

23/2016

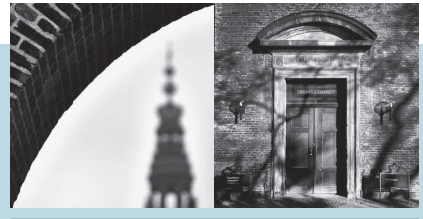
STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

energispareordningen

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281 237
1976
114.6
22.480
908

September 2017

23 /
2016

Beretning om energispareordningen

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 2017

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Energi-, forsynings- og klimaministeren 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 januar 2018.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2016, som afgives i februar 2018.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-528-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM ENERGISPAREORDNINGEN

Formålet med energispareordningen er at opnå energibesparelser og derved nedbringe energiforbruget i Danmark. Med hjemmel i forsyningslovene har energi-, forsynings- og klimaministeren siden 2006 indgået 4 frivillige aftaler med energiselskaberne. Med aftalerne har selskaberne forpligtet sig til at realisere energibesparelser, typisk ved at give tilskud til husholdninger, virksomheder eller til de aktører, der udfører energispareaktiviteten. Energiselskaberne har årligt indberettet til deres brancheforeninger og myndighederne, hvor store energibesparelser der er realiseret, og hvilke omkostninger der har været forbundet hermed.

Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om denne undersøgelse, bl.a. fordi omkostningerne til energibesparelserne er steget væsentligt – ca. 25 % i perioden 2010-2016 – og fordi der var mistanke om misbrug af ordningen.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke har sikret, at de indberettede energibesparelser lever op til energispareordningens regler. Statsrevisorerne finder det endvidere utilfredsstillende, at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at energiselskaberne har realiseret energibesparelserne til færrest mulige omkostninger.

Statsrevisorerne skal bl.a. fremhæve:

- at ministeriets årlige stikprøvekontroller generelt har omfattet en mindre del af energiselskabernes indberetninger, selv om kontrollerne har vist høje og stigende fejlratere fra 27 % fejl i 2013 til 43 % i 2015
- at ministeriet ikke har fulgt op på, om energiselskaberne har trukket underkendte energibesparelser fra i deres indberetninger
- at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på mistanker om misbrug af ordningen
- at ministeriet ikke har ført tilsyn med, hvorvidt der finder krydssubsidiering sted mellem koncernforbundne selskaber, dvs. ulovlige køb af energibesparelser til overpris
- at ministeriet ikke har ført tilsyn med, at energiselskaberne har opgjort omkostningerne til energispareordningen i overensstemmelse med reglerne
- at ca. 1/3 af energispareindsatsen har været rettet mod husholdningerne, selv om ministeriet har vidst, at den del af indsatsen samlet set ikke giver samfundsøkonomisk overskud.

STATSREVISORERNE,
den 6. september 2017

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

Statsrevisorerne bemærker, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets kontrol og tilsyn har været særligt væsentligt, fordi energiselskaberne ikke har haft økonomiske incitament, hverken til at indberette korrekt eller til at realisere energibesparelserne til færrest mulige omkostninger. Energiselskaberne har fået dækket alle deres omkostninger til energispareindsatsen over forbrugernes el-, naturgas- eller varmeregning. Statsrevisorerne gør opmærksom på, at den nuværende ordning på ingen måde fremmer en omkostningseffektiv administration af energispareordningen.

Statsrevisorerne finder det på denne baggrund særdeles relevant, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i juni 2017 har ændret reglerne og styrket tilsynet med energispareordningen.

Statsrevisorerne gør opmærksom på, at Rigsrevisionen i denne undersøgelse ikke har afdækket omfanget af misbrug af energispareordningen. Statsrevisorerne finder det væsentligt, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet systematisk gennemfører en bagudrettet kontrol af og opfølgning på mistanker om misbrug.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	12
2. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets sikring af, at de indberettede energibesparelser lever op til reglerne	15
2.1. Ministeriets kontrol med energiselskabernes egenkontrol	17
2.2. Ministeriets kontrol med energiselskabernes indberettede energibesparelser	21
2.3. Ministeriets håndtering af mistanke om misbrug af energispareordningen	26
3. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets sikring af, at energibesparelserne realiseres til færrest mulige omkostninger	35
3.1. Økonomiske tilskyndelser i energispareordningen	36
3.2. Ministeriets tilsyn med omkostningerne til energispareordningen	41
3.3. Ministeriets indsats for at nedbringe omkostningerne til energispareordningen	45
3.4. Energispareordningens additionalitet	49
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	55
Bilag 2. Metodisk tilgang	56
Bilag 3. Ordliste	60

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 29. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Martin Lidegaard: oktober 2011 - februar 2014

Rasmus Helveg Petersen: februar 2014 - juni 2015

Lars Christian Lilleholt: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets indsats for at sikre, at energispareordningen fremmer omkostningseffektive energibesparelser.

2. Formålet med energispareordningen er at spare energi i husholdninger og erhverv ved at gennemføre forskellige tiltag – fx udskifte gamle vinduer til mere energivenlige vinduer eller skifte til mere energirigtig belysning – for på den måde at nedbringe energiforbruget i Danmark. De samlede omkostninger til energispareordningen var i 2015 knap 1,6 mia. kr.

3. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i august 2016 efter anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1.

Statsrevisorerne begrundede anmodningen med, at den gennemsnitlige pris for energibesparelser var steget væsentligt. Derudover havde dele af branchen kritiseret ordningen for at være for dyr (manglende omkostningseffektivitet) og for, at svigtende tilsyn og kontrol gav risiko for både misbrug af ordningen og konkurrenceforvridning.

4. Energispareordningen forpligter net- og distributionsselskaberne inden for el, naturgas, fjernvarme og olie (herefter energiselskaberne) til at realisere en bestemt mængde energibesparelser. På den baggrund indgår energiselskaberne som hovedregel aftaler med eksterne aktører, fx håndværkere eller energirådgivere, om at gennemføre projekter, der skal spare energi hos slutbrugerne, primært husholdninger og virksomheder. Når projekterne er gennemført, udbetaler energiselskaberne et tilskud til enten aktørerne eller slutbrugerne og indberetter energibesparelserne til ministeriet. Energiselskaberne får dækket omkostningerne til deres energispareindsats over energiforbrugernes el-, naturgas- og varmeregning.

5. Energi-, forsynings- og klimaministeren har fastsat rammerne og principperne for energispareordningen med hjemmel i forsyningslovene. Energispareordningen er baseret på en frivillig aftale mellem ministeren og energiselskaberne, som efterfølgende er udmøntet i en bekendtgørelse udstedt af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Den første frivillige aftale om energispareordningen blev indgået i 2006 og er efterfølgende blevet genforhandlet i 2009, 2012 og 2016.

FORSYningsLOVENE

Lovene om henholdsvis el-, naturgas- og varmeforsyning (forsyningslovene) giver energi-, forsynings- og klimaministeren hjemmel til at fastsætte regler om energiselskabernes realisering af energibesparelser.

DEN FRIVILLIGE AFTALE OM ENERGI-SPAREORDNINGEN

Den frivillige aftale om energispareordningen er indgået mellem energi-, forsynings- og klimaministeren og brancheforeningerne for el (Dansk Energi), fjernvarme (Danske Fjernvarme) og olie (Energi- og Olieforum) samt de 3 selskaber inden for gasområdet (HMN GasNet, Dansk Gas Distribution og NGF Nature Energy).

Forud for 2012-aftalen var partierne bag den energipolitiske aftale 2012-2020 blevet enige om, at energiselskabernes forpligtelser til at realisere energibesparelser i denne periode skulle øges, og at der skulle stiles mod en omkostningseffektiv aftale med energiselskaberne. På den baggrund har energi- forsynings- og klimaministeren indgået de seneste 2 frivillige aftaler med energiselskaberne om energispareordningen i 2012 og i 2016.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har sikret, at energispareordningen fremmer omkostningseffektive energibesparelser. Energispareordningen stiller krav om, at energiselskaberne skal levere en bestemt mængde energibesparelser. Det gør energiselskaberne ved fortrinsvist at give tilskud til energibesparende tiltag. Det er ikke muligt at måle, hvor meget energi der i praksis spares som følge af de tiltag, der gennemføres. Derfor skal energiselskaberne i henhold til energispareordningens regler indberette den beregnede energibesparelse for hvert gennemført tiltag. Energispareordningens regler skal sikre, at disse beregninger er retvisende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i tilstrækkelig grad sikret, at de indberettede energibesparelser lever op til energispareordningens regler?
- Har Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i tilstrækkelig grad sikret, at energiselskaberne realiserer energibesparelser til færrest mulige omkostninger?

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets indsats for at sikre, at energispareordningen fremmer omkostningseffektive energibesparelser, har været utilfredsstillende.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har ikke i tilstrækkelig grad sikret, at de indberettede energibesparelser lever op til energispareordningens regler. For det første har ministeriets årlige stikprøvekontroller generelt kun omfattet en meget lille del af det samlede antal indberettede energibesparelser, på trods af at stikprøvekontrollerne har vist høje og stigende fejlrat. I stikprøvekontrollen for 2015 øgede ministeriet antallet af selskaber og sager, som blev udtrukket til kontrol. Ministeriets udvælgelseskriterier betød imidlertid, at kun ca. halvdelen af energiselskaberne kunne blive trukket ud til kontrollen. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

For det andet har Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke fulgt op på, om energiselskaberne trækker de energibesparelser fra i deres indberetninger, som ministeriet på baggrund af stikprøvekontrollernes resultater har underkendt. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende, da der dermed er risiko for, at underkendte energibesparelser alligevel tæller med i opgørelsen over indberettede energibesparelser.

For det tredje har Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke i helt tilstrækkelig grad fulgt op på mistanker om misbrug af energispareordningen. Ministeriet er i perioden 2012-2016 blevet bekendt med en række forhold, hvor ministeriet har haft mistanke om misbrug. Ministeriet har i de fleste tilfælde ændret reglerne for at forhindre det eventuelle misbrug fremadrettet. Det finder Rigsrevisionen positivt. Ministeriet har imidlertid ikke i tilstrækkelig grad kontrolleret eventuelt misbrug af energispareordningen bagudrettet. Dermed kender ministeriet ikke til omfanget af misbrug, ligesom ministeriet ikke har mulighed for at underkende de eventuelle energibesparelser, som ikke lever op til energispareordningens regler.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har i utilstrækkelig grad sikret, at energiselskaberne realiserer energibesparelser til færrest mulige omkostninger. Det vurderer Rigsrevisionen primært på baggrund af, at ministeriet ikke har ført tilsyn med, at energiselskaberne har opgjort omkostningerne til energispareordningen i henhold til reglerne. Ministeriet har frem til efteråret 2016 haft den opfattelse, at Energitilsynet førte tilsyn med omkostningerne til energispareordningen. De regler for energispareordningen, som ministeriet selv har udarbejdet, giver imidlertid ikke Energitilsynet hjemmel til at føre dette tilsyn. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke har sikret, at der er ført tilsyn med omkostningerne.

Rigsrevisionen finder det særligt problematisk, at der ikke er ført tilsyn med omkostningerne, fordi energispareordningen er finansieret ud fra et hvile-i-sig-selv-princip. Dette princip indebærer, at energiselskaberne kan få dækket alle omkostninger forbundet med deres energispareindsats. Derved har energiselskaberne ingen økonomisk tilskyndelse til at realisere energibesparelserne til færrest mulige omkostninger. Hvile-i-sig-selv-principet indebærer også, at energiselskaberne kan få dækket omkostninger til energibesparelser, som ministeriet underkender. Således har energiselskaberne heller ikke nogen økonomisk tilskyndelse til at sikre, at deres indberettede energibesparelser lever op til energispareordningens regler.

Hertil kommer, at eksterne evalueringer har vist, at det ikke er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, at ca. en tredjedel af energispareindsatsen har været rettet mod husholdninger. Indsatsen i husholdninger har samlet set givet et samfundsøkonomisk underskud, hvorimod indsatsen rettet mod erhverv samlet set har givet et samfundsøkonomisk overskud. Det skyldes primært, at additionaliteten for energibesparelser gennemført i husholdninger har været forholdsvis lav. Dvs. at energibesparelser i husholdninger i stort omfang ville være blevet realiseret under alle omstændigheder – også uden energiselskabernes indsats.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i juni 2017 har ændret reglerne for energispareordningen i en ny bekendtgørelse for bl.a. at styrke tilsynet med ordningen. Ministeriets nye regler giver bl.a. Energitilsynet hjemmel til at føre tilsyn med energiselskabernes omkostninger. Derudover tilføjer ministeriet tilsynsindsatsen ekstra resurser, som finansieres inden for energispareordningen. Rigsrevisionen finder det fornuftigt og påkrævet, at ministeriet har taget initiativ til at styrke tilsynet med energispareordningen. Det er dog for tidligt at vurdere effekten heraf.

ENERGITILSYNET

Energitilsynet er en uafhængig institution under Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Det betyder, at ministeriet ikke administrativt kan pålægge Energitilsynet opgaver på anden måde end ved, at ministeriet fastsætter specifikke regler i en bekendtgørelse. Energisparebekendtgørelsen har hidtil ikke givet Energitilsynet hjemmel til at føre tilsyn med energispareordningens omkostninger.

OLIESELSKABERNES FORPLIGTELSE

Modsat el-, naturgas- og fjernvarmeselskaberne er der ikke lovhjemmel til at forpligte olieselskaberne til at realisere energibesparelser. Da Energi- og Olieforum imidlertid også har underskrevet den frivillige aftale, er olieselskaberne også forpligtet til at realisere en specifik mængde energibesparelser. Olieselskaberne kan ikke inden for den eksisterende lovgivning opkræve omkostningerne til energispareordningen krone for krone hos sine kunder, men der er ikke noget, der forhindrer, at olieselskaberne lægger omkostningerne på prisen.

1.2. BAGGRUND

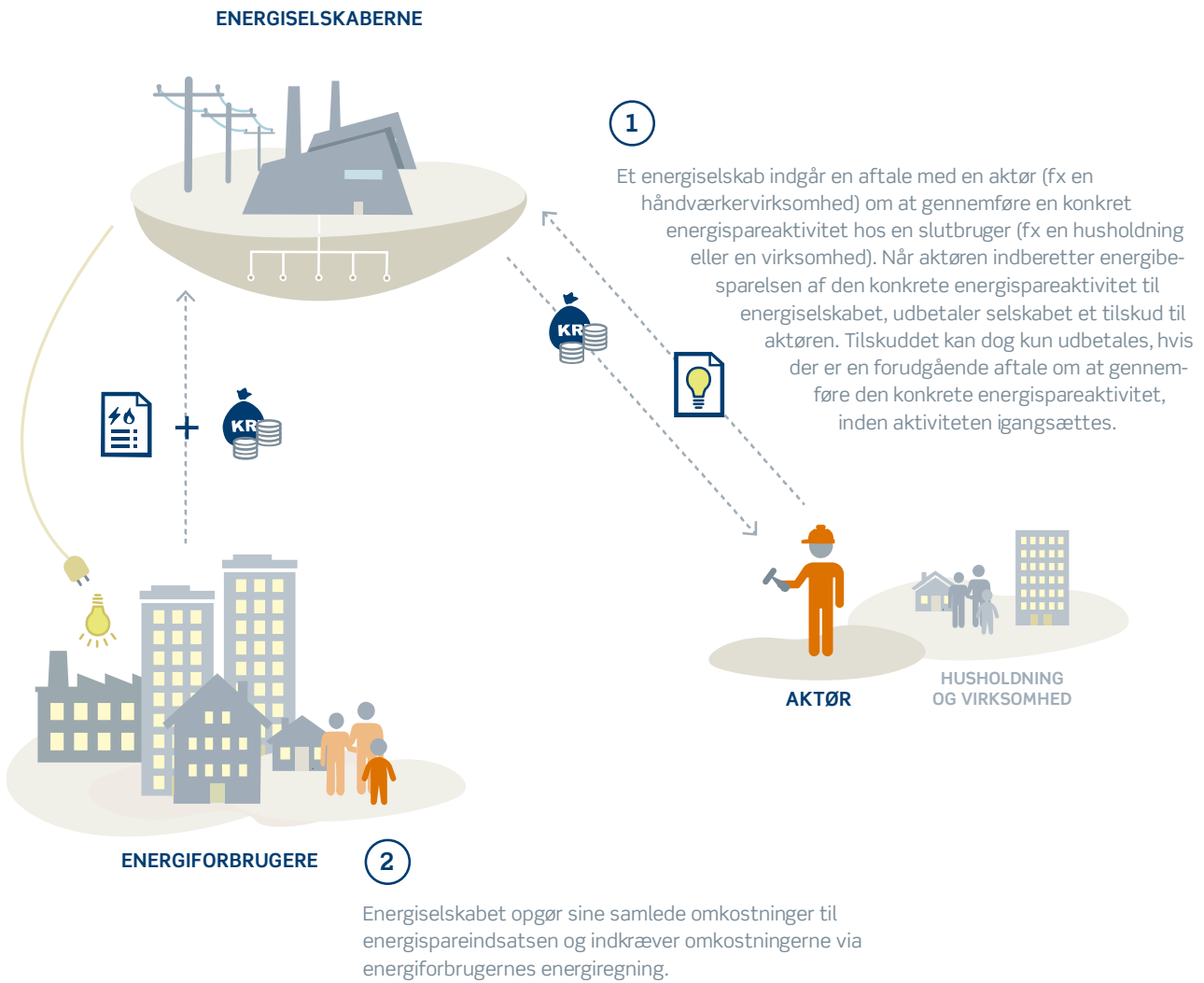
Energiselskabernes energispareforpligtelse

7. Formålet med energispareordningen er at opnå energibesparelser og derved bidrage til målet om at nedbringe energiforbruget i Danmark. Der er bred politisk enighed om, at den danske energiforsyning skal omstilles fra fossile energikilder som olie og kul til vedvarende energi. Formålet med at omstille energiforsyningen til vedvarende energi er at sikre en høj grad af energiforsyningssikkerhed samt reducere udledningen af drivhusgasser og derved mindske de menneskeskabte klimaforandringer. Omstillingen til vedvarende energi er lettere og billigere at realisere, jo lavere energiforbruget er.

Energispareordningen forpligter energiselskaberne til at opnå et energisparemål på brancheniveau, som efterfølgende er fordelt ud på hvert selskab. Energiselskaberne opnår deres mål ved at medvirke til at realisere energibesparelser hos virksomheder og husholdninger. Energispareordningen giver energiselskaberne relativt vide rammer til selv at tilrettelægge, hvordan de vil realisere energibesparelserne. Hovedreglen er dog, at energiselskaberne realiserer energibesparelser ved at give et økonomisk tilskud, så virksomhedens eller husholdningens omkostninger til energibesparelsen reduceres. Tilskuddet gives enten direkte til virksomheden eller husholdningen eller via den aktør, som udfører energispareaktiviteten. Energiselskaberne opgør de samlede omkostninger til deres energispareindsats og opkræver et tilsvarende beløb via deres energiforbrugeres energiregning. Denne proces er illustreret i figur 1.

FIGUR 1

ENERGISLSKABERNE REALISERER ENERGIBESPARELSER OG OPKRÆVER OMKOSTNINGERNE HERTIL VIA ENERGIREGNINGEN



Kilde: Rigsrevisionen.

STANDARDVÆRDIER

Standardværdier anvendes ved mindre, standardiserede energibesparelser – typisk i husholdninger. Opgørelsen af energibesparelsen sker ved at gange standardværdien med antal enheder relevant for det konkrete projekt – fx antal isolerede kvadratmeter. Standardværdierne findes i Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets standardværdikatalog. Kataloget indeholder ca. 250 værdier fordelt på 20 overordnede kategorier.

SPECIFIKKE OPGØRELSE

Specifikke opgørelser anvendes på områder, hvor der ikke er en standardværdi. Det vil typisk være større og integrerede projekter i virksomheder. Hvis der anvendes specifik opgørelse på dele af et samlet projekt, skal hele projektet opgøres specifikt, herunder også effekten af initiativer, hvor der findes standardværdier.

8. Når energiselskaberne realiserer energibesparelser, opgør de, hvor meget energi der i henhold til de fastsatte opgørelsesmetoder vil blive sparet som følge af en energispareaktivitet. En energibesparelse kan opgøres på forskellige måder alt efter besparelsens størrelse. For mindre energibesparelser anvendes en standardværdi til at opgøre besparelsen, hvorimod større energibesparelser opgøres specifikt. En mindre energibesparelse kan fx være den energi, en husholdning vil spare, hvis huset hulmursisoleres. Opgørelsen sker ud fra en alt-andet-lige-betragtning og tager fx ikke højde for, at en husholdning, som har fået isoleret husets hulmur, måske ændrer adfærd og øger rumtemperaturen, fordi det er blevet billigere at varme huset op. Uanset hvor meget energi en husholdning eller virksomhed faktisk sparer som følge af en energispareaktivitet, er det den opgjorte energibesparelse, som husholdningen eller virksomheden får tilskud til. Boks 1 viser 2 eksempler på, hvordan energibesparelser er beregnet.

BOKS 1

EKSEMPLER PÅ OPGØRELSE AF ENERGIBESPARELSER

Udskiftning af oliekedel i et parcelhus

Et energiselskab medvirker til, at en husholdning i et parcelhus fra 1960'erne udskifter sin oprindelige oliekedel med en ny gaskedel. Ifølge Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets standardværdier opgøres den berettigede energibesparelse til 8.141 kWh, som er den mængde energi, en husholdning i et parcelhus kan forventes at spare det første år efter udskiftningen. Energiselskabet yder 40 øre i tilskud pr. sparet kWh, hvilket sammenlagt giver et tilskud på ca. 3.250 kr.

Nye lyskilder i et kontorfællesskab

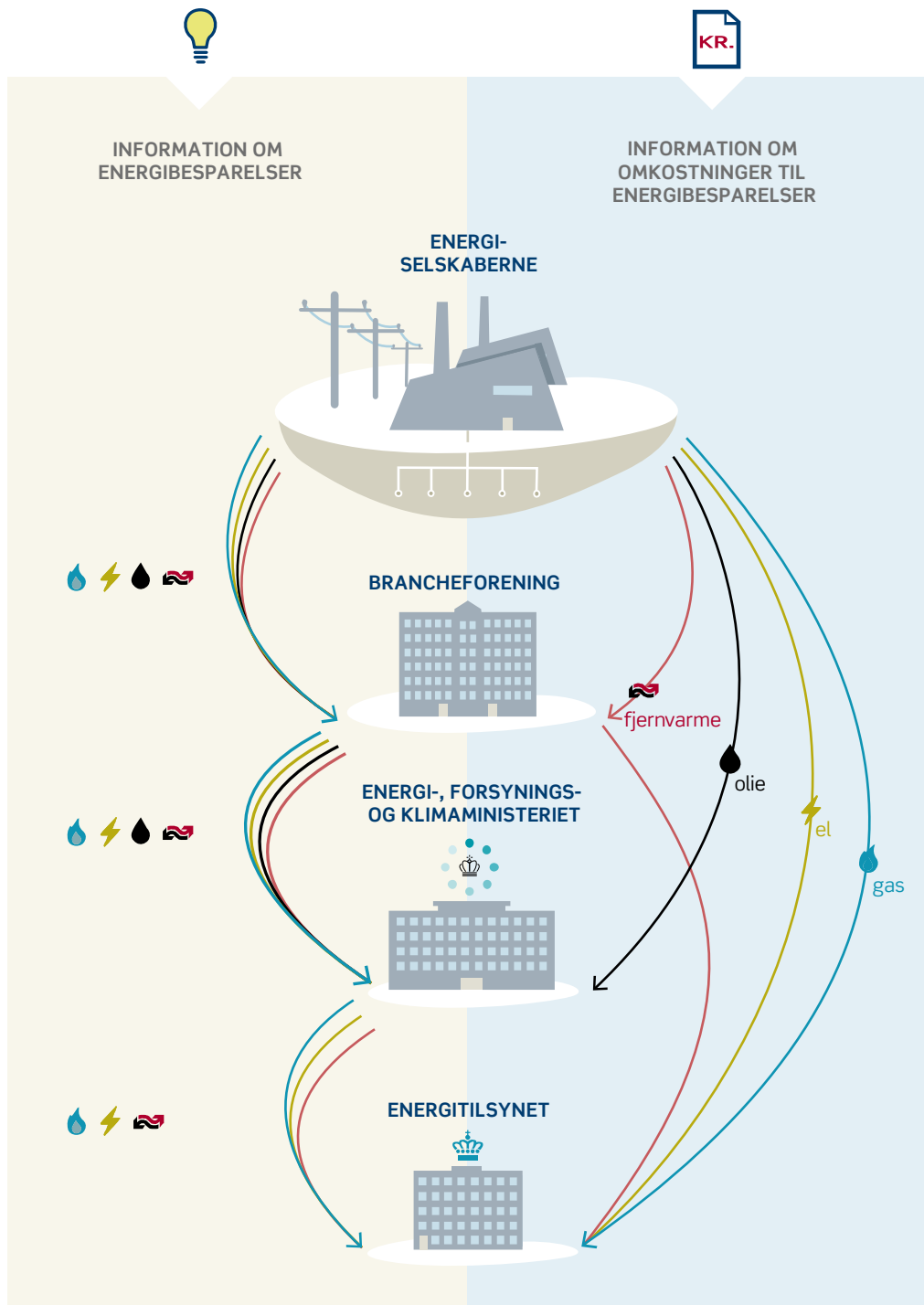
Et energiselskab medvirker til, at et kontorfællesskab udskifter alle gamle halogenpærer med nye LED-lyskilder. Det drejer sig om i alt 450 lyskilder, hvor udskiftningen af hver enkelt lyskilde ifølge Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets standardværdier giver en årlig besparelse på 29 kWh. Det svarer til en samlet opgjort energibesparelse på 13.050 kWh det første år. Med 35 øre i tilskud pr. sparet kWh giver det sammenlagt et tilskud på godt 4.500 kr.

Energispareordningens organisering

9. Ifølge Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet var i alt 469 energiselskaber – fordelt på 407 fjernvarmeselskaber, 58 elnetselskaber, 3 gasselskaber og 1 olieselskab – omfattet af energispareordningen i 2015. Det samlede antal energiselskaber varierer dog fra år til år, da energiselskaberne løbende fusionerer, nye energiselskaber oprettes, og eksisterende energiselskaber lukkes.

10. Alle energiselskaberne indberetter årligt deres realiserede energibesparelser og omkostningerne forbundet hermed til deres brancheforeninger og til myndighederne. Figur 2 viser, hvordan energiselskaberne indberetter deres oplysninger.

FIGUR 2

ENERGISELSKABERNE INDBERETTER ENERGIBESPARELSER OG OMKOSTNINGER

Kilde: Rigsrevisionen.

ENERGISPARE-BENCHMARK

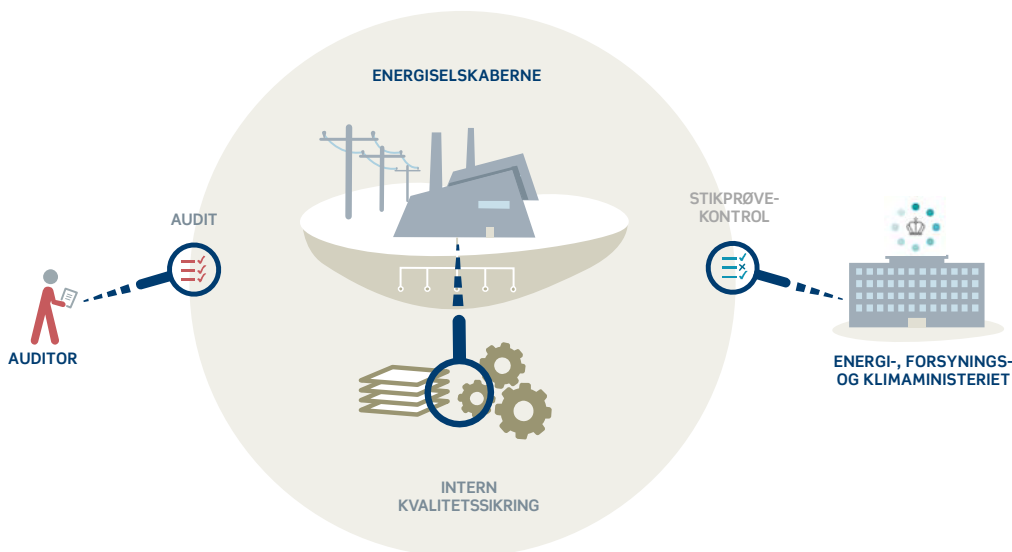
En energisparebenchmark er en årlig opgørelse over energiselskabernes omkostninger til energispareordningen. Energiselskaberne skal indberette omkostningerne fordelt på administrationsomkostninger og øvrige omkostninger.

Som det fremgår af figur 2, indberetter de enkelte energiselskaber oplysninger om deres realiserede energibesparelser og omkostninger ved indsatsen til deres brancheorganisation, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og/eller Energitilsynet. Det er forskelligt fra sektor til sektor, hvordan selskaberne indberetter oplysninger. Fx indberetter fjernvarmeselskaberne oplysninger om deres omkostninger til deres brancheorganisation, som efterfølgende videregiver dem til Energitilsynet. Omvendt sender el- og gasdistributionsselskaberne oplysninger om omkostninger direkte til Energitilsynet uden om brancheorganisationen. På baggrund af oplysningerne udarbejder Energitilsynet årligt en benchmark over el-, gas- og fjernvarmeselskabernes omkostninger forbundet med energispareordningen. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet udarbejder en tilsvarende benchmark for olieselskaberne.

11. I henhold til energispareaftalen er en stor del af kontrollen med energibesparelserne lagt ud til energiselskaberne. Figur 3 viser de forskellige kontroller med energiselskabernes indberettede energibesparelser.

FIGUR 3

KONTROL MED ENERGISELSKABERNES INDBERETNING AF ENERGIBESPARERELSER



Kilde: Rigsrevisionen.

AUDIT

Et selskabs audit skal som minimum hvert andet år gennemføres af en uafhængig ekstern part, mens auditten de øvrige år kan foretages af selskabet selv (intern audit). Resultaterne afleveres til energiselskabet i form af en auditrapport.

Kontrollen består først af energiselskabernes egen interne kvalitetssikring. Den indebærer, at selskaberne skal sikre, at de besparelser, de indberetter, lever op til reglerne i energispareaftalen. Dernæst skal selskaberne én gang om året gennemføre en audit af de indberettede energibesparelser og af selskabets kvalitetssikring. Det er et krav, at denne audit som minimum hvert andet år skal gennemføres af en ekstern auditor. Endelig gennemfører Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet en årlig stikprøvekontrol, hvor ministeriet trækker en række selskaber og sager ud til kontrol.

Energispareordningens grundlag, omfang og omkostninger

12. I den energipolitiske aftale fra 2005 om den fremtidige energispareindsats blev der lagt op til, at der skulle indgås en frivillig aftale med energiselskaberne. På den baggrund vedtog Folketinget i 2006 en række ændringer af forsyningslovene, som fjernede barrierer i lovgivningen og muliggjorde en frivillig aftale. Herefter blev der i 2006 indgået en frivillig aftale mellem energi-, forsynings- og klimaministeren og energiselskaberne, som efterfølgende også blev udmøntet i en bekendtgørelse udstedt af ministeriet med hjemmel i forsyningslovene. I perioden 2006-2008 var fjernvarmeselskaberne ikke part i aftalen, hvorfor ministeren i stedet udmøntede individuelle energispareforpligtelser for de 170 største fjernvarmeselskaber. I 2009 blev der indgået en ny frivillig aftale, som omfattede alle brancher.

13. Energi-, forsynings- og klimaministeren har efterfølgende indgået frivillige aftaler med energiselskaberne om energispareordningen i 2012 og i 2016. Aftalerne tager afsæt i den energipolitiske aftale af marts 2012 for perioden 2012-2020, som blev indgået af et stort flertal af Folketingets partier. Af aftalen fremgår det, at forligspartierne var enige om, at energiselskabernes energispareforpligtelse skulle øges i perioden 2012-2020, at indsatsen skulle målrettes eksisterende bygninger og erhverv, og at der skulle stiles mod at indgå en omkostningseffektiv energispareaftale med energiselskaberne.

14. I den energipolitiske aftale fra 2012 blev målet for mængden af energibesparelser forhøjet. Målet var således at spare 10,7 petajoule (herefter PJ) årligt i 2013 og 2014 og 12,2 PJ årligt i perioden 2015-2020. I perioden 2010-2012 var målet 6,1 PJ. Den energipolitiske aftale betød således, at målet var dobbelt så højt fra 2015 til 2020 som fra 2010 til 2012. Forligspartierne blev ved indgåelsen af PSO-aftalen i november 2016 enige om at reducere energisparemålet fra 12,2 PJ årligt til ca. 10,1 PJ årligt for perioden 2016-2020, hvilket også fremgår af den frivillige aftale fra december 2016.

15. De frivillige aftaler om energispareordningen fra 2012 og 2016 med tilhørende bekendtgørelser er desuden en del af implementeringen af EU's direktiv om energieffektivitet fra oktober 2012.

FORSYNINGSLOVENE

Forsyningslovene giver energi-, forsynings- og klimaministeren hjemmel til at fastsætte regler for, hvordan energiselskaberne skal realisere dokumenterbare energibesparelser, herunder regler for energiselskabernes opgaver og mål for energibesparelser og regler for, hvordan energiselskaberne finansierer energispareindsatsen.

Det fremgår af § 22, stk. 4, i lov om elforsyning, § 14, stk. 2, i lov om naturgasforsyning og af § 28 b, stk. 2, i lov om varmforsyning.

PETAJOULE

Petajoule (PJ) er en måleenhed for energi. Energisparemålet på 12,2 PJ pr. år svarer til ca. 1,7 % af Danmarks samlede faktiske energiforbrug i 2015.

EU'S DIREKTIV OM OMKOSTNINGS- EFFEKTIVITET

Det fremgår af artikel 7, stk. 1, i EU's direktiv om energieffektivitet fra den 25. oktober 2012, at hver medlemsland skal udarbejde en ordning for energispareforpligtelser. Ordningen skal sikre, at Danmark når et samlet energisparemål for perioden 2014-2020 senest den 31. december 2020.

Medlemslandene kan dog også vælge andre politiske tiltag for at opnå energibesparelser, jf. direktivets artikel 7, stk. 9.

16. Tabel 1 viser de fastsatte energisparemål, energiselskabernes indberettede energibesparelser og selskabernes samlede omkostninger til energispareordningen for perioden 2010-2016.

TABEL 1

ENERGISPAREMÅL, INDBERETTEDE ENERGIBESPARELSER OG SAMLEDE OMKOSTNINGER TIL ENERGISPAREORDNINGEN FOR PERIODEN 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Energisparemål (PJ)	6,1	6,1	6,1	10,7	10,7	12,2	10,1
Indberettede energibesparelser (PJ)	7,1	7,5	8,5	8,4	9,2	11,6	11,0
Samlede omkostninger (mio. kr. ¹⁾)	710	701	783	927	1.068	1.554	1.467 ²⁾

¹⁾ Omkostningsopgørelsen er i løbende priser. Omkostningerne i tabellen omfatter ikke olieselskabernes omkostninger.

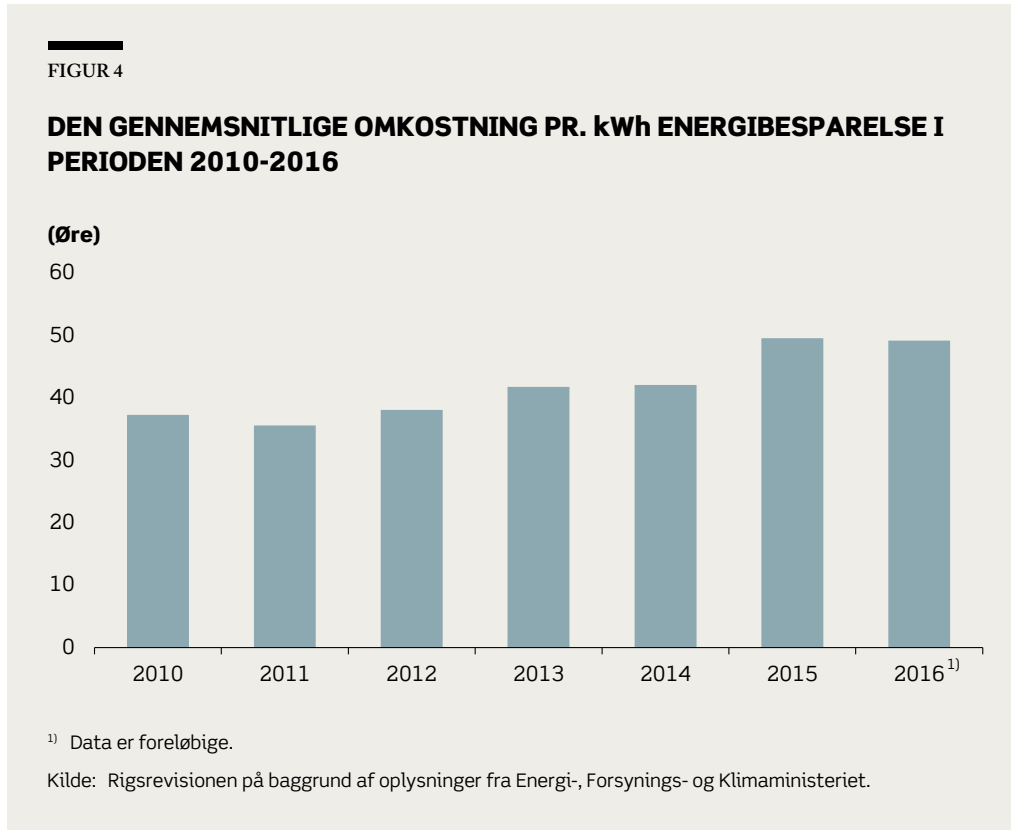
²⁾ Data er foreløbige.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energitilsynet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at både mængden af energibesparelser og omkostningerne er steget betydeligt i perioden 2010-2015. Mængden af indberettede energibesparelser er steget fra 7,1 PJ i 2010 til 11,6 PJ i 2015. De indberettede energibesparelser i 2013 og 2014 er under målet på 10,7 PJ og under målet på 12,2 PJ i 2015. For 2016 blev der indberettet 11,0 PJ energibesparelser, hvilket er højere end det nye reducerede sparemål på 10,1 PJ. Det skal hertil bemærkes, at energisparemålene udgør et gennemsnit over aftaleperioden. Energiselskaberne kan derfor godt underopfylde målet nogle år, så længe at de overopfylder tilsvarende andre år.

Tabellen viser også, at energiselskabernes samlede omkostninger til energispareordningen er steget fra 710 mio. kr. i 2010 til 1.554 mio. kr. i 2015. Energitilsynets foreløbige opgørelse viser, at de samlede omkostninger til energispareordningen i 2016 ligger på 1.467 mio. kr.

17. Figur 4 viser, hvordan omkostningerne pr. realiseret kWh energibesparelse har ændret sig i perioden 2010-2016.



Det fremgår af figur 4, at den gennemsnitlige omkostning pr. kWh energibesparelse er steget fra lidt under 40 øre i 2010 til knap 50 øre i 2015. Det svarer til en stigning på ca. 25 %. De foreløbige data for 2016 viser, at omkostningen pr. kWh energibesparelse i 2016 nogenlunde svarer til niveauet i 2015.

Loft over omkostningerne til energispareordningen

18. I forbindelse med indgåelsen af den energipolitiske aftale fra 2012 fastsatte forligspartierne bag aftalen et loft for omkostningerne til energispareordningen. For energisparemålet på 10,7 PJ om året i 2013 og 2014 var loftet 1,3 mia. kr. årligt. For målet på 12,2 PJ årligt i perioden 2015-2020 var loftet 1,5 mia. kr. om året. Forligspartierne var enige om, at hvis energisparemålet ikke kunne opnås inden for loftet, skulle partierne drøfte håndteringen heraf.

19. I juni 2016 skønnede Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, at de samlede omkostninger til energispareordningen for 2015 ville blive knap 1,6 mia. kr. Derfor orienterede energi-, forsynings- og klimaministeren forligspartierne om, at omkostningsloftet sandsynligvis ville blive overskredet. Som reaktion på dette besluttede forligspartierne i november 2016 at reducere energisparemålet fra 12,2 PJ årligt til ca. 10,1 PJ årligt for perioden 2016-2020.

Energibesparelser i Petajoule (PJ) kan omregnes til kilowatt-timer (kWh).

Der går 277,8 mio. kWh til 1 PJ.

20. Det fremgår ikke klart af den politiske aftale, om det reducerede energisparemål også betyder, at omkostningsloftet er nedjusteret tilsvarende. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet er af den opfattelse, at energisparemålet blev sat ned, for at det eksisterende omkostningsloft på 1,5 mia. kr. kunne overholdes. Imidlertid fremgår det af aftalen, at det reducerede energisparemål skønnes at kunne reducere omkostningerne til ordningen med gennemsnitligt 260 mio. kr. om året, svarende til 1,3 mia. kr. i perioden 2016-2020. Det betyder, at de årlige omkostninger til energispareordningen skønnes at være ca. 1,24 mia. kr. Energitilsynets foreløbige opgørelse viser, at de samlede omkostninger til energibesparelser i 2016 beløber sig til 1,47 mia. kr. Hvis omkostningsloftet på 1,5 mia. kr. er fastholdt, betyder det, at den gennemsnitlige omkostning pr. kWh energibesparelse kan stige yderligere, hvilket vil forringe ordningens omkostningseffektivitet tilsvarende. Omkostningsloftet beskrives yderligere i bilag 2.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

21. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at besvare 3 spørgsmål om energispareordningen, jf. bilag 1. Statsrevisorerne begrundede anmodningen med, at den gennemsnitlige pris for energibesparelser var steget væsentligt. Derudover havde dele af branchen kritiseret ordningen for at være for dyr (manglende omkostningseffektivitet) og for, at svigtende tilsyn og kontrol gav risiko for både misbrug af ordningen og konkurrenceforvridning.

22. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har sikret, at energispareordningen fremmer omkostningseffektive energibesparelser.

Ved omkostningseffektive energibesparelser forstår vi, at energibesparelserne er realiseret til færrest mulige omkostninger for energiselskaberne, og at de indberettede energibesparelser lever op til energispareordningens regler. Det er ikke umiddelbart muligt at undersøge energispareordningens effekt i form af den faktisk sparede energi. Det skyldes, at en energibesparelse er en beregning af den energi, som en given aktivitet forventes at spare. Vi undersøger derfor, om energibesparelserne er indberettet efter energispareordningens regler, da reglerne har til hensigt at sikre, at de beregnede besparelser er så retvisende for den faktisk sparede energi som muligt. Ud over Statsrevisorernes anmodning lægger vi til grund for undersøgelsen, at det i den energipolitiske aftale af marts 2012 fremgår, at aftalen med energiselskaberne skal være omkostningseffektiv.

23. I kapitel 2 undersøger vi, om ministeriet i tilstrækkelig grad har sikret, at de indberettede energibesparelser lever op til energispareordningens regler. Vi undersøger, om ministeriet i tilstrækkelig grad har kontrolleret energiselskabernes egenkontrol og selskabernes indberettede energibesparelser, og om ministeriet i tilstrækkelig grad har håndteret forhold vedrørende mistanke om misbrug af ordningen.

24. I kapitel 3 undersøger vi, om ministeriet i tilstrækkelig grad har sikret, at energiselskaberne har realiseret energibesparelser til færrest mulige omkostninger. Vi undersøger først, om energiselskaberne har nogen økonomisk tilskyndelse til at realisere energibesparelser til færrest mulige omkostninger. Dernæst undersøger vi, om ministeriet har ført tilsyn med, at energiselskaberne kun opkræver de tilladte omkostninger, og om ministeriet har fulgt op på, at selskaber med høje omkostninger til energibesparelser får bragt deres omkostninger ned. Endelig undersøger vi, om ministeriet i tilstrækkelig grad har sikret, at energispareordningen i særlig grad fremmer additionelle energibesparelser, dvs. energibesparelser, som ikke var blevet gennemført uden energiselskabernes indsats.

25. Vi lægger til grund for revisionskriterierne, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet (i praksis Energistyrelsen) ifølge energisparebekendtgørelsen skal føre tilsyn med, at energiselskaberne overholder energispareordningens regler. Revisionskriterierne er ligeledes baseret på ministeriets tilsynsforpligtelse, hvad angår ordningens omkostninger. Derudover er kriterierne baseret på ministeriets ressortansvar for forsyningslovene og dermed ministeriets kompetence til at fastsætte regler for, hvordan energiselskaberne skal finansiere, opføre og indberette deres omkostninger til energispareordningen.

Metode

26. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale vedrørende energispareordningen, herunder regel- og aftalegrundlaget, eksterne evalueringer, stikprøvekontroller, brancheforeningernes årlige indberetninger samt notater og mødereferater. Derudover har vi holdt møder med Energistyrelsen, Energitilsynet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets departement, Dansk Energi, Dansk Fjernvarme, De Frie Energiselskaber, Dansk Energirådgivning og Dansk Isolerings Garanti.

Vi har stikprøvet gennemgået energiselskabernes audit for at afdække, om de lever op til kravene i energispareordningen. Metoden bag stikprøveudvælgelsen er beskrevet i bilag 2.

27. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

28. Undersøgelsen omfatter perioden fra 2012 og frem, inkl. forarbejdet til energispareaftalen af 13. november 2012. Vi undersøger således ikke energispareordningen, fra den trådte i kraft i 2006 til 2012. I dele af undersøgelsen er vi dog gået længere tilbage i tid, bl.a. for at belyse regelgrundlaget for ordningen. Data for 2016 er inddraget i det omfang, de har været tilgængelige.

29. Ifølge rigsrevisorloven har Rigsrevisionen ikke adgang til at revidere energiselskaberne og brancheforeningerne, men kan alene benytte sig af den adgang til selskaberne, som Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har i kraft af ministeriets tilsyn. Fokus for undersøgelsen er derfor på ministeriets rolle og ansvar i forhold til at sikre, at energispareordningen fremmer omkostningseffektive energibesparelser.

30. Statsrevisorerne har specifikt spurgt til, om der har været misbrug af energispareordningen. Vi skal understrege, at misbrug i form af fx forfalskning af dokumentation eller bevidst udnyttelse af uklare regler kan være vanskeligt at undersøge og bevise ved revision alene. Derfor er det ikke muligt for Rigsrevisionen at afdække omfanget af misbrug med energispareordningen. Vores tilgang til spørgsmålet har derfor været at undersøge, hvordan Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har håndteret mistanke om misbrug af energispareordningen.

31. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelsen af, hvor de besvares, fremgår af bilag 1. I bilag 2 redegør vi for de metoder, som vi har brugt i undersøgelsen. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets sikring af, at de indberettede energibesparelser lever op til reglerne

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at de indberettede energibesparelser lever op til energispareordningens regler.

Rigsrevisionen vurderer, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke i tilstrækkelig grad har kontrolleret energiselskabernes egenkontrol af energibesparelser. Undersøgelsen viser, at ministeriet hverken løbende eller i de årlige stikprøvekontroller i tilstrækkelig grad har fulgt op på selskabernes egenkontrol. Fx viser undersøgelsen, at en stor og stigende andel af energiselskaberne i perioden 2013-2015 ikke havde gennemført de påkrævede årlige audit, og at ministeriet var vidende herom uden at påpege det over for selskaberne. Som følge af energispareaftalen fra 2016 skal selskaberne fremover sende resultaterne af deres egenkontrol til ministeriet og redegøre for, hvordan de vil følge op herpå.

Rigsrevisionen vurderer endvidere, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke i tilstrækkelig grad har kontrolleret energiselskabernes indberettede energibesparelser. I perioden 2013-2015 har stikprøvekontrollerne vist fejl i over 27 % af de udvalgte sager, og for 2015 var fejlraten 43 %. Rigsrevisionen finder, at ministeriet burde have udtrukket og undersøgt flere sager hos selskaber med meget høje fejlratere i stikprøvekontrollerne. Det har ministeriet imidlertid kun gjort i forbindelse med stikprøvekontrollen for 2014.

Generelt har Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets stikprøvekontroller omfattet en meget lille del af det samlede antal selskaber og sager, på trods af at stikprøvekontrollerne har vist høje og stigende fejlratere. I stikprøvekontrollen for 2015 fordoblede ministeriet antallet af selskaber og tredoblede antallet af sager, som skulle trækkes ud til kontrol. Ministeriets udvælgelseskriterier betød imidlertid, at kun ca. halvdelen af de selskaber, der havde indberettet energibesparelser i 2015, kunne blive trukket ud til kontrol. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Når resultatet af de årlige stikprøvekontroller foreligger, gennemgår Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet de fejlbehæftede energibesparelser for at afgøre, om de helt eller delvist skal underkendes. Energiselskaberne skal efterfølgende trække de underkendte energibesparelser fra i deres næste indberetning. Ministeriet har imidlertid ikke fulgt op på, at selskaberne faktisk gør det. Det har ministeriet ikke kunnet gøre, fordi ministeriet alene har indhentet samlede oversigter over selskabernes indberettede energibesparelser på brancheniveau. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende, da der dermed er risiko for, at underkendte energibesparelser alligevel tæller med i opgørelsen. Som følge af energibespareaftalen fra 2016 skal energiselskaberne dog fremover indberette eventuelle korrektioner direkte til ministeriet.

Rigsrevisionen vurderer, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke i helt tilstrækkelig grad har fulgt op på mistanker om misbrug af energispareordningen. Ministeriet er i perioden 2012-2016 blevet bekendt med 7 forhold, hvor der har været mistanke om misbrug med energispareordningen. For 6 af disse forhold har ministeriet ændret og/eller præciseret reglerne for at lukke muligheden for misbrug. Det finder Rigsrevisionen positivt. Rigsrevisionen finder det dog ikke tilfredsstillende, at ministeriet foreløbigt kun har gennemført bagudrettet kontrol af eventuelt misbrug i 1 af de 7 forhold. Når ministeriet ikke kontrollerer forhold med mistanke om misbrug bagudrettet, får ministeriet ikke noget overblik over omfanget af misbruget, ligesom ministeriet ikke har mulighed for at underkende de eventuelle energibesparelser, som ikke lever op til energispareordningens regler.

Rigsrevisionen konstaterer, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet med en ny bekendtgørelse fra juni 2017 har femdoblet resurserne til tilsynet i perioden 2017-2021. Det finder Rigsrevisionen positivt og påkrævet, men kan endnu ikke vurdere effekten heraf.

32. Dette kapitel handler om, hvorvidt Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i tilstrækkelig grad har sikret, at de indberettede energibesparelser lever op til energispareordningens regler. Først undersøger vi, om ministeriet i tilstrækkelig grad har kontrolleret selskabernes egenkontrol af energibesparelser. Dernæst undersøger vi, om ministeriet i tilstrækkelig grad har kontrolleret selskabernes indberettede energibesparelser gennem den årlige stikprøvekontrol. Afslutningsvist undersøger vi, om ministeriet i tilstrækkelig grad har håndteret mistanke om misbrug med energispareordningen.

Vi lægger til grund for vores undersøgelse, at ministeriet som tilsynsmyndighed har pligt til at sikre, at de regler og bestemmelser, der fremgår af aftalen og bekendtgørelsen, overholdes af energiselskaberne. Denne forpligtelse indebærer, at ministeriet løbende skal føre kontrol med, at energiselskaberne overholder energispareordningens regler, og at ministeriet skal følge op på forhold, hvor der er mistanke om misbrug af ordningen.

2.1. MINISTERIETS KONTROL MED ENERGISELSKABERNES EGENKONTROL

33. Det fremgår af energispareaftalen fra 2012, at energiselskaberne skal sikre, at dokumentationen for deres energibesparelser er retvisende og lever op til de fastsatte krav. Derfor skal selskaberne gennemføre egenkontrol af de energibesparelser, som de indberetter. Det er imidlertid ministeriet som tilsynsmyndighed, der har det overordnede ansvar for at kontrollere, at energiselskabernes egenkontrol fungerer. Ministeriet kan kontrollere selskabernes egenkontrol både løbende og i den årlige stikprøvekontrol, hvor ministeriet også kontrollerer udvalgte indberettede energibesparelser. Vi har på den baggrund undersøgt, om ministeriet i tilstrækkelig grad har kontrolleret selskabernes egenkontrol af energibesparelser.

Selskabernes egenkontrol af energibesparelser

34. Energiselskabernes egenkontrol består af 2 dele. For det første skal selskaberne sikre, at dokumentationen for de enkelte energibesparelser er retvisende, og at energispareordningens regler er overholdt. For det andet skal alle selskaber hvert år gennemføre en audit af deres indberettede energibesparelser. Hensigten med auditten er at sikre og eftervise, at de indberettede energibesparelser er realiseret og dokumenteret i overensstemmelse med reglerne i energispareordningen. Auditten skal både indeholde en stikprøve af selskabets energibesparelser og en gennemgang af selskabets kvalitetssikring.

35. Hvis auditor finder fejl eller mangler i selskabernes kvalitetssikring eller indberettede energibesparelser, kan auditor påpege dette i auditrapporten til det pågældende energiselskab og anbefale, at selskabet korrigerer for fejlene. Energiselskaberne er imidlertid ikke forpligtede til at korrigerer for de fejl eller mangler, som auditor finder, hvis selskaberne er uenige i auditors vurdering. Det skyldes, at det alene er Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, der som ansvarlig myndighed har hjemmel til at underkende energibesparelser, herunder kræve, at selskaber skal korrigerer for fejl i næste års indberetninger. Da ministeriet imidlertid ikke indhenter de årlige auditrapporter, ved ministeriet ikke, hvilke fejl auditor har fundet, eller om selskaberne korrigerer for dem.

Ministeriets kontrol af selskabernes egenkontrol

36. Gennem brancheforeningernes årlige indberetninger modtager ministeriet bl.a. en oversigt over, hvor mange selskaber der mangler at gennemføre audit. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har haft grund til at tro, at der har været problemer med energiselskabernes gennemførelse af audit. Vores gennemgang af brancheforeningernes årlige indberetninger til ministeriet viser dog, at andelen af selskaber, som ikke har gennemført audit, er steget fra 2013 til 2015. Udviklingen er vist i figur 5.

FEJL

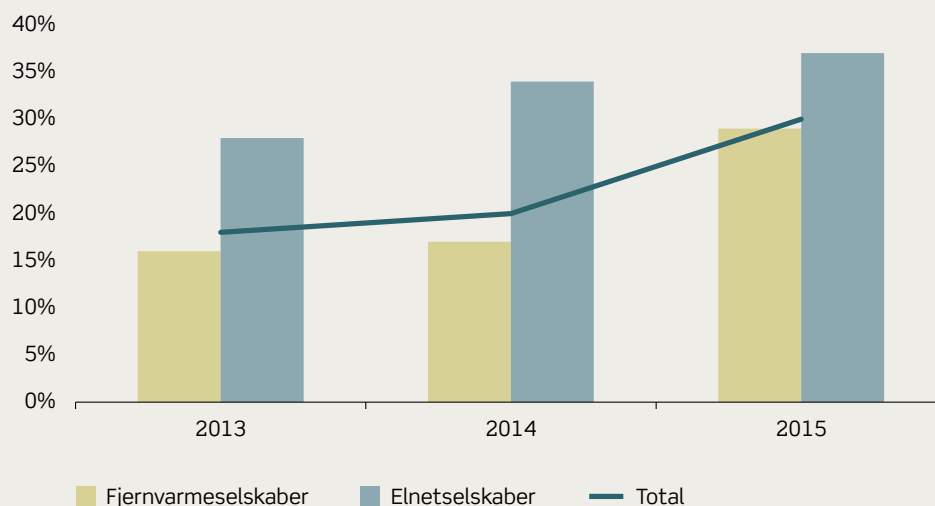
En fejl kan fx være, at der ikke er den nødvendige dokumentation for, hvordan situationen var, før energispareaktiviteten blev gennemført, eller at der ikke er indgået en aftale mellem selskab og aktør før projektstart.

KORREKTION

Energiselskaberne skal korrigerer for underkendte energibesparelser ved at trække en tilsvarende mængde realiserede energibesparelser fra i indberetningen af det efterfølgende års energibesparelser.

Det betyder i praksis, at selskaberne er nødt til at realisere nye energibesparelser som erstatning for dem, der er korrigeret for, hvis de skal tælle med i opfyldelsen af deres energisparemål.

FIGUR 5

ANDELEN AF ENERGISELSKABER, DER IKKE GENNEMFØRTE AUDIT FOR PERIODEN 2013-2015

Note: De 3 naturgasselskaber og Energi- og Olieforum gennemførte audit i alle 3 år og fremgår derfor ikke af figuren. Selskaber, der ikke har indberettet energibesparelser eller har fået varetaget deres energispareforpligtelse af en ekstern aktør det pågældende år, er ikke forpligtede til at lave audit og er derfor ikke med i opgørelsen.

Kilde: Rigsrevisionens gennemgang af brancheforeningernes indberetninger til Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Det fremgår af figur 5, at andelen af forpligtede selskaber, der ikke har gennemført audit af energibesparelserne, er steget fra 17 % i 2013 til 30 % i 2015. For fjernvarmeselskaberne er andelen tilsvarende steget fra 16 % i 2013 til 29 % i 2015, mens andelen for elnetselskaberne er noget højere og er steget fra 28 % til 37 % i perioden. Vores gennemgang af selskabernes årlige indberetninger har endvidere vist, at det primært er de mindre fjernvarme- og elnetselskaber, der ikke har gennemført audit. Ministeriet har ikke på baggrund af brancheforeningernes indberetninger fulgt op på, at de pågældende energiselskaber efterfølgende har fået gennemført den manglende audit.

37. I den årlige stikprøvekontrol undersøger ministeriet bl.a. de udtrukne selskabers kvalitetssikring, og om de har gennemført audit. Gennemgangen af selskabernes kvalitetssikring fylder kun meget lidt i stikprøvekontrollerne og i ministeriets opfølgning. Den ene gang, hvor stikprøvekontrollen påtalte en mangelfuld kvalitetssikring hos et selskab, pointerede ministeriet blot i opfølgningen, at det fremadrettet ville være hensigtsmæssigt, hvis en kollega e.l. udførte kvalitetssikringen.

38. På baggrund af stikprøvekontrollerne for 2013 og 2014 påtalte ministeriet over for et enkelt selskab, at det manglede at gennemføre audit, selv om det fremgik, at 5 selskaber manglede at gennemføre audit. I det omtalte tilfælde påpegede ministeriet over for selskabet, at reglerne skulle følges fremadrettet, og pålagde ikke selskabet at udføre en audit bagudrettet, selv om ministeriet havde mulighed for det. Dermed var der ingen konsekvenser for de selskaber, som havde en mangelfuld egenkontrol.

Rigsrevisionens gennemgang af audittene

39. For at undersøge om audittene lever op til kravene i energispareordningen, har vi udvalgt 79 selskaber og anmodet om deres 2 seneste audit. Vi har i alt modtaget 95 audit. Der er flere årsager til, at vi ikke modtog 2 audit fra alle selskaberne, fx at audittene ikke var udført, eller at energispareforpligtelsen for det enkelte selskab blev varetaget af en ekstern aktør. Metoden bag udvælgelsen af stikprøven er beskrevet i bilag 2.

40. Vores stikprøve viser, at kun 30 % af audittene gennemgik selskabets kvalitetssikring, mens 90 % af de interne og 97 % af de eksterne audit gennemførte en stikprøve af selskabets indberettede energibesparelser. Vores stikprøve viser endvidere, at auditor fandt fejl, som ville kræve rettelse af de indberettede energibesparelser i 7,6 % af sagerne fra de interne audit og i 11,5 % af sagerne fra de eksterne audit. Stikprøven viser også, at auditor i nogle tilfælde fandt fejl i meget store energispare-sager, jf. boks 2.

BOKS 2

EKSEMPEL PÅ AUDITORS FUND AF FEJL I MEGET STORE ENERGISPARE-SAGER

Blandt de gennemgåede audit var en audit af et selskabs energibesparelser i 2013. I auditrapporten fremgår det, at auditor anbefalede selskabet ikke at indberette 7 konkrete energispare-sager, fordi auditor vurderede, at de ikke levede op til reglerne i energispareordningen. Til sammen udgjorde de 7 sager 66.507 MWh energibesparelser, hvilket svarer til ca. 2 % af det samlede energisparemål (for alle energiselskaber) for 2013.

Ministeriet har på vores anmodning bedt selskabet om at redegøre for, hvordan selskabet reagerede på auditors anbefaling. Selskabet oplyser i sin redegørelse, at selskabet for 6 ud af de 7 sager har fremsendt supplerende dokumentation til auditor, som ikke har haft yderligere bemærkninger efterfølgende. For den 7. sag har energiselskabet oplyst, at selskabet har korrigeret for i alt 3.090,6 MWh i henholdsvis 2014 og 2017.

Ministeriet har ikke undersøgt de enkelte sager yderligere. Det har således været op til selskabet selv at afgøre, om selskabet var enig med auditors vurdering.

2016-aftalens ændringer af ministeriets kontrol med selskabernes egenkontrol

41. I energispareaftalen fra 2016 er der taget en række initiativer til at forbedre selskabernes egenkontrol. Den nye aftale tydeliggør for det første, hvad selskabernes kvalitetssikring skal omfatte, ved at skelne mellem selskabernes kvalitetssikringssystem (dvs. de fastsatte procedurer for håndtering af energibesparelserne) og kvalitetssikringen af hver enkelt energisparensag. Kvalitetssikringssystemet skal dokumenteres skriftligt og løbende opdateres. I den forbindelse har ministeriet i samarbejde med brancheforeningerne udarbejdet vejledninger for og eksempler på, hvordan et kvalitetssikringssystem kan udformes.

For det andet opdeles audittene i en kvalitetskontrol, som består af en stikprøvevis gennemgang af selskabets energibesparelser forud for indberetning, og i en gennemgang af selskabets kvalitetssikring. Gennemgangen af selskabets kvalitetssikring skal både undersøge, om selskabets kvalitetssikringssystem lever op til aftalens krav, og om systemets procedurer efterleves.

42. På baggrund af 2016-aftalen skal selskaberne desuden fremover sende resultaterne af deres egenkontrol og oplysninger om, hvordan de vil følge op på resultaterne, til ministeriet. Derudover er det i aftalen fremhævet, at ministeriets årlige stikprøvekontrol skal have fokus på, om selskaberne gennemfører en tilstrækkelig egenkontrol.

RESULTATER

Rigsrevisionen vurderer, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke i tilstrækkelig grad har kontrolleret energiselskabernes egenkontrol af energibesparelser.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har kun meget begrænset kendskab til kvaliteten af selskabernes egenkontrol. Rigsrevisionens stikprøve af energiselskabernes audit viser, at kun 30 % af audittene gennemgik selskabernes kvalitetssikring, selv om det ifølge ministeriet er et krav. Rigsrevisionens gennemgang af brancheforeningernes årlige indberetninger til ministeriet viser endvidere, at andelen af selskaber, der ikke har gennemført audit, er steget fra 17 % i 2013 til 30 % i 2015. Ministeriet reagerede ikke på disse oplysninger, selv om ministeriet lå inde med den relevante dokumentation. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet burde have fulgt op på, at selskaberne ikke havde gennemført audit – ikke mindst set i lyset af, at andelen af ikke gennemførte audit har været stigende.

I tilfælde, hvor auditor måtte finde fejl i et selskabs indberetninger, har selskabet ikke pligt til at reagere, hvis det er uenig i auditors vurdering, da kun Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet kan træffe afgørelser om gyldigheden af energibesparelserne. Eftersom ministeriet imidlertid ikke ser eller behandler auditrapporterne, finder Rigsrevisionen, at audit ikke har været et effektivt redskab til at sikre, at de indberettede energibesparelser overholder energispareordningens regler.

Undersøgelsen viser desuden, at selskabernes kvalitetssikring er blevet behandlet meget overfladisk i Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets stikprøvekontroller, og at ministeriet i sin opfølgning på stikprøvekontrollerne kun i 1 ud af 5 tilfælde har reageret på selskabernes manglende gennemførelse af audit. I det tilfælde, hvor ministeriet reagerede, blev der ikke stillet krav om, at selskabet gennemførte audit. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

I energispareaftalen fra 2016 er det tydeliggjort, hvad selskabernes egenkontrol skal indeholde. Fremover skal selskaberne tilmed sende resultaterne af deres egenkontrol, og hvordan de eventuelt vil følge op på den, til Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

2.2. MINISTERIETS KONTROL MED ENERGISELSKABERNES INDBERETTEDE ENERGIBESPARELSER

43. Foruden selskabernes egenkontrol skal ministeriet årligt gennemføre en stikprøvekontrol af selskabernes indberettede energibesparelser. Selve stikprøvekontrollen foretages af eksterne konsulenter på vegne af ministeriet. Ministeriet følger derefter op på resultaterne af stikprøvekontrollen over for hvert enkelt selskab for at vurdere, om de fejlbehæftede energibesparelser skal underkendes. Vi har på den baggrund undersøgt, om ministeriet i tilstrækkelig grad har kontrolleret selskabernes indberettede energibesparelser.

Ministeriets stikprøvekontrol

44. Ministeriet fastsætter de overordnede principper for, hvordan stikprøvekontrollerne skal gennemføres, herunder hvilke selskaber der skal indgå og rammerne for udvælgelsen af sager. Tabel 2 viser både antallet og andelen af selskaber, sager og MWh energibesparelser, som har været udtrukket til stikprøvekontrol i perioden 2013-2015. Derudover viser tabellen, hvilken udtrækningsmetode ministeriet har lagt til grund for stikprøvekontrollerne. Da ministeriet ikke er bekendt med det præcise antal sager, som er omfattet af energispareordningen i de pågældende år, er andelen af sager baseret på et skøn. Ministeriet anslår, at der i perioden 2013-2015 har været mindst 100.000 energispare-sager om året.

TABEL 2

KARAKTERISTIKA FOR MINISTERIETS STIKPRØVEKONTROLLER FOR PERIODEN 2013-2015

	2013	2014	2015
Antal undersøgte selskaber	10	10	20
Andel af samlede antal selskaber	2,1 %	2,5 %	4,3 %
Antal undersøgte sager	130	150	450
Andel af samlede antal sager ¹⁾	0,13 %	0,15 %	0,45 %
Antal undersøgte MWh	12.941	35.430	73.721
Andel af samlede MWh	0,55 %	1,39 %	2,29 %
Udtrækningsmetode	Kriteriebaseret	Risikobaseret	Simpelt tilfældig ²⁾

¹⁾ Baseret på Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets skøn af, at det samlede antal sager er mindst 100.000 årligt fra 2013 til 2015.

²⁾ Stikprøven er valgt simpelt tilfældigt inden for et afgrænset antal selskaber. Dvs. at ikke alle selskaber, som har realiseret energibesparelser i 2015, har kunnet blive udvalgt i stikprøven.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

SIMPELT TILFÆLDIG

En simpelt tilfældig udtrækningsmetode betyder, at alle enheder (fx sager eller selskaber) har lige stor sandsynlighed for at blive udvalgt i stikprøven.

Det fremgår af tabel 2, at andelen af både undersøgte selskaber, sager og MWh er steget over tid, men stadig udgør en lille andel af det samlede antal selskaber, sager og MWh. Særligt andelen af sager, der er blevet undersøgt i stikprøvekontrollerne, har været lav og ligger på maks. 0,45 % af de anslåede 100.000 sager. Målt på selskabsniveau har andelen af selskaber, som er blevet udtrukket til stikprøvekontrollerne, været mellem godt 2 % og godt 4 % i perioden.

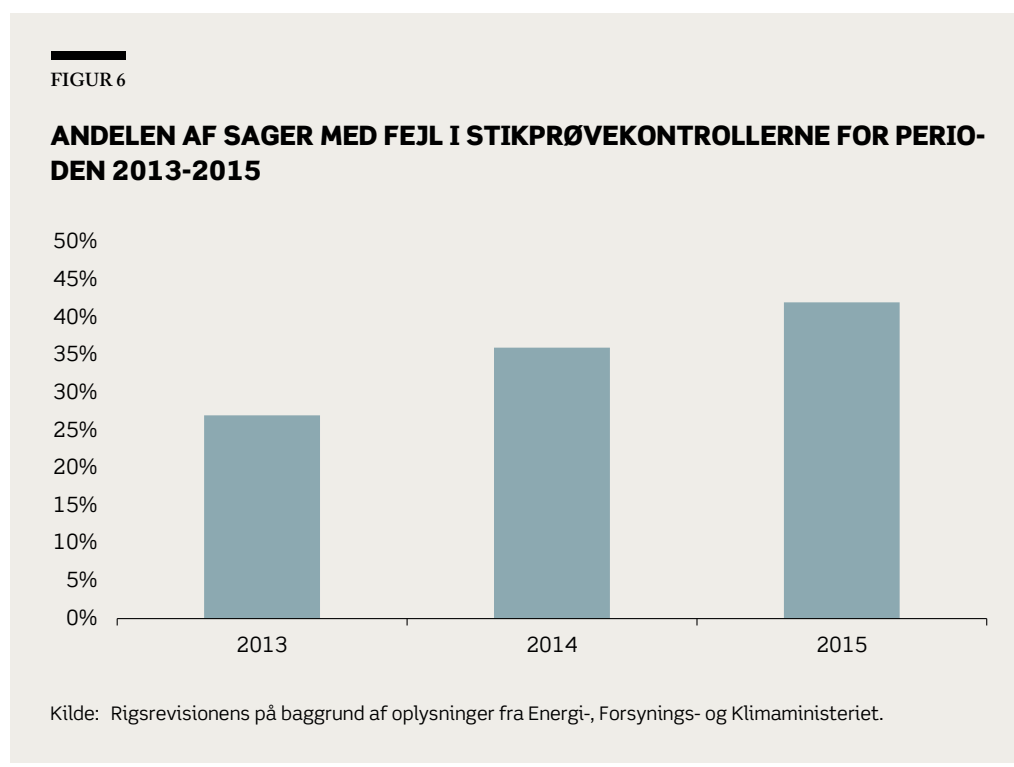
Det fremgår endvidere af tabellen, at ministeriet over tid har brugt forskellige metoder til at vælge selskaber ud til stikprøvekontrol. I 2013 valgte ministeriet 10 selskaber med forskellig størrelse og lokalitet. Derudover kunne selskaber, der tidligere havde været udtrukket til stikprøvekontrol, ikke blive udtrukket igen. I 2014 valgte ministeriet 10 selskaber, hvor ministeriet vurderede, at der var en særlig risiko for fejl. I 2015 indgik dobbelt så mange selskaber og 3 gange så mange sager i stikprøven som i 2014. Ministeriet havde imidlertid begrænset, hvilke selskaber der kunne blive valgt til stikprøven, så selskaber med få energibesparelser og selskaber, der tidligere havde været med i stikprøvekontrollen, ikke kunne blive valgt. Det betød, at kun 221 ud af de 411 selskaber, som havde realiseret energibesparelser i 2015, svarende til 54 %, kunne blive udtrukket. De 221 selskaber havde realiseret 33 % af de samlede energibesparelser i 2015. Inden for det afgrænsede antal selskaber blev de 20 selskaber udvalgt simpelt tilfældigt.

45. Ifølge EU's energieffektivitetsdirektiv skal mindst en statistisk signifikant og repræsentativ andel af de årligt indberettede energisparelser kontrolleres. Ministeriet vurderer, at stikprøvekontrollerne set over hele aftaleperioden lever op til direktivets krav. Rigsrevisionen bemærker dog, at man ikke kan tale om statistisk signifikante og repræsentative andele af energibesparelser, når ministeriet ikke kender det faktiske antal energisparelser.

46. Af energispareaftalen fra 2016 fremgår det, at ministeriet fremover hvert år skal gennemføre stikprøvekontrol af en repræsentativ andel af de indberettede energibesparelser. Med den nye bekendtgørelse af juni 2017 bliver ministeriets tilsyn tilført 115 mio. kr. til i alt 144 mio. kr. i perioden 2017-2021. Dette svarer til, at midlerne til myndighedskontrol i perioden er femdoblet. Finansieringen sker inden for energispareordningens økonomiske rammer.

Stikprøvekontrollernes resultater

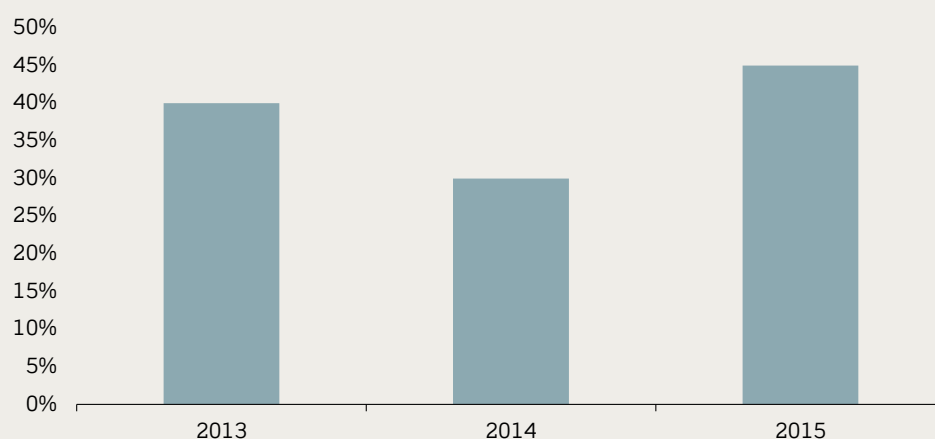
47. Figur 6 viser, hvor stor en andel af de kontrollerede sager i stikprøvekontrollerne for 2013, 2014 og 2015 der havde fejl. De viste fejlrat er baseret på stikprøvekontrollernes resultater og er ikke et udtryk for de endelige afgørelser om korrektioner, som ministeriet foretager efterfølgende.



Det fremgår af figur 6, at andelen af sager med fejl er steget fra 27 % i 2013 til 36 % i 2014 og til 43 % i 2015.

48. Stikprøvekontrollerne viste også, at nogle selskaber havde særligt mange fejl. Figur 7 viser andelen af selskaber i stikprøvekontrollerne for 2013, 2014 og 2015, der havde fejl i over halvdelen af deres kontrollerede sager.

FIGUR 7

ANDELEN AF SELSKABER MED FEJL I OVER HALVDELEN AF DERES KONTROLLERERE SAGER FOR PERIODEN 2013-2015

Note: I stikprøvekontrollen for 2015 havde 5 ud af 9 de selskaber, som havde fejl i over halvdelen af deres kontrollerede sager, kun indberettet en enkelt sag. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet kunne derfor ikke trække yderligere sager fra disse 5 selskaber.

Kilde: Rigsrevisionens på baggrund af oplysninger fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Som det fremgår af figur 7, havde min. 30 % af selskaberne i stikprøvekontrollerne for perioden 2013-2015 fejl i over halvdelen af deres kontrollerede sager. I stikprøvekontrollen for 2014 håndterede ministeriet dette ved at gennemgå ekstra sager hos selskaber med mange fejl. Det samme gjorde ministeriet imidlertid ikke i forbindelse med stikprøvekontrollerne for 2013 og 2015.

Ministeriets opfølgning på stikprøvekontrollerne

49. Når ministeriet modtager resultaterne af den årlige stikprøvekontrol fra de eksterne konsulenter, gennemgår ministeriet sagerne med fejl. I sager, hvor en indberettet besparelse ikke lever op til kravene i energispareordningen, kan ministeriet underkende hele eller dele af den indberettede besparelse. Selskabet skal herefter korrigere for fejlen ved at trække den underkendte energibesparelse fra, når selskabet indberetter det efterfølgende års energibesparelser. Hvis et selskab som følge heraf ikke lever op til sin energispareforpligtelse, skal selskabet realisere nye energibesparelser.

50. Som opfølgning på stikprøvekontrollerne har ministeriet underkendt 2,9 % af de kontrollerede energibesparelser for 2013 og 32,5 % af de kontrollerede energibesparelser for 2014. For 2015 har ministeriet endnu ikke fulgt op på sagerne med fejl. Ministeriet modtog resultaterne fra 2015-kontrollen i december 2016, og ministeriet har oplyst, at opfølgningen først vil blive sat i gang i efteråret 2017. Ministeriet har ikke en tidsplan for, hvornår opfølgningen skal være afsluttet. De foregående år har opfølgningen været afsluttet i maj.

51. Ministeriet har siden stikprøvekontrollen for 2013 bedt selskaberne om at dokumentere, at de har korrigeret for de energibesparelser, som ministeriet har underkendt på baggrund af stikprøvekontrollens resultater. Med stikprøvekontrollen for 2014 begyndte ministeriet at kontrollere, at ministeriet også modtog den efterspurgte dokumentation fra selskaberne. Selv om ministeriet modtager dokumentationen fra selskaberne, har ministeriet ikke haft mulighed for at følge op på, om selskaberne i praksis korrigerede for de underkendte besparelser. Det skyldes, at ministeriet har indhentet indberetninger på et akkumuleret niveau fra brancheforeningerne. Derfor har ministeriet ikke haft overblik over de enkelte selskabers energibesparelser og korrektioner. I den nye aftale fra 2016 er der indskrevet et krav om, at de enkelte selskaber skal indberette deres korrektioner direkte til ministeriet.

RESULTATER

Rigsrevisionen vurderer, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke i tilstrækkelig grad har kontrolleret energiselskabernes indberettede energibesparelser.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets stikprøvekontroller for 2013-2015 har årligt dækket mellem godt 2 % og godt 4 % af det samlede antal selskaber og under 0,45 % af det anslåede antal sager. Ministeriet har fordoblet antallet af kontrollerede selskaber og tredoblet antallet af kontrollerede sager i stikprøvekontrollen for 2015. Stikprøvekontrollerne viste alle år fejl i over 27 % af de udvalgte sager, og for 2015 var fejlraten 43 %. Efterfølgende har ministeriet underkendt ca. 3 % af de kontrollerede besparelser for 2013 og knap 33 % af de kontrollerede besparelser for 2014. Ministeriet har endnu ikke fulgt op på stikprøvekontrollen for 2015.

I stikprøvekontrollen for 2014 fulgte Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet op på selskaber med særligt mange fejl i deres indberettede energibesparelser ved at gennemgå ekstra sager fra disse selskaber. Ministeriet undersøgte imidlertid ikke selskaber med høje fejlratere nærmere hverken i 2013 eller 2015. I stikprøvekontrollen for 2015 valgte ministeriet ikke at udtrække selskaber, der havde indberettet få energibesparelser, eller som havde været udtrukket til tidligere stikprøvekontroller. Set i lyset af at tidligere stikprøvekontroller har vist høje fejlratere, finder Rigsrevisionen det ubegrundet at ekskludere tidligere undersøgte selskaber fra stikprøvekontrollen for 2015. De 2 kriterier betød samlet set, at kun 54 % af de selskaber, som havde indberettet energibesparelser i 2015, kunne blive udtrukket til stikprøvekontrollen. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

SENESTE HENVENDELSER OM MISTANKE OM MISBRUG

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har i august 2017 oplyst, at ministeriet i perioden fra oktober 2016 til august 2017 har modtaget yderligere 6 henvendelser om mistanke om mulig misbrug med energispareordningen. Ministeriet er ved at undersøge, om der er hold i mistanken om misbrug, og om der er behov for yderligere opfølgning på dem.

TEKNISK ARBEJDSGRUPPE

Teknisk Arbejdsgruppe består af repræsentanter fra aftalparterne, dvs. Dansk Energi, naturgasselskaberne, Dansk Fjernvarme og Foreningen Danske Kraftvarmeværker, Energi- og Olieforum, og repræsentanter fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet (som varetager formandskabet og sekretariatsfunktioner for arbejdsgruppen). Arbejdsgruppen har bl.a. til opgave løbende at præcisere og fortolke aftalens regler. Teknisk Arbejdsgruppe mødes efter behov, dog mindst 3 gange årligt.

Rigsrevisionen vurderer endvidere, at det er utilfredsstillende, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke er i stand til at følge op på, om selskaberne faktisk korrigerer for det, som ministeriet pålægger dem. Ministeriet har dermed kun selskabernes tilsendte dokumentation for, at de underkendte energibesparelser ikke tæller med i de indberettede energibesparelser. I den nye energispareaftale fra 2016 er der krav om, at de enkelte selskaber skal indberette deres korrektioner direkte til ministeriet.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke kender det samlede antal energispareager, som er omfattet af energispareordningen. Dermed kan ministeriet ikke kontrollere en statistisk signifikant og repræsentativ andel af de indberettede energibesparelser.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet besluttede i april 2017 at øge resurserne til kontrolindsatsen med 115 mio. kr. for perioden 2017-2021. Dermed er resurserne til indsatsen blevet femdoblet.

2.3. MINISTERIETS HÅNDTERING AF MISTANKE OM MISBRUG AF ENERGISPAAREORDNINGEN

52. I dette afsnit vurderer vi, om ministeriet i tilstrækkelig grad har håndteret mistanke om misbrug af energispareordningen. For at ministeriet håndterer mistanke om misbrug tilstrækkeligt, bør ministeriet i første omgang undersøge, om der er hold i mistanken om misbrug. Hvis det er tilfældet, bør ministeriet fremadrettet lukke muligheden for misbrug inden for det aktuelle område, fx ved at ændre eller præcisere energispareordningens regler. Derudover bør ministeriet foretage en bagudrettet kontrol for at afdække omfanget af misbrug og for at have mulighed for at underkende eventuelle energibesparelser, der ikke lever op til energispareordningens regler.

Forhold med mistanke om misbrug af energispareordningen

53. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at ministeriet i perioden november 2012 - oktober 2016 er blevet bekendt med 7 forhold, hvor ministeriet har haft mistanke om misbrug af energispareordningen. Ministeriet er enten blevet bekendt med forholdene via Teknisk Arbejdsgruppe eller via direkte henvendelser til ministeriet.

54. Tabel 3 beskriver de 7 forhold og viser, hvordan ministeriet har håndteret dem.

TABEL 3

FORHOLD MED MISTANKE OM MISBRUG AF ENERGISPAREORDNINGEN

	Har ministeriet gennemført fremadrettede tiltag?	Har ministeriet gennemført bagudrettet kontrol?
Udskiftning af traktorer Ministeriet blev i efteråret 2014 bekendt med problemer med forkert opgørelse af energibesparelser ved udskiftning af traktorer.	Ja	Nej
Dobbeltindberetninger af energibesparelser Ministeriet blev i marts 2015 bekendt med muligheden for dobbeltindberetninger af energibesparelser.	Ja	Nej
Udskiftning af halm-/biomassekedler Ministeriet blev i november 2015 bekendt med problemer med forkert opgørelse af energibesparelser ved udskiftning af gamle halm-/biokedler til nye.	Ja	Nej (planlagt, men endnu ikke igangsat)
Udskiftning af servere Ministeriet blev i januar 2016 bekendt med problemer med forkert opgørelse af energibesparelser ved udskiftning af servere.	Ja	Nej (planlagt, men endnu ikke igangsat)
Krydssubsidiering mellem koncernforbundne elnetselskaber Ministeriet blev i marts 2016 bekendt med muligheden for at krydssubsidiere mellem koncernforbundne elnetselskaber og handelsselskaber.	Nej	Nej (planlagt, men efterfølgende aflyst)
Udskiftning af olie- og gaskedler Ministeriet blev i juni 2016 bekendt med uoverensstemmelse mellem regler og standardskabelon for udskiftning af olie- og gaskedler.	Ja	Nej
Hulmursisolering Ministeriet blev i juni 2016 bekendt med problemer med forkert opgørelse af energibesparelser ved hulmursisolering.	Ja	Ja (offentliggjort marts 2017)

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Det fremgår af tabel 3, at ministeriet i 6 ud af de 7 forhold har gennemført fremadrettede tiltag for at lukke muligheden for misbrug. Det er sket ved at ændre eller præcisere reglerne. Ministeriet har ikke gennemført fremadrettede tiltag vedrørende muligheden for krydssubsidiering, da der ifølge ministeriet ikke foreligger tilstrækkelig dokumentation for, at krydssubsidiering reelt forekommer.

Det fremgår også af tabellen, at ministeriet har gennemført en bagudrettet kontrol af forholdet om hulmursisolering. Ministeriet planlagde bagudrettede kontroller af 3 andre forhold. Kontrollerne er endnu ikke igangsat, selv om ministeriet i oktober 2016 oplyste til Rigsrevisionen, at ministeriet ville gennemføre de bagudrettede kontroller primo 2017. De bagudrettede kontroller af udskiftning af halm-/biomassekedler og udskiftning af servere har ministeriet udskudt til efteråret 2017. Ministeriet har imidlertid aflyst den bagudrettede kontrol af spørgsmålet om krydssubsidiering. Det skyldes, at fordelingen af tilsynsansvaret mellem ministeriet og Energitilsynet er ændret i juni 2017.

55. I det følgende gennemgår vi 5 af de 7 forhold. Vi har udvalgt disse 5 for at belyse forhold med forskellige karakteristika.

Udskiftning af traktorer

56. Forholdet handler om, hvordan energibesparelsen skal udregnes, når man udskifter en gammel traktor med en nyere, mere energieffektiv model. Der har været eksempler på, at forudsætningerne for at regne den sparede energi ud har været urealistiske. Fx har det været angivet, at en nyanskaffet traktor blev brugt med sin maksimale ydeevne 24 timer i døgnet, hvilket gav et urealistisk højt estimat af den realiserede energibesparelse. Konsekvensen er, at energibesparelsen fremstår større, end den reelt er, og at der dermed bliver udbetalt et for højt tilskud.

Ministeriet har haft kendskab til problemet siden efteråret 2014. I juni 2015 offentliggjorde ministeriet en ny FAQ på området, og i november 2016 offentliggjorde ministeriet en ny beregningsmetode til udregning af energibesparelser ved udskiftning af traktorer, som skulle forhindre, at det var muligt at snyde med opgørelserne.

Ministeriet har ikke igangsat en bagudrettet kontrol af problemet. Ministeriet har oplyst, at ministeriet vurderede, at det var tilstrækkeligt at præcisere retningslinjerne frem for også at igangsætte en bagudrettet undersøgelse. Ministeriet vurderer, at problemets omfang var af mindre betydning, men har ikke nogen konkret viden om det.

Dobbeltindberetninger af energibesparelser

57. Forholdet handler om, at det kan lade sig gøre at indrapportere den samme energibesparelse flere gange og derved også få udbetalt tilskuddet til energibesparelsen flere gange. Det kan fx ske ved, at den samme energibesparelse bliver indberettet til 2 forskellige energiselskaber af henholdsvis aktør (fx håndværker eller energirådgiver) og slutbruger (primært virksomheder eller husholdninger), uden at selskaberne har viden om det eller kan kontrollere det, da selskaberne ikke kender andre selskabers indberettede energibesparelser.

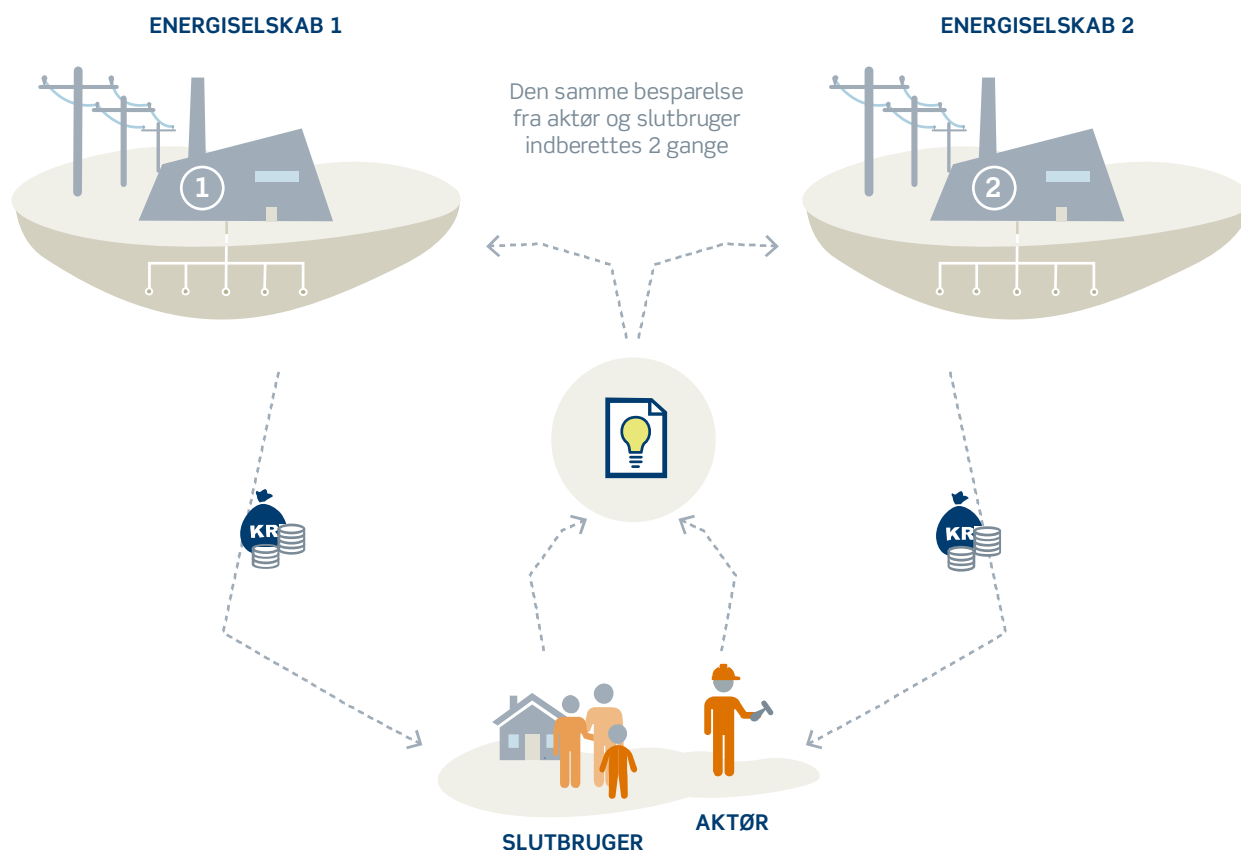
FREQUENTLY ASKED QUESTIONS (FAQ)

Frequently Asked Questions (FAQ) er et redskab for Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet til løbende at opdatere og præcisere detaljer og regler om energispareordningen over for energiselskaber, aktører og andre relevante interessenter.

58. Figur 8 illustrerer, hvordan både aktør og slutbruger kan indberette samme energibesparelse til 2 forskellige energiselskaber, og dermed kan både aktør og slutbruger modtage tilskud for energibesparelsen.

FIGUR 8

EKSEMPEL PÅ DOBBELTINDBERETNING AF ENERGIBESPARELSER



Kilde: Rigsrevisionen.

Ministeriet fik kendskab til problemet med dobbeltindberetninger i marts 2015. Det har ikke været muligt for ministeriet at kontrollere problemets omfang, da der ikke findes et fælles register over alle indberettede energibesparelser. Oplysninger om de enkelte energibesparelser ligger alene hos energiselskaberne. Derfor har ministeriet ikke data for hver enkelt indberettet energibesparelse og kan dermed ikke tjekke, om den samme besparelse er talt med flere gange.

59. I 2015 samkørte Dansk Energi alle energispareresager fra alle elnetselskaber (ca. 55.000 sager). Dansk Energi undersøgte, om der var flere sager på samme adresse, og hvis det var tilfældet, om de vedrørte det samme område. På den baggrund fandt Dansk Energi, at ca. 1 % af de pågældende energispareresager potentielt kunne være dobbeltindberettede. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har oplyst, at ministeriet blev mundtligt orienteret om resultatet af Dansk Energis samkøring, men ikke modtog dokumentation for resultaterne af samkøringen og derfor ikke ved, hvor grundig samkøringen var. HMN GasNet og Energi- og Olieforum samkørte i 2015 sager fra én specifik aktør for at kontrollere for dobbeltindberetninger. De orienterede efterfølgende ministeriet om, at samkøringen havde givet anledning til, at visse selskaber, der havde købt besparelser af aktøren, var blevet bedt om at korrigere deres indberetninger. Ministeriet formoder, at Dansk Energi på baggrund af samkøringen også bad nogle selskaber om at korrigere deres indberetninger, men ministeriet kan hverken bekræfte eller dokumentere dette.

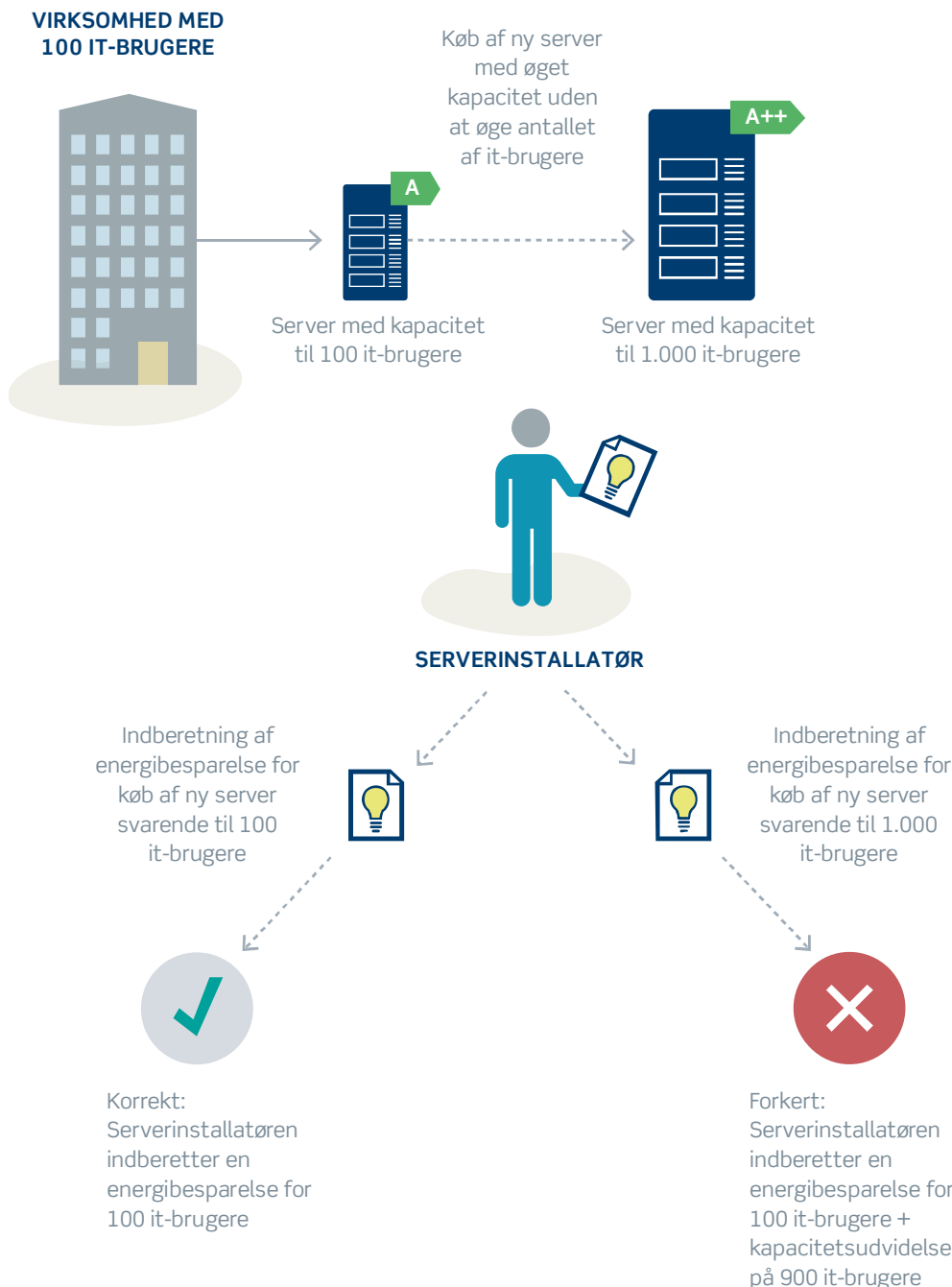
60. Reglerne for dobbeltindberetning har været ens i hele 2012-aftaleperioden. Ifølge 2016-aftalen skal selskaberne nu årligt indsende oplysninger om alle deres energibesparelser til deres brancheforening, hvorefter en ekstern part vil kontrollere for dobbeltindberetninger. Derudover skal det også fremgå af aftalen om en energibesparelse, hvilket selskab energibesparelsen overdrages til.

Udskiftning af servere

61. Forholdet handler om beregning af energibesparelser ved udskiftning af servere og om, hvorvidt en udvidelse af serverkapaciteten kan medregnes som en energibesparelse. Udgangspunktet er, at energibesparelsen ved en serverudskiftning udregnes i forhold til det energiforbrug, der var før udskiftningen. Ifølge reglerne i 2012-aftalen kunne en virksomhed også udregne en energibesparelse for den del af serverens udvidede kapacitet, som virksomheden skulle bruge efter udskiftningen. Virksomheden kan derimod ikke medregne en energibesparelse for den nye servers uudnyttede kapacitet, selv om virksomheden potentielt senere får behov for den. Figur 9 illustrerer, hvordan disse regler imidlertid kan misbruges i forbindelse med udskiftning af servere.

FIGUR 9

UDSKIFTNING AF SERVERE OG INDBERETNING AF ENERGIBESPARELSER



Kilde: Rigsrevisionen.

Figur 9 viser, hvordan energibesparelsen indberettes korrekt og forkert. Når en virksomhed med fx 100 it-brugere køber en ny server med større kapacitet uden at ændre antallet af it-brugere i virksomheden, kan virksomheden indberette energibesparelsen forkert ved at inddrage kapacitetsudvidelsen i beregningen af energibesparelsen. Derved kan virksomheden få udbetalt et større tilskud.

62. Boks 3 viser et eksempel på, hvordan tilskuddet ved udskiftning af en server er udregnet forkert.

BOKS 3

EKSEMPEL PÅ FORKERT UDREGNET TILSKUD TIL ENERGIBESPARELSEN VED UDSKIFTNING AF SERVER

En virksomhed havde investeret i en ny server, som samlet set var udregnet til at bruge 217.362 kWh mindre om året end den gamle server. Derudover var der medregnet en energieffektiv vækst på 1.007.765 kWh. Den energieffektive vækst dækker over den nye servers forøgede kapacitet i forhold til den gamle servers. Samlet blev den tilskudsberettigede energibesparelse opgjort til 1.225.127 kWh, hvilket ville udløse et tilskud på 426.957 kr.

Virksomheden havde imidlertid ikke øget produktionen og udnyttede således ikke den nye servers større kapacitet. Derfor kunne virksomheden ikke modtage tilskud for den energieffektive vækst, som angivet ovenfor. Virksomheden er kun berettiget til et tilskud for energibesparelsen på 217.362 kWh, hvilket vil give et tilskud på 75.750 kr. – dvs. under en femtedel af, hvad tilskuddet blev udregnet til.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Ministeriet fik kendskab til problemet med udskiftning af servere i november 2015. Ministeriet valgte efterfølgende at skærpe reglerne for kapacitetsudvidelser på it-området, herunder for servere, så det ikke længere er muligt at medregne en energibesparelse som følge af hverken en øget kapacitet, produktion eller ydeevne. Energibesparelsen ved udskiftning af servere kan således i dag kun beregnes ud fra energiforbruget før og efter udskiftningen.

63. Ministeriet har ikke overblik over, hvor stort problemet er, men ministeriet har vurderet, at omfanget er større end ved en række af de andre forhold, hvor der har været mistanke om misbrug af energispareordningen. Ministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at ministeriet primo 2017 ville gennemføre en bagudrettet kontrol af energibesparelser opnået i 2015 og 2016 for it-løsninger, herunder udskiftning af servere. Ministeriet har oplyst, at kontrollen er udsendt til efteråret 2017.

Krydssubsidiering mellem koncernforbundne selskaber

64. Forholdet handler om, at elnetselskaber kan subsidiere deres koncernforbundne handelselskaber ved at købe energibesparelser hos dem til overpris. Elnetselskaberne kan godt inden for rammerne af energispareordningen købe energibesparelser hos et koncernforbundet handelselskab, så længe det sker på markedsmæssige vilkår i henhold til de gældende udbudsretlige regler. Handelselskaberne opererer imidlertid på et kommercielt grundlag og har derfor principielt interesse i at tjene penge på energibesparelser. Hvis elnetselskabet vælger at købe energibesparelser hos sit koncernforbundne handelselskab til en højere pris end på markedsmæssige vilkår, er der tale om krydssubsidiering. Krydssubsidiering er ulovligt, da det stiller den krydssubsidierede virksomhed i en uforholdsmæssig gunstig position i forhold til konkurrenterne på markedet.

HANDELSSELSKABER

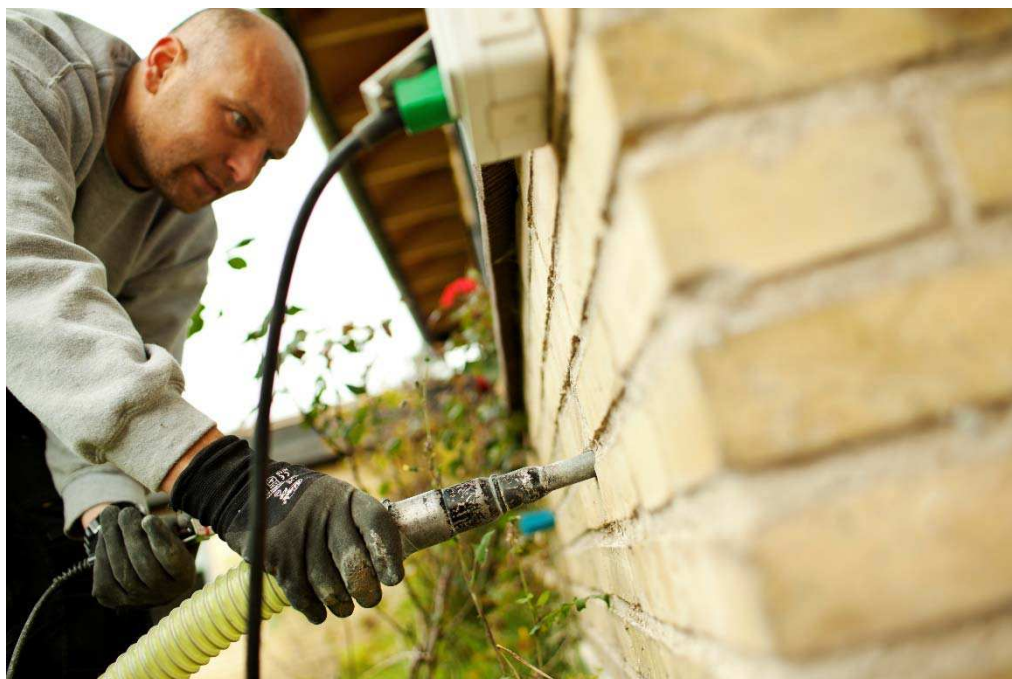
Før liberaliseringen af elmarkedet i 2003 fik alle forbrugerne i et bestemt geografisk område leveret el fra det lokale monopolselskab. Dette selskab stod for både transporten og handlen med el. Ved markedsåbningen blev hvert af de lokale monopolselskaber omdannet til koncernfællesskaber, der indeholdt et elnetselskab (monopol-del) og et handelselskab (kommerciel del).

Forbrugeren kan vælge mellem forskellige handelselskaber, men kan ikke vælge andre net-selskaber. I dag er der både handelselskaber, som er koncernforbundne med et elnetselskab, og handelselskaber, som ikke er.

65. Ministeriet fik kendskab til problemet i marts 2016, hvor ministeriet modtog en henvendelse fra De Frie Energiselskaber. Ministeriet har ikke gennemført fremadrettede tiltag, da ministeriet ikke finder, at der foreligger nok dokumentation for, at der har fundet krydssubsidiering sted. I oktober 2016 oplyste ministeriet til Rigsrevisionen, at ministeriet ville igangsætte en bagudrettet kontrol af problemet. Dette er endnu ikke sket, og ministeriet forventer p.t. ikke at gennemføre kontrollen på grund af en ændret arbejdsdeling mellem Energistyrelsen og Energitilsynet.

Hulmursisolering

66. Forholdet handler om muligt misbrug i forbindelse med energibesparelser ved isolering af hulmure. Misbruget kan overordnet set forekomme på 3 måder. For det første kan der ske misbrug ved, at en isolatør reelt ikke isolerer en tom hulmur, men alligevel indberetter en energibesparelse og får tilskud. For det andet kan der ske misbrug ved, at en isolatør isolerer en allerede isoleret hulmur, men opgør det som isolering af en tom hulmur og dermed også opnår et uberettiget tilskud. For det tredje kan der ske misbrug ved, at en isolatør isolerer en hulmur, men beregner murarealet for højt. Det kan fx ske ved at medregne vinduer og/eller døre. Dermed overestimeres energibesparelsen, og isolatøren får udbetalt et for højt tilskud.



Isolatør, som er ved at blæse isoleringsmateriale ind i en hulmur.

Foto: Mikkel Østergaard/BAM/Scanpix

67. Ministeriet har kendt til problemet siden juli 2016, hvor ministeriet blev kontaktet af en sammenslutning af aktører inden for isolatørbranchen. I december 2016 igangsatte ministeriet en bagudrettet kontrol af energibesparelser ved hulmursisolering. Kontrolindsatsen har haft fokus på at undersøge dokumentation hos både energiselskaber, isolatører og husejere. Ministeriet fandt, at der var mindst én væsentlig fejl i 37 ud af 62 undersøgte sager, svarende til 60 % af sagerne. Kontrollen viste også, at det udførte arbejde ved hulmursisoleringen af bygninger var utilfredsstillende i 5 af de 49 sager, hvor der blev udført stedlig kontrol af hulmursisoleringen.

DE FRIE ENERGI-SELSKABER

De Frie Energiselskaber er en brancheforening for energiselskaber. De Frie Energiselskaber er ikke part i den frivillige aftale om energispareordningen.

68. På baggrund af kontrollen har ministeriet valgt permanent at stoppe for muligheden for tilskud til hulmursisolering. Energiselskaberne kan derfor ikke længere yde tilskud til energibesparelser ved hulmursisolering, og besparelserne kan heller ikke medregnes i selskabernes energispareforpligtelse. Derudover er ministeriet i færd med at vurdere, om ministeriets kontrol giver anledning til at underkende indberettede energibesparelser, og om der er forhold, der bør politianmeldes. Endelig har ministeriet pålagt alle energiselskaber at foretage en intern kvalitetskontrol af deres indberettede hulmursisoleringssager for 2016 og korrigere for de indberettede energibesparelser, som er fejlagtige.

RESULTATER

Rigsrevisionen vurderer, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke i helt tilstrækkelig grad har fulgt op på mistanker om misbrug af energispareordningen.

Ud af de 7 forhold om mistanke om misbrug, som ministeriet er blevet bekendt med i perioden 2014-2016, har ministeriet ændret og præciseret reglerne for 6 af dem for at lukke muligheden for misbrug. Kun i forhold til spørgsmålet om krydssubsidiering har ministeriet endnu ikke ændret reglerne, da ministeriet ikke finder, at der foreligger tilstrækkelig dokumentation for, at der foregår misbrug.

I oktober 2016 oplyste Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet Rigsrevisionen om, at ministeriet primo 2017 ville foretage en bagudrettet kontrol af 4 ud af de 7 forhold, herunder spørgsmålet om krydssubsidiering. Ministeriet har pr. august 2017 imidlertid kun udført én bagudrettet kontrol – kontrollen om hulmursisolering. De bagudrettede kontroller af udskiftning af halm-/biomassekedler og udskiftning af servere har ministeriet udskudt til efteråret 2017, mens ministeriet ikke længere forventer at gennemføre en bagudrettet kontrol af spørgsmålet om krydssubsidiering. For de resterende 3 forhold, herunder dobbeltindberetning og udskiftning af traktorer, har ministeriet ikke foretaget nogen bagudrettet kontrol, selv om ministeriet vurderede, at der var grund til at ændre reglerne. Det betyder, at ministeriet for disse 3 forhold ikke kender til omfanget af misbrug, og at ministeriet ikke har mulighed for at underkende de eventuelle energibesparelser, som ikke lever op til energispareordningens regler. Samlet set finder Rigsrevisionen derfor ikke ministeriets bagudrettede kontrol tilfredsstillende.

I forhold til dobbeltindberetninger har Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet været nødt til at lade et energiselskab og 2 brancheforeninger gennemføre en undersøgelse af dele af problemets omfang i 2015, da ministeriet ikke selv har data på sagsniveau, der muliggør en sådan undersøgelse. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at ministeriet ikke har et samlet datagrundlag, der gør det muligt at kontrollere, om energibesparelser er indberettet mere end én gang. Hverken brancheforeninger eller energiselskaber er uafhængige myndigheder, og derfor er det ikke hensigtsmæssigt, at kontrollen af dobbelttællinger har været overladt til – og kun kan foretages af – dem.

3. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets sikring af, at energibesparelserne realiseres til færrest mulige omkostninger

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets indsats for at sikre, at energiselskaberne realiserer energibesparelser til færrest mulige omkostninger, har været utilstrækkelig.

Energispareordningen er finansieret ud fra et hvile-i-sig-selv-princip, som indebærer, at energiselskaberne kan få dækket alle deres omkostninger til energispareindsatsen hos deres energiforbrugere. Det gælder også omkostningerne til de energibesparelser, som Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet underkender, fordi de er i strid med ordningens regler. Derved har energiselskaberne ikke nogen økonomisk tilskyndelse til: 1) at realisere besparelserne til færrest mulige omkostninger, 2) at sikre, at besparelserne lever op til ordningens regler eller 3) at hente pengene hjem igen for de købte besparelser, som ministeriet har underkendt. En sådan finansieringsmodel skærper i Rigsrevisionens optik kravene til ministeriets tilsyn med selskabernes omkostninger til energispareordningen.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har imidlertid ikke ført noget tilsyn med, om energiselskaberne har opgjort omkostningerne til energispareordningen i henhold til reglerne. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende, da det betyder, at ministeriet ikke har haft indsigt i, om selskaberne har henført flere omkostninger, end de var berettiget til. Ministeriet har frem til efteråret 2016 haft den opfattelse, at Energitilsynet førte tilsyn med omkostningerne. Det har Energitilsynet imidlertid ikke haft hjemmel til at gøre. Ministeriet har i en ny bekendtgørelse fra juni 2017 givet Energitilsynet hjemmel til at føre tilsyn med selskabernes omkostninger til energispareindsatsen.

Derudover har Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets indsats for at følge op på, at energiselskaberne holder omkostningerne så lave som muligt, ikke været tilstrækkelig. Rigsrevisionen vurderer, at de data, som ligger til grund for ministeriets opfølgning, ikke har været tilstrækkeligt pålidelige til at identificere de selskaber, som havde de højeste omkostninger. Derudover har ministeriets indsats foreløbigt kun givet anledning til at følge op over for 3 selskaber, og opfølgningen er ikke afsluttet endnu.

Endelig har eksterne evalueringer af energispareordningen vist, at det ikke er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, at ca. en tredjedel af energispareindsatsen har været rettet mod husholdninger. Indsatsen i husholdninger har samlet set givet et samfundsøkonomisk underskud, hvorimod indsatsen rettet mod erhverv samlet set har givet et samfundsøkonomisk overskud. Det skyldes primært, at additionaliteten for energibesparelser gennemført i husholdninger har været forholdsvis lav. Dvs. at energibesparelser i husholdninger i stort omfang ville være blevet realiseret under alle omstændigheder – også uden energiselskabernes indsats. Additionaliteten for energibesparelser i husholdninger er dog steget i den seneste evaluering, men den er fortsat væsentligt lavere end additionaliteten for erhverv.

69. Dette kapitel handler om Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets indsats for at sikre, at energiselskaberne realiserer energibesparelser til færrest mulige omkostninger.

Først undersøger vi energiselskabernes økonomiske tilskyndelser til at realisere energibesparelserne til færrest mulige omkostninger. Ved økonomiske tilskyndelser forstår vi i denne sammenhæng, at selskaberne enten kan opnå økonomisk gevinst ved at realisere besparelserne så billigt som muligt, eller at de har økonomiske omkostninger ved ikke at gøre det.

Dernæst undersøger vi, om ministeriet har ført tilsyn med, at energiselskaberne kun opkræver de tilladte omkostninger til energispareindsatsen. Vi undersøger også, om ministeriet har fulgt op på, at selskaber med høje omkostninger får omkostningerne bragt ned. Endelig undersøger vi, om ministeriet i tilstrækkelig grad har sikret, at energispareordningen i særlig grad fremmer additionelle energibesparelser. Dvs. at energibesparelserne ikke ville være blevet gennemført uden energiselskabernes indsats.

3.1. ØKONOMISKE TILSKYNDELSE I ENERGISPAREORDNINGEN

70. Rammerne for, hvordan energiselskaberne kan finansiere omkostningerne til deres energispareindsats, er fastsat i energispareaftalen og den tilhørende bekendtgørelse.

71. Vi har først undersøgt, om energispareordningens finansieringsmodel indeholder økonomiske tilskyndelser for energiselskaberne til at holde omkostningerne så lave som muligt. Herefter har vi undersøgt Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets indsats for at indarbejde sådanne økonomiske tilskyndelser i ordningen.

Energispareordningen finansieres efter et hvile-i-sig-selv-princip

72. Med energispareaftalen fra 2009, som trådte i kraft i 2010, indførte aftaleparterne, at alle energiselskabernes omkostninger til at opfylde deres energispareforpligtelse skulle bæres af slutbrugerne, dvs. selskabernes forbrugere. Det fremgik af aftalen, at energiselskaberne kunne medregne alle de omkostninger, som selskaberne havde til aktiviteter relateret til at opfylde deres energispareforpligtelse. Dette hvile-i-sig-selv-princip gjaldt i forvejen for fjernvarmeselskaberne, men blev med aftalen også indført for elnet- og gasdistributionsselskaberne. For elnetselskaberne blev princippet efterfølgende skrevet ind i bemærkningerne til lov om ændring af elforsyningsloven fra 2010. For gasdistributionsselskaberne var princippet alene reguleret i energispareaftalen og i den tilhørende bekendtgørelse.

73. Det fremgik hverken i forsyningslovene, i energispareaftalerne fra 2009 og 2012 eller i de tilhørende bekendtgørelser, hvilke konkrete omkostninger der kunne medregnes som aktiviteter relateret til at opfylde energiselskabernes energispareforpligtelse. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har oplyst, at princippet for finansieringsmodellen var, at energiselskaberne hverken skulle kunne lide et økonomisk tab eller opnå en økonomisk gevinst ved energispareindsatsen.

74. I efteråret 2014 udsendte Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet en vejledning, som første gang beskrev i detaljer, hvilke omkostninger energiselskaberne kunne medregne, herunder hvilke administrative omkostninger de kunne tælle med. Fx fremgik det af vejledningen, at selskaberne kunne medregne kontingenter til deres brancheforening under administrative omkostninger, hvis kontingentkronerne vedrørte energispareaktiviteter eller administrative aktiviteter, som knyttede sig til energispareindsatsen.

75. I energispareaftalen fra 2016 og den tilhørende bekendtgørelse er det præciseret, hvilke typer omkostninger energiselskaberne kan medregne ud over selve omkostningerne til energibesparelser, jf. boks 4.

BOKS 4

OMKOSTNINGER, SOM ENERGISELSKABERNE KAN MEDREGNE I DERES ENERGISPAREINDSATS

Ud over omkostninger til selve energibesparelserne kan følgende medregnes:

- omkostninger til administration, herunder personaleomkostninger
- omkostninger til betaling af brancheforening mv.
- omkostninger til kvalitetssikring og dobbelttælling
- omkostninger til markedsføring af ordningen
- omkostninger til energispareprojekter, som ikke færdiggøres eller ikke resulterer i energibesparelser
- omkostninger til energibesparelser, som Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet underkender i forbindelse med en stikprøvekontrol.

Som det fremgår af boks 4, kan energiselskaberne både medregne omkostningerne til selve energibesparelserne og en række øvrige omkostninger til administration, markedsføring, kvalitetssikring og betaling af brancheforeningen for administrative aktiviteter relateret til energispareordningen.

Det fremgår også af boks 4, at selskaberne kan medregne omkostninger til energispareprojekter, som ikke bliver færdige, eller som ikke medfører nogen energibesparelse i sidste ende. Endelig kan selskaberne få dækket omkostningerne til energibesparelser, som ministeriet efterfølgende underkender på baggrund af stikprøvekontroller. Dermed er det ikke forbundet med nogen økonomisk sanktion, at et selskab får underkendt energibesparelser, der ikke lever op til reglerne. Ministeriet kan kun kræve, at selskaberne skal korrigere deres fejlindberettede energibesparelser.

De 2 sidstnævnte typer omkostninger, som fremgår af boks 4, bidrager ikke til, at energiselskaberne opfylder deres energisparemål. Vi har ikke af ministeriets dokumenter kunnet se, at disse 2 omkostningstyper har været beskrevet før end forud for indgåelsen af 2016-aftalen. Ifølge ministeriet har det hvile-i-sig-selv-princip, som blev indført i 2010, betydet, at energiselskaberne kunne få dækket disse typer omkostninger, da selskaberne hverken skulle kunne lide økonomiske tab eller opnå økonomiske gevinster ved deres energispareindsats.

76. Ministeriet har ingen oplysninger om, hvor mange omkostninger selskaberne har haft til projekter, der ikke er blevet til noget. I forhold til omkostninger til besparelser, som ministeriet underkender på baggrund af de årlige stikprøvekontroller, har vi udregnet, hvad omfanget har været i perioden 2013-2015. Tabel 4 viser de estimerede omkostninger til underkendte energibesparelser.

TABEL 4

ESTIMEREDE OMKOSTNINGER TIL UNDERKENDTE ENERGIBESPARELSER FOR PERIODEN 2013-2015

	2013	2014	2015 ¹⁾
Samlet mængde underkendte energibesparelser	375 MWh	11.527 MWh	31.872 MWh
Gennemsnitlig omkostning pr. kWh energibesparelse	41,7 øre	42,1 øre	49,6 øre
Andelen af underkendte MWh i forhold til kontrollerede MWh	2,9 %	32,5 %	43,2 %
Omkostninger til underkendte energibesparelser ²⁾	0,2 mio. kr.	4,9 mio. kr.	15,8 mio. kr.

¹⁾ Tallene for 2015 er resultaterne fra stikprøvekontrollen. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har endnu ikke truffet endelig afgørelse om, hvorvidt der er tale om fejlbehæftede energibesparelser, som skal underkendes. Derfor er estimatet for 2015 foreløbigt.

²⁾ Til at estimere omkostningerne har vi taget udgangspunkt i den gennemsnitlige omkostning pr. kWh hvert år i perioden 2013-2015. Vi tager forbehold for, at der kan være en forskel i forhold til den gennemsnitsomkostning, som energiselskaberne i stikprøverne har realiseret deres egne energibesparelser til, ligesom der kan være forskel i forhold til omkostningerne relateret til de konkrete energibesparelser, som energiselskaberne har fået underkendt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet samt Energitilsynet.

Det fremgår af tabel 4, at de estimerede omkostninger til underkendte energibesparelser var 0,2 mio. kr. i 2013 og knap 5 mio. kr. i 2014. For 2015 er de estimerede omkostninger til fejlbehæftede energibesparelser knap 16 mio. kr. Ministeriet har dog endnu ikke afgjort, hvor stor en del af disse energibesparelser, der skal underkendes, hvilket betyder, at estimatet er foreløbigt.

77. Som nævnt i kapitel 2 har ministeriet i de årlige stikprøvekontroller kun undersøgt en meget lille andel af den samlede mængde energibesparelser (knap 1,5 % i 2014 og godt 2 % i 2015, jf. tabel 2). Jo flere energibesparelser, der undersøges, desto flere konkrete fejl vil der blive fundet – og jo højere vil omkostningerne til underkendte besparelser også blive.

Økonomiske tilskyndelser i energispareordningens finansieringsmodel

78. Hvile-i-sig-selv-princippet betyder, at selskaberne kan føre alle omkostningerne over på deres forbrugere. Derfor har selskaberne ikke nogen økonomisk tilskyndelse til at holde deres omkostninger til energispareindsatsen så lave som muligt. Selskaberne har heller ikke nogen økonomisk tilskyndelse til at sikre, at deres indberettede energibesparelser lever op til reglerne, eller til at forsøge at hente de penge hjem igen, som de har udbetalt for energibesparelser, som efterfølgende er blevet underkendt. Det har selskaberne ikke, fordi de som nævnt kan få dækket deres omkostninger til underkendte energibesparelser og derved hverken taber eller vinder ved at forsøge at minimere omkostningerne hertil.

Ministeriets indsats for at indarbejde økonomiske tilskyndelser i energispareordningen

79. Vi har undersøgt Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets indsats for at indarbejde økonomiske tilskyndelser i energispareordningens finansieringsmodel forud for indgåelsen af energispareaftalen i 2012 og 2016.

80. Vi har lagt til grund, at det af aftalen fra 2009 fremgik, at der i 2012, hvor aftalen skulle genforhandles, skulle fastlægges en model for regulering af selskabernes omkostninger, som sikrede, at energiselskaberne fortsat tilskyndedes til at effektivisere deres energispareindsats fra 2013 og fremefter. Således var der til forhandlingerne om energispareaftalen i 2012 et opdrag om, at parterne skulle drøfte, hvordan energispareordningen kunne gøres mere omkostningseffektiv.

81. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet nedsatte i 2012 en arbejdsgruppe med repræsentanter for parterne bag energispareaftalen, ministeriet og Energitilsynet. Arbejdsgruppen skulle skitsere modeller for, hvordan ordningen kunne gøres mere omkostningseffektiv ved at indarbejde økonomiske tilskyndelser. Arbejdsgruppen drøftede bl.a. modeller, der indførte et loft over omkostningen pr. kWh energibesparelse, som betød, at selskaber, der lå over loftet, ikke kunne opkræve alle deres omkostninger hos deres energiforbrugere. Det ville give selskaberne en økonomisk tilskyndelse til at holde sig inden for loftet, men ikke skabe yderligere økonomiske tilskyndelser for selskaber, der i forvejen lå under loftet. I sidste ende kunne aftaleparterne ikke blive enige om en model, der indeholdt økonomiske tilskyndelser. I stedet valgte parterne at give ministeriet mulighed for at trække selskaber med de højeste omkostninger pr. kWh ud til en særlig analyse af, hvordan de sikrer omkostningseffektiviteten i deres energispareindsats. Ministeriets implementering af dette instrument gennemgår vi i afsnit 3.3.

82. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet oplyste ikke forligskredsen bag den energipolitiske aftale fra 2012 om, at det ikke var lykkedes ministeriet at indføre økonomiske tilskyndelser i energispareordningen (og dermed forbedre omkostningseffektiviteten), som det ellers var planlagt i energispareaftalen fra 2009.

83. I 2015 anbefalede en ekstern evaluering af energispareordningen at øge ordningens omkostningseffektivitet. Evalueringens anbefalinger og ministeriets opfølgning på dem fremgår af boks 5.

BOKS 5

MINISTERIETS OPFØLGNING PÅ 2015-EVALUERINGENS ANBEFALING OM OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET

Den eksterne evaluering af energispareordningen fra 2015 anbefalede 2 alternativer til at øge ordningens omkostningseffektivitet:

- at der blev indført krav til selskaber med meget høje omkostninger til energibesparelser om, at de skulle effektivisere de efterfølgende år, svarende til en andel af deres omkostninger
- at det blev overvejet at flytte energispareforpligtelsen fra net- og distributionsselskaberne til handelsselskaberne.

Ministeriets opfølgning på overflytning af energispareforpligtelsen

På baggrund af evalueringens anbefaling om at flytte energispareforpligtelsen fra net- og distributionsselskaberne til handelsselskaberne igangsatte ministeriet analyser af det økonomiske potentiale ved det og af, hvordan en mulig ramme for en fremtidig regulering af energispareforpligtelsen i givet fald kunne se ud.

Efterfølgende indskrev regeringen i sin forsyningsstrategi fra efteråret 2016, at regeringen ønskede at flytte energispareindsatsen til handelsselskaberne senest pr. januar 2021, forudsat at der er klarhed om rammerne for energispareforpligtelsen efter 2020.

84. I 2015 og 2016 drøftede en tilsvarende arbejdsgruppe forud for indgåelsen af 2016-aftalen, hvordan der kunne indføres økonomiske tilskyndelser i ordningen. Parterne kunne dog heller ikke denne gang blive enige om dette. Derfor blev hvile-i-sig-selv-princippet fastholdt som finansieringsmodel, og der blev ikke indført nye tiltag for at nedbringe energiselskabernes omkostninger til ordningen.

85. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har oplyst, at præmissen for ministeriets arbejde med at sikre en omkostningseffektiv energispareindsats har været et politisk ønske om at indgå en frivillig aftale med energiselskaberne. En forudsætning for det frivillige aftaleformat er ifølge ministeriet, at kravene i ordningen ikke kan række videre end det, som parterne bag aftalen kan blive enige om. Ifølge ministeriet påtog energiselskaberne sig således energispareopgaven på den betingelse, at selskaberne ikke risikerede at lide et økonomisk tab ved opgaven, når de heller ikke havde mulighed for at tjene på den.

Rigsrevisionen anerkender, at udgangspunktet har været et politisk opdrag om, at der skulle indgås en frivillig aftale med energiselskaberne om indsatsen. Men det har også været et politisk opdrag at sikre, at indsatsen var omkostningseffektiv. Dertil kommer, at lovgivningen giver ministeren mulighed for selv at fastsætte reglerne, hvis en frivillig aftale ikke kan indgås.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at energiselskaberne kan få dækket alle omkostninger i forbindelse med deres energispareindsats. Herunder også omkostninger til projekter, der ikke medfører energibesparelser, og omkostninger til energibesparelser, som Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet underkender, fordi stikprøvekontrollen har vist, at energibesparelserne ikke lever op til reglerne.

Rigsrevisionen konstaterer, at denne hvile-i-sig-selv-finansieringsmodel medfører, at energiselskaberne ikke har nogen økonomisk tilskyndelse til at realisere energibesparelserne til færrest mulige omkostninger. Da selskaberne ikke hæfter økonomisk for at have indberettet fejlbehæftede energibesparelser, har de heller ikke nogen økonomisk tilskyndelse til at sikre, at besparelserne lever op til energispareordningens regler, ligesom de heller ikke har nogen økonomisk tilskyndelse til at få tilbagebetalt penge fra dem, som de har købt de underkendte energibesparelser af. Vi har estimeret omkostningerne til de energibesparelser, som Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet underkendte på baggrund af stikprøven for 2014, til knap 5 mio. kr. På baggrund af stikprøvekontrollen for 2015 estimerer vi omkostningerne til de fejlbehæftede energibesparelser til knap 16 mio. kr. Tallet for 2015 er foreløbigt, idet ministeriet endnu ikke har truffet endelig afgørelse om, hvorvidt der er fejlbehæftede energibesparelser, som skal underkendes.

Rigsrevisionen konstaterer, at parterne bag energispareaftalen både forud for aftalerne i 2012 og 2016 drøftede forskellige modeller for, hvordan man kunne indføre økonomiske tilskyndelser i energispareordningen. Det lykkedes imidlertid ikke, da parterne ikke kunne blive enige om det. Som alternativ til at indføre økonomiske tilskyndelser i ordningen indførte parterne et instrument i 2012-aftalen, hvormed ministeriet kunne trække selskaber med de højeste omkostninger pr. kWh ud til en analyse af selskabernes omkostningseffektivitet.

3.2. MINISTERIETS TILSYN MED OMKOSTNINGERNE TIL ENERGISPAREORDNINGEN

86. Ministeriet har det overordnede ansvar for at føre tilsyn med omkostningerne til energispareordningen. Rigsrevisionen finder, at det skærper kravet til ministeriets tilsyn, at omkostningerne bliver finansieret ud fra et hvile-i-sig-selv-princip, som ikke giver energiselskaberne nogen økonomisk tilskyndelse til at realisere energibesparelserne til færrest mulige omkostninger. Dertil kommer, at der er en høj risiko for fejl, når selskaberne opgør deres omkostninger, da energispareindsatsen ikke er energiselskabernes kerneopgave.

INDTÆGTSRAMMER

Elnet- og gasdistributionsselskabernes indtægtsrammer udgør hvert enkelt selskabs økonomiske ramme inden for et givet år.

ENERGIKLAGENÆVNETS AFGØRELSE I 2009

Energiklagenævnet afgjorde i en klagesagsafgørelse fra den 18. maj 2009, at Energistyrelsens ansvar for at føre tilsyn med bestemmelserne i energisparebekendtgørelsen omfattede alle bekendtgørelsens bestemmelser.

ENERGITILSYNETS HJEMMEL

Energitilsynet er ikke underlagt instruktionsbeføjelse fra nogen, jf. elforsyningslovens § 78, stk. 3 og 4. Det betyder, at Energitilsynet ikke administrativt kan pålægges opgaver, men at dette kun kan ske ved at fastsætte specifikke regler om det i en bekendtgørelse under henvisning til bestemmelsen i elforsyningsloven. Da energisparebekendtgørelsen ikke har været udstedt i medfør af elforsyningslovens § 78 stk. 3 eller 4, har Energitilsynet således ikke haft hjemmel til at føre tilsyn med ordningen.

87. På den baggrund har vi undersøgt, om ministeriet har fastsat klare regler for, hvordan energiselskaberne skal opgøre og føre regnskab med deres omkostninger. Vi har også undersøgt, om ministeriet har ført tilsyn med, at selskaberne kun henfører de omkostninger, de må ifølge reglerne.

Regler for at opgøre og føre regnskab med energispareomkostninger

88. Energispareaftalen fra 2012 med tilhørende bekendtgørelse indeholder 2 krav til, hvordan selskaberne skal opgøre og indberette deres omkostninger til energibesparelser. Omkostningerne skal for det første være regnskabsmæssigt adskilt fra selskabernes øvrige omkostninger, og for det andet skal de samlede omkostninger være fordelt på henholdsvis administrative og øvrige omkostninger.

89. Elnet- og gasdistributionsselskaberne får dækket omkostningerne til energibesparelser ved, at Energitilsynet fastsætter et midlertidigt tillæg til indtægtsrammen, som bliver efterreguleret og endeligt fastsat, når selskabernes revisorgodkendte regnskaber foreligger. De gældende regler for denne proces er fastsat i indtægtsrammebekendtgørelserne for elnet- og gasdistributionsselskaberne. Heri er kravene om, at energispareomkostningerne skal opgøres særskilt og fordeles på administrative omkostninger, uddybet.

90. Fjernvarmeselskaberne indregner deres omkostninger til energibesparelser som en *nødvendig omkostning*, jf. varmforsyningslovens regler, når de skal anmelde og eftervise deres priser til Energitilsynet. De gældende regler for denne proces er ligeledes beskrevet i en bekendtgørelse. Hidtil har fjernvarmeselskaberne ikke været pålagt at opgøre deres omkostninger til energibesparelser særskilt til Energitilsynet, og det har heller ikke været teknisk muligt at opgøre i det system, som fjernvarmeselskaberne indberetter i. I den nye energisparebekendtgørelse fra juni 2017 bliver det imidlertid slået fast, at også fjernvarmeselskaberne skal kunne opgøre deres omkostninger til energispareordningen særskilt.

Ministeriets tilsyn med energiselskabernes opgørelse af omkostningerne

91. I den energisparebekendtgørelse, som Energi-, Forsynings- og Energiministeriet har udstedt på baggrund af energispareaftalen fra 2012 (og forudgående bekendtgørelser), fremgik det, at Energistyrelsen, som er en del af ministeriet, var ansvarlig for at føre tilsyn med bestemmelserne i bekendtgørelsen. Det samme konkluderede Energiklagenævnet i en klagesagsafgørelse i 2009. Dermed omfatter ministeriets tilsynsforpligtelse i forhold til energispareordningen også energiselskabernes opgørelser af omkostninger til ordningen.

92. Ministeriet har oplyst, at ministeriet *ikke* har ført tilsyn med, om selskaberne har opgjort deres omkostninger korrekt – hverken før eller efter Energiklagenævnets afgørelse i 2009. Ministeriet har frem til efteråret 2016 været af den opfattelse, at Energitilsynet førte tilsyn med selskabernes omkostninger, i forbindelse med at selskaberne indberettede omkostningerne til Energitilsynet. Energisparebekendtgørelsen giver imidlertid ikke Energitilsynet hjemmel til at føre tilsyn med energispareordningen. Derfor har Energitilsynet ikke ført tilsyn med selskabernes omkostninger hertil.

Energitilsynets dialog med energiselskaberne om omkostninger til energibesparelser

93. Da der ikke har været ført tilsyn med energiselskabernes omkostninger, har vi undersøgt, om ministeriet eller Energitilsynet i anden sammenhæng har været i dialog med selskaberne om deres omkostninger til energispareordningen.

94. Energitilsynet har oplyst, at Energitilsynet har været i dialog med energiselskaberne om deres omkostninger til energibesparelser – bl.a. i forbindelse med at Energitilsynet har skullet fastsætte det endelige tillæg til elnet- og gasdistributionsselskabernes indtægtsrammer på baggrund af deres regnskaber. Denne proces har Energitilsynet indtil videre gennemført 3 gange – én gang for reguleringsårene 2010-2013 og én gang for henholdsvis reguleringsåret 2014 og 2015. Derudover gennemgik Energitilsynet særskilt elnetselskabernes indberetninger i 2013 ved at sammenholde oplysningerne om selskabernes indberettede omkostninger til energibesparelser med oplysningerne i selskabernes reguleringsregnskaber. I de tilfælde, hvor oplysningerne ikke stemte overens, spurgte Energitilsynet selskaberne om, hvilke oplysninger der var korrekte. I den forbindelse bad nogle selskaber om at få korrigeret de omkostninger til energibesparelser, som de i første omgang havde oplyst.

95. Vi har gennemgået en række af Energitilsynets sager for at undersøge, hvad dialogen mellem Energitilsynet og energiselskaberne har handlet om. Vores gennemgang viser bl.a., at nogle selskaber ikke har haft opgjort omkostningerne til kontingenter til deres brancheforening korrekt. Ifølge reglerne i energispareordningen må kun administrative omkostninger, der knytter sig til energispareindsatsen, tælles med. Ikke desto mindre havde nogle selskaber fx medregnet omkostninger til Dansk Energis Energisparepulje og til Energifonden, som ikke har noget med energispareordningen at gøre. Ét selskab havde i 2010, 2011 og 2012 opgjort omkostninger til kontingent til Dansk Energi på mellem 4,5 og 5 mio. kr. om året. Dette skal sammenholdes med, at Dansk Energis samlede årlige omkostninger til at administrere energispareordningen var på mellem knap 6 og godt 13 mio. kr. i hele perioden. I dialogen med Energitilsynet bad selskabet om at få trukket disse omkostninger ud af deres opgørelse.

96. Energitilsynets dialog med energiselskaberne om deres omkostninger har ikke givet Energitilsynet anledning til at orientere ministeriet om forhold, der kunne være i strid med reglerne for energispareordningen. Det skyldes ifølge Energitilsynet, at Energitilsynet ikke har hjemmel til at fortolke reglerne for, hvad der kan medregnes som omkostninger til administration, og vurdere, om reglerne er overholdt. Ministeriet har oplyst, at den dialog, som Energitilsynet har haft med selskaberne, kan have givet ministeriet indtryk af, at Energitilsynet faktisk førte tilsyn med selskabernes omkostninger.

Uklar fordeling af ansvaret for tilsynet med markedsmæssighed

97. Ministeriet har i sit høringssvar til beretningen gjort Rigsrevisionen opmærksom på, at ministeriet under henvisning til forsyningslovene vurderer, at Energitilsynet har haft kompetencen til – og dermed også ansvaret for – at føre tilsyn med, at energiselskabernes aftaler med eksterne aktører (herunder koncernforbundne selskaber) om køb af energibesparelser er indgået på markedsmæssige vilkår (markedsmæssighed).

98. Energitilsynet har i sit høringssvar erklæret sig uenig i ministeriets vurdering heraf og understreget, at det ikke er op til ministeriet at afgøre spørgsmål vedrørende Energitilsynets kompetence, men derimod op til Energitilsynet selv. Energitilsynet finder, at ansvaret for at føre tilsyn med markedsmæssigheden af energiselskabernes aftaler med eksterne aktører om energibesparelser har været reguleret efter bestemmelser i den energisparebekendtgørelse, som ministeriet selv har udstedt. Bekendtgørelsen har hidtil tildelt ministeriet det fulde tilsynsansvar med energispareordningen, herunder også ansvaret for tilsynet med markedsmæssighed.

ENERGIFONDEN

Energifonden er en almennyttig fond, som modtager sine bidrag fra Dansk Energi – Nets medlemmer, dvs. fra elnetselskaber.

MARKEDSMÆSSIGHED

Energiselskaberne er i henhold til forsyningslovene forpligtet til at sikre, at aftaler med eksterne aktører, herunder koncernforbundne selskaber, indgås på markedsmæssige vilkår. Kravet om markedsmæssighed indebærer, at ydelserne erhverves til priser og på vilkår, som kunne være opnået mellem eksterne parter på et konkurrencepræget marked.

Ministeriet indfører tilsyn med selskabernes energispareomkostninger

99. Det fremgår af den nye energisparebekendtgørelse fra juni 2017, at ministeriet indfører et tilsyn med energiselskabernes omkostninger til energispareindsatsen. Af bekendtgørelsen fremgår det, at Energitilsynet får ansvaret for dette tilsyn. Energitilsynet skal tilrettelægge indsatsen, så den er målrettet væsentlighed, men samtidig sikre, at alle de omfattede selskaber kontrolleres mindst én gang årligt for én eller flere omkostninger afholdt i perioden 2016-2020. Energitilsynet får også kompetence til at afgøre selskabernes mulighed for at få dækket omkostningerne og til at give selskaberne påbud om at ændre i deres regnskabsførelse. Desuden er det som følge af den nye bekendtgørelse nu klart, at Energitilsynet fører tilsyn med markedsmæssigheden af de aftaler, som energiselskaberne indgår med eksterne aktører om energibesparelser i henhold til forsyningslovene.

100. Regeringen besluttede i april 2017 at øge resurserne til den samlede kontrolindsats med 115 mio. kr. for perioden 2017-2021. Det fremgår af bekendtgørelsen, at ca. 55 % heraf går til Energitilsynet. Den øgede kontrolindsats finansieres via gebyrer fra energiselskaberne. Selskaberne kan i henhold til den nye energisparebekendtgørelse medregne omkostningerne til betaling af disse gebyrer i deres omkostninger til energispareordningen. Det betyder, at den øgede kontrolindsats i sidste ende finansieres af energiforbrugerne.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke har ført noget tilsyn med, om energiselskaberne har opgjort og indberettet omkostningerne til deres energispareindsats korrekt. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet som ansvarlig tilsynsmyndighed for ordningen ikke har ført et sådant tilsyn.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har frem til efteråret 2016 været af den opfattelse, at Energitilsynet førte tilsyn med selskabernes omkostninger, i forbindelse med at selskaberne indberettede omkostningerne til Energitilsynet. Det har Energitilsynet imidlertid ikke gjort, fordi energisparebekendtgørelsen ikke giver Energitilsynet hjemmel til det.

Energitilsynet har dog løbende haft dialog med energiselskaberne om deres energispareomkostninger. Energitilsynet er i denne dialog blevet bekendt med konkrete tilfælde, der indikerede, at reglerne for, hvad der kunne medregnes som administrative omkostninger, ikke var overholdt. Det havde derfor efter Rigsrevisionens vurdering været hensigtsmæssigt, hvis Energitilsynet havde gjort Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet opmærksom på disse tilfælde.

Rigsrevisionen konstaterer, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet med den nye energisparebekendtgørelse fra juni 2017 har indført et økonomisk tilsyn med energiselskabernes energispareindsats med Energitilsynet som ansvarlig myndighed for denne del af tilsynet.

Rigsrevisionen konstaterer også, at det i det hidtidige regelgrundlag ikke har været tilstrækkeligt klart, hvem der har haft ansvar for at føre tilsyn med, at energiselskabernes aftaler med eksterne aktører om køb af energibesparelser er indgået på markedsmæssige vilkår, dvs. markedsmæssighed. Rigsrevisionen finder, at ministeriet og ministeren har det overordnede ansvar for at sikre, at det i regelgrundlaget for energispareordningen er klart, hvem der skal føre tilsyn med hvad. Vi kan konstatere, at det som følge af den nye bekendtgørelse nu er klart, at Energitilsynet fører tilsyn med markedsmæssigheden af de aftaler, som energiselskaberne indgår med eksterne aktører om energibesparelser i henhold til forsyningslovene.

3.3. MINISTERIETS INDSATS FOR AT NEDBRINGE OMKOSTNINGERNE TIL ENERGISPAREORDNINGEN

101. Ud over at føre tilsyn med at energiselskaberne henfører omkostninger til energispareordningen korrekt, skal ministeriet også følge op på, om omkostningerne til ordningen er så lave som muligt. Det finder vi særligt vigtigt, fordi finansieringsmodellen er baseret på et hvile-i-sig-selv-princip, hvor selskaberne ikke har nogen økonomisk tilskyndelse til at holde omkostningerne nede.

102. Energispareordningen indeholder 2 instrumenter, som skal nedbringe energiselskabernes omkostninger. Det ene instrument er den årlige energisparebenchmark, som Energitilsynet udarbejder. Ifølge energispareaftalen har benchmarken til formål at øge gennemsigtigheden og omkostningseffektiviteten af energiselskabernes energibesparelser, idet det giver mulighed for at sammenligne selskabernes omkostninger pr. kWh energibesparelse. Det andet instrument er den årlige omkostningsanalyse, som Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet udarbejder på baggrund af resultaterne fra den årlige energisparebenchmark. Omkostningsanalysen skal forbedre omkostningseffektiviteten for de mindst omkostningseffektive selskaber, dvs. bidrage til at nedbringe deres omkostninger. Som tidligere nævnt blev omkostningsanalysen indført med 2012-aftalen som alternativ til at indføre økonomiske tilskyndelser i energispareordningen.

103. Vi har derfor undersøgt, om Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets anvendelse af de 2 instrumenter i tilstrækkelig grad bidrager til at holde energiselskabernes omkostninger til energispareordningen så lave som muligt.

Ministeriets årlige energisparebenchmark

104. Benchmarken sammenholder hvert energiselskabs samlede omkostninger med mængden af realiserede energibesparelser og udregner på den baggrund det enkelte selskabs omkostning pr. realiseret kWh energibesparelse. På den måde skal benchmarken give mulighed for at sammenligne selskabernes omkostningsniveau med hinanden. Derudover indeholder benchmarken oplysninger om energiselskabernes administrative omkostninger til ordningen.

105. Det er afgørende for kvaliteten af den årlige benchmark, at de data, selskaberne indberetter, er pålidelige. Er data ikke det, kan benchmarken ikke bruges til at vurdere, hvilke selskaber der realiserer energibesparelser mest omkostningseffektivt. Derfor er det vigtigt, at data til benchmarkene bliver kvalitetssikret grundigt.

106. Vi har gennemgået det datagrundlag, der ligger til grund for benchmarkene i perioden 2013-2015. Datagrundlaget består dels af mængden af de enkelte selskabers realiserede energibesparelser, dels af selskabernes omkostninger til realiseringen af dem. Vores gennemgang har vist en række forhold, som efter vores vurdering reducerer pålideligheden af datagrundlaget bag benchmarkene. Nogle af de mest centrale forhold uddybes i boks 6.

BOKS 6

PROBLEMER MED DATAGRUNDLAGET FOR ENERGISPAREBENCHMARKEN 2013-2015

Ingen, negative eller meget høje omkostninger i forhold til mængden af realiserede energibesparelser

42 selskaber har i perioden 2013-2015 indberettet, at de har haft ingen eller negative omkostninger (dvs. indtægter) til deres energispareindsats, mens 51 selskaber i perioden har indberettet, at de har haft omkostninger på 100 øre pr. kWh eller derover, hvilket er over det dobbelte af gennemsnittet. Nogle selskaber har for enkelte år indberettet omkostninger svarende til over 1.000 øre pr. kWh.

Energitilsynet har i beregningen af de gennemsnitlige omkostninger pr. kWh frasorteret alle selskaber med omkostninger på 0 øre pr. kWh eller derunder og på 100 øre pr. kWh eller derover ud fra en antagelse om, at disse selskabers indberetninger var fejlbehæftede. Energitilsynet har dog ikke spurgt de pågældende selskaber til, om indberetningerne var udtryk for fejl. Oplysningerne om de frasorterede selskaber figurerer dog i det bagvedliggende datamateriale, som ligger til grund for benchmarken, hvilket er tilgængeligt på Energitilsynets hjemmeside.

Indberetninger med høje andele af administrative omkostninger

Mange selskaber har indberettet meget høje andele af administrative omkostninger. Fx udgjorde et energiselskabs administrative omkostninger hele 79 % af selskabets samlede omkostninger på 5,7 mio. kr. i 2015.

Et andet eksempel er et selskab med årlige omkostninger på 70-125 mio. kr. til energispareindsatsen i perioden. Her havde selskabet indberettet administrative omkostninger svarende til 17-19 % af de samlede årlige omkostninger. I 2015 havde selskabet således indberettet administrative omkostninger for 11 mio. kr. ud af de samlede omkostninger på 125 mio. kr. Selskabet har i 2017 oplyst til ministeriet, at de administrative omkostninger har været opgjort forkert alle 3 år, men at de samlede omkostninger har været opgjort korrekt i perioden.

107. Ministeriet har ikke kvalitetssikret selskabernes indberetninger, inden Energitilsynet brugte indberetningerne til energisparebenchmarken.

108. Energitilsynet har oplyst, at Energitilsynet ikke har kvalitetssikret eller indhentet yderligere oplysninger hos selskaberne eller deres brancheforeninger om indberetningerne, fordi de ikke har hjemmel til det. Energitilsynet har dog hvert år i sin rapport om energisparebenchmarken taget forbehold for dele af benchmarkens resultater, fordi data har været usikre og behæftede med fejl.

109. Med energispareaftalen fra 2016 har parterne afskaffet kravet om, at selskaberne særskilt skal opgøre administrative omkostninger, når de indberetter deres energispareomkostninger til brug for benchmarken. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har oplyst, at dette er begrundet i, at det ikke har været muligt at finde en model, som kan give retvisende data om selskabernes administrationsomkostninger. Ifølge ministeriet skal afskaffelsen af kravet bidrage til at sikre mere retvisende data fremover.

Ministeriets årlige omkostningsanalyse

110. På baggrund af den årlige energisparebenchmark kan Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet én gang årligt udvælge op til 25 energiselskaber, hvis omkostninger er blandt de 5 % højeste pr. indberettet kWh. Også de selskaber, som Energitilsynet har frasorteret i benchmarkene, indgår i udvælgelsen. De udvalgte selskaber skal efterfølgende redegøre for, hvordan de har sikret omkostningseffektiviteten i deres energispareindsats, herunder bl.a. om deres aftaler med eksterne aktører er indgået på markedsmæssige vilkår (markedsmæssighed). Herefter kan ministeriet aftale med hvert selskab, hvordan det fremadrettet kan sikre omkostningseffektiviteten.

111. Ministeriet har udvalgt selskaber til omkostningsanalysen 2 gange på baggrund af selskabernes energispareindsats i 2013 og i 2014. Begge gange har det vist sig, at flere af de 25 udvalgte selskaber havde fejl i oplysningerne til benchmarken, og at nogle af disse selskaber ikke var blandt dem med de 5 % højeste omkostninger, efter at fejlene i oplysningerne til benchmarken var blevet rettet. Tabel 5 viser antallet af selskaber i omkostningsanalyserne for 2013 og 2014, herunder antallet af udvalgte selskaber, som var blandt dem med de 5 % højeste omkostninger.

TABEL 5

ENERGISELSKABER I OMKOSTNINGSANALYSEN

	2013	2014
Selskaber med omkostninger blandt de 5 % højeste pr. indberettet kWh, jf. benchmarken	70	68
Selskaber udvalgt til omkostningsanalysen	25	25
Udvalgte selskaber med fejl i oplysninger til benchmarken	15	10
Udvalgte selskaber blandt de 5 % dyreste efter korrektion for fejl i oplysninger til benchmarken	12	17

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Det fremgår af tabel 5, at 70 selskaber i 2013 og 68 selskaber i 2014 havde omkostninger blandt de 5 % højeste pr. indberettet kWh og dermed kunne blive udtrukket til analysen. Derudover fremgår det af tabellen at 15 ud af de 25 udvalgte selskaber i 2013 og 10 ud af de 25 udvalgte selskaber i 2014 havde fejl i oplysningerne om deres omkostninger. Efter at oplysningerne var blevet rettet, var kun 12 selskaber i 2013 og 17 selskaber i 2014 blandt dem med de 5 % højeste omkostninger. Således var i alt 21 af de udvalgte selskaber i 2013 og 2014 ikke blandt dem med de højeste omkostninger alligevel. Ministeriet udvalgte ikke nye selskaber til omkostningsanalysen, men gennemførte analysen med de selskaber, der allerede var udvalgt.

112. På baggrund af omkostningsanalysen for 2013 fandt ministeriet, at flere selskaber ikke havde opgjort deres omkostninger korrekt i sager om ledningsrenovering og konvertering. Ministeriet fandt også, at flere selskaber havde problemer med at indgå aftaler på markedsmæssige vilkår. Selskaberne kunne ikke i tilstrækkelig grad dokumentere, hvordan priser og vilkår var fastsat i deres aftaler med eksterne aktører, herunder koncernforbundne selskaber. Reglerne for ledningsrenovering og konvertering samt for markedsmæssighed er efterfølgende blevet præciseret i energispareaftalen fra 2016. I ét tilfælde fandt ministeriet, at et selskab ikke havde en skriftlig aftale med den eksterne aktør, der varetog indsatsen på vegne af selskabet. Det ville ministeriet følge op på, men det har ministeriet endnu ikke gjort.

113. Ministeriet har endnu ikke fulgt op på omkostningsanalysen for 2014, men der er ifølge analyserapporten behov for en konkret opfølgning over for 2 selskaber, som begge har for høje administrative omkostninger.

114. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har underkendt de energibesparelser, som omkostningsanalyserne viste var fejlbehæftede, og heller ikke agter at gøre det. Ministeriet begrundede dette med, at omkostningsanalysen er et læringsværktøj, og at det fremgår af bestemmelserne i energispareaftalen fra 2012, at formålet ikke er at underkende energibesparelser, men alene at gøre selskaberne mere omkostningseffektive fremadrettet.

RESULTATER

Rigsrevisionen vurderer, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på, at energiselskabernes omkostninger til energispareordningen er så lave som muligt.

Rigsrevisionen vurderer, at de data, der har ligget til grund for energisparebenchmarken og dermed også udvælgelsen af selskaber til omkostningsanalysen, ikke har været tilstrækkeligt pålidelige til, at ministeriet kan basere en effektiv opfølgning på dem. Undersøgelsen viser således, at datamaterialet for perioden 2013-2015 har indeholdt forskellige typer fejl, og at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke har kvalitetssikret datamaterialet, selv om Energitilsynet i alle år i perioden har gjort opmærksom på, at data var usikre og behæftede med fejl. Endelig har 25 ud af 50 udvalgte selskaber til omkostningsanalyserne for 2013 og 2014 haft fejl i deres indberetninger til benchmarken. Efter at fejlene blev korigeret, var 21 af selskaberne ikke længere blandt dem med de 5 % højeste omkostninger, hvilket var kriteriet for at blive trukket ud til analysen.

Undersøgelsen viser også, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke udvalgte nye selskaber til omkostningsanalysen, efter de fandt ud af, at flere af de udvalgte selskaber ikke var blandt dem med de 5 % højeste omkostninger alligevel. Ministeriet har heller ikke krævet, at energiselskaberne korrigerede deres indberettede energibesparelser i forhold til de fejl, som analysen havde fundet. Endelig har de 2 afsluttede analyser givet ministeriet anledning til at foretage konkrete opfølgninger over for i alt 3 selskaber. Ingen af disse 3 opfølgninger er imidlertid afsluttet endnu. Rigsrevisionen finder på baggrund af ovenstående, at omkostningsanalysen er et relativt svagt virkemiddel i forhold til at bidrage til at sænke omkostningerne hos de mindst omkostningseffektive selskaber. Dette skal ses i lyset af, at omkostningsanalysen blev indført i 2012-aftalen som et alternativ til at indføre økonomiske tilskyndelser i energispareordningen.

Rigsrevisionen konstaterer desuden, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i forbindelse med sine omkostningsanalyser har fulgt op på, at selskabernes aftaler med eksterne aktører er indgået på markedsmæssige vilkår, selv om ministeriet mener, at ansvaret for at føre tilsyn med markedsmæssighed også inden ændringen af energisparebekendtgørelsen i juni 2017 lå hos Energitilsynet.

3.4. ENERGISPAREORDNINGENS ADDITIONALITET

115. Vi har undersøgt ministeriets arbejde med at sikre, at energispareordningen i særlig grad fremmer additionelle energibesparelser. Dvs. at energibesparelserne ikke ville være blevet realiseret uden energiselskabernes indsats. Kriteriet er for det første baseret på EU-direktivet om energieffektivitet. Her fremgår det, at energispareindsatsen skal være påviseligt væsentlig for de realiserede energibesparelser. For det andet er kriteriet baseret på, at det af energispareaftalen fra 2012 fremgik, at energiselskabernes indsats som udgangspunkt skulle have et særligt fokus på at realisere energibesparelser i slutforbruget, som ikke ville være blevet realiseret uden selskabernes indsats. Dette er videreført i energispareaftalen fra 2016.

Endelig tager kriteriet afsæt i bemærkningerne til lovforslaget fra 2006, der indførte hjemmel i forsyningslovene til, at ministeren kunne indgå den første energispareaftale i 2006. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det afgørende er, at energiselskaberne løser deres besparelsesforpligtelser så effektivt og billigt som muligt. Der skal ikke være nogen snæver sammenhæng mellem de enkelte grupper af energiforbrugeres betaling af energispareaktiviteter og den ydelse til fremme af energibesparelser, som de modtager fra netvirksomheden. Der skal dog være en balanceret indsats for energibesparelser i forhold til alle grupper af energiforbrugere. Rigsrevisionen lægger derfor også til grund for sin vurdering, at ministeriet arbejder for at sikre, at energispareindsatsen fortrinsvist målrettes de grupper af energiforbrugere, hvor de realiserede energibesparelser har den højeste grad af additionalitet.

EU-DIREKTIVETS KRAV OM ADDITIONALITET

Det fremgår af EU-direktivet om energieffektivitet, at "den forpligtede, deltagende eller bemyndigede parts aktiviteter skal være påviseligt væsentlige for opnåelse af de hævdede besparelser".

116. Vi fokuserer på perioderne op til de 2 aftaler om energispareordningen indgået i henholdsvis 2012 og 2016. Det skyldes, at ministeriets mulighed for at påvirke ordningens additionalitet er størst, når aftalerne indgås. Vi inddrager de relevante konklusioner vedrørende additionalitet fra de eksterne evalueringer af energispareordningen, der er afsluttet, umiddelbart inden forhandlingerne om nye aftaler igangsættes. Disse konklusioner tager imidlertid ikke hensyn til, hvilke omkostninger der er forbundet med realiseringen af energibesparelserne. Fx kan ordningens additionalitet forventeligt øges ved at give højere tilskud til energibesparelser. Det vil imidlertid medføre højere omkostninger og ikke nødvendigvis være samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. Derfor inddrager vi også evalueringernes vurderinger af de samfundsøkonomiske konsekvenser af energispareordningen.

Ministeriets sikring af additionalitet i henhold til 2012-aftalen

117. Vi gennemgår først de væsentligste konklusioner fra evalueringen af energispareordningen 2010-2012 og herefter ministeriets initiativer til at forbedre additionaliteten.

Evalueringen af energispareordningen 2010-2012

118. I evalueringen blev additionaliteten vurderet på baggrund af spørgeskemabaserede interviews blandt slutbrugere. Slutbrugerne blev bedt om at svare på, hvor sandsynligt det var, at de uden kontakt til energiselskabet eller anden aktør havde gennemført energibesparelsen inden for henholdsvis 1 år og 3 år. Evalueringen viste, at 92 % af energibesparelserne i husholdninger ville være blevet gennemført inden for 1 år uden energiselskabernes indsats og 94 % inden for 3 år. Dvs. at kun 8 % af energibesparelserne i husholdninger var additionelle efter 1 år, faldende til 6 % efter 3 år. For energibesparelser gennemført i erhverv var additionaliteten væsentligt højere – 46 % efter 1 år, faldende til 42 % efter 3 år.

119. Evalueringen omfattede også en samfundsøkonomisk vurdering af energispareordningen. Konklusionen var, at ordningen samlet set gav et samfundsøkonomisk overskud. Det skyldtes, at energibesparelser rettet mod erhverv gav en større samfundsøkonomisk værdi end de tilhørende samfundsøkonomiske omkostninger. Det kunne samlet set mere end opveje, at energispareordningen ikke var samfundsøkonomisk rentabel i forhold til at fremme energibesparelser i husholdninger, hvor de samfundsøkonomiske omkostninger var højere end den samfundsøkonomiske værdi. Det skal bemærkes, at nogle energibesparelser i husholdningerne godt kan have været samfundsøkonomisk rentable, men at alle besparelser i husholdninger set under ét gav samfundsøkonomisk underskud.

120. Der var særligt 2 anbefalinger i evalueringen, der havde til hensigt at øge additionaliteten. For det første blev det anbefalet, at indsatsen over for husholdninger skulle gentænkes og ikke burde fortsætte uændret. For det andet blev det anbefalet, at der ikke burde udbetales tilskud til energibesparelser i erhverv, når tilbagebetalingstiden inkl. tilskuddet kom under 1 år.

Ministeriets initiativer for at forbedre additionaliteten

121. Ministeriet indledte forhandlingerne til en ny energispareaftale i marts 2012. Ministeriet konstaterede, at der i henhold til den energipolitiske aftale fra marts 2012 var et klart politisk ønske om, at energiselskaberne realiserede en væsentlig del af energibesparelserne i eksisterende bygninger. Da private husholdninger udgør langt størstedelen af den eksisterende bygningsmasse, betyder det i praksis, at energibesparelserne i stor udstrækning skal realiseres i husholdninger. Ministeriet vurderede, at det ville være en udfordring at finde besparelserne i eksisterende bygninger og samtidig stramme kravene for at sikre en rimelig additionalitet.

Ministeren orienterede imidlertid ikke forligskredsen bag den energipolitiske aftale om denne udfordring, ligesom ministeren heller ikke orienterede forligskredsen om, at evalueringen anbefalede, at indsatsen over for husholdninger (og dermed også for eksisterende bygninger) skulle gentænkes.

122. Indsatsen over for husholdninger blev dog justeret i forbindelse med energispareaftalen fra 2012 og i den efterfølgende implementering af aftalen. Det skete bl.a. ved, at de såkaldte standardværdier og prioriteringsfaktorer blev justeret for en række energibesparende tiltag i husholdninger for at øge additionaliteten. Fx blev standardværdierne for loftsisolering reduceret betydeligt, idet det blev antaget, at der altid ville være en vis isolering af loftet i før-situationen, og dermed blev tilskuddet til loftsisolering mindre end før.

2012-aftalen medførte også, at energiselskaberne i forbindelse med projekter, hvor energibesparelsen opgøres specifikt, ikke kunne yde tilskud, hvis tilbagebetalingstiden inkl. tilskuddet kom under 1 år. Specifikke opgørelser er primært relevante for erhverv, og ændringen var således helt i tråd med anbefalingen i 2012-evalueringen.

Ministeriets sikring af additionalitet i henhold til 2016-aftalen

123. Vi gennemgår først de væsentligste konklusioner fra evalueringen af energispareordningen 2013-2015 og herefter ministeriets initiativer for at forbedre additionaliteten.

Evalueringen af energispareordningen 2013-2015

124. Additionaliteten blev ligesom i evalueringen fra 2012 estimeret på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt slutbrugere. Evalueringen viste, at additionaliteten var størst for erhverv sammenlignet med husholdninger. For energibesparelser gennemført i erhverv var additionaliteten 48 % efter 1 år, faldende til 46 % efter 3 år. For energibesparelser gennemført i husholdninger var additionaliteten væsentligt lavere – 26 % efter 1 år, faldende til 22 % efter 3 år. Sammenlignet med resultaterne i evalueringen fra 2012 var additionaliteten for husholdning både efter 1 og 3 år dog steget med ca. 15 procentpoint, mens additionaliteten for erhverv var steget med 2 procentpoint efter 1 år og med 4 procentpoint efter 3 år.

125. Evalueringen omfattede også en samfundsøkonomisk vurdering af energispareordningen. Ligesom i den foregående evaluering viste beregningerne, at ordningen samlet set var samfundsøkonomisk rentabel, men at dette skyldtes, at energibesparelserne i erhverv var særligt samfundsøkonomisk rentable. Beregningerne viste således også, at omkostningerne til energibesparelser i husholdninger samlet set oversteg den samfundsøkonomiske værdi af energibesparelserne.

STANDARDVÆRDIER

Standardværdier anvendes ved mindre, standardiserede energibesparelser – typisk i boliger. Opgørelsen af energibesparelsen sker ved at gange standardværdien med antal enheder relevant for det konkrete projekt – fx antal isolerede kvadratmeter.

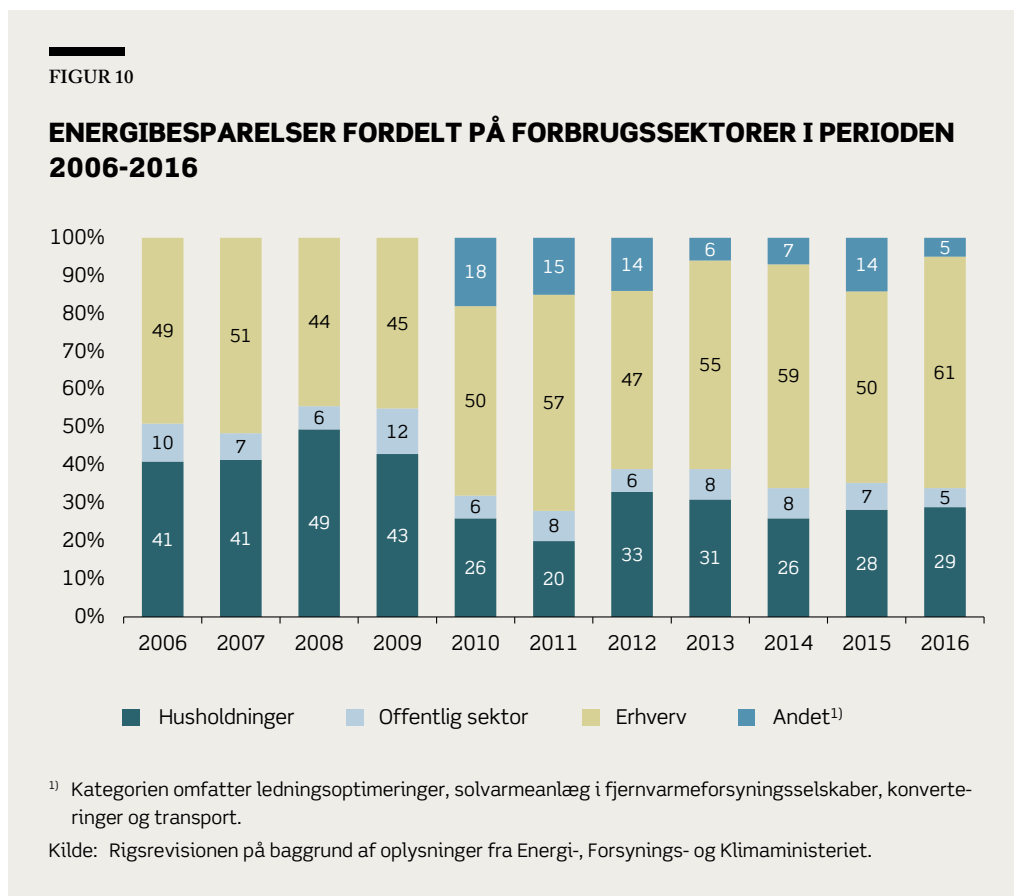
PRIORITERINGSFAKTORER

En prioriteringsfaktor er en faktor, som en konkret energibesparelse kan ganges med for at vægte det første års energibesparelse enten højere eller lavere end den faktiske energibesparelse. Er faktoren fx 1,5, betyder det, at tilskuddet til en gennemført energibesparelse bliver 50 % højere.

SPECIFIKKE OPGØRELSER

Specifikke opgørelser anvendes på områder, hvor der ikke er en standardværdi. Det vil typisk være større og integrerede projekter i erhvervsvirksomheder eller i offentlige institutioner. Hvis der anvendes specifik opgørelse på dele af et projekt, skal hele projektet opgøres specifikt, herunder også effekten af initiativer, hvor der findes standardværdier.

126. Evalueringen opgjorde, hvordan energibesparelserne fordelte sig på forskellige forbrugssektorer frem til 2013. I figur 10 er opgørelsen opdateret med tal for 2014, 2015 og 2016.



Det fremgår af figur 10, at husholdningernes andel af de samlede energibesparelser i perioden 2006-2009 lå på mellem 41 % og 49 %. Efter et stort fald i husholdningernes andel i 2010 og 2011 steg niveauet i perioden 2012-2016 igen til mellem 26 % og 33 %.

127. Evalueringen gav særligt 2 anbefalinger i forhold til at øge additionaliteten af energispareindsatsen. For det første blev det anbefalet, at energiselskabernes tilskyndelse til at bruge rådgivning skulle øges, da der var en højere additionalitet, når rådgivning om energibesparelser indgik i energiselskabernes indsats. For det andet blev det anbefalet at udvide brugen af prioriteringsfaktorer. De 2 anbefalinger hænger sammen, idet prioriteringsfaktorer ifølge evalueringen kunne anvendes til at fremme anvendelsen af rådgivning ved at give højere prioritet til energibesparelser, hvori rådgivning indgik som et element i indsatsen.

Ministeriets initiativer for at forbedre additionaliteten

128. De indledende tekniske drøftelser til den nye energispareaftale blev igangsat ultimo 2014. De reelle forhandlinger med brancheforeningerne blev indledt i efteråret 2015.

129. Ministeriet arbejdede længe for at øge tilskyndelsen til, at energiselskaberne brugte rådgivning som virkemiddel til at realisere energibesparelser, men selskaberne var skeptiske over for, at besparelser som følge af rådgivningstiltag skulle have en højere prioriteringsfaktor. Ministeriet har oplyst, at selskaberne bl.a. var skeptiske i forhold til den praktiske administration af rådgivningstiltagene. Resultatet blev, at 2016-aftalen ikke ændrede på energiselskabernes tilskyndelser til at bruge rådgivning som virkemiddel til at realisere energibesparelser.

130. 2016-aftalen medførte ikke ændringer i prioriteringsfaktorerne i øvrigt, som evalueringen ellers anbefalede. Ministeriet har oplyst, at hvis der blev indført et større spænd i prioriteringsfaktorerne end det gældende (0,5; 1 eller 1,5), kunne det øge tilskyndelsen til at fejlregistrere, hvilket kunne være vanskeligt at kontrollere. Hertil kommer, at det ifølge ministeriet var tvivlsomt, om et større spænd i prioriteringsfaktorerne i sig selv ville medvirke til at øge additionaliteten. Heller ikke standardværdierne blev ændret med 2016-aftalen.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at energispareordningen i særlig grad fremmer additionelle energibesparelser. De eksterne evalueringer af energispareordningen viser, at additionaliteten var højst for de energibesparelser, der blev gennemført i erhverv, hvor ca. halvdelen af besparelserne var additionelle. For energibesparelser gennemført i husholdninger var additionaliteten væsentligt lavere. Dette til trods for at den seneste evaluering viser en stigning i additionaliteten. Kun ca. en fjerdedel af energibesparelserne i husholdninger vurderes at have været additionelle.

De eksterne evalueringer viser også, at den samfundsøkonomiske værdi af de energibesparelser, der gennemføres i erhverv, var højere end de samfundsøkonomiske omkostninger. For energibesparelser gennemført i husholdninger var den samfundsøkonomiske værdi derimod lavere end de samfundsøkonomiske omkostninger. Energibesparelserne i husholdninger var således samlet set ikke samfundsøkonomisk rentable. Disse energibesparelser udgjorde i perioden 2012-2016 mellem 26 % og 33 %.

Undersøgelsen viser endvidere, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i sit arbejde med at sikre additionalitet i energispareordningen tog afsæt i anbefalingerne i de 2 eksterne evalueringer, og at det i nogen grad lykkedes ministeriet at få justeret energispareordningen med det formål at øge additionaliteten. Rigsrevisionen finder imidlertid, at det samfundsøkonomisk set ikke er hensigtsmæssigt, at en forholdsvis stor del af energispareindsatsen er rettet mod husholdninger, når additionaliteten i husholdninger er væsentligt lavere end i erhverv, og energibesparelser i husholdninger samtidig ikke er samfundsøkonomisk rentable. Det ville alt andet lige være mere samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, hvis en større andel af energispareindsatsen havde været rettet mod erhverv. Efter Rigsrevisionens vurdering vil det være inden for rammerne af forsyningslovene at reducere den del af energispareindsatsen, der er rettet mod husholdninger.

Rigsrevisionen, den 30. august 2017

Lone Strøm

/Inge Laustsen

BILAG 1. STATSREVISORERNES ANMODNING

Undersøgelsen er igangsat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne i august 2016. Statsrevisorerne anmodede om, at undersøgelsen skulle besvare nedenstående spørgsmål. Det fremgår også af nedenstående tabel, hvor i beretningen vi besvarer spørgsmålene.

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Er energispareordningen omkostningseffektiv?	Kapitel 2 og 3.
<ul style="list-style-type: none"> • Er der særligt fokus på energibesparelser, som ikke ville være blevet gennemført uden tilskud? (Dvs. at ordningen har en høj grad af additionalitet). • Er det de mest omkostningseffektive energispareprojekter, der gennemføres? 	Kapitel 3.
Har der været misbrug af tilskud til energibesparelser og omgåelse af reglerne?	Kapitel 2.
<ul style="list-style-type: none"> • Udbetaler energiselskaberne tilskuddene i henhold til reglerne, og hvilken kontrol er der heraf? • Er energiselskabernes dokumentation og kvalitetssikring af energibesparelserne tilfredsstillende? 	Kapitel 2 (delvist ¹⁾).
Er Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets tilsyn med energispareordningen tilfredsstillende?	Kapitel 2 og 3.
<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan har ministeriet fulgt op på regeloverholdelse og ordningens omkostnings-effektivitet? 	Kapitel 2 og 3.

¹⁾ Ifølge rigsrevisorloven har Rigsrevisionen ikke adgang 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 kapitel 2 undersøger vi imidlertid ministeriets kontrol med energispareordningen.

BILAG 2. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har sikret, at energispareordningen fremmer realiseringen af omkostningseffektive energibesparelser. Derfor har vi undersøgt om:

- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i tilstrækkelig grad har sikret, at de indberettede energibesparelser lever op til energispareordningens regler?
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i tilstrækkelig grad har sikret, at energiselskaberne realiserer energibesparelser til færrest mulige omkostninger?

I undersøgelsen indgår Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, herunder Energistyrelsen og Energitilsynet. Undersøgelsen omhandler den seneste aftaleperiode fra 2012 og frem, inkl. forarbejdet til energispareaftalen af 13. november 2012. Vi har afgrænset os fra at undersøge de forudgående aftaleperioder 2006-2009 og 2009-2012, herunder ministeriets stikprøvekontroller for perioden 2010-2012 og ministeriets opfølgning herpå. Det skyldes bl.a., at aftalegrundlaget i de perioder var et andet, og at energisparemålet var betydeligt lavere.

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale vedrørende energispareordningen, herunder regel- og aftalegrundlaget, eksterne evalueringer, stikprøvekontrollerne, brancheforeningernes årlige indberetninger samt notater og mødereferater. Vi har desuden holdt møder med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets departement, Energistyrelsen, Energitilsynet og en række centrale aktører på området.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- bekendtgørelse om energispareydelser i net- og distributionsvirksomheder (bek. nr. 1394 af 2. december 2015)
- bekendtgørelse om energispareydelser i net- og distributionsvirksomheder (bek. nr. 830 af 27. juni 2016)
- bekendtgørelse af lov om elforsyning (lovbek. nr. 418 af 25. april 2016)
- bekendtgørelse af lov om naturgasforsyning (lovbek. nr. 1331 af 25. november 2013)
- bekendtgørelse af lov om varmforsyning (lovbek. nr. 1307 af 24. november 2014)
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets stikprøvekontroller for 2013, 2014 og 2015
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets forarbejde til aftaler og bekendtgørelser
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets opfølgning over for energiselskaberne på baggrund af de årlige stikprøvekontroller
- energipolitisk aftale af 22. marts 2012
- energispareaftalerne af 13. november 2012 og 16. december 2016
- Energitilsynets årlige benchmark af omkostningerne til energispareindsatsen for 2013, 2014 og 2015
- eksterne evalueringer af energispareordningen fra 2012 og 2015
- EU-direktivet om energieffektivitet af 25. oktober 2012
- indberetninger fra brancheforeningerne for el, fjernvarme, naturgas og olie for 2013, 2014 og 2015

- forslag til lov om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning, lov om varmemforsyning, lov om planlægning, lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner samt lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter (lovforslag nr. 156 (09.02.2006))
- forslag til lov om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning, lov om varmemforsyning og forskellige andre lov samt om ophævelse af lov om udnyttelse af vedvarende energikilder mv. (lovforslag nr. 154 (04.03.2010))
- skriftlige redegørelser, notater og mødereferater
- vejledningen om opgørelse og indberetning af omkostninger forbundet med energibesparende aktiviteter.

Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- Energi-, Forsynings-, og Klimaministeriets departement
- Energistyrelsen
- Energitilsynet
- Dansk Energi
- Dansk Fjernvarme
- De Frie Energiselskaber
- Dansk Energirådgivning
- Dansk Isolerings Garanti.

Formålet med møderne med ministeriet og Energitilsynet har primært været at få ministeriets forståelse af energispareordningens omkostningseffektivitet og få afklaret spørgsmål på baggrund af det udleverede materiale. Møderne med de centrale aktører på området har haft til formål at give en fuld forståelse af energispareordningens omfang og konsekvenser.

Rigsrevisionens stikprøve af audit

Formålet med stikprøveundersøgelsen har været at få et klarere billede af, om energiselskabernes audit lever op til kravene i energispareordningen. Vi har på den baggrund igennem brancheforeningerne udtrukket en stikprøve blandt de energiselskaber, som indberettede energibesparelser i 2015. På baggrund af benchmarken for 2015 var der i alt 469 energiselskaber, hvoraf 411 havde indberettet energibesparelser i 2015. Ud af denne population på 411 selskaber har vi simpelt tilfældigt udtrukket 79 selskaber for at opnå et konfidensniveau på 95 %. Det betyder, at vi med 95 % sikkerhed kan udtale os om hele populationen, mens den ikke er repræsentativ for de enkelte brancher.

Det har været vigtigt for os, at stikprøven i videst muligt omfang er repræsentativ for populationen, hvad angår fordelingen på branche. Nedenstående tabel viser fordelingen af stikprøven set i forhold til populationen på brancheniveau.

SAMMENLIGNING AF STIKPRØVE OG POPULATION I FORHOLD TIL BRANCHEFORDELING

	Population	Stikprøve
El	12,7 % (52)	12,7 % (10)
Fjernvarme	86,4 % (355)	86,1 % (68)
Gas	0,7 % (3)	1,3 % (1)
Olie	0,2 % (1)	0 % (0)
I alt	100 % (469)	100 % (79)

Note: På grund af afrundinger giver de angivne andele af populationen fordelt på branche summeret ikke 100 %.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve af audit og Energitilsynets benchmark for 2015.

Det fremgår af tabellen, at stikprøvefordelingen i forhold til brancher ligger meget tæt på branchefordelingen for den samlede population. Olie er den eneste branche, som ikke er repræsenteret i stikprøven. Vi vurderer på den baggrund, at repræsentativiteten af stikprøven er tilfredsstillende.

Vi har anmodet om 2 audit fra hvert af de 79 udtrukne selskaber, svarende til i alt 158 audit. Dansk Fjernvarmes Handelsselskab (DFH) varetager energispareforpligtelsen for i alt 117 fjernvarmeselskaber, hvilket svarer til 25 % af alle selskaber. På den baggrund forventede vi, at en tilsvarende andel af selskaberne fik varetaget energispareforpligtelsen af DFH i vores stikprøve. I stikprøven var dette tilfældet for 25 selskaber (43 audit), som udgør 32 % af stikprøven.

Derudover var 2 selskaber fusioneret (Thy-Mors Energi Elnet A/S og Sunds Elforsyning), og vi modtog aldrig 20 af de efterspurgte audit, fordelt på 13 selskaber. Dette skyldes bl.a., at flere af dem ikke var foretaget. De selskaber, der manglede at fremsende én eller flere audit, udgør 16 % af stikprøven. Som angivet i kapitel 2 manglede 30 % af selskaberne at gennemføre audit i 2015, hvilket er højere end i vores stikprøve.

Dette efterlader i alt 93 audit. Vi har endvidere indhentet de 2 audit fra DFH, som bl.a. dækker over de 43 ovennævnte audit. Samlet set har vi dermed en stikprøve på 95 audit, hvoraf 64 er eksterne, og 31 er interne.

Der var stor variation i, hvilke år de fremsendte audit var udarbejdet. Dette kan skyldes, at selskaberne ikke havde gennemført audit nogle år eller ikke var forpligtede til at gennemføre audit, fordi de ikke havde indberettet energibesparelser, eller deres energispareforpligtelse blev varetaget af en ekstern aktør et givent år. 7 af de tilsendte audit var fra 2012 eller 2013, mens de resterende var fra 2014, 2015 eller 2016. Stikprøven kan dermed ikke siges at dække et givent år, men derimod populationen af de seneste 2 gennemførte audit for alle selskaber.

Omkostningsloft for energispareordningen

Forligspartierne bag den energipolitiske aftale fra marts 2012 fastsatte et omkostningsloft for energispareordningen. Omkostningsloftet er specificeret i et baggrundsnotat til den energipolitiske aftale *Billiggørelse af energiselskabernes besparelsesindsats*, Energi styrelsen 18. januar 2012. Det fremgår af notatet, at omkostningsloftet for energiselskabernes besparelsesforpligtelse på 10,7 PJ årligt i 2013 og 2014 er på 1,3 mia. kr. årligt, og at omkostningsloftet for besparelsesforpligtelsen på 12,2 PJ årligt i perioden 2015-2020 er på 1,5 mia. kr. årligt. Af bilag 2 til den energipolitiske aftale fremgår det, at hvis det viser sig, at der ikke inden for dette loft kan opnås de forudsatte energibesparelser, drøfter forligspartierne håndteringen heraf.

I juni 2016 indikerede de foreløbige omkostningsskøn, at de samlede omkostninger for energibesparelserne i 2015 ville blive ca. 1,6 mia. kr., hvilket tydede på en overskridelse af det politisk fastsatte omkostningsloft på 1,5 mia. kr. Derfor orienterede energi-, forsynings- og klimaministeren den 30. juni 2016 partierne bag den energipolitiske aftale om det foreløbige omkostningsskøn. Ministeren gjorde desuden opmærksom på, at energiselskaberne kun havde indberettet energibesparelser på 11,6 PJ i 2015 – dvs. mindre end det aftalte mål på 12,2 PJ.

Den 17. november 2016 indgik regeringen (Venstre), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti en aftale om afskaffelse af PSO-afgiften. Det fremgik af aftalen, at partierne var enige om at reducere energiselskabernes energispareforpligtelser fra 12,2 PJ årligt til ca. 10,1 PJ årligt i perioden 2016-2020.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har oplyst, at ministeriet er af den opfattelse, at aftalen indebar, at besparelsesforpligtelsen blev reduceret for at sikre, at omkostningsloftet på 1,5 mia. kr. kunne overholdes. Dvs. at loftet fortsat er på 1,5 mia. kr. årligt, men nu i forhold til en lavere besparelsesforpligtelse på ca. 10,1 PJ årligt.

Rigsrevisionen bemærker imidlertid, at det også fremgik af aftalen, at den reducerede besparelsesforpligtelse skønnedes at reducere forbrugernes energiregning med i gennemsnit 260 mio. kr. årligt og dermed i alt 1,3 mia. kr. i perioden 2016-2020. Rigsrevisionen forstår aftalen således, at samtidig med, at besparelsesforpligtelsen blev reduceret fra 12,2 PJ årligt til ca. 10,1 PJ årligt, så blev det politisk fastsatte omkostningsloft reduceret med 260 mio. kr. årligt, så loftet fra 2016 til 2020 er på $(1.500 \div 260) = 1.240$ mio. kr. årligt. Det svarer til, at omkostningsloftet ca. blev reduceret i samme grad som reduktionen i den årlige besparelsesforpligtelse: $((1.500 / 12,2) \times 10,1) = 1.242$ mio. kr.

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 3. ORDLISTE

Additionalitet	Herved forstås, at en given handling ikke ville være blevet gennemført uden en given indsats. En additional energibesparelse er således en besparelse, som ikke ville være blevet gennemført, hvis ikke det havde været for den indsats, som energiselskaberne havde ydet.
Aktør	En virksomhed, som gennemfører en energibesparelse for en slutbruger. En aktør kan fx være en håndværkervirksomhed, som udskifter gamle vinduer med nye energivenlige vinduer hos en slutbruger, eller en VVS-virksomhed, som udskifter et oliefyr med en gaskedel hos en slutbruger.
Audit	Skal gennemføres årligt af en intern eller ekstern auditor og afrapporteres i en auditrapport til energiselskabet. En audit skal indeholde en stikprøve af selskabets indberettede energibesparelser og en gennemgang af selskabernes kvalitetssikring. I 2016-aftalen er rammerne for audit ændret.
Dansk Energi	Brancheforening for bl.a. elnetselskaber. Dansk Energi har i den sammenhæng repræsenteret elnetselskaberne i de frivillige aftaler om energispareordningen fra 2006, 2009, 2012 og 2016.
Dansk Fjernvarme	Brancheforening for fjernvarmeselskaber. Dansk Fjernvarme har i den sammenhæng repræsenteret fjernvarmeselskaberne i de frivillige aftaler om energispareordningen fra 2009, 2012 og 2016.
Dobbeltindberetning	Betyder, at den samme energibesparelse indberettes til 2 forskellige energiselskaber, og der derfor bliver udbetalt tilskud 2 gange for én energibesparelse. Dette er i modstrid med reglerne i energispareordningen.
Egenkontrol	Den kontrol, som energiselskaberne selv skal gennemføre af deres energibesparelser. Selskabernes egenkontrol består af en kvalitetssikring af energibesparelserne og gennemførelsen af en årlig audit. I 2016-aftalen er rammerne for audit ændret.
Energi- og Olieforum	Brancheforening for bl.a. olieselskaber. Energi- og Olieforum repræsenterer i den sammenhæng olieselskaberne i de frivillige aftaler om energispareordningen fra 2009, 2012 og 2016.
Energibesparelse	En opgørelse af, hvor meget energi der vil blive sparet som følge af en energispareindsats. Det kan fx være, hvor meget naturgas en husholdning vil spare, hvis huset hulmursisoleres. Omfanget af en gennemført energibesparelse kan opgøres på 2 måder. For mindre energibesparelser anvendes en standardværdi til at opgøre besparelsen, hvorimod større energibesparelser opgøres specifikt.
Energiforbruger	En person, som køber og forbruger energi i form af el, fjernvarme, naturgas eller olie. Energiforbrugerne finansierer energiselskabernes energispareomkostninger over deres energiregning.
Energiselskaberne	Net- og distributionsselskaberne inden for el, naturgas, fjernvarme og olie.
Energisparebenchmark	En årlig opgørelse over energiselskabernes omkostninger til energispareindsatsen.
Energisparemål	Er fastsat af forligspartierne i de energipolitiske aftaler og skal sikre, at Danmark opfylder det energisparemål, som fremgår af EU's energieffektivitetsdirektiv. Ifølge direktivet skal Danmark frem til 2020 spare 1,5 % af det samlede årlige energiforbrug.
Energitilsynet	En uafhængig myndighed, som ikke er underlagt instruktionsbeføjelse fra nogen, jf. elforsyningslovens § 78, stk. 3 og 4. Det betyder, at Energitilsynet ikke administrativt kan pålægges opgaver på anden måde end ved at fastsætte specifikke regler om det i en bekendtgørelse.

Forsyningslovene	Giver energi-, forsynings- og klimaministeren hjemmel til at fastsætte regler for, hvordan energiselskaberne skal realisere energibesparelser, herunder regler for energiselskabernes opgaver og mål for energibesparelser samt regler for, hvordan energiselskaberne finansierer energispareindsatsen. Hjemmelen hertil fremgår i lov om elforsyning, § 22, i lov om naturgasforsyning, § 14 og i lov om varmforsyning, § 28 b.
Handelsselskaber	Før liberaliseringen af elmarkedet i 2003 fik alle forbrugerne i et bestemt geografisk område leveret el fra det lokale monopolselskab. Dette selskab stod for både transporten og handlen med el. Ved markedsåbningen blev de lokale monopolselskaber omdannet til koncernfællesskaber, som indeholder et netselskab (monopoldel) og et handelsselskab (kommerciel del). Forbrugeren kan ikke vælge et andet netselskab, men kan godt vælge mellem forskellige handelsselskaber. Handelsselskaberne er således i indbyrdes konkurrence med hinanden om forbrugerne. I dag er der både handelsselskaber, som er koncernforbundne med et netselskab, og handelsselskaber, som ikke er.
Hvile-i-sig-selv-princip	En finansieringsmodel, hvor et selskab hverken kan lide et økonomisk tab eller opnå en økonomisk gevinst. I forbindelse med energispareordningen betyder det, at energiselskaberne får dækket alle deres omkostninger til realiseringen af energibesparelser over kundernes energiregning.
Kilowatt-time (kWh)	Enhed for elektrisk energi, der bruges ved beregning af elforbrug. En husstand på 2 voksne og 2 børn har typisk et elforbrug på 4.000-5.000 kWh om året.
Korrektion	Energiselskaberne kan foretage korrektioner for underkendte energibesparelser ved i det følgende år at indberette tilsvarende færre energibesparelser.
Krydssubsidiering	Betyder, at elnetselskaber og koncernforbundne handelsselskaber på ikke markedsmessige vilkår overfører økonomiske midler til hinanden i forbindelse med energispareordningen.
Markedsmæssighed	Energiselskaberne er i henhold til forsyningslovene forpligtet til sikre, at aftaler med eksterne aktører, herunder koncernforbundne selskaber, indgås på markedsmessige vilkår (markedsmæssighed). Kravet om markedsmæssighed indebærer, at ydelserne erhverves til priser og på vilkår, som kunne være opnået mellem eksterne parter på et konkurrencepræget marked.
Megawatt-time (MWh)	Enhed for elektrisk energi, der bruges ved beregning af elforbrug. 1 MWh svarer til 1.000 kWh.
Omkostningseffektiv	Ifølge Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet er opfyldelsen af energispareforpligtelsen omkostningseffektiv, når energiselskaber opnår energibesparelserne til færrest mulige omkostninger, samtidig med at de forskellige regler og krav er overholdt.
Omkostningsloft	Det beløb, som forligspartierne har bestemt, at energispareordningen samlet må koste et givent år, før ministeren skal orientere forligskredsen.
Petajoule (PJ)	Måleenhed for energi. Energisparemålet på 12,2 PJ pr. år svarer til ca. 2 % af Danmarks samlede energiforbrug i 2014.
Prioriteringsfaktor	En faktor, som en konkret energibesparelse kan ganges med for at vægte energibesparelsen enten højere eller lavere end den faktiske energibesparelse. Er faktoren fx 1,5, betyder det, at tilskuddet til en gennemført energibesparelse bliver 50 % højere.
Simpelt tilfældig udtrækningsmetode	Betyder, at alle enheder (fx sager eller selskaber) har lige stor sandsynlighed for at blive udvalgt i stikprøven.

Slutbruger	Den husholdning, virksomhed eller offentlige institution, som får gennemført en energibespareaktivitet.
Specifikke opgørelser	Anvendes på områder, hvor der ikke er en standardværdi. Det vil typisk være større og integrerede projekter i erhvervsvirksomheder eller i offentlige institutioner. Hvis der anvendes specifik opgørelse på dele af et samlet projekt, skal hele projektet opgøres specifikt, herunder også effekten af initiativer, hvor der findes standardværdier.
Standardværdier	Standardværdier anvendes ved mindre, standardiserede energibesparelser – typisk i boliger. Opgørelsen af energibesparelsen sker ved at gange standardværdien med antal enheder relevant for det konkrete projekt – fx antal isolerede m ² .
Standardværdikatalog	Indeholder standardværdier og prioriteringsfaktorer for en opgørelse af en række mindre og standardiserede energispareaktiviteter. Hvis en energispareaktivitet er omfattet af kataloget, skal standardværdien anvendes ved opgørelse af energibesparelsen. Teknologisk Institut administrerer standardværdikataloget på vegne af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet (http://svk.teknologisk.dk).
Stikprøvekontrol	Udføres årligt af eksterne konsulenter på vegne af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Stikprøvekontrollens formål er at kontrollere, om energiselskaberne lever op til deres forpligtelser i energispareaftalen.