

20/2015

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

energibesparelser i staten

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

Juni 2016

20 /
2015

Beretning om energi- besparelser i staten

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2016

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Forsvarsministeren, uddannelses- og forskningsministeren, ministeren for børn, undervisning og ligestilling, transport- og bygningsministeren samt energi-, forsynings- og klimaministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i november 2016.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2015, som afgives i februar 2017.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-497-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM ENERGIBESPARELSER I STATEN

Staten har i årtier søgt at mindske energiforbruget i statens institutioner med henblik på en sparsommelig drift og for at gavne klimaet. En målrettet indsats startede dog først i 2009, hvor et bredt flertal i Folketinget indgik en politisk aftale om at styrke energisparsømsindsatsen i staten. Energistyrelsens cirkulære fra 2009 om energieffektivisering i statens institutioner gjorde ministerierne ansvarlige for, at energiforbruget i 2011 skulle reduceres med 10 % i forhold til forbruget i 2006. Målet blev langt fra nået, og på baggrund af et EU-direktiv fra 2012 er målsætningen ændret til, at energiforbruget i 2020 skal være reduceret med 14 % i forhold til 2006.

Statsrevisorerne bemærker, at statens energiforbrug i 2014 kun var reduceret med 2,3 % i forhold til 2006, og at det kræver en særdeles målrettet indsats at nå målet om en reduktion på 14 % i 2020.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke har sikret en ramme, der understøtter ministeriernes energisparsømsindsats. Statsrevisorerne finder det heller ikke tilfredsstillende, at de 2 mest energiforbrugende ministerier – Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling – først i 2015 indledte arbejdet med at styrke energisparsømsindsatsen i institutionerne.

Statsrevisorerne kritiserer, at Energistyrelsens cirkulære om energieffektivisering i statens institutioner ikke i tilstrækkelig grad har støttet ministerierne i arbejdet med energisparsømsindsatsen, at det i øjeblikket er usikkert, om styrelsens fortolkning af EU-direktivet er korrekt, og at styrelsen først i 2014 har taget initiativ til at kvalitetssikre data og løse problemerne med at fastlægge forbruget i basisåret 2006. De årlige oplysninger til Folketinget om udviklingen i statens energiforbrug har således været forbundet med stor usikkerhed.

De største bygningsejere i staten – Bygningsstyrelsen og Forsvarsministeriet – har gennemført rentable energibesparelser, men Statsrevisorerne konstaterer, at der fortsat er et stort, uudnyttet potentiale for yderligere energibesparelser, som især Bygningsstyrelsen ikke har haft tilstrækkeligt fokus på.

Statsrevisorerne bemærker, at det bør overvejes, hvordan man kan opgøre mål for energieffektiviseringer, som tager højde for ændringer i aktivitetsniveauet.

STATSREVISORERNE,
den 22. juni 2016

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-Andersen
Lars Barfoed
Søren Gade^{*)}

^{*)} Statsrevisor Søren Gade har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2. Energistyrelsens understøttelse af ministeriernes arbejde med energibesparelser	10
2.1. Rammerne for ministeriernes arbejde med energibesparelser	11
2.2. Energistyrelsens årlige opgørelse over statens energiforbrug	18
3. De mest energiforbrugende ministeriers styring af energispareindsatsen	22
3.1. Ministeriernes tilrettelæggelse af energispareindsatsen	23
3.2. Ministeriernes datagrundlag	27
3.3. Ministeriernes implementering af energispareindsatsen	30
4. Bygningsejernes gennemførelse af rentable energibesparelserprojekter	34
4.1. Viden om rentable besparelsesforslag i energimærket	35
4.2. Finansiering og gennemførelse af rentable energibesparelser	40
Bilag 1. Metodisk tilgang	47
Bilag 2. Ordliste	49

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet, § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet, § 20. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, § 28. Transport- og Bygningsministeriet og § 29. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Forsvarsministeriet:

Søren Gade: april 2004 - februar 2010
Gitte Lillelund Bech: februar 2010 - oktober 2011
Nick Hækkerup: oktober 2011 - august 2013
Nicolai Wammen: august 2013 - juni 2015
Carl Holst: juni 2015 - september 2015
Peter Christensen: september 2015 -

Uddannelses- og Forskningsministeriet:

Helge Sander: november 2001 - februar 2010
Charlotte Sahl-Madsen: februar 2010 - oktober 2011
Morten Østergaard: oktober 2011 - februar 2014
Sofie Carsten Nielsen: februar 2014 - juni 2015
Esben Lunde Larsen: juni 2015 - februar 2016
Ulla Tørnæs: februar 2016 -

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling:

Bertel Haarder: februar 2005 - februar 2010
Tina Nedergaard: februar 2010 - marts 2011
Troels Lund Poulsen: marts 2011 - oktober 2011
Christine Antorini: oktober 2011 - juni 2015
Ellen Trane Nørby: juni 2015 -

Transport- og Bygningsministeriet:

Hans Christian Schmidt: juni 2015 -

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet:

Connie Hedegaard: november 2007 - november 2009
Lykke Friis: november 2009 - oktober 2011
Martin Lidegaard: oktober 2011 - februar 2014
Rasmus Helveg Petersen: februar 2014 - juni 2015
Lars Christian Lilleholt: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Forsvarsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, Transport- og Bygningsministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen. Transport- og Bygningsministeriet er kun nævnt med den nuværende minister, da ministeriet først overtog Bygningsstyrelsen fra det daværende Klima-, Energi- og Bygningsministerium ved ministerens tiltrædelse i juni 2015.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om statens indsats for at styrke energispareindsatsen i statslige institutioner. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i august 2015.

I 2008 indgik et bredt flertal af Folketingets partier en politisk aftale, hvor partierne besluttede, at energispareindsatsen i statslige institutioner skulle styrkes for at sikre et fald i energiforbruget. Derfor satte regeringen i 2009 et mål om, at staten frem mod 2011 skulle reducere energiforbruget med 10 % i forhold til forbruget i 2006. Dette mål blev ikke nået. I 2012 kom der et EU-direktiv om energieffektivitet, som fra 2014 stillede krav til energibesparelser i staten. Det blev afsættet for en yderligere styrkelse af energispareindsatsen, hvor regeringen i 2014 satte som mål, at staten skal reducere energiforbruget med 14 % i 2020 i forhold til forbruget i 2006. Målet skulle sikre en efterlevelse af EU-direktivet.

Energistyrelsens cirkulære om energieffektivisering i statens institutioner udgør rammerne for statens energispareindsats. Ifølge cirkulæret er de enkelte ministerier ansvarlige for at reducere energiforbruget og nå målet om energibesparelser. Energistyrelsen pålægges understøttende opgaver.

2. Baggrunden for undersøgelsen er, at staten ifølge Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i 2014 kun havde reduceret energiforbruget med 2,3 % i forhold til forbruget i 2006. Selv om der er en vis usikkerhed om opgørelsen af udviklingen i statens energiforbrug, er der en klar indikation på, at staten kun i meget begrænset omfang har reduceret energiforbruget. Hvis staten skal nå målet om energibesparelser i 2020 og efterleve EU-direktivet, er der behov for en målrettet indsats allerede nu. Det skyldes, at bygningsmæssig energioptimering er et væsentligt element i arbejdet med energibesparelser, som særligt ved større projekter kan tage 2-3 år at gennemføre.

3. Staten brugte ifølge Energistyrelsen ca. 700 mio. kr. på el og varme i 2014 ekskl. afgifter og moms. En reduktion i energiforbruget på 14 % i 2020 vil således medføre en årlig besparelse på ca. 100 mio. kr. En reduktion i energiforbruget i statens institutioner har derfor den effekt, at det over tid vil reducere statens omkostninger, da der som udgangspunkt investeres i energibesparelser, som er rentable. Det er således udtryk for sparsommelig adfærd, når staten gennemfører rentable energibesparelser.

ENERGIFORBRUG

Ved energiforbrug forstås elforbrug, energiforbrug til varme og køling samt procesenergi, men ikke energiforbrug til transport. Procesenergi omfatter fx energi til servere og til apparater og teknisk udstyr i forbindelse med forskning og undervisning.

ÅRLIG OPGØRELSE AF ENERGIFORBRUGET

Der foreligger endnu ikke en opgørelse af statens energiforbrug for 2015. Ministerierne skal indberette årets forbrug inden den 1. juni det efterfølgende år, men der foreligger først i september en samlet opgørelse over statens energiforbrug.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om staten i tilstrækkelig grad har sikret en styrket energispareindsats i statslige institutioner. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Energistyrelsen understøttet ministeriernes arbejde med at styrke energispareindsatsen?
- Har de mest energiforbrugende ministerier en tilstrækkelig styring af energispareindsatsen?
- Har de største statslige bygningsejere gennemført rentable energibesparelserprojekter?

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at staten endnu ikke i tilstrækkelig grad har sikret en styrket energispareindsats i statslige institutioner, og der er en betydelig risiko for, at staten ikke når målet om en reduktion i statens energiforbrug på 14 % i 2020. Det skyldes primært, at de 2 mest energiforbrugende ministerier har haft en utilstrækkelig styring af indsatsen siden 2009, hvor den målrettede energispareindsats blev påbegyndt. Det skyldes også, at rammen for ministeriernes energispareindsats siden 2009 ikke i tilstrækkelig grad har bidraget til at sikre en målrettet indsats i alle ministerier.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at de 2 mest energiforbrugende ministerier, som er Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, ikke allerede fra 2009 har tilrettelagt en målrettet indsats for at reducere energiforbruget. De 2 ministerier har ikke haft en tilstrækkelig styring af energispareindsatsen og har ikke haft et overblik over indsatsen i de selvejende institutioner på ministerområderne. Ministerierne begyndte først i 2015 at gøre sig overvejelser om, hvordan opgaven med at reducere de selvejende institutioners energiforbrug kan løses. Ministerierne står for ca. 61 % af statens energiforbrug, og ministeriernes energiforbrug har været stigende gennem flere år, bl.a. som følge af flere studerende og mere forskning.

Rammen for ministeriernes energispareindsats er Energistyrelsens cirkulære om energieffektivisering i statens institutioner. En tidligere version af cirkulæret for perioden 2009-2014 førte kun til en mindre reduktion af statens energiforbrug. Energistyrelsen og de øvrige ministerier, som var inddraget i processen omkring udarbejdelsen af det nye cirkulære, var bekendt med, at det tidligere cirkulære ikke havde medført en målrettet indsats i alle ministerier, og at der kun var opnået en mindre energibesparelse. Cirkulæret forblev dog alligevel stort set uændret. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet burde som ressortansvarligt ministerium have taget konsekvensen af de manglende resultater af energispareindsatsen og sikret en model for indsatsen, som i højere grad understøtter, at målet om energibesparelser bliver nået, og at kravet i EU-direktivet om energieffektivitet bliver opfyldt.

De største bygningsejere i staten er Bygningsstyrelsen og Forsvarsministeriet. De spiller en afgørende rolle for at nå målet om energibesparelser i staten, da de skal gennemføre bygningsmæssig energioptimering. Det er et af de mest effektive virkemidler til at opnå varige energibesparelser. Begge bygningsejere har gennemført rentable energibesparelserprojekter. Rigsrevisionen konstaterer dog, at der fortsat er et stort uudnyttet potentiale for yderligere energibesparelser frem mod 2020.

1.2. BAGGRUND

5. Energieffektivisering i statens institutioner er et indsatsområde, som både har en gavnlig effekt på klimaet og er udtryk for sparsommelighed i driften af statens institutioner. Staten bruger årligt væsentlige beløb på energi, og når ministerierne gennemfører rentable energibesparelser, kan det bidrage til at nedbringe driftsomkostningerne. Et bredt flertal af Folketingets partier indgik i 2008 en aftale om at styrke indsatsen for at reducere statens energiforbrug, og i 2014 trådte et EU-direktiv om energieffektivitet i kraft. Hvis Danmark ikke efterlever direktivets mål om at reducere statens energiforbrug, er der risiko for, at Europa-Kommissionen indleder en traktatkrænkelssag mod Danmark.

Indsatsen for energibesparelser i staten er langt fra et nyt fænomen. Op gennem 1980'erne blev indsatsen styret gennem årlige cirkulæreskrivelser om energibesparende foranstaltninger i statens bygninger, og i 1992 kom det første cirkulære om energieffektivisering i statens institutioner, hvor der bl.a. indgik et krav om, at alle statslige institutioner skulle indføre energistyring og udpege en energiansvarlig medarbejder. Cirkulæret blev efterfølgende ændret i 1995, 2005, 2009 og 2014.

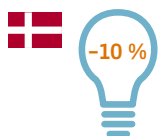
Med cirkulæret i 2009 indførte regeringen et nationalt mål om at reducere statens energiforbrug med 10 % i 2011 i forhold til forbruget i 2006. Det skete i forlængelse af en energipolitisk aftale fra 2008. Energisparemålet gjaldt for perioden 1. oktober 2009 - 31. december 2011, og et nyt cirkulære med et nyt energisparemål trådte først i kraft i juli 2014. Der var således ikke noget energisparemål i 2012 og 2013, men ministerierne skulle fortsat arbejde med at reducere forbruget, og de statslige bygningsejere skulle fortsat gennemføre rentable energibesparelserprojekter i henhold til cirkulæret fra 2009.

6. Figur 1 viser centrale elementer i arbejdet med en styrket energispareindsats i staten.

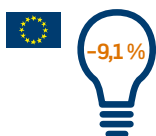
FIGUR 1

CENTRALE ELEMENTER I ARBEJDET MED EN STYRKET ENERGISPAREINDSATS I STATEN

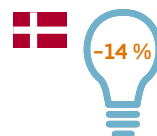
Nationalt mål fra 1. oktober 2009 om at reducere statens energiforbrug med 10 % i 2011 i forhold til forbruget i 2006



EU-direktiv om at reducere statens energiforbrug svarende til 9,1 % i perioden 2014-2020



Nationalt mål fra 5. juli 2014 om at reducere statens energiforbrug med 14 % i 2020 i forhold til forbruget i 2006



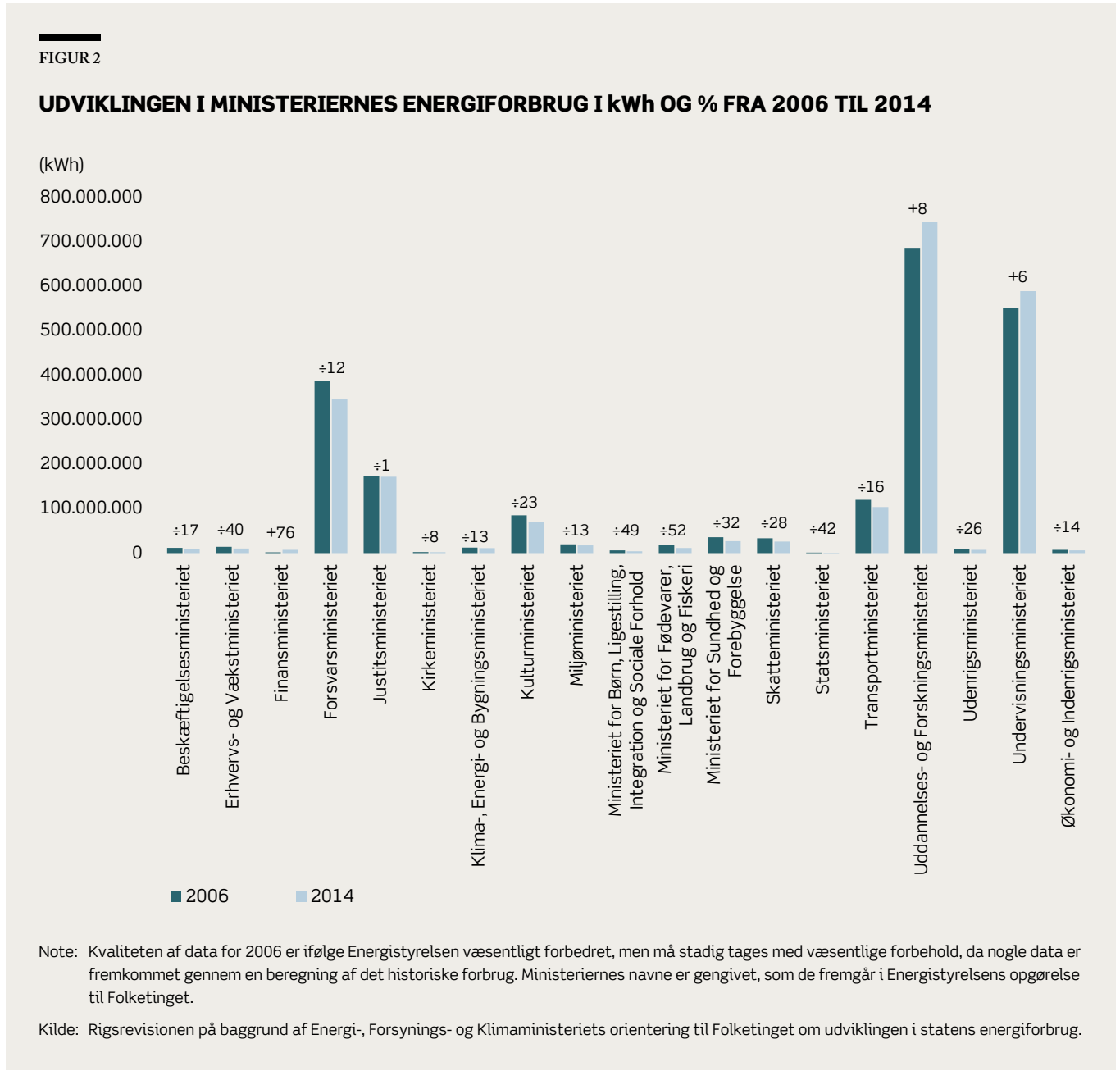
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen.

I september 2012 nedsatte den daværende klima-, energi- og bygningsminister en tværministeriel arbejdsgruppe, som skulle udarbejde et forslag til, hvordan der kunne sættes et nyt mål, som sikrede en efterlevelse af EU-direktivet.

I juli 2014 fastsatte regeringen et nyt mål for statens energibesparelser. Målet er at reducere statens forbrug med 14 % i 2020 i forhold til 2006. Målet fremgår af et nyt cirkulære om energieffektivisering i statens institutioner. Ud over ændringen af målet indeholder det nye cirkulære kun få mindre ændringer i forhold til cirkulæret fra 2009. Det nye cirkulære og det nye energisparemål blev udarbejdet i forbindelse med Danmarks implementering af EU-direktivet fra oktober 2012. Energistyrelsen kom frem til, at en efterlevelse af direktivet krævede, at staten skulle reducere energiforbruget med 9,1 % i perioden 2014-2020, og at en opnåelse af det nationale mål om at reducere forbruget med 14 % i 2020 i forhold til 2006 ville sikre, at også kravet i direktivet bliver opfyldt. Ifølge cirkulæret skal ministerierne med tilhørende institutioner årligt indberette energiforbruget i en database, som Energistyrelsen stiller til rådighed. Styrelsen har ansvaret for at fastsætte en metode for opgørelsen af forbruget og skal inden den 1. oktober det efterfølgende år sende en opgørelse over statens samlede energiforbrug til Folketingets Energi-, Forsynings- og Klimaudvalg. I november 2014 nedsatte Energistyrelsen en ny tværministeriel arbejdsgruppe, som skulle rette op på dataproblemerne hos de 3 mest energiforbrugende ministerier.

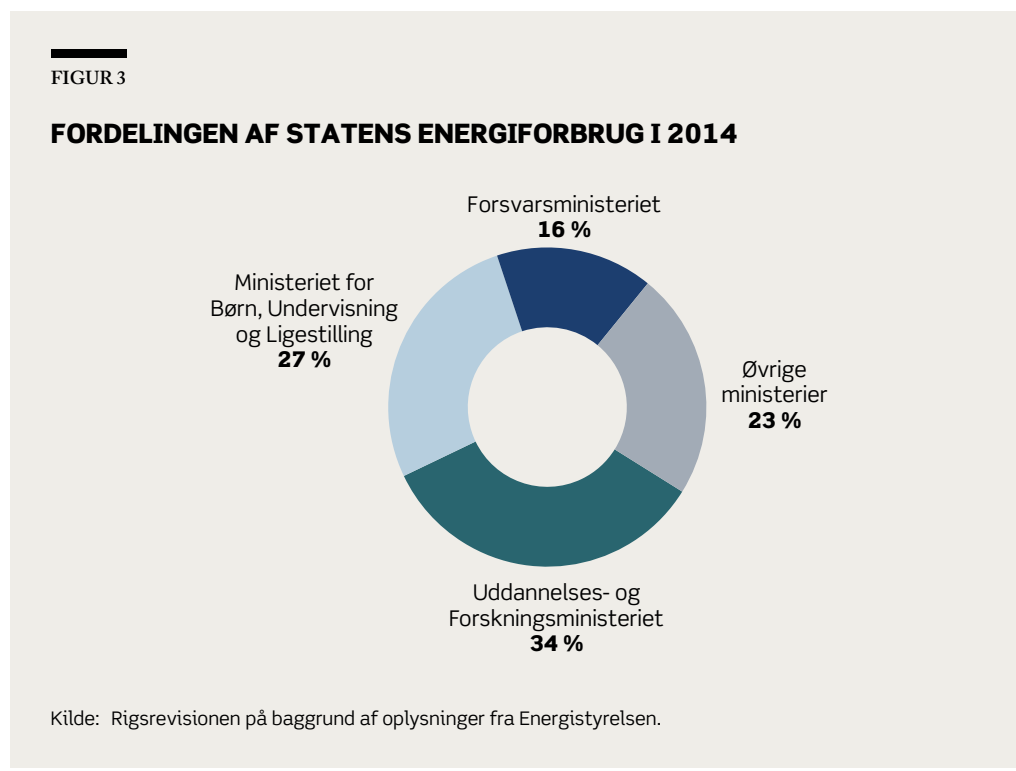
Opgørelse over udviklingen i ministeriernes energiforbrug

7. Figur 2 viser udviklingen i ministeriernes energiforbrug fra 2006 til 2014.



Det fremgår af figur 2, at 11 ud af 20 ministerier allerede har nået målet om at reducere energiforbruget med 14 % i forhold til 2006. 3 ministerier med en reduktion på 12-13 % er tæt på at nå målet, mens et andet ministerium med en reduktion på 8 % er godt på vej mod at nå målet. Justitsministeriet har kun reduceret forbruget med 1 % og har derfor stadig en stor opgave foran sig. Finansministeriet har et markant øget forbrug, hvilket primært skyldes oprettelsen af Statens It, hvorved ministeriet har overtaget statens servere. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og Uddannelses- og Forskningsministeriet har haft en stigning i energiforbruget.

8. Udviklingen i energiforbruget i Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har afgørende betydning for, om staten kan nå at opfylde energisparemålet på 14 % i 2020, da de har det største forbrug i staten. De 2 ministerier er en væsentlig årsag til, at staten samlet set kun har reduceret forbruget med 2,3 % i 2014 i forhold til 2006. Figur 3 viser fordelingen af statens energiforbrug i 2014.



FORDELINGEN AF STATENS ENERGIFORBRUG PÅ EL OG VARME

Af statens samlede energiforbrug går ca. 1/3 til el, og ca. 2/3 til varme.

Det fremgår af figur 3, at Uddannelses- og Forskningsministeriet er det ministerområde, hvor der bliver brugt mest energi. Ministeriet står for godt 1/3 af statens samlede forbrug. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bruger godt 1/4, og Forsvarsministeriet 1/6. Samlet set stod de 3 ministerier for ca. 77 % af statens samlede forbrug i 2014. De 3 ministerier er alle karakteriseret ved at have mange underliggende institutioner, mange ansatte og en omfattende bygningsmasse. Disse forhold er væsentlige årsager til, at de 3 ministerier bruger meget energi.

Rentable bygningsmæssige energiforbedringer

9. Af vejledningen til cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner fremgår det, at energimærkning er et centralt redskab til at hjælpe statslige institutioner med at reducere energiforbruget. Det er de statslige bygningssejere, som har ansvaret for at gennemføre de rentable bygningsmæssige energibesparelser, der er identificeret i energimærkningsrapporten eller via anden energirådgivning. Ved at gennemføre de rentable besparelsesforslag kan institutionerne sikre, at deres bygninger er i energimæssig god stand, og at energiomkostningerne til bygningernes drift er så lave som muligt.

10. Statens 2 største bygningssejere er Bygningsstyrelsen og Forsvarsministeriet, som tilsammen ejer ca. 55 % af den statslige bygningsmasse (ekskl. de selvejende institutioner med bygningssejere). Det resterende bygningsareal ejes af en række statslige institutioner, herunder Naturstyrelsen, Kulturstyrelsen, Kriminalforsorgen og Banedanmark. Hertil kommer et stort, men ikke opgjort bygningsareal, som ejes af selvejende institutioner med bygningssejere, herunder Danmarks Tekniske Universitet, Copenhagen Business School, professionshøjskoler, gymnasier, erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre.

ENERGIMÆRKNING

Energimærkning af bygninger, hvor der anvendes energi til regulering af indeklimaet, er med enkelte undtagelser lovpligtig, og alle offentlige bygninger skal energimærkes undtagen fredede og uopvarmede bygninger. Energimærket indeholder en vurdering af bygningens energimæssige stand på en skala fra A til G, hvor A er bedst, og forslag til rentable energibesparelsesprojekter.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

11. I denne undersøgelse har vi valgt et tværgående og overordnet fokus på energibesparelser i staten. Det betyder bl.a., at vi ser på ministeriernes overordnede styring af energispareindsatsen, men at vi fx ikke har undersøgt selvejende institutioner, som har bygningssejere.

12. I kapitel 2 undersøger vi Energistyrelsen under Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Det er Energistyrelsen, som har udstedt cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner, og styrelsen er dermed en central aktør i forhold til indsatsen med at reducere statens energiforbrug. Undersøgelsen tager afsæt i den rolle, som styrelsen har i henhold til cirkulæret og som en del af det ressortansvarlige ministerium. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at rollen som ressortansvarlig myndighed bl.a. omfatter et ansvar for at følge op på tidligere erfaringer og tage initiativ til at ændre rammerne for energispareindsatsen, hvis det viser sig nødvendigt for at sikre, at målet om energibesparelser bliver nået, og at EU-direktivet om energieffektivitet bliver efterlevet.

I kapitel 3 undersøger vi de 3 mest energiforbrugende ministerier, som tilsammen står for ca. 77 % af statens forbrug, da ministeriernes indsats er afgørende for, om staten når energisparemålet i 2020. De 3 ministerier er Uddannelses- og Forskningsministeriet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og Forsvarsministeriet. Undersøgelsen tager afsæt i bestemmelserne i cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner om, at ansvaret for at reducere statens forbrug ligger hos de enkelte ministerier. Undersøgelsen tager desuden afsæt i vejledningen til cirkulæret, der indeholder en række principper for god styring af energispareindsatsen. Ved at følge disse anbefalinger kan ministerierne styrke arbejdet med at gennemføre cirkulærets bestemmelser.

I kapitel 4 undersøger vi de 2 største statslige bygningsejere, dvs. Bygningsstyrelsen, der ejer de statslige kontorejendomme og hovedparten af universiteternes bygninger, og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, der administrerer Forsvarsministeriets bygninger. Undersøgelsen tager afsæt i bestemmelserne i cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner om, at bygningsejerne skal gennemføre rentable energibesparelserprojekter. Bygningsmæssig energioptimering er et væsentligt virkemiddel for at opnå varige energibesparelser. Bygningsejernes arbejde med at gennemføre rentable besparelserprojekter er derfor afgørende for, at staten kan nå energisparemålet i 2020, men er også udtryk for sparsommelig adfærd. Det er derfor vigtigt, at bygningsejerne løfter opgaven med at gennemføre rentable energibesparelserprojekter.

Metode

13. I vores design af undersøgelsen har vi valgt at se på rammerne for energibesparelser i staten, ministeriernes styring af indsatsen og bygningsejernes gennemførelse af bygningsmæssige energibesparelser. Denne tredeling afspejler den ansvars- og rollefordeling, som fremgår af cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner.

14. Undersøgelsens resultater er primært baseret på en gennemgang af dokumenter om energibesparelser i staten fra perioden 2009 - maj 2016. Materialet omfatter en lang række forskellige typer af dokumenter, herunder handlingsplaner, rapporter, vejledninger, mødereferater, mailkorrespondancer og oversigtsskemaer.

15. Vi har også holdt en række møder med Energistyrelsen, Bygningsstyrelsen, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og Forsvarsministeriet. Derudover har vi holdt møder med Justitsministeriet, Statens Byggeforskningsinstitut, Københavns Universitet og professionshøjskolen Metropol. Formålet med disse møder har været at få indblik i deres syn på problematikken og høre om deres erfaringer med energibesparelser.

16. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1

GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

17. Indsatsen for energibesparelser i staten har fundet sted gennem flere årtier. Denne undersøgelse fokuserer på perioden 2009 - maj 2016, da den målrettede indsats for energibesparelser i staten blev påbegyndt i 2009. Indsatsen blev igangsat på baggrund af et bredt politisk ønske blandt Folketingets partier om at intensivere indsatsen for besparelser i staten.

18. I beretningen indgår oplysninger om udviklingen i statens energiforbrug, der er baseret på de oplysninger om udviklingen i forbruget, som Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har oplyst til Folketinget. Der foreligger endnu ikke en opgørelse af statens energiforbrug for 2015. Ministerierne skal indberette årets forbrug inden den 1. juni det efterfølgende år, men der foreligger først i september en samlet opgørelse over statens energiforbrug. Ifølge Energistyrelsens seneste opgørelse til Folketinget har ministerierne i 2015 arbejdet med at validere data med særligt fokus på at etablere et pålideligt datagrundlag for energiforbruget i 2006, men de oplyste data er stadig forbundet med usikkerhed, da nogle data er fremkommet gennem en beregning af det historiske forbrug. Undersøgelsen omfatter ikke en revision af rigtigheden af oplysningerne om udviklingen i energiforbruget.

19. Godt halvdelen af statens energiforbrug ligger hos selvejende institutioner under Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. Fx udgør Københavns Universitets energiforbrug ca. 8 % af hele statens energiforbrug. En vigtig forudsætning for at nå målet om energibesparelser i staten er derfor, at de selvejende institutioner bidrager til at reducere forbruget. Undersøgelsen omfatter ikke en revision af de selvejende institutioners energispareindsats, herunder institutionernes arbejde med driftsoptimering, adfærdspåvirkning og optimering af arealforbruget. Fokus er derimod på ministeriernes overordnede styring af indsatsen.

20. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Energistyrelsens understøttelse af ministeriernes arbejde med energibesparelser

DELKONKLUSION

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Energistyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har understøttet ministeriernes arbejde med at styrke energispareindsatsen. Det skyldes, at rammen for ministeriernes indsats for energibesparelser siden 2009 ikke har bidraget til en målrettet indsats i alle ministerier. Desuden har styrelsen været for passiv i forhold til at tage initiativ til at få løst de tværgående problemer med at opgøre statens energiforbrug, som styrelsen har kendt til siden 2010.

Energistyrelsens cirkulære om energieffektivisering i statens institutioner udgør rammen for ministeriernes arbejde med energibesparelser. Ved den seneste ændring af cirkulæret i 2014 blev der kun foretaget få mindre ændringer. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet burde have taget initiativ til en bredere drøftelse af modellen for energispareindsatsen, da Energistyrelsen var bekendt med, at cirkulæret var en utilstrækkelig ramme, som kun havde medført mindre besparelser i statens samlede energiforbrug. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at rammerne for indsatsen stort set forblev uændrede på trods af utilstrækkelige resultater med at opnå besparelser.

Et væsentligt formål ved ændringen af cirkulæret i 2014 var at implementere EU-direktivet om energieffektivitet fra 2012. Målet om en reduktion i forbruget på 14 % i 2020 blev fastsat på den baggrund. Fejl i beregningerne ved fastsættelsen af målet betyder dog, at det fortsat er usikkert, om målet sikrer en efterlevelse af direktivet. Energistyrelsen er ved at undersøge, om der kan anlægges en mere snæver fortolkning af direktivet, hvilket vil betyde, at kravet til statens reduktion af energi bliver mindre. Rigsrevisionen konstaterer, at der med styrelsens hidtidige fortolkning af direktivet er en betydelig risiko for, at Danmark ikke vil kunne opfylde direktivets krav om energibesparelser i 2020.

Energistyrelsen tog først i slutningen af 2014 for alvor initiativ til at kvalitetssikre data om statens energiforbrug sammen med de 3 ministerier, som bruger mest energi. Styrelsen har siden 2010 været opmærksom på, at en række institutioner havde problemer med at fremskaffe data om forbruget i 2006. Det fremgår af de årlige orienteringer, som styrelsen udarbejder til Folketinget. Forbruget i 2006 er baselineåret, som besparelserne i energi frem til 2020 skal sammenlignes med. Det er som udgangspunkt de enkelte ministeriers ansvar at sikre kvaliteten af data. Rigsrevisionen finder alligevel, at styrelsen burde have påtaget sig et større ansvar for tidligere at finde løsninger på de mere tværgående problemstillinger, både fordi styrelsen har ansvaret for at fastsætte metoder og retningslinjer for institutionernes opgørelse af forbruget af energi, og fordi styrelsen burde bidrage til, at energi-, forsynings- og klimaministerens årlige oplysninger til Folketinget om udviklingen i forbruget af energi i staten er så retvisende som muligt.

21. Dette kapitel handler om, hvorvidt Energistyrelsen har understøttet ministeriernes arbejde med at styrke energispareindsatsen. Understøttelse skal i denne sammenhæng forstås som fastsættelse af rammer for ministeriernes indsats fra 2009 og frem, herunder fra 2014 at sikre en implementering af EU-direktivet om energieffektivitet. Styrelsen skal desuden understøtte ministeriernes arbejde med at opgøre udviklingen i energiforbruget.

Energistyrelsen skal på baggrund af ministeriernes indberetninger af energiforbrug udarbejde en årlig opgørelse over forbruget i staten til Folketinget. Derudover er styrelsen ifølge cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner kun forpligtet til at udsende metoder og retningslinjer for institutionernes opgørelse af forbruget og at varetage driften af en database over statens forbrug.

2.1. RAMMERNE FOR MINISTERIERNES ARBEJDE MED ENERGIBESPARELSER

22. Vi har undersøgt, om Energistyrelsen har sikret tilstrækkelige rammer for ministeriernes arbejde med besparelser. Rammerne fremgår af cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner. Med en *tilstrækkelig ramme* mener vi en ramme, der er blevet ændret på baggrund af erfaringer med ministeriernes hidtidige indsats for energibesparelser, og som på den baggrund giver en realistisk forventning om, at målet for energispareindsatsen kan nås. En tilstrækkelig ramme bør desuden være fastsat på et godt vidensgrundlag, som sikrer en efterlevelse af EU-direktivet om energieffektivitet fra 2012 og klart definerer, hvad der er omfattet af energispareindsatsen, og hvordan de statslige institutioners energiforbrug skal opgøres.

TVÆRMINISTERIEL ARBEJDSGRUPPE

Den tværministerielle arbejdsgruppe bestod af Energistyrelsen, Bygningsstyrelsen, Finansministeriet, den daværende Forsvarets Bygnings- og Etablismentstjeneste, den daværende Styrelse for Slotte og Kulturejendomme samt Naturstyrelsen.

Fastsættelse af rammerne for energibesparelser i staten

23. Med cirkulæret fra 2009 indførte Energistyrelsen et rammestyringsprincip, som gav ministerierne udstrakt metodefrihed i arbejdet med energibesparelser, og samtidig fik ministerierne det fulde ansvar for at nå målet om besparelser. I efteråret 2012 besluttede den daværende klima-, energi- og bygningsminister at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe, som skulle udarbejde et forslag til et nyt cirkulære. Forslaget skulle omfatte et nyt energisparemål for ministerierne og implementere EU-direktivet.

Analysen af potentialet for energibesparelser

24. Inden den tværministerielle arbejdsgruppe blev nedsat, havde Energistyrelsen i efteråret 2011 fået udarbejdet 2 analyser af potentialet for energibesparelser i staten. Den ene analyse skulle afdække den statslige ejendomsmasses energimæssige tilstand med udgangspunkt i bygningernes energimærker. Analysen omfattede kun en delmængde af statens bygninger, og resultatet blev derefter skaleret op. Konklusionen var bl.a., at det ville være muligt at reducere energiforbruget med 8 % ved at gennemføre rentable bygningsmæssige energibesparelser.

Den anden analyse skulle give et bud på potentialet for elbesparelser i staten baseret på en opgørelse af, hvad elforbruget gik til, og et skøn over besparelsesmulighederne. Konklusionen var bl.a., at der potentielt kunne spares 23 % af statens elforbrug, hvis udgangspunktet var en tilbagebetalingstid på 4 år. Begge analyser viste således, at der fortsat var et stort potentiale for rentable energibesparelser.

Viden om resultaterne af den hidtidige indsats

25. Den tværministerielle arbejdsgruppe havde på grund af dataproblemer ikke noget klart billede af, hvor store besparelser der var opnået siden 2009, men arbejdsgruppen skønnede i september 2013, at der var opnået en besparelse på ca. 3 % i 2013 i forhold til energiforbruget i 2006. Arbejdsgruppen var således bekendt med, at målet om en reduktion på 10 % i perioden 2009-2011 langt fra var nået.

Viden om årsagerne til manglende resultater og forslag til nye tiltag

26. Det fremgår af de gennemgåede dokumenter, at en af erfaringerne fra perioden med 2009-cirkulæret var, at nogle ministerier havde et utilstrækkeligt ledelsesfokus på energispareindsatsen. Energistyrelsen foreslog derfor i den tværministerielle arbejdsgruppe, at der blev tilføjet et krav i cirkulæret om, at indsatsen for energieffektivisering skulle indgå i ministeriernes resultatkontrakter. Styrelsen foreslog også at indføre en finansiel sanktion ved manglende overholdelse af de gældende regler og at pålægge ministerierne et krav om at udpege en energiansvarlig, koordinerende kontaktperson (MEK).

Vi kan konstatere, at ingen af Energistyrelsens forslag, som skulle sikre mere ledelsesfokus, fremgik af arbejdsgruppens anbefalinger. Det fremgår ikke af arbejdsgruppens mødereferater, hvad begrundelserne var for ikke at anbefale styrelsens forslag, og styrelsen kan ikke redegøre for drøftelserne på arbejdsgruppens møder, ud over hvad der fremgår af referaterne. Arbejdsgruppen foreslog i stedet, at der blev gennemført en evaluering af indsatsen i 2016, som bl.a. skulle vise, om der var behov for at ændre i rammerne for indsatsen. Evalueringen er planlagt til at blive gennemført i efteråret 2016.

MEK er et ministeriums energiansvarlige, koordinerende kontaktperson, som bl.a. kan have ansvaret for:

- at udarbejde en samlet målsætning og handlingsplan for udviklingen i ministerområdets energiforbrug på kort og på langt sigt
- at facilitere et netværk for institutionernes energiansvarlige personer
- at koordinere indkøb af energieffektive produkter og tjenester for at opnå omkostningseffektive priser
- at koordinere og udbrede kendskabet til energieffektiv adfærd på hele ministerområdet.

27. Det fremgår også af de gennemgåede dokumenter, at der i både Energistyrelsen og Bygningsstyrelsen var en erkendelse af, at der var behov for et bedre overblik over, hvilke statslige bygninger der mest omkostningseffektivt kunne energirenoveres. Bygningsstyrelsen foreslog derfor, at der blev udarbejdet en tværgående analyse af den statslige bygningsmasse.

Bygningsstyrelsen foreslog desuden i den tværministerielle arbejdsgruppe en særlig indsats for at støtte ministeriernes arbejde med energibesparelser, da opgaven ikke er blandt ministeriernes kerneopgaver. Bygningsstyrelsen foreslog, at der blev afsat 20 mio. kr. til:

- en *taskforce*, som skulle uddanne brugere i statens institutioner i anvendelse af eksisterende værktøjer og redskaber til energistyring og sikre en omkostningseffektiv reduktion af energiforbruget
- en *analyse af universiteternes ventilationsanlæg*, som skulle skabe et overblik over omfanget af gamle ventilationsanlæg, deres anvendelse og behovet for ventilation fremadrettet i bygningerne
- udarbejdelse af *energi-handlingsplaner for universiteterne*, som skulle give et overblik over, hvordan universiteterne mest omkostningseffektivt kunne reducere energiforbruget.

Forslagene indgik heller ikke i arbejdsgruppens anbefalinger. Det fremgår af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets dokumenter, at der var problemer med at finde finansiering til forslaget om en taskforce. Det er uklart, hvorfor de øvrige forslag ikke blev anbefalet.

Valg af metode og fastsættelse af mål for energibesparelser

28. Det nye cirkulære skulle sætte et nyt nationalt mål for statens energibesparelser og implementere EU-direktivet fra 2012. Ifølge direktivet kunne medlemslandene vælge mellem 2 metoder for at reducere energiforbruget:

- Ifølge den ene metode skulle Danmark renovere 3 % af den statslige bygningsmasse hvert år i perioden 2014-2020, så bygningerne blev bragt op til dagens standard (dvs. energiklasse B). Denne metode blev omtalt som *standardmetoden*.
- Ifølge den anden metode, der blev omtalt som den *alternative metode*, skulle Danmark gennemføre energibesparende foranstaltninger med frit metodevalg, der senest i 2020 skulle medføre mindst samme reduktion i statslige bygningers energiforbrug, som de 3 % årlige bygningsrenoveringer ville medføre.

Energistyrelsen bad Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) om at analysere konsekvenserne ved at implementere de 2 metoder.

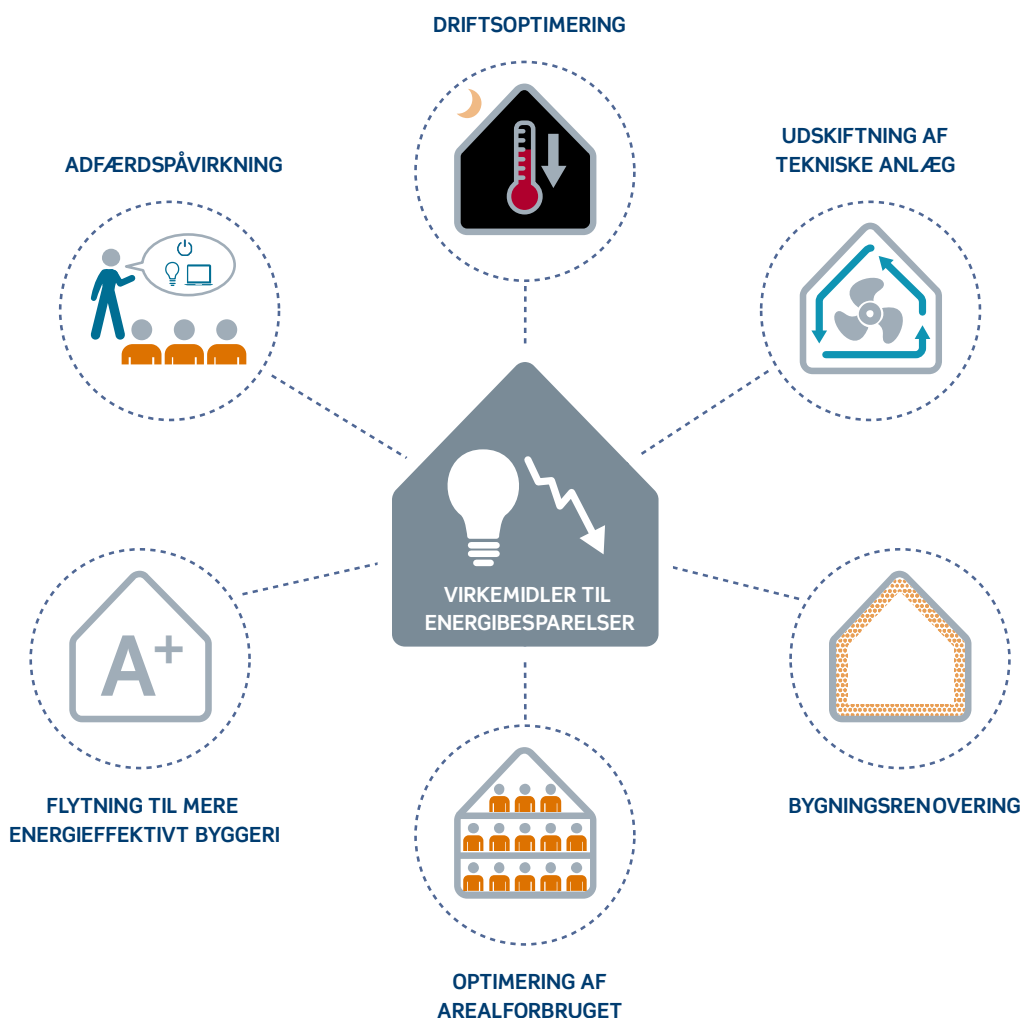
SBi kom frem til, at standardmetoden ville medføre en reduktion i energiforbruget på 148.192 MWh i perioden 2014-2020. Derfor skulle staten mindst opnå en tilsvarende besparelse gennem den alternative metode. SBi beregnede, at det svarede til en reduktion i statens energiforbrug på 9,1 % i perioden 2014-2020. SBi's beregning omfattede ved en fejl ikke et stort antal bygninger, som ejes af selvejende institutioner med bygningssejere, herunder Danmarks Tekniske Universitet, Copenhagen Business School, professionshøjskoler, gymnasier og erhvervsskoler. De står for en væsentlig del af statens energiforbrug. Hvis dette bygningsareal var medtaget, ville SBi være kommet frem til, at staten skulle spare mere end de 148.192 MWh i perioden 2014-2020. Fejlen skyldtes bl.a., at staten ikke havde et tilstrækkeligt detaljeret overblik over sine bygninger, herunder bygningsarealet.

29. Energistyrelsen har i 2015 igangsat en kortlægning af statens bygningsarealer. Det har imidlertid vist sig at være en vanskelig opgave at skabe et overblik over bygningsarealerne for en række selvejende institutioner, bl.a. fordi der ikke er overensstemmelse mellem registrene, hvor institutionernes arealer er opført. Opgaven skulle være afsluttet i september 2015, og styrelsen havde stillet Europa-Kommissionen i udsigt, at kommissionen ville modtage en opgørelse over det samlede areal for statens bygninger ultimo 2015. Dette var imidlertid ikke muligt, da styrelsen fortsat ikke havde overblik over bygningsarealet for de selvejende institutioner. Dermed kunne styrelsen endnu ikke præcist fastslå, hvor meget energi staten skal spare for at efterleve EU-direktivet ved brug af den alternative metode. Kortlægningen er endnu ikke færdig, og styrelsen forventer ikke, at kortlægningen fuldt ud vil løse problemerne med at opgøre bygningsarealet for de selvejende institutioner.

30. Den tværministerielle arbejdsgruppe anbefalede at implementere EU-direktivet gennem den alternative metode, som giver størst metodefrihed. Begrundelsen var, at Danmark havde tradition for at benytte en bred vifte af energispareforanstaltninger, og at den alternative metode ville sikre størst mulig fleksibilitet og omkostningseffektivitet. Den alternative metode betyder, at ministerierne, som har ansvaret for at opfylde energisparemålet, kan kombinere bygningsrenovering med en bred vifte af andre virkemidler.

Figur 4 viser en række virkemidler til at opnå energibesparelser.

FIGUR 4

VIRKEMIDLER TIL AT OPNÅ ENERGIBESPARELSER

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen.

Godkendelse af rammen for energispareindsatsen i perioden 2014-2020

31. Regeringens Økonomiudvalg fik forelagt den tværministerielle arbejdsgruppes anbefalinger i juni 2014. Anbefalingerne blev godkendt af udvalget og medførte, at rammerne for statens indsats for energibesparelser skulle fortsætte stort set uden ændringer i forhold til indsatsen siden 2009. Samtidig blev det godkendt at fastsætte et nyt nationalt mål om at reducere statens energiforbrug med 14 % i 2020 i forhold til forbruget i 2006. Dette mål skulle samtidig sikre, at Danmark levede op til EU-direktivet.

32. Energistyrelsen har oplyst til Europa-Kommissionen, at Danmark som led i efterlevelsen af EU-direktivet gennem den alternative metode vil reducere statens energiforbrug med 148.192 MWh i perioden 2014-2020, svarende til en reduktion på 9,1 %.

INSTITUTIONER OG BYGNINGER OMFATTET AF CIRKULÆRET

Cirkulæret gælder for alle ministerier og selvejende institutioner, hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige midler, hvis det offentlige har bestemmende indflydelse på virksomheden, eller hvis institutionerne ved lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens vegne.

Bygninger på under 1.000 m² og midlertidige lejemål, som udelukkende anvendes til beboelse, er ikke omfattet af energisparemålet.

Energiforbrug omfattet af energisparemålet og opgørelse af energiforbruget

33. Vi har undersøgt, om Energistyrelsen klart har defineret, hvilket energiforbrug og hvilke statslige institutioner der er omfattet af energisparemålet og af EU-direktivet.

34. Energistyrelsen har i cirkulæret klart defineret det energiforbrug, der er omfattet af det nationale energisparemål, ligesom det er klart defineret, hvilke statslige institutioner der er omfattet af målet. Men der er ifølge Energistyrelsen ikke fuld overensstemmelse mellem cirkulæret og EU-direktivet i forhold til, hvilke bygninger der er omfattet af kravet til energibesparelser. Cirkulæret omfatter fx privatejede bygninger, hvor statslige institutioner lejer lokaler, men disse bygninger er ikke omfattet af direktivet. Energistyrelsen arbejder på at skabe overensstemmelse mellem, hvad der er omfattet af cirkulæret og af direktivet.

35. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har i januar 2016 gjort Europa-Kommissionen opmærksom på, at ministeriet finder det uklart, hvilke statslige bygninger der er omfattet af EU-direktivet. Fx vurderer Energistyrelsen, at det er uklart, om statens selvejende institutioner er omfattet af direktivet. Ved et eftersyn af implementeringen af direktivet ultimo 2015 var det styrelsens foreløbige vurdering, at de selvejende institutioner ikke er omfattet af direktivet. Denne fortolkning adskiller sig fra styrelsens hidtidige fortolkning af direktivet, hvor vurderingen var, at de selvejende institutioner var omfattet af direktivet. Styrelsen har oplyst, at de ved implementeringen af direktivet i 2014 ikke havde fokus på, om direktivet kunne fortolkes snævrere. Ministeriet har bedt Europa-Kommissionen om at gøre det klarere i vejledningen til direktivet, hvilke bygninger der er omfattet af direktivet.

Rammer for institutionernes opgørelse af energiforbruget

36. Det er Energistyrelsen, som ifølge cirkulæret skal udsende metoder og retningslinjer for institutionernes opgørelse af energiforbruget. Vi har undersøgt, om styrelsen har gjort dette, og vi har i den forbindelse haft særligt fokus på metoder og retningslinjer for, hvordan institutionerne skal håndtere ændringer i bygningsporteføljen og ressort- og aktivitetsændringer. Vi har desuden undersøgt, om styrelsen har gjort det klart, hvordan institutionerne skal fastsætte forbruget i 2006, som ministeriernes energispareindsats skal holdes op imod.

Vejledning om ændringer i bygningsporteføljen og ressort- og aktivitetsændringer

37. Energistyrelsen har i marts 2015 udarbejdet en vejledning til håndtering af ressort- og aktivitetsændringer, som beskriver, hvordan institutioner kan opgøre energiforbruget, selv om de har oplevet ressort- og aktivitetsændringer. Vejledningen er en ny version af en tidligere vejledning fra september 2010. I vejledningen er beskrevet de mest almindelige ændringer, hvor arbejdssteder, institutioner og ministerier bliver berørt af ressort- og aktivitetsændringer.

Det fremgår bl.a. af vejledningen, at historiske data flytter med en institution, hvis institutionen skifter til et nyt ministerområde. Ved helt nye aktiviteter i staten tilføjes forbruget fra det år, aktiviteten påbegyndes, men der ændres ikke ved baseline. Energiforbruget vil derfor alt andet lige stige som følge af den nye aktivitet på ministerområdet. Ligeledes ændres baseline ikke, hvis en aktivitet under staten nedlægges. Det vil alt andet lige give en reduktion i energiforbruget på det pågældende ministerområde.

Der kan være situationer, som vejledningen ikke dækker, hvor der skal findes løsninger fra gang til gang. Det er som udgangspunkt de enkelte ministerier, der har ansvaret for data-kvaliteten og dermed sammenligneligheden over en årrække. Men hvis vejledningen ikke dækker en specifik situation, skal ministeriet kontakte Energistyrelsen. Ministerierne kan ifølge styrelsen normalt finde løsninger inden for rammerne af vejledningen.

Vejledning for fastsættelse af data for baselineåret 2006

38. Energistyrelsen udarbejdede i marts 2015 en vejledning til simulering af historiske energidata som en hjælp til at udarbejde en 2006-baseline for de institutioner, som ikke har data over forbruget af energi i 2006 for enkelte målere eller hele institutionen. I vejledningen fra september 2010 om håndtering af ressort- og aktivitetsændringer står der kun ganske kort beskrevet, hvad institutionerne skal gøre, hvis de ikke har tilgængelige data fra 2006. I den nye vejledning fra 2015 blev det væsentligt mere detaljeret forklaret, hvordan data fra 2006 kan simuleres, hvis de faktiske data ikke er tilgængelige.

RESULTATER

Da der i 2014 blev udstedt et nyt cirkulære om energieffektivisering i statens institutioner, var der kun blevet foretaget mindre ændringer i forhold til det hidtidige cirkulære fra 2009. Cirkulæret udgør rammen for ministeriernes energispareindsats. Energistyrelsen og Bygningsstyrelsen deltog i en tværministeriel arbejdsgruppe, der skulle vurdere behovet for at ændre cirkulæret. Styrelserne udarbejdede i den forbindelse forslag til bl.a. en strammere styring af indsatsen og analyser af statens bygninger, som skulle sikre en mere målrettet og omkostningseffektiv indsats. Arbejdsgruppen endte med ikke at medtage forslagene i anbefalingerne til det nye cirkulære, og forslagene er ikke blevet gennemført. Det betyder, at der er en betydelig risiko for, at cirkulæret fra 2014 – ligesom cirkulæret fra 2009 – ikke i tilstrækkelig grad understøtter en styrket energispareindsats i alle ministerier. Det betyder også, at der er en betydelig risiko for, at staten ikke når målet om en reduktion i energiforbruget på 14 % i 2020.

Undersøgelsen viser, at der er fejl i grundlaget for Energistyrelsens fastsættelse af kravet til energibesparelser ifølge EU-direktivet om energieffektivitet. Målet om en reduktion på 14 % i statens energiforbrug er fastsat for at sikre en efterlevelse af direktivet, men det er fortsat usikkert, om målet sikrer en efterlevelse af direktivet. Energistyrelsen er ved at undersøge, om der kan anlægges en ny og mere snæver fortolkning af direktivet. Den snævre fortolkning vil betyde, at kravet i direktivet om en reduktion i statens energiforbrug vil blive mindre, da selvejende institutioner i så fald ikke længere vil være omfattet af kravet om energibesparelser. Med Energistyrelsens hidtidige fortolkning af direktivet er der en betydelig risiko for, at Danmark ikke vil kunne opfylde direktivets krav om energibesparelser i 2020.

Energistyrelsen har gennem cirkulæret skabt klarhed over, hvilke institutioner og hvilket energiforbrug der er omfattet af cirkulæret og dermed det nationale mål for energibesparelser, og hvordan energiforbruget skal opgøres. Styrelsen ønsker dog fremadrettet at skabe større overensstemmelse mellem cirkulæret og EU-direktivet.

Styrelsen beskrev kort i 2010, hvordan institutionerne kunne opgøre energiforbruget i 2006, hvis de ikke havde data over forbruget. Det var dog først i 2015, at styrelsen udarbejdede en ny og mere detaljeret vejledning over, hvordan manglende data over energiforbruget i 2006 kunne simuleres.

2.2. ENERGISTYRELSENS ÅRLIGE OPGØRELSE OVER STATENS ENERGIFORBRUG

39. Energistyrelsen skal årligt udarbejde en opgørelse over energiforbruget i staten, som skal sendes til Folketinget inden den 1. oktober det efterfølgende år. Dette fremgår af cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at styrelsen som led i denne opgave bør bidrage til, at datakvaliteten er så høj som muligt, da styrelsen har ansvaret for metoder og retningslinjer for institutionernes opgørelse af energiforbruget. Samtidig sikrer styrelsen, at den årlige opgørelse til Folketinget af statens energiforbrug er så retvisende som muligt. Det er ministerierne, som er ansvarlige for kvaliteten af de indberettede data fra ministeriernes underliggende institutioner, men styrelsen bør bidrage til at løse problemstillinger af mere tværgående karakter, som vedrører metoder for opgørelse af energiforbruget.

40. Vi har undersøgt, om Energistyrelsen følger op på tværgående problemer i ministeriernes indberettede energiforbrug og årligt orienterer Folketinget om energiforbruget i staten.

Energistyrelsens opfølgning på ministeriernes indberettede energiforbrug

41. Grundlaget for den årlige opgørelse over statens energiforbrug til Folketinget er de statslige institutioners indberetninger af forbruget i EiS-databasen (Energibesparelser i staten), som Energistyrelsen har ansvaret for. Det fremgår af flere dokumenter, at der hvert år har været problemer med at få institutionernes data over energiforbruget inden for tidsfristen. En af forklaringerne på ministeriernes forsinkede indberetninger er, at forbruget opgøres årligt af energiselskaberne og for nogle institutioner først efter fristen for indberetning af årets forbrug.

42. Energistyrelsen har siden 2010 været klar over, at det var forbundet med problemer at opgøre forbruget i 2006 for en række institutioner. Det fremgår af de årlige opgørelser til Folketinget. I 2010 blev problemet drøftet på 2 møder med de energiansvarlige, koordinerende kontaktpersoner, uden at det resulterede i en løsning, og styrelsen har i 2011 og 2012 assisteret Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling med at udarbejde en metode til at simulere data. Det var dog først i slutningen af 2014, at styrelsen for alvor tog initiativ til at sætte fokus på kvalitetssikring af institutionernes opgørelse af forbruget i 2006, 2013 og 2014. Styrelsen fastsatte den 1. september 2015 som deadline for, hvornår data skulle være endeligt valideret.

Energistyrelsen har bidraget til at løse problemet med data fra 2006 ved at udarbejde den tidligere omtalte nye og mere detaljerede vejledning fra 2015 om, hvordan data fra 2006 kunne simuleres. Det fremgik dog af styrelsens opgørelse til Folketinget i september 2015 om statens energiforbrug i 2014, at det havde vist sig vanskeligt – og i nogle tilfælde ikke muligt – at fastslå forbruget for 2006, hvorfor der i nogle tilfælde er foretaget en beregning af det historiske forbrug, og at data for 2006 derfor måtte tages med væsentlige forbehold. Samlet set var det dog styrelsens vurdering, at kvaliteten af data var øget betydeligt.

EiS-DATABASEN

Driften af databasen varetages af firmaet IT Energy ApS, som sender påmindelser, rykkere og spørgsmål til afvigelser til institutionerne.

Orientering af Folketinget om energiforbruget i staten

43. Energistyrelsen har siden 2009 årligt udarbejdet en opgørelse over statens energiforbrug til Folketinget. Det fremgår af opgørelserne, at styrelsen hvert år har vurderet, at tallene om ministeriernes forbrug var forbundet med usikkerhed. Tabel 1 viser reduktionen i statens energiforbrug i forhold til forbruget i 2006, som blev oplyst til Folketinget.

TABEL 1

REDUKTION I STATENS ENERGIFORBRUG I FORHOLD TIL FORBRUGET I 2006 OPLYST TIL FOLKETINGET

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Først oplyst til	ca. 12 %	ca. 3 %	3,7 %	9,6 %	1,8 %	1,8 %
Senere korrigeret til			2,1 %		2,1 %	2,3 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets orienteringer af Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget.

Det fremgår af tabel 1, at der i de enkelte år er stor forskel på de oplyste energibesparelser. Særligt reduktionen i energiforbruget i 2009 og 2012 i forhold til forbruget i 2006 skiller sig ud, hvilket er udtryk for stor usikkerhed om data på opgørelsestidspunktet. I orienteringen om reduktionen i 2009 skrev Energistyrelsen, at der pågik validering af data, og i orienteringen i 2012 fremgik det, at der var betydelig usikkerhed, og at der var en forventning om, at reduktionen ville falde mærkbart, efterhånden som der blev indberettet til EiS-databasen.

44. I oktober 2014 stillede Folketinget 4 spørgsmål til energi-, forsynings- og klimaministeren vedrørende statens energibesparelser på baggrund af opgørelsen over statens energiforbrug i 2013. Der blev bl.a. spurgt, om ministeren mente, at det var tilfredsstillende, at der kun var sket en reduktion på 1,8 % i perioden 2006-2013, og om han mente, at staten kunne nå sit mål om at reducere energiforbruget med 14 % i 2020 uden at sætte bindende mål for energirenovering af statens bygninger. Ministeren svarede, at den hidtidige reduktion var utilfredsstillende, og at det ville kræve en ekstra indsats at nå målet, men at det var realistisk at nå det i 2020.

I et andet spørgsmål blev der spurgt til, om ministeren ville tage initiativ til, at alle ministerier straks skulle gå i gang med at indføre energi- og miljøledelse, da opgørelsen af statens energiforbrug i 2013 viste, at der var behov for en meget kraftigere indsats for at nå målet om en reduktion på 14 % i 2020. Ministeren bekræftede, at det ville kræve en ekstra indsats at nå målet i 2020, men at ansvaret for at nå energisparemålet var ministeriernes. Ministeren svarede dog samtidig, at han ville sørge for, at der blev indkaldt til særlige drøftelser med de ministerier, der har et stort energiforbrug, og som endnu havde et stykke vej til at nå energisparemålet. I den forbindelse ville ministeriet opfordre til energiledelse, herunder at arbejdet med energiledelse blev organiseret ned gennem ministerierne og ud i institutionerne.

ENERGILEDELSE

Energiledelse vil bl.a. sige, at energispareindsatsen organiseres og struktureres, så hele institutionens energiforbrug kortlægges, og energieffektiviseringerne rettes mod de områder, hvor der er størst potentiale for at spare på energien og dermed på udgifterne.

45. Umiddelbart efter spørgsmålene fra Folketinget indkaldte Energistyrelsen de 3 mest energiforbrugende ministerier til møde for at drøfte udfordringerne med at nå energisparemålet. På mødet med Forsvarsministeriet var fokus primært på datakvalitet. På møderne med Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling var både datakvalitet og udviklingen i ministeriernes energiforbrug på dagsordenen. De 2 ministerier havde gennem flere år haft et stigende energiforbrug. Det fremgår af dagsordenen fra møderne med Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, at Energistyrelsen ville bede ministerierne om en plan for, hvordan deres energisparemål skal nås. Det fremgår ligeledes, at det skulle drøftes, om der var behov for koncepter, vejledninger, skabeloner til handlingsplaner eller andre tiltag, som kan gøre en forskel i ministeriernes arbejde med at reducere energiforbruget. Det er uklart, hvad der blev drøftet på møderne, da der ikke blev udarbejdet referater.

46. I oktober 2015 skrev uddannelses- og forskningsministeren til energi-, forsynings- og klimaministeren, at det var urealistisk, at ministeriet ville kunne nå målet om en reduktion af energiforbruget på 14 % i 2020 i forhold til forbruget i 2006. Begrundelsen var, at ministeriet siden 2006 havde oplevet en markant stigning i aktivitetsniveauet, og selv om ministeriet havde opnået besparelser relativt set (pr. kvadratmeter og pr. ansat), havde aktivitetsstigningerne været så store, at det medførte en samlet stigning i energiforbruget. Uddannelses- og forskningsministeren foreslog på den baggrund, at cirkulæret blev ændret, så det tog hensyn til aktivitetsudviklingen på ministerområderne. Energi-, forsynings- og klimaministeren svarede, at cirkulæret er en implementering af EU-direktivet om energieffektivitet, og at målet for energibesparelser derfor ikke kunne ændres, men at evalueringen i 2016 kunne give anledning til overvejelser om tilrettelæggelsen af energispareindsatsen.

47. Energistyrelsen forventer, at der vil indgå en opfølgning på ministeriernes energispareindsats i evalueringen af statens energibesparelser i efteråret 2016, hvor det skal vurderes, om ministerierne er på vej mod at nå målet om en reduktion på 14 % i 2020, og der skal tages stilling til behovet for ændringer af indsatsen. Styrelsen ser initiativerne til kvalitetssikring af data og opfølgningen på ministeriernes energiforbrug som et ekstraordinært initiativ, som styrelsen ikke var forpligtet til at tage.

RESULTATER

Energistyrelsen har flere gange siden 2009 været i dialog med ministerierne om, hvordan kvaliteten af data om forbruget af energi kan forbedres, herunder særligt data fra 2006. Det var dog først i slutningen af 2014, at styrelsen tog initiativ til at prøve at finde en endelig løsning på problemet, dvs. 5 år efter, at der blev sat et mål for reduktionen af statens energiforbrug, og først efter spørgsmål fra Folketinget om problemer med kvaliteten af data. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke ser det som sin opgave at følge op på kvaliteten af data. Det er ifølge cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner ministeriernes eget ansvar. Styrelsen ser initiativet til kvalitetssikring af data som et ekstraordinært initiativ, som styrelsen ikke var forpligtet til at tage. Rigsrevisionen finder, at styrelsen tidligere burde have bidraget til at løse de mere tværgående problemer med datakvaliteten, særligt set i lyset af at styrelsen ifølge cirkulæret har ansvaret for metoder og retningslinjer for institutionernes opgørelse af energiforbruget, men også fordi styrelsen burde bidrage til, at den årlige orientering til Folketinget om statens energiforbrug er så retvisende som muligt.

Energistyrelsen har siden 2009 årligt udarbejdet en opgørelse til Folketinget om forbruget af energi i staten, som viser udviklingen i forhold til 2006. Rigsrevisionen kan konstatere, at problemer med kvaliteten af data har gjort, at styrelsen hvert år i opgørelserne har nævnt, at der er usikkerhed forbundet med data. Efter spørgsmål fra Folketinget tog styrelsen initiativ til at drøfte udfordringerne med at nå målet om energibesparelser for de 3 mest energiforbrugende ministerier, som er Uddannelses- og Forskningsministeriet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og Forsvarsministeriet, hvoraf de 2 førstnævnte havde haft et stigende energiforbrug gennem flere år.

3. De mest energiforbrugende ministeriers styring af energispareindsatsen

DELKONKLUSION

Undersøgelsen viser, at 2 ud af de 3 mest energiforbrugende ministerier ikke har haft en tilstrækkelig styring af energispareindsatsen.

Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har ikke haft en tilstrækkelig styring og har således ikke fuldt ud tilrettelagt og implementeret en energispareindsats. Uddannelses- og Forskningsministeriet er i 2016 begyndt at anvende det styringsrelevante datagrundlag, som ministeriet først etablerede i 2015. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling anvender endnu ikke ministeriets datagrundlag. De 2 ministerier har heller ikke ført et tilstrækkeligt tilsyn med de underliggende selvejende institutioners energiforbrug, selv om det samlede forbrug på ministerområderne igennem flere år har været stigende.

Både Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har været udfordret af, at der samtidig var fastsat politiske mål om at øge aktivitetsniveauet på ministerområderne. Begge ministerier har haft stigende optag, og derudover har Uddannelses- og Forskningsministeriet også haft stigende forskningsaktiviteter. Det har gjort det sværere at indfri målet om at spare på det absolutte energiforbrug. Endvidere lejer mange af Uddannelses- og Forskningsministeriets underliggende institutioner deres bygninger og har derfor kun mulighed for delvist at energioptimere dem. Rigsrevisionen konstaterer dog, at der blandt universiteterne er eksempler på, at det er muligt via en strategisk indsats at spare på det absolutte energiforbrug, selv om man har et øget aktivitetsniveau. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling ikke har udnyttet de styringsmæssige muligheder. Ministerierne burde allerede i 2009 have påbegyndt tilrettelæggelsen af indsatsen for at opnå energibesparelser på ministerområderne.

Forsvarsministeriet har tidligt tilrettelagt en energispareindsats og har løbende justeret den. Ministeriet har også løbende implementeret indsatsen på ministerområdet og bruger et styringsrelevant datagrundlag i styringen af indsatsen. Nedgangen i antal ansatte i ministeriet kan have medført en reduktion i energiforbruget, men effekten kendes ikke.

48. Dette kapitel handler om, hvorvidt Uddannelses- og Forskningsministeriet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og Forsvarsministeriet, der tilsammen dækker ca. 77 % af statens samlede energiforbrug, har en tilstrækkelig styring af energisparsindsatsen. Med tilstrækkelig styring mener vi, at ministerierne har en plan eller strategi for, hvordan indsatsen skal tilrettelægges, at de anvender et styringsrelevant datagrundlag, og at de har implementeret indsatsen på ministerområderne. Vi har særligt fokus på koblingen til ministeriernes underliggende institutioner og enheder, fordi det er disse, der forbruger størstedelen af ministeriernes energi.

49. Undersøgelsen tager afsæt i cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner, hvoraf det fremgår, at det er ministerierne, der har ansvaret for at nå energibesparelsesmålet på 14 %, og at ministerier med tilhørende institutioner mv., der ejer bygninger, skal gennemføre rentable energibesparelserprojekter. Endvidere tager undersøgelsen afsæt i vejledningen til cirkulæret, hvoraf der fremgår en række anbefalinger til styring af arbejdet med at nedbringe energiforbruget, fx handlingsplaner. Det fremgår også af cirkulæret, at ministerierne årligt skal indrapportere deres energiforbrug til Energistyrelsen.

50. Langt den største del af Uddannelses- og Forskningsministeriets energiforbrug stammer fra 37 selvejende videregående uddannelsesinstitutioner, og langt den største del af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings forbrug stammer fra ca. 235 selvejende uddannelsesinstitutioner, som overvejende består af almene gymnasier, erhvervsskoler og voksenuddannelsescentre. Det er de selvejende institutioners bestyrelser, der har det overordnede ansvar for at påse, at institutionerne ledes inden for rammerne af den til enhver tid gældende lovgivning. Ministerierne fører løbende tilsyn med institutionernes arbejde, og energisparsindsatsen bør indgå i dette tilsyn.

Til sammenligning har Forsvarsministeriet ingen selvejende institutioner under sit ressort, og ministeriet er både ejer og bruger af egne bygninger.

3.1. MINISTERIERNES TILRETTELÆGGELSE AF ENERGISPAREINDSATSEN

51. Vi har undersøgt, om de 3 mest energiforbrugende ministerier har tilrettelagt energisparsindsatsen hensigtsmæssigt, så ministeriernes mål om at indfri en samlet energibesparelse på 14 % i 2020 kan nås. Med baggrund i cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner og vejledningen til cirkulæret er det Rigsrevisionens vurdering, at en hensigtsmæssig tilrettelæggelse omfatter:

- at ministerierne udarbejder en handlingsplan e.l. med mål
- at ministerierne opstiller mål for arbejdet med energibesparelser, som er koblet med aktiviteter
- at ministerierne sikrer internt ledelsesfokus på arbejdet med energibesparelser for hele ministerområdet.

VIDEREGÅENDE UDDANNELSESINSTITUTIONER

De videregående uddannelsesinstitutioner omfatter universiteterne, professionshøjskolerne, erhvervsakademierne, de videregående kunstneriske uddannelser og de maritime uddannelser.

52. Ministerierne har forskellige rammevilkår for at tilrettelægge en målrettet energisparsindsats. Fx kan Forsvarsministeriet tilrettelægge en detaljeret indsats, som omfatter alle ministeriets bygninger, mens Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling er nødt til at tilrettelægge indsatsen, så den tager højde for, at indsatsen primært ligger hos de selvejende institutioner, som har ansvaret for driften af institutionens bygninger.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at de selvejende institutioner ikke er omfattet af en direkte styringsrelation i form af resultatkontrakter e.l., og at ministeriet derfor primært har gjort institutionerne opmærksom på kravet om at nedbringe energiforbruget, men at ministeriet ikke har fulgt indsatsen på institutionsniveau. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har oplyst, at ministeriet har den udfordring, at ministeriet ikke har egentlige instruktionsbeføjelser over for de underliggende uddannelsesinstitutioner, da de er selvejende institutioner med egne bestyrelser.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at selv om Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har en anden styringsrelation til de underliggende institutioner end Forsvarsministeriet, så er de stadig pålagt den samme opgave med at reducere energiforbruget på ministerområdet. De er derfor nødt til at sikre, at indsatsen tilrettelægges i samarbejde med de selvejende institutioner.

53. Vi har gennemgået ministeriernes interne organisering, planerne for energisparsindsatsen, den interne korrespondance og korrespondancen med de underliggende institutioner, herunder Uddannelses- og Forskningsministeriets og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings tilsyn med de selvejende institutioner. Tabel 2 viser resultatet af vores undersøgelse af ministeriernes tilrettelæggelse af energisparsindsatsen i perioden 2009 - maj 2016.

TABEL 2

MINISTERIERNES TILRETTELÆGGELSE AF ENERGISPAREINDSATSEN I PERIODEN 2009 - MAJ 2016

	Uddannelses- og Forskningsministeriet	Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling	Forsvarsministeriet
Handlingsplan e.l. med mål	●	●	●
Aktiviteter koblet til mål	● (i 2015)	● (i 2015)	●
Internt ledelsesfokus	● (fra 2015)	● (fra 2015)	●

- Ikke tilfredsstillende
- Ikke helt tilfredsstillende
- Tilfredsstillende

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 2, at der var forskel på de 3 mest energiforbrugende ministeriers tilrettelæggelse af arbejdet med energibesparelser i perioden 2009 - maj 2016. Forsvarsministeriet har haft en tilfredsstillende tilrettelæggelse af arbejdet, mens Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling ikke har haft en helt tilfredsstillende tilrettelæggelse af energisparsindsatsen.

Handlingsplan

54. For så vidt angår mål og aktiviteter har Forsvarsministeriet udarbejdet en klima- og energistrategi, der gælder for hele ministerområdet. Strategien indeholder fokusområder, formål og mål, som konkretiserer dens visioner. Fx havde ministeriet et mål om inden 2012 at have prioriteret, hvilke bygninger der skal renoveres, nedrives eller afhændes.

55. Uddannelses- og Forskningsministeriet har også en handlingsplan, som er koblet til målet om en besparelse på 14 %. Handlingsplanen gælder kun departementet og 2 styrelser, men ikke de selvejende institutioner såsom universiteter og professionshøjskoler, som er de væsentligste energiforbrugere på ministerområdet. Disse forventes selv at tilrettelægge deres arbejde med energibesparelser. Ministeriet har ikke via sit tilsyn sikret, at der bliver arbejdet målrettet med energibesparelser i de institutioner, som har et stigende energiforbrug. Ministeriet har således fx ikke viden om, hvorvidt de enkelte institutioner har en handlingsplan. Derfor får ministeriet en gul bedømmelse. Ministeriet har oplyst, at institutionernes energiforbrug vil indgå i ministeriets indikatorbaserede tilsyn hvert år fra juni 2016, hvor ministeriet systematisk følger institutionerne ved hjælp af en række centrale nøgletal.

56. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har ikke opstillet mål for arbejdet med energibesparelser og har ingen handlingsplan. Ministeriet har heller ikke via sit tilsyn sikret, at der bliver arbejdet målrettet med energibesparelser i de institutioner, som har et stigende energiforbrug, og har ikke viden om, hvorvidt de enkelte institutioner har en handlingsplan. Derfor får ministeriet en rød bedømmelse.

Aktiviteter

57. Forsvarsministeriet har opstillet aktiviteter, der kan kobles til mål. Fx har ministeriet påbegyndt processen med at indføre energiledelse efter ISO 50001 med et pilotprojekt på Flyvestation Skrydstrup. Aktiviteten understøtter målet om at etablere energiledelse på de største etableringer senest i 2020.

58. Både Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har først i 2015 – mere end 5 år efter, at cirkulæret trådte i kraft – opstillet aktiviteter, der har fokus på de selvejende institutioner. Det drejer sig konkret om en vejledningsindsats og udarbejdelse af inspirationsmateriale om god praksis for Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling vedkommende og om workshops med fokus på at nedbringe energiforbruget for Uddannelses- og Forskningsministeriets vedkommende. Aktiviteterne er helt overordnet koblet til målet om en besparelse på 14 %. Ingen af ministerierne har ført tilsyn med, om de selvejende institutioners egne energibesparende indsatser var tilstrækkelige til at indfri målet, men har opstillet aktiviteterne efter den henvendelse fra Energistyrelsen, som er nævnt i pkt. 45. Derfor får begge ministerier en gul bedømmelse. Uddannelses- og Forskningsministeriet har opstillet energibesparende aktiviteter, som er koblet til mål for departementet og styrelserne, men da deres energiforbrug er minimalt set i forhold til hele ministerområdets energiforbrug, ændrer det ikke ved vores bedømmelse.

ISO 50001 er en international standard for energiledelse, der specificerer kravene til etablering, implementering, vedligeholdelse og forbedring af et energistyringssystem, hvilket gør det muligt for en institution at have en systematisk tilgang til at opnå løbende forbedring af den energimæssige ydeevne, herunder energieffektivitet, energisikkerhed, energianvendelse og energiforbrug. Standarden har til formål at hjælpe institutioner med løbende at reducere deres energiforbrug og dermed deres energiomkostninger og udledning af drivhusgasser.

Ledelsesfokus

59. Forsvarsministeriet har ledelsesfokus på opgaven, mens Uddannelses- og Forskningsministeriet først har fået det fra slutningen af 2014 og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling først fra 2015. I 2015 blev status på Uddannelses- og Forskningsministeriets opgave med at reducere energiforbruget for hele ministerområdet forelagt ministeren. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling fik i januar 2015 godkendt en status til Energistyrelsen af departementschefen. Begge ministerier får en gul bedømmelse, fordi de først sent har fået ledelsesfokus på opgaven.

60. Det manglende ledelsesfokus på opgaven ses fx i referaterne fra Uddannelses- og Forskningsministeriets kvartalsvise orienteringsmøder med Bygningsstyrelsen, der ejer en stor del af de bygninger, som ministeriets underliggende institutioner lejer. Bygningsstyrelsen kan dermed energioptimere en del af de bygninger, hvis energiforbrug er en væsentlig del af årsagen til ministeriets samlede energiforbrug. Vores gennemgang af referaterne viser, at der på møderne ikke specifikt er drøftet bygningsmæssig energioptimering, men at fokus har været på mere overordnet strategisk fysisk planlægning af bygningsmassen, fx på universiteternes nuværende og kommende arealbehov. Hverken ministeriet eller Bygningsstyrelsen har taget initiativ til at drøfte en strategisk indsats for, hvordan ministeriet kan nå målet for energibesparelser på 14 %.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet har haft en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af sin energibesparelsesindsats i perioden 2009 - maj 2016. Ministeriet har en handlingsplan, hvor mål er koblet med aktiviteter, og har internt ledelsesfokus på opgaven.

Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har i perioden 2009 - maj 2016 kun i begrænset grad tilrettelagt deres energisparesindsatser på en hensigtsmæssig måde. Uddannelses- og Forskningsministeriet har en handlingsplan, hvor mål er koblet med aktiviteter for så vidt angår departement og styrelser, mens Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling hverken har mål eller en handlingsplan. De 2 ministerier har ikke i deres tilsynsarbejde fulgt de selvejende institutioners indsats, på trods af at langt størstedelen af energiforbruget på ministerområderne ligger hos institutionerne.

Cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner giver ministerierne det fulde ansvar for hele ministerområdets indsats, men Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling kan ikke detaljestyre de selvejende institutioner på deres ministerområder. Set i lyset af udviklingen i energiforbruget for de 2 ministerier er det derfor Rigsrevisionens vurdering, at ministerierne i deres tilsyn eller dialog med institutionerne tidligere burde have sikret viden, særligt om de selvejende institutioner, som har et stigende energiforbrug. Det kunne fx være, om de har udarbejdet handlingsplaner eller strategier for arbejdet med energibesparelser med tilkoblede mål. Det er ligeledes Rigsrevisionens vurdering, at ministerierne tidligere end 2015 burde have formuleret aktiviteter til sikring af videndeling og forankring hos de selvejende institutioner, fordi energiforbruget ikke har været faldende. Endelig er det Rigsrevisionens vurdering, at Uddannelses- og Forskningsministeriet og Bygningsstyrelsen har behov for en strategisk dialog om opnåelse af energibesparelsesmålet. Denne dialog kan fx finde sted på ministeriets kvartalsmøder med Bygningsstyrelsen.

3.2. MINISTERIERNES DATAGRUNDLAG

61. Vi har undersøgt, om ministerierne anvender et styringsrelevant datagrundlag i deres arbejde med at reducere energiforbruget. Både ministerier, der kan detailstyre deres institutioner, og ministerier, der er afhængige af et tilsyn, har behov for et vidensgrundlag til at kunne følge udviklingen i deres energiforbrug for hele ministerområdet. På den måde kan de målrette, evaluere og justere deres aktiviteter og eventuelle handlingsplaner, fx mod dårlige performere. Det er Rigsrevisionens vurdering, at følgende bør være til stede, for at et ministerium kan siges at anvende et styringsrelevant datagrundlag i sit arbejde med at reducere energiforbruget:

- et etableret datagrundlag med styringsrelevante oplysninger om forbrug af el og varme nedbrudt pr. institution
- en praksis for at anvende datagrundlaget til at justere energibesparende aktiviteter.

62. Tabel 3 viser resultatet af vores undersøgelse af ministeriernes anvendelse af styringsrelevant datagrundlag i perioden 2009 - maj 2016.

TABEL 3

MINISTERIERNES ANVENDELSE AF STYRINGSRELEVANT DATAGRUNDLAG I PERIODEN 2009 - MAJ 2016

	Uddannelses- og Forskningsministeriet	Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling	Forsvarsministeriet
Styringsrelevant datagrundlag	● (fra 2015)	● (fra 2015)	●
Datagrundlag anvendt	● (fra 2016)	●	●

- Ikke tilfredsstillende
- Ikke helt tilfredsstillende
- Tilfredsstillende

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 3, at alle ministerier i dag har et styringsrelevant datagrundlag. Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling får dog en gul bedømmelse, fordi deres datagrundlag først blev etableret i 2015. Det er kun Forsvarsministeriet, der har anvendt datagrundlaget, og fra 2016 er Uddannelses- og Forskningsministeriet også begyndt på det. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har endnu ikke taget datagrundlaget i brug og får derfor en rød bedømmelse.

63. Forsvarsministeriet har fra begyndelsen af perioden anvendt sit datagrundlag til at træffe beslutninger om energieffektiviseringsprojekter og -kampagner. På sigt er det ministeriets hensigt ved hjælp af fjernaflæste målere at etablere en mere direkte incitamentsstyring ved at afregne forbrug direkte til de brugere, der tænder og slukker på kontakten.

Uddannelses- og Forskningsministeriet er fra primo 2016 begyndt at bruge datagrundlaget ved drøftelser på interne møder mellem institutionernes direktører og ministeriet. Ministeriet har også planlagt at bruge datagrundlaget i det faste tilsyn med institutionerne fra 2016. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling forventer at bruge datagrundlaget til at se, hvor meget skolerne skal nedbringe forbruget for at leve op til kravet i cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner, men har behov for først at validere datagrundlaget yderligere.

Udviklingen i energiforbruget

64. Alle ministerier har siden 2009 haft ansvar for årligt at indrapportere forbrugstal for varme og el for de bygninger, de ejer, i Energistyrelsens EiS-database. Indrapporteringen foretages som regel af de enkelte institutioner, men ministerierne har mulighed for selv at trække disse forbrugsdata. Dermed kan ministerierne danne et styringsrelevant datagrundlag.

65. Ministerområdernes indrapporteringer i EiS-databasen har været af dårlig kvalitet i perioden 2010-2014 (vedrørende forbrugstal for 2006 og perioden 2009-2013). Det skyldes en række manglende og fejlagtige indrapporteringer fra institutionerne, og at en del institutioner er blevet omorganiseret i en sådan grad, at der har været behov for en procedure til estimering af disse institutioners energiforbrug i 2006. Det gælder fx for de ca. 150 institutioner, der blev overtaget fra amterne i 2007. Mange af disse institutioner havde ikke selv stået for aflæsning og betaling af energiforbruget i den periode, hvor de var en del af amtet.

66. De 3 ministerier påbegyndte i foråret 2015 et arbejde med at kvalitetssikre data for 2006 (baseline), 2013 og 2014. Det var således først i 2015, at ministerierne fik et mere præcist billede af, hvor langt de var fra at nå målet om energibesparelser. Forsvarsministeriet har foretaget yderligere justeringer af det indrapporterede energiforbrug i december 2015 og i februar 2016.

67. Tabel 4 viser de nyeste oplysninger om udviklingen i energiforbruget for de 3 mest energiforbrugende ministerier i perioden 2006-2014. Der foreligger endnu ikke oplysninger om udviklingen i 2015.

TABEL 4

UDVIKLINGEN I ENERGIFORBRUGET I PERIODEN 2006-2014

Uddannelses- og Forskningsministeriet	+ 8 %
Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling	+ 6 %
Forsvarsministeriet	÷ 12 %

Note: Kvaliteten af data for 2006 er ifølge Energistyrelsen væsentligt forbedret, men må stadig tages med væsentlige forbehold, da nogle data er fremkommet gennem en beregning af det historiske forbrug.

Kilde: Energistyrelsens opgørelser til Folketinget om statens energiforbrug i 2014.

Det fremgår af tabel 4, at energiforbruget for både Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling er steget i perioden 2006-2014. Forsvarsministeriet har derimod nedbragt forbruget med 12 % siden 2006.

68. Både Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har oplyst, at det stigende aktivitetsniveau, der følger af den demografiske udvikling og af andre politiske prioriteringer og målsætninger, har været afgørende for ministeriernes manglende opnåelse af energibesparelser. Udviklingen i aktivitetsniveau kan fx være i form af stigende elevtal, der medfører behov for kapacitetsudvidelser (flere kvadratmeter) til afholdelse af undervisningen, som alt andet lige vil medføre et øget energiforbrug til opvarmning mv. Men det kan også være i form af stigende forskningsaktivitet, som på de såkaldte våde områder forbruger store mængder procesenergi.

Til sammenligning har Forsvarsministeriet, der har et faldende energiforbrug, oplyst, at ministeriet over en længere årrække har oplevet en nedgang i antal ansatte. Nedgangen i antal ansatte kan have medvirket til at gøre opgaven med at nedbringe energiforbruget lettere, men effekten kendes ikke.

69. En stigning i aktivitetsniveau er en faktor, der vanskeliggør arbejdet med at reducere energiforbruget, men målet om en energibesparelse på 14 % er et absolut mål, som ikke afhænger af aktivitetsniveauet. Rigsrevisionen vurderer derfor, at det er centralt, at ministerierne i samarbejde med bygningsejerne og institutionerne tilrettelægger og implementerer en målrettet indsats.

70. Uddannelses- og forskningsministeren finder det urealistisk at nå målet om en besparelse på 14 % af ministeriets energiforbrug i 2020, jf. pkt. 46, men finder udviklingen i energieffektivitet på ministerområdet tilfredsstillende. Ministeriet har oplyst, at institutionerne i perioden samlet har reduceret deres energiforbrug med 19 % pr. STÅ (fuldtidsstuderende, der har bestået alle årets eksaminer).

71. Uddannelses- og Forskningsministeriet er det mest energiforbrugende ministerium, og en nedbrydning af ministeriets forbrugsdata viser, at universiteterne er de største bidragsydere hertil. De 5 største universiteter står for ca. 77 % af ministeriets samlede energiforbrug og for 26 % af statens samlede energiforbrug. Indsatsen på universiteterne har derfor stor betydning for, om staten når i mål med at reducere energiforbruget. Københavns Universitet, som er Danmarks største universitet, har på trods af et stigende optag på 29 % i perioden 2006-2014 været i stand til at spare 4 % på energien. Det hænger bl.a. sammen med, at universitetet har arbejdet målrettet med at indføre en mere energieffektiv adfærd, optimere arealforbruget og reducere bygningsmassen. Rigsrevisionen kan også konstatere, at Roskilde Universitet i samme periode har sparet 3 % på energien på trods af et stigende optag.

POLITISKE PRIORITETER OG MÅLSÆTNINGER

De politiske prioriteringer og målsætninger er fx Globaliseringsaftalerne fra 2006 og 2008, 95 %-målsætningen for gymnasiale uddannelser og 50/60 %-målsætningen for de videregående uddannelser. Herudover har tilslutningen til Barcelona-målsætningen betydet, at der er blevet tilført flere midler til offentlig forskning, som ifølge målsætningen skal svare til minimum 1 % af BNP.

VÅDE OMRÅDER

De våde områder er forskningsområder, der ofte kræver et større energiforbrug til fx laboratorier. Forskningsområderne omfatter naturvidenskabelige, sundhedsvidenskabelige og tekniske fag.

RESULTATER

Forsvarsministeriet har i hele perioden haft et styringsrelevant datagrundlag, som ministeriet har anvendt til styringen af energispareindsatsen.

Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har først i løbet af 2015 etableret et styringsrelevant grundlag. Uddannelses- og Forskningsministeriet er i 2016 begyndt at anvende datagrundlaget i arbejdet med at reducere energiforbruget. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling er endnu ikke begyndt at anvende datagrundlaget. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling ikke tidligere har etableret et styringsrelevant datagrundlag.

Både Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har den udfordring, at andre politiske prioriteringer og målsætninger har øget aktivitetsniveauet på ministerområderne og dermed gjort det sværere at indfri målet om en absolut besparelse. Uddannelses- og forskningsministeren finder det urealistisk at nå en absolut besparelse på 14 % og mener, at den påviste stigende energieffektivitet på ministerområdet er tegn på en tilstrækkelig energibesparende adfærd. Rigsrevisionen konstaterer dog, at det på 2 universiteter har været muligt at opnå en absolut besparelse, selv om universiteterne har haft et øget aktivitetsniveau.

3.3. MINISTERIERNES IMPLEMENTERING AF ENERGISPAREINDSATSEN

72. Vi har undersøgt, om de mest energiforbrugende ministerier har implementeret deres energibesparelsesindsats. Som nævnt i pkt. 52 er ministeriernes interne styringsrelationer forskellige, og det betyder, at Forsvarsministeriets muligheder for at implementere energispareindsatsen som udgangspunkt er enklere end de muligheder, som Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har til rådighed. Alle ministerierne er dog ansvarlige for at leve op til kravene i cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner, og dette ansvar gælder ministerier med tilhørende institutioner mv. Vi har undersøgt:

- om ministerierne har sikret, at alle underliggende institutioner kender til og prioriterer arbejdet med at reducere energiforbruget
- om ministerierne har gennemført de aktiviteter, der er udviklet
- om ministerierne har sørget for videndeling på hele ministerområdet
- om ministerierne har viden om, hvorvidt de underliggende institutioner gennemfører rentable energibesparelsesprojekter.

73. Vi har gennemgået ministeriernes dialog med de underliggende institutioner, herunder Uddannelses- og Forskningsministeriets og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings tilsyn med de selvejende institutioner. Tabel 5 viser resultatet af vores undersøgelse af ministeriernes implementering af energispareindsatsen i perioden 2009 - maj 2016.

TABEL 5

MINISTERIERNES IMPLEMENTERING AF ENERGISPAREINDSATSEN I PERIODEN 2009 - MAJ 2016

	Uddannelses- og Forskningsministeriet	Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling	Forsvarsministeriet
Ministeriet har sikret, at alle underliggende institutioner kender til og prioriterer arbejdet med at reducere energiforbruget	●	● (i 2009)	●
Ministeriet har gennemført de aktiviteter, der er udviklet	●	●	●
Ministeriet har sørget for videndeling på hele ministerområdet	●	●	●
Ministeriet har viden om, hvorvidt de underliggende institutioner gennemfører rentable energibesparelserprojekter	●	●	●

- Ikke tilfredsstillende
- Ikke helt tilfredsstillende
- Tilfredsstillende

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 5, at der var forskel på ministeriernes implementering af energispareindsatsen i perioden 2009 - maj 2016. Forsvarsministeriet har haft en tilfredsstillende implementering af energispareindsatsen, mens Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har implementeret indsatsen mindre tilfredsstillende.

74. Forsvarsministeriet har sikret, at alle underliggende myndigheder kender til og prioriterer arbejdet med at reducere energiforbruget, bl.a. ved at de underliggende myndigheder hvert år skal fremsende status på deres målopfyldelse. Ministeriet gennemfører også de udviklede aktiviteter, der både har fokus på fx energiledelse og bygningsrenovering, og videndeler internt til alle underliggende myndigheder om bl.a. energirigtig adfærd.

75. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet i 2009 orienterede universiteterne om arbejdet med at reducere energiforbruget i forbindelse med udsendelsen af cirkulæret, og at ministeriet igen i 2015 gjorde alle uddannelsesinstitutionerne opmærksom på opgaven. Ministeriet har også oplyst, at det på baggrund af løbende drøftelser med institutionernes ledelser er ministeriets opfattelse, at institutionerne arbejder aktivt med at nedbringe energiforbruget i deres bygninger.

76. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har kun i 2009 – og ikke siden da – gjort sine selvejende institutioner opmærksom på opgaven. Ministeriet får en gul bedømmelse, fordi ministeriet ikke siden 2009 har sikret, at alle underliggende institutioner kender til og prioriterer arbejdet med at reducere energiforbruget. Ministeriet vurderer bl.a. på baggrund af møder med skolerne, at der blandt ministerområdets selvejende institutioner er fokus på energioptimering.

77. Uddannelses- og Forskningsministeriet har igangsat gennemførelsen af de aktiviteter, som er rettet mod departementet og styrelserne, og påbegyndte i foråret 2016 de aktiviteter, som er rettet mod de underliggende institutioner. Ministeriet vil følge udviklingen og med afsæt heri vurdere behovet for yderligere opfølgning. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har endnu ikke implementeret de aktiviteter, som i 2015 blev udviklet til de underliggende institutioner. Dette forventes påbegyndt i foråret 2016. Ministerierne burde have igangsat gennemførelsen af aktiviteterne tidligere og får derfor henholdsvis en gul og en rød bedømmelse.

78. Uddannelses- og Forskningsministeriets og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings aktiviteter, som er rettet mod de underliggende institutioner, har fokus på videndeling. Da aktiviteterne endnu ikke er gennemført, og der heller ikke tidligere har været taget initiativ til videndeling til alle underliggende institutioner, får ministerierne en rød bedømmelse.

79. Kun Forsvarsministeriet er fuldt vidende om de underliggende institutioners gennemførelse af rentable energibesparelserprojekter, idet ministeriet har en liste over status på samtlige rentable energibesparelserprojekter på ministerområdet. Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har ingen viden om, hvorvidt institutionerne gennemfører de rentable energibesparelserprojekter, der fx nævnes i bygningernes energimærkninger. Uddannelses- og Forskningsministeriet har dog kendskab til en række renoveringsprojekter på universiteterne og de øvrige selvejende institutioner, der også indeholder rentable energibesparelserprojekter, og har på baggrund af løbende drøftelser med institutionernes ledelser en opfattelse af, at institutionerne arbejder aktivt med at nedbringe forbruget i deres bygninger.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriet har en god implementering af energisparesindsatsen, mens Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har været mindre gode til at implementere indsatsen.

Forsvarsministeriet har sikret, at alle de underliggende institutioner kender til og prioriterer arbejdet med at reducere energiforbruget, og ministeriet har gennemført de udviklede aktiviteter og har videndelt internt til alle de underliggende institutioner. Endelig har ministeriet viden om gennemførelsen af de rentable energibesparelser på ministerområdet.

Uddannelses- og Forskningsministeriet og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har ikke prioriteret forankringen af arbejdet med at reducere energiforbruget hos de selvejende institutioner. Med udgangspunkt i ministeriernes overordnede udvikling i energiforbruget, som ministerierne kendte til, er det Rigsrevisionens vurdering, at begge ministerier tidligere burde have implementeret de aktiviteter og den videndeling, som først nu er igangsat. Det er ligeledes Rigsrevisionens vurdering, at ministerierne i deres tilsyn burde have omfattet de selvejende institutioners gennemførelse af rentable energibesparelser. Det skyldes, at bygningernes energimæssige tilstand har stor indflydelse på energiforbruget, og at gennemførelse af rentable energibesparelser er et krav i cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner.

4. Bygningsejernes gennemførelse af rentable energibesparelserprojekter

DELKONKLUSION

Undersøgelsen viser, at de største statslige bygningsejere har gennemført rentable energibesparelserprojekter, men at der fortsat er et uudnyttet besparelspotentiale på både Bygningsstyrelsens og Forsvarsministeriets områder. Bygningsstyrelsen har gennemført rentable energibesparelserprojekter i statsejede kontorejendomme og universitetsbygninger, men Rigsrevisionen kan konstatere, at projekterne er gennemført uden en forudgående drøftelse med lejerne om, hvor store investeringer der er behov for, for at lejerne kan nå energisparemålet på 14 % i 2020. Rigsrevisionen kan også konstatere, at over halvdelen af Bygningsstyrelsens energimærker for kontorejendomme er udløbet. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. Forsvarsministeriet har på baggrund af en analyse beregnet et investeringsbehov og derefter gennemført rentable energibesparelserprojekter, som forventes at reducere ministeriets energiforbrug med 10 %.

Bygningsstyrelsen spiller en central rolle i forhold til at nå energisparemålet på 14 % i statens kontorejendomme og universitetsbygninger. Dette skyldes, at styrelsen har ansvaret for at gennemføre bygningsmæssig energioptimering, som er et af de mest effektive virkemidler til at opnå varige energibesparelser. Ifølge cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner skal bygningsejerne gennemføre rentable energibesparelserprojekter, men det er de enkelte institutioner, der bor til leje hos Bygningsstyrelsen, som har ansvaret for at nå energisparemålet. Denne ansvarsfordeling gør det vanskeligt for Bygningsstyrelsen at arbejde målrettet med at gennemføre rentable energibesparelser. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er behov for en mere koordineret indsats mellem Bygningsstyrelsen og lejerne om, hvordan energisparemålet skal nås, og hvor stor en investering der er behov for.

80. Dette kapitel handler om, hvorvidt de største statslige bygningsejere har gennemført rentable energibesparelserprojekter. Undersøgelsen er afgrænset til at omhandle de 2 største statslige bygningsejere, dvs. Bygningsstyrelsen og Forsvarsministeriet, der tilsammen ejer ca. 55 % af den statslige bygningsmasse (ekskl. de selvejende institutioner med bygningsselveje).

Det er bygningsejerne, der har ansvaret for at gennemføre bygningsmæssig energioptimering, som er et effektivt virkemiddel til at opnå varige energibesparelser. Bygningsejerne spiller derfor en central rolle i forhold til at nå statens energisparemål. De statslige institutioner, som bor til leje i bygninger, der er ejet af Bygningsstyrelsen, kan ikke selv beslutte, om der skal gennemføres bygningsmæssig energioptimering. Disse institutioner er derfor afhængige af, at Bygningsstyrelsen tager initiativ til at gennemføre bygningsmæssig energioptimering. De statslige institutioner, som bor til leje, finansierer den bygningsmæssige energioptimering via et tillæg til huslejekontrakten, men høster samtidig den økonomiske besparelse på energiregningen.

81. Undersøgelsen tager afsæt i cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner, hvoraf det fremgår, at statslige bygningsejere skal gennemføre rentable energibesparelserprojekter. Af vejledningen til cirkulæret fremgår det, at der skal gennemføres projekter, som er identificeret i energimærket eller har en kortere tilbagebetalingstid, og at rentable energibesparende projekter kan identificeres via energimærket eller via anden energirådgivning eller energiscreening.

4.1. VIDEN OM RENTABLE BESPARELSESFORSLAG I ENERGIMÆRKET

82. Vi har undersøgt, om de største statslige bygningsejere har en samlet og opdateret viden om rentable energibesparelser. Det er vigtigt, at bygningsejerne har denne viden, så de kan tilrettelægge arbejdet med energibesparelser mest omkostningseffektivt ud fra en viden om besparelspotentialet for de enkelte bygninger.

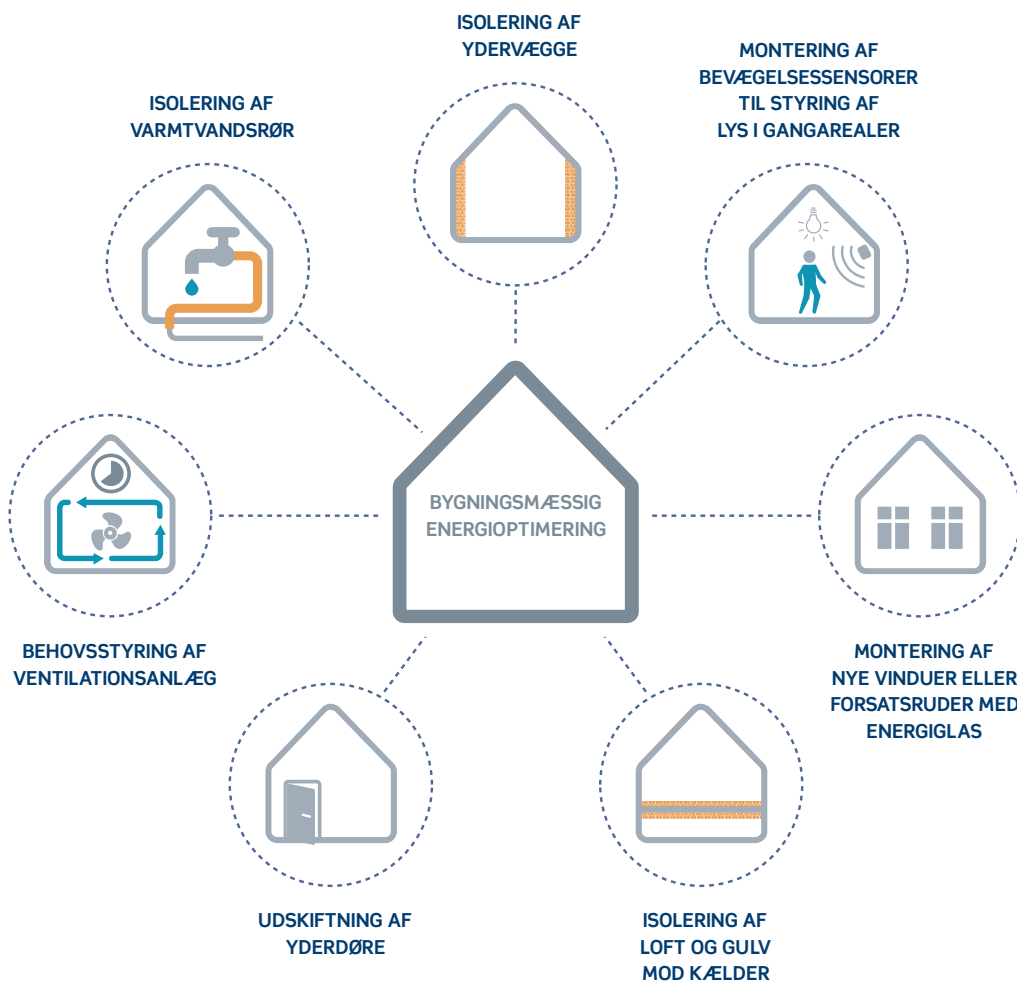
Bygningsejerne kan sikre en samlet og opdateret viden om rentable energibesparelser ved at registrere alle de besparelsesforslag, som er identificeret i energimærket, eller ved at kombinere flere forskellige kilder om rentable energibesparelser, fx energimærket, bygningssyn og tekniske rådgivere. Figur 5 viser eksempler på forskellige typer af bygningsmæssig energioptimering.

BYGNINGSMÆSSIG ENERGIOPTIMERING

Energioptimering kan bl.a. omfatte efterisolering af tag og kælder, hulmursisolering, udskiftning til termoruder, isolering af varmerør og optimering af tekniske installationer, fx ventilations- og varmeanlæg.

FIGUR 5

EKSEMPLER PÅ FORSKELLIGE TYPER AF BYGNINGSMÆSSIG ENERGI-OPTIMERING



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen.

83. Energimærket indeholder en bred vifte af forslag til bygningsmæssige energibesparelser og er derfor et velegnet screeningsværktøj for at sikre en samlet og opdateret viden om rentable energibesparelser. Da energimærket er udarbejdet på kort tid, vil bygningssejerne ofte have behov for at få foretaget en mere grundig beskrivelse og validering af forslagernes pris, energibesparelse og rentabilitet. En kort beskrivelse af energimærkeordningen fremgår af boks 2.

BOKS 2

ENERGIMÆRKNING

Energimærkning er lovpligtig i Danmark og har til formål at synliggøre en bygnings energiforbrug og give et overblik over rentable energimæssige forbedringer. Energimærkningen udføres af en energikonsulent, som måler bygningen op og undersøger kvaliteten af isolering, vinduer, døre, varmeinstallation mv. På det grundlag beregnes bygningens energiforbrug under standardbetingelser for vejr, forbrugsvaner mv. Det beregnede forbrug er en indikator for bygningens energimæssige kvalitet.

En energimærkningsrapport indeholder en vurdering af bygningens energimæssige tilstand på en skala fra A til G og forslag til energibesparende forbedringer. Rapporten for større bygninger er på 10-15 sider. Besparelsesforslagene omhandler fx isolering af varmtvandsrør, isolering af ydervægge, isolering af gulv mod kælder, montering af bevægelsessensorer i gangarealer, ny cirkulationspumpe på varmeanlæg, montering af forsatsruder med energiglas, behovsstyring af ventilationsanlæg, efterisolering af etageadskillelse og udskiftning af uisoleret yderdør.

Bygningsstyrelsen

84. Bygningsstyrelsen ejer og administrerer statslige kontorejendomme, som udgør omkring 1/3 af ejendomsporteføljen (ca. 0,9 mio. m²), og statslige uddannelses- og forskningsbygninger, som udgør omkring 2/3 af ejendomsporteføljen (ca. 2,1 mio. m²).

Kontorejendomme

85. Bygningsstyrelsen foretog i 2009 en gennemgang af alle energimærkerne for kontorejendomme for at identificere rentable besparelsesforslag med en tilbagebetalingstid på under 5 år. Gennemgangen omfattede 122 energimærker, som var udarbejdet i perioden 2007-2009. Gennemgangen blev foretaget for at leve op til cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner fra 2005, som gjaldt, da energimærkerne blev udarbejdet. Ifølge cirkulæret skulle de statslige bygningsejere "gennemføre de rentable energibesparelserprojekter, der er anbefalet ved energimærkning af bygninger, og som har en tilbagebetalingstid på indtil 5 år, medmindre det kan dokumenteres, at væsentlige forhold taler imod projektets gennemførelse". Styrelsen har ikke en samlet oversigt over de rentable energibesparelsesforslag, som blev identificeret i forbindelse med gennemgangen af energimærkerne i 2009, og styrelsen kan derfor ikke oplyse eller dokumentere det samlede antal besparelsesforslag.

Bygningsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2010 bad rådgivere om at foretage en gennemgang af udvalgte kontorejendomme for at identificere rentable energibesparelser, herunder kvalitetssikre besparelsesforslag i energimærkerne. Da der er tale om udvalgte kontorejendomme, har styrelsen ikke en samlet viden om potentialet for rentable energibesparelser i kontorejendomme og den investeringsudgift, som er forbundet med at gennemføre de enkelte besparelsesforslag.

BYGNINGSSTYRELSEN

Bygningsstyrelsen blev dannet i 2011 ved en sammenlægning af dele af Slots- og Ejendomsstyrelsen, Universitets- og Bygningsstyrelsen og Erhvervs- og Byggestyrelsen. Styrelsen var i perioden 2011-2015 underlagt Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. I juni 2015 flyttede styrelsen til Transport- og Bygningsministeriet.

86. Bygningsstyrelsen har en oversigt over energimærker for kontorejendomme, som angiver, hvornår energimærkerne er udarbejdet, og hvornår de udløber. Vores gennemgang af oversigten viser, at 71 kontorejendomme (54 %) har et energimærke, som ifølge reglerne i bekendtgørelse om energimærkning af bygninger ikke længere er gyldigt, dvs. at energimærkerne er mere end 7 år gamle. Styrelsen har oplyst, at udgiften til at udarbejde nye energimærker skal afholdes inden for de huslejefinansierede vedligeholdelsesmidler, hvis primære formål er at finansiere udskiftning og reparation af eksisterende bygningsdele. Styrelsen har derfor valgt at vente med at forny energimærkerne for på den måde at samle så mange bygninger som muligt i et kommende udbud om opdatering af energimærker. Derved kan opgaven løses for en lavere pris.

Bygningsstyrelsen har videre oplyst, at det er styrelsens erfaring, at der ofte er usikkerhed om de besparelsesforslag, som er identificeret i energimærket. Det kan fx skyldes, at følgeomkostningerne til opgravning og stillads ikke er medregnet i prisoverslaget, eller at der i beregningen af rentabilitet benyttes simpel tilbagebetalingstid i stedet for nutidsværdiberegning, hvor renter og udviklingen i energipriser indgår i beregningen. Styrelsen har derfor måttet bruge resurser på at få tekniske rådgivere til at kvalitetssikre de besparelsesforslag, der er identificeret i energimærket.

87. Vores gennemgang af den tværministerielle arbejdsgruppes arbejde med et nyt cirkulære viser, jf. kapitel 2, at Bygningsstyrelsen i august 2013 foreslog, at der blev afsat en pulje på 2-3 mio. kr. til at udarbejde en tværgående analyse af den statslige bygningsmasse, da der generelt var meget lidt viden om omkostningerne ved at energirenovere, og da der ikke var et samlet overblik over, hvilke konkrete bygninger der mest omkostningseffektivt kunne energirenoveres. Undersøgelsen viser, at forslaget ikke fremgik af det materiale, som blev forelagt for regeringen i juli 2014. Styrelsen har således aldrig fået et samlet overblik over, hvilke statsejede bygninger der mest omkostningseffektivt kan energirenoveres.

Uddannelses- og forskningsbygninger

88. Den tidligere Universitets- og Bygningsstyrelse foretog aldrig en gennemgang af energimærkerne for uddannelses- og forskningsbygninger for at identificere rentable besparelsesforslag med en tilbagebetalingstid på indtil 5 år. Det skyldes, at universiteterne selv har ansvar for at gennemføre mindre energitiltag, som primært vedrører basisinstallationer, jf. tabel 6.

89. Bygningsstyrelsen foretog i 2014 en gennemgang af alle energimærkerne for uddannelses- og forskningsbygninger. Hovedparten af energimærkerne var udarbejdet i 2011. Gennemgangen viste, at energimærkerne indeholdt forslag til rentable energitiltag for ca. 730 mio. kr., hvoraf tiltag for ca. 340 mio. kr. kunne gennemføres uden at kombinere tiltagene med øvrig bygningsrenovering. Gennemgangen viste altså, at der var et stort potentiale for at reducere energiforbruget på universiteterne.

Vores gennemgang af Bygningsstyrelsens oversigt over energimærker for uddannelses- og forskningsbygninger viser, at alle bygninger har et gyldigt energimærke. Styrelsen har dermed på baggrund af energimærkerne sikret en samlet og opdateret viden om rentable energibesparelserprojekter for uddannelses- og forskningsbygninger.

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse

90. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse er en landsdækkende virksomhed med 20 decentrale driftsorganisationer placeret rundt om på Forsvarsministeriets etableringer. Styrelsen varetager drift og administration af Forsvarsministeriets bygninger (ca. 1,5 mio. m²) og støtter ministeriets myndigheder i at løse miljø- og energiopgaver.

91. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har en oversigt over energimærker for Forsvarsministeriets ejendomme. Vores gennemgang af oversigten viser, at alle bygninger har et gyldigt energimærke. Ministeriets bygninger i Nordjylland blev energimærket i 2007, og energimærkerne blev fornyet i 2014. Ministeriets bygninger i resten af landet blev energimærket i 2009 og forventes fornyet i 3. kvartal 2016.

92. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har registreret alle de rentable besparelsesforslag fra energimærkerne i 2 databaser, som bl.a. indeholder en kort beskrivelse af besparelsesforslaget, etableringsnummer, besparelses- og investeringsbeløb, tilbagebetalingstid, start- og slutperiode samt status. Vores gennemgang viser, at den ene database indeholder 3.907 rentable besparelsesforslag fra energimærkerne i 2007 og 2009, som samlet vil kræve en investering på ca. 475 mio. kr. at gennemføre. Den anden database, som kun omfatter forslag fra de nye energimærker fra 2014, indeholder 1.388 rentable besparelsesforslag.

93. Da der med cirkulæret fra oktober 2009 blev indført krav om, at statslige institutioner skulle reducere energiforbruget med 10 %, indgik det tidligere Forsvarets Bygnings- og Etableringsstjeneste en aftale med en ekstern rådgiver om at udføre en energigranskning af 6 etableringer, som tilsammen stod for 1/3 af Forsvarsministeriets energiforbrug. Granskningen skulle give overblik over potentialet for energimæssige besparelser og viden om omkostningerne ved at reducere energiforbruget med 10 %. Granskningen blev foretaget på baggrund af energimærkerne fra 2007 og 2009.

På grundlag af energigranskningen blev der udarbejdet en businesscase, som vurderede, at der skulle afsættes 225 mio. kr. til gennemførelse af energiprojekter i perioden 2011-2014. Det var forventningen, at en investering på 225 mio. kr. ville kunne medføre en reduktion i Forsvarsministeriets energiforbrug på 10 %.

FORSVARSMINISTERIETS EJENDOMSSTYRELSE

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse blev etableret den 1. oktober 2014 i forbindelse med en reorganisering af Forsvaret. Styrelsen erstatter den tidligere Forsvarets Bygnings- og Etableringsstjeneste.

RESULTATER

Bygningsstyrelsen foretog i 2009 en gennemgang af energimærkerne for kontorejendomme for at identificere rentable energibesparelsesforslag med en tilbagebetalingstid på indtil 5 år. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at styrelsen ikke har en samlet oversigt over de identificerede besparelsesforslag. Styrelsen har dermed ikke et overblik over, hvilke konkrete kontorejendomme, der ifølge energimærkerne har det største potentiale for rentable energibesparelser. Rigsrevisionen kan også konstatere, at over halvdelen af energimærkerne i dag er udløbet. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende, da styrelsen dermed ikke overholder reglerne for energimærkning af bygninger. Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at styrelsens forslag om at udarbejde en tværgående analyse af, hvilke bygninger der mest omkostningseffektivt kan energirenoveres, aldrig blev gennemført.

Bygningsstyrelsen har i 2014 gennemført en kortlægning af potentialet for energibesparelser på universiteterne. Styrelsen har dermed en samlet og opdateret viden om rentable energibesparelser i uddannelses- og forskningsbygninger. Styrelsens kortlægning viser, at der er et stort uudnyttet potentiale for at reducere energiforbruget på universiteterne.

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har på baggrund af energimærkerne en samlet og opdateret viden om rentable energibesparelser i Forsvarsministeriets ejendomme.

4.2. FINANSIERING OG GENNEMFØRELSE AF RENTABLE ENERGIBESPARELSER

94. Vi har undersøgt, om de største statslige bygningsejere har taget initiativ til at gennemføre bygningsmæssig energioptimering. Bygningsmæssig energioptimering er et af de mest effektive virkemidler, som ministerierne kan benytte sig af for at opfylde energisparemålet i 2020.

Bygningsstyrelsen

Ansvarsfordeling

95. Bygningsstyrelsens muligheder for at gennemføre bygningsmæssig energioptimering fremgår af regelsættet for den statslige huslejeordning (SEA-ordningen). Heraf fremgår det, at styrelsen kan lånefinansiere til energioptimering under den forudsætning, at der er tale om en investering, som er værdiforøgende, dvs. at investeringen øger ejendommens markedsværdi, og at lejeren er villig til at acceptere et huslejetillæg. Det fremgår videre af SEA-ordningen, hvordan ansvaret er fordelt mellem Bygningsstyrelsen og lejerne med hensyn til at varetage og finansiere bygningsmæssig vedligeholdelse og energioptimering.

96. Tabel 6 viser ansvarsfordelingen, herunder finansiering af vedligeholdelse og energioptimering, mellem Bygningsstyrelsen og lejerne.

TABEL 6

ANSVARSFORDELINGEN, HERUNDER FINANSIERING AF VEDLIGEHOVELSE OG ENERGI-OPTIMERING, MELLEM BYGNINGSSTYRELSEN OG LEJERNE

	Vedligeholdelse og energi-optimering af klimaskærm	Vedligeholdelse og energi-optimering af basisinstallationer	Vedligeholdelse og energi-optimering af særinstallationer
	Fx efterisolering af tag og udskiftning af vinduer	Fx optimering af ventilations-systemer og varme anlæg	Fx optimering af belysning og køkken- og laboratorieudstyr
Kontorejendomme	<p><i>Ansvar:</i> Bygningsstyrelsen.</p> <p><i>Finansiering:</i> Lånefinansieres af Bygningsstyrelsen mod samtidigt huslejetillæg.</p>	<p><i>Ansvar:</i> Bygningsstyrelsen.</p> <p><i>Finansiering:</i> Vedligeholdelse finansieres af Bygningsstyrelsen. Energi-optimering lånefinansieres af Bygningsstyrelsen mod samtidigt huslejetillæg.</p>	<p><i>Ansvar:</i> Lejer.</p> <p><i>Finansiering:</i> Lejer.</p>
Uddannelses- og forskningsbygninger	<p><i>Ansvar:</i> Bygningsstyrelsen.</p> <p><i>Finansiering:</i> Lånefinansieres af Bygningsstyrelsen mod samtidigt huslejetillæg.</p>	<p><i>Ansvar:</i> Lejer.</p> <p><i>Finansiering:</i> Vedligeholdelse finansieres af lejer. Energoptimering lånefinansieres af Bygningsstyrelsen mod samtidigt huslejetillæg.</p>	<p><i>Ansvar:</i> Lejer.</p> <p><i>Finansiering:</i> Lejer.</p>

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Bygningsstyrelsen.

Det fremgår af tabel 6, at det for kontorejendomme er Bygningsstyrelsen, som har ansvaret for vedligeholdelse og energioptimering af klimaskærm og basisinstallationer, mens lejer har ansvaret for særinstallationer. For uddannelses- og forskningsbygninger har Bygningsstyrelsen kun ansvaret for vedligeholdelse og energioptimering af klimaskærm, mens lejer selv har ansvaret for basisinstallationer og særinstallationer.

Energoptimering af kontorejendomme

97. Bygningsstyrelsen har i perioden 2009-2010 gennemført ca. 330 energibesparelserprojekter i kontorejendomme med en tilbagebetalingstid på indtil 5 år, som fremgik af energimærkerne. Den samlede investeringsudgift var på ca. 5,3 mio. kr., og projekterne blev som hovedregel finansieret af lejernes driftsmidler. Styrelsen har oplyst, at projekterne blev gennemført for at leve op til cirkulæret fra 2005, som var gældende, da energimærkerne blev udarbejdet.

98. Med udsendelsen af cirkulæret i oktober 2009 blev der indført et krav om, at statslige bygningsejere "skal gennemføre rentable energibesparelserprojekter". Bygningsstyrelsen har oplyst, at styrelsen kun har mulighed for at gennemføre bygningsmæssig energioptimering i forbindelse med større vedligeholdelsesarbejder, og at der er behov for at gennemføre omfattende energioptimering og vedligeholdelsesarbejder for at nå målet om en besparelse på 14 % i 2020. Styrelsen har også oplyst, at styrelsen har brug for at få tilført ekstra midler til fremrykket vedligeholdelse, da de huslejefinansierede vedligeholdelsesmidler ikke er tilstrækkelige til at finansiere de vedligeholdelsesarbejder, der er nødvendige for at muliggøre energiinvesteringer i større omfang.

Bygningsstyrelsen har også udviklet metoder (garantimodeller og performancetests), der skal give større sikkerhed for, at de forventede energibesparelser opnås, når bygningerne tages i brug.

I perioden 2010-2016 har Bygningsstyrelsen fået 3 særbevillinger til fremrykket vedligeholdelse, som har muliggjort, at styrelsen har kunnet gennemføre kombinerede vedligeholdelsesarbejder og energioptimering på omkring halvdelen af det statsejede kontorareal. Styrelsen har oplyst, at der frem til i dag er gennemført rentable energibesparelserprojekter, som er finansieret via et huslejetillæg (såkaldt energihusleje), for i alt 77 mio. kr.

Bygningsstyrelsen har som led i hvert enkelt projekt fået vurderet konsekvensen for energimærket efter udførelsen af de energioptimerende tiltag. Heraf fremgår det, at styrelsens kontorejendomme med energimærke A, som har et lavt energiforbrug, er øget med over 40.000 m², og at kontorejendomme med energimærke G, som har et højt energiforbrug, er helt forsvundet. Styrelsen vurderer, at det samlede energiforbrug i de energireoverede kontorejendomme er faldet med 15 % i perioden 2011-2014.



Energirenovering af Bygningstyrelsens kontorejendom fra 1938 i Vester Voldgade 123 i København. Via rentable energirenoveringer som fx efterisolering af facader rykkede styrelsen energimærket fra F til A og forventer, at energiforbruget bliver reduceret med 80 %.

Foto: Bygningstyrelsen.

ESCO står for Energy Service Company. ESCO-projekter indebærer, at Bygningsstyrelsen indgår en aftale med en privat virksomhed om at gennemføre en energioptimerende renovering, hvor virksomheden yder en garanti for, at der opnås en given energibesparelse.

CTS står for Central Tilstands-kontrol og Styling. CTS-anlæg anvendes til at styre og regulere bygningers varme- og ventilationsanlæg, så de fungerer optimalt med det mindst mulige energiforbrug.

Energioptimering af uddannelses- og forskningsbygninger

99. Den tidligere Universitets- og Bygningsstyrelse indgik i marts 2011 en aftale med Københavns Universitet om at stille en låneramme til rådighed på op til 98 mio. kr. til finansiering af energitiltag, som var identificeret i energimærkerne, hvoraf ca. 52 mio. kr. er udmøntet. Samtidig indgik styrelsen en aftale med Københavns Universitet, Syddansk Universitet og Roskilde Universitet om at sende 3 ESCO-projekter i udbud.

Det første ESCO-projekt blev igangsat i 2011 på Syddansk Universitet med et samlet budget på 27 mio. kr. Projektet blev afsluttet i 2015, og Bygningsstyrelsen forventer, at det vil reducere energiforbruget på universitetet med 7 %. Det andet ESCO-projekt blev igangsat i 2015 på Roskilde Universitet med et budget på 77 mio. kr. Når projektet er færdigt i 2017, forventes det at reducere universitetets samlede energiforbrug med 23 %. Det tredje ESCO-projekt på Københavns Universitet blev ikke gennemført, fordi universitetet valgte at trække sig fra projektet.

100. Sideløbende hermed blev der i november 2009 afsat 6 mia. kr. til et teknologisk løft af laboratoriebygninger. Dette skete i medfør af den politiske aftale om fordeling af globaliseringsreserven til forskning og udvikling i perioden 2010-2012. Det teknologiske løft omfatter både ombygning og renovering af ældre laboratoriebygninger og nybyggeri. De mange ombygninger og renoveringer pågår stadig og omfatter bl.a. en opgradering af ventilations-, klima- og CTS-anlæg til moderne og mere energieffektive standarder. Når nybyggerierne står færdige, vil universiteterne fraflytte de ældre laboratoriebygninger med et højt energiforbrug og flytte ind i lavenergiklassebygninger med mere energieffektive installationer. Bygningsstyrelsen forventer, at det vil medvirke til at reducere universiteternes energiforbrug.

101. Tabel 7 viser rentable energibesparelser gennemført på Bygningsstyrelsens område i perioden 2009-2015.

TABEL 7

RENTABLE ENERGIBESPARELSER Gennemført på Bygningsstyrelsens område i perioden 2009-2015

		I alt
Kontor-ejendomme	Mindre energitiltag med en samlet investeringsudgift på ca. 5 mio. kr. Energitiltag i omkring halvdelen af det samlede kontorareal for 77 mio. kr.	82 mio. kr.
Uddannelses- og forskningsbygninger	Energitiltag på Københavns Universitet for 52 mio. kr. finansieret via en låneordning. Energitiltag på Syddansk Universitet for 27 mio. kr. finansieret via vedligeholdelsesmidler. Energitiltag på Roskilde Universitet for 43 mio. kr. finansieret via huslejetillæg.	122 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Bygningsstyrelsen.

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse

102. Det er Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, der har ansvaret for at gennemføre bygningsmæssige energibesparelser på Forsvarsministeriets område. Styrelsen har i perioden 2011-2015 gennemført rentable energibesparelser for i alt 225 mio. kr. med udgangspunkt i energimærkerne og den energigranskning, der blev udarbejdet af en ekstern rådgiver i 2010. Styrelsen har oplyst, at besparelserprojekterne er blevet indarbejdet i den årlige produktionsplan og udført i forbindelse med den ordinære bygningsvedligeholdelse. Styrelsen forventer, at de gennemførte energiprojekter vil reducere Forsvarsministeriets energiforbrug med ca. 10 %.

Vores gennemgang af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelses databaser over rentable besparelsesforslag viser, at det kun er en mindre del af energimærkernes besparelsesforslag, som er blevet gennemført i perioden 2011-2015. Ifølge den ene database har styrelsen gennemført 859 ud af 3.907 rentable besparelsesforslag fra energimærkerne i 2007 og 2009. Det svarer til 22 % af de identificerede besparelsesforslag. Der er primært tale om tiltag med en tilbagebetalingstid på indtil 5 år, hvilket er i overensstemmelse med den udarbejdede businesscase. Heraf fremgår det, at der først skal gennemføres besparelsesforslag med en tilbagebetalingstid på 0-3 år, og at der derefter skal gennemføres besparelsesforslag med en tilbagebetalingstid på 3-5 år eller derover. Vores gennemgang viser også, at ingen af de 1.388 besparelsesforslag fra energimærkerne i 2014 er gennemført endnu. Styrelsen har oplyst, at besparelsesforslagene fra 2014 vil blive forsøgt indarbejdet i den kommende produktionsplan. Der er således fortsat et stort uudnyttet besparelspotentiale på Forsvarsministeriets område.

PRODUKTIONSPLAN

Den årlige produktionsplan udarbejdes på baggrund af en 10-årsplan, hvis aktiviteter og projekter hentes fra det lovpligtige faglige tilsyn, der gennemføres hvert 4. år.

RESULTATER

Det fremgår af cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner, at statslige bygningsejere skal gennemføre rentable energibesparelserprojekter, men at det er de enkelte ministerier, der har ansvaret for at reducere energiforbruget med 14 % i 2020. Denne ansvarsfordeling mellem ejer og lejer betyder, at Bygningsstyrelsen i perioden 2009-2016 har gennemført rentable energibesparelserprojekter uden at vide, hvor store investeringer der er behov for, hvis styrelsen skal medvirke til, at lejerne kan nå ministeriernes energisparemål på 14 % i 2020. Forsvarsministeriet, som både er energiforbrugende ministerium og bygningsejer, har derimod gennemført rentable energibesparelserprojekter på baggrund af en analyse, som viste, hvor store investeringer der var behov for, for at ministeriet kunne reducere energiforbruget med 10 %.

Rigsrevisionen kan konstatere, at de største statslige bygningsejere har taget initiativ til at gennemføre bygningsmæssig energioptimering. Bygningsstyrelsen har gennemført rentable energibesparelser for 82 mio. kr. i statens kontorejendomme og har bidraget til at gennemføre rentable energibesparelser for 122 mio. kr. på 3 universiteter. Sideløbende hermed pågår der et omfattende arbejde med at give universiteternes laboratoriebygninger et teknisk løft, som også medvirker til at reducere energiforbruget. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har gennemført rentable energibesparelser for 225 mio. kr.

Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at der ifølge energimærkerne fortsat er et stort uudnyttet besparelspotentiale på universitetsområdet, der står for en stor del af statens samlede energiforbrug. Rigsrevisionen finder det derfor vigtigt, at Bygningsstyrelsen i samarbejde med universiteterne tager stilling til, hvordan dette besparelspotentiale kan udnyttes. På Forsvarsministeriets område er der ligeledes fortsat et stort uudnyttet besparelspotentiale.

Rigsrevisionen, den 15. juni 2016

Lone Strøm

/Inge Laustsen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om staten i tilstrækkelig grad har sikret en styrkelse af energispareindsatsen i statslige institutioner. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Energistyrelsen understøttet ministeriernes arbejde med at styrke energispareindsatsen?
- Har de mest energiforbrugende ministerier en tilstrækkelig styring af energispareindsatsen?
- Har de største statslige bygningsejere gennemført rentable energibesparelserprojekter?

Udvælgelsen af ministerierne, som indgår i undersøgelsen

I undersøgelsen indgår Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet (herunder Energistyrelsen), Uddannelses- og Forskningsministeriet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, Forsvarsministeriet og Transport- og Bygningsministeriet (herunder Bygningsstyrelsen).

Energistyrelsen indgår i undersøgelsen, fordi styrelsen har udstedt cirkulæret om energieffektivisering i statens institutioner, som udgør rammen for energispareindsatsen i staten. Desuden spiller Energistyrelsen en rolle i forhold til at implementere EU-direktivet om energieffektivitet, fastsætte metoder for opgørelsen af institutionernes energiforbrug, varetage driften af statens database over udviklingen i energiforbruget og orientere Folketinget om statens energiforbrug.

Uddannelses- og Forskningsministeriet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og Forsvarsministeriet indgår i undersøgelsen, fordi det er de 3 mest energiforbrugende ministerier, som tilsammen står for ca. 77 % af statens energiforbrug. Forsvarsministeriet er desuden den næststørste statslige bygningsejer. Bygningsstyrelsen under Transport- og Bygningsministeriet er den største bygningsejer, og derfor indgår ministeriet i undersøgelsen.

Valg af undersøgelsesperiode

Staten har gennem årtier arbejdet med at reducere energiforbruget. Denne undersøgelse fokuserer på perioden 2009 - maj 2016, da der med målet fra 2009 var et bredt politisk ønske i Folketinget om at styrke indsatsen for energibesparelser i staten. Desuden kom der i 2012 et EU-direktiv om energieffektivitet, som fra 2014 stillede krav om en målrettet indsats for at nedbringe det statslige energiforbrug frem mod 2020.

Undersøgelsens dokumentation

Undersøgelsens resultater er primært baseret på en gennemgang af dokumenter om energispareindsatsen i perioden 2009 - maj 2016 i de 5 ministerier, som indgår i undersøgelsen. Materialet omfatter en lang række forskellige typer af dokumenter, herunder bl.a. handlingsplaner, rapporter, vejledninger, mødereferater, e-mailkorrespondancer og oversigtskemaer. Nogle af de centrale dokumenter i undersøgelsen er:

- cirkulære nr. 9477 af 2. juli 2014 om energieffektivisering i statens institutioner
- cirkulære nr. 9787 af 1. oktober 2009 om energieffektivisering i statens institutioner
- vejledning nr. 9901 af 1. oktober 2009 til cirkulære om energieffektivisering i statens institutioner
- lovbekendtgørelse nr. 636 af 19. juni 2012 om fremme af energibesparelser i bygninger
- bekendtgørelse nr. 1701 af 15. december 2015 om energimærkning af bygninger
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/27/EU af 25. oktober 2012 om energieffektivitet
- rapport fra januar 2014 om implementering af artikel 5 i EU's energieffektiviseringsdirektiv, udarbejdet af Statens Byggeforskningsinstitut på Aalborg Universitet
- referater fra møder i den tværministerielle arbejdsgruppe – nedsat af den daværende klima-, energi- og bygningsminister i efteråret 2012 – som skulle udarbejde forslag til et nyt cirkulære
- Forsvarsministeriets klima- og energistrategi 2012-2015
- "Den statslige huslejeordning – kundens muligheder og rammer i kontorejendomme", udgivet af Bygningsstyrelsen i september 2014.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at vurdere de 5 ministeriers indsats i forhold til energispareindsatsen.

Vi har også holdt en række møder med Energistyrelsen, Bygningsstyrelsen, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og Forsvarsministeriet, hvor de har redegjort for energispareindsatsen fra 2009 og frem.

Derudover har vi holdt møder med Justitsministeriet, Statens Byggeforskningsinstitut, Københavns Universitet og professionshøjskolen Metropol. Formålet med disse møder har været at opnå en bred forståelse af området og at få et indblik i deres erfaringer med energibesparelser.

BILAG 2. ORDLISTE

Baseline	Året 2006 er valgt som baseline for statslige institutioners arbejde med energibesparelser, dvs. at institutionernes energiforbrug holdes op imod forbruget i 2006.
Basisinstallation	Basisinstallationer rummer mange dele af en bygnings installationer, fx varmeanlæg, ventilationsanlæg, elforsyning, vandinstallation og afløbsinstallation.
Bygningsmæssig energioptimering	Omfatter bl.a. efterisolering af tag og kælder, hulmursisolering, udskiftning til termoruder, isolering af varmerør og optimering af tekniske installationer, fx ventilations- og varmeanlæg.
CTS-anlæg	CTS står for Central Tilstandskontrol og Styring. CTS-anlæg anvendes til at styre og regulere bygningers varme- og ventilationsanlæg, så de fungerer optimalt med det mindst mulige energiforbrug.
EiS-databasen	Energistyrelsens database "Energibesparelser i staten". Databasen indeholder en oversigt over statslige institutioners årlige energiforbrug. Driften af databasen varetages af firmaet IT Energy ApS, som sender påmindelser, rykkere og spørgsmål til afvigelser til institutionerne.
Energiledelse	Energiledelse vil bl.a. sige, at energispareindsatsen organiseres og struktureres, så hele institutionens energiforbrug kortlægges, og energieffektiviseringerne rettes mod de områder, hvor der er størst potentiale for at spare på energien og dermed på udgifterne. Energiledelse kan certificeres efter ISO-standarden.
Energimærkning	Energimærkning af bygninger, hvor der anvendes energi til regulering af indeklimaet, er med enkelte undtagelser lovpligtig, og alle offentlige bygninger skal energimærkes undtagen fredede og uopvarmede bygninger. Energimærket indeholder en vurdering af bygningens energimæssige stand på en skala fra A til G, hvor A er bedst, og forslag til rentable energibesparelserprojekter.
ESCO-projekt	ESCO står for Energy Service Company. ESCO-projekter indebærer, at Bygningsstyrelsen indgår en aftale med en privat virksomhed om at gennemføre en energioptimerende renovering, hvor virksomheden yder en garanti for, at der opnås en given energibesparelse.
Fremrykket vedligeholdelse	Vedligeholdelse af en bygning, som finder sted tidligere end planlagt. Det kan være for at indhente et vedligeholdelseefterslæb eller for at muliggøre større bygningsmæssige energirenoveringer.
ISO 50001	En international standard for energiledelse, der specificerer kravene til etablering, implementering, vedligeholdelse og forbedring af et energistyringssystem, hvilket gør det muligt for en institution at have en systematisk tilgang til at opnå løbende forbedring af den energimæssige ydeevne, herunder energieffektivitet, energisikkerhed, energianvendelse og energiforbrug. Standarden har til formål at hjælpe institutioner med løbende at reducere deres energiforbrug og dermed deres energiomkostninger og udledning af drivhusgasser.
Klimaskærm	Omfatter bygningens ydervægge, vinduer, tag og yderdøre.
MEK	En betegnelse for et ministeriums energiansvarlige, koordinerende kontaktperson, som fx kan have ansvaret for at koordinere og udbrede kendskabet til energieffektiv adfærd på hele ministerområdet.
Nutidsværdiberegning	Nutidsværdiberegning er i denne sammenhæng investeringen i et energitiltag divideret med den årlige besparelse på energi som følge af tiltaget, hvor der i beregningen indregnes renter og udviklingen i energipriser.
Procesenergi	Energi til servere og energi til apparater og teknisk udstyr i forbindelse med forskning og undervisning.

Rammestyringsprincip	En betegnelse for, at ministerierne har det fulde ansvar for at nå målet om energibesparelser, men at ministerierne har udstrakt metodefrihed i arbejdet med at nå energisparemålet.
SEA-ordningen	En betegnelse for den reform af statens ejendomsadministration, der trådte i kraft den 1. januar 2001. Ordningen omfatter de danske universiteter og en række statslige institutioner, herunder ministerier, domstole og politi, der bor til leje i bygninger ejet af Bygningsstyrelsen.
Simpel tilbagebetalingstid	Den simple tilbagebetalingstid er i denne sammenhæng investeringen i et energitiltag divideret med den årlige besparelse på energi som følge af tiltaget. Et energitiltag er ud fra denne beregning rentabelt, hvis tilbagebetalingstiden er mindre end tiltagets levetid.
Særinstallation	Særinstallationer er installationer, der skyldes et særligt behov hos brugeren af bygningen. Et særligt behov kan fx være køling til et serverrum, adgangskontrol og låsesystemer, elapparater og lamper samt køkken- og kantineinventar.
Traktatkrænkelssag	En sag, der anlægges mod et medlemsland med påstand om, at landet ikke overholder de love og regler, som det selv har været med til at vedtage i EU.
Våde områder	Forskningsområder, der ofte kræver et større energiforbrug til fx laboratorier. Forskningsområderne omfatter naturvidenskabelige, sundhedsvidenskabelige og tekniske fag.