



EUROPESE
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 21

2012

ISSN 1831-0915

DE KOSTENEFFECTIVITEIT VAN INVESTERINGEN IN ENERGIE- EFFICIËNTIE IN HET KADER VAN HET COHESIEBELEID



Speciaal verslag nr. 21 // 2012

DE KOSTENEFFECTIVITEIT VAN INVESTERINGEN IN ENERGIE- EFFICIËNTIE IN HET KADER VAN HET COHESIEBELEID

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Speciaal verslag nr. 21 // 2012

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Catalografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.
Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2013

ISBN 978-92-9241-037-7
doi:10.2865/47322

© Europese Unie, 2013
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

INHOUD

Paragraaf

LIJST VAN GEBRUIKTE TERMEN

I-V SAMENVATTING

1-7 INLEIDING

1-3 ENERGIE-EFFICIËNTIE

4 BELEIDSDOELSTELLINGEN VAN DE EU

5-7 FINANCIËLE STEUN IN HET KADER VAN HET COHESIEBELEID

8-11 REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

12-50 OPMERKINGEN

12-35 PLANNING EN FINANCIERING

12-17 DE OPERATIONELE PROGRAMMA'S WAREN NIET GEBASEERD OP BEHOORLIJKE BEHOEFTEANALYSES

18-22 KOSTENEFFECTIVITEIT WAS GEEN BEPALENDE FACTOR BIJ DE TOEWIJZING VAN MIDDELEN AAN MAATREGELEN VOOR ENERGIE-EFFICIËNTIE

23-28 GEBREKEN IN PROJECTSELECTIEPROCEDURES

29-35 ONTOEREIKENDE RESULTAATINDICATOREN EN MONITORING

36-50 UITVOERING VAN PROJECTEN VOOR OPENBARE GEBOUWEN

36-40 ENERGIE-EFFICIËNTIE NIET DE VOORNAAMSTE DOELSTELLING

41-44 ENERGIEAUDITS NIET ALTIJD VERPLICHT OF NIET VAN GOEDE KWALITEIT

45-50 DE PROJECTEN LEVERDEN FYSIEKE OUTPUT OP, MAAR TEGEN EEN HOGE KOSTPRIJS IN VERHOUDING TOT DE MOGELIJK BESPAARDE ENERGIE

51-52 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

BIJLAGE I — TOEWIJZING VAN DE FONDSEN VOOR COHESIEBELEID AAN ENERGIE-EFFICIËNTIE IN 2000-2013 EN GESELECTEERDE PROJECTEN IN 2007-2011

BIJLAGE II — TERUGVERDIENSTIJD EN ENERGIEBESPARINGEN GEREALISEERD DOOR PROJECTEN IN DE TSJECHISCHE REPUBLIEK, ITALIË EN LITOUWEN

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

LIJST VAN GEBRUIKTE TERMEN

Cohesiebeleid: EU-beleid dat is gericht op de versterking van de economische, territoriale en sociale samenhang binnen de EU door het verschil in ontwikkelingsniveau tussen de diverse regio's te verminderen. Deze controle betrof met name de volgende twee fondsen:

- a) het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), dat investeert in de infrastructuur, arbeidsplaatsen schept of behoudt, en de activiteiten voor lokale ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen ondersteunt;
- b) het Cohesiefonds (CF), dat de economische en sociale cohesie versterkt door de financiering van projecten op het gebied van milieu en vervoer in lidstaten met een bnp per hoofd van de bevolking dat minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt.

Energieaudit: Een normale energieaudit bestaat uit een complete energieanalyse van de energiesystemen van een installatie. Meer bepaald omvat deze de vaststelling van een referentiewaarde voor het energieverbruik en een evaluatie van de potentiële energiebesparingen en de kosteneffectiviteit van de op gepaste wijze geselecteerde maatregelen voor energiebesparing.

Energie-efficiëntie: Energie-efficiëntie houdt in dat minder energie-input wordt gebruikt voor eenzelfde niveau aan economische activiteit of diensten. Investeren in energiebesparing en energie-efficiëntie leidt tot betere economische en sociale opbrengsten dan investeren in de energietoevoer. Energie-efficiëntie vergroot het potentieel voor economische groei, maakt bedrijven concurrerender, verlaagt de energierekeningen van huishoudens, en leidt tot een lagere afhankelijkheid van energie-invoer en tot minder uitstoot.

Enkelvoudige terugverdientijd: De terugverdientijd is een van de evaluatiemethoden voor kosteneffectiviteit. Ze meet de tijd die verstrijkt tussen het moment van een oorspronkelijke investering en het moment waarop de gecumuleerde besparingen toereikend zijn om de oorspronkelijke investering terug te betalen.

Kosteneffectieve investering: Het goedkoopste alternatief voor het bereiken van een bepaald prestatieniveau of het alternatief met het hoogste prestatieniveau tegen een bepaald kostenniveau. Dit kan tevens worden gehanteerd ter vergelijking en prioritering van alternatieve projecten binnen een programma (Kreith, F., Goswami, Y.D., *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy* (Handboek voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie), Taylor & Francis, Boca Raton, Verenigde Staten, 2007). De beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten is een vereiste voor EU-uitgaven (zie artikel 27, lid 2, van het Financieel Reglement).

Kostenoptimale methodologie voor gebouwen: De kostenoptimale methodologie is gericht op het creëren van een wettelijk kader voor het verhogen van de minimumeisen van de lidstaten voor energieprestaties van gebouwen om ervoor te zorgen dat alle economisch verantwoorde maatregelen ook worden genomen.

Managementautoriteit: Door de lidstaat aangewezen nationale, regionale of plaatselijke instantie die aan de Commissie een voorstel doet tot vaststelling van een operationeel programma en die vervolgens verantwoordelijk is voor het beheer en de uitvoering daarvan.

Meeteenheden van energie:

- Ton olie-equivalent (toe) is de hoeveelheid energie die vrijkomt bij de verbranding van een ton ruwe olie, ongeveer 42 GJ.
- Gigajoule (GJ)
- Giga-/mega-/kilowattuur (G/M/kWh)

Nationaal actieplan voor energie-efficiëntie (NAPEE): In hun NAPEE's dienen de lidstaten toe te lichten hoe zij het indicatieve streefdoel van 9 % aan energiebesparingen willen bereiken in 2016, zoals voorgeschreven in Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten. NAPEE's dienen de beoogde maatregelen voor een verbeterde energie-efficiëntie te beschrijven, evenals de stappen die gezet moeten worden om te voldoen aan de bepalingen inzake de voorbeeldfunctie van de publieke sector en het verstrekken van informatie en advies aan eindgebruikers.

Operationeel programma (OP): Een door een lidstaat ingediend en door de Commissie goedgekeurd document waarin een ontwikkelingsstrategie wordt beschreven met een reeks samenhangende prioriteiten (in Verordening (EG) nr. 1083/2006 „prioritaire assen” genoemd) die worden uitgevoerd met ondersteuning door een fonds voor het cohesiebeleid.

Prioritaire assen omvatten een groep acties die onderling samenhangen en specifieke, meetbare doelstellingen hebben. Deze worden verder opgesplitst in maatregelen. Maatregelen (in het verslag ook gebruikt om stappen of processen aan te duiden) voorzien in een project of een groep van projecten, te selecteren door de managementautoriteit (volgens de criteria die zijn bepaald door het comité van toezicht) en uit te voeren door een of meer begunstigen.

SAMENVATTING

I.

De kosten van een stijgend energieverbruik, de uitputting van fossiele brandstoffen en de gevolgen van menselijke activiteiten voor de wereldwijde klimaatverandering vormen de drijfveren achter het recente beleid op het gebied van energie-efficiëntie. Sinds 2000 heeft de Europese Unie via haar fondsen voor het cohesiebeleid bijna 5 miljard euro beschikbaar gesteld voor de cofinanciering van maatregelen voor energie-efficiëntie in de lidstaten. De Europese Commissie en de nationale en regionale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor een goed financieel beheer van deze middelen, volgens het systeem van „gedeeld beheer”.

II.

De Europese Rekenkamer beoordeelde of de investeringen in energie-efficiëntie in het kader van het cohesiebeleid kosteneffectief waren. Om deze vraag te beantwoorden, vroeg de Rekenkamer zich af of

- a) bij de programmering en financiering de juiste voorwaarden waren bepaald om kosteneffectieve investeringen in energie-efficiëntie mogelijk te maken, en of
- b) projecten voor energie-efficiëntie in openbare gebouwen kosteneffectief waren.

III.

De controle werd verricht in de Tsjechische Republiek, Italië en Litouwen — de landen die de hoogste bijdragen hadden ontvangen uit het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling voor maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie voor de programmeringsperiode 2007-2013 en die tot 2009 tevens de hoogste bedragen hadden toegewezen aan projecten. De controle omvatte een onderzoek van 4 operationele programma's en een steekproef van 24 investeringsprojecten voor energie-efficiëntie in openbare gebouwen.

SAMENVATTING

IV.

De Rekenkamer concludeerde dat:

- a) bij de programmering en financiering niet de juiste voorwaarden waren gecreëerd om kosteneffectieve investeringen in energie-efficiëntie mogelijk te maken, omdat:
 - voor de gecontroleerde operationele programma's geen behoorlijke behoefteanalyses waren uitgevoerd ter bepaling van de specifieke sectoren waarin energiebesparingen konden worden verwezenlijkt en van de opties voor het op kosteneffectieve wijze verwezenlijken van die besparingen, om zo de gekozen maatregel en de bijbehorende kosten te verantwoorden. De nationale autoriteiten verzuimden ervoor te zorgen dat deze werden geïntegreerd in de nationale actieplannen voor energie-efficiëntie;
 - het concept van kosteneffectiviteit, ofwel de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten, voor de lidstaten geen bepalende factor was wanneer zij middelen toewezen aan maatregelen voor energie-efficiëntie en specifieke projecten. Dit concept maakte ook geen deel uit van de beoordeling die de Commissie verrichtte voordat zij de operationele programma's goedkeurde;
 - de resultaatindicatoren voor maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie niet geschikt waren om de programma's naar behoren te monitoren en dat de richtsnoeren van de Commissie voor het houden van toezicht geen indicatoren betreffende energie-efficiëntie bevatten. De resultaten van de maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie die worden gemeld door de afzonderlijke managementautoriteiten zijn derhalve niet vergelijkbaar binnen de EU en kunnen niet worden gecumuleerd;
- b) de gecontroleerde projecten voor energie-efficiëntie in openbare gebouwen niet kosteneffectief waren:
 - Hoewel alle gecontroleerde projecten de geplande fysieke output opleverden, zoals vervangen ramen en deuren of geïsoleerde muren en daken, waren de kosten in verhouding tot de potentiële energiebesparingen te hoog. De noodzaak om openbare gebouwen te renoveren, was een belangrijker overweging dan energie-efficiëntie. Hoewel de gecontroleerde projecten gericht waren op energiebesparing en verhoging van het comfort, bewerkstelligden ze geen goede verhouding tussen de energiebesparing en de daarmee samenhangende investeringskosten. De gemiddelde verwachte terugverdientijd voor de investeringen beliep circa 50 jaar, wat te lang is gelet op de levensduur van de gerenoveerde gedeelten of zelfs van de gebouwen in hun geheel;
 - Energieaudits waren niet verplicht (Italië, Litouwen) of, indien ze wel verplicht waren (Tsjechische Republiek), waren de investeringsopties die werden aanbevolen bij de energieaudits te kostbaar. Bij 18 van de 24 gecontroleerde projecten konden de werkelijke energiebesparingen niet worden gecontroleerd, aangezien ze niet op betrouwbare wijze waren gemeten.

V.

De Rekenkamer beveelt de Commissie aan om de financiering van maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie in het kader van het cohesiebeleid afhankelijk te maken van een behoorlijke behoefteanalyse, regelmatige monitoring en gebruikmaking van vergelijkbare resultaatindicatoren, alsmede van het gebruik van transparante criteria voor projectselectie en standaardinvesteringskosten per eenheid te besparen energie, met een maximaal aanvaardbare enkelvoudige terugverdientijd.

INLEIDING

ENERGIE-EFFICIËNTIE

1. Verbeterde energie-efficiëntie houdt in dat minder energie-input wordt gebruikt voor eenzelfde niveau aan economische activiteit of diensten. Maatregelen voor energie-efficiëntie bieden nog onbenutte mogelijkheden voor het terugdringen van het energieverbruik, het beperken van de nadelige gevolgen van menselijke activiteiten en het bevorderen van de energievoorzieningszekerheid¹. Een verbeterde energie-efficiëntie is belangrijk in woningen, openbare en commerciële gebouwen, de be- en verwerkende industrie, vervoer en elektriciteitsopwekking en -distributie.
2. Typische investeringen in energie-efficiëntie omvatten aanvullende isolatie van gebouwen, energie-efficiënte ramen, warmteregulering, de modernisering van stadsverwarmingssystemen, industriële motoren, elektrische en stoomsystemen, gecombineerde warmte en elektriciteitsopwekking en energiewinning uit ventilatielucht en afval- en recyclingmaterialen. In het vervoer kan een significante impact worden gerealiseerd door van wegvervoer over te schakelen op andere vervoers-takken² en door een verbeterd brandstofverbruik.
3. Zoals wordt aangegeven in **tabel 1**, wordt het potentieel voor energie-efficiëntie bij lange na niet volledig benut (de vooruitgang werd beoordeeld door de Commissie aan de hand van een vergelijking tussen de oorspronkelijke, in 2007 gemaakte ramingen en de meest recente uit 2009). Velerlei factoren staan investeringen in energie-efficiëntie in de weg. De belangrijkste zijn hoge aanvangskosten en onzekere opbrengsten. Investeringsbesluiten worden beïnvloed door energieprijzen, onzekerheid over de regelgeving, de beschikbaarheid van subsidies en de toegang tot krediet. Deze drempels kunnen worden overwonnen door overheidsmaatregelen te treffen die gericht zijn op marktfalen en gebreken in de regelgeving.

¹ COM(2006) 545 definitief van 19 oktober 2006 — Actieplan voor energie-efficiëntie — Het potentieel realiseren.

² Ibid.

BELEIDSDOELSTELLINGEN VAN DE EU

4. De stimulering van energie-efficiëntie wordt door artikel 194, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geplaatst in de context van de totstandbrenging en de werking van de interne markt, en de noodzaak om het milieu in stand te houden en te verbeteren. In 2007 stelde de EU zichzelf het niet-bindende streefdoel om in 2020 20 % te besparen van haar geraamd primair energieverbruik³. Volgens de beoordeling door de Commissie⁴ van het huidige beleid (waaronder het beleid dat zich nog in de ontwerpfase bevindt) zal de EU echter zonder verdere maatregelen over het geheel genomen in 2020 slechts 9 % aan energiebesparingen hebben gerealiseerd (zie **tabel 1**). De meeste extra inspanningen om het streefdoel van 20 % te halen, zullen moeten worden gedaan in de woonsector en in de tertiaire sector (commerciële en openbare gebouwen)⁵. Een nieuwe energiestrategie voor de periode 2011-2020 vergt een sterkere politieke inzet aan de hand van een duidelijke omschrijving van de te verwezenlijken doelstelling, en sterke monitoring van de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving die is verwerkt in de nationale wetgeving⁶.

³ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van 8/9 maart 2007, doc. 7224/1/07 REV 1. Deze doelstelling vertaalt zich in een besparing van 368 miljoen ton olie-equivalent (Mtoe) aan primaire energie (bruto binnenlands verbruik zonder finaal niet-energetisch verbruik) tegen 2020, in vergelijking met het geraamde verbruik van 1842 Mtoe in dat jaar, wat duidt op een consumptieniveau van 1474 Mtoe. Deze doelstelling werd nog eens bevestigd door de Europese Raad van juni 2010 (17.6.2010 nr. EUCO 13/10) en maakt deel uit van de nieuwe richtlijn betreffende energie-efficiëntie.

⁴ SEC(2011) 277 definitief van 8 maart 2011.

TABEL 1

VERWACHTE ONTWIKKELINGEN EN POTENTIEEL VOOR ENERGIEBESPARINGEN IN 2020

	2020 (referentie- jaar 2007) (Mtoe)	2020 (referentie- jaar 2009) (Mtoe)	Verwachte vooruitgang in 2020 zonder verdere maatregelen (%)	Economisch potentieel 2020 (%)
	1	2	3 [(2-1)/1*100]	4
Bruto binnenlands verbruik exclusief finaal niet-energetisch verbruik	1 842	1 678	-9 %	-20 % (EU-streefdoel)
Finaal energieverbruik, waarvan:	1 348	1 214	-10 %	-19 %
Industrie	368	327	-11 %	-13 %
Vervoer	439	395	-10 %	-21 %
Woningen	336	310	-8 %	-24 %
Tertiair	205	181	-12 %	-17 %
Energietransformatie, transmissie en distributie	494	464	-6 %	-35 %

Bron: Werkdocument van de diensten van de Commissie, effectbeoordeling, ten geleide bij de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG, SEC(2011) 779 definitief.

FINANCIËLE STEUN IN HET KADER VAN HET COHESIEBELEID

5. De EU heeft verschillende uitgavenprogramma's⁷ om beleid voor energie-efficiëntie te stimuleren. De belangrijkste financieringsbronnen zijn de fondsen voor het cohesiebeleid (het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF)). In de programmeringsperiode 2000-2006 steunden het EFRO en het CF projecten op het gebied van energie-efficiëntie voor een bedrag van 306 miljoen euro⁸. In de programmeringsperiode 2007-2013 zijn de in totaal geplande toewijzingen aan energie-efficiëntie tot op heden gestegen van 4 192 miljoen euro in 2008 tot 5 078 miljoen euro in oktober 2012 (zie **bijlage 1** voor de verdeling per lidstaat in 2000-2013). De Commissie heeft voorgesteld de toewijzing voor de programmeringsperiode 2014-2020 tot meer dan 17 miljard euro te verhogen⁹.

GEDEELD BEHEER

6. Binnen het cohesiebeleid geeft de Commissie richtsnoeren af voor het opstellen van operationele programma's. Aan het begin van de programmeringsperiode onderhandelt zij over de door de lidstaten voorgestelde afzonderlijke operationele programma's en keurt zij deze goed. Haar taak is tevens om toezicht te houden op de opzet en werking van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten. Later bestaat haar belangrijkste taak in het monitoren van de uitvoering van het operationele programma, maar zij is niet betrokken bij het dagelijks beheer van de afzonderlijke projecten. De Commissie ontvangt van de lidstaten jaarlijkse uitvoeringsverslagen en neemt deel aan comités van toezicht¹⁰. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering¹¹.

⁵ Woningen, commerciële en openbare gebouwen zijn goed voor bijna 40 % van het energieverbruik en hebben het grootste energiebesparingspotentieel. Gebouwen die eigendom zijn van de overheid of door de overheid worden gebruikt, vertegenwoordigen ongeveer 12 % van het volume van de gebouwenvoorraad in de EU, en het plan voor energie-efficiëntie benadrukt het belang van maatregelen voor energie-efficiëntie in de publieke sector (*Bron*: COM(2006) 545 definitief). Opgemerkt zij dat in deze sector, in tegenstelling tot in bijvoorbeeld de vervoerssector, de technologische oplossingen die nodig zijn voor een koolstofarme maatschappij reeds beschikbaar zijn.

⁶ COM(2010) 639 definitief van 10 november 2010: Energie 2020 — Een strategie voor een concurrerende, duurzame en continu geleverde energie.

⁷ Het zevende kaderprogramma voor onderzoek (KP7), Intelligente energie voor Europa (IEE) en de financieringsfaciliteit voor energie-efficiëntie (EEFF).

⁸ Europese Commissie (2009), Evaluatie achteraf van de programma's voor cohesiebeleid 2000-2006 die werden gefinancierd door het EFRO (doelstellingen 1 en 2) — Werkpakket 5B: Milieu en klimaatverandering, blz. 43.

⁹ Volgens het voorstel van de Commissie moet in meer ontwikkelde regio's en overgangsregio's ten minste 80 % van de EFRO-middelen worden ingezet voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, onderzoek en innovatie, en het concurrentievermogen van het mkb, waarvan ten minste 20 % voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie; in de minder ontwikkelde regio's wordt ten minste 50 % van de EFRO-middelen ingezet voor deze drie terreinen, waarvan ten minste 6 % voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie (*Bron*: COM(2011) 614 definitief van 6 oktober 2011, blz. 4).

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210 van 31.7.2010, blz. 25).

¹¹ Artikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 13) en artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 47).

- 7.** De managementautoriteiten, bemiddelende instanties en certificerende instanties op nationaal, regionaal en lokaal niveau beheren en monitoren de uitvoering van de operationele programma's¹². De managementautoriteiten of bemiddelende instanties selecteren de projecten en houden toezicht op de uitvoering ervan. Voor de financiering van een project gelden bepaalde regels en voorwaarden die gedeeltelijk zijn bepaald op EU-niveau¹³ en gedeeltelijk op lidstaatsniveau (de vaststelling van de criteria voor projectselectie, de beoordeling van kosten, voordelen en potentiële winsten van projecten, alsmede economische, sociale en milieueffectbeoordelingen vinden doorgaans plaats op het niveau van de lidstaat, behoudens voor grote projecten in de periode 2007-2013, waarvoor de Commissie een beschikking vaststelt om de projecten te cofinancieren).

¹² Een samenvatting van de EU-wetgeving over beheers- en controlesystemen voor steun die wordt verleend in het kader van de fondsen voor het cohesiebeleid is te vinden op: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_nl.htm

¹³ Verordening (EG) nr. 1083/2006.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

8. De belangrijkste controlevraag was of de investeringen in energie-efficiëntie in het kader van het cohesiebeleid kosteneffectief waren. Om deze vraag te beantwoorden onderzocht de Rekenkamer of:

- bij de programmering en financiering de juiste voorwaarden waren gecreëerd om kosteneffectieve investeringen in energie-efficiëntie mogelijk te maken, en
- of gecofinancierde projecten voor openbare gebouwen kosteneffectief waren.

9. De beantwoording van de vraag over de programmering en financiering behelsde een analyse van de betrokken operationele programma's, van de evaluaties vooraf van die programma's en van de prioritering van het beleid voor energie-efficiëntie op nationaal niveau en binnen de afzonderlijke economische sectoren. Tevens was een analyse nodig van de verwezenlijking van de nationale streefdoelen voor energie-efficiëntie en van de impact van de fondsen voor het cohesiebeleid op deze verwezenlijking, van de beschikbaarheid van nationale en particuliere cofinanciering, alsmede een onderzoek van andere nationale mechanismen voor financiële steun.

10. De in dit speciaal verslag vervatte controleresultaten zijn gebaseerd op een onderzoek van vier operationele programma's in de Tsjechische Republiek, Italië en Litouwen die werden gefinancierd uit hoofde van het Cohesiefonds of het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling. Drie van de gecontroleerde operationele programma's vallen binnen de programmeringsperiode 2007-2013¹⁴ en één binnen de programmeringsperiode 2000-2006¹⁵. Eind 2011 hadden deze landen in hun respectieve operationele programma's 1 199,3 miljoen euro toegewezen aan projecten voor energie-efficiëntie (33 % van het totale bedrag aan projecten die op dat moment geselecteerd waren in het kader van de fondsen voor het cohesiebeleid die waren toegewezen aan energie-efficiëntie in de programmeringsperiode 2007-2013, zie ook **bijlage I**).

11. Teneinde de vraag over de kosteneffectiviteit van de projecten voor openbare gebouwen te beantwoorden, onderzocht de Rekenkamer 24 voltooide investeringsprojecten in de sector openbare gebouwen. De controle van de projecten behelsde een onderzoek van de projectvoorstellen alsook een onderzoek van de output en resultaten van de projecten teneinde de kosteneffectiviteit ervan te controleren.

¹⁴ OP Milieu (Tsjechische Republiek), Interregionaal OP Energie (Italië) en OP Bevordering van cohesie (Litouwen).

¹⁵ OP Basilicata (Italië).

OPMERKINGEN

PLANNING EN FINANCIERING

DE OPERATIONELE PROGRAMMA'S WAREN NIET GEBASEERD OP BEHOORLIJKE BEHOEFTEANALYSES

12. Operationele programma's moeten worden gebaseerd op een behoefteanalyse en moeten, in het geval van maatregelen voor energie-efficiëntie, rekening houden met de nationale en regionale actieplannen voor energie-efficiëntie. Dergelijke behoefteanalyses moeten het energieverbruik bij eindgebruik in alle sectoren beoordelen, het besparingspotentieel van de economie vaststellen, en doelstellingen en passende methoden definiëren voor het beoordelen van het succes van het plan zoals beschreven en gepromoot door het Internationaal Energieagentschap¹⁶. Het energiebesparingspotentieel moet worden onderzocht in zoverre het kosteneffectief is.
13. De Commissie moedigde de lidstaten tevens aan te waarborgen dat relevante investeringen in het kader van het cohesiebeleid volledig werden geïntegreerd in nationale strategieën voor energie-efficiëntie en, waar mogelijk, de managementautoriteiten te raadplegen inzake de maatregelen, met name op regionaal en nationaal niveau, die in aanmerking komen voor opname in de nationale actieplannen voor energie-efficiëntie¹⁷.
14. De gecontroleerde operationele programma's omvatten een aantal maatregelen die waren gebaseerd op communautaire strategische richtsnoeren, nationale strategische referentiekaders en nationale strategische plannen en prioriteiten. De prioritaire assen voor energie-efficiëntie strookten met de communautaire strategische richtsnoeren en met de nationale strategische referentiekaders, maar de algemene richtsnoeren ervan droegen niet bij tot de omvorming van de operationele programma's tot degelijke instrumenten voor economische ontwikkeling, zoals hierna wordt beschreven.
15. De nationale autoriteiten hadden geen verband gelegd tussen de operationele programma's en de nationale actieplannen voor energie-efficiëntie. Geen van de gecontroleerde operationele programma's werd voorafgegaan door, of omvatte een behoorlijke behoefteanalyse met inbegrip van een gedetailleerde beschrijving en analyse van het algemene besparingspotentieel van de economie, per sector en per regio, om zo het besparingspotentieel van de economie vast te stellen, en doelstellingen en adequate methoden te bepalen voor het monitoren van de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma. Het was derhalve onduidelijk waarom de verschillende sectoren financiering moesten ontvangen en in welke mate het energiebesparingspotentieel gerealiseerd kon worden via bestaande marktinstrumenten en overheidssubsidies, inclusief het EFRO en het CF. Bijgevolg werd in de operationele programma's niet aangegeven in welke specifieke sectoren energiebesparingen konden worden bereikt en wat de opties waren om die besparingen te realiseren om zo de gekozen maatregelen en de bijbehorende kosten te rechtvaardigen.

¹⁶ OESO/IEA (2008) „Energy Efficiency Policy Recommendations” (Aanbevelingen voor beleid inzake energie-efficiëntie), Parijs.

¹⁷ SEC(2009) 889 definitief van 23 juni 2009 — Samenvatting van de volledige beoordeling van alle 27 nationale actieplannen inzake energie-efficiëntie zoals voorgeschreven bij Richtlijn 2006/32/EG betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten, blz. 47.

16.

Ter illustratie geeft **tabel 2** een overzicht van de bijdrage van de operationele programma's aan de energiebesparingsdoelstellingen van de drie gecontroleerde lidstaten. Het energiebesparingsdoel van het OP Milieu (Tsjechische Republiek) beloopt 21,7 % van het in het nationale actieplan voor energie-efficiëntie bepaalde streefdoel voor energiebesparingen. In de twee andere landen werd verwacht dat de operationele programma's een kleinere rol zouden spelen. Voor het OP Basilicata werden geen energiebesparingsdoelstellingen bepaald.
17.

Bij de goedkeuring van operationele programma's vroeg de Commissie de lidstaten niet om hun toewijzing van middelen aan maatregelen voor energie-efficiëntie te onderbouwen met de resultaten van behoefteanalyses.

TABEL 2

GEPLANDE BIJDRAGE VAN DE FONDSEN VOOR HET COHESIEBELEID AAN DE ENERGIEBESPARINGSDOELSTELLINGEN VAN DE GESELECTEERDE LIDSTATEN

Lidstaat	Operationeel programma (toewijzingen aan energie-efficiëntie)	Energiebesparingsdoelstelling van de LS in 2016 (in GJ) zoals genoemd in NAPEE (2007)	Energiebesparingsdoelstelling voor het operationele programma (in GJ)	%
Tsjechische Republiek	Milieu	7 143 120	1 550 000 (in 2007, oorspronkelijk 430 000)	21,7 (6)
Italië	Basilicata	45 477 720	Niet vastgesteld	n.v.t.
	IOP Energie		52 500	0,1
Litouwen	Bevordering van cohesie (renovatie van openbare gebouwen)	13 669 200	360 000	2,6

Bron: Operationele programma's, NAPEE's (2007), berekeningen van de ERK.

KOSTENEFFECTIVITEIT WAS GEEN BEPALENDE FACTOR BIJ DE TOEWIJZING VAN MIDDELEN AAN MAATREGELEN VOOR ENERGIE-EFFICIËNTIE

18. In een analyse van de kosteneffectiviteit worden de kosten (van investeringen of andersoortige uitgaven) vergeleken met de te bereiken effecten. Aspecten van kosteneffectiviteit dienen een belangrijke bepalende factor te zijn bij besluiten inzake overheidsuitgaven¹⁸. Het concept van kosteneffectiviteit moet met name worden gehanteerd bij de prioritering van projecten voor energie-efficiëntie. De Commissie heeft benadrukt dat de doelstelling om 20 % te besparen van het geraamde energieverbruik in de EU tegen 2020, bereikt kan worden door het invoeren van kosteneffectieve maatregelen, hetgeen betekent dat de investeringen worden terugverdiend met de lagere energierekeningen binnen de levensduur van de besparingsmaatregelen, of in veel gevallen nog sneller¹⁹.
19. De lidstaten zorgen ervoor dat de publieke sector maatregelen ter verbetering van energie-efficiëntie neemt die gericht zijn op kosteneffectieve maatregelen die de grootste energiebesparing in de kortst mogelijke tijd realiseren²⁰. Vanwege de naar verwachting geringe verwezenlijking van het streefdoel van 20 % (zie paragraaf 4) dient de toewijzing van middelen en de selectie van projecten gericht te zijn op het maximaliseren van de kosteneffectiviteit (zie het **tekstvak** voor de in België en Denemarken gerapporteerde werkelijke praktijk).

¹⁸ Artikel 27, leden 1 en 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

¹⁹ SEC(2011) 277 definitief.

²⁰ Artikel 5 van Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG van de Raad (PB L 114 van 27.4.2006, blz. 64).

TEKSTVAK

VOORBEELDEN VAN HET GEBRUIK VAN HET CONCEPT VAN KOSTENEFFECTIVITEIT IN TWEE LIDSTATEN

In België moeten krachtens het Vlaamse actieplan „Energiezorg in de Vlaamse overheidsgebouwen” alle regionale investeringen met een terugverdientijd van zeven jaar of minder, binnen drie jaar worden uitgevoerd. De eerste fase moet binnen vijf jaar worden beoordeeld om te bepalen of, en zo ja, op welke wijze een tweede fase van investeringen met een terugverdientijd van tien jaar of minder kan worden uitgevoerd. In Denemarken zijn overheidsinstellingen verplicht energiebesparingsmaatregelen in te voeren met terugverdientijden tot vijf jaar²¹.

²¹ Vlaams Actieplan energie-efficiëntie (2007) en Actieplan voor hernieuwde energiebesparing (2005), Denemarken (www.ec.europa.eu/energy).

- 20.** In geen van de gecontroleerde operationele programma's was kosten-effectiviteit een bepalende factor voor de toewijzing van middelen aan investeringen in energie-efficiëntie. De managementautoriteiten legden uit dat de toewijzing van middelen voor het cohesiebeleid aan projecten voor energie-efficiëntie geschiedde op basis van de door de overheden verrichte ramingen van het energieverbruik en van de geplande verlaging daarvan door de overheid en tevens, in zekere mate, op basis van het patroon van de opname van kredieten in de regio's in de voorgaande programmeringsperiode. Dit omvatte echter geen ramingen van de investeringskosten voor dergelijke verlagingen. De gecontroleerde operationele programma's verschaften geen analyse waaruit had kunnen blijken hoe de middelen waren toegewezen aan iedere prioriteit of maatregel.
- 21.** Bij de beoordeling van de operationele programma's vroeg de Commissie de lidstaten niet om hun toewijzing van middelen aan maatregelen voor energie-efficiëntie te rechtvaardigen aan de hand van de kosten-effectiviteit ervan, en zij nam deze voorwaarde ook niet in overweging bij haar overleg tussen de diensten, noch bij haar opmerkingen op de ontwerpen voor operationele programma's die de managementautoriteiten ter goedkeuring indienden.
- 22.** De oorspronkelijke versie van het OP Milieu (Tsjechische Republiek) zou naar verwachting leiden tot investeringskosten ter hoogte van 722 euro voor elke bespaarde GJ, resulterend in een enkelvoudige terugverdientijd van 61 jaar (bij de tweede hernieuwde toewijzing daalden de kosten tot 339 euro/GJ en de terugverdientijd tot 28 jaar)²². In Italië waren de resultaatindicatoren en de waarden daarvan niet betrouwbaar. In het OP Basilicata 2000-2006 had de indicator voor energiebesparingen alleen betrekking op woongebouwen. In het IOP Energie was het streefdoel voor energiebesparingen laag, wat leidde tot een lange terugverdientijd (van 288 tot 444 jaar, afhankelijk van de energieprijzen). In het OP Bevordering van cohesie (Litouwen) beliepen de kosten voor 1 bespaarde GJ naar schatting 861 euro, met een terugverdientijd van 72 tot 96 jaar, afhankelijk van de energieprijzen (zie **tabel 3**). De terugverdientijden zijn te lang, gelet op de levensduur van de gerenoveerde gebouwonderdelen en zelfs van de gebouwen.

²² Ter vergelijking: het jaarlijkse Tsjechische overheidsprogramma voor ondersteuning van energiebesparingen en het gebruik van duurzame energiebronnen, thans het programma „Efekt“, is sinds 1991 in werking. De enkelvoudige terugverdientijd van de investeringen liep uiteen van 5 jaar (industrie) tot 7 jaar (tertiaire sector) en 21 jaar (huishoudens), met gemiddelde kosten van 74 euro voor 1 bespaarde GJ in de periode 2005-2007.

GEBREKEN IN PROJECTSELECTIEPROCEDURES

- 23.** De selectiecriteria die worden gehanteerd door de managementautoriteiten, moeten transparant zijn en dienen ervoor te zorgen dat steun wordt gegeven aan kosteneffectieve projecten voor energie-efficiëntie. Ze dienen een norm of geaccepteerde waarde te bepalen voor iedere geselecteerde parameter, zoals de (maximale) enkelvoudige terugverdientijd voor een investering, of de kosten per eenheid bespaarde energie, hetgeen zou helpen om de middelen te richten op kosteneffectieve investeringen.

24.
- De managementautoriteiten hebben niet getracht te waarborgen dat de geselecteerde projecten de beste verhouding tussen een verlaging van het energieverbruik en de gedane investering garandeerden. De gehanteerde selectiecriteria vertoonden een aantal gebreken, zoals wordt toegelicht in de navolgende paragrafen.
25.
- In het OP Milieu (Tsjechische Republiek) waren de selectiecriteria objectief en transparant, waardoor de potentiële begunstigden beter konden inschatten of ze succesvol zouden zijn. Ieder projectvoorstel werd gecontroleerd aan de hand van twee ecologische criteria (kosten van één bespaarde GJ en de jaarlijkse kosten van de reductie van CO₂-uitstoot) en drie technische criteria (percentage bespaarde energie ten opzichte van de oorspronkelijke situatie, kosten van de renovatie en de energie-standaard die wordt bereikt na afronding van het project). Bovendien werden de geraamde energiebesparingen over vijf jaar afgetrokken van de totale subsidiabele projectkosten. Hoewel de projectselectiecriteria objectief waren en de kosten per GJ bespaarde energie omvatten, beliep de acceptabele waarde 200 à 560 euro per GJ, wat een terugverdientijd van 17 tot 47 jaar zou betekenen, veel langer dan bij de overheidsprogramma's (zie voetnoot 22).

TABEL 3

KOSTEN VAN 1 BESPAARDE GJ IN DE VIER GECONTROLEERDE OPERATIONELE PROGRAMMA'S

Lidstaat	Operationeel programma (toewijzingen aan energie-efficiëntie)	Energiebesparingsdoelstelling voor het operationele programma (in GJ)	Begroting (in miljoen euro)	Kosten van 1 bespaarde GJ (in euro)	Terugverdientijd (in jaren)
Tsjechische Republiek	Milieu	1 550 000 (430 000) ¹	525 (310) ¹	339 (722) ¹	28 (61) ¹
Italië	Basilicata	Niet vastgesteld	26 (17) ¹	n.v.t.	n.v.t.
	IOP Energie	52 500	764	14 560	288–444
Litouwen	Bevordering van cohesie	360 000	310	861	72–96

¹ Na deerschikking van middelen.
Bron: Operationele programma's, berekeningen door de ERK.

- 26.** In het OP Basilicata (Italië) hanteerde de managementautoriteit als enig evaluatiecriterium de verhouding tussen de geschatte hoeveelheid bespaarde energie gedurende de levensduur van de investering en de totale subsidiabele kosten. De hoeveelheid bespaarde energie werd berekend door de managementautoriteit. Door gebruik te maken van deze verhouding, beoogde de managementautoriteit projecten te selecteren die potentieel het hoogste rendement zouden geven op de totale projectkosten. Aangezien in de berekeningen geen rekening werd gehouden met de werkelijke staat van de betrokken gebouwen (d.w.z. de energieklassering ervan of het daadwerkelijke energieverbruik), en deze dus gebaseerd waren op geschatte energiebesparingen en niet op betrouwbare gegevens uit energieaudits, is moeilijk vast te stellen of de geselecteerde projecten tot kosteneffectieve oplossingen leidden.
- 27.** In het IOP Energie (Italië) stelde de managementautoriteit als voorwaarde om voor selectie in aanmerking te komen, dat een project een voorbeeldfunctie moest hebben, in overeenstemming met het IOP en de doelstellingen van de regionale energieplannen, dat het „gereed” moest zijn (om te starten met de werkzaamheden) en innovatief qua technologie en materialen, terwijl het bedrag aan energiebesparing, de gemaakte kosten en de verhouding daartussen geen bepalende factor was bij de selectie.
- 28.** In het OP Bevordering van cohesie (Litouwen) werden voor vergelijkbare projecten in de openbare bouwsector verschillende projectselectiecriteria gehanteerd op regionaal en nationaal niveau. Hoewel het energieverbruik het belangrijkste selectiecriteria was, was bij twee van de drie maatregelen geen energieaudit vereist. Als gevolg daarvan werden projecten met betrekking tot openbare gebouwen met het hoogste verbruik geselecteerd voor financiering. Aan de hand van dergelijke criteria, die niet de kosten van de bespaarde energie omvatten, kan echter niet worden vastgesteld welk gebouw de beste verhouding zal opleveren tussen energiebesparingen en kosten, en worden kosteneffectieve projecten alleen bij toeval geselecteerd.

²³ Artikel 27, lid 3, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 bepaalt dat voor alle door de EU-begroting bestreken activiteitensectoren specifieke, meetbare, haalbare en van een datum voorziene doelstellingen moeten worden vastgesteld. De verwezenlijking van die doelstellingen moet worden gecontroleerd door per activiteit vastgestelde resultaatindicatoren.

²⁴ Advies nr. 7/2011 (PB C 47 van 17.2.2012, blz. 1) van de Rekenkamer.

ONTOEREIKENDE RESULTAATINDICATOREN EN MONITORING

- 29.** De leiding van een welk uitgavenprogramma of ontwikkelingsproject dient rationele doelstellingen te bepalen evenals objectief controleerbare indicatoren voor de verwezenlijking daarvan. In verband met de investeringen voor energie-efficiëntie in het kader van het cohesiebeleid dienen de managementautoriteiten een systeem van relevante en meetbare resultaatindicatoren vast te stellen²³. Met hulp van de Commissie dienen zij relevante richtsnoeren uit te brengen ter bevordering van de monitoring van de resultaten van de projecten, zoals de kwantiteit en de kosten van de bespaarde energie en de bijdrage daarvan tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen op het gebied van energie-efficiëntie. De verzamelde gegevens dienen van aanvaardbare kwaliteit te zijn wat betreft de relevantie, de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid²⁴.

- 30.** De managementautoriteiten beschikten niet over referentiegegevens inzake het energiebesparingspotentieel in de sectoren die waren geselecteerd voor investeringen toen zij hun operationele programma's opstelden. Zonder deze gegevens beschikten de beleidsmakers niet over de informatie om in te schatten in welke mate een programma kon bijdragen tot de verwezenlijking van een beleidsdoelstelling en konden zij derhalve niet besluiten of een programma al dan niet gefinancierd moest worden.
- 31.** De resultaatindicatoren voor maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie waren niet geschikt om de programma's naar behoren te monitoren. Hoewel het gebruik van resultaatindicatoren verplicht was voor de managementautoriteiten, werd het type indicator niet voorgeschreven. Als gevolg daarvan maakten de gecontroleerde managementautoriteiten gebruik van verschillende meetmethoden en -eenheden. De resultaten van de maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie zijn bijgevolg niet vergelijkbaar binnen de EU en kunnen niet worden gecumuleerd.
- 32.** In het OP Milieu (Tsjechische Republiek) was de indicator voor de maatregel op het gebied van energie-efficiëntie het totale bedrag aan bespaarde energie, gemeten in GJ. De gegevens werden gerapporteerd op projectniveau en vervolgens gecumuleerd. Deze gegevens waren nauwkeurig en betrouwbaar, omdat ze waren berekend door gecertificeerde energieauditors. Alleen de technische outputdoelstellingen (vervangen ramen en deuren, geïsoleerde muren en daken in m²) waren echter bindend voor de projecten, en energiebesparingsdoelstellingen waren dat niet.
- 33.** In Italië waren noch de referentiewaarde van het energiebesparingspotentieel, noch de meetmethode vastgesteld. In het OP Basilicata betrof de fysieke-outputindicator voor energiebesparingen het aantal projecten, en was de resultaatindicator (energiebesparingen in GJ per jaar) gebaseerd op theoretische schattingen. In het IOP Energie kwam het ontbreken van referentiegegevens over het energiebesparingspotentieel tot uiting in onbetrouwbare impactindicatoren. De resultaten- en fysieke-outputindicatoren ontbeerden een meetmethode, zodat hun streefwaarden niet gerechtvaardigd waren.
- 34.** In het OP Bevordering van cohesie (Litouwen) werden de indicatoren vastgesteld voor het operationele programma, en voor de prioritaire assen en maatregelen ervan. Een stijging of daling van de beschikbare financiering voor energie-efficiëntie leidde niet altijd tot een verandering van de waarde van de indicatoren, zoals doorgaans wordt verwacht. Op het niveau van de prioritaire assen hadden de indicatoren betrekking op de daling van de energie-intensiteit, en op het niveau van de maatregel betroffen de indicatoren het aantal projecten en de hoeveelheid bespaarde energie, maar niet de kosten van de bespaarde energie.

35. De richtsnoeren van de Commissie voor het houden van toezicht bevatten geen aanbevolen of bindende indicatoren op het gebied van energie-efficiëntie²⁵. Bovendien bevorderen de fondsen voor het cohesiebeleid de energie-efficiëntie ook in vele andere rubrieken naast energie-efficiëntie (elektriciteit, gas, olieproducten en verschillende infrastructuur). De Commissie heeft geen toezicht gehouden op de bijdrage van deze maatregelen aan de verwezenlijking van de energiebesparingsdoelstelling voor 2020 en was ook niet van plan dergelijke resultaatindicatoren te gebruiken in de sector energie-efficiëntie²⁶.

²⁵ Werkdocument nr. 2 van de Commissie: De nieuwe programmeringsperiode 2007-2013, indicatieve richtsnoeren inzake evaluatiemethoden: indicatoren voor toezicht en evaluatie, augustus 2006.

²⁶ Werkdocument van de Commissie betreffende uitkomstindicatoren en streefdoelen: naar een nieuw systeem van toezicht en evaluatie voor het EU-cohesiebeleid, juni 2011, niet gepubliceerd.

UITVOERING VAN PROJECTEN VOOR OPENBARE GEBOUWEN

ENERGIE-EFFICIËNTIE NIET DE VOORNAAMSTE DOELSTELLING

36. De gemeenten en regio's dienen op behoefteramingen gebaseerde plannen te hebben die inventarisaties omvatten van al hun gebouwen en energiekosten, en daarin prioriteit aanbrengen op basis van het hoogste energiebesparingspotentieel. Met deze strategie wordt prioriteit gegeven aan de financiering van maatregelen voor energie-efficiëntie in gebouwen met het hoogste energiebesparingspotentieel.
37. De gemeenten of regio's beschikten niet over plannen die waren gebaseerd op behoorlijke behoefteanalyses. Volgens de managementautoriteiten werden gebouwen doorgaans beschouwd als „gereed” voor financiering wanneer ze gerenoveerd moesten worden en de bijbehorende documentatie voldeed aan de voorschriften.
38. De voor financiering geselecteerde projecten kenden geen rationele doelstellingen ten aanzien van de kosteneffectiviteit, d.w.z. de kosten per eenheid bespaarde energie. De doelstellingen van de projecten betroffen het besparen van energie en het verhogen van het comfort, maar ze werden niet geselecteerd voor financiering op basis van hun potentieel om financiële opbrengsten te genereren door middel van energiebesparingen, waarmee de gemaakte kosten zouden worden gecompenseerd (zie **bijlage II** voor de terugverdiëntijden van de gecontroleerde projecten).
39. Geen van de gecontroleerde landen had voor gebouwen en onderdelen van gebouwen kostenoptimale voorschriften voor minimale energieprestaties goedgekeurd, en evenmin verzamelden ze op systematische wijze gegevens over de energieverbruiksprofielen van bestaande gebouwen. Hoewel de nationale bouwnormen beperkingen stellen aan de warmtewaarden van gebouwen en bouwmaterialen, kozen de begunstigden flexibele benaderingen, technologieën en materialen om verschillende energieprestatieklassen te bereiken.

40. De managementautoriteiten boden geen begeleiding bij de uitvoering van de maatregelen voor energie-efficiëntie, zoals bestekken voor opdrachten voor werken, toe te passen technologieën, en kosten of te bereiken optimale kosten-batenverhoudingen.

ENERGIEAUDITS NIET ALTIJD VERPLICHT OF NIET VAN GOEDE KWALITEIT

41. Een normale energieaudit omvat de vaststelling van een referentieniveau voor het energieverbruik van een installatie, een beoordeling van de energiebesparingen, en de kosteneffectiviteit van de op gepaste wijze geselecteerde maatregelen voor energiebesparing, en dient te worden verricht voordat het financieringsbesluit wordt genomen. De energie-auditor dient alleen opties voor te leggen die leiden tot naleving van de bestaande technische normen. De Commissie is voorstander van energieaudits, omdat deze een geschikt instrument kunnen zijn om energiebesparingen te verwezenlijken, met name in gebouwen en in de industrie. Om deze reden heeft een aantal lidstaten energieaudits ingevoerd in de publieke sector en ze verplicht gesteld²⁷.
42. In de Tsjechische Republiek waren energieaudits verplicht voor openbare gebouwen met een energieverbruik van meer dan 1 500 GJ per jaar. De begunstigden vertrouwden volledig op de aanbevelingen uit deze controles. De energieauditor beval doorgaans een zeer kostbare investeringsoptie aan, omdat deze hogere energiebesparingen in het vooruitzicht stelde dan de goedkopere opties. Er werd geen kosten-effectieve optie voorgesteld.
43. In Italië werden projecten niet voorafgegaan door een energieaudit. De projectbegunstigde was niet verplicht het energieverbruik bij te houden vóór het project en na afloop ervan.
44. In Litouwen waren de energieaudits onvoldoende gedetailleerd met betrekking tot de meetgegevens voor gebouwen voorafgaand aan de renovatie. Het was derhalve niet mogelijk de werkelijke opbrengsten van de projecten te controleren²⁸. Soortgelijke problemen werden opgemerkt in het toezichtverslag betreffende de uitvoering van het programma voor de modernisering van woongebouwen²⁹. Bovendien was een basisevaluatie van de energieprestaties voorafgaand aan de projectuitvoering niet verplicht. Bij slechts twee van de acht gecontroleerde projecten waren energieaudits uitgevoerd vóór de start van de projecten, en voor de overige zes vond een energieaudit plaats na de start van de renovatiewerkzaamheden.

²⁷ SEC(2009) 889 definitief, blz. 36 en 59.

²⁸ Dit is niet verplicht in het kader van de methodologie voor energieaudits en audits van energiebronnen en het gebruik van koud water in openbare gebouwen, die is goedgekeurd door de minister van Economische Zaken, besluit nr. 4-184 van 29 april 2008.

²⁹ Toezicht op het programma voor de renovatie van woongebouwen met meerdere appartementen, overheidsinstelling „Kompetencijų centras“, in opdracht van HUDA, 2009.

DE PROJECTEN LEVERDEN FYSIEKE OUTPUT OP, MAAR TEGEN EEN HOGE KOSTPRIJS IN VERHOUDING TOT DE MOGELIJK BESPAARDE ENERGIE

- 45.** Alle gecontroleerde projecten leverden fysieke output op (bijv. vervangingen van ramen en deuren, isolatie van muren en daken) van een behoorlijk niveau en in de geplande hoeveelheid. Alle gecontroleerde projecten leverden voordelen op, zoals onderhoud aan gebouwen en toegenomen comfort (bijv. verminderde geluidsoverlast en water- of windinfiltratie) of een betere naleving van de geldende wettelijke voorschriften op het gebied van veiligheid (bijv. uitgangen).
- 46.** Bij 18 van de 24 gecontroleerde projecten konden de management-autoriteiten niet aangeven in hoeverre de doelstellingen van de projecten op het gebied van energiebesparingen waren bereikt, omdat de energiebesparingen niet op betrouwbare wijze waren gemeten. In de operationele programma's die werden gecontroleerd in Italië en Litouwen, werd de gerealiseerde energiebesparing slechts geschat door de managementautoriteit of begunstigde. Alleen in de Tsjechische Republiek werden de metingen uitgevoerd door gekwalificeerde energie-auditors. De eindresultaten van de projecten in de Tsjechische Republiek en Litouwen moeten drie jaar na de voltooiing van het project worden geëvalueerd. Ten tijde van de controle was het toezichtstelsel echter nog niet in werking.
- 47.** Volgens de voorlopige verslagen van de energieauditors hadden in de Tsjechische Republiek alle gecontroleerde projecten — op één na — hun doelstellingen voor het verminderen van het energieverbruik³⁰ bereikt en waren de werkelijke energiebesparingen zelfs groter dan gepland. Alle gecontroleerde projecten gingen echter gepaard met kostbare investeringen met terugverdientijden die de levensduur van de afzonderlijke onderdelen of gebouwen overschreden. De terugverdientijd varieerde voor de gecontroleerde projecten van 27 tot 148 jaar, met een gemiddelde van 52 jaar.
- 48.** In Basilicata (Italië) was het niet mogelijk de voordelen van de projecten op betrouwbare wijze te beoordelen. Er waren geen energieaudits verricht, en voorafgaand aan en na afloop van de projecten was er geen informatie over het energieverbruik verzameld. Een besparing van 1 GJ kostte volgens de planning gemiddeld 252 euro bij de zes gecontroleerde projecten. Bij vijf van de zes projecten verstrekten de begunstigten de controleurs enkele gegevens over het energieverbruik waaruit bleek dat de projecten wellicht konden leiden tot een gemiddelde terugverdientijd van ongeveer 50 jaar.

³⁰ Project Kladno.

- 49.** In het kader van het IOP Energie (Italië) was er eind 2011 slechts één project afgerond³¹. In de projectaanvraag werden de voordelen geraamd op één miljoen euro per jaar, wat zou hebben geleid tot een enkelvoudige terugverdientijd van tien jaar. Geschat wordt dat het project na voltooiing slechts energiebesparingen van circa 500 000 euro per jaar zal opleveren (de begunstigde had een berekeningsfout gemaakt in de projectaanvraag), wat leidt tot een enkelvoudige terugverdientijd van 19 jaar.
- 50.** In Litouwen (OP Bevordering van cohesie) bedroegen de werkelijke investeringskosten bij de gecontroleerde projecten 56 à 488 euro per m² verwarmde oppervlakte, d.w.z. enkele malen hoger dan het bedrag van 31,85 euro per m² dat werd geraamd in het nationale actieplan voor energie-efficiëntie voor 2006-2010. Bij vijf van de acht gecontroleerde projecten werd gesteld dat de geplande energiebesparingen waren gerealiseerd, maar deze werden niet betrouwbaar gemeten³². In drie gevallen waren de resultaten nog niet gemeten³³. Voor de gecontroleerde projecten varieerde de geplande enkelvoudige terugverdientijd van 8 tot 156 jaar, met een gemiddelde van 58 jaar (zie **bijlage II** voor de resultaten van alle gecontroleerde projecten).

³¹ Project Ziekenhuis Cardarelli, Napels.

³² De projecten Palanga, Gargzdai, Garliava, Alytus en Universiteitsklinieken van Vilnius.

³³ De projecten Klaipeda, Oncologie Kaunas en Vilnius Mykolas Marcinkevicius.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

51. Bij de programmering en financiering waren niet de juiste voorwaarden gecreëerd om kosteneffectieve investeringen in energie-efficiëntie met gebruikmaking van de fondsen voor het cohesiebeleid mogelijk te maken, omdat:

- a) voor de gecontroleerde operationele programma's geen behoorlijke behoefteanalyses waren uitgevoerd ter bepaling van de specifieke sectoren waarin energiebesparingen konden worden verwezenlijkt en van de opties voor het op kosteneffectieve wijze verwezenlijken van die besparingen, om zo de gekozen maatregel en de bijbehorende kosten te rechtvaardigen. De nationale autoriteiten verzuimden ervoor te zorgen dat deze waren geïntegreerd in de nationale actieplannen voor energie-efficiëntie (zie de paragrafen 12-17);
- b) het concept van kosteneffectiviteit, ofwel de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten, voor de lidstaten geen bepalende factor was wanneer zij middelen toewezen aan maatregelen voor energie-efficiëntie en specifieke projecten. Ook maakte dit concept geen deel uit van de beoordeling die de Commissie verrichtte voordat zij de operationele programma's goedkeurde (zie de paragrafen 18-22 en 23-28);
- c) de resultaatindicatoren voor maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie niet geschikt waren om de programma's te monitoren. De richtsnoeren van de Commissie voor het houden van toezicht bevatten geen indicatoren betreffende energie-efficiëntie. De resultaten van de maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie die worden gemeld door de afzonderlijke managementautoriteiten zijn derhalve niet vergelijkbaar binnen de EU en kunnen niet worden gecumuleerd (zie de paragrafen 29-35).

52. De gecontroleerde projecten voor energie-efficiëntie in openbare gebouwen waren niet kosteneffectief:

- a) Hoewel alle gecontroleerde projecten de geplande fysieke output opleverden, zoals vervangen ramen en deuren of geïsoleerde muren en daken, waren de kosten in verhouding tot de potentiële energiebesparingen hoog. De noodzaak om openbare gebouwen te renoveren, was een belangrijker overweging dan energie-efficiëntie. Hoewel de gecontroleerde projecten gericht waren op energiebesparing en verhoging van het comfort, bewerkstelligden ze geen goede verhouding tussen de energiebesparing en de daarmee samenhangende investeringskosten. De gemiddeld verwachte terugverdientijd voor de investeringen beliep circa 50 jaar, wat te lang is gelet op de levensduur van de gerenoveerde gedeelten of zelfs van de volledige gebouwen (zie de paragrafen 18-22, 23-28, 36-40, 45-50);
- b) Energieaudits waren niet verplicht (Italië, Litouwen) of, indien ze wel verplicht waren (Tsjechische Republiek), waren de investeringsopties die werden aanbevolen bij de energieaudits veel te kostbaar. Bij 18 van de 24 gecontroleerde projecten konden de werkelijke energiebesparingen niet worden gecontroleerd, aangezien ze niet op betrouwbare wijze waren gemeten (zie de paragrafen 41-44).

AANBEVELINGEN

De Commissie dient de nodige initiatieven te nemen, en onder meer verdere voorstellen te doen inzake verordeningen in de volgende programmeringsperiode, om de financiering voor maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie in het kader van het cohesiebeleid in de volgende programmeringsperiode afhankelijk te maken van:

- 1) De uitvoering van een behoorlijke behoefteanalyse op programmaniveau. Bij een dergelijke behoefteanalyse moet het energieverbruik bij het eindgebruik in alle sectoren worden beoordeeld, het besparingspotentieel van de economie worden vastgesteld, en doelstellingen en passende methoden voor de beoordeling van het succes van het energieplan worden bepaald. Het dient tevens de kosteneffectieve oplossingen voor iedere sector te bepalen.
- 2) Regelmatige monitoring en gebruikmaking van vergelijkbare resultaatindicatoren. Elk operationeel programma dat verband houdt met projecten voor energie-efficiëntie, moet regelmatig worden gemonitord, wat betreft de ontwikkeling van de kosten per eenheid bespaarde energie en de door het operationele programma verwachte en gerealiseerde terugverdientijd. Ook dienen de verzamelde gegevens van aanvaardbare kwaliteit te zijn wat betreft de relevantie, de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid. Gegevens over energiebesparingen die zijn gerealiseerd door maatregelen die worden ondersteund door fondsen voor het cohesiebeleid, moeten worden verzameld door de nationale autoriteiten en gecumuleerd door de Commissie. De bijdrage van de fondsen voor het cohesiebeleid tot het streefdoel van een besparing van 20 % op het primaire energieverbruik in de EU in 2020 moet worden vastgesteld.
- 3) Het gebruik van transparante criteria voor projectselectie en standaard investeringskosten per eenheid te besparen energie (met gebruikmaking van een uniforme meeteenheid en -methodologie). De Commissie dient een maximaal aanvaardbare eenvoudige terugverdientijd te bepalen op basis van de gebruikelijke afschrijvingsperioden voor de investeringen in energie-efficiëntie. Dit kan nog worden uitgebreid met de invoering van kostenoptimale niveaus van referentiegebouwen in de lidstaten die voldoen aan Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen. Wanneer de kostenoptimale referentieniveaus voor gebouwen nog niet zijn vastgesteld op nationaal niveau, moeten energieaudits worden gebruikt als primaire selectievoorwaarde voor projecten op het gebied van energie-efficiëntie.

Dit verslag werd door kamer II onder voorzitterschap van de heer Harald NOACK, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 14 november 2012.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

BIJLAGE I

TOEWIJZING VAN DE FONDSEN VOOR COHESIEBELEID AAN ENERGIE-EFFICIËNTIE IN 2000-2013 EN GESELECTEERDE PROJECTEN IN 2007-2011

Lidstaat	Toegewezen bedrag 2000-2006 (euro)	Toegewezen bedrag 2007-2013 (euro)	Totaal toewijzing fondsen in lidstaat 2000-2013 (euro)	Totaal toewijzing fondsen in lidstaat / totaal toewijzing fondsen (%)	Geselecteerde projecten 2007-2011 (euro)	Geselecteerde projecten 2007-2011 (%)
Tsjechische Republiek ¹	9 225 386	942 214 473	951 439 859	17,7	342 658 632	36,4
Italië	35 298 133	838 592 232	873 890 365	16,2	417 305 116	49,8
Polen ¹	11 410 880	499 012 133	510 423 013	9,5	389 379 855	78,0
Litouwen ¹	31 815 678	370 508 149	402 323 827	7,5	439 300 937	118,6
Duitsland	11 969 823	373 182 646	385 152 469	7,1	307 047 003	82,3
Hongarije ¹	7 181 475	328 531 227	335 712 702	6,2	163 856 263	49,9
Frankrijk	25 596 690	291 167 688	316 764 378	5,9	177 008 914	60,8
Bulgarije ²	0	258 104 621	258 104 621	4,8	74 144 427	28,7
Roemenië ²	0	253 241 727	253 241 727	4,7	60 131 969	23,7
Verenigd Koninkrijk	23 362 973	150 657 204	173 420 177	3,2	167 360 699	111,1
Spanje	39 941 325	110 048 101	146 803 260	2,7	33 326 165	30,3
Grensoverschrijdende EU-samenwerking	4 029 659	119 642 025	123 671 684	2,3	164 027 992	137,1
Griekenland	42 623 511	71 170 000	113 793 511	2,1	492 363 482	691,8
Slovenië ¹	0	105 700 000	105 700 000	2,0	73 707 906	69,7
Letland ¹	21 048 774	60 220 000	81 268 774	1,5	106 078 878	176,2
Slowakije ¹	1 334 466	78 584 184	79 918 650	1,5	64 760 737	82,4
Portugal	0	74 200 883	74 200 883	1,4	49 599 067	66,8
Ierland	22 864 270	19 000 000	41 864 270	0,8	22 346 186	117,6
Nederland	793 076	34 250 000	35 043 076	0,7	19 917 049	58,2
Estland ¹	2 568 584	28 760 241	31 328 825	0,6	27 844 967	96,8
Finland	190 740	24 243 917	24 434 657	0,5	6 926 847	28,6
België	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
Zweden	0	9 173 788	9 173 788	0,2	1 057 737	11,5
Oostenrijk	2 864 306	6 156 013	9 020 319	0,1	17 383 781	282,4
Interregionale EU-samenwerking	6 891 928	0	6 891 928	0,1	0	0
Luxemburg	0	504 873	504 873	0,01	1 744 838	345,6
Cyprus ¹	0	0	0	0	0	0
Denemarken	0	0	0	0	0	0
Totaal	306 283 104	5 078 392 272	5 384 675 376	100 %	3 632 051 543	71,5

NB: Een selectiepercentage van meer dan 100 % betekent dat middelen opnieuw werden toegewezen vanuit andere prioriteiten of maatregelen binnen hetzelfde of vanuit een ander operationeel programma.

¹ Toewijzingen uit 2004.

² Toewijzingen uit 2007.

Bron: DG Regionaal Beleid, database SF 2000-2006, SFC2007, Jaarlijks uitvoeringsverslag voor geselecteerde projecten 2011.

BIJLAGE II

**TERUGVERDIENTIJD EN ENERGIEBESPARINGEN GEREALISEERD DOOR PROJECTEN IN DE
TSJECHISCHE REPUBLIEK, ITALIË EN LITOUWEN**

Project	Doel	Stand van energiebesparingen na één jaar	Geplande terugverdiëntijd (in jaren)	Werkelijke/ geschatte terugverdiëntijd (in jaren)
Uherské Hradiště	Muur- en dakisolatie, vervanging van ramen bij een cultuurhuis en een school	Gerealiseerd	42	35
Karviná	Muur- en dakisolatie, vervanging van ramen bij een middelbare school	Gerealiseerd	93	78
Frýdek-Místek	Muur- en dakisolatie, vervanging van ramen bij een middelbare school	Gerealiseerd	40	30
Sokolov	Muur- en dakisolatie, vervanging van ramen bij twee basisscholen, één kinderdagverblijf en een recreatiecentrum	Gerealiseerd	86	81
Sokolov II	Muur- en dakisolatie, vervanging van ramen bij drie basisscholen	Gerealiseerd	30	26
Volyně	Complex project van muur- en dakisolatie, vervanging van ramen, vervanging van de kolenverwarming bij een middelbare en hogere vakschool, en slaapzalen	Gerealiseerd	148 (46) ¹	146 (26) ¹
Kladno	Muur- en dakisolatie, vervanging van ramen bij acht kinderdagverblijven	Niet gerealiseerd	27	32
Plzeň	Muur- en dakisolatie, vervanging van ramen bij een basisschool en een middelbare school	Gerealiseerd	55	48
Melfi	Vervanging van ramen bij een middelbare school	n.b.	20	n.b.
Matera	Vervanging van ramen op het hoofdkantoor van de provincie Matera	Niet betrouwbaar gemeten	42	104
Grassano	Vervanging van ramen bij een basisschool	Niet betrouwbaar gemeten	28	56
Sant'Arcangelo	Vervanging van ramen in het hoofdgemeenschapsgebouw van Sant'Arcangelo	Niet betrouwbaar gemeten	37	17
ENEA-Rotondella	Vervanging van ramen in het kantinegebouw van het ENEA-centrum in Trisaia	Niet betrouwbaar gemeten	21	10
Policoro	Vervanging van ramen bij de basisschool van Policoro	Niet betrouwbaar gemeten	33	53
Napels	Maatregelen aan de toevoorzijde, gericht op een verhoging van de efficiëntie in de opwekking en distributie, zoals de modernisering van de warmtekrachtcentrale en vervanging van technische apparaten, pijpen en aanvoersystemen voor warm en koud water en lucht, die voornamelijk in het hoofdgebouw van het ziekenhuis worden gebruikt	Niet betrouwbaar gemeten	10	19
Palanga	Renovatie van de middelbare school Palanga Vladas Jurgutis	Niet betrouwbaar gemeten	40	21

¹ De energieauditor hanteerde de prijs van de bruinkool (85,45 CZK per GJ) die oorspronkelijk werd verbrand in de herbouwde boiler ruimte; ter vergelijking hanteerde de auditor de gemiddelde energieprijis van 279 CZK per GJ die de school betaalde voor alle energie-input.

Project	Doel	Stand van energie-besparingen na één jaar	Geplande terugverdientijd (in jaren)	Werkelijke/ geschatte terugverdientijd (in jaren)
Gargždai	Renovatie van het bejaardentehuis Viliaus Gaigalaitis	Niet betrouwbaar gemeten	49	36
Klaipėda	Renovatie van de school voor toerisme van Klaipėda	n.b.	156	n.b.
Garliava	Verhoging van de efficiëntie van het energieverbruik in het ziekenhuis van de regio Kaunas te Garliava	Niet betrouwbaar gemeten	57	31
Kaunas	Renovatie van het academisch medisch centrum voor oncologie in Kaunas	n.b.	8	n.b.
Vilnius	Gedeeltelijke renovatie van het ziekenhuis Mykolas Marcinkevičius en de technische installaties ter verbetering van de energiekenmerken ervan	Niet betrouwbaar gemeten	63	21
Alytus	Verhoging van de EE van het centrum voor beroepsopleiding in Alytus	Niet betrouwbaar gemeten	26	23
Vilnius	Dakisolatie en renovatie van de verwarmings- en ventilatiesystemen van de operatie-eenheid van het academisch ziekenhuis Santariškių Clinic te Vilnius	n.b.	66	n.b.
Gemiddeld			51	

Bron: Energieaudits en werkelijke output van de projecten, berekening door auditors op basis van de gegevens van de energieaudits, evaluatieperiode tussen 25 en 50 jaar.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING

II.

De Commissie neemt er nota van dat de beoordeelde projecten uitsluitend openbare gebouwen betreffen.

IV. a)

Een „behoefteanalyse” en een kosteneffectiviteitsbenadering kunnen potentieel tegenstrijdige resultaten opleveren. Uit een onderzoek van de behoeften kunnen immers andere prioriteiten naar voren komen dan wanneer kosteneffectiviteit vooropstaat.

IV. a) Eerste streepje

Het energie-efficiëntiebeleid heeft de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Toen de programma's van de periode 2007-2013 werden opgesteld, besproken en goedgekeurd, was dat nog niet zo. Het desbetreffende beleid van de Commissie is pas daarna echt goed van de grond gekomen. De besprekingen over de vier onderzochte programma's vonden daarvoor plaats.

Alle operationele programma's die uit het cohesiebeleid worden gefinancierd, moeten beantwoorden aan de beleidsdoelstellingen van versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang en bevordering van de harmonische ontwikkeling door de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.

Cohesiebeleid is een geïntegreerd beleid. Wanneer in openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, dient een geïntegreerde aanpak te worden gevolgd, die uit meer dan alleen verbeteringen van de energie-efficiëntie bestaat. Die investeringen moeten gericht zijn op renovatie die een in zijn totaliteit beter gebouw oplevert.

Een algemeen vereiste voor alle operationele programma's die uit het cohesiebeleid worden gefinancierd, is dat zij een analyse omvatten „van de situatie van het subsidieerbare gebied of de subsidieerbare sector wat de sterke en de zwakke punten betreft, en de strategie die op basis daarvan is gekozen”. Een behoefteanalyse kan in dat verband zinvol zijn.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Alle programma's van de periode 2000-2006 en 2007-2013 zijn besproken en goedgekeurd voordat de eerste nationale actieplannen voor energie-efficiëntie (NAPEE's) moesten worden ingediend (nl. juni 2007). De NAPEE's zijn in opzet geen investeringsstrategieën op grond waarvan door de fondsen van het cohesiebeleid middelen voor energie-efficiëntie worden toegewezen.

IV. a) Tweede streepje

Energie-efficiëntie is maar een van de vele doelstellingen van de programma's van het cohesiebeleid. Cohesiebeleid is een geïntegreerd beleid. Wanneer in openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, dient een geïntegreerde aanpak te worden gevolgd, die uit meer dan alleen verbeteringen van de energie-efficiëntie bestaat. Die investeringen moeten gericht zijn op renovatie die een in zijn totaliteit beter gebouw oplevert. Kosteneffectiviteit van de investeringen is daarom een van de bepalende factoren voor de toewijzing van middelen binnen een programma. Andere doelstellingen van het cohesiebeleid kunnen ook middelen uit een programma toegewezen krijgen.

Wanneer in de energie-efficiëntie van openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, valt er iets te zeggen voor grondige renovatie die verder reikt dan optimale kosteneffectiviteit. De effectief gerealiseerde besparingen op energie zijn in dit verband een bepalende factor. De terugverdientijd van grondige renovaties is uiteraard langer. Zoals de Rekenkamer in paragraaf 3 aangeeft, kunnen overheidsmaatregelen worden getroffen om marktfalen te verhelpen. De markt kan de financiering aanbrengen voor het kosteneffectieve gedeelte van de investeringen in energie-efficiëntie, en de cofinanciering van het cohesiebeleid kan worden gebruikt ter ondersteuning van het gedeelte dat misschien niet kosteneffectief is, maar wel tot hogere besparingen op energie leidt en voorkomt dat later additionele werkzaamheden moeten worden verricht waardoor de totale investeringskosten hoger zouden uitvallen.

IV. a) Derde streepje

De Commissie is het ermee eens dat het huidige wettelijke kader voor het cohesiebeleid niet voorschrijft welke indicatoren moeten worden gebruikt bij de monitoring, en werkt aan een verbetering van de programmresultaten. Daartoe heeft zij in de EFRO-ontwerpverordening voor de programmeringsperiode 2014-2020 drie gemeenschappelijke indicatoren van energie-efficiëntie voor alle lidstaten voorgesteld: a) het aantal huishoudens met verbeterde energieverbruikclassificatie; b) daling van primair energieverbruik van openbare gebouwen; en c) aantal extra energieverbruikers die zijn aangesloten op slimme netten (COM(2011) 614 definitief, bijlage bij de ontwerpverordening). Voor deze drie indicatoren zou aggregatie op EU-niveau dus mogelijk zijn.

IV. b) Eerste streepje

Energie-efficiëntie is maar een van de vele doelstellingen van de programma's van het cohesiebeleid. Wanneer in openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, dient een geïntegreerde aanpak te worden gevolgd die uit meer dan alleen verbeteringen van de energie-efficiëntie bestaat. Die investeringen moeten gericht zijn op renovatie die een in zijn totaliteit beter gebouw oplevert. Als een openbaar gebouw op een gegeven moment aan renovatie toe is, is het logisch om bij de werkzaamheden ook het aspect energie-efficiëntie te betrekken. Kosteneffectiviteit van de investeringen is daarom een van de bepalende factoren voor de toewijzing van middelen binnen een programma. Andere doelstellingen van het cohesiebeleid kunnen ook middelen uit een programma toegewezen krijgen. Volgens de Commissie valt er iets te zeggen voor grondige renovatie die verder reikt dan optimale kosteneffectiviteit. Volgens de nieuwe richtlijn energie-efficiëntie zullen lidstaten ook renovatiestrategieën op lange termijn moeten uitstippen voor het gehele gebouwenbestand, die beleidsmaatregelen ter aanmoediging van grondige renovaties omvatten. De terugverdientijd van grondige renovaties is uiteraard langer.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

IV. b) Tweede streepje

De Commissie is het ermee eens dat kwaliteitsvolle energieaudits voorafgaande aan investeringen in energie-efficiëntie van gebouwen nodig zijn. Volgens de nieuwe richtlijn energie-efficiëntie zullen lidstaten de beschikbaarheid van kwaliteitsvolle, kosteneffectieve energieaudits en van energiebeheerssystemen voor alle eindgebruikers moeten bevorderen.

V. 1)

De Commissie houdt bij haar werkzaamheden rekening met wat de Rekenkamer aanbeveelt. De voorgestelde verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor 2014-2020¹ bepaalt dat:

- met de lidstaten te sluiten partnerschapscontracten een analyse bevatten van de onderlinge verschillen en de ontwikkelingsbehoeften, onder referentie aan de thematische doelstellingen, de essentiële acties van het gemeenschappelijk strategisch kader en de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester², en
- alle programma's in overeenstemming met die contracten moeten zijn³.

V. 2)

De voorgestelde EFRO-verordening voor 2014-2020 voorziet in drie voor alle lidstaten gemeenschappelijke indicatoren voor energie-efficiëntie, waardoor aggregatie op EU-niveau mogelijk is.

De Commissie is het evenwel niet volledig eens met de opzet van de aanbevolen indicatoren op programma-niveau, omdat de vergelijkbaarheid ervan zou worden beperkt als gevolg van de invloed van diverse factoren (zoals energie-/grondstoffenprijzen, klimatologische omstandigheden) die een misleidend beeld kunnen geven.

V. 3)

In de ontwerpverordening houdende gemeenschappelijke bepalingen wordt voorgesteld dat het toezichtcomité de methodologie en de criteria voor de selectie van acties moet onderzoeken en goedkeuren⁴. Tevens wordt bepaald dat door de beheersautoriteit transparante en niet-discriminerende selectiecriteria ter goedkeuring worden opgesteld en toegepast⁵. Het is evenwel niet mogelijk EU-brede standaardinvesteringskosten per bespaard kWh vast te stellen, omdat de betrokken kosten aanzienlijk verschillen vanwege de uiteenlopende prijzen van uitrusting en de ongelijke niveaus van reeds gerealiseerde besparingen.

Tot slot kunnen investeringen in de energie-efficiëntie van openbare gebouwen deel uitmaken van grondige renovaties met een langere terugverdientijd.

⁴ Art. 100.

⁵ Art. 114.

¹ COM(2012) 496.

² Art. 14.

³ Art. 24.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

OPMERKINGEN

12.

Het energie-efficiëntiebeleid heeft de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Toen de programma's van de periode 2007-2013 werden opgesteld, besproken en goedgekeurd, was dat nog niet zo. Het desbetreffende beleid van de Commissie is pas daarna echt goed van de grond gekomen. De besprekingen over de vier onderzochte programma's vonden daarvoor plaats.

Een algemeen vereiste voor alle operationele programma's die uit het cohesiebeleid worden gefinancierd (artikel 37 van Verordening (EG) nr. 1083/2006), is dat zij een analyse omvatten „van de situatie van het subsidiabele gebied of de subsidiabele sector wat de sterke en de zwakke punten betreft, en de strategie die op basis daarvan is gekozen”. Een behoefteanalyse kan in dat verband zinvol zijn.

De sociaal-economische en territoriale omgeving waarin de programma's van het cohesiebeleid worden uitgevoerd, is verschillend. Deze exogene factoren en de ermee samengaande „onbekenden” hebben implicaties voor de planning, de uitvoering en de resultaten van projecten. De aangehaalde OESO/IEA-aanbevelingen kunnen zeker nuttig zijn, maar scheppen ten aanzien van de programmering voor het cohesiebeleid geen wettelijke verplichting. Bovendien zijn zij pas in 2008 uitgevaardigd, en toen waren de operationele programma's al besproken en goedgekeurd.

14.

De gecontroleerde steekproef bestond uit vier programma's in drie lidstaten. De programma's vertegenwoordigen circa 28 % van de in de periode 2000-2013 voor energie-efficiëntie uitgetrokken middelen. De gecontroleerde projecten maken daarvan maar een heel klein deel uit. Eén gecontroleerd programma was uit de programmeringsperiode 2000-2006. De resultaten kunnen bijgevolg niet naar het totale beleid worden geëxtrapoleerd.

15.

Alle programma's van de periode 2000-2006 en 2007-2013 zijn besproken en goedgekeurd voordat de eerste, bij Richtlijn 2006/32/EG voorgeschreven nationale actieplannen voor energie-efficiëntie (NAPEE's) moesten worden ingediend (nl. juni 2007). Bovendien zijn de NAPEE's in opzet geen investeringsstrategieën op grond waarvan door de fondsen van het cohesiebeleid middelen voor energie-efficiëntie worden toegewezen. Er is een stramien op basis van vrijwilligheid uitgewerkt voor de tweede editie van de NAPEE's (in 2011/2012 door de lidstaten in te dienen), dat de gelegenheid bood indicaties te verschaffen omtrent de toewijzingen voor de uitvoering van energie-efficiëntiemaatregelen met gebruikmaking van middelen van het cohesiebeleid, maar de lidstaten waren dus niet verplicht het te gebruiken.

Wat de behoefteanalyse betreft, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 12.

17.

Wat de behoefteanalyse betreft, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 12. Voor de goedkeuring van programma's vereiste de Commissie „een analyse van de situatie van het subsidiabele gebied of de subsidiabele sector wat de sterke en de zwakke punten betreft, en de strategie die op basis daarvan is gekozen” (Verordening (EG) nr. 1083/2006, artikel 37).

18.

De Commissie ziet een conflict tussen het principe van kosteneffectiviteit als bepalende factor voor de toewijzing van middelen aan energie-efficiëntiemaatregelen en het vereiste om prioriteiten voor dergelijke maatregelen te stellen op basis van een behoefteanalyse (zie paragrafen 12-17). Deze twee methodologische benaderingen om prioritaire investeringen te selecteren, kunnen verschillende resultaten opleveren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

19.

Artikel 5 van Richtlijn 2006/32/EG zegt niet dat de lidstaten hiervoor exclusief middelen uit de fondsen van het cohesiebeleid moeten gebruiken; om de richtlijn uit te voeren, kan met andere woorden uit andere financieringsbronnen worden geput.

De Commissie verwijst eveneens naar haar antwoord op paragraaf 18.

De in tekstvak 1 aangehaalde voorbeelden zijn volgens de Commissie niet direct vergelijkbaar met de gecontroleerde programma's.

20.

Energie-efficiëntie is maar een van de vele doelstellingen van de programma's van het cohesiebeleid. Cohesiebeleid is een geïntegreerd beleid. Wanneer in openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, dient een geïntegreerde aanpak te worden gevolgd, die uit meer dan alleen verbeteringen van de energie-efficiëntie bestaat. Die investeringen moeten gericht zijn op renovatie die een in zijn totaliteit beter gebouw oplevert. Kosteneffectiviteit van de investeringen is daarom een van de bepalende factoren voor de toewijzing van middelen binnen een programma. Andere doelstellingen van het cohesiebeleid kunnen ook middelen uit een programma toegewezen krijgen. Wanneer in de energie-efficiëntie van openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, valt er volgens de Commissie iets te zeggen voor grondige renovatie die verder reikt dan optimale kosteneffectiviteit (SWD(2012) 61 definitief van 14 maart 2012, deel II, blz. 14-15). Volgens de nieuwe richtlijn energie-efficiëntie zullen lidstaten ook renovatiestrategieën op lange termijn moeten uitstippelen voor het gehele gebouwenbestand, die beleidsmaatregelen ter aanmoediging van grondige renovaties omvatten. Zoals de Rekenkamer in paragraaf 3 aangeeft, kunnen overheidsmaatregelen worden getroffen om marktfalen te verhelpen. De markt kan de financiering aanbrengen voor het kosteneffectieve gedeelte van de investeringen in energie-efficiëntie, en de cofinanciering van het cohesiebeleid kan worden gebruikt ter ondersteuning van het gedeelte dat misschien niet kosteneffectief is, maar wel tot hogere besparingen op energie leidt en voorkomt dat later additionele werkzaamheden moeten worden verricht waardoor de totale investeringskosten hoger zouden uitvallen.

In de nieuwe energie-efficiëntierichtlijn wordt benadrukt dat de overheid in dezen een voortrekkersrol te vervullen heeft. Zij kan daartoe overgaan tot grondige renovatie van overheidsgebouwen volgens de meest geavanceerde actuele technieken om de energie-efficiëntie te verbeteren en daarbij tevens de vraag naar innovatieve toepassingen te versterken.

21.

Kosteneffectiviteit op programmaniveau beoordelen, is niet mogelijk, alleen op projectniveau. In de selectiecriteria voor specifieke acties kunnen overwegingen van kosteneffectiviteit worden opgenomen. In Richtlijn 2006/32/EG wordt erop gehamerd dat het de taak van de lidstaten is ervoor te zorgen dat de overheid het goede voorbeeld geeft. Wat de afzonderlijke projecten betreft, zijn de lidstaten zelf verantwoordelijk voor selectie. In het geval van projecten voor grondige renovatie, kunnen uit een behoeftanalyse immers andere prioriteiten naar voren komen dan wanneer kosteneffectiviteit vooropstaat.

22.

Wanneer in de energie-efficiëntie van openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, valt er iets te zeggen voor grondige renovatie die verder reikt dan optimale kosteneffectiviteit. De effectief gerealiseerde besparingen op energie zijn in dit verband een bepalende factor. De terugverdientijd van grondige renovaties is uiteraard langer.

23.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 22 en het beginsel van gedeeld beheer.

Het Litouwse OP „Bevordering van cohesie” bijvoorbeeld, is gericht op verbetering van de milieukwaliteit en schenkt bijzondere aandacht aan efficiënter energiegebruik. Op programmaniveau zijn geen specifieke selectiecriteria vastgesteld.

24.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 20 en 22.

26.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 22.

27.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 22.

28.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 22. Overeenkomstig het tweede Litouwse NAPEE van 2011 is een energieaudit nu verplicht.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

31.

De Commissie erkent het toenemende belang van energie-efficiëntie en heeft daartoe in de EFRO-ontwerpverordening voor de programmeringsperiode 2014-2020 drie gemeenschappelijke indicatoren van energie-efficiëntie voor alle lidstaten voorgesteld: a) het aantal huishoudens met verbeterde energieverbruikclassificatie; b) daling van primair energieverbruik van openbare gebouwen; en c) aantal extra energieverbruikers die zijn aangesloten op slimme netten (COM(2011) 614 definitief, bijlage bij de ontwerpverordening).

34.

De Commissie heeft wat de kwaliteit en de geschiktheid van de indicatorenset betreft, vraagtekens geplaatst bij het Litouwse systeem ten tijde van de onderhandelingen over het programma. Het is duidelijk dat deze twee aspecten zeer zorgvuldig moeten worden geëvalueerd met het oog op de periode 2014-2020.

35.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 31.

Het was op initiatief van de Commissie, met werkdokument nr. 2 van 2006, dat een aantal eerste suggesties zijn gedaan voor kernindicatoren om waarden op EU-niveau te aggregeren.

De energiebesparingsdoelstelling voor 2020 is pas in 2007 vastgesteld, nadat de programma's waren besproken en goedgekeurd.

Het werkdokument betreffende uitkomstindicatoren en streefdoelen was een methodologiedocument van de hand van academici in het kader van de bezinning op het toekomstige cohesiebeleid, en bevatte geen officieel standpunt van de Commissie.

36.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 12.

De nieuwe richtlijn energie-efficiëntie voorziet voor de programmeringsperiode 2014-2020 in de ondersteuning van werkzaamheden op dit gebied via stimulering van regionale en lokale energie-efficiëntieplannen en energie-beheerssystemen, stappenplannen voor renovatie en plannen voor het gebruik van warmte-krachtkoppeling.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 18, 20 en 22.

37.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 12, 18, 20 en 22. Als een openbaar gebouw op een gegeven moment aan renovatie toe is, is het logisch om bij de werkzaamheden ook het aspect energie-efficiëntie te betrekken.

38.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 18, 20 en 22, en wijst erop dat de terugverdientijd van grondige renovaties langer is. De projectselectie geschiedt aan de hand van de in de aanvraag gegeven beschrijving van het project, dat meer doelstellingen dan energie-efficiëntie alleen kan beogen.

39.

In de periode waarop de controle slaat, waren de lidstaten niet verplicht voorschriften voor minimale energieprestaties (MEP's) vast te stellen. Deze verplichting zal pas gelden zodra de lidstaten overeenkomstig Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 244/2012 de kostenoptimale niveaus van MEP-eisen hebben berekend. Op grond van Richtlijn 2002/91/EG hadden zij niettemin allemaal „normale” MEP's moeten hebben.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

41.

Volgens de nieuwe richtlijn energie-efficiëntie zullen lidstaten de beschikbaarheid van kwaliteitsvolle, kosteneffectieve energieaudits en van energiebeheerssystemen voor alle eindgebruikers moeten bevorderen.

45.

De Commissie neemt er nota van dat de projecten voordelen opleverden en verwijst naar haar inzake de paragrafen 20 en 22 verstrekte antwoorden betreffende de geïntegreerde benadering van het cohesiebeleid.

46.

Het controleren van de regelmatigheid en de outputs van de acties, op basis van de informatie die de begunstigten verstrekken, is een bevoegdheid van de beheersautoriteiten.

51.

Een „behoefteanalyse” en een kosteneffectiviteitsbenadering kunnen potentieel tegenstrijdige resultaten opleveren. Uit een onderzoek van de behoeften kunnen immers andere prioriteiten naar voren komen dan wanneer kosteneffectiviteit vooropstaat.

51. a)

Het energie-efficiëntiebeleid heeft de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Toen de programma's van de periode 2007-2013 werden opgesteld, besproken en goedgekeurd, was dat nog niet zo. Het desbetreffende beleid van de Commissie is pas daarna echt goed van de grond gekomen. De besprekingen over de vier onderzochte programma's vonden daarvoor plaats.

Cohesiebeleid is een geïntegreerd beleid. Wanneer in openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, dient een geïntegreerde aanpak te worden gevolgd, die uit meer dan alleen verbeteringen van de energie-efficiëntie bestaat. Die investeringen moeten gericht zijn op renovatie die een in zijn totaliteit beter gebouw oplevert. Een algemeen vereiste voor alle operationele programma's die uit het cohesiebeleid worden gefinancierd, is dat zij een analyse omvatten „van de situatie van het subsidiabele gebied of de subsidiabele sector wat de sterke en de zwakke punten betreft, en de strategie die op basis daarvan is gekozen”. Een behoefteanalyse kan in dat verband zinvol zijn.

Alle programma's van de periode 2000-2006 en 2007-2013 zijn besproken en goedgekeurd voordat de eerste nationale actieplannen voor energie-efficiëntie (NAPEE's) moesten worden ingediend (nl. juni 2007). De NAPEE's zijn in opzet geen investeringsstrategieën op grond waarvan door de fondsen van het cohesiebeleid middelen voor energie-efficiëntie worden toegewezen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

51. b)

Energie-efficiëntie is maar een van de vele doelstellingen van de programma's van het cohesiebeleid. Cohesiebeleid is een geïntegreerd beleid. Wanneer in openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, dient een geïntegreerde aanpak te worden gevolgd, die uit meer dan alleen verbeteringen van de energie-efficiëntie bestaat. Die investeringen moeten gericht zijn op renovatie die een in zijn totaliteit beter gebouw oplevert. Kosteneffectiviteit van de investeringen is daarom een van de bepalende factoren voor de toewijzing van middelen binnen een programma. Andere doelstellingen van het cohesiebeleid kunnen ook middelen uit een programma toegewezen krijgen.

Wanneer in de energie-efficiëntie van openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, valt er iets te zeggen voor grondige renovatie die verder reikt dan optimale kosteneffectiviteit. De effectief gerealiseerde besparingen op energie zijn in dit verband een bepalende factor. De terugverdientijd van grondige renovaties is uiteraard langer. Zoals de Rekenkamer in paragraaf 3 aangeeft, kunnen overheidsmaatregelen worden getroffen om marktfalen te verhelpen. De markt kan de financiering aanbrengen voor het kosteneffectieve gedeelte van de investeringen in energie-efficiëntie, en de cofinanciering van het cohesiebeleid kan worden gebruikt ter ondersteuning van het gedeelte dat misschien niet kosteneffectief is, maar wel tot hogere besparingen op energie leidt en voorkomt dat later additio-nale werkzaamheden moeten worden verricht waardoor de totale investeringskosten hoger zouden uitvallen.

51. c)

De Commissie erkent dat in het huidige wettelijk kader voor het cohesiebeleid niet voorgeschreven is welke indicatoren moeten worden gebruikt voor het toezicht. Daartoe heeft zij in de EFRO-ontwerpverordening voor de programmeringsperiode 2014-2020 drie gemeenschappelijke indicatoren van energie-efficiëntie voor alle lidstaten voorgesteld: a) het aantal huishoudens met verbeterde energieverbruikclassificatie; b) daling van primair energieverbruik van openbare gebouwen; en c) aantal extra energieverbruikers die zijn aangesloten op slimme netten (COM(2011) 614 definitief, bijlage bij de ontwerpverordening).

52. a)

Energie-efficiëntie is maar een van de vele doelstellingen van de programma's van het cohesiebeleid. Wanneer in openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, dient een geïntegreerde aanpak te worden gevolgd, die uit meer dan alleen verbeteringen van de energie-efficiëntie bestaat. Die investeringen moeten gericht zijn op renovatie die een in zijn totaliteit beter gebouw oplevert. Als een openbaar gebouw op een gegeven moment aan renovatie toe is, is het logisch om bij de werkzaamheden ook het aspect energie-efficiëntie te betrekken. Wanneer in de energie-efficiëntie van openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, valt er iets te zeggen voor grondige renovatie die verder reikt dan optimale kosteneffectiviteit. De effectief gerealiseerde besparingen op energie zijn in dit verband een bepalende factor. De terugverdientijd van grondige renovaties is uiteraard langer.

52. b)

De Commissie is het ermee eens dat kwaliteitsvolle energieaudits voorafgaande aan investeringen in energie-efficiëntie van gebouwen nodig zijn. Volgens de nieuwe richtlijn energie-efficiëntie zullen lidstaten de beschikbaarheid van kwaliteitsvolle, kosteneffectieve energieaudits en van energiebeheerssystemen voor alle eindgebruikers moeten bevorderen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

AANBEVELINGEN

1)

De Commissie houdt bij haar werkzaamheden rekening met wat de Rekenkamer aanbeveelt. De voorgestelde verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor 2014-2020⁶ bepaalt dat:

- met de lidstaten te sluiten partnerschapscontracten een analyse bevatten van de onderlinge verschillen en de ontwikkelingsbehoeften, onder referentie aan de thematische doelstellingen, de essentiële acties van het gemeenschappelijk strategisch kader en de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester⁷, en
- alle programma's in overeenstemming met die contracten moeten zijn⁸.

De nieuwe richtlijn energie-efficiëntie van 2012 voorziet in de ondersteuning van werkzaamheden op dit gebied via stimulering van regionale en lokale energie-efficiëntieplannen (d.w.z. behoefteanalyses inzake energie-efficiëntie) en energiebeheerssystemen, stappenplannen voor renovatie en plannen voor het gebruik van warmte-krachtkoppeling.

2)

De Commissie werkt aan een verbetering van de programmaresultaten. Daartoe heeft zij in de EFRO-ontwerpverordening voor de programmeringsperiode 2014-2020 drie gemeenschappelijke indicatoren van energie-efficiëntie voor alle lidstaten voorgesteld: a) het aantal huishoudens met verbeterde energieverbruikclassificatie; b) daling van primair energieverbruik van openbare gebouwen; en c) aantal extra energieverbruikers die zijn aangesloten op slimme netten (COM(2011) 614 definitief, bijlage bij de ontwerpverordening). Voor deze drie indicatoren zou aggregatie op EU-niveau dus mogelijk zijn.

De Commissie is het evenwel niet volledig eens met de aanbeveling, omdat de vergelijkbaarheid van de aanbevolen indicatoren zou worden beperkt als gevolg van de invloed van diverse factoren (zoals energie-/grondstoffenprijzen, klimatologische omstandigheden) die een misleidend beeld kunnen geven.

3)

De Commissie heeft in artikel 100 van de ontwerpverordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode 2014-2020 (COM(2012) 496 definitief) voorgesteld dat het toezichtcomité de methoden en criteria voor de selectie van concrete acties onderzoekt en goedkeurt. Voorts wordt in artikel 114 voorgesteld dat de beheersautoriteit passende selectieprocedures en -criteria opstelt en na goedkeuring toepast, die i) niet-discriminerend en transparant zijn; en ii) rekening houden met de algemene beginselen van bevordering van gelijkheid van mannen en vrouwen en non-discriminatie, en duurzame ontwikkeling.

De Commissie kan zich evenwel niet volledig bij de aanbeveling aansluiten. Het is niet mogelijk EU-brede standaardinvesteringskosten per bespaard kWh vast te stellen, omdat de betrokken kosten aanzienlijk verschillen vanwege de uiteenlopende prijzen van uitrusting en de ongelijke niveaus van reeds gerealiseerde besparingen.

De Commissie werkt aan evaluatierichtsnoeren voor energie-efficiëntieprojecten die als basis zouden kunnen dienen voor het opzetten van projectevaluatie-, -monitoring- en -verificatiemechanismen. Volgens de nieuwe richtlijn energie-efficiëntie zullen lidstaten de beschikbaarheid van kwaliteitsvolle energieaudits voor alle eindgebruikers moeten bevorderen.

Wanneer in openbare gebouwen wordt geïnvesteerd, dient een geïntegreerde aanpak te worden gevolgd, die uit meer dan alleen verbeteringen van de energie-efficiëntie bestaat. Die investeringen moeten gericht zijn op renovatie die een in zijn totaliteit beter gebouw oplevert.

Volgens de Commissie valt er iets te zeggen voor grondige renovatie die verder reikt dan optimale kosteneffectiviteit. De terugverdientijd van grondige renovaties is uiteraard langer.

⁶ COM(2012) 496.

⁷ Art. 14.

⁸ Art. 24.

Europese Rekenkamer

Speciaal verslag nr. 21/2012

De kosteneffectiviteit van investeringen in energie-efficiëntie in het kader van het cohesiebeleid

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2013 — 37 blz. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-037-7

doi:10.2865/47322

HOE KOM IK AAN EU-PUBLICATIES?

Gratis publicaties:

- bij EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij de vertegenwoordigingen en delegaties van de Europese Unie.
Ga voor de contactgegevens naar <http://ec.europa.eu> of stuur een fax naar +352 2929-42758.

Betaalde publicaties:

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

Betaalde abonnementen (bv. jaarreeksen van het *Publicatieblad van de Europese Unie* en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie):

- via een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).

DE REKENKAMER GING NA OF DE INVESTERINGEN IN ENERGIE-EFFICIËNTIE IN HET KADER VAN HET COHESIEBELEID KOSTENEFFECTIEF WAREN. DE REKENKAMER CONCLUDEERT DAT BIJ DE PROGRAMMERING EN FINANCIERING NIET DE JUISTE VOORWAARDEN WAREN GECREËRD EN DAT DE GECONTROLEERDE PROJECTEN MET BETREKKING TOT OPENBARE GEBOUWEN EEN LANGE GEMIDDELD VERWACHTE TERUGVERDIENTIJD HADDEN (ONGEVEER 50 JAAR). DE REKENKAMER BEVEELT AAN DAT DE COMMISSIE FINANCIERING VOOR MAATREGELEN OP HET GEBIED VAN ENERGIE-EFFICIËNTIE IN HET KADER VAN HET COHESIEBELEID AFHANKELIJK MAAKT VAN EEN BEHOORLIJKE BEHOEFTEANALYSE, REGELMATIGE MONITORING EN GEBRUIKMAKING VAN VERGELIJKBARE RESULTAATINDICATOREN, ALSMEDE VAN HET GEBRUIK VAN TRANSPARANTE CRITERIA VOOR PROJECT-SELECTIE EN STANDAARDINVESTERINGSKOSTEN PER EENHEID TE BESPAREN ENERGIE, MET EEN MAXIMAAL AANVAARBARE ENKELVOUDIGE TERUGVERDIENTIJD.



EUROPESE REKENKAMER



Publicatiebureau

ISBN 978-92-9241-037-7



9 789292 410377