

7/2012

STATSREVISORERNE



Beretning om DONG Energy A/S' elpriser



7/2012

Beretning om DONG Energy A/S' elpriser

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 2013

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.

Finansministeren og klima-, energi- og bygningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2013.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2012, som afgives i april 2014.

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-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-399-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM DONG ENERGY A/S' ELPRISER

Statsrevisorerne anmodede i januar 2012 om en undersøgelse af DONG Energy A/S' virksomhed og herunder DONG Energy's elpriser i forhold til andre elleverandører nationalt og internationalt.

Statsrevisorerne konstaterer, at DONG Energy's priser på forsyningspligtig el til husholdninger samlet set i perioden 2007-2013 har ligget på niveau med andre udbydere priser i Østdanmark, hvor DONG Energy har forsyningspligt. DONG Energy's priser på VE-energi (energi produceret på vedvarende energikilder) lå generelt under andre udbydere priser i Danmark i 2012.

Den totale danske elpris inkl. skatter og afgifter er blandt de højeste, når der sammenlignes med de nordiske lande, Tyskland og Storbritannien. Den danske elpris har imidlertid de seneste år været blandt de laveste i disse lande, når der ses bort fra skatter og afgifter.

En af årsagerne til de høje danske totale elpriser er udgiften til de offentlige forpligtelser. I 2012 betalte elforbrugerne knap 4,7 mia. kr. i offentlige forpligtelser, og udgiften vil de kommende år stige i takt med udbygningen af VE-energi. Når fx havvindmølleparken ved Anholt tages i brug, og ejerne skal have dækket forskellen mellem den garanterede pris og markedsprisen på el, stiger de offentlige forpligtelser med ca. 1 mia. kr. årligt fra 2014.

Statsrevisorerne finder det derfor velbegrunder, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet i samarbejde med Finansministeriet overvejer, hvordan de offentlige forpligtelser kan optages på de årlige finanslove. Det vil øge gennemsigtigheden, hvis både elforbrugernes betalinger til ordningerne og udgifterne til denne erhvervsstøtte fremgår af finansloven og indgår i Folketingets årlige behandling heraf.

De eksisterende elleverandører fik ved liberaliseringen i 1999 tildelt bevilling til forsyningspligtig virksomhed i deres geografiske område. Bevillingerne er blevet forlænget hver 5. år og er derfor tildelt den samme kreds af leverandører. Lovgrundlaget og praksis for tildeling af forsyningspligtbevillinger har dermed været i strid med EU's direktiver og har begrænset konkurrencen på det liberaliserede elmarked.

Statsrevisorerne kritiserer, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet først i 2012 blev opmærksom på, at elforsyningslovens bestemmelser om tildeling af bevillinger ikke sikrede fri konkurrence blandt elleverandørerne på et liberaliseret dansk elmarked.

Statsrevisorerne,
den 20. marts 2013

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Mogens Jensen
Klaus Frandsen*



Beretning til Statsrevisorerne om DONG Energy A/S' elpriser

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	7
III.	DONG Energy's priser på forsyningspligtig el.....	10
	A. DONG Energy's priser på forsyningspligtig el i forhold til andre udbydere i Danmark	10
	B. DONG Energy's priser på VE-energi i forhold til andre udbydere i Danmark	12
	C. DONG Energy's priser på forsyningspligtig el i forhold til udbydere i udlandet.....	14
IV.	Forsyningspligtbevillinger.....	17
	A. Energistyrelsens tildeling af forsyningspligtbevillinger	17
V.	Offentlige forpligtelser	21
	A. Energinet.dk's opgaver og kontrol med de offentlige forpligtelser	21
	B. Gennemsigtighed med de offentlige forpligtelser.....	25
	Bilag 1. Uddrag af bekendtgørelse nr. 486 af 29. maj 2007 om elselskabers fakturering m.m. (§§ 3-6)	28
	Bilag 2. Ordliste.....	30

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

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Flemming Hansen: januar 2007 - september 2007

Jakob Axel Nielsen: september 2007- november 2007

Connie Hedegaard: november 2007 - november 2009

Lykke Friis: november 2009 - oktober 2011

Martin Lidegaard: oktober 2011 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om DONG Energy A/S' (herefter DONG Energy) elpriser og om nogle af de forhold, som påvirker elprisen. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i april 2012 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne. Statsrevisorerne bad om en undersøgelse af DONG Energy's virksomhed, herunder DONG Energy's elpriser i forhold til andre elleverandører nationalt og internationalt. Rigsrevisionen behandlede Statsrevisorerne's anmodning om DONG Energy's virksomhed i beretning nr. 4/2012 om DONG Energy A/S. I denne beretning besvares spørgsmålet om DONG Energy's elpriser.

2. På det danske elmarked blev der i 1999 påbegyndt en liberalisering, og målet var, at produktion og handel med el skulle ske på markedsvilkår. Liberaliseringen blev iværksat på initiativ af EU, og ifølge EU-direktiv 96/92/EF af 19. december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet skulle der være gennemsigtighed og ikke-diskrimination på markedet til gavn for konkurrencen og forbrugerne. Der blev indført en bevillingsordning for forsyningspligtig el, som administreres af Energistyrelsen. Energistyrelsen har endvidere ifølge elforsyningsloven ansvaret for at sikre forbrugerne adgang til billig el, hvilket bl.a. skal ske gennem fri konkurrence på elmarkedet. Fra 2003 fik den almindelige elforbruger (husholdninger) mulighed for selv at vælge elleverandør. Der blev endvidere i 1999 indført en ordning med offentlige forpligtelser, hvorefter elforbrugerne over elregningen skal betale til forskellige ordninger, fx støtte til fremstilling af VE-energi.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere DONG Energy's priser på henholdsvis forsyningspligtig el og VE-energi i forhold til andre danske elleverandører og at sammenligne DONG Energy's elpriser med internationale elpriser. Formålet er også at vurdere Energistyrelsens tildeling af bevillinger til forsyningspligtig virksomhed, da dette var en del af liberaliseringen af elmarkedet i 1999. Endelig er formålet at se på kontrollen og gennemsigtigheden af de offentlige forpligtelser, herunder særligt ordningen om støtte til ejere af VE-anlæg, fx vindmøller. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Afviger DONG Energy's priser på forsyningspligtig el fra elmarkedet i Danmark og i udlandet, og afviger DONG Energy's priser på VE-energi fra elmarkedet i Danmark?
- Er der fri konkurrence ved tildelingen af forsyningspligtbevillinger?
- Kontrolleres de offentlige forpligtelser, og er de gennemsigtige?

Undersøgelsen omhandler perioden 2007-2012. I enkelte tilfælde er der dog også anvendt data fra 2013.

Forsyningspligtig el er den el, som forbrugerne modtager, hvis de ikke aktivt har foretaget et valg om køb af el på det frie marked.

Offentlige forpligtelser er en række ordninger, som forbrugerne betaler til over elregningen. Den største ordning er støtte til VE-energi. De offentlige forpligtelser kaldes også PSO (Public Service Obligations).

VE-energi er el produceret fra vedvarende energikilder, fx vind, biogas og biomasse.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

DONG Energy's priser på forsyningspligtig el har samlet set over perioden 2007-2013 ligget på niveau med gennemsnitspriserne for forsyningspligtig el i Øst-danmark. DONG Energy's priser på VE-energi ligger generelt under niveauet for de øvrige udbyderes priser i Danmark i 2012. DONG Energy's priser på forsyningspligtig el har været blandt de højeste, når der sammenlignes med de nordiske lande, Tyskland og Storbritannien i perioden 2008-2012. Ses der imidlertid bort fra skatter og afgifter, har DONG Energy's priser på forsyningspligtig el været blandt de laveste i 2010, 2011 og 2012.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har frem til januar 2013 ikke sikret, at der var fri konkurrence om bevillinger til forsyningspligt, og har i 2012 erkendt, at den praksis, som Energistyrelsen har anvendt ved tildeling af bevillinger, har været i strid med EU-retten om gennemsigtighed og ikke-diskrimination. Energistyrelsen har gennem årene brugt en overgangsbestemmelse, når der skulle fornyes bevillinger, og har ikke sikret, at tidspunktet for udløb af eksisterende bevillinger blev offentliggjort, så andre elleverandører eventuelt kunne søge om bevilling. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Energistyrelsen først i marts 2012 blev opmærksom på, at lovgrundlaget hindrede konkurrence på området. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen på et tidligere tidspunkt burde have fulgt op på, om ordningen med tildeling af bevillinger fungerede efter hensigten.

Udgifterne til offentlige forpligtelser (PSO) har været stigende og var knap 4,7 mia. kr. i 2012. Fremover vil udgifterne til de offentlige forpligtelser stige i takt med udbygningen af VE-energikilder. Energinet.dk sikrer, at støtten fra de offentlige forpligtelser bliver beregnet korrekt. De offentlige forpligtelser indgår imidlertid ikke på de årlige finanslove. Rigsrevisionen finder under hensyn til beløbets størrelse og den fremtidige vækst i udgiftsniveauet, at der bør skabes yderligere gennemsigtighed med de offentlige forpligtelser, hvilket bedst kan ske gennem en optagelse på de årlige finanslove. Rigsrevisionen finder, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet i samarbejde med Finansministeriet bør undersøge, hvordan arbejdet med at optage de offentlige forpligtelser på de årlige finanslove kan tilrettelægges, så gennemsigtighed med de offentlige forpligtelser øges.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende delkonklusioner:

Afviger DONG Energy's priser på forsyningspligtig el fra elmarkedet i Danmark og i udlandet, og afviger DONG Energy's priser på VE-energi fra elmarkedet i Danmark?

DONG Energy's priser på forsyningspligtig el har samlet set over perioden 2007-2013 ligget på niveau med gennemsnitspriserne for forsyningspligtig el i Østdanmark. Generelt er elpriserne højere i Østdanmark, hvor DONG Energy har sin forsyningspligtbevilling, end i Vestdanmark, og DONG Energy's priser ligger marginalt over gennemsnittet i hele Danmark i perioden 2007-2013. Priserne på forsyningspligtig el afviger imidlertid meget lidt leverandørerne imellem på grund af reguleringen af forsyningspligtområdet. DONG Energy's priser på VE-energi ligger generelt under niveauet for de øvrige udbydere's priser i Danmark i 2012. DONG Energy's priser på forsyningspligtig el har været blandt de højeste, når der sammenlignes med de nordiske lande, Tyskland og Storbritannien i perioden 2008-2012. Ses der imidlertid på den rene elpris, har DONG Energy's priser været blandt de laveste i 2010, 2011 og 2012.

Er der fri konkurrence ved tildelingen af forsyningspligtbevillinger?

Frem til januar 2013 har der ikke været fri konkurrence om tildelingen af forsyningspligtbevillinger. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har erkendt, at den hidtidige praksis med tildeling af forsyningspligtbevillinger har været i strid med EU-retten om gennemsigtighed og ikke-diskrimination. Energistyrelsen, som har fået delegeret opgaven med tildeling af bevillinger, har dels forlænget bevillinger efter en overgangsbestemmelse, dels ikke offentliggjort oplysninger om udløb af eksisterende bevillinger, så andre elleverandører eventuelt kunne ansøge om bevilling. Det har betydet, at de elleverandører, som oprindeligt fik tildelt bevilling, ikke har været udsat for konkurrence fra andre potentielle elleverandører om at få forsyningspligtbevilling i perioden frem til 2013. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen på et tidligere tidspunkt burde have fulgt op på, om elforsyningslovens bestemmelser om tildeling af bevillinger levede op til hensigten med at liberalisere det danske elmarked.

Kontrolleres de offentlige forpligtelser, og er de gennemsigtige?

Udgifterne til offentlige forpligtelser stiger i takt med udbygningen af VE-energi. I 2012 betalte elforbrugerne knap 4,7 mia. kr. i offentlige forpligtelser, og heraf er 94 % (knap 4,4 mia. kr.) gået til støtte til ejere af VE-anlæg.

Energinet.dk har etableret kontroller, der sikrer, at støtten fra de offentlige forpligtelser beregnes korrekt.

De offentlige forpligtelser indgår ikke på de årlige finanslove. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Finansministeriet finder ikke, at de offentlige forpligtelser bør fremgå af de årlige finanslove. Ministerierne konstaterer samtidig, at der ikke er noget principielt til hinder for, at de gør det. Rigsrevisionen finder under hensyn til beløbs størrelse, den fremtidige vækst i udgiftsniveauet, og at der ifølge Erhvervs- og Vækstministeriet er tale om en erhvervsstøtteordning, at der bør skabes yderligere gennemsigtighed med de offentlige forpligtelser, hvilket bedst kan ske gennem en optagelse på de årlige finanslove. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet bør derfor i samarbejde med Finansministeriet undersøge, hvordan det kan tilrettelægges, at de offentlige forpligtelser optages på de årlige finanslove.

II. Indledning

A. Baggrund

4. Denne beretning handler om DONG Energy's elpriser og om nogle af de forhold, som påvirker elprisen. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i april 2012 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne. Statsrevisorerne bad om en undersøgelse af DONG Energy's virksomhed, herunder DONG Energy's elpriser i forhold til andre eludbydere nationalt og internationalt. Rigsrevisionen behandlede Statsrevisorerne's anmodning om DONG Energy's virksomhed i beretning nr. 4/2012. I denne beretning besvares spørgsmålet om DONG Energy's elpriser.

5. På det danske elmarked blev der i 1999 påbegyndt en liberalisering af elmarkedet. Liberaliseringen blev iværksat på initiativ af EU, der vedtog et direktiv om liberalisering af elmarkedet (EU-direktiv 96/92/EF). Ifølge direktivet skulle der være gennemsigtighed og ikke-diskrimination på markedet til gavn for konkurrencen og forbrugerne. Fra 2003 fik den almindelige danske elforbruger mulighed for selv at vælge elleverandør. I undersøgelsen fokuserer Rigsrevisionen på elpriserne for almindelige forbrugere og foretager en sammenligning af elpriserne i Danmark, en sammenligning af danske elpriser med omkringliggende lande og en sammenligning af priserne på VE-energi. Endvidere vurderer Rigsrevisionen tildeling af bevillinger til forsyningspligtig virksomhed og gennemgår kontrol og gennemsigtighed af de offentlige forpligtelser.

6. Forbrugerne modtager som udgangspunkt el fra den elleverandør, der opererer i forbrugernes geografiske område, og som har en såkaldt forsyningspligt. Forsyningspligtreguleringen blev indført som en del af liberaliseringen og giver den enkelte elleverandør pligt til at levere el til alle forbrugere i elleverandørens bevillingsområde til en reguleret pris. Den elleverandør, som har bevillingen til forsyningspligt i et givent område, skal tilbyde forbrugerne at levere el, men det er op til forbrugerne selv at vælge, om de vil modtage el fra den pågældende leverandør.

Bevillingerne til forsyningspligt udstedes af klima-, energi- og bygningsministeren. Opgaven er imidlertid delegeret til Energistyrelsen, der varetager tildelingen af bevillinger. Forsyningspligten dækker typisk husholdninger (forbrugere), offentlige institutioner og små og mellemstore virksomheder med et forbrug på under 100.000 kWh årligt. Større virksomheder med et forbrug på over 100.000 kWh årligt køber typisk el på det frie marked.

7. Der er ikke fri konkurrence på den forsyningspligtige elpris. Prisen på forsyningspligtig el bliver reguleret og kontrolleret af Energitilsynet. Energitilsynet godkender en fast pris pr. kWh pr. kvartal i hvert bevillingsområde. Den godkendte pris er en fast maksimalpris.

Energitilsynet fastsætter som en del af den forsyningspligtige elpris en øvre grænse for elleverandørernes fortjeneste ved salg af forsyningspligtig el. Senest har Energitilsynet i november 2011 fastsat den maksimale fortjeneste (mark-up) til 4,6 øre/kWh for 2012 og 2013. Beløbet indeksreguleres hvert kvartal. Den øvre grænse indebærer ifølge Energitilsynet, at elleverandørernes fortjeneste højst må udgøre 184 kr. om året for levering af forsyningspligtig el til en husholdning med et årligt forbrug på 4.000 kWh. I januar 2013 kostede 1 kWh forsyningspligtig el 2,35 kr. hos DONG Energy inkl. system- og transportomkostninger, skatter og afgifter samt offentlige forpligtelser.

8. Langt de fleste almindelige forbrugere modtager forsyningspligtig el. I 2012 var der godt 3 mio. danske husholdninger, som modtog forsyningspligtig el.

9. Hvis forbrugeren ikke ønsker at modtage forsyningspligtig el, men i stedet ønsker enten et andet elprodukt fra elleverandøren (fx VE-energi) eller at få leveret el fra en anden leverandør, kan forbrugeren købe sin el på det frie marked, hvor prisen ikke er reguleret af Energitilsynet.

10. Det er muligt for forbrugerne at vælge mange former for elprodukter på det frie marked. Som forbruger, der køber VE-energi, skal man være særligt opmærksom på, at der ikke er forskel på den el, man modtager. Det skyldes, at al el fra kulkraft, vindkraft mv. bliver sendt ud i det samme ledningsnet til forbrugerne. Forbrugernes tilkøb af VE-energi betyder derfor ikke, at forbrugerne får el produceret fra fx vindmøller, men skal derimod ses som en holdningstilkendegivelse til fordel for VE-energi.

De elleverandører, som udbyder VE-energi, skal følge Energistyrelsens bestemmelser om oprindelsesgarantier. Bestemmelserne skal sikre, at elleverandørerne ikke udbyder mere VE-energi, end der bliver produceret. Dette kontrolleres af Energinet.dk, som udsteder såkaldte oprindelsesgarantier svarende til den mængde VE-energi, der produceres. Elleverandørerne annullerer oprindelsesgarantierne, i takt med at de leverer VE-energi til forbrugerne. Energinet.dk har et register, hvor oprindelsesgarantier bliver registreret, ligesom brugte (annullerede) oprindelsesgarantier bliver slettet af registret. Energinet.dk kontrollerer herigennem, at der er balance mellem elleverandørernes salg af VE-energi og oprindelsesgarantierne.

11. Antallet af leverandørskift har været begrænset. Dansk Energi (brancheorganisation) har siden 2003 opgjort, hvor mange leverandørskift der har været. Hvert kvartal spørger Dansk Energi netselskaberne om, hvor mange leverandørskift der har været. Opgørelsen er vist i figur 1.

Mark-up er det beløb, som et forsyningspligtigt selskab maksimalt må have i fortjeneste ved salg af forsyningspligtig el.

Energitilsynet fastsætter mark-up-grænsen for de forsyningspligtige elleverandører for 2 år ad gangen.

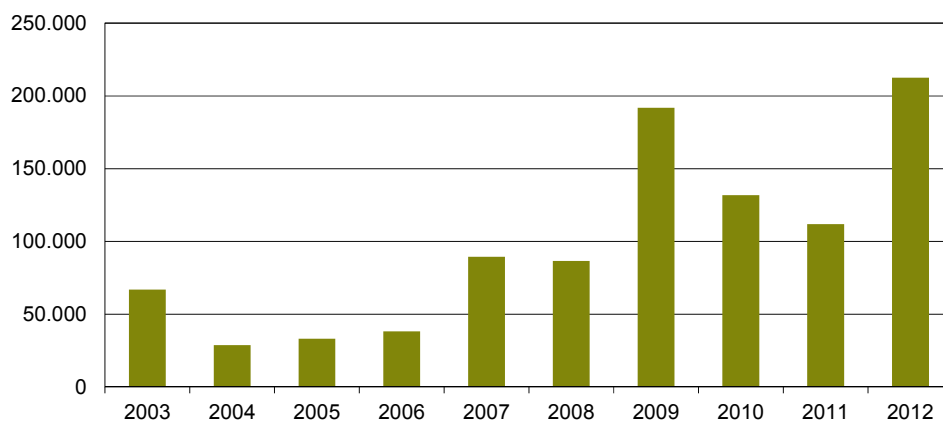
Bekendtgørelse nr. 1323 af 30. november 2010 om oprindelsesgaranti for VE-elektricitet.

Et lokalt **netselskab** har ansvaret for at tilslutte en bolig til elnettet, ligesom selskabet skal stille nettet til rådighed for det selskab, der leverer el til boligen.

Netselskaber ejes af kommuner, andelsselskaber og kommercielle selskaber som fx DONG Energy.

Forbrugeren kan ikke fravælge et netselskab.

Figur 1. Leverandørskift pr. år ekskl. kunder med et forbrug på over 100.000 kWh (Antal)

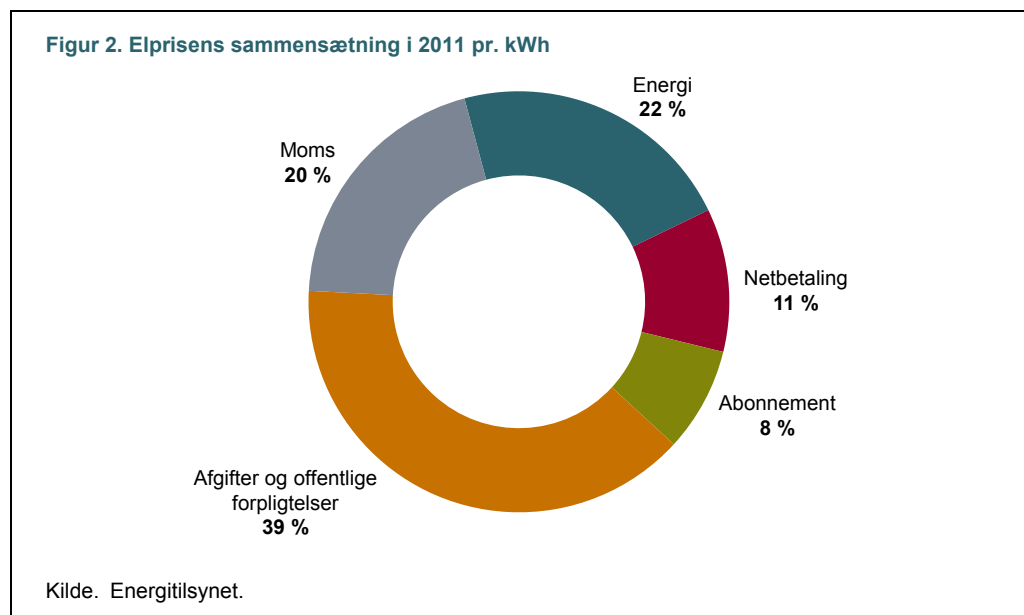


Kilde: Dansk Energi.

Siden 2003 har der, jf. figur 1, kun gennemsnitligt været ca. 99.000 af de godt 3 mio. kunder, der årligt har skiftet elleverandør. Det skal bemærkes, at den samme kunde kan have skiftet leverandør/produkt flere gange i løbet af perioden.

12. Energitilsynet har i en analyse fra 2012 om konkurrencen på detailmarkedet for el opgjort, hvad forbrugere i Østdanmark med et forsyningspligtigt produkt kunne have sparet i 2011, hvis de havde skiftet til ikke-forsyningspligtig el (henholdsvis et elprodukt med variabel pris og et elprodukt med en fastprisaftale på 12 måneder). Det fremgår af analysen, at det er begrænset, hvad en elforbruger kunne have sparet ved at købe el på det frie marked i forhold til at købe forsyningspligtig el. Energitilsynet konkluderer, at jo større forbruget er, jo større er besparelespotentialet. En almindelig forbruger med et elforbrug på 4.000-4.999 kWh årligt ville kunne have sparet knap 500 kr. ved skift til et produkt med variabel pris og 70 kr. ved et skift til et fastprisprodukt. Ved et årligt forbrug på over 9.000 kWh kunne en forbruger have sparet 1.645 kr., hvis forbrugeren havde skiftet fra forsyningspligtig el til et produkt med variabel pris, og 234 kr., hvis forbrugeren havde skiftet fra forsyningspligtig el til en fastprisaftale med en løbetid på 12 måneder.

13. Den pris, som forbrugerne betaler for el, består af en række elementer. Der er ikke forskel på, om forbrugeren køber forsyningspligtig el eller el på det frie marked, da elprisen er belagt med afgifter mv., som er ens, uanset om der er tale om forsyningspligtig el eller el købt på det frie marked. De forskellige elementer, der indgår i prisen, er vist i figur 2.



Det fremgår af figur 2, at elprisen består af følgende elementer: energi, netbetaling (system- og transportomkostninger), abonnement, afgifter og offentlige forpligtelser samt moms. Energien er den rene elpris. Netbetaling er betaling for transporten af el. Abonnement dækker selskabernes (både netselskaber og elleverandører) faste udgifter til fx administration og kundeservice og er uafhængigt af forbrug. Afgifter er afgifter til staten, fx elafgift og elsparebidrag. Offentlige forpligtelser anvendes til støtte til især ejere af VE-anlæg, men anvendes også til fx forskning. Endelig tillægges der moms på den samlede elpris.

14. Selve prisen for den rene el udgør kun 22 %, svarende til godt 1/5 af den totale elpris, som forbrugerne betaler. I realiteten kan der i forhold til forsyningspligtig el alene konkurreres på en ganske lille del af den rene elpris (mark-up'en, dvs. elleverandørernes maksimale fortjeneste).

15. Geografisk beliggenhed kan påvirke den forsyningspligtige elpris. Således er Danmark opdelt i 2 prisområder på engrosmarkedet: Vestdanmark (DK1) og Østdanmark (DK2), der er adskilt af Storebælt. Kapacitetsbegrænsningerne på ledningsnettet mellem forskellige prisområder medfører, at der opstår flaskehalse, da el ikke kan flyde frit mellem områderne. Elprisen kan derved blive højere i ét prisområde i forhold til et andet prisområde. Ifølge DONG Energy har forskellen mellem de 2 danske prisområder betydet, at den pris, som elleverandørerne har betalt for at købe el, i gennemsnit har været 2,5 øre/kWh dyrere for el til Østdanmark i forhold til el til Vestdanmark i perioden 2007-2011. Det har den betydning, at det er dyrere at levere el i Østdanmark, hvilket giver en højere forbrugerpris end i Vestdanmark. Den geografiske forskel i priserne for forbrugerne gælder, uanset om der er tale om forsyningspligtig el eller el købt på det frie marked.

16. Energitilsynet har fastsat bestemmelser om, hvad elleverandørerne skal oplyse på elregningen til forbrugerne. Bestemmelserne, der fremgår af en bekendtgørelse om elselskabers fakturering, har til formål at sikre gennemsigtighed vedrørende priser, tariffer, rabatter og vilkår samt sammenlignelige informationer ved faktureringen. Det fremgår af bekendtgørelsen, at årsafregningen for energiydelsen bl.a. skal indeholde en samlet pris for elforbrug og oplysninger om abonnement og elpris oplyst i øre/kWh. For så vidt angår acontofaktureringen er det stort set de samme oplysninger, der skal fremgå. Alle krav til regningerne fremgår af bilag 1.

Energitilsynet har ligeledes fastsat bestemmelser om, at elleverandørerne skal offentliggøre priser og vilkår på deres egen hjemmeside. Bestemmelserne, der fremgår af en bekendtgørelse om offentliggørelse af priser, fastslår også, at elleverandørerne skal indrapportere priserne til en forbrugerportal – Elpristavlen (www.elpristavlen.dk).

17. Elpristavlen henvender sig til de forbrugere og virksomheder, der har et forbrug på op til 100.000 kWh pr. år, og har til formål at gøre elmarkedet mere gennemskueligt for forbrugerne. Alle elleverandørers produkter og priser fremgår af Elpristavlen, der bliver opdateret dagligt. Elpristavlen giver således forbrugerne en mulighed for at foretage en sammenligning af priser på elprodukter fra de forskellige leverandører. Forbrugerne skal dog være opmærksomme på, at leverings- og bindingsperioden varierer for de enkelte produkter, og at der i nogle tilfælde også er introduktionstilbud. For fastprisaftaler kan længden af aftalen variere fra 3 måneder op til 3 år, men forbrugerne har ret til at opsige aftalen efter 6 måneder. Prisen på variable aftaler kan ændre sig fra dag til dag. Disse oplysninger fremgår af Elpristavlen.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

18. Statsrevisorerne anmodede Rigsrevisionen om at undersøge DONG Energy's priser på el i forhold til andre elleverandører nationalt og internationalt. Formålet med undersøgelsen er at vurdere DONG Energy's priser på henholdsvis forsyningspligtig el og VE-energi i forhold til andre danske elleverandører og at sammenligne DONG Energy's elpriser med internationale elpriser. Formålet er også at vurdere Energistyrelsens tildeling af bevillinger til forsyningspligtig virksomhed, da dette var en del af liberaliseringen af elmarkedet i 1999. Endelig er formålet at se på kontrol og gennemsigtighed af de offentlige forpligtelser, herunder særligt ordningen om støtte til ejere af VE-anlæg, fx vindmøller. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Afviger DONG Energy's priser på forsyningspligtig el fra elmarkedet i Danmark og i udlandet, og afviger DONG Energy's priser på VE-energi fra elmarkedet i Danmark?
- Er der fri konkurrence ved tildelingen af forsyningspligtbevillinger?
- Kontrolleres de offentlige forpligtelser, og er de gennemsigtige?

Bekendtgørelse nr. 486 af 29. maj 2007 om elselskabers fakturering m.m.

Bekendtgørelse nr. 770 af 8. august 2005 om elforsyningsvirksomhedernes offentliggørelse af priser, tariffer, rabatter og vilkår.

Afgrænsning

19. Undersøgelsen er afgrænset til forsyningspligtig el til husholdninger, dvs. private forbrugere med et gennemsnitligt forbrug på 4.000 kWh årligt. Undersøgelsen omfatter ikke små virksomheder med et forbrug på under 100.000 kWh årligt og større virksomheder med et forbrug på over 100.000 kWh årligt, der anvender forsyningspligtig el. Inden for denne afgrænsning omfatter undersøgelsen en sammenligning af elpriser både nationalt og internationalt. Endvidere omfatter undersøgelsen en sammenligning af DONG Energy's priser på VE-energi sammenholdt med andre danske elleverandøres priser på VE-energi.

20. I prissammenligningen fokuserer Rigsrevisionen på den rene elpris og ikke på transportomkostninger – hverken fra Energinet.dk eller fra netselskaberne.

21. Undersøgelsen omhandler perioden 2007-2012. I enkelte tilfælde er der dog også anvendt data fra 2013.

Metode

22. Undersøgelsen er gennemført dels ved møder og brevveksling med offentlige myndigheder på elområdet (Energistyrelsen, Energitilsynet, Energinet.dk og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet), dels ved møder og brevveksling med DONG Energy, Natur-Energi (uafhængig elleverandør) og Dansk Energi (brancheorganisation). Desuden er der foretaget en gennemgang af relevant materiale på elområdet. Endelig har Rigsrevisionen forelagt Erhvervs- og Vækstministeriet nogle spørgsmål i forhold til karakteren af de offentlige forpligtelser.

23. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har planlagt et reguleringseftersyn af elområdet. Formålet med reguleringseftersynet er at undersøge, om reguleringen af elforsyningssektoren understøtter en effektiv konkurrence på elmarkedet, samtidig med at den nødvendige forbrugerbeskyttelse sikres. Reguleringseftersynet er påbegyndt i efteråret 2012, og ministeriet forventer, at udvalget for reguleringseftersynet afgiver en delrapport i maj 2013 om den fremtidige regulering af forsyningspligten. Udvalgets arbejde forventes at strække sig over en 2-årig periode. Reguleringseftersynet indgår ikke i Rigsrevisionens undersøgelse.

24. Rigsrevisionen har sammenlignet DONG Energy's priser på forsyningspligtig el med forsyningspligtige elpriser i Danmark i perioden 2007-2013. Da elpriserne som følge af flaskehalse som hovedregel er højere i Østdanmark end i Vestdanmark, har Rigsrevisionen endvidere foretaget en sammenligning af DONG Energy's forsyningspligtige elpriser med øvrige forsyningspligtige elpriser i Østdanmark, hvor DONG Energy har forsyningspligten. Der har i undersøgelsesperioden været op til 9 forsyningspligtige virksomheder i Østdanmark, som i 2010 blev reduceret til 6, dels på grund af sammenlægninger, dels på grund af en konkurs. (I 2009 gik Roskilde Energi A/S konkurs, og pr. april 2010 sammenlagde DONG Energy de 3 selskaber DONG Energy City Elnet A/S, DONG Energy Nord Elnet A/S og DONG Energy Frederiksberg Elnet A/S til ét selskab). Datagrundlaget, som er anvendt til prissammenligningerne, er Energitilsynets godkendte priser på forsyningspligtig el. Endvidere har de udarbejdede figurer vedrørende elpriserne og metoden for udarbejdelsen af figurerne været forelagt og drøftet med Energitilsynet og DONG Energy, som har tilsluttet sig både Rigsrevisionens datagrundlag og metoden for udarbejdelsen af figurerne. Rigsrevisionen har således anvendt eksisterende data, som er offentligt tilgængelige, bortset fra data om DONG Energy's forsyningspligtige elpriser før april 2010 (hvor DONG Energy var inddelt i 3 selskaber). Her er i stedet beregnet en vægget gennemsnitspris baseret på data modtaget fra DONG Energy.

25. Der eksisterer ikke nogen offentlige prissammenligninger i relation til VE-energiprodukter. Rigsrevisionen har derfor anvendt data fra Dansk Energi til prissammenligningen af vindenergi i 2012. VE-energi er ikke et forsyningspligtigt produkt.

26. Rigsrevisionen har desuden vist udviklingen i den danske forsyningspligtige pris sammenlignet med udvalgte landes elpriser i perioden 2008-2012. Datagrundlaget for sammenligningen af udviklingen af den danske forsyningspligtige elpris med det internationale marked er foretaget på baggrund af data fra Eurostat, dvs. data, som er offentligt tilgængelige. Rigsrevisionen har også sammenlignet den danske forsyningspligtige elpris nedbrudt i enkeltelementer med det internationale elmarked. Metoden og figurerne for sammenligningen er forelagt og drøftet med Energitilsynet og DONG Energy, som har tilsluttet sig både Rigsrevisionens datagrundlag og metoden for udarbejdelsen af figurerne.

Eurostat er EU's statistikkontor.

27. Rigsrevisionen afgav i 2007 en beretning til Statsrevisorerne om offentlige forpligtelser betalt af energiforbrugerne (beretning nr. 6/06). Rigsrevisionen fandt, at forbrugernes betaling af offentlige forpligtelser, som udgør en del af elprisen og anvendes til støtte af VE-energi, blev opkrævet, kontrolleret og fordelt i overensstemmelse med lovgivningen. Det er Energinet.dk, der er ansvarlig for, at bidrag fra offentlige forpligtelser beregnes korrekt. Energinet.dk's årsrapporter revideres af rigsrevisor efter årsregnskabslovens bestemmelser og efter reglerne i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. Rigsrevisor har med klima-, energi- og bygningsministeren og Energinet.dk indgået aftale om intern revision. Endvidere har Rigsrevisionen i denne undersøgelse vurderet Energinet.dk's kontrol af de offentlige forpligtelser.

28. Beretningen har i udkast været forelagt Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Energitilsynet, Energinet.dk, Finansministeriet og DONG Energy, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

29. Bilag 1 indeholder uddrag af bekendtgørelse nr. 486 af 29. maj 2007 om elselskabers fakturering m.m. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. DONG Energy's priser på forsyningspligtig el

DONG Energy's priser på forsyningspligtig el har samlet set over perioden 2007-2013 ligget på niveau med gennemsnitspriserne for forsyningspligtig el i Østdanmark. Generelt er elpriserne højere i Østdanmark, hvor DONG Energy har sin forsyningspligtbevilling, end i Vestdanmark, og DONG Energy's priser ligger marginalt over gennemsnittet i hele Danmark i perioden 2007-2013. Priserne på forsyningspligtig el afviger imidlertid meget lidt leverandørerne imellem på grund af reguleringen af forsyningspligtområdet. DONG Energy's priser på VE-energi ligger generelt under niveauet for de øvrige udbydere i Danmark i 2012. DONG Energy's priser på forsyningspligtig el har været blandt de højeste, når der sammenlignes med de nordiske lande, Tyskland og Storbritannien i perioden 2008-2012. Ses der imidlertid på den rene elpris, har DONG Energy's priser været blandt de laveste i 2010, 2011 og 2012.

A. DONG Energy's priser på forsyningspligtig el i forhold til andre udbydere i Danmark

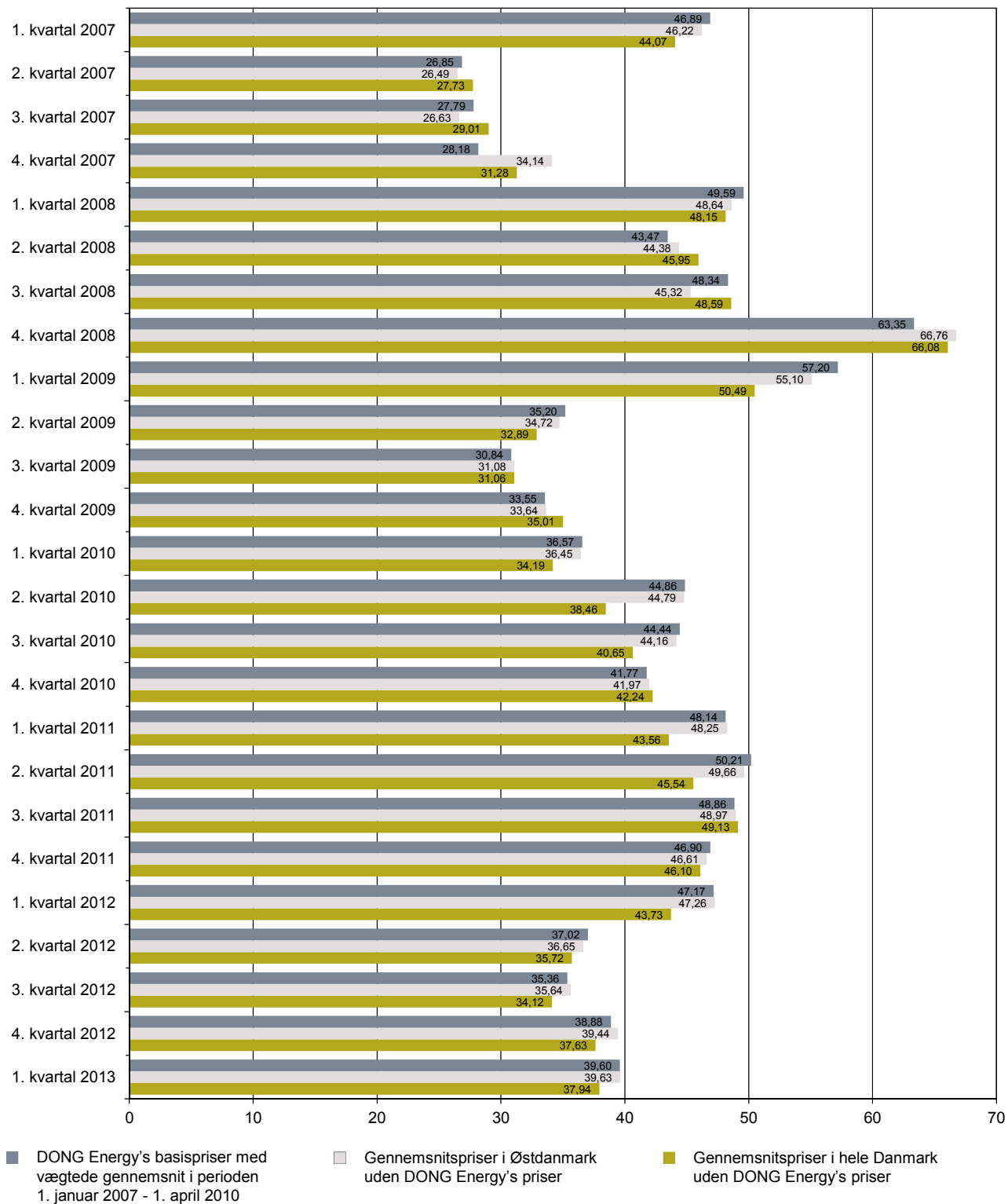
30. Rigsrevisionens undersøgelse af, om DONG Energy's priser på forsyningspligtig el afviger fra andre udbydere i Danmark, har vist følgende:

- DONG Energy's priser på forsyningspligtig el afviger ikke fra de priser, som andre leverandører i Østdanmark tilbyder forbrugerne for forsyningspligtig el. DONG Energy's priser har samlet set over perioden 2007-2013 ligget på niveau med gennemsnitspriserne for forsyningspligtig el i Østdanmark. DONG Energy's priser har i forhold til hele Danmark ligget lidt over gennemsnitspriserne for forsyningspligtig el. Der er dog overordnet set ikke stor forskel på prisen på forsyningspligtig el leverandørerne imellem i hele Danmark, hvilket skyldes, at priserne er reguleret af Energitilsynet.

Sammenligning af DONG Energy's priser på forsyningspligtig el i forhold til andre udbydere i Danmark

31. På baggrund af data fra Energitilsynet har Rigsrevisionen sammenlignet DONG Energy's forsyningspligtige elpriser med gennemsnitspriser i Østdanmark og i hele Danmark i perioden 2007-2013. Rigsrevisionen har anvendt de kvartalsvise priser på forsyningspligtig el godkendt af Energitilsynet og offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside. I figur 3 er DONG Energy's priser på forsyningspligtig el sammenlignet med gennemsnitspriser på forsyningspligtig el i Østdanmark og i hele Danmark. DONG Energy's priser indgår hverken i gennemsnitspriserne i Østdanmark eller i hele Danmark. Priserne er opgjort uden netbetalinger (system- og transportomkostninger), skatter, afgifter, og offentlige forpligtelser, dvs. den rene elpris. Ved sammenligning af DONG Energy's priser på forsyningspligtig el med gennemsnitspriser i hele Danmark skal man være opmærksom på, at forhold såsom forskellige prisområder indvirker på, at priserne generelt er højere i Østdanmark end i Vestdanmark. Rigsrevisionen har i det følgende valgt at gengive de priser, som forbrugerne har betalt, dvs. uden at reducere elpriserne i Østdanmark med det beløb, som skyldes forskelle i prisområderne.

Figur 3. Sammenligning af DONG Energy's priser på forsyningspligtig el (den rene elpris) med gennemsnitspriser på forsyningspligtig el i Østdanmark og i hele Danmark i perioden 2007-2013 (Øre/kWh)



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 3, at DONG Energy's priser på forsyningspligtig el i perioden 2007-2013 ikke afviger fra de priser på forsyningspligtig el, som andre elleverandører i Østdanmark tilbyder forbrugerne. Af figuren fremgår det også, at DONG Energy's priser i visse perioder ligger over gennemsnittet for Østdanmark og i andre perioder ligger under gennemsnittet for Østdanmark. DONG Energy's priser vurderes derfor at ligge på niveau med gennemsnitspriserne for forsyningspligtig el i Østdanmark. DONG Energy har alene bevilling til forsyningspligt i Østdanmark.

32. Samlet set over hele perioden 2007-2013 har DONG Energy's priser på forsyningspligtig el været marginalt højere end gennemsnitsprisen på forsyningspligtig el i hele Danmark. Figur 3 viser dog også, at DONG Energy's priser på forsyningspligtig el ligger under gennemsnittet for hele Danmark i 10 kvartaler spredt over hele perioden: 6 kvartaler i perioden 2007-2008 og 4 kvartaler i perioden 2009-2013. Den største forskel mellem DONG Energy's priser og gennemsnitsprisen på forsyningspligtig el var i 1. kvartal 2009, hvor forskellen udgjorde 6,71 øre/kWh. I de perioder, hvor DONG Energy's priser på forsyningspligtig el lå under landsgennemsnittet på forsyningspligtig el, udgjorde den største forskel i prisen 3,10 øre/kWh i 4. kvartal 2007.

Der er overordnet set ikke stor forskel på prisen på forsyningspligtig el leverandørerne imellem på grund af reguleringen af forsyningspligtområdet.

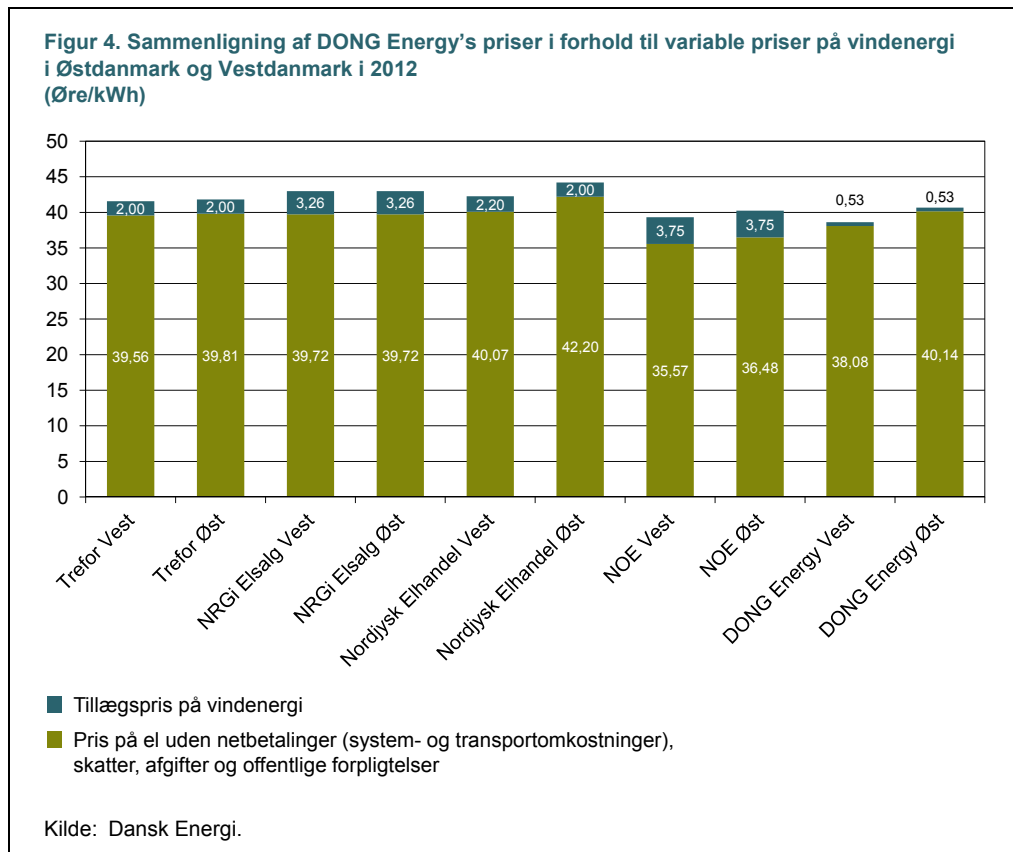
B. DONG Energy's priser på VE-energi i forhold til andre udbydere i Danmark

33. Rigsrevisionens undersøgelse af, om DONG Energy's priser på VE-energi afviger fra andre udbydere i Danmark, har vist følgende:

- Prissammenligningen af VE-energi (vindenergi) viser, at DONG Energy's priser ligger under de øvrige leverandørers priser i Vestdanmark. I Østdanmark er én elleverandør billigere end DONG Energy, mens de øvrige elleverandører er dyrere.

34. Der er ikke tidligere udarbejdet sammenligninger af prisen på VE-energi. VE-energi er ikke et forsyningspligtigt produkt. VE-energiprodukter kan som andre elprodukter variere efter type, bindingsperiode, pris mv. Nogle VE-energiprodukter udbydes kun i en begrænset periode, og nogle elleverandører udbyder slet ikke VE-energiprodukter eller er kun lige begyndt på det. Rigsrevisionen har i samarbejde med Dansk Energi udvalgt data til sammenligning af VE-energiprodukter. I sammenligningen har Rigsrevisionen og Dansk Energi lagt vægt på at udvælge produkter, der så vidt muligt er ens og dækker samme periode og geografiske område. Da hovedparten af VE-energiprodukterne baserer sig på vindenergi, har Rigsrevisionen kun sammenlignet vindenergi. Da DONG Energy først udbød vindenergi med *fast pris* i marts 2012, har Rigsrevisionen valgt alene at foretage en sammenligning af vindenergiproduktet med *variabel pris* udbudt i hele 2012. Sammenligningen er foretaget mellem alle de elleverandører, der både udbyder almindelig el og vindenergi. Elleverandørernes priser på vindenergi er i sammenligningen foretaget ved at lægge prisen for almindelig el sammen med det tillæg, som forbrugerne skal betale for at få vindenergi. De elleverandører, der alene udbyder vindenergi, indgår derfor ikke i sammenligningen.

Figur 4 viser en sammenligning af DONG Energy's priser på vindenergi med 4 selskaber i Vestdanmark og 4 selskaber i Østdanmark med priser, der var variable i 2012. Figuren viser henholdsvis priserne på vindenergi uden netbetalinger (system- og transportomkostninger), skatter, afgifter og offentlige forpligtelser samt tillægsprisen på vindenergi.



Det fremgår af figur 4, at elleverandøren Nordjysk Elhandel Øst har den højeste totale pris på vindenergi udbudt i Østdanmark på 44,20 øre/kWh. Imidlertid fremgår det af figuren, at ses der kun på tillægget for vindenergi, var de højeste priser hos elleverandøren NOE med 3,75 øre/kWh og hos NRGi Elsalg med 3,26 øre/kWh. DONG Energy's tillægspriser på vindenergi med variabel pris i Vestdanmark og Østdanmark lå på 0,53 øre/kWh, dvs. under niveauet for de øvrige elleverandørers priser. Det skal bemærkes, at DONG Energy i hovedparten af 2012 har udbudt vindenergi uden yderligere beregning, hvilket har betydning for størrelsen af den gennemsnitlige tillægspris.

35. For alle elleverandører, bortset fra NRGi Elsalg, gælder det, at den samlede pris inkl. vindenergi udbudt af den enkelte elleverandør er dyrere i Østdanmark end i Vestdanmark. Dette gælder også for DONG Energy's priser. Prissammenligningen af vindenergi viser også, at DONG Energy's priser ligger under de øvrige elleverandørers priser i Vestdanmark. I Østdanmark er én elleverandør billigere end DONG Energy, mens de øvrige elleverandører er dyrere.

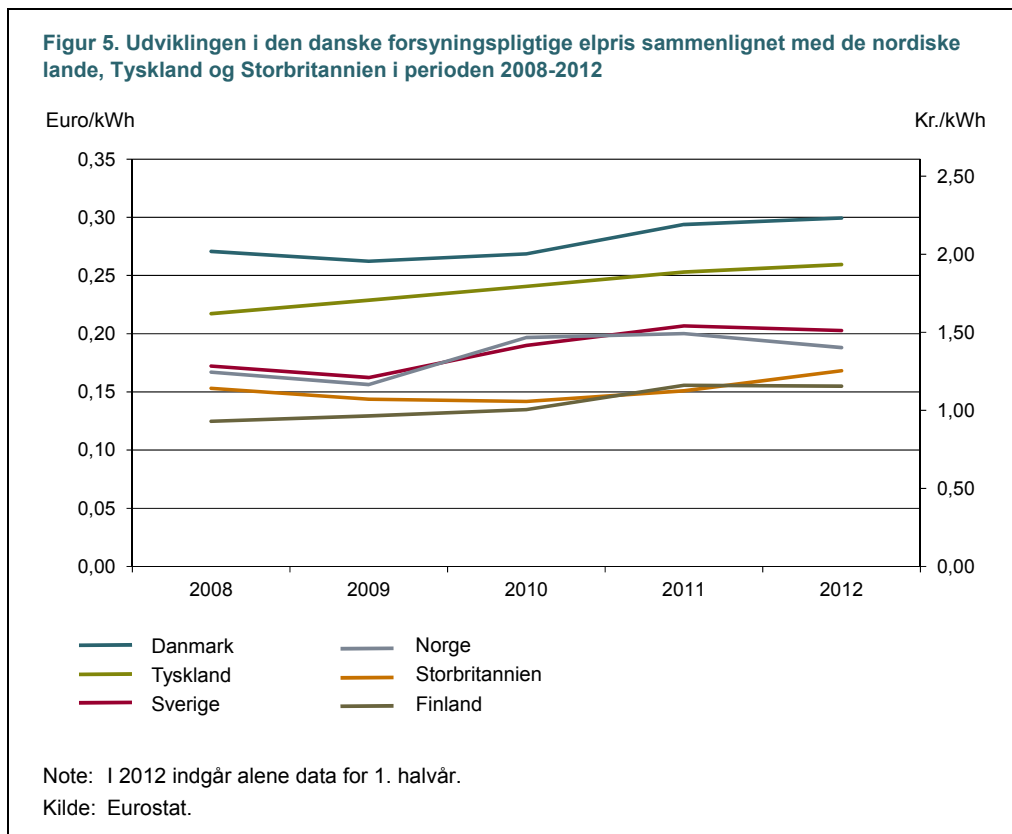
C. DONG Energy's priser på forsyningspligtig el i forhold til udbydere i udlandet

36. Rigsrevisionens undersøgelse af, om DONG Energy's priser på forsyningspligtig el afviger fra den pris, som elforbrugerne betaler i udlandet, har vist følgende:

- Når der ses på den totale elpris inkl. skatter og afgifter mv., har elprisen i Danmark – og dermed også DONG Energy's pris – været den højeste sammenlignet med de nordiske lande, Tyskland og Storbritannien i perioden 2008-2012. Ses der bort fra skatter og afgifter mv., viser sammenligningen, at elpriserne i Danmark – og dermed også DONG Energy's elpriser – har været blandt de laveste i 2010, 2011 og 2012.

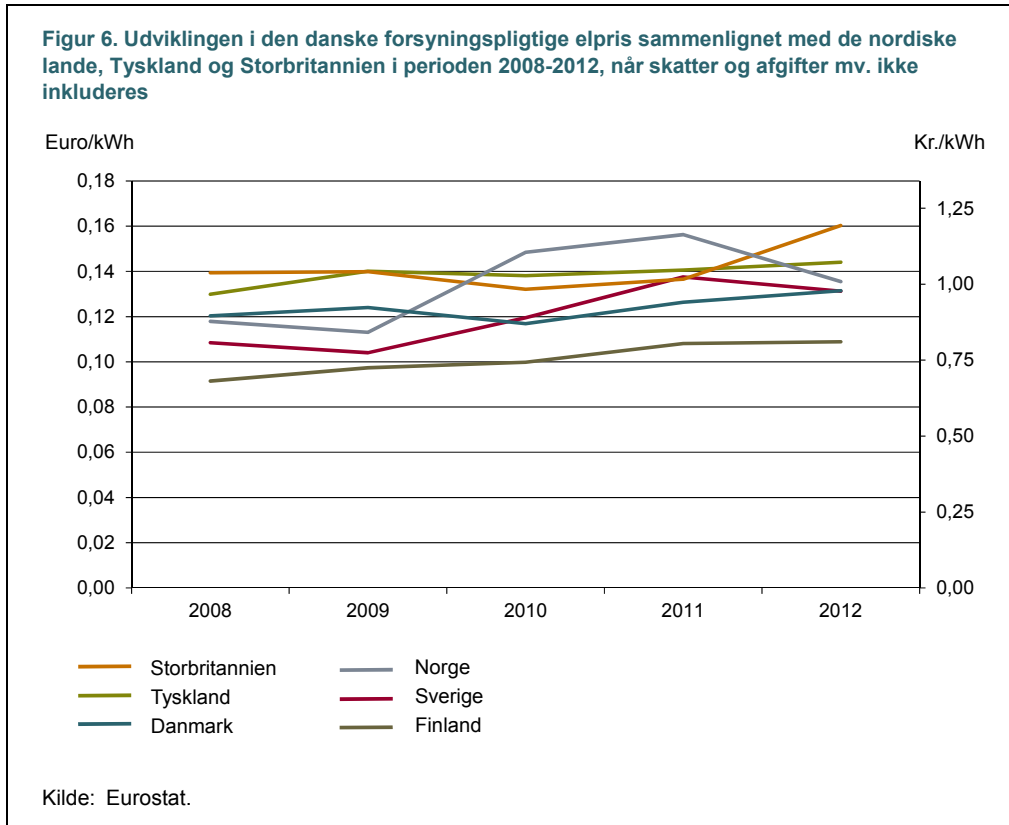
37. Der er overordnet set ikke stor forskel på prisen på forsyningspligtig el mellem leverandørerne i Danmark som følge af forsyningspligtreguleringen, hvor Energitilsynet godkender priserne. Der er derfor i det følgende taget udgangspunkt i de gennemsnitlige danske priser.

38. Rigsrevisionen har set på udviklingen i den danske forsyningspligtige elpris sammenlignet med de nordiske lande, Tyskland og Storbritannien i perioden 2008-2012. Udviklingen er vist i figur 5.



Det fremgår af figur 5, at elprisen i Danmark i hele perioden har ligget markant over de øvrige lande, og at Finland i perioden 2008-2010 og i 2012 havde den laveste totale elpris.

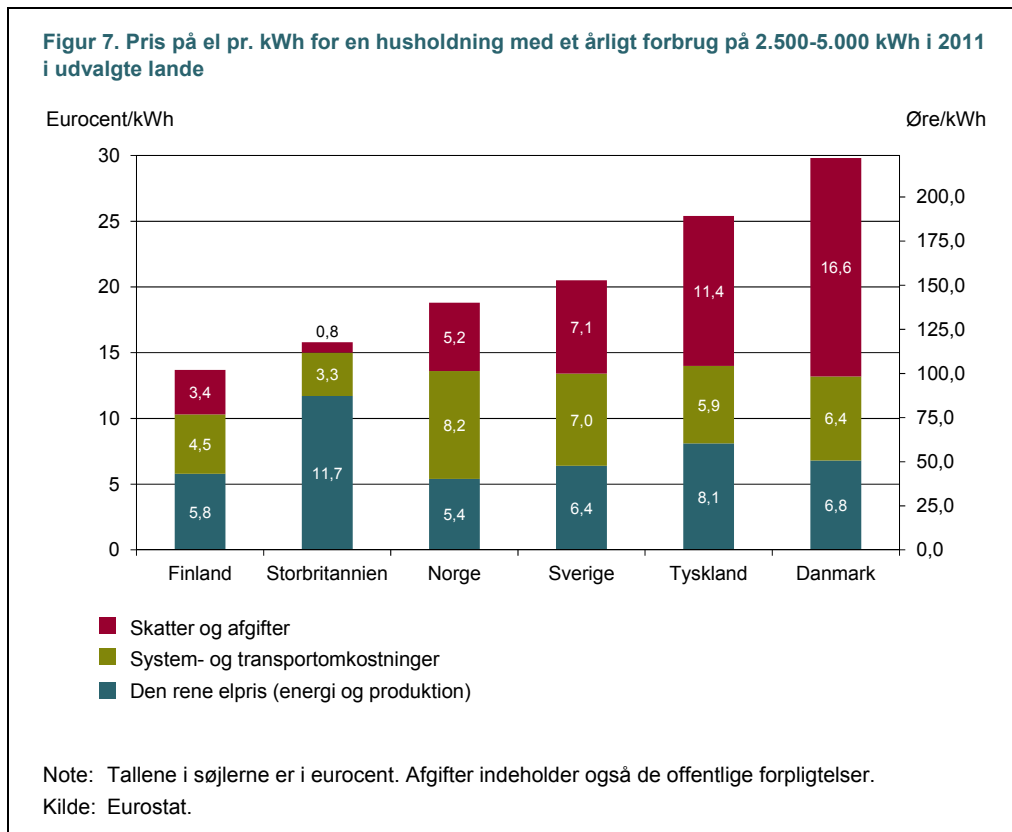
39. Ses der bort fra skatter og afgifter mv., men inkl. system- og transportomkostninger, dannes der et andet billede af udviklingen i elprisen i perioden 2008-2012. Udviklingen i den danske elpris sammenlignet med udvalgte landes elpriser er vist i figur 6.



Det fremgår af figur 6, at den rene danske elpris i perioden 2008-2012 lå i midten i forhold til de øvrige landes rene elpriser. Finland lå i hele perioden lavest.

40. Rigsrevisionen har også sammenlignet de danske forsyningspligtige elpriser med udvalgte landes elpriser fordelt på enkeltelementerne: den rene elpris (energi og produktion), system- og transportomkostninger samt skatter og afgifter. Den seneste internationale opgørelse af elpriser til husholdninger fordelt på enkeltelementer er fra 2011.

Sammenligningen af elprisen i 6 europæiske lande er vist i figur 7. Elprisen er opdelt i henholdsvis den rene elpris (energi og produktion), system- og transportomkostninger samt skatter og afgifter for derigennem at kunne sammenligne de forskellige elementer, der indgår i prisen. I figuren er vist prisen pr. kWh på el for en husholdning med et årligt forbrug på 2.500-5.000 kWh i 2011.



Det fremgår af figur 7, at Danmark i 2011 havde den absolut højeste totale elpris sammenlignet med de udvalgte europæiske lande. Danmarks totale pris var ifølge figuren 29,8 eurocent, svarende til 2,22 kr. (beregnet med en kurs på 7,45 kr.). Til sammenligning var Finlands totale elpris 13,7 eurocent, svarende til 1,02 kr., dvs. en forskel på ca. 16,1 eurocent, svarende til 1,20 kr. Med andre ord var Danmarks totalpris på el dobbelt så høj pr. kWh som Finlands totale elpris, som var den laveste i de udvalgte lande i 2011. Det fremgår samtidig af figuren, at årsagen til den høje danske totale elpris særligt skyldes skatter, afgifter og de offentlige forpligtelser.

IV. Forsyningspligtbevillinger

Frem til januar 2013 har der ikke været fri konkurrence om tildelingen af forsyningspligtbevillinger. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har erkendt, at den hidtidige praksis med tildeling af forsyningspligtbevillinger har været i strid med EU-retten om gennemsigtighed og ikke-diskrimination. Energistyrelsen, som har fået delegeret opgaven med tildeling af bevillinger, har dels forlænget bevillinger efter en overgangsbestemmelse, dels ikke offentliggjort oplysninger om udløb af eksisterende bevillinger, så andre elleverandører eventuelt kunne ansøge om bevilling. Det har betydet, at de elleverandører, som oprindeligt fik tildelt bevilling, ikke har været udsat for konkurrence fra andre potentielle elleverandører om at få forsyningspligtbevilling i perioden frem til 2013. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen på et tidligere tidspunkt burde have fulgt op på, om elforsyningslovens bestemmelser om tildeling af bevillinger levede op til hensigten med at liberalisere det danske elmarked.

A. Energistyrelsens tildeling af forsyningspligtbevillinger

41. Rigsrevisionens undersøgelse af Energistyrelsens tildeling af forsyningspligtbevillinger til elleverandører har vist følgende:

- De eksisterende elleverandører fik oprindeligt efter liberaliseringen i 1999 tildelt bevilling til forsyningspligtig virksomhed. Bevillingerne blev herefter forlænget hvert 5. år og tildelt den samme kreds af elleverandører, da Energistyrelsen helt frem til 2013 anvendte en overgangsbestemmelse i elforsyningsloven.
- Tidspunktet for udløb af bevillinger til forsyningspligtig virksomhed har ikke været offentliggjort, så andre potentielle elleverandører eventuelt kunne ansøge om bevilling.
- Energistyrelsens udgangspunkt for konkurrence på elmarkedet efter 2003 var hensynet til forbrugernes mulighed for selv at kunne vælge elleverandør. Energistyrelsen burde have taget udgangspunkt i både forbrugernes mulighed for selv at vælge elleverandør og mulighed for konkurrence om forsyningspligtbevillinger blandt elleverandørerne.
- Energistyrelsen har frem til 2012 ikke fulgt op på ordningen med tildeling af forsyningspligtbevillinger og blev således først i 2012 opmærksom på, at det eksisterende lovgrundlag om tildeling af bevillinger til forsyningspligtig virksomhed hindrede konkurrence blandt elleverandørerne.

- Lovgrundlaget for tildeling af forsyningspligtbevillinger har frem til 2013 ifølge Klima-, Energi- og Bygningsministeriet været i strid med bestemmelserne om gennemsigtighed og ikke-diskrimination i EU-direktiv 96/92/EF, artikel 3, og efterfølgende direktiver fra 2003 og 2009. Retstilstanden vedrørende tildeling af forsyningspligtbevillinger blev først ændret i januar 2013 gennem Folketingets vedtagelse af lovforslaget om udbud af forsyningspligtbevillinger i december 2012.

42. Bevillinger til at drive forsyningspligtig virksomhed tildeles ifølge elforsyningsloven af klima-, energi- og bygningsministeren. Opgaven er imidlertid delegeret til Energistyrelsen, der varetager tildelingen af bevillinger. En elleverandør tildeles bevilling til at levere forsyningspligtig el i et givent geografisk område, og der er i dag 37 forsyningspligtbevillingsområder.

Forsyningspligtbevillingerne, der var et led i liberaliseringen af elmarkedet, blev oprindeligt tildelt de elleverandører, som på daværende tidspunkt opererede i de pågældende geografiske områder, forudsat at de opfyldte betingelserne i elforsyningslovens § 97 om teknisk og finansiell kapacitet. Af elforsyningslovens § 97 fremgår det, at en elleverandør, som ved lovens ikrafttræden lovligt udøvede virksomhed, og som efter denne lov er bevillingspligtig, under visse betingelser har ret til at få bevilling til sin virksomhed. § 97 var en overgangsbestemmelse, der dels sikrede, at de daværende elleverandører kunne fortsætte deres virksomhed, dels at elforbrugernes var sikret elforsyning efter lovens ikrafttræden. Elforsyningsloven indeholdt imidlertid ikke en bestemmelse om, efter hvilke kriterier bevillinger skulle tildeles efter udløbet af den periode, som var dækket af overgangsbestemmelsen.

Bevillingerne blev ifølge overgangsbestemmelsen givet for en 5-årig periode. De første bevillinger blev ifølge Energistyrelsen udstedt over en periode frem til 2003. Efterfølgende har det kun været den samme kreds af elleverandører, som har haft mulighed for at få tildelt en ny bevilling for en ny 5-årig periode, forudsat at de fortsat opfyldte betingelserne om teknisk og finansiell kapacitet, fordi Energistyrelsen fortsatte med at forlænge bevillinger efter den oprindelige overgangsbestemmelse i elforsyningsloven. Dertil kommer, at information om udløb af eksisterende bevillinger ikke har været offentligt tilgængelig. Det har således ikke været kendt for nye potentielle elleverandører, hvornår en eksisterende bevilling skulle fornyes.

43. Energistyrelsen har oplyst, at der ved elforsyningslovens ikrafttræden og tiden umiddelbart efter var en situation, hvor alle elleverandører, som ønskede at få bevilling, fik tildelt en bevilling. Ifølge Energistyrelsen var der derfor på daværende tidspunkt ikke nye elleverandører, som ville konkurrere om forsyningspligtbevillingerne. Energistyrelsen har oplyst, at det er vanskeligt at pege på et bestemt årstal, hvor det kan tænkes, at denne situation har ændret sig, da der i de følgende mange år ikke var henvendelser fra elleverandører, som ikke havde bevilling, men som ønskede at få tildelt en bevilling. Energistyrelsen har endvidere oplyst, at udgangspunktet for konkurrence på elmarkedet efter 2003 var hensynet til forbrugernes mulighed for selv at kunne vælge elleverandør. Konkurrencen mellem elleverandører om forsyningspligtbevillinger indgik derfor ifølge Energistyrelsen ikke i overvejelserne.

Rigsrevisionen kan på baggrund af data fra Dansk Energi konstatere, at der i 2007 kom nye elleverandører på markedet, som ikke havde en forsyningspligtbevilling. Rigsrevisionen lægger således vægt på, at markedssituationen blandt elleverandørerne havde ændret sig siden tildelingen af de første bevillinger, idet der kom nye elleverandører, som ikke havde bevilling. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen burde have taget udgangspunkt i både forbrugernes mulighed for selv at vælge elleverandør og mulighed for konkurrence om forsyningspligtbevillinger blandt elleverandørerne.

44. Energistyrelsen blev først i marts 2012 opmærksom på, at det eksisterende lovgrundlag hindrede konkurrence på området. Grunden til, at Energistyrelsen blev opmærksom på problemet med lovgrundlaget, var, at en elleverandør uden bevilling ansøgte om forsyningspligtbevillingen for Frederikshavnområdet, som på daværende tidspunkt var tildelt Frederikshavn Forsyningspligt A/S. Elleverandøren opfyldte de tekniske og finansielle krav i elforsyningsloven og tilbød en elpris, der lå 0,5 øre under mark-up'en.

Energistyrelsen afslog imidlertid elleverandørens ansøgning, bl.a. med henvisning til, at elforsyningsloven ikke indeholdt et klart grundlag for at afgøre, om den ene eller den anden elleverandør skulle have bevillingen for et givent geografisk område. Energistyrelsen tilkendegav samtidig, at den hidtidige praksis med tildeling af forsyningspligtbevillinger ikke kunne fortsætte i en situation, hvor der var mere end én ansøger til bevillingen, da elforsyningsloven ikke gav mulighed for at gennemføre udbud om tildeling af bevillinger til forsyningspligtig virksomhed. Energistyrelsen tog derfor i efteråret 2012 initiativ til, at overgangsbestemmelsen blev afløst af en bestemmelse, som sikrede mulighed for fri konkurrence blandt elleverandørerne. Energistyrelsen har i forlængelse heraf oplyst, at styrelsen ikke finder, at der før 2012, hvor en elleverandør uden bevilling ansøgte om forsyningspligtbevilling, var anledning til at se kritisk på reglerne om tildeling af bevillinger.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Energistyrelsen først i 2012 fulgte op på ordningen med tildeling af bevillinger til elleverandører. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke har været fri konkurrence blandt elleverandørerne om at få tildelt bevilling til forsyningspligtig virksomhed, da det kun har været de elleverandører, som oprindeligt fik bevilling, der har kunnet få forlænget deres bevilling. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde Energistyrelsen fx have fulgt ændringen i markedssituationen blandt elleverandører og på et tidligere tidspunkt være blevet opmærksom på problematikken.

45. Klima-, energi- og bygningsministeren har ligeledes i en betænkning af 31. maj 2012 oplyst, at den eksisterende praksis ikke kunne fortsætte, fordi forsyningspligtbevillinger ifølge EU-retten skal tildeles på gennemsigtige og ikke-diskriminerende vilkår. Dette krav udspringer af EU-direktiv 96/92/EF, artikel 3. Direktivet er efterfølgende ændret i 2003 og i 2009, men ændringerne har ikke berørt bestemmelserne om gennemsigtighed og ikke-diskrimination. Kravet blev implementeret i dansk lov i 1999 ved liberaliseringen af elmarkedet, hvor ordningen om forsyningspligtbevillinger blev etableret. Energistyrelsen har oplyst, at bestemmelserne, hvori direktivet blev implementeret, i 2004 blev notificeret for Europa-Kommissionen, dvs. at kommissionen er blevet underrettet om, hvordan direktiverne er indarbejdet i elforsyningsloven. Energistyrelsen har oplyst, at notifikationen er opbygget på den måde, at der for hver artikel i direktivet i en parallelstilling er beskrevet, hvordan de pågældende artikler er implementeret i dansk ret. Europa-Kommissionen har ikke haft bemærkninger eller indsigelser til den danske lovgivning. Energistyrelsen gik derfor ud fra, at elforsyningsloven var i overensstemmelse med EU-retten. Energistyrelsen har endvidere oplyst, at Rigsrevisionen i beretning nr. 1/04 om elreformen, heller ikke havde bemærkninger til tildelingen af bevillinger i forhold til kravene i EU-lovgivningen.

Rigsrevisionen har gennemgået Energistyrelsens notifikation. Tildelingen af forsyningspligtbevillinger indgår imidlertid ikke specifikt i notifikationen. Europa-Kommissionen har derfor ikke haft bemærkninger hertil. Rigsrevisionen skal i øvrigt bemærke, at beretningen om elreformen primært vedrørte perioden 1999-2003, dvs. perioden før udløbet af de første bevillinger.

Mark-up er det beløb, som et forsyningspligtigt selskab maksimalt må have i bruttofortjeneste ved salg af forsyningspligtig el.

Betænkning over forslag til lov om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning og lov om Energinet.dk afgivet af Klima-, Energi- og Bygningsudvalget den 31. maj 2012.

Energistyrelsen sendte i september 2012 et lovforslag i høring og oplyste i følgebrevet, at indtil lovforslaget trådte i kraft, forlængede Energistyrelsen midlertidigt administrativt de eksisterende bevillinger, der udløb, inden nye bevillinger kunne udstedes efter gennemførelse af udbud i henhold til lovforslaget. Herved fik Frederikshavn Forsyningspligt A/S forlænget bevillingen til at levere forsyningspligtig el. Klima-, energi- og bygningsministeren oplyste i den skriftlige fremsættelse af lovforslaget til Folketinget, at lovforslaget sikrer opfyldelse af EU-rettens krav om gennemsigtighed og ikke-diskrimination i tildelingen af bevillinger. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen forventede, at lovforslaget ville medføre en markant øget konkurrence på elmarkedet. Lovforslaget er efterfølgende vedtaget af Folketinget med ikrafttrædelse den 1. januar 2013. Det betyder, at bevilling til forsyningspligtig virksomhed fremover tildeles efter afholdelse af udbud.

V. Offentlige forpligtelser

Udgifterne til offentlige forpligtelser stiger i takt med udbygningen af VE-energi. I 2012 betalte elforbrugerne knap 4,7 mia. kr. i offentlige forpligtelser, og heraf er 94 % (knap 4,4 mia. kr.) gået til støtte til ejere af VE-anlæg.

Energinet.dk har etableret kontroller, der sikrer, at støtten fra de offentlige forpligtelser beregnes korrekt.

De offentlige forpligtelser indgår ikke på de årlige finanslove. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Finansministeriet finder ikke, at de offentlige forpligtelser bør fremgå af de årlige finanslove. Ministerierne konstaterer samtidig, at der ikke er noget principielt til hinder for, at de gør det. Rigsrevisionen finder under hensyn til beløbs størrelse, den fremtidige vækst i udgiftsniveauet, og at der ifølge Erhvervs- og Vækstministeriet er tale om en erhvervsstøtteordning, at der bør skabes yderligere gennemsigtighed med de offentlige forpligtelser, hvilket bedst kan ske gennem en optagelse på de årlige finanslove. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet bør derfor i samarbejde med Finansministeriet undersøge, hvordan det kan tilrettelægges, at de offentlige forpligtelser optages på de årlige finanslove.

A. Energinet.dk's opgaver og kontrol med de offentlige forpligtelser

46. Rigsrevisionens undersøgelse af Energinet.dk's opgaver og kontrol med de offentlige forpligtelser har vist følgende:

- I 2012 udgjorde støtte til ejere af VE-anlæg ca. 94 % af de offentlige forpligtelser, svarende til knap 4,4 mia. kr.
- Niveauet for de offentlige forpligtelser afhænger af udviklingen i elpriserne, men udbygningen af VE-energi vil under alle omstændigheder betyde stigende udgifter for elforbrugerne til offentlige forpligtelser de næstkommende år.
- Energinet.dk har siden 2007 fastsat tariffen for de offentlige forpligtelser for lavt med det resultat, at der har været underdækning. Energinet.dk har i 2012 justeret den måde, som tariffen for de offentlige forpligtelser bliver beregnet på.
- Energinet.dk har opbygget kontroller, der sikrer, at støtten fra de offentlige forpligtelser til ejere af VE-anlæg bliver beregnet korrekt.

Elforbrugernes udgifter til offentlige forpligtelser

47. Elforbrugerne betaler som en del af deres elregning også for de offentlige forpligtelser. De offentlige forpligtelser dækker over en række ordninger, fx forskning og udvikling i miljøvenlige elproduktionsteknologier, effektiv energianvendelse og VE-energi. Støtte til VE-energi udgør dog langt den største ordning. De årlige udgifter til de offentlige forpligtelser varierer, fordi støtten til VE-energi ikke er konstant, men afhænger af markedsprisen på el, jf. pkt. 53. Udgifterne til de offentlige forpligtelser i perioden 2007-2012 er vist i tabel 1.

Tabel 1. Udgifter til offentlige forpligtelser på elområdet i perioden 2007-2012 (Mio. kr.)

Ordning	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Låst udgiftsniveau
Energinet.dk's gennemførelse af forskning og udvikling vedrørende miljøvenlige elproduktionsteknologier	128	130	130	151	130	130	Ja
Netvirksomheders gennemførelse af forskning og udvikling vedrørende effektiv energianvendelse	25	20	25	25	29	25	Ja
Gennemførelse af miljøundersøgelser vedrørende etablering af havvindmøller	0	0	0	5	2	0	Ja
Tilslutning af anlæg med produktion af VE-energi samt aftag og afregning af VE-energi	3.262	1.121	2.939	2.301	2.995	4.364	Nej
Energinet.dk's opretholdelse af lagerberedskab	0	0	0	10	+3	0	Nej
Forsyningssikkerhed i elsektoren	364	364	364	172	0	0	Ja
Forskning og udvikling i VE-energi	0	25	25	25	25	25	Ja
Betaling til Sikkerhedsstyrelsen	52	51	54	58	59	60	Nej
Tab på debitorer	2	6	5	6	8	8	Nej
Grøn ordning (forskønnelsestilskud)	0	6	0	25	16	12	Nej
Garantifond	0	0	0	0	0	10	Ja
Finansielle poster	76	64	35	36	36	21	Nej
I alt	3.909	1.787	3.577	2.814	3.297	4.655	

Note: Et låst udgiftsniveau betyder, at udgiftsniveauet er forud fastsat og ikke kan overskrides.

Kilde: Energinet.dk.

Det fremgår af tabel 1, at elforbrugerne i perioden 2007-2012 årligt har betalt mellem knap 1,8 mia. kr. og knap 4,7 mia. kr. til de ordninger, der omfattes af de offentlige forpligtelser. Det fremgår samtidig af tabellen, at udgifter til VE-energi, hvilket især vil sige støtte, har udgjort den overvejende del af udgifterne. I perioden har støtte til ejere af VE-anlæg udgjort mellem 63 % i 2008, svarende til knap 1,1 mia. kr., og 94 % i 2012, svarende til knap 4,4 mia. kr., af de samlede udgifter. Udgiftsniveauet til VE-anlæg er ikke låst, hvilket betyder, at der ikke er et øvre niveau for størrelsen af udgifterne. Udgiftsniveauet bestemmes alene af antal støtteberettigede VE-anlæg og den beregnede støtte baseret på realiserede elpriser og produceret el.

48. Elforbrugernes udgifter (tariffer) til de ordninger, der omfattes af offentlige forpligtelser, vil stige i de kommende år i forbindelse med udbygningen af VE-energikilder. Energistyrelsen har fx i 2010 foretaget en beregning af konsekvenserne for de offentlige forpligtelser ved opførelsen af havvindmølleparken Anholt. Havvindmølleparken er en del af den energipolitiske aftale fra 2008. Energistyrelsen har her anslået, at ibrugtagningen af havvindmølleparken betyder, at elforbrugerne skal betale 0,6 mia. kr. i 2013, stigende til 1 mia. kr. hvert år i perioden 2014-2017 for derefter gradvist at aftage til 0,5 mia. kr. i 2026. Havvindmølleparken vil alene betyde en yderligere udgift for elforbrugerne på 1 mia. kr. i 2014. Det skyldes, at prisen på el fra disse havvindmøller er fastsat som en fast afregningspris på 1,05 kr./kWh for en samlet produktion på 20 TW (20 mia. kWh). Ejerne af havvindmølleparken er således garanteret en pris på 1,05 kr./kWh. Støtten fra de offentlige forpligtelser dækker forskellen fra markedsprisen og op til den garanterede afregningspris på 1,05 kr. Hvis markedsprisen fx har udgjort 0,35 kr./kWh, betyder det, at støtten har udgjort 0,70 kr. Den første mølle af i alt 111 møller blev sluttet til elnettet i september 2012. Havvindmølleparken Anholt skal stå færdig i 2013.

49. I marts 2012 blev der indgået en energipolitisk aftale for perioden 2012-2020. Energiaftalen fokuserer på at spare på energien i hele samfundet og på at få mere VE-energi i form af flere vindmøller, mere biogas og mere biomasse. Det fremgår af aftalen, at der skal ske en udbygning af VE-energi gennem hav- og landvindmøller. Det fremgår også af aftalen, at "støtteomkostninger i forbindelse med udbygning med vedvarende energi, der leveres til elnettet, finansieres over PSO-ordninger" (de offentlige forpligtelser), dvs. støtten bliver betalt af elforbrugerne over elregningen. Ifølge aftalen vil de initiativer, der er en direkte følge af aftalen, og som elforbrugerne skal betale gennem yderligere offentlige forpligtelser, udgøre 5,7 mia. kr. i perioden 2012-2020. I dette beløb indgår hverken støtte til allerede eksisterende VE-anlæg eller støtte til havvindmølleparken Anholt.

50. Elforbrugernes udgifter til de offentlige forpligtelser vil således stige væsentligt i de følgende år. Det skyldes flere forhold. For det første udgjorde de offentlige forpligtelser i 2012 knap 4,7 mia. kr. Et beløb af nogenlunde samme størrelse må forventes hvert af de kommende år. For det andet vil havvindmølleparken Anholt allerede i 2014 forøge de offentlige forpligtelser med 1 mia. kr. For det tredje vil energiaftalen for perioden 2012-2020 betyde yderligere udgifter på i alt 5,7 mia. kr. set over hele perioden.

Energinet.dk's beregning af tariffen for offentlige forpligtelser

51. Fælles for de offentlige forpligtelser er, at det er Energinet.dk, der dels beregner den *tarif*, som elforbrugerne betaler, dels udbetaler *bidrag* til de enkelte ordninger. Det er netselskaberne, som opkræver betaling for de offentlige forpligtelser (tariffer) hos forbrugerne og afregner beløbet til Energinet.dk. Energinet.dk beregner det beløb, det enkelte netselskab skal videresende til Energinet.dk, baseret på oplysninger om henholdsvis elforbruget i det område, som netselskabet dækker, og den aktuelle tarif, der dækker de offentlige forpligtelser på det aktuelle tidspunkt. Det hører ikke ind under Energinet.dk's ansvarsområde at kontrollere netselskabernes opkrævning af offentlige forpligtelser (tariffer) hos forbrugerne, og det er op til forbrugerne selv at kontrollere, om det er den korrekte tarif.

52. Energitilsynet godkendte i 2005 principperne for den metode, som Energinet.dk anvender ved beregningen af tariffen for de offentlige forpligtelser. Energinet.dk beregner tariffen for de offentlige forpligtelser 4 gange om året gældende for ét kvartal ad gangen. Tariffen bliver beregnet på baggrund af forbrugernes forventede elforbrug og bidrag til støtte til VE-anlæg m.m. Der indgår også en række andre faktorer i beregningen, fx støtte til forskning og udvikling.

53. Tariffen for de offentlige forpligtelser varierer fra kvartal til kvartal i overensstemmelse med Energinet.dk's forventninger til elprisen og størrelsen af udbetalt støtte til ejere af VE-anlæg m.m. Tariffen for de offentlige forpligtelser for perioden 2011-2013 er vist i tabel 2.

Tabel 2. Tarif for de offentlige forpligtelser for perioden 2011-2013 (Øre/kWh)

1. kvartal 2011	2. kvartal 2011	3. kvartal 2011	4. kvartal 2011	1. kvartal 2012	2. kvartal 2012	3. kvartal 2012	4. kvartal 2012	1. kvartal 2013
6,0	7,5	7,0	10,1	11,3	16,0	18,2	16,6	17,4

Kilde: Energinet.dk.

Det fremgår af tabel 2, at tariffen har varieret i perioden 2011-2013 fra 6 øre/kWh til 18,2 øre/kWh. Generelt har tariffen været stigende i perioden.

Årsagen til, at tariffen varierer, er som nævnt, at tariffen skal dække de årlige udbetalinger (bidrag) til ordningerne – først og fremmest støtte til ejerne af VE-anlæggene, som typisk er garanteret en fast afregningspris, og hvor støtten udgøres af forskellen mellem markedsprisen og den garanterede afregningspris. Markedsprisen på el bestemmer således størrelsen på støtten til VE-energi. Det betyder, at høje markedspriser på el medfører mindre støtte, fordi forskellen mellem markedsprisen og den faste afregningspris er mindre. Omvendt betyder lave markedspriser på el større støtte, fordi forskellen mellem markedsprisen og den faste afregningspris er højere.

54. Energinet.dk ændrede den 1. juli 2012 den måde, som Energinet.dk beregner tariffen for de offentlige forpligtelser på, da tariffen er blevet sat for lavt i de foregående år/kvartaler. Når tariffen for de offentlige forpligtelser er sat for lavt, bliver der ikke opkrævet tilstrækkelige midler hos elforbrugerne til at kunne dække støtten (såkaldte pristillæg) til især støtte til ejere af VE-anlæg. Der opstår derfor en situation med en såkaldt underdækning. I den undersøgte periode har der konstant været en underdækning, men størrelsen af underdækningen har varieret. Ved udgangen af 2012 var underdækningen på 0,4 mia. kr. Ændringen betyder, at tariffen øges, så elforbrugernes indbetalte beløb i højere grad svarer til udgiftsbehovet. Underdækningen betyder, at Energinet.dk skal lånefinansiere det manglede beløb.

55. Energinet.dk har pligt til at føre separate regnskaber for de offentlige forpligtelser, jf. bekendtgørelsen om den økonomiske regulering af Energinet.dk. De separate regnskaber skal sammen med årsrapporten for Energinet.dk sendes til Energitilsynet, som skal godkende årsrapporten og de separate regnskaber senest den 1. november det efterfølgende år.

56. Rigsrevisionen har gennemgået Energitilsynets afgørelser om Energinet.dk's årsrapporter for perioden 2007-2011. Energitilsynet har i afgørelsen fra 2011 kommenteret underdækningen af de offentlige forpligtelser. Det fremgår af afgørelsen, at underdækningen i 2011 udgjorde 572 mio. kr., og at der ultimo 2011 var en akkumuleret underdækning på 876 mio. kr. Underdækningen vil blive opkrævet gennem en tarifførhøjelse af de offentlige forpligtelser i de følgende år. Energitilsynet har i de øvrige år ikke haft bemærkninger til regnskaberne for tariffen for de offentlige forpligtelser og afviklingen af underdækningen, selv om der også i disse år har været underdækning. Energitilsynet har oplyst, at tilsynet fremadrettet vil have fokus på størrelsen af over-/underdækningen af offentlige forpligtelser, da der også ved udgangen af 2012 var en underdækning.

Lovbekendtgørelse nr. 1097 af 8. november 2011 om Energinet.dk.

Bekendtgørelse nr. 965 af 21. september 2006 om økonomisk regulering af Energinet.dk.

Energinet.dk's grundlag for udbetaling af støtte (pristillæg) til vindmøller og andre VE-anlæg

57. Ordningerne under de offentlige forpligtelser er forskellige med hensyn til støttebeløb og udbetalingsgrundlag. For en række af ordningerne, fx forsknings- og udviklingsprojekter, kræver Energinet.dk, at der aflægges revisorpåtegnede regnskaber for støttemidlerne, mens støtte til ejere af VE-anlæg beregnes af Energinet.dk på grundlag af produceret el og realiserede elpriser.

Energinet.dk har omfattende oplysninger om vindmøller og andre VE-anlæg. Oplysningerne omfatter fx tidspunkt for ibrugtagning ved tilslutning til elnettet, kapacitet, placering (matrikel og GPS-koordinater), identifikationsnr. og navn på det netselskab, som anlægget er tilsluttet. Disse oplysninger muliggør, at Energinet.dk dels kan identificere anlægget, når Energinet.dk modtager oplysning om produceret el, dels kan beregne støtten, da størrelsen af støtten afhænger af flere forhold, bl.a. ibrugtagningstidspunktet.

58. Energinet.dk indlæser oplysningerne i et it-system, hvor der er registreret en række stamdata for det enkelte VE-anlæg. Ved indlæsninger af produktionsdata fra VE-anlæg sker der en automatisk kontrol af, at oplysningerne om de enkelte VE-anlæg stemmer overens med stamdataene, hvilket er en forudsætning for at få beregnet støtten. It-systemet beregner støtten for den leverede VE-energi og overfører støttebeløbet direkte til ejeren af VE-anlæggets NemKonto.

B. Gennemsigtighed med de offentlige forpligtelser

59. Rigsrevisionens undersøgelse af gennemsigtighed med de offentlige forpligtelser har vist følgende:

- De offentlige forpligtelser indgår i Erhvervs- og Vækstministeriets årlige redegørelse om erhvervsstøtte, men de indgår imidlertid ikke på de årlige finanslove. En optagelse på de årlige finanslove vil efter Rigsrevisionens opfattelse øge gennemsigtigheden. Der er – ifølge Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Finansministeriet – ikke noget principielt til hinder for, at de offentlige forpligtelser optages på de årlige finanslove.

60. De ordninger, der modtager støtte fra de offentlige forpligtelser, har hjemmel i elforsyningsloven, lov om vedvarende energi og stærkstrømsloven, hvor betingelserne for at modtage støtte fremgår. Elforbrugernes pligt til at betale offentlige forpligtelser som en del af elregningen indgik i elforsyningsloven.

61. I Erhvervs- og Vækstministeriets årlige redegørelse om erhvervsstøtte – senest redegørelsen for 2012 – omtales de offentlige forpligtelser som en erhvervsstøtteordning. Ministeriet har oplyst, at redegørelsen omfatter erhvervsstøtteordninger, som har hjemmel i dansk lovgivning, og redegørelsen omfatter erhvervsstøtte, som Folketinget har direkte indflydelse på via finansloven, skattelovgivningen eller øvrig dansk lovgivning. Særligt om støtte til ejere af VE-anlæg er der tale om et pristillæg, hvor støtten skal dække de udgifter til fremstilling af VE-energi, som salget af den producerede el ikke kan indbringe. Ejere af VE-anlæg får derved en økonomisk fordel, som Erhvervs- og Vækstministeriet vurderer som erhvervsstøtte. I 2010 gennemgik en tværministeriel arbejdsgruppe de ordninger, der indgår i redegørelsen. Det blev her besluttet, at de offentlige forpligtelser fortsat skal indgå i den årlige redegørelse om erhvervsstøtte. Ordningen med de offentlige forpligtelser er i øvrigt ifølge ministeriet statsstøttenotificeret til Europa-Kommissionen.

Lovbekendtgørelse nr. 279 af 21. marts 2012 om elforsyning.

Lovbekendtgørelse nr. 1074 af 8. november 2011 om fremme af vedvarende energi.

Lovbekendtgørelse nr. 990 af 8. december 2003 om elektriske stærkstrømsanlæg og elektrisk materiel.

Bekendtgørelse nr. 677 af 21. juni 2010 om energispareydelser i net- og distributionsvirksomheder.

Bekendtgørelse nr. 335 af 15. april 2011 om indtægtsrammer for netvirksomheder og regionale transmissionsvirksomheder omfattet af lov om elforsyning.

62. Andelen af de offentlige forpligtelser var i 2012 ca. 94 %, svarende til knap 4,4 mia. kr. af de opkrævede beløb fra elforbrugere. Elforbrugernes betaling til de offentlige forpligtelser går derfor næsten udelukkende til støtteordninger til ejere af VE-anlæg. De resterende knap 0,2 mia. kr. fordeles sig på 8 forskellige udgiftsposter, jf. tabel 1. Der er for elforbrugere ikke et øvre niveau for størrelsen af udgifter for støtten til ejere af VE-anlæg, da udgiftsniveauet bestemmes af antallet af støtteberettigede og den beregnede støtte. Elforbrugernes udgifter til offentlige forpligtelser vil stige i de kommende år. Fælles for de offentlige forpligtelser er, at hverken elforbrugernes betaling til ordningerne (indtægter) eller betalingerne til de forskellige ordninger (udgifter) indgår på de årlige finanslove. Det betyder, at udgiftsniveauet ikke er underlagt en årlig drøftelse af Folketinget. Den konkrete håndtering af de offentlige forpligtelser blev aftalt i forbindelse med energiforliget i 1999.

63. Til Rigsrevisionens forslag om, at de offentlige forpligtelser med fordel kunne optages på de årlige finanslove, har Finansministeriet oplyst, at klima-, energi- og bygningsministeren årligt orienterer Folketinget gennem Klima-, Energi- og Bygningsudvalget om væsentlige forhold vedrørende landets el- og gasforsyning. Denne orientering indeholder en oversigt over de offentlige forpligtelser inkl. den beløbsmæssige udvikling.

Finansministeriet har videre oplyst, at der principielt ikke er noget til hinder for at medtage de offentlige forpligtelser på de årlige finanslove, hvor de kunne medtages som en indtægt og en udgift, som modsvarer hinanden. Ministeriet peger dog på, at de offentlige forpligtelser opkræves via forbrugernes elregning og administreres af Energinet.dk, der er en selvstændig offentligt ejet virksomhed. I praksis vil en medtagelse af de offentlige forpligtelser på finansloven potentielt kunne medføre behov for en række justeringer i ordningen, fx fastsættelse af tariffen for de offentlige forpligtelser, der i dag fastsættes kvartalsvist. Ministeriet vil derfor skulle undersøge nærmere, om det vil have u hensigtsmæssige konsekvenser for administrationen og indretningen af de offentlige forpligtelser at medtage dem på de årlige finanslove.

Finansministeriet foreslår, at den årlige orientering til Folketinget gennem Klima-, Energi- og Bygningsudvalget om væsentlige forhold vedrørende landets el- og gasforsyning, hvori der også oplyses om de offentlige forpligtelser, bliver suppleret med estimater over udviklingen for de kommende år. Ministeriet foreslår videre, at orienteringen om de offentlige forpligtelser, herunder estimater for de kommende år, også kunne sendes som orientering til Folketingets Finansudvalg for derigennem at skabe gennemsigtighed med udgiftsvirkningen af nye grønne initiativer, der finansieres gennem de offentlige forpligtelser.

64. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke finder det hensigtsmæssigt, at de offentlige forpligtelser fremgår af de årlige finanslove. Det skyldes, at der i givet fald skal etableres en regnskabsmæssig organisation under ministeriet, så de offentlige forpligtelser kan blive registreret i statsregnskabet. Det vil ifølge ministeriet betyde en væsentlig ændring af den nuværende regnskabsmæssige ordning, hvor Energinet.dk administrerer de offentlige forpligtelser. Hertil kommer, at hvis de offentlige forpligtelser bliver optaget som en lovbunden bevilling på de årlige finanslove, kan det have utilsigtede virkninger for ministerområdet. Det skyldes, at indtægter og udgifter fra de offentlige forpligtelser ikke nødvendigvis følges ad. I tilfælde med underdækning – altså at der i et år ikke er opkrævet tilstrækkelige offentlige forpligtelser hos elforbrugere til at dække støtten til ejere af VE-anlæg – vil det ifølge ministeriet kunne betyde, at der skulle ske en reduktion på andre konti under ministerområdet, hvis underdækningen betyder, at ministeriets udgiftsloft ikke kan holdes.

65. Rigsrevisionen har gennemgået klima-, energi- og bygningsministerens seneste orientering fra november 2012 til Klima-, Energi- og Bygningsudvalget. Rigsrevisionen kan konstatere, at oversigten over de offentlige forpligtelser i orienteringen indeholder oplysninger om udviklingen i udgifterne til de offentlige forpligtelser til og med 2011. Rigsrevisionen er enig med Finansministeriet i, at orienteringen vil blive mere oplysende, hvis orienteringen suppleres med fremadrettede oplysninger med estimater for udgiftsudviklingen for de kommende år.

Rigsrevisionen kan konstatere, at både Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Finansministeriet har oplyst, at der ikke er direkte forhold, som hindrer, at de offentlige forpligtelser fremgår af de årlige finanslove, om end der er en række forhold, som skal afklares.

Statsrevisorerne fandt i forbindelse med beretning nr. 6/06 om offentlige forpligtelser betalt af energiforbrugerne, at det var tilfredsstillende, at transport- og energiministeren fremover ville udvide sin årlige redegørelse til Folketingets Energipolitiske Udvalg, så den omfattede en generel status for ordningernes beløbsmæssige udvikling og en status for, hvordan formålet med ordningerne blev opfyldt. Statsrevisorerne fandt det særligt relevant, idet ordningerne ikke fremgik af statsregnskabet.

Rigsrevisionen finder, at karakteren af de offentlige forpligtelser har ændret sig siden afgivelsen af beretning nr. 6/06. Der er dels tale om en markant stigning i udgiftsniveauet, dels at ordningen med støtte til ejere af VE-anlæg i 2005 udgjorde 74 % af de offentlige forpligtelser, hvorimod andelen i 2012 udgjorde 94 %. Der er derfor både procentuelt og beløbsmæssigt sket en stigning i den andel af de offentlige forpligtelser, som anvendes til støtte til ejere af VE-anlæg. Desuden kommer, at elforbrugernes udgifter til de offentlige forpligtelser vil stige i de kommende år, bl.a. i takt med udbygningen af vindmølleparker. Hertil kommer, at de offentlige forpligtelser ifølge Erhvervs- og Vækstministeriet er en erhvervsstøtteordning. Rigsrevisionen finder det derfor rigtigst af hensyn til gennemsigtighed, at de offentlige forpligtelser optages på de årlige finanslove. Rigsrevisionen finder, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet i samarbejde med Finansministeriet bør undersøge, hvordan det bedst kan tilrettelægges.

Rigsrevisionen, den 13. marts 2013

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Uddrag af bekendtgørelse nr. 486 af 29. maj 2007 om elselskabers fakturering m.m. (§§ 3-6)

”§ 3. Fakturaen skal som minimum indeholde følgende:

- 1) en samlet pris dækkende transportydelsen, afgifter, offentlige forpligtelser, abonnement og moms i fakturaperioden,
- 2) den samlede pris anført under nr. 1 med undtagelse af abonnement udspecificeret i den gennemsnitlige pris for transportydelsen i øre/kWh,
- 3) abonnement for perioden i kr.,
- 4) transportbetaling til netselskabet (nettarif) i øre/kWh,
- 5) de samlede opkrævede afgifter i øre/kWh,
- 6) offentlige forpligtelser med den gennemsnitlige pris for perioden i øre/kWh,
- 7) gebyrer, der skyldes den pågældende forbrugers forhold, med specificering af gebyrtypen samt størrelsen heraf, hvis disse aktuelt skal betales,
- 8) fakturaperioden, dato for faktureringen, sidste rettidige indbetalingsdag og moms,
- 9) installationsadresse (forbrugssted) og aftennummer,
- 10) målnummer, målerstand eller estimeret målervisning for fakturaperiodens start og slut, samt forbrug i perioden ifølge måler eller beregning, samt dato for aflæsning eller forbrugsberegning,
- 11) a contobetaling i den periode, som periodeopgørelsen afslutter samt kommende periode, hvis elselskabet opkræver næste a conto via periodeopgørelsen,
- 12) kundenummer, regningsnummer, samt adgangskode til tast-selv-service eller internet-service, hvis tjenesteydelser af denne art tilbydes, og
- 13) elselskabets CVR-nr.

Stk. 2. På kundens anmodning fremsender elselskabet en faktura, der specificerer de opkrævede afgifter, jf. stk. 1, nr. 5, og/eller oplyser om, hvilke omkostninger betalingen til offentlige forpligtelser, jf. stk. 1, nr. 6, dækker i procent. Elselskabet må ikke afkræve kunden gebyr for den specificerede faktura.

Specificering af transportydelsen ved a conto-fakturering

§ 4. Ved a conto-fakturering af transportydelsen skal fakturaen indeholde de i § 3, stk. 1, nr. 1, nr. 3-9, samt 12-13, nævnte oplysninger, samt forventet forbrug i a conto-perioden i kWh, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Elselskaberne kan tilbyde forbrugerne en enklere a conto-faktura. Denne skal dog indeholde elselskabets navn, fakturaperioden, den pris for transportydelsen i øre/kWh og det forbrug i kWh, der ligger til grund for periodens a conto-betaling.

Specificering af energiydelsen ved periodeopgørelse (årsafregning)

§ 5. Fakturaen skal som minimum indeholde følgende:

1. en samlet pris dækkende energiydelsen, abonnement og moms i fakturaperioden,
2. den samlede pris som anført under nr. 1 med undtagelse af abonnement udspecificeret i den gennemsnitlige pris for energiydelsen i øre/kWh,
3. abonnement for perioden i kr.,
4. energiydelsens pris i øre/kWh samt pristype (fast pris/variabel pris eller andet),
5. øvrige poster, herunder gebyrer, der skyldes den pågældende forbrugers forhold, med specificering af gebyrtypen samt størrelsen heraf, hvis disse aktuelt skal betales,

6. fakturaperioden, dato for faktureringen, sidste rettidige indbetalingsdag og moms,
7. installationsadresse (forbrugssted) og aftagenummer,
8. forbruget i perioden,
9. a conto-betalinger i den periode, som periodeopgørelsen afslutter samt kommende periode, hvis elskabet opkræver næste a conto via periodeopgørelsen,
10. kundenummer, regningsnummer samt adgangskode til tast-selv-service eller internet-service, hvis tjenesteydelser af denne art tilbydes og
11. elskabets CVR-nr.

Specificering af energiydelsen ved a conto-fakturering

§ 6. Ved a conto-fakturering af energiydelsen skal fakturaen indeholde de i § 5, stk. 1, nr. 1-7, samt nr. 10-11 nævnte oplysninger samt forventet forbrug i a conto-perioden, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Elskabet kan tilbyde forbrugeren en enklere a conto-faktura. Denne skal dog indeholde elskabets navn, fakturaperioden, den pris for energiydelsen i øre/kWh og det forbrug i kWh, der ligger til grund for periodens a conto-betaling samt pristype (fast pris/variabel pris eller andet).”

Bilag 2. Ordliste

Bindingsperiode	Den periode, forbrugeren er forpligtet til at benytte sig af et tilvalgt elprodukt.
DK1 og DK2	Prisområderne for el i Vestdanmark (DK1) og Østdanmark (DK2).
Eurostat	EU's statistikkontor.
Forsyningspligtbevilling	Bevilling til at levere forsyningspligtig el i et givent geografisk område. Bevillingen tildeles af Energistyrelsen efter delegation fra klima-, energi- og bygningsministeren.
Forsyningspligtig el	Den el, som en forbruger modtager, hvis forbrugeren ikke aktivt har foretaget et valg om køb af el på det frie marked.
kWh (kilowatttime)	Den mængde energi, der produceres på 1 time med en effekt på 1 kW.
Leveringsperiode	Den periode, et elprodukt er tilbudt i. Dvs. at et elprodukt, der udbydes på Elpristavlen gældende for fx 1 år, har en leveringsperiode på 1 år.
Mark-up	Det beløb, som et forsyningspligtigt selskab maksimalt må have i fortjeneste ved salg af forsyningspligtig el. Mark-up-grænsen for de forsyningspligtige elleverandører fastsættes af Energitilsynet for 2 år ad gangen.
Oprindelsesgaranti	Elektronisk dokument, der giver en garanti for, at en nærmere angivet mængde el er fremstillet ved brug af VE-anlæg.
Offentlige forpligtelser (PSO)	En merpris på forbrugers elregning, som går til forskning, udvikling og støtte til VE-energi. De offentlige forpligtelser kaldes også PSO (Public Service Obligations). De offentlige forpligtelser opkræves med en tarif for forbrugt kWh. Tariffen beregnes af Energinet.dk. Energinet.dk udbetaler støtte fra de offentlige forpligtelser til især ejere af VE-anlæg.
Ren elpris	Prisen på el, når der ses bort fra netbetalinger (system- og transportomkostninger), skatter, afgifter og offentlige forpligtelser.
System- og transportomkostninger	Omkostninger til drift af ledningsnettet og til sikring af forsyningsikkerhed m.m.
TW (terrawatttime)	1 TW svarer til 1.000.000.000 kW.
VE-energi	El og varme, der produceres ved hjælp af vedvarende energikilder. Disse omfatter bl.a. vand (vandkraft) og vind (vindkraft).