

# Metode til stikprøvekontrol af energisekskabernes energispare- indsats

---

København, den 2. oktober 2017

Implement Consulting Group  
Strandvejen 54  
2900 Hellerup

Tel +45 4586 7900  
Email [info@implement.dk](mailto:info@implement.dk)  
[Implementconsultinggroup.com](http://Implementconsultinggroup.com)

CVR 32767788  
Bank 4845-3450018236  
SWIFT DABADKKK  
Iban DK3030003450018236

# Indholdsfortegnelse

---

|  |    |
|--|----|
| Leverancens indhold .....  | 1  |
| 1. Opsummering af valgte optioner .....  | 1  |
| 2. Rammer for udførelse af stikprøvekontrol .....  | 2  |
| 3. Ny metode for udvælgelse til stikprøvekontrol .....   | 3  |
| 3.1 Overordnede overvejelser om stikprøvens sammensætning .....  | 3  |
| 3.2 Udvalgelse af selskaber .....  | 3  |
| 3.3 Udvalgelse af sager .....  | 5  |
| 3.4 Opsummering af de foreslåede ændringer .....   | 6  |
| 3.5 Konsekvenser for rammeudbuddet .....   | 7  |
| 3.6 Perspektiverende forslag .....   | 8  |
| 4. Ny metode for udførelse af stikprøvekontrol .....   | 8  |
| 4.1 Specifikationer og forudsætninger for optionen .....   | 8  |
| 4.2 Vurdering af forudsætninger og nettofordele ved den strategiske option .....                                     | 9  |
| 4.3 Konsekvenser for rammeudbuddet .....   | 10 |
| 5. Ny metode for opfølgning på stikprøvekontrol .....  | 11 |
| 5.1 Læring fra opfølgende kontrolindsats hos andre myndigheder .....   | 12 |
| 5.2 Specifikation og vurdering af option A: Kriterier for yderligere sagsbehandling .....                            | 13 |
| 5.3 Specifikation og vurdering af option B: Udvalgelse af ekstra sager fra selskaber med mange væsentlige fejl ..... | 15 |
| 5.4 Opsummering af de foreslåede ændringer .....   | 15 |

## Leverancens indhold

Leverancen indeholder en afklaring af de strategiske udfordringer i forhold til stikprøvekontrollen, herunder valg mellem strategiske optioner. Leverancen indeholder desuden forslag til en ny metode for udvælgelse til, udførelse af samt opfølgning på stikprøvekontrollen. Leverancen indeholder således følgende elementer:

1. Opsummering af valgte optioner
2. Krav til og rammer for udførelse af stikprøvekontrol
3. Forslag til ny metode for udvælgelse til stikprøvekontrol, herunder forslag til justeret tekst i rammeudbud
4. Forslag til ny metode for udførelse af stikprøvekontrol, herunder forslag til justeret tekst i rammeudbud
5. Forslag til ny metode for opfølgning på stikprøvekontrol

### 1. Opsummering af valgte optioner

På baggrund af drøftelser med Energistyrelsen (herunder drøftelser på workshop samt efterfølgende dialog og udveksling af bemærkninger) og efterfølgende analyser og test af forudsætninger foreslår vi en række strategiske valg, der indebærer nogle ændringer i forhold til den nuværende metode for stikprøvekontrol.

For så vidt angår udvælgelse af selskaber og sager til stikprøvekontrol er det valgt at arbejde videre med en totrinsløsning, hvor en række selskaber udvælges i første trin, hvorefter disses samlede energispareprojekter danner grundlag for udvælgelsen af selve stikprøven i andet trin. Valget af denne strategiske option skyldes bl.a. en aktuelt manglende mulighed for at modtage indberetninger om samtlige energispareprojekter direkte fra samtlige selskaber. Desuden er den en effektiv måde at få indsnævret antallet af selskaber allerede fra starten, så konsulenterne og selskaberne kan begrænse tidsforbruget på dialog, informationsudveksling og møder. Vi foreslår i denne forbindelse, at der (modsat i dag) således etableres en fast metode til udvælgelsen, som skal følges hvert år. Metoden er uddybet i afsnit 3.

For så vidt angår udførelsen af selve stikprøven er det valgt at arbejde videre med en strategisk option, som indebærer en fokusering af den eksterne konsulents rolle til indsamling og screening af materiale og dokumentation således, at sagerne bliver mere grundigt dokumenteret og oplyst end tilfældet er i dag. Dokumentationen og sagsoplysningen skal således være tilstrækkeligt fyldestgørende til, at Energistyrelsen umiddelbart kan udarbejde udkast til afgørelse, som kan forelægges energiselskabet. Det skal sikres, at konsulenten har indhentet al den ekstra dokumentation, der vurderes nødvendig for at kunne behandle sagen i henhold til reglerne herom i energispareaftalen.

Konsulenterne skal derimod ikke længere konkludere på fejlene. Fremadrettet er det kun Energistyrelsen, der gør dette. Konsulenterne skal derfor heller ikke længere udarbejde en afrapportering af fejlene eller foretage høring blandt selskaberne af deres observationer og resultater. Dog skal de udfylde et kontrolskema samt skrive begrundelser for vurderinger af de enkelte sager. Valget af denne option giver Energistyrelsen bedre mulighed for at anvende sine ressourcer (såvel interne ressourcer som ressourcer til konsulenter) effektivt og mere råderum i forhold til at prioritere opfølgningen på sagerne.

For så vidt angår opfølgning på stikprøverne, er det valgt at arbejde videre med to supplerende optioner (A og B). Optionerne A og B handler om, hvordan der ud fra saglige kriterier kan foretages en yderligere fokusering af Energistyrelsens opfølgning på stikprøvekontrollen, så der kan frigives ressourcer til andre tilsynsopgaver.

Nedenstående figur illustrerer de strategiske valg.

Figur 1: Strategiske valg



## 2. Rammer for udførelse af stikprøvekontrol

Kontrollen af selskabernes realisering af energibesparelser foretages dels gennem energiselskabernes egenkontrol, og dels gennem en uvildig stikprøvekontrol af de realiserede energibesparelser samt via risikokontroller (tidligere særkontrol), omkostningsanalyse og kontrol med afrapportering vedrørende selskabernes egenkontrol og kvalitetssikringssystemer. Formålet med stikprøvekontrollen er at undersøge, om net- og distributionsselskaberne opfylder deres energispareforpligtelse efter gældende regler, jf. energispareaftalerne af hhv. 2012 og 2016 samt gældende lovgivning for området.

Energistyrelsen har årligt udbudt opgaven om varetagelsen af stikprøvekontroller til eksterne konsulenter. Når stikprøvekontrollen er udført af konsulenterne, har Energistyrelsen en myndighedsopgave med at følge op på konsulenternes afrapportering med henblik på at træffe afgørelser om korrektioner og procedureændringer, som energiselskaberne skal foretage, og dernæst kontrollere, om afgørelserne efterleves.

Stikprøvekontrollen er underlagt krav fra EU's energieffektivitetsdirektiv, som indebærer, at udvælgelsen af selskaber skal være repræsentativ, og at resultaterne skal være statistisk signifikante i relation til den samlede population af projekter. Det er dog ikke nærmere defineret, hvordan disse krav skal opfyldes, og i praksis har der de senere år været en varierende metode for udvælgelsen til stikprøvekontrollen. I stikprøven for 2013 anvendtes således en kriteriebaseret udtrækningsmetode, mens det i stikprøven for 2014 var en risikobaseret udtrækningsmetode og i stikprøven for 2015 en simpelt tilfældig udtrækningsmetode (på en begrænset population). Nedenfor gengives størrelse og karakteristika for stikprøvekontrollerne 2013-2015.

Tabel 1: Gengivelse af stikprøvernes karakteristika, 2013-2015

|                                    | 2013            | 2014          | 2015               |
|------------------------------------|-----------------|---------------|--------------------|
| Antal undersøgte selskaber         | 10              | 10            | 20                 |
| Andel af populationen af selskaber | 2,1%            | 2,5%          | 4,3%               |
| Antal undersøgte sager             | 130             | 150           | 450                |
| Andel af populationen af sager     | 0,1%            | 0,2%          | 0,5%               |
| Antal undersøgte MWh               | 12.941 MWh      | 35.430 MWh    | 73.721 MWh         |
| Andel af samlede MWh               | 0,59%           | 1,40%         | 2,35%              |
| Udtrækningsmetode                  | Kriteriebaseret | Risikobaseret | Simpelt tilfældig* |

Kilde: Rigsrevisionens udkast til beretning.

\*20 selskaber blev valgt simpelt tilfældigt inden for en afgrænset population.

I et udkast til beretning peger Rigsrevisionen derudover på en række muligheder for at forbedre fremgangsmåden for stikprøvekontrol. Nedenstående forslag til en ny metode tager således hensyn til disse krav og forbedringsmuligheder.

### 3. Ny metode for udvælgelse til stikprøvekontrol

Herunder uddybes Implements forslag til metode for udvælgelse af energiselskaber og sager til stikprøvekontrol samt de strategiske til- og fravalg i denne forbindelse. Det er valgt at arbejde videre med følgende option, som vil kunne praktiseres inden for de nuværende rammer af aftalen.

Selskaber og projekter udvælges tilfældigt med henblik på en statistisk repræsentativ stikprøve – efter en totrinsmodel, der angiver en fast metode for, hvordan der (1) tilfældigt udvælges selskaber, som så udleverer komplette projektlister til de eksterne konsulenter (via Energistyrelsen), der (2) tilfældigt udvælger projekter.

Den følgende udfoldelse af en ny metode for udvælgelse til stikprøvekontrol fokuserer således på udmøntningen af denne strategiske option, herunder hvilke ændringer dette indebærer i forhold til stikprøvekontrollens nuværende udvælgelsesmetoder. Det er ligeledes målet med den foreslåede metode at etablere en fast metode, som anvendes på samme måde hver gang og sikrer sammenlignelighed mellem de fremadrettede stikprøvekontroller.

#### 3.1 Overordnede overvejelser om stikprøvens sammensætning

Stikprøver er relevante, når den samlede sagsmængde (population) er for stor til, at det fra et resource- og effektmæssigt synspunkt er hensigtsmæssigt at kontrollere alle sager. Med henblik på at kunne anvende stikprøven til at tegne et overordnet billede af den samlede population er det vigtigt, at den er repræsentativ for den samlede population, og det er også en fordel, hvis stikprøvens aggregerede resultat – som udgøres af den gennemsnitlige rate af fejl i sagerne – kan generaliseres (ekstrapoleres) til den samlede population. For både at kunne opfylde kravene om repræsentativitet og statistisk signifikans (som krævet af EU-direktivet) med hensyn til den overordnede fejtrate skal de væsentligste strata (som udgøres af selskaberne og sagstyperne) indgå nogenlunde med den andel, de har i populationen, og alle sager inden for hvert strata skal udvælges tilfældigt med den samme sandsynlighed for at blive udvalgt til stikprøven.

Kravet om repræsentativitet indebærer i praksis og for nærværende formål, at der i stikprøven skal indgå samme procentvise andel af de to forskellige sagstyper<sup>1</sup>, som der forefindes i populationen (mere herom nedenfor). Derudover skal udvælgelsen af sager til stikprøvekontrol afspejle størrelsessammensætningen (kWh) af de samlede indberettede sager. Det foreslås at arbejde med tre størrelsesgrupper, hvilket således giver seks strata i alt.<sup>2</sup>

Hvis man dertil tager udgangspunkt i et ønsket konfidensniveau på 95 pct. og en accepteret fejlmargen (konfidensinterval) på 5 pct. omkring en arbitrær fejlrate i stikprøvens sager på 50 pct.<sup>3</sup> og en skønnet samlet sagsmængde på 150.000 projekter (jf. Energistyrelsens eget skøn), vil kravet om statistisk signifikans i praksis og for nærværende formål indebære, at der skal foretages en tilfældig udvælgelse af mindst 383 energispareprojekter til stikprøven.

#### 3.2 Udvalgelse af selskaber

For at sikre en hensigtsmæssig udvælgelse af selskaber til stikprøvekontrol foreslås det, at alle selskaber fremover skal kunne udvælges til kontrol – og dermed også selskaber, som enten har indrapporteret ganske små energibesparelser og selskaber, som også har været udtaget til kontrol i foregående år. En sådan ligestilling vil imødekomme Rigsrevisionens kritik. Derudover vil en sådan tilgang tillige adressere erfarede udfordringer med procedurer og kompetencer observeret blandt mindre selskaber.

---

<sup>1</sup> Der opereres med to forskellige sagstyper: (1) Besparelser beregnet på baggrund af standardværdier, og (2) besparelser beregnet specifikt.

<sup>2</sup> Det foreslås som udgangspunkt at inddele sagerne i små sager (<10 MWh), mellemstore sager (10-100 MWh) og store sager (>100 MWh). Forslaget tager udgangspunkt i sagernes fordeling i stikprøven 2015 (for året 2014), hvor små sager efter denne kategorisering udgjorde 42 pct. af de udvalgte sager, mellemstore sager 34 pct. og store sager 24 pct. Den endelige kategorisering bør dog afspejle den population af sagerne, som de udvalgte selskaber indsender, jf. nedenfor, hvorfor dette udgangspunkt i praksis kan fraviges som følge heraf.

<sup>3</sup> Dette er det mest konservative estimat, dvs. det estimat, der kræver den største stikprøve. En estimeret fejlrare på omkring 30 pct., som er observeret de senere år, ville kræve en lidt mindre stikprøve, såfremt der anvendes samme konfidensniveau (95 pct.) og fejlmargen (5 pct.)

I den seneste stikprøve for 2015 var selskaber med en indberettet energibesparelse på under 2 TJ således frasortet, ligesom de tre gasselskaber og det ene olieselskab, som er omfattet af aftalen, ligeledes var det. Derudover var selskaber, som i et af de fem foregående år havde været udtrukket til stikprøvekontrol, ligeledes frasortet.

Da det hovedsageligt er antallet og udvælgelsen af selve sagerne, der skal sikre statistisk signifikans og repræsentativitet i stikprøven, kan antallet af udvalgte selskaber fastsættes under hensyntagen til en ressourcemæssigt effektiv afvikling af stikprøvekontrollen. I 2015 blev antallet fastlagt til 20 selskaber. En betydelig forøgelse af antallet af selskaber vil fordyre både konsulenternes, Energistyrelsens og net- og distributionselskabernes arbejde, idet det vil indebære flere kontaktpunkter, mere planlægning samt flere dialoger og møder, der skal håndteres og afholdes, hvilket alt sammen er ressourcekrævende – for alle parter. Derudover vil det blive mere vanskeligt at få indblik i fejltilstanden hos de enkelte net- og distributionselskaber, når der bliver meget få sager hos hver, fordi de 400 sager spredes tyndt ud. Det vil så kræve mange ekstra stikprøver fra virksomhederne, hvis der skal dannes et billede, hvilket igen vil være fordyrende. Et sted mellem 20-30 selskaber vurderes derfor at være det maksimalt bæredygtige antal, hvis det årlige stikprøveomfang ønsket fastholdt omkring de nødvendige 400 sager, og der derudover kun ønskes få ekstra risikokontroller hos de særligt problematiske virksomheder, eller for specielle typer af besparelser, hvor der har været observeret forholdsvis mange fejl.

For at sikre tilfældig og repræsentativ udvælgelse af selskaberne foreslås det at udvælge 30 selskaber. Ved udvælgelsen foreslås det fortsat at anvende stratifikation – altså at den samlede population af virksomheder inddeles i forskellige grupper (strata). Stratifikation er en fordel, når variationen i de enkelte strata er mindre end variationen mellem strataene. Stratifikation kan dermed bidrage til en øget repræsentativitet i stikprøven. Det foreslås fortsat at inddele selskaberne efter forsyningsart (fjernvarme, el, gas og olie), hvilket giver fire strata.

Metodisk set bør hvert strata være repræsenteret i stikprøven med tilnærmelsesvis samme procentvise andel som deres andel af den samlede population. En simpel fordeling af selskaberne efter deres andel af den samlede population vil dog i praksis afskære muligheden for, at alle selskaber kan udtrækkes til kontrol, da der i to strata (gas og olie) indgår ganske få selskaber (hhv. tre og et) – en tilstrækkeligt lav andel til, at de vil udgøre 1 af 30 selskaber. Da disse selskaber dog udgør en forholdsvis stor andel af de samlede energibesparelser, foreslås det derfor at justere på den måde, hvorpå udvælgelsen af selskaberne foretages, dels således at størrelsen på indberettede energibesparelser medfører en øget sandsynlighed for udvælgelse, og dels således at alle selskaber fortsat kan udvælges.

Det foreslås derfor, at hver enhed i hvert strata gives et tilfældigt genereret tal fra 1 til n (hvor n er lig antallet af enheder i det pågældende strata). Herefter vægtes tallet for de selskaber, som kun har indrapporteret få energibesparelser (fx under 2 TJ) svarende til den valgte grænse i stikprøven fra 2015) med 1,5, hvorefter de laveste tal for hvert strata udvælges – efter følgende fremgangsmåde:

- For fjernvarmeselskaberne udvælges de 26 selskaber med det laveste tal
- For elselskaberne udvælges de 8 selskaber med det laveste tal
- For gasselskaberne udvælges selskabet med det laveste tal
- Olieselskabet udvælges<sup>4</sup>

Dette giver samlet en indledende udvælgelse af 36 selskaber. Herefter nulstilles alle tal, hvorefter de 36 selskaber igen gives et tilfældigt tal. Alle tal vægtes lige. Herefter udvælges de 30 af 36 selskaber med det laveste tal til stikprøvekontrol.

*Tabel 2: Udvalgelse af selskaber – efter vægget andel og pooling*

| Forsyningsart | Antal      | Andel af population (afrundet) | Antal i stikprøve (ved 30 selskaber) | Interval i stikprøve |
|---------------|------------|--------------------------------|--------------------------------------|----------------------|
| Fjernvarme    | 407        | 86,4%                          | 26                                   | 20-26                |
| El            | 60         | 12,7%                          | 4                                    | 4-8                  |
| Gas           | 3          | 0,6%                           | 0                                    | 0-1                  |
| Olie          | 1          | 0,2%                           | 0                                    | 0-1                  |
| <b>I alt</b>  | <b>471</b> | <b>100%</b>                    | <b>30</b>                            | <b>30</b>            |

Vægtningen af de "små" selskabers tal med 1,5 vil medføre, at sandsynligheden for, at disse udvælges til stikprøven, reduceres systematisk – særligt inden for fjernvarme og el. I kombination med

<sup>4</sup> Det er usikkert, hvordan gas- og olieselskaberne vil forholde sig til den (set i forhold til fjernvarme- og elselskaberne) øgede sandsynlighed for at blive udtrukket til stikprøvekontrol. Eksempelvis vil olieselskabet hvert år have 30/36-dels chance for at blive udtrukket. Givet den store markedsconcentration på disse to områder og den relativt høje andel af de samlede energibesparelser, som gas- og olieselskaberne udgør, vurderes det dog fortsat hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med aftalens bestemmelser at udtrække efter den foreslåede metode.

den tilfældige tildeling af tallene i både første og anden runde vil dette bidrage til at sikre et effekt-baseret tilsyn, ligesom det sikrer, at alle selskaber (herunder også de "små" samt gas- og olieselskaberne) fortsat kan udtrækkes til stikprøven. Fordelingen af selskaberne i stikprøven vil således falde inden for intervallerne som angivet i tabel 2.

På baggrund af en udvælgelse efter ovenstående metode antages det herefter, at de 30 udvalgte selskaber er repræsentative for den samlede population af selskaber og således også, at den sagsmængde, som de udvalgte selskaber samlet måtte indeholde, er repræsentativ for den samlede sagsmængde.

### 3.3 Udvalgelse af sager

Efter udvælgelse af selskaber til stikprøve skal Energistyrelsen (som i dag) indhente lister fra de udvalgte selskaber over samtlige indberettede sager for 2016. Listerne skal udarbejdes, som det er beskrevet i aftalen, og som det allerede gøres i dag. Listerne skal således indeholde information om type (de to typer, jf. fodnote på side 2) og størrelse af de enkelte indberettede sager. De 30 lister vil efter en konsolidering danne grundlag for udvælgelsen af sager til stikprøven.

For at sikre en stikprøvestørrelse som mht. at estimere fejlgennemsnittet på tværs af alle sager er signifikant inden for et ønsket konfidensniveau på 95. pct. og en accepteret fejlmargen ( $f$ ) på 5 procentpoint, er det nødvendigt at udtrække minimum 383 sager til stikprøvekontrol. Dette tal bygger på et estimeret fejlgennemsnit ( $e$ ) i stikprøvens sager på 50 pct. (som er det mest konservative estimat, dvs. det, der kræver den største stikprøve).

Estimatet på de 383 sager fremkommer ved først at beregne stikprøvestørrelsen  $S$  for en uendelig population (bemærk, at et ønsket konfidensniveau på 95 pct. altid modsvarer af en z-score på 1,96):

$$S = e * (1 - e) / (f/z)^2 \\ = (0,5 * (1-0,5) / (0,05/1,96)^2 = 384,16$$

Herefter beregnes påkrævet stikprøvestørrelse  $S'$  justeret for den kendte population ( $p$ ), som for energispareordningens vedkommende vurderes at være 150.000 sager per år.

$$S' = (S * p) / (S + p - 1) \\ = (384,16 * 150.000) / (384,16 + 150.000 - 1) = 383 \text{ (afrundet)}$$

Uanset hvor meget større populationen af sager er, vil det således være nok med en stikprøve på højst én sag mere, dvs. 384 i stedet for 383. For at give en vis rummelighed til også at estimere nogenlunde retvisende fejlrate på nedbrudte strata (dvs. virksomheds- og sagstyper, som selvfølgelig ikke vil være statistiske signifikant i nær samme grad som estimatet på tværs af sagstyper) og for at nedbringe fejlmargen til under 5 procentpoint, rundes der op til 400 sager.<sup>5</sup> I forhold til at opføre baseline og følge mere detaljeret op på udviklingen i fejl for stikprøven ville det selvfølgelig også være en fordel at have signifikante fejlrate inden for de enkelte strata. Det vurderes dog, at de voldsomt stigende krav til stikprøvens størrelse og de store omkostninger herved ikke kan retfærdiggøres alene ud fra et hensyn til at få bedre indsigt på fejlrate i undergrupper.

Det er til enhver tid muligt at beregne, hvor lav en fejlmargen i procentpoint ( $f$ ), der kan opnås ved en bestemt stikprøvestørrelse ( $S$ ) – i dette tilfælde 400 – ved en given estimeret fejlrate i stikprøven ( $e$ ). Det kan gøres ved hjælp af følgende afledte formel:

$$f = \sqrt{\frac{e(1 - e) * z^2}{S}}$$

Ved brug af formlen kan det konkluderes, at:

- Hvis den estimerede fejlrate  $e$  i stikprøven er 30 pct., så kan dette med en stikprøve på 400 fastslås med 95 pct. sikkerhed inden for en fejlmargen  $f = +/- 4,49$  procentpoint
- Hvis den estimerede fejlrate  $e$  i stikprøven er 10 pct. (fx for en bestemt relativt hyppigt forekommende fejltipe), så kan dette med en stikprøve på 400 fastslås med 95 pct. sikkerhed inden for en fejlmargen  $f = +/- 2,94$  procentpoint

<sup>5</sup> Det bemærkes, at selvom der rundes op til 400 sager, der er rigeligt for at få en statistisk signifikant gennemsnitlig fejlrate på tværs af alle sager, vil det kræve en langt større stikprøve også at få signifikante fejlrate nedbrudt på sagstyper mv. Stikprøvens størrelse vil som rettesnor skulle øges nogenlunde med en faktor svarende til antal nedbrudte strata, der ønskes signifikante gennemsnit for, dvs. med en faktor 10, hvis der nedbrydes på 10 strata.

- Hvis den estimerede fejlrate  $e$  i stikprøven er 2 pct. (fx for en bestemt sjældent forekommende fejltypen), så kan dette med en stikprøve på 400 fastslås med 95% sikkerhed inden for en fejlmargen  $f = \pm 1,37$  procentpoint

Heraf følger, at jo mindre fejlraten er (hvilket vil være aktuelt for fejltypen, der forekommer sjældent), jo mindre bliver den absolutte fejlmargen i procentpoint, men jo større bliver den relative fejlmargen.

I stikprøven er det (ligesom ved udvælgelsen af selskaber) centralt, at de forskellige typer og størrelser af sager (strata) indgår med samme andel i stikprøven som i den samlede population. Da det antages, at de 30 udvalgte selskaber er nogenlunde repræsentative for den samlede population af selskaber, antages det videre, at disse 30 selskabers samlede sager er repræsentative for den samlede sagsmængde på skønnet 150.000 sager.

Som eksempel kan det siges, at 471 selskaber i et fladt gennemsnit har 318 sager (150.000/471) pr. selskab. 30 tilfældigt udvalgte selskaber vil således tilsammen have 9.540 sager (318\*30). Disse 9.540 sager antages således at repræsentere den samlede sagspopulation på skønnet 150.000 sager. For at kunne udvælge en repræsentativ stikprøve af de (i eksemplet) 9.540 sager er det nødvendigt at skabe en indledningsvis kategorisering (stratificering) af alle 9.540 sager, herunder i forhold til sagernes type og størrelse. Dernæst kan der foretages en simpel, tilfældig udvælgelse af sagerne inden for hvert strata på tværs af selskaber, fx ved tilfældig nummergenerering, som ved udvælgelsen af de 30 selskaber. Et eksempel på denne tilgang er angivet i tabel 3 ovenfor.

Tabel 3: Udvalgelse af sager (fiktivt eksempel)

| Type  | Strata                | Antal i population | Andel af population (afrundet) | Antal i stikprøve (ved 400 sager) |
|---|-----------------------|--------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Besparelser beregnet på baggrund af standardværdier | 1a. Små sager         | 2.003              | 21%                            | 84                                |
|   | 1b. Mellemstore sager | 1.622              | 17%                            | 68                                |
|   | 1.c Store sager       | 1.145              | 12%                            | 48                                |
| Besparelser beregnet specifikt                      | 2a Små sager          | 2.003              | 21%                            | 84                                |
|   | 2b. Mellemstore sager | 1.622              | 17%                            | 68                                |
|   | 2c. Store sager       | 1.145              | 12%                            | 48                                |
|   | <b>I alt</b>          | <b>9.540</b>       | <b>100%</b>                    | <b>400</b>                        |

Note: I regneeksemplet er følgende lagt til grund: De 9.540 sager inddeles i to typer. Denne inddeling er i eksemplet foretaget tilfældigt (50/50). Inden for hver type fordeler sagerne sig i tre størrelser: små (<10 MWh), mellemstore (10-100 MWh) og store sager (>100 MWh). Denne opdeling tager i eksemplet udgangspunkt i fordelingen på sagernes størrelse (på tværs af typer) i stikprøven 2015 (for 2014).

Når de 400 sager således er udvalgt i overensstemmelse med ovenstående principper, tager den tekniske konsulent kontakt til de pågældende selskaber, hvis sager er udtrukket, for dokumentation, opfølgende besøg, gennemgang af aktøraftaler mv.

I tilfælde af at et eller flere selskaber ikke får udtrukket sager til stikprøven via ovenstående metode, udgår disse selskaber dermed af stikprøvekontrollen.

### 3.4 Opsummering af de foreslåede ændringer

Den skitserede metode afviger fra den i 2015 anvendte metode (samt tidligere metoder) på en række områder. Først og fremmest indføres en fast metode og dermed afskæring af den hidtidige metodefrihed fra konsulenternes side. En fast metode – efter ovenstående principper – vil bidrage til en øget repræsentativitet og signifikans og derudover danne grundlag for sammenlignelige stikprøver fra år til år.

Metoden reducerer dermed den tekniske konsulents opgave, da denne ikke længere skal udarbejde en metode for udvælgelse af sager, hvilket må antages at være besparende.

For så vidt angår **udvælgelse af selskaber**, vil alle selskaber fremover kunne udvælges til stikprøve, inkl. selskaber, som er udvalgt til stikprøve i de foregående fem år: selskaber med under 2 TJ-indberettede energibesparelser samt gas- og olieselskaber. For selskaber med indberetninger under 2 TJ reduceres sandsynligheden for udvælgelse dog (systematisk og tilfældigt). Endvidere foregår udvælgelsen af selskaber over to trin: først via dannelsen af en "bruttoliste" på 36 selskaber, dernæst en endelig indsnævring til de 30 selskaber.

For så vidt angår **udvælgelse af sager**, tages der fremover udgangspunkt i én samlet sagsliste (konsolideret af de 30 tilsendte lister). Dermed er det ikke nødvendigvis alle de 30 udvalgte selskaber, som kontrolleres. Der kontrolleres således ej heller nødvendigvis mindst 10 sager pr. udvalgt selskab. Antallet af sager nedjusteres fra 450 til 400. Samtidig foreslås det, at der sættes et loft over antallet af sager, som der kan udtrækkes fra hvert selskab, så det undgås, at udtrækningen resulterer i, at et enkelt (stort) net- eller distributionsselskab kommer til et tegne sig for mere end ca. 10



pct. af sagerne. Loftet foreslås derfor fastlagt til maks. 40 udtrukne sager per selskab. Nå dette loft overstiges, kan der herefter kun udtrækkes sager fra de øvrige selskaber.<sup>6</sup>

Grundlæggende kan det siges, at stikprøvekontrollen dermed tager udgangspunkt i sagerne fremfor selskaberne. Det er efter Implements opfattelse populationen af sager (i eksemplet de 9.540), der er interessant for en statistisk signifikant og repræsentativ stikprøve – og ikke nødvendigvis populationen af selskaber. Dette giver dels et mere repræsentativt billede af, hvordan fejltyperne i den samlede population (de 150.000 sager) fordeler sig, ligesom det sikrer mod en eventuel kritik af et for lavt antal udvalgte selskaber.

### 3.5 Konsekvenser for rammeudbuddet

Da den foreslåede metode til udvælgelse af selskaber og sager til stikprøvekontrol, som beskrevet ovenfor, på visse punkter afviger fra den senest anvendte metode (fra stikprøvekontrollen 2015), er der behov for at justere i den tekst, som skal anvendes ved det kommende udbud af rammeaftalen for udførelse af stikprøvekontrol. Et forslag til justeret tekst fremgår af boksen nedenfor.

Teksten tager udgangspunkt i den senest anvendte tekst fra opgavebeskrivelsen for stikprøvekontrollen i 2016 (af 25. juli 2016, afsnit 3. Beskrivelse af opgaven). Særlige afvigelser fra den senest anvendte tekst er markeret med understregning, dog således at slettet tekst ikke er markeret.

#### 3. Beskrivelse af opgaven

Stikprøven vil bestå i en tilfældig udvælgelse og gennemgang af 400 sager hos udvalgte selskaber. Energistyrelsen har på forhånd udvalgt 30 selskaber, som har indsendt sagslister til Energistyrelsen. Konsulentens skal fra disse sagslister udvælge 400 sager til kontrol. De udvalgte selskaber er informeret om, at de vil blive kontaktet af konsulentens med henblik på deltagelse i stikprøven. Såfremt et eller flere af de 30 selskaber ikke måtte få sager udtrukket til stikprøven, udgår selskaberne fra stikprøvekontrollen, hvilket de informeres om.

Konsulentens rolle er at forberede og gennemføre stikprøvekontrollen af de sager, der udtrækkes til stikprøvekontrol. Dette indebærer:

- At udvælge sager i overensstemmelse med nedenstående fremgangsmåde
- At forestå kontakten til selskaberne i forbindelse med indhentning af dokumentationsmateriale for de udvalgte sager
- At udføre gennemgang af dokumentationsmaterialet og vurdere, hvorvidt dette materiale lever op til kravene i energispareaftalen og øvrig lovgivning
- At gennemføre kontrolbesøg hos selskaberne. Forud for besøget hos de enkelte selskaber skal konsulentens have udarbejdet et udkast til den skriftlige vurdering af selskabets sager, som skal være udgangspunkt for kontrolbesøget hos selskabet.

(...)

#### Udvælgelse af sager

Der skal i alt udvælges 400 sager til stikprøvekontrol. Tilbudsgiver vil efter tildelingen af opgaven skulle stå for udvælgelse af de konkrete sager til kontrol efter følgende fremgangsmåde:

Energistyrelsen vil forud for stikprøven udvælge 30 net- og distributionsselskaber og indhente lister fra de 30 udvalgte selskaber over samtlige af de sager, selskaberne har indberettet i 2016. Listerne indeholder information om type og størrelse af de enkelte indberettede sager. Energistyrelsen vil forud for stikprøvekontrollen overdrage listerne til konsulentens. Konsulentens skal herefter samle alle sager på listerne fra de udvalgte energiselskaber i én samlet sagsliste, hvorfra de 400 sager til stikprøvekontrollen skal udvælges.

Efter udarbejdelse af én samlet sagsliste skal der skabes et overblik over de sager, som indgår på listen, herunder fordeling af sagerne på type og størrelse. Typer er defineret som: (1) besparelser opgjort på baggrund af standardværdier og (2) besparelser beregnet specifikt. Størrelse er i udgangspunktet defineret som små sager (op til 10 MWh), mellemstore sager (mellem 10 og 100 MWh) og store sager (over 100 MWh). Dette udgangspunkt kan dog fraviges, såfremt populationens reelle fordeling på størrelse tilsiger det.

Når det er klart, hvordan sagerne er fordelt på type og størrelse, kan udvælgelsen til stikprøven foretages. Udvælgelsen af de 400 sager skal ske således, at hver gruppe sager (fordelt efter type og størrelse) skal indgå i stikprøven med samme andel, som gruppen indgår i den samlede sagsliste. Inden for hver gruppe af sager skal de konkrete sager herefter udvælges simpelt tilfældigt, således at hver sag i hver gruppe har samme sandsynlighed for at blive udvalgt – uagtet hvilket selskab, sagen måtte stamme fra.

<sup>6</sup> Der er en mindre risiko for, at man ikke når op på 400 sager med begrænsningen på maks. 40 sager per selskab, om end den er lille, fordi der som udgangspunkt er udtrukket 30 selskaber, og fordi små selskaber vægter lavere, og det derfor er mindre sandsynligt, at der vil blive udtrukket så mange af dem, at der ikke er nok til 400 sager i alt. For det tilfælde at der kommer til at mangle sager, brydes grænsen på maks. 40 sager pr. selskab, og der trækkes lod i anden omgang blandt overskydende sager fra de udvalgte selskaber, der har over 40 sager – indtil de 400 sager er nået.

Den endelige udvælgelse af sager skal godkendes af Energistyrelsen, inden stikprøvekontrollen igangsættes, og de øvrige delaktiviteter påbegyndes, jf. nedenfor.

### 3.6 Perspektiverende forslag

Som en mindre ændring i retningslinjerne for udmøntning af aftalen kan det overvejes at henstille til brancheorganisationerne (aftaleparterne), at alle selskaber (og ikke blot de til stikprøven udvalgte) fremover skal indberette ét yderligere datafelt med summen af deres totale antal projekter. Det vil give Energistyrelsen et korrekt og aktuelt billede af populationen af sager. Dermed vil det kunne verificeres, om det formodede estimat på 150.000 sager er nogenlunde korrekt. Der skal som sagt meget til at flytte størrelsen af den nødvendige stikprøve, hvis populationen er så stor, men det må ud fra generelle styringshensyn være et rimeligt krav, at kontrolmyndigheden kender omfanget af den population, de fører kontrol med.

## 4. Ny metode for udførelse af stikprøvekontrol

Følgende option er valgt med hensyn til udførelsen af stikprøvekontrollen:

De eksterne konsulenteres rolle består af indsamling af materiale og dokumentation fra net- og distributionsselskaberne på de udvalgte sager samt en fuld oplysning af hver sag med angivelse af indikationer på fejl. Den indsamlede dokumentation og sagsoplysningen skal være fyldestgørende i overensstemmelse med det forvaltningsretlige oplysningsprincip således, at Energistyrelsen umiddelbart kan udarbejde udkast til afgørelse, som kan forelægges energiselskabet. Konsulenterne skal alene indikere – og således ikke drage konklusioner om – mulige fejl og skal tilsvarende ej heller foretage afrapportering heraf, herunder udregne fejlprocent. De skal dog udfylde et kontrolskema samt skrive begrundelser for vurderinger af de enkelte sager. Konkluderingen på fejl overlades i stedet til Energistyrelsen, så det sikres, at myndighedsbehandlingen foregår det rette sted.

I forhold til den nuværende udførelse af stikprøvekontrollen indebærer optionen en række ændringer, herunder især, at kravet til konsulenternes indsamling af dokumentation skærpes, således at det dermed sikres, at sagerne er fuldt oplyst, når stikprøvens resultater og dokumentation overleveres til Energistyrelsen. Derudover skal konsulenterne ikke længere afrapportere endeligt på fejlene, herunder udregne fejlprocent mv. Denne opgave overlades nu til Energistyrelsen, således at den screening og dokumentation, der modtages fra konsulenten, alene anvendes til at foretage prioriteringer i den efterfølgende opfølgingsindsats. Endelig skal konsulenten ikke længere forestå en høringsrunde blandt de selskaber, hvor konsulenterne mener at have fundet fejl. Denne opgave varetages fremover ligeledes af Energistyrelsen, i forbindelse med at Energistyrelsen underretter selskaberne om de afgørelser, den forventer at træffe på baggrund af sagerne oplysning. Hertil kan selskaberne eftersende yderligere materiale, såfremt de måtte være uenige i den afgørelse, der er lagt op til.

Disse ændringer, samt forudsætningerne for at de vil blive en succes, gennemgås mere udførligt nedenfor.

### 4.1 Specifikationer og forudsætninger for optionen

Nedenfor følger en tilsvarende specifikation af de anderledes krav, der i forbindelse med den strategiske option skal stilles til de eksterne konsulenter med henblik på at begrænse deres rolle til indsamling af materiale og dokumentation fra net- og distributionsselskaberne på de udvalgte sager.

1. Det specificeres i udbudsmaterialet, at konsulenternes rolle er at indsamle, sammenstille og danne opgørelser/oversigter over materiale og dokumentation for de udvalgte sager, således at alle nødvendige oplysninger til sagerne oplysning er tilgængelige. Herefter overdrages sagerne til Energistyrelsen, som foretager den endelige sagsbehandling, herunder partshøring og afgørelse. Der stilles i udbudsmaterialet tillige krav om konsulenternes kvalitetssikringssystem, herunder ISO-certificering.
2. Konsulenternes leverance omfatter levering af materialer og dokumentation, inklusive opgørelser og oversigter over dette opdelt på sager (i form af tabeller/regneark). Desuden leverer de en kortfattet sagsoplysning vedrørende samtlige sager fordelt efter selskaber, inkl. sammenfatning af vigtige fakta og argumenter, der er fremkommet gennem interviews med selskaberne, samt indikationer på, om der kan være fejl i sagen, og i givet fald, hvilke fejl (i form af et kontrolskema) samt begrundelser for vurdering af de enkelte sager. Hertil vedlægges det anvendte kontrolskema. Konsulenterne foretager således ikke nærmere efterprøvning af, om der

reelt er tale om fejl, drager ikke konklusioner vedrørende fejl og hører ikke selskaberne herom. Sagsoplysningens indikationer på mulige fejl sammenfattes tillige i et oversigtsskema på tværs af alle fejltypen. Der offentliggøres således ikke længere nogen foreløbige rapporter om fejlprocenter. Fejlprocenterne offentliggøres først, når Energistyrelsen har truffet de endelige afgørelser.

3. Efter konsulenterne har gennemført interviews med net- og distributionsselskaberne og leveret ovenstående til Energistyrelsen, varetages al videre dialog med net- og distributionsselskaberne af Energistyrelsens medarbejdere, som herefter overtager sagerne og selv drager konklusioner om fejl.
4. Eftersom konsulenterne ikke har draget konklusioner om fejl, står det Energistyrelsen mere frit for at vurdere, hvilke sager der indebærer størst risiko for alvorlige fejl – og dermed, hvilke sager der skal anvendes mest tid på. Styrelsen bør således anvende mest tid på de sager, hvor der på basis af det indsamlede materiale forekommer at være størst risiko for alvorlige fejl, eller hvor andre hensyn måtte tilsige det – fx hvorvidt regler omgås bevidst.

#### Forudsætninger – hvad skal vi tro på, er sandt, for at optionen er en god idé?

- i. Konsulenternes justerede rolle i forhold til analyse og afrapportering må ikke føre til, at ressourceforbruget samlet set øges i betydelig grad for Energistyrelsens vedkommende. Energistyrelsens ressourceforbrug på sagsbehandling, udregning af fejlprocent mv. skal således mere end kompenseres ved, at sageres oplysning er fyldestgørende ved overlevering fra konsulenterne og ved, at Energistyrelsen kan bruge deres øgede rolle til en strammere prioritering af, hvilke sager de vælger at gå grundigere ind i.
- ii. Det skal have forvaltningsretlig betydning for Energistyrelsens frihedsgrader til prioritering af sagerne, at der ikke foreligger en rapport med foreløbige konklusioner på fejl fra konsulenterne. Hvis Energistyrelsen alligevel føler sig forpligtet til at forfølge alle sager lige grundigt, hvor konsulenterne markerer, at der kunne være fejl, holder denne forudsætning således ikke.
- iii. Oplysningen af sagerne skal blive bedre, fordi kravene til konsulenterne i denne sammenhæng skærpes, og koncentrerer sig om at oplyse sagerne fyldestgørende fremfor partshøring og afrapportering.
- iv. Energistyrelsens medarbejdere på sagerne skal have tilstrækkelige kompetencer, herunder teknisk indsigt til, at de selv kan overtage sagerne og drage konklusioner om fejlene og deres omfang – uden den samme grad af (tekniske) vurderinger/analyser fra konsulenterne som i dag – eller have mulighed for at tilkøbe sig dette på ad hoc-basis.

## 4.2 Vurdering af forudsætninger og nettofordele ved den strategiske option

De største risici/barrierer ved denne option er, at Energistyrelsens interne ressourceforbrug på sagsbehandling forøges, fordi mindre overlades til konsulenterne, og at dette merforbrug ikke hentes hjem gennem besparelser i opfølgingsfasen.

For at optionen skal være bedre end den nuværende måde at udføre stikprøvekontrollen på, skal vi tro på, at optionen vil give Energistyrelsen større frihedsgrader/råderum end i dag mht. at prioritere, hvilke sager styrelsen går grundigt ind i med henblik på at træffe afgørelse, og at styrelsen reelt vil udnytte denne frihed til at gå mindre grundigt ind i sager, hvor der er tale om mindre væsentlige fejl, og hvor opfølgningen derfor har mindre effekt. Vi vurderer, at denne kritiske forudsætning godt kan opfyldes. Idet man fjerner den del af konsulentrapporten, hvor konsulenterne konkluderer på fejl, bliver det i stedet Energistyrelsen, der alene får ansvaret for at konkludere på fejl og dermed ejerskabet, i forhold til hvilke sager der skal følges henholdsvis grundigt og mindre grundigt op på. Samtidig har Energistyrelsen en klar interesse i at gå videre med de vigtige sager og desuden en bedre indsigt end konsulenterne i, om der er chance for, at sagerne vil kunne føre til afgørelse om korrektioner eller imødegåelse af bevidste fejl.

Desuden skal vi tro på, at Energistyrelsens medarbejdere tilsammen har de fornødne tekniske kompetencer til, at konsulenternes rolle kan begrænses til dataindsamling og screening, hvorefter Energistyrelsen overtager sagerne. Energistyrelsen råder over udvalgte medarbejdere med stærke tekniske kompetencer, der kan trækkes på. Hvis man samtidig indbygger en bestemmelse i udbudsmaterialet om, at der efter behov og på timebasis også kan trækkes på konsulenterne i opfølgingsfasen, vil det kunne imødegå eventuelle risici i relation til de tekniske kompetencer.

Optionen forventes at give styrelsen mulighed for at reducere i ressourceforbruget ved ikke længere at skulle gennemføre samtlige tunge trin i opfølgningen på alle sager, hvor konsulenterne har vurderet, at der var fejl. I dag ender styrelsen ofte med at konkludere anderledes mht. fejl i sagerne end konsulenterne eller med at konkludere, at der ikke skal foretages korrektioner i forbindelse med fejlene. Det vurderes derfor, at optionen i sammenhæng med optionerne valgt i relation til opfølgning (jf. afsnit 5) tilsammen vil kunne hjælpe til at holde ressourceforbruget nede.

Samlet set vurderer vi derfor, at optionen er realiserbar, og at den er mere attraktiv end den nuværende metode for udførelsen af stikprøvekontrollen.

### 4.3 Konsekvenser for rammeudbuddet

Da den foreslåede metode til udførelse af stikprøvekontrol, som beskrevet ovenfor, afviger væsentligt fra senest anvendte praksis, er der behov for at justere i den tekst, som skal anvendes ved det kommende udbud af rammeaftalen for udførelse af stikprøvekontrol. Et forslag til justeret tekst fremgår af boksen nedenfor. Da teksten i vid udstrækning afviger fra den senest anvendte tekst fra opgavebeskrivelsen for stikprøvekontrollen i 2016, er afvigelser fra den senest anvendte tekst ikke markeret.

#### Gennemgang af dokumentation

Stikprøvekontrollen består for konsulentens vedkommende af en materiale- og dokumentationsindsamling, -behandling og -fremstilling, som efterfølgende gør det muligt, at Energistyrelsen umiddelbart kan udarbejde udkast til afgørelse, som kan forelægges energiselskabet. Dette indebærer indsamling af nødvendigt materiale og dokumentation fra energiselskabet, der skal levere dokumentation frem til slutbrugeren, hvor besparelsen er gennemført. Indsamlingen af materiale og dokumentation for de udvalgte sager kan i nødvendigt omfang indeholde besøg eller interviews med aktører, slutbrugere mv. Konsulenten skal således foretage en fuld oplysning af de sager, der udvælges til stikprøven, i overensstemmelse med det forvaltningsretlige oplysningsprincip, således at sagerne efterfølgende er klar til Energistyrelsens sagsbehandling og afgørelse. Det er i denne forbindelse et krav, at konsulenten er certificeret i overensstemmelse med kravene i den relevante ISO.

I sin indsamling, behandling og formidling af materiale og dokumentation skal konsulenten sikre, at materialet og dokumentationen i sin struktur og sit indhold efterfølgende muliggør, at Energistyrelsen kan vurdere, om:

- Dokumentation for energibesparelsen er retvisende
- Størrelsen af energibesparelsen er korrekt
- Energibesparelserne er gennemført i slutforbruget eller nettet og dermed kan defineres som en energibesparelse i aftalens forstand
- Energiselskabet har været involveret direkte, finansielt eller gennem tredjepart, førend besparelsen er realiseret
- Energiselskabet har opnået tilskrivningsretten
- Energibesparelserne er implementeret, dvs. idriftsat
- Energibesparelserne er indberettet korrekt
- Energibesparelsen kan spores fra slutbruger til energiselskabet via den eller de aktører/underleverandører, der på vegne af energiselskabet har realiseret energibesparelsen
- Underleverandører eller tredjepart, der agerer på energiselskabets vegne, efterlever aftalens krav
- Energiselskabet har taget initiativ til at sikre sig mod dobbelttælling

Konsulenten skal løbende sammenfatte sine observationer i et kontrolskema, der betragtes som en del af afrapporteringen. Derudover skal konsulenten foretage en kortfattet sagsoplysning af alle sager fordelt på de udvalgte selskaber. Sagsoplysningen skal på en tilgængelig og fyldestgørende måde indeholde en opsummering af stikprøvens resultater, samt indeholde en begrundelse for vurderingen, som gør Energistyrelsen i stand til at vurdere:

- Hvor mange MWh de udvalgte sager vedrører, og hvor mange MWh der potentielt skal korrigeres
- Indikationer på mulige fejl fordelt på fejltyper. Energistyrelsen har defineret de fejltyper, der skal anvendes
- Antal fejl og fejltyper fordelt på de enkelte selskaber
- Antal fejl og fejltyper fordelt på sagstyperne: (1) besparelser beregnet på baggrund af standardværdier og (2) besparelser beregnet specifikt
- Antal fejl og fejltyper med forskellige typer af aktører, fx håndværkere og rådgivere, herunder også MWh
- Antal fejl og fejltyper fordelt på størrelse af sager (MWh)

Det bemærkes i denne forbindelse, at konsulenten hermed ikke foretager en egentlig efterprøvning af, hvorvidt der reelt er tale om fejl eller drager konklusioner i denne forbindelse. Konsulentens sagsoplysning skal således alene indeholde indikationer på mulige fejl (jf. ovenstående punkter) baseret på den indsamlede dokumentation, dvs. en markering af de sager, hvor der med en vis sandsynlighed kan forventes fejl (og hvilke). De nærmere rammer for udformningen af sagsoplysningen fastlægges i dialog med Energistyrelsen ved opstart.

Efter konsulentens afrapportering tilfalder det Energistyrelsen at foretage yderligere sagsbehandling, herunder oplysning, vurdering, konklusion og afgørelse. Det er således også Energistyrelsen, der konkluderer på antallet af fejl samt udregner fejlprocent. Konsulentens rapport vil ikke blive offentliggjort, men skal alene afrapporteres til – og godkendes af – Energistyrelsen, evt. efter drøftelse med Teknisk Arbejdsgruppe.

(...)

#### Afrapportering

Stikprøvekontrollen afsluttes med, at konsulenten udarbejder en sagsoplysning, der beskriver de foreløbige resultater af kontrollen, jf. ovenstående vedrørende gennemgang af dokumentation. Sagsoplysningen skal bestå af noter på hver enkelt gennemgået sag, inklusive sammenfatning af relevante interviewresultater samt indikationer på,

om der kan være fejl i sagen og i givet fald hvilke fejl (jf. ovenstående vedrørende gennemgang af dokumentation). Konsulenterne foretager således ikke nærmere efterprøvning af, om der reelt er tale om fejl, og drager ikke konklusioner vedrørende fejl. Sagsoplysningens indikationer på mulige fejl sammenfattes derudover i et oversigts-skema på tværs af alle fejltypen. Det skal endvidere fremgå af rapporten, hvilke væsentlige fakta og argumenter de enkelte energiselskaber har fremført i forbindelse med de gennemførte interviews.

Rapporten skal derudover omfatte levering af materiale og dokumentation, inklusive opgørelser og oversigter over dette opdelt på sager i form af tabeller/regneark (herunder anvendt kontrolskema). Materialet og dokumentationen samt opgørelser og oversigter skal være tilgængeligt og struktureret på en sådan måde, at det kan anvendes umiddelbart af Energistyrelsen til at foretage de nødvendige vurderinger (jf. vedrørende gennemgang af dokumentation). Dokumentationen skal således være fyldestgørende til, at sagerne efter Energistyrelsens vurdering er fuldt oplyst og klar til afgørelse.

Afrapporteringen skal endvidere indeholde en samlet oversigt over modtaget materiale fra energiselskaberne, herunder alt dokumentationsmateriale modtaget fra selskaberne, som er anvendt til at screene sagerne, samt al skriftlig korrespondance, der er modtaget fra selskaberne i forbindelse med gennemførelse af stikprøvekontrollen. Referat fra kontrolbesøgene samt selskabernes bemærkninger til stikprøvekontrollens resultater skal ligeledes være indeholdt i afrapporteringsmaterialet.

Afrapporteringen skal ske til Energistyrelsen i elektronisk form, fx leveret på USB sticks. Det er ikke tilstrækkeligt, at Energistyrelsen har mulighed for at downloade filerne fra en server.

Efter Energistyrelsens godkendelse af rapporten varetages al videre dialog med net- og distributionsselskaberne af Energistyrelsens medarbejdere, som herefter overtager sagerne og selv drager konklusioner om fejl mv. Det kan dog blive nødvendigt at geninddrage konsulenten i denne forbindelse, fx med hensyn til teknisk afklaring mv., hvorfor konsulenten ligeledes skal tilbyde timepriser til ad hoc-opgaver som følge af rapporteringen.

(...)

Der ønskes mulighed for, at der kan foretages justeringer i tilrettelæggelsen af stikprøvekontrollen på baggrund af årlige evalueringer af de udførte stikprøvekontroller.

## 5. Ny metode for opfølgning på stikprøvekontrol

Energistyrelsen bruger allerede i dag mange ressourcer på opfølgningen på stikprøvekontrollen, som typisk omfatter følgende opgaver i forlængelse af konsulenternes arbejde:

- a. **Yderligere oplysning af sagerne**, som kan være ganske omfattende, herunder dialog og eventuelle møder med de energiselskaber, der har haft fejl i sagerne, samt indsamling af yderligere materiale og dokumentation.
- b. **Vurdering af sagerne og udarbejdelse af afgørelser**, herunder konklusion af, om der har været fejl i sagerne, deres karakter og omfang samt i givet fald påbud om hel eller delvis korrektion af indberettede energibesparelser og/eller krav om ændrede procedurer hos selskaberne.
- c. **Efterkontrol med, om energiselskaberne efterlever afgørelserne**, herunder undersøgelser af, om selskaberne har justeret deres indberettede energibesparelser og/eller deres procedurer, samt opfølgende påbud, hvis det ikke er tilfældet.

Rigsrevisionens kritik af stikprøvekontrollen går især på, at Energistyrelsens opfølgning på sager, hvor konsulenterne har fundet fejl, er utilstrækkelig. Det er særligt den manglende efterkontrol, kritikken retter sig mod, hvor det hævdes, at Energistyrelsen ikke har været i stand til at følge op på, om energiselskaberne rent faktisk har foretaget de pålagte korrektioner. Desuden forholder Rigsrevisionen sig kritisk til, at Energistyrelsen kun én gang (i stikprøvekontrollen for 2014) på eget initiativ har foretaget en yderligere udtrækning af sager fra energiselskaber med særligt mange alvorlige fejl.

På baggrund af Energistyrelsens egne opgørelser af den typiske sagsbehandlingstid for opfølgning på sager med fejl vurderes det, at der – med det nuværende forarbejde fra konsulenterne – skal anvendes gennemsnitligt 20-30 timer pr. sag for at følge dem helt til dørs, dvs. for at gennemføre trin a-c ovenfor. Spændet ligger omkring sager med standardopgørelser (den lave ende) og specifikke opgørelser (den høje ende), som der skal bruges relativt mere tid på. Hvis vi går ud fra, at der følges op på alle sager med fejl og en fejlrate på 30 pct. (som har været det mest typiske de senere år) samt en nødvendig stikprøve på 400 sager, vil sagsopfølgningen på konsulenternes stikprøvekontrol p.t. resultere i et estimeret ressourceforbrug på ca. 2,6 ÅV i Energistyrelsen. Som følge af et senere estimat fra Energistyrelsen, som tager konsulenternes forbedrede sagsoplysning i betragtning, vurderes minimumsestimatet at ligge på ca. 2,3 ÅV.

Energistyrelsen følger i dag op med trin a og b på alle sager i henhold til forvaltningsret og gældende lovgivning for energisparsindsatsen, hvor konsulenterne har fundet fejl, uanset om der er tale om "væsentlige" eller "mindre væsentlige/ikke-væsentlige fejl".<sup>7</sup>

Omvendt følges der ikke i særlig høj grad op med gennemførelse af trin c for de sager, hvor der er truffet afgørelse om, at net- og distributionsselskaberne skal korrigere fejl eller ændre procedurer.

Med henblik på i højere grad at prioritere opfølgningsindsatsen ud fra risiko- eller effektovervejelser – og dermed begrænse ressourceforbruget, så der kan foretages en mere gennemført opfølgning på de sager, der udvælges (og frigives ressourcer til andre tilsynsformål) – analyseres følgende optioner for ændringer i opfølgningsindsatsen:

**Option A:** Der skelnes i opfølgningen mellem fejltypen, som umiddelbart vurderes at medføre en korrektion, og fejltypen, hvor det umiddelbart vurderes, at der *ikke* vil skulle foretages en korrektion – og i sidstnævnte tilfælde øges anvendelsen af standardafgørelser.

**Option B:** Der indføres en fast praksis om, at myndighederne udtrækker yderligere sager til kontrol hos energiselskaber, hvor der er konstateret særligt mange væsentlige fejl – eventuelt i regi af risikokontroller (særkontroller).

Optionerne A og B er i dette tilfælde komplementære, dvs. at Energistyrelsen kan vælge at anvende dem begge på samme gang, hvis de findes attraktive.

### 5.1 Læring fra opfølgende kontrolindsats hos andre myndigheder

Forvaltningsretligt er Energistyrelsen som udgangspunkt forpligtet til at følge op på alle sager, der har været udtrykt til kontrol, og denne forpligtelse forstærkes af, at der er tale om sager, på baggrund af hvilke net- og distributionsselskaberne udbetaler tilskud til bestemte slutbrugere og derefter opkræver omkostningerne fra energiforbrugerne som helhed.

Skattekontrollen er et andet tilsynsområde, hvor der kan være endnu større økonomiske konsekvenser i de respektive skattesager. Her eksisterer der også en forvaltningsretlig pligt til at følge op på alle sager, hvor der er mistanke om fejl eller skatteunddragelse. Realiteten er imidlertid, at skattekontrolmyndighederne (SKAT Indsats) kun følger op på en del af de sager, hvor der er en begrundet formodning om, at der kan være tale om fejl eller unddragelser. Hvis der skulle følges op på alle sager, hvor der er mistanke om fejl, ville antallet af skattemedarbejdere og det samlede budget til skatteforvaltningen eksplodere, og det ekstra skatteprovenu, der ville komme ud af dette, ville ikke stå mål med kontrolomkostningerne.

Skattemyndighederne foretager som udgangspunkt en effektbaseret prioritering af, hvilke sager der udvælges til kontrol, ud fra dataanalyser af de marginale provenueffekter af kontrolindsatsen. For eksempel har skattemyndighederne valgt at nedprioritere skattekontrol af mindre virksomheder, fordi de marginale provenueffekter set i forhold til kontrolindsatsen er for små sammenlignet med større virksomheder. Skattemyndighederne foretager derudover en række endnu mere detaljerede segmenteringer af skatteyderne med henblik på at analysere forskelle i skattegab og kontroleffekter. Denne viden bruges til at prioritere kontrolindsatsen på et ret detaljeret niveau. Det er velkendt, at Rigsrevisionen også har rettet kritik mod skattekontrollen for at undlade at gå ind i visse sager. Men såvel i dag som historisk og for såvel danske som udenlandske skattemyndigheder gælder, at der ikke er ressourcer til at følge op på alle sager, hvor der er mistanke om fejl/unddragelser, men kun et udsnit af disse, som vurderes væsentlige ud fra effekt- og risikobaserede overvejelser samt hensyn til retsfølelsen.

Spørgsmålet er herefter, om energisparsagerne og skattesagerne er sammenlignelige? Og kan der heri findes støtte for en strammere prioritering af myndighedernes opfølgning på energisparsagerne i stikprøvekontrollen, uden at det vurderes problematisk ud fra politiske og forvaltningsretlige synspunkter?

På begge områder må det være et sagligt hensyn at prioritere opfølgningsindsatsen ud fra effekter/væsentlighed (fx skatteprovenu, hhv. størrelsen af fejl i indberettede besparelser), når kontrolressourcerne er begrænsede, og det kan ligefrem være en nødvendighed, fordi der ikke er nok ressourcer til alle sager.

Der forekommer dog at være en væsentlig skalaforinkel mellem de to områder, for så vidt angår ressourcebehovet for opfølgningen på sager med mistanke om fejl og overtrædelser/unddragelser. Mens det åbenbart er umuligt at skaffe ressourcer til dette i skatteforvaltningen, er den umiddelbare vurdering, at en fuld opfølgning på forventet ca. 120 sager med fejl fra stikprøven kræver ca. 2-3 ÅV

<sup>7</sup> Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget 2016-17, EFK, Alm.del, endeligt svar på spørgsmål 219.

af Energistyrelsen. Hvis fejlraten er højere, og hvis der også skal udtrækkes ekstra sager fra alle net- og distributionsselskaber med mange væsentlige fejl, vil det samlede ressourcebehov dog blive væsentligt større. Det forekommer dog stadig ikke at være en uoverkommelig opgave sammenlignet med de ressourcer, der ellers investeres i energispareindsatsen. Derfor er spørgsmålet for energispareindsatsen ikke, om det er muligt at investere så mange ressourcer i stikprøveopfølgning, men snarere om det bedre kan betale sig at anvende ressourcerne til andre tilsynsformål inden for ordningen. Et ressourcetræk på 2-3 ÅV til opfølgning på stikprøvekontrol vil måske skulle spredes over 8-10 medarbejdere, hvilket kan hindre udførelsen af andre vigtige tilsynsopgaver.

Der er derfor et behov for at finde frem til forvaltningsretligt saglige hensyn for at prioritere opfølgningen strammere end i dag, hvor både "væsentlige" og "ikke-væsentlige" sager følges op med samme omfang af sagsoplysning og afgørelse. Som det fremgår af nedenstående afsnit, er der flere optioner, som kan tages i anvendelse for at begrænse myndighedernes ressourceindsats på stikprøvekontrollen, og som derfor kan frigive ressourcer til andre formål.

## 5.2 Specifikation og vurdering af option A: Kriterier for yderligere sagsbehandling

Energistyrelsen anvender følgende kategorisering af fejltypene i stikprøvekontrollen (fra stikprøvekontrollen 2014):

- A. Fejl eller mangler i aftalekæden
- B. Fejl i specifik opgørelse
- C. Fejl i standardværdiopgørelse
- D. Manglende aftale før projektstart
- E. Fejl eller mangler i dokumentationen
- F. Fejl i brug af prioriteringsfaktorer/konverteringsfaktorer
- G. Fejl i beregning af tilbagebetalingstid
- H. Manglende gennemsigthed i beregningerne
- I. Fejl i indberetning, typisk indberettet i det forkerte år
- J. Fejl i indberetningen, fx som følge af fejltypene B, C og/eller F

Energistylens tolkning af fejltypene er følgende:

*"Fejltypene A, D, E, G og J [vil som] oftest (...) kræve fuld korrektion eller nogen korrektion, medmindre det forpligtede selskab vil kunne fremsende yderligere dokumentation, der påviser andet. Derfor kan disse betegnes som væsentlige fejl. Fejltypene B, C, F, H og I vil som udgangspunkt kræve nogen eller ingen korrektion, hvorfor de vurderes som værende mindre eller ikke-væsentlige fejl. Fejltypene G-J indgår ikke i [den seneste stikprøve fra 2015], da fejltypene overlapper med andre fejltypen, og korrektioner herfor dermed indgår i de andre fejltypetekategorier, samt at de løbende er blevet udfaset."*

Hvis vi ser bort fra J, der fuldstændig overlapper med nogle af de øvrige fejltypen, er det kun A, D, E og G, der af styrelsen betragtes som "væsentlige", fordi de som oftest vil indebære, at hele eller store dele af energibesparelsen underkendes og dermed krav om korrektion i de indberettede energibesparelser.

Som led i option A, hvor der indføres kriterier med henblik på at prioritere den opfølgende myndighedskontrol, foreslås det således:

1. At der som hovedregel foretages opfølgende myndighedskontrol på trin a (yderligere sagsoplysning) og trin b (afgørelser) for de sager, hvor myndighederne på baggrund af konsulenternes indsamlede og sammenfattede materiale skønner, at der er klare indikationer på fejltypen A, D, E og G.
2. Hvis der kun er indikationer på fejltypen B, C, F eller H (som vurderes mindre væsentlige, fordi de som oftest kun kræver ingen, nogen eller mindre korrektioner og/eller procedureændringer), foretager Energistyrelsen en mindre omfangsrig opfølgning og udsender standardbreve med afgørelser af henstillende karakter i de tilfælde.
3. Hvis der kun er indikationer på fejltypen I, vil der under alle omstændigheder ikke blive foretaget korrektioner, og derfor indebærer optionen, at Energistyrelsen som hovedregel blot foretager en mindre omfangsrig opfølgning og udsender standardbreve med afgørelser af henstillende karakter.

Selvom tilsynet har fået tilført flere ressourcer, er det ikke nok til i samme omfang at følge op på alle mulige indikationer (både stærke og svage) på misbrug, fejl og uregelmæssigheder, der spænder fra problematiske overtrædelser til mindre bagateller/misforståelser. Tilsynsmyndigheden må derfor

– for at forvalte sine ressourcer mest muligt effektivt – prioritere kontrollen efter eksplicitte risiko- og/eller effektbaserede kriterier. Der gør man også i andre store tilsynsmyndigheder som fx SKAT, der heller ikke har ressourcer til at gennemføre skattekontrol i alle tilfælde, hvor myndigheden har formodninger om fejl og derfor fravælger det i en række tilfælde til fordel for andre.

Disse eksplicitte kriterier for prioritering af omfanget af opfølgningsindsatsen vurderes i høj grad at være saglige hensyn. Forslaget er således alene at foretage en mindre omfangsrig opfølgning på de sager, som Energistyrelsen og branchen i samarbejde har defineret som værende "ikke-væsentlige (jf. svar på FT-spørgsmål 219); dvs. fejl, som alligevel ikke forventes at føre til korrektioner i net- og distributionsselskabernes indberettede besparelser. Alle potentielt "væsentlige fejl", der forventes at føre til fuld eller delvis korrektion, gøres derimod til genstand for en mere omfangsrig opfølgningsindsats. Opfølgningsindsatsen prioriteres dermed alene ud fra fejlenes formodede alvorlighed (risikobaseret) og ud fra den konsekvens, opfølgningen må forventes at få i forhold til en korrekt opgørelse af selskabets energibesparelser (dvs. også under hensyn til opfølgningens effekt).

Nedprioriteringen af den opfølgende indsats i bagatelsager har den fordel, at det frigiver ressourcer til andre og mere væsentlige kontrolopgaver såsom fx særkontroller med alvorlig mistanke om misbrug.

For de fravalgte sager kan det yderligere overvejes at udarbejde standardbreve, hvor Energistyrelsen kommunikerer de foreløbige observationer af mulige fejl til de pågældende net- og distributionsselskaber med henstilling om yderligere egenkontrol og berigtigelse fra selskabernes side, såfremt de kan anerkende fejlene.

Forudsætningerne, som vi skal tro på, er sande, for at optionen vil være hensigtsmæssig, er sammenfattet i tabellen nedenfor.

#### Forudsætninger – hvad skal vi tro på, er sandt, for at option A er en god idé?

- i. Optionen vedrørende udførelse, der begrænser konsulenternes rolle til dataindsamling og sagsoplysning, således at de ikke går ind og konkluderer på fejl, vil give Energistyrelsen det fornødne råderum til selv at prioritere opfølgningen under hensyn til fejltypen og væsentlighed.
- ii. Den noget mindre sandsynlighed for, at Energistyrelsen følger omfattende op på fejltypen B, C, F og H, vil ikke i nævneværdig grad mindske de præventive effekter af stikprøvekontrollen.
- iii. Der kan realiseres ressourcebesparelser ved den strammere prioritering af opfølgningsindsatsen, som kan frigives til andre mere gavnlige formål inden for tilsynsområdet.
- iv. Optionen strider ikke mod Energistyrelsens myndighedsforpligtelser

Forudsætning (i) er allerede vurderet til at kunne holde, jf. analysen i afsnit 4.

Forudsætning (ii) forekommer også holdbar, idet der altid vil være en betydelig risiko for net- og distributionsselskaberne for, at myndighederne vurderer fejlen til at ligge over bagatelgrænsen.

Forudsætning (iii) om, at der kan realiseres visse ressourcebesparelser ved at begrænse opfølgningsindsatsen for visse sager med indikationer på fejl fra videre sagsbehandling, er også plausibel. Myndighederne slipper i så fald for udvalgte sagsbehandlingsskridt, herunder tidskrævende dialog og møder med net- og distributionsselskaberne, yderligere gennemgang af dokumenter, udfærdigelse af afgørelser med begrundelse for korrektioner, og efterkontrol – og kan i stedet nøjes med (evt. standardiserede) henstillinger via brev.

Ud fra Energistyrelsens opgørelser vurderes det, at der kan spares 10-15 timer på hver sag, hvor opfølgningen reduceres. Det skønnede behov på 2-2,5 ÅV til den nuværende opfølgning vil således kunne reduceres nogenlunde proportionalt med den andel af sager, der kræver mindre omfattende opfølgning. Samlet vurderes optionen vedrørende udvælgelse samt option A vedrørende opfølgning at give mulighed for at afskære mindst 1/3 af de sager, der i dag følges grundigt op på og træffes afgørelser på. Forudsat at styrelsen for denne andel på mindst 1/3 af sagerne, der afskæres fra grundig opfølgning, kan nøjes med standardbreve til selskaberne af orienterende eller henstillende karakter, vurderes det muligt at spare op til 0,25-0,5 ÅV på opfølgningen. Eftersom sager med korrektioner formentlig har et noget tungere ressourceforbrug end de øvrige, er det dog mest sandsynligt, at besparelsen for de øvrige sager ligger i den lave ende af intervallet.

Dermed vil der kunne frigives ressourcer til andre og mere tungtvejende risikokontroller inden for tilsynsområdet, jf. hovedrapport med forslag til ny tilsynsstrategi.

På baggrund af ovenstående foreslås option A gennemført.

Energistyrelsen vurderes desuden fortsat at leve op til myndighedsforpligtelse under option A, jf. forudsætning (iv). Kriterierne for en mere eller mindre omfangsrig sagsopfølgning (herunder anvendelse af standardbreve) er i tråd med den slags prioriteringer, andre kontrolmyndigheder foretager,



og de er valgt ud fra saglige hensyn: (1) For alle sager med formodede væsentlige fejl, som kan forventes at føre til afgørelser om korrektioner, gennemfører myndighederne en tilbundsgående opfølgning på trin a og b. (2) Der er begrænsede tilsynsressourcer i forhold til tilsynsopgavens samlede omfang, og derfor er det nødvendigt at prioritere ressourcerne under hensyn til væsentlighed.

### **5.3 Specifikation og vurdering af option B: Udvælgelse af ekstra sager fra selskaber med mange væsentlige fejl**

Denne ekstra kontrolindsats falder ind under risikokontrol (særkontrol), hvilket er nærmere beskrevet i hovedrapporten med forslag til en ny tilsynsstrategi.

### **5.4 Opsummering af de foreslåede ændringer**

Valget af option A – og dermed indførelsen af faste kriterier for, hvornår den opfølgende myndighedskontrol foretages henholdsvis grundigt og mindre grundigt – vil medføre, at opfølgningsindsatsen som følge af stikprøvekontrollen i højere grad prioriteres ud fra risiko- eller effektovervejelser. Dermed fokuseres ressourceforbruget på de væsentligste forhold, hvorved ressourcer frigives til andre tilsynsformål. Samtidig kan brugen af standardbreve ved mindre væsentlige forhold fortsat bidrage til, at opfølgningen i alle tilfælde følges til dørs.

Kombinationen med option B – hvormed der indføres en fast praksis om, at myndighederne udtrækker yderligere sager til kontrol hos energiselskaber, hvor der er konstateret særligt mange væsentlige fejl – bidrager til at skærpe effekten af tilsynet. Dette vil samtidig have en disciplinerende effekt og bidrage væsentligt til, at energispareordningen efterleves efter formålet.