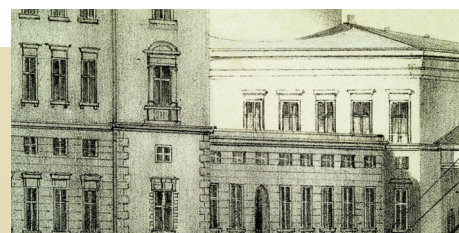


25/2013

STATSREVISORERNE



Beretning om ændringen af støtten til solcelle- anlæg



25/2013

Beretning om ændringen af støtten til solcelle- anlæg

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 2014

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.

Klima-, energi- og bygningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2015.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i marts måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2013, som afgives i marts 2015.

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.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-443-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM ÆNDRINGEN AF STØTTEN TIL SOLCELLEANLÆG

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse, fordi lovgivningen om støtten til solcelleanlæg har haft nogle utilsigtede økonomiske konsekvenser. Statsrevisorerne anmodede i den forbindelse om at få undersøgt, om det politiske beslutningsgrundlag forud for de forskellige lovændringer har været fyldestgørende, og om Folketinget har modtaget rigtige og fyldestgørende oplysninger om sagen.

Antallet af nye solcelleanlæg i Danmark var i 2012 steget kraftigere end forventet, dels på grund af faldende priser på solcelleanlæg og stigende priser på el, dels på grund af et højt niveau for støtte. Undersøgelsen vedrører perioden 2010-2013 og fokuserer på de 2 væsentligste lovændringer i 2012 og 2013, der sigtede på at reducere støtte-niveauet og statens udgifter.

Statsrevisorerne kritiserer, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriets beregninger af de økonomiske konsekvenser af lovgivningen om støtten til solcelleanlæg har været mangelfulde. Folketingets beslutningsgrundlag for at vedtage lovforslagene har således ikke været fyldestgørende.

Selv om ministeriet havde viden om, at der var registreret 302 megawatt (MW) solcelleanlæg på den 20-årige overgangsordning, tog beregningerne af de økonomiske konsekvenser udgangspunkt i 230 MW solcelleanlæg. Statens udgifter til støtten til solcelleanlæg på overgangsordningen blev derfor vurderet mindst 1,8 mia. kr. for lavt.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at klima-, energi- og bygningsministeren ikke har givet Folketinget fyldestgørende oplysninger om udbygningen af solcelleanlæg, de samlede udgifter til støtten og finansieringen heraf.

Klima-, energi- og bygningsministeren informerede ikke Folketinget om ministeriets beregninger af de samlede udgifter til støtten. De oplysninger, ministeriet videregav til Folketinget, hvilede desuden på et ufuldstændigt grundlag. Oplysningerne om udgifterne og finansieringsbehovet hvilede på for lave antagelser om udbygningen med solcelleanlæg. Ligeledes burde udgiften til støtten have været oplyst frem til 2032 i stedet for frem til 2020. Selv om hverken Folketinget eller forligspartierne efterspurgte viden om de samlede udgifter, finder Statsrevisorerne, at ministeren inden lovændringen i 2012 skulle have delt sin viden om, at finansieringen var utilstrækkelig. Først i juni 2013 oplyste ministeren til Folketinget, at der ville komme ca. 490 MW solcelleanlæg på overgangsordningen.

Statsrevisorerne,
den 17. september 2014

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen*



Beretning til Statsrevisorerne om ændringen af støtten til solcelle- anlæg

Denne undersøgelse er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 29. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og hovedkonklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Design, revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	13
2.	Ændring af støtteordningen for solcelleanlæg i 2012	16
2.1.	Kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovarbejde.....	18
2.2.	Klima-, energi- og bygningsministerens oplysninger til Folketinget	26
3.	Begrænsning af omfanget af støtteordningen for solcelleanlæg i 2013.....	30
3.1.	Kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovarbejde.....	32
3.2.	Klima-, energi- og bygningsministerens oplysninger til Folketinget	39
Bilag 1.	Elementerne i de samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg	43
Bilag 2.	Revisionskriterier og metode	45
Bilag 3.	Ordliste.....	49

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

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Klima-, Energi- og Bygningsministeriet:

Lykke Friis: 24. november 2009 - 3. oktober 2011
Martin Lidegaard: 3. oktober 2011 - 3. februar 2014
Rasmus Helveg Petersen: 3. februar 2014 -

Beretningen har i udkast været forelagt Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og hovedkonklusion

1. Denne beretning handler om ændringen af støtten til solcelleanlæg, og Rigsrevisionen har udarbejdet den på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne. Undersøgelsen omfatter perioden 2010-2013.

Formålet er at vurdere, om Klima-, Energi- og Bygningsministeriet i tilstrækkelig grad har haft fokus på de økonomiske konsekvenser af lovgivningen om støtten til solcelleanlæg, og om klima-, energi- og bygningsministeren har givet Folketinget rigtige og fyldestgørende oplysninger herom. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurderinger af de økonomiske konsekvenser i lovarbejdet vedrørende støtten til solcelleanlæg været tilfredsstillende?
- Har klima-, energi- og bygningsministeren rigtigt og fyldestgørende oplyst Folketinget om de økonomiske konsekvenser af lovgivningen om støtten til solcelleanlæg?

2. Vi kan konstatere, at der opstod et hul i lovgivningen i forbindelse med Folketingets ændring af støtten til solcelleanlæg i slutningen af 2012. Hullet gjorde det i praksis muligt at etablere store solcelleparker inden for rammerne af den nye støtteordning, selv om det ikke var intentionen. Inden Folketinget vedtog ændringerne, vidste Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, at der kunne være et hul i lovgivningen, men det oplyste klima-, energi- og bygningsministeren ikke Folketinget om. I maj 2013 kritiserede Folketinget på denne baggrund ministeren for ministeriets ageren i sagen. Vores gennemgang af sagen, herunder ministeriets redegørelse for forløbet, har ikke givet os anledning til yderligere bemærkninger, og sagen behandles således ikke nærmere i denne beretning.

Notat om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse

Rigsrevisionen udarbejdede på baggrund af Statsrevisorernes anmodning et notat om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af støtten til solcelleanlæg. Statsrevisorerne tiltrådte notatet på deres møde i oktober 2013.

HOVEDKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet ikke i tilstrækkelig grad har haft fokus på de økonomiske konsekvenser af lovgivningen vedrørende støtten til solcelleanlæg. Desuden vurderer Rigsrevisionen, at klima-, energi- og bygningsministeren ikke fyldestgørende har oplyst Folketinget herom. Rigsrevisionens vurdering er baseret på nedenstående.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet var allerede i 2011 opmærksom på, at der med det eksisterende støtteniveau til solcelleanlæg var risiko for, at solcelleudbygningen og de statslige udgifter derved ville stige markant. Ministeriet udarbejdede derfor et forslag til en ny støtteordning, som ville reducere de statslige udgifter. Ministeriet arbejdede for, at den foreslåede støtteordning blev en del af den energipolitiske aftale i marts 2012. Regeringen valgte imidlertid ikke at inddrage forslaget i forhandlingerne herom.

Efter den energipolitiske aftale var indgået, steg antallet af nye solcelleanlæg i Danmark endnu kraftigere end tidligere forventet. Årsagen var, at prisen på solcelleanlæg var faldet, og det – kombineret med en ordning med et højt støtteniveau – betød, at solcelleanlæg var blevet en god investering for private husstande. Regeringen besluttede derfor i juni 2012 at udarbejde et forslag til ændring af støtteordningen hurtigst muligt. Regeringen fremlagde i starten af november 2012 sit forslag til en ny støtteordning, som reducerede støtteniveauet, og i midten af november 2012 indgik forligspartierne en aftale herom.

Udbygningens omfang

Forligspartierne aftalte samtidig en overgangsordning, så eksisterende solcelleanlæg på den gamle støtteordning kunne fortsætte med det høje støtteniveau i 20 år. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet antog, at der sammenlagt ville komme 230 megawatt (MW) solcelleanlæg på overgangsordningen. Rigsrevisionen vurderer i midlertid, at ministeriets antagelse var for lav. 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. Rigsrevisionen vurderer, at det var en væsentlig information for Folketinget, fordi udgifterne til støtten dermed blev mindst 1,8 mia. kr. højere end forventet. Derfor burde klima-, energi- og bygningsministeren inden vedtagelsen af lovændringen have oplyst Folketinget om, at der ville komme væsentligt mere end 230 MW på overgangsordningen.

Samlede udgifter til støtten

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet beregnede ud fra en antagelse om 230 MW solcelleanlæg på overgangsordningen de samlede udgifter til ændringen af støtteordningen frem til 2020 til 4,7 mia. kr. Heraf ville ca. 2,8 mia. kr. gå til overgangsordningen og den resterende del til den nye støtteordning. Da overgangsordningen gjaldt i 20 år, ville der være støtteudgifter til overgangsordningen helt frem til 2032, som ministeriet beregnede til yderligere ca. 3 mia. kr. Idet ministeriets antagelse om 230 MW på overgangsordningen – som allerede nævnt – var for lav, var ministeriets vurdering af de samlede støtteudgifter til solcelleanlæg frem til 2020 og 2032 også for lave.

Klima-, energi- og bygningsministeren oplyste hverken Folketinget eller forligspartierne om de samlede støtteudgifter, som ministeriet havde beregnet. De fik alene oplyst statens merprovenu ved at ændre støtten og beløb, som viste delmængder af de samlede støtteudgifter. Ministeriet har oplyst, at det er normal praksis kun at oplyse om konsekvenserne i forhold til den eksisterende lovgivning, og da hverken Folketinget, forligspartierne eller de enkelte ordførere efterspurgte oplysninger om de samlede udgifter, videregav ministeren ikke oplysningen på eget initiativ. Rigsrevisionen finder, at ministeriets forventninger til de samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg var centrale oplysninger, og at de ville have givet Folketinget og forligspartierne et mere fyldestgørende grundlag for at vurdere de økonomiske konsekvenser ved den foreslåede ændring af støtten til solcelleanlæg.

Oplysninger til Folketinget om finansieringen

Forligspartierne aftalte i slutningen af 2012, hvordan solcelleudbygningen skulle finansieres frem til 2020. Denne finansiering hvilede på antagelsen om solcelleanlæg med i alt 230 MW på overgangsordningen. Allerede inden Folketinget vedtog lovændringen, vidste klima-, energi- og bygningsministeren, at finansieringen ikke var tilstrækkelig. I maj 2013 oplyste ministeren, at der var aftalt finansiering for op til 800 MW 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. Derfor konstaterer Rigsrevisionen, at ministerens oplysning ikke var fyldestgørende.

1.2. Baggrund

3. Folketinget indførte fra 1999 en støtteordning for solcelleanlæg, som gjaldt i en 4-årig forsøgsperiode. Folketinget forlængede efterfølgende forsøgsperioden og gjorde i 2006 støtteordningen permanent.

Støtteordningen betød, at ejere af husstandsbaseerede solcelleanlæg til og med 6 kilowatt (kW) kunne fritages fra at betale elafgift. Derudover kunne solcelleanlæg i ikke-erhvervs-mæssigt benyttet bebyggelse ligeledes fritages fra elafgift, så længe anlægget ikke var større end 6 kW pr. 100 m² bebygget areal. Et 6 kW-anlæg kunne producere, hvad der ca. svarer til en husstands årlige elforbrug. Solcelleejeren fik mulighed for at *nettoafregne* sit elforbrug og sin elproduktion. Det betød, at ejeren kun skulle betale elafgift, hvis forbruget af el var højere end produktionen af el, og kun af forskellen mellem den forbrugte el og den producerede el fra solcelleanlægget. Da opgørelsen af forbrug og produktion kun skete én gang om året, kunne solcelleejere populært sagt "lagre" el produceret om sommeren til forbrug om vinteren. Ordningen kaldes derfor *den årsbaseerede nettoafregningsordning*.



Husstand med et solcelleanlæg på taget svarende til ca. 6 kW.

Foto: Sparenergi.dk, Energistyrelsen.

Kilowatt-time (kWh) er en enhed for elektrisk energi, som bruges ved beregning af elforbrug og elproduktion.

Ud over muligheden for årsbaseret nettoafregning vedtog Folketinget i 2004, at el produceret af bl.a. solcelleanlæg skulle støttes ved, at solcelleejerne kunne afregne deres eventuelle *overskudsproduktion* til en pris, der var højere end markedsprisen. Overskudsproduktionen leverede solcelleejerne til elnettet. *Afregningsprisen* udgjorde 60 øre pr. kilowatt-time (kWh) i de første 10 år af solcelleanlæggets levetid og 40 øre pr. kWh i de følgende 10 år. For ejere af husstandsbaseerede solcelleanlæg til og med 6 kW var afregningsprisen kun relevant, hvis årets produktion af el var højere end årets forbrug. Da mange af de etablerede solcelleanlæg var relativt små og kun dækkede en del af ejerens årsforbrug, var afregningsprisen derfor i mange tilfælde ikke relevant.

På samme måde, som ejere af solcelleanlæg allerede var fritaget fra at betale elafgift, blev de i 2008 også *fritaget for at betale PSO-tarif* af den del af produktionen af el, som de selv forbrugte.

BOKS 1. PSO-TARIF

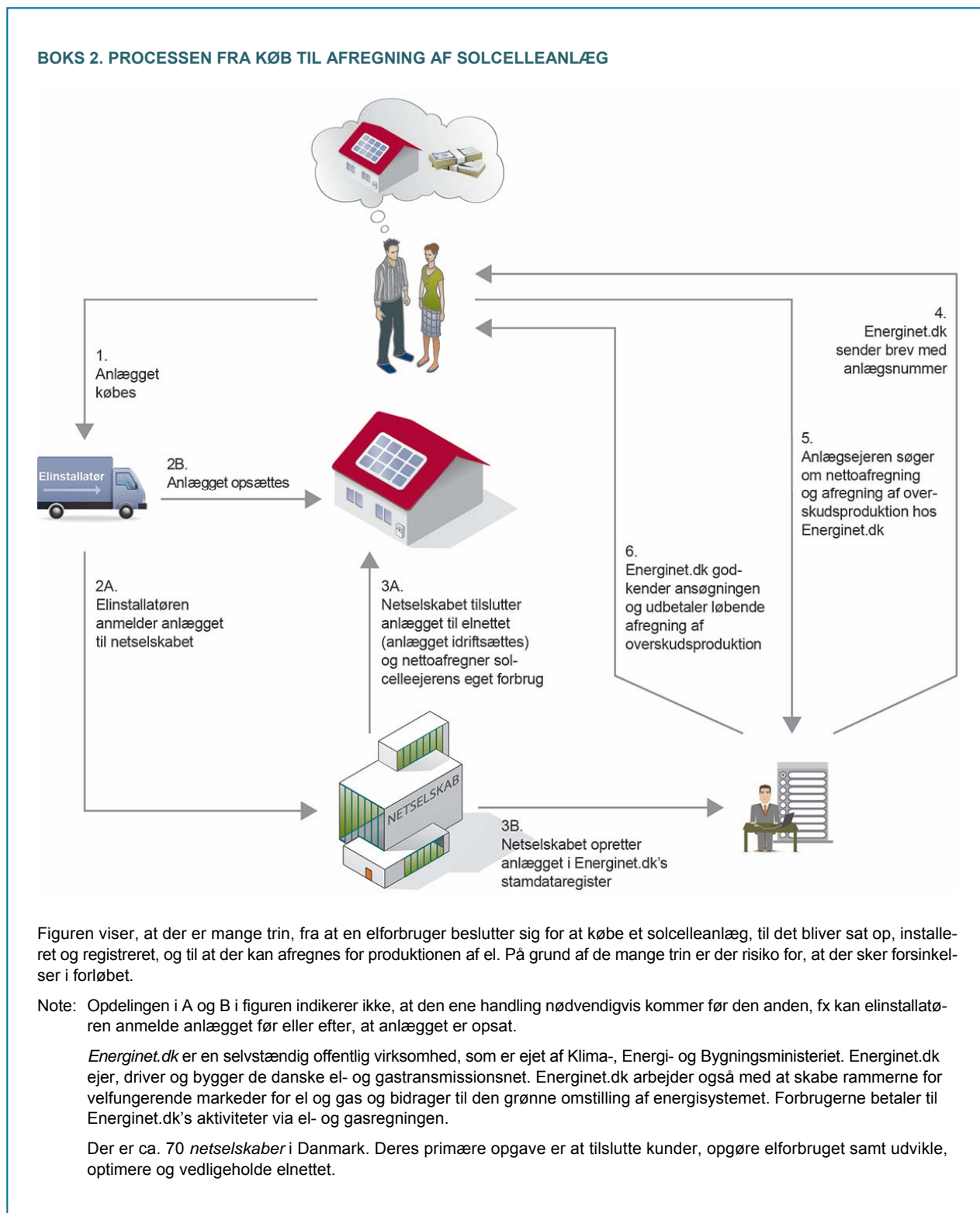
PSO-tariffen (Public Service Obligation) er den betaling, som elforbrugerne skal betale for at dække de omkostninger, som Energinet.dk har ved at udføre en række offentlige serviceforpligtelser relateret til elforsyningen. Langt størstedelen af PSO-midlerne bruger Energinet.dk til at støtte vedvarende energi som fx vindmøller og solcelleanlæg.

Folketinget indførte PSO-tariffen som en ekstra betaling på elregningen i forbindelse med en aftale om liberalisering af energimarkedene i 1998.

Megawatt (MW)
1 MW = 1.000 kW.

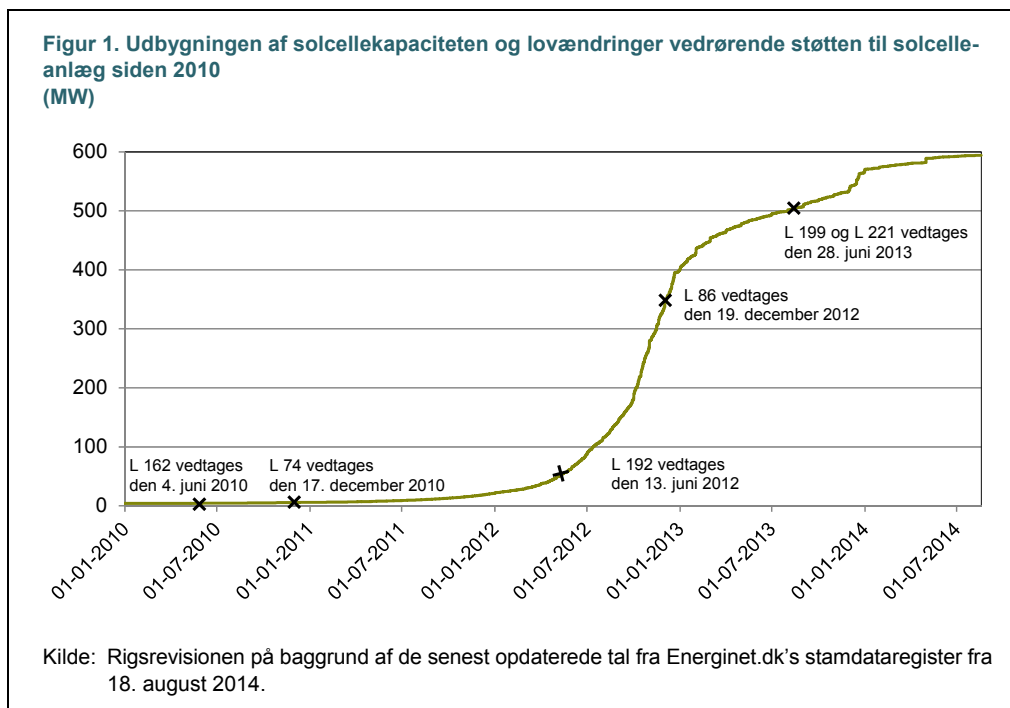
I de første år, efter at Folketinget indførte støtten til solcelleanlæg, blev der kun etableret et begrænset antal solcelleanlæg. Det skyldtes, at solcelleanlæg var dyre, og med det gældende støtteniveau betød det en lang tilbagebetalingstid for investeringer i solcelleanlæg. Ved indgangen til 2010 var der installeret solcelleanlæg med en samlet kapacitet på ca. 4 megawatt (MW). Disse solcelleanlæg kunne producere el svarende til ca. 700 husstandes årlige elforbrug.

4. Boks 2 viser processen fra køb til afregning af solcelleanlæg.



Udbygningen af solcellekapaciteten siden 2010

5. Figur 1 viser udbygningen af solcellekapaciteten siden 2010, baseret på opdaterede tal fra 2014. Figuren viser samtidig, hvornår Folketinget i samme periode vedtog lovændringer, som vedrørte støtten til solcelleanlæg.



Det fremgår af figur 1, at udbygningen af solcellekapaciteten i den første del af perioden var relativ beskeden. I foråret 2012 begyndte udbygningen imidlertid at stige kraftigt, og kapaciteten var på ca. 400 MW ved udgangen af 2012. I 2013 faldt udbygningshastigheden, og solcellekapaciteten blev i løbet af 2013 forøget med yderligere ca. 150 MW til i alt 550 MW. En stor del af den udbygning, der blev registreret i 2013, bestod af anlæg på den gamle støtteordning, som var lukket med lovændringen L 86 i december 2012 (jf. tabel 1), men som først løbende blev registreret i 2013. I 2014 er udbygningshastigheden faldet yderligere, og der er i august 2014 ca. 600 MW solcelleanlæg. De kan producere, hvad der svarer til ca. 100.000 husstandes årlige elforbrug.

6. En af de væsentligste årsager til, at solcelleudbygningen tog fart i 2012, var, at *prisen på solcelleanlæg* var faldet markant. Dertil kom, at *prisen på el* (inkl. afgifter mv.) omvendt var steget, og det gjorde det attraktivt for husstande at investere i solcelleanlæg med den gældende støtteordning. Omvendt betød de mange anlæg en stigende udgift for staten, fordi *statens skatte- og afgiftsprovener* faldt, i takt med at flere husstande fik solcelleanlæg. I midten af 2012 stod det derfor klart, at det var nødvendigt at ændre på reglerne for støtten til solcelleanlæg.

Lovændringer vedrørende støtten til solcelleanlæg i perioden 2010-2013

7. Det fremgår af figur 1, at Folketinget i undersøgelsesperioden 2010-2013 vedtog 6 lovændringer, som vedrørte støtten til solcelleanlæg. I tabel 1 redegør vi kort for indholdet af lovændringerne og for den betydning, de havde for støtten til solcelleanlæg.

Tabel 1. Lovændringer vedrørende støtten til solcelleanlæg i perioden 2010-2013

Lov	Tidspunkt for vedtagelse	Hvem fremsætter lovforslaget?	Lovens indhold og betydning for støtten til solcelleanlæg
L 162	4. juni 2010	Skatteministeren	<p>Lovændringen medførte, at alle typer små husstandsbaseerede vedvarende energianlæg til og med 6 kW kunne nettoafregne på årsbasis, som det havde været muligt for solcelleanlæg siden 1999. Ændringen gjaldt også for anlæg i anden ikke-erhvervsmæssigt benyttet bebyggelse, så længe at anlæggene ikke var større end 6 kW pr. 100 m² bebygget areal.</p> <p>Indledningsvist havde Skatteministeriet lagt op til, at nettoafregningen skulle gøres månedsbaseret for alle typer små husstandsbaseerede vedvarende energianlæg, hvilket ville betyde en reduktion af støtteniveauet. Solcellebranchen fandt imidlertid, at denne reduktion af støtteniveauet ville bremse den spirende udvikling i solcelleindustrien. Skatteministeren valgte at fastholde nettoafregning på årsbasis, og dermed var støtteniveauet for solcelleanlæg uændret som følge af lovændringen.</p>
L 74	17. december 2010	Skatteministeren	<p>Lovændringen medførte, at private husstande kunne vælge at afskrive investeringen i et solcelleanlæg efter de generelle afskrivningsregler, som gjaldt for virksomheder. Det reducerede tilbagebetalingstiden for investeringen, og dermed blev støtteniveauet for solcelleanlæg forhøjet med lovændringen.</p>
L 192	13. juni 2012	Skatteministeren	<p>Med lovændringen vedtog Folketinget at forøge afskrivningsgrundlaget for virksomheder, så virksomheder kunne afskrive 115 % af investeringer i nye driftsmidler, hvis de var anskaffet i perioden 30. maj 2012 - ultimo 2013. Som følge af L 74 fra 2010 gjaldt denne ændring også for private husstandes investeringer i solcelleanlæg. L 192 medførte derfor, at solcelleejerne hurtigere kunne afskrive deres investering, og dermed blev støtteniveauet for solcelleanlæg forhøjet yderligere.</p>
L 86	19. december 2012	Klima-, energi- og bygningsministeren	<p>Lovændringen medførte, at årsbaseret nettoafregning blev erstattet af timebaseret nettoafregning. Det var dermed ikke længere muligt at spare el op om sommeren til forbrug om vinteren. Den producerede el skulle nu enten forbruges inden for en time eller sælges. Til gengæld blev afregningsprisen for den overskydende produktion af el midlertidigt forhøjet og kom til at gælde for anlæg til og med 400 kW. Samtidig blev muligheden for at bruge samme afskrivningsregler som virksomheder afskaffet for husstandsbaseerede solcelleanlæg. Samlet set betød ændringerne, at støtteniveauet for små solcelleanlæg blev reduceret. For større anlæg fra 6-400 kW blev støtteniveauet derimod højere end før.</p> <p>For eksisterende solcelleanlæg blev der med lovændringen vedtaget en overgangsordning, som betød, at disse anlæg kunne fortsætte på den gamle ordning med årsbaseret nettoafregning i 20 år – dvs. frem til 2032.</p> <p>Folketinget ønskede med lovændringen at bremse den kraftige udbygning af solcellekapaciteten, som var sket i løbet af 2012 (jf. figur 1).</p>
L 199	28. juni 2013	Klima-, energi- og bygningsministeren	<p>Formålet med lovændringen var at lukke et hul i loven, som opstod, da Folketinget vedtog L 86. Hullet bestod i, at det, på trods af at den midlertidigt forhøjede afregningspris var begrænset til solcelleanlæg på maks. 400 kW, i praksis ikke var muligt at håndhæve dette loft. Derved ville det være muligt at etablere store solcelleparker, som kunne få den midlertidigt forhøjede afregningspris, og det var i strid med intentionen i L 86. Lovændringen begrænsede derfor yderligere, hvem der kunne få den midlertidigt forhøjede afregningspris. Fremadrettet gjaldt det kun private husstandsbaseerede anlæg til og med 6 kW og kun inden for en samlet pulje på 20 MW pr. år.</p>
L 221	28. juni 2013	Klima-, energi- og bygningsministeren	<p>Lovændringen medførte, at lejere kunne få støtte til solcelleanlæg på lige fod med ejere. Ændringen kunne ikke gennemføres med L 86, idet det også krævede ændring af love inden for andre ministeriers ressort, herunder lejeloven. Problemstillingen skulle derfor analyseres nærmere i en tværministeriel arbejdsgruppe. Lovændringen begrænsede desuden udbygningen af kommunale solcelleanlæg.</p>

Lovændringer fremsat af skatteministeren

8. Det fremgår af tabel 1, at skatteministeren fremsatte de 3 første lovændringer i undersøgelsesperioden.

Baggrunden for L 162 og L 74 i 2010 var en aftale mellem skatteministeren og forligspartierne bag den energipolitiske aftale for perioden 2008-2011 om at indføre ensartede støtte-regler for alle små vedvarende energianlæg. Skatteministeriet vurderede, at ingen af de 2 lovændringer ville have nævneværdige økonomiske konsekvenser for staten. Ministeriet byggede vurderingen på, at solcelleanlæg fortsat var relativt dyre og havde tilbagebetalingstider på 20-30 år. Skatteministeriet vurderede dog også, at der med udvidelsen af den årsbaserede nettoafregningsordning var et stort potentiale for små vedvarende energianlæg, og at en markant større udbredelse af små vedvarende energianlæg end ventet selvsagt også ville øge mindreprovenuet markant.

Baggrunden for L 192 i juni 2012 var, at Folketinget ønskede at fremrykke erhvervsinvesteringer generelt. Loven ændrede således kun på støtten til solcelleanlæg, fordi L 74 i 2010 gav private mulighed for at afskrive deres investering i et solcelleanlæg efter samme regler som virksomheder. Vedtagelsen af L 192 betød derfor, at tilbagebetalingstiden for investeringer i husstandsbase-rede solcelleanlæg blev reduceret yderligere. Sagt med andre ord steg støtteniveauet for solcelleanlæg. L 192 havde imidlertid et væsentligt mere generelt sigte end blot solcelleanlæg, idet det forbedrede afskrivningsgrundlag gjaldt for investeringer i alle typer af nye driftsmidler. Solcelleanlæg blev således hverken nævnt i lovforslaget eller behandlet i lovarbejdet.

2 af de 3 lovændringer, som skatteministeren fremsatte, forhøjede niveauet for støtten til solcelleanlæg, mens 1 lovændring ikke ændrede på støtteniveauet. Til trods for, at disse lovændringer havde betydning for støtteniveauet til solcelleanlæg, så har vi valgt *ikke* at tage dem med i undersøgelsen. Det skyldes, at solcelleudbygningen på tidspunktet for de 2 første lovændringer var meget begrænset (jf. figur 1), og at den sidste lovændring i 2012 havde et væsentligt bredere sigte end at forbedre støtten til solcelleanlæg.

Lovændringer fremsat af klima-, energi- og bygningsministeren

9. Det fremgår af tabel 1, at klima-, energi- og bygningsministeren fremsatte de 3 sidste lovændringer i undersøgelsesperioden.

Baggrunden for L 86 var, at antallet af solcelleanlæg steg kraftigt i 2012. I juni 2012 igangsatte Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet derfor en analyse af modeller for støtten til solcelleanlæg med henblik på at indføre en ny støtteordning. På baggrund af analysen blev der den 15. november 2012 indgået en politisk aftale om solcelleanlæg og øvrige små vedvarende energianlæg. L 86 udmøntede den politiske aftale. Ændringen reducerede støtteniveauet for nye solcelleanlæg, men indførte samtidig en overgangsordning på 20 år for eksisterende solcelleanlæg. Disse anlæg kunne dermed fortsætte på den gamle støtteordning med det høje støtteniveau frem til 2032.

Den nye støtteordning ændrede på støtten til nye solcelleanlæg. Da der var tale om en ændring af en eksisterende godkendt statsstøtteordning, skulle Klima-, Energi- og Bygningsministeriet notificere Europa-Kommissionen (herefter EU-Kommissionen) om ændringen. De midlertidigt forhøjede afregningspriser kunne således først træde i kraft, når EU-Kommissionen havde godkendt støtteordningen. Det er endnu ikke sket, og det betyder, at ejere af solcelleanlæg, der er nettilsluttet efter reglerne i L 86, først kan modtage de midlertidigt forhøjede afregningspriser, når og i det omfang EU-godkendelsen foreligger. Boks 3 beskriver notifikationsprocessen for støtteordningen.

BOKS 3. NOTIFIKATION OM DEN NYE STØTTEORDNING

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet notificerede EU-Kommissionen i februar 2013 efter statsstøttereglerne "EF-retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse" af 1. april 2008.

Efter notifikationen sendte EU-Kommissionen spørgsmål i april 2013, som ministeriet besvarede i maj 2013. I forbindelse med vedtagelsen af L 199 sendte Energistyrelsen en beskrivelse af ændringerne af støtteordningen til EU-Kommissionen i juli 2013. Herefter besvarede Energistyrelsen ad flere omgange yderligere spørgsmål fra EU-Kommissionen. EU-Kommissionen har senest stillet spørgsmål i juni 2014, som Energistyrelsen har besvaret i juli 2014. EU-Kommissionen vil inden for en frist på 2 måneder stille yderligere spørgsmål eller give meddelelse om, at EU-Kommissionen træffer en afgørelse i statsstøttesagen.

Kilde: Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

Baggrunden for L 199 var, at lovændringerne i L 86 skabte et hul i loven, som i praksis gjorde det muligt at etablere store solcelleparker inden for rammerne af den nye støtteordning. Det var ikke Folketingets intention. Dermed var der risiko for, at solcelleudbygningen ville blive væsentligt større end antaget, da Folketinget vedtog L 86 i slutningen af 2012. Den 19. marts 2013 indgik regeringen derfor en politisk aftale med forligspartierne, der begrænsede den midlertidigt forhøjede afregningspris til tagbaserede solcelleanlæg. Da det senere viste sig, at udbygningen med solcelleanlæg på tag formentlig også ville få et større omfang end antaget, indgik regeringen en ny politisk aftale med forligspartierne den 11. juni 2013. Denne aftale begrænsede støtten yderligere, så kun anlæg til og med 6 kW pr. husstand inden for en samlet pulje på 20 MW pr. år kunne få den midlertidigt forhøjede afregningspris.

Derudover havde det vist sig, at omfanget af solcelleanlæg, som kom på den overgangsordning, som Folketinget vedtog med L 86, var langt større end antaget. Derfor aftalte forligspartierne med den politiske aftale den 11. juni 2013, hvordan disse solcelleanlæg skulle finansieres. Endelig aftalte forligspartierne overgangsordninger for dem, der havde planlagt at investere i solcelleanlæg efter de regler, der var gældende henholdsvis frem til den politiske aftale den 19. marts 2013 og mellem denne aftale og den politiske aftale den 11. juni 2013.

Som det fremgår af tabel 1, medførte L 221, at lejere kunne få støtte til solcelleanlæg på lige fod med ejere. Derimod begrænsede lovændringen udbygningen af kommunale solcelleanlæg. Lovændringens økonomiske konsekvenser er væsentligt mindre end de økonomiske konsekvenser ved L 86 og L 199, idet Klima-, Energi- og Bygningsministeriet i foråret 2013 vurderede, at solcelleudbygningen som følge af L 221 ville blive relativ beskeden. Hertil kommer, at den ekstra udbygning som følge af L 221 er medregnet i finansieringsforudsætningerne for den fremtidige udbygning i L199, og den ekstra udbygning er også omfattet af det årlige loft på 20 MW, som L 199 indførte. Derfor indgår L 221 *ikke* i undersøgelsen.

Effekterne af støtten til solcelleanlæg

10. Vi beskriver i det følgende først, hvilke effekter støtten til solcelleanlæg har haft for solcelleudbygningen. Herefter beskriver vi de samlede udgifter til solcelleudbygningen. Endelig beskriver vi, hvilke øvrige konsekvenser solcelleudbygningen har haft.

Solcelleudbygningen fordelt på anlægsstørrelse og støtteordninger

11. I den første del af undersøgelsesperioden havde de politiske partier ikke aftalt noget konkret om, hvor meget solcelleanlæg skulle fylde i Danmarks energiforsyning. I forbindelse med den energipolitiske aftale i marts 2012 vurderede Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, at solcellekapaciteten ville blive 200 MW i 2020. Da solcelleudbygningen for alvor tog fart i løbet af 2012, opjusterede ministeriet forventningerne til den fremtidige udbygning. I november 2012 aftalte forligspartierne finansiering for 760 MW solcelleanlæg i perioden 2013-2020, mens forligspartierne i juni 2013 aftalte finansiering for i alt 800 MW solcelleanlæg frem til 2020.

12. Tabel 2 viser den samlede solcellekapacitet fordelt på anlægsstørrelse pr. 18. august 2014.

Tabel 2. Solcellekapaciteten fordelt på anlægsstørrelse pr. 18. august 2014

Anlægsstørrelse	Kapacitet
Anlæg til og med 6 kW	449 MW
Anlæg over 6 kW til og med 400 kW	141 MW
Anlæg over 400 kW	8 MW
I alt	598 MW

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Energinet.dk.

Det fremgår af tabel 2, at den samlede solcellekapacitet pr. 18. august 2014 er på ca. 600 MW. Ca. 75 % af anlæggene er små anlæg til og med 6 kW. Ca. 23 % er mellem 6 og 400 kW, og kun ca. 2 % er større end 400 kW.

13. I tabel 3 opgør vi solcellekapaciteten i Danmark pr. 18. august 2014 fordelt på forskellige støtteordninger.

Tabel 3. Solcellekapaciteten fordelt på forskellige støtteordninger, pr. 18. august 2014

	Nettilsluttet solcellekapacitet	Maksimal solcellekapacitet i 2020, aftalt i juni 2013
Solcelleanlæg på overgangsordningen med årsbaseret nettoafregning	485 MW	490 MW
Solcelleanlæg på de 2 overgangsordninger med timebaseret nettoafregning og midlertidigt forhøjet afregning, når EU-godkendelse foreligger, hvis anlæggene opfylder kravene	107 MW	150 MW
Solcelleanlæg med timebaseret nettoafregning og midlertidigt forhøjet afregning på 20 MW pr. år i perioden 2013-2017	0 MW	100 MW
Solcelleanlæg med timebaseret nettoafregning og almindelig afregning (60/40 øre)	3 MW	60 MW
Solcelleanlæg med timebaseret nettoafregning uden afregning af overskudsproduktion, som bruger hele produktionen selv	3 MW	-
I alt	598 MW	800 MW

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Energinet.dk.

Det fremgår af tabel 3, at ca. 81 % af solcellekapaciteten er etableret på den gamle overgangsordning med årsbaseret nettoafregning. Som det også fremgår, holder udbygningen for denne overgangsordning sig fortsat inden for de 490 MW, der er aftalt finansiering for. Det skal bemærkes, at der er flere anlæg på årsbaseret nettoafregning, end der er anlæg på maks. 6 kW. Det skyldes, at reglerne om årsbaseret nettoafregning også gjaldt anlæg større end 6 kW, hvis det var anlæg på bygninger, som ikke var erhvervsmæssigt benyttet. I disse tilfælde kunne der opnås årsbaseret nettoafregning for maks. 6 kW pr. 100 m² bygget areal.

Ca. 18 % af solcellekapaciteten er etableret på de 2 nye overgangsordninger med midlertidigt forhøjet afregning. Som det også fremgår af tabel 3, holder udbygningen på disse overgangsordninger sig også her fortsat inden for den finansieringsramme på 150 MW, som er aftalt. De øvrige solcelleanlæg udgør ca. 1 % af den samlede kapacitet. Der er endnu ikke etableret solcelleanlæg inden for de årlige puljer på 20 MW. Det skyldes, som tidligere nævnt, at den midlertidigt forhøjede afregningspris endnu ikke er EU-godkendt. Først når EU-Kommissionen har godkendt ordningen, kan Klima-, Energi- og Bygningsministeriet udmønte de årlige puljer.

De samlede udgifter til støtten

14. De samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg består af et statsligt mindreprovenu, PSO-udgifter og tab af nettariffer.

- *Det statslige mindreprovenu* omfatter for det første et lavere afgiftsprovenu, fordi solcelleejere er fritaget fra elafgift på forbrug af egenproduceret el. For det andet er der et lavere skatteprovenu, fordi investering i solcelleanlæg udløser et skattefradrag for solcelleejere.
- *PSO-udgifterne* omfatter for det første en reduktion af indtægterne fra PSO-tariffen, fordi solcelleejerne er fritaget for PSO-tarif på forbrug af egenproduceret el. For det andet er der direkte PSO-udgifter ved støtten til solcelleanlæg, da indtægterne fra PSO-tariffen b.la. finansierer solcelleejeres afregning af en eventuel overskudsproduktion af el til en pris, der er højere end markedsprisen.
- Tab af *nettariffer* skyldes, at solcelleejerne ligeledes har været fritaget fra nettariffer på forbrug af egenproduceret el til og med 2013. Denne fritagelse er imidlertid bortfaldet fra 2014.

De enkelte elementer af de samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg beskrives nærmere i bilag 1.

15. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke finder, at Rigsrevisionens definition af de samlede udgifter til støtten er retvisende. Ministeriet finder ikke, at der er statslige udgifter forbundet med den omfordeling, der sker mellem elforbrugere, som følge af solcelleejernes fritagelse for PSO- og nettarif for forbrug af egenproduceret el.

I beretning om DONG Energy A/S' elpriser (nr. 7/2012) fandt Rigsrevisionen, at der burde skabes yderligere gennemsigtighed med **PSO-midlerne**, hvilket bedst kunne ske ved at optage midlerne på de årlige finanslove.

16. Rigsrevisionen er enig i, at der ikke umiddelbart er statslige udgifter forbundet med solcelleejernes fritagelse for PSO- og nettarif. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at fritagelse for PSO-tarif og fritagelse for nettarif til og med 2013 er direkte sammenlignelige med ovennævnte fritagelse for elafgift og derfor på samme måde må betragtes som udgifter til støtten til solcelleanlæg. Det skyldes, at reduktionen af indtægter fra PSO-tarif og nettarif som følge af udbygning med solcelleanlæg alt andet lige vil have 2 mulige konsekvenser. Enten skal de øvrige elforbrugere betale højere tariffer for at holde indtægterne på samme niveau, hvorved der sker en omfordeling mellem elforbrugerne. Eller også vil det være nødvendigt at reducere de udgifter, som henholdsvis PSO- og nettatariffer skal finansiere. Hertil kommer, at indtægterne fra PSO-tariffen, ligesom det også er tilfældet for statens skatte- og afgiftsprovener, går til formål, som Folketinget har vedtaget. Hvis indtægterne reduceres, kan Folketinget vælge at tilvejebringe midler til disse formål på anden vis, fx ved bevillinger på finansloven.

Rigsrevisionen skal desuden bemærke, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet selv har gennemført beregninger af de samlede udgifter ud fra denne definition. Ministeriet har også medtaget PSO- og nettatariffer i de beregninger af udgifterne ved overgangsordningen, som er givet til nogle af Folketingets partier.

17. Som det fremgår af tabel 3, er langt størstedelen af de etablerede solcelleanlæg på den gamle overgangsordning med *årsbaseret nettoafregning*, som har et højere støtteniveau end de solcelleanlæg, der har *timebaseret nettoafregning*. Vi har på baggrund af de tilgængelige oplysninger estimeret de forventede *samlede støtteudgifter* til solcelleudbygningen i perioden 2013-2020 til ca. 6 mia. kr. Heraf er udgifterne til overgangsordningen med årsbaseret nettoafregning beregnet til ca. 5 mia. kr., og den forventede udbygning med timebaseret nettoafregning frem til 2020 estimeres til den resterende ca. 1 mia. kr.

Da overgangsordningen med årsbaseret nettoafregning gælder i 20 år, vil den imidlertid medføre udgifter frem til 2032. Baseret på de kendte udbygningstal har vi beregnet de forventede udgifter til overgangsordningen til ca. 10 mia. kr. frem til 2032. Hertil kommer udgifterne til solcelleudbygningen på timebaseret nettoafregning. Da der ikke findes nogen antagelser om udbygningen længere frem end til 2020, har vi ikke estimeret udgifterne for denne udbygning i perioden efter 2020. Forudsætningerne for vores estimerer fremgår af bilag 2.

Øvrige konsekvenser

18. Med aftalerne om solcelleanlæg i 2012 og 2013 aftalte forligspartierne finansiering for etableringen af 800 MW solcelleanlæg frem til 2020. En del af finansieringen blev fundet ved at konstatere, at udbygningen på en række andre områder var gået langsommere end forventet. Det gjaldt fx støtten til *biogas*. Udbygningen med biogas forventedes i de næste år at ske langsommere end forudsat i beregningerne bag den energipolitiske aftale og den aftalte finansiering i den forbindelse. Forligspartierne aftalte derfor, at besparelsen herved var med til at finansiere udbygningen med solcelleanlæg.

Et andet væsentligt bidrag til finansieringen af solcelleudbygningen fandt forligspartierne ved at udskyde udbygningen med vindkraft i forhold til det, de havde aftalt i forbindelse med den energipolitiske aftale. Forligspartierne aftalte at udskyde de 2 havvindmølleparker Horns Rev 3 (400 MW) og Kriegers Flak (600 MW) fra at være etableret, så de kunne producere med fuld kapacitet i *hele* 2020, til blot at være etableret med fuld kapacitet *inden udgangen af* 2020. De aftalte ligeledes at udskyde udbygningen med i alt 500 MW kystnære havvindmøller fra 2014 til 2020 til først at blive udbygget fra 2017 til 2020.

1.3. Design, revisionskriterier, metode og afgrænsning

Design og revisionskriterier

19. Statsrevisorerne anmodede i august 2013 Rigsrevisionen om at undersøge støtten til solcelleanlæg. Rigsrevisionen igangsatte på den baggrund undersøgelsen i august 2013. Statsrevisorerne lagde til grund, at det i 2013 kunne konstateres, at udbygningen med solcelleanlæg var sket i et større og hurtigere omfang, end Klima-, Energi- og Bygningsministeriet havde forudset. Der var derfor opstået et statsligt mindreprovenu. Statsrevisorernes anmodning indeholdt 4 konkrete punkter. Tabel 4 præsenterer Statsrevisorernes 4 punkter og uddyber, hvordan vores undersøgelsesdesign hænger sammen med disse punkter.

Tabel 4. Sammenhængen mellem Statsrevisorernes anmodning og Rigsrevisionens undersøgelse

Statsrevisorerne anmodede Rigsrevisionen om:	Rigsrevisionens undersøgelsesspørgsmål	Henvisning til beretningens kapitler og afsnit
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.	Har kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurdering af de økonomiske konsekvenser i lovarbejdet vedrørende støtten til solcelleanlæg været tilfredsstillende?	Kap. 1, afsnit 1.1. Formål og hovedkonklusion. Uddybes i kap. 2, afsnit 2.1, og kap. 3, afsnit 3.1.
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.	Har klima-, energi- og bygningsministeren afgivet rigtige og fyldestgørende oplysninger til Folketinget om de økonomiske konsekvenser af lovgivningen vedrørende støtten til solcelleanlæg?	Kap. 1, afsnit 1.1. Formål og hovedkonklusion. Uddybes i kap. 2, afsnit 2.2, og kap. 3, afsnit 3.2.
4) At undersøge, hvilken effekt støtten til solcelleanlæg har haft i forhold til lovens formål – herunder en opgørelse af, hvordan udbygningen med solcelleanlæg i perioden 2010-2013 har fordelt sig på henholdsvis store anlæg og mindre private husestande/fælles anlæg.	Punktet besvares faktisk i det indledende kapitel.	Kap. 1, afsnit 1.2. Baggrund.

20. Med afsæt i Statsrevisorernes anmodning undersøger vi, om Klima-, Energi- og Bygningsministeriet i tilstrækkelig grad har haft fokus på de økonomiske konsekvenser af lovgivningen om støtten til solcelleanlæg. Det gør vi ved at undersøge, om der i tilstrækkelig grad er fokus på de økonomiske konsekvenser i lovarbejdet.

Vi fokuserer for det første på Klima-, Energi- og Bygningsministeriets overvågning af solcelleudbygningen. Vi undersøger derfor, om ministeriet løbende følger udbygningen med solcelleanlæg, og om ministeriet løbende vurderer omfanget af den forventede fremtidige udbygning. Revisionskriterierne om overvågning baserer vi bl.a. på ressortministeriernes ulovbestemte overtilsyn, som bl.a. Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet beskriver.

For det andet fokuserer vi på Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurderinger af de økonomiske konsekvenser ved lovændringerne. Revisionskriteriet vedrørende lovændringerne baserer vi bl.a. på cirkulæret om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag.

Undersøgelsen er i forhold til Statsrevisorernes anmodning afgrænset til de *direkte* økonomiske konsekvenser, dvs. de samlede støtteudgifter til solcelleanlæg. Vi undersøger således ikke de øvrige samfundsøkonomiske konsekvenser, fx udvikling i omsætning og beskæftigelse i solcellebranchen.

Vi inddrager relevante eksterne henvendelser til Klima-, Energi- og Bygningsministeriet i vores vurdering af ministeriets overvågning af solcelleudbygningen og vurdering af de økonomiske konsekvenser. Vi inddrager ligeledes, i det omfang det er relevant, samarbejdet mellem Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og øvrige ministerier.

21. Ved undersøgelsen af klima-, energi- og bygningsministerens *oplysninger* til Folketinget fokuserer vi på, om Folketinget har fået rigtige og fyldestgørende oplysninger om de økonomiske konsekvenser i forbindelse med lovarbejdet. Ved *rigtige oplysninger* forstås, at oplysningerne stemmer overens med den viden, der er kendt i Klima-, Energi- og Bygningsministeriet på det tidspunkt, hvor ministeren afgiver oplysningerne til Folketinget. Ved *fyldestående oplysninger* forstås alle oplysninger om de økonomiske konsekvenser af lovgivningen, som er relevante i forbindelse med lovarbejdet. Disse oplysninger skal ministeren *rettidigt* have videregivet til Folketinget, så Folketinget har mulighed for at handle i tide på baggrund af oplysningerne. Revisionskriterierne uddybes i bilag 2.

22. Kap. 2 omfatter lovændringen, der blev fremsat af klima-, energi- og bygningsministeren og blev vedtaget i slutningen af 2012. Kap. 3 omfatter lovændringen, der blev fremsat af klima-, energi- og bygningsministeren og blev vedtaget i midten af 2013. I hvert kapitel undersøger vi begge spørgsmål – dvs. spørgsmålene om lovarbejde og oplysninger til Folketinget – for den givne delperiode.

23. Ved besvarelsen af Statsrevisorernes spørgsmål om effekten af støtten til solcelleanlæg, opgør vi solcelleudbygningen fordelt på anlægsstørrelse og fordelt på støtteordninger. Det er derimod ikke muligt at opgøre solcelleudbygningen fordelt på ejerforhold, dvs. virksomheder, private etc. Det skyldes, at disse oplysninger ikke er registreret.

Metode

24. De anvendte metoder i undersøgelsen er for det første møder med medarbejdere i Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Skatteministeriet og i Energinet.dk. For det andet er undersøgelsen baseret på gennemgang af dokumenter indhentet fra disse 3 myndigheder. Denne gennemgang udgør kernen i undersøgelsen. Metoden er uddybet i bilag 2.

25. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 4.

BOKS 4. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

26. Statsrevisorerne har specifikt anmodet Rigsrevisionen om at undersøge lovarbejdet på solcelleområdet tilbage til 2010. Undersøgelsen er således i første omgang afgrænset til relevante lovændringer i perioden 2010-2013. Vi har derfor også i første omgang gennemgået Skatteministeriets lovarbejde og skatteministerens oplysninger til Folketinget i forbindelse med de 3 lovændringer fremsat af skatteministeren i perioden 2010-2012. Som allerede nævnt var solcelleudbygningen på tidspunktet for de 2 lovændringer i 2010 meget begrænset, og lovændringen fremsat af skatteministeren i 2012 havde et væsentligt bredere sigte end at forbedre støtten til solcelleanlæg. På baggrund af disse forhold og vores gennemgang af de 3 lovændringer har vi derfor valgt *ikke* at inddrage Skatteministeriet i den endelige undersøgelse.

Undersøgelsen er desuden afgrænset ved, at L 221 fra 2013 heller *ikke* indgår i undersøgelsen. Det skyldes som nævnt, at de økonomiske konsekvenser som følge af L 221 er væsentligt mindre end de øvrige ændringer, der blev gennemført i 2012 og 2013. Desuden er der taget højde for de økonomiske konsekvenser af L 221 i forbindelse med L 199.

Undersøgelsen er således tidsmæssigt afgrænset til perioden 2010-2013, men med et hovedfokus på de 2 væsentligste lovændringer i 2012 og 2013. Derudover inddrager vi også materiale fra 2014, særligt for at give opdaterede faktuelle oplysninger om udbygningen af solcellekapaciteten.

27. Det gennemgåede materiale indeholder en lang række folketingspørgsmål til klima-, energi- og bygningsministeren. Undersøgelsen er afgrænset til at omhandle de mest centrale folketingspørgsmål i forbindelse med ændringerne af støtten til solcelleanlæg.

28. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Ændring af støtteordningen for solcelleanlæg i 2012

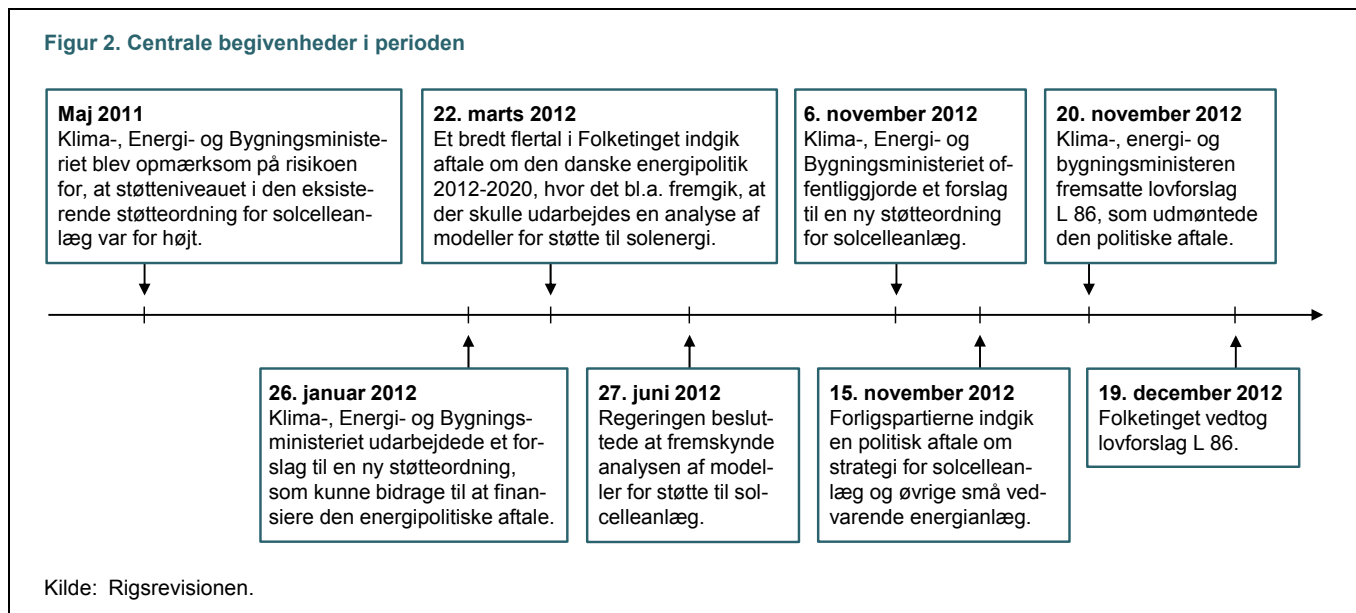
Rigsrevisionen vurderer, at kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurderinger af de økonomiske konsekvenser i lovarbejdet i forbindelse med ændringen af støtten til solcelleanlæg i 2012 ikke var tilstrækkelig høj. Rigsrevisionen vurderer endvidere, at klima-, energi- og bygningsministeren ikke gav fyldestgørende oplysninger til Folketinget og forligspartierne om udbygningen med solcelleanlæg og om de økonomiske konsekvenser ved en ny støtteordning for solcelleanlæg, selv om der var tale om oplysninger af meget væsentlig økonomisk betydning. Vurderingen er baseret på nedenstående.

I midten af november 2012 indgik et stort flertal af Folketingets partier en politisk aftale om en ny støtteordning for solcelleanlæg, som blev vedtaget med en lovændring den 19. december 2012. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet havde frem til ændringen forsøgt at skabe et overblik over de økonomiske konsekvenser ved en ændring af støtteordningen. Ministeriet havde dog ikke fremskaffet et retvisende datagrundlag for udbygningen med solcelleanlæg til brug for beregningerne. Derfor satte ministeriet de forventede samlede støtteudgifter til solcelleanlæg på ca. 4,7 mia. kr. frem til 2020 for lavt. Ligeledes undervurderede ministeriet de samlede støtteudgifter frem til 2032 ved overgangsordningen for de eksisterende solcelleanlæg, som kunne fortsætte med et uændret støtteniveau i 20 år.

Overgangsordningen for eksisterende anlæg var et centralt emne i de politiske drøftelser forud for aftalen om en ny støtteordning. Klima-, energi- og bygningsministeren oplyste Folketinget og forligspartierne om, at ministeriet antog, at der ville komme solcelleanlæg med en samlet kapacitet på 230 MW på overgangsordningen. Ministeriet havde imidlertid, inden den politiske aftale blev indgået, klare indikationer på, at denne antagelse var for lav.

2 dage inden Folketinget vedtog den nye støtteordning, fik ministeriet konkret viden om, at der mindst ville komme 302 MW solcelleanlæg på overgangsordningen, og at der med stor sandsynlighed ville komme endnu flere. Dermed ville de samlede støtteudgifter til overgangsordningen blive mindst 1,8 mia. kr. højere end forventet. Ministeren oplyste hverken Folketinget eller forligspartierne om, at der nu var væsentlig mere end 230 MW på overgangsordningen, og at den dermed ville blive væsentlig dyrere. Ministeren gav desuden ikke på noget tidspunkt Folketinget eller forligspartierne et billede af, hvad ministeriet forventede, at den samlede støtte til solcelleanlæg ville blive frem til 2020, hvor den energipolitiske aftale udløber. Folketinget fik alene oplyst dele af de samlede udgifter.

29. Kapitlet omfatter forløbet frem til ændringen af støtteordningen for solcelleanlæg i 2012. Dvs. fra foråret 2011 og frem til slutningen af 2012. Figur 2 viser en tidslinje med centrale begivenheder for perioden.



30. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet blev i maj 2011 opmærksom på, at der var risiko for, at støtteniveauet i den eksisterende støtteordning for solcelleanlæg inden længe ville blive for højt. Ministeriet udarbejdede i slutningen af januar 2012 et forslag til en omlægning af støtten. Det skete i forbindelse med de energipolitiske forhandlinger, der ledte frem til den energipolitiske aftale den 22. marts 2012. Ministeriet vurderede, at den foreslåede støtteordning ville gøre det nemmere at administrere støtteordningen. Samtidig ville forslaget gøre det nemmere at tilpasse støtten til den forventede udvikling i prisen på solcelleanlæg. Ministeriet vurderede, at det var nødvendigt for fremadrettet at undgå, at støtteniveauet blev for højt. Regeringen valgte imidlertid ikke at inddrage forslaget i forhandlingerne om en ny energipolitisk aftale. Forligspartierne aftalte dog, at der i perioden 2012-2015 skulle udarbejdes en analyse af modeller for støtten til solenergi.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet besluttede i slutningen af juni 2012 i samarbejde med Skatteministeriet og Finansministeriet, at analysen af modeller for støtten til solcelleanlæg skulle igangsættes hurtigst muligt med henblik på at udarbejde en ny støtteordning. Begrundelsen var, at efterspørgslen på solcelleanlæg var stærkt stigende, og med de eksisterende regler ville staten få et betydeligt større mindreprovenu end forventet. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet vurderede, at den samlede kapacitet for solcelleanlæg kunne komme op på 1.200 MW i 2020, hvis de seneste måneders udbygning blev fremskrevet. Den hidtidige vurdering havde været, at der ville være 200 MW i 2020.

Den 6. november 2012 offentliggjorde Klima-, Energi- og Bygningsministeriet regeringens forslag til en ny støtteordning. Efter politiske forhandlinger med energiordførerne indgik forligspartierne den 15. november en politisk aftale om en ny støtteordning. I forhold til det oprindelige udspil var der foretaget en række ændringer.

Den 20. november 2012 fremsatte klima-, energi- og bygningsministeren et forslag til lov om ændring af lov om fremme af vedvarende energi, lov om elforsyning, lov om afgift og ligningsloven. Lovforslaget udmøntede den politiske aftale fra den 15. november, og det blev vedtaget den 19. december.

31. I afsnit 2.1 gennemgår vi kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovarbejde i forbindelse med ændringen af støtten til solcelleanlæg, og i afsnit 2.2 gennemgår vi centrale informationer, som ministeren har givet til Folketinget. Fokus er her særligt på, hvad ministeren har oplyst om udbygningen med solcelleanlæg og om de økonomiske konsekvenser ved en ny støtteordning.

2.1. Kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovarbejde

De opdaterede udbygningstal er baseret på de seneste tal fra Energinet.dk's stamdataregister fra den 18. august 2014.

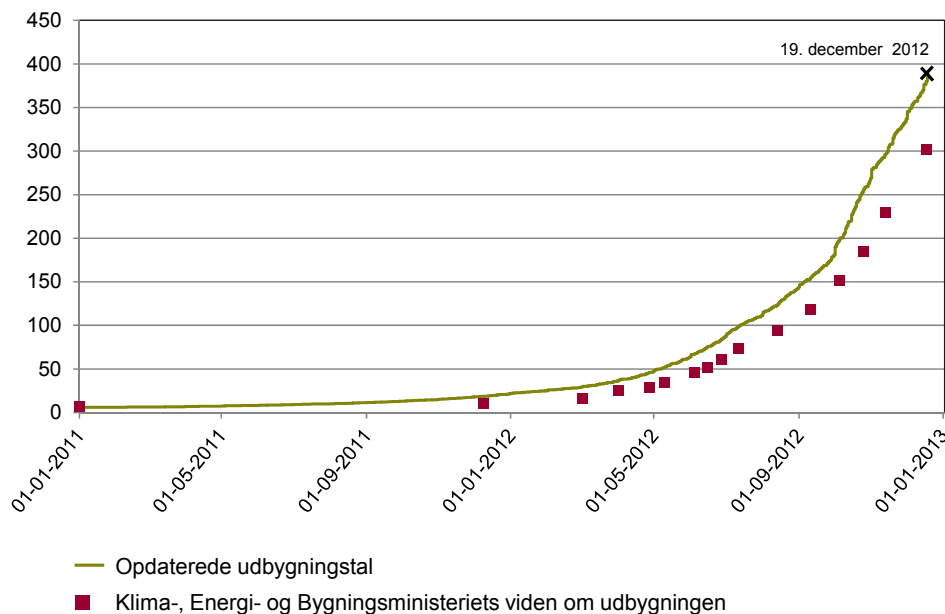
Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at der er en mindre usikkerhed forbundet med de opdaterede data i stamdataregisteret svarende til maksimalt et par procentpoint, og at de derfor ikke kan betragtes som endelige.

32. Under lovarbejdet frem til vedtagelsen af den ændrede støtteordning for solcelleanlæg var det særlig relevant, hvilken viden ministeriet havde om udbygningen af solcellekapaciteten. For den var af afgørende betydning for de økonomiske konsekvenser ved ændringen. Vi har undersøgt, hvilken viden Klima-, Energi- og Bygningsministeriet havde om den eksisterende udbygning, hvilke forventninger ministeriet havde til den fremtidige udbygning, og hvornår ministeriet tog initiativ til at ændre støtten til solcelleanlæg. Endelig har vi undersøgt ministeriets skøn over de samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg efter en ændring af støtteordningen.

Ministeriets viden om den eksisterende udbygning

33. Vi har sammenlignet de oplysninger, som Klima-, Energi- og Bygningsministeriet modtog fra Energinet.dk om udbygningen af solcellekapaciteten med de senest opdaterede udbygningstal for perioden. Figur 3 viser, hvilke oplysninger ministeriet modtog om udbygningen af solcellekapaciteten set i forhold til de opdaterede udbygningstal for perioden.

Figur 3. Klima-, Energi- og Bygningsministeriets viden om udbygningen af solcellekapaciteten for perioden frem til ændringen af støtteordningen den 19. december 2012 i forhold til de opdaterede udbygningstal



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af de senest opdaterede tal fra Energinet.dk's stamdataregister.

Det fremgår af figur 3, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet fik oplysninger fra Energinet.dk om udbygningen 16 gange i perioden 1. januar 2011 - 19. december 2012. Figuren viser også, at frekvensen, hvormed ministeriet fik oplysninger, steg betydeligt, da udbygningen for alvor begyndte at stige i foråret 2012.



Udbygningen af små husstandsbaseerede solcelleanlæg begyndte for alvor at tage fart i foråret 2012.

Foto Jørgen Schytte.

De oplysninger, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet fik om udbygningen, var konsekvent væsentligt lavere end, hvad de opdaterede udbygningstal efterfølgende viste sig at være på det pågældende tidspunkt. Fx fik ministeriet dagen inden den politiske aftale om en ny støtteordning for solcelleanlæg, dvs. den 14. november 2012, oplyst, at udbygningen pr. 13. november var 230 MW. De senere opdaterede udbygningstal viser, at udbygningen den 13. november 2012 var ca. 70 MW højere.

Særligt i løbet af 2012, hvor udbygningen steg voldsomt, var der stor forskel mellem de tal, ministeriet fik oplyst, og de opdaterede udbygningstal. Energinet.dk har oplyst, at en række praktiske forhold omkring registreringen af nye vedvarende energianlæg i Energinet.dk's stamdataregister medførte en indbygget forsinkelse i data. Forsinkelsen gjorde sig formodentligt særligt gældende på det tidspunkt, hvor udbygningen begyndte at stige voldsomt.

34. Energinet.dk har oplyst, at de telefonisk og ved kvartalsmøder gjorde Klima-, Energi- og Bygningsministeriet opmærksom på, at der var forsinkelser i data. Det skete bl.a. på et møde i september 2012, fremgår det af et referat udarbejdet af Energinet.dk. Ifølge referatet oplyste Energinet.dk, at den høje udbygningshastighed for solcelleanlæg gav massive forsinkelser for både installatører, netselskaber og hos Energinet.dk. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet ikke har været opmærksom på betydningen af dette. Ministeriet har endvidere oplyst, at det kunne have været mere opmærksom på udviklingen i udbygningen, og at ministeriet kunne have bedt Energinet.dk om også at oplyse historiske og mere konsoliderede udbygningstal. Det kunne have givet et bedre grundlag for at kvalificere de oplyste udbygningstal og dermed ministeriets skøn for den forventede udbygning.

Ministeriets vurdering af den forventede fremtidige udbygning

35. I midten af 2011 vurderede Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, at den samlede solcellekapacitet ville stige jævnt til 200 MW i 2020. Ministeriet foretog vurderingen, da ministeriet forberedte de energipolitiske forhandlinger. Ministeriet arbejdede på et konkret forslag til, hvordan støtten til solcelleanlæg skulle ændres. Ændringen skulle give en mere fleksibel støtteordning, som i højere grad kunne forhindre, at støtteniveauet blev for højt. Ministeriet vurderede, at der med den eksisterende støtteordning fremadrettet var risiko for et for højt støtteniveau, fordi stigende elafgifter og faldende priser på solcelleanlæg ville gøre det mere attraktivt at investere i solcelleanlæg.

Ændringsforslaget gik ud på, at den årsbaserede nettoafregningsordning skulle erstattes af en ordning med pristillæg, hvor solcelleanlæggenes elproduktion indgik i elmarkedet på samme vilkår som andre elproducenters (dvs. med timebaseret nettoafregning). Som kompensation ville solcelleejerne modtage et pristillæg for den overskydende elproduktion, der skulle være så højt, at det til fulde modsvarede gevinsterne ved den årsbaserede nettoafregningsordning. Fordelen ved denne ordning skulle være, at det blev nemmere at tilpasse støtten til den forventede prisudvikling på solcelleanlæg. Det kunne gøres ved løbende at aftrappe pristillægget.

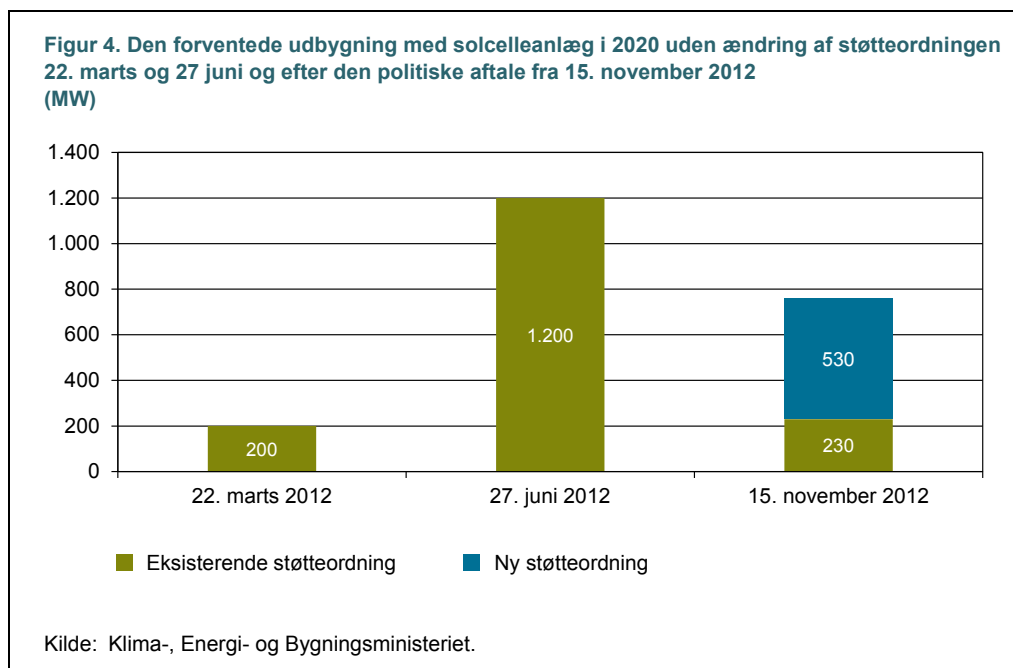
36. Da oppositionen i slutningen af 2011 krævede en lavere økonomisk ramme for den energipolitiske aftale, foreslog Klima-, Energi- og Bygningsministeriet at omlægge støtten til solcelleanlæg. Ministeriet vurderede, at forslaget kunne bidrage med en besparelse på 250 mio. kr. til finansiering af aftalen. Regeringen valgte imidlertid ikke at inddrage støtten til solcelleanlæg i forhandlingerne om en ny energipolitisk aftale. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at centrale partier, som regeringen forhandlede med, ligeledes ikke ønskede, at ændringer i solcelleordningen skulle indgå som en del af den energipolitiske aftale. På ministeriets initiativ aftalte partierne bag den energipolitiske aftale, at der skulle udarbejdes en analyse af modeller for støtten til solenergi.

Regeringen igangsatte analysen af modeller for støtten til solenergi ca. 3 måneder senere. Grundlaget for beslutningen var den kraftige vækst i udbygningen med solcelleanlæg. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet vurderede bl.a., at den fremtidige udbygning af solcellekapaciteten i en situation med uændrede regler for støtte ville blive 200 MW ved udgangen af 2012, hvis de seneste 2 måneders udvikling fortsatte, og 1.200 MW i 2020, hvis ministeriet fremskrev de seneste 2 måneders udvikling lineært.

37. Ministeriet havde i forbindelse med den energipolitiske aftale fra marts 2012 arbejdet ud fra en forventning om, at der kun ville være solcelleanlæg med en samlet kapacitet på 200 MW i 2020, og der var derfor ikke aftalt finansiering for en udbygning på 1.200 MW.

38. Da regeringen foreslog en ny støtteordning for solcelleanlæg den 6. november 2012 forventede Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, at udbygningen ville blive på 700-800 MW i 2020. I den politiske aftale fra den 15. november 2012 var ministeriets forventning til udbygningen frem til 2020 lidt mere præcis. Af aftalen fremgik det, at ministeriet forventede en udbygning på 760 MW i 2020, hvoraf 230 MW ville være solcelleanlæg, som kom på en overgangsordning. Den omfattende anlæg købt frem til dagen før fremsættelsen af det lovforslag, som udmøntede den politiske aftale.

39. I figur 4 er den forventede udbygning frem til 2020 vist for en situation med uændret støtteordning og med ændringen efter den politiske aftale om en ny ordning den 15. november. I figuren er anlæggene opdelt efter, hvor mange ministeriet forventer, der vil modtage støtte efter den eksisterende årsbaserede støtteordning og efter den nye timebaserede støtteordning.



Figur 4 viser, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriets forventning til udbygningen i 2020 uden en ændring af støtteordningen steg kraftigt fra marts til juni 2012. Med den politiske aftale fra den 15. november 2012 forventede ministeriet en reduktion i udbygningen på ca. 440 MW i 2020 i forhold til en situation uden ændring af støtteordningen, dvs. fra 1.200 MW til 760 MW.

40. I den politiske aftale fra den 15. november 2012 var Klima-, Energi- og Bygningsministeriets antagelse, at solcelleanlæg med en kapacitet på i alt 230 MW ville komme på overgangsordningen. Ministeriet tog i den forbindelse ikke højde for en række forhold, som vi vurderer ville have været relevante at inddrage i forhold til at give et mere retvisende billede af omfanget af den endelige udbygning. Dvs. forhold, der ville have påvirket tallet i opadgående retning. Det drejer sig om følgende:

- At der allerede var registreret 230 MW den 13. november 2012.
- At der den 13. november var anlæg, der var nettilsluttede, men endnu ikke registrerede (jf. boks 2).
- At der derudover var anlæg, der var solgt, men endnu ikke registrerede (jf. boks 2).
- At 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.
- At lovforslaget ikke var 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.

41. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet modtog en mail fra Dansk Energi den 6. december 2012, hvor det fremgik, at Dansk Energi forventede, at der ville komme ca. 350 MW solcelleanlæg på overgangsordningen. Det fremgår, at det var et skøn behæftet med stor usikkerhed, da det afhang af, hvor mange anlæg netselskaberne manglede at registrere. Ministeriet bad samme dag Energinet.dk om at tjekke tallene, som fremgik af mailen. Ministeriet har oplyst, at ministeriet formentlig har drøftet udbygningstallene via telefon med Energinet.dk i den forbindelse. Det er ikke klart, hvad Energinet.dk svarede, da det ikke blev journaliseret.

Dansk Energi er erhvervs- og interesseorganisation for energiselskaber i Danmark. Dansk Energi styres og finansieres af medlemsvirksomhederne, primært netselskaber.

Den 17. december 2012 anmodede Klima-, Energi- og Bygningsministeriet Energinet.dk om de seneste tal for udbygningen i forbindelse med, at ministeriet udarbejdede et svar på et § 20-spørgsmål. Energinet.dk oplyste, at den registrerede udbygning den 17. december 2012 var 302 MW, og at de efter at have forhørt sig hos netselskaberne vurderede, at der ville komme 350-400 MW på overgangsordningen, måske endnu flere.

Ministeriets vurdering af de økonomiske konsekvenser ved lovforslaget

Analysen af de samlede udgifter

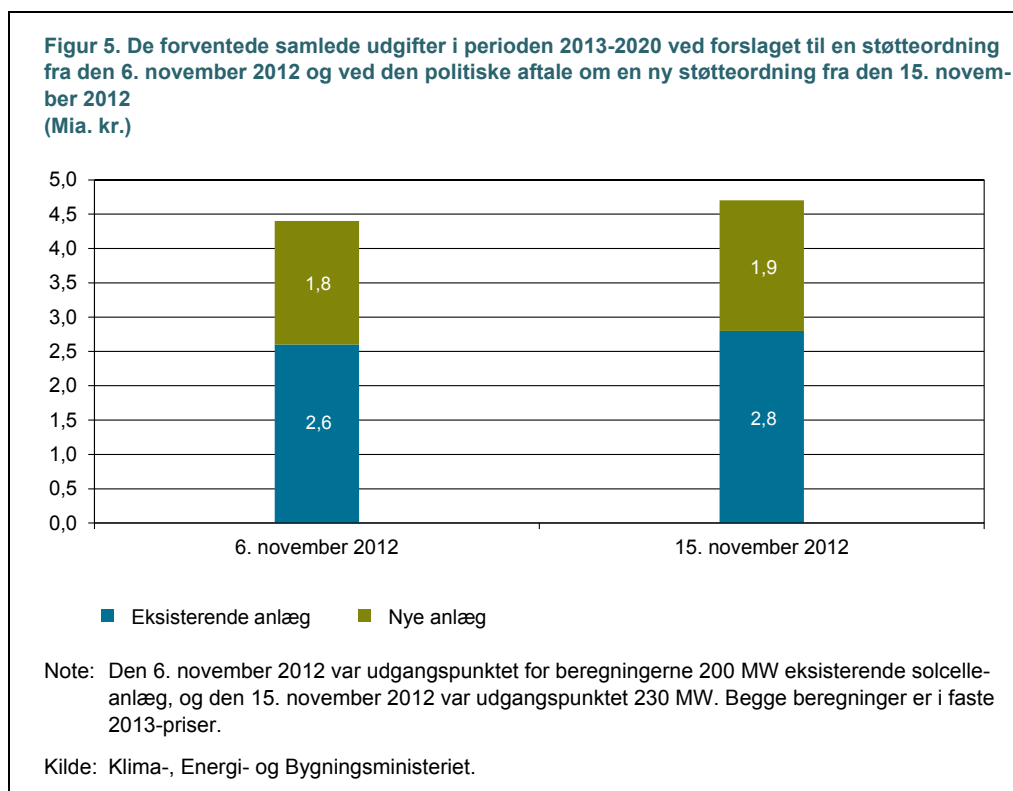
42. Vi har undersøgt Klima-, Energi- og Bygningsministeriets skøn over de økonomiske konsekvenser ved en ny støtteordning. Vi har taget udgangspunkt i regeringens forslag til en ny støtteordning fra den 6. november 2012 og den politisk aftalte støtteordning fra den 15. november 2012. Hovedpunkterne med betydning for de økonomiske konsekvenser i forslaget til en ny støtteordning og i den politiske aftale om en ny støtteordning er beskrevet i tabel 5.

Tabel 5. Hovedpunkter med betydning for de økonomiske konsekvenser i forslaget til en ny støtteordning og i den politiske aftale om en ny støtteordning

	Forslag til en ny støtteordning fra den 6. november 2012	Støtteordning i den politiske aftale fra den 15. november 2012
Nettomålerordning	Den nuværende årsafregning for små vedvarende energianlæg erstattes af timeafregning, og loftet på 6 kW for private solcelleanlæg ophæves.	Uændret.
Afregningspris for overskydende elproduktion	Den overskydende elproduktion afregnes med en midlertidigt forhøjet sats i 2013 på 130 øre/kWh i 10 år fra nettilslutning.	Der blev tilføjet differentieret tilskud afhængig af størrelsen på solcelleanlæg. Dermed kan kun solcelleanlæg til og med 400 kW afregnes med den midlertidigt forhøjede sats i 2013 på 130 øre/kWh i 10 år. Det blev desuden tilføjet, at fælles anlæg, der ikke kan nettoafregne for andet end fælles forbrug, får en forhøjet afregning på 145 øre/kWh i 2013 i de første 10 år.
Aftrapning af midlertidigt forhøjet afregningspris	Den forhøjede sats for nye nettilsluttede anlæg aftrappes, så afregningsprisen efter 5 år er faldet til den gældende afregningspris på 60 øre/kWh. Dvs. at anlæg, som er nettilsluttet i 2014, får 116 øre/kWh i 10 år, anlæg, som er nettilsluttet i 2015, får 102 øre/kWh i 10 år etc.	Uændret.
Tidspunkt for revurdering af støtteniveauet	Der laves i 2015 en revurdering af niveauet for støtten fra 2018 og frem.	Det blev tilføjet, at når udbygningen når 500 MW, drøfter forligspartierne eventuelle justeringer af afregningsregler. Det blev desuden tilføjet, at det i 2015 skal drøftes, om hensigten om at sikre ensartede økonomiske vilkår for anlæg, der kan nettoafregne, er opfyldt.
Erhvervs-mæssige skatteregler	Ejere af små private vedvarende energianlæg mister muligheden for at lade anlæggene skattemæssigt blive betragtet som selvstændige erhvervsvirksomheder.	Uændret.
Overgangsordning	Eksisterende anlæg fortsætter med gældende vilkår. Anlæg etableret før 2012 får en overgangsordning på 15 år, og anlæg etableret i 2012 får en overgangsordning på 10 år. I alt var forventningen, at 200 MW solcelleanlæg ville komme på overgangsordningen. Eksisterende anlæg vil fortsat kunne anvende de erhvervs-mæssige skatteregler i resten af anlæggets levetid.	Overgangsordningen udvides, så alle eksisterende anlæg får en overgangsordning på 20 år. Desuden var forventningen til, hvor mange anlæg der ville komme på overgangsordningen, hævet til 230 MW. Eksisterende anlæg vil fortsat kunne anvende de erhvervs-mæssige skatteregler i resten af anlæggets levetid.

Nogle af de centrale ændringer, som tabel 5 viser, er, at udviklingen fra det første forslag og frem til den politiske aftale var, at overgangsordningen blev forlænget til 20 år for alle eksisterende solcelleanlæg, og at der blev indført differentierede afregningspriser, så kun anlæg til og med 400 kW kunne modtage den midlertidigt forhøjede afregningspris. Desuden blev det tilføjet, at forligspartierne skulle drøfte eventuelle justeringer af afregningsregler, når udbygningen nåede 500 MW.

43. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet beregnede i samarbejde med Skatteministeriet de forventede samlede udgifter fra 2013 til 2020 ved forslaget til en ny støtteordning fra den 6. november 2012 og ved den politiske aftale om en ny støtteordning fra den 15. november 2012. De samlede udgifter fremgår af figur 5.

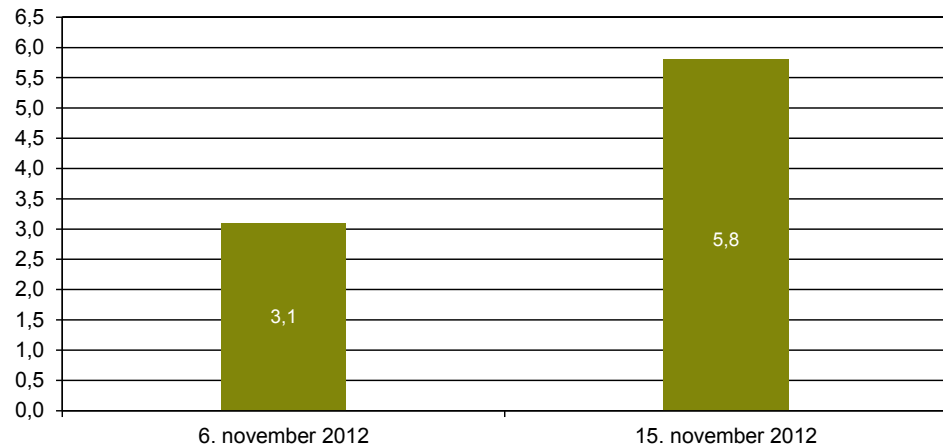


Det fremgår af figur 5, at ministerierne forventede, at de samlede udgifter i perioden 2013-2020 ved forslaget fra den 6. november 2012 var ca. 1,8 mia. kr. til nye solcelleanlæg og ca. 2,6 mia. kr. til eksisterende solcelleanlæg, dvs. i alt ca. 4,4 mia. kr. De samlede udgifter til den ny støtteordning til solcelleanlæg, som indgik i den politiske aftale fra den 15. november 2012, beregnede ministerierne til i alt ca. 4,7 mia. kr., og udgifterne til både nye og eksisterende anlæg vurderede ministerierne dermed til at være en anelse højere end i forslaget fra den 6. november.

Analyser af udgifter til overgangsordning

44. Regeringens forslag til en ny støtteordning fra den 6. november 2012 havde en overgangsordning på 10 år for eksisterende anlæg købt i 2012 og på 15 år for anlæg købt før 2012. Den politiske aftale fra den 15. november 2012 havde en overgangsordning på 20 år for alle eksisterende anlæg, som var købt frem til dagen før fremsættelsen af det lovforslag, som udmøntede den politiske aftale. De 2 overgangsordninger ville således medføre udgifter frem til henholdsvis 2027 og 2032. Hensigten med at ændre længden på overgangsordningen var et politisk ønske i forligspartierne om, at flere ejere af solcelleanlæg skulle have mulighed for at få tilbagebetalt investeringen i anlægget inden overgangsordningens udløb. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet beregnede i samarbejde med Skatteministeriet de samlede udgifter til overgangsordningerne, som fremgår af figur 6.

Figur 6. De forventede samlede udgifter til overgangsordningen i perioden 2013-2027 ved forslaget den 6. november 2012 og i perioden 2013-2032 ved den politiske aftale den 15. november 2012 (Mia. kr.)



Note: Den 6. november 2012 var udgangspunktet for beregningerne 200 MW solcelleanlæg på overgangsordningen, og den 15. november 2012 var udgangspunktet 230 MW. Begge beregninger er i faste 2013-priser.

Kilde: Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

Det fremgår af figur 6, at ministerierne beregnede de samlede udgifter til overgangsordningen – foreslået af regeringen den 6. november 2012 – til ca. 3,1 mia. kr. For overgangsordningen, som forligspartierne aftalte den 15. november 2012, beregnede ministerierne de samlede udgifter til ca. 5,8 mia. kr. Den væsentligste forklaring på den store forskel i de samlede udgifter var, at langt størstedelen af solcelleanlæggene var købt i 2012, og disse anlæg med den politiske aftale fra den 15. november 2012 gik fra den foreslåede 10-årige overgangsordning til en 20-årig overgangsordning.

45. Forskellen på de samlede udgifter til den overgangsordning, som klima-, energi- og bygningsministeren foreslog den 6. november 2012, og den politisk aftalte overgangsordning var ca. 2,7 mia. kr. Reelt var forskellen på de samlede udgifter langt større, da Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurdering af, hvor mange solcelleanlæg der ville komme på overgangsordningen, var for lav.

Bemærkninger om økonomiske konsekvenser i lovforslaget

46. Det fremgik af bemærkningerne til lovforslaget, at lovforslaget medførte et samlet merprovenu. Det skyldes, at statens indtægter fra skatter og afgifter ville stige ved den foreslåede lovændring set i forhold til en situation uden en lovændring. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at det er normal praksis ved udarbejdelse af bemærkninger til lovforslag, at der foretages beregninger i forhold til eksisterende lovgivning.

Det fremgik også af bemærkningerne, at staten fortsat ville have en væsentlig udgift til eksisterende anlæg i den 20-årige overgangsperiode. Det fremgik dog ikke, hvad denne udgift ville blive. Den politiske aftale fra 15. november 2012 indgik som et bilag til lovforslaget. I aftalen blev det oplyst, hvad ministeriet forventede statens mindreprovenu ville blive frem til 2020, set i forhold til en situation helt uden støtte til solcelleanlæg.

47. I bemærkningerne og i den politiske aftale fremgik det imidlertid ikke, hvad Klima-, Energi- og Bygningsministeriet forventede, de samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg ville blive – dvs. statens mindreprovenu, PSO-tariffer og tabte nettatariffer. Det fremgik hverken frem til 2020, hvor den energipolitiske aftale løber til, eller frem til 2032, hvor den aftalte 20-årige overgangsordningen for eksisterende solcelleanlæg løber til.

48. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at det er almindelig praksis at oplyse udgifterne inden for en given politisk aftaleperiode. I dette tilfælde er det den energipolitiske aftale for 2012-2020.

49. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at oplysningen om de samlede udgifter frem til 2032 i den konkrete sag var en meget relevant oplysning, som konkretiserede de økonomiske konsekvenser ved at vælge en 20-årig overgangsordning.

Resultater

50. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet indhentede i 2011 og 2012 løbende oplysninger om udbygningen af solcellekapaciteten fra Energinet.dk. De indhentede tal var væsentligt lavere end de opdaterede tal over udbygningen på grund af forsinkelser i registreringen af solcelleanlæg. Ministeriet har oplyst, at det ikke var opmærksom på betydningen af denne forsinkelse, men at det godt kunne have været mere opmærksom på udviklingen.

51. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet vurderede ved flere lejligheder i løbet af 2011 og 2012 den forventede samlede kapacitet for solcelleanlæg ved udgangen af 2012 og i 2020. I forbindelse med de energipolitiske forhandlinger fremgik det, at ministeriet i midten af 2011 blev opmærksom på, at der var risiko for, at støtteniveauet inden længe ville blive for højt med den eksisterende støtteordning for solcelleanlæg. Ministeriet kom derfor med et forslag til en ny støtteordning i januar 2012. Ministeriet var således på et tidligt tidspunkt opmærksom på risikoen ved den eksisterende støtteordning, men regeringen valgte ikke at inddrage en ændring af støtteordningen i forhandlingerne om den energipolitiske aftale.

52. I juni 2012 besluttede Klima-, Energi- og Bygningsministeriet sammen med Skatteministeriet og Finansministeriet, at der var behov for at ændre støtten til solcelleanlæg. Klima-, Energi- og Bygningsministeriets fremskrivninger viste, at der ville være omkring 6 gange flere solcelleanlæg i 2020 end forventet, hvis de seneste måneders udvikling fortsatte.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet beregnede sammen med Skatteministeriet de økonomiske konsekvenser frem til 2020 ved forslaget til en ny støtteordning, som kom i begyndelsen af november samt konsekvenserne ved den politiske aftale om en ny støtteordning, som forligspartierne aftalte den 15. november 2012. Ministeriet vurderede de samlede støtteudgifter til en udmøntning af den politiske aftale til 4,7 mia. kr. Heraf ville ca. 2,8 mia. kr. gå til overgangsordningen og den resterende del til den nye støtteordning. Ministerierne beregnede desuden de samlede støtteudgifter til forskellige længder på overgangsordninger for eksisterende solcelleanlæg, hvor ejerne af anlæggene fortsatte med at modtage støtte efter de hidtidige regler. De samlede støtteudgifter til den 20-årige overgangsordning, som indgik i den politiske aftale, vurderede ministeriet til i alt 5,8 mia. kr. frem til 2032.

53. Den samlede solcelleudbygning, der ville komme på overgangsordningen, var af afgørende betydning for de økonomiske konsekvenser af overgangsordningen. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet antog i forbindelse med den politiske aftale den 15. november 2012, at 230 MW solcelleanlæg ville komme på den 20-årige overgangsordning, og det blev ikke ændret i forbindelse med lovbehandlingen. Ministeriets antagelse var imidlertid for lav. Det var den, fordi ministeriet dagen før indgåelsen af den politiske aftale var klar over, at der 2 dage inden aftalen allerede var registreret anlæg med i alt 230 MW. Desuden var der flere andre forhold, som gjorde, at der med meget stor sandsynlighed ville komme væsentligt mere end 230 MW på overgangsordningen. Det betød også, at ministeriets forventning om, at de samlede støtteudgifter til overgangsordningen ville blive 5,8 mia. kr., var for lav.

54. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet oplyste i bemærkningerne til lovforslaget, at lovændringen ville medføre et merprovenu for staten set i forhold til ikke at ændre støtten til solcelleanlæg. I et bilag til lovforslaget fremgik det, hvad ministeriet forventede, at statens mindreprovenu ville blive frem til 2020 efter en ændring af støtten, set i forhold til en situation helt uden støtte til solcelleanlæg. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet kunne have skabt et bedre overblik over lovændringens økonomiske konsekvenser ved at have oplyst ministeriets forventning til de samlede støtteudgifter efter en lovændring.

2.2. Klima-, energi- og bygningsministerens oplysninger til Folketinget

55. Vi har undersøgt centrale oplysninger fra klima-, energi- og bygningsministeren til Folketinget og forligspartierne med særligt fokus på oplysninger om udviklingen i udbygningen med solcelleanlæg og om de økonomiske konsekvenser ved en ny støtteordning.

56. Forligspartierne fra den energipolitiske aftale i marts 2012 fik nogle få skriftlige oplysninger om Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurderinger af de økonomiske konsekvenser, og enkelte ordførere fik mere detaljerede oplysninger. Det har ikke været muligt at få et overblik over, hvilke oplysninger ministeren har givet mundtligt til forligspartierne. Energiordførerne stillede i løbet af november 2012 en række spørgsmål i forbindelse med forslaget til en ny støtteordning. Ministerens svar gik for det meste kun til den enkelte ordfører. Folketinget og forligspartierne fik således ikke svarene. Ministeriet har oplyst, at det er normal praksis ikke at offentliggøre svar på spørgsmål, som ordførerne stillede til ministeren.

Oplysninger om udbygningen med solcelleanlæg

57. Udbygningstallet var en afgørende oplysning ved vurderingen af de økonomiske konsekvenser ved forskellige overgangsordninger for eksisterende solcelleanlæg. Fx er forskellen mellem, om der er 200 MW eller 300 MW anlæg på overgangsordning i 20 år, ca. 2,5 mia. kr. i samlede udgifter. Derfor var det vigtigt, at oplysninger til Folketinget på dette punkt var så præcise og fyldestgørende som muligt.

58. I den politiske aftale fra den 15. november 2012, som var et bilag til det fremsatte lovforslag den 20. november 2012, antog Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, at solcelleanlæg med en samlet effekt på 230 MW ville komme på overgangsordningen. Der blev derfor aftalt finansiering for 230 MW på overgangsordningen. Det blev ikke på noget tidspunkt nævnt, at tallene over udbygningen var foreløbige og derfor måtte forventes at være lavere end de endelige tal på grund af forsinkelser i registreringen.

59. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet var, som tidligere nævnt, ikke opmærksom på, at de tal, som ministeriet tog udgangspunkt i, var foreløbige og væsentlig forskellige fra de senere opdaterede tal over udbygningen af solcellekapaciteten. Ministeriet har dog oplyst til Rigsrevisionen, at det ved indgåelsen af den politiske aftale fra den 15. november 2012 havde et tilstrækkeligt informationsgrundlag til at kunne konkludere, at udbygningen på overgangsordningen ville blive højere end 230 MW, men at ministeriet ikke havde grundlag for at give et mere præcist skøn ud fra de foreliggende udbygningstal. Ministeriet vurderer, at ministeren kunne have orienteret Folketinget mere eksplicit om, at der var betydelig usikkerhed om, hvor mange anlæg der ville komme på overgangsordningen, og at 230 MW var lavt sat set i lyset af, at der den 13. november 2012 var registreret 230 MW.

60. Klima-, energi- og bygningsministeren oplyste ikke Folketinget eller forligspartierne om, at ministeriet den 6. december 2012 af Dansk Energi var blevet gjort opmærksom på, at deres skøn var, at der ville komme ca. 350 MW på overgangsordningen. Ligeledes oplyste ministeren ikke Folketinget eller forligspartierne om, hvor mange MW solcelleanlæg Energinet.dk havde registreret pr. 6. december 2012, selv om ministeriet samme dag havde bedt Energinet.dk oplyse udbygningstallet. Som tidligere nævnt, er det ikke klart, hvad Energinet.dk oplyste til ministeriet.

Forligspartierne er i denne sammenhæng partierne bag den energipolitiske aftale fra marts 2012, som løber frem til 2020. Dvs. Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti.

Først 13 dage senere, den 19. december 2012, på dagen, hvor lovændringen blev vedtaget, og først umiddelbart efter vedtagelsen af lovændringen, modtog Folketinget information om, at der frem til den 17. december 2012 var godkendt 302 MW solcelleanlæg på årsbaseret nettoafregning. Ministeren oplyste endvidere, at der først i februar eller marts 2013, når sagsbehandlingen var gennemført, ville være et endeligt overblik over, hvor mange solcelleanlæg der kom på den 20-årige overgangsordning.

Oplysningen gav ministeren i forbindelse med et svar på et § 20-spørgsmål, som en af energiordførerne havde stillet den 12. december 2012. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet havde den 17. december 2012 bedt Energinet.dk om at oplyse det seneste tal over udbygningen med solcelleanlæg, og Energinet.dk svarede samme dag. Energinet.dk oplyste ud over de 302 MW, at Energinet.dk havde forhørt sig hos netselskaberne og på den baggrund skønnede, at mellem 350 og 400 MW – måske flere – ville komme på overgangsordningen. Forskellen mellem de 302 MW, der var registreret hos Energinet.dk, og de 350-400 MW forventede anlæg, bundede i, at der var anlæg, som endnu ikke var nettilsluttet, og anlæg, som endnu ikke var registreret i Energinet.dk's register.

61. Klima-, energi- og bygningsministeren blev tirsdag den 18. december 2012 oplyst om, at der ville komme væsentligt flere end de forventede 230 MW solcelleanlæg på overgangsordningen. Det skete i forbindelse med ministeriets forelæggelse af et svarudkast på § 20-spørgsmålet. Ministeren havde modtaget udkast til svar på flere spørgsmål om samme emne og returnerede svarudkastene den 19. december 2012 med ønske om mindre ændringer. Derfor blev svaret til Folketinget først klar efter vedtagelsen af lovændringen. Ministeren fik ikke oplyst Energinet.dk's skøn om, at mellem 350 og 400 MW anlæg – måske flere – ville komme på overgangsordningen.

62. Den samlede udgift til overgangsordningen frem til 2032 steg ifølge vores beregninger med ca. 1,8 mia. kr. ved en ændring fra de 230 MW, som ministeriet havde vurderet ville komme på overgangsordningen, til de 302 MW, som Energinet.dk havde oplyst. Med de 350-400 MW, som Energinet.dk forventede på overgangsordningen, ville den samlede udgift stige med omkring 4 mia. kr. Folketinget blev ikke oplyst om, hvordan de nye oplysninger om anlæg på overgangsordningen påvirkede de samlede udgifter til overgangsordningen.

Oplysninger om de samlede udgifter til en ny støtteordning

63. Rigsrevisionen finder, at oplysninger om de samlede udgifter til en støtteordning betyder, at Folketinget bedre kan tage stilling til, om udgifterne til støtten står i rimeligt forhold til formålet med støtten.

64. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet havde som tidligere nævnt beregnet de forventede samlede udgifter til regeringens udspil fra den 6. november 2012. Udspillet var et centralt element i de politiske forhandlinger om en ny støtteordning. Forud for lanceringen af regeringens udspil havde dele af forligspartierne modtaget mere detaljerede dokumenter om udgifter til og finansiering af eksisterende og nye solcelleanlæg. Ministeriets beregninger af de samlede udgifter tilgik dog hverken Folketinget, forligspartierne eller de enkelte energiordførere. I et bilag til forslaget fremgik det, at det samlede statslige mindreprovenu frem til 2020 for både eksisterende solcelleanlæg på overgangsordningen og nye solcelleanlæg opsat i perioden 2013-2020 ville være ca. 2,5 mia. kr. De tidligere omtalte ca. 4,4 mia. kr. i samlede udgifter, som ministeriet havde beregnet, blev ikke oplyst. De samlede udgifter omfattede ud over det statslige mindreprovenu også PSO-udgifter og tabte nettariffer. De oplyste udgifter var således kun en del af de samlede udgifter.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet havde ligeledes beregnet de samlede udgifter til den politiske aftale fra den 15. november 2012. Folketinget og forligspartierne fik også ved denne aftale kun oplyst statens mindreprovenu, men ikke de samlede udgifter inkl. PSO-udgifter og tabte nettatariffer.

Hverken Folketinget, forligspartierne eller de enkelte energiordførere bad på noget tidspunkt specifikt om oplysninger om de samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg for den nye støtteordning. Et par ordførere spurgte til udgifterne, men bad i spørgsmålene ikke specifikt om de samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg. Hverken de enkelte energiordførere, forligspartierne eller Folketinget fik således på noget tidspunkt oplysninger om de samlede udgifter, hverken i det kommende finanslovsår, frem til 2020, hvor den energipolitiske aftale udløber, eller frem til 2032, hvor overgangsordningen ophører.

65. Som tidligere nævnt har Klima-, Energi- og Bygningsministeriet oplyst, at det er almindelig praksis at oplyse udgifterne inden for en given politisk aftaleperiode. I dette tilfælde er det energipolitiske aftale for 2012-2020.

Merudgifter til overgangsordningen er ekstraudgifter til, at eksisterende solcelleanlæg fortsætter med uændrede regler frem for at modtage støtte efter de nye regler, som gælder for nyopførte solcelleanlæg.

66. Længden på overgangsordningen for eksisterende anlæg var et af de centrale emner i de politiske drøftelser om en ny støtteordning. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet havde beregnet de samlede udgifter til overgangsordninger med forskellige længder, men ministeren gav hverken oplysningerne til Folketinget, forligspartierne eller de enkelte energiordførere. Centrale partier, som regeringen forhandlede med, fik oplyst, hvad merudgiften ved forskellige længder af overgangsordningen var. Merudgiften udgjorde ca. halvdelen af de forventede samlede udgifter til overgangsordningen og omfattede både statens mindreprovenu og PSO-udgifter og tabte nettatariffer. Men ordførerne fik ikke oplyst, hvad begrebet *merudgift* dækkede over, herunder hvor meget de udgjorde af de samlede udgifter.

67. Som tidligere nævnt fremgik det af bemærkningerne til lovforslaget, at lovforslaget ville medføre et merprovenu sammenlignet med en situation uden en lovændring. Men Folketinget fik ikke i bemærkningerne oplyst, hvad de samlede udgifter ville have været uden en lovændring, og hvad de ville blive efter en lovændring.

Resultater

68. Fra sommeren 2012 og frem til Folketinget ændrede støtten til solcelleanlæg den 19. december 2012, holdt klima-, energi- og bygningsministeren en række møder med de energipolitiske ordførere fra forligspartierne bag den energipolitiske aftale. Det er ikke klart, i hvilket omfang støtten til solcelleanlæg blev drøftet på disse møder, herunder hvor detaljerede oplysninger ministeren gav.

69. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet var i midten af november opmærksom på, at antagelsen om, hvor mange solcelleanlæg der ville komme på overgangsordningen, var lavt sat. Ministeriet vurderer, at ministeren kunne have orienteret Folketinget mere eksplicit om, at der var betydelig usikkerhed om, hvor mange anlæg der ville komme på overgangsordningen, og at 230 MW var lavt sat set i lyset af, at der den 13. november 2012 var registreret 230 MW. Ministeriet oplyste imidlertid ikke Folketinget eller forligspartierne om, at der ville komme flere solcelleanlæg på overgangsordningen, og at det dermed ville blive dyrere end antaget.

Som tidligere nævnt stod det 2 dage før vedtagelsen af lovændringen helt klart for Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, at der ville komme væsentligt flere solcelleanlæg på overgangsordningen end hidtil antaget. Ministeren oplyste imidlertid hverken Folketinget eller forligspartierne om dette. Rigsrevisionens beregninger viser, at de samlede støtteudgifter dermed ville blive mindst 1,8 mia. kr. højere.

70. Folketinget og forligspartierne blev ikke på noget tidspunkt inden vedtagelsen af ændringen af støtten til solcelleanlæg den 19. december 2012 oplyst om de forventede samlede støtteudgifter til solcelleanlæg efter en ændring af støtten. De fik ligeledes ikke oplyst de forventede samlede støtteudgifter til overgangsordninger med forskellige længder, selv om netop længden på overgangsordningen var en central del af de politiske forhandlinger. De fik alene oplyst statens mindreprovenu og merudgifter, hvilket begge er dele af de samlede støtteudgifter. Ministeriet havde beregnet de samlede støtteudgifter – herunder også de samlede støtteudgifter til overgangsordninger med forskellige længder. Men da hverken Folketinget, forligspartierne eller nogen af ordførerne havde efterspurgt netop denne oplysning, videregav ministeren ikke oplysningen på eget initiativ.

3. Begrænsning af omfanget af støtteordningen for solcelleanlæg i 2013

Rigsrevisionen vurderer, at kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurderinger af de økonomiske konsekvenser i lovarbejdet i forbindelse med begrænsningen af omfanget af støtteordningen for solcelleanlæg i 2013 var tilfredsstillende. Rigsrevisionen konstaterer, at klima-, energi- og bygningsministeren på et tidligere tidspunkt kunne have givet Folketinget mere fyldestgørende oplysninger om finansieringen af støtteordningen. Vurderingen er baseret på nedenstående.

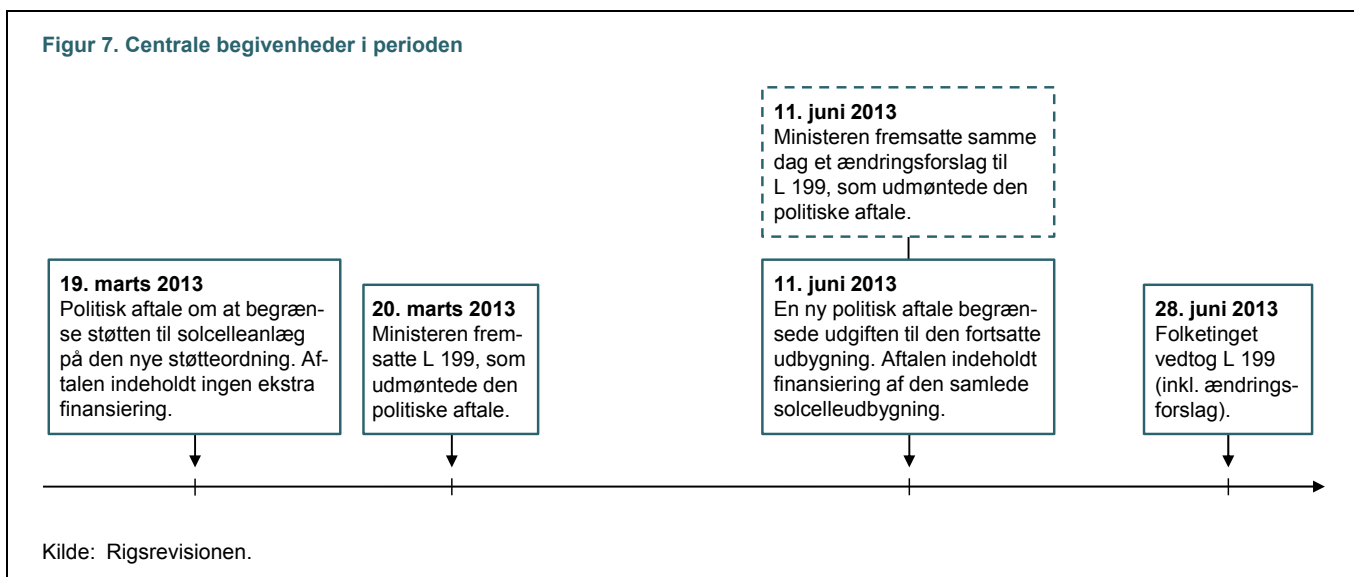
Klima-, Energi- og Bygningsministeriet fik i 2013 gradvist en bedre viden om solcelleudbygningen. Derfor vurderede ministeriet i forbindelse med lovændringen i 2013 mere præcist, end det var tilfældet ved lovændringen i 2012, de økonomiske konsekvenser af støtten til solcelleanlæg frem til 2020. Ministeriet vurderede dog ikke de økonomiske konsekvenser frem til 2032, selv om en stor del af solcelleanlæggene var på en 20-årig overgangsordning.

Klima-, energi- og bygningsministeren oplyste i de første måneder af 2013 ikke Folketinget om, at den aftalte finansiering ikke var tilstrækkelig. Det skete hverken i forbindelse med den politiske aftale i marts 2013 eller i maj 2013, hvor ministeren oplyste Folketinget om, at der var finansiering for op til 800 MW solcelleanlæg frem til 2020. Ministeren oplyste i denne forbindelse ikke, at finansieringen byggede på en antagelse om 230 MW solcelleanlæg på den 20-årige overgangsordning – en antagelse, som ikke holdt, fordi der allerede var kommet markant flere solcelleanlæg på overgangsordningen. I juni 2013 vurderede ministeriet, at der ville komme ca. 490 MW 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 forudsætningen om, at der ville komme 490 MW solcelleanlæg på overgangsordningen. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeren tidligere kunne have oplyst Folketinget om, at der ikke var aftalt tilstrækkelig finansiering. Rigsrevisionen konstaterer dog også, at udgiften til støtten til solcelleanlæg ville være den samme, uanset hvornår finansieringen blev fundet.

Rigsrevisionen konstaterer desuden, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet siden august 2013 løbende har fulgt med i solcelleudbygningen og har orienteret Folketinget herom.

71. Kapitlet handler om perioden fra slutningen af december 2012 til udgangen af 2013. Dvs. efter at Folketinget vedtog L 86, som udmøntede aftalen af 15. november 2012 om en ny støtteordning for solcelleanlæg. I figur 7 er vist centrale begivenheder, som koncentrerer sig om 1. halvår 2013, hvor periodens lovændringer fandt sted.

Figur 7. Centrale begivenheder i perioden



72. Den nye støtteordning gjorde det muligt for solcelleanlæg til og med 400 kW og fællesanlæg at få forhøjet støtte, men nedsatte samtidig støtteniveauet for små solcelleanlæg og øvrige små vedvarende energianlæg til og med 6 kW. Imidlertid viste det sig vanskeligt at håndhæve 400 kW-grænsen effektivt, og det medførte en risiko for en utilsigtet stor udbygning af solcelleparker med store jordbaserede solcelleanlæg. Denne risiko udfordrede grundlaget for finansieringen af den politiske aftale af 15. november 2012.

Den 19. marts 2013 indgik forligspartierne en ny politisk aftale om at begrænse støtten til solcelleanlæg på den nye støtteordning. Med aftalen blev 400 kW-grænsen ophævet, og det højeste støtteniveau blev forbeholdt tagbaserede solcelleanlæg. Den 20. marts 2013 udmøntede klima-, energi- og bygningsministeren aftalen ved at fremsætte L 199 om ændring af støtte til visse solcelleanlæg.

I løbet af maj 2013 blev Klima-, Energi- og Bygningsministeriet imidlertid opmærksom på, at det høje støtteniveau til store tagbaserede solcelleanlæg også ville kunne medføre en utilsigtet stor udbygning, hvorved forudsætningerne for finansieringen ikke længere holdt. Den 11. juni 2013 indgik forligspartierne derfor endnu en politisk aftale, der skulle begrænse udgifterne til den fortsatte udbygning med solcelleanlæg. Aftalen finansierede desuden den samlede solcelleudbygning på såvel den gamle som den nye støtteordning. Aftalen indebar bl.a., at der fremadrettet skulle indføres et loft for udbygningen med solcelleanlæg med den midlertidigt forhøjede støtte, så der maksimalt kunne blive sat 20 MW solcelleanlæg op pr. år i perioden 2013-2017. Den årlige 20 MW-pulje skulle målrettes små husstands- og fællesanlæg til og med 6 kW pr. husstand. Klima-, energi- og bygningsministeren udmøntede aftalen ved at fremsætte et ændringsforslag til L 199, som Folketinget vedtog i slutningen af juni 2013.

73. I afsnit 3.1 gennemgår vi kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovarbejde i forbindelse med ændringen af støtten til solcelleanlæg. I afsnit 3.2 gennemgår vi centrale oplysninger, der er givet til Folketinget, med særligt fokus på oplysninger om udviklingen i udbygningen med solcelleanlæg og om de økonomiske konsekvenser heraf.

Fællesanlæg

Ved fælles solcelleanlæg forstås et anlæg, som er ejet af en gruppe private borgere i forening, fx en almennyttig boligforening eller en andelsboligforening.

Jordbaserede og tagbaserede solcelleanlæg

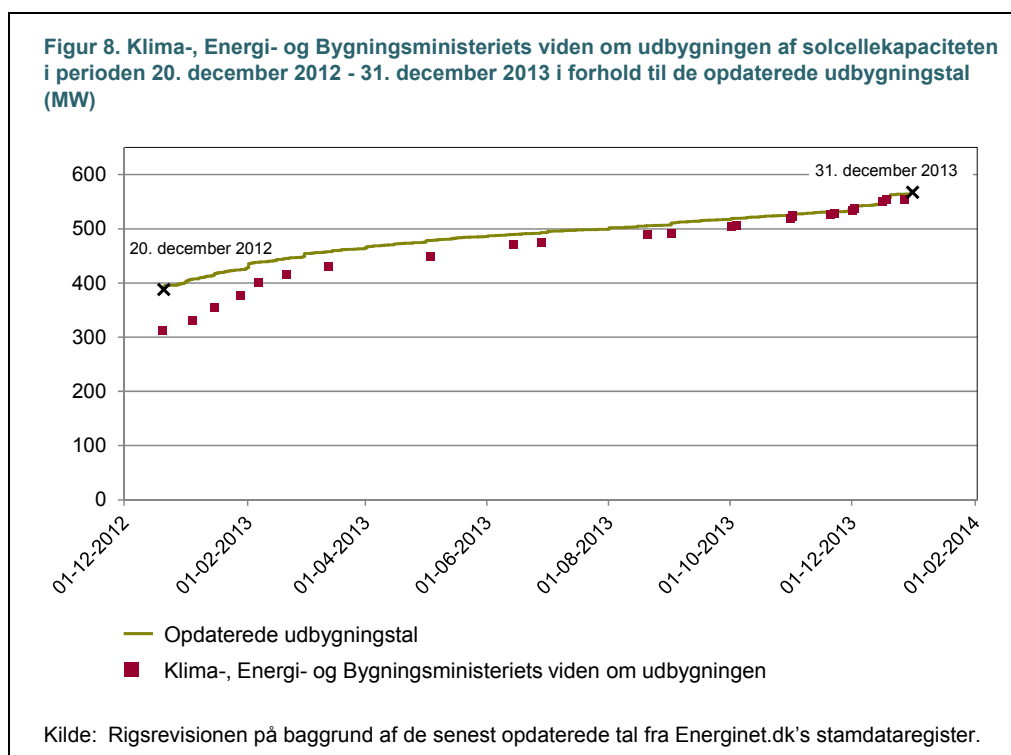
Aftalen af 15. november 2012 indeholdt ingen bestemmelser om, hvor solcelleanlæg skulle være placeret for at modtage den forhøjede støtte. Aftalen af 19. marts 2013 skelnede imidlertid mellem solcelleanlæg, som opsættes på jorden og på tage. Samtidig nedsatte aftalen støtten til de jordbaserede anlæg og reserverede den højeste støtte til tagbaserede anlæg. Hensigten var at begrænse omfanget af udbygningen med solcelleanlæg.

3.1. Kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovarbejde

74. Vi har for denne periode undersøgt, om Klima-, Energi- og Bygningsministeriet fulgte med i udbygningen med solcelleanlæg og beregnede de økonomiske konsekvenser heraf. Dels på den gamle støtteordning, hvis støtteniveau medførte utilsigtet store udgifter for staten, som Folketinget netop havde vedtaget at reducere, dels på den nye støtteordning.

Ministeriets viden om den eksisterende udbygning

75. I 1. halvår 2013 fik Klima-, Energi- og Bygningsministeriet med ca. 2-4 ugers mellemrum oplysninger fra Energinet.dk om udbygningen af solcellekapaciteten. I 2. halvår 2013 fik ministeriet ugentligt oplysninger om udbygningen. Figur 8 viser de tal om udbygningen, som Energinet.dk oplyste til ministeriet, sammenholdt med de opdaterede udbygningstal for perioden.



Det fremgår af figur 8, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet gradvist fik mere aktuelle oplysninger om udbygningen fra Energinet.dk i løbet af 2013. Det skyldes, at Energinet.dk havde nedbragt den pukkel af sager om solcelleanlæg, der manglede at blive registreret. Det kunne bl.a. lade sig gøre, fordi hastigheden, hvormed nye solcelleanlæg blev sat op, var bremset betydeligt op efter vedtagelsen af L 86.

76. Den registrerede udbygning de første mange måneder af 2013 bestod primært af solcelleanlæg, som nåede at komme med på den gamle støtteordning med højt støtteniveau. Til gengæld blev der ikke registreret solcelleanlæg af betydning på den nye ordning i 1. halvår 2013. Det skyldtes, at investeringer i større anlæg typisk har en længere planlægningshorisont. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at ministeriet i løbet af 1. halvår 2013 derfor også holdt sig orienteret om udbygningen på den nye ordning via andre kanaler, fx medier, eksterne henvendelser, kommuner og netselskaber.

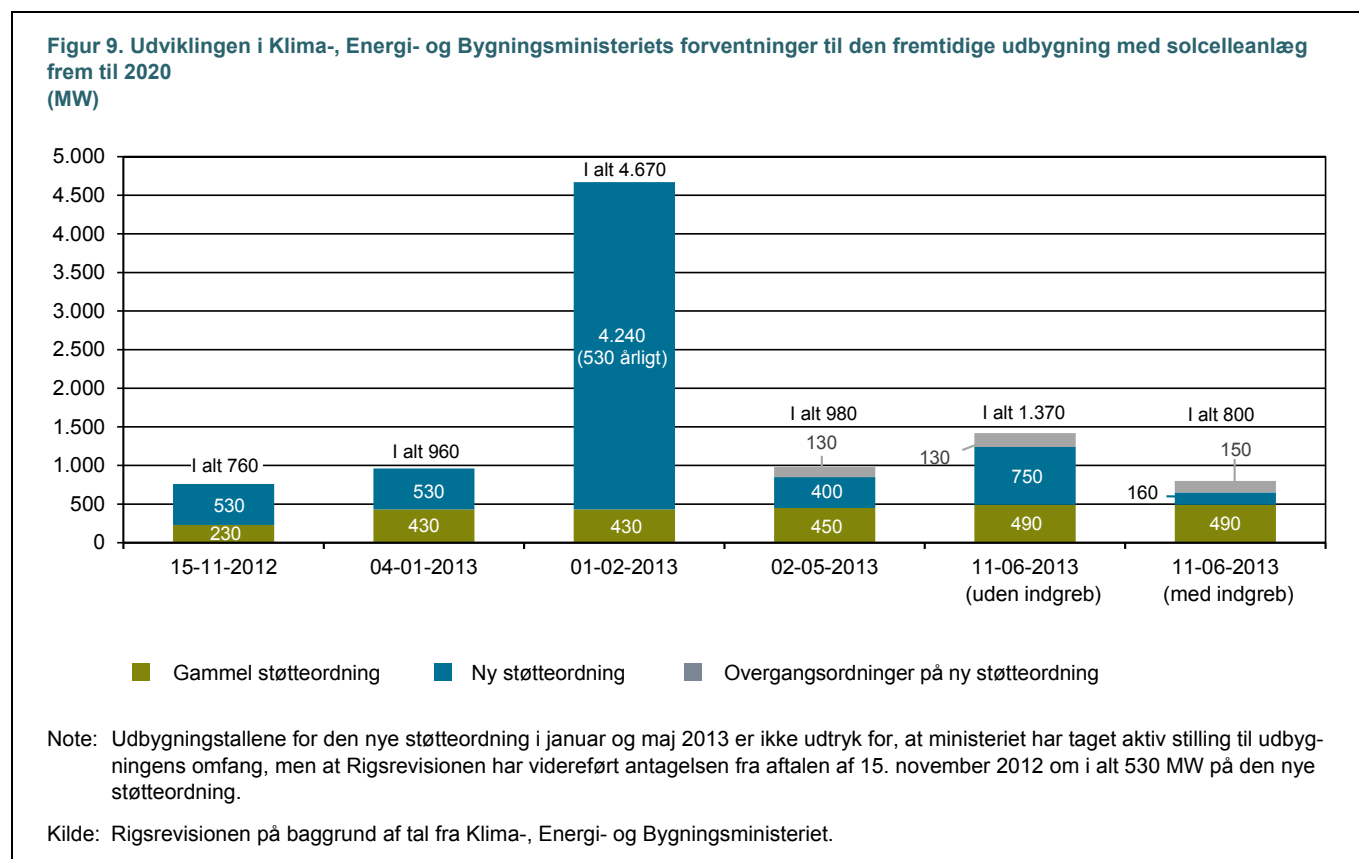
Kommuner og netselskaber har viden om udbygningen, fordi de indgår i processen med at registrere nye solcelleanlæg. Kommunerne behandler ansøgninger om opsætning af solcelleanlæg. Når et givent solcelleanlæg er installeret, modtager det lokale netselskab stamdata om solcelleanlægget fra installatøren, som netselskabet registrerer i Energinet.dk's stamdataregister.

Ministeriets vurdering af den forventede fremtidige udbygning

77. I løbet af 2013 afdækkede Klima-, Energi- og Bygningsministeriet ad flere omgange omfanget af den fremtidige udbygning med solcelleanlæg. Det gjorde ministeriet på følgende 4 områder:

- udbygningen med solcelleanlæg på den gamle støtteordning
- udbygningen med solcelleanlæg på den nye støtteordning, inkl. jordbaserede anlæg, som ledte til fremsættelsen af L 199
- den samlede udbygning på den gamle og nye ordning, som ledte til ændringsforslaget til L199 om det årlige 20 MW-loft for at styre udbygningen med forhøjet støtteniveau inden for 800 MW i 2020
- udbygningen uden for 20 MW-loftet, dvs. uden forhøjet støtte.

78. Figur 9 viser udviklingen i Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurdering af den forventede fremtidige udbygning med solcelleanlæg frem til 2020, fordelt på den gamle og nye støtteordning (hvoraf nogle ville være på nye overgangsordninger på den nye støtteordning).



Udbygningstallene i figur 9 behandler vi i underafsnittene nedenfor, hvor vi desuden uddyber tallene fra juni 2013 om udbygningen henholdsvis uden og med indgreb.

Den forventede solcelleudbygning på den gamle støtteordning

79. Ifølge aftalen af 15. november 2012 antog Klima-, Energi- og Bygningsministeriet en udbygning på 230 MW på den gamle støtteordning. I starten af januar 2013 oplyste Energinet.dk ministeriet om, at Energinet.dk skønnede det samlede omfang af udbygningen på den gamle ordning til 430 MW. Dette skøn hævdede ministeriet i løbet af 1. halvår 2013, så den endelige vurdering i midten af juni 2013 blev 490 MW. Dvs. mere end det dobbelte i forhold til antagelsen om 230 MW.

Den forventede solcelleudbygning på den nye støtteordning, inkl. jordbaserede anlæg

80. Da det viste sig vanskeligt at håndhæve 400 kW-grænsen på den nye støtteordning, vurderede Klima-, Energi- og Bygningsministeriet i starten af 2013, at det kunne medføre en potentiel eksplosion i udbygningen af store jordbaserede solcelleanlæg. Ministeriets prognose fra februar 2013 viste, at udbygningen potentielt kunne blive 530 MW pr. år og eventuelt helt op til 900 MW pr. år. Til sammenligning antog ministeriet i aftalen af 15. november 2012, at der sammenlagt ville komme 530 MW solcelleanlæg op i hele perioden 2013-2020. På det grundlag indgik forligspartierne den nye aftale af 19. marts 2013 for at begrænse udgifterne til støtten. Aftalen begrænsede den høje støttesats til tagbaserede solcelleanlæg.

Efter fremsættelsen af L 199, som udmøntede aftalen, forberedte ministeriet en overgangsordning for de store jordbaserede anlæg, som var købt inden lovforslagets fremsættelse. Ministeriet spurgte i den forbindelse bl.a. kommuner og Dansk Energi om, hvor mange store jordbaserede solcelleanlæg, de vurderede, at der var undervejs. På den baggrund fastsatte ministeriet i maj 2013 omfanget af overgangsordningen til 130 MW.

Ved samme lejlighed orienterede kommunerne imidlertid om, at der tilsyneladende også ville komme en utilsigtet stor udbygning med store tagbaserede solcelleanlæg på bl.a. industri- og landbrugsbygninger. Med det nye lovforslag ville disse anlæg fortsat modtage den høje støttesats.

Den forventede samlede solcelleudbygning på den gamle og den nye støtteordning

81. Med udsigterne til en utilsigtet stor udbygning med tagbaserede solcelleanlæg fik Klima-, Energi- og Bygningsministeriet udskudt 3. behandling af lovforslaget for at udarbejde et nyt skøn over den samlede solcelleudbygning. Ministeriets nye skøn fra juni 2013 er vist i tabel 6.

Tabel 6. Klima-, Energi- og Bygningsministeriets skøn over solcelleudbygningen frem mod 2020 – uden indgreb (MW)

	Hidtidig forudsætning november 2012	Nyt skøn juni 2013	Difference
Gammel støtteordning	230	490	260
Ny støtteordning	530	880	350
I alt	760	1.370	610

Kilde: Rigsrevisionen efter Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, juni 2013.

Tabel 6 viser, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet skønnede, at der i 2020 ville være installeret i alt 1.370 MW solcelleanlæg, hvis der ikke blev grebet ind. Skønnet over den samlede udbygning var næsten en fordobling i forhold til de hidtidigt forudsatte 760 MW. Ud over de 490 MW på den gamle støtteordning skønnede ministeriet, at udbygningen på den nye ordning ville udgøre 880 MW. Heraf ville 130 MW være jordbaserede solcelleanlæg på overgangsordning, og de resterende 750 MW være udbygning med tagbaserede solcelleanlæg i perioden 2013-2020.

82. For fremadrettet at styre udbygningen foreslog Klima-, Energi- og Bygningsministeriet at indføre en pulje, der begrænsede den midlertidigt forhøjede afregning til 20 MW udbygning om året. Puljen skulle målrettes små husstands- og fællesanlæg til og med 6 kW pr. husstand. Tabel 7 viser ministeriets skøn over udbygningen ved at indføre puljen.

Tabel 7. Klima-, Energi- og Bygningsministeriets skøn over solcelleudbygning frem mod 2020 – med indgreb (MW)

Gammel støtteordning	490
Overgangsordninger på ny støtteordning (store jordbaserede og tagbaserede solcelleanlæg)	150
20 MW-pulje på ny støtteordning i perioden 2013-2017	100
Udbygning uden forhøjet støtte i perioden 2018-2020	60
I alt	800

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, juni 2013.

Tabel 7 viser, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriets forslag sigtede mod at begrænse omfanget af udbygningen med solcelleanlæg til 800 MW frem til 2020. Ministeriet fastsatte omfanget af de nye overgangsordninger til 150 MW solcelleanlæg, men ministeriet understregede, at det på det foreliggende grundlag ikke var muligt at fastsætte omfanget præcist. Derfor aftalte forligspartierne med aftalen den 11. juni 2013 at mødes igen, hvis omfanget af solcelleanlæg på de nye overgangsordninger oversteg 150 MW. For at holde øje med dette besluttede ministeriet at overvåge solcelleudbygningen på ugentlig basis.

83. I slutningen af juni 2013 vedtog Folketinget L 199 inkl. ændringsforslaget om den årlige 20 MW-pulje.

Solcelleudbygningen uden for 20 MW-puljen

84. Da Klima-, Energi- og Bygningsministeriet foreslog at indføre 20 MW-puljen, var ministeriet opmærksom på, at der kunne komme udbygning med solcelleanlæg uden for puljen – dvs. anlæg, som ikke kunne opnå den midlertidigt forhøjede støtte. Årsagen til dette var primært, at elafgiftsloven giver fuld fritagelse for afgifter for el, der produceres ved vedvarende energiteknologi og forbruges direkte af producenten selv. Dermed kan de, der har stort elforbrug i dagtimerne, hvor solen skinner, selv uden den midlertidigt forhøjede støtte have økonomisk incitament til at opsætte solcelleanlæg for at spare elprisen inkl. elafgiften. Det gælder fx liberale erhverv.

85. I juni 2013 havde Klima-, Energi- og Bygningsministeriet intet bud på omfanget af udbygningen uden forhøjet støtte, men vurderede, at den kunne blive betydelig. Som eksempel nævnte ministeriet en virksomhed, som i august 2012 indviede Nordens dengang største tagbaserede solcelleanlæg på 745 kW. Skatteministeriet gjorde desuden opmærksom på, at ministeriet ikke kunne udelukke, at en del solcelleanlæg fremover ville blive suppleret med batterier, som kunne lagre el. Dette ville øge producentens egetforbrug, og det kunne gøre det rentabelt at opsætte større solcelleanlæg, end hvad der ellers ville være økonomisk fornuftigt.

Skatteministeriet vurderede i den forbindelse, at incitamentet til at opsætte solcelleanlæg, jf. elafgiftslovens regler, generelt ville øges, jo højere elafgiften blev. Dog var det ikke muligt at ændre elafgiftslovens regler og dermed begrænse udbygningen uden midlertidigt forhøjet støtte i forbindelse med det fremsatte lovforslag (L 199). Det skyldes, at elafgiftsloven ikke kun vedrører solcelleanlæg, men alle typer vedvarende energianlæg. En ændring ville derfor kræve et betydeligt forudgående analysearbejde.

Overvågning af solcelleudbygningen

De ugentlige rapporter, der opgør den samlede solcellekapacitet i Danmark, giver overblik over udbygningen fordelt på forskellige kategorier:

- den gamle støtteordning med årsbaseret nettoafregning
- den nye støtteordning med timebaseret nettoafregning og midlertidigt forhøjet afregning
- timebaseret nettoafregning uden midlertidigt forhøjet afregning
- solcelleanlæg med timebaseret nettoafregning uden afregning af overskudsproduktion (hele produktionen nettoafregnes som egetforbrug).

Den midlertidigt forhøjede afregning kan først sættes i kraft, når den er godkendt af EU-Kommissionen.

Liberale erhverv betegner erhvervsvirksomheder inden for brancher, der ikke beskæftiger sig med hverken produktion eller salg af varer, men med forskellige former for serviceydelser. I modsætning til produktionsvirksomheder, som af konkurrencehensyn betaler nedsat elafgift, betaler liberale erhverv fuld elafgift.



Håndværkere i gang med at montere et stort solcelleanlæg på taget af butikslokaler. Anlægget kan ikke opnå midlertidigt forhøjet støtte, men fordi butikker har et stort elforbrug i dagtimerne, hvor solcelleanlægget producerer mest, er det alligevel en god investering.

Foto: Kasper Palsnov.

86. Da Klima-, Energi- og Bygningsministeriet begyndte at overvåge solcelleudbygningen ugentligt i august 2013, fulgte ministeriet også med i udbygningen uden for 20 MW-puljen. Selv om omfanget kun udgjorde et par MW i september 2013, vurderede ministeriet, at omfanget kunne komme til at udgøre hele 1.000 MW i 2020. I løbet af efteråret 2013 drøftede en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet derfor mulighederne for at begrænse denne udbygning. På det grundlag besluttede regeringen at inddrage problemstillingen om elafgiftsloven i den tilskuds- og afgiftsanalyse, som en tværministeriel arbejdsgruppe med Skatteministeriet som formand igangsatte i 2013 som opfølgning på den energipolitiske aftale for 2012-2020. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet forventer, at analysens resultater foreligger i 2015.

87. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at der er iværksat kvartalsmæssige rapporteringer om udbygning med små vedvarende energianlæg til en kreds bestående af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Finansministeriet og Skatteministeriet. Rapporteringen indeholder også overvågning af priser på solcelleanlæg m.m. med henblik på at kunne følge og forudsige den fremtidige udvikling med større sikkerhed. Den første rapport er sendt til kredsen i maj 2014.

Ministeriets vurdering af solcelleudbygningens økonomiske konsekvenser

88. Vi har undersøgt Klima-, Energi- og Bygningsministeriets skøn over solcelleudbygningens økonomiske konsekvenser. For det første ministeriets skøn over de økonomiske konsekvenser i forbindelse med aftalen af 19. marts 2013 og fremsættelsen af L 199 den 20. marts 2013. For det andet ministeriets skøn i forbindelse med den politiske aftale af 11. juni 2013 og ændringsforslaget til L 199, der blev fremsat samme dag.

Vurderinger af økonomiske konsekvenser i forbindelse med aftalen af 19. marts 2013 og fremsættelsen af L 199 den 20. marts 2013

89. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet vurderede, at det ville medføre støttespild (primært i form af øgede PSO-udgifter), at 400 kW-grænsen var vanskelig at håndhæve. Derfor udarbejdede ministeriet op til aftalen den 19. marts 2013 et skøn over, hvad PSO-udgifterne ville blive for perioden 2013-2020. Skønnet byggede på en prognose om en udbygning på mindst 500 MW solcelleanlæg årligt (dog kun 100 MW i 2013). På den baggrund skønnede ministeriet, at PSO-udgifterne ville blive i alt 1,2 mia. kr. i 2020. Ifølge ministeriet var niveauet dog svært at forudsige, da udbygningen ville være præget af en vis "ketchupeffekt", dvs. ikke-lineær udbygning. Dermed kunne udbygningen og PSO-udgifterne dertil potentielt blive dobbelt så store uden et indgreb.

90. Ifølge aftalen af 19. marts 2013, som lukkede hullet vedrørende 400 kW-grænsen, skulle aftalen bidrage til, at den aftalte ramme for finansiering af den oprindelige aftale fra 15. november 2012 ikke blev overskredet. Af lovbemærkningerne til L 199, som udmøntede den nye politiske aftale, fremgik det, at der ingen økonomiske konsekvenser ville være for staten i forhold til forudsætningerne i den oprindelige aftale, som blev udmøntet med vedtagelsen af L 86. Det fremgik derimod, at lovforslaget skulle bidrage til at overholde det oprindeligt budgetterede udgiftsniveau. Imidlertid skelnede beregningerne af de økonomiske konsekvenser i lovbemærkningerne til L 199 ikke tydeligt mellem udbygningen på den gamle og den nye støtteordning, men henviste kun til den samlede udbygning. Derved afspejler beregningerne ikke, at finansieringsforudsætningerne om 230 MW på den gamle støtteordning var markant overskredet.

91. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at ministeriet i 1. halvår 2013 altovervejende fokuserede på at få bremsset den udbygning, der relaterede sig til hullet i loven, dvs. at grænsen på 400 kW for forhøjet støtte var vanskelig at håndhæve. Fokus var ikke på de økonomiske konsekvenser af udbygningen på den gamle støtteordning. Ifølge ministeriet var årsagen til dette, at ministeriet ikke havde nogen mulighed for at ændre på omfanget af den udbygning, der ville komme på den gamle ordning. Derfor ville udgifterne hertil blive de samme, uanset hvornår regnestykket blev gjort op. Ved at afvente Energinet.dk's registrering af anlæg på den gamle ordning ville ministeriet til gengæld kunne udarbejde mere præcise beregninger over de endelige udgifter hertil.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at L 199 derfor kun omhandlede udbygningen på den nye ordning. Dermed skulle lovforslaget kun bidrage til at overholde det oprindeligt budgetterede udgiftsniveau på den nye støtteordning. Derfor beregnede ministeriet ikke nye økonomiske konsekvenser af eller prognoser for udgifter forbundet med udbygningen på den gamle ordning i forbindelse med L 199.

Vurderinger af økonomiske konsekvenser i forbindelse med den politiske aftale af 11. juni 2013 og ændringsforslaget til L 199 samme dag

92. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet skønnede, at der var risiko for, at udbygningen med solcelleanlæg ville gå hurtigere end først antaget – selv med det foreslåede indgreb, som blev aftalt den 19. marts 2013. Derfor regnede ministeriet i samarbejde med Skatteministeriet og Finansministeriet på, hvad de økonomiske konsekvenser af en hurtigere udbygning kunne blive. Ministerierne brugte de nye skøn for udbygningen som udgangspunkt. Beregningerne viste bl.a., at den skønnede udbygning på i alt 1.370 MW solcelleanlæg i 2020 ville medføre et betydeligt statsligt mindreprovenu i forhold til det, der var forudsat i den oprindelige aftale af 15. november 2012.

PSO-udgifterne ved de store jordbaserede solcelleanlæg

De store jordbaserede anlæg blev projekteret med kommercielt formål for øje. Dvs. de bruger ikke selv den producerede el, men afregner hele elproduktionen til elnettet til den forhøjede støtte. Dermed går intet af elproduktionen fra disse anlæg til afgiftsfritaget egetforbrug. Dermed medfører anlæggene heller ikke direkte mindreprovenu for staten i form af afgiftsfritagelse. Hele støtten til disse anlæg vil være PSO-udgifter.

PSO-udgifter uddybes i bilag 1.

Således manglede der finansiering til et mindreprovenu på ca. 2,3 mia. kr. frem til 2020, som i altovervejende grad skyldtes den store udbygning med solcelleanlæg på den gamle støt-teordning (490 MW). Klima-, Energi- og Bygningsministeriets forslag om at indføre den årlige 20 MW-pulje ville ifølge ministeriets beregninger reducere mindreprovenuet med 0,5 mia. kr. Derudover foreslog Finansministeriet, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Skatteministeriet at finansiere yderligere 1,15 mia. kr. ved hjælp af såkaldte forsinkede elementer i den energipolitiske aftale for 2012-2020 og skatteaftalen for 2012-2022 (omtalt som skat-terereformen). Sammenlagt ville finansieringsforslaget efterlade et mindreprovenu på 0,7 mia. kr., som der fremadrettet ville skulle findes finansiering til på finansloven.

I den politiske aftale af 11. juni 2013 valgte forligspartierne ud over de ovennævnte finansie-ringsforslag også at finde finansiering for det resterende mindreprovenu på 0,7 mia. kr. in-den for den energipolitiske aftale for 2012-2020. Det gjorde forligspartierne ved at reducere en række elementer i aftalen.

Det fremgår af boks 5, hvilke elementer der var forsinkede og derfor indgik i Finansministe-riet, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Skatteministeriets finansieringsforslag, og hvil-ke elementer, der blev reduceret som følge af, at forligspartierne fandt finansiering for den resterende del af mindreprovenuet.

BOKS 5. FINANSIERING AF MINDREPROVENU SOM FØLGE AF SOLCELLEUDBYGNINGEN

Forsinkede elementer i den energipolitiske aftale for 2012-2020 og skatteaftalen for 2012-2022

At elementerne var forsinkede vil sige, at udbredelsen af følgende elementer var gået langsommere end forventet, og at nogle af de aftalte midler hertil derfor i stedet kunne anvendes til at finansiere sol-celleudbygningen:

- Biomasse – Bl.a. støtte til at skifte fra kul til biomasse på kraftvarmeværker. Biomasse er en fæl-les betegnelse for organiske materialer (fx halm, træ og nedbrydeligt affald), som til forskel fra fossile brændstoffer ikke bidrager til CO₂-udledningen og dermed drivhuseffekten, når det afbræn-des.
- Biogas – Forbedrede rammebetingelser for og forøget støtte til udbygning med biogas. Biogas produceres på basis af organiske materialer (fx restprodukter fra landbrug) og udnyttes til energi-produktion ved at bruge gassen som brændstof til at producere el og/eller kraftvarme (fjernvar-me).
- Elbiler – Fremme af energieffektive køretøjer som elbiler ved at understøtte udrulningen af lade-standere mv. Elbiler drives af genopladelige batterier og udleder betydeligt mindre CO₂ end tradi-tionelle biler.

Reducerede elementer i den energipolitiske aftale for 2012-2020

Nedenstående elementer i den energipolitiske aftale for 2012-2020 blev reduceret i forhold til, hvad der var aftalt. Det betød, at pengene derfor i stedet kunne anvendes til at finansiere solcelleudbyg-ningen:

- Vedvarende energianlæg til proces – Støtte til omstillingen fra fossil energi til vedvarende energi eller fjernvarme ved at yde tilskud til erhvervsvirksomheder, som i deres produktionsproces kon-verterede til vedvarende energi (fx biomasse, biogas, varmepumper, vindmøller og solcelleanlæg) eller fjernvarme.
- Optimeret kabelhandlingsplan – Nye retningslinjer for, hvordan netselskaberne skal lægge kabler og udbygge transmissionsnettet (elnettet), herunder nedtage luftledninger nær tæt bebyggelse.

93. De i alt ca. 490 MW solcelleanlæg på den 20-årige overgangsordning vil være omfattet af den årsbaserede nettoafregningsordning frem til 2032. Ministeriet vurderede imidlertid ikke de økonomiske konsekvenser længere frem end 2020.

Resultater

94. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet fik i 2013 gradvist mere aktuelle oplysninger fra Energinet.dk om udbygningen af solcellekapaciteten, i takt med at Energinet.dk nedbragte den pukkel af nye solcelleanlæg, der manglede at blive registreret.

Det stod i januar 2013 helt klart for ministeriet, at antagelsen i den oprindelige aftale af 15. november 2012 om, at der ville komme 230 MW solcelleanlæg på den gamle støtteordning, var overskredet. Dette valgte ministeriet imidlertid ikke at lade indgå i sine beregninger af de økonomiske konsekvenser af det lovforslag (L 199), der skulle begrænse den utilsigtet store udbygning med jordbaserede solcelleanlæg, som der var skabt risiko for med hullet i L 86. Ministeriet har oplyst, at ministeriet bevidst ventede med at beregne de økonomiske konsekvenser af udbygningen på den gamle støtteordning, indtil der var mere sikker viden om, hvad det endelige omfang af udbygningen på den gamle støtteordning ville blive. Ministeriet har endvidere oplyst, at da L 199 ikke handlede om den gamle støtteordning, fandt ministeriet det ikke relevant at inddrage omfanget på den gamle støtteordning i denne sammenhæng.

95. I maj 2013 blev Klima-, Energi- og Bygningsministeriet opmærksom på, at der også var risiko for en utilsigtet stor udbygning med store tagbaserede solcelleanlæg. Disse typer anlæg ville med den nye aftale stadig modtage det høje støtteniveau. I lyset heraf udarbejdede ministeriet i juni 2013 et nyt skøn over den fremtidige solcelleudbygning. Her vurderede ministeriet, at der ville komme 490 MW solcelleanlæg på den gamle støtteordning. På baggrund af det nye skøn aftalte forligspartierne at indføre en pulje for den fremtidige udbygning på 20 MW solcelleanlæg pr. år og begrænse den til små husstands- og fællesanlæg til og med 6 kW pr. husstand, så den samlede udbygning kunne holdes inden for 800 MW frem til 2020.

96. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet beregnede i samarbejde med Finansministeriet og Skatteministeriet på dette tidspunkt også de økonomiske konsekvenser som følge af, at de oprindelige forudsætninger for udbygningen på især den gamle støtteordning var markant overskredet. Beregningerne viste, at udbygningen medførte et mindreprovenu på ca. 2,3 mia. kr. frem til 2020, som ikke var finansieret med aftalen af 15. november 2012. Ministeriet vurderede imidlertid ikke de økonomiske konsekvenser længere frem end 2020. Med den nye energipolitiske aftale af 11. juni 2013 blev der aftalt fuld finansiering for 800 MW frem til 2020 ud fra forudsætningen om 490 MW på den gamle støtteordning.

97. Fra august 2013 begyndte Klima-, Energi- og Bygningsministeriet at overvåge solcelleudbygningen ugentligt. Ministeriet overvågede også udbygningen uden for 20 MW-puljen. Udbygningen uden for 20 MW-puljen er aktuelt meget lav, men da den selv uden midlertidigt forhøjet støtte medfører statsligt mindreprovenu, og den forventes at stige, indgår problemstillingen i regeringens afgifts- og tilskudsanalyse, som forventes afsluttet i 2015. Rigsrevisionen finder, at det er hensigtsmæssigt, at Klima-, Energi- og Bygningsministeriet fortsat løbende overvåger udbygningen med solcelleanlæg.

3.2. Klima-, energi- og bygningsministerens oplysninger til Folketinget

98. Vi har undersøgt centrale oplysninger fra klima-, energi- og bygningsministeren til Folketinget og forligspartierne med særligt fokus på oplysninger om udviklingen i udbygningen med solcelleanlæg og om de økonomiske konsekvenser heraf.

99. Klima-, energi- og bygningsministeren holdt i forbindelse med indgåelsen af solcelleaftalerne af 19. marts 2013 og 11. juni 2013 møder med forligspartierne bag aftalerne. Det har ikke været muligt at få et overblik over, hvilke oplysninger ministeren har givet mundtligt til forligspartierne i 2013.

Oplysninger om solcelleudbygningen

100. Den politiske aftale af 15. november 2012 forudsatte en udbygning med 230 MW solcelleanlæg på den gamle støtteordning. Ministeren havde den 19. december 2012 orienteret Folketinget om, at udbygningen havde nået 302 MW. Da Klima-, Energi- og Bygningsministeriet i starten af 2013 fik at vide, at Energinet.dk skønnede, at der ville komme 430 MW solcelleanlæg op på den gamle støtteordning, gik klima-, energi- og bygningsministeren ikke videre med oplysningerne til hverken Folketinget eller forligspartierne. På baggrund af ministeriets indstilling valgte ministeren at vente med at oplyse Folketinget om udbygningstallet, indtil der var mere sikker viden om omfanget af solcelleanlæg på den gamle støtteordning.

Da Energinet.dk i midten af marts 2013 (en uge før aftalen af 19. marts om udbygningen på den nye ordning) oplyste ministeriet om, at udbygningen havde oversteget 430 MW, forelagde ministeriet ikke oplysningen for ministeren. Ministeriet gjorde dog Finansministeriet opmærksom på, at der snart kunne komme et problem med finansieringen, men uden at oplyse selve omfanget af udbygningen.

101. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at 2 forskellige fagmedier offentliggjorde de aktuelle udbygningstal i de første måneder af 2013. Derfor mente ministeriet at kunne antage, at udbygningstallene var offentligt kendte.

102. I slutningen af maj 2013 oplyste klima-, energi- og bygningsministeren Folketingets Klima-, Energi- og Bygningsudvalg om, at ministeriet forventede, at overgangsordningen for jordbaserede anlæg, som var købt inden L 199 blev fremsat, ville udgøre 130 MW.

I aftalen af 11. juni 2013 blev det samlede omfang af overgangsordninger for både jord- og tagbaserede anlæg på den nye støtteordning som nævnt fastsat til 150 MW solcelleanlæg. Ministeren oplyste i den forbindelse forligspartierne om, at dette tal var forbundet med usikkerhed. Ministeriet ville derfor iværksætte ugentlig overvågning af solcelleudbygningen fra midten af august 2013 og udarbejde statusrapporter. Rapporterne ville løbende blive fremsendt til Folketingets Klima-, Energi- og Bygningsudvalg. Rapporterne opgjorde udbygningen fordelt på støtteordninger.

Oplysninger om finansiering af den samlede udbygning

103. I maj 2013 oplyste klima-, energi- og bygningsministeren Folketinget om, at udbygningen var tæt på at overstige 500 MW, og at forligspartierne derfor skulle drøfte en eventuel justering af støttereglerne, jf. aftaleteksten af 15. november 2012. I den forbindelse oplyste ministeren også, at der inden for den daværende ramme var finansiering for op til 800 MW solcelleanlæg frem til 2020. Imidlertid byggede den omtalte ramme for finansieringen på den antagelse, at der kun ville komme 230 MW solcelleanlæg på den gamle støtteordning med det høje støtteniveau. Fordi denne antagelse var markant overskredet, var der ikke finansiering for op til 800 MW solcelleanlæg frem til 2020 inden for den eksisterende finansieringsramme. I ingen af de 2 tilfælde nævnte ministeren dette.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at ministeriet kunne have præciseret, at udbygningen lå væsentligt højere end det, som forligspartierne et halvt år forinden havde aftalt at finansiere.

104. Da klima-, energi- og bygningsministeren mødtes med forligspartierne den 11. juni 2013 for at drøfte støttereglerne, oplyste ministeren forligspartierne om, at forudsætningerne for finansieringen var markant overskredet. Det var sket som følge af, at udbygningen med solcelleanlæg på den gamle ordning forventeligt ville blive over det dobbelte af de forudsatte 230 MW.

105. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at ministeriet i forbindelse med de politiske aftaler og lovarbejdet til L 199 i løbet af foråret 2013 var i tvivl, om mindreprovenu, som følge af at skønnet for udbygningen på den gamle ordning havde været for lavt, reelt skulle finansieres bagudrettet. Ifølge ministeriet skal et mindreprovenu som følge af ændrede skøn mv. normalt ikke finansieres, medmindre det er eksplicit politisk aftalt. Således afveg aftalen af 15. november 2012 ifølge ministeriet fra normal praksis, idet forligspartierne endte med at aftale finansiering inden for energiområdet af et mindreprovenu fra en tidligere indgået aftale.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der i den konkrete sag forelå en politisk aftale om solcelleanlæg af 15. november 2012, som indeholdt en målsætning for udbygningen med solcelleanlæg og en forventning om udgifterne til denne udbygning. Aftalen indeholdt desuden en plan for finansieringen af disse udgifter for perioden 2013-2020. Da forligspartierne indgik 2 efterfølgende aftaler henholdsvis den 19. marts og 11. juni 2013, refererede begge disse aftaler til den oprindelige aftale af 15. november 2012, hvad angik formål, udgifter og finansiering. Rigsrevisionen kan også konstatere, at forligspartierne valgte at finansiere hele mindreprovenu i forhold til den oprindelige aftale, og at finansieringen hertil blev fundet inden for energiområdet.

106. I slutningen af november 2013 var klima-, energi- og bygningsministeren i endnu et samråd i Klima-, Energi- og Bygningsudvalget. Her oplyste ministeren, at de nye finansieringsforudsætninger fra aftalen af 11. juni 2013 fortsat holdt. Ifølge de ugentlige statusrapporter, som ministeriet fra midten af august 2013 havde videregivet til udvalget, var omfanget af udbygningen ved udgangen af 2013 ca. 480 MW solcelleanlæg på den gamle støtteordning og ca. 70 MW på de nye overgangsordninger – og dermed stadig inden for de nye forudsætninger om henholdsvis 490 MW og 150 MW.

Resultater

107. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet fik i januar 2013 at vide, at Energinet.dk skønnede, at udbygningen med solcelleanlæg på den gamle ordning ville blive 430 MW. Derved ville udbygningen markant overstige aftaleforudsætningen om 230 MW. Denne viden videregav klima-, energi- og bygningsministeren ikke til Folketinget. Ministeren ville hellere vente med at oplyse Folketinget om udbygningstallet, indtil der var mere sikker viden om omfanget af solcelleanlæg på den gamle støtteordning. Udbygningstallet betød, at forudsætningerne for finansieringen af den politiske aftale af 15. november 2012 var markant overskredet. Hvorvidt ministeren videregav denne oplysning havde imidlertid ingen konsekvenser for de samlede støtteudgifter til solcelleanlæg. Det handlede alene om, hvorvidt der var tilstrækkelig finansiering.

108. I maj 2013 oplyste klima-, energi- og bygningsministeren desuden Folketinget om, at der inden for den eksisterende ramme var aftalt finansiering for op til 800 MW solcelleanlæg. Ministeren oplyste imidlertid ikke, at finansieringen byggede på en antagelse om 230 MW på den gamle støtteordning, som med den aktuelle udbygning var markant overskredet. Først da ministeren mødtes med forligspartierne i juni for at drøfte justeringen af støttere reglerne, oplyste ministeren, at forudsætningerne for finansiering ikke holdt. Ministeren oplyste, at konsekvensen heraf var et mindreprovenu på ca. 2,3 mia. kr. for perioden 2013-2020.

109. Ved de ugentlige statusrapporter, som klima-, energi- og bygningsministeren begyndte at fremsende fra august 2013, har Folketingets Klima-, Energi- og Bygningsudvalg kunnet se, at forudsætningerne for finansiering af den nye aftale fortsat holdt ved udgangen af 2013. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at ministeren fortsat løbende orienterer Folketinget om status for udbygningen med solcelleanlæg, da der fortsat er et stort potentiale for udbygning med solcelleanlæg.

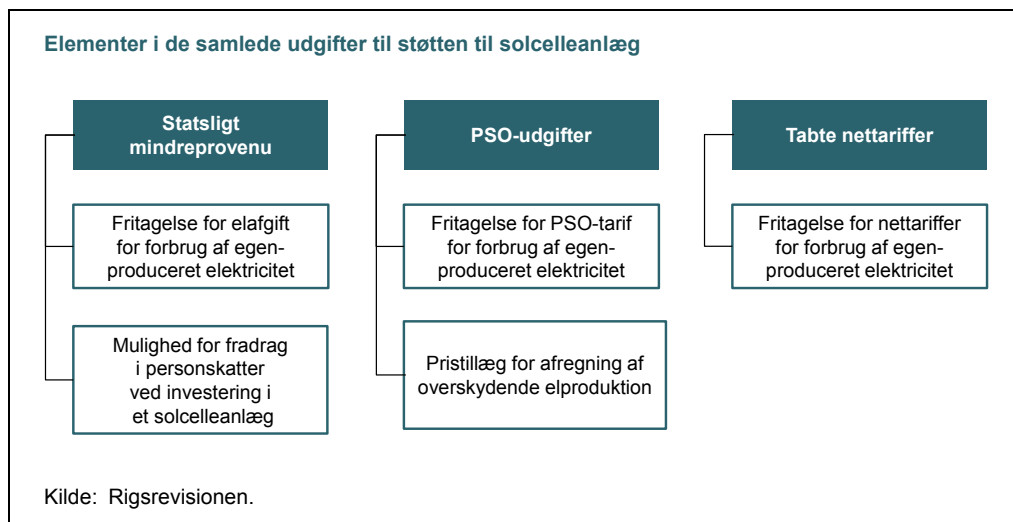
Rigsrevisionen, den 10. september 2014

Lone Strøm

/Inge Laustsen

Bilag 1. Elementerne i de samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg

Figuren viser de elementer, som efter Rigsrevisionens opfattelse udgør de samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg.



Det fremgår af figuren, at de samlede udgifter til støtten til solcelleanlæg udgøres af 5 elementer, som enten medfører udgifter på finansloven, PSO-udgifter eller tabte nettariffer. Nedenfor beskriver vi de enkelte elementer, og hvor stor en andel af de samlede støtteudgifter hvert element cirka udgør. Andelene er baseret på data fra Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

Fritagelse for elafgift (statsligt mindreprovenu)

Ejere af solcelleanlæg fritages for elafgift til staten af deres egetforbrug af el fra solcelleanlægget. Ved årsbaseret nettoafregningsordning udgør denne del af den samlede støtte ca. 50 % af de samlede udgifter til støtte. Det skyldes, at disse solcelleejere populært sagt kan "lagre" el produceret om sommeren til forbrug om vinteren, idet forbrug og produktion kun opgøres én gang om året. Hvad angår støtten til solcelleejere på den nye timebaserede nettoafregning, vil denne del af støtten normalt være mindre. Det skyldes, at den producerede el skal forbruges inden for én time og ellers sælges.

Skattefradrag ved investering i solcelleanlæg (statsligt mindreprovenu)

Investering i solcelleanlæg udløser et skattefradrag. Frem til ændringen af støtteordningen i slutningen af 2012 havde private, der investerede i solcelleanlæg, mulighed for at få fradrag efter samme regler, som gjaldt for virksomheder. Nye private solcelleejere kan fremover kun vælge en mindre gunstig skattefradragsordning. Hvad angår støtten til solcelleejere på den årsbaserede nettoafregningsordning, udgør denne del af den samlede støtte ca. 30 % af de samlede udgifter til støtte.

Hvad angår støtten til private solcelleejere med timebaseret nettoafregning, er denne del af støtten lidt lavere, idet de kun kan vælge den mindre gunstige skattefradragsordning. Hvad angår støtten til virksomheder, der investerer i solcelleanlæg, er denne del af støtten uændret.

Fritagelse for PSO-tarif (PSO-udgifter)

På samme måde som solcelleejere er fritaget fra elafgift til staten, er de fritaget fra at betale PSO-tarif til Energinet.dk. Dvs. at de ikke betaler PSO-tarif af egetforbruget. PSO-tariffen er den betaling, elforbrugerne skal betale for at dække de omkostninger, Energinet.dk har ved at udføre en række offentlige serviceforpligtelser, der er relateret til elforsyningen, herunder støtte til solcelleanlæg og andre vedvarende energianlæg. Hvad angår støtten til solcelleejere på den årsbaserede nettoafregningsordning, udgør fritagelse for PSO-tarif ca. 7 % af de samlede udgifter til støtte. Hvad angår støtten til solcelleejere på timebaseret nettoafregning, vil denne del af støtten normalt være mindre, jf. ovenstående.

Afregningspris (PSO-udgifter)

Solcelleejere kan afregne den eventuelle overskudsproduktion af el til en pris, der er højere end markedsprisen. I udgangspunktet udgør afregningsprisen 60 øre pr. kWh i de første 10 år af solcelleanlæggets levetid og 40 øre pr. kWh i de følgende 10 år. Hvad angår støtten til solcelleejere på årsbaseret nettoafregning, er denne del af støtten ret ubetydelig, idet de fleste bruger den egenproducerede el selv og derfor ikke skal afregne noget.

Hvad angår støtten til solcelleejere med timebaseret nettoafregning, er denne del af støtten derimod væsentlig. Væsentligheden afhænger af, i hvor høj grad der vil være egetforbrug af el forbundet med solcelleanlægget. En del af ændringen af støtten til solcelleanlæg i 2012 var, at afregningsprisen blev midlertidigt forhøjet. Det betyder, at nogle solcelleanlæg købt i 2013 kan afregne den overskydende el til 130 øre pr. kWh i de første 10 år, under forudsætning af EU-godkendelse. Nogle anlæg er på denne baggrund planlagt uden egetforbrug. For sådanne anlæg udgør afregningsprisen hele støtten.

Tabte nettariffer

Til og med 2013 var solcelleejerne ligeledes fritaget fra at betale nettarif af deres egetforbrug. Nettariffen er elforbrugernes betaling for transport af el. Netselskaberne har dog i 2014 indført bruttoafregning af nettariffen og rådighedsbetaling for egetforbrug, som samlet eliminerer besparelsen. De nærmere principper for opkrævning af nettariffer reguleres ikke ved lov, men fastlægges af netselskaberne efter en generel regel om, at enhver forbruger skal betale for de udgifter, vedkommende giver anledning til. Energitilsynet fører tilsyn med, at omkostningerne fordeles retfærdigt, og har godkendt både bruttoafregning og rådighedsbetaling.

Fritagelsen for nettariffer udgør ca. 13 % af de samlede udgifter til støtte for solcelleejere med årsbaseret nettoafregning (mindre for solcelleejere med timebaseret nettoafregning). Fra 2014 er solcelleejerne imidlertid ikke længere fritaget for at betale nettariffer, hvorfor dette støtteelement ikke gælder længere.

Bilag 2. Revisionskriterier og metode

Revisionskriterier

Vi besvarer 2 spørgsmål i beretningen. Her beskrives, hvilke revisionskriterier der ligger til grund for disse.

Har kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets vurdering af de økonomiske konsekvenser i lovarbejdet vedrørende støtten til solcelleanlæg været tilfredsstillende?

Det ene undersøgelsesspørgsmål handler om kvaliteten af lovarbejdet. Med tilfredsstillende kvalitet af lovarbejdet forstår vi, at lovarbejdet skal sikre et fyldestgørende beslutningsgrundlag for Folketinget. Grundlaget skal være funderet på ministeriets viden på området og leve op til eksisterende krav til udarbejdelse af lovforslag. Spørgsmålet besvares ud fra følgende revisionskriterier:

- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har løbende fulgt udbygningen med solcelleanlæg og på denne baggrund løbende vurderet behovet for ændringer af de gældende regler.
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har løbende vurderet den forventede fremtidige udbygning med solcelleanlæg og på denne baggrund løbende vurderet behovet for ændringer af de gældende regler.
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har udarbejdet skøn over lovforslagenes økonomiske konsekvenser.

De 2 første revisionskriterier handler om, hvordan Klima-, Energi- og Bygningsministeriet overvåger området for at sikre sig viden om omfanget og det forventede fremtidige omfang af solcelleanlæg. Denne overvågning er en væsentlig del af forvaltningen af støtteordningerne til solcelleanlæg. De 2 revisionskriterier er baseret på ressortministeriernes ulovbestemte overtilsyn, som bl.a. er beskrevet i "Vejledning om lovkvalitet" (Justitsministeriet 2005). De 2 kriterier skal desuden ses i lyset af, at det i lovbemærkningerne til ændringerne af støtten til solcelleanlæg i 2010 fremgik, at der var en risiko for, at statens udgifter til solcelleanlæg kunne stige i fremtiden: "Potentialet er stort, og en markant større udbredelse af små vedvarende energianlæg end ventet vil selvsagt også øge mindreprovenuet markant".

DET ULOVBESTEMTE OVERTILSYN

"Det er en central opgave for et ministerium at føre tilsyn med den virkning, som ministeriets lovgivning har i praksis, og herunder efter omstændighederne at fremsætte forslag om nødvendige ændringer.

Fagministeriet skal således bl.a. påse, at dets love lever op til deres formål, at de forudsætninger, som lovene hviler på, holder, og at lovenes målsætninger og virkemidler fortsat er aktuelle og relevante i forhold til samfundsudviklingen. Ministeriet bør også løbende være opmærksomt på, om lovene giver anledning til spørgsmål i relation til lovkvalitet, herunder om de – f.eks. som følge af uklarheder i lovttekst eller bemærkninger – i praksis giver anledning til væsentlige tvivlsspørgsmål.

Ministeriernes viden om lovgivningens virkninger stammer bl.a. fra retspraksis, oplysninger fra underordnede myndigheder, faglige artikler og afhandlinger mv., henvendelser fra borgere og interesse- og erhvervsorganisationer eller fra debat i forbindelse med konkrete sager. Der udarbejdes også jævnligt tværgående analyser, udredninger og statistikker om udviklingen på større lovområder. Endelig udarbejdes der ofte væsentligt materiale i forbindelse med den parlamentariske kontrol af loves virkning og administration, bl.a. i forbindelse med spørgsmål til den pågældende minister og ved fremsættelse af private lovforslag eller forslag til folketingsbeslutninger".

Kilde: Vejledning om lovkvalitet (Justitsministeriet 2005).

Undersøgelsen af det sidste revisionskriterium om de økonomiske konsekvenser er i forhold til Statsrevisorernes anmodning afgrænset til de direkte økonomiske konsekvenser, dvs. de samlede støtteudgifter til solcelleanlæg. Vi undersøger derimod ikke de øvrige samfundsøkonomiske konsekvenser, fx udviklingen i omsætning og beskæftigelse i solcellebranchen.

Revisionskriteriet om lovforslagenes økonomiske konsekvenser er for det første baseret på "Cirkulæret om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter mv." (CIR nr. 159 af 16/09/1998). Cirkulærets § 4 stiller konkrete krav til, hvilke økonomiske konsekvensvurderinger der skal laves. Herudover fremgår det af cirkulærets § 22, at hvis der er udarbejdet konsekvensvurderinger, der går ud over kravene i § 4, bør der redegøres herfor i bemærkningerne til lovforslaget eller i et bilag til forslaget.

For det andet er revisionskriteriet baseret på, at de samlede støtteudgifter til solcelleanlæg efter Rigsrevisionens opfattelse både omfatter det statslige mindreprovenu, PSO-udgifter og tabte nettatariffer, som det fremgår af bilag 1. Derfor bør ministeriets skøn over lovforslagenes økonomiske konsekvenser belyse alle 3 elementer af de samlede støtteudgifter, frem for alene at fokusere på konsekvenserne for staten.

Har klima-, energi- og bygningsministeren rigtigt og fyldestgørende oplyst Folketinget om de økonomiske konsekvenser af lovgivningen vedrørende støtten til solcelleanlæg?

Det andet undersøgelsesspørgsmål handler om ministerens oplysninger til Folketinget. Ved *rigtige oplysninger* forstås, at oplysningerne er i overensstemmelse med den viden, der var kendt i ministeriet på det tidspunkt, hvor oplysningerne afgives til Folketinget. Ved *fyldestgørende oplysninger* forstås, at alle oplysninger om de økonomiske konsekvenser af lovgivningen, som er relevante i forbindelse med lovarbejdet, er videregivet til Folketinget *rettidigt*, så Folketinget har mulighed for at handle i tide på baggrund af oplysningerne. Spørgsmålet besvares ud fra følgende revisionskriterium:

- Klima-, energi- og bygningsministeren har i forbindelse med lovarbejdet rigtigt og fyldestgørende oplyst Folketinget om de økonomiske konsekvenser af lovgivningen.

Foruden oplysninger direkte til Folketinget, fx til Klima-, Energi- og Bygningsudvalget, vil vi også fokusere på, hvilke oplysninger ministeren har givet til forligspartierne bag den energipolitiske aftale. Det skyldes, at en del af det lovforberedende arbejde frem til indgåelse af de politiske aftaler sker, inden Folketinget formelt inddrages.

Metode

Undersøgelsen er for det første baseret på møder med chefer og medarbejdere i Klima-, Energi- og Bygningsministeriets departement, Energistyrelsen, Skatteministeriet og i Energinet.dk. For det andet er undersøgelsen baseret på gennemgang af dokumenter fra disse myndigheder. Denne gennemgang har været kernen i undersøgelsen. Vi skal understrege, at omfanget af dokumenter, der vedrører sagen, har været meget omfattende. Ud fra sags- og aktlister identificerede vi i starten af undersøgelsen flere hundrede sager, som vedrørte støtten til solcelleanlæg. Heraf indeholdt nogle mere end 1.000 dokumenter. Dette omfang gjorde, at det ikke var muligt at gennemgå alle dokumenter.

Vi har derfor ikke foretaget en totalgennemgang af alle relevante sager vedrørende støtten til solcelleanlæg. I stedet bad vi Klima-, Energi- og Bygningsministeriets departement, Energistyrelsen og Skatteministeriet om relevante dokumenter ud fra en række relevanskriterier. Relevanskriterierne tog afsæt i vores revisionskriterier. På baggrund af disse relevanskriterier modtog vi ca. 1.000 dokumenter, som vi gennemgik. Dokumenternes omfang varierer fra nogle få sider til i nogle tilfælde mere end 200 sider. Samlet set gennemgik vi adskillige tusinde siders materiale.

På baggrund af en gennemgang af de modtagne dokumenter bad vi efterfølgende om supplerende redegørelser vedlagt supplerende dokumentation i forhold til afgrænsede problemstillinger. Vi har også bedt Energinet.dk om redegørelser og dokumentation i forhold til afgrænsede problemstillinger. Energinet.dk har bl.a. bidraget med data om solcelleudbygningen i undersøgelsesperioden og baggrundsoplysninger om disse data. Omfanget af materialet fra Energinet.dk er ca. 500 sider.

Forudsætninger for Rigsrevisionens beregninger og estimater af de samlede støtteudgifter til solcelleanlæg

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet beregnede i 2012 de samlede udgifter til den støtteordning, der blev aftalt 15. november 2012. Dvs. både statens mindreprovenu, PSO-udgifterne og tab af nettariffer. Ifølge ministeriets beregninger beløb udgifterne sig til 4,718 mia. kr. i perioden 2013-2020. Heraf gik de 2,834 mia. kr. til 230 MW på overgangsordningen med årsbaseret nettoafregning og ca. 1,884 mia. kr. til 530 MW på ny ordning med timebaseret nettoafregning.

Aftalen af 11. juni 2013 forudsætter 490 MW på overgangsordningen med årsbaseret nettoafregning og 310 MW på timebaseret nettoafregning frem til 2020.

Som tidligere nævnt er solcelleejerne fra 2014 ikke længere fritaget for at betale nettarif af egetforbruget, og derfor skal vores estimat korrigeres herfor. Ud af de 2,834 mia. kr. udgjorde tab af PSO- og nettariffer ifølge ministeriets beregninger 0,622 mia. kr. Fordelingen mellem PSO- og nettariffer kan fx belyses ved at se på DONG Energys PSO- og nettariffer i 2014. Her udgør PSO-tarif i gennemsnit ca. 21 øre/kWh og nettariffer ca. 36 øre/kWh. Dvs. at denne del af støtten fra 2014 er reduceret med ca. $\frac{2}{3}$.

Derfor korrigerer vi de samlede udgifter til 230 MW solcelleanlæg på overgangsordningen i 2013-2020 således: $(2,834 - (0,622 \times \frac{2}{3})) = 2,419$ mia. kr. Dermed kan udgifterne til overgangsordningen med årsbaseret nettoafregning beregnes til $((2,419/230) \times 490) = \underline{5,154}$ mia. kr. frem til 2020.

Tilsvarende kan vi estimere udgifterne til de 310 MW solcelleanlæg på timebaseret nettoafregning. Dette estimat skal også korrigeres for bortfaldet af fritagelse for nettarif af egetforbruget. Ifølge ministeriets beregninger udgjorde tab af nettariffer 0,273 mia. kr. ud af de i alt 1,884 mia. kr. til 530 MW på timebaseret nettoafregning. Korrigeret herfor udgør de samlede udgifter til 530 MW på timebaseret nettoafregning 2013-2020 dermed $1,884 - 0,273 = 1,611$ mia. kr.

Dermed kan udgifterne til de 310 MW solcelleanlæg på timebaseret nettoafregning estimeres til $((1,611/530) \times 310) = \underline{0,942}$ mia. kr.

Udgifterne i alt ved støtteordningen aftalt den 11. juni 2013 estimerer vi således til $5,154 + 0,942 = \underline{6,096}$ mia. kr. frem til 2020.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet beregnede i 2012 ligeledes udgifterne til 230 MW solcelleanlæg på overgangsordningen med årsbaseret nettoafregning for *hele* den 20-årige overgangsperiode. Ifølge ministeriets beregninger beløb udgifterne sig til 5,823 mia. kr. frem til 2032.

Vi har på tilsvarende vis beregnet udgifterne frem til 2032 ud fra antagelsen om 490 MW. Først korrigeres tallet for bortfaldet af fritagelse for nettarif. Ministeriet beregnede, at PSO- og nettarif udgjorde 1,586 mia. kr. ud af de i alt 5,823 mia. kr. Vi antager igen, at nettariffer udgør $\frac{2}{3}$ af PSO- og nettariffer tilsammen. Derfor korrigeres de samlede udgifter til 230 MW solcelleanlæg på overgangsordningen i perioden 2013-2032 således: $(5,823 - (1,586 \times \frac{2}{3})) = 4,766$ mia. kr.

På denne baggrund har vi beregnet udgifterne til 490 MW på overgangsordningen med årbaseret nettoafregning frem til 2032 til at være $((4,766/230) \times 490) = \underline{10,153 \text{ mia. kr.}}$ frem til 2032.

De understregede tal er de estimer, der fremgår af kap. 1.

Bilag 3. Ordliste

Biogas	Er en energirig gas bestående af en blanding af metan (CH ₄) og kuldioxid (CO ₂), der dannes, når organisk materiale fordøjes af naturligt forekommende tarmbakterier i lukkede, iltfrie tanke. Biogassen kan fx anvendes til produktion af el og varme i kraftvarmeværker og som brændstof i biler.
Biomasse	Er den fælles betegnelse for al det organiske stof, som dannes ved planternes fotosyntese med solen som energikilde. Biomasse bruges især som faste biobrændsler (træ, halm og affald) til kraftvarmeproduktion – dvs. samtidig produktion af el og varme.
Dansk Energi	Erhvervs- og interesseorganisation for energiselskaber i Danmark. Dansk Energi styres og finansieres af medlemsvirksomhederne, primært elselskaber.
Energinet.dk	En selvstændig offentlig virksomhed, ejet af Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, som løser en række opgaver på samfundets vegne. Energinet.dk ejer, driver og bygger fx de danske el- og gastransmissionsnet, som også knytter Danmark sammen med el- og gassystemerne i vores nabolande. Energinet.dk arbejder også med at skabe rammerne for velfungerende markeder for el og gas og bidrager til den grønne omstilling af energisystemet. Forbrugerne betaler til Energinet.dk's aktiviteter via el- og gasregningen. Det er Energinet.dk, der godkender anlæg til nettoafregning og udbetaler støtte.
EU-notifikation	At notificere betyder at underrette. I nogle tilfælde skal EU's medlemslande underrette EU-Kommissionen, når de vedtager national lovgivning. Det relevante i denne beretning er, at medlemslandene som udgangspunkt har pligt til at underrette EU-Kommissionen om statsstøtte.
Forligspartierne	De partier, der står bag den energipolitiske aftale for 2012-2020, og som sætter rammerne for den danske energipolitik i perioden. De samme partier står også bag de politiske aftaler om støtten til solcelleanlæg, som i 2012 og 2013 blev indgået. Det drejer sig om Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti.
Fællesanlæg	Et solcelleanlæg, som er ejet af en gruppe private borgere i forening – fx en almennyttig boligforening eller en andelsboligforening.
Ketchupeffekt	Beskriver en eksplosiv udvikling efter lang tids stilstand. Hentyder til, at ketchup først er vanskeligt at få ud af en glasflaske, men derefter løber ud i alt for store mængder.
Kilowatt (kW)	Angiver en kapacitet, fx kapaciteten på et solcelleanlæg. Et solcelleanlæg med en kapacitet på 1 kW kan under optimale forhold producere 1 kWh pr. time. Et solcelleanlæg med en kapacitet på 1 kW kan i Danmark producere ca. 900 kWh pr. år.
Kilowatttime (kWh)	Elproduktion og elforbrug for en husstand eller virksomhed opgøres normalt i kilowatt-timer (kWh). En husstand bruger normalt 3.000-6.000 kWh om året.
Megawatt (MW)	1 MW = 1.000 kW.
Merprovenu	Forøgelse af indtægter ved opkrævning af skatter og afgifter m.m.
Merudgift	Det vil i denne sammenhæng sige ekstraudgifter til, at eksisterende solcelleanlæg fortsætter med uændrede støtteregler frem for at modtage støtte efter de nye regler, som gælder for nye solcelleanlæg.
Midlertidigt forhøjet afregningspris	Som led i ændringen af støtten til solcelleanlæg i slutningen af 2012 forhøjede Folketinget midlertidigt satsen for afregning af overskudsproduktionen af el for visse solcelleanlæg. Generelt blev satsen forhøjet fra 60 øre/kWh til 130 øre/kWh de første 10 år af anlæggets levetid for solcelleanlæg, der er nettilsluttet i 2013. Forhøjelsen blev aftrappet, så anlæg, der er nettilsluttet i 2014, kan afregne med 116 øre/kWh, for anlæg, der er nettilsluttet i 2015, er det 102 øre/kWh etc. I 2018 er den midlertidigt forhøjede afregning helt aftrappet, så anlæg, der er nettilsluttet i 2018 og frem, kan afregne til 60 øre/kWh.

Mindreprovenu	Reduktion af indtægter fra skatter og afgifter m.m.
Netselskab	Der er ca. 70 netselskaber i Danmark. Deres opgave er overordnet at tilslutte kunder, opgøre elforbruget samt at udvikle, optimere og vedligeholde elnettet. Desuden håndterer de også, når eksterne forhold gør, at elnettet kræver opmærksomhed. Det være sig kommunen, der skal anlægge en ny vej, eller entreprenøren, der graver kabler over på grund af uopmærksomhed.
Nettarif	Elforbrugernes betaling for transport af el.
Nettilslutning	Nettilslutning af fx et solcelleanlæg betyder, at anlægget bliver tilsluttet elnettet, så den producerede el kan leveres til elnettet og registreres som leveret.
Nettoafregning	Hvis ejeren af et solcelleanlæg er godkendt til nettoafregning, skal ejeren kun betale elafgift mv. af forskellen mellem den forbrugte el og den producerede el fra solcelleanlægget. For nogle solcelleejere sker denne opgørelse kun 1 gang om året. Det betyder, at solcelleejere populært sagt kan "lagre" el produceret om sommeren til forbrug om vinteren. Denne ordning kaldes derfor den <i>årsbaserede nettoafregningsordning</i> . For andre solcelleejere sker opgørelsen på timebasis. Hvis solcelleejeren inden for 1 time producerer mere el, end ejeren forbruger, må overskudsproduktionen afregnes. Denne ordning kaldes <i>timebaseret nettoafregningsordning</i> .
Opdaterede udbygningstal	Tal for solcelleudbygningen, baseret på udtræk fra Energinet.dk's stamdataregister i august 2014.
Overgangsordning	I denne sammenhæng betyder det, at solcelleejere, der inden et bestemt tidspunkt har købt et solcelleanlæg, i en afgrænset periode fortsat er omfattet af de støtteregler til solcelleanlæg, som var gældende på det tidspunkt, hvor de købte anlægget.
PSO-tarif	PSO står for Public Service Obligations, dvs. offentlige serviceforpligtigelser. PSO-tariffer skal betale de udgifter, som Energinet.dk afholder på samfundets vegne efter de formål, som er specificeret i lov om elforsyning. Tilskud til vedvarende energi udgør langt den største del af de udgifter, der dækkes af PSO-tariffen.
PSO-udgift	Begrebet dækker i denne beretning over 2 ting: 1) de udgifter, som Energinet.dk afholder for indtægterne fra PSO-tarif 2) reduktion af indtægterne fra PSO-tarif som følge af, at fx solcelleejere er fritaget for at betale PSO-tarif for forbrug af egenproduceret el – idet solcelleejerne nettoafregner deres elproduktion og elforbrug. Se i øvrigt bilag 1.
Solcelleanlæg	Et anlæg, som kan omforme solens energi til el.
Solcelleudbygning	Forøgelse af solcellekapaciteten.
Solcellekapacitet	Et udtryk for, hvor stor mængde el de installerede solcelleanlæg på et konkret tidspunkt kan producere tilsammen under optimale forhold. Kapaciteten opgøres typisk i MW.
Stamdataregister	Et register, der administreres af Energinet.dk, som indeholder oplysninger om alle nettilsluttede solcelleanlæg og andre vedvarende energianlæg.
Tilbagebetalingstid	Et udtryk for, hvornår det beløb, investeringen har kostet, har medført ligeså store besparelser. På det tidspunkt er investeringen betalt tilbage.
Timebaseret nettoafregning	Se nettoafregning
Vedvarende energi	Fx vindkraft, vandkraft, biogas, biomasse, solenergi, bølge- og tidevandsenergi og geotermisk varme. Dvs. energiformer, som enten er (praktisk talt) udtømmelige eller fornybare. Modsætningen hertil er fossil energi, som er udtømmelig, dvs. olie, kul, gas mv.