim okoliščinam. V zvezi s tem bi bilo priporočljivo, da se zadevne določbe Direktive (EU) 2023/1791 razlagajo dosledno, kar bi prispevalo k usklajenemu razumevanju Direktive (EU) 2023/1791 v vseh državah članicah pri pripravi ukrepov za prenos.

(9) Priporočilo Komisije (EU) 2021/1749 ([6]), zlasti Priloga, vsebuje ustrezne smernice in primere za izvajanje načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ pri sprejemanju odločitev v sektorju energije in širše –

SPREJELA NASLEDNJE PRIPOROČILO:

1. Države članice bi morale pri prenosu člena 3 Direktive (EU) 2023/1791 v nacionalno zakonodajo upoštevati razlagalne smernice iz Priloge k temu priporočilu.

V Bruslju, 29. julija 2024

Za Komisijo
Kadri SIMSON
članica Komisije

([5]) Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, 25.10.2003, str. 32, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj).

([6]) Priporočilo Komisije (EU) 2021/1749 z dne 28. septembra 2021 o energijski učinkovitosti na prvem mestu: od načel do prakse – smernice in primeri za njihovo izvajanje pri sprejemanju odločitev v sektorju energije in širše (UL L 350, 4.10.2021, str. 9, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1749/oj).

PRILOGA

1. **UVOD**

Te smernice državam članicam pomagajo razlagati člen 3 Direktive (EU) 2023/1791 pri njegovem prenosu v nacionalno zakonodajo. Kljub temu je zavezujoča razlaga zakonodaje Unije v izključni pristojnosti Sodišča Evropske unije.

Člen 3 Direktive (EU) 2023/1791 od držav članic zahteva, da pri odločitvah o politikah, načrtovanju in večjih naložbah tako v energetskem sistemu kot v neenergetskih sektorjih opravijo oceno rešitev za energetsko učinkovitost. Navedeni člen zahteva tudi vzpostavitev mehanizmov spremljanja, spodbujanje metodologij za oceno stroškov in koristi ter odpravo ovir za izvajanje načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“. Rešitve za energetsko učinkovitost bi morale preseči prihranke energije pri končni porabi, zajemati pa bi morale tudi vire na strani povpraševanja (prilagajanje odjema, shranjevanje energije, pametne rešitve) ter učinkovito pretvorbo, prenos in distribucijo energije. Pričakuje se, da bodo države članice s prenosom Direktive (EU) 2023/1791 načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“ vključile v svoje postopke odločanja in izdaje dovoljenj ter ga uporabljale v vseh ustreznih prihodnjih odločitvah o načrtovanju, politiki in večjih naložbah.

2. **PRAVNI OKVIR IN OKVIR POLITIKE**

Načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“, kot je opredeljeno v členu 2, točka 18, Uredbe (EU) 2018/1999, temelji na predpostavki, da lahko strateške naložbe v energetsko učinkovitost stroškovno učinkovito zmanjšajo povpraševanje ter tako tudi zmanjšajo potrebo po dodatni proizvodnji energije in infrastrukturi ter s tem povezane stroške.

Kot je navedeno v uvodni izjavi 15 Direktive (EU) 2023/1791, je načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“ „*krovno načelo, ki bi ga bilo treba upoštevati v vseh sektorjih* […]. *Rešitve za energetsko učinkovitost bi bilo treba upoštevati kot prvo opcijo pri odločitvah o politikah, načrtovanju in naložbah, ko se določajo nova pravila za stran ponudbe in druga področja politike.*“

Priporočilo (EU) 2021/1749, ki se nanaša na člen 3 Direktive (EU) 2023/1791, določa posebna orodja in ukrepe za pomoč državam članicam pri izvajanju načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“. Člen 3(3) Direktive (EU) 2023/1791 spodbuja države članice, naj upoštevajo navedeno priporočilo.

Člen 3 je povezan s členom 7 Direktive (EU) 2023/1791, ki od držav članic zahteva, da zagotovijo, da javni naročniki in naročniki pri sklepanju pogodb o javnih naročilih in koncesijah z vrednostjo, ki je enaka ali večja kot mejne vrednosti iz člena 8 Direktive 2014/23/EU ([1]), člena 4 Direktive 2014/24/EU ([2]) in člena 15 Direktive 2014/25/EU ([3]), uporabljajo načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“.

Člen 3 je povezan tudi s členom 27 Direktive (EU) 2023/1791, v skladu s katerim države članice zagotovijo, da operaterji prenosnih in distribucijskih sistemov za plin in električno energijo pri svojih odločitvah o načrtovanju in razvoju omrežja ter naložbah uporabljajo načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“. V skladu s členom 27 morajo nacionalni regulativni organi za energetiko pri izvajanju regulativnih nalog, določenih v direktivah 2009/73/ES ([4]) in (EU) 2019/944 ([5]) Evropskega parlamenta in Sveta, glede odločitev o delovanju plinske in elektroenergetske infrastrukture, tudi glede odločitev o omrežnih tarifah, uporabljati načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“.

([1]) Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, 28.3.2014, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj).

([2]) Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 65, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj).

([3]) Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 243, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj).

([4]) Direktiva 2009/73/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 2003/55/ES (UL L 211, 14.8.2009, str. 94, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/73/oj).

([5]) Direktiva (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU (UL L 158, 14.6.2019, str. 125, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj).

3. IZRAZI IN POJMI, UPORABLJENI V TEH SMERNICAH IN ČLENU 3 DIREKTIVE (EU) 2023/1791

3.1 Razlika med odločitvami o načrtovanju, politikah in večjih naložbah

Niti Direktiva (EU) 2023/1791 niti Priporočilo (EU) 2021/1749 ne ločujeta izrecno med odločitvami o načrtovanju, politikah in večjih naložbah. Naslednja pojasnila temeljijo na premislekih služb Komisije in so podana le okvirno. V preglednici 1 so povzete značilnosti odločitev o načrtovanju, politikah in večjih naložbah.

Preglednica 1

Primerjava odločitev o načrtovanju, politikah in večjih naložbah

Vrsta odločitve	Opis	Primeri	Ključni premisleki
Odločitve o načrtovanju	Strateške odločitve na visoki ravni v zvezi z energetskim sistemom in neenergetskimi sektorji s poudarkom na trendih, izvedljivosti in vrednotenju energetskih rešitev.	Javno načrtovanje: celoviti nacionalni energetski in podnebni načrti iz člena 3 Uredbe (EU) 2018/1999 ([1]); desetletni načrti za razvoj omrežja; nacionalno načrtovanje prometa; načrti trajnostne mobilnosti v mestih; lokalni načrti ogrevanja in hlajenja iz člena 25, odstavek 6, Direktive (EU) 2023/1791. Zasebno načrtovanje: strateško poslovno načrtovanje; nepremičninsko načrtovanje; načrtovanje voznega parka.	Ne vključujejo nujno posebnih finančnih obveznosti za projekte.
Odločitve o politikah	Razvoj, pregled in izvajanje politik, ki pomembno vplivajo na porabo energije, in predpisov s strani nacionalnih, regionalnih in lokalnih oblasti.	Sheme financiranja; zasnova in ureditev trga energije: standardi in norme; davki na energijo in ogljikov dioksid; ukrepi za obveščanje in osveščanje.	Zagotavljanje, da so obstoječe in nove politike v skladu z načelom „energetska učinkovitost na prvem mestu“.
Odločitve o večjih naložbah	Zavezanost specifičnim posameznim projektom s konkretnimi finančnimi posledicami.	Omrežna infrastruktura; povezovalni daljnovod za prenos električne energije; veliko odobalno vetrno polje; zmogljivosti za proizvodnjo vodika, shranjevanje energije v velikem obsegu, projekt za razvoj stavb, nova ali razširjena infrastruktura za zračni promet, nove avtoceste.	Konkretni projekti z dodeljenimi finančnimi sredstvi.

([1]) Uredba (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov, spremembi uredb (ES) št. 663/2009 in (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU in 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 2009/119/ES in (EU) 2015/652 ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 328, 21.12.2018, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj).

3.2 **Odhodki, ki spadajo pod odločitve o večjih naložbah**

Odločitev o večji naložbi v zvezi s fizičnim sredstvom, ne glede na to, ali je povezano z energetskimi sistemi ali neenergetskimi sektorji, vključuje naložbe v osnovna sredstva. To vključuje stroške, povezane s pridobitvijo ali nadgradnjo fizičnih sredstev, kot so nakup strojev ali opreme, nakup zemljišč, ter stroške gradnje ali namestitve infrastrukture. Zajema lahko tudi stroške zasnove in inženirskih načrtov, dovoljenja in stroške začetnega usposabljanja za upravljanje nove opreme ali infrastrukture. To so začetni stroški, ki zagotavljajo vrednost v daljšem časovnem obdobju.

Iz teh začetnih naložb so izključeni stroški poslovanja, ki so tekoči stroški pri obratovanju izdelka, podjetja ali sistema. Pri infrastrukturnem projektu bi stroški poslovanja vključevali stroške energije, rutinsko vzdrževanje in popravila, stroške osebja in druge stroške, povezane z vsakodnevnim obratovanjem infrastrukture. Ti se običajno ne upoštevajo pri prvotni odločitvi o naložbi, saj so ponavljajoči se, pogosto spremenljivi stroški, ki nastanejo pri dejanskem obratovanju sredstva, ko je nameščeno in se uporablja.

Direktiva (EU) 2023/1791 ne vključuje nobenih specifikacij o tem, ali je treba naložbe v osnovna sredstva in/ali stroške poslovanja upoštevati pri opredelitvi odločitev o večjih naložbah. Zato bi bilo treba upoštevati vse ustrezne odhodke, ne glede na to, ali gre za naložbe v osnovna sredstva, stroške poslovanja ali katero koli drugo vrsto odhodkov.

3.3 **Večfazni infrastrukturni projekti pri odločitvah o večjih naložbah**

Večfazne infrastrukturne projekte, kot je gradnja vetrnih polj ali avtocest, bi bilo treba obravnavati kot eno samo odločitev o naložbi, skupne naložbe v osnovna sredstva za vse komponente pa bi bilo treba upoštevati pri ugotavljanju, ali projekt presega pragove za večje naložbe iz člena 3(1) Direktive (EU) 2023/1791.

Čeprav lahko na primer vsaka vetrna turbina v vetrnem polju neodvisno proizvaja in dobavlja električno energijo, celotni projekt vetrnega polja predstavlja eno samo odločitev o naložbi. Podobno bi bilo treba pri oceni naložbe upoštevati celotni večletni projekt gradnje avtoceste, ne glede na to, ali se lahko posamezni odseki uporabljajo neodvisno.

3.4 **Neenergetski sektorji**

Neenergetski sektorji so tista področja gospodarstva, ki se prednostno ne ukvarjajo s proizvodnjo, prenosom, distribucijo ali prodajo energije. Čeprav ti sektorji pri svojih dejavnostih porabljajo energijo in so od nje odvisni, njihova glavna funkcija ni proizvodnja ali dobava energije. Člen 3(1) Direktive (EU) 2023/1791 vsebuje neizčrpen seznam primerov neenergetskih sektorjev, med katerimi so stavbni, prometni in vodni sektor, sektor informacijske in komunikacijske tehnologije ter kmetijski in finančni sektor.

V skladu z Eurostatovo metodologijo izračuna energetske bilance ([6]) je mogoče neenergetske sektorje razumeti kot sektorje, ki so vključeni v končno porabo energije (koda Eurostata FC_E). Ti sektorji zajemajo industrijski sektor (FC_IND_E), prometni sektor (FC_TRA_E) in druge sektorje (FC_OTH_E), kot so komercialne in javne storitve, gospodinjstva, kmetijstvo in gozdarstvo ter ribištvo. Zato bi okvirni seznam iz člena 3(1) prav tako lahko uskladili z Eurostatovimi sektorji končne porabe energije ali nacionalnim združenjem sektorjev končne porabe energije.

4. **OBVEZNOSTI NA PODLAGI ČLENA 3**

4.1 **Katere rešitve za energetsko učinkovitost je treba oceniti?**

Rešitve za energetsko učinkovitost bi se lahko razumele kot tehnologije, postopki in prakse, ki sčasoma zmanjšajo ali spremenijo količino energije, potrebno za zagotavljanje enake ravni uspešnosti, storitve ali blaga. Iz člena 2, točka 18, Uredbe (EU) 2018/1999 v povezavi s členom 3(1) Direktive (EU) 2023/1791 izhaja, da bi lahko take rešitve vključevale:

(a) **prihranke energije pri končni porabi**, kot so med drugim izolacija in druge izboljšave za varčevanje z energijo v stavbah, prehod na druge oblike prevoza, vozila z učinkovitejšo porabo goriva, energetsko varčni aparati in naprave, učinkoviti motorni sistemi in rekuperacija toplote;

([6]) Evropska komisija, *Energy balance guide, Methodology guide for the construction of energy balances & Operational guide for the energy balance builder tool* (Smernice za energetsko bilanco, Priročnik za metodologijo za izdelavo energetskih bilanc in Operativni priročnik za orodje za izdelavo energetske bilance), 2019.

(b) **vire na strani povpraševanja in prožnost sistema**, ki lahko vključujejo elemente, kot so prilagajanje odjema, shranjevanje energije (vključno z baterijami in shranjevalniki toplote) in pametne rešitve (na primer pametni števci, pametni termostati);

(c) **učinkovito pretvorbo, prenos in distribucijo energije**, vključno s pristopi, kot so zmanjšanje izgub v omrežju, uvedba pametnih omrežij ter učinkovito daljinsko ogrevanje in hlajenje.

Člen 3(1) od držav članic zahteva, da zagotovijo, da se pri odločitvah o načrtovanju, politikah in večjih naložbah ocenijo rešitve za energetsko učinkovitost, kadar so na voljo in lahko izpolnijo isto posebno potrebo ali cilj politike. Države članice bi lahko na primer redno posodabljale študije o možnostih prihrankov energije ter načrtovalcem in vlagateljem dale na voljo posodobljene kataloge rešitev za energetsko učinkovitost. V naslednjih preglednicah je navedenih nekaj primerov možnih alternativ ali dopolnilnih rešitev v zvezi z načrti razvoja dodatne infrastrukture v energetskih sistemih (preglednica 2) oziroma neenergetskih sektorjih (preglednica 3). Ti seznami niso izčrpni.

Preglednica 2

Primeri alternativ v energetskem sistemu pri uporabi načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“

Sektor	Načrti za razvoj dodatne infrastrukture	Možne alternative/dopolnilne rešitve
Elektrika	— proizvodnja (klasične elektrarne in obrati za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, naprave za soproizvodnjo toplote in električne energije) — prenos in distribucija (visokonapetostni daljnovodi, razdelilne transformatorske postaje, povezovalni daljnovodi, transformatorji itd.) — shranjevanje (črpalne hidroelektrarne, baterijski hranilniki itd.)	— prožnost na strani povpraševanja/prilagajanje odjema (na primer upravljanje povpraševanja po električnih vozilih, odzivno/dvosmerno polnjenje, prilagodljive toplotne črpalke, tarife za energijo glede na čas porabe in storitve za združevanje prilagajanja odjema) — tehnologije pametnih omrežij, vključno z napredno merilno infrastrukturo — prihranki energije pri končni porabi (npr. učinkoviti aparati in naprave, razsvetljava)
Plin	— proizvodnja (plinska polja, odobalne ploščadi, obrati za pridobivanje plina iz skrilavca, vodikova infrastruktura) — prenos in distribucija (plinovodi, kompresorske postaje, povezovalni plinovodi) — shranjevanje (podzemna skladišča plina, terminali za utekočinjeni zemeljski plin)	— prihranki energije pri končni porabi (na primer izolacija stavb) — elektrifikacija ogrevalnih sistemov in načinov prevoza (kar ima inherentne koristi za učinkovitost sistema) — zmanjšanje izgub v omrežju
Toplota	— proizvodnja (običajni kotli, pečice, soproizvodnja toplote in električne energije) — omrežja (cevi, toplotni izmenjevalniki, črpalke, razdelilne transformatorske postaje) — shranjevanje (shranjevanje toplotne energije, fazno spremenljivi materiali itd.)	— prihranki energije pri končni porabi (na primer izolacija stavb) — povezovanje sistema in učinkovitost sistema (na primer na primer razmerje med električno energijo in toploto) — obnovljivi viri energije (npr. toplotne črpalke, geotermalna, sončna toplotna energija) — izraba odpadne toplote — daljinsko ogrevanje z obnovljivimi viri energije

Preglednica 3

Primeri alternativ v neenergetskih sektorjih pri uporabi načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“

Neenergetski sektor	Načrti za razvoj dodatne infrastrukture	Možne alternative/dopolnilne rešitve
Stavbe	— veliki gradbeni projekti (npr. poslovne stavbe, stanovanjski kompleksi, javni objekti, kot so šole), ki vključujejo odločitve o ogrevalnih, prezračevalnih in klimatskih sistemih	— energetska prenova obstoječih stavb — popis razpoložljivih (neuporabljenih) stavb pred novimi gradnjami — energetsko učinkovita gradnja (vključno s skoraj ničenergijskimi stavbami in brezemisijskimi stavbami) — sistemi za avtomatizacijo in nadzor stavb (npr. pametni termostati, senzorji za zaznavanje prisotnosti) — učinkoviti ogrevalni sistemi (npr. toplotne črpalke, daljinsko ogrevanje) — rešitve pasivnega hlajenja (npr. zasenčevanje, toplotna masa, nočno hlajenje, naravno prezračevanje in razsvetljava) — energetsko učinkovita razsvetljava in naprave — vključevanje energije iz obnovljivih virov (na primer fotovoltaika, sončna toplotna energija) — sprožitev spremembe vedenja pri uporabi energije — sistemi pametnega polnjenja
Promet	— večja prometna infrastruktura (na primer avtoceste, železnica, letališča, pristanišča in pomorska infrastruktura)	— javni prevoz (na primer mestni in primestni sistemi množičnega prevoza, medkrajevne železniške povezave, avtobusni vozni parki) — kolesarska infrastruktura in infrastruktura za pešce (npr. kolesarske steze, sistemi za souporabo koles) — konsolidacija tovora — upravljanje mobilnosti (npr. programi souporabe avtomobilov, spodbujanje večje zasedenosti vozil) — podpora večmodalnemu (kombiniranemu) prevozu — ukrepi za spodbujanje večje uporabe energetsko učinkovitih načinov prevoza — elektrifikacija voznega parka — infrastruktura za polnjenje električnih vozil

Industrija	— gradnja novih industrijskih obratov — uporaba novih goriv in postopkov, ki porabljajo energijo	— spodbujanje učinkovitega povezovanja industrijskih sektorjev in združevanja na lokalni ravni — prilagodljivo delovanje prek prilagajanja odjema in lastne porabe — ponovna uporaba odpadne toplote in hladu — elektrifikacija in uporaba goriv za energijo po pristopu „brez obžalovanja“
Voda	— oskrba z vodo (npr. naprave za razsoljevanje) — čistilne naprave za odpadne vode — vodovodna omrežja (npr. cevovodi, črpalne postaje)	— varčevanje z vodo (na primer kmetijske prakse z učinkovito rabo vode) — energetsko učinkovite črpalke, motorji in obrati za obdelavo — zmanjšanje izgub v omrežju — pametna vodna omrežja in sistemi za upravljanje tlaka — raba deževnice in sive vode v stavbah
IKT	— podatkovni centri (na primer poraba energije za računalništvo, hlajenje) — telekomunikacijska infrastruktura (npr. širokopasovna omrežja, mobilni sistemi)	— zasnova in delovanje energetsko učinkovitega podatkovnega središča (vključno z izrabo odpadne toplote) — energetsko učinkovita oprema za povezovanje v omrežje — tehnologije pametnih omrežij in digitalne rešitve za upravljanje z energijo
Kmetijstvo	— namakalni sistemi (npr. površinski razpršilniki) — kmetijski stroji in oprema (npr. kombajni, traktorji) — rastlinjaki, vertikalne kmetije	— prilagajanje izbire kmetijskih rastlin lokalnemu podnebju ob upoštevanju podnebnih sprememb — kmetijske prakse, ki omejujejo potrebo po strojih in opremi (na primer permakultura) — energetsko učinkovito namakanje (npr. črpalke na sončno energijo) — precizno kmetovanje (npr. stroji, ki jih vodi GPS) — uporaba energije iz obnovljivih virov (npr. sušenje s sončno energijo, sončni paneli)

4.2 **Kako oceniti rešitve za energetsko učinkovitost?**

Ocenjevanje rešitev za energetsko učinkovitost pri odločitvah o politikah, načrtovanju ali večjih naložbah pomeni, da bi bilo treba take rešitve obravnavati in ovrednotiti kot del postopka odločanja. Uporaba analize stroškov in koristi za oceno rešitev za energetsko učinkovitost bi lahko vključevala:

(a) **tehnično analizo**: opredelitev in oceno zahtev glede tehnične izvedljivosti, uspešnosti in izvajanja morebitnih rešitev za energetsko učinkovitost. Premisleki na tej stopnji bi lahko vključevali možnost varčevanja z energijo ali prenosa obremenitve, združljivost z obstoječimi sistemi, tehnološke zahteve in morebitne omejitve ali tveganja;

(b) **finančno analizo**: preučitev naložbe z vidika odločevalca; osredotočanje na neposredne finančne stroške in koristi, uporaba tržnih cen za vrednotenje in vključitev transfernih plačil, kot so davki in subvencije. Uporabljena diskontna stopnja odraža vlagateljeve pripisane stroške kapitala. Upoštevajo se lahko tudi širše interne koristi ([7]), kot je večja produktivnost delovne sile po prenovi poslovne stavbe, čeprav jih je pogosto težko količinsko opredeliti in denarno ovrednotiti za zasebne odločevalce;

(c) **ekonomsko analizo**: upoštevanje družbenega vidika, zajetje vseh gospodarskih stroškov in širših koristi rešitev za energetsko učinkovitost za družbo kot celoto; uporaba ekonomskih ali prikritih cen za vrednotenje in izključitev transfernih plačil. Uporabljena diskontna stopnja pomeni družbeno časovno preferenco za denar in je običajno nižja kot pri finančni analizi. Ta pristop upošteva tudi širše zunanje koristi, vključno z okoljskimi, zdravstvenimi in drugimi družbenimi učinki, ki niso zajeti v finančni analizi ([8]). Pomembno je, da bi morala analiza v skladu s členom 3(5), točka (b), Direktive (EU) 2023/1791 upoštevati tudi vpliv na energetsko revščino. Vključevala bi lahko na primer posebno oceno stroškov in koristi za ranljiva gospodinjstva in gospodinjstva z nizkimi dohodki.

Ekonomska analiza je zlasti pomembna za postopek odločanja javnih organov in njihovo vlogo pri zaščiti javnega interesa z upoštevanjem širših družbenih posledic njihovih ukrepov.

Zasebni subjekti, kot so podjetja in nevladne organizacije, običajno ob takih odločitvah izvedejo finančno analizo, ki odraža njihove lastne finančne interese, razen če bi se dodatni družbeni stroški krili z javnimi sredstvi. Lahko bi razmislili o širših zunanjih koristih (na primer učinku na kakovost zraka), ki pa so pogosto drugotnega pomena in bi se lahko upoštevali iz razlogov, kot je družbena odgovornost podjetij. Zato bi lahko države članice zasebne subjekte spodbudile, da v svojih postopkih odločanja upoštevajo družbene koristi skupaj s finančnimi vidiki, tako da bi ponudile javno podporo in druge ukrepe (glej tudi oddelek 4.9).

4.3 Obravnavanje odločitev o večjih naložbah z vrednostjo nad pragovi iz člena 3(1) Direktive (EU) 2023/1791 in pod njimi

V skladu s členom 3(4) Direktive (EU) 2023/1791 morajo države članice zagotoviti, da pristojni organi spremljajo uporabo načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“. Kot je podrobno opisano v oddelku 5 teh smernic, bi moral del nalog pristojnih organov vključevati ugotavljanje, ali so naložbe nad pragovi iz člena 3(1) Direktive (EU) 2023/1791 ali pod njimi.

Kar zadeva odločitve o večjih naložbah z vrednostjo nad zadevnimi pragovi (100 milijonov EUR ali 175 milijonov EUR pri projektih prometne infrastrukture), člen 3(1) Direktive (EU) 2023/1791 izrecno zahteva, da države članice zagotovijo, da se ocenijo rešitve za energetsko učinkovitost. Za podrobnosti glej oddelek 4.2 teh smernic.

Kar zadeva odločitve o večjih naložbah z vrednostjo pod zadevnimi pragovi, v Direktivi (EU) 2023/1791 ni izrecne pravne zahteve za oceno rešitev za energetsko učinkovitost. Vendar se države članice spodbuja, naj to storijo, kadar te odločitve povzročijo znatno porabo energije.

4.4 Kako zagotoviti ustrezno oceno širših koristi?

V skladu s členom 3(5), točka (a), Direktive (EU) 2023/1791 morajo države članice spodbujati in javno objaviti metodologije za oceno stroškov in koristi, ki omogočajo ustrezno oceno širših koristi rešitev za energetsko učinkovitost.

Širše koristi bi se lahko razumele kot družbeni, okoljski in ekonomski učinki izvajanja rešitev za energetsko učinkovitost, ki niso takojšnje osebne finančne koristi ali izgube na računu za energijo.

([7]) Glej oddelek 4.4.
([8]) Glej oddelek 4.4.

Kot je navedeno v preglednicah 4, 5 in 6, primeri družbenih učinkov vključujejo boljše bivalno udobje, zmanjšanje energetske revščine, večje vrednosti nepremičnin in zmanjšanje hrupa. Okoljske koristi vključujejo zmanjšanje toplogrednih plinov, onesnaženosti zraka in vode, nastajanja odpadkov ter potreb po zemljiščih, kar prispeva k ohranjanju ekosistemov. Gospodarske koristi pa prinašajo ustvarjanje lokalnih delovnih mest, večjo produktivnost delovne sile, večjo energetsko varnost ter spodbujanje poslovnih inovacij in konkurenčnosti. Vsaka korist odraža širok pomen ukrepov za energetsko učinkovitost, ki presega njihove neposredne finančne posledice.

Ocena teh širših koristi bi lahko vključevala naslednje korake:

(a) **zagotavljanje zadostnega obsega**: za uravnoteženo oceno je treba upoštevati vse zadevne koristi, pri čemer je treba upoštevati, da so take koristi pogosto porazdeljene po različnih sektorjih in med različnimi akterji. Če se določene koristi ne upoštevajo, bi to lahko privedlo do delne ocene. Če se na primer zanemarijo večje bivalno udobje in preprečene bolezni ter prezgodnje smrti kot rezultati prenove stavb, so pozitivne posledice te prenove stavb podcenjene;

(b) **količinsko opredelitev v fizikalnih enotah**: učinke bi bilo treba količinsko opredeliti v fizikalnih enotah, kot so tone onesnaževal zraka, delovna mesta v ekvivalentu polnega delovnega časa ali preprečene bolniške odsotnosti. Na podlagi tega se bodo predhodno primerjale različne naložbene možnosti;

(c) **monetizacijo**: priporočena metoda je združevanje širših koristi, izraženih v različnih fizikalnih enotah. Ta proces je zapleten, saj vključuje določitev vrednosti za koristi, za katere na prvi pogled ni tržne vrednosti. Kot je navedeno v preglednicah 4, 5 in 6, bi lahko tehnike monetizacije vključevale neposredno tržno vrednotenje ter pristop pripravljenosti plačati ali pripravljenosti sprejeti nadomestilo ([9]). Monetizacija je sama po sebi sporna zaradi kompleksnih etičnih vprašanj, kot je vrednotenje človeškega življenja, in bi jo bilo treba previdno izvajati z zanesljivimi metodami;

(d) **preverjanje, ali se učinki prekrivajo**: združevanje v denarnem smislu bi lahko privedlo do prekrivanja. S prenovo stavb se na primer poveča bivalno udobje. To vpliva na zdravje ljudi in produktivnost, kar lahko nazadnje vpliva tudi na gospodarske vidike, kot sta razpoložljivi dohodek ali javni proračun. Dopuščanje prekrivanja bi pomenilo dvojno štetje koristi in bi povzročilo precenitev neto učinkov. Da bi se temu izognili, bi lahko uporabili pristop vzporejanja „poti z več učinki“, s katerim bi spremljali vse zadevne koristi, njihovo medsebojno delovanje in končne točke, ki jih je treba monetizirati ([10]).

V podporo temu postopku ocenjevanja so bila razvita različna orodja in metodologije za količinsko opredelitev širših koristi, vključno z orodji COMBI ([11]), MICAT ([12]) in Odyssee-Mure ([13]), ki jih podpira Obzorje 2020. Podrobnejše informacije o metodah količinske opredelitve in podpornih orodjih za posamezne širše koristi so navedene v točki 3.7.1 Priloge k Priporočilu (EU) 2021/1749. Za promet bi bilo treba uporabiti priročnik iz leta 2019 o zunanjih stroških prometa (ali njegove prihodnje posodobitve) ([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 in M. Voogt, 2016: *The Macroeconomic and Other Benefits of Energy Efficiency. Final Report*. T. Mandel, L. Kranzl in 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*. F. Suerkemper, F. Vondung, C. Xia-Bauer, J. Teubler, S. Hackspiel, F. Berger, B. Schlomann, W. Eichhammer, F. Wagner, A. DeVita, Z. Vrontisi in I. Rogulj, 2022: *Overall quantification and monetisation concept, Deliverable 2.1 of the MICAT project*.

([10]) D. Ürge-Vorsatz, S. T. Herrero, N. K. Dubash in F. Lecocq, 2014: *Measuring the Co-Benefits of Climate Change Mitigation, 39 Annual Review of Environment and Resources 549,* 2014.

([11]) COMBI: *Calculation and Operationalising the Multiple Benefits of Energy Efficiency in Europe* (izračun in operacionalizacija številnih koristi energetske učinkovitosti v Evropi), https://combi-project.eu/.

([12]) MICAT: *Multiple Impacts Calculation Tool* (orodje za izračun več učinkov), https://micatool.eu/. Orodje MICAT se lahko uporablja kot kalkulator, ki omogoča uporabo lastnih podatkov (če so na voljo) ali drugih privzetih nastavljenih vrednosti, ki so združljive z nacionalnimi energetskimi in podnebnimi načrti in/ali zakonodajo EU.

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

([14]) Evropska komisija, Generalni direktorat za mobilnost in promet, Essen, H., Fiorello, D., El Beyrouty, K. et al., *Handbook on the external costs of transport* (Priročnik o zunanjih stroških prometa) – različica 2019 – 1.1, Urad za publikacije, 2020, https://data.europa.eu/doi/10.2832/51388.

V skladu z metodologijami analize stroškov in koristi ([15]) na ravni EU iz člena 11 Uredbe (EU) 2022/869 Evropskega parlamenta in Sveta ([16]) bi lahko nacionalni regulativni organi opredelili ustrezne metodologije za izvajanje analize stroškov in koristi na posebnih področjih. Po potrebi bi se lahko te metodologije dopolnile z dodatnimi smernicami, s čimer bi zagotovili zanesljive analize stroškov in koristi, s katerimi bi se temeljito ocenile širše koristi rešitev za energetsko učinkovitost.

Preglednica 4

Širše družbene koristi rešitev za energetsko učinkovitost

Korist	Opis	Možni pristopi h količinski opredelitvi in monetizaciji
Bivalno udobje	Izboljšani izolacija ter ogrevalni in hladilni sistemi bi lahko omogočili udobnejše življenjsko in delovno okolje ter prispevali k boljšemu zdravju.	Anketne meritve udobja, ki bi se lahko monetizirale s prihranki pri zdravstvenih stroških (metoda pripravljenosti plačati/sprejeti nadomestilo) ali povečanjem produktivnosti (metoda razkritih preferenc).
Energetska revščina	Z izvajanjem ukrepov za energetsko učinkovitost bi se lahko ublažila energetska revščina, saj bi bila energija cenovno dostopnejša za gospodinjstva z nizkimi dohodki.	Prihranki pri računih za energijo, ki se odražajo v razpoložljivem dohodku gospodinjstev (neposredno tržno vrednotenje).
Vrednosti nepremičnin	Energetsko učinkovite stavbe bi lahko imele večjo tržno vrednost zaradi nižjih stroškov za energijo, skladnosti z nacionalnimi standardi in večjega udobja.	Sprememba vrednosti nepremičnin, ki bi se lahko monetizirala z uporabo podatkov o nepremičninskem trgu (metoda hedonističnih cen).
Hrup	Energetsko učinkovita zasnova in izolacija stavb bi lahko pripomogli k zmanjšanju hrupa iz zunanjih virov in notranjih sistemov ter izboljšali življenjske in delovne razmere. Z energetsko učinkovitim (električni in človeški pogon) kopenskim prometom in prometom po plovnih poteh bi se lahko zmanjšale tudi emisije hrupa.	Zmanjšanje hrupa, količinsko opredeljeno v decibelih, ki se monetizira z učinki na vrednost nepremičnin (metoda hedonističnih cen) ali prihranki pri zdravstvenih stroških (metoda pripravljenost plačati/sprejeti nadomestilo).

Preglednica 5

Širše okoljske koristi rešitev za energetsko učinkovitost

Korist	Opis	Možni pristopi h količinski opredelitvi in monetizaciji.
Toplogredni plini	Rešitve za energetsko učinkovitost bi lahko zmanjšale povpraševanje po energiji, kar pogosto vodi v manjše emisije toplogrednih plinov.	Količinsko opredeljena v tonah zmanjšanega ekvivalenta CO_2, lahko se monetizira z oblikovanjem cen ogljika (neposredno tržno vrednotenje).
Kakovost zraka	Zmanjšanje porabe energije bi lahko prispevalo k zmanjšanju onesnaženosti zraka zaradi elektrarn in industrijskih procesov, kar bi koristilo javnemu zdravju in okolju.	Količinsko opredeljena z zmanjšanjem onesnaževal, monetizira se s stroški vpliva na zdravje (metoda izognjenih stroškov škode).

([15]) ENTSOG, 2019: *2nd ENTSOG Methodology for Cost-Benefit Analysis of Gas Infrastructure Projects 2018*. ENTSO-E 2018: *2nd ENTSO-E Guideline for Cost Benefit Analysis of Grid Development Projects,* Bruselj, 2018.

([16]) Uredba (EU) 2022/869 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2022 o smernicah za vseevropsko energetsko infrastrukturo, spremembi uredb (ES) št. 715/2009, (EU) 2019/942 in (EU) 2019/943 ter direktiv 2009/73/ES in (EU) 2019/944 in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 347/2013 (UL L 152, 3.6.2022, str. 45, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/869/oj).

Raba vode	Energetsko učinkovite tehnologije in prakse bi lahko prispevale k zmanjšanju porabe vode, saj je voda pogosto potrebna za postopke proizvodnje električne in druge energije. S tem se lahko zmanjša vodni stres in konkurenca za vodne vire.	Prihranki vode, količinsko opredeljeni s prostornino, ki se lahko monetizirajo z oblikovanjem cene vode (neposredno tržno vrednotenje).
Odpadki	Energetska učinkovitost bi lahko privedla do zmanjšanja nastajanja odpadkov, saj je za proizvodnjo energije potrebnih manj surovin, učinkovitejši postopki pa povzročajo manj odpadkov in stranskih proizvodov.	Zmanjšanje odpadkov, količinsko opredeljeno s težo/prostornino, ki se monetizira s stroški odstranjevanja odpadkov ali recikliranja (metoda izognjenih stroškov).
Raba zemljišč	Energetska učinkovitost bi lahko z zmanjšanjem povpraševanja po zemljiščih in virih, povezanih s proizvodnjo energije, prispevala k varstvu ekosistemov.	Prihranki zemljišč, količinsko opredeljeni s površino, ki se lahko monetizirajo z vrednostjo zemljišč (neposredno tržno vrednotenje) ali vrednotenjem ekosistemskih storitev (metoda pripravljenosti plačati).
Biotska raznovrstnost	Energetska učinkovitost lahko zmanjša izgubo biotske raznovrstnosti, saj je za proizvodnjo energije potrebnih manj surovin, vključno z biomaso in primarnimi materiali, katerih pridobivanje je lahko škodljivo za naravo.	Čeprav načini meritve količinske opredelitve izgube biotske raznovrstnosti že obstajajo, ni popolnega soglasja o najboljših metodologijah. Vendar je Komisija vključena v pripravo različnih koristnih pristopov in podatkov ([1]), ki se lahko v tem primeru uporabijo. Izvesti bi bilo treba vsaj kvalitativno oceno pritiskov in vplivov na naravo.

([1]) Komisija je decembra 2021 sprejela Priporočilo o okoljskem odtisu organizacij, v katerem omenja biotsko raznovrstnost (stran 27). Prav tako Delegirana uredba Komisije (EU) 2023/2772 z dne 31. julija 2023 o dopolnitvi Direktive 2013/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede standardov poročanja o trajnostnosti (UL L, 2023/2772, 22.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2023/2772/oj) od strani 133 obravnava biotsko raznovrstnost. Računi naravnega kapitala in ekosistemskih storitev (*Ecosystem accounts - measuring the contribution of nature to the economy and human wellbeing* – Statistics Explained (europa.eu)) in delo *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services* (MAES, https://data.jrc.ec.europa.eu/collection/MAES) ter direktivi o habitatih in pticah zagotavljajo ustrezne podatke in informacije o ekosistemih, njihovem stanju in storitvah.

Preglednica 6

Širše gospodarske koristi rešitev za energetsko učinkovitost

Korist	Opis	Možni pristopi h količinski opredelitvi in monetizaciji
Ustvarjanje delovnih mest	Naložbe v energetsko učinkovitost bi lahko ustvarile lokalna delovna mesta na področjih, kot so gradbeništvo, proizvodnja in energetske storitve.	Ustvarjena delovna mesta, ki se monetizirajo s podatki o plačah (neposredno tržno vrednotenje).
Produktivnost delovne sile	Energetsko učinkovita delovna mesta bi lahko privedla do boljših delovnih pogojev ter povečala produktivnost zaposlenih in zadovoljstvo na delovnem mestu.	Povečanje produktivnosti, količinsko opredeljeno z merilno količino uspešnosti, ki se monetizira s podatki o plačah ali izhodnimi podatki (metoda razkritih preferenc).
Energetska varnost	Energetska učinkovitost bi lahko pripomogla k zmanjšanju odvisnosti države od uvoženih virov energije in povečala nacionalno energetsko varnost.	Prihranki energije, količinsko opredeljeni v enotah energije, ki se monetizirajo z napovedmi cen energije (neposredno tržno vrednotenje).
Inovativnost in konkurenčnost	Naložbe v energetsko učinkovitost bi lahko spodbudile inovacije na področju tehnologije in poslovnih modelov ter podjetjem pomagale pridobiti konkurenčno prednost na svetovnih trgih.	Težko jo je neposredno količinsko opredeliti in monetizirati, vendar potencialni kazalniki vključujejo število prijavljenih patentov, število novih izdelkov, danih na trg, ali spremembe tržnega deleža.

4.5 Kako uporabljati načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“ v javnem sektorju in zunaj njega ter v reguliranih sektorjih?

Praktična uporaba načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ je odvisna od okvira odločanja in udeleženih akterjev. Čeprav so za izvajanje načela iz Direktive (EU) 2023/1791 pristojne države članice, zadevne odločitve o načrtovanju, politiki in naložbah sprejema veliko število akterjev.

Oblikovalci politik (ministrstva in nadzorni organi na vseh ravneh upravljanja) bi morali upoštevati različne ključne odgovornosti, ki jih imajo pri izvajanju načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“:

(a) pregled obstoječih in načrtovanih politik, da se ugotovi, ali so skladne z načelom „energetska učinkovitost na prvem mestu“, tj. ali spodbude ali predpisi ustvarjajo enake konkurenčne pogoje za rešitve za energetsko učinkovitost in tradicionalno infrastrukturo za oskrbo z energijo;

(b) razvoj ureditve trga energije, ki vključuje tehnologijo, tj. ureditve, pri kateri se upoštevajo koristi energetske učinkovitosti in prožnosti;

(c) upoštevanje izvajanja načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ pri zagotavljanju javnih naložb (vključno z naložbami v omrežje) in javnega financiranja/podpore za tržne akterje. Če gre pri taki naložbi za odločitev o večji naložbi nad pragom 100 milijonov EUR ali 175 milijonov EUR pri projektih prometne infrastrukture, morajo države članice zagotoviti, da se ocenijo rešitve za energetsko učinkovitost, tudi pred dodelitvijo morebitne javne podpore;

(d) razvoj strateškega načrtovanja energetskih politik, ki v celoti upoštevajo uporabo rešitev za energetsko učinkovitost.

Vpliv držav članic na različne akterje, ki lahko pri svojih odločitvah dejansko izvajajo načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“, se zelo razlikuje. Načeloma se razlikuje med javnimi/reguliranimi in tržnimi akterji (vključno z akterji na energetskem trgu in porabniki končne energije, ki bi jih bilo treba obravnavati kot del „neenergetskih sektorjev“). Obseg finančnega vzvoda in glavna orodja so povzeti na sliki 1.

Nacionalni organi lahko od **subjektov v javni lasti ali reguliranih subjektov** neposredno zahtevajo, da pri svojih dejavnostih izvajajo načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“, če morajo sprejeti odločitve o načrtovanju in večjih naložbah na podlagi družbene analize stroškov in koristi. Poleg tega izvajanje načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ s strani reguliranih subjektov, kot so omrežni operaterji, pomeni uporabo prožnosti na strani povpraševanja in prilagajanja odjema ([17]), kadar je to stroškovno učinkovita alternativa tradicionalnim naložbam v omrežje in obratovanju ter ne vpliva negativno na zanesljivost in varnost energetskega sistema. Načrtovanje in obratovanje omrežja bi lahko vključevala naslednje korake:

(a) opredelitev trendov pri ponudbi in povpraševanju: lokaciji prilagojeno ocenjevanje trendov na področju energije (na primer elektrifikacija toplote in prometa, elektrolizatorji, proizvodnja električne energije za številcem itd.) in analiza ustreznosti obstoječe infrastrukture za izpolnitev pričakovanj odjemalcev; ustrezno upoštevanje cenovne elastičnosti odjema in možnosti za eksplicitno prožnost odjema (prožnost, s katero se trguje in je dispečirana) ter implicitno prožnost odjema (cenovno odvisno);

(b) ocenjevanje rešitev na strani povpraševanja in ponudbe: izvedba študij izvedljivosti, da se ugotovi tehnična in ekonomska upravičenost vseh možnosti, vključno z rešitvami na strani povpraševanja (na primer nabava prilagodljive obremenitve) poleg tistih na strani ponudbe (na primer namestitev nove razdelilne transformatorske postaje), vključno z njihovimi stroški in širšimi koristmi. Mandat nacionalnih regulativnih organov običajno vključuje varstvo potrošnikov, kar zajema izvajanje stroškovno najugodnejše rešitve, da se potrošniki zaščitijo pred stroški, ki se jim je mogoče izogniti;

(c) spremljanje in ocenjevanje uspešnosti rešitev na strani povpraševanja in ponudbe, da se opredelijo priložnosti za izboljšave.

Omrežni operaterji so naravni monopoli pod regulativnim nadzorom. Za izpolnitev te obveznosti bi se predpisi za omrežne operaterje lahko prenovili, da bi spodbudili naložbe v rešitve na strani povpraševanja, in sicer z odpravo usmerjenosti v naložbe v osnovna sredstva in uvedbo ciljev uspešnosti s pripadajočimi finančnimi spodbudami. Poleg tega bi se lahko omrežne tarife oblikovale tako, da bi bilo plačilo povezano predvsem s porabo, s čimer bi odjemalce spodbudili k manjši porabi energije.

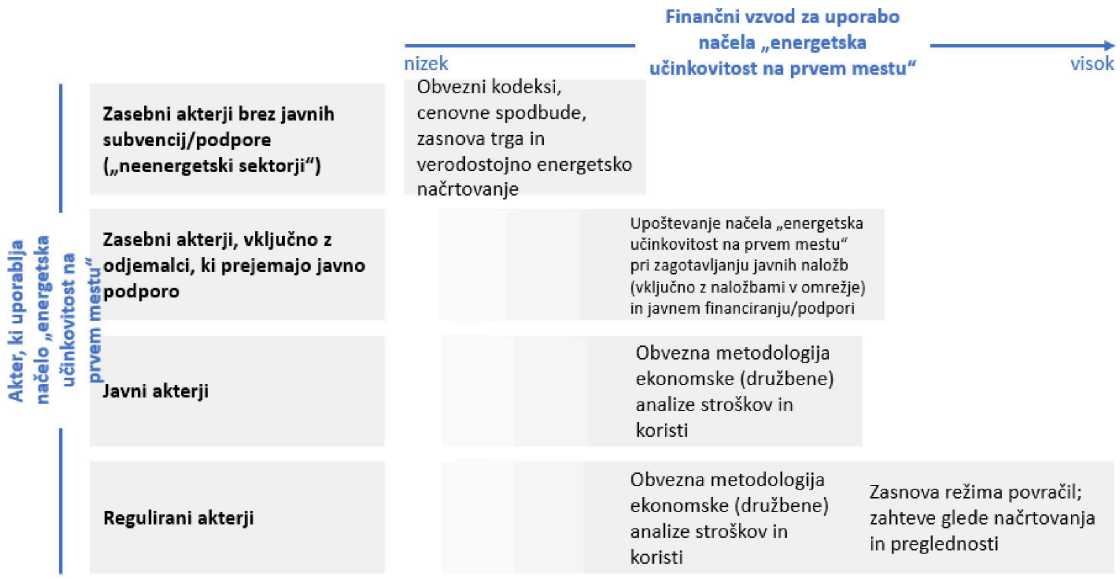
([17]) Pri tem gre za alternative, znane tudi kot *nežične alternative*.

Akterji na energetskem trgu (proizvajalci, lastniki hranilnikov, dobavitelji, agregatorji itd.) sprejemajo poslovne odločitve na podlagi lastne finančne analize ([18]) brez neposrednega regulativnega nadzora. Dobavitelji energije na primer prodajajo energijo odjemalcem. Ti bi lahko prispevali k uporabi načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ prek shem obveznosti energetske učinkovitosti v skladu s členom 9 Direktive (EU) comb2023/1791, kadar so potrebne za izboljšanje učinkovitosti rabe končne energije v prostorih odjemalca.

Porabniki končne energije (ki jih je treba obravnavati kot del „neenergetskih sektorjev“) so tržni akterji, katerih ukrepi, povezani z energijo, se lahko oblikujejo predvsem s cenovnimi in tarifnimi signali ter upravnimi predpisi, kot so predpisi o izdelkih, gradbeni predpisi ali predpisi o rabi zemljišč. Proizvajajo in porabljajo energijo (operativne odločitve) ter vlagajo v različna energetska sredstva „za števcem“, vključno s stavbami (odločitve o naložbah). Z energetsko varčnim ravnanjem, vlaganjem v tehnologije in prakse, povezane s sodelovanjem v programih prilagajanja odjema, proizvodnjo energije iz obnovljivih virov in shranjevanjem energije „za števcem“ (vključno z električnimi vozili, ki dovajajo električno energijo nazaj v omrežje) bi lahko neposredno vplivali na potrebo po infrastrukturi na strani dobave „pred števcem“. Uporaba načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ za porabnike končne energije bi pomenila, da se jim ponudijo učinkovite spodbude in omogoči vzpodbudno okolje za uporabo tehnologij in ponotranjenje ravnanj, ki zmanjšujejo porabo energije, ter uvede prožnost odjema. Takšno vzpodbudno okolje ne vključuje le spodbud, temveč tudi instrumente, povezane z ravnanjem in informiranjem.

Slika 1

Lestvica finančnega vzvoda za uporabo načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“



V preglednici 7, ki temelji na Priporočilu (EU) 2021/1749, so predlagani ukrepi na vseh področjih politike za olajšanje uporabe načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“.

Preglednica 7

Področja politike in primeri ukrepov, ki omogočajo uporabo načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ na teh področjih politike

Področje politike	Izbor ukrepov
Trgi električne energije	— dinamično oblikovanje cen električne energije — podpora za namestitev pametne opreme — časovno diferencirane omrežne tarife

([18]) Glej oddelek 4.2.

	— lažja udeležba prilagajanja odjema in njegovih agregatorjev na trgih energije — pospešeno uvajanje pametnih merilnih sistemov — inovativne regulativne spodbude za operaterje prenosnih sistemov in operaterje distribucijskih sistemov pri razvoju omrežja
Oskrba z energijo in distribucija energije	— razvoj skupnih scenarijev ponudbe in povpraševanja za načrtovanje infrastrukture — zahteva po uporabi analize stroškov in koristi pri načrtovanju regionalnih omrežij električne energije, plina ali toplote, da se opredelijo stroškovno najučinkovitejše možnosti za oskrbo z energijo in povpraševanje po njej — vključevanje ogrevanja in hlajenja v prostorsko načrtovanje mestnega in podeželskega okolja ter industrijskih območij — ponovna uporaba odpadne toplote in vključevanje odpadne toplote v omrežja za daljinsko ogrevanje
Povpraševanje po energiji (industrija in storitve)	— povezava izdajanja dovoljenj za industrijske obrate, ki proizvajajo odpadke, z možnostjo priključitve na lokalna toplotna omrežja — minimalni standardi energetske učinkovitosti — uvedba zahtev za zmogljivosti za prilagajanje odjema — uvedba pravil o povečani davčni amortizaciji ali začasni amortizaciji
Stavbe	— vključitev prenove stavb na dražbe obnovljivih virov energije — inovativne sheme financiranja za prenovo stavb, vključno s hipotekarnimi krediti za energetsko učinkovitost — povezava izdajanja dovoljenj za lokacijo stavb s potencialom za energijo iz obnovljivih virov — uporaba pogodb o zagotavljanju prihranka energije za zagotovitev zajamčenega povečanja energetske učinkovitosti — namestitev sistemov za povratne informacije o porabi energije prek pametnih števcev in pametnih naprav
Promet	— spodbujanje javnega prevoza, kolesarjenja in hoje — spodbujanje nakupa in uporabe brezemisijskih vozil — spodbujanje skupne mobilnosti, ki vodi k povečanju stopnje zasedenosti vozil — upoštevanje energetske učinkovitosti pri načrtovanju infrastrukturnih projektov
Voda	— povezovanje elektroenergetske in vodne infrastrukture, na primer s črpanjem vode, kadar je odjem električne energije majhen — proizvodnja biometana na kraju samem pri čiščenju odpadnih voda — uporaba tehnik za nadzor procesov v vseh vodnih sistemih za zmanjšanje količine vodnega hlajenja za proizvodnjo energije

Informacijska in komunikacijska tehnologija	— spodbujanje izgradnje podatkovnih središč v bližini toplotnih omrežij — določanje standardov energetske učinkovitosti za sisteme — spodbujanje uporabe baterijskih hranilnikov za števcem za prilagajanje odjema na makrolokacijah 5G — zagotavljanje informacij odjemalcem o razlikah v porabi energije pri možnostih pretakanja
Finančni sektor	— uporaba analize celotne življenjske dobe sredstev v zvezi z energijskim in ogljičnim odtisom naložbe pri ocenjevanju odločitve o financiranju — razvoj orodij za uporabo načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ za pomoč razvijalcem in lastnikom projektov, da v celoti ocenijo morebitne priložnosti za izboljšanje energetske učinkovitosti — ocena in zasnova zelenih komponent za tradicionalne hipotekarne kredite z oceno energetske učinkovitosti

4.6 **Kako zagotoviti uporabo načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ pri odločitvah o večjih zasebnih naložbah?**

Države članice morajo pri odločitvah o večjih naložbah ([19]) zagotoviti izvedbo ocene rešitev za energetsko učinkovitost. Kadar je zadevni naložbeni projekt v javni lasti, lahko pristojni organi na podlagi analize sprejmejo odločitev, s katero bi se projekt spremenil ali zmanjšal, da bi se čim bolj povečala družbena korist.

Za naložbe v zasebni lasti alternativnih ukrepov morda ne bo mogoče sprejeti ali pa ti niso v interesu zasebnega lastnika. Če namerava na primer upravljavec elektrarne zgraditi novo plinsko elektrarno z vrednostjo nad 100 milijonov EUR, bi lahko nacionalni organi pred gradnjo elektrarne zahtevali ekonomsko (družbeno) analizo stroškov in koristi. Tudi če bi ta analiza pokazala, da so rešitve za energetsko učinkovitost, kot je prožnost odjema, ekonomsko bolj stroškovno učinkovite kot elektrarna, upravljavec elektrarne ne bi imel finančnih spodbud, da bi ustavil lastno naložbo in se odpovedal morebitnim dobičkom, saj je njegova glavna dejavnost proizvodnja energije in ne prihranki.

Zato bi morale odločitve o večjih zasebnih naložbah temeljiti na usmerjenih političnih spodbudah za uvajanje stroškovno učinkovitih rešitev za energetsko učinkovitost, ne pa biti pogojene z obveznimi ocenami glede načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“. Z oblikovanjem cen ogljika iz Direktive 2003/87/ES se bo zmanjšal finančni donos takih naložb, hkrati pa se bo zagotovil nediskriminatoren dostop do trga za prožnost odjema na trgu energije, izravnalnem trgu in trgu zmogljivosti ter uvedle časovno diferencirane cene električne energije, saj se bo v skladu z Uredbo (EU) 2019/943 Evropskega parlamenta in Sveta ([20]) povečal finančni donos za alternative na podlagi prožnosti odjema. Poleg tega bi lahko verodostojno energetsko ali sektorsko načrtovanje, kot so nacionalni energetski in podnebni načrti ali nacionalno načrtovanje prometa, zasebnim odločevalcem zagotovilo informacije o predvidljivih okvirih politike in tržnih pogojih.

4.7 **Kako obravnavati vpliv na energetsko revščino?**

Kot je opredeljeno v členu 2, točka 52, Direktive (EU) 2023/1791, energetska revščina „pomeni pomanjkanje dostopa gospodinjstva do osnovnih energetskih storitev, ki zagotavljajo osnovno raven življenja in zdravja ter dostojne standarde zanju […], ter je posledica kombinacije različnih dejavnikov, vključno s cenovno nedostopnostjo, nezadostnim razpoložljivim prihodkom, visokimi izdatki za energijo in slabo energetsko učinkovitostjo gospodinjstev“.

V uvodni izjavi 23 Direktive (EU) 2023/1791 je poudarjeno, da bi morala uporaba načela energetska učinkovitost na prvem mestu“ koristiti posameznikom, ki jim grozi energetska revščina ali ki prebivajo v socialnih stanovanjih. Namen načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ je zlasti s spodbujanjem „ukrepov za stroškovno energetsko učinkovitost“ iz člena 2, točka 18, Uredbe (EU) 2018/1999 zmanjšati stroške in povečati koristi za potrošnike, vključno s tistimi, ki jih je prizadela energetska revščina. Ta pristop neposredno obravnava strukturna vprašanja, kot so energetsko neučinkovita stanovanja, ki prispevajo k energetski revščini.

([19]) Glej oddelek 4.2.

([20]) Uredba (EU) 2019/943 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o notranjem trgu električne energije (UL L 158, 14.6.2019, str. 54, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/943/oj).

V skladu s členom 24(1) Direktive (EU) 2023/1791 morajo države članice opolnomočiti in zaščititi posameznike, ki jih je prizadela energetska revščina. Ustrezni ukrepi bi lahko vključevali:

(a) spodbujanje rešitev za energetsko učinkovitost;

(b) dajanje prednosti javnemu financiranju za ranljive upravičence;

(c) zagotavljanje celovite tehnične pomoči in informacij;

(d) uporaba financiranja in finančnih orodij za pomoč ranljivim skupinam pri izkoriščanju naložb v energetsko učinkovitost.

4.8 **Katere institucije bi lahko delovale kot subjekti za spremljanje?**

„Subjekt“ iz člena 3(5), točka (c), Direktive (EU) 2023/1791 bi lahko bil na primer javni subjekt (nacionalni regulativni organ, ministrstvo za energijo, vladna agencija) ali neodvisni tretji akter s posebnim in izrecnim mandatom države za izvajanje te naloge. Pomembno bi bilo, da ima subjekt potreben medsektorski institucionalni mandat za usklajevanje vseh „zadevnih subjektov“ iz člena 3 navedene direktive in Priporočila (EU) 2021/1749. Spremljanje ne bi smelo biti omejeno na nove odločitve o politikah ali naložbe, temveč bi moralo vključevati oceno sedanjega stanja v zvezi z vsemi ustreznimi politikami in predpisi. Čeprav je verjetno, da bo izbira prilagojena posamezni državi, odvisno od obstoječih institucij in njihovih nalog, so nekateri splošni premisleki navedeni v preglednici 8:

Preglednica 8

Zadevne institucije za člen 3(4)

Institucija	Prednosti
Nacionalni regulativni organ/agencija za energijo	Poudarek na energiji (vsa goriva) in predpisih; pogosto zadolžen/-a za izvajanje politik za povečanje energetske učinkovitosti, kot so sheme obveznosti energetske učinkovitost; izkušnje z zbiranjem in spremljanjem podatkov
Ministrstvo (za energijo)	Neposredni vpliv politik na ponudbo energije in povpraševanje po njej; vzpostavljeni mehanizmi usklajevanja z drugimi sektorskimi ministrstvi za nekatere porabnike končne energije (neenergetski sektorji)
Neodvisni organ	Ni navzkrižja interesov, razpoložljivi človeški viri, medsektorske izkušnje

4.9 **Kako spodbujati uporabo metodologij za oceno stroškov in koristi?**

V skladu s členom 3(5), točka (a), Direktive (EU) 2023/1791 morajo države članice spodbujati metodologije za oceno stroškov in koristi, ki omogočajo ustrezno oceno širših koristi energetske učinkovitosti. Morebitne promocijske pobude bi lahko vključevale:

(a) **pripravo celovitih smernic:** države članice bi lahko določile smernice za izvajanje analize stroškov in koristi, ki zahtevajo vključitev širših koristi in družbenega vidika, pri čemer bi se lahko opirale na smernice Komisije iz člena 3(6) Direktive (EU) 2023/1791;

(b) **usposabljanje in krepitev zmogljivosti**: države članice bi lahko organizirale programe usposabljanja in delavnice, da bi odločevalce, kot so javni organi in operaterji omrežij, opremile z znanjem in orodji za analize stroškov in koristi v skladu z načelom „energetska učinkovitost na prvem mestu“;

(c) **vključitev analize stroškov in koristi v regulativne okvire**: zakonodaja in smernice politike bi lahko zahtevale uporabo analize stroškov in koristi v postopkih odločanja, zlasti na področjih, povezanih z energetskimi sistemi;

(d) **ustanovitev neodvisnih nadzornih organov**: ti organi bi lahko pregledali analize stroškov in koristi, da bi zagotovili njihovo pravilno izvedbo in skladnost z načelom „energetska učinkovitost na prvem mestu“.

5. ZAHTEVE GLEDE POROČANJA V SKLADU Z VELJAVNIM PRAVNIM OKVIROM

5.1 Posodobitev celovitih nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov

V skladu s členom 3(3), točka (b), Uredbe (EU) 2018/1999 države članice v svojih nacionalnih energetskih in podnebnih načrtih upoštevajo medsebojne povezave med petimi razsežnostmi energetske unije, zlasti načelo „energetska učinkovitost na prvem mestu“.

5.2 Poročanje o napredku

V skladu s členom 3(4) Direktive (EU) 2023/1791 bi morali pristojni organi ([21]) spremljati uporabo načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“, kadar sta za odločitve o politiki, načrtovanju in naložbah potrebna odobritev in spremljanje.

Podatkovni okvir za spremljanje načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ bi lahko temeljil na obstoječih postopkih spremljanja in povezanih virih podatkov, ki spadajo na področje uporabe Direktive (EU) 2023/1791, Direktive 2010/31/EU Evropskega parlamenta in Sveta ([22]), Direktive (EU) 2019/944 in Uredbe (EU) 2019/943.

Zlasti člen 3(5), točka (d), Direktive (EU) 2023/1791 od držav članic zahteva, da v svojih celovitih nacionalnih energetskih in podnebnih poročilih o napredku, predloženih v skladu z Uredbo (EU) 2018/1999, poročajo o uporabi načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“. To poročanje bi moralo vključevati vsaj dva vidika.

Prvič, poročila o napredku bi morala vključevati oceno uporabe in koristi načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“. V ta namen lahko države članice uporabijo kazalnike spremljanja iz Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2022/2299 ([23]). Primeri kazalnikov spremljanja, relevantnih za spremljanje načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“, so na voljo v prilogah k Izvedbeni uredbi (EU) 2022/2299 in vključujejo:

(a) nacionalni prispevek in okvirni začrtani potek porabe primarne in končne energije (Priloga IV, preglednica 1);

(b) napredek pri doseganju nacionalnih ciljev v zvezi z udeležbo odjemalcev v energetskem sistemu (Priloga VI, preglednica 6);

(c) razpoložljive predvidene in dejanske stroške in koristi posameznih politik in ukrepov ali skupin politik in ukrepov za energetsko učinkovitost (Priloga IX, preglednica 5);

(d) poročanje o kazalnikih v zvezi z energetsko revščino (Priloga XIX, preglednica 2).

Drugič, poročila o napredku bi morala vključevati seznam ukrepov, sprejetih za odpravo ovir za izvajanje načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“, tudi ovir v nacionalni zakonodaji. Oddelek 4 Priloge k Priporočilu (EU) 2021/1749 vsebuje podroben pregled ukrepov za uporabo načela „energetska učinkovitost na prvem mestu“ v specifičnih sektorjih in na posameznih področjih politike, katerih neizčrpen seznam je na voljo v preglednici 7 te priloge.

([21]) Glej oddelek 4.8.

([22]) Direktiva 2010/31/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o energetski učinkovitosti stavb (UL L 153, 18.6.2010, str. 13, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2010/31/oj).

([23]) Izvedbena uredba Komisije (EU) 2022/2299 z dne 15. novembra 2022 o določitvi pravil za uporabo Uredbe (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta glede strukture, oblike, tehničnih podrobnosti in postopka za celovita nacionalna energetska in podnebna poročila o napredku (UL L 306, 25.11.2022, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2022/2299/oj).