

Notat om overflytning af energispareforpligtelsen (sammendrag)

1. INDLEDNING OG SAMMENFATNING

Energistyrelsen er i færd med at undersøge, om energispareforpligtelsen, som inden for el- og gasområdet i dag påhviler net- og distributionsselskaberne, på en hensigtsmæssig måde kan overflyttes til handelsselskaberne. Energistyrelsen og Kammeradvokaten har i den forbindelse identificeret forskellige problemstillinger, som en flytning af forpligtelsen til handelsselskaberne kræver en stillingtagen til.

Energistyrelsen har på baggrund af de identificerede problemstillinger bedt Kammeradvokaten skitsere de mulige rammer for en fremtidig regulering af energispareforpligtelsen, hvor forpligtelsen ligger hos handelsselskaberne.

Overflytningen af energispareforpligtelsen fra net- og distributionsselskaberne til handelsselskaberne er, som anført i Energistyrelsens notat af 19. november 2015, kun relevant i relation til el- og gasområdet, idet der indenfor de øvrige energiområder ikke findes en tilsvarende opdeling mellem net- og distributionsselskaber og handelsselskaber. Energistyrelsen har på den baggrund bedt Kammeradvokaten vurdere, om den omstændighed, at der ikke findes en tilsvarende opdeling af selskaber indenfor de øvrige energiområder (navnlig varmeområdet), gør det betænkeligt at flytte forpligtelsen fra net- og distributionsselskaberne til handelsselskaberne inden for el- og gasområdet.

Til brug for Energistyrelsens og Kammeradvokatens arbejde med sagen har Energistyrelsen indhentet oplysninger fra andre EU-medlemslande, der har en ordning, hvorefter energispareforpligtelsen påhviler handelsselskaberne. Energistyrelsen har modtaget svar fra Irland, Østrig, Spanien og Frankrig. Øvrige medlemslandes erfaringer med pålæggelse af energi-

spareforpligtelsen på handelsselskaber fremgår af Energy Saving Policies rapporter fra marts 2015 om eksisterende og planlagte energispareforpligtelser¹.

Kammeradvokatens bemærkninger til og vurdering af de identificerede problemstillinger kan sammenfattes således:

- En fremtidig regulering, hvor energispareforpligtelsen flyttes fra net- og distributionselskaberne til handelsselskaberne, kan udformes på en række forskellige måder. Ved udformningen af en eventuel fremtidig regulering må der foretages en afvejning af en række energipolitiske og administrative hensyn over for hinanden.
- I valget mellem flere mulige modeller kan der opstilles to yderpunkter, **1)** den ”store” og administrativt tunge model, og **2)** den ”lille” og administrativt lettere model. Mellem de to yderpunkter kan der opstilles forskellige modeller, som grundlæggende er modifikationer af yderpunktsmodellerne.
- Fordelen ved den ”store” model er, at alle handelsselskaber bidrager til energispareindsatsen, og at der føres en intensiv kontrol med selskabernes opfyldelse af kravene. Ulempen er, at modellen er administrativt tung. Fordelen ved den ”lille” model er, at den er administrativt lettere, fordi administrationen i høj grad lægges ud til selskaberne selv. Ulempen er, at ikke alle handelsselskaber bidrager til energispareindsatsen, og at den lempeligere kontrol indebærer risiko for manglende opfyldelse af forpligtelserne.
- Det er Kammeradvokatens erfaring fra arbejdet med sager inden for forskellige forsyningsområder, at meget detaljerede og tæt regulerede ordninger i praksis kan være vanskelige at administrere, og at disse ofte skaber betydelige administrative byrder for såvel myndighederne som de regulerede selskaber. Ved udformningen af den fremtidige energispareordning kan der derfor være god grund til at vægte hensynet til en relativt enkel og let administrerbar ordning, baseret på klare og præcise regler, højt.
- Overflytningen af energispareforpligtelsen fra net- og distributionsselskaberne til handelsselskaberne medfører, at forpligtelsen flyttes fra tæt regulerede, bevillingspligtige selskaber til ikke-bevillingspligtige selskaber, der er underlagt en noget lempeligere regulering. Den omstændighed taler for, at der fastsættes skærpede kontrol- og sanktionsbestemmelser i den fremtidige regulering.

¹ENSPOLs rapporter fra marts 2015 om eksisterende og planlagte ordninger for energispareforpligtelser

Udover disse mere overordnede forhold, som bør indgå i overvejelserne om udformningen af en fremtidig energispareordning, har Energistyrelsen og Kammeradvokaten identificeret en række mere konkrete forhold, som bør indgå i overvejelserne. Kammeradvokatens bemærkninger til og vurdering af disse problemstillinger kan sammenfattes således:

Kontrol mv.

- Forudsætningen for en effektiv kontrol og sanktionering af overtrædelser af energispareforpligtelsen er, at reglerne om realisering, opgørelse og dokumentation af selskabernes energisparetiltag er klare og entydige. Energistyrelsen kan ved fastsættelsen af disse regler i vid udstrækning hente inspiration i de allerede eksisterende regler i aftalen af 13. november 2012 og bilagene hertil. Det kan dog overvejes, om styrelsen ud fra hensynet til at understøtte selskabernes villighed til at investere i større energibesparende projekter - som en tilføjelse til de eksisterende regler - bør etablere en mulighed for, at selskaberne kan få en vejledende forhåndsgodkendelse af deres projekter.
- I relation til den fremtidige kontrolindsats bemærkes, at de administrative byrder, der er forbundet hermed (formentlig) vil kunne nedbringes – hos såvel tilsynsmyndigheden som de regulerede selskaber – ved indførelse af en skemabaseret indberetningsordning, hvorefter selskaberne skal indberette de energibesparelser, som de har realiseret, samt de omkostninger, som de har afholdt i den forbindelse. Indberetningsordningen kan yderligere styrkes ved, at der fastsættes bestemmelser om, at indberetning skal revisorpåtegnes – sådan som det også kendes fra andre ordninger inden for energiområdet, f.eks. reglerne om olieberedskab.
- Det bemærkes i forlængelse heraf, at det vil være (juridisk) muligt at uddelegere visse kontrolbeføjelser, samt eventuelle opgaver forbundet med en forhåndsgodkendelsesordning til private aktører. Hvorvidt en sådan uddelegering er ønskelig afhænger imidlertid af en konkret (energi)politisk og administrativ vurdering, der forudsætter en nærmere undersøgelse af fordelene og ulemperne ved en sådan udlicitering.

Sanktion

- I relation til sanktionsreglerne i den fremtidige ordning bemærkes, at Energistyrelsen principielt har et valg mellem flere forskellige sanktionsmodeller. En nærliggende sanktionsmodel er dog bødeforlægsordningen, hvor en bøde forelægges det pågældende selskab til vedtagelse. Denne ordning kendes i forvejen fra bl.a. olieberedskabsloven, som bygger på en tilsvarende EU-retlig forpligtelse.
- Eventuelle sanktioner, der pålægges selskaber, der leverer energi til det danske marked - men som er etableret i Norden eller i EU - vil som udgangspunkt kunne hånd-

hæves med bistand fra det pågældende lands myndigheder, jf. henholdsvis lovbe-
kendtgørelse nr. 555 af 25. maj 2011 og Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA.

Selskaber underlagt forpligtelsen

- Ved udformningen af den fremtidige energispareordning må der tages stilling til, om der skal fastsættes en undergrænse, der sikrer, at handelsselskaber under en given størrelse undtages fra energispareforpligtelsen. Undergrænser for hvilke selskaber, der er omfattet af energispareforpligtelsen, er almindeligt kendt i energispareordningerne i de øvrige EU-medlemslande, og er her fastsat for ikke at belaste såvel tilsynsmyndighederne som de mindre selskaber unødigt.
- Hvorvidt der ønskes fastsat en undergrænse i den fremtidige energispareordning er i høj grad et energipolitisk og administrativt spørgsmål, som kræver en afvejning af, hvad undergrænsen vil betyde, dels i forhold til opfyldelsen af energisparemålet på 12,2 PJ årligt i 2015-2020, og dels i forhold til den administrative belastning, som en ordning, der omfatter alle selskaber, vil indebære. Herudover vil det f.eks. kunne indgå i vurderingen af, hvorvidt der skal indføres en undergrænse, om en undergrænse vil kunne have en konkurrencemæssig indvirkning.
- Ved udformningen af den fremtidige ordning må der endvidere tages stilling til, om ændringerne bør foretages på tværs af de forskellige energiarter (el, gas, fjernvarme og olie), eller om ændringerne skal isoleres til at angå el- og gasområdet, som er det eneste sted, hvor en overflytning af energispareforpligtelsen er relevant, jf. Energistyrelsens notat af 19. november 2015. Om dette er ønskeligt er imidlertid (også) navnlig et spørgsmål af energipolitisk og administrativ karakter.
- Det bemærkes slutteligt, at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt det forhold, at overflytningen af energispareforpligtelsen kun er relevant for el- og gasområdet indebærer konkurrenceretlige udfordringer, idet der f.eks. ikke inden for varmeområdet findes handelsselskaber, og at varmforsyningselskaberne (i modsætning til handelsselskaberne indenfor el- og gasområdet) er underlagt hvile-i-sig-selv-princippet. Efter det oplyste, er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opfattelse, at en flytning af energispareforpligtelsen på el- og gasområdet ikke vil have konkurrencemæssige effekter. Kammeradvokaten er ved gennemgangen af det foreliggende materiale ikke stødt på forhold, der giver grund til at anlægge en anden vurdering af det spørgsmål.

Ovenstående skitserer de overordnede rammer for, hvordan den fremtidige energispareordning *kan* udformes. Som det fremgår, kræver flere af de identificerede problemstillinger, at der træffes konkrete energipolitiske og administrative beslutninger om, hvordan den fremtidige regulering *skal* udformes. Når disse energipolitiske og administrative beslutninger er

..... truffet, bistår Kammeradvokaten gerne med udformningen af en mere konkret model for den fremtidige energispareordning.