



Rigsrevisionens notat om

tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af energiselskabernes energispareindsats



revision
revision

revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af energiselskabernes energispareindsats

30. september 2016

RN 707/16

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 9. august 2016 om en undersøgelse af energiselskabernes energispareindsats – også kaldet energispareordningen (ESO). Dette notat beskriver, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i sommeren 2017.

II. Baggrund

2. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at undersøge energispareordningen for at kortlægge og vurdere, om der er problemer med ordningen og administrationen af den, så undersøgelsen kan give input til eventuelle ændringer af ordningen.

3. Statsrevisorerne stillede følgende spørgsmål:

- Er energispareordningen omkostningseffektiv?
- Har der været misbrug af tilskud til energibesparelser og omgåelse af reglerne?
- Er Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets tilsyn med energispareordningen tilfredsstillende?

Statsrevisorerne begrundede bl.a. anmodningen med, at en evaluering fra marts 2015 viste, at den gennemsnitlige pris for at realisere energibesparelserne var steget væsentligt. Evalueringen afdækkede desuden en række udfordringer for indsatsen. Derudover har dele af branchen kritiseret ordningen for at være for dyr (dvs. omkostningsineffektiv), og at svigtende tilsyn og kontrol har medført risiko for misbrug og konkurrenceforvridning af ordningen.

4. Energispareordningen trådte i kraft i 2006 på baggrund af en frivillig aftale mellem regeringen og energiselskabernes brancheforeninger efterfulgt af en bekendtgørelse, der formaliserede ordningen med ophæng i lovene om el-, naturgas- og varmforsyning. Ordningen er efterfølgende blevet genforhandlet – først i 2009 og senest i 2012 med tilsvarende ændringer i bekendtgørelsen. Aftalen fra 2012 implementerede samtidig artikel 7 i EU's direktiv om energieffektivitet, som handler om ordninger for energispareforpligtelser. Med aftalen fra 2012 forpligtede net- og distributionsselskaberne sig til at levere energibesparelser svarende til 10,7 petajoule (PJ) pr. år i perioden 2013-2014 og 12,2 PJ pr. år i perioden 2015-2020. De 12,2 PJ svarer til en fordobling af niveauet fra aftalen fra 2009. Ovenstående målsætning blev fastlagt i den politiske aftale af 22. marts 2012 om den danske energipolitik 2012-2020. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet orienterer årligt Folketinget om omfanget af de indberettede energibesparelser.

Den seneste aftale om energiselskabernes energispareindsats fra 2012 blev indgået mellem energi-, forsynings- og klimaministeren og net- og distributionsselskaberne inden for el, naturgas, fjernvarme og olie repræsenteret af Dansk Energi, HMN Naturgas, DONG Gas Distribution, Naturgas Fyn Distribution, Dansk Fjernvarme, Foreningen Danske Kraftvarmeværker og Energi- og olieforum.

I alt 471 forpligtende net- og distributionsselskaber/aftalepartier er omfattet af aftalen fordelt på:

- 60 elnetselskaber
- 3 gasselskaber
- 407 fjernvarmeselskaber
- 1 olieaftalepart.

Petajoule (PJ) er en måleenhed for energi.

Energisparemålet på 12,2 PJ pr. år svarer til ca. 2 % af Danmarks samlede energiforbrug i 2014.

Et **energisparebenchmark** er en årlig opgørelse over energiselskabernes omkostninger til energispareindsatsen, som Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet udarbejder. Energiselskaberne skal indberette omkostningerne fordelt på henholdsvis administrationsomkostninger og øvrige omkostninger.

Ifølge bekendtgørelsen kan benchmarket bruges til at udvælge op til 25 virksomheder med de højeste omkostninger til at redegøre for, hvordan virksomhederne har sikret omkostningseffektiviteten i deres energispareindsats.

5. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har i juni 2016 foreløbigt vurderet, at omkostningerne ved de leverede energibesparelser i 2015 er ca. 1,6 mia. kr. Omkostningerne bliver først offentliggjort, når ministeriets energisparebenchmark for 2015 foreligger i løbet af 2016. Aftalen fra 2012 løber frem til 2020, men fastsætter kun branchespecifikke energisparemål frem til 2015. En ny aftale med nye energisparemål for de enkelte brancher er endnu ikke trådt i kraft.

6. Boks 1 beskriver, hvordan energispareordningen fungerer.

BOKS 1. ENERGISPAREORDNINGEN (ESO)

Ordningens organisering

Energispareaftalen forpligter gennem brancheforeningerne net- og distributionsselskaberne inden for el, fjernvarme, gas og olie til at realisere energibesparelser i slutforbruget af energi i Danmark. Der eksisterer ikke en lovgivning, som forpligter olieselskaberne til at medvirke til at realisere energibesparelser, og som giver mulighed for at pålægge oliebranchens selskaber energispareforpligtelser.

Hvis et selskab enten ikke kan leve op til sin energispareforpligtelse eller har udført for mange energibesparelser i forhold til sin forpligtelse, er det muligt at handle med besparelserne mellem selskaberne.

Selve opgaven med at realisere egentlige energispareprojekter kan udføres på forskellige måder:

- Energiselskaberne kan indgå aftaler med forskellige håndværkere og virksomheder om enten at udføre energibesparelserne hos slutbrugerne eller at opkøbe energibesparelserne, når de er udført.
- Energiselskaberne kan selv indgå aftaler med slutbrugere om køb af besparelser (tilskud eller rådgivning).
- Energiselskaberne kan realisere energibesparelserne i eget ledningsnet.

Energispareprojekter kan have karakter af tilskud, rådgivning og bredere markedspåvirkning eller en kombination af ydelserne, hvoraf tilskud er den mest benyttede form.

Energiselskaberne skal i henhold til aftalen gennemføre en årlig audit af dokumentationen og retningslinjerne for energibesparelserne. Hvert 2. år skal auditten gennemføres af en ekstern auditor. Brancheforeningerne indsamler og kvalitetssikrer oplysninger om selskabernes energibesparelser og omkostningerne herved og indberetter oplysningerne til Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Finansiering af ordningen

Ordningen finansieres ved, at de samlede omkostninger til energispareordningen opkræves som en del af tariffen på energikundernes el-, gas- eller varmeregning. Olieselskaberne kan derimod ikke inden for den eksisterende lovgivning opkræve udgifterne krone for krone hos deres kunder, men der er intet, der forhindrer, at olieselskaberne lægger omkostningerne på prisen. Omkostninger til energispareordningen kan variere mellem energikunder, da det opkrævede beløb afhænger af kundernes energiselskabs omkostninger til at realisere energibesparelser.

Som det fremgår af boks 1, foregår en betydelig del af administrationen med energispareordningen hos energiselskaberne (dvs. net- og distributionsselskaber) og energiselskabernes brancheforeninger.

7. Rigsrevisionen har ikke ifølge rigsrevisorloven revisionsadgang til at revidere net- og distributionsselskaberne og brancheforeningerne, men kan kun benytte sig af den adgang til selskaberne, som Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har i kraft af sit tilsyn med selskaberne. I den sammenhæng fremgår det af bekendtgørelsen, at net- og distributionsselskaberne og samarbejdsorganerne – dvs. brancheforeningerne – efter anmodning skal meddele Energistyrelsen oplysninger til dokumentation af forhold, som er omfattet af bekendtgørelsen.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

8. Vi vil gennemføre en undersøgelse af energispareordningen for at vurdere eventuelle problemer med ordningen og administrationen af den.

9. Vores hovedfokus i undersøgelsen vil være på Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets rolle og ansvar i forhold til at sikre sig, at energispareordningen bidrager til at opnå omkostningseffektive energibesparelser, dvs. gennemførte energibesparelser til lavest mulige omkostninger. Herunder vil vi svare på Statsrevisorernes spørgsmål.

10. I vores undersøgelse af Statsrevisorernes første spørgsmål om, hvorvidt energispareordningen er omkostningseffektiv, vil vi tage udgangspunkt i de 2 seneste evalueringer af ordningen, som Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har fået gennemført, og i ministeriets årlige energisparebenchmarks. Vi vil derudover undersøge, hvad ministeriet – på baggrund af evalueringernes anbefalinger – har gjort for at forbedre ordningens omkostningseffektivitet.

11. I forhold til at undersøge Statsrevisorernes andet spørgsmål om, hvorvidt der har været misbrug af energispareordningen og/eller omgåelse af reglerne, skal vi understrege, at misbrug kan være vanskeligt at undersøge og bevise. Misbrug kan fx være, hvis en kunde eller en leverandør forfalsker dokumentationen for en energispareaktivitet, så dokumentationen fremstår korrekt. I disse tilfælde kan misbrug ikke nødvendigvis afdækkes ved revision. I den henseende vil det derfor ikke være muligt for os at afdække omfanget af et eventuelt misbrug af energispareordningen. Vores undersøgelse heraf vil – med afsæt i Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets tilsyn – således tage udgangspunkt i en vurdering af, hvilke muligheder for og eksempler på misbrug og omgåelse af reglerne energispareordningen giver. Vi vil herunder vurdere de kontrolaktiviteter og sanktionsmuligheder, som energispareordningen omfatter.

12. I vores undersøgelse af Statsrevisorernes tredje spørgsmål om, hvorvidt Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets tilsyn med energispareordningen har været tilfredsstillende, vil vi se på både regeloverholdelse og ordningens omkostningseffektivitet. Vi vil se på, hvordan tilsynet er tilrettelagt og udført, og hvordan ministeriet har fulgt op på de forhold, som tilsynet har givet anledning til. Vores undersøgelse vil bl.a. omfatte ministeriets stikprøvekontroller og energisparebenchmarks.

13. Undersøgelsesperioden vil primært være 2012 og frem, dvs. inklusive forarbejderne til aftalen fra 2012 mellem energi-, forsynings- og klimaministeren og energiselskabernes brancheforeninger om energiselskabernes energispareindsats.

14. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm