



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Erityiskertomus nro 21

2012

ISSN 1831-0958

ENERGIATEHOKKUUTEEN KOHDENNETTujen KOHEESIOPOLIITTISTEN INVESTOINTIEN KUSTANNUSTEHOKKUUS



Erityiskertomus nro 21 // 2012

ENERGIATEHOKKUUTEEN KOHDENNETTUIJEN KOHEESIOPOLIITTISTEN INVESTOINTIEN KUSTANNUSTEHOKKUUS

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

P. +352 4398-1
F. +352 4398-46410
Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Erityiskertomus nro 21 // 2012

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.
Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2013

ISBN 978-92-9241-030-8
doi:10.2865/45897

© Euroopan unioni, 2012
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

SISÄLLYS

Kohta

SANASTO

I–V TIIVISTELMÄ

1–7 JOHDANTO

1–3 ENERGIATEHOKKUUS

4 EU:N POLITIIKAN TAVOITTEET

5–7 KOHEESIOPOLITIIKKAAN PERUSTUVA RAHOITUSTUKI

8–11 TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA

12–50 HUOMAUTUKSET

12–35 SUUNNITTELU JA RAHOITUS

12–17 TOIMENPIDEOHJELMAT EIVÄT PERUSTUNEET TARKOITUKSEN MUKAISEEN TARPEIDEN ARVIOINTIIN

18–22 KUSTANNUSTEHOKKUUS EI OLLUT RATKAISEVA TEKIJÄ, KUN ENERGIATEHOKKUUSTOIMENPITEISIIN MYÖNNETTIIN RAHOITUSTA

23–28 PUUTTEET HANKKEIDEN VALINTAKRITEEREISSÄ

29–35 TULOSINDIKAATTORIT JA SEURANTA OLIVAT PUUTTEELLISIA

36–50 JULKISIA RAKENNUKSIA KOSKEVIEN HANKKEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

36–40 PÄÄTAVOITTEENA EI OLLUT ENERGIATEHOKKUUS

41–44 ENERGIAKATSELMUKSET EIVÄT AINA OLE PAKOLLISIA EIVÄTKÄ LAADUKKAITA

45–50 HANKKEISSA SAATIIN AIKAAN FYYSIISIÄ TUOTOKSIA, MUTTA KULUT OLIVAT KORKEAT SUHTEUTETTUNA MAHDOLLISEEN ENERGIAN SÄÄSTÖÖN

51–52 PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

LIITE I – ENERGIATEHOKKUUTEEN KOHDENNETUT KOHEESIOPOLIITTISET VARAT VUOSINA 2000–2013 JA VALITUT HANKKEET VUOSINA 2007–2011

LIITE II – HANKKEIDEN TAKAISINMAKSUAIKA JA SAAVUTETTU ENERGIAN SÄÄSTÖ TŠEKIN TASAVALLASSA, ITALIASSA JA LIETTUASSA

KOMISSION VASTAUS

SANASTO

Energiakatselmus: Tavanomaiseen energiakatselmukseen kuuluu rakennuksen energiajärjestelmien kattava energia-analyysi. Siihen sisältyy ennen kaikkea energiankäytön lähtötilanteen määrittäminen sekä energiansäästömahdollisuuksien ja tarkoituksenmukaisesti valittujen energiansäästötoimien kustannustehokkuuden arvioiminen.

Energian mittayksiköt:

- o Öljykvivalenttitonni (toe) vastaa energiamäärää, joka vapautuu, kun poltetaan yksi tonni raakaöljyä; noin 42 GJ.
- o Gigajoule (GJ)
- o Giga-, mega- ja kilowattitunti (G/M/kWh)

Energiatehokkuus: Energiatehokkuudella tarkoitetaan, että entisentasoinen taloudellinen toiminta tai palvelu on mahdollinen pienemmällä energiankulutuksella. Investoinneilla energiansäästöön ja energiatehokkuuteen saadaan parempi taloudellinen ja yhteiskunnallinen tuotto kuin investoinneilla energiantarjontaan. Energiatehokkuus parantaa mahdollisuuksia taloudelliseen kasvuun, lisää yritysten kilpailukykyä, pienentää kotitalouksien energialaskua, vähentää riippuvuutta tuontienergiasta sekä vähentää päästöjä.

Hallintoviranomainen: Jäsenvaltion nimeämä kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason elin, joka esittää toimenpideohjelman komission hyväksyttäväksi ja on myöhemmin vastuussa ohjelman hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta.

Kansallinen energiatehokkuussuunnitelma: Kansallisessa energiatehokkuussuunnitelmassaan kunkin jäsenvaltion täytyy kertoa, kuinka se aikoo saavuttaa vuoteen 2016 mennessä yhdeksän prosentin ohjeellisen energiansäästötavoitteen, jota edellytetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/32/EY energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista. Kansallisessa energiatehokkuussuunnitelmassa on kuvattava toimenpiteet, jotka aiotaan panna täytäntöön energiatehokkuuden parantamiseksi, sekä toimet, joita vaaditaan julkisen sektorin esimerkillistä roolia ja loppukäyttäjien kohdistuvaa tiedottamista ja neuvontaa koskeissa säännöksissä.

Koheesiopolitiikka: EU:n politiikka, jonka tavoitteena on lujittaa taloudellista, alueellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta EU:ssa vähentämällä eri alueiden välisiä kehityseroja. Tässä tarkastuksessa keskityttiin seuraaviin kahteen rahastoon:

- a) Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) tuetaan infrastruktuuri-investointeja, työpaikkojen luomista ja säilyttämistä sekä pienten ja keskisuurten yritysten paikallisia kehitystoimia.
- b) Koheesiorahaston tarkoituksena on lisätä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta rahoittamalla ympäristö- ja liikennealan hankkeita jäsenvaltioissa, joissa henkeä kohden laskettu BKTL on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Kustannusoptimaalisuutta koskeva menetelmä rakennuksia varten: Kustannusoptimaalisuutta koskevan menetelmän tarkoituksena on luoda oikeudellinen kehys jäsenvaltioissa rakennuksiin sovellettavien, energiatehokkuutta koskevien vähimmäisvaatimusten tiukentamiseksi niin, että varmistetaan kaikkien taloudellisesti järkevien toimenpiteiden hyväksyminen.

Kustannustehokas investointi: Kustannuksiltaan edullisin vaihtoehto, jonka avulla voidaan saavuttaa tietty suoritustaso, taikka korkeimman suoritustason vaihtoehto, joka voidaan saavuttaa tietyllä hinnalla. Kustannustehokkuuden käsitettä voidaan käyttää myös, kun verrataan ja priorisoidaan vaihtoehtoisia hankkeita samassa ohjelmassa. (Kreith, F., Goswami Y.D. *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy*, Taylor & Francis, Boca Raton, USA, 2007). EU:n varainkäytön vaatimuksiin kuuluu, että käytetyillä varoilla pyritään saavuttamaan parhaat mahdolliset tulokset (ks. varainhoitoasetuksen 27 artiklan 2 kohta).

Toimenpideohjelma: Jäsenvaltion esittämä ja komission hyväksymä asiakirja, jossa vahvistetaan kehittämisstrategia käyttäen yhtenäistä joukkoa ensisijaisia tavoitteita (asetuksen (EY) N:o 1083/2006 ”toimintalinjat”) ja joka toteutetaan koheesiopolitiikan alan rahaston tuella. Toimintalinjat käsittävät joukon toisiinsa liittyviä toimia, joilla on mitattavissa olevat erityistavoitteet. Ne jakautuvat edelleen toimenpiteisiin. Toimenpiteet (tässä raportissa myös merkityksessä ”vaiheet” tai ”prosessit”) koskevat yhtä tai useampaa hanketta, jotka hallintoviranomainen on valinnut (seurantakomitean asettamia perusteita käyttäen) ja joiden täytäntöönpanosta huolehtii yksi tai useampi edunsaaja.

Yksinkertainen takaisinmaksuaika: Takaisinmaksuaikaan perustuva menetelmä on yksi kustannustehokkuuden arviointimenetelmistä. Sillä mitataan, kuinka paljon aikaa kuluu alkuperäisestä investoinnista siihen, että kumuloituneet säästöt riittävät alkuperäisen investoinnin takaisinmaksuun.

TIIVISTELMÄ

I.

Energiankulutuksen kasvusta aiheutuu kustannuksia, fossiiliset polttoainevarat hupenevat ja ihminen vaikuttaa toiminnallaan maailmanlaajuiseen ilmastomuutokseen. Nämä seikat vievät viimeaikaisia energiatehokkuuspolitiikkoja eteenpäin. Euroopan unioni on vuodesta 2000 lähtien asettanut koheesiopoliittikan alan rahastojen kautta käyttöön lähes viiden miljardin euron arvosta osarahoitusta jäsenvaltioissa toteutettuihin energiatehokkuustoimenpiteisiin. Euroopan komissio sekä kansalliset ja alueelliset viranomaiset vastaavat rahastojen moitteettomasta varainkäytöstä ”yhteisen hallinnoinnin” järjestelmän mukaisesti.

II.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin arvioi, ovatko energiatehokkuuteen kohdennetut koheesiopoliittiset investoinnit olleet kustannustehokkaita. Saadakseensa vastauksen tähän kysymykseen tilintarkastustuomioistuin selvitti,

- a) luotiinko ohjelmasuunnittelulla ja rahoituksella asianmukaiset olosuhteet, jotka mahdollistivat kustannustehokkaiden investointien tekemisen energiatehokkuuteen, ja
- b) olivatko energiatehokkuushankkeet julkisissa rakennuksissa kustannustehokkaita.

III

Tarkastus toimitettiin Tšekin tasavallassa, Italiassa ja Liettuassa - maissa, jotka olivat saaneet koheesiorahastosta ja Euroopan aluekehitysrahastosta eniten varoja energiatehokkuustoimenpiteisiin ohjelmakaudella 2007–2013 ja jotka olivat myös osoittaneet eniten varoja hankkeisiin vuoteen 2009 mennessä. Tarkastuksessa perehdyttiin neljään toimenpideohjelmaan ja tutkittiin otos, joka koostui 24:stä julkisten rakennusten energiatehokkuutta koskevasta investointihankkeesta.

TIIVISTELMÄ

IV.

Tilintarkastustuomioistuin teki seuraavat päätelmät:

- a) Ohjelmasuunnittelulla ja rahoituksella ei luotu asianmukaisia olosuhteita, jotka olisivat mahdollistaneet kustannustehokkaiden investointien tekemisen energiatehokkuuteen:
 - Tarkastettuja toimenpideohjelmia varten ei ollut tehty tarkoituksenmukaisia tarpeidenarviointeja niin, että olisi voitu yksilöidä aloja, joilla energiansäästöjä voitaisiin saada aikaan, ja vaihtoehtoisia tapoja, joilla säästöihin voitaisiin päästä kustannustehokkaasti. Siten toimenpiteiden valinta ja niistä aiheutuvat menot olisi voitu perustella asianmukaisesti. Kansalliset viranomaiset eivät varmistaneet, että toimenpideohjelmat oli sisällytetty kansallisiin energiatehokkuussuunnitelmiin.
 - Kustannustehokkuuden käsite – käytetyillä varoilla pyritään saavuttamaan parhaat mahdolliset tulokset – ei ollut määräävä tekijä, kun jäsenvaltiot kohdensivat varoja energiatehokkuustoimenpiteisiin ja käytännön hankkeisiin. Myöskään komissio ei ottanut käsitettä huomioon ennen toimenpideohjelmien hyväksymistä suorittamassaan arvioinnissa.
 - Energiatehokkuustoimenpiteiden tulosindikaattorit eivät soveltuneet ohjelmien seurantaan. Seurantaa koskevissa komission suuntaviivoissa ei asetettu energiatehokkuuteen liittyviä indikaattoreita. Eri hallintoviranomaisten raportoimat energiatehokkuustoimenpiteiden tulokset eivät sen vuoksi ole vertailukelpoisia EU:n tasolla, eikä niitä voida aggregoida.
- b) Julkisten rakennusten energiatehokkuuteen liittyvät tarkastetut hankkeet eivät olleet kustannustehokkaita.
 - Suunniteltu fyysinen tuotos saatiin aikaan kaikissa tarkastetuissa hankkeissa (ikkunoita ja ovia uusittiin, seiniä ja kattoja eristettiin jne.), mutta kulut olivat suuret suhteutettuna mahdollisiin energiansäästöihin. Energiatehokkuutta tärkeämpi näkökohta oli tarve kunnostaa julkisia rakennuksia. Tarkastetuilla hankkeilla pyrittiin säästämään energiaa ja parantamaan käyttömukavuutta, mutta niiden avulla ei saavutettu hyvää energiansäästön ja investointikustannusten suhdelukua. Suunnitelmien mukaan investointien keskimääräinen takaisinmaksuaika oli noin 50 vuotta, mikä on aivan liian pitkä aika, kun otetaan huomioon kunnostettujen osien ja jopa itse rakennusten elinkaari.
 - Energiakatselmukset joko eivät olleet pakollisia (Italia, Liettua) taikka pakollisissa energiakatselmuksissa suositeltiin aivan liian kalliita investointivaihtoehtoja (Tšekin tasavalta). Tarkastetuista 24 hankkeesta 18:ssa ei voitu varmistua siitä, oliko tosiasiallisia energiansäästöjä saatu aikaan, sillä luotettavia mittauksia ei ollut tehty.

V.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio asettaa energiatehokkuustoimenpiteisiin tarkoitettua koheesiopoliittisen rahoituksen ehdoksi, että tarpeet arvioidaan tarkoituksenmukaisesti, seurantaa toteutetaan säännöllisesti ja käytetään vertailukelpoisia tulosindikaattoreita. Lisäksi ehdoksi olisi asetettava, että hankkeet valitaan avoimin kriteerein, että niissä sovelletaan vakioituja investointikustannuksia säästettävää energian mittayksikköä kohden ja että yksinkertaiselle takaisinmaksuajalle määritetään hyväksyttävä enimmäisipituus.

JOHDANTO

ENERGIATEHOKKUUS

1. Energiatehokkuuden parantamisella tarkoitetaan, että entisentasoinen taloudellinen toiminta tai palvelu on mahdollinen pienemmällä energiankulutuksella. Energiatehokkuustoimenpiteet tarjoavat vielä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia vähentää energiankulutusta, lieventää ihmisen toiminnan kielteisiä vaikutuksia ja edistää energiavarmuutta¹. Energiatehokkuuden parantaminen on tärkeää asuinrakennusten, julkisten ja liikerakennusten, valmistusteollisuuden, liikenteen sekä sähkön- tuotannon ja -jakelun kannalta.

2. Tavanomaisia energiatehokkuusinvestointeja ovat muun muassa rakennusten lisäeristäminen; energiatehokkaat ikkunat; lämpötilan säätäminen; kaukolämpöjärjestelmien, teollisten moottoreiden sekä sähkö- ja höyryjärjestelmien parantaminen; sähkön ja lämpövoiman yhteistuotanto sekä energian talteenotto ilmanvaihdosta ja jätteistä ja materiaalien kierrättäminen. Liikenteen alalla merkittäviä vaikutuksia voidaan saada aikaan siirtymällä maantiekuljetuksista muihin kuljetusmuotoihin² ja parantamalla polttoainetehokkuutta.

3. Kuten **taulukosta 1** käy ilmi, läheskään kaikkia energiatehokkuuden tarjoamia mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty (komissio arvioi edistymistä vertaamalla alun perin vuonna 2007 tehtyjä ennusteita uusimpiin ennusteisiin vuodelta 2009). Useat eri tekijät vaikeuttavat investoimista energiatehokkuuteen. Suurimpia tekijöitä ovat korkeat alkukustannukset ja epävarmuus saatavista hyödyistä. Investointipäätöksiin vaikuttavat energian hinta, sääntelytilanteen epävarmuus sekä tukien ja lainojen saatavuus. Näitä esteitä voidaan vähentää julkisilla toimenpiteillä, joilla vaikutetaan markkinoihin ja puututaan sääntelyn puutteisiin.

¹ KOM(2006) 545 lopullinen, 19. lokakuuta 2006 – Energiatehokkuuden toimintasuunnitelma: Mahdollisuuksien toteuttaminen.

² Sama kuin edellä.

EU:N POLITIIKAN TAVOITTEET

4. Energiatohokkuuden edistämisestä määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan 1 kohdassa sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä sekä ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskeva vaatimus huomioon ottaen. EU asetti vuonna 2007 tavoitteekseen säästää 20 prosenttia ennustetusta primaarienergian kulutuksesta vuoteen 2020 mennessä, mutta tavoite ei ole sitova³. Komissio kuitenkin arvioi⁴, että nykyisten politiikkojen (yhä suunnitteluvaiheessa olevat politiikat mukaan lukien) avulla EU saavuttaa ilman lisätoimia kaiken kaikkiaan vain yhdeksän prosentin energiansäästön vuoteen 2020 mennessä (ks. **taulukko 1**). Suurimmat lisäponnistelut 20 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi on tehtävä asumisessa ja palveluissa (liike- ja julkiset rakennukset)⁵. Uusi energiastategia vuosiksi 2011–2020 edellyttää lujempaa poliittista sitoutumista tähän ”tavoitteeseen, joka on määriteltävä selkeästi”, minkä lisäksi edellytetään, että EU:n säännösten toteutumista kansallisessa lainsäädännössä ”on valvottava tiukasti”⁶.

³ Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, 8. ja 9. maaliskuuta 2007, asiakirja 7224/1/07 REV 1. Tavoite merkitsee 368 miljoonan öljykvivalenttitonniin (Mtoe) suuruista primaarienergian säästöä (kokonaiskulutus, josta on vähennetty muu kuin energiakäyttö) vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoden 2020 ennustettuun kulutukseen, joka on 1842 Mtoe:a; tämä merkitsisi 1474 Mtoe:n kulutustasoa. Eurooppa-neuvosto vahvisti tavoitteen uudelleen kesäkuussa 2010 (EUCO 13/10, 17. kesäkuuta 2010), ja tavoite on sisällytetty uuteen energiatohokkuusdirektiiviin.

⁴ SEC(2011) 277 lopullinen, 8. maaliskuuta 2011.

TAULUKKO 1

ENNUSTETTU KEHITYS JA ENERGIANSÄÄSTÖMAHDOLLISUUDET VUONNA 2020

	2020 (lähtötilanne vuonna 2007) (Mtoe)	2020 (lähtötilanne vuonna 2009) (Mtoe)	Odotettu edistys vuonna 2020 ilman lisätoimia (%)	Taloudellinen potentiaali vuonna 2020 (%)
	1	2	3 $[(2-1)/1*100]$	4
Kokonaiskulutus, josta on vähennetty lopullinen muu kuin energiakäyttö	1 842	1 678	-9 %	-20 % (EU:n tavoite)
Lopullinen energiankulutus, joka jakautuu seuraavasti:	1 348	1 214	-10 %	-19 %
teollisuus	368	327	-11 %	-13 %
liikenne	439	395	-10 %	-21 %
asuminen	336	310	-8 %	-24 %
palvelut	205	181	-12 %	-17 %
energian muuntaminen, siirto ja jakelu	494	464	-6 %	-35 %

Lähde: Komission valmisteluasiakirja *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, Accompanying the Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and amending and subsequently repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC*, SEC(2011) 779 lopullinen.

KOHEESIOPOLITIikkaan PERUSTUVA RAHOITUSTUKI

5. EU edistää energiatehokkuutta usean meno-ohjelman⁷ kautta. Tärkeimpiä rahoituslähteitä ovat koheesiopolitiikan alan rahastot: Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja koheesiorahasto. Ohjelmakaudella 2000–2006 EAKR:sta ja koheesiorahastosta tuettiin energiatehokkuushankkeita 306 miljoonalla eurolla⁸. Ohjelmakaudella 2007–2013 energiatehokkuuden suunniteltu kokonaisrahoitus on toistaiseksi kasvanut vuoden 2008 ja lokakuun 2012 välisenä aikana 4 192 miljoonasta eurosta 5 078 miljoonaan euroon (vuosien 2000–2013 jäsenvaltiokohtainen jakauma ilmenee *liitteestä I*). Ohjelmakaudelle 2014–2020 komissio on ehdottanut yli 17 miljardin euron määrärahoja⁹.

YHTEINEN HALLINNOINTI

6. Komissio antaa koheesiopolitiikan yhteydessä ohjeita toimenpideohjelmien laatimista varten. Ohjelmakauden alussa komissio neuvottelee jäsenvaltioiden ehdottamista yksittäisistä toimenpideohjelmista ja hyväksyy ne. Komission tehtäviin kuuluu myös seurata hallinto- ja valvontajärjestelmien luomista ja toimintaa jäsenvaltioissa. Myöhemmässä vaiheessa komission päätehtävänä on seurata toimenpideohjelman toteuttamista, mutta se ei osallistu yksittäisten hankkeiden päivittäiseen hallintaan. Jäsenvaltiot toimittavat komissiolle täytäntöönpanoa koskevan vuotuisen kertomuksen, ja komissio on mukana seurantakomiteoissa¹⁰. Komissio kantaa lopullisen vastuun talousarvion toteuttamisesta¹¹.

⁵ Lähes 40 prosenttia energiankulutuksesta koskee asuinrakennuksia sekä liike- ja julkisia rakennuksia, joiden energiansäästömahdollisuudet ovatkin suurimmat. Julkisessa omistuksessa tai käytössä olevat rakennukset muodostavat noin 12 prosenttia EU:n rakennuskannan pinta-alasta, ja energiatehokkuussuunnitelmassa painotetaan julkisen sektorin energiatehokkuustoimenpiteitä (lähde: KOM(2006) 545 lopullinen). On syytä panna merkille, että toisin kuin esimerkiksi liikenteen alalla, vähähiiliseen yhteiskuntaan rakennusten osalta tarvittavat tekniset ratkaisut ovat jo käytettävissä.

⁶ KOM(2010) 639 lopullinen, 10. marraskuuta 2010 – Energia 2020 – Strategia kilpailukyisen, kestävä ja varman energiansaannin turvaamiseksi.

⁷ Seitsemäs tutkimuksen puiteohjelma, Älykäs energiahuolto Euroopassa ja Energiatehokkuuden rahoitusväline.

⁸ Euroopan komission asiakirja (2009) *Ex-post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 Co-financed by the ERDF (Objectives 1 and 2) – Work Package 5B: Environment and Climate Change*, s. 43.

⁹ Komission ehdotuksen mukaan kehittyneillä ja siirtymäalueilla vähintään 80 prosenttia EAKR:n resursseista on kohdennettava energiatehokkuuteen ja uusiutuviin energialähteisiin, tutkimukseen ja innovointiin sekä pk-yritysten kilpailukykyyn. Tästä määrästä vähintään 20 prosenttia on osoitettava energiatehokkuuteen ja uusiutuviin energialähteisiin. Vähemmän kehittyneillä alueilla vähintään 50 prosenttia EAKR:n resursseista on kohdennettava näille kolmelle alalle, ja ainakin kuusi prosenttia tästä määrästä on käytettävä energiatehokkuuteen ja uusiutuviin energialähteisiin. Lähde: KOM(2011) 614 lopullinen, 6.10.2011.

¹⁰ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 annettu 11 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta (EUVL L 210, 31.7.2010, s. 25).

¹¹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohta (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 317 artikla (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47).

- 7.** Hallintoviranomaiset, välittävät elimet ja todentamisviranomaiset hallinnoivat ja valvovat kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla toimenpideohjelmien toteuttamista¹². Hallintoviranomaiset tai välittävät elimet valitsevat hankkeet ja valvovat niiden täytäntöönpanoa. Hankerahoitukseen sovelletaan tiettyjä sääntöjä ja ehtoja, joista on säädetty osin EU:n¹³ ja osin jäsenvaltion tasolla (hankkeiden valintakriteereistä, kustannusten, hyötyjen ja mahdollisten tulojen arvioimisesta sekä taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arvioimisesta huolehditaan tavallisesti jäsenvaltioiden tasolla; tästä poikkeuksen muodostavat ohjelmakauden 2007–2013 suuret hankkeet, joissa komissio tekee päätöksen hankkeiden osarahoittamisesta).

¹² EU:n lainsäädännöstä laadittu tiivistelmä, joka koskee koheesiopoliittikan alan rahastoista myönnettyyn tukeen sovellettavia hallinto- ja valvontajärjestelmiä. Tiivistelmään voi perehtyä osoitteessa: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_en.htm.

¹³ Asetus (EY) N:o 1083/2006.

TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA

8. Tarkastuksen keskeinen kysymys oli, olivatko energiatehokkuuteen kohdennetut koheesiopoliittiset investoinnit kustannustehokkaita. Vastataksaan tähän kysymykseen tilintarkastustuomioistuon tutki,
- luotiinko ohjelmasuunnittelulla ja rahoituksella asianmukaiset olosuhteet, jotka mahdollistivat kustannustehokkaiden investointien tekemisen energiatehokkuuteen
 - olivatko osarahoitetut energiatehokkuushankkeet julkisissa rakennuksissa kustannustehokkaita.
9. Jotta tilintarkastustuomioistuon saattoi vastata ohjelmasuunnittelua ja rahoitusta koskevaan kysymykseen, sen täytyi analysoida asianomaiset toimenpideohjelmat ja niiden ennakkoarvioinnit sekä energiatehokkuuspolitiikan priorisoinnit kansallisella tasolla ja talouden eri aloilla. Lisäksi sen oli analysoitava kansallisten energiatehokkuustavoitteiden saavuttamista ja koheesiopoliitiikan alan rahastojen vaikutusta siihen ja kansallisen ja yksityisen osarahoituksen saatavuutta sekä perehdyttävä muihin kansallisiin rahoitustukimekanismeihin.
10. Tässä erityiskertomuksessa esitetyt tarkastustulokset perustuvat neljän toimenpideohjelman tutkimiseen. Toimenpideohjelmat olivat saaneet rahoitusta koheesiorahastosta tai Euroopan aluekehitysrahastosta Tšekin tasavallassa, Italiassa ja Liettuaassa. Tarkastetuista toimenpideohjelmista kolme kuuluu ohjelmakauteen 2007–2013¹⁴ ja yksi ohjelmakauteen 2000–2006¹⁵. Edellä mainitut maat olivat vuoden 2011 loppuun mennessä osoittaneet 1 199,3 miljoonaa euroa energiatehokkuushankkeisiin toimenpideohjelmiansa kautta (33 prosenttia niiden hankkeiden yhteisarvosta, jotka valittiin rahoitettavaksi koheesiopoliitiikan alan rahastojen energiatehokkuuteen ohjelmakaudella 2007–2013 kohdentamista varoista; ks. myös *liite I*).
11. Vastataksaan julkisiin rakennuksiin liittyvien hankkeiden kustannustehokkuutta koskevaan kysymykseen tilintarkastustuomioistuon tutki 24 investointihanketta, jotka koskivat julkisia rakennuksia ja jotka oli saatu päätökseen. Hankkeiden tarkastukseen kuului hanke-ehdotusten läpikäynti sekä hankkeiden tuotosten ja tulosten tutkiminen kustannustehokkuuden selvittämiseksi.

¹⁴ Ympäristön toimenpideohjelma (Tšekin tasavalta), alueiden välinen energian toimenpideohjelma (Italia) ja koheesion edistämisen toimenpideohjelma (Liettua).

¹⁵ Basilicatan aluetta koskeva toimenpideohjelma (Italia).

HUOMAUTUKSET

SUUNNITTELU JA RAHOITUS

TOIMENPIDEOHJELMAT EIVÄT PERUSTUNEET TARKOITUKSEN MUKAISEEN TARPEIDEN ARVIOINTIIN

12. Toimenpideohjelmien pitäisi perustua tarpeiden arviointiin, ja energiatehokkuustoimenpiteiden kohdalla niissä on otettava huomioon kansalliset ja alueelliset energiatehokkuussuunnitelmat. Tarpeiden arvioinneissa olisi käsiteltävä energiankulutusta loppukäytön näkökulmasta kaikkien alojen osalta, yksilöitävä talouden energiansäästömahdollisuudet sekä määritettävä tavoitteet ja tarkoituksenmukaiset menetelmät, joilla suunnitelman onnistumista voidaan arvioida, kuten Kansainvälinen energiajärjestö on määritellyt ja suositellut¹⁶. Energiansäästömahdollisuuksia olisi tutkittava siltä osin kuin ne ovat kustannustehokkaita.
13. Komissio on myös kannustanut jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että tarkoituksenmukaiset koheesiopoliittiset investoinnit on integroitu täysimääräisesti kansallisiin energiatehokkuusstrategioihin. Komissio on niin ikään kannustanut tarvittaessa kuulemaan hallinto-
viranomaisia asianmukaisista toimenpiteistä etenkin alueellisella ja paikallisella tasolla, jotta toimenpiteet voidaan sisällyttää kansallisiin energiatehokkuussuunnitelmiin¹⁷.
14. Tarkastettuihin toimenpideohjelmiin sisältyi useita toimia, jotka perustuvat yhteisön strategiaan suuntaviivoihin, kansallisiin strategiaan viitekehyksiin sekä kansallisiin strategiaan suunnitelmiin ja painopisteisiin. Energiatehokkuuteen liittyvät toimintalinjat noudattelivat sekä yhteisön strategiaa suuntaviivoja että kansallisia strategiaa viitekehyksiä, mutta näiden laajat suuntaviivat eivät auttaneet muuntamaan toimenpideohjelmiä vakaiksi talouden kehittämisen välineiksi, kuten seuraavassa kuvataan.
15. Kansalliset viranomaiset eivät luoneet yhteyttä toimenpideohjelmien ja kansallisten energiatehokkuussuunnitelmien välille. Yhtäkään tarkastettua toimenpideohjelmaa ei edeltänyt – eikä yhteenkään niistä sisältynyt – tarkoituksenmukainen tarpeiden arviointi. Tarpeiden arviointiin olisi pitänyt kuulua ala- ja aluekohtainen yksityiskohtainen kuvaus ja analyysi siitä, kuinka paljon energiaa talouden on kaikkiaan mahdollista säästää. Arvioinnissa olisi pitänyt myös määrittää tavoitteet ja tarkoituksenmukaiset menetelmät, joilla ohjelman tavoitteiden saavuttamista voidaan seurata. Siksi ei ollut selvää, miksi eri aloille olisi myönnettävä rahoitusta ja miltä osin energiansäästömahdollisuudet voitaisiin saavuttaa olemassa olevien markkinavälineiden ja julkisten tukien (muun muassa EAKR ja koheesiorahasto) avulla. Tästä seurasi, että toimenpideohjelmissa ei eritelty aloja, joilla energiaa voidaan säästää, eikä sitä, millaisia vaihtoehtoja säästöjen aikaansaamiseksi on olemassa. Näin olisi kuitenkin voitu perustella valitut toimenpiteet ja niistä aiheutuneet kulut.

¹⁶ OECD/IEA (2008) *Energy Efficiency Policy Recommendations*, Pariisi.

¹⁷ SEC(2009) 889 lopullinen, 23. kesäkuuta 2009 – *Synthesis of the complete assessment of all 27 National Energy Efficiency Action Plans as required by Directive 2006/32/EC on energy end-use efficiency and energy services*, s. 47.

- 16.** *Taulukossa 2* esitetään yleiskuva toimenpideohjelmien vaikutuksesta tarkastettujen kolmen maan energiansäästötavoitteisiin. Ympäristön toimenpideohjelmalla (Tšekin tasavalta) pyritään vuoteen 2016 mennessä säästämään määrä, joka vastaa 21,7:ää prosenttia kansallisessa energiatehokkuussuunnitelmassa asetetusta säästötavoitteesta. Muissa kahdessa maassa toimenpideohjelmien vaikutusten odotettiin jäävän vähäisiksi. Basilicatan alueen toimenpideohjelmassa ei asetettu energiansäästötavoitetta.
- 17.** Kun komissio hyväksyi toimenpideohjelmat, se ei vaatinut jäsenvaltioita esittämään tarpeidenarviointien tuloksia perusteluksi sille, miten varat aiottiin kohdentaa energiatehokkuustoimenpiteisiin.

TAULUKKO 2
**KOHEESIOPOLITIIKAN ALAN RAHASTOJEN SUUNNITeltu OSUUS
ENERGIANSÄÄSTÖTAVOITTEISTA TARKASTUKSEEN VALITUISSA JÄSENVALTIOISSA**

Jäsenvaltio	Toimenpideohjelma (energiatehokkuuteen kohdennetut varat)	Kansallisen energiansäästö- suunnitelman mukainen tavoite vuoteen 2016 mennessä (GJ) (2007)	Toimenpideohjelman energiansäästötavoite (GJ)	%
Tšekin tasavalta	Ympäristö	7 143 120	1 550 000 (vuonna 2007 alun perin 430 000)	21,7 (6)
Italia	Basilicatan alue	45 477 720	Ei määritetty	e.t.
	Alueiden välinen energi- an toimenpideohjelma		52 500	0,1
Liettua	Yhteenkuuluvuuden edis- täminen (julkisten raken- nusten kunnostaminen)	13 669 200	360 000	2,6

Lähde: Toimenpideohjelmat, kansalliset energiatehokkuussuunnitelmat (2007) ja tilintarkastustuomioistuimen laskelmat.

KUSTANNUSTEHOKKUUS EI OLLUT RATKAISEVA TEKIJÄ, KUN ENERGIATEHOKKUUSTOIMENPITEISIIN MYÖNNETTIIN RAHOITUSTA

18. Kustannustehokkuutta analysoitaessa verrataan kustannuksia (investointi- tai muita menoja) tavoiteltuihin tuloksiin. Kustannustehokkuuden pitäisi olla merkittävä osatekijä, kun julkisten varojen käytöstä päätetään¹⁸. Kustannustehokkuuden käsitettä olisi käytettävä erityisesti silloin, kun energiatehokkuushankkeita priorisoidaan. Komissio on korostanut, että tavoite säästää vuoteen 2020 mennessä 20 prosenttia EU:n oletetusta energiankulutuksesta voidaan saavuttaa kustannustehokkaiden toimenpiteiden avulla. Tämä merkitsee, että investointeihin käytetyt varat saadaan pienentyneen energialaskun ansiosta takaisin energiansäästötoimenpiteiden elinkaaren mittaan, usein jopa paljon nopeammin¹⁹.
19. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että julkinen sektori toteuttaa energiatehokkuutta parantavia toimia ja keskittyy tällöin kustannustehokkaisiin toimiin, jotka tuottavat lyhyimmällä aikavälillä suurimmat säästöt²⁰. Koska 20 prosentin tavoitteesta oletetaan saavutettavan vain pieni osa (ks. kohta 4), rahoitusta kohdennettaessa ja hankkeita valittaessa olisi pyrittävä mahdollisimman suureen kustannustehokkuuteen (raportoidut tosiasialliset käytännöt Belgiassa ja Tanskassa, ks. *laatikko*).

¹⁸ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1), 27 artiklan 1 ja 2 kohta

¹⁹ SEC(2011) 277 lopullinen.

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/32/EY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2006, energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista sekä neuvoston direktiivin 93/76/ETY kumoamisesta (EUVL L 114, 27.4.2006, s. 64), 5 artikla.

LAATIKKO

ESIMERKKEJÄ KUSTANNUSTEHOKKUUDEN KÄSITTEEN KÄYTÖSTÄ KAHDESSA JÄSENVALTIOSSA

Belgiassa Flanderin alueen toimintasuunnitelman ”Energianhallinta Flanderin hallituksen rakennuksissa” mukaan kaikki alueelliset investoinnit, joiden takaisinmaksuaika on enintään seitsemän vuotta, on toteutettava kolmen vuoden kuluessa. Ensimmäinen vaihe on arvioitava viiden vuoden kuluessa, jotta voidaan päättää, voidaanko toinen investointivaihe toteuttaa ja miten se olisi toteutettava. Toisen investointivaiheen takaisinmaksuaika on enintään kymmenen vuotta. Tanskassa valtion laitosten on toteutettava energiansäästötoimenpiteet, joiden takaisinmaksuaika on enintään viisi vuotta²¹.

²¹ Flanderin energiatehokkuussuunnitelma *Flemish Energy Efficiency Action Plan* (2007) ja uudistettu energiansäästöä koskeva toimintasuunnitelma *Action Plan for Renewed Energy-Conservation* (2005), Tanska, (www.ec.europa.eu/energy).

20. Missään tarkastetuista toimenpideohjelmista kustannustehokkuutta ei pidetty ratkaisevana tekijänä, kun varoja kohdennettiin energiatehokkuutta koskeviin investointeihin. Hallintoviranomaiset totesivat, että koheesiopolitiikan alan varojen kohdentamisesta energiatehokkuushankkeisiin päätettiin viranomaisten energiankulutuksesta laatimien arvioiden ja heidän olettamansa energiankulutuksen vähenemisen perusteella. Päätöksiin vaikutti jossakin määrin myös kunkin alueen kyky hyödyntää määrärahoja edeltävällä ohjelmakaudella. Hallintoviranomaisten perusteluissa ei sen sijaan esitetty oletuksia investointikustannuksista, joita energiankulutuksen vähentäminen edellyttää. Tarkastetuissa toimenpideohjelmissa ei laadittu lainkaan analyysiä, joka olisi tuonut selvästi esiin, miten varat oli kohdennettu eri painopisteisiin ja toimenpiteisiin.

21. Kun komissio arvioi toimenpideohjelmia, se ei vaatinut, että jäsenvaltiot perustelisivat varojen kohdentamisen energiatehokkuustoimenpiteisiin kustannustehokkuuden näkökulmasta. Komissio ei myöskään ottanut kustannustehokkuutta lukuun yksiköidensä välisten kuulemisten yhteydessä eikä kommentoidessaan hyväksyttäväkseen esitettyjä hallintoviranomaisten toimenpideohjelmaluonnoksia.

22. Ympäristön toimenpideohjelman (Tšekin tasavalta) alkuperäisessä versiossa kunkin säästetyn gigajoulen investointikustannuksiksi ennakoitiin 722 euroa, mikä merkitsee 61 vuoden yksinkertaista takaisinmaksuaikaa (kun varoja kohdennettiin uudelleen toisen kerran, kustannukset alenivat 339 euroon/GJ ja takaisinmaksuaika lyheni 28 vuoteen)²². Italian osalta esitetyt tulosindikaattorit ja niiden arvot eivät olleet luotettavia. Basilican alueen vuosien 2000–2006 toimenpideohjelmassa oli määritetty energiansäästöindikaattorit ainoastaan asuinrakennuksia varten. Alueiden välisessä energian toimenpideohjelmassa energiansäästötavoite oli alhainen, mikä merkitsee erittäin pitkää takaisinmaksuaikaa (288–444 vuotta energianhinnasta riippuen). Yhteenkuuluvuuden edistämisen toimenpideohjelmassa (Liettua) yhden säästetyn gigajoulen kuluiksi arvioitiin 861 euroa ja takaisinmaksuajaksi 72–96 vuotta energianhinnasta riippuen (ks. **taulukko 3**). Takaisinmaksuajat ovat aivan liian pitkiä suhteutettuna rakennusten uudistettujen osien ja rakennusten itsensä elinkaareen.

PUUTTEET HANKKEIDEN VALINTAKRITEEREISSÄ

23. Hallintoviranomaisten soveltamien valintakriteereiden pitäisi olla avoimia, ja kriteereillä pitäisi voida varmistaa, että tuki ohjataan kustannustehokkaisiin energiatehokkuushankkeisiin. Valintakriteereissä olisi määritettävä kullekin valitulle muuttujalle normi tai hyväksytty arvo – esimerkiksi investoinnin yksinkertaisen takaisinmaksuajan enimmäispituus tai säästetystä energiayksiköstä aiheutuneet kulut – joka auttaisi ohjaamaan varat kustannustehokkaisiin investointeihin.

²² Vertailun vuoksi mainittakoon, että energiansäästöä ja uusiutuvien energianlähteiden käyttöä koskevaa Tšekin valtion tukiohjelmää (nykyisin EFEKT-ohjelma) on toteutettu vuodesta 1991. Investointien yksinkertainen takaisinmaksuaika on vaihdellut viidestä vuodesta (teollisuus) seitsemään vuoteen (palvelusektori) ja aina 21 vuoteen (kotitaloudet). Yhdestä säästetystä gigajoulesta aiheutui keskimäärin 74 euron kulut vuosina 2005–2007.

24. Hallintoviranomaiset eivät pyrkineet varmistamaan, että valituilla hankkeilla saadaan aikaan paras mahdollinen suhde energiankulutuksen pienenemisen ja tehtyjen investointien välille. Sovelletuissa valintakriteereissä ilmeni useita puutteita, kuten seuraavista kohdista käy ilmi.
25. Ympäristön toimenpideohjelmassa (Tšekin tasavalta) valintakriteerit olivat objektiivisia ja avoimia, ja ne auttoivat mahdollisia edunsaajia arvioimaan onnistumismahdollisuuksiaan ennalta. Jokaisen hanke-ehdotuksen kohdalla tarkastettiin, täyttyikö kaksi ekologista arviointikriteeriä (yhdestä säästetystä gigajoulesta aiheutuvat kulut ja hiilidioksidipäästöjen vähenemisen vuotuiset kulut) ja kolme teknistä kriteeriä (alkuperäiseen tilanteeseen verrattuna säästetyn energian määrä prosentteina, kunnostuskustannukset ja hankkeen päätyttyä saavutettu energiataso). Lisäksi viiden vuoden ajalta kertyväksi oletettu energiansäästö vähennettiin hankelujen tukikelpoisesta kokonaismäärästä. Hankkeiden valintakriteerit olivat objektiivisia, ja niissä oli otettu huomioon säästetystä gigajoulesta aiheutuneet kulut, mutta hyväksyttävä arvo oli 200–560 euroa/GJ, mikä merkitsi 17–47 vuoden takaisinmaksuaikaa. Takaisinmaksuaika oli siis huomattavasti pidempi kuin valtion ohjelmissa (ks. alaviite 22).

TAULUKKO 3

SÄÄSTETTYÄ GIGAJOULEA KOHDEN AIHEUTUNEET KULUT NELJÄSSÄ TARKASTETUSSA TOIMENPIDEOHJELMASSA

Jäsenvaltio	Toimenpideohjelma (energia- tehokkuuteen kohdennetut varat)	Toimenpide- ohjelman energiansäästö- tavoite (GJ)	Määrärahat (milj. euroa)	Säästetystä GJ:sta aiheutuneet kulut (euroa)	Takaisinmaksu (vuotta)
Tšekin tasavalta	Ympäristö	1 550 000 (430 000) ¹	525 (310) ¹	339 (722) ¹	28 (61) ¹
Italia	Basilicatan alue	Ei määritetty	26 (17) ¹	e.t.	e.t.
	Alueiden välinen energian toimenpide- ohjelma	52 500	764	14 560	288–444
Liettua	Yhteenkuuluvuuden edistäminen	360 000	310	861	72–96

¹ Varojen uudelleenkohdentamisen jälkeen.
Lähde: Toimenpideohjelmat, tilintarkastustuomioistuimen laskelmat.

26. Basilicatan alueen toimenpideohjelmassa (Italia) hallintoviranomainen vahvisti ainoaksi arviointikriteeriksi investoinnin elinkaaren mittaan säästetyn energian arvioidun määrän ja tukikelpoisten kulujen kokonaismäärän välisen suhteen. Hallintoviranomainen laski säästetyn energian määrän. Hallintoviranomainen aikoi valita suhdelukua käyttäen ne hankkeet, joista oletettavasti saataisiin hankekulujen kokonaismäärälle korkein tuotto. Laskelmissa ei otettu huomioon rakennusten tosiasiallista kuntoa (energialuokkaa eli todellista energiankulutusta), joten laskelmat perustuivat arvioituun energiansäästöön eivätkä energiakatselmuksista saatuihin luotettaviin tietoihin. Siksi on vaikea päätellä, oliko valituissa hankkeissa kustannustehokkaita ratkaisuja.
27. Alueiden välisessä energian toimenpideohjelmassa (Italia) hallintoviranomainen vaati, että tullakseen valituksi hankkeen piti olla tarkoitettu toimimaan esimerkkinä; sen oli noudatettava alueiden välistä toimenpideohjelmaa ja alueellisten energiasuunnitelmien tavoitteita; sen oli oltava ”valmis” (jotta työ voidaan aloittaa) ja teknologialtaan ja materiaaleiltaan innovatiivinen. Sitä vastoin säästetyn energian määrä, aiheutuneet kulut ja näiden välinen suhdeluku eivät olleet ratkaisevia valinnan osatekijöitä.
28. Yhteenkuuluvuuden edistämisen toimenpideohjelmassa (Liettua) samankaltaisiin julkisiin rakennushankkeisiin sovellettiin alueellisella tasolla erilaisia valintakriteereitä kuin kansallisella tasolla. Kahdessa kolmesta toimenpiteestä ei vaadittu energiakatselmusta siitä huolimatta, että energiankulutus oli keskeinen valintakriteeri. Rahoitettaviksi valittiinkin hankkeet, jotka liittyivät energiankulutukseltaan suurimpiin julkisiin rakennuksiin. Kriteereillä, joissa ei ole otettu huomioon energiansäästöä aiheuttavia investointikuluja, ei kuitenkaan voida määrittää, mitkä ovat ne rakennukset, joiden energiansäästön ja kulujen suhdeluku on paras. Siksi tällaisia kriteereitä käyttäen voidaan vain sattumalta päätyä kustannustehokkaisiin hankkeisiin.

TULOSINDIKAATTORIT JA SEURANTA OLIVAT PUUTTEELLISIA

29. Kaikkia meno-ohjelmia ja kehityshankkeita hallinnoitaessa olisi asetettava harkitut tavoitteet ja niiden saavuttamista koskevat objektiivisesti todennettavissa olevat indikaattorit. Hallintoviranomaisten olisi luotava energiatehokkuutta koskevia koheesiopoliittisia investointeja varten asiaan kuuluviin ja mitattavissa oleviin tulosindikaattoreihin perustuva järjestelmä²³. Hallintoviranomaisten olisi komission avustuksella annettava aiheesta ohjeet, joilla voidaan helpottaa hankesaavutusten seurantaa (huomioon otettaisiin esimerkiksi säästetyn energian määrä ja säästöstä aiheutuneet investointikulut sekä hankkeiden merkitys energiatehokkuuspolitiikan tavoitteiden saavuttamiselle). Kerättyjen tietojen olisi oltava laadultaan riittävän merkityksellisiä, vertailukelpoisia ja luotettavia²⁴.

²³ Asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 27 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kaikille talousarvion kattamille toiminnan aloille on vahvistettava erityiset mitattavissa ja toteutettavissa olevat, asiaan kuuluvat ja ajallisesti määräytyt tavoitteet. Näiden tavoitteiden toteuttamista valvotaan tulosindikaattoreiden avulla.

²⁴ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 7/2011 (EUVL C 47, 17.2.2012, s. 1).

- 30.** Kun hallintoviranomaiset laativat toimenpideohjelmiaan, niillä ei ollut lähtötietoja energiansäästömahdollisuuksista aloilla, joilla investointeja aiottiin tehdä. Ilman lähtötietoja päätöksentekijöillä ei ollut perusteita arvioida, missä määrin ohjelmalla voidaan edistää toimintapoliittisen tavoitteen saavuttamista, eivätkä ne siis voineet päättää, pitäisikö ohjelmalle myöntää varoja.
- 31.** Energiatehokkuustoimenpiteiden tulosindikaattorit eivät olleet riittävät ohjelmien asianmukaisen seurannan kannalta. Hallintoviranomaisten täytyi käyttää tulosindikaattoreita, mutta indikaattorityypistä ei ollut määrätty. Tästä seurasi, että tarkastuksen kohteena olleet hallintoviranomaiset käyttivät erilaisia mittausmenetelmiä ja mittayksiköitä. Siksi energiatehokkuustoimenpiteiden tulokset eivät ole vertailukelpoisia EU:n sisällä eikä niitä voida aggregoida.
- 32.** Ympäristön toimenpideohjelmassa (Tšekin tasavalta) määritettiin energiatehokkuustoimenpiteen indikaattoriksi se, kuinka monta gigajoulea energiaa toimenpiteellä kaikkiaan säästettiin. Tiedot ilmoitettiin hankekohtaisesti, minkä jälkeen ne aggregoitiin. Tiedot olivat oikeellisia ja luotettavia, koska ne perustuivat hyväksyttyjen energiatarkastajien laskelmiin. Ainoastaan tekniseen tuotokseen liittyvät tavoitteet (ikkunoiden ja ovien uusiminen, eristettyjen seinien ja kattojen määrä neliömetreinä) olivat hankkeiden kannalta sitovia, päinvastoin kuin energiansäästötavoitteet.
- 33.** Italiassa ei määritetty energiansäästömahdollisuuksien lähtötilannetta eikä mittausmenetelmiä. Basilicatan alueen toimenpideohjelmassa energiansäästön fyysiseen tuotokseen liittyvänä indikaattorina pidettiin hankkeiden määrää, ja energiansäästöä koskeva tulosindikaattori (GJ/vuosi) perustui teoreettisiin arvioihin. Alueiden välisessä energian toimenpideohjelmassa ei määritetty lähtötietoja energiansäästömahdollisuuksista, joten vaikutusindikaattorit olivat epäluotettavia. Tulosindikaattorin ja fyysiseen tuotokseen liittyvän indikaattorin osalta ei ollut määritetty mittausmenetelmiä, joten niiden tavoitearvot eivät olleet perusteltuja.
- 34.** Yhteenkuuluvuuden edistämisen toimenpideohjelmassa (Liettua) määritettiin indikaattorit toimenpideohjelmaa, sen toimintalinjoja ja toimenpiteitä varten. Energiatehokkuuteen käytettävissä olevan rahoituksen lisäys tai väheneminen ei aina muuttanut indikaattoriarvoja tavanomaisesti oletetulla tavalla. Toimintalinjojen indikaattorit liittyivät energiavaltaisuuden vähentämiseen. Toimenpiteiden indikaattorit puolestaan liittyivät hankkeiden lukumäärään ja säästetyn energian määrään, mutta eivät energiansäästöstä aiheutuviin investointikuluihin.

35. Komission seurannasta antamat suuntaviivat eivät energiatehokkuuden osalta sisältäneet indikaattoreita koskevia suosituksia eivätkä sitovia indikaattoreita²⁵. Lisäksi koheesiopolitiikan alan rahastot edistävät energiatehokkuutta monien muidenkin aihealueiden yhteydessä (sähkö, kaasu, öljytuotteet ja erilaiset infrastruktuurit). Komissio ei ole toteuttanut seurantaa näiden toimenpiteiden vaikutuksesta vuoden 2020 energiansäästötavoitteen saavuttamiseen. Komissio ei myöskään ole aikonut antaa suosituksia indikaattoreista tai määrittää sitovia indikaattoreita energiatehokkuuden alalla²⁶.

²⁵ Komission valmisteluasiakirja *Commission working document No 2 The New Programming Period 2007-2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*, elokuu 2006.

²⁶ Komission valmisteluasiakirja *Commission working document on Outcome indicators and targets, Towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy*, kesäkuu 2011, ei julkaistu.

JULKISIA RAKENNUKSIA KOSKEVIEN HANKKEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

PÄÄTAVOITTEENA EI OLLUT ENERGIAITEHOKKUUS

36. Kunnilla ja alueilla pitäisi olla tarpeidenarvointiin perustuva suunnitelma, jonka täytyisi sisältää luettelo niiden kaikista rakennuksista ja rakennusten energiakuluista ja joissa asetettaisiin etusijalle rakennukset, joiden energiansäästömahdollisuudet ovat suurimmat. Tällaisella strategialla rahoitusta voitaisiin osoittaa ensisijaisesti sellaisia rakennuksia koskeviin energiatehokkuustoimenpiteisiin, joiden energiansäästömahdollisuudet ovat suurimmat.
37. Kunnilla ja alueilla ei ollut tarkoituksenmukaiseen tarpeidenarvointiin perustuvia suunnitelmia. Hallintoviranomaisten mukaan rakennusten katsottiin tavallisesti olevan "valmiita" saamaan rahoitusta, jos ne tarvitsivat kunnostamista ja niitä koskevat asiakirjat vastasivat vaatimuksia.
38. Rahoitettavaksi valituissa hankkeissa ei ole asetettu kustannustehokkuuden osalta harkittuja tavoitteita (kulut säästettyä energian mittayksikköä kohden). Hankkeiden tavoitteena oli säästää energiaa ja lisätä käyttömukavuutta. Niitä ei valittu rahoitettavaksi sillä perusteella, että niillä voitaisiin saada aikaan taloudellista hyötyä säästämällä energiaa ja kompensoimalla aiheutuneet kulut sillä tavoin (ks. tarkastettujen hankkeiden takaisinmaksuajat *liitteessä II*).
39. Yhdessäkään tarkastuksen kohteena olleessa maassa ei ollut hyväksytty kustannusoptimaalisuutta koskevia energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksia rakennuksia ja niiden osia varten. Yhdessäkään näistä maista ei myöskään kerätty systemaattisesti tietoja olemassa olevien rakennusten energiankulutuksesta. Vaikka kansallisissa rakennusstandardeissa määrätään rakennusten ja rakennusmateriaalien lämpöarvoista, edunsaajat käyttivät joustavia lähestymistapoja, tekniikoita ja materiaaleja saavuttaakseen tietyn energiatehokkuusluokan.

40. Hallintoviranomaiset eivät antaneet ohjeita energiatehokkuustoimenpiteiden toteuttamista varten (esimerkiksi tarjouseritelmien, käytettävien teknisten vaihtoehtojen, kulujen tai tavoiteltavan optimaalisen kustannus-hyötysuhteen osalta).

ENERGIAKATSELMUKSET EIVÄT AINA OLE PAKOLLISIA EIVÄTKÄ LAADUKKAITA

41. Vakiomuotoiseen energiakatselmukseen kuuluu rakennuksen energiankulutuksen lähtötilanteen määrittäminen sekä energiansäästöjen ja asianmukaisesti valittujen energiansäästötoimenpiteiden kustannustehokkuuden arvioiminen. Katselmus olisi tehtävä ennen rahoituspäätöstä. Energiatarkastajan olisi ehdotettava ainoastaan sellaisia vaihtoehtoja, jotka vastaavat voimassaolevia teknisiä normeja. Komissio kannustaa energiakatselmuksiin, sillä ne voivat muodostaa tarkoituksenmukaisen välineen energiansäästöjen aikaansaamiseen etenkin rakennusten ja teollisuuden osalta. Monet jäsenvaltiot ovat tästä syystä ottaneet energiakatselmuksia käyttöön julkisella sektorilla ja määränneet ne pakollisiksi²⁷.
42. Tšekin tasavallassa energiakatselmuksia olivat pakollisia julkisissa rakennuksissa, joiden energiankulutus on suurempi kuin 1500 GJ/vuosi. Edunsaajat noudattivat katselmusten suosituksia täysin. Energiatarkastaja suosittelee tavallisesti hyvin kallista investointivaihtoehtoa, joka mahdollisesti suuremmat energiansäästöt kuin halvemmat vaihtoehdot. Kustannustehokasta vaihtoehtoa ei ehdotettu.
43. Italiassa energiakatselmuksia ei tehty ennen hankkeita. Hankkeen edunsaajaa ei pyydetty seuraamaan energiankulutusta ennen hanketta ja sen jälkeen.
44. Liettuassa energiakatselmuksia eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia rakennusten kunnostusta edeltävien mittaustietojen osalta. Siksi ei ollut mahdollista varmistaa hankkeiden tosiasiallisia hyötyjä²⁸. Samankaltaisia ongelmia havaittiin asuintalojen kunnostamisohjelman täytäntöönpanoa koskevassa seurantaraportissa²⁹. Myöskään energiatehokkuuden lähtötilanteen arviointia ennen hankkeen täytäntöönpanoa ei vaadittu. Tarkastetuista kahdeksasta hankkeesta vain kahdessa oli tehty energiakatselmus ennen hankkeen aloittamista ja lopuissa kuudessa hankkeessa energiakatselmus tehtiin kunnostustöiden jo alettua.

²⁷ SEC(2009) 889 lopullinen, s. 36 ja 59.

²⁸ Tätä ei vaadita menetelmissä, jotka koskevat energiakatselmuksia sekä energialähteiden ja kylmän veden käytön tarkastuksia julkisissa rakennuksissa. Talousministeri hyväksyi menetelmät 29 päivänä huhtikuuta 2008 antamallaan määräyksellä N:o 4-184.

²⁹ Asumisesta ja kaupunkikehityksestä vastaavan viraston HUDAn tilaama asiakirja moniasuntoisten talojen kunnostamisohjelman seurannasta: *Monitoring of the Programme for Refurbishment of Multi-apartment Residential Buildings*. Julkinen laitos *Kompetencijų centras*, 2009.

HANKKEISSA SAATIIN AIKAAN FYYSISIÄ TUOTOKSIA, MUTTA KULUT OLIVAT KORKEAT SUHTEUTETTUNA MAHDOLLISEEN ENERGIANSAÄSTÖÖN

- 45.** Kaikissa tarkastetuissa hankkeissa fyysiset tuotokset (esimerkiksi ikkunoiden ja ovien uusiminen, seinien ja kattojen eristäminen) vastasivat standardia, ja tuotosten määrä oli suunnitelmien mukainen. Kaikissa tarkastetuissa hankkeissa saatiin aikaan hyötyjä: esimerkiksi rakennusten kunto parani ja asuinmukavuus lisääntyi (melu, veto tai kosteusvauriot vähenivät jne.) tai turvallisuusmääräyksiä noudatettiin entistä paremmin (koskee esimerkiksi ulko-ovia).
- 46.** Tarkastetuista 24 hankkeesta 18:ssa hallintoviranomaiset eivät kyenneet ilmoittamaan, miltä osin hankkeilla oli saavutettu asetetut energiansäästötavoitteet, koska säästöjä ei ollut mitattu luotettavasti. Italiassa ja Liettuassa tarkastetuissa toimenpideohjelmissa hallintoviranomainen tai edunsaaja oli ainoastaan arvioinut saavutetun energiansäästön. Vain Tšekin tasavallassa mittauksista huolehtivat hyväksytyt energiatarkastajat. Tšekin tasavallassa ja Liettuassa hankkeiden lopulliset tulokset on tarkoitus arvioida kolme vuotta hankkeen päättymisen jälkeen. Seurantajärjestelmä ei kuitenkaan ollut toimintavalmis vielä tarkastusajankohtana.
- 47.** Energiatarkastajien alustavien raporttien mukaan Tšekin tasavallassa kaikki tarkastetut hankkeet – yhtä lukuun ottamatta – saavuttivat niille asetetut energiankulutuksen vähennystavoitteet³⁰, ja todellinen energiansäästö saattoi jopa olla suunniteltua suurempi. Kaikki tarkastetut hankkeet edellyttivät kuitenkin kalliita investointeja, ja niiden takaisinmaksuajat ovat pidemmät kuin yksittäisten osien tai rakennusten elinkaari. Tarkastettujen hankkeiden takaisinmaksuaika vaihteli 27:stä 148 vuoteen ja oli keskimäärin 52 vuotta.
- 48.** Basilicatan alueella (Italiassa) tarkastettujen hankkeiden tuottamia hyötyjä ei ollut mahdollista arvioida luotettavalla tavalla. Energiakatselmuksia ei tehty eikä energiankulutustietoja kerätty ennen hankkeita ja niiden jälkeen. Yhden gigajoulen suuruisen säästön oli kuudessa tarkastetussa hankkeessa suunniteltu maksavan keskimäärin 252 euroa. Kuudesta hankkeesta viidessä edunsaajat esittivät tarkastajille joitakin energiankulutusta koskevia tietoja, joiden mukaan näyttää siltä, että hankkeiden keskimääräinen takaisinmaksuaika saattaisi olla noin 50 vuotta.

³⁰ Hanke: Kladno.

49. Alueiden välisessä energian toimenpideohjelmassa (Italia) vain yksi hanke oli saatu valmiiksi vuoden 2011 loppuun mennessä³¹. Hankehakemuksessa hyödyt oli arvioitu miljoonaksi euroksi vuodessa, mikä olisi merkinnyt kymmenen vuoden yksinkertaista takaisinmaksuaikaa. Hankkeella saadaan kuitenkin sen valmistuttua aikaan arviolta vain 500 000 euron suuruinen vuosittainen energiansäästö (edunsaajan hankehakemuksessa esittämissä laskelmissa oli virhe), mikä vastaa 19 vuoden yksinkertaista takaisinmaksuaikaa.

50. Liettuassa (yhteenkuuluvuuden edistämisen toimenpideohjelma) tarkastettujen hankkeiden tosiasialliset investointikustannukset vaihtelivat 56:stä 488 euroon lämmitettyä neliometriä kohden, mikä on paljon enemmän kuin vuosien 2006–2010 kansallisessa energiatehokkuussuunnitelmassa ennakoidut 31,85 euroa/m². Kahdeksasta tarkastetusta hankkeesta viidessä väitettiin saavutetun suunniteltu energiansäästötavoite, mutta säästöä ei ollut mitattu luotettavasti³². Kolmessa tapauksessa tuloksia ei ollut vielä mitattu³³. Tarkastettujen hankkeiden suunniteltu yksinkertainen takaisinmaksuaika vaihteli kahdeksasta vuodesta 156 vuoteen, ja keskimääräinen takaisinmaksuaika oli 58 vuotta (kaikkien tarkastettujen hankkeiden tulokset, ks. *liite II*).

³¹ Hanke: Napoli.

³² Hankkeet: Palanga, Gargzdai, Garliava, Alytus ja Vilniuksen yliopistollinen sairaala.

³³ Hankkeet: Klaipeda, Kaunasin syöpäsairaala ja Vilnassa Mykolas Marcinkevicius.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

- 51.** Ohjelmasuunnittelulla ja rahoituksella ei luotu asianmukaisia olosuhteita, jotka olisivat mahdollistaneet kustannustehokkaat koheesiopolitiikan alan rahastojen investoinnit energiatehokkuuteen.
- a) Tarkastettuja toimenpideohjelmia varten ei tehty tarkoituksenmukaisia tarpeidenarviointeja niin, että olisi voitu yksilöidä aloja, joilla energiansäästöjä voitaisiin saada aikaan, ja vaihtoehtoisia tapoja, joilla säästöihin voitaisiin päästä kustannustehokkaasti. Tarpeidenarviointien avulla toimenpiteiden valinta ja niistä aiheutuvat menot olisi voitu perustella asianmukaisesti. Kansalliset viranomaiset eivät varmistaneet, että toimenpideohjelmat oli sisällytetty kansallisiin energiatehokkuussuunnitelmiin (ks. kohdat 12–17).
 - b) Kustannustehokkuuden käsite – käytetyillä varoilla pyritään saavuttamaan parhaat mahdolliset tulokset – ei ollut määräävä tekijä, kun jäsenvaltiot kohdensivat varoja energiatehokkuustoimenpiteisiin ja käytännön hankkeisiin. Käsitettä ei myöskään otettu huomioon osana komission ennen toimenpideohjelmien hyväksymistä suorittamaa arviointia (ks. kohdat 18–22 ja 23–28).
 - c) Energiatehokkuustoimenpiteiden tulosindikaattorit eivät soveltuneet ohjelmien seurantaan. Seuranta koskevista komission suuntaviivoista ei asetettu energiatehokkuuteen liittyviä indikaattoreita. Eri hallintoviranomaisten raportoimat energiatehokkuustoimenpiteiden tulokset eivät sen vuoksi ole vertailukelpoisia EU:n tasolla, eikä niitä voida aggregoida (ks. kohdat 29–35).
- 52.** Tarkastetut energiatehokkuushankkeet julkisissa rakennuksissa eivät olleet kustannustehokkaita.
- a) Suunniteltu fyysinen tuotos tuotettiin kaikissa tarkastetuissa hankkeissa (ikkunoita ja ovia uusittiin, seiniä ja kattoja eristettiin jne.), mutta kulut olivat suuret suhteutettuna mahdollisiin energiansäästöihin. Energiatehokkuutta tärkeämpi näkökohta oli tarve kunnostaa julkisia rakennuksia. Tarkastetuilla hankkeilla pyrittiin säästämään energiaa ja parantamaan käyttömukavuutta, mutta niiden avulla ei saavutettu hyvää energiansäästön ja investointimenojen suhdetukua. Suunnitelmien mukaan investointien keskimääräinen takaisinmaksuaika oli noin 50 vuotta, mikä on aivan liian pitkä aika, kun otetaan huomioon kunnostettujen osien ja jopa itse rakennusten elinkaari (ks. kohdat 18–22, 23–28, 36–40 ja 45–50).
 - b) Energiakatselmukset eivät olleet pakollisia (Italia, Liettua), tai jos energiakatselmuksia edellytettiin (Tšekin tasavalta), niissä suosittelut investointivaihtoehdot olivat aivan liian kalliita. Tarkastetuista 24 hankkeesta 18:ssä ei voitu varmistua siitä, oliko tosiasiallisia energiansäästöjä saatu aikaan, sillä luotettavia mittauksia ei ollut tehty (ks. kohdat 41–44).

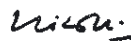
SUOSITUKSET

Komission olisi tehtävä tarvittavat aloitteet ja esitettävä lisää asetus-ehdotuksia niin, että energiatehokkuustoimenpiteisiin tarkoitettulle koheesiopoliittiselle rahoitukselle asetetaan seuraavaksi ohjelmakaudeksi tietyt ehdot.

- 1) Tarkoituksenmukaisen tarpeidenarvioinnin laatiminen ohjelmatasolla. Tarpeidenarvioinneissa olisi käsiteltävä energiankulutusta loppukäytön näkökulmasta ja kaikkien alojen osalta, yksilöitävä talouden energiansäästömahdollisuudet sekä määritettävä tavoitteet ja tarkoituksenmukaiset menetelmät suunnitelman onnistumisen arvioimista ajatellen. Tarpeidenarvioinnissa olisi yksilöitävä kustannustehokkaita vaihtoehtoja eri aloille.
- 2) Säännöllinen seuranta ja vertailukelpoisten tulosindikaattoreiden käyttö. Jokaiseen energiatehokkuushankkeisiin liittyvään toimenpideohjelmaan olisi kohdistettava säännöllistä seurantaa, joka liittyy säästetyn energiayksikön hinnan muutoksiin sekä suunniteltuun ja saavutettuun takaisinmaksuaikaan. Kerättyjen tietojen laadun olisi lisäksi oltava hyväksyttävä, eli tietojen täytyy olla relevantteja, vertailukelpoisia ja luotettavia. Kansallisten viranomaisten olisi kerättävä koheesiopolitiikan alojen rahastoista tuetuilla toimenpideohjelmilla aikaansaatuja energiansäästöä koskevat tiedot, jotka komissio aggregoisi. Lisäksi olisi selvitettävä koheesiopolitiikan alan rahastojen osuus EU:n primäärienergian kulutusta koskevan 20 prosentin säästötavoitteen saavuttamisessa vuoteen 2020 mennessä.
- 3) Avoimet valintakriteerit ja vakioitujen investointikustannusten soveltaminen säästettävää energian mittayksikköä kohden (yhdenmukaista mittayksikköä ja metodologiaa käyttäen). Komission olisi määritettävä yksinkertaiselle takaisinmaksuajalle hyväksyttävä enimmäispituus energiatehokkuusinvestointeihin sovellettavan tavanomaisen poistojakson perusteella. Tämän tueksi jäsenvaltioissa voitaisiin ottaa käyttöön vertailurakennusten kustannusoptimaaliset tasot rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2010/31/EU mukaisesti. Energiakatselmuksia olisi pidettävä energiatehokkuushankkeiden ensisijaisena valintaperusteena silloin, jos kansallisella tasolla ei vielä ole määrätty vertailurakennusten kustannusoptimaalisista tasoista.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Harald NOACKIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 14. marraskuuta 2012 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

ENERGIATEHOKKUUTEEN KOHDENNETUT KOHEESIOPOLIITTISET VARAT VUOSINA 2000–2013 JA VALITUT HANKKEET VUOSINA 2007–2011

Jäsenvaltio	Kohdennettu määrä 2000–2006 (euroa)	Kohdennettu määrä 2007–2013 (euroa)	Jäsenvaltiossa kohdennettu kokonaismäärä 2000–2013 (euroa)	Jäsenvaltiossa kohdennettu kokonaismäärä / kohdennettu kokonaismäärä (%)	Valitut hankkeet 2007–2011 (euroa)	Valitut hankkeet 2007–2011 (%)
Tšekin tasavalta ¹	9 225 386	942 214 473	951 439 859	17,7	342 658 632	36,4
Italia	35 298 133	838 592 232	873 890 365	16,2	417 305 116	49,8
Puola ¹	11 410 880	499 012 133	510 423 013	9,5	389 379 855	78,0
Liettua ¹	31 815 678	370 508 149	402 323 827	7,5	439 300 937	118,6
Saksa	11 969 823	373 182 646	385 152 469	7,1	307 047 003	82,3
Unkari ¹	7 181 475	328 531 227	335 712 702	6,2	163 856 263	49,9
Ranska	25 596 690	291 167 688	316 764 378	5,9	177 008 914	60,8
Bulgaria ²	0	258 104 621	258 104 621	4,8	74 144 427	28,7
Romania ²	0	253 241 727	253 241 727	4,7	60 131 969	23,7
Yhdistynyt kuningaskunta	23 362 973	150 657 204	173 420 177	3,2	167 360 699	111,1
Espanja	39 941 325	110 048 101	146 803 260	2,7	33 326 165	30,3
EU:n rajaseutuyhteistyö	4 029 659	119 642 025	123 671 684	2,3	164 027 992	137,1
Kreikka	42 623 511	71 170 000	113 793 511	2,1	492 363 482	691,8
Slovenia ¹	0	105 700 000	105 700 000	2,0	73 707 906	69,7
Latvia ¹	21 048 774	60 220 000	81 268 774	1,5	106 078 878	176,2
Slovakia ¹	1 334 466	78 584 184	79 918 650	1,5	64 760 737	82,4
Portugali	0	74 200 883	74 200 883	1,4	49 599 067	66,8
Irlanti	22 864 270	19 000 000	41 864 270	0,8	22 346 186	117,6
Alankomaat	793 076	34 250 000	35 043 076	0,7	19 917 049	58,2
Viro ¹	2 568 584	28 760 241	31 328 825	0,6	27 844 967	96,8
Suomi	190 740	24 243 917	24 434 657	0,5	6 926 847	28,6
Belgia	5 271 426	18 976 147	24 247 573	0,5	9 375 338	51,0
Malta ¹	0	12 550 000	12 550 000	0,2	3 096 758	24,7
Ruotsi	0	9 173 788	9 173 788	0,2	1 057 737	11,5
Itävalta	2 864 306	6 156 013	9 020 319	0,1	17 383 781	282,4
EU:n alueiden välinen yhteistyö	6 891 928	0	6 891 928	0,1	0	0
Luxemburg	0	504 873	504 873	0,01	1 744 838	345,6
Kypros ¹	0	0	0	0	0	0
Tanska	0	0	0	0	0	0
Yhteensä	306 283 104	5 078 392 272	5 384 675 376	100 %	3 632 051 543	71,5

Huom.: Jos valittujen hankkeiden osuus on yli sata prosenttia, varoja on kohdennettu uudelleen muista painopisteistä tai toimenpiteistä joko samasta tai toisesta toimenpideohjelmasta.

¹ Varojen kohdentaminen vuodelta 2004.

² Varojen kohdentaminen vuodelta 2007.

Lähde: Aluepolitiikan pääosaston tietokanta (SF 2000–2006 ja SFC2007) ja valittuja hankkeita koskeva vuotuinen täytäntöönpanokertomus vuodelta 2011.

LIITE II

HANKKEIDEN TAKAISINMAKSUAIKA JA SAAVUTETTU ENERGIANSAÄSTÖ TŠEKin TASAVALLASSA, ITALIASSA JA LIETTUASSA

Hanke	Tarkoitus	Energiansäästö- voitteen tilanne ensimmäisen vuoden jälkeen	Suunniteltu takaisin- maksuaika (vuotta)	Tosiasiallinen/ arvioitu takaisin- maksuaika (vuotta)
Uherské Hradiště	Kulttuurikeskuksen ja koulun seinien ja katon eristäminen sekä ikkunoiden uusiminen	Saavutettu	42	35
Karviná	Koulun seinien ja katon eristäminen sekä ikkunoiden uusiminen	Saavutettu	93	78
Frydek-Místek	Koulun seinien ja katon eristäminen sekä ikkunoiden uusiminen	Saavutettu	40	30
Sokolov	Kahden koulun, yhden päiväkodin ja vapaa-ajan keskuksen seinien ja katon eristäminen sekä ikkunoiden uusiminen	Saavutettu	86	81
Sokolov II	Kolmen koulun seinien ja katon eristäminen sekä ikkunoiden uusiminen	Saavutettu	30	26
Volyně	Monitahoinen hanke, johon kuuluu ammatillisen oppilaitoksen ja asuntoloiden seinien ja katon eristäminen, ikkunoiden uusiminen sekä lämpökeskuksen uusiminen	Saavutettu	148 (46) ¹	146 (26) ¹
Kladno	Kahdeksan päiväkodin seinien ja katon eristäminen sekä ikkunoiden uusiminen	Ei saavutettu	27	32
Plzeň	Kahden koulun seinien ja katon eristäminen sekä ikkunoiden uusiminen	Saavutettu	55	48
Melfi	Koulun ikkunoiden uusiminen	e.t.	20	e.t.
Matera	Materan maakuntahallinnon päärakennuksen ikkunoiden uusiminen	Ei mitattu luotettavasti	42	104
Grassano	Koulun ikkunoiden uusiminen	Ei mitattu luotettavasti	28	56
Sant’Arcangelo	Sant’Arcangelo kunnantalon ikkunoiden uusiminen	Ei mitattu luotettavasti	37	17
ENEA-Rotondella	ENEA Trisaia -tutkimuskeskuksen ruokalan ikkunoiden uusiminen	Ei mitattu luotettavasti	21	10
Policoro	Policoron koulun ikkunoiden uusiminen	Ei mitattu luotettavasti	33	53
Napoli	Energian tuottajiin ja myyjiin liittyviä toimenpiteitä, joilla tehostetaan tuotantoa ja jakelua: esimerkiksi lämpökeskuksen nykyaikaistaminen sekä teknisten laitteiden, putkien ja lähinnä sairaalan päärakennuksessa käytettävän kuumen ja kylmän veden jakelujärjestelmän sekä ilmanvaihtojärjestelmän uudistaminen	Ei mitattu luotettavasti	10	19
Palanga	Palanga Vladas Jurgutisin koulun kunnostaminen	Ei mitattu luotettavasti	40	21

¹ Energiatarkastaja käytti arviointiin kunnostetussa lämpökeskuksessa alunperin poltetun ruskohiilen hintaa (85,45 CZK/GJ); vertailukohtana tarkastaja käytti koulun kaikista energiapanoksista maksamaa keskimääräistä hintaa 279 CZK/GJ.

Hanke	Tarkoitus	Energiansäästö- voitteen tilanne ensimmäisen vuoden jälkeen	Suunniteltu takaisin- maksuaika (vuotta)	Tosiasiallinen/ arvioitu takaisin- maksuaika (vuotta)
Gargždai	Viliaus Gaigalaitisin vanhainkodin kunnostaminen	Ei mitattu luotettavasti	49	36
Klaipėda	Klaipėdan matkailualan koulun kunnostaminen	e.t.	156	e.t.
Garliava	Garliavassa sijaitsevan Kaunasin lääninsairaalan energiatehokkuuden parantaminen	Ei mitattu luotettavasti	57	31
Kaunas	Kaunasin lääketieteellisen yliopiston syöpäkeskuksen kunnostaminen	e.t.	8	e.t.
Vilna	Mykolas Marcinkevičius -sairaalan ja teknisten järjestelmien osittainen kunnostaminen niiden energiaominaisuuksien parantamiseksi	Ei mitattu luotettavasti	63	21
Alytus	Alytusin ammatillisen koulutuksen keskuksen energiatehokkuuden parantaminen	Ei mitattu luotettavasti	26	23
Vilna	Vilnan yliopistollisen sairaalan (Santariškių) leikkausosaston katon eristäminen sekä lämmitys- ja ilmanvaihtojärjestelmän kunnostaminen	e.t.	66	e.t.
Keskimäärin			51	

Lähde: Energiakatselmukset ja hankkeiden tosiasialliset tuotokset, tarkastajien laskelmat energiakatselmusten tietojen perusteella, arviointijakso 25–50 vuotta.

KOMISSION VASTAUS

TIIVISTELMÄ

II.

Komissio panee merkille, että ainoastaan julkiset rakennushankkeet kuuluvat tarkastettujen hankkeiden alaan.

IV. a)

”Tarpeidenarvioinnin” tulosten ja ”kustannustehokkaan” lähestymistavan välillä saattaa piillä mahdollinen ristiriita. Tarpeidenarviointi saattaa johtaa toisenlaiseen painopisteiden asetteluun kuin kustannustehokkuuden perusteella tapahtuva priorisointi.

IV. a) Ensimmäinen luettelukohta

Energiatehokkuuspolitiikka on viime vuosina kehittynyt voimakkaasti. Näin ei ollut silloin, kun ohjelmakauden 2007–2013 ohjelmia laadittiin, niistä neuvoteltiin ja ne hyväksyttiin. Komissio on vasta myöhemmin kehittänyt energiatehokkuuspolitiikkansa täyteen mittaan. Neljää tarkastettua ohjelmaa koskevat neuvottelut oli käyty, ennen kuin komissio oli kehittänyt täysimittaisen energiatehokkuuspolitiikan.

Kaikkien koheesiopolitiikasta rahoitettavien toimenpideohjelmien on oltava politiikan tavoitteiden mukaisia. Niiden on lujitettava taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta ja edistettävä tasapainoista kokonaiskehitystä pienentämällä alueiden välisiä kehitystason eroja ja edistämällä kehitystä alueilla, jotka ovat jääneet kehityksessä jälkeen.

Koheesiopolitiikka on yhdennetty politiikka. Kun tehdään investointeja julkisiin rakennuksiin, on tärkeää toimia kokonaisvaltaisesti eikä pelkästään toteuttaa energiatehokkuusparannuksia. Niitä olisi pikemminkin pidettävänä osana yleistä kunnostusta, joka johtaa tietyn rakennuksen kokonaisparannukseen.

Kaikkia koheesiopolitiikasta rahoitettavia toimenpideohjelmiä koskee yleinen vaatimus, jonka mukaan ohjelmien on sisällettävä ”selvitys tukikelpoisen alueen tai alan vahvuuksista ja heikkouksista sekä sen perusteella valittu strategia”. Tarpeidenarviointi voi olla tässä yhteydessä hyödyllinen.

KOMISSION VASTAUS

Kaikki vuosien 2000–2006 ja 2007–2013 ohjelmat oli neuvoteltu ja hyväksytty, ennen kuin ensimmäisten kansallisten energiatehokkuussuunnitelmien oli määrä valmistua (kesäkuussa 2007). Kansallisia energiatehokkuussuunnitelmia ei ole tarkoitettu investointistrategioiksi, joita olisi noudatettava, kun koheesiopolitiikan alan rahastoista myönnetään määrärahoja energiatehokkuuteen.

IV. a) Toinen luettelmakehta

Energiatehokkuus on yksi monista koheesiopolitiikan ohjelmien tavoitteista. Koheesiopolitiikka on yhdennetty politiikka. Kun tehdään investointeja julkisiin rakennuksiin, on tärkeää toimia kokonaisvaltaisesti eikä pelkästään toteuttaa energiatehokkuusparannuksia. Niitä olisi pikemminkin pidettävänä osana yleistä kunnostusta, joka johtaa tietyn rakennuksen kokonaisparannukseen. Investointien kustannustehokkuus on siksi eräs ratkaisevista tekijöistä, kun rahastoista jaetaan määrärahoja ohjelman sisällä. Ohjelmasta voidaan jakaa määrärahoja myös muita koheesiopolitiikan tavoitteita silmällä pitäen.

Kun tehdään energiatehokkuusinvestointeja julkisiin rakennuksiin, kustannusoptimaalisia tasoja pitemmälle menevät perusparannukset ovat perusteltuja. Siinä yhteydessä saavutettujen energiansäästöjen todellinen taso on merkittävä tekijä. Perusparannukset edellyttävät luonnollisesti pitkähköjä takaisinmaksuaikoja. Kuten tilintarkastustuomioistuin 3 kohdassa toteaa, julkisilla toimenpiteillä voidaan vaikuttaa markkinoiden puutteisiin. Vaikka markkinoilta voisi saada rahoitusta energiatehokkuuteen liittyvän investoinnin kustannustehokkaaseen osaan, koheesiopolitiikan osarahoituselementtiä voitaisiin käyttää tukemaan sitä osaa investoinnista, joka ylittää kyseisen tason. Näin varmistetaan korkeammat energiansäästöt ja vältetään lisätyöt tulevaisuudessa, jolloin kokonaisinvestointikustannukset olisivat mahdollisesti vielä suuremmat.

IV. a) Kolmas luettelmakehta

Komissio myöntää, että koheesiopolitiikkaa koskevassa nykyisessä säädöskehiksessä ei ole säännöksiä seurannassa käytettävistä indikaattoreista. Komissio pyrkii parantamaan ohjelmien tulosta. Siitä syystä komissio on ehdottanut ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa EAKR-asetusehdotuksessa kolmea yhteistä energiatehokkuusindikaattoria kaikkia jäsenvaltioita varten: a) niiden kotitalouksien määrä, joiden energiatehokkuusluokka on parantunut, b) julkisten rakennusten primäärienergian kulutuksen väheneminen ja c) älykkäisiin verkkoihin liitettyjen uusien käyttäjien määrä (KOM(2011) 614 lopullinen, asetusehdotuksen liite). Näiden kolmen indikaattorin osalta tulosten kokoaminen yhteen EU:n tasolla olisi siten mahdollista.

IV. b) Ensimmäinen luettelmakehta

Energiatehokkuus on yksi monista koheesiopolitiikan ohjelmien tavoitteista. Julkisiin rakennuksiin tehtävissä investoinneissa on tärkeää toimia kokonaisvaltaisesti. Sen sijaan, että tehtäisiin pelkästään energiatehokkuusparannuksia, niitä on pidettävä osana yleistä kunnostusta, joka johtaa yksittäisen rakennuksen kokonaisparannukseen. Jos tietty julkinen rakennus on määrä peruskorjata tietyssä ajankohtana, on järkevää käsitellä samassa työvaiheessa myös energiatehokkuusnäkökohtia. Investointien kustannustehokkuus on siksi eräs ratkaisevista tekijöistä, kun rahastoista jaetaan määrärahoja ohjelman sisällä. Ohjelmasta voidaan jakaa määrärahoja myös muita koheesiopolitiikan tavoitteita silmällä pitäen. Komissio katsoo, että kustannusoptimaalisia tasoja pitemmälle menevät perusparannukset ovat perusteltuja. Uudessa energiatehokkuusdirektiivissä edellytetään myös, että jäsenvaltiot kehittävät pitkän aikavälin peruskorjausstrategiat koko rakennuskannalle ja laativat politiikkoja, joilla edistetään pitkälle meneviä perusparannuksia. Perusparannukset edellyttävät luonnollisesti pitkähköjä takaisinmaksuaikoja.

KOMISSIION VASTAUS

IV. b) Toinen luettelakohta

Komissio on yhtä mieltä siitä, että rakennusten energia-
tehokkuuteen tehtävien investointien perustaksi tarvi-
taan laadukkaita energiakatselmuksia. Uudessa ener-
giatehokkuusdirektiivissä edellytetään jäsenvaltioiden
edistävän sitä, että kaikkien loppukäyttäjien saatavilla on
laadukkaita ja kustannustehokkaita energiakatselmuksia ja
energianhallintajärjestelmiä.

V. 1)

Komissio työskentelee suosituksen suuntaisesti. Vuosien
2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuk-
sessa¹ edellytetään, että

- jäsenvaltioiden kanssa tehtäviin kumppanuussopimuksiin
sisällytetään analyysi eroista ja kehitystarpeista, kun otetaan
huomioon temaattiset tavoitteet, yhteisessä strategiakehyk-
sessä määritellyt keskeiset toimenpiteet ja maakohtaiset suo-
situkset EU-ohjauksella²
- kaikkien ohjelmien olisi oltava yhdenmukaisia kyseisten sopi-
musten kanssa³.

V. 2)

Vuosien 2014–2020 Euroopan aluekehitysrahastoa koske-
vassa asetusehdotuksessa suunnitellaan kolmea yhteistä
energiatehokkuusindikaattoria kaikkia jäsenvaltioita var-
ten, mikä mahdollistaa tulosten kokoamisen yhteen EU:n
tasolla.

Komissio ei kuitenkaan voi täysin hyväksyä suositeltujen
indikaattoreiden perustamista ohjelmatasolla, koska niiden
vertailtavuus olisi rajoitettua, kun otetaan huomioon, että
indikaattorit riippuvat monista tekijöistä (kuten energian
tai perustuotteiden hinnasta ja ilmasto-oloista), joten nii-
den käyttö voi johtaa harhaan.

¹ COM(2012) 496.

² 14 artikla.

³ 24 artikla.

V. 3)

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen mukaan
seurantakomitea tutkii ja hyväksyy toimien valintamene-
telmät ja -perusteet.⁴ Lisäksi hallintoviranomainen laatii
ja ottaa hyväksymisen jälkeen käyttöön avoimet ja syrji-
mättömät valintamenettelyt ja -perusteet.⁵ Koko EU:ssa ei
kuitenkaan ole mahdollista soveltaa vakioituja investoin-
tikustannuksia säästettävää kilowattituntia kohden, koska
kustannukset vaihtelevat merkittävästi laitteistojen erilais-
ten hintojen ja jo toteutettujen säästöjen erilaisen tason
takia.

Lopuksi todetaan, että julkisiin rakennuksiin tehtävät
energiatehokkuusinvestoinnit voivat olla osa pitkälle
meneviä perusparannustöitä, joihin liittyvät pitkäkköt
takaisinmaksuajat.

⁴ 100 artikla.

⁵ 114 artikla.

KOMISSION VASTAUS

HUOMAUTUKSET

12.

Energiatehokkuuspolitiikka on viime vuosina kehittynyt voimakkaasti. Näin ei ollut silloin, kun ohjelmakauden 2007–2013 ohjelmia laadittiin, niistä neuvoteltiin ja ne hyväksyttiin. Komissio on vasta myöhemmin kehittänyt energiatehokkuuspolitiikkansa täyteen mittaen. Neljää tarkastettua ohjelmaa koskevat neuvottelut oli käyty, ennen kuin komissio oli kehittänyt täysimittaisen energiatehokkuuspolitiikan.

Kaikkia koheesiopolitiikasta rahoitettavia toimenpideohjelmia koskee yleinen vaatimus, jonka mukaan ohjelmien on sisällettävä ”selvitys tukikelpoisen alueen tai alan vahvuuksista ja heikkouksista sekä sen perusteella valittu strategia” (asetuksen (EY) N:o 1083/2006 37 artikla). Tarpeidenarviointi voi olla tässä yhteydessä hyödyllinen.

Koheesiopolitiikkaan kuuluvia ohjelmia toteutetaan erilaisissa taloudellisissa, sosiaalisissa ja alueellisissa yhteyksissä. Nämä ulkoiset tekijät ja niihin liittyvä epävarmuus ovat lieventäviä tekijöitä, jotka vaikuttavat hankkeiden suunnitteluun, toteutukseen ja tuloksiin. OECD:n kansainvälisen energiajärjestön IEA:n antamat suositukset, joihin tilintarkastustuomioistuon viittaa, voivat varmaankin olla erittäin hyödyllisiä, mutta ne eivät muodosta koheesiopolitiikan ohjelmatyöhön kohdistuvia oikeudellisia vaatimuksia. Sitä paitsi ne on julkaistu vasta vuonna 2008, kun neuvottelut toimenpideohjelmista olivat jo päättyneet ja ne oli hyväksytty.

14.

Tarkastettu otos käsittää neljä ohjelmaa kolmessa jäsenvaltiossa. Ohjelmat edustavat noin 28:aa prosenttia energiatehokkuuteen kaudella 2000–2013 osoitettavista määrärahoista. Tarkastetut hankkeet edustavat vain hyvin pientä osaa tästä määrästä. Yksi tarkastettu ohjelma oli ohjelmakaudelta 2000–2006. Näin ollen saatujen tulosten ei voida päätellä koskevan koko politiikkaa.

15.

Kaikki vuosien 2000–2006 ja 2007–2013 ohjelmaneuvottelut oli käyty ja ohjelmat oli hyväksytty, ennen kuin ensimmäisten direktiivissä 2006/32/EY edellytettyjen kansallisten energiatehokkuussuunnitelmien oli määrä valmistua (kesäkuussa 2007). Lisäksi kansallisia energiatehokkuussuunnitelmia ei ole tarkoitettu investointistrategioiksi, joita olisi noudatettava, kun koheesiopolitiikan alan rahastoista myönnetään määrärahoja energiatehokkuuteen. Jäsenvaltiot antoivat toisen kansallisen energiatehokkuussuunnitelman vuosina 2011 ja 2012. Sitä varten oli tosin laadittu vapaaehtoinen malli, joka antoi jäsenvaltioille mahdollisuuden antaa tietoja koheesiopolitiikan alan rahastojen käyttämisestä energiatehokkuustoimenpiteiden toteuttamiseen, mutta mallin käyttäminen ei ole jäsenvaltioille pakollista.

Tarpeidenarviointi, katso komission vastaus 12 kohtaan.

17.

Tarpeidenarviointi, katso komission vastaus 12 kohtaan. Komissio edellyttää ohjelmia hyväksyessään, että annetaan ”selvitys tukikelpoisen alueen tai alan vahvuuksista ja heikkouksista sekä sen perusteella valittu strategia” (asetuksen (EY) N:o 1083/2006 37 artikla).

18.

Komissio toteaa, että kun päätetään energiatehokkuustoimenpiteisiin osoitettavista määrärahoista, kustannustehokkuuden periaate ja vaatimus priorisoida energiatehokkuustoimenpiteet tarpeidenarvioinnin perusteella ovat ristiriidassa (katso 12–17 kohta). Nämä kaksi investointien priorisoinnissa käytettävää metodologista toimintamallia voivat johtaa erilaisiin tuloksiin.

KOMISSIION VASTAUS

19.

Direktiivin 2006/32/EY 5 artiklassa ei velloiteta jäsenvaltioita toteuttamaan tavoitteita pelkästään koheesiopolitiikan alan rahastoilla. Toisin sanoen koheesiopolitiikan alan rahastot eivät ole direktiivin täytäntöönpanon ainoa rahoituslähde.

Komissio viittaa myös 18 kohtaan antamaansa vastaukseen.

Komission mielestä laatikossa 1 annettuja esimerkkejä ei voida suoraan verrata tarkastettuihin ohjelmiin.

20.

Energiatehokkuus on yksi monista koheesiopolitiikan alan ohjelmien tavoitteista. Koheesiopolitiikka on yhdennetty politiikka. Kun tehdään investointeja julkisiin rakennuksiin, on tärkeää toimia kokonaisvaltaisesti eikä pelkästään toteuttaa energiatehokkuusparannuksia. Niitä olisi pikemminkin pidettävänä osana yleistä kunnostusta, joka johtaa tietyn rakennuksen kokonaisparannukseen. Investointien kustannustehokkuus on siksi eräs ratkaisevista tekijöistä, kun rahastoista jaetaan määrärahoja ohjelman sisällä. Ohjelmasta voidaan jakaa määrärahoja myös muita koheesiopolitiikan tavoitteita silmällä pitäen. Kun julkisiin rakennuksiin tehdään energiatehokkuusinvestointeja, on komission mielestä perusteltua tehdä kustannusoptimaalisia tasoja pitemmälle meneviä perusparannuksia (SWD(2012) 61 final, 14. maaliskuuta 2012, II osa, s. 14 ja 15). Uudessa energiatehokkuusdirektiivissä edellytetään myös, että jäsenvaltiot kehittävät pitkän aikavälin peruskorjausstrategiat koko rakennuskannalle ja laativat politiikkoja, joilla edistetään pitkälle meneviä perusparannuksia. Kuten tilintarkastustuomioistuin 3 kohdassa toteaa, julkisilla toimenpiteillä voidaan vaikuttaa markkinoiden puutteisiin. Vaikka markkinoilta voisi saada rahoitusta energiatehokkuuteen liittyvän investoinnin kustannustehokkaaseen osaan, koheesiopolitiikan osarahoituselementtiä voitaisiin käyttää tukemaan sitä osaa investoinnista, joka ylittää kyseisen tason. Näin varmistetaan korkeammat energiansäästöt ja vältetään lisätyöt tulevaisuudessa, jolloin kokonaisinvestointikustannukset olisivat mahdollisesti vielä suuremmat.

On korostettava, että uudessa energiatehokkuusdirektiivissä viranomaisten odotetaan toimivan tällä alalla esimerkillisesti. He voivat tehdä sen sitoutumalla energiatehokkuuden lisäämiseen ja julkisten rakennusten perusparantamiseen alan viimeisimmän kehityksen mukaisesti ja tukemalla näin myös innovaatioiden kysyntää.

21.

Kustannustehokkuutta ei ole mahdollista arvioida ohjelmatasolla vaan ainoastaan hanketasolla. Kustannustehokkuusnäkökohdat voidaan määritellä tiettyjen toimenpiteiden valintaperusteissa. Direktiivissä 2006/32/EY korostetaan jäsenvaltioiden velvollisuutta huolehtia siitä, että julkinen sektori näyttää esimerkkiä. Jäsenvaltiot vastaavat itse yksittäisten hankkeiden valinnasta. Perusparannushankkeissa tarpeidenarviointi saattaa johtaa toisenlaiseen painopisteiden asetteluun kuin kustannustehokkuuden perusteella tapahtuva priorisointi.

22.

Kun julkisiin rakennuksiin tehdään energiatehokkuusinvestointeja, kustannusoptimaalisia tasoja pitemmälle menevät perusparannukset ovat perusteltuja. Siinä yhteydessä saavutettujen energiansäästöjen todellinen taso on merkittävä tekijä. Perusparannukset edellyttävät luonnollisesti pitkäjäkä takaisinmaksuaikoja.

23.

Komissio viittaa 22 kohtaan antamaansa vastaukseen ja yhteisen hallinnoinnin periaatteeseen.

Esimerkiksi Liettuan yhteenkuuluvuuden edistämisen toimenpideohjelmassa pyritään parantamaan ympäristön laatua kiinnittämällä erityistä huomiota energiankäytön tehostamiseen. Yksityiskohtaisia valintaperusteita ei aseteta ohjelmatasolla.

24.

Komissio viittaa 20 ja 22 kohtaan antamiinsa vastauksiin.

26.

Komissio viittaa 22 kohtaan antamaansa vastaukseen.

27.

Komissio viittaa 22 kohtaan antamaansa vastaukseen.

28.

Komissio viittaa 22 kohtaan antamaansa vastaukseen. Liettuan toisen kansallisen energiatehokkuussuunnitelman (2011) perusteella energiakatselmus on nykyään pakollinen.

KOMISSION VASTAUS

31.

Komissio ymmärtää energiatehokkuuden kasvavan merkityksen ja on ehdottanut ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa EAKR-asetusehdotuksessa kolmea yhteistä energiatehokkuusindikaattoria kaikkia jäsenvaltioita varten: a) niiden kotitalouksien määrä, joiden energiatehokkuusluokka on parantunut, b) julkisten rakennusten primäärienergian kulutuksen väheneminen ja c) älykkäisiin verkkoihin liitettyjen uusien käyttäjien määrä (KOM(2011) 614 lopullinen, asetusehdotuksen liite KOM(2011)).

34.

Komissio epäili Liettuan indikaattorijärjestelmän laatua ja asianmukaisuutta ohjelmaneuvottelujen aikaan. On selvää, että näitä kahta näkökohtaa on arvioitava hyvin huolellisesti kaudella 2014–2020.

35.

Komissio viittaa 31 kohtaan antamaansa vastaukseen.

Komission aloitteesta esitettiin valmisteluasiakirjassa nro 2 vuonna 2006 ensimmäisen kerran, että joitakin perusindikaattoreita käytettäisiin, jotta tulokset voitaisiin koota yhteen EU:n tasolla.

Vuoden 2020 energiansäästötavoite asetettiin vasta vuonna 2007, jolloin neuvottelut ohjelmista oli jo käyty ja ne oli hyväksytty.

Asiakirja *Outcome indicators and targets* oli teoreetikkojen valmisteleva metodiopillinen asiakirja, joka oli osa koheesiopolitiikan tulevaisuutta koskevaa pohdintaa eikä komission virallinen kannanotto.

36.

Komissio viittaa 12 kohtaan antamaansa vastaukseen.

Uusi energiatehokkuusdirektiivi tukee tämän alan työtä ohjelmakaudella 2014–2020, sillä siinä kannustetaan laajamaan alueellisia ja paikallishallinnon energiatehokkuussuunnitelmia ja energianhallintajärjestelmiä, peruskorjaussuunnitelmia sekä lämmityskarttoja sähkön ja lämmön yhteistuotantoa varten.

Komissio viittaa myös 18, 20 ja 22 kohtaan antamiinsa vastauksiin.

37.

Komissio viittaa 12, 18, 20 ja 22 kohtaan antamiinsa vastauksiin. Jos tietty julkinen rakennus on määrä peruskorjata tietyssä ajankohtana, on järkevää käsitellä samassa työvaiheessa myös energiatehokkuusnäkökohtia.

38.

Komissio viittaa 18, 20 ja 22 kohtaan antamiinsa vastauksiin ja siihen, että perusparannus edellyttää pitkäjänteistä takaisinmaksuaikojä. Hankevalinta tehdään hankehakemuksessa olevan hankekuvauksen perusteella, ja hankkeilla on muitakin tavoitteita kuin energiatehokkuus.

39.

Tarkastusten kohteena olevalla ajanjaksolla jäsenvaltioiden ei ollut pakko asettaa kustannusoptimaalisuutta koskevia energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksia. Tämä velvoite tulee voimaan vasta, kun jäsenvaltiot ovat aloittaneet kansallisten kustannusoptimaalisuuslaskelmien laatimisen delegoidun asetuksen (EU) N:o 244/2012 mukaisesti. Niillä pitäisi kuitenkin kaikilla olla käytössä tavanomaiset energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset direktiivin 2002/91/EY mukaisesti.

KOMISSION VASTAUS

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

41.

Uudessa energiatehokkuusdirektiivissä edellytetään jäsenvaltioiden edistävän sitä, että kaikkien loppukäyttäjien saatavilla on laadukkaita ja kustannustehokkaita energiakatselmuksia ja energianhallintajärjestelmiä.

45.

Komissio toteaa, että hankkeet ovat tuottaneet hyötyjä, ja viittaa koheesiopolitiikan yhdenmukaistamiseen lähestymistapaa koskeviin vastauksiinsa 20 ja 22 kohdassa.

46.

Tukitoimien ja niiden tulosten sääntöjenmukaisuuden tarkastaminen kuuluu hallintoviranomaisten toimivaltaan, ja se tapahtuu edunsaajien antamien tietojen perusteella.

51.

”Tarpeidenarvioinnin” tulosten ja ”kustannustehokkaan” lähestymistavan välillä saattaa piillä mahdollinen ristiriita. Tarpeidenarviointi saattaa johtaa toisenlaiseen painopisteiden asetteluun kuin kustannustehokkuuden perusteella tapahtuva priorisointi.

51. a)

Energiatehokkuuspolitiikka on viime vuosina kehittynyt voimakkaasti. Näin ei ollut silloin, kun ohjelmakauden 2007–2013 ohjelmia laadittiin, niistä neuvoteltiin ja ne hyväksyttiin. Komissio on vasta myöhemmin kehittänyt energiatehokkuuspolitiikkansa täyteen mittaen. Neljää tarkastettua ohjelmaa koskevat neuvottelut oli käyty, ennen kuin komissio oli kehittänyt täysimittaisen energiatehokkuuspolitiikan.

Koheesiopolitiikka on yhdenmukaistettu politiikka. Kun tehdään investointeja julkisiin rakennuksiin, on tärkeää toimia kokonaisvaltaisesti eikä pelkästään toteuttaa energiatehokkuusparannuksia. Niitä olisi pikemminkin pidettävänä osana yleistä kunnostusta, joka johtaa tietyn rakennuksen kokonaisparannukseen. Kaikkia koheesiopolitiikasta rahoitettavia toimenpideohjelmia koskee yleinen vaatimus, jonka mukaan ohjelmien on sisällettävä ”selvitys tukikelpoisen alueen tai alan vahvuuksista ja heikkouksista sekä sen perusteella valittu strategia”. Tarpeidenarviointi voi olla tässä yhteydessä hyödyllinen.

Kaikki vuosien 2000–2006 ja 2007–2013 ohjelmia koskevat neuvottelut oli käyty ja ohjelmat oli hyväksytty, ennen kuin ensimmäisten kansallisten energiatehokkuussuunnitelmien oli määrä valmistua (kesäkuussa 2007). Kansallisia energiatehokkuussuunnitelmia ei ole tarkoitettu investointistrategioiksi, joita olisi noudatettava, kun koheesiopolitiikan alan rahastoista myönnetään määrärahoja energiatehokkuuteen.

KOMISSION VASTAUS

51. b)

Energiatohkkuus on yksi monista koheesiopolitiikan alan ohjelmien tavoitteista. Koheesiopolitiikka on yhdenmukainen politiikka. Kun tehdään investointeja julkisiin rakennuksiin, on tärkeää toimia kokonaisvaltaisesti eikä pelkästään toteuttaa energiatohkkuusparannuksia. Niitä olisi pikemminkin pidettävänä osana yleistä kunnostusta, joka johtaa tietyn rakennuksen kokonaisparannukseen. Investointien kustannustohkkuus on siksi eräs ratkaisevista tekijöistä, kun rahastoista jaetaan määrärahoja ohjelman sisällä. Ohjelmasta voidaan jakaa määrärahoja myös muita koheesiopolitiikan tavoitteita silmällä pitäen.

Kun julkisiin rakennuksiin tehdään energiatohkkuusinvestointeja, kustannusoptimaalisia tasoja pitemmälle menevät perusparannukset ovat perusteltuja. Siinä yhteydessä saavutettujen energiansäästöjen todellinen taso on merkittävä tekijä. Perusparannukset edellyttävät luonnollisesti pitkäaikaisia takaisinmaksuaikoja. Kuten tilintarkastustuomioistuin 3 kohdassa toteaa, julkisilla toimenpiteillä voidaan vaikuttaa markkinoiden puutteisiin. Vaikka markkinoilta voisi saada rahoitusta energiatohkkuuteen liittyvän investoinnin kustannustohkkaaseen osaan, koheesiopolitiikan osarahoituselementtiä voitaisiin käyttää tukemaan sitä osaa investoinnista, joka ylittää kyseisen tason. Näin varmistetaan korkeammat energiansäästöt ja vältetään lisätyöt tulevaisuudessa, jolloin kokonaisinvestointikustannus olisi mahdollisesti vielä korkeampi.

51. c)

Komissio myöntää, että koheesiopolitiikkaa koskevassa voimassa olevassa säädöskehityksessä ei ole säännöksiä seurannassa käytettävistä indikaattoreista. Siitä syystä komissio on ehdottanut ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa EAKR-asetusehdotuksessa kolmea yhteistä energiatohkkuusindikaattoria kaikkia jäsenvaltioita varten: a) niiden kotitalouksien määrä, joiden energiatohkkuusluokka on parantunut, b) julkisten rakennusten primäärienergian kulutuksen väheneminen ja c) älykkäisiin verkkoihin liitettyjen uusien käyttäjien määrä (KOM(2011) 614 lopullinen, asetusehdotuksen liite).

52. a)

Energiatohkkuus on yksi monista koheesiopolitiikan alan ohjelmien tavoitteista. Julkisiin rakennuksiin tehtävissä investoinneissa on tärkeää toimia kokonaisvaltaisesti. Sen sijaan, että tehtäisiin pelkästään energiatohkkuusparannuksia, niitä on pidettävä osana yleistä kunnostusta, joka johtaa yksittäisen rakennuksen kokonaisparannukseen. Jos tietty julkinen rakennus on määrää peruskorjata tietyssä ajankohtana, on järkevää käsitellä samassa työvaiheessa myös energiatohkkuusnäkökohtia. Kun julkisiin rakennuksiin tehdään energiatohkkuusinvestointeja, kustannusoptimaalisia tasoja pitemmälle menevät perusparannukset ovat perusteltuja. Siinä yhteydessä saavutettujen energiansäästöjen todellinen taso on merkittävä tekijä. Perusparannukset edellyttävät luonnollisesti pitkäaikaisia takaisinmaksuaikoja.

52. b)

Komissio on samaa mieltä siitä, että rakennusten energiatohkkuuteen tehtävien investointien perustaksi tarvitaan laadukkaita energiakatselmuksia. Uudessa energiatohkkuusdirektiivissä edellytetään jäsenvaltioiden edistävän sitä, että kaikkien loppukäyttäjien saatavilla on laadukkaita ja kustannustohkkaista energiakatselmuksia ja energianhallintajärjestelmiä.

KOMISSION VASTAUS

SUOSITUKSET

1)

Komissio työskentelee suosituksen suuntaisesti. Komissio on ehdottanut vuosien 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetusehdotuksessa⁶, että

- jäsenvaltioiden kanssa tehtäviin kumppanuussopimuksiin sisällytetään analyysi eroista ja kehitystarpeista, kun otetaan huomioon temaattiset tavoitteet, yhteisessä strategiakehyksessä määritellyt keskeiset toimenpiteet ja maakohtaiset suositukset EU-ohjausjaksolla,⁷ ja
- kaikkien ohjelmien olisi oltava yhdenmukaisia kyseisten sopimusten kanssa⁸.

Vuonna 2012 hyväksytty uusi energiatehokkuusdirektiivi tukee energiatehokkuuden alalla tehtävää työtä, sillä siinä kannustetaan laatimaan alueellisia ja paikallishallinnon energiatehokkuussuunnitelmia (eli tarpeidenarviointeja energiatehokkuuden alalla) ja energianhallintajärjestelmiä, peruskorjaussuunnitelmia sekä lämmityskarttoja sähkön ja lämmön yhteistuotantoa varten.

2)

Komissio pyrkii parantamaan ohjelmien tulosta. Komissio on ehdottanut ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa EAKR-asetusehdotuksessa kolmea yhteistä energiatehokkuusindikaattoria kaikkia jäsenvaltioita varten: a) niiden kotitalouksien määrä, joiden energiatehokkuusluokka on parantunut, b) julkisten rakennusten primäärienergian kulutuksen väheneminen ja c) älykkäisiin verkkoihin liitettyjen uusien käyttäjien määrä (KOM(2011) 614 lopullinen, asetusehdotuksen liite). Näiden kolmen indikaattorin osalta tulosten kokoaminen yhteen EU:n tasolla olisi siten mahdollista.

Komissio ei kuitenkaan voi täysin hyväksyä suositusta, koska suositeltujen indikaattorien vertailtavuus olisi rajoitettua, kun otetaan huomioon, että indikaattorit riippuvat monista tekijöistä (kuten energian tai perustuotteiden hinnasta ja ilmasto-oloista), joten niiden käyttö voisi johtaa harhaan.

3)

Komissio on ehdottanut ohjelmakautteen 2014–2020 liittyvän yhteisiä säännöksiä koskevan asetusehdotuksen (COM(2012) 496 final) 100 artiklassa, että seurantakomitea tutkii ja hyväksyy toimien valintamenettelyt ja -perusteet. Asetusehdotuksen 114 artiklassa ehdotetaan lisäksi, että hallintoviranomainen laatii ja ottaa hyväksymisen jälkeen käyttöön asianmukaiset valintamenettelyt ja -perusteet, i) jotka ovat syrjimättömiä ja avoimia ja ii) joissa otetaan huomioon miesten ja naisten välisen tasa-arvon, syrjimättömyyden sekä kestävä kehityksen yleiset periaatteet.

Komissio ei voi kuitenkaan täysin hyväksyä suositusta. Vakioituja investointikustannuksia säästettävää kilowattituntia kohden ei ole mahdollista soveltaa koko EU:ssa, koska kustannukset vaihtelevat merkittävästi laitteistojen erilaisten hintojen ja jo toteutettujen säästöjen erilaisen tason takia.

Komissio kehittää energiatehokkuushankkeiden arviointia koskevia ohjeita, jotka voisivat toimia hankearviointi-, seuranta- ja tarkastusmekanismien perustana. Lisäksi uudessa energiatehokkuusdirektiivissä edellytetään jäsenvaltioiden edistävän sitä, että kaikkien loppukäyttäjien saatavilla on laadukkaita energiakatselmuksia.

Julkisiin rakennuksiin tehtävissä investoinneissa on tärkeää toimia kokonaisvaltaisesti. Sen sijaan, että tehtäisiin pelkästään energiatehokkuusparannuksia, niitä on pidettävä osana yleistä kunnostusta, joka johtaa yksittäisen rakennuksen kokonaisparannukseen.

Komissio katsoo, että kustannusoptimaalisia tasoja pitemmälle menevät perusparannukset ovat perusteltuja. Perusparannukset edellyttävät luonnollisesti pitkäjänteistä takaisinmaksuaikojen.

⁶ COM(2012) 496.

⁷ 14 artikla.

⁸ 24 artikla.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Erityiskertomus nro 21/2012

Energiatehokkuuteen kohdennettujen koheesiopoliittisten investointien kustannustehokkuus

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

2013 – 37 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-030-8

doi:10.2865/45897

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- Euroopan unionin edustustoista tai lähetystöistä.
Yhteystiedot löytyvät internetosoitteesta <http://ec.europa.eu>, tai ne saa lähettämällä faksin numeroon +352 2929-42758.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>).

Maksulliset tilaukset (esimerkiksi EUVL:n vuosikerta, tuomioistuinten oikeustapauskokoelmat):

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN ARVIOI, OVATKO ENERGIA TEHOKKUUTEEN KOHDENNETUT KOHEESIOPOLIITTISET INVESTOINNIT OLLEET KUSTANNUSTEHOKKAITA. TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN TOTESI, ETTÄ OHJELMA-SUUNNITTELULLA JA RAHOITUKSELLA EI OLLUT LUOTU ASIANMUKAISIA OLOSUhteITA JA ETTÄ JULKISIA RAKENNUKSIA KOSKEVIEN TARKASTETTujen HANKKEIDEN SUUNNITELTU KESKIMÄÄRÄINEN TAKAISINMAKSUAIKA OLI PITKÄ (NOIN 50 VUOTTA). TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN SUOSITTELEE, ETTÄ KOMISSIO ASETTAA ENERGIA TEHOKKUUSTOIMENPITEISIIN TARKOITETUN KOHEESIOPOLIITTISEN RAHOITUKSEN EHDOKSI, ETTÄ TARPEET ARVIOIDAAN TARKOITUKSEN MUKAISESTI, SEURANTAA TOTEUTETAAN SÄÄNNÖLLISESTI JA KÄYTETÄÄN VERTAILUKELPOISIA TULOSINDIKAATTOREITA. LISÄKSI EHDOKSI OLISI ASETETTAVA, ETTÄ HANKKEET VALITAAN AVOIMIN KRITEREIN, ETTÄ NIISSÄ SOVELLETAAN VAKIOITUJA INVESTOINTIKUSTANNUKSIA SÄÄSTETTÄVÄÄ ENERGIAN MITTAYKSIKKÖÄ KOHDEN JA ETTÄ YKSINKERTAISELLE TAKAISINMAKSUAJALLE MÄÄRITETÄÄN HYVÄKSYTTÄVÄ ENIMMÄISPITUUS.



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN