



Afrapportering af energispareordningen

Kontor/afdeling
Center for
energieffektivisering

Dato
7. december 2022

J nr. 2021 - 13692

/LAGR/EKM/JEHH

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
2. anbefalinger.....	4
3. Organisering, samarbejde og vejledning.....	4
3.1 Teknisk Arbejdsgruppe	5
3.2 Samarbejdsorganer/brancher	5
3.3 FAQ.....	5
4. Opgørelse over den samlede målopfyldelse	6
4.1 EU- målopfyldelse	6
4.2 Opnåelse af nationalt sparemål	7
4.3 Fordeling af målopfyldelse på sektorer, energiarter og teknologier.....	8
4.4 Omkostningerne forbundet med energispareordningen	10
5. Tilsynet med energispareordningen	11
5.1 Energistyrelsens tilsyn med energibesparelser	11
Principper for tilsynet.....	11
Standardværdier og Standardværdikatalog	12
Stikprøvekontroller og Særkontroller.....	13
Godkendelsesordning	13
Audit og kvalitetskontrol	14
Benchmark og omkostningsanalyse	14
Samkøring	15
Statistik for Energistyrelsens tilsyn.....	16
Tilsynets resultater	16
Opsummering af Energistyrelsens tilsyn.....	17
5.2 Forsyningstilsynets tilsyn med omkostninger og aftaler vedrørende Energispareordningen.....	17
Forsyningstilsynets tilsyn med omkostninger til realisering af energibesparelser (Omkostningstilsyn).....	18
Gennemførte omkostningstilsyn 2017-2020	18

Energistyrelsen

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk



Øvrige omkostningstilsyn	20
Indtægtsrammeafgørelser	21
Markedsmæssighed	21
Ressourcer	23
Benchmark	23
6. Juridisk analyse	24

1. Indledning

I den energipolitiske aftale fra 2005 om den fremtidige energispareindsats blev der lagt op til, at der skulle indgås en frivillig aftale med energiselskaberne med det formål at opnå energibesparelser og derved bidrage til at reducere energiforbruget i Danmark. På den baggrund vedtog Folketinget i 2006 en række ændringer af forsyningslovene, som fjernede barrierer i lovgivningen og muliggjorde en frivillig aftale.

Med hjemmel i forsyningslovene har klima-, energi- og forsyningsministeren siden 2006 indgået i alt fire frivillige aftaler med brancheorganisationerne for de forskellige energiarter (el, olie, naturgas og fjernvarme). I perioden 2006-2008 var fjernvarmeselskaberne ikke part i aftalen, hvorfor ministeren i stedet udmøntede individuelle energispareforpligtelser for de 170 største fjernvarmeselskaber.

Aftalen er efterfølgende blevet genforhandlet i 2009, 2012 og 2016 (se bilag 1-5). Med aftalerne forpligtede selskaberne sig til at realisere energibesparelser typisk ved at give tilskud til energieffektiviseringstiltag i boliger, virksomheder eller ved at lave energieffektiviseringer i eget net. Energiselskabernes Energispareindsats (herefter energispareaftalen, aftalen, energispareordningen eller ordningen) gav energiselskaberne relativt vide rammer til selv at tilrettelægge, hvordan de realiserede energibesparelserne, men hovedreglen var, at energiselskaberne realiserede energibesparelser ved at give et økonomisk tilskud, så virksomhedens eller husholdningens omkostninger til energibesparelsen blev reduceret. Tilskuddet indgik i energiselskabernes samlede omkostninger til deres energispareindsats og blev opkrævet via energiforbrugeres energiregning. Energiselskaberne har årligt indberettet hvor store energibesparelser, der er realiseret, og hvilke omkostninger der har været forbundet hermed. Energispareordningen blev, som følge af en politisk aftale i 2018, ikke forlænget med udgangen af 2020.

Ud over aftalerne er energispareordningen reguleret af Bekendtgørelse om energispareydelse i net og distributionsvirksomheder, hvoraf den seneste udgave er BEK nr. 1699 af 26/11 2020 (se bilag 6a) samt Bekendtgørelse om markedsmæssighed af aftaler om realisering af energibesparelser af 6. marts 2019 (se bilag 6b).

Tilsynet med energispareordningen ændrede karakter efter Rigsrevisionens beretning af 6. september 2017 (se bilag 7), der kritiserede tilsynet med ordningen og de indberettede energibesparelser.

Rapporten tager derfor sit udgangspunkt i tilsynet efter Rigsrevisionens beretning fra 2017 og implementering af anbefalinger på baggrund af denne. Formålet med rapporten er firefoldt. For det første vil rapporten beskrive en række anbefalinger, der kan bruges fremadrettet ved policy-tiltag baseret på en frivillig aftale. For det andet vil målopfyldelsen for energispareordningen blive opgjort på henholdsvis energibesparelser og omkostninger. For det tredje vil rapporten beskrive og opsummere overordnede erfaringer fra tilsynet med energispareordningen. Afslutningsvist vil rapporten, ud fra en juridisk analyse, kommentere brugen af frivillige aftaler som led i den offentlige regulering.

Rapporten er opbygget med en hovedrapport, der indeholder de fire ovenstående elementer, og vil være baseret på underliggende bilag.

2. anbefalinger

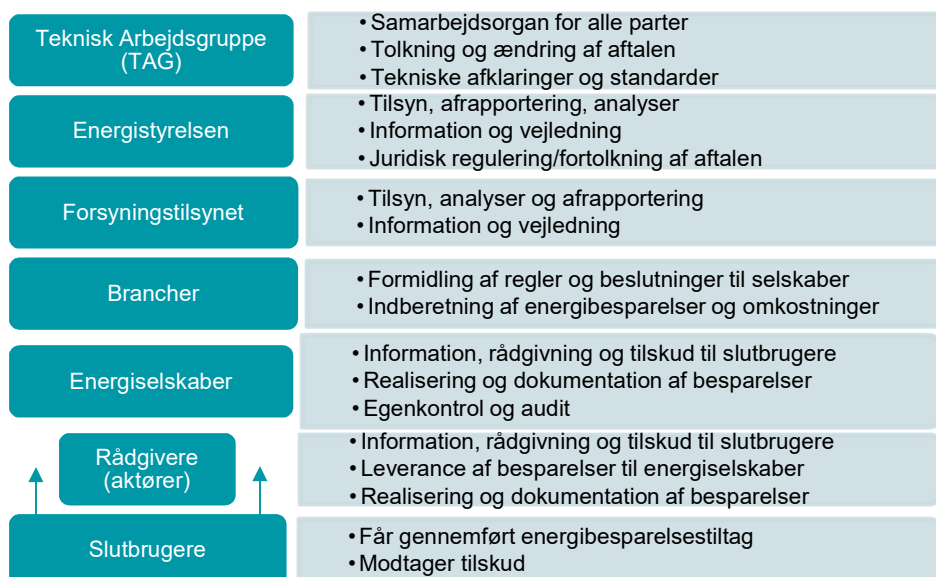
Der er fordele og ulemper forbundet med brugen af (forvaltnings-) aftaler, som det fremgår af Kammeradvokatens analyse (se bilag 23). Tilsvarende er der vigtige opmærksomhedspunkter i den konkrete forvaltning og det konkrete tilsyn af en aftalebaseret ordning.

Inden den egentlige afrapportering følger i afsnit 3, giver det derfor mening at overveje hvilke erfaringer fra administration og tilsyn med ordningen, der kan bringes i spil fremadrettet. Listen herunder er et ikke-prioriteret bud på det:

- Alle aftaleparter skal/bør være reguleret ensartet, dvs. være omfattet af både selve aftalen og evt. anden accessorisk regulering
- Samarbejdsformen mellem aftaleparter bør være planlagt inden ordningens start, herunder bør det sikres, at aftaleparterne i udgangspunktet ikke har modstridende interesser
- Proces for afgørelse af eventuelle tvister mellem aftaleparter bør være afklaret inden ordningens start
- Det skal besluttes, om der er behov for hjemmel til sanktioner
- Tilsynsmyndigheder bør være omfattet af samme regulering
- Formål med, metode for og omfang af tilsyn skal tilrettelægges ifm. design af ordningen, herunder skal det afklares, om tilsyn skal være bagudrettet og/eller samtidigt
- Inden ordningens udløb skal der i god tid, fx to år inden, aftales rammer for ordningens afslutning, herunder særligt afvikling af aktiviteter og tilsyn
- Anvendelse af data bør planlægges ifm. design af ordningen
- Mål med afrapportering skal tilrettelægges tidligt i forløbet/fra starten af ordningen

3. Organisering, samarbejde og vejledning

Organiseringen af energispareordningen og ansvarsfordelingen er illustreret i figuren herunder:



3.1 Teknisk Arbejdsgruppe

Til varetagelse af de overordnede opgaver med sikring af energispareaftalens funktionalitet og gennemførelse har der været etableret en Teknisk Arbejdsgruppe (TAG) bestående af repræsentanter fra aftalens parter med Energistyrelsen som repræsentant for klima-, energi- og forsyningsministeren. Forsyningstilsynet deltog efter behov også i arbejdsgruppens møder.

Energistyrelsen varetog formandskabet og sekretariatsfunktionen i arbejdsgruppen, der drøftede og behandlede både overordnede principper og specifikke spørgsmål i relation til energispareaftalen (se bilag 8).

Arbejdsgruppen har faciliteret aftaleparternes efterlevelse af aftalen samt løbende præciseret og fortolket bestemmelserne i aftalen. Der var op til 8 arbejdsgruppemøder årligt, dog færre i 2020 og 2021. Arbejdsgruppens konkrete opgaver omfattede følgende:

- Præciseringer af retningslinjerne for selskabernes involvering.
- Opfølgning af bestemmelserne om markedsorientering, gennemsigtighed og information.
- Afklaring af evt. uklarheder i forbindelse med anvendelsen af prioriterings- og konverteringsfaktorerne.
- Løbende justeringer af opgørelsesmetoderne, herunder opdatering af standardværdierne, information mv.
- Opfølgning af kravene om dokumentation, indberetning, og kvalitetssikring, herunder særligt opfølgning af de årlige stikprøver.
- Ændringer i aftalens uddybningskolonne og bilag.

3.2 Samarbejdsorganer/brancher

Med henblik på gennemførelse af energispareforpligtelsen har der for de enkelte brancher været etableret et samarbejdsorgan, hvis opgave har bestået i at varetage en række specifikke opgaver i overensstemmelse med aftalen. Visse opgaver, herunder forskellige rapporteringsforpligtelser, har været reguleret af reglerne i Bekendtgørelse om energispareydelse i net- og distributionsvirksomheder med henblik på at sikre bl.a. rettidig fremsendelse af rapporterings- og dokumentationskrav.

Da aftalen ikke var bindende for net- og distributionsvirksomhederne, havde de energiselskaber, som ikke ønskede at indgå i ordningen og det etablerede branchesamarbejde, mulighed for at opfylde deres energispareforpligtelser uden for aftalens regi. Ligeledes ville energiselskaber, som undervejs i aftaleperioden udtrådte af aftalen, evt. som følge af manglende overholdelse af aftalemæssige forpligtelser, være omfattet af de af Energistyrelsens fastsatte mål og vilkår for det enkelte selskabs energispareindsats i overensstemmelse med bekendtgørelse om energispareydelse i net- og distributionsvirksomheder. I hele aftaleperiodens forløb stod kun ganske få, primært mindre fjernvarmevirksomheder, uden for aftalen.

3.3 FAQ

Det har været Energistyrelsens og de øvrige aftaleparters målsætning, at ordningens krav og regler til enhver tid har fremstået klare for alle involverede parter, og at der har været ensartethed og konsistens i dokumentationen og realiseringen af energibesparelser. Til opnåelse af denne målsætning havde aftaleparterne udarbejdet en liste over ofte stillede spørgsmål, en "FAQ", i relation til en række af de oftest forekommende spørgsmål målrettet

net- og distributionsvirksomhederne, aktørerne inden for branchen, slutbrugere (private og erhverv) samt auditører af energibesparelserne.

Den første version af FAQ'en blev publiceret primo 2013, og derefter blev der publiceret yderligere 21 versioner frem til den sidste version 3.09 af 1. juli 2020 (se bilag 9). Der har således regelmæssigt været behov for både tilpasninger og fortolkninger af aftalens rammer. Alle versioner er udarbejdet i enighed mellem aftalens parter.

FAQ'en var således et vigtigt redskab i energispareordningen og havde både et vejledende og fortolkende indhold. Dermed var FAQ'en et supplement til aftalen og den gældende energisparebekendtgørelse. Tilsammen med en række specifikke notater om konkrete problemstillinger, f.eks. gårdbiogasanlæg, og standardværdikataloget har FAQ, energispareaftale og energisparebekendtgørelse samt de bagvedliggende hjemmelslove samlet set udgjort reglerne i energispareordningen. Endelig udgør FAQ'en også et "erfaringskatalog" for Energiselskabernes Energispareindsats, der dokumenterer en væsentlig del af udviklingen i ordningen fra 2013 til 2020.

4. Opgørelse over den samlede målopfyldelse

Energispareordningen bidrog til opfyldelse af to energisparemål, hhv. Danmarks forpligtelse over for EU's energieffektivitetsmål i Energieffektivitetsdirektivet og et nationalt sparemål, som blev fastsat med energispareaftalerne i 2006, 2009, 2012 og 2016.

4.1 EU- målopfyldelse

De frivillige aftaler om energispareordningen fra 2012 og 2016 med tilhørende bekendtgørelser var en del af implementeringen af EU's direktiv om energieffektivitet fra oktober 2012. Energispareordningen har dermed først og fremmest bidraget til opfyldelsen af Danmarks forpligtelse over for EU's energieffektivitetsmål.

Ifølge energieffektivitetsdirektivet fra 2012 skal medlemslandene i perioden 2014-2020 opnå besparelser på 1,5 pct. af slutforbruget (ekskl. forbruget til transport). For at opfylde EU-forpligtelsen skulle Danmark opnå to separate mål:

Mål 1: 32,42 PJ akkumulerede besparelser i slutanvendelsen¹ i 2020.

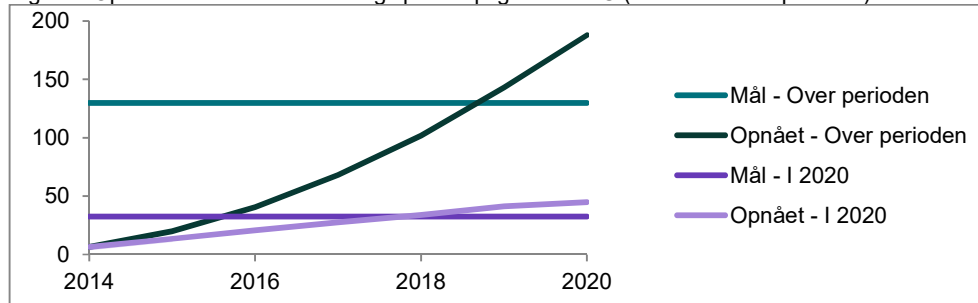
Mål 2: 129,7 PJ akkumulerede besparelser over hele perioden.

I figur 1 herunder ses det, at mål 1 (de lilla kurver) blev opnået i 2018, mens mål 2 (de grønne kurver) blev opnået omkring 2019. Samlet set har energispareordningen bidraget til en overopfyldelse af mål 1 med 38 pct. og en overopfyldelse af mål 2 med 45 pct.

¹ Dvs. energiforbruget hos forbrugeren



Figur 1: Opnåelse af Danmarks energispareforpligtelse til EU (kumulative besparelser)



Note: Alle energibesparelser realiseret under energispareordningen kan ikke medtælles i opfyldelsen af energispareforpligtelsen, hvorfor mængden af realiserede energibesparelser i denne figur ikke er sammenligneligt med mængden af energibesparelser angivet i tabel 1.

4.2 Opnåelse af nationalt sparemål

Energispareordningen har været virksom i perioden 2006-2020, hvor aftalen er blevet opdateret i hhv. 2009, 2012 og 2016. I hver af aftalerne er der fastsat regler for tildeling af årlige energisparemål for hver af de omfattede brancher, og sparemålet blev i aftalerne angivet som en besparelse svarende til en vis procentdel af det endelige energiforbrug. Det nationale sparemål, som er større end EU forpligtigelsen, blev aftalt for at sikre at kunne opfylde Danmarks forpligtigelse ift. EU's energieffektiviseringsmål.

Brancherne har ikke været forpligtet til at opnå deres energisparemål årligt, men er forpligtet til at leve op til deres akkumulerede energisparemål over hele energispareordningens levetid. I tabellen herunder er branchernes målfyldelse opgjort for ordningens periode.

Tabel 1: De omfattede branchers målopfyldelse

	(TJ)	El	Naturgas	Fjernvarme	Olie	I alt
2006-2009	Sparemål	5.600	2.000	3.600	450	11.650
	Indberettede besparelser	6.077	2.235	4.477	465	13.254
2010-2012	Sparemål	8.700	3.300	5.700	538	18.238
	Indberettede besparelser	10.506	3.984	7.791	820	23.101
2013-2016	Sparemål	17.620	8.400	15.800	1.052	42.872
	Indberettede besparelser	16.151	8.090	14.913	960	40.114
2017	Sparemål	3.620	2.100	4.100	280	10.100
	Indberettede besparelser	2.566	3.652	3.397	175	9.790
2018	Sparemål	3.660	2.090	4.310	280	10.340
	Indberettede besparelser	3.379	912	3.324	273	7.888
2019	Sparemål	3.560	2.040	4.210	520	10.330
	Indberettede besparelser	4.266	2.953	2.779	365	10.363
2020	Sparemål	3.570	2.040	4.220	405*	10.235
	Indberettede besparelser	3.593	-790	5.327	469	8.599
Total	Sparemål total	46.330	21.970	41.940	3.525	113.765
	Indberettede besparelser	46.538	21.036	42.008	3.528	113.110
	Samlet målopfyldelse	100%	96%	100%	100%	99%
	Samlet målopfyldelse ift. minimumsforpligtelsen	101%	96%	101%	101%	100%

*Oliebranchens sparemål for 2020 er jf. energispareaftalens afsnit 4.7 indekseret.

Tabellen viser, at den samlede målopfyldelse på tværs af brancher i perioden 2006-2020 er 99 pct., men 100 pct. ift. hvad energispareaftalen fastsætter brancherne som minimum er forpligtet til at opnå². På tværs af brancher har el, fjernvarme og olie opnået en lille overopfyldelse, mens naturgas har opnået en lille underopfyldelse.

Net- og distributionsselskabernes omkostninger til opnåelse af energibesparelser opkræves hos deres forbrugere. På den baggrund har der været et incitament for net- og distributionsselskaberne til ikke at opnå en unødvendig overopfyldelse for at holde omkostningerne til energibesparelser nede af hensyn til forbrugerne. Derudover er Energistyrelsens kontrol med energibesparelser bagudrettet, således, at net- og distributionsselskaberne ikke har haft mulighed for at realisere nye energibesparelser som erstatning for energibesparelser, der er korrigeret i kontrollerne efter eller lige før energispareordningens udløb. Energispareaftalens regler og design har derfor gjort det svært for brancherne at opnå en målopfyldelse på 100 pct., hvorfor der var indbygget en vis fleksibilitet i aftalen om det nationale sparemål.

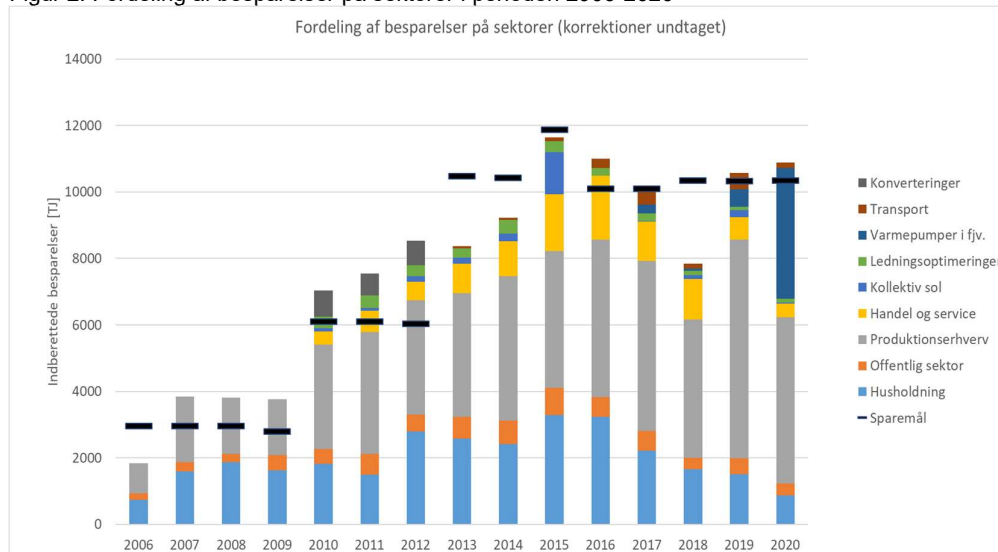
4.3 Fordeling af målopfyldelse på sektorer, energiarter og teknologier

I det følgende beskrives de energibesparelser, der indgår i opfyldelsen af net- og distributionsselskabernes målopfyldelse.

Sektorer

Energispareordningen har, som det fremgår af figur 2 herunder, bidraget til realisering af energibesparelser på tværs af mange sektorer.

Figur 2: Fordeling af besparelser på sektorer i perioden 2006-2020



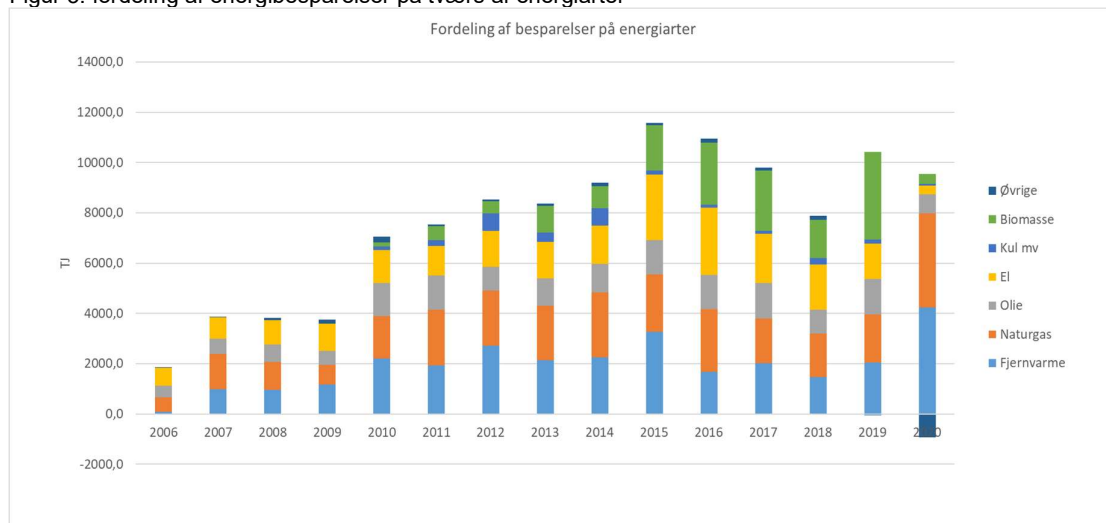
² jf. energispareaftalens afsnit 4.8 må brancherne underopfylde deres energisparemål med 5 pct. i 2020. dvs. minimumsforpligtelsen er 5 pct. af energisparemålet i 2020 fratrukket det samlede energisparemål i perioden 2006-2020.

Figuren viser, at energibesparelser i produktionserhverv gennem ordningens levetid har udgjort den største andel af målopfyldelsen. Ud af de akkumulerede energibesparelser på 113,88 TJ står energibesparelser i produktionserhverv således for 54,25 TJ. Derudover kan det bemærkes, at energibesparelser i husholdninger er stigende frem mod 2015, hvor disse udgør 28 pct. af de realiserede energibesparelser, for derefter at falde frem til 2020, hvor de udgjorde omkring 10 pct. Af figuren fremgår det også, at Energispareordningen i 2019 og 2020 har bidraget væsentligt til elektrificering af fjernvarmesektoren. I 2020 udgjorde energibesparelser fra varmepumper i fjernvarmen således 45 pct. af de realiserede energibesparelser.

Energiarter

Figur 3 viser, at der i ordningens periode har været en forholdsvis ensartet fordeling af energibesparelser på energiarter, dog med 2020, der var ordningens sidste, aktive år, som en betydelig afvigelse. Fordelingen i 2020 skal ses i lyset af de enkelte branchers planlægning ift. afsluttende målopfyldelse.

Figur 3: fordeling af energibesparelser på tværs af energiarter



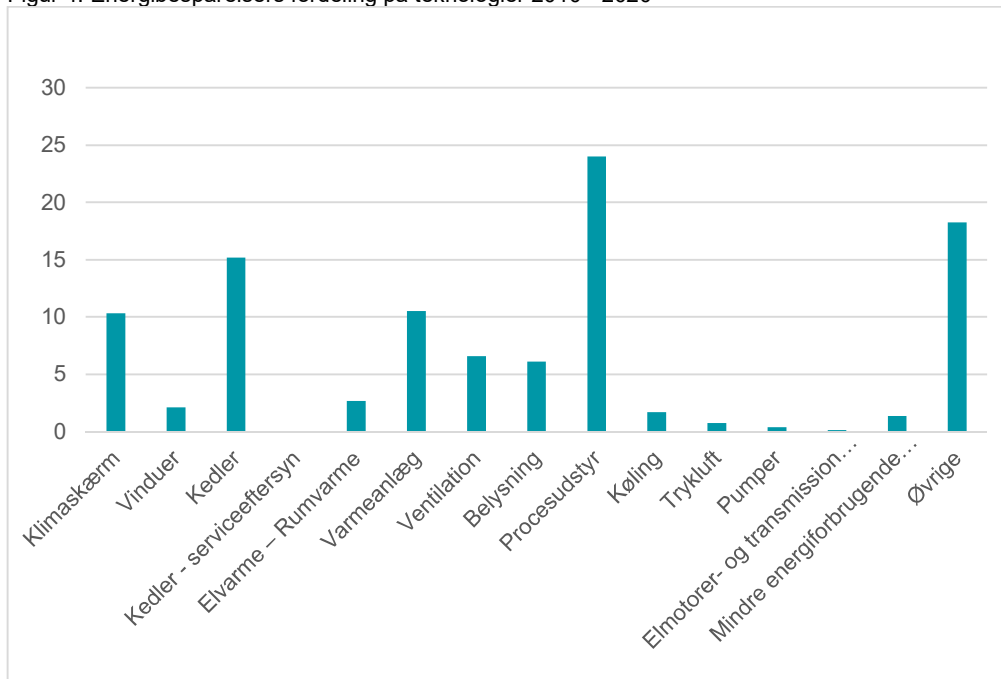
Note: Den negative værdi for "Øvrige" i 2020 skyldes betydelige korrektioner ift. biogasanlæg.

Teknologier

Som det fremgår af figur 4 herunder er der i perioden 2010 – 2020 realiseret flest energibesparelser inden for procesudstyr, der samlet set udgør 24 pct. af de realiserede besparelser i perioden. Dernæst er der realiseret besparelser inden for kategorien kedler, hvilket både kan dække over gas-, biomasse- elkedler mv, samt klimaskærm og varmeanlæg. Kategorien "Øvrige" omfatter betydelige besparelser, hvilket primært skyldes, at besparelser foretaget inden for biogasanlæg er placeret i denne kategori.



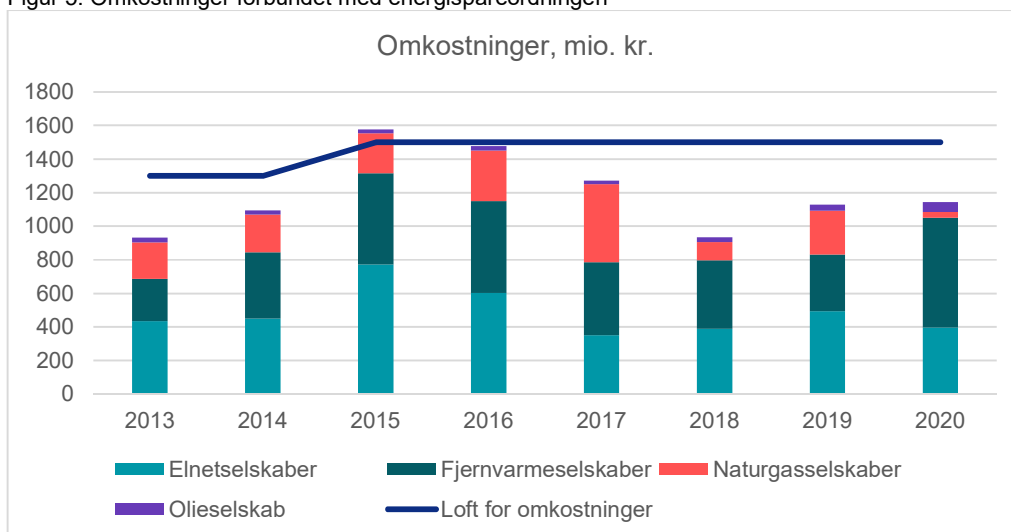
Figur 4: Energibesparelsers fordeling på teknologier 2010 - 2020



4.4 Omkostningerne forbundet med energispareordningen

I forbindelse med indgåelsen af den energipolitiske aftale fra 2012 fastsatte forligspartierne bag aftalen et loft for omkostningerne til realisering af energibesparelser under energispareordningen. I 2013 og 2014 var loftet 1,3 mia. kr. årligt, mens det for perioden 2015-2020 var 1,5 mia. kr. om året. Som det fremgår af figur 5 herunder, blev loftet for omkostninger overholdt med undtagelse af 2015.

Figur 5: Omkostninger forbundet med energispareordningen



5. Tilsynet med energispareordningen

Rammerne for net- og distributionsselskabernes energispareindsats er fastlagt i forsyningslovene, mens de konkrete vilkår for net- og distributionsselskabernes spareindsats er udmøntet i en energispareaftale og en bekendtgørelse om energispareydelse i net- og distributionsvirksomheder.

Det var energiselskabernes ansvar at sikre, at dokumentationen for deres energibesparelser var retvisende og levede op til de fastsatte krav, hvilket skete gennem selskabernes egenkontrol af de indberettede energibesparelser. Ministeriet førte tilsyn med:

- om energiselskabernes [egenkontrol fungerede](#)
- om indberettede [besparelser var opgjort korrekt](#) i forhold til ordningens regler og dermed kunne indgå i opgørelsen over [realiserede besparelser](#)
- om ordningen var så [omkostningseffektiv](#) som muligt
- om der overordnet skete [misbrug med ordningen](#).

Det samlede tilsyn var fordelt mellem Energistyrelsen og Forsyningstilsynet.

5.1 Energistyrelsens tilsyn med energibesparelser

Energistyrelsens tilsyn under ordningen var i Bekendtgørelsen fordelt på tre områder:

- tilsyn med om en energibesparelse var i overensstemmelse med energispareaftalens regler og dermed kunne indgå i selskabernes opgørelse over realiserede energibesparelser
- tilsyn med selskabernes overholdelse af krav til kvalitetssikring og audit
- tilsyn med den overordnede overholdelse af formålsbestemmelsen i § 1 blandt selskaberne, herunder omkostningseffektiviteten i udførelsen af energispareindsatsen.

Hovedvægten af Energistyrelsens tilsyn var således fokuseret på at kontrollere, om indberettede besparelser var opgjort korrekt i forhold til ordningens regler og dermed kunne indgå i opgørelsen over realiserede besparelser. De tre elementer vil blive beskrevet yderligere under de relevante afsnit.

Tilsynet fandt sted gennem repræsentative, årlige stikprøvekontroller af tilfældigt udvalgte selskabers energibesparelser, særkontroller, kontrol af selskabernes egen audit- og kvalitetskontrol, samkøring, benchmark samt omkostningskontrol. Det samlede tilsyn havde gennem de forskellige former for tilsyn en tilstræbt adfærdregulerende funktion.

Indtil Rigsrevisionens beretning i 2017 bestod tilsynet af ganske få medarbejdere i Energistyrelsen, men som opfølgning på beretningen blev tilsynet intensiveret gennem opnormering til ca. 12 årsværk i perioden 2018 til 2020. Med ordningens udløb blev årsværk reduceret til fem i 2021 og knap et årsværk i 2022. Herudover er der anvendt midler til konsulentydelse til indhentning af sagsdokumentation til brug for det konkrete tilsyn af enkeltsager samt honorar til Kammeradvokaten i forbindelse med enkelte, konkrete bidrag til tilsynsopgaver og ordningen generelt.

Principper for tilsynet

Rigsrevisionens beretning af september 2017 (se bilag 7) medførte en række justeringer af tilsynet og udarbejdelse af et administrationsgrundlag (se bilag 10). Derudover var der en

væsentlig forøgelse af antal medarbejdere tilknyttet tilsynet fra ultimo 2017 til afslutningen af ordningen.

Tilsynets hovedprincipper var 1) Prioritering ud fra effekt, 2) Systematisk tilrettelæggelse og 3) Gennemsigtig og produktiv gennemførelse. Principperne blev udmøntet i et konkret tilsyn med energispareprojekter gennem årlige stikprøvekontroller og en række særkontroller samt audit og kvalitetskontrol.

Administrationsgrundlagets formål var at:

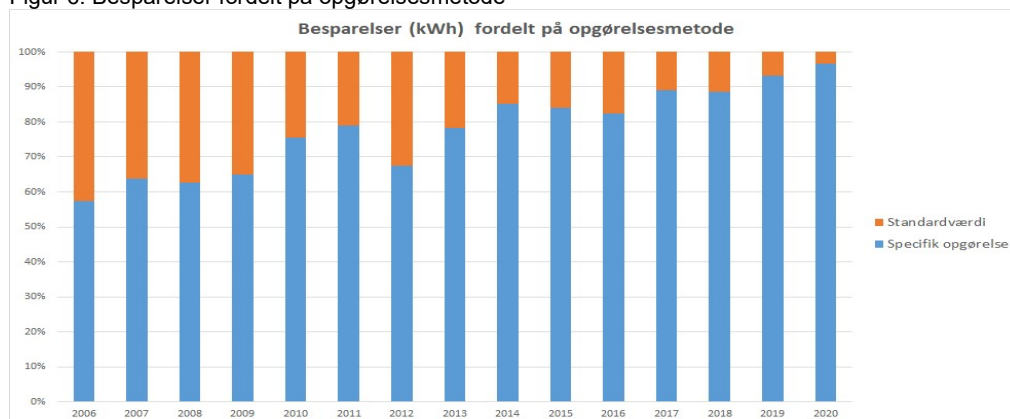
1. skabe overblik over opgaver og ansvar i relation til ordningen.
2. beskrive organisering, ansvarsfordeling og samarbejde mellem aftalens parter.
3. beskrive hovedprocesserne for tilsynsaktiviteterne.

For at skabe et ensartet tilsyn (i stikprøve- og særkontroller) over tid og mellem sagsbehandlere fulgte sagsbehandlingen en Metode til stikprøvekontrol (se bilag 11) og en observationsliste (se bilag 12). Det gjorde, at tilsynets resultater over tid kunne sammenlignes og anvendes fremadrettet ift. regulering af ordningen. Desuden gjorde instruks og vejledning det nemmere at introducere nye medarbejdere til tilsynsopgaven.

Standardværdier og Standardværdikatalog

Energibesparelser under ordningen kunne opgøres enten ved brug af standardværdier eller ved en specifik opgørelse af besparelsen. Opgørelse på baggrund af standardværdier blev anvendt ved mindre, standardiserede aktiviteter. Specifik opgørelse blev anvendt på områder, hvor der ikke var en standardværdi, hvilket typisk var større og komplekse / sammensatte energispareprojekter. I ordningens løbetid har der været gennemført klart flest projekter, hvor standardværdier har været brugt til at opgøre energibesparelsen. Omvendt har specifikt opgjorte besparelser udgjort klart den største andel af de samlede besparelser (i kWh), som illustreret i figuren herunder:

Figur 6: Besparelser fordelt på opgørelsesmetode



For at ensarte og lette beregningen af besparelsen ved standardiserede aktiviteter udviklede aftaleparterne i samarbejde og med bidrag fra Teknologisk Institut og andre konsulenter et Standardværdikatalog. I det omfang en given besparelse faldt inden for gyldighedsområdet for en standardværdi, og givet at de generelle forudsætninger for og begrænsninger i

anvendelsen, der var beskrevet i standardværdikataloget, var opfyldt, skulle denne standardværdi anvendes til opgørelse af besparelsen. Kataloget blev typisk revideret en gang årligt med henblik på at afspejle den teknologiske udvikling.

Det er Energistyrelsens vurdering, at brugen af standardværdier i standardværdikataloget har sikret en ensartet opgørelse samt reduceret tidsforbruget for energiselskaberne, hos rådgivere og hos tilsynsmyndigheden.

Stikprøvekontroller og Særkontroller

I Energistyrelsens årlige stikprøvekontrol af energibesparelser blev et antal sager årligt udtrukket repræsentativt. Der blev desuden gennemført fem særkontroller i tilfælde, hvor ministeriet havde mistanke om misbrug af energispareordningen (se [afsnit 5.2](#)). Ministeriet var enten blevet bekendt med forholdene via Teknisk Arbejdsgruppe eller via direkte henvendelser til ministeriet.

Uanset hvilken af de to typer af tilsyn der var tale om, skete den konkrete sagsbehandling i seks faser. Først kontrolleres det, om projektet er aftalt korrekt og realiseret. Derefter kontrolleres det, om energibesparelsen er korrekt beregnet. I tredje fase vurderes det, på baggrund af fase 1 og 2, om der er fejl i sagen, og på den baggrund udarbejdedes der et udkast til afgørelse. Dette blev sendt i høring ved det pågældende energiselskab og dennes brancheorganisation, hvorefter der, med inddragelse af eventuelle høringssvar, blev udarbejdet endelige afgørelser. Til brug for behandlingen var der udarbejdet en observationsliste over mulige fejl (se bilag 12).

Efter færdiggørelsen af hver stikprøvekontrol udarbejdede Energistyrelsen i perioden 2015 – 2020 et Teknisk Baggrundsnotat, der beskrev resultaterne af tilsynet (se bilag 13-18). Der blev ikke udarbejdet et notat om særkontrollerne, men forligskredsen bag Aftale om dansk energipolitik (2012) blev orienteret om resultaterne.

Godkendelsesordning

Godkendelsesordningen gav selskaberne mulighed for at få Energistyrelsens vurdering af større energibesparelserprojekters overholdelse af energispareordningens regler.

Energistyrelsen kunne under godkendelsesordningen behandle energisparesager i to forskellige faser af et projekt: Forhåndsbesked eller Konstaterende afgørelse. I begge tilfælde skulle sagen vedrøre et konkret energispareprojekt med en energibesparelse på mindst 5 GWh (se bilag 19).

Energistyrelsen kunne give en forhåndsbesked i energisparesager, der endnu ikke var gennemført. Energistyrelsen gav besked om, hvorvidt planerne for energisparesagen var i overensstemmelse med reglerne i den gældende energispareaftale, energisparebekendtgørelse, vejledninger, notater og FAQ mv. Derudover kunne Energistyrelsen give en konstaterende afgørelse i energisparesager, der var realiseret og færdigdokumenteret. Afgørelsen svarede legalitetsmæssigt til Energistyrelsens øvrige, ordinære tilsyn. En energisparesag, der blev underkendt af Energistyrelsen ved en negativ konstaterende afgørelse, måtte derfor ikke blive indberettet som en del af selskabets årlige målopfyldelse eller overdrages til et andet net- eller distributionsselskab.

Der blev i alt truffet 36 afgørelser under godkendelsesordningen.

Audit og kvalitetskontrol

Kravene til net- og distributionsselskabernes egenkontrol fremgik af Energispareaftalen og Bekendtgørelse om energispareydelse i net- og distributionsvirksomheder.

Kvalitetssikringssystemet skulle sikre, at selskabernes dokumentation og indberetning, herunder også dokumentationen for besparelser, var retvisende og opfyldt de fastsatte krav. Selskaberne skulle:

1. Etablere et kvalitetsstyringssystem og kvalitetssikringsprocedurer for håndtering af energispare-sager.
2. Gennemføre kvalitetssikring ved at anvende procedurerne som beskrevet.
3. Gennemføre kvalitetskontrol³ af udvalgte sager hvert år forud for indberetning. Stikprøven skulle være repræsentativ for de sager, selskabet havde, herunder sager fra forskellige aktører, sager som net- eller distributionsselskabet selv gennemførte, sager af forskellig størrelse m.v.
4. Gennemføre audit af kvalitetsstyringssystemet gennem stikprøvekontrol af udvalgte energispare-sager for derved at kontrollere, om net- eller distributionsselskabet har implementeret et kvalitetssikringssystem, der lever op til kravene samt om kvalitetssikringssystemet efterleves.
5. Afrapportere resultaterne af kvalitetskontrol og audit til Energistyrelsen, herunder fundne fejl og net- eller distributionsselskabets opfølgning herpå.

Energistyrelsen førte tilsyn med, om energiselskaberne levede op til kravene for gennemførelse af kvalitetskontrol samt om afrapportering på audit viste væsentlige mangler i energiselskabernes kvalitetskontrol. Tilsynet tog udgangspunkt i selskabernes indsendte resultater fra kvalitetskontrollen og afrapportering på audit (se bilag 20). Ved fejl og mangler blev der givet en henstilling eller truffet en afgørelse om, at energiselskabet skulle rette op på manglerne frem mod næste afrapportering. Langt de fleste afgørelser og henstillinger er blevet fulgt af de pågældende selskaber.

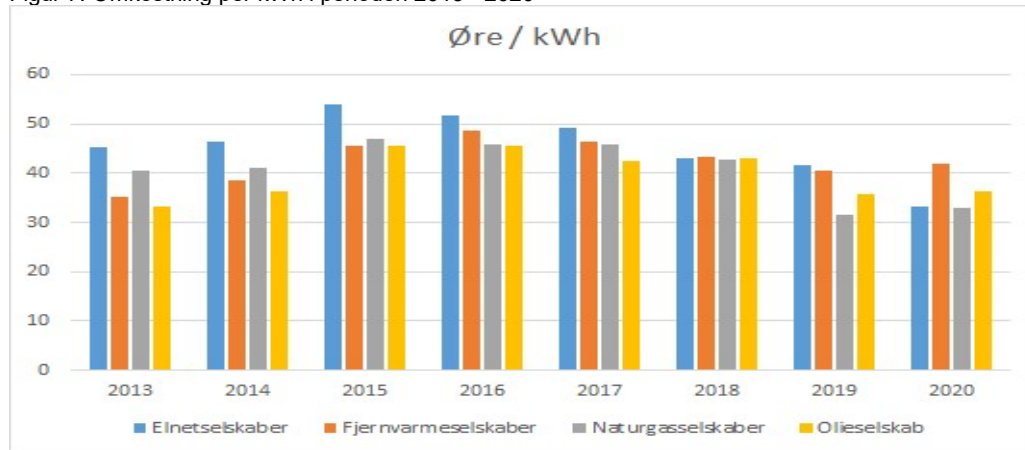
Benchmark og omkostningsanalyse

Net- og distributionsselskaberne havde metodefrihed for at kunne opnå de aftalte besparelsesmål til de lavest mulige omkostninger. Ved at sammenholde de årlige omkostninger med de opnåede energibesparelser under energiselskabernes energispareindsats blev prisen per kWh opgjort, den såkaldte energisparebenchmark. Forsyningstilsynet udarbejdede årligt benchmark, som opgjorde omkostningerne til inden for el, naturgas og fjernvarme (se [side 17](#)). Olieselskaberne var ikke omfattet af Forsyningstilsynets benchmark, da olieselskaberne ikke er omfattet af bekendtgørelsen, og Energistyrelsen udarbejdede derfor i tillæg benchmark for oliebranchen.

³ Kvalitetskontrol og audit skulle mindst hvert andet år gennemføres af en uafhængig tredjepart.

Af figur 7 herunder fremgår det, at omkostning per kWh siden 2016 har været faldende fra ca. 49 øre/kwh til ca. 36 øre/kwh på tværs af brancher med enkelte udsving inden for den enkelte branche.

Figur 7: Omkostning per kWh i perioden 2013 - 2020



For at vurdere hvorvidt de udtagne selskaber levede op til kravet om at sikre en omkostningseffektiv realisering af energibesparelser jf. Energisparebekendtgørelserne § 1, gennemførte Energistyrelsen en omkostningsanalyse blandt net- og distributionsselskaber med de 5 pct. højeste omkostninger per indberettet kWh. Den sidste omkostningsanalyse blev afsluttet i december 2019 for året 2017 (se bilag 21). Det blev derefter besluttet ikke at gennemføre omkostningsanalyser for 2018 og frem, da ordningen udløb med udgangen af 2020, og det derfor ikke var muligt for Energistyrelsen at følge op på senere analyser qua sanktionsbestemmelserne. Tilsynet førte til ganske få opfølgninger overfor konkrete selskaber men ikke til justeringer af energispareaftalen.

Samkøring

Med henblik på at sikre at samme energibesparelse ikke blev indberettet flere gange (såkaldt dobbelttælling), blev der fra 1. juli 2018 gennemført en årlig samkøring af indberettede projekter. Viste samkøringen, at der forelå en dobbelttælling, blev energibesparelsen tilskrevet det energiselskab, der først havde indgået aftale med kunden om retten til energibesparelsen, mens det andet selskab skulle korrigere den indberettede energibesparelse. Energiselskabet, som havde udbetalt uberettiget tilskud til en aktør eller slutbruger, kunne kræve tilskuddet tilbagebetalt, og ved tegn på svig kunne selskabet anmelde forholdet til politiet.

COWI A/S stod for samkøringen og afleverede efterfølgende en årlig rapport til aftaleparterne. I perioden juli 2018 til udgangen af 2020 blev der fundet følgende forhold:

Periode	Antal sager	Dobbelttælling	MWh	Opmandsfunktion
juli – dec 2018	26.122	12	110	3
2019	65.305	15	82,8	0
2020	28.998	16	116	0



Der er tale om små sager med meget få MWh involveret. I alle sager, undtagen tre, har de implicerede selskaber opnået enighed om hvilket af selskaberne, der kunne beholde besparelsen. Energistyrelsens afgørelse via opmandsfunktion i forhold til de tre sager blev ikke påklaget af selskaberne.

Statistik for Energistyrelsens tilsyn

Efter justeringen af Energistyrelsens tilsyn som følge af Rigsrevisionens beretning er der gennemført i alt seks stikprøvekontroller og fem særkontroller. Desuden er der behandlet 39 sager i forbindelse med Godkendelsesordningen.

Tabel 2: Gennemførte kontroller efter Rigsrevisionens beretning af 2017

Tilsyn:	Antal Sager	El	Fjernvarme	Gas	Olie
Stikprøve 2015	449	260	189	0	0
Stikprøve 2016*	418	169	186	46	17
Stikprøve 2017**	417	112	263	0	42
Stikprøve 2018***	412	137	234	5	36
Stikprøve 2019	429	218	168	42	1
Stikprøve 2020****	308	85	183	0	40
Særkontrol Hulmursisolering	62	31	31	0	0
Særprøvekontrol IT	64	39	25	0	0
Særkontrol Kedler	40	18	12	7	3
Særkontrol Kedler II	40	10	27	3	0
Særkontrol Traktorer	40	31	9	0	0
Godkendelsesordningen*****	39	16	20	3	0
Total:	2718	1126	1347	106	139

*7 sager udgik under sagsbehandlingen, **8 sager udgik under sagsbehandlingen, ***17 sager udgik under sagsbehandlingen, ****3 sager udgik under sagsbehandlingen, *****3 sager udgik under sagsbehandlingen

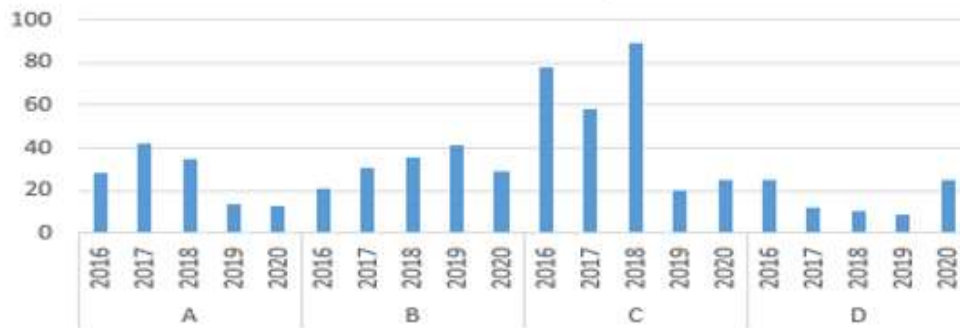
Tilsynets resultater

Energistyrelsens tilsyn kunne medføre fejl inden for fire forskellige kategorier:

- Aftalekæden (mellem sagens parter)
- Specifik opgørelse af besparelse (beregningsfejl)
- Standardværdiopgørelse af besparelse (beregning)
- Dokumentation (af om besparelsen var realiseret)

Som det fremgår af figuren herunder var den hyppigst forekommende fejltipe beregningsfejl ifm. standardværdiopgørelser (se [afsnit om samme](#)) og den mindst forekommende fejltipe "dokumentation af realisering", dvs. hvor dokumentationen ikke er entydig ift. hvorvidt det beskrevne projekt faktisk er blevet gennemført. Det fremgår også, at der efter stikprøve 2018 var et meget betydeligt fald i antal fejl totalt. Hvorvidt det skyldes bedre kvalitet i energiselskabernes indberetninger eller tilfældigheder kan ikke konkluderes.

Figur 8: Fordeling af fejltyper over tid



Opsummering af Energistyrelsens tilsyn

Omfanget af Energistyrelsens tilsyn med energispareordningen var fra ordningens start og frem til og med gennemførelse af stikprøve 2014 ikke, ud fra et repræsentativitetshensyn, proportional med omfanget af besparelser gennemført under ordningen. Derudover blev tilsynet udført af eksterne konsulenter efter udbud.

Skiftet i tilsynsintensitet fra 2017 styrkede det overordnede tilsyn med ordningen, både i forhold til proces, metode og validitet af resultater. Med principper for tilsynet fik det et nødvendigt fokus og en målsætning, og endelig havde det også væsentlig betydning, at det faglige, tekniske tilsyn foregik i Energistyrelsen.

Kombinationen af et konstruktivt samarbejde mellem aftalens parter og en intensivning af tilsynet har umiddelbart bidraget til at styrke energispareordningens rammer og tiltroen til de indberettede besparelser. Derfor havde det været en fordel, hvis tilsynet allerede i designet af energispareordningen var blevet tilrettelagt med et større fokus på repræsentativitet, metode, risikominimering og adfærdsregulering.

Det gennemførte tilsyn har været bagudrettet. Det giver åbenlyse fordele ift. at føre tilsyn med faktisk gennemførte projekter, men det har dog givet udfordringer i forbindelse med ordningens udløb, hvilket der bør tages højde for ved fremadrettet design af lignende ordninger.

5.2 Forsyningstilsynets tilsyn med omkostninger og aftaler vedrørende Energispareordningen

Forsyningstilsynet har fra den 30. juni 2017 været tilsynsmyndighed vedrørende net- og distributionsselskabernes omkostninger til realisering af energibesparelser under Energispareordningen.

Det overordnede formål med Forsyningstilsynets tilsyn på området for energibesparelser var at sikre, at elnetvirksomheder, gasdistributionsselskaber og varmedistributionsvirksomheder ikke uberettiget opnåede dækning for omkostninger, som enten ikke var omkostninger til energibesparelser, eller som ikke var på markedsmæssige vilkår. Herudover indgik

Forsyningstilsynets benchmark af virksomhedernes omkostningsniveau i arbejdet for at virksomhedernes realisering af energibesparelser skete så omkostningseffektivt som muligt (se [side 14](#)).

Forsyningstilsynets tilsyn på området for energibesparelser kan inddeles i tre emner: 1) Tilsyn med net- og distributionsvirksomhedernes omkostninger til realisering af energibesparelser, 2) tilsyn med markedsmæssigheden af net- og distributionselskabernes koncernterne handler og 3) udarbejdelse af en benchmark af net- og distributionsvirksomhedernes omkostningsniveauer.

Forsyningstilsynets tilsyn med omkostninger til realisering af energibesparelser (Omkostningstilsyn)

Forsyningstilsynets tilsyn med omkostninger til realisering af energibesparelser var baseret på Forsyningstilsynets administrationsgrundlag fra 18. januar 2018 om tilsyn med net- og distributionsvirksomheders omkostninger (se bilag 22) og aftaler vedrørende Energispareordningen.

Formålet med at gennemføre et tilsyn med net- og distributionsvirksomhedernes omkostninger til energibesparelser har været, at:

- afstemme de indberettede omkostninger til realisering af energibesparelser til virksomhedens regnskabsmæssige registreringer
- gennemføre en undersøgelse af, om omkostningerne er dækningsberettigede
- gennemføre en undersøgelse af, om omkostningerne er opgjort korrekt

Gennemførte omkostningstilsyn 2017-2020

Der er i alt for indberetningsårene 2017, 2018, 2019 og 2020 blevet udvalgt 130 virksomheder til et tilsyn med omkostninger til realisering af energibesparelser. Heri er der 2 virksomheder, der grundet tilsynsudvælgelsen og opfølgning på et udført tilsyn, er blevet udvalgt 2 gange.

Virksomhederne er blevet udvalgt til et tilsyn med omkostninger til realisering af energibesparelser under hensyntagen til væsentlighed og risiko. Væsentlighedsniveauet blev sat til virksomheder med et sparemål på 4 GWh eller derover, således at alle virksomheder med et sparemål på 4 GWh eller derover, i alt 78 stk., blev udvalgt. Risikohensynet blev - indtil der var et brugbart erfaringsniveau – varetaget ved tilfældig udvælgelse blandt de virksomheder med sparemål under 4 GWh. De risikobaserede og tilfældigt udtagne tilsyn med et sparemål mindre end 4 GWh udgjorde i alt 52 stk.

Under screeningen af benchmarktallene for 2019, blev Forsyningstilsynet opmærksom på en del fejlindberetninger fra varmedistributionsvirksomheder, der havde solgt energibesparelser i 2019, hvorfor det risikobaserede tilsyn for 2019 bestod af disse varmedistributionsvirksomheder. For 2020 blev det risikobaserede tilsyn rettet mod virksomheder, der havde valgt at opfylde deres forpligtelse uden om samarbejdsorganet.

Fordeling på brancher

De udvalgte virksomheder fordeler sig på følgende brancher:

Net- og distributionstype	Gas-	El-	Varme-	I alt
Gennemsnitligt antal for årene 2017 - 2020	3	42	388	433
Udvalgt til tilsyn	3	26	101	130
Anmeldte tilsyn i % af gennemsnitligt antal	100,0%	61,5%	26,0%	30,0%

Resultater - omkostningstilsyn

Af de 130 anmeldte tilsyn resterer der pr. 31. maj 2022 færdiggørelse af 4 tilsyn.

Resultaterne af de 126 færdigbehandlede tilsyn med omkostninger til realisering af energibesparelser fremgår af tabel 3.

Tabel 3: Oversigt over resultaterne fra de færdigbehandlede tilsyn

	Antal	%	Indberetningsfejl *	Tarifkorrektioner **
Sager afsluttet uden bemærkninger	32	25,4%		
Sager alene med indberetningsfejl	78	61,9%	48.105.958 kr.	
Sager med indberetningsfejl og tarifkorrektioner	16	12,7%	14.613.932 kr.	8.618.819 kr.
Afsluttede sager i alt	126	100,0%	62.613.932 kr.	8.618.819 kr.

* *Indberetningsfejl er tilfælde, hvor der er sket fejl i de indberettede oplysninger, men uden at det har haft betydning for de tariffer, der opkræves hos forbrugerne.*

** *Tarifkorrektioner er sager, hvor der er konstateret manglende mulighed for dækning af en omkostning i tarifferne der opkræves hos forbrugerne. Ved tarifkorrektioner er der pr automatik også en indberetningsfejl, men ikke nødvendigvis omvendt.*

Ovenstående viser, at af de 126 gennemførte tilsyn har 32 tilsyn (25,4%) kunnet afsluttes uden bemærkninger, mens 78 tilsyn (61,9%) er endt med påtaler om indberetningsfejl. 16 af de 126 tilsyn (12,7 %) er endt med påtaler om indberetningsfejl samt pålæg om tarifkorrektioner for i alt 8.618.819 kr. Sidstnævnte betyder således, at gas- el, og varmemforbrugerne har fået tilbagebetalt eller formindsket deres forbrugsopkrævninger med i alt 8.618.819 kr. i det efterfølgende år.

I de tilfælde, hvor der er tale om tarifkorrektioner for en elnet-/gasvirksomhed, bliver indtægtsrammeafgørelsen for det pågældende år ændret. Mens der i de sager, hvor der er tale om tarifkorrektioner for en fjernvarmevarmevirksomhed, bliver virksomheden pålagt at dokumentere i priseftervisningen, at beløbet er tilbagebetalt til forbrugerne via tarif. Én sag er påklaget til Energiklagenævnet.

De typiske fejltyper består i:

- fejl i de indberettede tal
- manglende mulighed for afstemning af de indberettede omkostninger til regnskabsførelsen af de realiserede omkostninger
- medregning af omkostninger der ikke relaterer sig til energispareordningen
- medregning af a conto beløb i stedet for faktisk realiserede omkostninger
- fejl i afregningerne af moms på udgifter til energispareordningen
- manglende regnskabsmæssig adskillelse (Gasdistributions- og elnetvirksomheder)

38 ud af 40 tilsyn med de indberettede omkostninger for 2017 blev udført som stedlige tilsyn. Efter ændring af Energisparebekendtgørelsen (Bekendtgørelse nr. 717 af 8. juli 2019) i 2019, hvorefter virksomhedernes dokumentation for omkostninger til realisering af energibesparelser ikke længere skulle foreligge på sagsniveau, blev alle efterfølgende tilsyn ændret til administrative tilsyn, da de stedlige tilsyn herefter som følge af uforholdsmæssig megen rejsetid i forhold til tid anvendt på selve tilsynsbesøget, ville være for ressourcekrævende i forhold til det enkelte tilsyn.

Øvrige omkostningstilsyn

Temaundersøgelse om a conto betalinger

Arbejdet med omkostningstilsyn afdækkede en mulig problemstilling vedrørende løbende tarifiering af á conto betalinger for leverede energibesparelser i varmedistributionsvirksomheder, der havde en rammeaftale med Dansk Fjernvarmes Handelsselskab a.m.b.a. om levering af energibesparelser. Det blev derfor besluttet at gennemføre en stikprøvekontrol blandt et antal varmedistributionsvirksomheder, der var andelshavere i Dansk Fjernvarmes Handelsselskab a.m.b.a. Undersøgelsen omfattede 42 varmedistributionsvirksomheder.

Formålet med stikprøveundersøgelsen var at kortlægge omfanget af brugen af a conto opkrævninger for leverede energibesparelser, og afklare hvorvidt de omfattede virksomheder ved udgangen af 2020 havde medtaget såvel a conto opkrævninger som modtagne tilbagebetalinger i grundlaget for tarifieringen samt at undersøge, hvorvidt forbrugerne i den forbindelse var blevet stillet i en ugunstig økonomisk position. Undersøgelsen resulterede i:

- 5 afslutningsafgørelser til varmedistributionsvirksomheder, der tidligere havde haft et ordinært omkostningstilsyn, hvor undersøgelsen blot var anvendt til eftervisning af, at tarifieringen af a conto opkrævninger var ophørt senest samtidigt med energispareordningens ophør 31. december 2020
- I 37 tilsynssager er der truffet afgørelser med påtaler om fejltarifiering af a conto opkrævninger. To af disse afgørelser indgår i en samlet afgørelse for et parallelt løbende almindeligt omkostningstilsyn.

Stikprøvens konklusion var, at der var tale om en periodeforskydning, idet tarifiering á conto opkrævninger det ene år blev afløst af tarifiering af en regulering til den faktiske omkostning det efterfølgende år. Set over hele den undersøgte periode frem til energispareordningens udløb, er der for alle de undersøgte virksomheder sket tilbagebetaling af de faktiske omkostninger til varmevirksomhedernes forbrugere.

Sager baseret på Energistyrelsens korrektioner (Korrektionssager)

I de tilfælde, hvor Energistyrelsen har foretaget korrektion af en energibesparelse, blev sagen efterfølgende oversendt til Forsyningstilsynet med henblik på kontrol af de afholdte omkostninger i disse sager.

Sagsbehandlingen af korrektionssagerne har bestået i at fastslå, hvorvidt virksomheden havde afholdt omkostningerne til de korrigerede energibesparelser, herunder om der var modtaget kompensation fra leverandøren. I forbindelse med sagernes behandling har Forsyningstilsynet endvidere indhentet oplysninger fra Energistyrelsen om, hvorvidt der var tale om gyldige energispareprojekter efter Energisparebekendtgørelsen § 3.

Der er indtil 31. maj 2022 truffet afgørelse i 22 sager, hvor Energistyrelsen forud har foretaget korrektion. Der udestår yderligere 25 sager, som er under behandling. I fem af de afgjorte 22 sager, har net- og distributionsvirksomheden afholdt omkostninger til energisparesager, som ikke har været i overensstemmelse med Energisparebekendtgørelsen krav.

I de fem sager er der i alt bortkorrigeret energibesparelser på 1.084.900 kWh og tilhørende omkostninger på i alt 245.323 kr. I de tilfælde, hvor der er tale om en elnet-/gasvirksomhed, bliver indtægtsrammeafgørelsen for det pågældende år ændret jf. afgørelsen i korrektionssagen. Mens der i de sager, hvor der er tale om en fjernvarmevirksomhed, bliver virksomheden pålagt at dokumentere i prisetervisningen, at beløbet er tilbagebetalt til forbrugerne via tarif.

Indtægtsrammeafgørelser

Forsyningstilsynet udmelder hvert år indtægtsrammeafgørelser til alle netvirksomheder indenfor elnet og gas. Som en del af denne indtægtsrammeafgørelse indgik et afsnit om midlertidig forhøjelse af indtægtsrammen med omkostninger til energibesparelser.

Forsyningstilsynet har i den henseende hvert år udført en screening af netvirksomhedernes indsendte reguleringsregnskab for så vidt angår det afsnit, der omhandlede energibesparelser. Opgaven har bestået i at sammenholde de angivne beløb omkring omkostninger til energibesparelser og evt. indtægt ved salg af energibesparelser med de relevante oplysninger i virksomhedens årsregnskab. Desuden skulle indtægtsrammeafgørelsen indeholde en akkumuleret saldo for energisparedifference. Det vil sige en angivelse af forskellen i mellem de omkostninger, som virksomheden havde afholdt til energibesparelser og de indtægter, som virksomheden havde opkrævet hos forbrugerne via tariffene til dækning af energisparedelen. Tilsynsopgaven bestod tillige i at beregne årets energisparedifference samt den akkumulerede saldo, idet disse også indgik i den årlige udmelding af indtægtsrammeafgørelse til virksomheden. Hertil kom kontrol af hvorvidt virksomhederne over tid nedbragte den akkumulerede saldo jf. reglerne herom.

Forsyningstilsynets årlige arbejde med indtægtsrammen indebærer således at gennemgå de ca. 40 elnet-virksomheder og de 3 naturgasvirksomheders reguleringsregnskaber m.m., en opgørelse af såvel årets energisparedifference som den akkumulerede energisparedifference samt at formulere et bidrag om energibesparelser til den samlede indtægtsrammeafgørelse.

Markedsmæssighed

Siden 2018 har Forsyningstilsynet gennemført stikprøveundersøgelser af markedsmæssigheden af en række net- og distributionsvirksomheders koncerninterne aftaler om realisering af energibesparelser. At en aftale er markedsmæssig betyder, at aftalen skal være indgået til priser og vilkår i overensstemmelse med, hvad der kunne være opnået, hvis aftalen var indgået mellem uafhængige parter. Dermed svarer markedsmæssighedskravet til det armslængdekrav, der gælder på skatteområdet.

Tilsynet med markedsmæssigheden af koncerninterne aftaler om realisering af energibesparelser var baseret på Forsyningstilsynets administrationsgrundlag fra 18. januar 2018 (se bilag 22) om tilsyn med net- og distributionsvirksomheders omkostninger og aftaler vedrørende Energispareordningen. Herudover var tilsynet tilrettelagt i Forsyningstilsynets i årshjul og i centerresultatkontrakter. Administrationsgrundlaget udgjorde den administrative ramme for Forsyningstilsynets udmøntning af regeringens beslutning om at gennemføre et forstærket tilsyn på energispareområdet bl.a. på baggrund af Rigsrevisionens beretning om Energispareordningen fra 2017.

Udvælgelse af sager til kontrol

Det er forudsat i forsyningslovene, at Forsyningstilsynet fører tilsyn med væsentlige aftaler. Forsyningstilsynet besluttede, at der i 2018 skulle gennemføres et såkaldt tematisk tilsyn med aftaler, der var indgået i perioden 2012-2017. For perioden fra 2018 skulle der ifølge administrationsgrundlaget føres løbende tilsyn med de aftaler, virksomhederne indgik i det aktuelle og seneste regnskabsår.

Ud over de stikprøvebaserede tilsynsaktiviteter af egen drift har Forsyningstilsynet kunnet starte sager om aftalers markedsmæssighed på grundlag af mistanker, der opstod som led i Forsyningstilsynets øvrige virksomhed, samt hvor konkrete oplysninger indsendt i forbindelse med anmeldelser kunne give anledning til at starte en sag om markedsmæssighed.

Forsyningstilsynet besluttede ikke at starte nye tilsyn 2021, da det blev vurderet, at de allerede gennemførte tilsyn med ret stor sikkerhed vil kunne danne grundlag for konklusioner for det samlede antal aftaler om realisering af energibesparelser.

Udvælgelsen af net- og distributionsvirksomheder til stikprøvekontrol er sket ud fra kriterierne risiko og væsentlighed. Det har betydet, at selskaber, der er forbundet med hinanden gennem ejerskab, kontrol eller ledelse har haft en større risiko for at blive udtaget til stikprøvekontrol end andre virksomheder, som ikke har mulighed for at påvirke prisen gennem ejerskab, kontrol eller ledelse. Aftaler mellem koncern-/interesseforbundne virksomheder må antages at være kendetegnet ved en større risiko for ikke at opfylde forsyningslovenes krav om markedsmæssighed. Sagerne er afgjort efter såvel elforsyningslovens og naturgasforsyningslovens regler om markedsmæssighed samt varmforsyningslovens regler om markedsbestemthed.

Databaseundersøgelse

Forsyningstilsynet har til brug for markedsmæssighedsvurderingerne af net- og distributionsvirksomhedernes koncerninterne køb og salg af realiserede energibesparelser udarbejdet en databaseundersøgelse. Forsyningstilsynets databaseundersøgelse er udarbejdet på samme måde, som skatteretlige transfer pricing-analyser.

Databaseundersøgelsens resultat er af Forsyningstilsynet blevet anset som at være i overensstemmelse med armslængdeprincippet, og har kunnet anvendes som sammenligningsgrundlag for en vurdering af markedsmæssigheden af priserne i net- og distributionsvirksomhedernes koncerninterne aftaler.

Udfald af sagerne

Hvis markedsmæssigheden/markedsbestemtheden af en aftale ikke findes godtgjort, kan Forsyningstilsynet skønsmæssigt fastsætte den markedsmæssige/markedsbestemte pris. Endvidere kan Forsyningstilsynet tildele sanktioner i form af påtaler. Påtalerne har overvejende været rette mod følgende:

- Netvirksomheden har ikke overholdt kravene til,
 - o at aftaler skal foreligge i skriftlig form på aftaletidspunktet,
 - o at et bilag med skriftlig dokumentation for, hvordan priser og vilkår er fastsat skal udarbejdes samtidig med, at den skriftlige aftale indgås og
 - o at dokumentationen for aftalers markedsmæssighed/markedsbestemthed skal udarbejdes løbende.

Der er i nogle sager givet påtaler for flere af de nævnte forhold i samme sag.

Tabel 4: Fakta vedrørende Forsyningstilsynets tilsyn med markedsmæssigheden / markedsbestemtheden af concern- og interesseforbundne aftaler vedr. køb og salg af energibesparelser i perioden 2018-2021

Samlede antal sager	88*
Samlede antal sager afgjort pr. 31. maj 2022	85
Sager vedr. elnetselskaber	49
Sager vedr. varmeselskaber	37
Sager vedr. gasselskaber	2
Sager hvor prisen er nedsat	15
Andel af samlede antal afgjorte sager, hvor prisen er sat ned	18 %
Samlet beløb for nedsættelse af priserne	17.748.419,85 kr.
Sager med én eller flere påtaler	20
Andel af samlede antal afgjorte sager, hvor der er givet påtaler	24 %
Sager der er påklaget til Energiklagenævnet	5
Andel af samlede antal afgjorte sager hvor prisen er sat ned, der er påklaget til Energiklagenævnet	33 %

*Pr. 31. maj 2022 udstår 3 sager at blive afgjort.

Ressourcer

Forsyningstilsynet har lagt til grund, at ét årsværk kan gennemføre 2-3 markedsmæssighedstilsyn om året.

Benchmark

Net- og distributionsvirksomhederne indberettede hvert år resultatet af deres energispareaktiviteter til brug for den årlige benchmark rapport (se [side 14](#) og [side 17](#)). Ifølge energisparebekendtgørelsen var det Forsyningstilsynets opgave at udarbejde en årlig energisparebenchmark. Benchmarken indeholdt en oversigt over omkostningerne til årets realiserede energibesparelser hos alle virksomheder med energispareforpligtelse indenfor elnet-, naturgas- og varmevirksomheder.

Af benchmarken kunne dels mængden af realiserede energibesparelser samt udgiften hertil i form af nettoomkostningen ses fordelt på den tekniske omkostning, de administrative

omkostninger og eventuelle indtægter fra salg af energibesparelser. Benchmarken blev hvert år offentliggjort på Forsyningstilsynets hjemmeside.

Opgaven for Forsyningstilsynet har bestået i at validere de tal som de enkelte virksomheder har indberettet via deres respektive samarbejdsorgan, samt at udfærdige den egentlige rapport.

Forsyningstilsynet har via Energistyrelsen modtaget de indberettede tal. Dernæst blev der gennemført en valideringsrunde, hvor talmaterialet i sin helhed blev udsendt til virksomhederne (ca. 380 varmevirksomheder) med henblik på, at den enkelte virksomhed kunne forholde sig til egne data og give meddelelse om evt. fejl, eller give en kort redegørelse for årsagen til afvigelser fra det gennemsnitlige omkostningsniveau inden for en vis afgrænsning. Formålet med denne valideringsproces var at sikre kvaliteten af benchmarkanalysen inden offentliggørelse.

Benchmarken dannede udgangspunkt for udvælgelse af virksomheder til omkostningstilsyn for det følgende år, ligesom den beregnede gennemsnitlige omkostning til køb af energibesparelser blev brugt til beregning af satsen for alternativ-omkostningen. Et begreb som knyttede sig til indberetning af energibesparelser realiseret ved investering i eget net hos virksomheder. Det kunne eksempelvis være udskiftning af rør, konverteringer, hvor der ikke blev udtalt tilskud til forbruger eller opførelse af solvarme- og varmepumpeanlæg.

6. Juridisk analyse

Energistyrelsen har, som led i denne afrapportering af energispareordningen, bedt Kammeradvokaten om at foretage en analyse af offentlige myndigheders brug af aftaler til varetagelse af myndighedsopgaver (se bilag 23).

Af analysen fremgår det, at ordningen har karakter af en generel forvaltningsaftale, der bidrager til gennemførelsen af en politisk (og retlig) målsætning om energibesparelser. Aftalen har tjent som en form for generel regulering på det politiske område, men suppleret af energisparebekendtgørelsen. Analysen giver følgende overordnede anbefalinger:

- en sådan reguleringsform stiller krav til klarheden af selve lovgrundlaget, som med fordel kan forudsætte i enten lovtæst eller forarbejder, at den generelle regulering på det pågældende område helt eller delvist er baseret på en forvaltningsaftale
- lovgrundlaget bør fastlægge de nærmere rammer for, hvad der kan indgås aftale om, ligesom der bør tages stilling til, om der skal etableres tilsyn, om myndigheden skal have mulighed for at meddele påbud og forbud, og om der skal være mulighed for straf
- aftalegrundlaget bør være klart, så administrationen heraf ikke giver anledning til væsentlig fortolkningstvivel

- tilsyn med en aftalebaseret ordning – uanset om tilsynet er lovbaseret eller udtryk for håndhævelse af aftalen – bør desuden være planlagt allerede ved aftalens ikrafttræden

Det er afslutningsvis værd at notere Kammeradvokatens synspunkt om, at aftaleformen ikke bør vælges, fordi den fra en umiddelbar betragtning synes enklere at gennemføre end lovgivning. Lovgivning vil i mange tilfælde, hvor der skal fastsættes klare rammer, være den enkleste løsning, og den løsning, som forvaltningen har indgående kendskab til og erfaring med. Aftaleformen bør derimod alene anvendes, hvor forvaltningen ser en særlig fordel ved netop denne form for frivillig regulering.