

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om ændringen af støtten til solcelleanlæg

Januar
2015

revision

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 25/2013 om ændringen af støtten til solcelleanlæg****Klima-, energi- og bygningsministerens redegørelse af 24. november 2014**

19. december 2014

RN 707/14

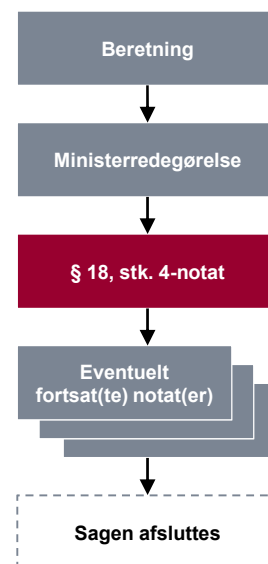
1. Dette notat handler om de initiativer, som klima-, energi- og bygningsministeren har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

KONKLUSION

Klima-, energi- og bygningsministeren har taget Statsrevisorernes kritik til efterretning og redegjort for en række initiativer, som Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har taget. Rigsrevisionen forstår initiativerne således, at de både har til formål at styrke kvaliteten af ministeriets lovforberedende arbejde og at understøtte, at ministeren oplyser Folketinget fyldestgørende. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har i 2013 og 2014 gjort en stor indsats for at forbedre sin viden om den eksisterende udbygning med solcelleanlæg. Ministeriet har bl.a. siden den 15. august 2013 ugentligt opgjort udbygningen. Ministeriet rapporterer kvartalsvist herom til en interministeriel kreds bestående af Skatteministeriet, Finansministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet arbejder på at forbedre sin viden om den forventede udbygning med solcelleanlæg. Bl.a. analyserer ministeriet i samarbejde med Skatteministeriet og Finansministeriet den forventede udbygning, som følge af at solcellestrøm til eget forbrug fortsat er afgiftsfritaget. Det sker som led i en igangværende tilskuds- og afgiftsanalyse af energiområdet.
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriets medarbejdere har været på et kursus om god forvaltningsskik. Desuden er Kammeradvokaten i gang med at se på processen i forhold til lovændringen i 2012 vedrørende støtten til solcelleanlæg og skal på den baggrund komme med anbefalinger til, hvordan ministeriets lovforberedende arbejde kan styrkes.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2014 en beretning om ændringen af støtten til solcelleanlæg. Beretningen handlede om ændringen af støtten til solcelleanlæg i 2012 og 2013. I 2012 steg udbygningen med solcelleanlæg kraftigt. Det skyldtes en kombination af et højt støtteniveau og faldende priser på solcelleanlæg, der tilsammen gjorde solcelleanlæg til en god investering for private husstande. Det betød, at de samlede udgifter til støtte til solcelleanlæg steg kraftigt. Folketinget ændrede derfor støtten til solcelleanlæg i 2012 og 2013, så støtteniveauet blev reduceret. Folketinget indførte samtidig en overgangsordning, der betød, at eksisterende solcelleanlæg kunne fortsætte med det høje støtteniveau i 20 år.

Beretningen viste, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde haft fokus på de økonomiske konsekvenser af lovgivningen vedrørende støtten til solcelleanlæg. Desuden vurderede Rigsrevisionen, at klima-, energi- og bygningsministeren ikke fyldestgørende havde oplyst Folketinget herom.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriets beregninger af de økonomiske konsekvenser af lovgivningen om støtten til solcelleanlæg havde været mangelfulde. Desuden kritiserede de skarpt, at klima-, energi- og bygningsministeren ikke havde givet Folketinget fyldestgørende oplysninger.

4. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som klima-, energi- og bygningsministeren har iværksat som følge af beretningen.

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

II. Gennemgang af klima-, energi- og bygningsministerens redegørelse

Beregninger af de økonomiske konsekvenser

5. Beretningen viste, at der med ændringerne af støtten til solcelleanlæg i 2012 blev indført en overgangsordning, der betød, at eksisterende solcelleanlæg kunne fortsætte med det høje støtteniveau i 20 år. Klima-, Energi- og Bygningsministeriets antagelse om, hvor mange solcelleanlæg der ville komme på overgangsordningen, var imidlertid for lav. Ministeriet antog, at der sammenlagt ville komme 230 megawatt (MW) solcelleanlæg på overgangsordningen og beregnede de økonomiske konsekvenser ud fra denne antagelse. Inden Folketinget vedtog ændringerne, vidste ministeriet, at der allerede var registreret sammenlagt 302 MW solcelleanlæg, som ville komme på overgangsordningen, og at væsentligt flere anlæg ville komme til. Ministeriet foretog imidlertid ikke nye beregninger af de økonomiske konsekvenser. Rigsrevisionen vurderede, at det øgede antal solcelleanlæg på overgangsordningen betød, at udgifterne til støtten blev mindst 1,8 mia. kr. højere end forventet.

6. Statsrevisorerne kritiserede på den baggrund, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriets beregninger af de økonomiske konsekvenser af lovgivningen om støtten til solcelleanlæg havde været mangelfulde.

7. Klima-, energi- og bygningsministeren oplyser i sin redegørelse, at ministeren tager kritikken til efterretning. Ministeren bekræfter, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriets beregninger af de økonomiske konsekvenser, der blev oplyst i forbindelse med ministerens fremsættelse af lovforslaget om ændringen af støtten til solcelleanlæg den 20. november 2012, var baseret på en antagelse om 230 MW solcelleanlæg på overgangsordningen. Ministeren oplyser, at det skyldes, at ministeriet på daværende tidspunkt ikke havde et mere præcist skøn end de anvendte 230 MW. Ministeren bekræfter, at ministeriet ikke foretog nye beregninger, da ministeriet fik oplysninger om, at der ville komme mindst 302 MW på overgangsordningen.

8. Rigsrevisionen anderkender, at det på daværende tidspunkt ikke var muligt at give et præcist skøn over, hvor mange solcelleanlæg der ville komme på overgangsordningen. Rigsrevisionen bemærker dog også, at der på daværende tidspunkt var en række forhold, som Klima-, Energi- og Bygningsministeriet ikke tog højde for, da ministeriet antog, at der ville komme 230 MW solcelleanlæg på overgangsordningen. Disse forhold betød efter Rigsrevisionens vurdering entydigt, at der med meget stor sandsynlighed ville komme væsentligt mere end 230 MW på overgangsordningen. Rigsrevisionen redegjorde også for disse forhold i beretningen. Det drejede sig om følgende:

- Der var allerede registreret 230 MW solcelleanlæg den 13. november 2012.
- Der var den 13. november 2012 anlæg, der var nettilsluttede, men endnu ikke registrerede.
- Der var derudover anlæg, som var solgt, men endnu ikke registrerede.
- Den politiske aftale den 15. november 2012 skabte klarhed om reglerne for anlæg på overgangsordningen og dermed høj grad af sikkerhed for ejernes afkast. Det gjorde det økonomisk attraktivt at investere i et solcelleanlæg, hvor besparelsen for ejeren kunne tilbagebetale anlægget på ned til 5-7 år.
- Lovforslaget var ikke klar til fremsættelse samme dag, som forligspartierne indgik den politiske aftale. Det betød, at nye købere af solcelleanlæg fortsat kunne nå at komme på overgangsordningen i dagene, indtil lovforslaget blev fremsat.

9. Klima-, energi- og bygningsministeren oplyser i sin redegørelse, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet i 2013 og 2014 har gjort en stor indsats for at sikre sig bedre viden om den eksisterende udbygning med solcelleanlæg. Ministeriet har siden den 15. august 2013 ugentligt opgjort udbygningen. Ministeriet rapporterer desuden kvartalsvist om udbygningen og pris- og teknologiudviklingen for bl.a. solcelleanlæg til en interministeriel kreds bestående af Skatteministeriet, Finansministeriet og Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet arbejder på at forbedre sin viden om den forventede udbygning med solcelleanlæg. Ministeriet har i samarbejde med Skatteministeriet og Finansministeriet gennemført en grundig vurdering af den forventede udbygning, som følge af at solcellestrøm til eget forbrug fortsat er afgiftsfritaget. Dette arbejde er videreført i den tilskuds- og afgiftsanalyse af energiområdet, som en tværministeriel arbejdsgruppe med Skatteministeriet som formand igangsatte i 2013 som opfølgning på den energipolitiske aftale for 2012-2020. Parallelt hermed og i samme kreds er der nedsat en arbejdsgruppe, der skal vurdere brugen af batterier i forbindelse med solcelleanlæg, idet det kan øge omfanget af solcellestrøm til eget forbrug og dermed også omfanget af afgiftsfritagelse.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har desuden opnormeret arbejdet med solcelleanlæg. I Energistyrelsen er der etableret en selvstændig enhed, som kun beskæftiger sig med solcelleanlæg, og hvortil der er tilført flere resurser. I ministeriets departement er resurserne omprioriteret for at styrke arbejdet på området.

Endelig har Klima-, Energi- og Bygningsministeriet igangsat et arbejde, der skal styrke det lovforberedende arbejde. Kammeradvokaten er i gang med at se på processen i forhold til lovændringen i 2012 vedrørende støtten til solcelleanlæg og skal på den baggrund komme med anbefalinger til, hvordan ministeriets lovforberedende arbejde fremadrettet kan styrkes. I ministeriets departement har alle medarbejdere i efteråret 2013 været på et kursus om god forvaltningsskik. I Energistyrelsen er kurset gennemført i august og september 2014.

10. Rigsrevisionen konstaterer, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har gjort en stor indsats for at forbedre sin viden om såvel den eksisterende som den forventede udbygning med solcelleanlæg. Rigsrevisionen konstaterer desuden, at ministeriet har opnormeret arbejdet med solcelleanlæg og har igangsat et arbejde, der skal styrke kvaliteten af det lovforberedende arbejde. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Oplysninger til Folketinget

11. Beretningen viste, at klima-, energi- og bygningsministeren først efter vedtagelsen af lovændringen i 2012 oplyste Folketinget om, at der allerede inden lovændringens vedtagelse var registreret sammenlagt 302 MW solcelleanlæg, som ville komme på overgangsordningen. Det var væsentligt mere end de tidligere oplyste 230 MW, og dermed ville de samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg blive væsentligt højere end hidtil antaget. Da overgangsordningen gjaldt i 20 år, ville der være støtteudgifter til overgangsordningen helt frem til 2032. Ministeren oplyste imidlertid ikke Folketinget om de samlede støtteudgifter frem til 2032, som Klima-, Energi- og Bygningsministeriet havde beregnet.

Beretningen viste desuden, at forligspartierne i slutningen af 2012 aftalte, hvordan solcelleudbygningen skulle finansieres frem til 2020. Da finansieringen hvilede på antagelsen om 230 MW solcelleanlæg på overgangsordningen, vidste klima-, energi- og bygningsministeren allerede, inden Folketinget vedtog lovændringen i 2012, at finansieringen ikke var tilstrækkelig. I maj 2013 oplyste ministeren, at der var aftalt finansiering for op til 800 MW solcelleanlæg frem til 2020. Ministeren oplyste imidlertid ikke, at denne finansiering byggede på en antagelse om 230 MW solcelleanlæg på den gamle støtteordning, som på det tidspunkt var markant overskredet. I juni 2013 vurderede ministeriet, at der ville komme ca. 490 MW solcelleanlæg på overgangsordningen, hvilket ministeren oplyste til Folketinget. I forbindelse med den politiske aftale om støtte til solcelleanlæg i juni 2013 aftalte forligspartierne fuld finansiering for 800 MW solcelleanlæg frem til 2020 ud fra denne forudsætning. Rigsrevisionen konstaterede, at ministeren tidligere kunne have oplyst Folketinget om, at der ikke var aftalt tilstrækkelig finansiering. Rigsrevisionen konstaterede dog også, at udgiften til støtten til solcelleanlæg ville være den samme, uanset hvornår finansieringen blev fundet.

12. Statsrevisorerne kritiserede på den baggrund skarpt, at klima-, energi- og bygningsministeren ikke havde givet Folketinget fyldestgørende oplysninger om udbygningen af solcelleanlæg, de samlede udgifter til støtten og finansieringen heraf. Statsrevisorerne fandt, at udgiften til støtten burde have været oplyst frem til 2032 i stedet for frem til 2020.

13. Klima-, energi- og bygningsministeren oplyser i sin redegørelse, at ministeren tager kritikken til efterretning. Ministeren oplyser dog også, at det er almindelig praksis at oplyse om udgifterne inden for en given politisk aftaleperiode. I dette tilfælde den energipolitiske aftale for 2012-2020.

14. Rigsrevisionen bemærker hertil, at Klima-, energi- og bygningsministerens oplysning er en gentagelse af, hvad Klima-, Energi- og Bygningsministeriet tidligere har oplyst Rigsrevisionen, hvilket også fremgår af beretningen. Som det også fremgår af beretningen, var overgangsordningen for eksisterende solcelleanlæg et centralt emne i de politiske drøftelser forud for aftalen om en ny støtteordning. Overgangsordningen blev som et resultat af disse drøftelser forlænget fra 10 til 20 år for alle eksisterende anlæg. De økonomiske konsekvenser af at forlænge fra en 10-års til en 20-års overgangsordning i 2012 ses imidlertid ikke, når udgifterne kun oplyses frem til 2020, idet de først slår igennem i perioden 2023-2032. Derfor var det efter Rigsrevisionens vurdering relevant at oplyse udgiften til støtten frem til 2032. Det ville have givet Folketinget et mere fyldestgørende grundlag for at vurdere de økonomiske konsekvenser ved den foreslåede ændring af støtten til solcelleanlæg.

15. Klima-, energi- og bygningsministeren oplyser desuden i sin redegørelse, at de samlede udgifter ved overgangsordningen vil være de samme, uanset hvor der måtte blive fundet finansiering.

16. Rigsrevisionen bemærker hertil, at Rigsrevisionen er enig i dette, hvilket også fremgår af beretningen. Som det også fremgår af beretningen, er det dog Rigsrevisionens vurdering, at Klima-, energi- og bygningsministeren tidligere kunne have oplyst Folketinget om, at der ikke var aftalt tilstrækkelig finansiering. Det gælder fx i forbindelse med lovændringen i 2012. Selv om Klima-, Energi- og Bygningsministeriet på daværende tidspunkt ikke vidste, hvor stor den endelige udbygning på overgangsordningen ville blive, kunne ministeren have oplyst Folketinget om, at det allerede på det tidspunkt var klart, at der ville blive behov for mere finansiering, end der var aftalt den 15. november 2012.

17. Rigsrevisionen konstaterer, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har gjort en stor indsats for at forbedre sin viden om den eksisterende og den forventede udbygning med solcelleanlæg, at ministeriet har opnormeret arbejdet med solcelleanlæg, og at ministeriet har igangsat et arbejde, der skal styrke kvaliteten af det lovforberedende arbejde. Rigsrevisionen forstår klima-, energi- og bygningsministerens redegørelse således, at sigtet med disse initiativer også er at understøtte, at ministeren oplyser Folketinget fyldestgørende. Rigsrevisionen finder ministeriets initiativer tilfredsstillende.

III. Afslutning

18. Rigsrevisionen finder klima-, energi- og bygningsministerens initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Lone Strøm