

A Magyar Energiahatékonysági Intézet véleménye a 2021-2027 időszak Operatív Programjainak tervezetéről

Budapest, 2021. január 29., Magyar Energiahatékonysági Intézet

Jelen dokumentum a Magyar Energiahatékonysági Intézet (MEHI) észrevételeit, megjegyzéseit, javaslatait tartalmazza Magyarország 2021-2027 közötti uniós fejlesztési tervéről, konkrétan azokról a fejlesztési időszak alapidokumentumairól (Partnerségi Megállapodás és az Operatív Programok), amelyek tervezett tartalmi összefoglalói a https://www.palyazat.gov.hu/tarsadalmi_egyeztetes_2021_2027 oldalon elérhetőek. A dokumentumban igyekeztünk általánosabb kontextusban is szempontokat felsorakoztatni a támogatások felhasználására.

1. Az energiahatékonyság javítására vonatkozó intézkedések támogatását össze kell hangolni az Energiahatékonysági Irányelv követelményeivel

Az energiahatékonyságról szóló 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló 2018/2002 európai parlamenti és tanácsi irányelv (EED recast) kiterjesztette az Unióra vonatkozó energiamegtakarítási kötelezettséget, 2030-ig 32,5%-os energiahatékonyság javulás előírásával. Az új szabályozás alapján folytatódik a 7. cikk végső energia-megtakarításra vonatkozó kötelezettsége, amelynek értelmében a tagállamoknak évi 0,8%-os új megtakarításnak megfelelő halmozott megtakarítást szükséges elérni 2021 és 2030 között (a 2016-2018-as évek átlagos végfogyasztásához képest). Hazánk a 2020-ra vonatkozó energiamegtakarítási kötelezettségét - 167,5 PJ mértékű halmozott végsőenergia-megtakarítást - nem teljesítette teljes mértékben, előzetes becslések szerint csak kb. háromnegyed részben. A 2030-as végső energiamegtakarítási célok teljesítéséhez, illetve a felhalmozott elmaradás pótlásához az európai uniós forrásokból finanszírozott hazai operatív programok olyan lehetőséget biztosítanak, amelyeket hiba volna úgy elkölteni, hogy nem építjük be az előző finanszírozási ciklusból származó tanulságokat.

A NEKT-ben számos alternatív szakpolitikai intézkedés irányul a nemzeti energiahatékonysági megtakarítási célérték EED 7. cikkének megfelelő teljesítésére. A 2020-as nemzeti energiamegtakarítási célérték eléréséhez a legtöbb megtakarítással az Európai Strukturális és Beruházási alapok révén finanszírozott operatív programok járultak hozzá a 2014-2020-as időszakban is, kb. 4 PJ nagyságban (a közlekedési intézkedéseket leszámítva). A NEKT-ben

rögzítettek alapján az operatív programokból hasonló nagyságrendű, 5 PJ nagyságú megtakarítást várnak a tervezők a következő ciklus során.

Az előző ciklusban támogatott épületenergetikai programok eredményességéről átfogó tanulmány készült¹, amely számos problémára rávilágított. A tanulmány az épületenergetikai fejlesztések és megújuló energia előállításához kapcsolódó intézkedések eredményességét, a 2020-as célkitűzésekhez való hozzájárulását vizsgálta, és javaslatokat tett a források hatékony felhasználásának szempontjából is. Ezek megismétlése nélkül fontosnak tartjuk, hogy az operatív programok tervezésébe és koordinálásába maradéktalanul beépüljenek a tanulmányban foglalt javaslatok. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a Trenecon tanulmány azonban érintőlegesen foglalkozik csak az operatív programok révén keletkező energiamegtakarításoknak az EED 7. cikk szerinti eredményességének vizsgálatával. Az operatív programok energiahatékonysági célú felhívásai egyúttal a NEKT-ben foglalt alternatív szakpolitikai intézkedések is, amelyek a fejlesztéspolitikai célok mellett – kiemelten – hazánk energiahatékonysági célkitűzéseinek elérését szolgálják. Az EED 7. cikkének értelmében vett, alternatív energiahatékonysági szakpolitikaként megjelölt intézkedések révén tudja csak Magyarország teljesíteni a 2030-ig kitűzött energiamegtakarítási elvárásokat, amelyek végső soron a 2030-as és 2050-es kibocsátáscsökkentési célok elérést szolgálja.

Külön felhívjuk a figyelmet az EED-ben az alternatív energiahatékonysági szakpolitikákra vonatkozó szigorú követelményekre. Ezek betartása mellett lehetséges csak a fejlesztési források hatására keletkező megtakarítások 7. cikknek megfelelő elszámolása. A Trenecon tanulmány is megállapítja, hogy „Az energetikai pályázatok esetében a kiválasztásnál, koordinálásnál, szakmai értékelésnél alkalmazott módszertanok nem azonosak, azok között nincs meg az összhang, és az indikátorok sem mindig vethetők össze az értelmezési különbségek miatt.” Fontos lenne ezért a felhívásokhoz olyan tartalmi, az energiamegtakarításokra vonatkozó elvárásokat megfogalmazni, amik egymással és az EED követelményeivel is összhangban vannak. A megtakarítások számítására és monitoringjára vonatkozó elvárásokat minden olyan operatív program esetében érvényesíteni kellene, amely energiahatékonyság javítást támogat, annak érdekében, hogy a keletkező megtakarítások

¹ Épületenergetikai fejlesztések és megújuló energia előállításához kapcsolódó intézkedések értékelése, Trenecon Kft, 2020 május 25. <https://www.palyazat.gov.hu/az-epuletenergetikai-fejlesztsek-s-a-megjul-energia-elltshez-kapcsold-intzkedsek-rtkels-#>

kimutathatók legyenek és az EED 7. cikkének megfelelő elszámolhatóságuk biztosítható legyen.

Az energiamegtakarításokra vonatkozó részletes elvárásokat egyrészt az irányelv V. melléklete (EED), másrészt a 'Bizottság (EU) 2019/1658 (2019. szeptember 25.) az energiahatékonysági irányelv értelmében előírt energiamegtakarítási kötelezettségek átültetéséről' szóló ajánlása tartalmazza. Külön felhívjuk a figyelmet az ajánlás azon részeire, amiket véleményünk szerint az előző finanszírozási ciklusban nem vettek kellően figyelembe:

- 7.1. fejezetében kifejtett mérési módszerek (várható, mért, nagyságrendi, felmérésen alapuló),
- 7.2 részben az élettartam figyelembevételére vonatkozó előírások,
- 7.3. részben az intézkedések kiegészítő jellegére vonatkozó előírások, amelyek biztosítják, hogy csak azok a többletmegtakarítások számolhatók el, amelyek a „szokásos üzletmeneten” felül keletkeztek, vagyis többletmegtakarítások ahhoz képest, amelyre mindenképpen sor került volna; vagy ha az uniós jog előírja az energiamegtakarítás bizonyos mennyiségét vagy mértékét, csak az ezt meghaladó energiamegtakarítást lehet bejelenteni,
- 7.4. részben a lényegesség és beszámíthatóság szempontjai, miszerint nem számolhatók el olyan megtakarítások, amelyekre az intézkedések nélkül, mindenképpen sor került volna a piaci erők vagy technológiafejlesztések révén.

2. A ZIKOP-ból szükséges lenne támogatni a lakossági épületenergetikai felújításokat

Az operatív programokról elérhető információk alapján nem világos, hogy az általános szándékon felül konkrétan milyen intézkedések, programok kapcsolódnak az energia fogyasztás legnagyobb végső felhasználói szektorában, a lakosság körében az energiahatékonyág növelésére. Nem látható, hogy szándék lenne az épületállomány energiahatékonyságának növelését célzó átfogó, léptékváltást hozó intézkedésekre, ami a hazai épületállomány energetikailag korszerűtlen állapotát, a korszerűsítésben rejlő sokrétű előnyöket és a hazai és uniós szakpolitikai célkitűzéseket és stratégiákat (pl. Európai Felújítási Hullám) tekintve komoly hiányosságnak tűnik.

A Partnerségi Megállapodás stratégiai célja, fő fejlesztési irányai között szerepel a Zöldebb, karbonszegény és ellenálló Európa célkitűzése, amely keretében a fő tervezett beavatkozások között a dokumentum nevesíti a „Épületenergetikai, energiahatékonysági fejlesztések,

éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, valamint szemléletformálás” jelentőségét. Ez a ZIKOP-ban azonban már nem szerepel ilyen explicit módon, mivel az öt kijelölt prioritási tengely között már nem szerepel külön energiahatékonyság, az csak a negyedik, a Megújuló energiagazdaság tengelyen belül jelenik meg. Ez önmagában is rávilágít arra, hogy az Európai Zöld megállapodás egyik sarokpontja, miszerint ‘Első az energiahatékonyság’, nem érvényesül kellőképpen a fejlesztéspolitikai prioritások között. A lakóépületek energetikai korszerűsítésének céljára, úgy látjuk, az operatív programok nem rendelnek külön forrásokat, amit a lakóépületekben rejlő kihasználatlan energiahatékonysági potenciál miatt óriási hiányosságnak látunk. Pozitívumnak tartjuk, hogy az energiahatékonyság megjelenik még a VMOP-ban, amely önkormányzatok számára tartalmaz épületenergetikai felhívást, a 100%-os vissza-nem-térítendő támogatási formát azonban a ‘talált pénz’ analógia alapján nem tartjuk szakmailag megfelelőnek (részletek alább).

A Magyar Energhatékonyági Intézet 2020 decemberében [Hazai Felújítási Hullám](#) címmel tanulmányt készített a magyarországi lakóépületek energetikai korszerűsítésében rejlő lehetőségekről és egyes támogatási eszközök hatásainak elemzéséről². A tanulmány egy reprezentatív lakossági felmérésen alapult, amely vizsgálta a hazai lakástulajdonosok felújítási hajlandóságát, és az érzékenységet egyes támogatási-ösztönző eszközök bevezetésére. A tanulmány egyik fő eredménye, hogy bár az elmúlt években érezhetően nőtt az épületenergetikai beruházások száma, és egyre többen tervezik a korszerűsítéseket energiahatékonysági célból, még mindig az egyedi, részleges felújítások dominálnak, jellemzően műszaki vagy energetikai terv nélkül, amelynek eredményeképp a keletkező energiamegtakarítás sem jelentős. A felmérésből a felújítási terveket tekintve egy nagy volumenű lakossági energiahatékonysági piac látszik kirajzolódni a következő öt évre, közel 3000 milliárd forintos beruházási értékkel. A lakosság önerőből nem vág bele nagyobb, komplexebb felújításokba, különféle támogatási formák mellett azonban a kereslet tovább fokozható, becsléseink szerint akár további 1200 Mrd Ft értékű beruházást generálva. Ezt a felújítási igényt fontos lenne olyan mederbe terelni, ahol a kapcsolódó energiamegtakarítási lehetőségek a lehető legnagyobb mértékben kiaknázzhatók. Erre lenne alkalmas egy támogatási rendszer bevezetése, amelyben a feltételeket úgy kell meghatározni, hogy az a felújítókat a komplex beruházások megvalósítására ösztönözze. Ehhez nélkülözhetetlennek ítéljük a lakossági energetikai felújítások uniós források révén történő támogatását, mégpedig olyan módon, hogy a támogatások mértéke energiahatékonysági feltételekhez legyen kötve.

² <http://mehi.hu/hir/a-lakoepuletek-melyfelujitasanak-osztonzese-szukseges-es-megeri>

3. Külön részletszabályok kidolgozása indokolt a lakossági energiahatékonysági intézkedések előmozdítására az Energhatékonsági Kötelezettségi Rendszeren keresztül

Magyarország 2030-ig szóló Energiasztratégiaja és Nemzeti Energia- és Klímaterve (NEKT) rögzítette, hogy a Kormány 2021-től energiahatékonysági kötelezettségi rendszer bevezetését tervezi, amelyre vonatkozó jogszabály 2020 decemberében hatályba is lépett. Az államigazgatás a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközből (RRF) Magyarország számára rendelkezésre álló uniós források igénybevételehez elkészítette saját Helyreállítási tervét is. A terv szerint „Az Energhatékonsági Kötelezettségi Rendszer bevezetése a korszerűtlen energiahatékonysági lakóépületek problémájára ad választ. Segítségével évi 1,29 PJ új energia megtakarítás érhető el 2021-2030 között. A lakóépületek energiahatékonysági felújítása kiemelten a támogatandó lakossági szektorban, energiaszegénységben élők számára elnevezésű beavatkozás nélkül nem prognosztizálható jelentős előrelépés, hiszen a beruházások drágák és lassan, vagy nem térülnek meg.”

Európa több tagállamában is működik kötelezettségi rendszer (EKR), amely egy piaci alapú mechanizmus. Számos ország tapasztalata rendelkezésre áll a rendszer működésével kapcsolatban. Általános tanulság, hogy a megtakarítások külön szabályozás hiányában a leggyorsabban megtérülő energiahatékonysági beruházásokat hozó szektorokból és intézkedésekből származnak, és hogy az intézkedések jellemzően nem a komplex lakossági épületenergetikai beruházásokra irányulnak. A kötelezettek tehát az energiahatékonysági intézkedéseket jellemzően nem a háztartási szektorban hajtják végre, hacsak nem vonatkozik a lakossági szektorra külön rögzített minimumkövetelmény. Azok az országok tudtak a lakossági szektorban is jelentősebb energiamegtakarítást kimutatni, ahol külön szabályok vonatkoztak a lakossági felújítások előnyben részesítésére (pl. Ausztria, Írország vagy az Egyesült Királyság, ahol csak a lakosság a most érvényben levő rendszer célcsoportja).

Külön bonyodalmat okoz az EKR és más alternatív intézkedések egyidejű alkalmazása a kettős elszámolás problémája miatt, amit az Energhatékonsági Irányelv külön tilt. Nem világos, hogyan csatornázhatók lakossági támogatásokra az RRF-ből származó források az alapvetően piaci logikára épülő EKR-be.

4. Szükséges lenne a fokozni a támogatások költséghatékonyságát, figyelembe véve az Európai számvevőszék 2020/11. külön jelentését az energiahatékonysági támogatásokról

Az Európai Számvevőszék az Európai Unió társfinanszírozásában megvalósuló energiahatékonysági pályázatok/támogatások költséghatékonyságáról szóló 2020. évi jelentése megállapítja, hogy az épületek energiahatékonyságára fordított uniós kiadásokat nem a költséghatékonyság elve vezérli. Az uniós finanszírozású projektek középpontjában sajnos nem az áll, hogy minden beruházott euróval a legnagyobb potenciális energiamegtakarítást éri el.

A jelentés ugyan nem foglalkozik külön és kiemelten Magyarországgal, a régió és egyéb, részletesen vizsgált tagállamok forrás-felhasználásának tanulságai a legtöbb vizsgált szempont alapján azonban hazánkra is érvényesek. A jelentés legfontosabb üzenete, hogy az épületek energiahatékonyságára irányuló uniós kiadásokat nem a költséghatékonyság vezérli. A jobb irányítás – különösen a projektek kiválasztásának területén – az egy beruházott eurónyi összegre jutó magasabb energiamegtakarításhoz vezethetne. Véleményünk szerint a kifejezetten az energiahatékonyság javítását célzó programok, felhívások esetében ennek a támogatásra vetített energiamegtakarítási indikátornak kellene a legfőbb eredményességi indikátornak lennie, ennek maximálása lenne az energiahatékonysági programok legfontosabb célja.

A jelentés kiemeli, hogy a monitoringrendszerek nem szolgáltatnak adatokkal a lakóépületek felújítására költött uniós alapok révén megtakarított energiára vonatkozóan. Ezért nem lehet egyértelműen felmérni, milyen mértékben járul hozzá az uniós költségvetés az energiahatékonysági célok eléréséhez. Nincsenek olyan mutatók, amelyek az e beruházások által generált egyéb, járulékos előnyöket mérnék. Kutatások szerint ezek nagyságrendje pedig akár a felújítások költségeire szánt költségek nagyságát is elérhetik, ezáltal megkétszerezve a felújítások ösztársadalmi hasznát (lásd pl. a hivatkozott MEHI tanulmányt az energiahatékonyság tovagyrűrűző hatásairól).

Számos nemzetközi példa alátámasztja, hogy a nem megfelelően kialakított, 100%-os vissza nem térítendő támogatást nyújtó programok nem eredményezik a várt energiamegtakarítást. Írországban például a 100%-ban állami támogatású „Jobb energia – melegebb otthonok” program projektjei nagyrészt egyszerű korszerűsítéseket támogattak (gipszkartonozás, padlószigetelés, melegvíztartályok burkolatának szigetelése, falüregek szigetelése). Az ilyen típusú korszerűsítések viszonylag olcsók (a 2014–2017-es időszakban finanszírozott projektek átlagos költsége 3 161 euró volt) és általában gyorsan megtérülnek. A legtöbb támogatott háztartás energetikai minősítése azonban nem javult a projektet követően, ami megerősíti, hogy a beruházások nem eredményeztek jelentős energiamegtakarítást. Itthon is figyelembe

kellene venni azt, hogy a gyorsan megtérülő beruházások (ún. alacsony csüngő gyümölcsök) 100%-os támogatása sem a lakosság körében, sem a vállalkozói szektorban, sem az önkormányzatok körében nem célszerű, mivel a források ilyen célú felhasználása nem eredményezi a támogatásra jutó legnagyobb energiamegtakarítást, illetve az elérhető megtakarítást kevesebb támogatással is el lehetne érni (pl. kedvezményes hitelkonstrukció).

Egy másik tanulságos példát az olaszországi energiahatékonysági támogatások jelentik. Olaszországban a 2007–2013-as energetikai interregionális operatív program több régióban (Campaniában, Calabriában, Pugliában és Szicíliában) támogatott energiahatékonysági projekteket. A 2014. és 2015. évi, 100%-os támogatási arányú pályázati felhívásoknál csak egyszerű korszerűsítések kerültek előválogatásra, jellemzően LED égők és hőszivattyúk vásárlása és telepítése. E választásnak köszönhetően a hatóságok gyorsan, a 2015. december 31-i határidő lejárta előtt el tudták költeni a költségvetés fennmaradó részét, és a beruházások átlagos megtérülési ideje is rövid volt. Ez azonban magával vonta a „talált pénz” hatás magas kockázatát is, vagyis azt, hogy olyan, szokványos korszerűsítéseket finanszíroztak, amelyekre uniós finanszírozás hiányában is sor került volna³. Ez amellet, hogy a szűkös forrásoknak nem a legeredményesebb elköltését jelenti, az EED 7. cikke szerinti elszámolhatósága is kétséges, mivel nem mutatható ki a fentebb hivatkozott adicionalitás (lásd a Bizottsági ajánlás 7.3. részét).

Ezek a legkönnyebben elérhető eredményekkel járó korszerűsítések ráadásul „kényszerkötődési” hatással járhatnak („lock-in”), vagyis mihelyt megvalósul valamilyen alapvető energiahatékonysági intézkedés, onnan kezdve már kevésbé költséghatékony átfogóbb intézkedések későbbi beépítése. Emiatt csökkenhet az épületállomány közép- és hosszú távon elérhető energiamegtakarításának potenciálja, hiszen egy háztartásban rendszerint nem lehet egy vagy legfeljebb két felújításnál többet elvégezni. Ezért egyszerű korszerűsítések esetén az állami támogatás, különösen a 100%-os vissza nem térítendő támogatás kevésbé megfelelő, mint mélyebb felújítások esetén. Mivel a gyors megtérülési idejű, egyszerű korszerűsítések pénzügyi szempontból általában életképesek, ezért ezeket köztámogatás nélkül vagy pénzügyi eszközök révén célszerű finanszírozni.

³ [Különjelentés 11/2020: Az épületek energiahatékonysága: továbbra is jobban kell összpontosítani a költséghatékonyságra](#)