

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens støtte til solcelleanlæg

Oktober
2013



revision
revision

revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens støtte til solcelleanlæg

1. oktober 2013

RN 704/13

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 21. august 2013 om en undersøgelse af statens støtte til solcelleanlæg. Statsrevisorerne anfører bl.a. i anmodningen, at udbygningen med solceller er sket i et større og hurtigere omfang end forudset. Dette notat beskriver, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne inden sommerferien 2014.

II. Baggrund

2. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om:

- 1) At vurdere kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovarbejde på solcelleområdet tilbage til 2010, herunder forarbejderne til lovforslagene, eksterne henvendelser samt samarbejdet mellem ministerierne i forbindelse med udarbejdelse af lovgivningen. I den forbindelse anmodes også om en vurdering af, om det politiske beslutningsgrundlag forud for de forskellige lovændringer angående de samfundsøkonomiske konsekvenser af statens støtte til solcelleanlæg 2010-2013 har været fyldestgørende.
- 2) At undersøge forvaltningen af støtteordningerne til solcelleanlæg.
- 3) At vurdere, om klima-, energi- og bygningsministeren har afgivet rigtige og fyldestgørende oplysninger til Folketinget i sagen.
- 4) At undersøge, hvilken effekt støtten til solcelleanlæg har haft i forhold til lovens formål – herunder en opgørelse af, hvordan udbygningen af solcelleanlæg i perioden 2010-2013 har fordelt sig på henholdsvis store anlæg og mindre private husstande/fælles anlæg.

3. Siden 1999 har ejere af små solcelleanlæg op til 6 kW kunnet afregne deres elforbrug og elproduktion på årsbasis. Dvs. at solcelleejerne kan "opspare" el produceret om sommeren til forbrug om vinteren. Solcelleejerne skal kun betale for den del af deres elforbrug, der overskrider deres produktion. Den el, som solcelleejerne selv har produceret, skal de ikke betale afgifter af. Jo mindre el, solcelleejerne skal købe, desto færre indtægter opnår staten.

Formål med lov om fremme af vedvarende energi

Lovens formål er at fremme produktion af energi ved anvendelse af vedvarende energikilder i overensstemmelse med klima- og miljømæssige samt samfundsøkonomiske hensyn med henblik på at nedbringe afhængigheden af fossile brændstoffer, sikre forsyningsikkerheden og reducere udledningen af CO₂ og andre drivhusgasser.

Loven skal særligt medvirke til at sikre opfyldelse af nationale og internationale målsætninger om at forøge andelen af energi, som produceres ved anvendelse af vedvarende energikilder. (Lovbekendtgørelse nr. 1074 af 8. november 2011, § 1, stk. 1).

4. I 2010 ændrede Folketinget skatte- og afgiftsreglerne for vedvarende energianlæg, så det blev mere attraktivt at investere i små vedvarende energianlæg (husstands anlæg), herunder solcelleanlæg. Desuden har priserne på solcelleanlæg i de senere år været stærkt faldende. Derfor blev det i 2012 meget attraktivt at investere i små solcelleanlæg, og der skete en kraftig vækst i udbygningen af solcellekapaciteten i Danmark. Det medførte et kraftigt fald i det statslige provenu.

5. I november 2012 ændrede Folketinget skatte- og afgiftsreglerne for vedvarende energianlæg og afregningspriserne for salg af el fra vedvarende energianlæg for at reducere især udbygningen af små solcelleanlæg. Fremover skal afregningen ske på timebasis, og nye vedvarende energianlæg kan ikke længere "opspare" el produceret om sommeren til forbrug om vinteren. Til gengæld kan de i en overgangsperiode afregne den overskydende el til en højere pris end tidligere. Det betyder samlet set, at nye vedvarende energianlæg på maks. 6 kW får mindre støtte end tilsvarende anlæg under den hidtidige ordning. Der blev samtidig aftalt en overgangsordning, så alle vedvarende energianlæg på maks. 6 kW under den hidtidige ordning i de næste 20 år fortsat kan afregne elforbruget og elproduktionen på årsbasis.

6. Lovændringerne i 2012 betød dog også, at solcelleanlæg på 6-400 kW fik en højere støtte end under den hidtidige ordning. For anlæg over 400 kW ændredes støtteniveauet ikke. I lovændringerne var der dog et muligt "hul", idet det var muligt at koble flere anlæg af maks. 400 kW sammen. Dermed kunne anlæg, som reelt var større end 400 kW, få en højere støtte, end hvis anlægget var anmeldt og tilsluttet som ét samlet anlæg. Store solcelleparker kunne på denne måde få en højere støtte, end det var tiltænkt fra Folketingets side. Der var samtidig kun politisk opbakning til at udbygge solcellekapaciteten i Danmark til ca. 800 MW frem til 2020. Muligheden for at etablere store solcelleparker øgede dermed sandsynligheden for, at udbygningen af solcellekapaciteten hurtigt ville ramme loftet på ca. 800 MW.

7. I marts 2013 blev det derfor aftalt, at reglerne for solcelleanlæg skulle ændres. Den forhøjede afregningspris skulle nu kun gælde solcelleanlæg, der var placeret på tage. Dermed var det ikke længere muligt at få en forhøjet afregningspris for store anlæg, som blev placeret på jorden. Samtidig bortfaldt grænsen på 400 kW for, hvilke solcelleanlæg der kan få den høje støttesats. Ændringen gav således fortsat mulighed for at opsætte store anlæg med høj støtte, hvis det var på tage af fx stalde og industribygninger. For at styre udgiften til den fortsatte udbygning af solcellekapaciteten i Danmark aftalte Folketinget i juni 2013 en yderligere begrænsning af støtten til solcelleanlæg. Den forhøjede afregningspris skulle nu kun gælde for solcelleanlæg med en samlet effekt på maks. 6 kW pr. husstand. Desuden blev den forhøjede afregningspris begrænset til en årlig pulje på 20 MW i hvert af årene i perioden 2013-2017.

8. I perioden 2010-2013 har der været 6 lovændringer, der bl.a. vedrørte statens støtte til solcelleanlæg. Skatteministeren fremsatte 3 lovændringer i perioden 2010 - medio 2012, og klima-, energi- og bygningsministeren fremsatte 3 lovændringer i perioden ultimo 2012 - medio 2013. Flere af ændringerne vedrørte love under både Klima-, Energi- og Bygningsministeriets og Skatteministeriets ressort. Derfor vil begge ministerier indgå i den følgende beskrivelse af tilrettelæggelsen af undersøgelsen.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

9. Vi vil besvare Statsrevisorernes anmodning således:

10. Vores besvarelse af Statsrevisorernes pkt. 1 om kvaliteten af lovarbejdet vil omfatte en undersøgelse af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets og Skatteministeriets lovarbejde i forbindelse med lovændringerne på solcelleområdet i perioden 2010-2013. Vi vil for det første undersøge, hvordan lovarbejdet har været tilrettelagt. Ved tilrettelæggelsen vil vi se på, hvordan samarbejdet mellem ministerierne i forbindelse med udarbejdelse af lovgivningen har været organiseret. Vi vil også se på, hvordan berørte parter har været inddraget i lovarbejdet, herunder hvordan ministerierne har håndteret eksterne henvendelser. Endelig vil vi undersøge, i hvilket omfang ministerierne i lovarbejdet har inddraget erfaringerne med statslig støtte til solcelleanlæg i andre lande, som har oplevet en stor udbygning af solcellekapaciteten. Vores foreløbige undersøgelse viser, at der i udgangspunktet er flere tusinde dokumenter, der vedrører lovarbejdet i perioden 2010-2013. Vi kan ud fra ministeriernes fremlagte sagslister se flere hundrede sager, som vedrører støtten til solcelleanlæg. Heraf indeholder nogle mere end 1.000 dokumenter. Materialets omfang gør, at det ikke er muligt at gennemgå alle disse dokumenter. Derfor vil undersøgelsen af lovarbejdet blive afgrænset til en gennemgang af de mest relevante dokumenter.

For det andet vil vi undersøge kvaliteten af ministeriernes analyser af de forventede økonomiske konsekvenser for staten ved lovændringerne af statens støtte til solcelleanlæg. I forlængelse heraf vil vi også se nærmere på ministeriernes vurderinger af de samfundsøkonomiske konsekvenser i et lidt bredere perspektiv, fx lovændringernes betydning for omsætning og beskæftigelse i virksomheder, der sælger og monterer solcelleanlæg.

11. Vores besvarelse af Statsrevisorernes pkt. 2 om forvaltning af støtten til solcelleanlæg og pkt. 4 om effekten af støtten vil omfatte en undersøgelse af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets og Skatteministeriets forvaltning i perioden 2010-2013. Vi vil undersøge, om ministerierne løbende har skabt overblik over udbygningen af solcelleanlæg og udbygningens økonomiske konsekvenser for staten. Vi vil endvidere undersøge, om ministerierne har fulgt op på, hvordan udbygningen af solcelleanlæg bidrager til målene om fremme af vedvarende energi, fx om udbygningen er sket i overensstemmelse med samfundsøkonomiske hensyn. Endelig vil vi undersøge, om ministerierne rettidigt har taget initiativ til ændringer af støtten til solcelleanlæg. Her vil det fx være relevant at undersøge, om ministerierne har inddraget erfaringer fra andre lande, som har oplevet en stor udbygning af solcellekapaciteten. Energinet.dk har ansvaret for administrationen af støtten til de over 86.000 solcelleanlæg, som er i drift, og Energinet.dk's administration udgør således en del af forvaltningen af støtten til solcelleanlæg. Efter en overordnet vurdering af administrationen vil vi afgøre, i hvilket omfang Energinet.dk's administration skal indgå i undersøgelsen.

12. Vores besvarelse af Statsrevisorernes pkt. 3 vil omfatte en undersøgelse af, om klima-, energi- og bygningsministerens information til Folketinget har været rigtig og fyldestgørende. Når vi skal vurdere, om informationerne har været *fyldestgørende*, vil vi undersøge, om Klima-, Energi- og Bygningsministeriet havde oplysninger, der var relevante for støtten til solcelleanlæg, men som enten ikke er givet til Folketinget eller ikke er givet rettidigt. Vi forventer, at fokus primært vil være på lovændringer om statens støtte til solcelleanlæg fremsat af ministeren i 2012 og 2013. Hensigten er at afklare, om Folketingets medlemmer har fået de oplysninger, som var nødvendige for rettidigt og på et solidt grundlag at kunne ændre lovgivningen for støtte til solcelleanlæg.

13. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har gjort opmærksom på, at ministeriet har nogle principielle betragtninger i forhold til Rigsrevisionens undersøgelse af kvaliteten i lovarbejdet, herunder håndteringen af eksterne henvendelser og samarbejdet mellem ministerierne. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet vil tage initiativ til en mere overordnet drøftelse af rækkevidden af Rigsrevisionens hjemmel til at undersøge de involverede ministeriers lovgivningsarbejde.

14. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at Rigsrevisionen tidligere har gennemført større undersøgelser, hvor kvaliteten af det lovforberedende arbejde blev inddraget. Det var fx tilfældet i beretning nr. 2/2011 om ulovlig opkrævning af ejendomskatter og beretning nr. 18/2007 om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere. Desuden har Rigsrevisionen i flere tilfælde vurderet det beslutningsgrundlag, som de pågældende ministerier har udarbejdet til Folketinget. Det indgik fx i beretning nr. 14/2009 om det digitale tinglysningsprojekt og beretning nr. 9/2008 om beslutningsgrundlaget for et eventuelt køb af nye kampfly.

15. Rigsrevisionens foreløbige undersøgelse viser, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriets og Skatteministeriets skriftlige materiale om støtten til solcelleanlæg i perioden 2010-2013 er særdeles omfattende. Bl.a. på grund af det omfattende materiale skal Rigsrevisionen for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

16. Hvis Statsrevisorerne ønsker det, vil Rigsrevisionen iværksætte en større undersøgelse, der tager udgangspunkt i de rammer, vi har skitseret. Vi forventer, at vi kan afgive en beretning til Statsrevisorerne inden sommerferien 2014.

Lone Strøm