



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

ISSN 1831-0990

Särskild rapport nr 21

2012

KOSTNADSEFFEKTIVITETEN I DE
SAMMANHÅLLNINGSPOLITISKA
INVESTERINGARNA
I ENERGIEFFEKTIVITET



Särskild rapport nr 21 // 2012

KOSTNADSEFFEKTIVITETEN I DE SAMMANHÅLLNINGSPOLITISKA INVESTERINGARNA I ENERGIEFFEKTIVITET

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

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

Särskild rapport nr 21 // 2012

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.
Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2013

ISBN 978-92-9241-043-8
doi:10.2865/48041

© Europeiska unionen, 2012
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Punkt

ORDFÖRKLARINGAR

I–V SAMMANFATTNING

1–7 INLEDNING

1–3 ENERGIEFFEKTIVITET

4 EU:s POLITISKA MÅL

5–7 EKONOMISKT STÖD INOM RAMEN FÖR SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKEN

8–11 REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

12–50 IAKTTAGELSER

12–35 PLANERING OCH FINANSIERING

12–17 DE OPERATIVA PROGRAMMEN GRUNDADES INTE PÅ RIKTIGA BEHOVSBEDÖMNINGAR

18–22 KOSTNADSEFFEKTIVITET VAR INTE EN AVGÖRANDE FAKTOR NÄR MEDEL ANSLOGS TILL ENERGIEFFEKTIVITETSÅTGÄRDER

23–28 DET FÖREKOM BRISTER I KRITERIERNÄ FÖR URVAL AV PROJEKT

29–35 RESULTATINDIKATORERNA OCH RESULTATÖVERVAKNINGEN VAR OTILLFREDSSTÄLLANDE

36–50 GENOMFÖRANDE AV PROJEKT FÖR OFFENTLIGA BYGGNADER

36–40 ENERGIEFFEKTIVITET VAR INTE DET FRÄMSTA MÅLET

41–44 ENERGIBESIKTNINGAR VAR INTE ALLTID OBLIGATORISKA ELLER AV GOD KVALITET

45–50 PROJEKTEN GAV FYSISK OUTPUT MEN TILL HÖGA KOSTNADER I FÖRHÅLLANDE TILL DEN POTENTIELLT SPARADE ENERGIN

51–52 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

BILAGA I — FÖRDELNING AV SAMMANHÅLLNINGSMEDEL TILL ENERGIEFFEKTIVITET 2000–2013 OCH UTVALDA PROJEKT 2007–2011

BILAGA II — ÅTERBETALNINGSPERIOD OCH ENERGIBESPARINGAR SOM UPPNÅTTS GENOM PROJEKT I TJECKIEN, ITALIEN OCH LITAUEN

KOMMISSIONENS SVAR

ORDFÖRKLARINGAR

Energibesiktning: En standardenergibesiktning består av en heltäckande energianalys av energisystemen i en anläggning. Framför allt ingår framtagande av ett referensvärde för anläggningens energianvändning, en bedömning av potentiella energibesparingar och kostnadseffektiviteten i lämpligt utvalda energihushållningsåtgärder.

Energieffektivitet: Energieffektivitet innebär mindre energitillförsel för en likvärdig ekonomisk verksamhet eller tjänst. Investeringar i energihushållning och energieffektivitet ger en bättre ekonomisk och samhällelig avkastning än investeringar i energiförsörjning. Energieffektivitet ökar potentialen för ekonomisk tillväxt, gör företag konkurrenskraftigare, minskar hushållens energikostnader och leder till minskat beroende av energimport och minskade utsläpp.

Enheter för att mäta energi:

- Ett ton oljeeekvivalent (toe) är den mängd energi som frigörs vid förbränning av ett ton råolja, ungefär 42 GJ.
- Gigajoule (GJ)
- Giga/mega/kilowattimmar (G/M/kWh)

Enkel återbetalningsperiod: Återbetalningsperioden är en av metoderna för att bedöma kostnadseffektivitet. Man mäter den tid som förflutit mellan tidpunkten för den första investeringen och den tidpunkt då de ackumulerade besparingarna är tillräckliga för att betala den första investeringen.

Förvaltningsmyndighet: Det nationella, regionala eller lokala organ som medlemsstaten har utsett och som föreslår ett operativt program som ska godkännas av kommissionen och som därefter ansvarar för programets förvaltning och genomförande.

Kostnadseffektiv investering: Lägsta kostnadsalternativet för att uppnå ett visst resultat eller det högsta resultat som kan uppnås för en viss kostnad. Principen kan också användas till att jämföra och prioritera alternativa projekt inom ett program. (Kreith, F., Yogi Goswami D. *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy* (handbok för energieffektivitet och förnybar energi), Taylor & Francis, Boca Raton, USA, 2007). Det bästa förhållandet mellan de resurser som används och de resultat som uppnås är ett krav när det gäller EU:s utgifter (se artikel 27.2 i budgetförordningen).

Kostnadsoptimal metod för byggnader: Den kostnadsoptimala metoden syftar till att skapa en rättslig ram för att höja medlemsstaternas minimikrav avseende byggnaders energiprestanda och se till att alla ekonomiskt rationella åtgärder vidtas.

Nationell energieffektivitetsplan: I sina nationella energieffektivitetsplaner måste medlemsstaterna förklara hur de avser att nå det vägledande energibesparingsmålet på 9 % till 2016, såsom krävs enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster. De nationella energieffektivitetsplanerna ska innehålla en beskrivning av de planerade åtgärderna för förbättrad energieffektivitet och av vilka åtgärder som ska vidtas för att man ska uppfylla bestämmelserna om den offentliga sektorns roll som ett exempel samt information och rådgivning till slutförbrukare.

Operativt program: Ett dokument som läggs fram av en medlemsstat och antas av kommissionen, där det fastställs en utvecklingsstrategi med en rad sammanhängande prioriteringar ("prioriterade områden" i förordning (EG) nr 1083/2006) som ska genomföras med stöd från en sammanhållningsfond.

De prioriterade områdena är en grupp inbördes relaterade insatser med specifika mätbara mål. Insatserna delas i sin tur in i åtgärder (som i rapporten också används i betydelsen steg eller processer) som bildar ett projekt eller en grupp av projekt som väljs ut av förvaltningsmyndigheten (enligt kriterier som fastställts av övervakningskommittén) och som genomförs av en eller flera stödmottagare.

Sammanhållningspolitik: EU:s politik som syftar till att stärka den ekonomiska, territoriella och sociala sammanhållningen inom EU genom att minska skillnaden i utveckling mellan de olika regionerna. Denna revision gällde framför allt följande två fonder:

- a) Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), som investerar i infrastruktur, skapar eller bevarar arbetstillfällen och stöder små och medelstora företags lokala utvecklingsverksamhet.
- b) Sammanhållningsfonden (SF), som stärker den ekonomiska och sociala sammanhållningen genom att finansiera miljö- och transportprojekt i medlemsstater med en BNP per capita som är lägre än 90 % av EU-genomsnittet.

SAMMANFATTNING

I.

Kostnaden för den ökade energikonsumtionen, förbrukningen av reserverna av fossila bränslen och effekten av människans verksamhet på de globala klimatförändringarna är faktorer som ligger bakom de senaste årens energieffektivitetsåtgärder. Sedan 2000 har Europeiska unionen genom sina sammanhållningsmedel ställt nästan 5 miljarder euro till förfogande för medfinansiering av energieffektivitetsåtgärder i medlemsstaterna. Europeiska kommissionen och de nationella och regionala myndigheterna ansvarar för att den ekonomiska förvaltningen av dessa medel är sund i enlighet med systemet med "delad förvaltning".

II.

Europeiska revisionsrätten bedömde huruvida de sammanhållningspolitiska investeringarna i energieffektivitet var kostnadseffektiva. För att kunna avgöra det ställde revisionsrätten följande två frågor:

- a) hade villkor för programplanering och finansiering fastställts som möjliggjorde kostnadseffektiva energiinvesteringar och
- b) var energieffektivitetsprojekten i offentliga byggnader kostnadseffektiva?

III.

Revisionen utfördes i Tjeckien, Italien och Litauen – de länder som hade fått de största bidragen från Sammanhållningsfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden för energieffektivitetsåtgärder under programperioden 2007–2013 och som också hade anslagit de största beloppen till projekt 2009. Vid revisionen granskades fyra operativa program och ett urval av 24 investeringsprojekt för energieffektivitet i offentliga byggnader.

SAMMANFATTNING

IV.

Revisionsrätten drog följande slutsatser:

- a) De villkor för programplanering och finansiering som hade fastställts möjliggjorde inte kostnadseffektiva investeringar i energieffektivitet av följande skäl:
 - De granskade operativa programmen hade inte genomgått riktiga behovsbedömningar så att man kunde identifiera de särskilda sektorer där energibesparingar skulle kunna göras och alternativen för att uppnå dessa besparingar på ett kostnadseffektivt sätt och på så sätt motivera de valda åtgärderna och kostnaden för dem. De nationella myndigheterna såg inte till att de integrerades i de nationella energieffektivitetsplanerna.
 - Principen om kostnadseffektivitet, eller bästa möjliga förhållande mellan använda resurser och uppnådda resultat, var inte en avgörande faktor när medlemsstaterna anslog medel till energieffektivitetsåtgärder och konkreta projekt. Denna princip ingick inte heller i den bedömning som kommissionen gjorde innan den godkände de operativa programmen.
 - Resultatindikatorerna för energieffektivitetsåtgärder var inte lämpliga för övervakningen av programmen. Kommissionens riktlinjer för övervakning innehöll inga indikatorer för energieffektivitet. De resultat av energieffektivitetsåtgärderna som har rapporterats av de enskilda förvaltningsmyndigheterna är därför inte jämförbara i hela EU och kan inte aggregeras.
- b) De granskade energieffektivitetsprojekten för offentliga byggnader var inte kostnadseffektiva:
 - Trots att alla de granskade projekten gav den planerade fysiska outputen, till exempel ersattes fönster och dörrar eller isolerades väggar och tak, var kostnaden hög i förhållande till de potentiella energibesparingarna. Ett viktigare övervägande än energieffektivitet var behovet att renovera offentliga byggnader. De granskade projekten syftade till att spara energi och öka komforten men de resulterade inte i något bra förhållande mellan energibesparingar och motsvarande investeringskostnad. Den genomsnittliga planerade återbetalningsperioden för investeringarna var omkring 50 år, vilket är alldeles för lång tid med tanke på de renoverade komponenternas och även själva byggnadernas livstid.
 - Energibesiktningar var antingen inte obligatoriska (Italien och Litauen) eller också var de investeringsalternativ som rekommenderades i dem där de var obligatoriska (Tjeckien) alldeles för kostnadskrävande. I 18 av de 24 granskade projekten kunde de faktiska energibesparingarna inte kontrolleras eftersom de inte hade mätts på ett tillförlitligt sätt.

V.

Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen ser till att sammanhållningsmedlen för energieffektivitetsåtgärder blir föremål för en riktig behovsbedömning, regelbunden övervakning och jämförbara resultatindikatorer samt tydliga projekturvalskriterier och standardinvesteringskostnader per enhet energi som ska sparas, med en längsta tillåten enkel återbetalningsperiod.

INLEDNING

ENERGIEFFEKTIVITET

1. Förbättrad energieffektivitet innebär att man använder mindre energitillförsel för en likvärdig ekonomisk verksamhet eller tjänst. Energieffektivitetsåtgärder erbjuder ännu outnyttjade möjligheter att minska energiförbrukningen, stoppa de negativa effekterna av människans verksamhet och främja energitryggheten¹. Förbättrad energieffektivitet är viktig i bostadshus och i offentliga och kommersiella byggnader, i tillverkningsindustrin, på transportområdet och när det gäller elproduktion och eldistribution.
2. Exempel på typiska energieffektivitetsinvesteringar är tilläggsisolering av byggnader, energieffektiva fönster, värmereglering, uppgradering av fjärrvärmesystem, induktormotorer, el- och ångsystem, kraftvärmeproduktion och energiutvinning ur ventilationsluft och avfalls- och återvinningsmaterial. På transportområdet kan stora förbättringar uppnås genom en övergång från vägtransporter till andra transportslag² och genom förbättrad bränsleeffektivitet.
3. Som framgår av **tabell 1** utnyttjas potentialen för energieffektivitet långt ifrån fullt ut (framstegen bedömdes av kommissionen som jämförde de ursprungliga prognoserna från 2007 och de senaste prognoserna från 2009). Många faktorer hindrar investeringar i energieffektivitet. De viktigaste är höga startkostnader och oviss nytta. Investeringsbeslut påverkas av energipriser, rättslig osäkerhet och tillgången på bidrag och krediter. Dessa hinder kan man försöka övervinna genom offentliga åtgärder för att komma till rätta med marknadsmisslyckanden och bristfällig reglering.

¹ KOM(2006) 545 slutlig av den 19 oktober 2006 – *Handlingsplan för energieffektivitet: att förverkliga möjligheterna.*

² Ibidem.

EU:s POLITISKA MÅL

4. Främjande av energieffektivitet fastställs i artikel 194.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som ett mål inom ramen för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion och med hänsyn till kravet på att skydda och förbättra miljön. År 2007 fastställde EU ett icke bindande besparingsmål på 20 % av sin beräknade primärenergiförbrukning till 2020³. Men enligt kommissionens bedömning⁴ av de nuvarande åtgärderna (inklusive dem som ännu håller på att utformas) kommer EU utan ytterligare insatser bara att ha uppnått totalt 9 % i energibesparingar till 2020 (se **tabell 1**). Merparten av de ytterligare insatser som krävs för att målet på 20 % ska uppnås kommer att behöva göras i hushålls- och tjänstesektorerna (kommersiella och offentliga byggnader)⁵. En ny energistrategi för perioden 2011–2020 kräver ett ökat politiskt engagemang med en entydig definition av vad man vill uppnå och effektiv övervakning av att EU:s lagstiftning, såsom den införts i nationell lagstiftning, följs⁶.

³ Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet den 8–9 mars 2007, dok. 7224/1/07 REV 1. Detta mål kan översättas till en besparing på 368 miljoner ton oljeekvivalenter (Mtoe) av primärenergi (inhemsk bruttoförbrukning minus användning för andra ändamål än energi) till 2020 jämfört med den beräknade förbrukningen det året på 1 842 Mtoe, vilket innebär en förbrukningsnivå på 1 474 Mtoe. Detta mål bekräftades på nytt av Europeiska rådet i juni 2010 (17/6/2010 nr: EUCO 13/10) och har tagits med i det nya energieffektivitetsdirektivet.

⁴ SEK(2011) 277 slutlig av den 8 mars 2011.

TABELL 1

PLANERAD UTVECKLING OCH ENERGIBESPARINGSPOTENTIAL 2020

	2020 (referens 2007) (Mtoe)	2020 (referens 2009) (Mtoe)	Förväntade framsteg 2020 utan ytterligare insatser (%)	Ekonomisk potential 2020 (%)
	1	2	3 $[(2-1)/1*100]$	4
EU:s bruttoförbrukning minus användning för andra ändamål än energi	1 842	1 678	– 9 %	– 20 % (EU-mål)
Slutlig energikonsumtion, varav:	1 348	1 214	– 10 %	– 19 %
Industri	368	327	– 11 %	– 13 %
Transporter	439	395	– 10 %	– 21 %
Hushåll	336	310	– 8 %	– 24 %
Tjänster	205	181	– 12 %	– 17 %
Omvandling, överföring och distribution av energi	494	464	– 6 %	– 35 %

Källa: Kommissionens arbetsdokument, konsekvensbedömning som åtföljer Europaparlamentets och rådets direktiv om energieffektivitet och om ändring och senare upphävande av direktiv 2004/8/EG och 2006/32/EG, SEK(2011) 779 slutlig.

EKONOMISKT STÖD INOM RAMEN FÖR SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKEN

5. EU har flera utgiftsprogram⁷ för att främja energieffektivitetspolitiken. Den största finansieringskällan är sammanhållningsmedel (Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Sammanhållningsfonden). Under programperioden 2000–2006 gav Eruf och Sammanhållningsfonden 306 miljoner euro i stöd till energieffektivitetsprojekt⁸. För programperioden 2007–2013 hade de totala planerade anslagen till energieffektivitet hittills ökat från 4 192 miljoner euro 2008 till 5 078 miljoner euro i oktober 2012 (se **bilaga I** för fördelningen mellan medlemsstaterna 2000–2013). När det gäller programperioden 2014–2020 har kommissionen föreslagit att anslagen ska uppgå till över 17 miljarder euro⁹.

DELAD FÖRVALTNING

6. Inom sammanhållningspolitiken utfärdar kommissionen riktlinjer för upprättandet av operativa program. I början av programperioden förhandlar den om och godkänner de enskilda operativa program som medlemsstaterna har föreslagit. Kommissionens uppgift är också att övervaka att förvaltnings- och kontrollsystem inrättas i medlemsstaterna och att de fungerar. Senare är dess huvuduppgift att övervaka genomförandet av det operativa programmet men den är inte inblandad i den dagliga förvaltningen av enskilda projekt. Kommissionen får årliga genomförandereporter från medlemsstaterna och deltar i övervakningskommittéernas arbete¹⁰. Kommissionen är ytterst ansvarig för budgetgenomförandet¹¹.

⁵ Bostadshus och kommersiella och offentliga byggnader står för nästan 40 % av energiförbrukningen och har störst energibesparingspotential. Byggnader som ägs eller utnyttjas av det offentliga utgör omkring 12 % av EU:s fastighetsbestånd sett till ytan, och i handlingsplanen för energieffektivitet betonas vikten av energieffektivitetsåtgärder i den offentliga sektorn (källa: KOM(2006) 545 slutlig). Det bör noteras att de tekniska lösningar som behövs för ett koldioxidsnålt samhälle redan finns tillgängliga i denna sektor, till skillnad från exempelvis transportsektorn.

⁶ KOM(2010) 639 slutlig av den 10 november 2010 – *Energi 2020 – En strategi för hållbar och trygg energiförsörjning på en konkurrensutsatt marknad*.

⁷ Sjunde ramprogrammet för forskning, Intelligent energi – Europa och instrumentet för finansiering av effektivare energiutnyttjande.

⁸ Europeiska kommissionen (2009) *Ex-post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 Co-financed by the ERDF (Objectives 1 and 2) – Work Package 5B: Environment and Climate Change* (efterhandsutvärdering av de sammanhållningsprogram 2000–2006 som medfinansierades av Eruf (mål 1 och 2) – arbetspaket 5B: miljö och klimatförändringar), s. 43.

⁹ I mer utvecklade regioner och övergångsregioner måste enligt kommissionens förslag minst 80 % av Eruf-medlen anslås till energieffektivitet och förnybar energi, forskning och innovation samt små och medelstora företags konkurrenskraft, varvid minst 20 % av medlen måste anslås till energieffektivitet och förnybar energi; i mindre utvecklade regioner ska minst 50 % av Eruf-medlen anslås till dessa tre områden, varvid minst 6 % av medlen måste anslås till energieffektivitet och förnybar energi. (Källa: KOM(2011) 614 slutlig av den 6 oktober 2011, s. 4).

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EGT L 210, 31.7.2010, s. 25).

¹¹ Artikel 17.1 i i fördraget om Europeiska unionen (EUT C 326, 26.10.2012, s. 13) och artikel 317 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 326, 26.10.2012, s. 47).

7. Förvaltningsmyndigheterna, de förmedlande organen och de attesterande myndigheterna på nationell, regional och lokal nivå förvaltar och övervakar genomförandet av de operativa programmen¹². Förvaltningsmyndigheterna eller de förmedlande organen väljer ut projekt och övervakar genomförandet av dem. Projektfinansiering omfattas av vissa regler och villkor som fastställts dels på EU-nivå¹³, dels på medlemsstatsnivå (fastställandet av kriterierna för att välja ut projekt och bedömningen av projektens kostnader, nytta och potentiella vinster samt ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvensbedömningar sker i regel på medlemsstatsnivå med undantag av större projekt under perioden 2007–2013, för vilka kommissionen antar ett beslut om att medfinansiera projekten).

¹² En sammanfattning av EU:s lagstiftning om förvaltnings- och kontrollsystem för stöd som beviljas inom ramen för sammanhållningspolitiken finns på följande adress: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24241_en.htm

¹³ Förordning (EG) nr 1083/2006.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

8. Den viktigaste revisionsfrågan var huruvida de sammanhållningspolitiska investeringarna i energieffektivitet var kostnadseffektiva. För att kunna besvara den fråga granskade revisionsrätten huruvida

- rätt villkor hade fastställts för programplanering och finansiering som möjliggjorde kostnadseffektiva energiinvesteringar,
- de medfinansierade projekten för offentliga byggnader var kostnadseffektiva.

9. För att kunna besvara frågan om programplanering och finansiering analyserade revisionsrätten de aktuella operativa programmen, förhandsbedömningarna av dem och prioriteringen av energieffektivitetspolitiken på nationell nivå och inom enskilda ekonomiska sektorer. Det krävdes också att revisionsrätten analyserade uppnåendet av nationella energieffektivitetsmål och sammanhållningsmedlens roll i det sammanhanget, tillgången på nationell och privat medfinansiering och en granskning av andra nationella mekanismer för ekonomiskt stöd.

10. Granskningsresultaten i denna särskilda rapport bygger på en granskning av fyra operativa program som finansierades genom Sammanhållningsfonden eller Europeiska regionala utvecklingsfonden i Tjeckien, Italien och Litauen. Tre av de granskade operativa programmen är från programperioden 2007–2013¹⁴ och ett från programperioden 2000–2006¹⁵. Vid utgången av 2011 hade dessa länder anslagit 1 199,3 miljoner euro till energieffektivitetsprojekt inom sina respektive operativa program (33 % av det totala beloppet för projekt som vid den tidpunkten hade valts ut inom ramen för de sammanhållningsmedel som tilldelats energieffektivitet programperioden 2007–2013, se även **bilaga I**).

11. För att kunna besvara frågan huruvida projekten för offentliga byggnader var kostnadseffektiva, granskade revisionsrätten 24 avslutade investeringsprojekt i sektorn för offentliga byggnader. Vid granskningen av projekten gick revisionsrätten igenom projektförslag och undersökte projektens output och resultat för att kontrollera deras kostnadseffektivitet.

¹⁴ Operativa programmet Miljö (Tjeckien), interregionala operativa programmet Energi (Italien) och operativa programmet Främjande av sammanhållning (Litauen).

¹⁵ Operativa programmet Basilicata (Italien).

IAKTTAGELSER

PLANERING OCH FINANSIERING

DE OPERATIVA PROGRAMMEN GRUNDADES INTE PÅ RIKTIGA BEHOVSBEDÖMNINGAR

12. Operativa program ska grundas på behovsbedömningar och, när det gäller energieffektivitetsåtgärder, ta hänsyn till de nationella och regionala energieffektivitetsplanerna. Behovsbedömningarna ska bedöma energiförbrukningen efter ändamål i alla sektorer, identifiera ekonomins energibesparingspotential och fastställa mål och lämpliga metoder för att utvärdera hur framgångsrik planen är, i enlighet med vad Internationella energioorganet (IEA) anger och verkar för¹⁶. Energibesparingspotentialen bör undersökas i den mån den är kostnadseffektiv.
13. Kommissionen uppmanade även medlemsstaterna att se till att de aktuella sammanhållningspolitiska investeringarna var helt integrerade i de nationella strategierna för energieffektivitet och eventuellt samråda med förvaltningsmyndigheterna om relevanta åtgärder, särskilt på regional och lokal nivå, för att inkludera dem i de nationella energieffektivitetsplanerna¹⁷.
14. De granskade operativa programmen innehöll ett antal åtgärder som grundades på gemenskapens strategiska riktlinjer, de nationella strategiska referensramarna och de nationella strategiska planerna och prioriteringarna. De prioriterade områdena för energieffektivitet överensstämde med både gemenskapens strategiska riktlinjer och de nationella strategiska referensramarna, men deras allmänt hållna riktlinjer bidrog inte till att göra de operativa programmen till solida ekonomiska utvecklingsinstrument, såsom beskrivs nedan.
15. De nationella myndigheterna hade inte skapat en koppling mellan de operativa programmen och de nationella energieffektivitetsplanerna. Inget av de granskade operativa programmen föregicks av eller innehöll en riktig behovsbedömning med en detaljerad beskrivning och analys av ekonomins generella energibesparingspotential, per sektor och per region, där ekonomins energibesparingspotential identifierades och med mål och lämpliga metoder för att övervaka uppnåendet av programmålen. Därför var det oklart varför de olika sektorerna skulle finansieras och i vilken utsträckning energibesparingspotentialen kunde uppnås via befintliga marknadsinstrument och offentliga subventioner, bland annat Eruf och Sammanhållningsfonden. Detta fick till följd att man i de operativa programmen inte identifierade i vilka specifika sektorer som energibesparingar skulle kunna uppnås och vilka alternativen var för att uppnå dessa besparingar för att på det sättet motivera de valda åtgärderna och kostnaderna för dem.

¹⁶ OECD/IEA (2008) *Energy Efficiency Policy Recommendations* (rekommendationer för energieffektivitetspolitiken), Paris.

¹⁷ SEK(2009) 889 slutlig av den 23 juni 2009 – *Synthesis of the complete assessment of all 27 National Energy Efficiency Action Plans as required by Directive 2006/32/EC on energy end-use efficiency and energy services* (sammanställning av en fullständig bedömning av alla 27 nationella handlingsplaner för energieffektivitet, såsom krävs enligt direktiv 2006/32/EG om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster), s. 47.

16.

Tabell 2 innehåller en översikt över de operativa programmens bidrag till de tre granskade medlemsstaternas energibesparingsmål. Energibesparingsmålet i det operativa programmet miljö (Tjeckien) är 21,7 % av det energibesparingsmål som fastställts i den nationella energieffektivitetsplanen till 2016. I de två andra länderna förväntades de operativa programmen spela endast en mindre roll. När det gäller det operativa programmet Basilicata fastställdes inget energibesparingsmål.
17.

När kommissionen godkände operativa program begärde den inte att medlemsstaterna skulle bygga sin fördelning av anslag till energieffektivitetsåtgärder på resultatet av behovsbedömningar.

TABELL 2

SAMMANHÅLLNINGSMEDLENS PLANERADE BIDRAG TILL ENERGIBESPARINGSMÅLEN I DE UTVALDA MEDLEMSSTATERNA

Medlemsstat	Operativt program (anslag till energieffektivitet)	Medlemsstatens energibesparingsmål till 2016 (i GJ) enligt de nationella energieffektivitetsplanerna (2007)	Energibesparingsmål för det operativa programmet (i GJ)	%
Tjeckien	Miljö	7 143 120	1 550 000 (2007 ursprungligen 430 000)	21,7 (6)
Italien	Basilicata	45 477 720	Ej fastställt	e.t.
	Interregionala operativa programmet Energi		52 500	0,1
Litauen	Främjande av sammanhållning (renovering av offentliga byggnader)	13 669 200	360 000	2,6

Källa: Operativa program, nationella energieffektivitetsplaner (2007) och beräkningar av revisionsrätten.

KOSTNADSEFFEKTIVITET VAR INTE EN AVGÖRANDE FAKTOR NÄR MEDEL ANSLOGS TILL ENERGIEFFEKTIVITETSÅTGÄRDER

18. Vid en analys av kostnadseffektiviteten jämförs kostnaderna (för investeringar eller andra typer av utgifter) med de effekter som ska uppnås. Kostnadseffektivitet ska vara en avgörande faktor i beslut om offentliga utgifter¹⁸. Principen om kostnadseffektivitet ska användas särskilt när energieffektivitetsprojekt ska prioriteras. Kommissionen har betonat att målet att spara 20 % av EU:s planerade energiförbrukning till 2020 kan uppnås om kostnadseffektiva åtgärder vidtas, vilket innebär att de investeringar som görs kommer att betala sig genom de minskade energikostnaderna inom energibesparingsåtgärdernas livstid eller ofta till och med mycket tidigare¹⁹.
19. Medlemsstaterna ska se till att åtgärder för förbättrad energieffektivitet vidtas av den offentliga sektorn, med inriktning på de kostnadseffektiva åtgärder som ger störst energibesparingar på kortast tid²⁰. Med tanke på svårigheterna att uppnå det planerade målet på 20 % (se punkt 4) bör fördelningen av anslag och urvalet av projekt syfta till att maximera kostnadseffektiviteten (se **rutan** för praxis som rapporterats i Belgien och Danmark).

¹⁸ Artikel 27.1 och 27.2 i rådets förordning (EC, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 16.9.2002, s. 1).

¹⁹ SEK (2011)277 slutlig.

²⁰ Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG (EGT L 114, 27.4.2006, s. 64).

RUTA

EXEMPEL PÅ TILLÄMPNING AV PRINCIPEN OM KOSTNADSEFFEKTIVITET I TVÅ MEDLEMSSTATER

I Belgien måste alla regionala investeringar med en återbetalningsperiod på sju år eller mindre genomföras inom tre år enligt Flanderns handlingsplan för energihushållning i offentliga byggnader. Den första fasen måste bedömas inom fem år för att man ska kunna besluta om, och i så fall hur, en andra fas av investeringar med en återbetalningsperiod på tio år eller mindre kan genomföras. I Danmark måste offentliga organ genomföra energibesparingsåtgärder med återbetalningstider på upp till fem år²¹.

²¹ Flanderns handlingsplan för energieffektivitet (2007) och handlingsplan för förnyat energisparande (2005), Danmark (www.ec.europa.eu/energy).

20. Inte i något av de granskade operativa programmen var kostnadseffektivitet en avgörande faktor för fördelningen av anslag till investeringar i energieffektivitet. Förvaltningsmyndigheterna förklarade att beslut om fördelningen av sammanhållningsmedel till energieffektivitetsprojekt fattades utifrån regeringarnas uppskattningar av energiförbrukningen och planerade minskning av densamma och även i viss utsträckning utifrån mönstret för hur anslag hade utnyttjats i regionerna under den föregående programperioden. Förvaltningsmyndighetens motivering innehöll emellertid inga beräkningar av investeringskostnaderna för sådana minskningar. De granskade operativa programmen innehöll ingen analys som förklarade hur medlen hade fördelats till respektive prioritet eller åtgärd.

21. När kommissionen bedömde de operativa programmen begärde den inte att medlemsstaterna skulle motivera sin fördelning av anslag till energieffektivitetsåtgärder utifrån deras kostnadseffektivitet och den tog inte heller upp detta krav i sina interna samråd eller i sina kommentarer till de förslag till operativa program som förvaltningsmyndigheterna hade lämnat in för godkännande.

22. Den ursprungliga versionen av det operativa programmet Miljö (Tjeckien) förväntades resultera i en investeringskostnad på 722 euro för varje sparad gigajoule, vilket resulterade i en enkel återbetalningstid på 61 år (genom den andra omfördelningen minskade kostnaden till 339 euro per gigajoule och återbetalningstiden till 28 år)²². I Italien var resultatindikatorerna och deras värden inte tillförlitliga. I det operativa programmet Basilicata 2000–2006 gällde indikatorn för energibesparingar endast bostadshus. I det interregionala operativa programmet Energi var energibesparingsmålet lågt, vilket resulterade i en mycket lång återbetalningsperiod (mellan 288 och 444 år beroende på energipriset). I det operativa programmet Främjande av sammanhållning (Litauen) uppskattades kostnaden för 1 sparad gigajoule till 861 euro, med en återbetalningsperiod på mellan 72 och 96 år beroende på energipriset (se **tabell 3**). Återbetalningsperioderna är alldeles för långa med hänsyn till de renoverade byggnadskomponenternas och även byggnadernas livstid.

²² Detta kan jämföras med den tjeckiska statens årliga program för stöd till energibesparingar och användning av förnybara energikällor, Effekt-programmet, som har pågått sedan 1991. Den enkla återbetalningsperioden för investeringarna varierade mellan 5 år (industrin), 7 år (tjänstesektorn) och 21 år (hushåll), och den genomsnittliga kostnaden per sparad gigajoule uppgick till 74 euro under perioden 2005–2007.

DET FÖREKOM BRISTER I KRITERIERNA FÖR URVAL AV PROJEKT

23. De urvalskriterier som förvaltningsmyndigheterna använder bör vara tydliga och garantera att stöd ges till kostnadseffektiva energieffektivitetsprojekt. De bör fastställa ett standardvärde eller ett accepterat värde för varje utvald parameter, till exempel den (längsta) enkla återbetalningsperioden för en investering eller kostnaden per sparad energienhet, vilket skulle bidra till att medlen riktades in på kostnadseffektiva investeringar.

- 24.** Förvaltningsmyndigheterna försökte inte försäkra sig om att de utvalda projekten levererade det bästa förhållandet mellan minskad energiförbrukning och gjord investering. De urvalskriterier som användes uppvisade ett antal brister, såsom förklaras i punkterna nedan.
- 25.** I det operativa programmet miljö (Tjeckien) var urvalskriterierna objektiva och tydliga och hjälpte de potentiella stödmottagarna att förutsäga om de skulle bli framgångsrika. Varje projektförslag kontrollerades mot två ekologiska kriterier (kostnaden för 1 sparad gigajoule och den årliga kostnaden för att minska koldioxidutsläppen) och tre tekniska kriterier (procentsats energi som sparades jämfört med utgångsläget, kostnaden för renoveringen och energistandard som uppnåddes efter avslutat projekt). Dessutom drogs de planerade energibesparingarna under fem år av från den totala stödberättigande projektkostnaden. Men trots att kriterierna för att välja ut projekt var objektiva och inkluderade kostnaden per sparad gigajoule, uppgick det accepterade beloppet till mellan 200 och 560 euro per gigajoule, vilket pekar på en återbetalningsperiod på mellan 17 och 47 år, det vill säga en mycket längre period än inom de statliga programmen (se fotnot 22).

TABELL 3

KOSTNADEN FÖR 1 SPARAD GIGAJOULE I FYRA GRANSKADE OPERATIVA PROGRAM

Medlemsstat	Operativt program (anslag till energieffektivitet)	Energibesparingsmål i det operativa programmet (i gigajoule)	Budget (i miljoner euro)	Kostnad för 1 sparad gigajoule (euro)	Återbetalning (år)
Tjeckien	Miljö	1 550 000 (430 000) ¹	525 (310) ¹	339 (722) ¹	28 (61) ¹
Italien	Basilicata	Ej fastställt	26 (17) ¹	e.t.	e.t.
	Energi interregionalt	52 500	764	14 560	288–444
Litauen	Främjande av sammanhållning	360 000	310	861	72–96

¹ Efter omfördelningen av medel.

Källa: Operativa program, beräkningar av revisionsrätten.

26. I det operativa programmet Basilicata (Italien) antog förvaltningsmyndigheten som enda bedömningskriterium förhållandet mellan den uppskattade mängden sparad energi under investeringens livstid och den totala stödberättigande kostnaden. Mängden sparad energi beräknades av förvaltningsmyndigheten. Förvaltningsmyndighetens syfte med att använda detta förhållande var att välja ut projekt som potentiellt skulle ge störst avkastning i relation till den totala projektkostnaden. Eftersom beräkningarna inte tog hänsyn till de berörda byggnadernas faktiska skick (det vill säga deras energiklass eller faktiska energiförbrukning) och därför grundades på uppskattade energibesparingar och inte på tillförlitliga uppgifter från energibesiktningar, är det svårt att avgöra om de utvalda projekten erbjöd kostnadseffektiva lösningar.

²³ I artikel 27.3 i förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 anges att specifika mål som kan mätas och förverkligas och som är relevanta och daterade ska fastställas för alla verksamhetsområden som EU-budgeten omfattar. Förverkligandet av dessa mål ska kontrolleras genom resultatindikatorer.

²⁴ Revisionsrättens yttrande nr 7/2011 (EUT 47, 17.2.2012, s. 1).

27. För att ett projekt skulle väljas ut i det interregionala operativa programmet Energi (Italien) krävde förvaltningsmyndigheten att det skulle ha exempelkaraktär, vara förenligt med det interregionala operativa programmet och målen i de regionala energiplanerna och vara "färdigt" (så att arbetet kunde inledas) och innovativt med avseende på teknik och material. Mängden sparad energi och kostnaden för det samt förhållandet mellan dessa båda faktorer var däremot inte en avgörande faktor i urvalet.

28. I det operativa programmet Främjande av sammanhållning (Litauen) användes olika urvalskriterier för projekt på regional och nationell nivå för liknande projekt i sektorn för offentliga byggnader. I två av tre åtgärder krävdes inte en energibesiktning, trots att energiförbrukning var det viktigaste urvalskriteriet. Därför valdes projekt för offentliga byggnader med den högsta energiförbrukningen ut för finansiering. Med kriterier som inte omfattar sparade energikostnader kan man emellertid inte avgöra vilken byggnad som kan leverera det bästa förhållandet mellan energibesparingar och kostnader och därför är det slumpen som avgör om de leder till kostnadseffektiva projekt.

RESULTATINDIKATORERNA OCH RESULTATÖVERVAKNINGEN VAR OTILLFREDSSTÄLLANDE

29. I samband med förvaltningen av utgiftsprogram eller utvecklingsprojekt ska rationella mål sättas upp och objektivt kontrollerbara indikatorer för uppnåendet av dem fastställas. Inom ramen för sammanhållningspolitiska investeringar i energieffektivitet ska förvaltningsmyndigheterna inrätta ett system med relevanta och mätbara resultatindikatorer²³. Med kommissionens hjälp ska de utfärda relevanta riktlinjer för att underlätta övervakningen av projektns resultat, till exempel mängd energi och energikostnader som sparats och deras bidrag till uppnåendet av energieffektivitetsmålen. De uppgifter som samlas in bör vara av en acceptabel kvalitet vad avser relevans, jämförbarhet och tillförlitlighet²⁴.

- 30.** Förvaltningsmyndigheterna saknade referensuppgifter om energibesparingspotentialen i de sektorer som valdes ut för investering när de utarbetade sina operativa program. Utan dessa uppgifter hade de politiskt ansvariga ingen information för att kunna uppskatta i vilken utsträckning ett program skulle kunna bidra till uppnåendet av ett politiskt mål och därför kunde de inte avgöra om ett program skulle finansieras eller inte.
- 31.** Resultatindikatorerna för energieffektivitetsåtgärder var inte tillräckliga för att programmen skulle kunna övervakas på ett lämpligt sätt. Det var obligatoriskt för förvaltningsmyndigheterna att använda resultatindikatorer men det föreskrevs inte vilken typ av indikator som skulle användas. Detta ledde till att de granskade förvaltningsmyndigheterna använde olika mätmetoder och måtenheter. Därför kan resultaten av energieffektivitetsåtgärderna inte jämföras inom EU och inte heller aggregeras.
- 32.** I det operativa programmet miljö (Tjeckien) var indikatorn för energieffektivitetsåtgärden den totala mängd energi i gigajoule som sparades genom åtgärden. Uppgifter rapporterades på projektnivå och aggregerades därefter. Dessa uppgifter var riktiga och tillförlitliga eftersom de beräknades av auktoriserade energibesiktningsmän. Men endast mål för teknisk output (utbytta fönster och dörrar och kvadratmeter väggar och tak som isolerats) var bindande i projekten, medan energibesparingsmål inte var det.
- 33.** I Italien hade varken referensvärdet för energibesparingspotentialen eller mätmetoden fastställts. I det operativa programmet Basilicata var indikatorn för fysisk output när det gällde energibesparingar antalet projekt, och resultatindikatorn (energibesparingar i gigajoule per år) byggde på teoretiska uppskattningar. I det interregionala operativa programmet Energi återspeglades avsaknaden av referensuppgifter om energibesparingspotentialen i otillförlitliga effektindikatorer. Resultatindikatorerna och indikatorerna för fysisk output innehöll inte någon mätmetod och därför var deras målvärden inte underbyggda.
- 34.** I det operativa programmet Främjande av sammanhållning (Litauen) hade indikatorerna fastställts för det operativa programmet, dess prioriterade områden och dess åtgärder. En ökning eller minskning av den tillgängliga finansieringen av energieffektivitet resulterade inte alltid i en ändring av indikatorernas värde, såsom man normalt räknar med. När det gällde de prioriterade områdena avsåg indikatorerna en minskning av energiintensiteten och när det gällde åtgärderna avsåg de antalet projekt och mängden sparad energi men inte kostnaden för densamma.

35. Kommissionens riktlinjer för övervakning innehöll inga rekommenderade eller bindande indikatorer om energieffektivitet²⁵. Genom sammanhållningsmedel främjas dessutom förbättrad energieffektivitet under många andra rubriker än energieffektivitet (el, gas, petroleumprodukter och olika infrastruktur). Kommissionen har inte övervakat hur dessa åtgärder har bidragit till uppnåendet av energibesparingsmålet 2020 och den har inte heller planerat att sådana resultatindikatorer ska användas i energieffektivitetssektorn²⁶.

GENOMFÖRANDE AV PROJEKT FÖR OFFENTLIGA BYGGNADER

ENERGIEFFEKTIVITET VAR INTE DET FRÄMSTA MÅLET

36. Kommunerna och regionerna ska ha planer som bygger på behovsbedömningar och som ska innehålla förteckningar över alla deras byggnader och energikostnaderna för dem samt prioritera dem som har störst energibesparingspotential. Denna strategi skulle prioritera finansiering av energieffektivitetsåtgärder i de byggnader som har störst energibesparingspotential.
37. Kommunerna eller regionerna hade inte planer som byggde på riktiga behovsbedömningar. Enligt förvaltningsmyndigheterna ansågs byggnader i regel vara "klara" för finansiering om de behövde renoveras och dokumentationen av dem följde kraven.
38. De projekt som valdes ut för finansiering hade inga rationella mål för kostnadseffektivitet, det vill säga kostnad per sparad energienhet. Deras mål var att spara energi och öka komforten, men de valdes inte ut för finansiering utifrån sin potential att skapa ekonomiska vinster genom energibesparingar och därmed kompensera för de kostnader som uppkommit (se **bilaga II** för återbetalningsperioderna för de granskade projekten).
39. Inget av de granskade länderna hade godkänt kostnadsoptimala nivåer för minimikrav avseende energiprestanda för byggnader och byggnadskomponenter och de samlade inte heller systematiskt in uppgifter om de befintliga byggnadernas energiförbrukningsprofiler. Trots att nationella byggnormer fastställer gränsvärden för byggnaders och byggmaterials värmevärden, använde stödmottagarna flexibla tillvägagångssätt, tekniker och material för att uppnå olika energiprestandaklasser.

²⁵ Kommissionens arbetsdokument nr 2 *The New Programming Period 2007–2013, Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators* (den nya programperioden 2007–2013, vägledande riktlinjer för utvärderingsmetoder: övervaknings- och utvärderingsindikatorer), augusti 2006.

²⁶ Kommissionens arbetsdokument *Outcome indicators and targets, Towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy* (utfallsindikatorer och utfallsmål, mot ett nytt system för övervakning och utvärdering i EU:s sammanhållningspolitik), juni 2011, ej offentliggjort.

40. Förvaltningsmyndigheterna gav ingen vägledning om genomförandet av energieffektivitetsåtgärder, till exempel specifikationer för bygg- och anläggningsarbeten, tekniker som skulle användas och kostnader eller optimala kostnadsnyttoförhållanden som skulle uppnås.

ENERGIBESIKTNINGAR VAR INTE ALLTID OBLIGATORISKA ELLER AV GOD KVALITET

41. Vid en normal energibesiktning ska ett referensvärde för anläggningens energianvändning tas fram, energibesparingarna utvärderas och kostnadseffektiviteten i de lämpligt utvalda energibesparingsåtgärderna bedömas, vilket ska ske innan finansieringsbeslutet fattas. Energibesiktningsmannen ska endast föreslå alternativ som innebär att gällande tekniska normer följs. Kommissionen förespråkar energibesiktningar eftersom de kan vara ett lämpligt verktyg för att göra energibesparingar, särskilt i byggnader och inom industrin. Därför har ett antal medlemsstater infört energibesiktningar i den offentliga sektorn och gjort dem obligatoriska²⁷.
42. I Tjeckien var energibesiktningar obligatoriska för offentliga byggnader med en energiförbrukning på över 1 500 gigajoule per år. Stödmottagarna förlitade sig helt på rekommendationerna i dessa besiktningar. Energibesiktningsmannen rekommenderade i regel ett mycket kostnadskrävande investeringsalternativ eftersom det ställde större energibesparingar i utsikt än de billigare alternativen. Inget kostnadseffektivt alternativ föreslogs.
43. I Italien föregicks inte projekten av en energibesiktning. Stödmottagaren i projektet var inte skyldig att övervaka energiförbrukningen före projektet och efter dess avslutning.
44. I Litauen var energibesiktningarna inte tillräckligt ingående när det gällde mätuppgifter för byggnader före renovering. Därför gick det inte att kontrollera projektens faktiska nytta²⁸. Liknande problem konstaterades i övervakningsrapporten om genomförandet av programmet för modernisering av bostadshus²⁹. Vidare krävdes ingen referensbedömning av energiprestandan innan projekt genomfördes. Energibesiktningar hade bara genomförts i två av åtta granskade projekt innan projekten startade, och de återstående sex energibesiktigades efter det att renoveringsarbetet hade påbörjats.

²⁷ SEK(2009) 889 slutlig, s. 36 och 59.

²⁸ Detta krävs inte enligt den metod för energibesiktningar och besiktningar av energiresurser och kallvattenanvändningen i offentliga byggnader som godkändes av ekonomiministeriet i beslut nr 4-184 av den 29 april 2008.

²⁹ Övervakning av programmet för renovering av flerfamiljshus. Offentlig institution "Kompetencijų centras", beslut av HUDA, 2009.

PROJEKTEN GAV FYSISK OUTPUT MEN TILL HÖGA KOSTNADER I FÖRHÅLLANDE TILL DEN POTENTIELLT SPARADE ENERGIN

- 45.** Alla granskade projekt gav fysisk output (till exempel byttes fönster och dörrar ut och isolerades väggar och tak) till en godtagbar standard och i planerad mängd. Alla granskade projekt resulterade i vinster, såsom byggnadsunderhåll och ökad komfort (till exempel bullerminskning och minskad infiltration av vind och vatten) eller bättre efterlevnad av säkerhetskrav (till exempel utgångar).
- 46.** I 18 av 24 granskade projekt kunde förvaltningsmyndigheterna inte uppge i vilken utsträckning projekten hade uppnått sina energibesparingsmål, eftersom energibesparingarna inte hade mätts på ett tillförlitligt sätt. I de operativa program som granskades i Italien och Litauen uppskattades den energibesparing som projekten resulterade i endast av förvaltningsmyndigheten eller stödmottagaren. Det var bara i Tjeckien som mätningarna utfördes av kvalificerade energibesiktningsmän. De slutgiltiga resultaten av projekten i Tjeckien och Litauen ska utvärderas tre år efter det att projekten har avslutats. Vid tidpunkten för granskningen hade övervakningssystemet emellertid ännu inte tagits i drift.
- 47.** Enligt energibesiktningsmännens preliminära rapporter uppnådde alla utom ett av de granskade projekten i Tjeckien sina mål för minskad energiförbrukning³⁰. De faktiska energibesparingarna var till och med större än planerat. Men alla granskade projekt var kostnadskrävande investeringar med återbetalningsperioder som var längre än de enskilda komponenternas eller byggnadernas livstid. Återbetalningsperioden för de granskade projekten varierade mellan 27 och 148 år och var i genomsnitt 52 år.
- 48.** I Basilicata (Italien) gick det inte att bedöma de granskade projektens nytta på ett tillförlitligt sätt. Inga energibesiktningar hade gjorts och inga uppgifter om energiförbrukningen hade samlats in före och efter projekten. Att spara 1 gigajoule skulle enligt planerna kosta 252 euro i genomsnitt i de sex granskade projekten. När det gällde fem av sex projekt gav stödmottagarna revisorerna vissa uppgifter om energiförbrukningen som tydde på att projekten skulle kunna resultera i en genomsnittlig återbetalningsperiod på omkring 50 år.

³⁰ Projektet Kladno.

- 49.** Inom det interregionala operativa programmet Energi (Italien) hade endast ett projekt avslutats vid utgången av 2011³¹. I projektansökan uppskattades vinsterna till en miljon euro per år, vilket skulle ha resulterat i en enkel återbetalningsperiod på tio år. Man uppskattar att projektet när det har avslutats endast kommer att ge energibesparingar på omkring 500 000 euro per år (stödmottagaren hade gjort ett räknefel i projektansökan), vilket innebär en enkel återbetalningsperiod på 19 år.
- 50.** I Litauen (det operativa programmet Främjande av sammanhållning) uppgick de faktiska investeringskostnaderna i de granskade projekten till mellan 56 och 488 euro per uppvärmd kvadratmeter, det vill säga de var flera gånger högre än de 31,85 euro per kvadratmeter som hade prognostiserats i den nationella energieffektivitetsplanen 2006–2010. Inom fem av de åtta granskade projekten hävdade man att man hade uppnått de planerade energibesparingarna men de mättes inte på ett tillförlitligt sätt³². I tre fall hade resultaten ännu inte mätts³³. I de granskade projekten varierade den planerade enkla återbetalningsperioden mellan 8 och 156 år, med ett genomsnitt på 58 år (se **bilaga II** för resultaten när det gäller alla granskade projekt).

³¹ Projektet Cardarelli-sjukhuset, Neapel.

³² Projekten Palanga, Gargzdai, Garliava, Alytus och Vilnius universitetskliniker.

³³ Projekten Klaipeda, Kaunas onkologi och Vilnius Mykolas Marcinkevičius.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

51. De villkor för programplanering och finansiering som hade fastställts möjliggjorde inte kostnadseffektiva investeringar i energieffektivitet med hjälp av sammanhållningsmedel av följande skäl:

- a) De granskade operativa programmen hade inte genomgått riktiga behovsbedömningar så att man kunde identifiera de särskilda sektorer där energibesparingar skulle kunna göras och alternativen för att uppnå dessa besparingar på ett kostnadseffektivt sätt och på så sätt motivera de valda åtgärderna och kostnaden för dem. De nationella myndigheterna såg inte till att de integrerades i de nationella energieffektivitetsplanerna (se punkterna 12–17).
- b) Principen om kostnadseffektivitet, eller bästa möjliga förhållande mellan använda resurser och uppnådda resultat, var inte en avgörande faktor när medlemsstaterna anslog medel till energieffektivitetsåtgärder och konkreta projekt. Denna princip ingick inte heller i den bedömning som kommissionen gjorde innan den godkände de operativa programmen (se punkterna 18–22 och 23–28).
- c) Resultatindikatorerna för energieffektivitetsåtgärder var inte lämpliga för övervakningen av programmen. Kommissionens riktlinjer för övervakning innehöll inga indikatorer för energieffektivitet. De resultat av energieffektivitetsåtgärderna som har rapporterats av de enskilda förvaltningsmyndigheterna är därför inte jämförbara i hela EU och kan inte aggregeras (se punkterna 29–35).

52. De granskade energieffektivitetsprojekten för offentliga byggnader var inte kostnadseffektiva:

- a) Trots att alla de granskade projekten gav den planerade fysiska outputen, till exempel ersattes fönster och dörrar eller isolerades väggar och tak, var kostnaden hög i förhållande till de potentiella energibesparingarna. Ett viktigare övervägande än energieffektivitet var behovet att renovera offentliga byggnader. De granskade projekten syftade till att spara energi och öka komforten men de resulterade inte i något bra förhållande mellan energibesparingar och motsvarande investeringskostnad. Den genomsnittliga planerade återbetalningsperioden för investeringarna var omkring 50 år, vilket är alldeles för lång tid med tanke på de renoverade komponenternas och även själva byggnadernas livstid (se punkterna 18–22 och 23–28, 36–40 och 45–50).
- b) Energibesiktningar var antingen inte obligatoriska (Italien och Litauen) eller också var de investeringsalternativ som rekommenderades i dem där de var obligatoriska (Tjeckien) alldeles för kostnadskrävande. I 18 av de 24 granskade projekten kunde de faktiska energibesparingarna inte kontrolleras eftersom de inte hade mätts på ett tillförlitligt sätt (se punkterna 41–44).

REKOMMENDATIONER

Kommissionen bör vidta nödvändiga åtgärder, bland annat lägga fram ytterligare förslag till bestämmelser för nästa programperiod, så att sammanhållningsmedlen till energieffektivitetsåtgärder nästa programperiod omfattas av följande:

- 1) En riktig behovsbedömning på programnivå. En sådan behovsbedömning bör bedöma energiförbrukningen efter ändamål i alla sektorer, identifiera ekonomins energibesparingspotential och fastställa mål och lämpliga metoder för utvärdering av energiplanen. Den bör kartlägga kostnadseffektiva lösningar i varje sektor.
- 2) Regelbunden övervakning och användning av jämförbara resultatindikatorer. Varje operativt program som gäller energieffektivitetsprojekt bör övervakas regelbundet med avseende på utvecklingen av kostnaden per sparad energienhet och av den planerade och uppnådda återbetalningsperioden i det operativa programmet. De uppgifter som samlas in bör dessutom vara av godtagbar kvalitet när det gäller relevans, jämförbarhet och tillförlitlighet. Uppgifter om vilka energibesparingar som gjorts genom åtgärder som fått stöd via sammanhållningsmedel bör samlas in av de nationella myndigheterna och aggregeras av kommissionen. Sammanhållningsmedlens bidrag till målet att spara 20 % av EU:s förbrukning av primärenergi till 2020 bör fastställas.
- 3) Användning av tydliga kriterier för projekturenval och standardinvesteringskostnader per sparad energienhet (med hjälp av en enhetlig mätenhet och mätmetod). Kommissionen bör fastställa en längsta tillåten enkel återbetalningsperiod på grundval av de vanliga avskrivningsperioderna för investeringar i energieffektivitet. Detta skulle kunna stödjas genom införande av kostnadsoptimala nivåer för referensbyggnader i medlemsstaterna som följer direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda. Energibesiktningar bör användas som primärt urvalskrav för energieffektivitetsprojekt där kostnadsoptimala referensnivåer för byggnader ännu inte har fastställts på nationell nivå.

Denna rapport har antagits av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Harald NOACK som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 14 november 2012.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

FÖRDELNING AV SAMMANHÅLLNINGSMEDEL TILL ENERGIEFFEKTIVITET 2000–2013 OCH UTVALDA PROJEKT 2007–2011

Medlemsstat	Anslaget belopp 2000–2006 (euro)	Anslaget belopp 2007–2013 (euro)	Totala anslag i medlemssta- ten 2000–2013 (euro)	Totala anslag i medlems- staten/totala anslag (%)	Utvalda projekt 2007–2011 (euro)	Utvalda projekt 2007–2011 (%)
Tjeckien ¹	9 225 386	942 214 473	951 439 859	17,7	342 658 632	36,4
Italien	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
Litauen ¹	31 815 678	370 508 149	402 323 827	7,5	439 300 937	118,6
Tyskland	11 969 823	373 182 646	385 152 469	7,1	307 047 003	82,3
Ungern ¹	7 181 475	328 531 227	335 712 702	6,2	163 856 263	49,9
Frankrike	25 596 690	291 167 688	316 764 378	5,9	177 008 914	60,8
Bulgarien ²	0	258 104 621	258 104 621	4,8	74 144 427	28,7
Rumänien ²	0	253 241 727	253 241 727	4,7	60 131 969	23,7
Storbritannien	23 362 973	150 657 204	173 420 177	3,2	167 360 699	111,1
Spanien	39 941 325	110 048 101	146 803 260	2,7	33 326 165	30,3
EU:s gränsöverskridande samarbete	4 029 659	119 642 025	123 671 684	2,3	164 027 992	137,1
Grekland	42 623 511	71 170 000	113 793 511	2,1	492 363 482	691,8
Slovenien ¹	0	105 700 000	105 700 000	2,0	73 707 906	69,7
Lettland ¹	21 048 774	60 220 000	81 268 774	1,5	106 078 878	176,2
Slovakien 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
Irland	22 864 270	19 000 000	41 864 270	0,8	22 346 186	117,6
Nederländerna	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
Belgien	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
Sverige	0	9 173 788	9 173 788	0,2	1 057 737	11,5
Österrike	2 864 306	6 156 013	9 020 319	0,1	17 383 781	282,4
EU:s interregionala samarbete	6 891 928	0	6 891 928	0,1	0	0
Luxemburg	0	504 873	504 873	0,01	1 744 838	345,6
Cypern ¹	0	0	0	0	0	0
Danmark	0	0	0	0	0	0
Totalt	306 283 104	5 078 392 272	5 384 675 376	100 %	3 632 051 543	71,5

Anmärkning: En urvalsandel på över 100 % innebär att medel omfördelades från andra prioriteringar eller åtgärder inom samma operativa program eller ett annat operativt program.

¹ Anslag från 2004.

² Anslag från 2007.

Källa: Generaldirektoratet för regionalpolitikens databas SF 2000–2006, SFC2007, 2011 års årliga genomföranderapport för utvalda projekt.

BILAGA II

ÅTERBETALNINGSPERIOD OCH ENERGIBESPARINGAR SOM UPPNÅTTS GENOM PROJEKT I TJECKIEN, ITALIEN OCH LITAUEN

Projekt	Syfte	Situationen när det gäller energibesparingar efter ett år	Planerad återbetalningsperiod (antal år)	Faktisk/ uppskattad återbetalningsperiod (antal år)
Uherské Hradiště	Isolering av tak och väggar och fönsterbyte i ett kulturhus och i en skola	Uppnådda	42	35
Karviná	Isolering av tak och väggar och fönsterbyte i en gymnasieskola	Uppnådda	93	78
Frýdek-Místek	Isolering av tak och väggar och fönsterbyte i en gymnasieskola	Uppnådda	40	30
Sokolov	Isolering av tak och väggar och fönsterbyte i två låg- och mellanstadieskolor, en förskola och ett fritidshem	Uppnådda	86	81
Sokolov II	Isolering av tak och väggar och fönsterbyte i tre låg- och mellanstadieskolor	Uppnådda	30	26
Volyně	Komplext projekt för isolering av tak och väggar, fönsterbyte och byte av en koleldad värmepanna i en gymnasie- och yrkesskola och i elevhem	Uppnådda	148 (46) ¹	146 (26) ¹
Kladno	Isolering av tak och väggar och fönsterbyte i åtta förskolor	Ej uppnådda	27	32
Plzeň	Isolering av tak och väggar och fönsterbyte i en låg- och mellanstadieskola och en gymnasieskola	Uppnådda	55	48
Melfi	Fönsterbyte i en högstadieskola	e.t.	20	e.t.
Matera	Fönsterbyte i provinsen Materas högkvarter	Ej tillförlitligt mätta	42	104
Grassano	Fönsterbyte i en låg- och mellanstadieskola	Ej tillförlitligt mätta	28	56
Sant'Arcangelo	Fönsterbyte i kommunen Sant'Arcangelos huvudbyggnad	Ej tillförlitligt mätta	37	17
ENEA-Rotondella	Fönsterbyte i matsalsbyggnaden vid ENEA-centrumet i Trisaia	Ej tillförlitligt mätta	21	10
Policoro	Fönsterbyte i låg- och mellanstadieskolan i Policoro	Ej tillförlitligt mätta	33	53
Neapel	Åtgärder på utbudssidan för att öka effektiviteten när det gäller produktion och distribution, till exempel modernisering av värmekraftanläggningen och byte av tekniska anordningar, rör och försörjningssystem för varm- och kallvatten och luft som främst används i den största sjukhusbyggnaden	Ej tillförlitligt mätta	10	19
Palanga	Palanga Vladas Jurgutis – renovering av högstadieskola	Ej tillförlitligt mätta	40	21

¹ Energibesiktningsmannen använde priset på brunkol (85,45 CZK/GJ) som ursprungligen förbrändes i det ombyggda värmeverket; som jämförelse använde revisorerna det genomsnittliga energipriset på 279 CZK/GJ som betalades av skolan för all energitillförsel.

Projekt	Syfte	Situationen när det gäller energibesparingar efter ett år	Planerad återbetalningsperiod (antal år)	Faktisk/ uppskattad återbetalningsperiod (antal år)
Gargždai	Viliaus Gaigalaitis – renovering av äldreboende	Ej tillförlitligt mätta	49	36
Klaipėda	Klaipėda – renovering av turismskola	e.t.	156	e.t.
Garliava	Ökning av effektiviteten i energiförbrukningen i Kaunas-provinsens sjukhus i Garliava	Ej tillförlitligt mätta	57	31
Kaunas	Renovering av onkologacentrumet vid Kaunas medicinska universitet	e.t.	8	e.t.
Vilnius	Renovering av delar av Mykolas Marcinkevičius-sjukhuset och dess tekniska system för att förbättra energiegenskaperna	Ej tillförlitligt mätta	63	21
Alytus	Ökning av energieffektiviteten i Alytus yrkesutbildningscentrum	Ej tillförlitligt mätta	26	23
Vilnius	Isolering av tak och renovering av uppvärmnings- och ventilationssystemen vid Vilnius universitetssjukhus (Santariškių-klinikens operationsavdelning)	e.t.	66	e.t.
Genomsnitt			51	

Källa: Energibesiktningar och energiprojektens faktiska output, revisorernas beräkningar på grundval av energibesiktningar, utvärderingsperiod mellan 25 och 50 år.

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

II.

Kommissionen noterar att de granskade projekten endast omfattar projekt för offentliga byggnader.

IV. a)

Det kan eventuellt föreligga en konflikt mellan resultaten beroende på om det handlar om en strategi som utgår från "behovsbedömning" eller en strategi som bygger på "kostnadseffektivitet". I själva verket kan behovsbedömningen leda till en annan prioritering jämfört med en prioritering på grundval av kostnadseffektivitet.

IV. a) Första strecksatsen

Energieffektivitetspolitiken har genomgått en dynamisk utveckling under de senaste åren. Detta var inte fallet under den tid då programmen för programperioden 2007–2013 utarbetades, förhandlades fram och antogs. Det är först därefter som kommissionen har utvecklat sin energieffektivitetspolitik till fullo. Förhandlingarna om de fyra granskade programmen ägde rum innan kommissionen hade utvecklat sin energieffektivitetspolitik till fullo.

Alla operativa program som finansieras inom ramen för sammanhållningspolitiken måste överensstämja med politikens mål att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och att främja en allmän harmonisk utveckling genom att minska skillnader mellan regionernas utvecklingsnivåer och främja utveckling i de minst gynnade regionerna.

Sammanhållningspolitik är en integrerad politik. När det handlar om investeringar i offentliga byggnader är det viktigt att tillämpa en integrerad strategi och inte enbart genomföra energibesparande åtgärder. De bör i stället betraktas som en del av en allmän renovering som leder till en generell förbättring av en viss byggnad.

Som ett allmänt krav för alla operativa program som finansieras inom ramen för sammanhållningspolitiken innehåller programmen "en analys av situationen i de stödberättigade områdena eller sektorerna, starka och svaga sidor, och den strategi som valts på grundval därav". En behovsbedömning kan vara användbar i detta sammanhang.

KOMMISSIONENS SVAR

Alla program för perioderna 2000–2006 och 2007–2013 hade förhandlats fram och godkänts innan de första nationella handlingsplanerna för energieffektivitet skulle läggas fram (i juni 2007). De nationella energieffektivitetsplanerna är inte utformade som en investeringsstrategi för användning av sammanhållningsanslag för energieffektivitetsändamål.

IV. a) Andra strecksatsen

Energieffektivitet är ett av flera mål för sammanhållningsprogram. Sammanhållningspolitik är en integrerad politik. När det handlar om investeringar i offentliga byggnader är det viktigt att tillämpa en integrerad strategi och inte enbart genomföra energibesparande åtgärder. De bör i stället betraktas som en del av en allmän renovering som leder till en generell förbättring av en viss byggnad. Investeringarnas kostnadseffektivitet är därför en av de avgörande faktorerna för tilldelningen av medel inom ett program. Programmets medel kan också tilldelas till förmån för andra sammanhållningspolitiska mål.

När det gäller investeringar i energieffektivitet i offentliga byggnader kan det vara motiverat med en grundrenovering som går utöver kostnadsoptimala nivåer. I detta sammanhang är den faktiska nivån av energibesparingar som uppnås en viktig faktor. Grundrenoveringar kräver självfallet längre återbetalningstider. Som EU-domstolen anger i § 3 kan offentliga åtgärder användas för att komma till rätta med marknadsmisslyckanden. Samtidigt som marknaden kan tillhandahålla finansiering för den kostnadseffektiva delen av investeringen i energieffektivitet kan sammanhållningspolitikens samfinansieringsdel användas för att stödja den del av investeringen som går utöver den nivån. Detta garanterar högre energibesparingar och att man undviker ytterligare arbete i framtiden, som skulle ha kunnat leda till en ännu högre investeringskostnad totalt sett.

IV. a) Tredje strecksatsen

Kommissionen är medveten om att den aktuella rättsliga ramen för sammanhållningspolitiken inte föreskriver vilken typ av indikatorer som ska användas för övervakningssyftet och arbetar för att förbättra programmets resultat. Därför har kommissionen i förslaget till Eruf-förordningen för programperioden 2014–2020 föreslagit tre gemensamma indikatorer för energieffektivitet för alla medlemsstater: a) antal hushåll med förbättrad energiförbrukningsklass, b) minskning av primär energiförbrukning i offentliga byggnader, och c) antal nya energianvändare som är anslutna till smarta elnät (KOM(2011) 614 slutlig, bilaga till förslaget till förordning). För dessa tre indikatorer skulle det således vara möjligt med ackumulering på EU-nivå.

IV. b) Första strecksatsen

Energieffektivitet är ett av flera mål för sammanhållningsprogram. När det handlar om investeringar i offentliga byggnader är det viktigt att tillämpa en integrerad strategi och inte enbart genomföra energibesparande åtgärder. De bör i stället betraktas som en del av en allmän renovering som leder till en generell förbättring av en viss byggnad. Om en viss offentlig byggnad är aktuell för renovering vid en given tidpunkt är det lämpligt att också beakta energieffektivitetsaspekter i samma veva. Investeringarnas kostnadseffektivitet är därför en av de avgörande faktorerna för tilldelningen av medel inom ett program. Programmets medel kan också tilldelas till förmån för andra sammanhållningspolitiska mål. Kommissionen är medveten om att det kan vara motiverat med en grundrenovering som går utöver kostnadsoptimala nivåer. Det nya direktivet om energieffektivitet kommer också att kräva av medlemsstaterna att de utvecklar långsiktiga renoveringsstrategier för hela fastighetsbeståndet, inklusive politik för att stimulera grundrenoveringar. Grundrenoveringar kräver självfallet längre återbetalningstider.

KOMMISSIONENS SVAR

IV. b) Andra strecksatsen

Kommissionen håller med om att det föreligger ett behov av energibesiktningar av god kvalitet som en grund för investeringar i energieffektivitet i byggnader. Det nya direktivet om energieffektivitet ställer krav på medlemsstaterna att främja tillgängligheten till högkvalitativa och kostnadseffektiva energibesiktningar och energihushållningssystem för alla slutkunder.

V. 1)

Kommissionen arbetar i den riktning som kommer till uttryck i rekommendationen. Den föreslagna förordningen om gemensamma bestämmelser för perioden 2014–2020¹ innehåller följande krav:

- Partnerskapsavtal med medlemsstater ska innehålla en analys av skillnader och utvecklingsbehov som avser de tematiska målen, nyckelåtgärder inom den gemensamma strategiska ramen och de landsspecifika rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen².
- Alla program ska vara förenliga med dessa avtal³.

V. 2)

I den föreslagna Eruf-förordningen för perioden 2014–2020 förutses tre gemensamma indikatorer för energieffektivitet för alla medlemsstater, vilket således möjliggör en ackumulering på EU-nivå.

Kommissionen kan dock inte helt acceptera upplägget när det gäller de rekommenderade indikatorerna på programnivå eftersom deras jämförbarhet skulle bli begränsad mot bakgrund av att dessa indikatorer är beroende av många faktorer (t.ex. energi-/råvarupriser, klimatförhållanden) som kan göra dem vilseledande.

¹ COM(2012) 496.

² Artikel 14.

³ Artikel 24.

V. 3)

I förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser föreslås att övervakningskommittén ska granska och godkänna metoderna och kriterierna för urvalet av insatser⁴. Dessutom ska förvaltningsmyndigheten utarbeta och, när de antagits, tillämpa öppna och icke-diskriminerande urvalskriterier⁵. Det är dock inte möjligt att fastställa standardinvesteringskostnader per sparad kWh inom EU eftersom dessa kostnader varierar avsevärt på grund av olika priser för utrustning och olika nivåer när det gäller redan genomförda besparingar.

Dessutom kan investeringar i energieffektivitet i offentliga byggnader utgöra en del av arbeten som avser "grundrenovering", vilket medför längre återbetalningstider.

⁴ Artikel 100.

⁵ Artikel 114.

KOMMISSIONENS SVAR

IAKTTAGELSER

12.

Energieffektivitetspolitiken har genomgått en dynamisk utveckling under senare år. Detta var inte fallet under den tid då programmen för programperioden 2007–2013 utarbetades, förhandlades fram och antogs. Det är först därefter som kommissionen har utvecklat sin energieffektivitetspolitik till fullo. Förhandlingarna om de fyra granskade programmen ägde rum innan kommissionen hade utvecklat sin energieffektivitetspolitik till fullo.

Som ett allmänt krav för alla operativa program som finansieras inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik (artikel 37 i förordning (EG) nr 1083/2006), innehåller programmen "en analys av situationen i de stödberättigade områdena eller sektorerna, starka och svaga sidor, och den strategi som valts på grundval därav". En behovsbedömning kan vara användbar i detta sammanhang.

Sammanhållningsprogram genomförs i varierande ekonomiska, sociala och territoriella sammanhang. Dessa yttre faktorer och den inneboende osäkerheten är förmildrande faktorer som påverkar planeringen, genomförandet och resultatet av projekten. När det gäller de anförda rekommendationerna från OECD/IEA kan dessa självfallet vara mycket användbara, men de utgör inget rättsligt krav i förhållande till sammanhållningspolitikens programperiod. Dessutom publicerades de först 2008, när de operativa programmen redan hade förhandlats fram och godkänts.

14.

Det granskade exemplet omfattade fyra program i tre medlemsstater. Programmet står för omkring 28 % av de medel som ska anslås till energieffektivitet för perioden 2000–2013. De granskade projekten utgör en mycket liten del av denna summa. Ett granskat program var från programperioden 2000–2006. Därför kan inte resultaten extrapoleras till politiken som helhet.

15.

Alla program för perioderna 2000–2006 och 2007–2013 hade förhandlats fram och godkänts innan de första nationella handlingsplanerna för energieffektivitet enligt direktiv 2006/32/EG skulle läggas fram (i juni 2007). För övrigt är de nationella energieffektivitetsplanerna inte utformade som en investeringsstrategi för användning av sammanhållningsanslag för energieffektivitetsändamål. Samtidigt som en frivillig mall skapad för den andra omgången nationella energieffektivitetsplaner, framlagda av medlemsstaterna 2011/2012, gav dem en möjlighet att lämna indikationer när det gäller tilldelningarna för genomförandet av energieffektivitetsåtgärder med användning av sammanhållningsanslag, var denna mall inte obligatorisk för medlemsstaterna.

När det gäller behovsbedömningen, se kommissionens svar på § 12.

17.

När det gäller behovsbedömningen, se kommissionens svar på § 12. I samband med godkännandet av program begärde kommissionen "en analys av situationen i de stödberättigade områdena eller sektorerna, starka och svaga sidor, och den strategi som valts på grundval därav" (artikel 37 i förordning (EG) nr 1083/2006).

18.

Kommissionen konstaterar att det föreligger en konflikt mellan principen för kostnadseffektivitet som en faktor för tillhandahållande av finansiering till energieffektivitetsåtgärder och begäran att prioritera energieffektivitetsåtgärder på grundval av en behovsbedömning (se §§ 12–17). Båda analysmetoderna för att prioritera investeringar kan leda till olika resultat.

KOMMISSIONENS SVAR

19.

Artikel 5 i direktiv 2006/32/EG ålägger inte medlemsstaterna att genomföra detta enbart med sammanhållningsanslag, eller, med andra ord, sammanhållningsanslagen är inte den enda finansieringskällan för att genomföra direktivet.

Kommissionen hänvisar också till sitt svar på § 18.

Kommissionen anser inte att exemplen i ruta 1 är direkt jämförbara med de granskade programmen.

20.

Energieffektivitet är ett av flera mål för sammanhållningsprogram. Sammanhållningspolitik är en integrerad politik. När det handlar om investeringar i offentliga byggnader är det viktigt att tillämpa en integrerad strategi och inte enbart genomföra energibesparande åtgärder. De bör i stället betraktas som en del av en allmän renovering som leder till en generell förbättring av en viss byggnad. Investeringarnas kostnadseffektivitet är därför en av de avgörande faktorerna för tilldelningen av medel inom ett program. Programmets medel kan också tilldelas till förmån för andra sammanhållningspolitiska mål. När det gäller investeringar i energieffektivitet i offentliga byggnader anser kommissionen att det kan vara motiverat med en grundrenovering som går utöver kostnadsoptimala nivåer (SWD(2012) 61 slutlig av den 14 mars 2012, del II, s. 14–15). Det nya direktivet om energieffektivitet kommer också att kräva av medlemsstaterna att de utvecklar långsiktiga renoveringsstrategier för hela fastighetsbeståndet, inklusive politik för att stimulera grundrenoveringar. Som EU-domstolen anger i § 3 kan offentliga åtgärder användas för att komma till rätta med marknadsmisslyckanden. Samtidigt som marknaden kan tillhandahålla finansiering för den kostnadseffektiva delen av investeringen i energieffektivitet kan sammanhållningspolitikens samfinansieringsdel användas för att stödja den del av investeringen som går utöver den nivån. Detta garanterar högre energibesparingar och undvikande av ytterligare arbete i framtiden, vilket skulle kunna leda till att den totala investeringskostnaden blir ännu högre.

Det betonas i det nya direktivet om energieffektivitet att offentliga myndigheter förväntas föregå med gott exempel på detta område. Det kan de göra genom att engagera sig i moderna grundrenoveringar av offentliga byggnader för förbättrad energieffektivitet, varigenom även efterfrågesidan för innovationer förstärks.

21.

Det är inte möjligt att bedöma kostnadseffektivitet på programnivå utan bara på projektnivå. Behovet av kostnadseffektivitet kan definieras i urvalskriterierna för de specifika insatserna. I direktiv 2006/32/EG betonas att medlemsstaterna ska säkerställa att den offentliga sektorn föregår med gott exempel. När det gäller specifika projekt är medlemsstaterna själva ansvariga för urvalet. När det gäller grundrenoveringsprojekt kan behovsbedömningen leda till en annan prioritering jämfört med en prioritering på grundval av kostnadseffektivitet.

22.

När det gäller investeringar i energieffektivitet i offentliga byggnader kan det vara motiverat med en grundrenovering som går utöver kostnadsoptimala nivåer. I detta sammanhang är den faktiska nivån av energibesparingar som uppnås en viktig faktor. Grundrenoveringar kräver självfallet längre återbetalningstider.

23.

Kommissionen hänvisar till sitt svar på § 22 och principen om delad förvaltning.

Som exempel kan nämnas att det litauiska operativa programmet "Främjande av sammanhållning" syftar till att eftersträva förbättrad miljö kvalitet genom att ge särskild uppmärksamhet till en ökad effektivitet inom energianvändning. Specifika urvalskriterier har inte fastställts på programnivå.

24.

Kommissionen hänvisar till sina svar på §§ 20 och 22.

26.

Kommissionen hänvisar till sitt svar på § 22.

27.

Kommissionen hänvisar till sitt svar på § 22.

28.

Kommissionen hänvisar till sitt svar på § 22. Efter den andra litauiska nationella energieffektivitetsplanen från 2011 är det nu obligatoriskt med energibesiktning.

KOMMISSIONENS SVAR

31.

Kommissionen erkänner den ökande betydelsen av energieffektivitet och har i förslaget till Eruf-förordning för programperioden 2014–2020 föreslagit tre gemensamma indikatorer för energieffektivitet för alla medlemsstater: a) antal hushåll med förbättrad energiförbrukningsklass, b) minskning av primär energiförbrukning i offentliga byggnader, c) antal nya energianvändare som är anslutna till smarta elnät (KOM(2011) 614, bilaga till förslaget till förordning.

34.

När det gäller indikatorsystemets kvalitet och lämplighet ifrågasatte kommissionen det litauiska systemet i samband med förhandlingarna om programmet. För perioden 2014–2020 står det klart att dessa två aspekter måste bedömas mycket noggrant.

35.

Kommissionen hänvisar till sitt svar på § 31.

Det var på kommissionens initiativ, med arbetsdokument nr 2 från 2006, som vissa förslag om grundläggande indikatorer som används för sammanställning av värden på EU-nivå lades fram för första gången.

Energibesparingsmålet för 2020 fastställdes först 2007, efter förhandlingen om och antagandet av programmen.

Dokumentet *Outcome indicators and targets* (utfallsindikatorer och utfallsmål) var ett metoddokument av akademiker som en del av diskussionen om den framtida sammanhållningspolitiken, och inte en officiell ståndpunkt från kommissionen.

36.

Kommissionen hänvisar till sitt svar på § 12.

Under programperioden 2014–2020 kommer det nya direktivet om energieffektivitet att stödja arbete på detta område genom att på lokal och regional nivå uppmuntra energieffektivitetsplaner och energihushållningssystem, färdplaner för renovering och värmekartor för användning av kraftvärme.

Kommissionen hänvisar också till sina svar på §§ 18, 20 och 22.

37.

Kommissionen hänvisar till sina svar på §§ 12, 18, 20 och 22. Om en viss offentlig byggnad är aktuell för renovering vid en given tidpunkt är det lämpligt att också beakta energieffektivitetsaspekter i samma veva.

38.

Kommissionen hänvisar till sina svar på §§ 18, 20 och 22 och det faktum att grundrenoveringar kräver längre återbetalningstider. Urvalet av projekt äger rum på grundval av projektbeskrivningen i projektansökan som kan innehålla fler målsättningar än energieffektivitet.

39.

Under den period som granskningen omfattar var medlemsstaterna inte skyldiga att fastställa kostnadsoptimala minimikrav avseende energiprestanda. Denna skyldighet kommer att föreligga först när medlemsstaterna har genomfört sina nationella kostnadsoptimerande beräkningar enligt delegerad förordning 244/2012. Under alla omständigheter måste de alla ha fastställt "normala" minimikrav avseende energiprestanda enligt direktiv 2002/91/EG.

KOMMISSIONENS SVAR

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

41.

Det nya direktivet om energieffektivitet ställer krav på medlemsstaterna att främja tillgängligheten till högkvalitativa och kostnadseffektiva energibesiktningar och energihushållningssystem för alla slutkunder.

45.

Kommissionen konstaterar att projekten gav upphov till fördelar och hänvisar till sina svar på §§ 20 och 22 på den integrerade strategin för sammanhållningspolitik.

46.

Kontrollen av lagligheten när det gäller insatserna och deras resultat ligger inom förvaltningsmyndigheternas behörighet på grundval av den information som tillhandahålls av stödmottagarna.

51.

Det kan eventuellt föreligga en konflikt mellan resultaten beroende på om det handlar om en strategi som utgår från "behovsbedömning" eller en strategi som bygger på "kostnadseffektivitet". I själva verket kan behovsbedömningen leda till en annan prioritering jämfört med en prioritering på grundval av kostnadseffektivitet.

51. a)

Energieffektivitetspolitiken har genomgått en dynamisk utveckling under senare år. Detta var inte fallet under den tid då programmen för programperioden 2007–2013 utarbetades, förhandlades fram och antogs. Det är först därefter som kommissionen har utvecklat sin energieffektivitetspolitik till fullo. Förhandlingarna om de fyra granskade programmen ägde rum innan kommissionen hade utvecklat sin energieffektivitetspolitik till fullo.

Sammanhållningspolitik är en integrerad politik. När det handlar om investeringar i offentliga byggnader är det viktigt att tillämpa en integrerad strategi och inte enbart genomföra energibesparande åtgärder. De bör i stället betraktas som en del av en allmän renovering som ska leda till en generell förbättring av en viss byggnad. Som ett allmänt krav för alla operativa program som finansieras inom ramen för sammanhållningspolitiken innehåller programmen "en analys av situationen i de stödberättigade områdena eller sektorerna, starka och svaga sidor, och den strategi som valts på grundval därav". En behovsbedömning kan vara användbar i detta sammanhang.

Alla program för perioderna 2000–2006 och 2007–2013 hade förhandlats fram och godkänts innan de första nationella handlingsplanerna för energieffektivitet skulle läggas fram (i juni 2007). De nationella energieffektivitetsplanerna är inte utformade som en investeringsstrategi för användning av sammanhållningsanslag för energieffektivitetsändamål.

KOMMISSIONENS SVAR

51. b)

Energieffektivitet är ett av flera mål för sammanhållningsprogram. Sammanhållningspolitik är en integrerad politik. När det handlar om investeringar i offentliga byggnader är det viktigt att tillämpa en integrerad strategi och inte enbart genomföra energibesparande åtgärder. De bör i stället betraktas som en del av en allmän renovering som leder till en generell förbättring av en viss byggnad. Investeringarnas kostnadseffektivitet är därför en av de avgörande faktorerna för tilldelningen av medel inom ett program. Programmets medel kan också tilldelas till förmån för andra sammanhållningspolitiska mål.

När det gäller investeringar i energieffektivitet i offentliga byggnader kan det vara motiverat med en grundrenovering som går utöver kostnadsoptimala nivåer. I detta sammanhang är den faktiska nivån av energibesparingar som uppnås en viktig faktor. Grundrenoveringar kräver självfallet längre återbetalningstider. Som EU-domstolen anger i § 3 kan offentliga åtgärder användas för att komma till rätta med marknadsmisslyckanden. Samtidigt som marknaden kan tillhandahålla finansiering för den kostnadseffektiva delen av investeringen i energieffektivitet kan sammanhållningspolitikens samfinansieringsdel användas för att stödja den del av investeringen som går utöver den nivån. Detta garanterar högre energibesparingar och undvikande av ytterligare arbete i framtiden, vilket skulle kunna leda till att den totala investeringskostnaden blir ännu högre.

51. c)

Kommissionen är medveten om att den aktuella rättsliga ramen för sammanhållningspolitiken inte föreskriver vilken typ av indikatorer som ska användas för övervakningssyftet. Därför har kommissionen i förslaget till Eruf-förordning för programperioden 2014–2020 föreslagit tre gemensamma indikatorer för energieffektivitet för alla medlemsstater: a) antal hushåll med förbättrad energiförbrukningsklass, b) minskning av primär energiförbrukning i offentliga byggnader, och c) antal nya energianvändare som är anslutna till smarta elnät (KOM(2011) 614 slutlig, bilaga till förslaget till förordning.

52. a)

Energieffektivitet är ett av flera mål för sammanhållningsprogram. När det handlar om investeringar i offentliga byggnader är det viktigt att tillämpa en integrerad strategi och inte enbart genomföra energibesparande åtgärder. De bör i stället betraktas som en del av en allmän renovering som leder till en generell förbättring av en viss byggnad. Om en viss offentlig byggnad är aktuell för renovering vid en given tidpunkt är det lämpligt att också beakta energieffektivitetsaspekter i samma veva. När det gäller investeringar i energieffektivitet i offentliga byggnader kan det vara motiverat med en grundrenovering som går utöver kostnadsoptimala nivåer. I detta sammanhang är den faktiska nivån av energibesparingar som uppnås en viktig faktor. Grundrenoveringar kräver självfallet längre återbetalningstider.

52. b)

Kommissionen håller med om att det föreligger ett behov av energibesiktningar av god kvalitet som en grund för investeringar i energieffektivitet i byggnader. Det nya direktivet om energieffektivitet ställer krav på medlemsstaterna att främja tillgängligheten till högkvalitativa och kostnadseffektiva energibesiktningar och energihushållningssystem för alla slutkunder.

KOMMISSIONENS SVAR

REKOMMENDATIONER

1)

Kommissionen arbetar i enlighet med rekommendationen. Den föreslår i förordningen om gemensamma bestämmelser för perioden 2014–2020⁶ att

- partnerskapsavtal med medlemsstater ska innehålla en analys av skillnader och utvecklingsbehov som avser de tematiska målen, nyckelåtgärder inom den gemensamma strategiska ramen och de landsspecifika rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen⁷,
- alla program ska vara förenliga med dessa avtal⁸.

Det nya direktivet om energieffektivitet som antogs 2012 kommer att stödja arbete på energieffektivitetsområdet genom att på lokal och regional nivå uppmuntra energieffektivitetsplaner (dvs. behovsbedömningar på energieffektivitetsområdet) och energihushållningssystem, färdplaner för renovering och värmekartor för användning av kraftvärme.

2)

Kommissionen arbetar för att förbättra programmets resultat. Den har i förslaget till Eruf-förordning för programperioden 2014–2020 föreslagit tre gemensamma indikatorer för energieffektivitet för alla medlemsstater: a) antal hushåll med förbättrad energiförbrukningsklass, b) minskning av primär energiförbrukning i offentliga byggnader, och c) antal nya energianvändare som är anslutna till smarta elnät (KOM(2011) 614 slutlig, bilaga till förslaget till förordning). För dessa tre indikatorer skulle det således vara möjligt med ackumulering på EU-nivå.

Kommissionen kan dock inte helt acceptera rekommendationen eftersom jämförbarheten när det gäller de rekommenderade indikatorerna skulle bli begränsad mot bakgrund av att dessa indikatorer är beroende av många faktorer (t.ex. energi-/råvarupriser, klimatförhållanden) som kan göra dem vilseledande.

3)

Kommissionen har i artikel 100 i förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser för programperioden 2014–2020 (COM(2012) 496 final) föreslagit att övervakningskommittén ska granska och godkänna metoderna och kriterierna för urvalet av insatser. I artikel 114 i förslaget till förordning föreslås vidare att förvaltningsmyndigheten ska utarbeta och, när de antagits, tillämpa lämpliga urvalsförfaranden och kriterier som i) är öppna och icke-diskriminerande, och ii) beakta principerna om främjande av jämställdhet, icke-diskriminering och hållbar utveckling.

Kommissionen kan dock inte helt instämma i rekommendationen. Det är inte möjligt att fastställa standardinvesteringskostnader per sparad kWh inom EU eftersom dessa kostnader varierar avsevärt på grund av olika priser för utrustning och olika nivåer när det gäller redan genomförda besparingar.

Kommissionen arbetar med att utveckla riktlinjer för bedömning av energieffektivitetsprojekt, som kan fungera som en utgångspunkt för att inrätta mekanismer för utvärdering, övervakning och kontroll av projekt. Dessutom kommer det enligt det nya direktivet om energieffektivitet att bli obligatoriskt för medlemsstaterna att främja tillgängligheten till högkvalitativa energibesiktningar för alla slutkunder.

När det handlar om investeringar i energieffektivitet i offentliga byggnader är det viktigt att tillämpa en integrerad strategi och inte enbart genomföra energibesparande åtgärder. De bör i stället betraktas som en del av en allmän renovering som leder till en generell förbättring av en viss byggnad.

Kommissionen är medveten om att det kan vara motiverat med en grundrenovering som går utöver kostnadsoptimala nivåer. Grundrenoveringar kräver självfallet längre återbetalningstider.

⁶ COM(2012) 496.

⁷ Artikel 14.

⁸ Artikel 24.

Europeiska revisionsrätten

Särskild rapport nr 21/2012

Kostnadseffektiviteten i de sammanhållningspolitiska investeringarna i energieffektivitet

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2013 — 37 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-043-8

doi:10.2865/48041

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Europeiska unionens representationer och delegationer. Adressuppgifter finns på internet (<http://ec.europa.eu/>) eller kan fås från fax +352 2929-42758.

Avgiftsbelagda publikationer

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

Avgiftsbelagda prenumerationer (t.ex. årsabonnemang på *Europeiska unionens officiella tidning* och på rättsfallssamlingen från Europeiska unionens domstol)

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm).

REVISIONSRÄTTEN BEDÖMDE HURUVIDA DE SAMMANHÅLLNINGSPOLITISKA INVESTERINGARNA I ENERGIEFFEKTIVITET VAR KOSTNADSEFFEKTIVA. REVISIONSRÄTTEN DRAR SLUTSATSEN ATT RÄTT VILLKOR FÖR PROGRAMPLANERING OCH FINANSIERING INTE HADE FASTSTÄLLTS OCH ATT DE GRANSKADE PROJEKTEN NÄR DET GÄLLDE OFFENTLIGA BYGGNADER HADE LÅNGA GENOMSNITTLIGA PLANERADE ÅTERBETALNINGSPERIODER (OMKRING 50 ÅR). REVISIONSRÄTTEN REKOMMENDERAR ATT KOMMISSIONEN SER TILL ATT SAMMANHÅLLNINGSMEDLEN FÖR ENERGIEFFEKTIVITETSÅTGÄRDER BLIR FÖREMÅL FÖR EN RIKTIG BEHOVSBEDÖMNING, REGELBUNDEN ÖVERVAKNING OCH JÄMFÖRBARA RESULTATINDIKATORER SAMT TYDLIGA PROJEKTURVALSKRITERIER OCH STANDARDINVESTERINGSKOSTNADER PER ENHET ENERGI SOM SKA SPARAS, MED EN LÄNGSTA TILLÅTEN ENKEL ÅTERBETALNINGSPERIOD.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

ISBN 978-92-9241-043-8



9 789292 410438