



ADMINISTRATIONSGRUNDLAG FOR TILSYN MED NET- OG DISTRIBUTIONSVIRKSOMHEDERS OMKOSTNINGER OG AFTALER VEDRØRENDE ENERGISPAREORDNINGEN

RESUMÉ

1. Administrationsgrundlaget er udarbejdet dels som følge af, at Energitilsynet fra den 30. juni 2017 er blevet tilsynsmyndighed i forhold til net- og distributionsvirksomhedernes omkostninger til realisering af energibesparelser, dels at Energitilsynet efter forsyningslovene er tilsynsmyndighed i forhold til, at virksomhederne indgår aftaler på markedsmæssige vilkår.

2. Administrationsgrundlaget udgør den administrative ramme for Energitilsynets gennemførelse og udmøntning af regeringens beslutning om at gennemføre et forstærket tilsyn på energispareområdet, der bl.a. blev truffet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af energispareordningen.

3. Det udarbejdede administrationsgrundlag beskriver opgaver og administrative procedurer, som Sekretariatet for Energitilsynet (SET) vurderer er nødvendige for, at tilsynet kan opfylde de krav til tilsyn, der er fastsat i forsyningslovene og energisparebekendtgørelsen. Administrationsgrundlaget fastlægger også de fremgangsmåder, som SET vil anvende i forhold til virksomhederne samt de fremgangsmåder, som SET vil anvende i sit samarbejde med Energistyrelsen. Fremadrettet skal Energistyrelsen føre et tilsyn med omkostningseffektiviteten under energispareordningen og med realisering af energibesparelser, ligesom Energistyrelsen har tilsynsopgaven med virksomhedernes omkostninger for perioden frem til den 30. juni 2017.

4. Administrationsgrundlaget skal sikre en lovlige og rigtig administration, hvor der lægges vægt på en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af Energitilsynets opgaver samt ud fra ønsket om et ressourcemæssigt effektivt tilsyn.

5. Administrationsgrundlaget forelægges for Energitilsynet med henblik på, at Energitilsynet tager administrationsgrundlaget til efterretning og godkender sekretariatets tilgang til varetagelse af tilsynsopgaven.

SEKRETARIATET FOR ENERGITILSYNET

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

Tlf. 4171 5400
post@energitilsynet.dk
www.energitilsynet.dk

INDSTILLING

6. Det indstilles, at Energitilsynet tager vedlagte administrationsgrundlag for tilsyn med net- og distributionsvirksomhedernes omkostninger til realisering af energibesparelser samt tilsyn med markedsmæssigheden af virksomhedernes aftaler på energispareområdet til efterretning.

Indhold

Indstilling	2
1. Formål og tilsynsstrategi	4
2. Opgaver og ansvarsområde	4
2.1 Love og bekendtgørelser	4
3. Tilsyn med virksomhedernes omkostninger under energispareordningen	6
3.1 Kontrol med virksomhedernes opgørelse af omkostninger til realisering af energibesparelser	6
3.1.1 Stikprøvekontrol og undersøgelse af virksomhedernes regnskabsførelse	6
3.1.2 Underkendelse af omkostninger	9
3.1.3 Meddelelse af påbud.....	9
3.1.4 Informationsudveksling om afgørelser mellem energitilsynet og energistyrelsen.....	10
3.2. Regulering af elnet- og naturgasdistributionsvirksomheders indtægter til dækning af omkostninger til realisering af energibesparelser	10
3.2.1. Vejtlende udmelding af indtægtsrammer for det kommende regnskabsår	10
3.2.2 Afgørelse om midlertidig forhøjelse af elnet- og naturgasvirksomhedernes indtægtsrammer	11
3.2.3 Afgørelse om opgørelse af elnetvirksomhedernes særskilte energisparedifferencer	12
3.3 Regulering af indtægter for varmekraftvirksomheder.....	13
3.4 Benchmark af virksomhedernes omkostninger til realisering af energibesparelser	13
4. Tilsyn med markedsmæssigheden af aftaler	14
4.1 Tilsyn med markedsmæssighed i perioden 2012-2017	15
4.2 Fremadrettet kontrol af aftalerS markedsmæssighed (2018-)	16
4.3 Retsfølge ved fastsættelse af markedsmæssig pris	16
4.4 Mistanker i forbindelse med Energistyrelsens omkostningsanalyse	17
4.5 Ressourceindsats	17
4.6 Udmøntning af hjemmel til fastsættelse af regler om markedsmæssighed.....	17

1. FORMÅL OG TILSYNSSTRATEGI

Det overordnede formål med Energitilsynets tilsyn på området for energibesparelser er at sikre, at elnetvirksomheder, gasdistributionselskaber og varmedistributionsvirksomheder ikke uberettiget opnår dækning for omkostninger, som enten ikke er omkostninger til energibesparelser, eller som ikke er på markedsmæssige vilkår. Herudover indgår Energitilsynets benchmark af virksomhedernes omkostningsniveau i arbejdet for at virksomhedernes realisering af energibesparelser sker så omkostningseffektivt som muligt.

Sekretariatet for Energitilsynets (SET) tilsyn på området for energibesparelser kan inddeles i tre dele: tilsyn med omkostninger til realisering af energibesparelser, tilsyn med aftalers markedsmæssighed og gennemførelse af en benchmark af virksomhedens omkostningsniveau.

SET skal føre et aktivt tilsyn med net- og distributionsvirksomhedernes omkostninger til energibesparelser og vil tilrettelægge sin løbende kontrolindsats af de modtagne oplysninger om omkostninger ud fra en risikobaseret tilgang og under hensyn til effektivitet.

