

Særberetning

Energieffektivitet i bygninger: Der er stadig behov for mere fokus på omkostningseffektivitet



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-IX
Indledning	01-16
Mål og fremskridt inden for energieffektivitet	01-08
EU's udgifter og den retlige ramme	09-13
Delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne	14-16
Revisionens omfang og revisionsmetoden	17-21
Bemærkninger	22-86
Bedre retningslinjer fra Kommissionen om behovsvurdering har haft en begrænset virkning på den overordnede målretning	22-42
De medlemsstater, vi besøgte, havde ikke identificeret et klart grundlag for målretning af EU-midler	23-28
Medlemsstaterne er klar over, at der er hindringer for investeringer, som ikke er imødegået	29-32
Tilskud er fortsat den vigtigste form for støtte til EU-finansierede investeringer i energieffektivitet og er ikke forbeholdt gennemgribende renovering	33-42
Udvælgelsen af projekter er ikke i tilstrækkelig grad baseret på overvejelser om omkostningseffektivitet	43-64
Energisyn og energiattester udgør et godt grundlag for evaluering af investeringer	45-48
De nationale myndigheder udvælger projekter, der forventes at spare energi, men undertiden med høje omkostninger	49-58
De mest omkostningseffektive projekter var stadig ikke prioriteret i udvælgelseskriterierne	59-64
Svag resultatramme	65-86
Fælles indikatorer måler, hvor meget energi der spares ved investeringer i offentlige bygninger, men ikke i beboelsesejendomme	67-76
Indikatorer kan ikke anvendes til overvågning af omkostningseffektivitet	77-79

Kommissionen tildelte resultatreserven til energieffektivitetsforanstaltninger på grundlag af udgifter og output frem for energibesparelser **80-86**

Konklusioner og anbefalinger **87-93**

Bilag

Bilag I - Samhørighedsmidler til energieffektivitet i bygninger 2014-2020

Glossar

Kommissionens svar

Revisionsholdet

Tidslinje

Resumé

I EU's ledere, der står over for udfordringen med at modvirke klimaændringerne, har forpligtet sig til at spare 20 % af EU-medlemsstaternes forventede energiforbrug inden 2020 og 32,5 % inden 2030. Forbedring af energieffektiviteten i bygninger er et vigtigt redskab til at kunne nå disse mål. Bygninger tegner sig for størstedelen af energiforbruget og har det største potentiale for energibesparelser.

II Den seneste vurdering af medlemsstaternes fremskridt hen imod energieffektivitetsmålene viser, at EU's 2020-mål sandsynligvis ikke vil blive nået, da EU's energiforbrug har været stigende igen siden 2014. Vi vil fremsætte anbefalinger, der bør bringe EU tættere på at nå sit 2030-energieffektivitetsmål ved at forbedre omkostningseffektiviteten i udgifterne under samhørighedspolitikken for 2021-2027.

III Samlet set blev der afsat et budget på ca. 14 milliarder euro fra samhørighedspolitikken operationelle programmer, dvs. 4 % af alle midler under samhørighedspolitikken for 2014-2020 (357 milliarder euro), til forbedring af energieffektiviteten i bygninger, heraf 4,6 milliarder euro til beboelsesejendomme. Medlemsstaterne afsatte endvidere 5,4 milliarder euro til national medfinansiering for alle bygninger, heraf 2 milliarder euro til beboelsesejendomme.

IV Vi besøgte fem medlemsstater (Bulgarien, Tjekkiet, Irland, Italien (Puglia) og Litauen), som har afsat omkring 2,9 milliarder euro af deres samhørighedsmidler til energieffektivitet i bygninger. Vi vurderede, om dette budget blev udnyttet omkostningseffektivt, og om Kommissionen og medlemsstaterne havde gennemført anbefalingerne fra vores særberetning nr. 21/2012 om energieffektivitet i offentlige bygninger.

V Kommissionen har udsendt en omfattende vejledning om forbedring af investeringer i energieffektivitet i bygninger, herunder deres omkostningseffektivitet, som vi anbefalede i vores særberetning nr. 21/2012. Vi konstaterede eksempler på god praksis: brug af finansielle instrumenter kombineret med tilskud og graduering af støtteniveauet for at mobilisere mest mulig privat finansiering og mindske risikoen for dødvægt.

VI Medlemsstaterne stillede krav om, at projekterne skulle baseres på et energisyn for at opnå et vist omfang af energibesparelser og forbedre bygningernes energiklassificering. I de fleste tilfælde tildelte de budgetmidlerne til projekter efter først til mølle-princippet, hvorved de ikke kunne vurdere projekternes relative omkostninger og fordele. Det betød, at de sjældent prioriterede projekter, der gav energibesparelser eller andre fordele til lavere omkostninger.

VII Overvågningssystemet stiller ikke data til rådighed om energibesparelserne ved at bruge EU-midler til renovering af beboelsesejendomme. Derfor kan Kommissionen ikke vurdere EU-budgettets bidrag til EU's energieffektivitetsmål. Der er ingen indikatorer til måling af de andre fordele, som disse investeringer kan give.

VIII Ligesom i vores særberetning nr. 21/2012 konkluderer vi, at omkostningseffektivitet ikke er et styrende princip i forbindelse med EU's udgifter til energieffektivitet i bygninger. Bedre forvaltning, navnlig inden for udvælgelse af projekter, kan føre til øgede energibesparelser pr. investeret euro.

IX Det er vigtigere end nogensinde at sikre omkostningseffektivitet i udgifterne på baggrund af EU's mere ambitiøse energieffektivitetsmål og udsigten til budgetstramninger. Derfor fremsætter vi anbefalinger, som bør bringe EU tættere på at nå sit 2030-energieffektivitetsmål ved at forbedre omkostningseffektiviteten i udgifterne under samhørighedspolitikken for 2021-2027. Disse omfatter planlægning og målretning af investeringer, udvælgelse af projekter, som giver større energibesparelser og andre fordele til lavere omkostninger gennem en vurdering af de relative omkostninger og fordele, anvendelse af indikatorer til at måle energibesparelser og andre fordele og belønningsforanstaltninger, der sparer energi på en omkostningseffektiv måde.

Indledning

Mål og fremskridt inden for energieffektivitet

01 Bedre energieffektivitet betyder anvendelse af et mindre energiinput til et tilsvarende outputniveau¹. Gennem en mere effektiv anvendelse af energi kan EU-borgerne reducere deres energiregninger, bidrage til at beskytte deres sundhed og miljøet og forbedre luftkvaliteten.

02 Typiske EU-medfinansierede investeringer i energieffektivitet omfatter supplerende isolering af bygninger, energieffektive vinduer, varmereguleringssystemer og opgradering af varmesystemer.

Figur 1 - Eksempel på renoveret bygning (før og efter energieffektivitetsarbejder)



© Shutterstock / Af PIXEL to the PEOPLE.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/27/EU af 25. oktober 2012 om energieffektivitet, om ændring af direktiv 2009/125/EF og 2010/30/EU samt om ophævelse af direktiv 2004/8/EF og 2006/32/EF (EUT L 315 af 14.11.2012, s. 1). Artikel 2, stk. 4: Output kan være i form af ydeevne, tjenesteydelser, varer eller energi.

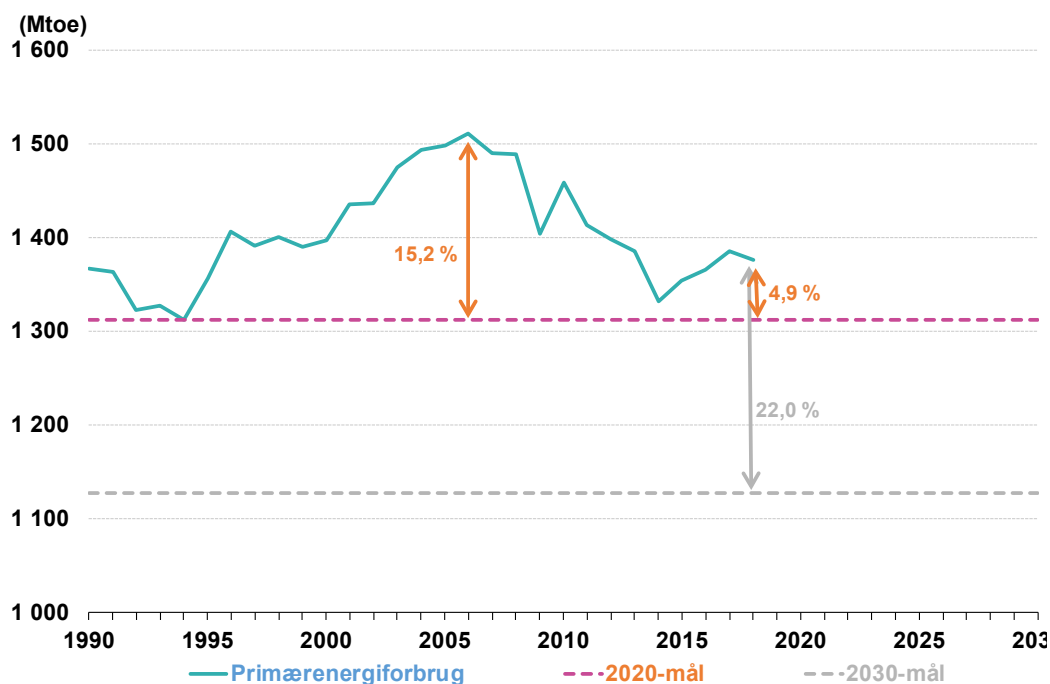
03 Energieffektivitetsmålet på 20 % for 2020 (i forhold til det forventede energiforbrug i 2020) blev indarbejdet i direktivet om energieffektivitet 2012/27/EU² fra 2012. Det reviderede direktiv om energieffektivitet 2018/2002/EU³ afspejlede det mere ambitiøst overordnede EU-energieffektivitetsmål for 2030 på mindst 32,5 %.

04 Den nye Kommission har forpligtet sig til at anvende princippet om energieffektivitet først med fokus på, hvordan EU kan forbedre bygningers energimæssige ydeevne yderligere og øge renoveringstempoet⁴.

05 Data fra Eurostat (februar 2020) viser, at primærenergiforbruget i EU-medlemsstaterne i 2018 lå 4,9 % over 2020-målene (jf. *figur 2*):

Figur 2 - EU-medlemsstaternes fremskridt hen imod energieffektivitetsmålene for 2020 og 2030 (primærenergiforbrug)

Afstand til 2020- og 2030-målene i forbindelse med primærenergiforbrug, EU-24



Kilde: Eurostats energibesparelsesstatistik Primary-Energy-Consumption-2018.

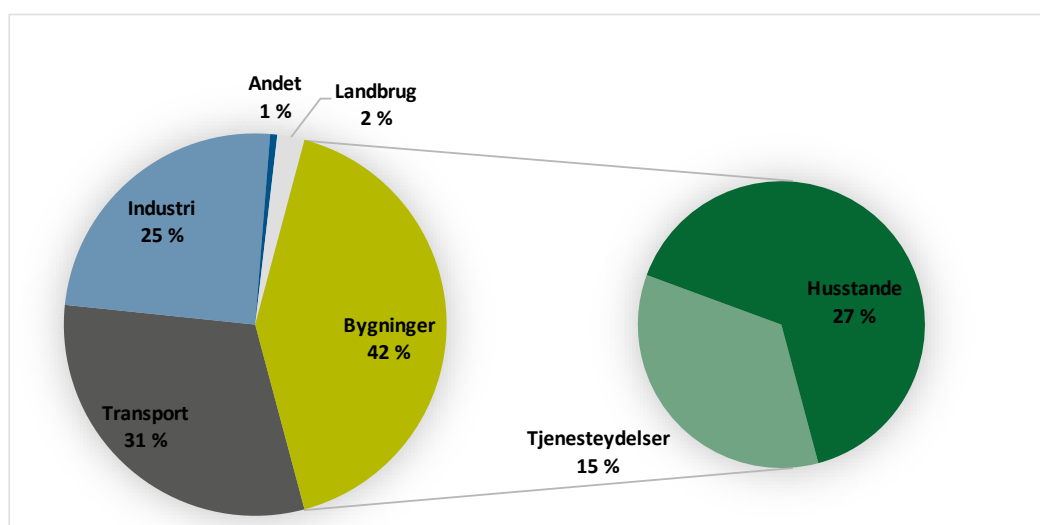
² Ibid.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/2002/EU af 11. december 2018 om ændring af direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 210).

⁴ Den europæiske grønne pagt - Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. COM(2019) 640 final af 11.12.2019.

06 Den seneste vurdering af medlemsstaternes fremskridt hen imod energieffektivitetsmålene viser, at EU's 2020-mål sandsynligvis ikke vil blive nået⁵. Denne udvikling gør det endnu vanskeligere at nå EU 2030-målet om at reducere energiforbruget med mindst 32,5 %. Energiforbruget bør falde især i de sektorer, som har det største potentiale for energibesparelser, f.eks. bygninger. **Figur 3** viser en sektorfordeling af energiforbruget i EU:

Figur 3 - 2017-energiforbrug fordelt efter sektor (% af det samlede)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af Eurostat-data om endeligt energiforbrug.

07 Bygninger, navnlig boliger, har det største energiforbrug i EU, efterfulgt af sektorerne transport og industri. Det er også den sektor, der har det største potentiale for energibesparelser i Europa⁶. For husstandene i EU tegner varme og varmt vand alene sig for 79 % af det samlede endelige energiforbrug⁷. Energibesparelser efter renovering af bygninger opnås typisk fra bedre isolering, varme- og kølesystemer samt belysning. Denne beretning har fokus på disse typer investeringer, mens vores nylige

⁵ COM(2019) 224 final, 2018-vurdering af medlemsstaternes fremskridt hen imod de nationale 2020-mål for energieffektivitet og hen imod gennemførelsen af direktivet om energieffektivitet som krævet i henhold til artikel 24, stk. 3, i direktiv 2012/27/EU.

⁶ Kommissionen (2017), "Good practice in energy efficiency" - Lessons learnt, s. 18 og COM SWD(2016) 408 final, "Evaluation of the Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings", s. 15.

⁷ Jf. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/heating-and-cooling>.

særberetning nr. 01/2020 havde fokus på EU's mindstekrav til energieffektivitet og energimærkning af apparater⁸.

08 Kommissionen vurderede, at det ville kræve investeringer i størrelsesordenen 282 milliarder euro pr. år i renovering af bygningsmassen i EU for at nå 2030-energieffektivitetsmålet⁹. Hvis alle EU's budgetterede samhørighedspolitiske investeringer i offentlige bygninger og beboelsesejendomme realiseres, ville det dreje sig om ca. 2 milliarder euro pr. år i perioden 2014-2020.

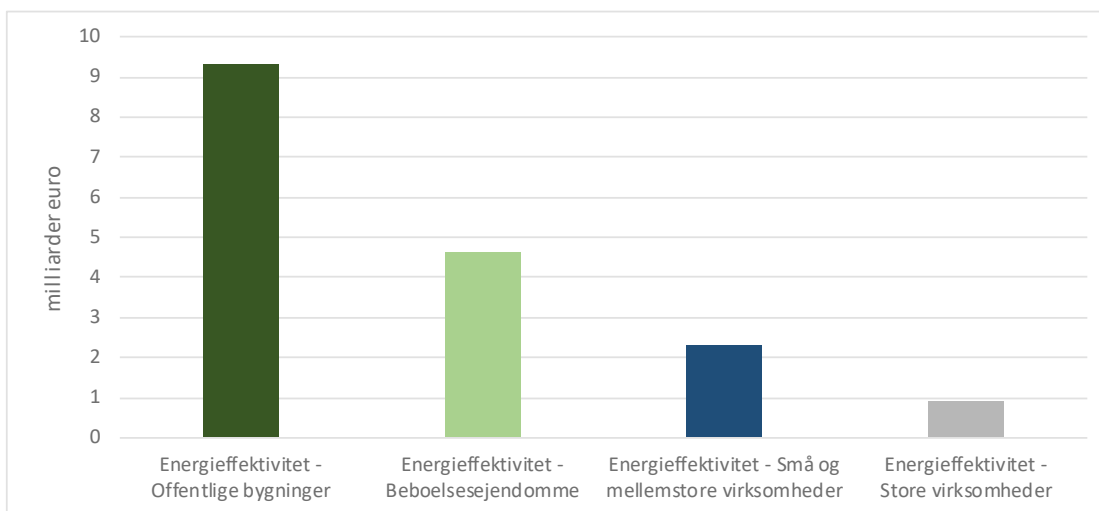
EU's udgifter og den retlige ramme

09 I 2014-2020 planlagde Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden at investere 14 milliarder euro i energieffektivitet i offentlige bygninger og beboelsesejendomme. Medlemsstaterne har yderligere bidraget med national medfinansiering på 5 milliarder euro. Fordelingen af budgettet pr. medlemsstat findes i *bilaget*. *Figur 4* viser fordelingen af budgettet for EU's samhørighedspolitik til investeringer i energieffektivitet i 2014-2020.

⁸ Jf. særberetning nr. 01/2020: "EU's foranstaltninger inden for miljøvenligt design og energimærkning: Et vigtigt bidrag til større energieffektivitet begrænses af betydelige forsinkelser og manglende overholdelse af lovgivningen".

⁹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (2016) 405 final, "Impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency".

Figur 4 - Fordeling af budgettet for EU's samhørighedspolitik til investeringer i energieffektivitet 2014-2020



Kilde: Revisionsretten.

10 Direktivet om bygningers energimæssige ydeevne¹⁰ fra 2010 indeholder flere bestemmelser med sigte på at forbedre energieffektiviteten i både nye og eksisterende bygninger, f.eks.:

- a) mindstekrav vedrørende energimæssig ydeevne for nye bygninger og større renoveringer af bygninger
- b) obligatoriske energiattester i forbindelse med salg og udlejning af bygninger, som angiver bygningens aktuelle energimæssige ydeevne og anbefaler foranstaltninger til at forbedre dens ydeevne¹¹ (jf. eksemplet i [figur 5](#)).

¹⁰ Direktiv 2010/31/EU af 19. maj 2010 om bygningers energimæssige ydeevne.

¹¹ Artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/31/EU af 19. maj 2010 om bygningers energimæssige ydeevne

Figur 5 - Eksempel på energiattest for en bygning

ENERGIATTESTER		
Energieffektivitetsklasse		
	Nuværende	Potentiel
<i>Meget energieffektiv - Lavere løbende omkostninger</i>		
(92-100) A		
(81-91) B		
(69-80) C		79
(55-68) D		
(39-54) E	39	
(21-38) F		
(1-20) G		
<i>Ikke energieffektiv - Højere løbende omkostninger</i>		

© Shutterstock / Af Milagli.

11 Energieffektivitetsdirektivet fra 2012 indeholder også bestemmelser, der har til formål at forbedre energieffektiviteten i bygninger. Det gælder bl.a. ordninger for energispareforpligtelser, som pålægger de forpligtede parter, f.eks. energileverandører eller energidistributører, at overholde de kvantitative energisparemål for hele deres kundeportefølje. Konklusionen i konsekvensanalysen af det reviderede direktiv var, at de ved udgangen af 2016 havde bidraget med større energibesparelser (34 %) end nogen anden enkeltforanstaltning (frivillige aftaler, skatteforanstaltninger og finansieringsordninger og incitament).

