

RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens notat om beretning om
energispareordningen



revision
revision

revision

December 2017

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 23/2016 om energispareordningen

Energi-, forsynings- og klimaministerens redegørelse af 13. november 2017

5. december 2017

RN 704/17

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som energi-, forsynings- og klimaministeren har iværksat og vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

KONKLUSION

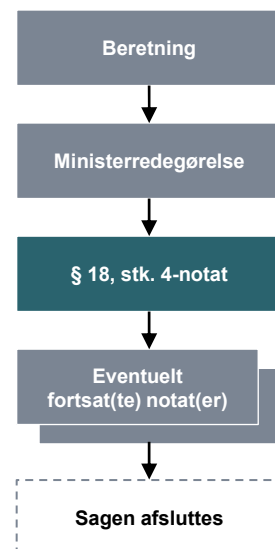
Energi-, forsynings- og klimaministeren oplyser, at ministeren tager Rigsrevisionens og Statsrevisorernes kritik til efterretning og anerkender, at der har været udfordringer med energispareindsatsen. Ministeren finder det positivt, at Rigsrevisionen i beretningen anerkendte, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet havde taget initiativ til at styrke tilsynet med energispareordningen. Ministeren bemærker, at strammere krav til energiselskabernes dokumentation i energispareaftalen fra december 2016, ændrede regler for energispareordningen i den nye bekendtgørelse fra juni 2017 og tilførslen af flere resurser til tilsynet med ordningen samlet set forventes at bidrage til lavere fejlratere og at have en præventiv effekt i forhold til at omgå ordningens regler.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet vil imidlertid også i forbindelse med de kommende forhandlinger om regeringens energiudspil se på energispareordningen generelt for at gøre ordningen mere tidssvarende og med den rette incitamentsstruktur. I den forbindelse vil ministeriet også genoverveje den energispareindsats, som er rettet mod husholdninger. Det finder Rigsrevisionen fornuftigt og vurderer på den baggrund, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet vil i forbindelse med de energipolitiske forhandlinger arbejde for, at energispareordningen får den rette incitamentsstruktur.
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet vil i forbindelse med de energipolitiske forhandlinger genoverveje, hvordan energispareindsatsen rettet mod husholdninger bedst tilrettelægges fremadrettet.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Energi-, forsynings- og klimaministeren oplyser desuden i sin redegørelse, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har iværksat en række yderligere foranstaltninger for at imødekomme Statsrevisorernes øvrige kritikpunkter. Ministeriet har således udarbejdet en ny metode til udvælgelse af selskaber og sager i forbindelse med ministeriets årlige stikprøvekontroller og udviklet et nyt registreringssystem til at kunne følge systematisk op på, om selskaberne korrigerer for underkendte energibesparelser. Ministeriet vil desuden gennemføre flere bagudrettede kontroller af forhold om mistanke om misbrug af energispareordningen, der hvor det er muligt.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets brug af nye udvælgelsesmetoder i forbindelse med de årlige stikprøvekontroller
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets opfølgning på, om energiselskaber trækker underkendte energibesparelser fra i deres indberetninger
- Energitilsynets kontrol med energiselskabernes omkostninger til energispareordningen
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets bagudrettede kontroller af forhold om mistanke om misbrug af energispareordningen, herunder også den bagudrettede kontrol af forholdet om mulig krydssubsidiering mellem koncernforbundne selskaber
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets nye værktøjer til kontrol med energiselskabernes egenkontrol.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2017 en beretning om energispareordningen. Beretningen handlede om Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets indsats for at sikre, at energispareordningen fremmer omkostningseffektive energibesparelser. Energispareordningen forpligter energiselskaberne til årligt at realisere en aftalt mængde energibesparelser og stiller krav om og fastsætter regler for, hvordan selskaberne skal gøre det. Ministeriet har som tilsynsansvarlig myndighed ansvaret for at sikre, at de energibesparelser, som energiselskaberne hvert år indberetter, lever op til reglerne i energispareordningen og er realiseret så omkostningseffektivt som muligt.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det meget utilfredsstillende, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke havde sikret, at selskabernes indberettede energibesparelser levede op til ordningens regler. Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at selskaberne havde realiseret energibesparelserne til færrest mulige omkostninger.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af energi-, forsynings- og klimaministerens redegørelse

Økonomiske incitamenter i energispareordningen

5. Statsrevisorerne bemærkede, at energiselskaberne ikke har noget økonomisk incitament til at indberette korrekt eller til at realisere energibesparelserne til færrest mulige omkostninger. Det skyldes, at energiselskaberne får dækket alle omkostningerne til deres energispareindsats over forbrugernes energiregning.

6. Energi-, forsynings- og klimaministeren oplyser i sin redegørelse, at ministeriet i de kommende forhandlinger om regeringens energiudspil vil se på energispareordningen generelt, og at der vil blive arbejdet på en ordning, som er tidssvarende og indeholder den rette incitamentsstruktur.

7. Rigsrevisionen finder det fornuftigt, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i forbindelse med de energipolitiske forhandlinger vil arbejde for, at energispareordningen får den rette incitamentsstruktur. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Energispareindsatsen rettet mod husholdninger

8. Statsrevisorerne bemærkede, at $\frac{1}{3}$ af energispareindsatsen var rettet mod husholdninger, selv om Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet vidste, at den del af indsatsen samlet set ikke gav samfundsøkonomisk overskud.

9. Energi-, forsynings- og klimaministeren oplyser, at det i den energipolitiske aftale fra 2012 var en politisk prioritet, at husholdninger skulle omfattes af ordningen, selv om evalueringer havde vist, at additionaliteten i husholdninger var lavere end i erhverv. Ministeren tager dog kritikken til efterretning, og i arbejdet med en ny model for energispareordningen vil ministeriet derfor overveje, hvordan indsatsen i husholdninger bedst kan adresseres og indrettes fremadrettet.

10. Rigsrevisionen finder det fornuftigt, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet i forbindelse med de energipolitiske forhandlinger vil genoverveje, hvordan energispareindsatsen rettet mod husholdninger bedst tilrettelægges fremadrettet. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets årlige stikprøvekontroller

11. Statsrevisorerne bemærkede, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets årlige stikprøvekontroller generelt havde omfattet en mindre del af energiselskabernes indberettede energibesparelser, på trods af at kontrollerne havde vist høje og stigende fejlratere.

Det fremgik desuden af beretningen, at selv om ministeriet i stikprøvekontrollen for 2015 øgede antallet af selskaber og sager, betød ministeriets udvælgelseskriterier, at kun ca. halvdelen af selskaberne kunne blive trukket ud til kontrol.

12. Energi-, forsynings- og klimaministeren oplyser, at ministeriet som en del af en ny tilsynsstrategi har udarbejdet en ny metode til at udvælge selskaber og sager til de årlige stikprøvekontroller. Metoden skal sikre, at den årlige stikprøve udtages tilfældigt og repræsentativt for det samlede antal indberettede sager.

13. Rigsrevisionen finder det positivt, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet fremover vil arbejde med en udvælgelsesmetode, der sikrer, at den årlige stikprøve er repræsentativ og tilfældigt udvalgt. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets brug af den nye udvælgelsesmetode i forbindelse med de årlige stikprøvekontroller.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets opfølgning på underkendte energibesparelser

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke havde fulgt op på, om energiselskaberne trak underkendte energibesparelser fra i deres indberetninger.

15. Energi-, forsynings- og klimaministeren oplyser, at ministeriet fremover vil kræve mere detaljerede data for energiselskabernes korrektioner, når selskaberne indberetter deres energibesparelser. Disse data vil ministeriet registrere i en intern database, som også indeholder data for de kontroller, ministeriet har gennemført. Derved kan ministeriet systematisk følge op på, om energiselskaberne har trukket deres underkendte energibesparelser fra.

16. Rigsrevisionen finder Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets initiativer fornuftige og vil fortsat følge ministeriets opfølgning på, om energiselskaberne trækker deres underkendte energibesparelser fra i deres indberetninger.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets tilsyn med omkostningerne til energispareordningen

17. Statsrevisorerne bemærkede, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke har ført tilsyn med, om energiselskaberne har opgjort omkostningerne til deres energispareindsats i overensstemmelse med reglerne.

Det fremgik af beretningen, at ministeriet frem til efteråret 2016 havde haft den opfattelse, at Energitilsynet førte tilsyn med energiselskabernes omkostninger til energispareordningen. Det havde Energitilsynet imidlertid ikke hjemmel til. Først med en ny energisparebekendtgørelse fra juni 2017 gav ministeriet Energitilsynet hjemmel til at føre tilsyn med energiselskabernes omkostninger til energispareindsatsen.

18. Energi-, forsynings- og klimaministeren oplyser i sin redegørelse, at Energitilsynet vil gennemføre sin første kontrol af energiselskabernes omkostninger til energispareindsatsen i forbindelse med selskabernes regnskabsaflæggelse for 2017, og at kontrollen bl.a. vil indbefatte stedlige tilsyn hos selskaberne. Derudover har Energitilsynet indledt en dialog med energiselskaberne om at udarbejde en bedre og mere dækkende vejledning for, hvordan energiselskaberne skal opgøre omkostningerne til deres energispareindsats.

19. Rigsrevisionen finder Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets og Energitilsynets initiativer fornuftige og vil fortsat følge Energitilsynets kontrol af energiselskabernes omkostninger til energispareordningen.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets opfølgning på mistanker om misbrug med energispareordningen

20. Statsrevisorerne bemærkede, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde fulgt op på mistanker om misbrug af energispareordningen. Statsrevisorerne fandt det væsentligt, at ministeriet systematisk gennemfører bagudrettet kontrol af og opfølgning på mistanker om misbrug af ordningen.

Det fremgik af beretningen, at ministeriet kun havde gennemført en bagudrettet kontrol af ét af de 7 forhold, hvor ministeriet havde mistanke om misbrug af ordningen. Rigsrevisionen vurderede, at ministeriet dermed ikke havde noget overblik over omfanget af misbruget, ligesom ministeriet heller ikke havde mulighed for at underkende de eventuelle energibesparelser, som ikke levede op til ordningens regler.

21. Energi-, forsynings- og klimaministeren oplyser, at det er afgørende for ministeren, at der følges op på alle mistanker om misbrug af energispareordningen. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har således igangsat bagudrettede kontroller af 2 af de resterende 6 forhold – udskiftning af halm- og biomassekedler og udskiftning af it-servere – og vil også igangsætte en bagudrettet kontrol af et tredje forhold – udskiftning af traktorer.

For 2 øvrige forhold oplyser ministeren, at det ikke er muligt at gennemføre en bagudrettet kontrol. Det ene forhold handler om udskiftning af olie- og gaskedler. Her er det ikke længere muligt at undersøge, om før-situationen er dokumenteret tilstrækkeligt, fordi de udskiftede kedler ikke eksisterer mere. Det andet forhold handler om dobbeltindberetning af energibesparelser. For at det kan kontrolleres, er der behov for at tilvejebringe udtrykkelig lovhjemmel til, at ministeriet kan samkøre data på tværs af selskaberne. Ministeriet forventer at fremsætte et lovforslag, som skal give den fornødne hjemmel til dette. Uanset en eventuel lovændring vil ministeriet dog ikke kunne gennemføre en bagudrettet kontrol af historiske sager, idet lovændringen ikke kan gælde med tilbagevirkende kraft.

22. Det sidste forhold om mistanke om misbrug af energispareordningen handler om krydssubsidiering mellem koncernforbundne selskaber. Statsrevisorerne bemærkede i et selvstændigt punkt, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet ikke havde ført tilsyn med, om der havde fundet krydssubsidiering sted.

Af beretningen fremgik det, at det hidtidige regelgrundlag ikke havde været tilstrækkeligt klart i forhold til, hvilken myndighed der havde ansvaret for at føre tilsyn med, at de aftaler om køb af energibesparelser, som energiselskaberne indgik med eksterne aktører, blev indgået på markedsmæssige vilkår – herunder også aftaler med koncernforbundne selskaber. Rigsrevisionen fandt, at ministeriet og ministeren havde det overordnede ansvar for at sikre et klart regelgrundlag for, hvilken myndighed der skulle føre tilsyn med området. Rigsrevisionen konstaterede også, at den nye energisparebekendtgørelse fra juni 2017 gjorde det klart, at Energitilsynet fremadrettet skal føre dette tilsyn.

23. Energi-, forsynings- og klimaministeren oplyser i sin redegørelse, at Sekretariatet for Energitilsynet har indledt en formel proces om afklaring af sin kompetence i forhold til en eventuel bagudrettet kontrol af spørgsmålet om krydssubsidiering for perioden 2012-2017.

24. Rigsrevisionen finder det positivt, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet – for så vidt angår de 5 førstnævnte forhold om mistanke om misbrug af energispareordningen – vil gennemføre bagudrettede kontroller, hvor det er muligt. Rigsrevisionen finder det også fornuftigt, at det afklares, om Sekretariatet for Energitilsynet har kompetence til at gennemføre en bagudrettet kontrol af spørgsmålet om krydssubsidiering. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets bagudrettede kontroller af forhold om mistanke om misbrug af energispareordningen, herunder også den bagudrettede kontrol af forholdet om mulig krydssubsidiering mellem koncernforbundne selskaber.

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets kontrol med energiselskabernes egenkontrol

25. Det fremgik også af beretningen, at Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet efter Rigsrevisionens vurdering ikke i tilstrækkelig grad havde kontrolleret energiselskabernes egenkontrol af energibesparelser, herunder de påkrævede årlige audit. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at der med energispareaftalen fra december 2016 blev taget en række initiativer til at forbedre selskabernes egenkontrol. Bl.a. skulle energiselskaberne fremover sende resultaterne af deres egenkontrol til ministeriet og redegøre for, hvordan de ville følge op på egenkontrollens resultater.

26. Rigsrevisionen vil fortsat følge Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets arbejde med at implementere de nye værktøjer til at kontrollere energiselskabernes egenkontrol.