Med hensyn til markedsmæssigheden af de forpligtede virksomheders aftaler føres der ligeledes et aktivt tilsyn. Det er i forsyningslovene forudsat, at Energitilsynet fører tilsyn med væsentlige aftaler. Energitilsynet har besluttet, at der i 2018 skal gennemføres et såkaldt tematisk tilsyn med aftaler, der er indgået i perioden 2012-2017. For perioden fra 2018 og fremefter vil der føres løbende tilsyn med de aftaler virksomhederne har indgået i det aktuelle og seneste regnskabsår.

Tilsynet omfatter også, at SET kan tage sager op af egen drift, som følge af anmeldelse eller som følge af en indgivet klage.

Dette administrationsgrundlag skal sikre en ensartet og systematisk organisering og gennemførelse af tilsynet på området for energibesparelser, herunder at etablere procedurer eksternt mellem SET og Energistyrelsen.

2. OPGAVER OG ANSVARSOMRÅDE

2.1 LOVE OG BEKENDTGØRELSER

Tilsynet med energispareordningen er efter den nugældende energisparebekendtgørelse, jf. bekendtgørelse nr. 1622 af 18. december 2017 (herefter benævnt BEKG 1622/2017), delt op i et tilsyn med energibesparelser og omkostningseffektivitet, som varetages af Energistyrelsen, og et tilsyn med virksomhedernes omkostninger til realisering af de indberettede energibesparelser og udarbejdelse af benchmark, der varetages af Energitilsynet.

Energisparebekendtgørelsens regler om kompetence til at føre tilsyn med omkostninger til realisering af energibesparelser

Energitilsynet har i henhold til BEKG nr. 1622/2017 kompetence til at føre kontrol med de forpligtede virksomheders omkostninger og regnskabsførelse i forbindelse med realisering af energibesparelser.

Energisparebekendtgørelsen er ændret én gang i 2016 og to gange i 2017. Den seneste bekendtgørelse nr. 1622 af 18. december 2017, der trådte i kraft den 1. januar 2018 og indeholder en regel, hvorefter realiserede energibesparelser og afholdte omkostninger og indtægter behandles efter de hidtil gældende regler, jf. § 40, stk. 1, 1. pkt.

Bekendtgørelse nr. 830 af 27. juni 2016 om energispareydelser i net og distributionsvirksomheder (herefter benævnt BEKG nr. 830/2016) trådte i kraft den 1. juli 2016. Denne bekendtgørelse var gældende til og med den 29. juni 2017. Efter denne bekendtgørelse føres tilsynet med virksomhedernes omkostninger til realisering af energibesparelser af Energistyrelsen.

Bekendtgørelse nr. 840 af 28. juni 2017 om energispareydelser i net- og distributionsvirksomheder (herefter benævnt BEKG nr. 840/2017) trådte i kraft den 30. juni 2017 og var gældende til og med den 31. december 2017. Denne bekendtgørelse fastsatte regler om, at Energitilsynet fra den 30. juni 2017 skulle føre tilsyn med virksomhedernes omkostninger til realisering af energibesparelser.

Det betyder, at reglerne i BEKG nr. 830/2016 finder anvendelse for omkostninger, der er afholdt og indtægter, som er oppebåret, fra den 1. januar 2017 til og med den 29. juni 2017.

På energispareområdet fører Energitilsynet dermed tilsyn med virksomhedernes omkostninger til realisering af energibesparelser afholdt efter den 30. juni 2017, imens Energistyrelsen varetager tilsynet med virksomhedernes omkostninger afholdt før den 30. juni 2017 og tilsyn med virksomhedernes realisering af energibesparelser.¹

SET og Energistyrelsens samarbejdsaftale

SET og Energistyrelsen har indgået en samarbejdsaftale² med henblik på nærmere at regulere de to myndigheders samarbejde i forbindelse med varetagelse af de enkelte tilsynsopgaver. Aftalen fastlægger nærmere procedurer for den praktiske håndtering af behovet for udveksling af oplysninger og kommunikation i forbindelse med varetagelsen af de to myndigheders arbejde.

Et bilag til aftalen vil fastlægge, at Energitilsynet som følge af overtagelsen af tilsynet med omkostninger for andet halvår 2017 yder bistand til sagsbehandlingen i forbindelse med Energistyrelsens tilsyn med virksomhedernes omkostninger for

¹ Parternes enighed om, at bekendtgørelsen skal fortolkes således, fremgår af samarbejdsaftalens pkt. 2.1.4.

² Samarbejdsaftalen er vedlagt som bilag 2.

første halvår 2017, herunder med henblik på at Energistyrelsen i fornødent omfang kan træffe afgørelse efter energisparebekendtgørelsens regler.

Aftalen fastsætter endvidere vilkår for konflikthåndtering i forbindelse med eventuelle uenigheder om forståelsen af aftalen.

Forsyningslovenes bestemmelser om markedsmæssighed

Tilsyn med markedsmæssigheden af indgåede interesseforbundne aftaler udgør den anden overordnede del af Energitilsynets opgaver i forbindelse med energispareområdet. Regelgrundlaget for tilsynet med markedsmæssighed følger af forsyningslovene.³

Det følger af bemærkningerne til markedsmæssighedsbestemmelserne i § 46 i lov om elforsyning og § 28 c i lov om naturgasforsyning, at det er hensigten, at Energitilsynet primært skal beskæftige sig med væsentlige aftaler.⁴ Det fremgår endvidere direkte af ordlyden af § 28 b i lov om varmforsyning, at virksomhederne på begæring fra Energitilsynet skal forelægge tilstrækkelig dokumentation for, hvordan priser og vilkår for væsentlige aftaler er fastsat.

SETS opgaver i forbindelse med energispareindsatsen illustreres af figurene vedlagt i bilag 3.

3. TILSYN MED VIRKSOMHEDERNES OMKOSTNINGER UNDER ENERGISPAREORDNINGEN

Et tilsyn med de forpligtede virksomheders omkostninger under energispareordningen indbefatter en række opgaver:

- Kontrol med de forpligtede virksomheders opgørelse af omkostninger til realisering af energibesparelser,
- Regulering af el- og naturgasdistributionsvirksomheders indtægtsrammer til dækning af omkostninger til realisering af energibesparelser samt
- Benchmark af virksomhedernes omkostninger til realisering af energibesparelser

3.1 KONTROL MED VIRKSOMHEDERNES OPGØRELSE AF OMKOSTNINGER TIL REALISERING AF ENERGIBESPARELSER

3.1.1 STIKPRØVEKONTROL OG UNDERSØGELSE AF VIRKSOMHEDERNES REGNSKABSFØRELSE

³ Jf. § 46 i lov om elforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 418 af 25. april 2016 med senere ændringer, § 28 b i lov om varmforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 523 af 22. maj 2017 med senere ændringer og § 28 c i lov om naturgasforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 6. september 2016 med senere ændringer.

⁴ Jf. Folketingstidende 2011-12, A, L 176 som fremsat, s. 15.

Tilsynsforpligtelsen

Energispareordningen omfatter elnet-, gas- og varmedistributionsvirksomhederne – i alt 449 virksomheder.

Den centrale hjemmel til at føre kontrol med virksomhedernes omkostninger fremgår af § 34 i BEKG nr. 840/2017 (§ 33 i BEKG nr. 1622/2017). Bestemmelsen fastsætter, at Energitilsynet foretager kontrol af, hvorvidt net- og distributionsvirksomhedernes opgørelse af omkostninger er i overensstemmelse med bekendtgørelsens krav.⁵ Energisparebekendtgørelsen fastsætter regler om en række dækningsberettigede nettoomkostninger, som virksomhederne kan få dækning for ved en midlertidig forhøjelse af indtægtsrammen. Nettoomkostninger fordeles på følgende 3 kategorier⁶:

- Omkostninger til energibesparelser
- Omkostninger til administration
- Øvrige omkostninger

SET udarbejder en vejledning om opgørelse og indberetning af omkostninger til brug for virksomhederne.

Energitilsynet kan tilrettelægge sin kontrolindsats af de modtagne oplysninger ud fra et hensyn til effektivitet og risikovurdering samtidig med, at det sikres, at alle net- og distributionsvirksomheder berøres mindst en gang årligt for en eller flere udvalgte omkostninger afholdt i perioden 30. juni 2017 til 2020.⁷ Energitilsynet kan i tilknytning hertil endvidere gennemgå regnskabsbilag til energispareprojekter eller bilag for øvrige omkostninger omfattet af § 33, stk. 1.⁸

Tilrettelæggelse af tilsyn og konkret udførelse af stikprøver

SET vurderer i øvrigt, at der ikke vil være mulighed at føre et dybdegående tilsyn med alle virksomheder hvert år. Bekendtgørelsen stiller ikke et krav om, at der foretages et intensivt tilsyn for hver virksomhed hvert år, så længe at virksomheden berøres for en omkostning én gang årligt.

Kravet om at samtlige virksomheder berøres hvert år må efter SETS opfattelse opfyldes ved at udvælge et omkostningstema eller en bilagstype der indhentes fra alle virksomheder. Det kontrolleres at denne omkostningstype er inden for bekendtgørelsens regler. SET vurderer, at et tilsyn som har til formål at kontrollere at de forpligtede virksomheder overholder bekendtgørelsens regler bør indebære en undersøgelse af den enkelte virksomheds regnskabsførelse, herunder regnskabsmæssige

⁵ Jf. § 33, stk. 1 i BEKG nr. 1622/2017, henholdsvis § 34, stk. 1 i BEKG nr. 840/2017.

⁶ Jf. § 18, stk. 2-4 i BEKG nr. 1622/2017 § 16, stk. 2-4, henholdsvis BEKG. nr. 840/2017.

⁷ Jf. § 33, stk. 2 i BEKG nr. 1622/2017, henholdsvis § 34, stk. 2 i BEKG nr. 840/2017.

⁸ Jf. § 33, stk. 3 i BEKG nr. 1622/2017, henholdsvis § 34, stk. 3 i BEKG nr. 840/2017.

forretningsgange. Endvidere vil det være nødvendigt på stikprøvebasis at kontrollere konkrete omkostningsbilag, herunder for konkrete energisparesager.

Det er SET's vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt at anvende stedlige tilsyn med besøg i virksomhederne ud fra en flerårig tilsynsplan af 2-4 års varighed. Tilsynsplanen er endnu ikke blevet udarbejdet.

Tilsynsplanen skal omfatte alle selskaber og udmøntes i årlige tilsynsplaner. De årlige tilsynsplaner skal herefter opdeles i halvårslige planer. Den operationelle planlægning af tilsynets konkrete gennemførelse delegeres til selvstyrende grupper af medarbejdere i SET.