12 Energieffektivitetsdirektivet fra 2012 indeholder også krav om, at medlemsstaterne hvert tredje år skal fremsende deres nationale energieffektivitetshandlingsplaner, som omfatter væsentlige foranstaltninger til forbedring af energieffektiviteten og forventede og/eller opnåede energibesparelser. Kommissionen evaluerer de nationale energieffektivitetshandlingsplaner og vurderer, i hvilket omfang medlemsstaterne har gjort fremskridt med hensyn til at opfylde deres nationale energieffektivitetsmål. Kommissionen sender sin årlige vurdering til Europa-Parlamentet og Rådet. På baggrund af sin vurdering af rapporterne og de nationale energieffektivitetshandlingsplaner kan Kommissionen fremsætte anbefalinger til medlemsstaterne.

13 De nationale energi- og klimaplaner vil erstatte de nationale energieffektivitetshandlingsplaner. Medlemsstaterne skal forelægge disse planer senest ved udgangen af 2019, og de vil udgøre et væsentligt instrument i medlemsstaternes planlægning. De vil også spille en væsentlig rolle i afdækningen af investeringsbehov på energieffektivitetsområdet. Pr. 31. januar 2020 havde 18 ud af 27 medlemsstater forelagt deres nationale energieffektivitetshandlingsplaner.

Delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne

14 I Kommissionen er det Generaldirektoratet for Energi, som udformer og gennemfører EU's energipolitik. Det fremsætter forslag med henblik på at fremme energieffektivitet, fører tilsyn med direktivernes gennemførelse og overvåger medlemsstaternes fremskridt hen imod energimålene med støtte fra Det Fælles Forskningscenter og Det Europæiske Miljøagentur.

15 Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik er ansvarligt for forvaltningen af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden. Det bidrager til EU's energipolitik ved at yde finansiering og deler ansvaret for programmernes produktivitet og effektivitet med medlemsstaterne. I perioden 2014-2020 udarbejdede det retningslinjer for indholdet af partnerskabsaftaler og programmer, og det godkendte disse retningslinjer ved regnskabsperiodens begyndelse efter drøftelser med medlemsstaterne. Når disse er på plads, er generaldirektoratets vigtigste rolle at overvåge gennemførelsen af disse programmer ved at deltage i overvågningsudvalg og modtage årlige gennemførelsesrapporter. Det er ikke involveret i udvælgelsen af de enkelte projekter. Endelig evaluerer det resultaterne af finansieringen.

16 Medlemsstaterne fastsætter prioriteter inden for energieffektivitet i deres nationale lovgivning og i deres nationale energieffektivitetshandlingsplaner på grundlag af en behovsvurdering. Medlemsstaterne udarbejder operationelle programmer, og de udpegede forvaltningsmyndigheder skal vælge projekter ved anvendelse af hensigtsmæssige udvælgelsesprocedurer og -kriterier under hensyntagen til omkostningseffektivitet. I perioden 2014-2020 gav Kommissionen forvaltningsmyndighederne omfattende vejledning om, hvordan de kunne udforme og gennemføre deres programmer (jf. [figur 6](#)). Forvaltningsmyndighederne overvåger projektoutput og -resultater baseret på resultatindikatorer og rapporterer til Kommissionen om energibesparelser og andre fordele, som de operationelle programmer giver.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

17 Det er vigtigere end nogensinde at sikre omkostningseffektivitet i udgifterne på baggrund af EU's mere ambitiøse energieffektivitetsmål og udsigten til budgetstramninger. Sigtet med denne beretning er at vurdere, hvor omkostningseffektivt EU-medfinansierede energieffektivitetsinvesteringer i bygninger bringer EU tættere på at nå sine mål. Vi vil fremsætte anbefalinger, der bør bringe EU tættere på at nå sit 2030-energieffektivitetsmål ved at forbedre omkostningseffektiviteten i udgifterne under samhørighedspolitikken for 2021-2027.

18 Det overordnede revisionsspørgsmål var, om EU-medfinansierede investeringer i energieffektivitet i bygninger blev udvalgt ved hjælp af kriterier, som sandsynligvis vil maksimere deres omkostningseffektivitet. For at besvare dette spørgsmål undersøgte vi, om Kommissionen og medlemsstaterne fastsætter de rette betingelser for udvælgelse af omkostningseffektive investeringer (herunder behovsvurdering, målretning af støtten, resultatramme), og om medlemsstaterne anvendte passende udvælgelseskriterier.

19 Vi besøgte fem medlemsstater (Bulgarien, Tjekkiet, Irland, Italien (Puglia), Litauen), som blev udvalgt efter omfanget af deres investeringer i energieffektivitet og med henblik på geografisk balance. Disse medlemsstater afsatte omkring 2,9 milliarder euro af deres 2014-2020-budget fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden til dette område.

20 Vores revision omfattede gennemgang og vurdering af:

- a) nationale and regionale behovsvurderinger og nationale energieffektivitetshandlingsplaner
- b) operationelle programmer og projektudvælgelsesprocedurer
- c) overvågningssystemer og projektdata om energibesparelser.

21 Vi fokuserede på investeringer i energieffektivitet i beboelsesejendomme medfinansieret af EFRU og Samhørighedsfonden. Vi vurderede, hvordan disse investeringer er på linje med EU's energieffektivitetspolitik. Vi fulgte også op på vores særberetning nr. 21/2012 om energieffektivitet i offentlige bygninger, hos Kommissionen og i de tre medlemsstater, vi besøgte på tidspunktet for vores revision (Tjekkiet, Italien og Litauen), med henblik på at vurdere, i hvilket omfang Kommissionen og medlemsstaterne havde gennemført vores anbefalinger fra den beretning¹².

¹² Jf. særberetning nr. 21/2012: "Omkostningseffektiviteten af investeringer i energieffektivitet under samhørighedspolitikken":
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_21/SR12_21_DA.PDF.

Bemærkninger

Bedre retningslinjer fra Kommissionen om behovsvurdering har haft en begrænset virkning på den overordnede målretning

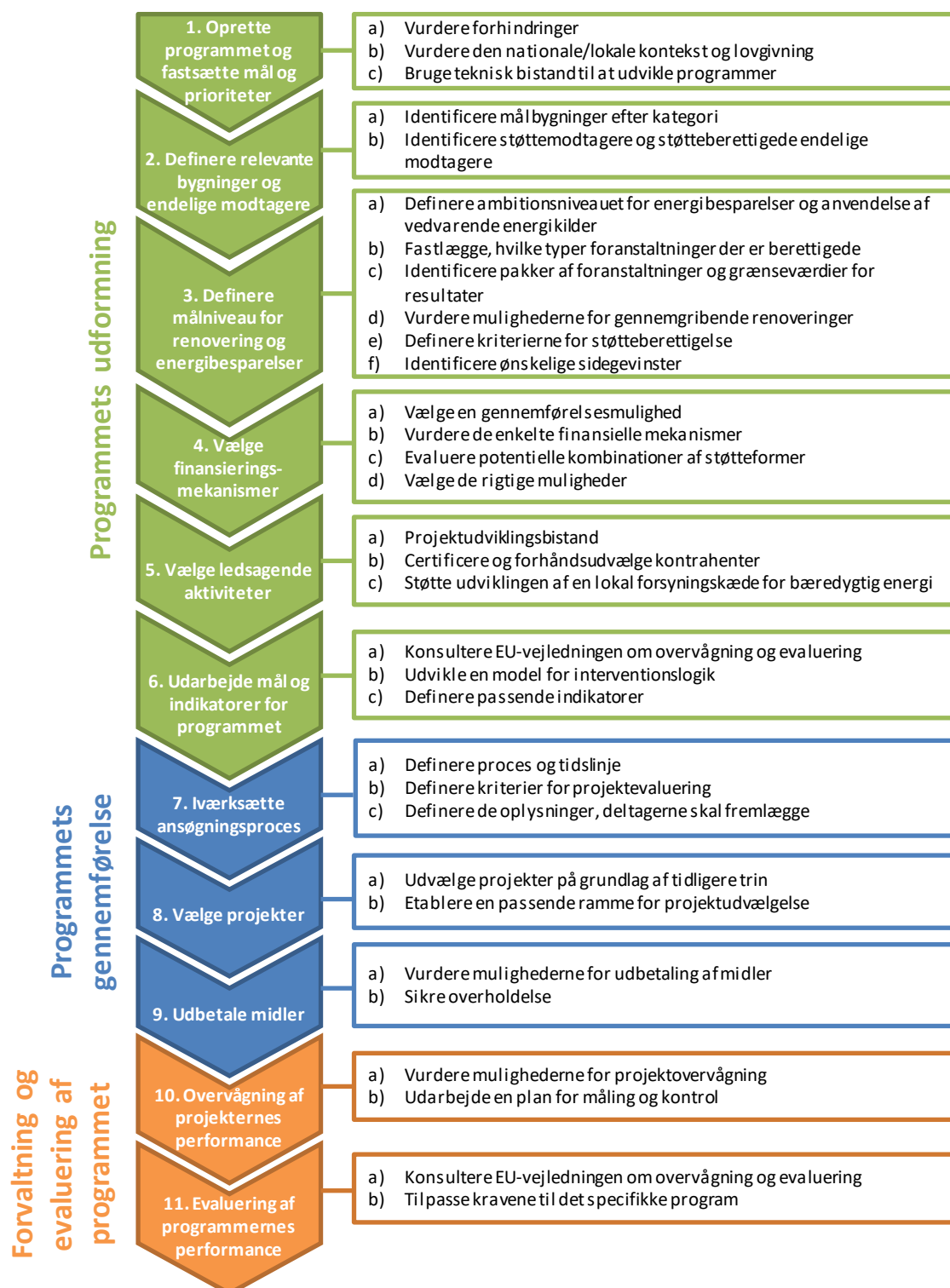
22 Partnerskabsaftaler og operationelle programmer giver mulighed for klar målretning af investeringerne, når de baseres på sunde behovsvurderinger, herunder:

- a) en vurdering af energiforbruget og potentialet for energibesparelser i alle sektorer for at kunne identificere de bygningskategorier og støttemodtagere, som de målrettes mod
- b) en identificering af hindringer for investeringer og af de områder, hvor der er brug for yderligere støtte, i medlemsstaternes nationale energieffektivitetshandlingsplaner
- c) en vurdering af, hvilken form for støtte (f.eks. tilskud eller finansielle instrumenter) der er bedst egnet til at imødekomme de konstaterede behov og fremme gennemgribende renovering.

De medlemsstater, vi besøgte, havde ikke identificeret et klart grundlag for målretning af EU-midler

23 Kommissionen har udsendt en omfattende vejledning til medlemsstaterne om, hvordan de vurderer deres behov og udformer deres operationelle programmer vedrørende finansiering af investeringer i energieffektivitet i bygninger. *Figur 6* viser en køreplan over de væsentlige skridt, Kommissionen anbefalede forvaltningsmyndighederne at tage.

Figur 6 - Køreplan for gennemførelse af et program for finansiering af energirenovering af bygninger med samhørighedsmidler



Kilde: Europa-Kommissionen (2014), "Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding", s. 14.

24 Alle de fem medlemsstater, vi besøgte, konstaterede i deres partnerskabsaftaler og operationelle programmer, at der var behov for at øge energieffektiviteten i deres bygningsmasse, navnlig i beboelsejendomme. De fleste af disse planlægningsdokumenter henviste til behovsvurderinger i de nationale energieffektivitetshandlingsplaner eller andre nationale strategidokumenter på energiområdet.

25 De fem medlemsstaters nationale energieffektivitetshandlingsplaner indeholdt ikke alle de oplysninger, der var anbefalet i Kommissionens vejledningsnotat og skabelon¹³, f.eks. de forventede og opnåede energibesparelser for hver enkelt foranstaltning, herunder EU-finansierede foranstaltninger. Energieffektivitetsdirektivet fra 2012 krævede ikke, at medlemsstaterne indførte de foranstaltninger, der indgik i deres nationale energieffektivitetshandlingsplaner, eller indberettede deres energibesparelser.

26 *Tabel 1* giver et overblik over hovedelementerne i behovsvurderingerne for de fem operationelle programmer, vi undersøgte:

¹³ COM(2013) 762 final: Gennemførelse af energieffektivitetsdirektivet - Kommissionens vejledning, og SWD(2013) 180 final: "Guidance for National Energy Efficiency Action Plans", afsnit 3.2.4 og 3.2.5.

Tabel 1 - Hovedelementer i behovsvurderingerne for de fem operationelle programmer, vi undersøgte

Operationelt program	Var bygningerne klassificeret efter energiforbrug?	Var der sat tal på potentielle energibesparelser og investeringsbehov?	Var der en klar begrundelse for at anvende EU-midler?
Bulgarien Vækstregioner	Nej	Nej	Ja
Tjekkiet Integreret regionalt	Nej	Nej	Ja
Irland Sydlige og østlige regioner	Ja	Ja	Nej (jf. tekstboks 1)
Italien (Puglia) Regionalt	Nej	Nej	Ja
Litauen Investeringer i vækst og beskæftigelse	Ja	Ja	Ja

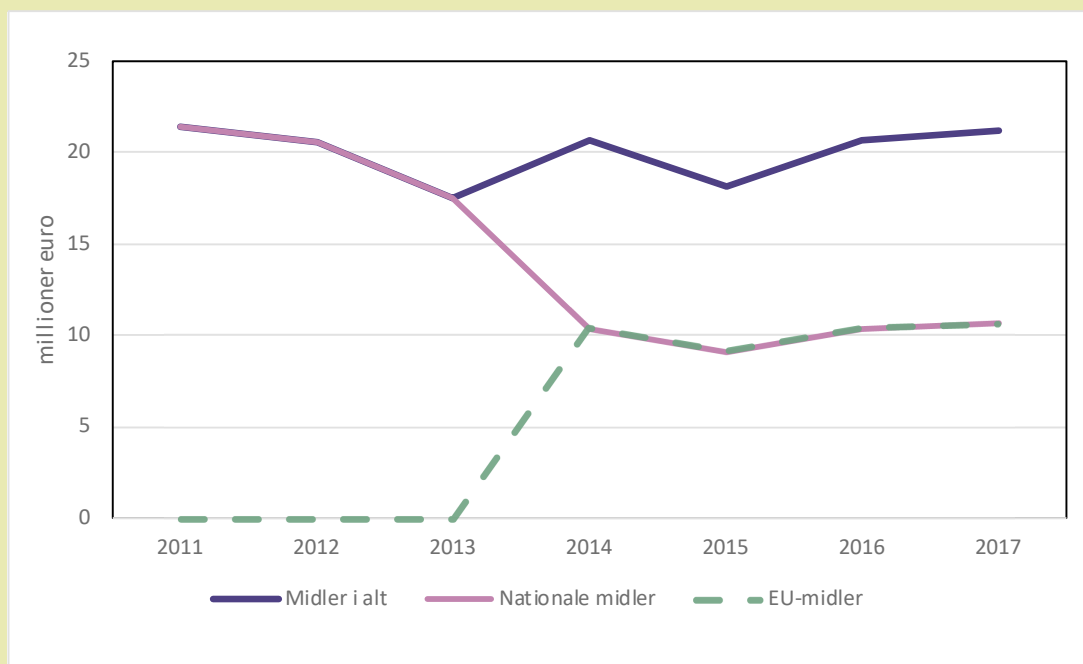
Kilde: Revisionsretten.

Tekstboks 1

I Irland førte brugen af EU-midler på en tidligere nationalt finansieret ordning ikke til øget energieffektivitet

Irland har siden 2000 haft en nationalt finansieret ordning, "Better Energy Warmer Homes Scheme", som er målrettet husstande med lav indkomst, der er i risiko for energifattigdom, dvs. de har ikke råd til ordentlig opvarmning. Da EU i 2014 begyndte at medfinansiere ordningen, reducerede Irland den nationale finansiering af ordningen for at holde det samme finansieringsniveau, nemlig omkring 20 milliarder euro årligt (jf. figur 7). Brugen af EU-midler førte ikke til en markant forøgelse eller acceleration af investeringer i energieffektivitet, men trådte grundlæggende i stedet for den nationale finansiering.

Figur 7 - Tildeling af midler til Better Energy Warmer Homes-ordningen i Irland over tid (perioden 2011-2017)



Kilde: Revisionsretten.

27 For Tjekkiet og Italien (Puglia) svarer resultaterne til de resultater, der rapporteredes i vores særberetning nr. 21/2012, hvor vi konstaterede, at de operationelle programmer for 2007-2013 ikke var baseret på rigtige behovsvurderinger. Vurderingerne fastlagde ikke de specifikke sektorer, hvor der kunne opnås energibesparelser, og mulighederne for at opnå disse besparelser på omkostningseffektiv vis, hvilket ville begrunde valget af foranstaltninger og omkostningerne hertil.

28 På dette grundlag anbefalede vi Kommissionen at gøre finansiering under samhørighedspolitikken for 2014-2020 betinget af en passende behovsvurdering på programniveau. Tre (Bulgarien, Tjekkiet og Italien (Puglia)) af de fem medlemsstater, vi besøgte i 2019, baserede stadig ikke deres operationelle programmer på en solid vurdering af energiforbruget og havde heller ikke kvantificeret potentielle energibesparelser og de tilsvarende investeringsbehov. Situationen i Litauen er blevet bedre, da de nationale myndigheder nu kvantificerer investeringsbehov og potentielle energibesparelser.

Medlemsstaterne er klar over, at der er hindringer for investeringer, som ikke er imødegået

29 Bedre energieffektivitet giver betydeligt lavere energiregninger, men mange investeringer i energieffektivitet i bygninger bliver ikke realiseret på grund af markedshindringer¹⁴. Disse er bl.a. mangel på viden og ekspertise om finansiering af energieffektivitet og deraf følgende fordele, høje indledende omkostninger, reguleringsmæssige hindringer med hensyn til bygninger med flere ejere (hvor der ofte kræves enstemmighed i boligforeninger) og en skæv incitamentsfordeling eller ejer/lejer-dilemmaet¹⁵. Det betyder en situation, hvor bygningens ejer betaler for energieffektivitetsopgraderinger, men ikke kan høste fordelene ved det lavere energiforbrug, som tilfalder lejeren. For ejeren kan incitamentet til at investere i forbedringer af energieffektiviteten derfor være begrænset.

30 I Bulgarien, Tjekkiet og Litauen fortalte forvaltningsmyndighederne og støttemodtagerne os, at vanskeligheder med at nå til enighed i bygninger med flere ejere var en væsentlig hindring for forbedring af energieffektiviteten.

31 Andre forhindringer, der især er i vejen for anvendelse af mekanismer vedrørende kontrakter om energimæssig ydeevne, er regler for offentlige udbud, da der er retlig usikkerhed om sådanne kontraktors hovedelementer, og det er vanskeligt at skelne mellem bygge- og anlægsarbejder, vareindkøb og tjenesteydelser¹⁶, og om, hvordan disse kontrakter skal posteres i landenes offentlige forvaltningers nationalregnskaber. Kommissionen arbejder på at fjerne disse forhindringer: I 2017

¹⁴ Kommissionen (2017): "God praksis inden for energieffektivitet", s. 15.

¹⁵ Rapport fra Det Fælles Forskningscenter (2014), "Overcoming the split incentive barrier in the building sector".

¹⁶ Det italienske nationale energiagentur: ENEA (2017): "The Energy Performance Contracts".

offentliggjorde Eurostat et vejledningsnotat¹⁷ med afklaring af, hvordan disse kontrakter skal posteres i nationalregnskaberne. I 2018 blev dette notat suppleret af yderligere vejledning udarbejdet i samarbejde med EIB¹⁸.

32 I ingen af de fem operationelle programmer, vi undersøgte, var der en beskrivelse af forhindringerne for investeringer i energieffektivitet på landenes område og de foranstaltninger, der skulle iværksættes for at imødegå dem. To af de fem medlemsstater, vi besøgte, rapporterede dog om særlige initiativer til at fjerne nogle af forhindringerne:

- Litauen besluttede, at det var nok med et simpelt flertal blandt ejerne for at nå til enighed om energieffektivitetsopgraderinger i bygninger med flere lejligheder og gav 100 % offentlig støtte til opgraderinger for husstande med lav indkomst (jf. [tekstboks 2](#)).
- Fra 2018 kunne andelsboligforeninger i Tjekkiet ansøge om EU-finansiering til investeringer i energieffektivitet, og i 2019 iværksatte landet en national reklamekampagne, som skulle øge kendskabet til finansiering af energieffektivitet.

Tilskud er fortsat den vigtigste form for støtte til EU-finansierede investeringer i energieffektivitet og er ikke forbeholdt gennemgribende renovering

33 Investeringer i energieffektivitet giver fordele for både ejerne (højere værdi) og beboerne (lavere energiomkostninger). Inden medlemsstaterne benytter tilskud i betydeligt omfang, bør de overveje at anvende finansielle instrumenter og innovative markedsmekanismer, f.eks. kontrakter om energimæssig ydeevne og ordninger for energispareforpligtelser.

34 Investeringen på 4,6 milliarder euro, der er blevet godkendt af medlemsstaterne til energieffektiv renovering af beboelsesejendomme, vil blive finansieret med 72 % af tilskud og med 28 % af finansielle instrumenter.

¹⁷ Kommissionen (2017), "Eurostat Guidance note: the recording of energy performance contracts in government accounts".

¹⁸ https://www.eib.org/attachments/pj/guide_to_statistical_treatment_of_epcs_en.pdf.

35 I alle de fem medlemsstater, vi besøgte, indeholdt partnerskabsaftalerne en hensigt om at se nærmere på anvendelsen af finansielle instrumenter til støtte for investeringer i energieffektivitet i bygninger. Hidtil er det dog kun Litauen, der har anvendt EU-midler til at indføre et sådant instrument for beboelsesejendomme (jf. [tekstboks 2](#)).

Tekstboks 2

God praksis - Litauen anvender finansielle instrumenter til energieffektivitetsopgraderinger i bygninger med flere lejligheder

I lyset af de gode erfaringer i perioden 2007-2013 med at anvende finansielle instrumenter til sådanne investeringer oprettede Litauen i perioden 2014-2020 et finansielt instrument med præferencelån for 314 millioner euro til boligforeninger. Det er gået til renovering af omkring 4 000 bygninger med flere lejligheder på linje med målet for det nationale program for energirenovering af boliger, der påbegyndte i 2004.

Lånene har i gennemsnit en tilbagebetalingsperiode på 20 år og en fast rente på 3 %. Lånene kombineres med tilskud via nationale midler fra 15 % op til 40 % af lånebeløbet over tid. For husstande med lav indkomst udgør tilskuddet 100 % af investeringen.

36 Kommissionen anbefalede medlemsstaterne at anvende EU's samhørighedsmidler, især i form af tilskud, til primært at støtte gennemgribende renovering, der er mere omfattende end mindstekravene for energimæssig ydeevne, og som giver betydelige energibesparelser (typisk over 60 %¹⁹).

¹⁹ Jf. direktivet om bygningers energimæssige ydeevne og COM(2013) 225 final, Økonomisk støtte til energieffektivitet i bygninger.

37 *Tabel 2* giver et overblik over typerne af støttemodtagere, støtteformerne og den offentlige støttesats i de fem operationelle programmer, vi undersøgte:

Tabel 2 - Typer af støttemodtagere, støtteformer og den offentlige støttesats i de fem operationelle programmer, vi undersøgte

Operationelt program	Typer af støttemodtagere	Støtteform	Offentlig støttesats
Bulgarien Vækstregioner	Private ejere	Tilskud	100 %
Tjekkiet Integreret regionalt	Private ejere	Tilskud	30 % eller 40 % (afhængig af energibesparelserne)
Irland Sydlige og østlige regioner	Offentlige og private ejere	Tilskud	100 %
Italien (Puglia) Regionalt	Offentlige enheder	Tilskud	100 % (eller 90 % til støttemodtagere med 10 % medfinansiering af projektet)
Litauen Investeringer i vækst og beskæftigelse	Private ejere	Kombination af lån og tilskud	15 %-40 % tilskud 100 % tilskud til husstande med lav indkomst

Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra de forvaltningsmyndigheder, vi besøgte.

38 Litauens anvendelse af forskellige satser for offentlig støtte er god praksis med hensyn til at mobilisere mest mulig privat finansiering og mindske risikoen for dødvægt. Denne graduering giver mulighed for at yde højere tilskud til projekter, der vedrører større energibesparelser, herunder installation af individuelle målere, og til husstande med lav indkomst (hvilket bidrager til at mindske energifattigdom).

39 I Tjekkiet forelagde kun en fjerdedel af støttemodtagerne projekter, der var berettiget til offentlig støtte på 40 %, hvilket krævede energibesparelser på mindst 40 % og energiklassificering "B" efter arbejdet. Tre fjerdedele af støttemodtagerne forelagde projekter, der var berettiget til den lavere offentlige støttesats (30 %), hvilket kun krævede energibesparelser på 20 %. Støttemodtagerne opfattede den trinvis fordel ved den højere støttesats som utilstrækkelig til at opveje de højere omkostninger ved mere gennemgribende renoveringsprojekter.

40 Bulgarien, Irland og Italien (Puglia) graduerede ikke den offentlige støttesats for at fremme mere gennemgribende renoveringer eller tage højde for investeringernes omfang eller kompleksitet, men kun - for så vidt angår Italien (Puglia) - de offentlige enheders vilje til at finansiere 10 % af investeringen. Irland forklarede, at det skyldes, at en af de to EU-medfinansierede ordninger er målrettet mod ældre og sårbare mennesker med risiko for energifattigdom.

41 Den manglende graduering af støtten tyder på finansiering med en meget høj støttesats af selv simple opgraderinger (f.eks. belysningsopgraderinger eller udskiftning af fyr) med hurtige tilbagebetalingstider og beskedne enhedsomkostninger. **Tekstboks 3** viser eksempler på to operationelle programmer målrettet energieffektivitetsopgraderinger, der udgør "lavthængende frugter".

Tekstboks 3

Eksempler på operationelle programmer målrettet energieffektivitetsopgraderinger, der udgør "lavthængende frugter"

I Irland findes ordningen "Better Energy Warmer Homes" med en offentlig støttesats på 100 % for projekter, der hovedsagelig omfatter simple opgraderinger (indvendige skillevægge, loftsisolering, kapper til varmtvandsstanke og hulmursisolering). Sådanne opgraderinger er forholdsvis billige (de gennemsnitlige omkostninger for projekter finansieret i perioden 2014-2017 var 3 161 euro) og skal generelt betales tilbage hurtigt. Energiklassificeringen blev dog ikke bedre efter projektet for de fleste af de husstande, der modtog støtte (jf. punkt 85), hvilket bekræfter, at investeringerne ikke gav de store energibesparelser.

I Italien støttede det interregionale operationelle program for energi 2007-2013 - som vi undersøgte som opfølgning på vores særberetning nr. 21/2012 - energieffektivitetsprojekter i Campania, Calabria, Puglia og Sicilien. I forbindelse med indkaldelsen af projekter i 2014 og 2015 finansieret med 100 % støtte i Italien blev der kun forhåndsudvalgt simple opgraderingsprojekter, typisk indkøb og montering af LED-pærer og varmepumper. Dermed kunne myndighederne hurtigt bruge resten af budgettet inden udløbsdatoen den 31. december 2015. I gennemsnit medførte det desuden en hurtig tilbagebetalingstid for investeringerne. Dette valg medførte dog også en høj risiko for dødvægt, dvs. finansiering af normale opgraderinger, som også ville være blevet udført uden EU-finansiering.



© Shutterstock / Af Marko Mitrovicv.

42 Disse opgraderinger, der kan betegnes som "lavthængende frugter", kan føre til en fastlåsnings, dvs. når der først er gennemført nogle grundlæggende energieffektivitetsforanstaltninger, bliver det mindre omkostningseffektivt at passe mere omfattende fremtidige foranstaltninger ind²⁰. Det kan mindske bygningsmassens potentiale for energibesparelser på mellemlang og lang sigt, da det er begrænset, hvor mange renoveringer en husstand kan udføre, normalt en eller højst to. Behovet for offentlig støtte, navnlig i form af tilskud med en støttesats på 100 %, er derfor mindre aktuelt for simple opgraderinger end for mere gennemgribende renoveringer. Eftersom simple opgraderinger med en hurtig tilbagebetalingstid normalt er finansielt levedygtige, burde de være blevet finansieret uden offentlig støtte eller ved hjælp af finansielle instrumenter.

Udvælgelsen af projekter er ikke i tilstrækkelig grad baseret på overvejelser om omkostningseffektivitet

43 Omkostningseffektivitet bør være en væsentlig bestemmende faktor for beslutninger om offentlige udgifter, især hvad angår projekter om energieffektivitet. En cost-benefit-analyse af investeringerne giver mulighed for at vælge dem, der giver større energibesparelser og andre fordele pr. investeret euro, i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet som fastsat i finansforordningens artikel 33²¹. Ifølge konsekvensanalysen af forslaget til energieffektivitetsdirektivet kan målet om at spare 20 % af EU's forventede energiforbrug inden udgangen af 2020 nås ved at indføre omkostningseffektive foranstaltninger. Medlemsstaterne bør indføre foranstaltninger til fremme af omkostningseffektive gennemgribende renoveringer af bygninger²².

²⁰ Jf. Europa-Kommissionen (2014), "Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding", s. 45.

²¹ Finansforordning EU/EURATOM 2018/1046 af 18 juli 2018.

²² Artikel 4 i energieffektivitetsdirektivet 2012/27/EU.

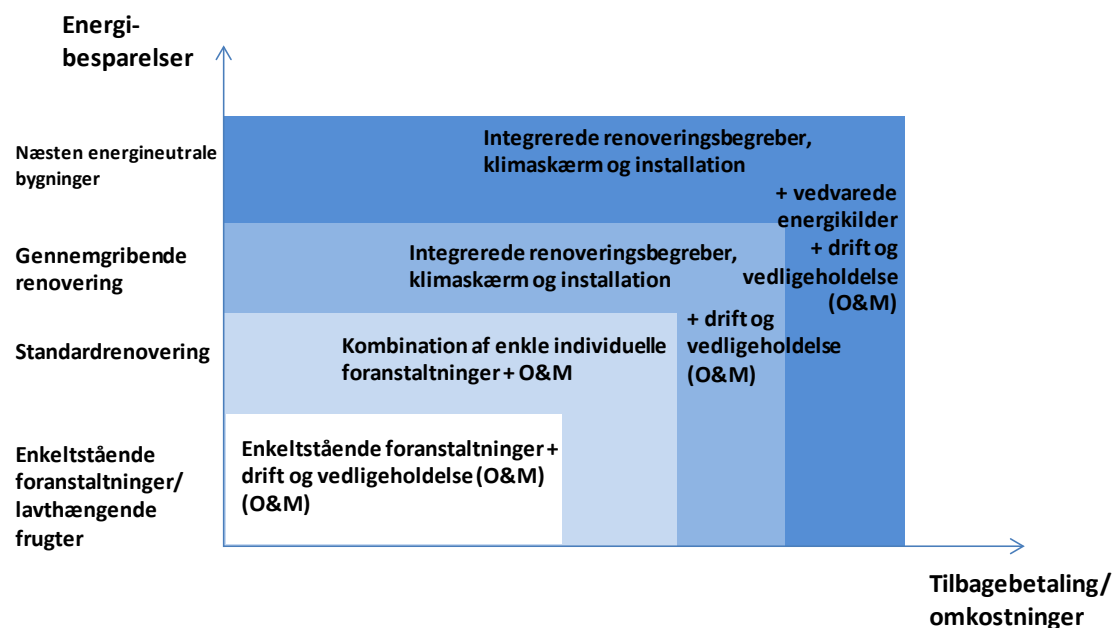
44 Kommissionen gav medlemsstaterne vejledning i, hvordan udvælgelseskriterier, som prioriterer mere omkostningseffektive projekter²³, kan anvendes. Det bør gøres ved:

- a) at kræve, at projekterne skal være baseret på et energisyn og/eller en energiattest. De bør identificere og kvantificere omkostningseffektive energibesparelsemuligheder og give mulighed for at overvåge og kontrollere projektets faktiske energibesparelser
- b) at fastsætte minimums- og/eller maksimumsgrænseværdier for nøgleparametre, f.eks. mængden af energibesparelsen, den energiklassificering, som bygningen som minimum bør opnå, nettonutidsværdien, den simple tilbagebetalingstid²⁴ og omkostningerne pr. sparet energienhed. Disse grænseværdier bør minimere risikoen for finansiering af meget simple foranstaltninger, der sandsynligvis vil blive udført alligevel (f.eks. udskiftning af belysning, som typisk tilbagebetales meget hurtigt), samt investeringer, der indebærer alt for store omkostninger i forhold til de energibesparelser, de giver (dvs. hvor tilbagebetalingstiden er længere end de anvendte materialers levetid). *Figur 8* viser en klassificering af investeringer i energieffektivitet, hvor mere komplekse og ambitiøse renoveringer normalt medfører højere omkostninger og længere tilbagebetalingstider
- c) at vurdere projekternes relative omkostninger og fordele, herunder sidegevinster og eksternaliteter (f.eks. sundhed, social samhørighed, byfornyelse, vækst og beskæftigelse, reduktion af luftforurening og klimaforandringer, besparelser på det offentlige budget, ...), som investeringerne i energieffektivitet bør medføre, og prioritere projekter, der bidrager til politikmålene på den mest omkostningseffektive måde.

²³ Jf. Kommissionen (2014), "Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding".

²⁴ Den simple tilbagebetalingstid er en af metoderne til evaluering af omkostningseffektivitet som angivet i Kommissionen (2014), "Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding". Den måler den nødvendige tid til, at projektets kumulerede besparelser er tilstrækkelige til at tilbagebetale den oprindelige investering.

Figur 8 - Klassificering af investeringer i energieffektivitet



Kilde: Europa-Kommissionen (2014), "Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding", s. 6.

Energisyn og energiattester udgør et godt grundlag for evaluering af investeringer

45 Alle de fem medlemsstater, vi besøgte, stillede krav om, at projekter skulle være baseret på et energisyn, en energiattest eller i det mindste en energivurdering (i Irland medførte dette ikke en attest med angivelse af husstandens energiklassificering før arbejdet). Dette er en klar forbedring i forhold til resultaterne af vores særberetning nr. 21/2012, hvor vi konstaterede, at energisyn endnu ikke var normal praksis i Tjekkiet, Italien og Litauen. På daværende tidspunkt konkluderede vi, at energisyn ikke altid var obligatoriske eller af god kvalitet²⁵, og vi anbefalede at bruge energisyn som det primære udvælgelseskrav.

46 I alle de fem medlemsstater, vi besøgte, skulle støttemodtagerne fremlægge en energiattest efter arbejdet med angivelse af den nye energiklasse og energiforbruget i den renoverede bolig eller bygning. Forskellen mellem det energiforbrug, der er angivet i attesten henholdsvis før og efter arbejdet, giver et skøn over, hvor stor en energibesparelse projektet har givet.

²⁵ Jf. vores særberetning nr. 21/2012, punkt 41-44.

47 I Italien (Puglia) krævede forvaltningsmyndigheden, at projekter skal omfatte systemer til overvågning af, hvor meget energi der faktisk produceres og forbruges i bygningerne. I Litauen blev tilskudssatsen, som supplerer EU-medfinansierede lån, forhøjet for de projekter, der omfattede montering af individuelle målere i husstande (jf. punkt 38).

48 Trods deres begrænsninger udgør skøn baseret på forskellen mellem energiforbruget i attesten hhv. før og efter arbejdet alligevel et nemt tilgængeligt tal for energibesparelsen pr. projekt. Dette tal kan sammenlignes med projektomkostningerne til beregning af de anslåede omkostninger pr. sparet energienhed. I vores særberetning nr. 21/2012 anbefalede vi Kommissionen at overvåge de operationelle programmers omkostningseffektivitet på grundlag af omkostningen pr. sparet energienhed²⁶. Kommissionen var imidlertid ikke helt enig i vores anbefaling og gennemførte den ikke.

De nationale myndigheder udvælger projekter, der forventes at spare energi, men undertiden med høje omkostninger

49 *Tabel 3* giver et overblik over mindstekravene til energieffektivitet og de maksimale grænseværdier for omkostningen pr. sparet energienhed for projekter som led i de fem operationelle programmer, vi undersøgte:

²⁶ Jf. særberetning nr. 21/2012, anbefaling 2.

Tabel 3 - Mindstekrav til energieffektivitet og de maksimale grænseværdier for omkostningerne pr. sparet energienhed for projekter som led i de fem operationelle programmer, vi undersøgte

Operationelt program	Mindste energiklassificering efter arbejdet	Mindste energibesparelse efter arbejdet	Maksimal omkostning pr. sparet energienhed?
Bulgarien Vækstregioner	C	60 % for gennemgribende reoveringer, ellers intet mindstekrav	Nej, kun omkostningsløft pr. kvadratmeter
Tjekkiet Integreret regionalt	Nej	20 % for projekter, der modtager tilskudssatsen på 30 %	Nej, men en høj andel af privat medfinansiering (60-70 %) mindsker risikoen for "forgyldning"
	C	30 % for projekter, der modtager tilskudssatsen på 30 %	
	B	40 % for projekter, der modtager tilskudssatsen på 40 %	
Irland Sydlige og østlige regioner	Forbedring med mindst én energiklasse	Intet krav	Nej
Italien (Puglia) Regionalt	C	10 % (eller 30 % for at få den bedste score)	Nej
Litauen Investeringer i vækst og beskæftigelse	D	20 % for projekter, der modtager tilskudssatsen på 15 % (frem til 2017)	Nej, men en høj andel af privat medfinansiering (60-85 %) mindsker risikoen for "forgyldning"
	C	40 % for projekter, der modtager tilskudssatsen på 40 % (frem til 31.10.2017) og tilskudssatsen på 30 % (fra 1.11.2017)	

Kilde: Revisionsretten baseret på oplysninger fra forvaltningsmyndighederne.

50 I Bulgarien, Tjekkiet, Italien og Litauen sikrede disse mindstekrav til energieffektivitet efter arbejdet projekter med et minimumsambitionsniveau²⁷. Det er en positiv udvikling i forhold til resultaterne af vores tidligere revision.

51 Manglen på lofter for omkostningerne pr. energienhed medfører dog en risiko for at finansiere projekter med små energibesparelser i forhold til omkostningerne. Det indebærer, at besparelserne på energiregningen efter projekterne kan være utilstrækkelige til at tilbagebetale den oprindelige investering inden for de anvendte materials levetid (typisk 30 år²⁸).

52 Risikoen er lavere, når støttemodtagerne medfinansierer en stor andel af projektomkostningerne, f.eks. i Tjekkiet og Litauen, og højere ved en meget stor andel af offentlig støtte, f.eks. i Bulgarien, Irland og Italien (Puglia). *Tabel 4* giver et overblik over den gennemsnitlige simple tilbagebetalingstid for støttede investeringer i energieffektivitet i de fem operationelle programmer, vi undersøgte:

²⁷ I overensstemmelse med Europa-Kommissionen (2014), "Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding", s. 55, som anbefaler forvaltningsmyndighederne at indføre krav om, at energiklassificeringen skal forbedres med mindst to eller tre klasser, hvis projektet skal være støtteberettiget, med henblik på at undgå at plukke "lavthængende frugter".

²⁸ På grundlag af bestemmelserne i EU-direktiv 2010/31/EF og Europæisk Standard EN 15459:2007.

Tabel 4 - Gennemsnitlig simpel tilbagebetalingstid for støttede investeringer i energieffektivitet i de fem operationelle programmer, vi undersøgte

Operationelt program	Gennemsnitlig simpel tilbagebetalingstid for støttede projekter
Bulgarien Vækstregioner	Ikke tilgængelig (da der ikke er indsamlet data om energibesparelser)
Tjekkiet Integreret regionalt	9 år
Irland Sydlige og østlige regioner	Ikke tilgængelig (da der ikke er indsamlet data om energibesparelser)
Italien (Puglia) Regionalt	24 år
Litauen Investeringer i vækst og beskæftigelse	11 år

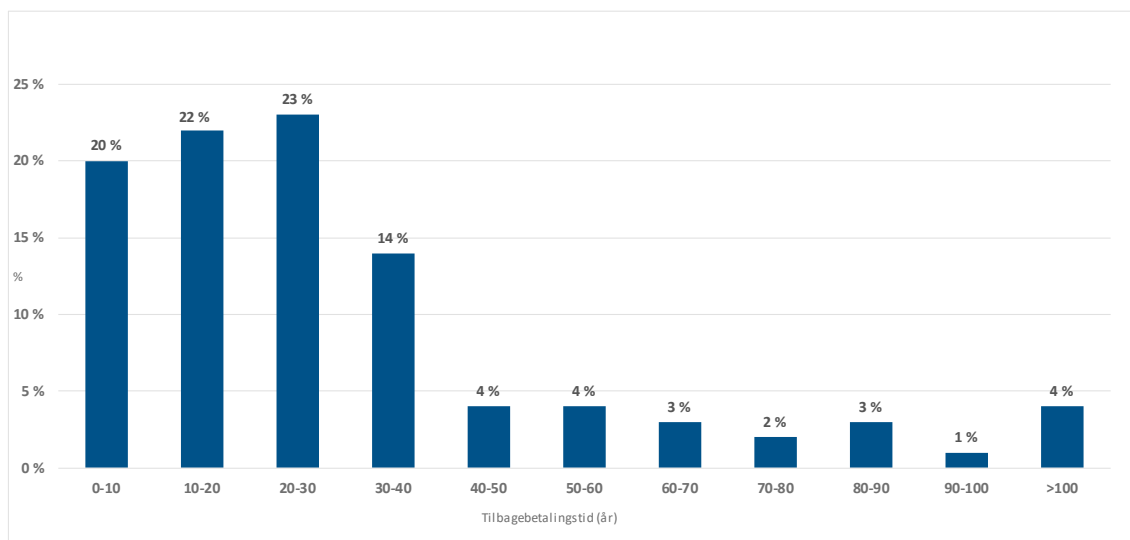
Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra de forvaltningsmyndigheder, vi besøgte, og ved anvendelse af elprisen for privatkunder i 2018 (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics).

53 Den gennemsnitlige simple tilbagebetalingsperiode for projekter om energieffektivitet i de operationelle programmer, vi undersøgte, var på mellem 9 og 24 år. Disse perioder er længere end det simple gennemsnit på syv år for de 5 152 projekter, der er registreret på platformen for risikostyring af energieffektivitet. Denne platform indeholder data fra offentlige og private investeringsfonde og finansielle institutioner, nationale og regionale myndigheder samt leverandører af energieffektivitetsløsninger over hele EU²⁹. Kommissionen oprettede denne platform for at øge investeringer i energieffektivitet i EU ved hjælp af dataudveksling og analyse af afsluttede projekter.

54 I Italien (Puglia) var der ikke noget loft for omkostningerne pr. sparet energienhed, hvilket førte til finansiering af flere dyre projekter med alt for lave energibesparelser til at tilbagebetale de høje indledende investeringsomkostninger inden for de anvendte materialers eller selve bygningens levetid. Som figuren nedenfor viser, er der for 35 % af projekterne ikke sandsynlighed for tilbagebetaling af de indledende investeringsomkostninger inden for 30 år.

²⁹ Jf. <https://deep.eefig.eu/>.

Figur 9 - Fordeling af energieffektivitetsprojekter under det operationelle program i Italien (Puglia) efter tilbagebetalingstid



Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra de forvaltningsmyndigheder, vi besøgte, og ved anvendelse af elprisen for privatkunder i 2018 (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics).

55 Da Bulgarien og Irland ikke havde overvågningsdata om energibesparelser ved projekter i beboelsesejendomme, var det ikke muligt at vurdere investeringernes omkostningseffektivitet.

56 I Irland sigtede det operationelle program for de sydlige og østlige regioner mod at støtte omfattende og ambitiøse forbedringer af energieffektivitet, der medfører opjustering med mindst én energiklasse³⁰. I praksis fastsatte projekterne ingen energisparemål, der blev ikke rapporteret om, hvor meget energi der blev sparet, og for over halvdelen af de husstande, der modtog støtte, blev energiklassificeringen ikke forbedret (jf. punkt 85).

57 Disse resultater er i tråd med de resultater, der rapporteredes i vores særberetning nr. 21/2012, hvor vi konkluderede, at omkostningerne ved energieffektivitetsprojekter i offentlige bygninger ofte var for høje i forhold til energibesparelsen, og at tilbagebetalingstiden var alt for lang (i gennemsnit omkring 50 år)³¹. På den baggrund anbefalede vi Kommissionen at fastsætte en maksimalt

³⁰ Jf. afsnit 4, litra c), i 2014-2020 Irish Southern and Eastern Regional Operational Programme.

³¹ Jf. særberetning nr. 21/2012, punkt 52, litra a).

acceptabel simpel tilbagebetalingstid og en standardinvesteringsomkostning pr. energienhed, der skal spares, ved udvælgelsen af projekter.

58 Ifølge Kommissionens "Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding" kan der fastsættes en maksimal og/eller minimal tilbagebetalingstid for de projekter, som er berettigede til finansiering, men dette kan medføre en fastlåsning, hvor "lavthængende frugter" finansieres som en prioritet³². Ingen af de forvaltningsmyndigheder, vi reviderede, havde dog fastsat sådanne grænseværdier i praksis.

De mest omkostningseffektive projekter var stadig ikke prioriteret i udvælgelseskriterierne

59 *Tabel 5* giver et overblik over projektudvælgelsesprocedurerne, den primære budgettildeling og projektudvælgelseskriterierne i de fem operationelle programmer, vi undersøgte:

³² Jf. Kommissionen (2014), "Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding", s. 54.

Tabel 5 - Projektudvælgelsesprocedurer og -kriterier for de fem operationelle programmer, vi undersøgte

Operationelt program	Projektudvælgelses-procedure	Væsentligste budgettildelings-kriterier	Væsentligste projektudvælgelses-kriterier
Bulgarien Vækst-regioner	Åbne indkaldelser (92 % af budgettet)	Kommunerne udvælger bygninger på grundlag af alder, antal husstande, beliggenhed, ..., ikke på grundlag af energibesparelsernes omkostnings-effektivitet	For åbne indkaldelser var der ingen kriterier vedrørende energibesparelsernes omkostnings-effektivitet
	Indkaldelse af konkurrerende forslag (8 % af budgettet)		For 2018-indkaldelsen inden for akse 2 vedrørte de kriterier, der gav flest point, energibesparelsernes omkostnings-effektivitet
Tjekkiet Integreret regionalt	Åbne indkaldelser	Åbne indkaldelser, hele landet	Ingen kriterier vedrørte energibesparelsernes omkostnings-effektivitet
Irland Sydlige og østlige regioner	Åbne indkaldelser	Budgettildeling til lokale myndigheder baseret på antal modtagne henvendelser, ikke på energibesparelsernes omkostnings-effektivitet	Ingen kriterier vedrørte energibesparelsernes omkostnings-effektivitet
Italien (Puglia) Regionalt	Indkaldelse af konkurrerende forslag	Indkaldelse af konkurrerende forslag	De kriterier, der gav flest point (65 ud af 100) vedrørte energibesparelser
Litauen Investeringer i vækst og beskæftigelse	Åbne indkaldelser	Åbne indkaldelser	Ingen kriterier vedrørte energibesparelsernes omkostnings-effektivitet

Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra de forvaltningsmyndigheder, vi besøgte.

60 Bortset fra Italien (Puglia) og en mindre indkaldelse af forslag (8 % af budgettet) i Bulgarien tildelte de forvaltningsmyndigheder, vi besøgte, i praksis budgetmidlerne til energieffektivitetsprojekter i beboelsejendomme ved hjælp af åbne indkaldelser, dvs. efter først til mølle-princippet. Det gav forvaltningsmyndighederne mulighed for at have en stadig strøm af ansøgninger og generelt hurtige sagsbehandlingstider.

61 En sådan åben indkaldelsesprocedure giver imidlertid ikke mulighed for en vurdering af projekternes relative omkostninger og fordele. Den omfatter energibesparelsernes omkostningseffektivitet og desuden de sidegevinster, investeringer i energieffektivitet kan give (f.eks. bedre sundhed, byfornyelse samt reduktion af energifattigdom, energiregninger, klimaforandringer og luftforurening). Projekter, som gav større energibesparelser eller andre fordele til lavere omkostninger, blev derfor ikke prioriteret.

62 Kun Italien (Puglia) anvendte en indkaldelse af konkurrerende forslag til at vurdere energieffektivitetsprojekternes relative omkostningseffektivitet (jf. [tekstboks 4](#)).

Tekstboks 4

Eksempel på et operationelt program, der anvendte en indkaldelse af konkurrerende forslag til at vurdere energieffektivitetsprojekternes relative omkostningseffektivitet

I Italien (Puglia) anvendte forvaltningsmyndigheden en indkaldelse af konkurrerende forslag og et kriterium for energibesparelsernes omkostningseffektivitet, som burde have givet mulighed for at prioritere projekter med større energibesparelser til lavere omkostninger. Dette hindrede imidlertid ikke, at projekter med små energibesparelser i forhold til omkostningerne, modtog finansiering. Det skyldes, at der ikke var fastsat et loft for omkostningerne pr. sparet enhed (jf. punkt [53](#)), og at dette kriterium i praksis blev vægtet lavt (3 % i stedet for 20 % af de point, der var til rådighed i indkaldelserne, blev tildelt efter dette kriterium). Årsagen var, at det mest omkostningseffektive projekt, som blev anvendt som grundlag for de andre projekters score, var afvigende (da det kun omfattede simple foranstaltninger som solpaneler, varmepumper og termostatventiler). Det betød, at næsten alle (95 %) andre projekter fik en score, der lå meget tæt på (0-5 point ud af 20), hvilket var til hinder for en egentlig prioritering. Til sammenligning udgjorde dette kriterium i indkaldelserne under Italiens nationalt finansierede program for fornyelse af statsforvaltningens bygninger 60 % af de point, der kan tildeles et projekt.

63 Disse resultater er i tråd med de resultater, der rapporteredes i vores særberetning nr. 21/2012, hvor vi konkluderede³³, at omkostningseffektivitet ikke var en afgørende faktor for medlemsstaternes tildeling af finansiering til foranstaltninger og projekter inden for energieffektivitet. På dette grundlag anbefalede vi at anvende projektudvælgelseskriterier, der er baseret på standardinvesteringsomkostninger pr. energienhed, der skal spares.

64 Ifølge Kommissionens "Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding" skal medlemsstaterne anvende kriterier til bestemmelse af, hvilke energieffektivitetsprojekter, der er mest omkostningseffektive og bør prioriteres ved udvælgelsen³⁴. De nuværende resultater viser imidlertid, at dette i stor udstrækning ikke er gennemført.

Svag resultatramme

65 Oplysninger om resultaterne af udgifter til energieffektivitet bør vise, hvad der er opnået med EU-budgettet, og at midlerne er brugt forsvarligt (ansvarlighed)³⁵. Det bør fremgå af disse oplysninger, at medlemsstaterne udvalgte omkostningseffektive projekter.

66 For at sikre, at udgifterne er resultatorienterede, bør resultatrammen ifølge Kommissionens vejledning³⁶ omfatte:

- a) specifikke, målbare, realiserbare, relevante og tidsbestemte mål for hvert operationelt program, som definerer, hvordan EU-medfinansierede foranstaltninger bidrager til EU's energieffektivitetsmål
- b) indikatorer, der giver mulighed for at overvåge projekternes fysiske output og resultater. Da det vigtigste formål med de reviderede udgifter er at spare energi, bør disse indikatorer primært give oplysning om den sparede energimængde og eventuelt om projekternes øvrige resultater. Overvågningssystemet bør give

³³ Jf. særberetning nr. 21/2012, punkt 51, litra b).

³⁴ Kommissionen (2014), "Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding", s. 54.

³⁵ I overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning som fastsat i finansforordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018, artikel 33.

³⁶ Kommissionens "Guidance for Member States on performance framework, review and reserve" (2014) og Kommissionens vejledning om forhåndsbetingelser (2014).

mulighed for at aggregere disse data med henblik på at rapportere, hvor meget energi de operationelle programmer har sparet, og dermed om EU-budgettets bidrag til EU's energieffektivitetsmål

- c) forhåndsbetingelser for at sikre, at de nødvendige betingelser for produktiv og effektiv investering er på plads, og en resultatreserve til belønning af de operationelle programmer, der kan vise, at de giver omkostningseffektive energibesparelser.

Fælles indikatorer måler, hvor meget energi der spares ved investeringer i offentlige bygninger, men ikke i beboelsesejendomme

67 Alle de fem operationelle programmer, vi undersøgte, fastlagde specifikke mål for deres energieffektivitetsforanstaltninger ud fra behovet om at øge bygningsmassens energieffektivitet, navnlig beboelsesejendomme (jf. punkt 24). Målene er relevante for EU's overordnede energieffektivitetsmål og er tidsbegrænsede (da resultaterne bør være opnået senest i 2023). Ingen af de operationelle programmer, vi undersøgte, fastsatte dog hverken den forventede energibesparelse, investeringerne skulle give, eller de forventede omkostninger pr. sparet energienhed.

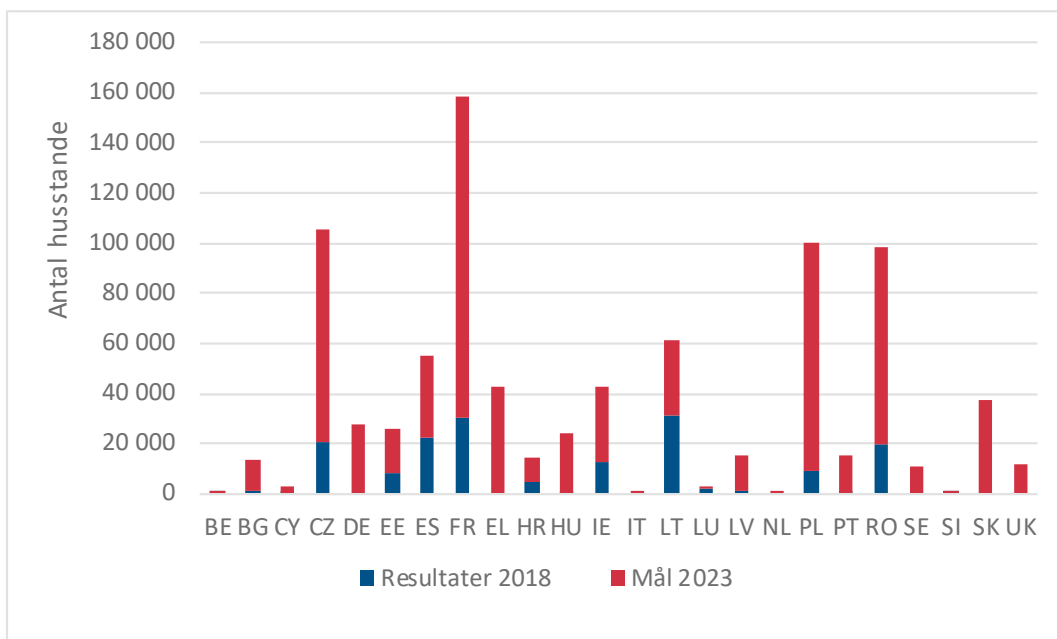
68 De fondsspecifikke forordninger³⁷ indeholder en liste over fælles outputindikatorer, som medlemsstaterne bør anvende, når den pågældende indikator er relevant som udtryk for den støttede investerings output. De to fælles outputindikatorer, som er relevante for investeringer i energieffektivitet i bygninger, er:

- a) fælles outputindikator 31 "antal husstande med forbedret energiforbrugsklassificering", som bør vedrøre udgifter til energieffektiv renovering af beboelsesejendomme
- b) fælles outputindikator 32 "nedgang i det årlige primære energiforbrug i offentlige bygninger", som måler, hvor meget energi, der spares ved udgifter til primært energieffektiv renovering af offentlige bygninger.

³⁷ Artikel 5 og bilag I til forordning (EU) nr. 1300/2013 om Samhørighedsfonden. Artikel 6 og bilag I i forordning (EU) nr. 1301/2013 om EFRU.

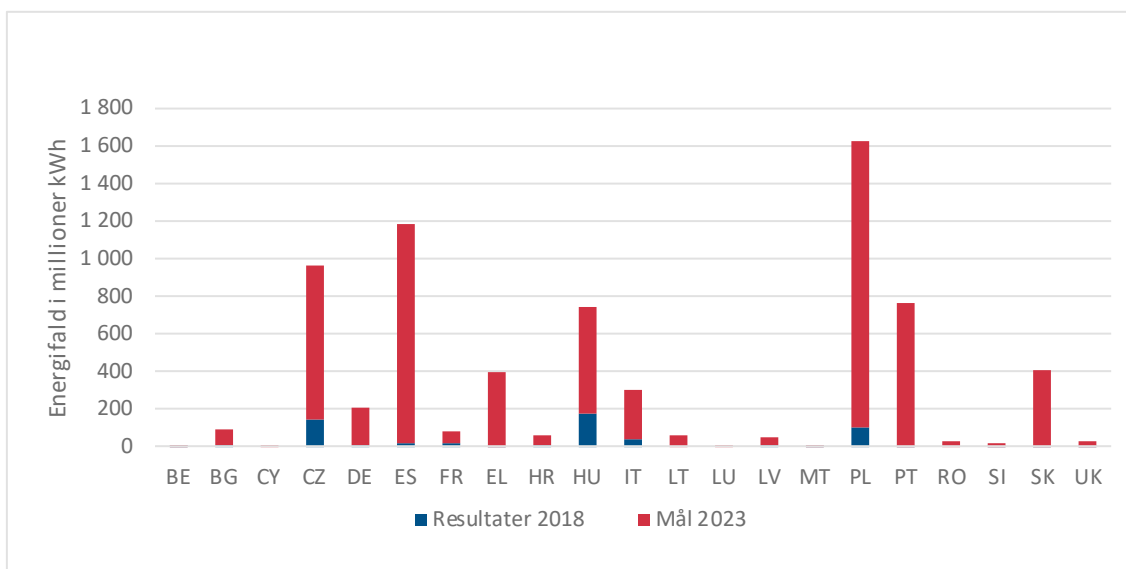
69 *Figur 10* og *figur 11* viser fremskridtene frem til 2018 i forhold til målværdien for 2023 for fælles outputindikator 31 og 32.

Figur 10 - Fælles outputindikator 31, antal husstande med forbedret energiforbrugsklassificering



Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra Europa-Kommissionen.

Figur 11 - Fælles outputindikator 32, nedgang i det årlige primære energiforbrug i offentlige bygninger



Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra Europa-Kommissionen.

70 Hvad angår investeringer i energieffektivitet i **offentlige** bygninger oplyser fælles outputindikator 32 om, hvor meget energi, der er sparet. Men når det drejer sig om investeringer i energieffektivitet i **beboelsesejendomme**, oplyser fælles outputindikator 31 om antallet af husstande med forbedret energiklassificering og ikke om energibesparelsen.

71 Da der ikke er en fælles indikatorrapportering om den sparede energimængde ved investeringer i beboelsesejendomme, er det ikke muligt at vide, hvor meget energi, der vil blive sparet ved investeringen af de planlagte 4,6 milliarder euro³⁸ af EU-budgettet for 2014-2020 i energieffektive investeringer i beboelsesejendomme. Det er heller ikke muligt at kvantificere, hvor meget EU-budgettet i alt har bidraget til EU's energieffektivitetsmål.

72 Disse resultater svarer til resultaterne i vores særberetning nr. 21/2012, hvor vi konkluderede³⁹, at resultatindikatorerne for energieffektivitetsforanstaltninger ikke var velegnede med henblik på overvågningen af programmerne, og at resultaterne af energieffektivitetsforanstaltninger i hele EU ikke kunne aggregeres. På den baggrund anbefalede vi at anvende sammenlignelige resultatindikatorer i hele EU. Kommissionen har delvis gennemført denne anbefaling ved for perioden 2014-2020 at indføre fælles outputindikator 32 om energibesparelser ved EU-finansierede investeringer, men kun for offentlige bygninger. For perioden 2021-2027 har Kommissionen foreslået den fælles resultatindikator RCR26 "Årligt endeligt energiforbrug (herunder: boliger, privat erhvervsbyggeri, offentligt erhvervsbyggeri)".

73 Ud over de fælles outputindikatorer omfattede de fem operationelle programmer, vi undersøgte, følgende programspecifikke indikatorer, som bør målrettes de specifikke investeringer, de støtter:

³⁸ Det budget, medlemsstaterne har tildelt pr. 31. januar 2020.

³⁹ Jf. særberetning nr. 21/2012, punkt 51, litra c).

Tabel 6 - Programspecifikke indikatorer for de fem operationelle programmer, vi undersøgte

Operationelt program	Indikator	Måleenhed	Reference-værdi i 2013	Værdi i 2018 (eller senest indberettede)	Fremskridt
Bulgarien Vækstregioner	Endeligt energiforbrug for husstande	(i 1 000 toe*)	2 257	2 319	-
	Endeligt energiforbrug for offentlig forvaltning, handel og tjenesteydelser	(i 1 000 toe)	964	1 200	--
Tjekkiet Integreret regionalt	Endeligt energiforbrug for husstande	MWh/år	70 027 778	80 497 553	--
Irland Sydlige og østlige regioner	Gennemsnitligt varmeresultat for boligenheder i den sydlige og østlige region	kWh/m ² /år	210	144	++
Italien (Puglia) Regionalt	Den offentlige forvaltnings elforbrug pr. arbejdsenhed	GWh	3,2	3,3	-
Litauen Investeringer i vækst og beskæftigelse	Endeligt energiforbrug for tjenesteydelses- og husholdnings-sektorerne	(i 1 000 toe)	2 110	2 090	+

* Ton olieækvivalent (toe) er udtryk for den mængde energi, der frigives ved afbrænding af ét ton råolie. Det svarer til ca. 11 630 kilowatttimer (kWh).

Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra de forvaltningsmyndigheder, vi besøgte.

74 I alle de fem medlemsstater, vi besøgte, er disse såkaldte resultatindikatorer statistiske, da de f.eks. oplyser om energiforbruget for **alle** bygninger i en medlemsstat, ikke kun bygninger, som er renoveret gennem EU-finansierede projekter. Disse indikatorer oplyser derfor ikke om de energibesparelser, som EU-finansierede investeringer i energieffektivitet giver.

75 Tre af de fem medlemsstater, vi besøgte, indsamlede data om den sparede energimængde under individuelle projekter, herunder projekter vedrørende beboelsesejendomme. Kommissionen anmodede dog ikke medlemsstaterne om at fremlægge data til overvågning af de gennemsnitlige omkostninger pr. sparet energienhed.

76 Kommissionen og medlemsstaterne angav i deres planlægningsdokumenter, at investeringer i energieffektivitet også giver andre fordele end energibesparelser (f.eks. bedre sundhed, byfornyelse og livskvalitet samt reduktion af energifattigdom, energiregninger og luftforurening). Ingen af de medlemsstater, vi besøgte, anvendte dog indikatorer til at måle disse yderligere fordele.

Indikatorer kan ikke anvendes til overvågning af omkostningseffektivitet

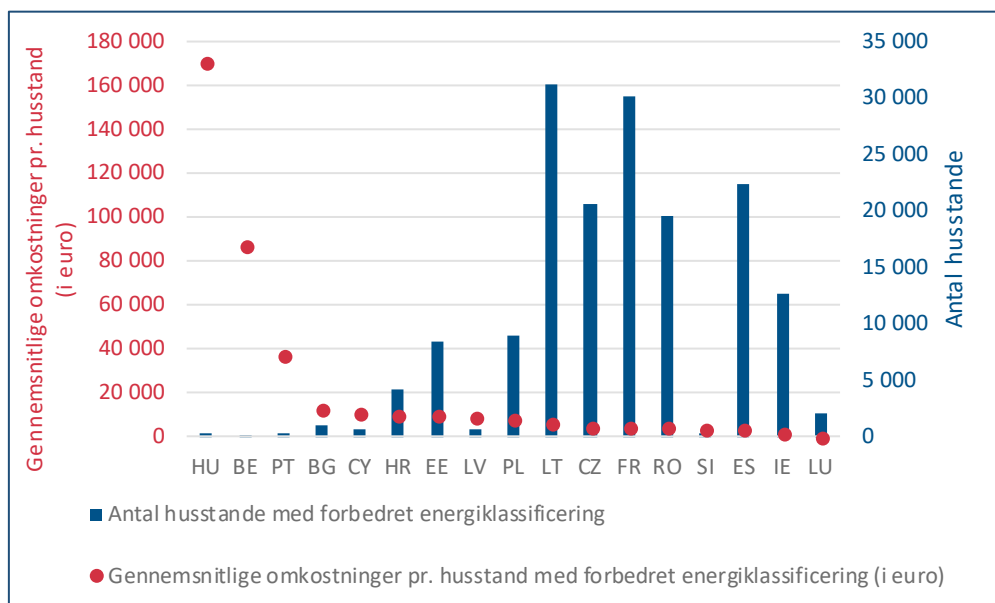
77 Ingen af indikatorerne i de fem medlemsstater, vi besøgte, måler omkostningseffektiviteten af investeringer i energieffektivitet i bygninger. I tråd med tilsvarende resultater i vores tidligere revision anbefalede vi at overvåge omkostningerne pr. sparet energienhed og den tilbagebetalingsperiode, der er planlagt og opnået⁴⁰. Det kan bidrage til at identificere benchmarks og grænseværdier for udvælgelse af projekter (jf. punkt 58) og til at vurdere de operationelle programmets resultater med hensyn til at nå de forventede resultater ved tildelingen af resultatreserven (jf. punkt 82).

78 Kommissionen var dog ikke helt enig i vores anbefaling, da den mente, at sammenligneligheden af de anbefalede indikatorer ville være begrænset, da indikatorerne afhang af mange faktorer (f.eks. energipriser, klima). Kommissionens overvågningssystem for 2014-2020 var ikke udformet til at overvåge investeringernes omkostningseffektivitet, dvs. ved at indsamle data om omkostningerne pr. sparet energienhed. Trods den hævdede øgede resultatorientering af udgifterne under samhørighedspolitikken i 2014-2020 er vores anbefaling derfor endnu ikke gennemført.

79 På grundlag af Kommissionens tal beregnede vi den gennemsnitlige omkostning pr. reoveret husstand (jf. figur 12). Kommissionen mener imidlertid ikke, at disse tal rapporterer om investeringernes faktiske omkostninger og omfatter hele spektret af de konkrete fordele.

⁴⁰ Jf. vores særberetning nr. 21/2012, anbefaling 2.

Figur 12 - Gennemsnitlige omkostninger pr. husstand med forbedret energiklassificering og antal renoverede husstande pr. medlemsstat



Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra Europa-Kommissionen (vi beregnede den gennemsnitlige omkostning pr. husstand med den forbedrede energiklassificering ved at dividere udgifterne til energieffektiv renovering af beboelsejendomme (der vises i bilaget) med antallet af husstande med forbedret energiklassificering som rapporteret under den fælles outputindikator 31 pr. 31. december 2018). Grafen viser ikke den gennemsnitlige omkostning pr. husstand for otte medlemsstater (FI, GR, IT, MT, NL, SE, SK, UK), som ikke rapporterede om husstande med forbedret energiklassificering

Kommissionen tildelte resultatreserven til energieffektivitetsforanstaltninger på grundlag af udgifter og output frem for energibesparelser

80 Med henblik på at sikre, at de nødvendige foranstaltninger for at fremme omkostningseffektive investeringer i energieffektivitet er på plads, krævede Kommissionen, at medlemsstaterne skulle opfylde en specifik forhåndsbetingung ved begyndelsen af programmeringsperioden 2014-2020. De foranstaltninger, der skulle være på plads for at opfylde betingelsen, omfattede:

- mindstekrav vedrørende bygningers energimæssige ydeevne
- et system for attestering af bygningers energimæssige ydeevne
- strategisk planlægning af energieffektivitet
- levering af individuelle målere til slutkunder.

81 Med undtagelse af Italien havde alle de medlemsstater, vi besøgte, indført disse foranstaltninger fra begyndelsen af programmeringsperioden 2014-2020. Italien indførte foranstaltning a) og b) i 2017, dvs. tre år efter begyndelsen af programmeringsperioden 2014-2020.

82 For at sikre, at de operationelle programmer er resultatorienterede, har EU oprettet en resultatreserve (svarende til 6 % af finansieringen under samhørighedspolitikken) og tildelte den i august 2019 til prioriteter, som havde nået deres milepæle. Hvis der er to indikatorer, skal de begge nå mindst 85 % af deres milepælsværdi. Hvis der er tre (eller flere) indikatorer, skal to af dem nå mindst 85 % af deres milepælsværdi, mens én skal nå mindst 75 % af sin milepælsværdi.

83 Som angivet i vores tidligere beretninger⁴¹ udtrykkes milepælene i form af udgifts- og outputindikatorer. De fem operationelle programmer, vi undersøgte, udtrykte milepælene for energieffektivitetsforanstaltninger i form af udgifter og antal husstande med forbedret energiklassificering.

84 Bortset fra Litauen besluttede Kommissionen, om den ville tildele resultatreserven til energieffektivitetsforanstaltninger på grundlag af udgifter og output, ikke energibesparelser i beboelsesejendomme eller investeringernes omkostningseffektivitet.

85 For Irlands vedkommende var de rapporterede indikatorer "antal husstande med forbedret energiforbrugsklassificering" og "støtteberettigede udgifter i alt", som blev indberettet til Kommissionen, ikke pålidelige. Efter vores revision og Kommissionens bemærkninger rapporterede de irske myndigheder, at 52 % af de husstande, der blev renoveret under ordningen Better Energy Warmer Homes-ordningen i 2017, ikke opnåede en bedre energiklassificering. De irske myndigheder er i øjeblikket i gang med at gennemgå projekterne for de husstande, der blev renoveret i 2014, 2015, 2016 og 2018 for at kontrollere, hvor mange der ikke opnåede en bedre energiklassificering.

⁴¹ Særberetning nr. 15/2017

(<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=43174>), udtalelse nr. 6/2018 (<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=47745>), briefingpapiret "Levering af performance på samhørighedsområdet" (<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=50385>).

86 For Litauens vedkommende konstaterede Kommissionen i august 2019 på grundlag af en revisionsrapport om det nationale system, at der var en alvorlig mangel i kvaliteten og pålideligheden af hele overvågningssystemet og dataene om fælles og specifikke indikatorer. Det gjaldt ikke kun energieffektivitetsforanstaltninger. Derfor har Kommissionen endnu ikke tildelt resultatreserven til nogen foranstaltninger i Litauens operationelle program.

Konklusioner og anbefalinger

87 Vi undersøgte fem operationelle programmer i Bulgarien, Tjekkiet, Irland, Italien (Puglia), Litauen, som afsatte omkring 2,9 milliarder euro af deres budget fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden til dette område. Vi vurderede, om dette budget blev udnyttet omkostningseffektivt, og om Kommissionen og medlemsstaterne havde gennemført anbefalingerne fra vores særberetning nr. 21/2012 om energieffektivitet i offentlige bygninger.

88 Ligesom i vores tidligere særberetning konkluderer vi, at omkostningseffektivitet ikke styrer EU's udgifter til energieffektivitet i bygninger. Trods bedre retningslinjer fra Kommissionen konstaterede vi vedvarende svagheder, navnlig i projektudvælgelsen. De finansierede investeringer har stadig ikke fokus på at opnå de størst mulige energibesparelser for de investerede midler. Projektudvælgelsesprocedurer med mere fokus på omkostningseffektivitet kan give større energibesparelser pr. investeret euro.

89 Da disse midler er underlagt delt forvaltning, er både Kommissionen og medlemsstaterne ansvarlige for at bruge midlerne med størst mulig virkning. Kommissionen mener imidlertid, at det udelukkende er medlemsstaternes ansvar at udvælge projekter. Det er vigtigere end nogensinde at sikre omkostningseffektivitet i udgifterne på baggrund af EU's mere ambitiøse energieffektivitetsmål og udsigten til budgetstramninger.

90 Vi konstaterede, at der ikke kunne tages passende højde for de behov, som medlemsstaterne havde identificeret i deres nationale energieffektivitetshandlingsplaner, i udformningen af de operationelle programmer for 2014-2020 på grund af tidsbegrænsninger. For perioden 2021-2027 skal medlemsstaterne forelægge deres nationale energi- og klimaplaner for Kommissionen senest den 31. december 2019 og de nationale langsigtede renoveringsstrategier for Kommissionen senest den 10. marts 2020. Disse strategiske dokumenter bør foreligge tids nok til, at de kan afspejles af medlemsstaterne i samhørighedspolitikens programmer.

91 For så vidt angår behovsvurderingerne i de operationelle programmer konstaterede vi følgende:

- o Alle de fem operationelle programmer, vi undersøgte, identificerede et behov for at øge energieffektiviteten i bygningsmassen, navnlig med hensyn til beboelsesejendomme, men kvantificerede ikke de potentielle energibesparelser og de tilsvarende investeringsbehov (punkt **23-28**).
- o I ingen af de fem operationelle programmer, vi undersøgte, var der en beskrivelse af forhindringerne for investeringer i energieffektivitet. Litauen og Tjekkiet havde dog taget initiativer til at imødegå nogle af forhindringerne (punkt **29-32**).
- o Selv om investeringer i energieffektivitet sparer en strøm af omkostninger for bygningens ejer og/eller lejer, hvilket er et godt forretningsgrundlag for anvendelse af tilbagebetalingspligtige finansielle instrumenter, anvendte fire af de fem operationelle programmer, vi undersøgte, stadig tilskud som den eneste finansieringskilde til disse investeringer. Kun Litauen har med vellykket resultat indført et finansielt EU-instrument med præferencelån som bidrag til renovering af omkring 4 000 bygninger med flere lejligheder (punkt **33-35**).
- o Trods Kommissionens retningslinjer om at give incitament til gennemgribende renoveringer ved at forhøje støttesatsen for sådanne projekter, graduerede tre af de fem medlemsstater, vi besøgte, ikke støttesatsen, da de ydede 100 % tilskud uanset projekternes forventede energibesparelser. Litauen og Tjekkiet graduerede støttesatsen for at mobilisere mest mulig privat finansiering (punkt **36-42**).

Anbefaling 1 - Bedre planlægning og målretning af investeringer

Før Kommissionen godkender programmer, der indebærer brug af samhørighedsmidler til energieffektivitetsforanstaltninger, bør den kontrollere, at programmerne:

- a) er baseret på analyser af, hvilke foranstaltninger, der er nødvendige for at oprette finansielle instrumenter eller markedsmekanismer, f.eks. kontrakter om energimæssig ydeevne, og tilskynde til omkostningseffektiv brug af EU-finansierede tilskud til gennemgribende renoveringer, der er mere omfattende end mindstekravene til energimæssig ydeevne og tager højde for særlige markedsforhold
- b) stemmer overens med de nationale energi- og klimaplaner og de nationale langsigtede renoveringsstrategier
- c) fastsætter den forventede energibesparelse ved brugen af EU-midler

Tidsramme: rettidigt forud for godkendelsen af programmerne for 2021-2027.

92 Med hensyn til projektudvælgelse konstaterede vi følgende:

- o Alle de fem medlemsstater, vi besøgte, stillede krav om, at projekter skulle være baseret på et energisyn, og at der skulle leveres en energiattest for bygningen før og efter arbejdet (punkt [45-48](#)).
- o Alle de medlemsstater, vi besøgte - undtagen Irland - havde krav om, at projekter skulle have et vist ambitionsniveau, ved at fastsætte mindstekrav for bygningers energiklassificering efter arbejdet og/eller mindstekrav for energibesparelser i procent, som projekterne skulle give. Der var dog ingen lofter for omkostningerne pr. sparet energienhed, hvilket førte til projekter med for høje omkostninger i forhold til den forventede energibesparelse (punkt [49-58](#)).
- o Bortset fra Italien (Puglia) tildelte de medlemsstater, vi besøgte, budgetmidlerne til projekter efter først til mølle-princippet i form af åbne indkaldelser, som hverken giver mulighed for at overveje projektets omkostninger i forhold til dets fordele eller at prioritere projekter, der kan forventes at give større energibesparelser eller andre fordele til lavere omkostninger (punkt [59-64](#)).

Anbefaling 2 - Bedre projektudvælgelsesprocedurer

For perioden 2021-2027 bør Kommissionen sikre, at forvaltningsmyndighederne opfylder finansforordningens krav med hensyn til principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet, navnlig ved at anvende projektudvælgelsesprocedurer, der:

- fastsætter minimums- og/eller maksimumsgrænseværdier for nøgleparametre (f.eks. mængden af energibesparelsen, den energiklassificering, bygningen som minimum bør opnå efter projektet, nettonutidsværdien, den simple tilbagebetalingstid eller omkostningerne pr. sparet energienhed)
- vurderer projekternes relative omkostninger og fordele og udvælger de projekter, der giver større energibesparelser og andre fordele til lavere omkostninger.

Tidsramme: rettidigt forud for godkendelsen af programmerne for 2021-2027.

93 Med hensyn til resultatrammen konstaterede vi følgende:

- o Der er ikke nogen indikator, som måler energibesparelsen ved investering i beboelsesejendomme, så det er ikke muligt at vide, hvor meget EU-budgettet bidrager til EU's energieffektivitetsmål. Der er heller ikke nogen indikator, som måler de andre fordele, som investeringerne bør give (punkt [67-76](#)).
- o Ingen af de medlemsstater, vi besøgte, havde indikatorer for måling af omkostningseffektiviteten af investeringer i bygninger, da Kommissionen ikke havde udformet sit overvågningssystem for 2014-2020 til at oplyse om omkostningerne pr. sparet energienhed (punkt [77-79](#)).
- o Alle de forvaltningsmyndigheder, vi besøgte (bortset fra i Italien (Puglia)), gennemførte i god tid de foranstaltninger, der var defineret i forhåndsbetingelserne for investeringer i energieffektivitet. Kriterierne for tildeling af resultatreserven sikrede dog ikke, at udgifterne var resultatorienterede, da Kommissionen baserede tildelingen på udgifter og output frem for på energibesparelser eller omkostningseffektivitet (punkt [80-86](#)).

Anbefaling 3 - Mere resultatorienteret resultatramme til bedre overvågning af fremskridt hen imod EU's energieffektivitetsmål og bedre ansvarlighed

Kommissionen bør:

- a) fremlægge oplysninger om både de samlede udgifter og den sparede energimængde eller investeringernes øvrige resultater
- b) definere indikatorer for overvågning af investeringernes omkostningseffektivitet
- c) anvende disse indikatorer i forbindelse med beslutninger om tildeling af resultatreserven i midtvejsevalueringen i perioden 2021-2027.

Tidsramme: rettidigt forud for godkendelsen af programmerne for 2021-2027 med hensyn til b), og når alle programmerne for 2021-2027 er godkendt med hensyn til a) og c).

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Nikolaos Milionis, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 30. marts 2020.

På Revisionsrettens vegne

*Klaus-Heiner Lehne
Formand*

Bilag

Bilag I - Samhørighedsmidler til energieffektivitet i bygninger 2014-2020

Medlemsstat	Budget for beboelses-ejendomme	Budget for offentlige bygninger	Budget for bygninger (beboelses-ejendomme og offentlige bygninger i alt)	% af budgettet til bygninger af det samlede samhørigheds-budget i medlemsstaten	% af budgettet for bygninger brugt pr. 31.12.2018	Udgifter til beboelses-ejendomme pr. 31.12.2018
AT	0	5 893 940	5 893 940	1 %	19 %	0
BE	12 000 000	26 330 513	38 330 513	2 %	14 %	2 004 843
BG	116 091 519	80 508 006	196 599 525	3 %	15 %	12 844 101
CY	20 500 000	23 500 000	44 000 000	6 %	20 %	7 058 821
CZ	373 969 708	617 437 463	991 407 171	5 %	21 %	90 193 054
DE	0	892 832 893	892 832 893	5 %	9 %	0
DK	0	0	0	0 %	0 %	0
EE	174 636 461	1 863 044	176 499 505	5 %	46 %	80 542 195
ES	557 157 926	1 028 280 396	1 585 438 322	5 %	7 %	80 505 722
FI	1 996 928	12 011 720	14 008 648	1 %	19 %	571 466
FR	454 230 674	257 357 785	711 588 459	5 %	22 %	126 810 646
GR	248 138 321	307 639 356	555 777 677	3 %	8 %	26 600 287
HR	90 000 000	181 810 805	271 810 805	3 %	23 %	42 350 578
HU	250 323 411	902 749 679	1 153 073 090	5 %	27 %	65 880 774
IE	84 500 000	0	84 500 000	8 %	27 %	22 653 118
IT	41 534 286	1 053 215 228	1 094 749 514	3 %	10 %	1 793 395
LT	336 171 919	160 392 880	496 564 799	7 %	46 %	208 021 084
LU	1 203 638	2 407 277	3 610 915	9 %	39 %	636 990
LV	150 000 000	182 545 246	332 545 246	8 %	6 %	6 587 902
MT	5 088 170	4 866 946	9 955 116	1 %	33 %	2 400 000
NL	9 652 206	20 164 314	29 816 520	3 %	33 %	800 000
PL	750 703 882	1 502 887 179	2 253 591 061	3 %	23 %	68 664 689
PT	143 626 068	442 916 876	586 542 944	3 %	3 %	10 061 529
RO	444 330 119	741 840 094	1 186 170 213	5 %	9 %	81 954 405
SE	13 637 164	12 561 834	26 198 998	2 %	6 %	908 540
SI	6 600 000	142 360 000	148 960 000	5 %	26 %	1 016 859
SK	111 388 554	474 886 480	586 275 034	4 %	34 %	111 338 723
UK	161 251 913	75 302 550	236 554 463	2 %	14 %	6 710 616
EU-28	4 558 732 867	9 154 562 505	13 713 295 372	4 %	18 %	1 058 910 337

Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra Europa-Kommissionen.

Glossar

Energieffektivitet: anvendelse af et mindre energiinput til en tilsvarende mængde økonomisk aktivitet eller tjenesteydelser. Investeringer i energieffektivitet giver et bedre økonomisk og socialt afkast end investeringer i energiforsyning.

Energieffektivitet øger potentialet for økonomisk vækst, gør virksomhederne mere konkurrencedygtige, nedbringer husholdningernes energiregninger og resulterer i lavere energiimportafhængighed, reducerede emissioner og bedre luftkvalitet.

Energisyn: et standardenergisynd består af en omfattende energianalyse af en facilitets energisystemer. Det omfatter navnlig, at der fastlægges en basislinje for dens energiforbrug samt en evaluering af potentielle energibesparelser og omkostningseffektiviteten af hensigtsmæssigt udvalgte energibesparelserforanstaltninger.

Forhåndsbetingsbetingelser: betingelser baseret på forud fastsatte opfyldelseskriterier i forordning (EU) nr. 1303/2013 om fælles bestemmelser, som betragtes som nødvendige forudsætninger for, at EU's samhørighedsmidler anvendes effektivt og produktivt. Ved udarbejdelsen af de operationelle programmer for programmeringsperioden 2014-2020 skulle medlemsstaterne vurdere, om disse betingelser var opfyldt. Hvis de ikke var opfyldt, skulle der udarbejdes handlingsplaner med henblik på at sikre opfyldelse af betingelserne senest den 31. december 2016.

Forvaltningsmyndighed: et nationalt, regionalt eller lokalt organ, som en medlemsstat har udpeget til at forvalte et operationelt program. Det har bl.a. til opgave at udvælge projekter til finansiering, overvåge projekternes gennemførelse og rapportere til Kommissionen om opnåede resultater.

Kontrakter om energimæssig ydeevne: kontraktlig ordning mellem modtageren og leverandøren af en foranstaltning til forbedring af energieffektiviteten, som kontrolleres og overvåges under hele kontraktens løbetid, hvor investeringerne (arbejde, leverance eller tjenesteydelse) i den samme foranstaltning bliver betalt i forhold til en aftalt grad af forbedring af energieffektiviteten eller et andet aftalt kriterium for den energimæssige ydeevne, f.eks. økonomiske besparelser (artikel 2, stk. 27, i energieffektivitetsdirektiv 2012/27/EU).

Metode med omkostningsoptimering vedrørende bygninger: metoden med omkostningsoptimering sigter mod at skabe et retsgrundlag for en skærpelse af de mindstekrav, medlemsstaterne stiller til bygningers energimæssige ydeevne, for at sikre, at alle økonomisk rationelle foranstaltninger bliver vedtaget.

National energieeffektivitetshandlingsplan: strategiske redskaber for medlemsstaternes planlægning, koordinering og gennemførelse af energieffektivitetsforanstaltninger i alle sektorer. De fastsætter ansvarsområder, kan anslå behov og tildele budgetmidler. Energieffektivitetshandlingsplanerne udgør en forpligtelse, som medlemsstaterne skal opfylde, men de er ikke direkte knyttet til samhørighedsfinansiering. Der er ikke noget retligt krav eller nogen forpligtelse til at rapportere om de energibesparelser, der opnås gennem EU-fondene, og heller ingen forpligtelse til at anvende EU-midler til finansiering af de områder, der er angivet i energieffektivitetshandlingsplanerne.

Omkostningseffektiv investering: det alternativ, som med de laveste omkostninger når et bestemt resultatniveau, eller det alternativ, som når det højeste resultatniveau med et bestemt omkostningsniveau. Begrebet kan også bruges ved sammenligning og prioritering af alternative projekter under et program. (Kreith, F., Goswami, Y. D. *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy*, Taylor & Francis, Boca Raton, USA, 2007). Princippet om produktivitet, der vedrører det optimale forhold mellem de anvendte ressourcer, de gennemførte aktiviteter og de mål, der nås, er et krav til EU's budgetudgifter (jf. finansforordningens artikel 33, stk. 1, litra b)).

Operationelt program (OP): fastlægger en medlemsstats eller regions prioriteter og specifikke mål, og hvordan finansieringen (EU-midler samt national offentlig og privat medfinansiering) fra de samhørighedspolitiske fonde vil blive anvendt i en given periode (på nuværende tidspunkt 2014-2020) til at finansiere projekter. Projekterne skal bidrage til at opfylde et bestemt antal mål, der er fastsat for OP'ets prioritetsakse. Et OP udarbejdes af medlemsstaten og skal godkendes af Kommissionen, før der kan udbetales midler fra EU-budgettet. OP'er kan kun ændres i løbet af perioden, hvis parterne er enige om det.

Ordninger for energispareforpligtelser: markedsbaserede instrumenter, som er defineret i artikel 7 i energieffektivitetsdirektivet 2012/27/EU, med krav om, at "forpligtede parter" skal opfylde kvantitative energisparemål over hele deres portefølje. Forpligtede parter kan være energileverandører i detailledet, energidistributører eller distributører af brændstof til transport.

Partnerskabsaftaler: indgås mellem Europa-Kommissionen og de enkelte medlemsstater for programmeringsperioden 2014-2020. De udstikker de nationale myndigheders planer for, hvordan midlerne fra de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) skal anvendes, og beskriver de enkelte landes strategiske mål og investeringsprioriteter med angivelse af deres forbindelse til de overordnede målsætninger i Europa 2020-strategien om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. De udarbejdes af medlemsstaterne i dialog med Kommissionen og skal vedtages af Kommissionen.

Resultatreserve: udgør 6 % af de ressourcer, der er blevet tildelt til EFRU og Samhørighedsfonden med henblik på målet om investeringer i vækst og beskæftigelse. Disse midler indgår i programmerne, men tildeles eller omfordeles endeligt på grundlag af resultatgennemgangen i 2019.

Samhørighedspolitik: EU's vigtigste investeringspolitik, der tager sigte på at mindske de økonomiske og sociale forskelle mellem EU's regioner og medlemsstater. Revisionen omfattede navnlig to fonde:

a) Samhørighedsfonden: en EU-fond, der har til formål at mindske de økonomiske og sociale forskelle og fremme bæredygtig udvikling i EU ved at finansiere investeringer i medlemsstater, hvis bruttonationalindkomst pr. indbygger er lavere end 90 % af gennemsnittet i EU

b) Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU): en EU-fond, der tager sigte på at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i hele Den Europæiske Union ved at mindske de uligheder, der findes mellem EU's regioner, gennem finansiel støtte, navnlig til prioritetsområder såsom innovation og forskning, den digitale dagsorden, små og mellemstore virksomheder og lavemissionsøkonomi, miljø og bæredygtig transport.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING
"ENERGIEFFEKTIVITET I BYGNINGER: DER ER STADIG BEHOV FOR MERE FOKUS
PÅ OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET"

RESUMÉ

I. Denne rapport om energieffektivitet i bygninger i programmeringsperioden 2014-2020 er rettidig i lyset af påbegyndelsen af forberedelsen af samhørighedspolitikken programmer for perioden 2021-2027. I mellemtiden har Kommissionen i december 2019 fremlagt den europæiske grønne pagt, som prioriterer energieffektivitet.

Energiproduktion og -forbrug tegner sig for 75 % af EU's drivhusgasemissioner. Derfor er det afgørende at styrke effektiviteten i forbindelse med energianvendelse og begrænse energiforsørgslen for at nå de overordnede mål for energionionen om ren og sikker energi til konkurrencedygtige priser og frem for alt for at opnå ambitionen om at dekarbonisere EU's økonomi inden 2050 som fremlagt i den europæiske grønne pagt. Det er af stor vigtighed, at medlemsstaterne følger princippet om "energieffektivitet først".

Idet bygninger tegner sig for 40 % af energiforbruget og 36 % af CO₂-udslippet, vil EU's målsætninger om klimaneutralitet og energieffektivitet udelukkende kunne nås ved markant at øge den nuværende lave bygningsrenoveringsprocent og forbedre den eksisterende bygningsmasses energimæssige ydeevne. For at løse dette problem lancerer den europæiske grønne pagt en "renoveringsbølge" for bygninger.

II. Vurderingerne af omkostningseffektiviteten skal ikke blot tage hensyn til energibesparelser i bygninger som sådan, men også til bidraget til de mange politiske mål for de gennemførte indgreb og deres fordele, der går ud over energibesparelser, såsom økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger. Derfor bidrager midlerne under samhørighedspolitikken både til langsigtede mål om energieffektivitet og til langsigtede løsninger på energifattigdom, herunder gennemgribende bygningsrenoveringer. Ud over hensynet til omkostningseffektiviteten har investeringerne i energieffektivitet under samhørighedspolitikken derfor også et vigtigt socialt mål om at bekæmpe energifattigdom.

III. Som Revisionsretten bemærker, investerer Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden kombineret med national offentlig og privat medfinansiering i alt ca. 19 milliarder euro i energieffektivitet i offentlige bygninger og beboelsesejendomme for perioden 2014-2020. Derudover arbejder en række andre EU-instrumenter som supplement hertil med henblik på at understøtte investeringerne i energieffektivitet, navnlig Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSD) og Horisont 2020.

VI. Kommissionen er enig i, at det er vigtigt at basere samhørighedspolitikken investeringer i bygningers energieffektivitet på energisyn eller energiattester. Den mener, at kvaliteten af de udvalgte projekter ikke blot afhænger af, hvilken type udvælgelsesprocedure der er tale om, men også af de anvendte udvælgelseskriterier. I forbindelse med mange bistandstyper er det mere effektivt at fastlægge en kvalitetsrelateret tærskel og godkende alle de projekter, der overholder denne tærskel, i stedet for at anvende en metode til direkte ansøgningssammenligning.

VII. Kommissionen præciserer, at overvågningssystemet for finansieringen under samhørighedspolitikken gør det muligt at aggregere de fælles indikatorer. Den nuværende ramme omfatter ikke en fælles indikator til måling af den mængde energi, der spares i beboelsesejendomme.

Energibesparelsen måles i nogle programmer ved hjælp af programspecifikke indikatorer, som ikke kan aggregeres. Andre fordele kan måles ved hjælp af andre fælles og programspecifikke indikatorer.

Kommissionen har for samhørighedspolitikken for perioden 2021-2027 foreslået en fælles resultatindikator "*Årligt endeligt energiforbrug (herunder: boliger, privat erhvervsbyggeri, offentligt erhvervsbyggeri)*". Ikke desto mindre understreger Kommissionen, at de energibesparelser, der opnås gennem investeringer under EFRU/Samhørighedsfonden, ikke tager højde for eventuelle indbyrdes forbindelser eller systemiske ændringer eller for eksterne faktorer (såsom vejret), som kan udgøre en overkompensation af foranstaltningens besparelseeffekt. Disse faktorer har en indvirkning på det absolutte niveau for primærenergiforbruget og det endelige energiforbrug, som EU's mål for energieffektivitet udtrykkes i. Derfor kan besparelserne knyttet til de enkelte foranstaltninger ud fra et metodologisk synspunkt ikke aggregeres og holdes op imod EU's energieffektivitetsmål.

VIII. Kommissionen mener, at det er nødvendigt at sikre, at EU's budgetmidler anvendes på en økonomisk måde. EU-merværdi og -resultater er vigtige forudsætninger for projektudvælgelsen. Kommissionen understreger, at dette bør sættes ind i et videre perspektiv og ses på baggrund af samhørighedspolitikens mål om økonomisk, social og territorial samhørighed samt de bredere EU-politiske mål, og at støtten bør målrettes mod projekter, der ikke kan gennemføres på markedsvilkår.

Ifølge Kommissionens forslag til midler under samhørighedspolitikken for 2021-2027 skal forvaltningsmyndigheden ved udvælgelsen af operationer sikre, at de udvalgte operationer afspejler det bedste forhold mellem støttebeløbet, de gennemførte aktiviteter og opfyldelsen af målene, herunder princippet om valuta for pengene. Desuden skal udvælgelseskriterier og -procedurer sikre prioriteringen af de operationer, der skal udvælges, med henblik på at maksimere EU-budgettets bidrag til opfyldelsen af programmets mål.

IX. Kommissionen accepterer anbefalingen vedrørende planlægning og målretning af investeringer og accepterer delvist anbefalingerne vedrørende procedurerne for projektudvælgelse og resultatovervågningssystemet.

Kommissionen henviser til sine svar på anbefalingerne.

INDLEDNING

04. Kommissionen vil fremme anvendelsen af princippet om "energieffektivitet først", når det er relevant, og vil vejlede herom. Det er afgørende at styrke effektiviteten i forbindelse med energianvendelse og begrænsning af energiefterspørgslen, navnlig i bygningen, for at nå de overordnede mål for energiunionen om ren og sikker energi til konkurrencedygtige priser og frem for alt for at sikre den langsigtede dekarbonisering af økonomien.

Princippet om "energieffektivitet først" blev indført i forordningen om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen¹. Det betyder, at der i forbindelse med energiplanlægningen og de politiske beslutninger og investeringsbeslutningerne skal tages størst muligt hensyn til alternative omkostningseffektive energieffektivitetsforanstaltninger for at gøre energiefterspørgslen og energiforsyningen mere effektiv, navnlig ved hjælp af omkostningseffektive energibesparelser i slutanvendelserne, efterspørgselsstyrede initiativer og mere effektiv omdannelse, transmission og distribution af energi, samtidig med at målene for disse beslutninger stadig nås.

12. De nationale energieffektivitetshandlingsplaner samt de langsigtede strategier for renovering af bygningsmassen er vigtige strategiske dokumenter, der omhandler energieffektivitetsforanstaltninger på nationalt plan. De nationale energieffektivitetshandlingsplaner udgør en ramme for udviklingen af

¹ Forordning (EU) 2018/1999, artikel 2, stk. 18.

de nationale energieffektivitetsstrategier og dækker foranstaltninger til forbedring af energieffektiviteten med henblik på at nå de nationale energieffektivitetsmål.

13. De nationale energi- og klimaplaner erstatter de nationale energieffektivitetshandlingsplaner, for så vidt angår opnåelsen af EU's energieffektivitetsmål for 2030. I henhold til forordningen om forvaltning gælder der et krav om nationale energi- og klimaplaner, som omfatter energiunionens fem dimensioner.

BEMÆRKNINGER

22. Kommissionen henviser til svarene på punkt 24 og 25.

24. Udviklingen af de første nationale energieffektivitetshandlingsplaner i 2014 inden for rammerne af direktivet om energieffektivitet fra 2012 skete sideløbende med forberedelserne til de operationelle programmer, der er genstand for denne revision. Som følge heraf var de nationale energieffektivitetshandlingsplaner ikke altid tilgængelige under udarbejdelsen af de operationelle programmer.

25. Som fastsat i direktivet om energieffektivitet omfatter de nationale energieffektivitetshandlingsplaner en række politiske foranstaltninger til opnåelse af det vejledende nationale energieffektivitetsmål, som hver medlemsstat fastsætter. De nationale energieffektivitetshandlingsplaner tjener som brede strategiske politiske dokumenter.

Den analyse, der er foretaget i de nationale energieffektivitetshandlingsplaner, kan anvendes af medlemsstaterne til forberedelse af samhørighedspolitikens programmer, til at identificere investeringsmæssige hindringer og til at fastlægge en sammenhængende tilgang til forbedring af energieffektiviteten på nationalt plan. De er imidlertid ikke udformet med henblik på at identificere specifikke indsatsområder eller gennemførelsesmekanismer for anvendelsen af midlerne under samhørighedspolitikken.

27. Kommissionen mener, at det nye operationelle program Puglia 2014-2020 indeholder en begrundelse for støtten til offentlige bygninger, herunder socialt boligbyggeri. Den vurderer alternative indgreb i andre sektorer (offentlig belysning) og vælger den valgte foranstaltning som den bedste løsning på de identificerede udfordringer.

Den tjekkiske investeringsstrategi var baseret på den nationale energieffektivitetshandlingsplan. Som angivet i de enkelte programmer blev det højeste besparelspotentiale identificeret inden for boligsektoren (30,5 %). Herefter fulgte produktion og industri (24,5 %). I partnerskabsaftalen blev iværksættere, boligsektoren og den offentlige sektor udpeget som de vigtigste mål for investeringer i energieffektivitet.

28. Kommissionen fremhæver, at partnerskabsaftalen bør omfatte en analyse af forskelle, udviklingsbehov og vækspotentiale med henvisning til de tematiske mål og de territoriale udfordringer under hensyntagen til det nationale reformprogram og relevante landespecifikke henstillinger. De operationelle programmer skal være i overensstemmelse med partnerskabsaftalens indhold. Det er ikke nødvendigt at medtage detaljerede analyser efter specifikke investeringsområder i selve programmet.

Fælles svar på punkt 29 og 30.

Kommissionen er bekendt med de store hindringer for en omfattende lancering af renoveringsforanstaltninger, og den har arbejdet og arbejder stadig på at afbøde disse.

Energirenovering af bygninger er en kompleks og vanskelig proces, og en imødegåelse af de mange hindringer, markeds- og reguleringssvigt er — under hensyntagen til principperne om nærhed og komplementaritet — et af hovedmålene for EU's politik og EU's finansielle støtte til foranstaltninger til forbedring af energieffektiviteten i bygninger.

Initiativet "intelligent finansiering af intelligente bygninger"² er et vigtigt eksempel på dette, idet de vigtigste flaskehalse er forbundet med behovet for en bedre udnyttelse af den offentlige finansiering, aggregering af projekter og risikosikring i forbindelse med identificerede investeringer samt løsninger til at imødegå dem. Derudover er der blevet truffet forskellige foranstaltninger (platformen for risikosikring af energieffektivitet (DEEP-databasen), finansieringsværktøjet Underwriting Toolkit, rådgivningscentre, fora for bæredygtige energiinvesteringer osv.) for konkret at tackle disse flaskehalse.

32. Kommissionen mener, at de vigtigste hindringer for investeringer i energieffektivitet er horisontale og ikke begrænset til de investeringer, der medfinansieres af midler under samhørighedspolitikken . Den rapport, som blev udarbejdet af Energy Efficiency Financial Institutions Group (EEFIG) i 2015, indeholder klare budskaber i denne henseende. De tages i betragtning i relevante strategiske energipolitiske dokumenter og skal ikke som sådan udspecificeres i samhørighedspolitikken programmer.

33. Kommissionen er enig med Revisionsretten og vil fortsat støtte medlemsstaterne i at anvende finansielle instrumenter, herunder i overensstemmelse med markedsmekanismerne, såsom indgåelse af kontrakter om energimæssig ydeevne på dette område, for at udnytte de private investeringer, der er nødvendige for at nå EU's klimamål.

Selv om renoveringerne utvivlsomt medfører økonomiske besparelser for støttemodtagerne og større fordele for samfundet, bør dette ikke desto mindre ses i lyset af det uudviklede renoveringsmarked og de mange markedsbarrierer, der stadig er til hinder for bygningsrenoveringerne.

Kommissionen mener, at anvendelsen af finansielle instrumenter bør baseres på de specifikke markedsvilkår for de forskellige medlemsstater og de forskellige typer projekter og målgrupper. Der er ofte behov for en kombination med en tilskuds-komponent, navnlig for at tilskynde til større renoveringer, hjælpe med at styrke innovative teknologier eller løse sociale problemer, f.eks. energifattigdom.

35. Kommissionen er enig i, at finansielle instrumenter på dette område er af stor betydning, og vil fortsat fremme deres anvendelse i den næste programmeringsperiode.

Kommissionen påpeger, at de tjekkiske myndigheder forsøgte at gennemføre energieffektivitet i boligsektoren ved hjælp af finansielle instrumenter, men at de ikke modtog nogen tilbud fra potentielle finansielle formidlere i løbet af den indkaldelse af tilbud, der blev iværksat i 2018.

Kommissionen henviser endvidere til sit svar på punkt 33.

40. Kommissionen fremhæver, at projektudvælgelsen påhviler forvaltningsmyndighederne, der udstikker udvælgelsesprocedurerne og -kriterierne og anvender disse i forbindelse med gennemgangen af støtteansøgningerne.

² Vedtaget som led i pakken "Ren energi til alle europæere" i november 2016, COM(2016) 860 final af 30.11.2016.

Tekstboks 3 — Eksempler på operationelle programmer rettet mod energieffektivitetsopgraderinger af typen "lavthængende frugter"

Første punkt — Kommissionen forstår, at ordningen "Better Energy Warmer Homes" omfatter en række energieffektivitetsforanstaltninger for husstande, der er sårbare over for energifattigdom. Formålet med ordningen er at forbedre energieffektiviteten i risikohusstandene og i den forbindelse reducere energiudgifterne. Andre sekundære mål er at forbedre sundheden og trivslen og samtidig nedbringe den andel af de tilgængelige indtægter, der skal bruges på energi.

Kommissionen henviser endvidere til sit svar på punkt 42.

Andet punkt — Kommissionen henviser til sit svar på punkt 40.

42. Kommissionen er enig i, at simple opgraderinger kan føre til en "fastlåsnings effekt", og at simple opgraderinger med korte tilbagebetalingsperioder som regel er økonomisk levedygtige og derfor generelt bør finansieres ved hjælp af finansielle instrumenter eller uden offentlig støtte.

Selv om EFRU og Samhørighedsfonden først og fremmest forventes at fokusere på langsigtede løsninger, herunder gennemgribende bygningsrenoveringer, som påpeget i "Feasibility study to finance low-cost energy efficiency measures in low-income households from EU funds" (gennemførlighedsundersøgelse vedrørende finansiering af billige energieffektivitetsforanstaltninger i lavindkomsthusholdninger ved hjælp af EU-midler)³, kan der dog være mulighed for supplerende støtte til levering af billige energieffektivitetsforanstaltninger til lavindkomsthusholdninger i tilfælde, hvor der er et socialt behov.

43. Kommissionen mener, at omkostningseffektiviteten — samtidig med at den er en vigtig faktor for beslutninger om offentlige udgifter — skal vurderes i forhold til samhørighedspolitikens mål i overensstemmelse med EU's finansforordning. Energieffektivitet henhører under et af de mange mål i samhørighedspolitikens programmer. Samhørighedspolitikken er en integreret politik, der tager sigte på økonomisk, social og territorial samhørighed, og en specifik operation kan bidrage til flere mål eller have flere sidegevinster, også i form af bredere EU-politiske mål, som egner sig dårligt til en rent økonomisk analyse. Dette er ofte tilfældet for tiltag, der skal forbedre energieffektiviteten i bygninger, som eksempelvis kan kombineres med reduceret energifattigdom.

I disse tilfælde kan en bestemt investering være mindre omkostningseffektiv, men billigere for støttemodtageren. Derimod kan investeringer med en høj energibesparelse pr. investeret euro, som er økonomisk levedygtige, finansieres af det private marked — uden offentlig støtte.

44. Kommissionens fælles svar på litra a), b) og c):

Den tekniske vejledning "Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy funding" (finansiering af energirenovering af bygninger med midler under samhørighedspolitikken), som Revisionsretten henviste til, blev offentliggjort i 2014 og har til formål at hjælpe samhørighedspolitikens forvaltningsmyndigheder med at planlægge og anvende investeringer i bæredygtig energi i bygninger inden for rammerne af operationelle programmer. Den indeholder navnlig en liste over eksempler på god praksis og casestudier. Da der er tale om et vejledende dokument, indeholder den ikke lovgivningsmæssige krav.

³ "Feasibility study to finance low-cost energy efficiency measures in low-income households from EU funds", endelig rapport til GD for Energi, august 2016, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/low_cost_energy_efficiency_measures_-_final_report.pdf.

I den tekniske vejledning foreslås der en køreplan for gennemførelsen af et program til finansiering af energirenovering af bygninger ved hjælp af finansiering under samhørighedspolitikken. Dette omfatter fastlæggelsen af udvælgelseskriterier. I den forbindelse indeholder vejledningen forslag til en række krav, f.eks. til gennemførelse af energisyn i mere komplekse renoveringsprojekter. Det fremgår endvidere af vejledningen, at kravene bør tilpasses projektets størrelse, og at nettonutidsværdien (NNV) generelt anbefales til vurdering af omkostningseffektiviteten i stedet for den simple tilbagebetalingstid.

Kommissionen henviser endvidere til sit svar på punkt 64.

48. I sit svar på Revisionsrettens særberetning nr. 21/2012 understregede Kommissionen klart, at den ikke var helt enig i udformningen af de anbefalede indikatorer på programniveau, da "*deres sammenlignelighed ville blive begrænset, eftersom disse indikatorer afhænger af mange faktorer (f.eks. energi- og råvarepriser, klimatiske forhold)*", hvilket muligvis gør dem misvisende.

Ud over det yderligere bureaukrati og den ekstra byrde, som dette ville medføre for de involverede støttemodtagere og myndighederne, mener Kommissionen rent faktisk, at investeringer i energieffektivitet er projektspecifikke og vedrører flere faktorer (bygningens tilstand, klimaforhold, arbejdskraftomkostninger, energiomkostninger, materialeomkostninger, brugstype osv.), som ikke kan standardiseres. Derfor vil de eventuelle omkostningsoverslag pr. sparet energienhed på programniveau være af meget begrænset nytte.

51. Kommissionen henviser til sit svar på punkt 43.

Begrundelsen for at gribe ind med støtte under samhørighedspolitikken er endvidere at ville afhjælpe markedssvigt og investere i projekter, som ellers ikke ville være blevet støttet. Navnlig investeringer i energieffektivitet inden for rammerne af samhørighedspolitikken er også rettet mod sociale mål, såsom bekæmpelse af energifattigdom, eller langsigtede klima- og energimål, der investerer i en dyrere gennemgribende renovering typisk forbundet med længere tilbagebetalingstider.

Den i punkt 44 omhandlede tekniske vejledning anbefaler brugen af nettonutidsværdien (NNV), da det herved bliver muligt at tage hensyn til projektets likviditet i dets levetid. NNV er hensigtsmæssig i forbindelse med projekter med en betydelig investeringsvolumen. Alternative metoder (f.eks. energibesparelse i forhold til finansiering eller tilbagebetalingstid) kan også anvendes til enklere projekter. Ved brug af disse metoder er det dog vigtigt at specificere den periode, i hvilken besparelserne beregnes, navnlig for gennemgribende renoveringer. Ellers er der risiko for kun at prioritere mere begrænsede foranstaltninger.

Kommissionen henviser endvidere til sit svar på punkt 48.

53. Kommissionen mener, at simple opgraderinger med korte tilbagebetalingsperioder som regel er økonomisk levedygtige og derfor generelt bør finansieres ved hjælp af finansielle instrumenter eller uden offentlig støtte.

EFRU og Samhørighedsfonden forventes primært at fokusere på at bidrage til langsigtede mål for energieffektivitet og til langsigtede løsninger på energifattigdom, herunder gennemgribende bygningsrenoveringer.

Kommissionen henviser endvidere til sit svar på punkt 51.

Kommissionen mener, at der er forskelle mellem projekterne inden for rammerne af platformen for risikosikring af energieffektivitet (DEEP) og EFRU's og Samhørighedsfondens indgreb, hvilket fører

til forskellige tilbagebetalingsperioder. DEEP udviser meget store forskelle pr. foranstaltningstype — foranstaltninger såsom ændring af belysningsystemet eller varmekedlen har en kortere tilbagebetalingstid, mens foranstaltninger som dem, der ofte er træffes af EFRU og Samhørighedsfonden, herunder bygningsisolering og integreret renovering, har en tilbagebetalingstid på henholdsvis 11 og 14 år. Det er desuden nødvendigt at se på forskellene medlemsstaterne, regionerne og de enkelte bygninger imellem. Som eksempel kan nævnes, at den gennemsnitlige tilbagebetalingstid for DEEP for Litauen, der tager sigte på integreret renovering, er 20,9 år.

54. Kommissionen henviser til svarene på punkt 48 og 51.

56. Ordningen er rettet mod lavindkomsthusholdninger, som er i risiko for at blive ramt af energifattigdom, og har endvidere til formål at reducere husstandenes udgifter til energi.

57. I sit svar på Revisionsrettens særberetning nr. 21/2012 understregede Kommissionen klart, at den ikke fuldt ud kunne tilslutte sig anbefalingen.

Kommissionen mener, at investeringer i energieffektivitet er projektspecifikke og vedrører flere faktorer (bygningens tilstand, klimaforhold, arbejdskraftomkostninger, energiomkostninger, materialeomkostninger, brugstype osv.), som ikke kan standardiseres. Derfor kan Kommissionen ikke indføre en standardinvesteringsudgift pr. enhed eller en definition af en standardtilbagebetalingstid på EU-plan.

Som angivet i svaret på punkt 53 er integrerede eller gennemgribende renoveringer typisk omkostningskrævende, hvilket har en betydelig indvirkning på enhedsomkostningerne og tilbagebetalingstiden. Indførelsen af en maksimal acceptabel simpel tilbagebetalingstid kan være en hindring for gennemgribende renoveringer.

58. Det foreslås endvidere i vejledningen, at nettonutidsværdien (NPV) generelt anbefales til vurdering af omkostningseffektivitet i stedet for den simple tilbagebetalingstid.

60. I princippet anvender Litauen en konkurrencebaseret udvælgelsesprocedure (og flere yderligere prioriterede udvælgelseskriterier, herunder effektivitet, miljøspørgsmål, højere energiklasse), hvis de investeringsbeløb, der kræves i støtteberettigede ansøgninger i forbindelse med en given indkaldelse af tilbud, overstiger det beløb, der er til rådighed for denne indkaldelse (siden 2018). For så vidt angår det finansielle instrument med en betydelig lånekomponent, krævede det både tid og arbejde at opbygge en tilstrækkelig projektpipeline, hvorfor der ikke er blevet taget højde for de konkurrencebaserede udvælgelsesprocedurer i begyndelsen af regnskabsperioden.

61. Kommissionen henviser til sit svar på punkt 40.

Kommissionen mener, at kvaliteten af de udvalgte projekter ikke kun afhænger af, hvilken type udvælgelsesprocedure der er tale om, men også af de anvendte udvælgelseskriterier. I forbindelse med mange bistandstyper er det mere effektivt at fastlægge en kvalitetsrelateret tærskel og godkende alle de projekter, der overholder denne tærskel, i stedet for at anvende en metode til direkte ansøgningsammenligning.

I en EU-kontekst med "bedre forvaltning" og forenkling er det desuden nødvendigt at finde den rette balance mellem investeringernes omkostningseffektivitet og hele processens og middelforvaltningens omkostningseffektivitet, navnlig hvis dette påvirker modtagerne af midlerne.

Kommissionen henviser også til sine svar på Revisionsrettens særberetning nr. 21/2018 "*Udvælgelsen og overvågningen af EFRU- og ESF-projekter i perioden 2014-2020 er stadig primært outputorienteret*".

62. Se Kommissionens svar på punkt 60.

63. I sit svar på Revisionsrettens særberetning nr. 21/2012 understregede Kommissionen klart, at den ikke fuldt ud kunne tilslutte sig anbefalingen. Kommissionen henviser også til sine svar på punkt 43 og 57.

64. I vejledningen præciseres det, at udvælgelseskriterierne kan baseres på fire hovedkategorier, hvoraf omkostningseffektivitet er den ene, og det understreges, at der ved udvælgelsen af projekter også bør tages hensyn til andre sidegevinster. Med hensyn til omkostningseffektiviteten forklares det i vejledningen, at denne faktor kan bestemmes på flere måder, og der fastsættes fordele og ulemper ved de forskellige tilgange. Konklusionen lyder, at nettonutidsværdien (NNV) generelt anbefales til vurdering af omkostningseffektiviteten.

65. Kommissionen præciserer, at der i henhold til EU's finansforordning gælder et krav om, at der skal fastsættes mål for alle aktivitetssektorer, der er omfattet af budgettet, og at opnåelsen af disse mål skal overvåges ved hjælp af resultatindikatorer. I henhold til denne bestemmelse kræver den lovgivningsmæssige ramme for samhørighedspolitikken, at programmerne fastsætter output- og resultatindikatorer. Outputindikatorer måler, hvad programmerne leverer, mens resultatindikatorer måler ændringen for samfundet som helhed. Omkostningseffektivitet falder ikke ind under begrebet output- og resultatindikatorer.

66. a) Kommissionen præciserer endvidere, at de europæiske struktur- og investeringsfondes resultatorienterede tilgang, herunder EFRU og Samhørighedsfonden, er baseret på tre søjler:

- en klar formulering af de specifikke mål for programmer med en stærk interventionslogik (resultatorientering af programmer) og resultatindikatorer med definitioner og målbare målsætninger
- indførelse af forhåndsbetingelser for at sikre, at de nødvendige forudsætninger for en effektiv anvendelse af EU's støtte er opfyldt
- fastlæggelse af klare og målbare delmål og mål for at sikre, at der sker fremskridt som planlagt (resultatramme).

De operationelle programmets resultatramme omfatter ikke målsætninger, men kun indikatorer (med delmål og mål). Desuden omfatter resultatrammen kun en del af det komplette indikatorsæt for de operationelle programmer⁴ og omfatter derfor ikke nødvendigvis indikatorer vedrørende energieffektivitet.

Den lovgivningsmæssige ramme understreger, at delmålene og målene for resultatrammeindikatorer bør være "realistiske, opnåelige, relevante, fange væsentlig information om fremskridt for en prioritet" og være "kontrollerbare, uden at der pålægges en uforholdsmæssig stor administrativ byrde".

b) Kommissionen understreger, at der ikke gælder et krav om, at indikatorerne primært skal sige noget om, hvor meget energi der spares. Indikatorerne bør udtrykke det output, der opnås som følge af de relevante operationer. Det nuværende overvågningssystem gør det muligt at aggregere data for fælles

⁴ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 215/2014, artikel 5, stk. 1.

indikatorer. I henhold til forordningen er det muligt at anvende programspecifikke indikatorer, som ikke er mulige at aggregere på grund af deres karakter.

67. En af outputindikatorerne under det operationelle program Puglia 2014-2020 er den fælles indikator CO32 "Energieffektivitet: nedgang i årligt primært energiforbrug i offentlige bygninger" for investeringsprioritet 4, litra c), vedrørende energieffektivitet i offentlige bygninger og boligsektoren. 2023-målet er et fald på 12 millioner kWh/år.

71. Selv om den lovgivningsmæssige ramme ikke omfatter en fælles indikator til måling af den mængde energi, der spares i beboelsesejendomme, måles energibesparelser i nogle programmer ved hjælp af programspecifikke indikatorer. På grund af disse indikatorers programspecifikke karakter kan deres værdier imidlertid ikke aggregeres på EU-plan (forskellige definitioner og måleenheder i medlemsstaterne).

Bevillingen på 4,6 milliarder euro er ikke begrænset til effektivitetsinvesteringer i beboelsesejendomme, men omfatter også demonstrationsprojekter og støtteforanstaltninger.

Kommissionen understreger også, at de energibesparelser, der opnås gennem investeringer under EFRU/Samhørighedsfonden, ikke tager højde for eventuelle indbyrdes forbindelser eller systemiske ændringer eller for eksterne faktorer (såsom vejret), som kan udgøre en overkompensation af foranstaltningens besparelseeffekt. Derfor kan besparelserne fra individuelle foranstaltninger ud fra et metodologisk synspunkt ikke aggregeres og sammenlignes med EU's eller de nationale energieffektivitetsmål.

75. Kommissionen henviser til svarene på punkt 65 og 67.

76. I henhold til den lovgivningsmæssige ramme bør resultatindikatorerne afspejle det specifikke mål for prioritetsaksen, som måler, hvad der ønskes ændret med indgrebene under det operationelle program. Det kræves ikke, at de tilknyttede fordele udtrykkes ved hjælp af resultatindikatorer.

77. Kommissionen henviser til svarene på punkt 65 og 67.

Tildelingen af resultatreserven er reguleret i artikel 22, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser, og den er udelukkende baseret på opnåelsen af delmål for de indikatorer, der er valgt for resultatrammen.

78. Kommissionen henviser til svarene på punkt 48 og 57.

Kommissionen minder om, at det overvågningssystem, der er udformet for samhørighedspolitikken, er fastlagt i den lovgivningsmæssige ramme. Kommissionen mener, at den indsamler oplysninger, der er relevante for indgrebenes målsætninger, dvs. de samhørighedspolitiske mål, der er fastsat i traktaten, og de tematiske mål, der er fastsat for midlerne under samhørighedspolitikken inden for den lovgivningsmæssige ramme. I henhold til EU's finansforordning er en forsvarlig økonomisk forvaltning ensbetydende med, at budgettet gennemføres i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. I den forbindelse er omkostningseffektiviteten relevant, men den er ikke et mål i sig selv, som overvågningssystemet skal måle.

79. Kommissionen mener, at det for at få et bedre billede af de gennemsnitlige omkostninger pr. husstand er nødvendigt at se på de enkelte programmer og endvidere gøre brug af evalueringer. Beregninger vedrørende sparede energiomkostninger skal rent faktisk foretages for et specifikt projekt.

Kommissionen henviser endvidere til sit svar på punkt 71.

83. Kommissionen mener, at resultatindikatorerne muligvis ikke er hensigtsmæssige for resultatrammen på grund af den tidsmæssige opnåelse af resultaterne (ud over programmeringsperioden), og — afhængigt af indikatorens art — behovet for en evaluering for at adskille politikkenes virkninger fra virkningerne af de faktorer, der ligger uden for programmet.

84. Kommissionen henviser til sit svar på punkt 77.

85. Kommissionen har gentagne gange over for Irland rejst spørgsmålet om pålideligheden af de data, der er indberettet for outputindikatoren "*Antal husstande med forbedret energiforbrugsklassificering*", både på en række møder med de relevante myndigheder og i skriftlige bemærkninger til de årlige gennemførelsesrapporter for 2017 og 2018. De irske myndigheder er i gang med at gennemgå projekterne for at indberette en pålidelig værdi for den pågældende indikator. Der blev ikke rejst spørgsmål vedrørende pålideligheden af de samlede støtteberettigede udgifter, der er indberettet til Kommissionen i forbindelse med gennemgangen af resultatrammen.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

88. Kommissionen mener, at det er vigtigt at sikre, at EU's budgetmidler bruges på en økonomisk måde: EU-merværdi og -resultater er vigtige forudsætninger for projektudvælgelsen.

Kommissionen gentager, at udgifternes omkostningseffektivitet — som helt sikkert er afgørende — skal sættes ind i et videre perspektiv og ses på baggrund af samhørighedspolitikens mål om økonomisk, social og territorial samhørighed samt bredere EU-politiske mål.

I overensstemmelse med den lovgivningsmæssige ramme for samhørighedspolitikken er der fokus på at nå målene. Kommissionen mener, at EU-støtten bør målrettes projekter, der bidrager væsentligt til de identificerede politiske mål.

Støtten bør endvidere målrettes mod projekter, der reelt har behov for støtte, og som ikke kan gennemføres på markedsvilkår. Desuden mener Kommissionen, at simple opgraderinger med store energibesparelser pr. investeret euro som regel er økonomisk levedygtige og derfor generelt bør finansieres af det private marked uden offentlig støtte.

Kommissionen mener derfor, at vurderingerne af omkostningseffektiviteten ikke blot skal tage højde for bygningernes energibesparelspotentiale på mellemlang og lang sigt, men også for bidraget til de mange politiske mål for de gennemførte indgreb og deres forskellige fordele, der går ud over energibesparelser. Der bør ved udvælgelsen af projekter således også tages hensyn til sidegevinster som økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger.

89. Kommissionen understreger rent faktisk, at udvælgelsen af projekter i overensstemmelse med den lovgivningsmæssige ramme påhviler de udpegede forvaltningsmyndigheder i medlemsstaterne, som fastlægger udvælgelseskriterierne og anvender dem i forbindelse med behandlingen af støtteansøgningerne.

Kommissionen henviser endvidere til sit svar på punkt 88.

91. Første led — Kommissionen fremhæver, at partnerskabsaftalen for 2014-2020 bør omfatte en analyse af forskelle, udviklingsbehov og vækspotentiale med henvisning til de tematiske mål og de territoriale udfordringer under hensyntagen til det nationale reformprogram og relevante landespecifikke henstillinger. De operationelle programmer skal være i overensstemmelse med

partnerskabsaftalens indhold. Det er ikke nødvendigt at medtage detaljerede analyser efter specifikke investeringsområder i selve programmet.

Andet led — Kommissionen mener, at de vigtigste hindringer for investeringer i energieffektivitet er horisontale og ikke begrænset til de investeringer, der medfinansieres af midler under samhørighedspolitikken. De tages i betragtning i relevante strategiske energipolitiske dokumenter og skal ikke som sådan udspecificeres i samhørighedspolitikens programmer.

Tredje led — Kommissionen er enig med Revisionsretten og vil fortsat støtte medlemsstaterne i at anvende finansielle instrumenter, herunder i overensstemmelse med markedsmekanismerne, såsom indgåelse af kontrakter om energimæssig ydeevne på dette område, for at understøtte de private investeringer, der er nødvendige for at nå EU's klimamål.

Selv om renoveringerne medfører økonomiske besparelser for støttemodtagerne, bør dette også ses i lyset af det uudviklede renoveringsmarked og de mange markedsbarrierer, der stadig er til hinder for bygningsrenoveringerne.

Kommissionen mener, at anvendelsen af finansielle instrumenter bør baseres på de specifikke markedsvilkår for de forskellige medlemsstater og de forskellige typer projekter og målgrupper i overensstemmelse med resultaterne af den forhåndsvurdering, der kræves inden for den lovgivningsmæssige ramme. Der er ofte behov for en kombination med en tilskuds-komponent, navnlig for at tilskynde til mere gennemgribende renoveringer, hjælpe med at styrke innovative teknologier eller løse sociale problemer.

Kommissionen påpeger endvidere, at de tjekkiske myndigheder forsøgte at gennemføre energieffektivitet i boligsektoren ved hjælp af finansielle instrumenter, men at de ikke modtog nogen tilbud fra potentielle finansielle formidlere i løbet af den indkaldelse af tilbud, der blev iværksat i 2018.

Fjerde led — Kommissionen fremhæver, at projektudvælgelsen påhviler forvaltningsmyndighederne, der udstikker udvælgelsesprocedurerne og -kriterierne og anvender disse i forbindelse med gennemgangen af støtteansøgningerne.

Anbefaling 1 — Bedre planlægning og målretning af investeringer

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen mener endvidere, at det i en række situationer, hvor finansielle instrumenter ikke er tilstrækkelige, vil være hensigtsmæssigt med tilskud. Dette afspejler de faktiske markedsvilkår, f.eks. det uudviklede renoveringsmarked, de hindringer, som sektoren står over for, behovet for at støtte opskalering af innovative teknologier eller for at løse sociale problemer, f.eks. energifattigdom.

92. Andet led — Kommissionen mener, at investeringer i energieffektivitet er projektspecifikke og vedrører flere faktorer (bygningens tilstand, klimaforhold, arbejdskraftomkostninger, energiomkostninger, materialeomkostninger, brugstype osv.), som ikke kan standardiseres.

Tredje led — Kommissionen fremhæver, at projektudvælgelsen påhviler forvaltningsmyndighederne, der udstikker udvælgelsesprocedurerne og -kriterierne og anvender disse i forbindelse med gennemgangen af støtteansøgningerne.

Kommissionen mener, at kvaliteten af de udvalgte projekter ikke kun afhænger af, hvilken type udvælgelsesprocedure der er tale om, men også af de anvendte udvælgelseskriterier. I forbindelse med

mange bistandstyper er det mere effektivt at fastlægge en kvalitetsrelateret tærskel og godkende alle de projekter, der overholder denne tærskel, i stedet for at anvende en metode til direkte ansøgningsammenligning.

I en EU-kontekst med "bedre forvaltning" og forenkling er det desuden nødvendigt at finde den rette balance mellem investeringernes omkostningseffektivitet og hele processens og middelforvaltningens omkostningseffektivitet, navnlig hvis dette påvirker modtagerne af midlerne.

Kommissionen henviser også til sine svar på Revisionsrettens særberetning nr. 21 2018 "Udvælgelsen og overvågningen af EFRU- og ESF-projekter i perioden 2014-2020 er stadig primært outputorienteret".

Anbefaling 2 — Forbedrede procedurer for udvælgelse af projekter

Kommissionen accepterer delvist denne anbefaling.

Kommissionen anerkender, at det er nødvendigt at sikre, at EU's budgetmidler anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Under delt forvaltning hører projektudvælgelsen imidlertid under medlemsstaternes forvaltningsmyndigheders mandat og ansvar. Kommissionen deltager med rådgivende funktion i overvågningsudvalgene, hvor metoden og kriterierne for projektudvælgelsen godkendes.

Navnlig for investeringer i energieffektivitet i bygninger er det nødvendigt, at forvaltningsmyndighederne opstiller udvælgelseskriterier og -procedurer, der er skræddersyet til målene for hver enkelt foranstaltning, idet der tages hensyn til, at sådanne investeringer i bygninger er projektspecifikke, ikkestandardiserede og afhænger af flere forhold (bygningens tilstand, klimaforhold, arbejdskraft-, energi- og materialeomkostninger, anvendelsestype osv.). Kommissionen vil uanset dette tilskynde forvaltningsmyndighederne til at anvende udvælgelseskriterier og -procedurer for investeringer i energieffektivitet i bygninger, der omfatter en række nøgleparametre, således at deres investeringer i energieffektivitet i bygninger knyttes til målrettede eller opnåede energibesparelser. Kommissionen kan imidlertid ikke pålægge forvaltningsmyndighederne at anvende en særlig metode for projektudvælgelsen.

Desuden mener Kommissionen, at de specifikke krav og procedurer, der er fastsat i denne anbefalings led 1 og 2, ikke altid er hensigtsmæssige i forhold til de politiske mål, der søges opnået med anvendelsen af EU-midler til investeringer i energieffektivitet i bygninger. I nogle tilfælde kan de foreslåede parametre hæmme gennemgribende renoveringer. Dette kunne f.eks. være tilfældet med indførelsen af en maksimal acceptabel tilbagebetalingstid.

Kommissionen bemærker, at forvaltningsmyndigheden i henhold til forslaget til midler under samhørighedspolitikken for 2021-2027 ved udvælgelsen af operationer skal sikre, at de udvalgte operationer afspejler det bedste forhold mellem støttebeløbet, de gennemførte aktiviteter og opfyldelsen af målene. Udvælgelseskriterier og -procedurer bør også prioritere operationer, der maksimerer bidraget fra EU's midler til opfyldelsen af programmets mål⁵. Disse bestemmelser skal hindre udvælgelsen af projekter, som kun i ringe omfang bidrager til programmets mål. Kommissionen bemærker endvidere, at bestemmelserne i direktivet om bygningers energimæssige ydeevne skal overholdes, herunder det nye krav til medlemsstaterne om at knytte deres finansielle

⁵ COM(2018) 375 final af 29.5.2018, se navnlig artikel 67.

foranstaltninger for energieffektivitetsforbedringer i forbindelse med renovering af bygninger til målrettede eller opnåede energibesparelser.

93. Første led — I henhold til den lovgivningsmæssige ramme opstilles der en liste over fælles outputindikatorer pr. fond, som skal anvendes, når det er relevant, dvs. når indikatoren er relevant for at udtrykke outputtet/resultaterne af den støttede investering.

De fælles indikatorer blev udformet med henblik på at aggregere oplysninger på tværs af medlemsstaterne for de ofte støttede foranstaltninger. De mange forskellige investeringer under samhørighedspolitikken betyder dog, at disse indikatorer ikke kan udtrykke alle output.

Desuden anvendes der programspecifikke indikatorer, som bedre kan afspejle de specifikke investeringer. På grund af deres særlige karakter kan de ikke aggregeres på EU-plan.

Kommissionen henviser endvidere til sit svar på punkt 71.

Andet led — I henhold til den lovgivningsmæssige ramme kræves det af programmerne, at der udarbejdes output- og resultatindikatorer for hver prioritetsakse. Outputindikatorer måler, hvad programmerne leverer, mens resultatindikatorer måler ændringen for samfundet som helhed. Omkostningseffektivitet falder ikke ind under begrebet output- og resultatindikatorer.

Tredje led — Tildelingen af resultatreserven er reguleret i artikel 22, stk. 3, i forordningen om fælles bestemmelser, og den er udelukkende baseret på opnåelsen af delmål for de indikatorer, der er valgt for resultatrammen.

Anbefaling 3 — En mere resultatorienteret resultatramme for bedre at kunne overvåge fremskridtene i retning af EU's energieffektivitetsmål og forbedre ansvarligheden

Kommissionen accepterer delvist denne anbefaling.

Kommissionen kan give de oplysninger, der anmodes om i anbefalingens litra a), når alle programmerne for 2021-2027 er godkendt.

Kommissionen mener, at omkostningseffektiviteten bør analyseres på grundlag af overvågningsdata vedrørende input og resultater. På programniveau måles resultaterne både ved hjælp af fælles og programspecifikke indikatorer. Derfor kan de programspecifikke resultater ikke aggregeres på EU-plan. Desuden dækker de ikke nødvendigvis alle udfald. Kommissionen mener derfor, at det kun er muligt at foretage en omkostningseffektivitetsanalyse for de enkelte projekter. Sammenligneligheden af en sådan analyse mellem medlemsstaterne vil være begrænset på grund af det forskelligartede anvendelsesområde for investeringer, der er specifikke for den pågældende region eller medlemsstat.

Som følge heraf vil Kommissionen ikke være i stand til at anvende sådanne indikatorer til afgørelser i forbindelse med midtvejsevalueringen for 2021-2027 for hvert program. Der vil på grundlag af resultatet af evalueringen blive foretaget en omprogrammering på initiativ af medlemsstaten, som bl.a. vil tage hensyn til de nye udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger; fremskridtene med hensyn til gennemførelsen af den nationale energi- og klimaplan, hvis det er relevant, den socioøkonomiske situation, de vigtigste resultater af den relevante evaluering og de fremskridt, der er gjort med hensyn til at nå delmålene.

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger fremlægger resultaterne af dens revisioner vedrørende EU's politikker og programmer eller forvaltningsmæssige spørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udarbejder Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling I - Bæredygtig brug af naturressourcer, der ledes af Nikolaos Milionis, medlem af Revisionsretten. Revisionen blev ledet af João Figueiredo, medlem af Revisionsretten, med støtte fra ledende administrator Michael Bain, opgaveansvarlig Lorenzo Pirelli og revisorerne Aris Konstantinidis, Radostina Simeonova og Jolanta Žemaitė. Miroslava Chakalova-Siddy og Richard Moore ydede sproglig støtte.



Fra venstre mod højre: Lorenzo Pirelli, João Figueiredo, Paula Betencourt, Aris Konstantinidis, Terje Teppan-Niesen og Michael Bain.

Tidslinje

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	23.1.2019
Udkastet til beretning officielt sendt til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	16.12.2019
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	30.3.2020
Officielle svar fra Kommissionen (eller en anden revideret enhed) modtaget på alle sprog	20.4.2020

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2020.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved [Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten:

figur 1: © Shutterstock / Af PIXEL to the PEOPLE

figur 5: © Shutterstock / Af Milagli

billede i tekstboks 3: © Shutterstock / Af Marko Mitrovicv.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-4412-1	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/758216	QJ-AB-20-004-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-4375-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/55655	QJ-AB-20-004-DA-Q

Vi vurderede, om EU-medfinansierede investeringer i energieffektivitet i bygninger på omkostningseffektiv vis havde bragt EU tættere på sit energisparemål for 2020. Vi konkluderede, at de operationelle programmer og udvælgelsen af projekter ikke var baseret på overvejelser om omkostningseffektivitet. Medlemsstaterne krævede ganske vist renovering af bygninger for at spare et minimum af energi og forbedre bygningernes energiklassificering, men det skete undertiden med høje omkostninger. Eftersom der ikke forelå en sammenlignelig vurdering af projekternes kvalitet samt minimums- og maksimumsgrænseværdier for omkostningseffektivitet, blev projekter med større energibesparelser eller andre fordele med lavere omkostninger ikke prioriteret. Vi anbefaler at forbedre planlægningen, udvælgelsen og overvågningen af investeringerne med henblik på at øge udgifternes omkostningseffektivitet.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors