



Notat om kontrol- og sanktionsmulighederne under Energispareordningen

Kontor/afdeling
EKII

Dato
7. marts 2017

J nr. 2016-2930

Rammerne for ordningen

Elnetselskaberne har siden 2006 haft årlige energispareforpligtelser. Rammerne for net- og distributionsselskabernes energispareindsats er fastlagt i en aftale mellem brancherne (Dansk Energi, Dansk Fjernvarme og naturgasselskaberne) og ministeren. Der findes desuden regler om ordningen i elforsyningsloven, naturgasforsyningsloven, varmeforsyningsloven og i bekendtgørelser udstedt i medfør af disse love. Der er ikke lovhjemmel til at pålægge olieselskaber en energispareforpligtelse på linje med net- og distributionsselskaberne, men Energi- og Olieforum har tilsluttet sig aftalen og påtaget sig en mindre forpligtelse med udgangspunkt i forbruget af fyringsolie. Siden 2009 har alle selskaberne været omfattet af den gældende aftale.

Den første aftale omfattede indsatsen i perioden 2006-2009. I denne aftale havde selskaberne et samlet årligt mål på 2,95 PJ. I 2008 blev det i den energipolitiske aftale besluttet at øge selskabernes årlige besparelsesforpligtelse væsentligt, og i Energifahtalen fra marts 2012 blev det besluttet at øge forpligtelsen med yderligere 75 pct. (til 10,7 PJ) i 2013 og 2014 og med 100 pct. (til 12,2 PJ) fra 2015 til 2020. Det blev udmøntet i den tredje aftale med brancherne fra november 2012, som fastlagde fordelingen af målene og de konkrete retningslinjer for perioden 2013-2015, og at selskaberne har forpligtelsen og den samlede målsætning mv. frem til 2020. Den 16. december 2016 blev der indgået en aftale, som fastlægger rammerne for indsatsen fra den 1. januar 2016 til udgangen af 2020. I denne aftale blev målet, i overensstemmelse med PSO-aftalen af 17. november 2016, reduceret til 10,1 PJ/år for perioden 2016-2020. Samtidig blev der indføjet en lang række stramminger i forhold til kvalitetssikring, kontrol mv. (se nedenfor).

Tabel 1: udviklingen i energisparemålet 2006-2020

2006-2009	2010-2012	2013-2014	2015	2016-2020
2,95 PJ	6,1 PJ	10,7 PJ	12,2 PJ	10,1 PJ

Det er et grundlæggende princip for energiselskabernes indsats, at de har metodefrihed til at opnå energibesparelserne til lavest mulige omkostninger per sparet kWh, samtidig med at reglerne overholdes. Det giver selskaberne mulighed for at tilrettelægge indsatsen på den måde, som det enkelte selskab finder mest effektiv, hvilket medfører, at der er ret store forskelle på, hvordan de enkelte selskaber løser opgaven.

Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efm@efkm.dk

www.efkm.dk



I henhold til gældende praksis for ordningen får de enkelte net- og distributionselskaber dækket de omkostninger, de har i forbindelse med opnåelse af energibesparelser. Det sker via et særskilt tillæg til indtægtsrammerne på el- og gasområdet, og dette tillæg er ikke underlagt effektiviseringskrav som den almindelige indtægtsramme, mens prisen på varme er en samlet pris baseret på alle de samlede omkostninger i virksomhederne uden effektiviseringskrav. Der er således tale om en hvile-i-sig-selv ordning.

Nedenfor gennemgås for hhv. bekendtgørelsen, som implementerer energispareaftalen af 2012, og bekendtgørelsen, som implementerer energispareaftalen af 2016, 1) selskabernes egenkontrol under aftalen, 2) myndighedernes mulighed for kontrol samt 3) myndighedernes muligheder for sanktionering ved overtrædelse.

Kontrolmuligheder

Under energispareordningen udøves der både egenkontrol hos selskabernes og myndighedskontrol. Energispareaftalen af 2016 indeholder en række skærpedelser af kontrolindsatsen. For så vidt angår den kontrol, der fremadrettet skal pågå i dels Energistyrelsen, dels Energitilsynet, skal de nye kontrolmuligheder implementeres igennem en ny bekendtgørelse.

Den ny bekendtgørelse om energispareydelse i net- og distributionsvirksomheder er pt. under udarbejdelse og forventes at træde i kraft i maj 2017. Myndighedsopgaver i forbindelse med kontrol og tilsyn med energispareindsatsen, som følger af aftalen af 2016, er derfor ikke endeligt fastlagt. Nedenstående beskrivelse af kontrolmulighederne for hhv. Energistyrelsen og Energitilsynet skitserer de forhold og stramninger, der forventes at indgå i den nye bekendtgørelse.

Selskabernes kontrolforpligtelser

Egenkontrol

De forpligtede energiselskaber har ansvar for at kontrollere dokumentationen af realiserede og indberettede energibesparelser, herunder dokumentationen for energibesparelser, som er udført af tredjepart, eller som er købt fra andre selskaber.

Det betyder, at selskaberne skal sikre, at dokumentationen af før- og eftersituation i forhold til gennemførelsen af et konkret energispareprojekt er opgjort korrekt, og at de øvrige regler i aftalen er overholdt. Dette er gældende under den gamle aftale af 2012 såvel som den nye aftale af 2016 samt bekendtgørelse nr. 830 af 27. juni 2015 om energispareydelse i net- og distributionsvirksomheder og bekendtgørelsens bilag 3.

Kvalitetssikringssystemer og -kontrol

Under den nye aftale er det nu et krav, at selskaberne derudover skal sikre kontrollen via kvalitetssikringssystemer og kvalitetssikringsmetoder, som de hver især har udarbejdet i henhold til aftale og bekendtgørelse i form af procedurer og arbejdsgange. Dette bygger på den tidligere aftales krav om, at selskaberne skulle etablere en kvalitetssikring, der sikrede, at dokumentationen for energibesparelserne var retvisende og opfyldte kravene i aftalen af 2012. Under den nye aftale er omfanget,



metoden for og kravene til selskabernes kontrol i form af kvalitetssikringssystemer udvidet, således at selskaberne har mere konkrete retningslinjer for, hvad deres kvalitetssikringssystemer kan indeholde, og hvilke krav de skal opfylde. Konkretiseringen af disse retningslinjer er som en del af implementeringen af den nye aftale under udarbejdelse i Teknisk Arbejdsgruppe, som er et samarbejdsforum med repræsentanter fra aftaleparterne og Energistyrelsen. Selskaberne skal for eksempel inkludere i deres metode, at der foretages en kvalitetskontrol (stikprøvekontrol) af deres sager i forhold til, hvorvidt besparelserne lever op til dokumentationskravene i aftalen af 2016. Mindst hvert andet år skal denne kvalitetskontrol udføres af en uafhængig tredjepart. Det samlede kvalitetssikringssystem skal være implementeret og skal anvendes af de forpligtede energiselskaber senest fra den 1. juli 2017. Kvalitetskontroller og audits for 2017 skal omfatte indsatsen i hele 2017.

Samkøring af sager

Under den nye aftale er der lagt op til, at samarbejdsorganerne én gang årligt skal gennemføre en samkøring af alle sager på tværs af alle brancher. Dette forventes at gøre det muligt for energiselskaberne at detektere, hvorvidt den samme energibesparelse er indberettet under den samme adresse til flere forskellige selskaber. Hvis dette er tilfældet, skal de energibesparelser, som er indberettet for meget, trækkes tilbage. Samarbejdsorganerne, som er repræsentanter fra aftaleparterne, vil dog kun være forpligtet til at foretage samkøringen, såfremt det kan sikres, at samkøringen overholder gældende regler i f.eks. persondataloven.

Audit og afrapportering

Selskaberne skal hvert andet år lave en intern audit og hvert andet år få foretaget en ekstern audit af deres indberettede energibesparelser og deres kvalitetssikring heraf. Dette er gældende under aftalen af 2012 samt aftalen af 2016. I henhold til aftalen af 2016 skal audit derudover også forholde sig til selskabernes kvalitetssikringssystem. Det er et krav i den nye aftale, at den eksterne audit skal gennemføres af en eller flere personer, der er uafhængige af de konkrete sager, der auditeres, og som har tilstrækkeligt kendskab til 2016-aftalens bestemmelser. Derudover skal auditor have kompetencer indenfor auditering og have gennemført mindst to tidligere audits. Under den nye aftale skal selskaberne som noget nyt indsende en afrapportering i form af en sammenfatning af de udførte kontroller, herunder de udførte kvalitetskontroller og audits, til Energistyrelsen. Denne afrapportering skal udover resultaterne beskrive selskabernes reaktioner i forhold til disse. Senest den 1. juli 2017 skal selskaberne indsende sammenfatningen af audit for indsatsen i 2016 til Energistyrelsen via samarbejdsorganerne, som vil afspejle retningslinjerne i Energispareaftalen af 2012. De efterfølgende sammenfatninger vil afspejle retningslinjerne for aftalen af 2016.

Energistyrelsens kontrolmuligheder

Gennemgang af sammenfatning om audit og selskabernes kontrol

Når Energistyrelsen modtager de forpligtede energiselskabers sammenfatning om audit, kan sammenfatningen danne grundlag for efterfølgende myndighedskontrol i form af en særskilt undersøgelse, såfremt det vurderes, at der finder konsekvente eller gentagne fejl sted hos et selskab. Hvis undersøgelsen finder, at der er behov



for korrektioner, for eksempel i forhold til de indberettede besparelser eller i forhold til selskabernes kvalitetssikringssystem, kan Energistyrelsen pålægge selskaberne at rette op på disse fejl.

Stikprøvekontrol af energibesparelser

Energistyrelsen gennemfører hvert år en stikprøvekontrol af energispareprojekter, der indebærer fysisk besøg hos energiselskaberne og evt. hos slutbrugere, der har modtaget tilskud. Efter gennemførelsen af stikprøvekontrollen udarbejdes en rapport om vurdering af de sager, der indgår i stikprøvekontrollen, inklusiv alt indsamlet dokumentationsmateriale. Derefter træffer Energistyrelsen afgørelse om, hvorvidt energiselskaberne skal korrigere i deres indberettede energibesparelser, ændre i deres kvalitetssikringssystemer og/eller metoden for kvalitetskontrol.

Udtrækningen af stikprøven er sket efter forskellige metoder de forskellige år. Nogle år har der været tale om en stikprøve af hele populationen, mens der andre år har været tale om en mere risikobaseret udvælgelse. Derfor kan prøverne ikke umiddelbart sammenlignes fra år til år.

I stikprøvekontrollen for 2015 har konsulenten gennemgået dokumentationen for 450 sager. Energistyrelsen er i gang med at gennemgå de 450 sager og den bagvedliggende dokumentation for at kunne vurdere de konkrete sager og afgøre, i hvilket omfang energiselskaberne skal korrigere deres indberettede energibesparelser og desuden vurdere, hvad der kan gøres fremadrettet for at bringe fejlprocenten ned. I gennemgangen indgår også en vurdering af, om der er tale om alvorlige fejl eller fejl af mindre væsentlig karakter.

Omkostningsanalyse

På baggrund af Energitilsynets benchmark, som viser de enkelte virksomheders indrapporterede samlede omkostninger i forbindelse med besparelsesindsatsen det foregående år og omkostninger pr. sparet kWh, gennemfører Energistyrelsen årligt en omkostningsanalyse. Analysen gennemføres blandt de forpligtede energiselskaber, der har de 5 pct. højeste omkostninger per indberettet kWh. Der kan også udtrækkes selskaber med de laveste omkostninger. Analysen skal afdække, hvorledes selskaberne har sikret omkostningseffektiviteten i energispareindsatsen, herunder belyse indsatsområder, metoder, og omkostninger fordelt på indsatsområder.

Kontrol af omkostninger (nuværende bekendtgørelse)

Efter de gældende regler i bekendtgørelsen om energispareordningen er det Energistyrelsen, som fører tilsyn med net- og distributionsvirksomhedernes omkostninger, herunder at virksomhederne kun får dækket de omkostninger, som kan dækkes under ordningen. Energistyrelsen har ikke hidtil ført et proaktivt tilsyn på dette område. Efter den kommende bekendtgørelse forventes tilsynet med omkostninger at blive udøvet af Energitilsynet.

Særkontrol

Energistyrelsen kan løbende igangsætte særkontroller af specifikke områder under energispareindsatsen, hvis Energistyrelsen har mistanke om en mulig omgåelse af



reglerne. Særkontrollerne benyttes af Energistyrelsen til at få oplyst de relevante sager typer af sager bedst muligt for herefter at kunne træffe afgørelse i den konkrete sag i forhold til en mulig korrektion af indberettede kWh. Energistyrelsen kan desuden anvende resultatet af særkontrollen til præcisering af retningslinjer fremadrettet og lignende tiltag. Et eksempel på en særkontrol er den igangværende undersøgelse af indberettede besparelser vedrørende hulmursisolering. Energistyrelsen kan igangsætte en særkontrol bl.a. på baggrund af henvendelser om mulig omgåelse af reglerne fra borgere, aktører eller de forpligtede energiselskaber samt resultaterne fra stikprøvekontroller, omkostningsanalyser og lignende.

Energitilsynets kontrolmuligheder

Markedsmæssighed

I henhold til elforsyningsloven, naturgasforsyningsloven samt varmforsyningsloven gælder det generelt, at aftaler, som energivirksomhederne indgår med andre virksomheder, herunder koncernforbundne selskaber, skal indgås på markedsmæssige vilkår, og der skal være skriftlig dokumentation herfor. Dokumentationen skal kunne danne grundlag for en vurdering af prisernes og vilkårenes markedsmæssighed og skal forelægges Energitilsynet efter anmodning. Hvis markedsmæssigheden af en aftale ikke findes godtgjort, kan Energitilsynet efter elforsyningsloven og naturgasforsyningsloven skønsmæssigt fastsætte den markedsmæssige pris. Det fremgår af elforsyningsloven og naturgasforsyningsloven, at den skønsmæssigt fastsatte pris vil blive lagt til grund for den økonomiske regulering fsva. elnet- og gasdistributionsselskaberne. Energitilsynet eller Energistyrelsen har ikke behandlet sager om markedsmæssighed under energispareordningen under den bekendtgørelse, som implementerer Energispareaftalen af 2012.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets departement er i forbindelse med opstarten af en Rigsrevisionsundersøgelse vedr. energispareordningen i sensommeren 2016 blevet opmærksom på, at der hersker forskellige retsopfattelser hos Energistyrelsen og Energitilsynet om, hvorvidt ovenstående regler om, at Energitilsynet kan kontrollere markedsmæssighed under forsyningslovene, også gælder for forhold under energisparebekendtgørelsen.

Med den nye energisparebekendtgørelse, som implementerer reglerne for aftalen af 2016, vil det blive fastlagt, at Energistyrelsen fremadrettet kontrollerer energibesparelser og omkostningseffektivitet, mens Energitilsynet kontrollerer markedsmæssighed og fører tilsyn med net- og distributionsselskabernes omkostninger.

Kontrol af omkostninger (ny bekendtgørelse)

Det forventes, at Energitilsynet efter reglerne i den kommende bekendtgørelse, som implementerer 2016-aftalen, vil foretage stikprøvekontrol af bilag for de forpligtede energiselskabers omkostninger i forbindelse med energispareindsatsen, herunder også dokumentation for markedsmæssighed ved koncerninterne køb af energispareydelser.

Samtidig forventes det, at den nye bekendtgørelse vil fastsætte regler om at regulere regnskabsførelsen i varmevirksomhederne for at sikre mulighed for at identificere



re bilag vedrørende energispareomkostninger. Bekendtgørelsen forventes dog ikke at ændre på, at der ikke er krav til at opgøre energispareomkostningerne separat i de anmeldte budgetter og priseftervisninger for varmevirkningshederne.

Sanktionsmuligheder

Energistyrelsens sanktionsmuligheder

Energistyrelsen har pligt til at undersøge sager om mulig omgåelse af reglerne og aftalerne om energiselskabernes energispareindsats for at få oplyst sagen tilstrækkeligt og herefter træffe afgørelse om, hvorvidt sagen var korrekt behandlet. Dette gøres for eksempel ved at bede selskaberne om at redegøre for deres kvalitetssikringssystemer og håndteringen af konkrete typer af energibesparelser. Ved anmodning fra Energistyrelsen skal de forpligtede selskaber levere al tilgængelig information til brug for oplysning af sagerne. Dette er gældende under aftalen af 2012 såvel som aftalen af 2016.

Energistyrelsen har ret og pligt til at underkende energibesparelser, der ikke lever op til de fastsatte vilkår i aftalen om energispareindsatsen samt reglerne i den tilhørende bekendtgørelse, herunder ift. dokumentationskravene. Dette er gældende under aftalen af 2012 såvel som aftalen af 2016.

Hvis Energistyrelsen finder fejl i de indberettede besparelser, kan Energistyrelsen træffe afgørelse om, at selskaberne skal korrigere eller helt tilbagetrække deres indberettede besparelser. Hvis besparelsen underkendes eller reduceres, skal selskabet indberette nye besparelser, således at de opfylder deres forpligtelse. Dette er gældende under aftalen af 2012 såvel som aftalen af 2016.

Energistyrelsen har under aftalen af 2012 haft praksis om, at selskaberne kan få dækket omkostningerne til de energibesparelser, der bliver underkendt, samt de nye energibesparelser, de skal opnå. Der er dermed ikke økonomiske konsekvenser for selskaberne, hvis (dele af) deres energibesparelse bliver underkendt.

I forbindelse med bekendtgørelsen, som implementerer aftalen af 2016, forventes det præciseret, at alle omkostningerne forbundet med energibesparelserne kan dækkes, og at det således ikke er muligt at sanktionere selskabet økonomisk. Det forventes dog, at den nye bekendtgørelse præciserer forholdene vedr. indgreb i dækning af omkostninger ved manglende dokumentation af markedsmæssighed.

I tilfælde, hvor der er tale om mistanke om mulig omgåelse af reglerne fra en aktør, et energiselskab eller deres samarbejdsorganers side, vil Energistyrelsen vurdere, om det er forhold, der bør politianmeldes. Hvis Energistyrelsen finder, at der i en konkret sag er tale om strafbare forhold, kan Energistyrelsen politianmelde dette med henblik på en strafferetlig efterforskning og tiltalerejsning. Derudover kan de enkelte forpligtede energiselskaber også politianmelde en aktør, hvis aktøren har begået et strafbart forhold overfor det enkelte selskab.

Slutteligt vil den enkelte boligejer ligeledes kunne politianmelde en aktør eller et forpligtet energiselskab, hvis boligejeren mener, at disse har begået et strafbart



forhold. Hertil skal bemærkes, at det er den enkelte boligejers ansvar at sikre, at det arbejde, der bliver udført på deres bolig, er lovligt og opfylder kravene i Bygningsreglementet. Husejeren har dog også mulighed for at retsforfølge håndværkeren, der har udført arbejdet på boligen i tilfælde af mangelfuldt udført arbejde.

Som det fremgår på side 1, bygger energispareordningen på en frivillig aftale mellem ministeren og aftaleparterne. I forhold til den gældende bekendtgørelse er der ingen regler om straf fsva. aftaleparterne, dvs. de forpligtede selskaber, der er repræsenteret af et samarbejdsorgan, samt for selve samarbejdsorganet. Energiselskaberne og samarbejdsorganerne kan dermed ift. den nuværende bekendtgørelse kun straffes, hvis de overtræder straffeloven.

For de energiselskaber, der vælger at træde ud af den frivillige aftale, vil Energistyrelsen under den nuværende såvel som den fremtidige bekendtgørelse kunne udstede et påbud om at indhente en vis mængde energibesparelse efter nærmere bestemte regler. Såfremt energiselskabet ikke indhenter den påbudte besparelse, og derved ikke efterlever påbuddet, vil selskabet kunne straffes i form af bøde. Virksomhederne kan derfor først straffes for ikke at overholde bekendtgørelsen, når de pålægges en forpligtelse efter bekendtgørelsen, og selve konstruktionen med en bagvedliggende frivillig aftale giver således en mindre hård sanktion, end hvis selskaberne alene var pålagt forpligtelsen gennem lov/bekendtgørelse.

Energitilsynets sanktionsmuligheder

For så vidt angår energispareomkostninger hos el- og naturgasselskaberne gælder det i dag, at hvis der er manglende revisorgodkendelse af energisparebeløb i regnskaberne, eller der er andre relevante nye oplysninger, kan Energitilsynet genoptage sagen om størrelsen på indtægtsrammen for energispareomkostninger mhp. at træffe en ny afgørelse om en korrekt forhøjelse af indtægtsrammen for energispareomkostninger. Ved manglende revisorgodkendelse af energisparebeløb i et el- og naturgasselskabs regnskab – herunder ved forbehold for en del af beløbet – oversender Energitilsynet sagen til Energistyrelsen, der i dag er den eneste myndighed, der kan træffe konstaterende afgørelse om det energispareomkostningsbeløb, der er omfattet af energisparebekendtgørelsen. Energitilsynet kan herefter lægge Energistylens konstaterende afgørelse om det dækningsberettigede beløb til grund ved den fornyede behandling af størrelsen på energisparetillægget til selskabets indtægtsramme. Energitilsynets afgørelser om genoptagelse og omgørelse af tidligere indtægtsrammeafgørelser træffes i medfør af ulovbestemte forvaltningsretlige regler.

For så vidt angår energispareomkostninger hos varmforsyningsvirksomheder, som ikke er reguleret med indtægtsrammer¹, er det Energitilsynets opfattelse, at

¹ Varmeforsyningsloven fastsætter hvilke omkostninger, der kan indregnes i varmeprisen, herunder kan virksomhederne indregne de omkostninger, som ministeren pålægger eller fastsætter regler om i bekendtgørelse. Varmeprisen skal ikke godkendes, men skal i tillæg til et budget anmeldes til Energitilsynet for at være gyldig. Når året er gået, skal der sendes en prisetfæring af, hvordan de faktiske omkostninger blev. Der er ikke fastsat regler om, at energispareomkostninger skal holdes adskilt fra andre omkostninger i regnskabsførelsen. Der er ikke krav om, at Energitilsynet efterprøver og godkender virksomhedernes an-



Energitilsynet i dag ikke har hjemmel i forhold til reglerne under den nuværende bekendtgørelse, og derfor kun kan gribe ind i medfør af varmforsyningslovens prisbestemmelser, hvis Energistyrelsen eller en domstol forudgående har truffet en konstaterende afgørelse om, at bestemte omkostninger ikke er omfattet af energisparebekendtgørelsen. Der er imidlertid ikke truffet konstaterende afgørelser i sådanne sager, hvorfor en sådan situation ikke har været aktuel.

Med bekendtgørelsen, som implementerer aftalen af 2016, vil det blive fastlagt, at Energitilsynet fører tilsyn med omkostningerne til energispareordningen. Det vil således være samme myndighed, som skal træffe afgørelse om overholdelsen af reglerne om omkostninger i energisparebekendtgørelsen, og som efterfølgende skal fastsætte en konsekvens og gribe ind overfor omkostninger, som falder uden for bekendtgørelsens regler for, hvorvidt omkostninger kan opnå dækning. Derfor forventes det, at processen i sådanne sager vil blive enklere.

For alle områder gælder, at Energitilsynet ligeledes kan politianmelde potentielt strafbare forhold og i andre tilfælde af mulige overtrædelser udlevere oplysninger til Energistyrelsen.

meldelser, men Energitilsynet reagerer på klager, begrundede mistanker og fører tilsyn efter en årligt fastlagt kontrolstrategi.