Dimensioneringen af den flerårige tidsplan på 2-4 år tager udgangspunkt i 6 forhold:

- Antallet af selskaber
- Væsentlighed (målt som selskabernes energispareomkostninger).
- Komplexiteten i selskabernes organisering
- Selskabernes geografiske placering
- Tilsynets omfang
- Ressourcer

Med henblik på at sikre mest mulig sikkerhed om det observerede, forventes hvert tilsyn udført af 2 medarbejdere.

Ved tilrettelæggelsen af det enkelte tilsyn vurderer SET, at der bør tages udgangspunkt i følgende forhold:

- Indberettede omkostninger til besparelser
- Forretningsmodel
- Revisorernes erklæringer
- Auditorernes rapporter
- Selskabernes egne kontroller

Tilsynet baseres på en vurdering af væsentlighed og risici.⁹ SET anbefaler, at tilsynet således i praksis foretages på baggrund af en inddeling af selskaberne i tre grupper (store, mellemstore og små virksomheder) alt efter væsentlighed i omkostninger. Tilsynet vil således være hyppigere og mere omfattende, jo mere væsentligt selskabet er målt i energispareomkostninger.

Endvidere vil tilsynet blive tilrettelagt således, at virksomheder, hvor risikoen for overtrædelse vurderes at være lavere, bliver berørt af et mindre intensivt tilsyn, imens at det sikres, at virksomheder i en højrisikogruppe bliver berørt ved et mere intensivt tilsyn herunder af stedlige tilsyn. Udover virksomhedens størrelse vil dette

⁹ Jf. § 33, stk. 2 i BEKG nr. 1622/2017, henholdsvis § 34, stk. 2 i BEKG nr. 840/2017.

rette sig mod omkostningsniveau og eventuelle bemærkninger fra revisor mv. i reguleringsregnskaberne.

Tilsynet forventes iværksat i umiddelbar forlængelse af virksomhedernes afrapportering af reguleringsregnskaber. Indberetning for fjernvarmeselskaberne finder sted den 1. april, imens indberetning for el og gas finder sted senest den 1. juni 2018. Beregning af selskabernes omkostninger og indtægter vil medvirke til at give implikationer af virksomhedernes risikogrupper.

Det præcise omfang af det enkelte stedlige tilsyn er på nuværende tidspunkt uafklaret. Det forventes, at der, alt efter virksomhedens størrelse, samt mængde af realiserede besparelser og logistiske forhold, vil skulle afsættes mellem 1 og 2 dage pr. besøg.

Det samlede tidsforbrug i forbindelse med forberedelse af stikprøver, konkret udførelse af tilsyn og efterbehandling af data kan ikke fastlægges på forhånd, men vil bero på en samlet afvejning af faktorer, men det overvejes at udarbejde tre tilsynsmodeller af forskelligt omfang rettet mod store, mellemstore og mindre virksomheder. Det særlige ved energispareordningen er, at den retter sig mod en begrænset del af virksomhedens omkostninger, men samtidig er relativt kompliceret. Det indebærer, at kvalitetskontrol, intern og ekstern audit samt tilsyn dermed er forholdsvist omkostningstunge for virksomheden.

3.1.2 UNDERKENDELSE AF OMKOSTNINGER

Energitilsynet kan i henhold til energisparebekendtgørelsen¹⁰ underkende, at en specifik omkostning er dækningsberettiget i henhold til energisparebekendtgørelsen.

Underkendes en omkostning for en elnet eller gasdistributionsvirksomhed meddeler Energitilsynet i henhold til energisparebekendtgørelsen¹¹, annullation af afgørelsen om midlertidig forhøjelse af indtægtsrammen med henblik på at træffe en ny afgørelse.

Det følger af § 21, stk. 4, i lov om varmforsyning, at hvis Energitilsynet finder, at tariffer er i strid med regler udstedt i medfør af loven, kan Energitilsynet, hvis forholdet ikke kan bringes til ophør ved forhandling, give pålæg om ændring af tarifferne. Energitilsynet skal således inddrage afgørelser om underkendelse af en omkostning til en energibesparelse efter energisparebekendtgørelsen i sit tilsyn med varmedistributionsvirksomhedernes priser.

3.1.3 MEDDELELSE AF PÅBUD

¹⁰ Jf. § 34, stk. 2 i BEKG nr. 1622/2017, henholdsvis § 35, stk. 2 i BEKG nr. 840/2017.

¹¹ Jf. § 34, stk. 3, 1. pkt. BEKG nr. 1622/2017, henholdsvis § 35, stk. 3, 1. pkt. i BEKG nr. 840/2017.

I henhold til energisparebekendtgørelsen¹² kan Energitilsynet udstede påbud med henblik på, at virksomhederne foretager nærmere angivne ændringer i deres regnskabsførelse.

3.1.4 INFORMATIONSDUVEKSLING OM AFGØRELSER MELLEM ENERGITILSYNET OG ENERGISTYRELSEN

Der fremgår i henhold til energisparebekendtgørelsen en række pligter til udveksling af informationer om bl.a. afgørelser mellem Energitilsynet og Energistyrelsen.

Energitilsynet er pålagt at oversende meddelelser om afgørelser om hhv. bortfald af mulighed for dækning af en omkostning og annullation af afgørelser om midlertidig forhøjelse af indtægtsrammer, jf. § 34, stk. 2 og 3, i BEKG nr. 1622/2017.¹³ Energistyrelsen er efter samme regler forpligtet til at give meddelelse til Energitilsynet om underkendte energispareprojekter, såfremt at Energistyrelsen vurderer, at underkendelsen kan have relevans for Energitilsynets tilsyn.¹⁴ Den praktiske tilrettelæggelse udveksling af orienterende meddelelser og informationsudveksling i øvrigt er reguleret i samarbejdsaftalen.¹⁵

3.2. REGULERING AF ELNET- OG NATURGASDISTRIBUTIONSVIRKSOMHEDERS INDTÆGTER TIL DÆKNING AF OMKOSTNINGER TIL REALISERING AF ENERGIBESPARELSER

Regulering af virksomhedernes indtægter indebærer en række administrative opgaver for Energitilsynet, der er knyttet til følgende dispositioner:

1. Udmelding af vejledende midlertidige indtægtsrammer for det kommende regnskabsår.
2. Afgørelser om midlertidig (etårig) forhøjelse af net- og naturgasvirksomhedernes indtægtsrammer som følge af omkostninger til realisering af energibesparelser.
3. Afgørelse om opgørelse af virksomhedernes særskilte energisparedifferencer.

3.2.1. VEJLENDE UDMELDING AF INDTÆGTSRAMMER FOR DET KOMMENDE REGNSKABSÅR

Det følger af § 22 i BEKG nr. 1622/2017, at Energitilsynet i starten af reguleringsåret udmelder en vejledende midlertidig forhøjelse af elnet- og naturgasdistributionsvirksomhedernes indtægtsrammer for det kommende regnskabsår.

¹² Jf. § 34, stk. 1 i BEKG nr. 1622/2017, henholdsvis § 35, stk. 1 i BEKG nr. 840/2017.

¹³ Jf. § 34, stk. 4 i BEKG nr. 1622/2017.

¹⁴ Jf. § 32, stk. 3 i BEKG nr. 1622/2017.

¹⁵ Jf. Samarbejdsaftalens afsnit 3.

Bestemmelsen i § 22 finder første gang anvendelse i 2019 for 2020.¹⁶ Energitilsynets udmelding er alene vejledende for virksomhederne.

For tidligere år finder § 19, stk. 6, i BEKG nr. 830/2016 anvendelse.

3.2.2 AFGØRELSE OM MIDLERTIDIG FORHØJELSE AF ELNET- OG NATURGAS- VIRKSOMHEDERNES INDTÆGTSRAMMER

Efter § 20 i energisparebekendtgørelsen¹⁷ kan Energitilsynet træffe afgørelse om midlertidigt at forhøje en net- eller naturgasdistributionsvirksomheds indtægtsramme med et beløb, der svarer til de nettoomkostninger, som virksomheden har afholdt i regnskabsåret. Uanset bestemmelsens angivelse af ordene ”midlertidig” og ”forhøjer” indebærer bestemmelsen, at Energitilsynet med afgørelsen fastsætter indtægtsrammens størrelse (forhøjer eller nedsætter) for et år ad gangen.

Afgørelsen om den etårige indtægtsramme træffes på baggrund af de oplysninger om afholdte nettomkostninger (samlede energispareomkostninger fratrukket energispareindtægter), som fremgår af virksomhedernes reguleringsregnskaber. Energitilsynet modtager virksomhedernes reguleringsregnskaber senest den 1. juni.

Den midlertidige forhøjelse indgår som en del af den samlede indtægtsramme som Energitilsynet udmelder.¹⁸ Modsat den vejledende udmelding om midlertidig forhøjelse af indtægtsrammen for det kommende regnskabsår, jf. afsnit 3.2.1, er afgørelsen efter § 20 i energisparebekendtgørelsen bindende for virksomheden.

Som omtalt ovenfor i afsnit 3.1.2 følger det af energisparebekendtgørelsen¹⁹, at såfremt Energitilsynet træffer afgørelse om underkendelse af dækning af en omkostning, skal denne annullere den endelige afgørelse om midlertidig forhøjelse af virksomhedens indtægtsramme med henblik på at træffe en ny afgørelse. Dette vil forudsætte, at der på tidspunktet for underkendelsen allerede er truffet afgørelse om fastsættelse af indtægtsrammen efter § 20 i det pågældende regnskabsår.

Sammenhængen mellem den vejledende udmelding og afgørelsen om den etårige fastsættelse af indtægtsrammen kan illustreres ved figur 1 nedenfor:

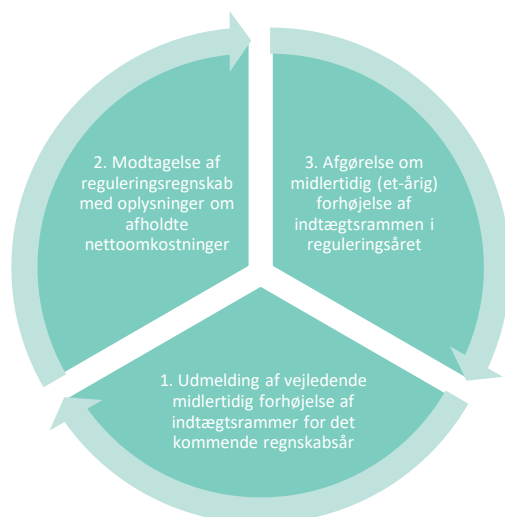
¹⁶ Jf. § 40, stk. 7 i BEKG nr. 1622/2017.

¹⁷ Jf. § 20 i BEKG 1622/2017, henholdsvis § 21 i BEKG nr. 840/2017.

¹⁸ Jf. § 6, nr. 5 i bekendtgørelse nr. 768 af 23. juni 2016 om indtægtsrammer og åbningsbalancer for naturgasdistributionsvirksomheder som ændret ved bekendtgørelse nr. 1160 af 27. oktober 2017 og bekendtgørelse 1481 af 12. december 2017 (herefter benævnt BEKG nr. 768/2016) samt § 5, stk. 1, nr. 6 i bekendtgørelse nr. 1594 af 18. december 2017 om indtægtsrammer for netvirksomheder (herefter benævnt BEKG nr. 1594/2017) henholdsvis § 16, stk. 3 i bekendtgørelse nr. 195 af 4. marts 2016 om indtægtsrammer for netvirksomheder og regionale transmissionsvirksomheder omfattet af lov om elforsyning (herefter benævnt BEKG nr. 195/2016).

¹⁹ Jf. § 34, stk. 3 i BEKG nr. 1622/2017, henholdsvis § 35, stk. 3 i BEKG nr. 840/2017.

FIGUR 1 | SAMMENHÆNG MELLEM VEJLEDENDE UDMELDING AF INDTÆGTSRAMME OG AFGØRELSE OM ETÅRIG FASTSÆTTELSE AF INDTÆGTSRAMME



3.2.3 AFGØRELSE OM OPGØRELSE AF ELNETVIRKSOMHEDERNES SÆRSKILTE ENERGISPAREDIFFERENCER

Med ikrafttræden af BEKG nr. 1622/2017 blev der fastsat nye regler om afvikling af differencer på energispareområdet. Bestemmelserne gælder alene for el-netvirksomheder.²⁰

Det følger af § 25 i BEKG nr. 1622/2017, at Energitilsynet, samtidig med sin afgørelse efter § 20 om midlertidig forhøjelse af elnetvirksomhedernes indtægtsrammer, træffer afgørelse om opgørelse af el-netvirksomhedernes energisparedifferencer.

²⁰ Bekendtgørelsens bestemmelse retter sig alene til netvirksomheder, og der er ikke indsat en tilsvarende hjemmel til udstedelse af regler om energisparedifferencer i lov om naturgasforsyning, som den bestemmelse som fremgår af § 69, stk. 6 i lov om elforsyning.

For Energitilsynet medfører indførelsen af § 25 i BEKG nr. 1622/2017, at Energitilsynet fra og med år 2018 pålægges at træffe afgørelse om opgørelse af virksomhedernes energispareddifferencer for regnskabsåret 2017.

Afgørelsen om opgørelse af netvirksomhedernes energispareddifferencer forudsætter, at SET foretager en beregning af netvirksomhedernes samlede energispareddifferencer.

Energitilsynet vil i 2018 skulle lave en opgørelse af energispareddifferencerne for alle forudgående år, da der ikke tidligere er foretaget en sådan opgørelse. Fra og med 2019 vil afgørelsen blive truffet på grundlag af regnskabsoplysninger for det forudgående regnskabsår.

3.3 REGULERING AF INDTÆGTER FOR VARMEVIRKSOMHEDER

Efter den nuværende regulering er der ikke en direkte sammenhæng mellem energisparebekendtgørelsens omkostningsopgørelse og tarifgrundlaget, der håndteres via reglerne om anmeldelse af budget og prisetervisninger i lov om varmforsyning.

Der skal ikke opgøres selvstændige over-/underdækninger for varmekraftsproducenters energispareaktiviteter.

3.4 BENCHMARK AF VIRKSOMHEDERNES OMKOSTNINGER TIL REALISERING AF ENERGIBESPARELSER

Som led i tilsynet med virksomhedernes omkostninger fører Energitilsynet statistik over de forpligtede virksomheders omkostninger. Dette sker ved udarbejdelse af en energisparebenchmark, der indeholder de enkelte virksomheders samlede omkostninger afholdt i året og fra indberetningsåret 2018 også de enkelte virksomheders samlede omkostninger til de energibesparelser, som er indberettet i året, uanset året for omkostningernes afholdelse. Sammen med de indberettede kWh til Energistyrelsen opgøres virksomhedernes omkostninger pr. sparet kWh indberettet i året beregnet med udgangspunkt i de indberettede omkostninger.

I år 2018 udarbejder Energitilsynet en benchmarking for regnskabsåret 2017 i henhold til § 19, stk. 8 i BEKG nr. 830/2016.²¹

Sagsbehandlingen forventes påbegyndt umiddelbart efter modtagelsen af elnet- og gasdistributionsvirksomhedernes indsendelse af reguleringsregnskaber, der modtages af SET primo juni 2018. Benchmarken skal offentliggøres senest den 1. november 2018.

²¹ Jf. § 40, stk. 5, 2 pkt. i BEKG nr. 1622/2017.

Fra og med regnskabsåret 2018 erstattes benchmarkingen af en omkostningsstatistik, som udarbejdes i henhold til § 30 i BEKG nr. 1622/2017.²² Omkostningsstatistikken offentliggøres senest 1. november (første gang i 2019). Reglerne i BEKG nr. 1622/2017 indebærer, at Energitilsynet skal ændre tidligere års statistik som følge af underkendelse af tidligere af energibesparelser mv.

Ekstern proces

Sagsbehandlingen forudsætter for såvel benchmarkingen som omkostningsstatistikken, at der indhentes oplysninger fra Energistyrelsen om virksomhedernes indberettede energibesparelser.

Samarbejdsaftalen med Energistyrelsen indeholder vilkår om at indhentelse af oplysningerne til brug for statistikken indhentes primo juni²³, idet udarbejdelsen af benchmarkingen forudsætter, at Energitilsynet har modtaget virksomhedernes reguleringsregnskaber, som modtages senest den 1. juni.

SET vil fortsætte med at kvalitetssikre opgørelserne. BEKG 1622/2017 indeholder flere elementer af detailopgørelser og periodisering, der har til hensigt at forbedre datagrundlaget.

SET vil udover omkostningsstatistikken gennemføre omkostningsanalyser, hvor omkostninger sammenholdes med en række selskabers karakteristika.

4. TILSYN MED MARKEDSMÆSSIGHEDEN AF AFTALER

Reglerne om markedsmæssighed fremgår af forsyningslovene²⁴. Energitilsynet fører tilsyn med disse regler både fremadrettet og bagudrettet.

Tilsynet med markedsmæssighed opdeles i to perioder. Et tilsyn med markedsmæssighed af interesseforbundne aftaler gældende i perioden 2012 til 2017 (en bagudrettet kontrol) og et løbende tilsyn med markedsmæssigheden af aftaler gældende fra den 1. januar 2018 og frem.

Udover stikprøvebaserede tilsynsaktiviteter af egen drift kan SET starte sager om aftalers markedsmæssighed på grundlag af mistanker, der opstår som led i Energitilsynets øvrige virksomhed.

Herudover kan konkrete oplysninger indsendt i forbindelse med anmeldelser og klager give anledning til, at SET starter en sag om markedsmæssighed. SET har startet en række sager på denne baggrund.

²² Jf. § 40, stk. 5, 1. pkt. i BEKG nr. 1622/2017.

²³ Samarbejdsaftalens afsnit 3.2.

²⁴ § 46 i lov om elforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 418 af 25. april 2016 med senere ændringer, § 28 b i lov om varmforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 523 af 22. maj 2017 med senere ændringer og § 28 c i lov om naturgasforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1157 af 06. september 2016 med senere ændringer.

Derudover har SET i 2018 en væsentlig opgave i at bidrage til udformning af ny lovgivning til vurdering af aftalers markedsmæssighed. Det forventes at et lovforslag, der indeholder hjemmel til at fastsætte nærmere regler om markedsmæssighed, fremsættes ultimo februar 2018. Lovforslaget indeholder regler om, at en bemyndigelse til at fastsætte regler på området gives til energi, forsynings- og klimaministeren.

Afgrænsning af populationen af aftaler

Tilsynet med markedsmæssighed vil koncentrere sig om aftaler indgået koncern- eller interesseforbundet. Der har ikke på forhånd foreligget oplysninger, som SET har kunnet benytte til at skabe et overblik over, hvor mange energiselskaber der har haft koncerninterne handler med energibesparelser, og hvor mange koncerninterne handler, der har været i perioden 2012-2017.

SET har undersøgt, hvor mange virksomheder der gennemførte interne handler i årene 2012-16, og har skønsmæssigt afgrænset populationen til 2 gasdistributionsvirksomheder, 43-48 elnetvirksomheder, ekskl. 14 virksomheder, hvor der er igangsat kontrolsager, og maksimalt 54-60 varmforsyningsvirksomheder, svarende til i alt 99-110 virksomheder.

4.1 TILSYN MED MARKEDSMÆSSIGHED I PERIODEN 2012-2017

I år 2018 forventer SET, at der alene vil blive behandlet sager angående aftaler indgået for perioden fra år 2017 og tidligere.

SET forventer at starte sager om aftalers markedsmæssighed på grundlag af egen drift, anmeldelser, klager (begrundet mistanke) og som led i tematisk tilsyn med aftaler til realisering af energibesparelser.

Systematisk bagudrettet kontrol –tematisk tilsyn

Ud over at undersøge de koncerner og selskaber, hvor SET har en begrundet mistanke har Energitilsynet truffet beslutning om at foretage et såkaldt tematisk tilsyn med aftaler om realisering af energibesparelser i perioden 2012-17.

Det vil være meget vanskeligt og tidskrævende at undersøge samtlige aftaler mellem interesseforbundne parter. SET vil gennemføre en stikprøvebaseret undersøgelse af de selskaber, der har indgået koncerninterne aftaler. Denne undersøgelse vil blive tilrettelagt, således at dels alle større koncerner, som har indgået aftaler med interesseforbundne selskaber, har mulighed for at blive udtrukket til en nærmere kontrol. Dels koncerner, hvor SET ud fra en risikovurdering formoder, at deres prisfastsættelse kan være for høj, vil have risiko for at blive udtrukket. På denne måde målrettes tilsynsindsatsen.

Stikprøven, der i første omgang består af 12 selskaber, bliver udtrukket med fokus på risiko og væsentlighed. Risikoen for, at interne handelsaftaler ikke er indgået til

markeds-mæssige priser, formodes at være størst i virksomheder med høje omkostninger pr. kWh. Med væsentlighed forstås virksomheder med en stor omsætning forbundet med interne handler. Her vil konsekvenserne af en manglende markeds-mæssighed også være store.

Under hensyn til at SET forudsættes primært at føre tilsyn med væsentlige aftaler, ses der bort fra virksomheder med en årlig omsætning på mindre end 1 mio. kr. For hver virksomhed undersøges alle aftaler det pågældende år.

Hvis undersøgelsen viser, at fejlniveauet er højt, skal der tages stilling til, hvordan flere sager fra perioden 2012-17 kan gennemgås, herunder især de resterende selskaber i gruppen af risiko-behæftede selskaber.

SET vurderer, at det er nødvendigt at benytte ekstern bistand til en sådan supplerende gennemgang.

4.2 FREMADRETTET KONTROL AF AFTALERS MARKEDSMÆSSIGHED (2018-)

Primo 2019 forventer SET at udtrække en stikprøve vedrørende aftaler gældende for 2018.

Som tidligere nævnt forventes det, at godt 100 koncerner/selskaber indgår interesseforbundne aftaler på energispareområdet. Det forventes samtidig, at langt hovedparten af disse aftaler indgås i slutningen af et år med ikrafttræden i starten af det nye år for et år ad gangen.

Der forventes i første omgang at blive udtaget ca. 10-20 selskaber, som forventes at udgøre 10-20 % af populationen.

For hvert af de følgende år skal der også udtages en stikprøve, og SET vil i givet fald følge samme fremgangsmåde som beskrevet ovenfor.

Størrelse og fremgangsmåde ved udtagelse af stikprøve vil blive nærmere aftalt i lyset af erfaringer med behandling af stikprøver for 2012-2017.

4.3 RETSFØLGE VED FASTSÆTTELSE AF MARKEDSMÆSSIG PRIS

Energitilsynet kan i henhold til § 46 i lov om elforsyning og § 28 c i lov om naturgasforsyning skønsmæssigt fastsætte den markeds-mæssige pris, hvis markeds-mæssigheden af en aftale ikke findes godtgjort. Den skønsmæssigt fastsatte pris vil blive lagt til grund for den økonomiske regulering af den kollektive elforsyningsvirksomhed eller naturgasdistributionsselskabet.²⁵

Såfremt at en konkret aftale giver anledning til, at Energitilsynet skønsmæssigt fastsætter den markeds-mæssige pris, vil det i den konkrete sag, ud fra de almindelige

²⁵ Jf. § 46, stk. 2, 5. og 6. pkt. i lov om elforsyning og § 28 c, stk. 2, 5. og 6. pkt. i lov om naturgasforsyning.

forvaltningsretlige regler skulle vurderes, om Energitilsynet kan genoptage og tilbagekalde eller ændre eventuelle tidligere truffne afgørelser om forhøjelse af indtægtsrammer.

For varmekomfort skal det tilsvarende ud fra bestemmelserne i varmforsyningsloven vurderes, om der skal ske en korrektion i varmeselskabets indregningsberettigede omkostningsgrundlag.

For så vidt angår de stikprøvebaserede undersøgelser af markedsmæssighed af selskabernes aftaler for 2012-2017, jf. afsnit 4.1, forelægges resultaterne for Energitilsynet. Det samme gælder, hvis undersøgelsen giver anledning til at rejse konkrete sager, herunder sager hvori der vil kunne træffes afgørelse om fastsættelse af en skønsmæssig markedsmæssig pris.

4.4 MISTANKER I FORBINDELSE MED ENERGISTYRELSENS OMKOSTNINGS-ANALYSE

Det har været drøftet med Energistyrelsen, at styrelsen i forbindelse med omkostningsanalyse i relation til omkostningseffektivitet kan blive bekendt med forhold, som kan indikere, at selskabernes prisfastsættelse ikke er overensstemmende med sektorlovenes bestemmelser om markedsmæssighed. Samarbejdsaftalen mellem SET og Energistyrelsen indeholder derfor vilkår om, at Energistyrelsen giver SET meddelelse, hvis Energistyrelsen bliver bekendt med forhold som giver anledning til en sådan mistanke.²⁶

4.5 RESSOURCEINDSAT

Der er pt. stor usikkerhed om sagsbehandlingstiden i sager om enkelte aftaler. Der er derfor på nuværende tidspunkt usikkerhed om, hvor mange nye sager der kan føres tilsyn med på området.

4.6 UDMØNTNING AF HJEMMEL TIL FASTSÆTTELSE AF REGLER OM MARKEDSMÆSSIGHED

Energi- Forsynings- og Klimaministeriet har sendt et lovforslag i høring den 17. november 2017. Lovforslaget indeholder regler, der bemyndiger energi-, forsynings- og klimaministeren til at fastsætte regler om vurderingen af markedsmæssigheden og om fastsættelse af den markedsmæssige pris og vilkår for de aftaler, som energiselskaberne indgår til realisering af energibesparelser under energispareordningen.

Lovforslaget har været i høring fra den 17. november 2017 til den 15. december 2017, og det forventes fremsat for Folketinget ultimo februar 2018.

²⁶ Jf. samarbejdsaftalens afsnit 3.7.

Det forventes, at energi- forsynings- og klimaministeren senest den 1. oktober 2018 udmønter nærmere regler om vurdering af markedsmæssigheden og fastsættelse af en skønsmæssigt fastsat markedsmæssig pris, ligesom der i lovforslaget forudsættes at blive fastsat regler om dokumentationspligtens indhold og rækkevidde samt revisionspligt og sagsbehandling i øvrigt. Det regelforberedende arbejde forestås af Energistyrelsen.

SET har imidlertid ydet et betydeligt bidrag i forbindelse med den del af lovforslagets udformning, som vedrører markedsmæssighed.

Det forventes ligeledes, at SET kommer til at blive inddraget i forbindelse med energi-, forsynings- og klimaministerens konkrete udmøntning af bemyndigelsen til at fastsætte regler i en selvstændig bekendtgørelse om markedsmæssighed. SET har en administrativ praksis og de faglige kompetencer, der knytter sig til reglerne om markedsmæssighed. Det forventes således, at SET i 2018 vil have en betydelig opgave i forbindelse med at bidrage til udarbejdelse af et udkast til reglernes indholdsmæssige udformning, ligesom SET må forventes at yde bidrag til ministerens vejledning på området.