



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Februar 2023
– 11/2022**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Tilsynet med aftaler i forsyningssektoren

11/2022

Beretning om

tilsynet med aftaler i forsyningssektoren

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2023

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Klima-, energi- og forsyningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i juni 2023.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2022, som afgives i februar 2024.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Stibo Complete lager og logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
kundeservice@stibocomplete.com
http://www.stibocomplete.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-795-8
ISBN online 978-87-7434-796-5

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om tilsynet med aftaler i forsyningssektoren

Ca. 600 forsyningselskaber har monopol på at transportere el, gas og varme til boliger og virksomheder i Danmark. Forsyningselskaberne ejer nettet og har omkostninger, som finansieres af forbrugernes betalinger for forsyning af el, gas og varme. En gennemsnitlig husstand bruger ca. 37.000 kr. årligt på forsyningsydelser. En forudsætning for, at borgere og virksomheder ikke betaler for meget for forsyningsydelserne, er et effektivt tilsyn.

Forsyningstilsynet blev ved lov etableret som et organisatorisk og økonomisk uafhængigt tilsyn i 2018. Tilsynet skal især sikre forbrugernes interesser i forsyningssektoren og skal arbejde for høj effektivitet i forsyningssektoren, lavest mulige priser, en sikker og stabil forsyning samt en omkostningseffektiv teknologiudvikling og grøn omstilling.

De senere år er forsyningselskaberne i stigende grad samlet i større koncerner. Der skal i den forbindelse føres tilsyn med, at koncernforbundne selskaber ikke indgår interne koncernforbundne aftaler uden konkurrence og til overpris, som sendes videre til forbrugerne.

Statsrevisorerne finder, at Forsyningstilsynets tilsyn med forsyningselskaberne har været helt utilstrækkeligt. Det gælder både grundlaget for kontrol og den gennemførte kontrol af, om forsyningselskaberne har indgået ulovlige koncernforbundne aftaler.

Statsrevisorerne finder det sandsynliggjort, at Forsyningstilsynet kunne have fundet flere lovbrud - og dermed grundlag for påbud til selskaberne om at nedsætte priserne - hvis tilsynet havde arbejdet mere risikobaseret. Kontrollen med varmforsyningselskaberne, som udgør 557 ud af samlet 600 forsyningselskaber, har stort set været fraværende med kun ét pristilsyn, hvilket udgør en betydelig risiko for forbrugerne.

Statsrevisorerne

20. februar 2023

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli
Lars Christian Lilleholt*
Monika Rubin

* Statsrevisor Lars Christian Lilleholt har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at en række forbrugere har betalt overpris for transporten af forsyninger, og at der er risiko for, at det gør sig gældende for flere forbrugere for både el, gas og varme.

Statsrevisorerne har bl.a. hæftet sig ved disse undersøgelsesresultater:

- Forsyningstilsynet har ikke haft tilstrækkelig viden om de forsynings-selskaber, der skal kontrolleres, og kan dermed ikke vurdere, hvor risikoen for fejl og lovbrud er størst.
- Forsyningstilsynet har igangsat færre kontroller i 2020-2021 end i 2018-2019, og kontrollerne har primært været rettet mod 2 mindre væsentlige omkostningsområder hos forsynings-selskaberne.
- Forsyningstilsynet har kun i ét tilfælde ført pristilsyn med varmeforsynings-selskabernes koncernforbundne aftaler uden for energispareområdet.
- Forsyningstilsynet har fundet lovbrud i knap halvdelen af de kontrollerede aftaler og har på den baggrund pålagt forsynings-selskaberne at nedsætte priserne med i alt ca. 62 mio. kr.
- Forsyningstilsynet har i perioden 2018-2021 udstedt påbud og påtaler til de selskaber, der har brudt forsyningslovens bestemmelser om koncernforbundne aftaler, og selskaberne har efterlevet påbuddene.
- Forsyningstilsynet har ikke haft en samlet tilsynsstrategi baseret på risiko og væsentlighed og har ikke fulgt op på effekten af sine kontroller og reaktioner ved lovbrud.
- Rigsrevisionens gennemgang af 123 overvågningsprogrammer indsendt til Forsyningstilsynet viser, at ca. 81 % af programmerne for perioden 2018-2020 ikke fuldt ud opfylder kravet om, at selskaberne sikrer, at koncernforbundne aftaler indgås på konkurrencelignende vilkår.

Statsrevisorerne konstaterer, at undersøgelsen afdækker uklarhed om og mangel på lovhjemler til et styrket forsyningstilsyn.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	8
2. Kontrol med koncernforbundne aftaler	10
2.1. Grundlaget for kontrollen	10
2.2. Udførelsen af kontrollen	14
Bilag 1. Metodisk tilgang	21
Bilag 2. Ordliste	25

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

I undersøgelsesperioden januar 2018 - december 2021 har der været følgende ministre:

Lars Christian Lilleholt: juni 2015 - juni 2019

Dan Jørgensen: juni 2019 - december 2022

Beretningen har i udkast været forelagt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Forsyningstilsynet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Transporten af el, gas, varme og vand til boliger og virksomheder (herefter forbrugere) varetages af en række forsyningsselskaber. Når forbrugerne fx betaler deres elregninger, så betaler de både for selve strømmen og for transporten af strømmen. Det er forskellige selskaber, der ejer elnettet og rørsystemerne, som anvendes til transporten. Selskaberne kaldes elnetselskaber, gasdistributionsselskaber og varme-forsyningsselskaber, men omtales i denne beretning samlet som forsyningsselskaber. Der er kun lagt henholdsvis ét elkabel og ét varmerør osv. ud til hver enkelt bolig eller virksomhed. Forsyningsselskaberne har derfor monopol på at transportere forsyningerne ud til forbrugerne. Betalingen til transporten går automatisk til det forsyningsselskab, der ejer nettet omkring boligen eller virksomheden, og forbrugerne kan derfor ikke skifte forsyningsselskab for at få en bedre pris på transporten af el, gas, varme og vand.

2. Der er i alt ca. 600 forsyningsselskaber i el-, gas- og varmesektorerne. Selskaberne indgår ofte i koncerner, hvor nogle selskaber i koncernen har monopol, og nogle opererer på markeder med konkurrence. Der er fx konkurrence om salg af el, produktion af el, salg af bredbånd og salg af varmepumper. I takt med at forsyningsselskaber samles i større koncerner, stiger potentialet for samhandel mellem selskaberne inden for koncernen. Forsyningsselskaberne er derfor forpligtede til at sikre, at deres aftaler med koncernforbundne selskaber om køb eller salg af ydelser og varer er indgået på konkurrencelignende vilkår, så forsyningsselskaberne ikke køber ydelser for dyrt og dermed sender en for høj regning til forbrugerne. Er aftalerne ikke indgået på konkurrencelignende vilkår, er de ulovlige, jf. love om elforsyning, gasforsyning, varmforsyning og om fremme af besparelser i energiforbruget.

3. Forsyningsselskaberne er underlagt regulering og tilsyn for at undgå, at forbrugerne betaler overpris for transporten af deres energiforsyning. På el-, gas- og varmeområdet har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ansvaret for reguleringen, mens Forsyningstilsynet har ansvaret for tilsynet. Forsyningstilsynet er organisatorisk og økonomisk uafhængigt og kan ikke modtage eller søge instruktion fra andre. En af Forsyningstilsynets opgaver er at føre kontrol med, om el- og gasforsyningsselskabernes aftaler bliver indgået på konkurrencelignende vilkår, samt om varmforsyningsselskabernes priser i forbindelse med koncernforbundne aftaler kun omfatter nødvendige udgifter.

Monopol

Et monopol betyder, at der kun findes én udbyder af en bestemt vare eller ydelse, og at der derfor ikke er konkurrence.

Konkurrencelignende vilkår

Konkurrencelignende vilkår indebærer, at prisen og kvaliteten ved køb eller salg af en ydelse skal svare til, hvad man ville kunne få på et marked med konkurrence. Vi definerer konkurrencelignende vilkår som en fællesbetegnelse for det, der i lovene på forsyningsområdet omtales som markedsmæssige vilkår, markedsvilkår og markedsbestemte vilkår.

Koncernforbundne selskaber

Koncernforbundne selskaber er selskaber, der er en del af den samme koncern, hvor moderselskabet har bestemte indflydelse. Det kan fx være søsterselskaber med samme moderselskab. I lovgivningen omtales også interesseforbundne selskaber. Selskaber er interesseforbundne, når selskaberne har fælles ejerskab, også selv om ejerandelene er lille. Når vi i denne undersøgelse omtaler koncernforbundne selskaber, refererer vi også til interesseforbundne selskaber.

4. På vandområdet har Vandtilsynet (i vandsektorloven benævnt Forsyningssekretariatet) under Erhvervsministeriet ansvaret for tilsynet, men Vandtilsynet har ikke til opgave at føre kontrol med, om vandforsyningsselskabernes aftaler er indgået på konkurrencelignende vilkår, og derfor indgår Vandtilsynet ikke i beretningen.

5. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i februar 2022, fordi selskaberne i forsyningssektoren i de senere år i stigende omfang er blevet samlet i større koncerner. Hvis aftalerne inden for koncernen ikke indgås på konkurrencelignende vilkår, er der en risiko for, at forsyningssekskaberne indgår interne aftaler til overpris, og at regningen sendes videre til forbrugere af el, gas og varme, som derved betaler mere end nødvendigt for selve leveringen af energiforsyningen.

6. Formålet med denne undersøgelse er at vurdere, om Forsyningstilsynet har et tilfredsstillende tilsyn med, om forsyningssekskaberne aftaler med koncernforbundne selskaber er indgået på konkurrencelignende vilkår.



Hovedkonklusion

Forsyningstilsynets tilsyn med, om forsyningsselskabernes aftaler med koncernforbundne selskaber er indgået på konkurrencelignende vilkår, er ikke tilfredsstillende. Konsekvensen er, at borgere og virksomheder kan have betalt overpris for transporten af el, gas og varme.

Forsyningstilsynet har ikke et dækkende grundlag for kontrollen med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler

Undersøgelsen viser, at Forsyningstilsynet ikke har et godt kendskab til gruppen af selskaber, som skal kontrolleres. Forsyningstilsynet har ikke indhentet og inddraget den nødvendige viden om indgåede aftaler og selskabernes økonomiske og ejermæssige forhold til at kunne vurdere, hvor risikoen for fejl og lovbrud er størst. Forsyningstilsynet har desuden ikke en risikobaseret model for, hvordan Forsyningstilsynet udvælger selskaber og typer af aftaler til kontrol.

Forsyningstilsynet har oplyst, at Forsyningstilsynet i 2023 vil udarbejde en samlet tilsynsstrategi, der skal fastlægge rammerne for planlægning og udførelse af et mere risikobaseret tilsyn.

Forsyningstilsynet har ikke ført en tilstrækkelig kontrol med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler

Undersøgelsen viser, at Forsyningstilsynet igangsatte betydeligt færre kontroller i perioden 2020-2021 end i perioden 2018-2019. Forsyningstilsynet har derudover primært kontrolleret 2 områder, som udgør en lille del af forsyningsselskabernes samlede omkostninger, og har herudover på nær i en enkelt sag ikke ført pristilsyn med varmemforsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler.

Undersøgelsen viser, at Forsyningstilsynet på trods af manglende risikovurdering har fundet lovbrud i knap halvdelen af de kontrollerede aftaler. For størstedelen af de koncernforbundne aftaler, hvor Forsyningstilsynet vurderede, at der var sket lovbrud, har Forsyningstilsynet pålagt forsyningsselskaberne at nedsætte priserne for forbrugerne med sammenlagt ca. 62 mio. kr. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Forsyningstilsynet sandsynligvis kunne finde flere lovbrud, hvis Forsyningstilsynet baserede sin kontrol på en risikovurdering og i større grad også inddrog et pristilsyn med varmemforsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler.

Forsyningstilsynet kan give et påbud eller en påtale, når forsyningsselskaberne ikke har skriftlige aftaler og dokumentation for koncernforbundne aftaler. Forsyningstilsynet har i perioden 2018-2021 givet påbud og påtaler ved disse lovbrud. Forsyningstilsynet kan give bøder, indtil et påbud efterleves, ligesom Forsyningstilsynet har mulighed for at politianmelde selskaber for en række konkrete overtrædelser af forsyningslovene. Dette er ikke sket i perioden, da selskaberne har overholdt de påbud, som Forsyningstilsynet har givet.

Undersøgelsen viser, at Forsyningstilsynet ikke har fulgt op på effekten af sine kontroller og reaktioner ved lovbrud.

1.2. Baggrund

7. Forsyningsselskaberne i el-, gas- og varmesektoren har samlet set en omsætning på ca. 29 mia. kr. om året. Boks 1 viser omsætningen for de enkelte forsyningsområder i 2021.

Boks 1

Forsyningsselskabernes omsætning i 2021

Elforsyningsselskaber: Ca. 7 mia. kr. om året fordelt på 40 selskaber.

Gasforsyningsselskaber: Ca. 1 mia. kr. om året fordelt på 3 selskaber.

Varmeforsyningsselskaber: Ca. 21 mia. kr. om året fordelt på 557 selskaber.

Note: Der findes 3 gasforsyningsselskaber; Evida Fyn, Evida Nord og Evida Syd, indtil konsolideringen/fusionen i et statsligt selskab er fuldendt.

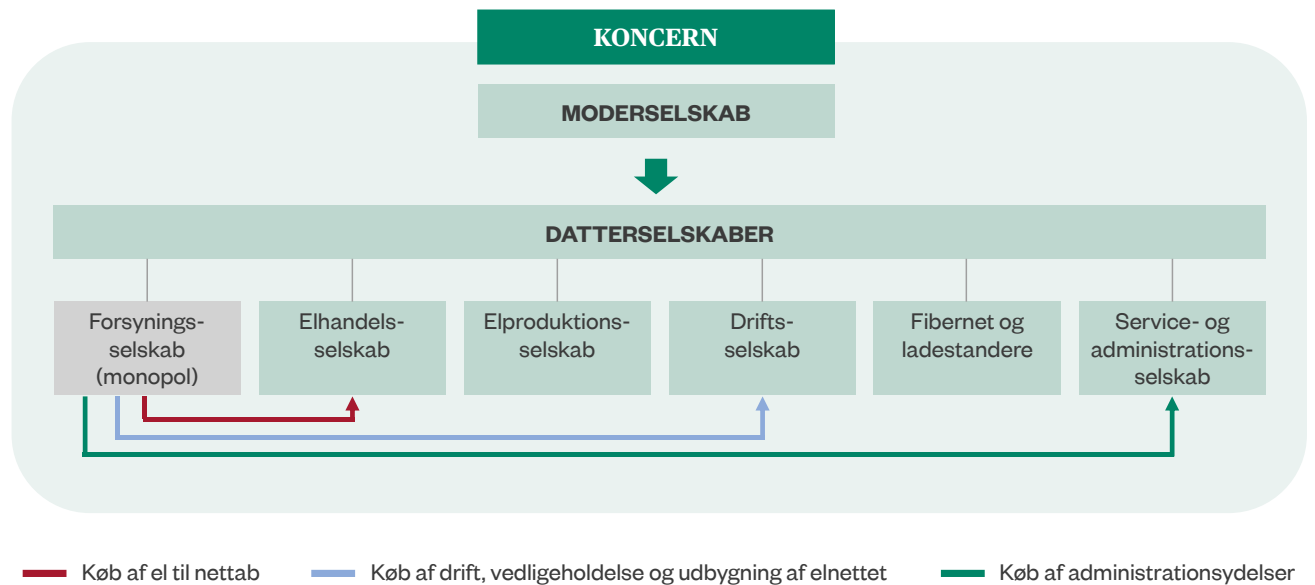
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsyningstilsynet.

Energistyrelsen har oplyst, at omsætningen vil stige for el- og varmesektoren frem mod 2040, hvorimod gassektoren skal omstille sig til et lavere forbrug.

8. Forsyningsselskabernes indtægter kommer fra forbrugerne af el, gas og varme. Forbrugernes betaling til forsyningsselskaberne sker automatisk over el-, gas- og varme-regningen. Fx udgjorde betalingen til forsyningsselskaberne på elområdet, jf. Forsyningstilsynets Elprisstatistik, i gennemsnit 8 % af forbrugernes elregning i 3. kvartal 2022. Resten af elregningen bestod af 50 % for strøm og abonnement, 3 % til Energinet, der ejer og driver det overordnede eltransmissionsnet, mens de resterende 39 % var moms, afgifter mv.

9. Forsyningsselskaberne er ofte en del af en større koncern med et moderselskab og flere datterselskaber. Figur 1 viser et eksempel på, hvordan organiseringen af en energikoncern på elområdet kan se ud, hvor forsyningsselskabet (der har monopol) indgår som ét blandt flere selskaber i koncernen.

Figur 1
Eksempel på en energikoncern på elområdet



Note: Eksemplet er fiktivt, men er inspireret af et eksempel i "Afrapportering af analyse af konkurrenceforholdene i elsektoren", der er udarbejdet af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Forsyningstilsynet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, april 2021.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 1, at koncernen omfatter et moderselskab og 6 datterselskaber. Datterselskaberne er koncernforbundne, da de alle indgår i samme koncern. Selskaberne køber ydelser og varer af hinanden inden for koncernen, samtidig sælger de også ydelser og varer til forbrugere eller selskaber uden for koncernen. De farvede pile er eksempler på betalinger for de ydelser, som forsyningsselskabet køber af de øvrige datterselskaber. Forsyningsselskabet køber fx el til dækning af nettab af elhandels-selskabet. Nettab er den lille del af strømmen, der går tabt undervejs i elnettet, når forsyningsselskabet skal transportere strømmen ud til forbrugere. Derudover kan forsyningsselskabet købe hjælp til drift og vedligeholdelse af elnettet samt hjælp til udbygning af elnettet hos et driftsselskab. Forsyningsselskabet kan desuden købe administrationsydelser, fx hjælp til at administrere lønudbetaling, af service- og administrations-selskabet. Aftaler om disse køb skal indgås på konkurrencelignende vilkår, jf. elforsyningsloven.

10. Hvis forsyningsselskaberne indgår aftaler med koncernforbundne selskaber, som ikke er indgået på konkurrencelignende vilkår, indebærer det en risiko for krydssubsidiering. Krydssubsidiering er konkurrenceforvridende, fordi de overførte midler kan gøre de øvrige datterselskabers omkostninger og priser kunstigt lave, hvorved selskaberne opnår uretmæssige konkurrencefordele.

Krydssubsidiering

Når et selskab, der har monopol, er i koncern med andre selskaber, som handler på markeder med konkurrence, er der risiko for, at aftaler om køb og salg mellem selskaberne ikke indgås på konkurrencelignende vilkår. Hvis aftalerne ikke indgås på konkurrencelignende vilkår, kan selskabet med monopol bruge aftalerne til at overføre midler til de øvrige datterselskaber eller moderselskabet i den samme koncern. Dette kaldes krydssubsidiering.

11. Den daværende regering nedsatte i 2012 Elreguleringsudvalget, som på baggrund af et eftersyn af elforsyningssektoren i 2014 påpegede, at der var risiko for krydssubsidiering i elsektoren.

Forsyningstilsynet fik desuden udarbejdet en undersøgelse i 2019 om konkurrencesituationen på elmarkedet. Undersøgelsen havde fokus på de koncernforbundne selskabers aktiviteter, og den indikerede, at der var risiko for, at koncernforbundne selskaber i elsektoren ikke handlede med hinanden på konkurrencelignende vilkår. Undersøgelsen påpegede en række problemer med konkurrenceforholdene i elsektoren og identificerede 17 områder, hvor der var risiko for konkurrenceforvridning i snitfladen mellem koncernforbundne datterselskaber. Undersøgelsen viste også, at der var en risiko for krydssubsidiering, når koncernforbundne selskaber handler med hinanden, fx når et selskab betaler for at få udført administrationsopgaver.

Tilsynet med el-, gas- og varmforsyningselskaberne

12. Der blev i oktober 2017 indgået en stemmeaftale "Et stærkt Forsyningstilsyn" af et politisk flertal bestående af den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Konservative), Det Radikale Venstre, Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti. Det fremgår af aftalen, at forsyningssektoren hvert år har store omkostninger, som finansieres af borgere og virksomheder, når de betaler for ydelser som el, gas, varme, vand, affald og tele. En gennemsnitlig husstand bruger ca. 37.000 kr. om året på forsyningsydelser, og forsyningssektoren har således stor betydning for husholdningernes økonomi og virksomhedernes konkurrenceevne. Det er derfor vigtigt, at forbrugerne ikke betaler for meget for de ydelser, de får. En forudsætning herfor er et stærkt og effektivt tilsyn. Det blev besluttet i stemmeaftalen at gennemføre en række tiltag, herunder en nyorganisering af tilsynet. Aftalen blev implementeret den 1. juli 2018, da lov om Forsyningstilsynet af 8. juni 2018 trådte i kraft, og det daværende Energitilsyn blev afskaffet og erstattet af Forsyningstilsynet. Som en del af aftalen skulle der senest i 2021 foretages en evaluering af tilsynets organisering. Klima- Energi og Forsyningsministeriet har oplyst, at evalueringen er færdiggjort i januar 2023.

Forsyningstilsynets driftsudgifter bliver fuldt ud dækket af gebyrer fra el-, gas- og varmforsyningselskaberne. I 2017 udgjorde udgifterne til det daværende Energitilsyn 59 mio. kr. De afholdte udgifter steg i 2018 til 73 mio. kr. og er i de følgende år steget til 99 mio. kr. i 2021. Forsyningstilsynets indtægts- og udgiftsbevilling blev i perioden 2018-2021 forhøjet med ca. 15 mio. kr. på grund af øgede omkostninger til at føre tilsyn med energispareordningen. Ordningen blev ikke forlænget med udgangen af 2020. Antallet af årsværk til tilsynsopgaven steg i perioden 2017-2021 fra 65 til 103.

Forsyningstilsynet ledes af en direktør, der er udpeget af klima-, energi- og forsyningsministeren for en 5-årig periode. Forsyningstilsynet og Forsyningstilsynets direktør og personale er uafhængigt og kan ikke modtage eller søge instruktion fra andre. Forsyningstilsynet er således organisatorisk og økonomisk uafhængigt.

Forsyningstilsynet skal ifølge loven navnlig sikre forbrugernes interesser i forsyningssektorerne ved at arbejde for høj effektivitet, lavest mulige forbrugerpriser på kort og lang sigt, en sikker og stabil forsyning samt en omkostningseffektiv teknologjudvikling og en omkostningseffektiv grøn omstilling.

13. Forsyningstilsynets kerneopgaver omfatter:

- tilsyn med, at energisektorens forsyningsselskaber overholder el-, gas- og varme-lovgivningen, der bl.a. omfatter aftaler i forhold til krav om markedsmæssighed, jf. el- og gaslovgivningen, og tilsyn med, at fjernvarmeselskaberne alene indregner nødvendige omkostninger i varmepriserne (pristilsyn)
- økonomisk regulering, der bl.a. for el- og gasområdet omfatter fastsættelse af indtægtsrammer for forsyningsselskaberne, der sætter loft over, hvor meget de må opkræve hos forbrugerne
- godkendelse af bl.a. forsyningsselskabernes beregningsmetoder og betingelser for fastsættelse af tariffer for transport af energiforsyningen
- analyser, statistik og overvågning af forhold på energimarkedet med henblik på at kunne identificere og håndtere nye forhold i forsyningssektoren
- deltagelse i internationalt arbejde som national regulator.

14. I undersøgelsen har vi særligt fokus på kontrollen med, at forsyningsselskaberne overholder lovkrav om, at aftalerne er indgået på konkurrencelignende vilkår, samt at der på el- og gasområdet foreligger skriftlig dokumentation for markedsmæssighed på aftaletidspunktet. Forsyningstilsynet har i sit tilsyn på disse områder adgang til at indhente selskabernes dokumentation for, at aftalerne er indgået på konkurrencelignende vilkår.

For varmeområdet gælder der som udgangspunkt andre regler for tilsynet end for tilsyn med markedsmæssighed på el- og gasområdet. Forsyningstilsynet skal for varmeområdet føre tilsyn med, at varmforsyningsselskaberne alene indregner nødvendige omkostninger i varmepriserne, herunder også kontrollere, om koncernforbundne aftaler er prissat korrekt. Et pristilsyn udgør et element i det, der kaldes tilsyn med markedsmæssighed. Der er i modsætning til el- og gasområdet ikke krav om, at der på varmeområdet skal foreligge skriftlige aftaler om koncerninterne transaktioner og dokumentation for markedsmæssighed. I forhold til energibesparelser på varmeområdet var der som for el- og gasområdet krav om dokumentation for markedsmæssighed på aftaletidspunktet, og tilsynet kunne indhente selskabernes dokumentation. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at en komplet vurdering af markedsmæssighed indebærer et tilsyn ud fra OECD's retningslinjer for prisfastsættelse af transaktioner mellem bl.a. koncernforbundne parter samt Skatteforvaltningens vejledning til selskaber om deres dokumentationspligt i relation til prisfastsættelsen.

15. Hvis Forsyningstilsynet vurderer, at en aftale ikke er indgået på konkurrencelignende vilkår, kan Forsyningstilsynet kræve, at forsyningsselskabet nedsætter prisen for forbrugerne. Når Forsyningstilsynet træffer en afgørelse om, at et selskab skal nedsætte prisen med fx 2 mio. kr., så betyder det, at selskabet skal nedsætte sin regning til forbrugerne svarende til 2 mio. kr.

Aftaler om realisering af energibesparelser

Forsyningsselskaberne har siden 2006 indgået frivillige aftaler med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, der forpligtede selskaberne til at realisere en given mængde energibesparelser i energiforbruget. Forsyningsselskaberne opkøber energibesparelser hos energiforbrugere, enten direkte eller gennem service-selskaber, energirådgivere og håndværksvirksomheder.

Ordningen blev ikke forlænget med udgangen af 2020.

Tilsynet med vandforsyningsselskaberne

16. På vandområdet er Vandtilsynet (under Erhvervsministeriet) tilsynsmyndighed, jf. vandsektorloven. Vandsektorloven giver Vandtilsynet mulighed for at indhente dokumentation for, hvordan priser og vilkår for aftaler er fastsat. Ifølge vandsektorloven kan vandforsyningsselskaberne idømmes bødestraf, hvis de overtræder lovens krav til aftaler. Hverken Vandtilsynet eller en anden myndighed har pligt til at føre tilsyn med, om vandforsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler er indgået på konkurrencelignende vilkår.

Før 2016 skulle vandforsyningsselskaberne udarbejde interne overvågningsprogrammer, så aftaler blev indgået på konkurrencelignende vilkår, og Vandtilsynet skulle kontrollere disse. Kravet om interne overvågningsprogrammer blev afskaffet ved en lovændring i 2016. Baggrunden var dels et politisk ønske om at fjerne administrative byrder fra vandforsyningsselskaberne, dels at Vandtilsynet gav udtryk for, at de interne overvågningsprogrammer ikke var egnede til en mere dybtgående analyse af vandforsyningsselskabernes effektivitet.

Erhvervsministeriet har oplyst, at Vandtilsynet derfor siden 2016 ikke har ført kontrol med, om vandforsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler er indgået på konkurrencelignende vilkår.

17. Der blev i november 2018 indgået en bred politisk aftale om at justere den økonomiske regulering af vandsektoren for at effektivisere sektoren ved bl.a. at styrke det økonomiske tilsyn. På den baggrund anmodede Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, som er ansvarlig for lovgivningen på området, i januar 2020 Vandtilsynet om at udarbejde en analyse af effektiviseringspotentialer i vandsektoren. Analysen blev gennemført i 2020, og Vandtilsynet konkluderede, at der var risiko for krydssubsidiering i vandsektoren, og at der i lovgivningen var begrænsede og uklare muligheder for at føre et effektivt tilsyn med, at aftaler indgås på konkurrencelignende vilkår.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har udarbejdet et udkast til lovforslag om ændring af vandsektorloven, hvor det bl.a. fremgår, at Vandtilsynet får til opgave at føre tilsyn med, at vandforsyningsselskabers aftaler bliver indgået på konkurrencelignende vilkår. Lovforslaget har været i høring, og ministeriet forventer, at klima-, energi- og forsyningsministeren fremsætter lovforslaget i marts 2023.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

18. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsyningstilsynet har et tilfredsstillende tilsyn med, om forsyningsselskabernes aftaler med koncernforbundne selskaber er indgået på konkurrencelignende vilkår. Med afsæt i Rigsrevisionens tidligere beretning om effektiv kontrol fra 2017 har vi undersøgt:

- om Forsyningstilsynet har et dækkende grundlag for kontrollen med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler
- om Forsyningstilsynet har ført en tilstrækkelig kontrol med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler.

Metode

19. Undersøgelsen er baseret på dokument- og sags gennemgang af materiale fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Forsyningstilsynet. Vi har også indhentet materiale fra Erhvervsministeriet, herunder Vandtilsynet. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Forsyningstilsynet samt Erhvervsministeriet, herunder Vandtilsynet.

Det indhentede materiale belyser Forsyningstilsynets tilrettelæggelse, udførelse og evaluering af kontrollen med, om aftaler er indgået på konkurrencelignende vilkår. Materialet omfatter bl.a. tilsynsstrategi, arbejdsplaner, resultatkontrakter, planlægningsdokumenter, interne notater, Forsyningstilsynets afgørelser samt selskabernes interne overvågningsprogrammer.

20. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

21. Undersøgelsesperioden omfatter det gennemførte tilsyn fra 2018 til 2021. Undersøgelsesperioden begynder i 2018, fordi Forsyningstilsynet blev oprettet dette år og overtog tilsynsopgaverne på el-, gas- og varmeområdet fra Energitilsynet, som samtidig blev nedlagt. Undersøgelsesperioden omfatter ikke 2022, fordi flere tilsynssager fra 2022 først bliver færdigbehandlet i 2023. Lovgrundlaget for kontrollen med forsyningsselskabernes aftaler og reglerne for selskabernes aftaler blev ikke ændret ved oprettelsen af Forsyningstilsynet.

Vi har afgrænset os fra at undersøge kontrollen med vandsektoren, fordi det ikke fremgår af gældende lovgivning, at Vandtilsynet ikke – udover i forbindelse med Vandtilsynets varetagelse af opgaverne i medfør af lov om kommuners afståelse af vandforsyningsselskaber – har til opgave at føre tilsyn med, om vandforsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler er indgået på konkurrencelignende vilkår.

22. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang uddybet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der beskriver udvalgte ord og begreber.

2. Kontrol med koncernforbundne aftaler

23. Dette kapitel handler om, hvorvidt Forsyningstilsynet har et tilfredsstillende tilsyn med, om forsyningsselskabernes aftaler med koncernforbundne selskaber er indgået på konkurrencelignende vilkår. Forsyningstilsynets tilsyn med koncernforbundne aftaler består af kontroller, og vi undersøger derfor:

- om Forsyningstilsynet har et dækkende grundlag for kontrollen med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler
- om Forsyningstilsynet har ført en tilstrækkelig kontrol med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler.

Vi behandler el-, gas- og varmeområdet samlet i de følgende afsnit, medmindre andet er nævnt.

2.1. Grundlaget for kontrollen

24. Vi har undersøgt, om Forsyningstilsynet har et dækkende grundlag for kontrollen med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler. Med dækkende grundlag mener vi, om Forsyningstilsynet:

- har viden om den samlede population af selskaber og koncernforbundne forhold
- har viden om selskabernes koncernforbundne aftaler
- bruger viden fra el- og gasforsyningsselskabers interne overvågningsprogrammer i risikovurderingen
- har en risikobaseret model for, hvordan Forsyningstilsynet planlægger og udfører kontrollen med selskabernes aftaler.

Viden om antal selskaber og koncernforbundne forhold

25. Vi har undersøgt, om Forsyningstilsynet har viden om den samlede population af selskaber og koncernforbundne forhold. For at Forsyningstilsynet kan udvælge de selskaber, der har størst sandsynlighed for at begå lovbrud, skal Forsyningstilsynet have viden om, hvilke konkrete selskaber der er omfattet af kontrollen.

Vores undersøgelse viser, at Forsyningstilsynet har viden om den samlede population på el- og gasområdet, mens Forsyningstilsynets viden om populationen på det største område – varmeområdet – er begrænset.

Vores undersøgelse viser videre, at Forsyningstilsynet til brug for kontrollen ikke indsamler og bearbejder viden om selskabernes økonomiske og ejermæssige forhold. Det betyder, at Forsyningstilsynet ikke har viden om forsyningsselskabernes koncernforbundne forhold og aftaler på el-, gas- og varmeområdet, herunder hvilke datterselskaber forsyningsselskaberne er i koncern med. Forsyningstilsynet har dermed ikke et overblik over den population, som Forsyningstilsynet skal føre tilsyn med.

26. På el- og gasområdet får Forsyningstilsynet overblik over forsyningsselskaberne i forbindelse med, at selskaberne indsender reguleringsregnskaber. Alle forsyningsselskaber på de 2 områder skal indsende reguleringsregnskaber, og hvis selskaber er fusioneret, skal dette oplyses i forbindelse med indsendelsen af regnskabet.

For varmeområdet, hvor der er 557 selskaber, har Forsyningstilsynet oplyst, at det ikke er muligt fuldstændigt at adskille varmforsyningsselskaber fra selskaber, der alene bidrager til produktion af varme, på baggrund af de data, som varmeselskaberne indberetter.

Viden om selskabernes koncernforbundne aftaler

27. Vi har undersøgt, om Forsyningstilsynet har viden om selskabernes koncernforbundne aftaler. Når Forsyningstilsynet skal tilrettelægge kontrollen med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler, er det vigtigt at inddrage viden om, i hvilket omfang selskaberne køber og sælger internt i koncernen. Viden om selskabernes aftaler er vigtig, fordi Forsyningstilsynet kun kan målrette sit tilsyn mod de aftaler, hvor risiko og væsentlighed er størst, hvis Forsyningstilsynet har viden om, hvor mange penge selskaberne køber for, og hvilke ydelser og varer de oftest køber i interne handler med selskaber i koncernen.

Vores undersøgelse viser, at Forsyningstilsynet ikke indsamler oplysninger om, hvilke aftaler der er indgået mellem forsyningsselskaber og selskaber i samme koncern. Forsyningstilsynet kan i visse tilfælde have fået viden gennem sine andre tilsynsopgaver, men Forsyningstilsynet anvender ikke denne viden til at udvælge aftaler til kontrol.

Forsyningstilsynet har ikke indhentet oplysninger om selskabernes økonomi på et tilstrækkeligt detaljeret niveau til, at Forsyningstilsynet kan bruge oplysningerne til at identificere de mest risikofyldte typer af aftaler.

Forsyningstilsynet har oplyst, at det er korrekt, at Forsyningstilsynet i undersøgelsesperioden ikke har haft tilstrækkeligt kendskab til selskabskonstruktioner og koncerninterne aftaler på el- og gasområdet, hvilket ville have været nødvendigt for at kunne gennemføre en samlet risikovurdering. Forsyningstilsynet har oplyst, at elforsyningsselskaberne fra den 1. juli 2023 er forpligtet til at indsende en oversigt over selskabernes koncerninterne aftaler.

Dette vil efter Rigsrevisionens vurdering give Forsyningstilsynet viden, som kan styrke grundlaget for tilsynet.

Viden på baggrund af krav om interne overvågningsprogrammer

28. Vi har undersøgt, om Forsyningstilsynet bruger viden fra el- og gasforsyningsselskabers interne overvågningsprogrammer i risikovurderingen.

På el- og gasområdet er det et lovkrav, at hvert forsyningsselskab skal have et internt overvågningsprogram, som har til formål at forhindre diskriminerende adfærd i konkurrencemæssig forstand, og at selskaberne årligt afrapporterer til Forsyningstilsynet om, hvordan selskaberne har sikret, at overvågningsprogrammet er overholdt. Overvågningsprogrammet skal beskrive en række handlingspunkter, hvoraf et af handlingspunkterne er, hvordan selskaberne sikrer, at aftaler er indgået på konkurrencelignende vilkår. Forsyningstilsynet modtager ikke interne overvågningsprogrammer fra forsyningsselskaberne på varmeområdet, da det ikke er et lovkrav.

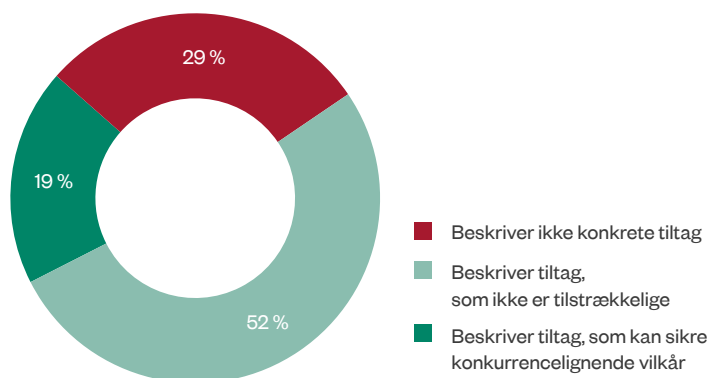
29. Vores undersøgelse viser, at Forsyningstilsynet ikke anvender viden fra el- og gasforsyningsselskabernes interne overvågningsprogrammer i risikovurderingen.

Selskabernes interne overvågningsprogrammer skal sikre, at selskaberne overholder el- og gasforsyningslovenes regler om, at koncerninterne aftaler skal indgås på konkurrencelignende vilkår, samt at aftalerne skal foreligge skriftligt på aftaletidspunktet. Det fremgår af Forsyningstilsynets vejledning om udarbejdelse af de interne overvågningsprogrammer, at det ikke er nok alene at henvise til lovens regler eller erklære, at selskabet overholder reglerne. Selskaberne skal i deres interne overvågningsprogrammer beskrive tiltag, der sikrer, at aftaler med andre selskaber indgås på konkurrencelignende vilkår, samt tiltag, der sikrer, at aftalerne foreligger skriftligt på aftaletidspunktet.

30. I 2016 kontrollerede Energitilsynet 5 elforsyningsselskabers interne overvågningsprogrammer og vurderede, at 2 af selskaberne ikke levede op til reglerne. Alligevel udvidede Energitilsynet ikke stikprøven. Forsyningstilsynet har ikke brugt viden fra Energitilsynets gennemgang i 2016 til efterfølgende at målrette kontrollen. Undersøgelsen viser, at Forsyningstilsynet i perioden 2018-2020 ikke har gennemgået selskabernes interne overvågningsprogrammer, som Forsyningstilsynet kunne bruge i risikovurderingen af områderne.

31. Vi har derfor gennemgået alle interne overvågningsprogrammer, som Forsyningstilsynet har modtaget i perioden 2018-2020, for at vurdere, om de umiddelbart lever op til reglerne. Vi har konkret undersøgt, om overvågningsprogrammerne beskriver tiltag, der sikrer, at aftaler indgås på konkurrencelignende vilkår, og at aftaler foreligger skriftligt på aftaletidspunktet, jf. bekendtgørelsen.

Figur 2 viser resultatet af vores gennemgang af, om 123 overvågningsprogrammer er fremsendt til Forsyningstilsynet og lever op til kravene i bekendtgørelsen og i Forsyningstilsynets vejledning.

Figur 2**Rigsrevisionens gennemgang af selskabernes overvågningsprogrammer for perioden 2018-2020**

Note: Figuren viser Rigsrevisionens vurdering af 114 overvågningsprogrammer. I kategorien "Beskriver ikke konkrete tiltag" indgår yderligere 9 tilfælde, hvor der ikke er fremsendt overvågningsprogram til Forsyningstilsynet.

Kilde: Rigsrevisionens sagsgennemgang af interne overvågningsprogrammer for perioden 2018-2020.

Det fremgår af figur 2, at 29 % af overvågningsprogrammerne ikke beskriver konkrete tiltag, som skal sikre, at aftaler indgås på konkurrencelignende vilkår. 52 % af overvågningsprogrammerne beskriver tiltag, som ikke er tilstrækkelige til at sikre, at aftaler indgås på konkurrencelignende vilkår. Forsyningsselskaberne har således i ca. 81 % af overvågningsprogrammerne for perioden 2018-2020 enten ikke eller i utilstrækkelig grad opfyldt kravet om, at selskaberne skal beskrive tiltag, der sikrer, at aftaler indgås på konkurrencelignende vilkår. 19 % af overvågningsprogrammerne beskriver tiltag, som kan sikre, at aftaler indgås på konkurrencelignende vilkår og lever op til reglerne på området.

Manglende eller utilstrækkelige beskrivelser af overvågningsprogrammerne betyder ikke, at selskabernes aftaler er ulovlige, men det betyder, at der er en risiko for, at selskaberne ikke sikrer, at deres aftaler bliver indgået på konkurrencelignende vilkår.

32. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at overvågningsprogrammerne indeholder viden, som er relevant for Forsyningstilsynet løbende at inddrage i risikovurderingen af el- og gasområdet.

Risikobaseret model

33. Vi har undersøgt, om Forsyningstilsynet har en risikobaseret model for, hvordan Forsyningstilsynet planlægger og udfører kontrollen med selskabernes aftaler. Vi har lagt til grund, at Forsyningstilsynet bør udtage selskaber til kontrol på baggrund af risiko for lovbrud, så resurserne anvendes der, hvor effekten er størst. Forsyningstilsynet har bemærket, at viden om indgåede aftaler og selskabernes økonomiske og ejermæssige forhold er urealistisk, bl.a. i forhold til resurseforbruget på et relativt begrænset tilsynsområde. Rigsrevisionen skal bemærke, at det ikke er en forudsætning for en risikobaseret model, at den i udgangspunktet bygger på fuldstændig viden. Modellen kan tage udgangspunkt i analyser af forsyningsselskaberne og deres aftaler og i viden, som Forsyningstilsynets har fået i forbindelse med sine kontroller.

Tilsynsmodellen bør beskrive, hvordan tilsynet skal planlægges, hvordan kontrollerne skal udvælges og udføres, samt hvordan tilsynet skal evalueres. For at undersøge Forsyningstilsynets tilsynsmodel har vi gennemgået Forsyningstilsynets tilsynsstrategi, tilsynsprocedurer, tilsynsplaner mv.

Vores undersøgelse viser, at Forsyningstilsynet ikke har en risikobaseret model for, hvordan Forsyningstilsynet udvælger selskaber og typer af aftaler til kontrol. Forsyningstilsynet har alene udarbejdet en tilsynsmodel for aftaler om energibesparelser, som kun er én af mange typer aftaler mellem koncernforbundne selskaber.

Forsyningstilsynet har oplyst, at Forsyningstilsynet i 2023 vil udarbejde en samlet tilsynsstrategi, der skal fastlægge rammerne for planlægning og udførelse af et mere risikobaseret tilsyn.

2.2. Udførelsen af kontrollen

34. Et tilfredsstillende tilsyn indebærer både at have et dækkende grundlag og at udføre en tilstrækkelig kontrol. Vi har i dette afsnit undersøgt, om Forsyningstilsynet har udført en tilstrækkelig kontrol med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler. Med tilstrækkelig kontrol mener vi, om Forsyningstilsynet:

- fører en dækkende kontrol med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler
- reagerer ved lovbrud
- følger op på effekten af kontroller og reaktioner ved lovbrud.

Kontrollen med koncernforbundne aftaler

35. Vi har undersøgt, om Forsyningstilsynet har ført en dækkende kontrol med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler. Ved en dækkende kontrol forstår vi, at de forretningsområder og aftaler, som er omfattet kontrollen, omfatter væsentlige dele af forsyningsselskabernes forretningsområder.

Vores undersøgelse viser, at Forsyningstilsynet ikke har udført en dækkende kontrol. Kontrollen har primært dækket 2 områder, der udgør en lille del af forsyningsselskabernes samlede omkostninger. Da Forsyningstilsynet ikke har baseret kontrollen på en risikobaseret model, kan Forsyningstilsynet ikke dokumentere, at aftalerne på de 2 områder udgør en større risiko end andre typer aftaler. Den gennemførte kontrol viste lovbrud i knap halvdelen af de kontrollerede aftaler. I hovedparten af disse sager afgjorde Forsyningstilsynet, at forsyningsselskabet skulle nedsætte aftalens pris for forbrugerne, fordi aftalen ikke var indgået på konkurrencelignende vilkår. Forsyningstilsynet har pålagt forsyningsselskaberne at nedsætte priserne for forbrugerne med sammenlagt ca. 62 mio. kr. Forsyningstilsynet har i ét tilfælde gennemført kontrol på varmeområdet uden for energispareordningen, som medførte en væsentlig prisnedsættelse, set i forhold til de samlede prisnedsættelser inden for alle forsyningsområder. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Forsyningstilsynet sandsynligvis ville finde flere lovbrud, hvis Forsyningstilsynet havde udtaget særligt risikofyldte aftaler til kontrol og i større grad inddrog pristilsyn med varmforsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler.

Forsyningstilsynet har i perioden 2018-2021 primært kontrolleret, om aftaler er indgået på konkurrencelignende vilkår på energispareområdet, der udgjorde et særligt forretningsområde inden for el-, gas- og varmeområdet, og på køb af nettab på elområdet. Forsyningstilsynet har ikke haft fokus på den del af varmforsyningsselskabernes aftaler, der ikke var omfattet af energispareordningen.

Kontrollen med varmforsyningsselskaberne

36. Forsyningstilsynet har oplyst, at den nuværende hjemmel om markedsmæssighed i varmforsyningsloven alene omfatter energispareområdet og ikke et generelt tilsyn med, at aftaler indgås på markedsmæssige vilkår på varmeområdet.

37. Forsyningstilsynet har oplyst, at Forsyningstilsynet over for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i 2018 i forbindelse med høring af et lovforslag om markedsmæssighed i energispareordningen har påpeget behovet for en dækkende, entydig hjemmel til at føre tilsyn med markedsmæssighed i koncerninterne aftaler på varmeområdet.

38. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at det er Forsyningstilsynets opgave at føre et generelt tilsyn med, at varmforsyningsselskaberne alene indregner nødvendige omkostninger i varmepriserne (pristilsyn), hvilket gør, at Forsyningstilsynet kan gribe ind over for priser i fx koncernforbundne aftaler.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har videre oplyst, at tilsynet med, at aftaler indgås på konkurrencelignende vilkår, er væsentligt mere resursekrævende end andre af Forsyningstilsynets opgaver. Inden for varmeområdet er det særligt resursekrævende, fordi der ved pristilsynet ikke er krav om, at der skal foreligge skriftlige aftaler om koncerninterne transaktioner eller krav til indholdet af aftalerne.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at Forsyningstilsynets opgaver er gebyrfinansierede, så fx gebyrer, som opkræves fra varmforsyningsselskaber, skal bruges på tilsyn af dette område. Når et tilsyn tilrettelægges, vil der være tale om en afvejning mellem øget gebyrbetaling og administrative byrder for selskaberne sammenholdt med gevinsterne for forbrugerne ved et øget tilsyn.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at ministeriet som en del af et serviceeftersyn af varmforsyningsloven vil analysere, hvordan der føres tilsyn på varmeområdet på den mest hensigtsmæssige måde.

Antal kontroller

39. I perioden 2011-2018 udførte Energitilsynet (nu Forsyningstilsynet) sammenlagt 6 kontroller af, om selskabernes aftaler var indgået på konkurrencelignende vilkår. Kontrollerne foretaget fra 2011 til 2018 var enkeltsager, og de var ikke udtryk for en planlagt kontrolindsats fra Energitilsynets side.

Forsyningstilsynet igangsatte i perioden 2018-2021 i alt 76 kontroller af koncernforbundne aftaler. I forhold til tidligere steg antallet af kontroller betydeligt i 2018, hvor Forsyningstilsynet igangsatte 69 kontroller. Forsyningstilsynet igangsatte efterfølgende 23 kontroller i 2019, 9 kontroller i 2020 og 2 kontroller i 2021. I alt har Forsyningstilsynet kontrolleret 103 aftaler i perioden 2018-2021, hvoraf 27 aftaler efterfølgende viste sig ikke at vedrøre koncernforbundne forhold.

Køb af el til dækning af nettab

Når netselskaberne transporterer el igennem nettet, forsvinder ca. 10 % undervejs. Det kaldes nettab.

Da nettabet ikke kan tilskrives nogen konkret forbruger, skal netselskabet købe el til dækning af nettabet for efterfølgende at sprede omkostningerne hertil ud på selskabets kunder.

Forsyningstilsynet har oplyst, at antallet af igangsatte kontroller hænger sammen med varigheden og resurseforbruget af de enkelte sager samt øvrig sagsbehandling i tilsynet, som begrænser mulighederne for at igangsætte nye sager.

Udvælgelse af aftaler

40. Gennemgangen af kontroller fra perioden 2018-2021 viser, at 3 af Forsyningstilsynets i alt 76 kontroller var enkeltstående aftaler. Resten var kontrol af aftaler om realisering af energibesparelser (62 aftaler) og aftaler om køb af el til dækning af nettab (11 aftaler).

41. Forsyningstilsynet har oplyst, at de udvalgte områder for tilsyn med markedsmæssighed på energispareområdet og nettab er udvalgt på baggrund af kriterier om væsentlighed og risiko. Forsyningstilsynet har oplyst, at energispareaftaler blev valgt som fokusområde for Forsyningstilsynets kontrol som følge af Statsrevisorernes kritik af energispareordningen i september 2017. Aftaler om køb af el til dækning af nettab blev udvalgt som fokusområde, fordi alle elforsyningsselskaber har omkostninger hertil, og fordi Forsyningstilsynet havde en formodning om, at de fleste elforsyningsselskaber indgik deres aftaler om køb af el til dækning af nettab med andre selskaber i koncernen.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at Forsyningstilsynet ikke har en samlet risikobaseret model for kontrol og derfor ikke kan dokumentere, at de 2 udvalgte typer aftaler udgør en større risiko end andre typer aftaler. Da Forsyningstilsynet ikke risikovurderer selskaberne og deres aftaler, har Forsyningstilsynet ikke forholdt sig til, om de udvalgte 2 typer af aftaler (energispareaftaler og aftaler om køb af el til dækning af nettab) harmonerer med den risiko og væsentlighed, som aftalerne repræsenterer. I perioden 2018-2021 udgjorde energispareaftaler mindre end 10 % af forsyningsselskabernes årlige omkostninger, mens aftaler om køb af el til dækning af nettab, som kun er relevant for elforsyningsselskaberne, udgjorde ca. 12 % af elforsyningsselskabernes årlige omkostninger. Det betyder, at de koncernforbundne aftaler, som udgør en betydelig del af forsyningsselskabernes omkostninger inden for andre områder, ikke har været genstand for kontrol. Det drejer sig bl.a. om aftaler vedrørende administration, fælles it-løsninger samt drift og vedligeholdelse af forsyningsnettet. Fx havde over halvdelen af forsyningsselskaberne på el- og gasområdet i 2020 én eller slet ingen ansatte. Det er en indikation på, at selskaberne køber ydelser og varer fra andre selskaber i samme koncern, idet de ikke selv råder over ansatte til at udføre opgaverne.

Resultaterne af Forsyningstilsynets kontroller

42. Vores gennemgang viser, at der var ét eller flere lovbrud i 34 af de 76 aftaler, som Forsyningstilsynet gennemgik i perioden 2018-2021. Det betyder, at der i knap halvdelen af aftalerne ifølge Forsyningstilsynet var lovbrud. I 22 af de 34 sager afgjorde Forsyningstilsynet, at forsyningsselskabet skulle nedsætte aftalens pris for forbrugerne, fordi aftalen ikke var indgået på konkurrencelignende vilkår.

Tabel 1 viser, hvordan antallet af aftaler med lovbrud og prisnedsættelser fordeler sig på typer af aftaler og på forsyningssektor. Tabellen viser også, hvor mange penge selskaberne samlet set skulle nedsætte aftalernes priser med.

Tabel 1

Lovbrud og prisnedsættelser fordelt på typer af aftaler og forsyningssektor i perioden 2018-2021

	El	Gas	Varme	I alt
Energispareaftaler				
Aftaler med lovbrud	19 aftaler	1 aftale	4 aftaler	24 aftaler
Heraf aftaler med prisnedsættelse	11 aftaler	0 aftaler	4 aftaler	15 aftaler
Prisnedsættelse	17,8 mio. kr.	0 kr.	1,6 mio. kr.	19,4 mio. kr.
Aftaler om køb af el til nettab				
Aftaler med lovbrud	8 aftaler	0 aftaler	0 aftaler	8 aftaler
Heraf aftaler med prisnedsættelse	5 aftaler	0 aftaler	0 aftaler	5 aftaler
Prisnedsættelse	25,2 mio. kr.	0 kr.	0 kr.	25,2 mio. kr.
Enkeltager				
Aftaler med lovbrud	1 aftale	0 aftaler	1 aftale	2 aftaler
Heraf aftaler med prisnedsættelse	1 aftale	0 aftaler	1 aftale	2 aftaler
Prisnedsættelse	0,6 mio. kr.	0 kr.	16,6 mio. kr.	17,2 mio. kr.
Alle kontrollerede sager	57 aftaler	1 aftale	18 aftaler	76 aftaler
Procent af samlede kontroller	75 %	1 %	24 %	100 %
Heraf aftaler med lovbrud	28 aftaler	1 aftale	5 aftaler	45 %
Heraf aftaler med prisnedsættelse	17 aftaler	0 aftaler	5 aftaler	29 %
Prisnedsættelse	43,6 mio. kr.	0 kr.	18,2 mio. kr.	61,8 mio. kr.

Note: Flere af sagerne i tabellen er anket af forsyningselskaberne til Energiklagenævnet, hvor der endnu ikke foreligger afgørelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsyningstilsynet.

Det fremgår af tabel 1, at Forsyningstilsynet har vurderet, at der har været lovbrud i 24 energispareaftaler, og det fremgår videre, at forsyningselskaberne i 15 af disse aftaler skulle nedsætte prisen med i alt 19,4 mio. kr. Der har været lovbrud i 8 aftaler om køb af el til nettab, hvoraf 5 aftaler har ført til prisnedsættelser på i alt 25,2 mio. kr. Der har været prisnedsættelse på i alt 17,2 mio. kr. i 2 enkeltaftaler, hvoraf den ene aftale vedrørte varmeområdet uden for energispareordningen, og som medførte en prisnedsættelse på 16,6 mio. kr. Forsyningstilsynets gennemførte kontroller har betydet, at forsyningselskaberne samlet er blevet pålagt at nedsætte deres priser til forbrugere med knap 62 mio. kr. Boks 2 viser et eksempel på en tilsynssag.

Boks 2**Eksempel på tilsyn med et netforsyningsselskab**

Forsyningstilsynet gennemførte i 2018 en stikprøvekontrol af markedsmæssigheden af et netforsyningsselskabs koncerninterne aftale om køb af el til dækning af nettab. Nettab opstår ved transport af el over afstande og kan også opstå ved forkert aflæsning og strømtyveri. Netforsyningsselskabet skal købe el til at dække nettabet.

Forsyningstilsynet påtalte, at det pågældende netforsyningsselskab havde tilsidesat kravet om, at koncerninterne aftaler skal foreligge skriftligt på aftaletidspunktet, og påtalte også, at selskabet ikke kunne redegøre for eller dokumentere, at aftalen var indgået på konkurrencelignende vilkår. Forsyningstilsynets skønsmæssige fastsættelse af markedsprisen for selskabets indkøbte el til nettab viste, at prisen var for højt fastsat. Prisen blev nedsat med ca. 800.000 kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sagsoplysninger fra Forsyningstilsynets afgørelsesdatabase.

Undersøgelsen viser, at andelen af aftaler med lovbrud, hvor aftaler ikke var indgået på konkurrencelignende vilkår, og størrelsen på forsyningsselskabernes prisnedsættelse var betydeligt højere blandt aftalerne om køb af el til dækning af nettab end blandt aftalerne om realisering af energibesparelser. Forsyningstilsynet har ført en mere omfattende kontrol med energispareaftaler, selv om køb af el til nettab var mere risikofyldt.

Forsyningstilsynet ved ikke, om de ca. 62 mio. kr. i prisnedsættelse er et højt eller lavt beløb i forhold til andre aftaletemaer. Det skyldes, at Forsyningstilsynet ikke udvælger sine kontroller på baggrund af risiko og væsentlighed og derfor ikke ved, om der er andre typer aftaler, som er mere risikofyldte og væsentlige. Forsyningstilsynet har oplyst, at der i forbindelse med tilsynet med markedsmæssighed ikke foreligger en samlet risikovurdering, og at en samlet risikovurdering kunne have ført til et andet resultat i forhold til nedskrivninger af priser i koncerninterne aftaler.

Reaktioner ved lovbrud

43. Vi har undersøgt, om Forsyningstilsynet har reageret ved selskabers lovbrud. Forsyningslovene på henholdsvis el-, gas- og varmeområdet indeholder en række bestemmelser om, at Forsyningstilsynet kan give påtale og påbud, hvis Forsyningstilsynet konstaterer, at selskaberne har handlet i strid med lovgivningen. Herudover indeholder lovgivningen sanktionsbestemmelser i form af mulighed for bødestraf for en række overtrædelser af lovgivningen.

Vores undersøgelse viser, at Forsyningstilsynet i perioden 2018-2021 har givet påbud og påtaler ved selskabers lovbrud. Forsyningstilsynet kan pålægge selskaber bøder, hvis et påbud ikke efterleves, ligesom Forsyningstilsynet har mulighed for at politianmelde selskaber ved en række overtrædelser af lovene på området. Dette er ikke sket, da selskaberne har efterlevet Forsyningstilsynets påbud.

Fra juli 2023 kan selskaber på elområdet endvidere politianmeldes, hvis Forsyningstilsynet konstaterer, at der ikke foreligger en aftale på aftaletidspunktet, eller at der ikke foreligger dokumentation for, at aftalen er indgået på konkurrencelignende vilkår.

Påbud og påtaler

44. Hvis Forsyningstilsynet konstaterer, at selskaber har handlet i strid med reglerne, kan Forsyningstilsynet udstede et påbud eller en påtale. Påtale anvendes ved et lovbrud, der ikke længere finder sted, mens påbud anvendes i tilfælde, hvor Forsyningstilsynet konstaterer en bestående lovstridig adfærd, eller hvor selskabet undlader at handle, hvor en handling er påkrævet. Undersøgelsen viser, at Forsyningstilsynet i perioden 2018-2021 har udstedt 30 påtaler vedrørende koncerninterne aftaler, fx på baggrund af manglende skriftlig aftale, manglende dokumentation for, at aftaler er indgået på konkurrencelignende vilkår eller krydssubsidiering. I 4 tilfælde har Forsyningstilsynet givet selskaberne et påbud vedrørende manglende dokumentation for, at aftaler er indgået på konkurrencelignende vilkår.

Bøder

45. I EU-direktiverne for el- og gasområdet fra 2009 fastsættes regler for, hvordan det skal sikres, at forbrugere stilles bedst muligt på el- og gasmarkedet. Det fremgår af direktiverne, at den regulerende myndighed skal sanktionere selskaber, der ikke overholder loven, og at myndighedens sanktioner skal være effektive og have en afskrækkende effekt.

Undlader et selskab at efterkomme Forsyningstilsynets påbud, kan Forsyningstilsynet, jf. forsyningslovene på el-, gas- og varmeområdet, pålægge det pågældende selskab daglige eller ugentlige bøder. Formålet med tvangsbøder er, at den, der får pålagt bøden, motiveres til at efterleve påbuddet. El-, gas- og varmelovgivningen indeholder herudover mulighed for bødestraf for en række konkrete overtrædelser af lovene. Det omfatter bl.a. tilfælde, hvor selskaber undlader at give oplysninger til Forsyningstilsynet og andre relevante myndigheder eller giver urigtige eller vildledende oplysninger. Dette kræver, at sagerne rejses af politi og anklagemyndigheden, fx på baggrund af en politianmeldelse fra Forsyningstilsynet.

46. Vores gennemgang af Forsyningstilsynets afgørelser i perioden 2018-2021 viser, at Forsyningstilsynet ikke har anvendt bøder, da de pågældende selskaber har efterlevet Forsyningstilsynets påbud.

Gennemgangen viser, at nogle selskaber gentagne gange bryder loven. Der er fx et selskab, som 3 gange har foretaget det samme lovbrud. Herudover har Forsyningstilsynet i 10 tilfælde identificeret flere lovbrud i samme selskab. I et enkelt tilfælde har Forsyningstilsynet givet det samme selskab påtaler for 2 identiske lovbrud i 2 forskellige sager. Forsyningstilsynet har ikke hjemmel for at skærpe sine reaktioner, når selskaberne gentagne gange bryder loven, så længe selskaberne efterlever de enkelte påbud.

47. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at fra juli 2023 udvides straffebestemmelserne for elforsyningsområdet således, at Forsyningstilsynet kan politianmelde selskaberne, hvis Forsyningstilsynet konstaterer, at der ikke foreligger en aftale på aftaletidspunktet, eller at der ikke foreligger dokumentation for, at aftalen er indgået på konkurrencelignende vilkår. Det er politi og anklagemyndigheden, der på eget initiativ eller efter politianmeldelse vurderer, om et netforsyningsselskab skal tiltales. Det beror på en konkret vurdering, om Forsyningstilsynet i en konkret situation beslutter at foretage politianmeldelse.

Opfølgning på effekten af kontroller og reaktioner ved lovbrud

48. Vi har undersøgt, om Forsyningstilsynet har fulgt op på effekten af sit tilsyn med henblik på at anvende denne viden til at styrke tilsynet fremadrettet.

Undersøgelsen viser, at Forsyningstilsynet ikke har fulgt op på effekten af tilsynet. Forsyningstilsynet udarbejdede i 2019 en evaluering af kontrollen med energispareaftaler, men har ikke generel viden om effekten af kontroller og reaktioner.

Evalueringen af kontrollerne med energispareaftaler viste, at selskaberne havde vanskeligt ved at leve op til dokumentationskravene. Forsyningstilsynet har ikke brugt den viden til at tilpasse sine kontroller på andre områder.

Det fremgår af Forsyningstilsynets tilsynsstrategi, at Forsyningstilsynet skal arbejde målrettet med effekt. Vores gennemgang viser, at Forsyningstilsynet ikke har dokumenteret, hvordan Forsyningstilsynet arbejder med at indfri målsætningen.

Rigsrevisionen, den 9. februar 2023

Birgitte Hansen

/Claus Vejlsø Thomsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med denne undersøgelse er at vurdere, om Forsyningstilsynet har et tilfredsstillende tilsyn med, om forsyningsselskabernes aftaler med koncernforbundne selskaber er indgået på konkurrencelignende vilkår. Derfor har vi undersøgt følgende:

- om Forsyningstilsynet har et dækkende grundlag for kontrollen med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler
- om Forsyningstilsynet har ført en tilstrækkelig kontrol med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler.

Revisionskriterierne er inspireret af Rigsrevisionens beretning om effektiv kontrol (15/2016). I beretningen opstiller Rigsrevisionen en række generelle kriterier for, hvad der bør indgå i myndighedernes tilrettelæggelse af kontrollen under hensyntagen til, at gældende lovgivning på nogle områder kan stille bestemte krav til, hvordan kontrollen skal gennemføres. Kriterierne tager udgangspunkt i den præmis, at kontrol altid er resursekrævende for både myndigheder og virksomheder, hvorfor det sjældent er formålstjenesteligt at føre fuld kontrol. Da kontrollen således altid beror på en prioritering, bør myndigheder nøje overveje, hvordan kontrollen tilrettelægges, så den differentieres i forhold til, hvor risikoen for lovbrud er størst.

Undersøgelsen omhandler primært perioden 2018-2021. Vi er dog i forbindelse med overblikket over Forsyningstilsynets igangsatte kontroller gået tilbage til 2011, hvor Energitilsynet udførte opgaven.

Undersøgelsen er baseret på møder og dokument- og sagsgennemgang af materiale fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Forsyningstilsynet. Vi har også indhentet materiale fra Erhvervsministeriet, herunder Vandtilsynet.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Undersøgelsen er baseret på lovgivning og vejledninger, som er relevante for tilsynet med forsyningsselskabernes aftaler. De væsentlige dokumenter er:

- elforsyningsloven (lovbek. nr. 984 af 12. maj 2021 med senere lovændringer)
- naturgasforsyningsloven (lovbek. nr. 126 af 6. februar 2020 med senere lovændringer)
- varmforsyningsloven (lovbek. nr. 2068 af 16. november 2021 med senere lovændringer)
- vandsektorloven (lovbek. nr. 1693 af 16. august 2021)

- bekendtgørelse om markedsmæssighed af aftaler om realisering af energibesparelser (bek. nr. 215 af 6. marts 2019)
- bekendtgørelse om program for intern overvågning for net- og transmissionsvirksomheder og Energinet (bek. nr. 2247 af 29. december 2020)
- retningslinjer/vejledninger, som beskriver Forsyningstilsynets tilsyn med markedsmæssighed i forsyningsselskabernes aftaler
- sagsoversigter over afgørelser vedrørende markedsmæssighed i forsyningsselskabernes aftaler for perioden 2011-2021
- kontrolsager, hvori Forsyningstilsynet har givet en sanktion i form af et påbud, en påtale, en indskærpelse eller andet for perioden 2018-2021
- forsyningsselskabernes (el- og gasområdet) interne overvågningsprogrammer for 2018, 2019 og 2020
- direktiv om fælles regler for det indre marked for elektricitet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF)
- direktiv om fælles regler for det indre marked for naturgas (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF).

Afsnit 2.1. Grundlaget for kontrollen

I afsnit 2.1 har vi undersøgt, om Forsyningstilsynet har et dækkende grundlag for kontrollen med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler.

Vi har undersøgt om Forsyningstilsynet har viden om den samlede population af selskaber og koncernforbundne forhold samt viden om selskabernes koncernforbundne aftaler. Det har vi gjort, fordi Forsyningstilsynet skal anvende denne viden for at kunne udvælge de selskaber og aftaler, hvor Forsyningstilsynet har størst sandsynlighed for at finde lovbrud i forbindelse med koncernforbundne aftaler. For at undersøge dette har vi gennemgået en række dokumenter vedrørende Forsyningstilsynets tilrettelæggelse af tilsynet, der bl.a. omfatter tilsynsstrategi, arbejdsplaner, retningslinjer og metodebeskrivelser.

Vi har undersøgt, om Forsyningstilsynet bruger viden fra el- og gasforsyningsselskabers interne overvågningsprogrammer i risikovurderingen. På el- og gasområdet er det et lovkrav, at hvert enkelt forsyningsselskab opstiller et internt overvågningsprogram og årligt afrapporterer til Forsyningstilsynet, hvordan selskabet har sikret overholdelsen af sine procedurer. De interne overvågningsprogrammer kan indeholde viden, som kan bidrage til Forsyningstilsynets risikovurdering af, om selskabernes aftaler er indgået på konkurrencelignende vilkår. Vi har gennemgået Energitilsynets kontrol i 2016 af udvalgte interne overvågningsprogrammer. Vi har endvidere gennemgået alle forsyningsselskabernes interne overvågningsprogrammer fra 2018, 2019 og 2020 for at undersøge, om overvågningsprogrammerne indeholder viden om selskabernes aftalepraksis, som kunne have været relevant for Forsyningstilsynet i tilrettelæggelsen af kontrollen med, at aftaler indgås på konkurrencelignende vilkår. Rigsrevisionen har gennemgået 114 overvågningsprogrammer og har herudover lagt til grund for analysen, at selskaber i 9 tilfælde har undladt at fremsende deres overvågningsprogrammer til Forsyningstilsynet.

Det fremgår af Forsyningstilsynets vejledning til udarbejdelse af de interne overvågningsprogrammer, at det er vigtigt, at programmerne ikke kun er en gennemgang af gældende regler på området. Selskaberne skal i programmerne beskrive de tiltag og aktiviteter, som selskaberne har iværksat for at sikre, at reglerne bliver overholdt. Boks A viser, hvad vi har undersøgt i gennemgangen af de interne overvågningsprogrammer.

Boks A

Gennemgangen af de interne overvågningsprogrammer

1. Behandler overvågningsprogrammet den interne procedure, der skal sikre, at aftaler skal indgås på konkurrencelignede vilkår?
 - Hvis ja, hvordan beskrives tiltag, der skal sikre, at aftaler indgås på konkurrencelignende vilkår?
2. Beskriver det interne overvågningsprogram tiltag, som sikrer, at aftaler foreligger skriftligt på aftaletidspunktet?
 - Hvis ja, hvordan beskrives tiltagene?

Endelig har vi undersøgt, om Forsyningstilsynet har fastlagt en risikobaseret model for tilsynet. Tilsynsmodellen skal beskrive, hvordan tilsynet bør planlægges, hvordan kontrollerne bør udvælges og udføres, samt hvordan tilsynet bør evalueres. I undersøgelsen lægger vi til grund, at Forsyningstilsynet bør udtage selskaber til kontrol på baggrund af risiko for lovbrud, så resurserne anvendes der, hvor effekten er størst.

Afsnit 2.2. Udførelsen af kontrollen

I afsnit 2.2. har vi undersøgt, om Forsyningstilsynet har ført en tilstrækkelig kontrol med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler.

Vi har undersøgt, om Forsyningstilsynet har ført en dækkende kontrol med forsyningsselskabernes koncernforbundne aftaler. Med en dækkende kontrol forstår vi, at de forretningsområder og aftaler, som er omfattet af kontrollen, omfatter væsentlige dele af forsyningsselskabernes forretningsområder. Vi har kortlagt antallet af kontroller af koncernforbundne aftaler i perioden 2011-2021 og har indhentet og gennemgået dokumentation for gennemførte kontroller i perioden 2018-2021. I undersøgelsen har vi endvidere vurderet grundlaget for Forsyningstilsynets udvælgelse af aftaler til kontrol og den økonomiske væsentlighed af de områder, der er omfattet af kontrollen. Endelig har vi kortlagt resultatet af de gennemførte kontroller. Ved resultatet forstår vi andelen af de kontroller, hvor der blev konstateret lovbrud samt andelen heraf, hvor kontrollen medførte prisnedsættelse.

Vi har undersøgt, om Forsyningstilsynet har reageret ved lovbrud. Ved reaktion forstår vi, at Forsyningstilsynet kan give påtale og påbud, hvis Forsyningstilsynet konstaterer, at selskaber har handlet i strid med lovgivningen. Herudover kan Forsyningstilsynet give dagbøder, hvis et selskab ikke følger et påbud. Endelig kan Forsyningstilsynet politianmelde selskaber for en række specifikke lovbrud. Vi har alene vist antallet af reaktioner inden for de forskellige kategorier. Vi har ikke foretaget en juridisk vurdering af Forsyningstilsynets reaktioner.

Endelig har vi undersøgt, om Forsyningstilsynet har fulgt op på effekten af sit tilsyn. Det har vi gjort, fordi det af Forsyningstilsynets tilsynsstrategi fremgår, at Forsyningstilsynet skal arbejde systematisk med at forbedre reguleringen og følge op på sine anbefalinger.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Datterselskab	Et selskab, der er underlagt bestemmende indflydelse af et moderselskab.
Energispareordningen	Forsyningsselskaberne har siden 2006 indgået frivillige aftaler med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, der forpligtede selskaberne til at realisere en given mængde energibesparelser i energiforbruget. Forsyningsselskaberne opkøber energibesparelser hos energiforbrugere – enten direkte eller gennem serviceselskaber, energirådgivere og håndværksvirksomheder. Den sidste aftale i energispareordningen udløb i 2020.
Forsyningsselskaber	I denne beretning anvender vi forsyningsselskaber som en fællesbetegnelse for net- og distributionselskaber. Dvs. de selskaber, som ejer net og rør, der transporterer el, gas, varme og vand ud til slutbrugeren.
Koncern	Et moderselskab og dets datterselskaber.
Koncernforbundne selskaber	Selskaber, der er en del af den samme koncern.
Konkurrencelignende vilkår	Prisen og kvaliteten ved køb eller salg af en ydelse skal svare til, hvad man ville kunne få på et marked med konkurrence.
Krydssubsidiering	Når et selskab, der har monopol, er i koncern med andre selskaber, som handler på markeder med konkurrence, er der risiko for, at aftaler om køb og salg mellem selskaberne ikke indgås på konkurrencelignende vilkår. Hvis aftalerne ikke indgås på konkurrencelignende vilkår, kan selskabet med monopol bruge aftalerne til at overføre midler til de øvrige datterselskaber eller moderselskabet i den samme koncern. Man lovgiver mod krydssubsidiering, fordi det er en konkurrenceforvridende aktivitet, som kan betyde, at forbrugeren betaler overpris.
Køb af el til dækning af nettab	Når netselskaberne transporterer el igennem nettet, forsvinder ca. 10 % undervejs. Det kaldes nettab. Da nettabet ikke kan tilskrives nogen konkret forbruger, skal netselskabet købe el til dækning af nettabet for efterfølgende at sprede omkostningerne hertil ud på selskabets kunder.
Moderselskab	Et kapitalselskab, som har en bestemmende indflydelse over ét eller flere datterselskaber. Bestemmende indflydelse er beføjelsen til at styre et datterselskabs økonomiske og driftsmæssige beslutninger.
Monopol	Betyder, at der kun findes én udbyder af en bestemt vare eller ydelse, og at der derfor ikke er konkurrence.
