

Energistyrelsen

Sendt på mail til: kgr@ens.dk samt irk@ens.dk

DE FRIE ENERGISELSKABER

Ryesgade 3, 3F
2200 København N

M: +45 25 46 98 29

E: jm@defrieenergisekskaber.dk

W: www.defrieenergisekskaber.dk

København den 5. maj 2017

Vedr: Tilsyn med Energispareordningen (ESO)

De Frie Energiselskaber (DFE) takker for muligheden for at blive hørt i forbindelse med det forøgede tilsyn med Energispareordningen (ESO).

Vores hørings svar er struktureret efter følgende underpunkter:

1. *Indledende baggrund*
2. *Generelle bemærkninger*
 - a. *ESO er i strid med EU-regler*
 - b. *Finansiering af tilsyn*
 - c. *Delt tilsyn*
3. *Konkrete bemærkninger til bekendtgørelsens paragraffer*
4. *Afrunding*

Ad 1. Indledende baggrund

At myndighederne nu får 115 mio. kr. frem mod 2021 til forøget tilsyn tolker vi som en imødekommelse af et behov for at imødekomme den kritik som vi – og andre – har rejst gentagne gange. Det dokumenterer også at monopolerne ikke længere nyder den tillid, som de tidligere er blevet vist i forbindelse med indgåelse af frivillige aftaler.

Formålet med at give monopolselskaberne ESO-opgaven var, at selskaberne kunne administrere objektivt samt bedst og billigst for borgerne. Da de netop var monopolselskaber kunne man indgå denne "tillidsbaserede aftale", hvor tilsyn, kontrol og sanktioner var lig nul, for hvilken interesse skulle monopolerne have i ikke at levere bedst og billigst? De burde jo varetage opgaven til forbrugernes bedste. Hvorfor er det så at monopolerne ikke gør lige præcis det – og dermed hvorfor eksisterer der overhovedet et behov for at ansætte 20 nye medarbejdere og bruge 115 mio. kr. på at kontrollere monopolselskaberne?

Årsagen findes i de ekstremt lukrative avancer, som energikoncerner med både kommercielle og forpligtede monopolselskaber kan tjene på dels at stille sig selv bedre i markedet (konkurrenceforvridning) og dels ved koncernintern handel (krydssubsidiering).

Når selskaberne kan gøre dette uden at opleve den store opstandelse, så skyldes det blandt andet at pengene, der opkræves hertil er små for den enkelte borger, og dernæst opkræves den som en andel af en samle-post på energiregningen, hvorved ingen kan gennemskue, hvor meget de bidrager med til ordningen. Forbrugeren har altså ingen mulighed for at følge udviklingen i netop denne udgiftspost hos energiselskabet, og dermed heller ikke sige fra overfor dårlig kvalitet eller omkostninger, der løber løbsk. Udfordringen tilskrives primært to forhold:

a) **Forbrugernes interesser sikres ikke.**

Oprindeligt blev ESO-opgaven placeret i monopolselskaberne bl.a. med henvisning til at forbrugere ville sikre forbrugerinteresser og lokal, geografisk forankring. I andelsselskaberne, der udgør næsten 100 pct. af monopolselskaberne, vælger forbrugerne et repræsentantskab, der repræsenterer ejerne (andelshaverne) på selskabets generalforsamling. Repræsentantskabet vælger en bestyrelse, der skal kontrollere direktionen efter selskabslovens bestemmelser.

Konstruktionen gør det vanskeligt for bestyrelsen at kontrollere hvorvidt koncernledelsens varetagelse af ESO er økonomisk rationel. Forbrugerinteresserne er todelt, fordi koncernerne får opgaven i monopolselskaber, men lader handelsselskaberne løse alle opgaverne. Det splitter interesserne i koncernerne.

På den ene side er monopolselskabernes ejere (dvs. andelshaverne/monopol kunderne) interesseret i lave omkostninger. På den anden side er koncernens ejere interesseret i at tjene penge i deres kommercielle selskaber.

Et eksempel: Når SEAS NVE Net (monopolselskab) laver 3 gange så mange besparelser, som de skal - og det til en pris der er op mod 20 pct. højere end, hvad andre selskaber kan lave nøjagtigt samme opgave til - så er det virkelig skidt for monopol kunderne. SEAS NVE Nets kunder havde været bedre tjent med, at SEAS NVE Net kun realiserede de besparelser, de skulle. Dette ikke mindst, fordi SEAS NVE Net til trods for, at de løser den samme opgave mange gange slet ikke er i stand til at høste stordriftsfordele i opgaveløsningen. De er blandt landets allerdyreste selskaber, og derfor giver det ingen mening, at selskabet så laver 3 gange så mange besparelser, som aftalt. På den anden side har de kommercielle selskaber (eks. her SEAS NVE Strømmen) i den forbrugerejede koncern stor interesse i at tjene penge. Det er det, som de er sat i verden for. Direktøren og medarbejderne i andelsselskabet SEAS NVE Strømmen (kommercielt selskab), der løser alle ESO-opgaver - inkl. audits, kontrol, handel, salg mv. ifm. ESO - er jo sat i verden for at tjene så mange penge som overhovedet muligt. Det gør man som bekendt ved at købe/producere billigt og sælge dyrt.

Derfor er SEAS NVE Strømmen blevet specialist i at handle med energibesparelser. Besparelser er en handelsvare. Selskabet laver ganske enkelt så mange flere besparelser end de skulle, at de tjener rigtig godt på at sælge dem til andre monopolselskaber. Og her bliver det virkelig dyrt for monopol kunderne i det forbrugerejede selskab: Hos SEAS NVE Net kan man ikke komme af med de energiprojekter, der var dyre. Således bliver de billigste energiprojekter handlet bort til andre monopolselskaber og belaster således de andre selskabers kunder mindre end deres egne, som må betale for de dyrere besparelser. De dyre besparelser betales så at sige af SEAS NVE Nets egne kunder, mens de billige besparelser sælges til andre monopolselskaber.

Konklusionen er, at interesserne hos SEAS NVE Nets monopol kunder er væsentligt forskellige fra dem i den kommercielle koncern, hvor der skal tjenes penge. Monopol kundernes forbrugerinteresser varetages således ikke, idet de ender med en dyr regning på et område, hvor de ingen mulighed har for at sige hverken til eller fra.

Dette forværres af, at ingen myndighed fører tilsyn med den handel med besparelser/projekter, der foregår mellem monopolselskabet og handelsselskabet. Det betyder, at vogternes vogtere - dvs. de myndigheder, der skulle holde øje med monopolselskaberne, aldrig har ført tilsyn med den dør, der etableres mellem selskaberne koncerninternt. Altså når monopolerne populært sagt bruger baggøren ind til deres handelsselskab, så mangler der en dørmand. Der foretages således intet tilsyn eller kontrol her. Systemets konstruktion ender med at lukke sig 100 pct. om sig selv, da der tilsyneladende heller ikke er mulighed for, at tredje part kan søge aktindsigt (- *Mere herom i forventningsafsnittet nedenfor*). Dermed er ESO en enestående tilskuds konstruktion, som der ikke findes paralleller til i andre ministerier. Forbrugernes interesser står usikrede tilbage.

b) **ESO er en kompleks konstruktion.**

Energispareordningen er i som konstruktion ualmindelig kompleks. Det skyldes primært rod og uklarhed omkring roller og opgavevaretagelse såvel hos myndigheder som på aktørsiden. En stor del af området er slet ikke reguleret eller beskrevet i den frivillige aftale. Således bliver helt enkle spørgsmål svare at svare på. For at give et enkelt eksempel, så har De Frie Energiselskaber 26. oktober 2016 stillet et simpelt spørgsmål om hjemmel til at opkræve penge for besparelser. Dette spørgsmål har været skubbet frem og tilbage mellem Energistyrelsen og Energitilsynet, idet ingen af myndighederne mener, at de har ansvar for at give svaret. Hvis det tager myndighederne mere end 6 måneder at svare på et simpelt spørgsmål om hjemmel, så er reglerne for komplicerede.

Et andet eksempel i forlængelse af det foregående afsnit er, at er koncerninterne aftaler og transaktioner ikke er tilgængelige for offentligheden. Konsekvensen heraf er, at det er umuligt for tredjepart at dokumentere, hvorvidt en koncern har indgået aftaler mellem det forpligtede netselskab og kommercielle søsterselskaber på markedsmæssige vilkår. Dette gælder for så vidt både det forpligtede selskabs køb af realiserede besparelser, som de koncerninterne aftaler der vedrører administration, kvalitetssikring, handel med realiserede energibesparelser, kampagner, information, medarbejderkurser og mange andre ydelser specificeret i bekendtgørelsens §19. Monopolselskaberne har aldrig foretaget en kontrol af deres egen markedsmæssighed her – endside tjekket hvorvidt de kunne få løst opgaven billigere og bedre et andet sted. Med de eksorbitante omkostninger der indberettes som administration ville det være nemt for monopolselskaberne at udbyde opgaven for til forbrugernes bedste at bringe deres omkostninger ned. Når monopolselskaberne ikke gør det, skyldes det, at fordelene ved at give opgaverne til deres eget koncernforbundne, kommercielle selskab kan tælles i millionklassen. Derfor ser vi aldrig udbud af den opgaven sådan som EU-reguleringen kræver det på fair og lige vilkår mhhp. at selskaberne leverer bedst og billigst for forbrugerne.

Den manglende markedsmæssighed her, som myndighederne skulle kontrollere, er der aldrig ført tilsyn med. Det er bl.a. dette forhold, der medfører, at ordningen er i strid med EU-reguleringen på området.

Forventning

Markedsbremse: Det er vores forventning at et øget tilsyn formentlig bremse monopolselskabernes incitament til bare at køre løs og fortsat malke ordningen. Det vil således bremse priserne.

Dog kan det forøgede tilsyn også få den effekt, at det i endnu højere grad end tidligere skævvrider markederne i monopolselskabernes favør. Det skyldes det forhold, at monopolselskaberne ikke blot er pris-sættere. De sætter også efterspørgslen. Flere af monopolselskaberne har i de tidligere år opkøbt så mange besparelser, at de slet ikke køber besparelser ind i 2017. Det betyder, at de forbrugere, der måtte ønske at lave energibesparelser men lige skal have det ekstra lille incitament til det, ikke kan få det. Monopolselskaberne vil ganske enkelt ikke købe besparelser op.

Dette går stik imod formålet med at placere ordningen hos monopolselskaberne, og det bremser hele den politisk målsætning om at få lavet så mange energibesparelser som muligt. Derudover ødelægger det markedsmulighederne for de private investorer og virksomheder, som man har fortalt, at der skal være fri og lige konkurrence. Lige nu er det således monopolselskaberne og ikke politikerne der bestemmer, hvor mange energibesparelser, der skal laves i Danmark. Monopolselskaberne sidder på både priskurven og efterspørgselskurven.

Kontrolpukkel: Derudover er det vores forventning, at der for myndighederne kommer en kæmpe bagudrettet arbejds-pukkel, idet det reelt set først er nu, at der overhovedet afsættes ressourcer til at foretage kontrol, tilsyn og revision. Da monopolselskaberne ifølge aftalen skal opbevare alle dokumenter i 5 år, vil der dog være rige muligheder for, at få rettet op for derigennem at få skabt tillid til myndighederne og

monopolselskaberne. Dette må være i begge parter interesse. Således må der være en forventning om, at monopolselskaberne deltager åbent og således sikrer en fri og uhindret adgang til de relevante dokumenter.

Aktindsigt: Dog er det her væsentligt at hæfte sig ved, at det altoverskyggende problem fortsat er, at ræven er sat til at vogte gæs: Monopolselskaberne kan via aftalen gemme alle dokumenter, opgaver og penge væk i et koncernforbundet selskab.

DFE har gennem de seneste 6-9 måneder anmodet om aktindsigt i netselskabernes energispareaktiviteter (- se to eksempler i hhv. bilag 1 og 2). Aktindsigten afvises med henvisning til, at netselskabet ikke selv ligger inde med dokumentationen, og at netselskabet ikke er forpligtet til at indhente den. Tilsynsmyndighederne får hverken i aftalen eller bekendtgørelsen præciseret, at det OGSÅ er aftalen om administration/audit/kontrol/revision/handel/forvaltning af energispareopgaven, som skal i udbud for at der overhovedet kan være tale om markedsmæssighed. Det er her knasten er ift. EU. Problemet kan ikke løses med mere tilsyn – nøjagtigt som senest Energikommissionen understreger på side 59 i deres rapport og anbefalinger: Tilsyn er godt, men det er ikke godt nok. Der skal grundlæggende forandring til at ordningens design. Det gælder helt præcist forholdet i den koncerninterne handel og opgavevaretagelse.

Løsningen er, at der fastsættes udbudskrav på alle de opgaver, som monopolselskaberne giver til deres koncernforbundne selskaber. Der er ingen jordisk chance under de nuværende rammer for at sikre den markedsmæssighed, som skal forhindre krydssubsidiering og konkurrenceforvriddning.

Alle opgaver skal væk fra monopolerne og løses i åbent udbud – og det er på dét fundament at et styrket tilsyn skal stå.

Ad 2.a. ESO er i strid med EU-regler

Aftalen er fortsat i strid med gældende EU-regulering, idet vi henviser til den klage over ordningens implementering i Danmark, som ministeren har afvist at svare på jf. ministerens tilbagesvar 1. december 2015. Det forøgede tilsyn løser ikke problemerne med ordningens lovmæssighed ift. EU. De er fortsat uløste.

Hvis det danske system var skruet sammen uden muligheden for populært sagt "at give sig selv opgaven", så var problemet løst. Så skulle alle energispareopgaver helt ud af koncernen, og løses i åbent udbud. Det er det, der er kernen i EU-tænkningen: At selskaberne skal være adskilt. At opgaverne skal være adskilt. Derfor er det et problem, at monopolselskaberne år efter år fortsat efter for godt befindende kan placere ESO-opgaver, hvor de føler for det.

Dybest set skulle tilsynet sikre, hvad der i EU-termer hedder et level playing field – dvs. fri og lige adgang. Der skal være fuld gennemsigtighed, og krydssubsidiering skal ikke være muligt. EU-direktiverne skulle værne imod lige præcis den black box, som energikoncernerne med de forpligtede netselskaber har konstrueret – og det ekstremt høje prisniveau dokumenterer, at det sker.

Men det forhold, at man må give opgaven til sig selv og således undlade at betale markedspris – og bag efter kontrollere om den opgave man har løst selv, er løst godt nok. Det giver sig selv, at et øget statsligt tilsyn ikke løser noget i den sammenhæng.

Udfordringen for tilsynet er, at tilsynet alene kan konstatere, at det er sådan det forholder sig. De kan intet gøre, fordi monopolselskaberne blot kan henvise til "metodefriheden", nemlig friheden til at vælge nøjagtigt at skrive en aftale sammen sådan som se selv synes. Med metodefriheden giver staten nemlig selskaberne retten til at undlade at betale markedspris. Selskaberne bestemmer selv prisen – og den kan i princippet være hvad som helst. Ingen kan udfordre dem på det. Det er på ingen måde markedsmæssigt.

Konsekvensen er, at intet kan forhindre at konkurrencen fordrejes. Selskaberne kan blot undlade at betale markedspris. De sætter den selv, og dermed kan den være hvad som helst.

Ad 2.b. Finansiering af tilsyn

Finansieringen af tilsynet finder sted indenfor rammen, dvs. at der i perioden frem til 2021 bruges 115 mio. kr., som kunne være brugt på flere besparelser. Pengene på fremadrettet tilsyn kunne være sparet, hvis ændringen om tvunget udbud trådte i kraft. Skete det kunne de 115 mio. kr. bruges på det store behov for bagudrettet revision af ordningen.

Finansieringen finder sted ved, at netselskaberne skal opkræve et gebyr, der relativt set svarer til deres netvolumen, og dermed størrelsen af deres selskab. Med udgangspunkt i, at der alene er hjemmel til den ekstraordinære foranstaltning, som det vitterligt er at opkræve penge til statslig kontrol direkte på forbrugernes energiregninger, så skal staten dokumentere, at hver en krone opkrævet til tilsyn også bruges på tilsyn. Dermed rejses flere spørgsmål:

Der vil formentlig ikke blive ansat 20 nye årsværk sådan som der står i pressemeddelelsen. Medarbejdere vil blive trukket ind til opgaven – måske fra andre energiområder. For at værne sig mod, hvad der let kan ske, nemlig at penge øremærket ESO-tilsyn bliver brugt til andre opgaver i styrelse og ministerium, så skal der være fuld gennemsigtighed om forbruget. Dette bør ske ved, at der etableres helt selvstændige kontorer, hvor disse medarbejdere bliver ansat og målrettet kan udføre deres opgaver.

Kompleksiteten i opgaverne, ministeriets egen vurdering af behovet for den betydelige opnormering og ikke mindst sikringen af at kompetencer og viden samles eet sted tilsiger etableringen af selvstændige kontorer, der alene fokuserer på denne kontrolopgave.

Behovet herfor skyldes ikke mindst, at der alene er hjemmel til at opkræve penge til dokumenterede udgifter via forbrugernes energiregninger. Der må altså ikke kunne finansieres andre aktiviteter for pengene end kontrol og tilsyn af ESO. Alternativt skal der etableres et system med udførlige timesedler på medgået arbejdstid for hvad der svarer til 20 årsværk – og her opnår man således heller ikke fokus på opgaven eller den nødvendige gennemsigtighed, som der så hårdt er brug for.

Et andet spørgsmål knytter sig til tilbagebetalingen af midler til forbrugerne. Hvad nu hvis selskaberne begynder at følge reglerne, og det viser sig umuligt at bruge de 30 mio. kr. der årligt afsættes. Hvordan kommer disse penge så tilbage til de forbrugere, der har indbetalt dem?

Et tredje spørgsmål knytter sig til det forhold, at opkrævningen sandsynligvis vil blive opkrævet som en afledt funktion af selskabernes netvolumen. Det betyder, at kunderne i de monopolselskaber der eksempelvis laver 3 gange så mange besparelser som de skal – og af samme grund formentlig skal kontrolleres 3 gange så meget, slipper med en væsentligt billigere regning end kunderne i andre områder. Således kan omkostninger, der knytter sig til kommercielle concern-ambitioner eet sted i landet afholdes hos et monopol-andelsselskab i et helt andet sted i landet.

Ad 2.c. Delt tilsyn

Delt tilsynsmyndighed er en konstruktion, som ingen andre forvaltninger bruger. Dette skyldes dels at det dræner organisationen for kompetencer, videndeling og et samlet og helt overblik over forvaltningsområdet. Ulemperne ved det delte tilsyn overskygger langt fordelene, hvilket kontrol og tilsyn med ESO de seneste ti år dokumenterer - herunder også opnormeringen. Når den ene tilsynsmyndighed har ansvaret for tælleren i en ligning (Besparelser og indhold er Energistyrelsens ansvar) og en anden har i nævneren (økonomi er Energitilsynets ansvar), så er der populært sagt sjældent nogen, der har ansvaret for det samlede resultat. Det er hvad der er sket for ESO. Her er omkostningerne for at få realiseret energibesparelser eksploderet og myndighederne har siddet advarsler overhørig.

Tilsynet bør samles i én og samme enhed. Området er komplekst, og i reglen vil det være sådan, at hvis der er svindlet eller snydt med økonomi så er der også svindlet eller snydt med besparelserne. Derfor vil det give anledning til massivt dobbeltarbejde, såfremt opgaven fortsat deles mellem to tilsynsmyndigheder.

I forlængelse heraf bør der slås to principper fast for det samlede tilsyns arbejde. Tilsynet skal arbejde for at:

- **Øge samfundsøkonomisk efficiens**

Tilsynet tjener forbrugerne, Ikke monopolselskaberne, og skal tilsikre samfundsøkonomisk efficiens.

- **Øge omkostningseffektivitet: Billigst og bedst for forbrugerne**

Tilsynet skal sikre at forbrugerne får pengene tilbage for besparelser, der reelt set ikke er lavet.

Monopolselskaberne opbevarer alle dokumenter 5 år tilbage. Kontrol skal foretages af alle dokumenter.

Tilsynet – hverken hos staten eller i monopolselskabernes egenkontrol - bør heller ikke kunne afvise en klage, fordi de kommer fra en virksomhed eller fra, hvad et monopol måtte opfatte som en konkurrent. Der skal være pligt til at behandle alle klager.

Ad 3. Specifikke kommentarer til bekendtgørelsens paragraffer

Hermed følger konkrete kommentarer til udkastet til bekendtgørelsen

§4: Distributionsvirksomhedernes oplysning til alle forbruger kategorier i forsyningsområdet, skal være uvildig og må ikke favorisere specifikke samarbejdspartnere eller koncernrelaterede selskaber. Oplysningsforpligtelsen skal bringes i udbud, hvor det skal være et krav at oplysningskampagnerne ikke må have karakter af markedsføring for specifikke aktører eller samarbejdspartnere – herunder egne koncernforbundne selskaber. Alternativt skal bidrag til oplysning udbetales på lige vilkår til alle aktører der påtænker markedsføring af energispareydelse i forsyningsområdet.

§5: Såfremt netselskabet ikke udfører aktiviteten selv, skal denne for at sikre markedsmæssighed bringes i udbud.

§6: Fælles for alle scenarier er, at aktiviteten for at sikre markedsmæssighed skal bringes i udbud.

§10: Såfremt det forpligtede selskab har outsourcet indgåelse af aftaler med aktører til et andet selskab, herunder et koncernrelateret selskab, skal netselskabet forpligtes til at opbevare dokumentation for de indgåede aftaler, samt stille sådanne aftaler til rådighed for myndigheder ifm. kontrol af aftalernes markedsmæssighed.

§11 stk. 2. Net- og distributionsselskabet skal opbevare skriftlig dokumentation for realiserede besparelser i 5 år, uagtet om selskabet selv varetager opgaven, eller om der er indgået aftale med en aktør om varetagelse af energispareforpligtelsen. Det er væsentligt, idet det er monopolselskabet som staten skal stille krav overfor, såfremt de ikke leverer som aftalt.

§19 stk. 2 litra 1, 2, 4, 5, 6, 7 og 8: Såfremt netselskabet ikke udfører aktiviteten selv, skal aktiviteten for at sikre markedsmæssighed bringes i udbud.

§19 stk. 2 litra 3: Rammebetingelser for tilskud til slutkunder skal for at sikre gennemsigtighed fastsættes, således at der evt. kan gennemføres en differentiering af tilskud i forhold til energibesparelsens art og besparelserprojekts kompleksitet og størrelse.

§19 stk. 3 litra 1-8 og 10-11: Fælles for administrationsomkostninger gælder, at de for at sikre markedsmæssighed skal bringes i udbud. Endvidere skal sikres, at såfremt det selskab der varetager administrationen også realiserer energibesparelser ved slutkunder i konkurrence med andre aktører, ikke får finansieret aktiviteter som sådanne andre aktører selv må bekoste, da en sådan finansiering vil være konkurrenceforvridende. Dette gælder især litra 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 og 11.

§19 stk. 3 litra 9: Det bør ikke være muligt at opkræve kontingenter til lobbyorganisationer og aftaleparter via forbrugernes energiregninger. Hvis det besluttet alligevel bør der fastsættes et loft samt ske en tilsikring af tæt revision/kontrol af dokumenterede omkostninger.

§22 stk. 2: Periodisering af omkostninger relateret til realisering af energibesparelser er efter DFE's overbevisning et brud med den hidtidige praksis om at omkostninger realiseres samme år som energibesparelsen. Det er vores opfattelse, at denne mulighed for periodisering vil tilføje yderligere kompleksitet til en allerede meget vanskelig opgørelse, og at dette vil forringe myndighedernes muligheder for at føre tilsyn med omkostningerne anvendt til realisering af energibesparelser.

§39: Strafansvar og mulighed for bøde bør også omfatte påbud samt manglende samarbejde ifm. tilsynsmyndighedernes arbejde benævnt i §§30-34. Muligheden for straf bør tilsvarende omfatte samarbejdsorganerne.

Der skal være mulighed for straf i forbindelse med et net- og distributionsselskabs, eller et samarbejdsorgans, bevidste fejlagtige indrapportering, manglende dokumentation og/eller kvalitetssikring, eller anden mangelfuld administration, i form af bøde samt dagbøder indtil de påkrævede systemer og arkiver er etableret og/eller reetableret.

Ad 4. Afsluttende bemærkninger

Såfremt ministeriet har spørgsmål eller ønsker yderligere oplysninger, står De Frie Energiselskaber naturligvis gerne til rådighed herfor, idet vi meget gerne vil uddybe vores høringssvar ved et møde.

Med venlig hilsen

Jette Miller
Adm.dir.