

**Beretning til statsrevisorerne
om
statens driftstilskud
til vindmøller**

**November 2000
RB B502/00**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	20
A. Indledning	20
B. Formål	23
C. Afgrænsning.....	23
D. Metode	24
III. Udviklingen i tilskuddet til vindmøller.....	26
IV. Målsætninger for udbygning af vindenergi	30
V. Lovgrundlag.....	32
A. Lovgrundlag for tilskud til vindmøller.....	32
B. Lovgrundlag for tilslutning af vindmøller	34
VI. Kontrolsystemet vedrørende elproduktionstilskuddet til vindmøller .	38
A. Samarbejdet mellem Told•Skat og Energistyrelsen.....	38
a. Udarbejdelsen af administrationsaftalen	38
b. Energistyrelsens kompetence i administrationsaftalen	39
c. Told•Skats kompetence i administrationsaftalen	40
B. Energistyrelsen.....	42
C. Elforsyningsselskaberne	43
D. Told•Skat.....	44
VII. Energistyrelsens administration.....	45
A. Ejerskabsregler.....	45
B. Edb-register	48
C. Overgangsregler i forbindelse med elreformen	52
VIII. Elforsyningsselskabernes udførelse af kontrollen	56
A. Elforsyningsselskabernes ansvar	56
B. Information til elforsyningsselskaberne.....	57
C. Elforsyningsselskabernes kontrol ved tilslutningen.....	58
D. Elforsyningsselskabernes kontrol efter tilslutningen	60
E. Elforsyningsselskabernes aflæsning af målerne	63
F. Rigsrevisionens gennemgang af elforsyningsselskabernes sager .	64
IX. Told•Skats udførelse af kontrollen	67
A. Told•Skats kontrolkoncept.....	67
B. Told•Skats kontroller	69
X. Sammenfatning	72

Beretning om statens driftstilskud til vindmøller

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde 19. maj 1999 Rigsrevisionen om i et notat at redegøre for effektiviteten af Energistyrelsens kontrol med driftstilskud til vindmøller. Undersøgelsen skulle for det første omfatte administrationen og kontrollen af tilskuddet fra staten, for det andet kontrollen med at reglerne for ejerskab af vindmøller blev overholdt. Tilskuddet var på 27 øre pr. kWh for elektricitet produceret på vindmøller. Desuden var der en forhøjet pris for el på i gennemsnit 33 øre pr. kWh.

På baggrund af de foreløbige undersøgelser i forbindelse med udarbejdelsen af notatet var det Rigsrevisionens opfattelse, at hverken kontrollen med ejerforholdene eller kontrollen med udbetalingen af tilskuddet til vindmøller havde været fuldt tilfredsstillende. Derfor blev det besluttet at udarbejde en beretning om sagen, hvilket statsrevisorerne blev orienteret om i et notat af 31. januar 2000.

Tilskudsordningen til vindmøller ophørte 16. august 1999 i forlængelse af elreformaftalen, og tilskuddet blev erstattet af et pristillæg på 27 øre pr. kWh, dvs. af samme størrelse som det tidligere udbetalte tilskud. Vindmøllejerne får fortsat en forhøjet pris på 33 øre pr. kWh, så de uændret i alt får 60 øre pr. kWh. Ændringen betød, at tilskuddet til vindmøller ikke længere bliver finansieret via finansloven, men at støtten i stedet skal betales af elforbrugerne direkte til elselskaberne over elregningen.

Tidsmæssigt er undersøgelsen afgrænset til perioden 1995-2000, idet der er lagt størst vægt på perioden efter 1. januar 1997, hvor bekendtgørelse nr. 1148 af 13. december 1996 om vindmøllers tilslutning til elnettet (tilslutningsbekendtgørelsen) trådte i kraft. Energistyrelsen vurderede, at denne bekendtgørelse lempede reglerne for lokaltilknytning, så det blev vanskeligere at kontrollere overholdelsen af de regler, der gælder for ejerskabet for vindmøller.

Selv om tilskuddet til elproduktion på vindmøller ressourcemæssigt hørte under Energistyrelsen, var det i realite-

ten meget få opgaver, som styrelsen selv udførte i forbindelse med ordningen. Energistyrelsen havde bevillingsansvaret for elproduktionstilskuddet og det overordnede ansvar for regelsættet og administrationen på området. Det var elforsyningsselskaberne, der udbetalte tilskuddet til vindmøllejerne, og dermed havde hoveddelen af administrationen med ordningen. Elforsyningsselskaberne modregne de udbetalte tilskud i tilsvaret vedrørende andre afgifter og fremsendte en specifikation til Told•Skat, som bogførte tilskuddene. Selve afregningen af bevillingen foregik ved, at Told- og Skattestyrelsen afgav regnskabsoplysninger til Energistyrelsen gennem SCR-systemet.

Undersøgelsens formål har været:

- at belyse udviklingen i tilskud til vindmøller,
- at undersøge, om Energistyrelsen har sikret, at elforsyningsselskaberne kunne kontrollere og i praksis kontrollerede reglerne om ejerskabet til vindmøller,
- at vurdere, om Told•Skat sikrede, at reglerne for udbetaling af tilskud til vindmøllerne blev overholdt,
- at vurdere, om samarbejdet mellem Told•Skat og Energistyrelsen har fungeret tilfredsstillende,
- at vurdere, om elforsyningsselskaberne kontrollerede reglerne om ejerskabet af vindmøllerne i nødvendigt omfang,
- at vurdere, om elforsyningsselskaberne sikrede, at udbetalingerne var korrekte,
- at vurdere kvaliteten af Told•Skats kontroller, og
- at vurdere Miljø- og Energiministeriets samlede forvaltning på dette område.

Undersøgelsen bygger på møder og system- og sags gennemgang ved 2 Told- og Skatteregioner, Energistyrelsen samt 3 elforsyningsselskaber. Endvidere har Rigsrevisionen korresponderet med Miljø- og Energiministeriet, Energistyrelsen, Danske Energiselskabers Forening, 3 elforsyningsselskaber og Told•Skat.

Udviklingen i tilskuddet til vindmøller

2. Rigsrevisionen kan konstatere, at tilskuddet steg kraftigt fra 1996 til 1998, fra 290 mio. kr. til 691 mio. kr. Det var de enkeltmandsejede vindmøller, som tegnede sig for størstedelen af denne tilvækst, og disse møller modtog i 1999 59 % af det samlede tilskud.

Målsætninger for udbygning af vindenergi

3. Ved klimaforhandlingerne i Kyoto i december 1997 indgik mere end 160 af verdens lande en aftale (Kyoto-aftalen) om at reducere udledningen af drivhusgasser med mindst 5 % indtil 2012. I den såkaldte Kyoto-protokol blev det bl.a. fastlagt, at EU skal bidrage hertil med en reduktion af den menneskeskabte drivhusgasudledning i 2008-2012 på mindst 8 % i forhold til 1990-niveaue. Målet om reduktionen på 8 % er fordelt EU-landene imellem, hvor nogle lande tegner sig for en større andel end andre. Således har Danmark forpligtet sig til at reducere udledningen af drivhusgasser med 21 % i gennemsnit for perioden 2008-2012 i forhold til 1990. Ifølge Miljø- og Energiministeriet er en af de billigste og mest miljøvenlige metoder til at reducere CO₂-udledningen fra elproduktionen at producere el på vindmøller, og derfor er udbygningen med vindkraft et centralt element i energipolitikken. Vindkraft er derfor både globalt og herhjemme et af de vigtigste indsatsområder til begrænsning af CO₂-emissioner og dermed de forventede klimaændringer. Regeringen sigter ifølge Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999 mod, at vindmøller på langt sigt skal kunne dække op mod halvdelen af elforbruget.

Elsektoren har gennemgået store forandringer i de seneste år, og der har været behov for at gennemføre en gennemgribende lovreform for sektoren. EU har i de seneste år arbejdet med at liberalisere energimarkederne på tværs af landegrænserne, hvor målet er at skabe et indre energimarked.

I 1998 blev 10 % af det danske elforbrug produceret ved vedvarende energi, hvilket primært skyldtes den markante vindmølleudbygning i de seneste år. Ifølge Energipolitisk Redegørelse 2000 skal elreformen sikre, at 20 % af det danske elforbrug inden udgangen af 2003 skal produceres ved hjælp af vedvarende energi.

Lovgrundlag

4. Der fandtes indtil elreformen i 1999 2 sæt regler, der er vigtige i forbindelse med administrationen og kontrollen med driftstilskuddet til vindmøller. Det ene sæt regler vedrørte lovgrundlaget for beregning og udbetaling af tilskuddet og indeholdt bestemmelser om satser, afregningsform mv. Herunder hørte i perioden fra 27. december 1991 og frem til 2. juni 1999 lov om tilskud til elproduktion – tilskudsloven – og efter 2. juni 1999 lov om elforsyning. Det andet sæt regler vedrørte bestemmelser om, hvem der kan eje vindmøllerne, herunder krav om tilknytningen til lokalområdet mv. Reglerne fremgik af bekendtgørelse nr. 1148 – tilslutningsbekendtgørelsen – som trådte i kraft 1. januar 1997. Denne bekendtgørelse var udstedt i medfør af lov om udnyttelse af vedvarende energikilder af 7. oktober 1992. De bestemmelser i tilslutningsbekendtgørelsen, som begrænsede mulighederne for at eje vindmøller og vindmølleandele, blev ophævet 22. maj 2000.

Siden 1986 har der været regler om, at ejere af vindmøller og af andele i vindmøller opført efter 1985 skal have en personlig tilknytning til lokalområdet, hvor den pågældende vindmølle er opstillet. I de regler, der var gældende frem til 1. januar 1997, ansås en person for at have tilknytning til lokalområdet, hvis den pågældende havde bopæl i den kommune eller nabokommune, hvor vindmøllen var opstillet. Hvis personen flyttede fra lokalområdet, skulle han derfor afhænde andelen. Ved personligt ejede vindmøller skulle vindmøllen være beliggende på en ejendom, som vindmølleejeren ejede og havde bopæl på.

Ved ikrafttrædelsen af tilslutningsbekendtgørelsen ændredes reglerne om lokaltilknytning for ejere af vindmølleandele, mens bopælskravet for enkeltmandsejede møller blev opretholdt stort set uændret.

De ændrede regler om lokaltilknytning for ejere af vindmølleandele medførte – ifølge bemærkningerne til lovforslag nr. L 147 til lov om ændring af lov om udnyttelse af vedvarende energikilder af 29. januar 1997 – ”at opbygningen af et nyt edb-register til kontrol af ejerforholdenes overholdelse blev nødvendigt, da der blev åbnet mulighed for, at den samme person kunne eje vindmølleandele i forskellige dele af landet, ud over den kommunale dispensationsmulighed.”

Rigsrevisionen har opsummeret tilslutningsbekendtgørelsens regler i følgende 5 punkter, der dækker de væsentligste begrænsninger i ejerskabet til vindmøllerne. Punkterne har været grundlæggende for Rigsrevisionens analyse af Energistyrelsens kontrol på området.

Det fremgik af bekendtgørelsen,

1. at den samme person ikke samtidig kunne eje flere enkeltmandsejede vindmøller, eventuelt i forskellige elforsyningsselskabers distrikter,
2. at ejeren skulle have bopæl på den ejendom, hvor den enkeltmandsejede vindmølle var opstillet,
3. at en person ikke kunne eje andele, der tilsammen udgjorde mere end 30.000 kWh,
4. at ejere af enkeltmandsejede vindmøller ikke samtidig kunne eje andele, og
5. at ejere af andele skulle have lokaltilknytning på tidspunktet for erhvervelsen af vindmølleandelen eller vindmølleandelene.

Kontrolsystemet vedrørende elproduktionstilskuddet til vindmøller

5. Energistyrelsen udførte ikke selv egentlige kontrolopgaver, idet kontrolopgaverne var overladt til elforsyningsselskaberne og Told•Skat. Energistyrelsen påvirkede i stedet elforsyningsselskabernes afgørelser på området ved at behandle klagesager og besvare forespørgsler. Styrelsen har fra vindmølleejerne modtaget en såkaldt ”tro- og loveerklæring”, hvori ejeren bl.a. har selvangivet, hvilke vindmølleandele vedkommende var ejer af.

Langt den største del af både den løbende administration og kontrol var henlagt til elforsyningsselskaberne. Selskaberne udbetalte tilskuddet og kontrollerede, om vindmøllerne overholdt kravene til ejerskabet. Elforsyningsselskaberne har alene kunnet foretage en delvis kontrol af reglerne for tilslutning af vindmøller ved at checke oplysningerne om møllens ejerkreds i eget kunderegister og eventuelt også i CPR-registret. Elforsyningsselskaberne fandt, at denne mulighed var utilstrækkelig, fordi det ikke var muligt at kontrollere, om en ansøger havde andele i andre vindmøller. Derfor ønskede elforsyningsselskaberne

et edb-register med oplysninger om vindmøller og vindmølleandele.

Told•Skat er ansvarlig for administrationen vedrørende udbetaling af tilskud og kontrollen af elforsyningsselskabernes udbetalinger til vindmøllejerne.

6. Der er først 11. maj 2000 underskrevet en administrationsaftale mellem Energistyrelsen og Told•Skat vedrørende administrationen af udbetalingen af elproduktionstilskud. Aftalen beskriver og fastlægger de 2 styrelses respektive ansvar og arbejdsopgaver samt retningslinjer for udveksling af de oplysninger, der er nødvendige for administrationen af lov om tilskud til elproduktion.

Ifølge Energistyrelsen er aftalen også en beskrivelse af den praksis, der var gældende for samarbejdet før 16. august 1999. Aftalen fra maj 2000 gælder herefter for administrationen af tilskud til øvrige former for vedvarende energikilder og fornyelige brændsler, dvs. vandkraft, biogas og biomasse.

Efter 16. august 1999 skal Told•Skat stadig foretage kontrol med elforsyningsselskabernes udbetalinger til vindmøllejerne for perioden op til 16. august 1999. Herudover skal Told•Skat foretage kontroller af udbetalingerne til de øvrige tilskudsformer for vedvarende energi, som stadig eksisterer.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at der først i maj måned 2000 forelå et formelt grundlag for samarbejdet mellem Energistyrelsen og Told•Skat, idet Told•Skat har haft ansvaret for kontrollen med udbetalinger af elproduktionstilskuddet siden 1992.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at Energistyrelsen ikke har formuleret krav til indhold og omfang af Told•Skats kontrol.

Energistyrelsens administration

7. Energistyrelsens administration af kontrollen af de lavsejede vindmøller har i perioden 1997-2000 baseret sig på tro- og loveerklæringen om personligt ejede andele i vindmøllelav. Der har i denne forbindelse ikke været tale om nogen egentlig kontrol af oplysningerne i erklæringen, idet denne kontrol afventede færdiggørelsen af Energistyrelsens edb-register.

Rigsrevisionen har bedt Energistyrelsen oplyse, hvor mange og hvilke typer administrative afgørelser styrelsen har truffet i forbindelse med overholdelsen af reglerne i tilslutningsbekendtgørelsen. Energistyrelsen har meddelt Rigsrevisionen, at der var foretaget en enkelt anmeldelse til politiet, siden bekendtgørelsen trådte i kraft 1. januar 1997 og frem til maj 2000. Energistyrelsen har ikke selv udført egentlige kontroller. Disse har været overladt til elforsyningsselskaberne og Told•Skat.

Rigsrevisionen skal pege på, at en uddelegering af kontrolopgaven naturligvis må forudsætte, at elforsyningsselskaberne og Told•Skat havde tilstrækkelige muligheder for at udføre kontrollen, og at Energistyrelsen sikrede dette.

8. Miljø- og Energiministeriet havde allerede før tilslutningsbekendtgørelsen trådte i kraft 1. januar 1997 erkendt, at et nyt edb-register var nødvendigt for kontrollen, hvilket ministeren også efterfølgende bekræftede over for Folketinget flere gange.

Energistyrelsen havde arbejdet med at opbygge edb-registret til kontrol med ejerskabsregler mv. siden maj måned 1999, og registret blev netop færdiggjort i oktober 2000.

Registret indeholder kun andelsejede og enkeltmandsejede vindmøller fra 1. januar 1997, fordi ejerreglerne først fra dette tidspunkt gjorde det aktuelt at oprette et register.

Registret blev anmeldt til Registertilsynet 22. juni 1999, og Forskningsministeriet blev orienteret samme dag. Energistyrelsen har oplyst, at da registret ikke kunne etableres med kort varsel, blev det besluttet at basere administrationen af reglerne på tro- og loveerklæringen.

Rigsrevisionen har konstateret, at det varede 2½ år, før Energistyrelsen påbegyndte etableringen af det register, som var forudsætningen for, at ejerskabsreglerne fuldt ud kunne kontrolleres, og at registret først var færdigt næsten 4 år efter, reglerne var indført.

Energistyrelsen har erkendt, at der gik for lang tid med at opbygge edb-registret.

Rigsrevisionen finder forløbet særdeles uheldigt.

9. Nye møller ville i henhold til elreformen i 1999 kunne modtage en garanteret elpris på 33 øre pr. kWh og et tillæg

på mindst 10 øre pr. kWh, idet tillæg herudover vil afhænge af markedsprisen på VE-beviser (VE = vedvarende energi). VE-beviser er finansielle værdipapirer, der uafhængigt af salget af el kan omsættes på en børs for handel med VE-beviser. På et VE-bevismarked opnår VE-producenten et markedsbestemt pristillæg til indtægten fra elsalget. Hensigten med VE-bevismarkedet er at sikre, at der bliver produceret den nødvendige mængde vedvarende energi til at opnå målsætning om 20 %-andel i 2003 og at holde merprisen nede på et markedsbestemt minimum. Efterspørgslen på VE-bevismarkedet sikres via de kvoter for aftag af VE-el, som alle elforbrugere skal opfylde, og som fastsættes af miljø- og energiministeren. Det blev i forbindelse med elreformen i 1999 aftalt, at der skulle udarbejdes overgangsregler for de vindmøller, som var bestilt på bindende, ubetingede kontrakter inden 1. januar 2000 ("eksisterende møller"). Det blev derfor stillet i udsigt, at "eksisterende" møller ville få yderligere 17 øre pr. kWh for et nærmere fastsat timetal, som svarer til ca. 6 års drift.

10. Disse overgangsregler har givet problemer vedrørende afregningssatsen for projekter ved en dansk virksomhed, der udbyder vindmølleprojekter.

Energistyrelsen havde ultimo august 2000 modtaget 6 klager, alle indgivet af den pågældende virksomhed. Sagerne var sendt til styrelsen af elforsyningsselskaberne. Den danske vindmøllevirksomhed klagede over, at de pågældende elforsyningsselskaber havde nægtet at tilslutte i alt 6 vindmøller som eksisterende vindmøller.

I samtlige sager havde elforsyningsselskaberne nægtet tilslutning under henvisning til, at de lav, der har købt vindmøllerne før 1. januar 2000, ikke retsmæssigt kunne tegne lavene. Medlemmerne var i 4 af de stiftede møllelav de samme personer, alle med tilknytning til virksomheden.

Der var tale om møllelav stiftet før 1. januar 2000. Lavene havde på deres stiftende generalforsamling forpligtet sig til at købe vindmøller af virksomheden. Medlemmerne i det oprindelige lav blev udskiftet ved ekstraordinære generalforsamlinger i juni-juli 2000, hvorefter de nye medlemmer havde anmodet om tilslutning af vindmøllerne til elnettet.

Energistyrelsen havde udarbejdet en vejledning om, hvorledes definitionen af eksisterende vindmøller nærmere

skulle forstås. Vejledningen blev udsendt 8. november 1999. Retningslinjerne ville senere også komme til at fremgå af en ny bekendtgørelse om overgangsregler for afregning af VE-el i perioden frem til indførelsen af det grønne elmarked. Bekendtgørelsens ikrafttræden afventede EU's godkendelse af støttereglerne.

En vindmølle anses ifølge Energistyrelsens vejledning som "eksisterende", såfremt a) Vindmølleejeren har købt møllen på en bindende, ubetinget kontrakt inden udgangen af 1999, og b) Der for det område, hvor vindmøllen påtænkes opstillet forelå en række tilladelser inden 1. januar 2000.

Retsgrundlaget for at afgøre, om en mølle opfylder overgangsordningernes afregningsregler, kan først bringes endeligt på plads ved en bekendtgørelse, efter at EU har behandlet overgangsordningen. EU's godkendelse af støttereglerne forelå 3. oktober 2000. Det er ikke nok, at vejledningen på området eksisterer. Derfor afventer en afgørelse af sagerne for virksomheden, at Miljø- og Energiministeriet udsteder en bekendtgørelse på området. Ministeriet forventer, at bekendtgørelsen træder i kraft 1. januar 2001.

Energistyrelsen kunne på baggrund af de 6 sager ikke vurdere, hvorvidt de i december 1999 stiftede interessentskaber er reelle eller fiktive.

Danske Energiselskabers Forening (DEF) har imidlertid påpeget, at foreningen ligger inde med omkring 100 henvendelser fra de lokale elforsyningsselskaber om samme problem. DEF mener, at den pågældende vindmøllevirksomhed i december måned stiftede omkring 100 interessentskaber – alle med samme medlemmer.

11. Rigsrevisionen bemærker, at der i forbindelse med de aktuelle sager er tale om et pristillæg betalt af forbrugerne og ikke om statslige tilskud. Desuden har Rigsrevisionen noteret sig, at overgangsreglerne i elreformen ikke har kunnet træde i kraft på grund af den manglende bekendtgørelse.

Rigsrevisionen må konstatere, at sagerne drejer sig om, hvorvidt disse andelsmøller skal afregnes med den særlige høje sats for overgangsordningerne. I henhold til reglerne skal vurderingen af kravene om lokaltilknytning ske ved tilslutningen af møllen. Da ansøgning om tilslutning er

sket efter 22. maj 2000, er disse begrænsninger ophørt. Det væsentligste for Energistyrelsen er derfor at undersøge, hvorvidt kontrakten på den enkelte vindmølle er indgået på bindende og ubetingede vilkår i henhold til styrelsens vejledning. Energistyrelsens afgørelse forelå ikke på tidspunktet for afgivelsen af denne beretning, idet bekendtgørelsen ifølge Miljø- og Energiministeriet forventes at træde i kraft 1. januar 2001.

Elforsyningsselskabernes udførelse af kontrollen

12. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at elforsyningsselskaberne ikke modtog vejledning i, hvordan regelsættet, der er ganske kompliceret, kunne kontrolleres.

13. Ved tilslutningen af møllen skulle elforsyningsselskaberne kontrollere, om der måtte opføres en vindmølle på det sted, der søgtes om. Dette kræver byggetilladelse fra kommunen, typegodkendelse for møllen og andre tekniske godkendelser. Alle de besøgte selskaber kontrollerede disse forhold grundigt, og desuden blev der indhentet oplysninger fra landinspektørerne ved matrikulære ændringer. Elforsyningsselskaberne fandt imidlertid, at det var Energistyrelsen, der havde ansvaret for, at oplysningerne i tro- og loveerklæringen var rigtige, og disse oplysninger blev ikke kontrolleret.

14. En person måtte kun eje én enkeltmandsejet vindmølle, og personen måtte ikke samtidig eje andele. Det var derfor væsentligt, om elforsyningsselskaberne kontrollerede, at ansøgeren ved tilslutningen ikke allerede ejede andre møller eller andele. Alle 3 selskaber kontrollerede, om ansøgeren havde vindmøller i selskabets eget område. Desuden blev det via ejendomsregistret ofte kontrolleret, hvem der var ejer af møllen.

Imidlertid blev det sjældent undersøgt, om ansøgeren også ejede møller i andre selskabers distrikter, og det var umuligt at kontrollere, om ansøgeren i strid med reglerne også ejede andele i vindmøller, der var opstillet i andre distrikter. For at denne kontrol kunne gennemføres, var edb-registret nødvendigt. Ved tilslutningen af møllen udfyldte ansøgeren tro- og loveerklæringen, og selskaberne sikrede, at erklæringen var underskrevet.

En person, der ejede en enkeltmandsejet vindmølle, skulle bo på den ejendom, hvor vindmøllen var opstillet, og det var derfor væsentligt at kontrollere bopælsforholdet. Ved tilslutningen af de enkeltmandsejede vindmøller blev det som følge heraf kontrolleret, om ejeren også var tilsluttet elforsyningselskabet som kunde på den samme adresse. Et af selskaberne besøgte desuden alle de nye mølleejere.

15. For de andelsejede møller skulle det kontrolleres, om ejeren opfyldte kravet om lokaltilknytning ved erhvervelsen af andelen, og om loftet for det maksimale antal andele, der kunne ejes, blev overskredet. Elforsyningselskaberne accepterede typisk, at ejeren opfyldte tilslutningskravet ved erhvervelsen af andelen ved andelshaverens tro- og loveerklæring herom.

Uden edb-registret var det reelt ikke muligt at kontrollere, om en person ejede for mange andele, og elforsyningselskaberne fik sjældent besked, hvis en andel skiftede ejer. Der var dermed ingen kontrol med reglerne for det maksimale antal andele, der måtte ejes af en enkelt person.

Før tilslutningsbekendtgørelsen trådte i kraft, havde alle 3 elforsyningselskaber løbende kunnet kontrollere kravet om lokaltilknytning og maksimumsreglen ved at slå op i eget kunderegister. Denne kontrol var imidlertid efter 1. januar 1997 ved tilslutningsbekendtgørelsens ikrafttræden ikke længere mulig, fordi ejerne af andele herefter kunne bo i andre selskabers distrikter.

16. Energistyrelsen har oplyst, at det ifølge tilslutningsbekendtgørelsen er et vilkår for at have en enkeltmandsejet vindmølle, at vindmølleejeren ejer og bebor den ejendom, hvor møllen er opstillet. Elselskaberne kunne ifølge styrelsen kontrollere, om dette kunne opfyldes ved at kræve forevist dokumentationen fra folkeregistret. Energistyrelsen har desuden anført, at elforsyningselskaberne kunne kontrollere, om en ejer af en enkeltmandsejet vindmølle overholdt bopælspligten ved at undersøge, om der var sammenfald mellem den, der modtog vindmølleafregning/elproduktionstilskud, og den der afregnede ejendommens strømforbrug.

Undersøgelsen har vist, at elforsyningselskaberne udførte en tilfredsstillende kontrol med bopælskravet mv. for

den mølle, der blev søgt om tilslutning til for enkeltmandsejede vindmøller, men at det ikke blev undersøgt, om den samme person også ejede vindmøller i andre selskabers område.

17. Undersøgelsen viste desuden, at afslag på ansøgninger om tilslutning af vindmøller var meget sjældne, og at ingen af elforsyningsselskaberne havde bedt ejere af andele om at afhænde nogle af andelene inden for de sidste år.

18. Undersøgelsen viste endvidere, at elforsyningsselskaberne ikke førte kontrol med, om de enkeltmandsejede eller virksomhedsejede vindmøller skiftede ejere.

19. Energistyrelsen har anført, at elforsyningsselskaberne havde mulighed for at føre kontrol med, at kravene til enkeltmandsmøller fortsat var opretholdt på grund af kravet om, at en enkeltmandsejet vindmølle skulle være beliggende på en ejendom, som vindmølleejeren ejede og havde bopæl på. Hvis der skete ejerskifte af en enkeltmandsejet vindmølle, ville elforsyningsselskabet ifølge Energistyrelsen blive gjort opmærksom herpå i forbindelse med afregningen.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der i praksis har manglet en effektiv kontrol af, om bopælskravet for ejere af enkeltmandsejede vindmøller blev overholdt løbende, efter at den oprindelige tilslutning havde fundet sted. Dette har gjort det muligt at fraflytte en ejendom og bevare elproduktionstilskuddet i strid med reglerne.

20. Proceduren for aflæsning af måleren ved møller med en kapacitet på over 100 kWh var ens for alle 3 elforsyningsselskaber, da møller i denne størrelse aflæses dagligt ved fjernaflæsning. Rigsrevisionen finder, at elforsyningsselskaberne generelt har haft en tilfredsstillende procedure for måleraflæsning, der har givet en rimelig sikkerhed for, at der ikke er udbetalt større tilskud end for den el, som er leveret.

21. For at vurdere dokumentationen for, hvordan elforsyningsselskaberne havde udført kontrollen i praksis, gennemgik Rigsrevisionen i alt 18 tilslutningssager under sine besøg. Under denne sagsgennemgang blev det vurderet,

om elforsyningsselskaberne havde sikret sig den fornødne dokumentation for myndighedsgodkendelser mv. I sagerne havde elforsyningsselskaberne givet tilladelse til tilslutning af vindmøllerne. Rigsrevisionen fandt dokumentationen tilfredsstillende.

22. Miljø- og Energiministeriet har anført, at det er ministeriets opfattelse, at Energistyrelsen har været i dialog med elforsyningsselskaberne gennem sine orienteringsmøder, behandling af klagesager mv., og at ministeriet ikke har haft grund til at tro, at elforsyningsselskabernes kontrol har været utilstrækkelig. Energistyrelsen har fx ikke vidst, at elforsyningsselskaberne kun kontrollerede ejerskabsreglerne for enkeltmandsejede møller ved tilslutningen, mens en systematisk opfølgning ikke fandt sted.

Rigsrevisionen havde fundet det rigtigt, at Energistyrelsen havde udsendt en vejledning om kontrollen.

23. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen ikke sikrede, at elforsyningsselskaberne kontrollerede og kunne kontrollere ejerskabsreglerne.

Told•Skats udførelse af kontrollen

24. Efter at elreformen er gennemført, finansieres det nye pristillæg af forbrugerne, og det udbetales direkte af elforsyningsselskaberne til vindmølleejeren. Told•Skat vil derfor fremtidigt skulle kontrollere de statslige tilskud, der stadig udbetales ved elproduktion med andre typer af tilskudsberettigede energiformer, fx til biogas. I forbindelse med elproduktionstilskud, der er udbetalt til vindmølleejere for perioden før 16. august 1999, vil der dog kunne være opgaver i form af kontroller og korrektioner.

25. Told•Skat har i juli 1999, én måned før tilskuddet til vindmøller ophørte, udarbejdet et koncept for kontrol af tilskud til elproduktion, hvoraf det bl.a. fremgår, hvordan kontrollen med elproduktionstilskuddet er tilrettelagt.

De enkelte elforsyningsvirksomheder og elproducenter udvælges til kontrol på baggrund af en risikovurdering. En risikovurdering søger at vurdere risikoen for fejl og tab på de enkelte afgifts- eller tilskudsområder.

Told•Skat har i oktober 1999 meddelt Rigsrevisionen, at der ikke er udført egentlige kontroller af elproduktions-

tilskuddet i perioden 1994-1997. Derimod er der udført en del risikovurderinger i perioden. Told- og Skatteregionerne har foretaget 45 risikovurderinger i perioden 1994-1998, hvor der i forbindelse med en anden primær kontrol også er udført en risikovurdering af udbetalt elproduktionsstilskud. De primære kontroller var kontroller af fx moms eller afgifter hos elforsyningsvirksomhederne og elproducenterne.

Af de 45 risikovurderinger, der er blevet udført i perioden, blev 28 foretaget hos elforsyningselskaber og 17 hos elproducenter. Kun 8 af de 17 vurderinger af elproducenter er udført for vindmølle anlæg, resten er udført for andre typer af elproducerende anlæg, fx kraftvarmeværker, biogas-anlæg mv. Risikovurderingerne har ikke i 1994-1998 givet anledning til egentlige kontroller vedrørende elproduktionstilskuddene, da told- og skatteregionerne på baggrund af vurderingerne ikke har fundet, at dette var nødvendigt.

26. Told•Skat har desuden over for Rigsrevisionen oplyst, at der først er blevet udført egentlige kontroller af elproduktionstilskud fra 1998. Der er fra 1998 til 2000 udført 80 kontroller vedrørende elproduktionstilskud til vindmøller. Heraf blev der i 1998 kun udført en enkelt kontrol for et vindmølle anlæg, mens der blev udført 32 kontroller i 1999 og 47 kontroller i 2000 frem til 30. april 2000.

Det store antal kontroller i 1999 og 2000 har sin baggrund i, at Told•Skats rammeplan for de 2 år indeholdt elproduktionstilskud. Resultatet af kontrollen har været 2 beløbsmæssigt mindre ændringer af tilskuddet.

27. Rigsrevisionen har ved stedlige besøg ved 2 Told- og Skatteregioner undersøgt, hvorledes risikovurderingerne var udført ved regionerne. De 2 besøgte regioner havde udført samtlige 8 risikovurderinger, der var udført ved vindmøller i perioden 1994-1998. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at regionernes metode til gennemførelse af risikoanalyser lå et stykke fra den metode, der var beskrevet i det senere udsendte kontrolkoncept. I stedet bestod risikovurderingerne af en gennemgang af oplysninger om vindmøllen, og der var i flere tilfælde alene tale om en gennemlæsning/gennemgang af udvalgte regnskabsoplysninger vedrørende den enkelte vindmølle, uden at denne gennemgang havde været grundig nok til, at der kunne ud-

føres egentlige kontrolmæssige vurderinger under arbejdet med opgaven.

28. For at bedømme kvaliteten af de egentlige kontroller har Rigsrevisionen gennemgået sagsmaterialet for 10 af de udførte kontroller.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i forbindelse med alle 10 kontrolsager er gennemført kontrolbesøg med afstemning af elproduktionstilskuddet, og at kvaliteten i øvrigt har været tilfredsstillende.

29. Told•Skats kontrolkoncept blev først udarbejdet i juli 1999, måneden før tilskudsordningen ophørte.

Den mangelfulde kontrol med udbetalingerne af tilskud til vindmølleejere indtil 1999 må bl.a. tilskrives, at Told•Skat og Energistyrelsen ikke på et tidligt tidspunkt havde fået etableret et mere præcist og formaliseret samarbejde, herunder en fyldestgørende administrationsaftale.

30. I undersøgelsens sammenfatning konkluderer Rigsrevisionen, at Miljø- og Energiministeriet ikke har forvaltet dette tilskudsområde betryggende.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at tilskuddets samlede størrelse er mere end fordoblet fra 1996 til 1998, og at enkeltmandsejede vindmøller er den dominerende ejerform fra 1999,
- at Energistyrelsen ikke sikrede, at elforsyningsselskaberne kontrollerede og kunne kontrollere ejerskabsreglerne,
- at det varede 2½ år, før Energistyrelsen påbegyndte etableringen af det edb-register, som var nødvendigt for kontrollen med ejerskabet til vindmøller, og at der gik næsten 4 år, fra reglerne blev indført, til registret var færdigt,
- at Told•Skat ikke har kontrolleret tilskuddet i perioden 1992-1998, idet der kun har været foretaget risikoanalyser, men at der efter 1998 har været udført en tilfredsstillende kontrol,
- at Energistyrelsen ikke har formuleret krav til indhold og omfang af Told•Skats kontrol,
- at elforsyningsselskaberne har udført den kontrol, de har haft mulighed for. På grund af manglende vejledning

om kontrollens udførelse og det manglende edb-system har forudsætningerne for kontrollens gennemførelse imidlertid ikke været tilstrækkelige,

- at elforsyningsselskaberne har haft en tilfredsstillende procedure for kontrollen og aflæsning af produktionen af strøm, og at kontrollen gav en rimelig sikkerhed for, at der ikke er udbetalt større tilskud end for den el, der er leveret,
- at gennemgangen af 10 af Told•Skats kontroller i 1999 og 2000 har vist, at kvaliteten har været tilfredsstillende, og
- at Miljø- og Energiministeriet ikke har forvaltet dette tilskudsområde betryggende.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

31. Statsrevisorerne anmodede på deres møde 19. maj 1999 Rigsrevisionen om i et notat at redegøre for effektiviteten af Energistyrelsens kontrol med driftstilskud til vindmøller. Undersøgelsen skulle for det første omfatte administrationen og kontrollen af selve de økonomiske tilskud fra staten, for det andet kontrollen med at reglerne for ejerskab af vindmøller blev overholdt.

Da Rigsrevisionens indledende gennemgang viste, at undersøgelsen kunne give anledning til kritik, blev det besluttet at udarbejde en beretning til statsrevisorerne, hvilket statsrevisorerne blev orienteret om i et notat af 31. januar 2000.

Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omfatter forhold inden for Miljø- og Energiministeriet og Skatteministeriet.

Statsrevisorerne har efterfølgende anmodet Rigsrevisionen om at medtage en sag i beretningen. Sagen vedrører overgangsreglerne i medfør af elreformen, og Rigsrevisionen har indarbejdet denne sag under kap. VII.C.

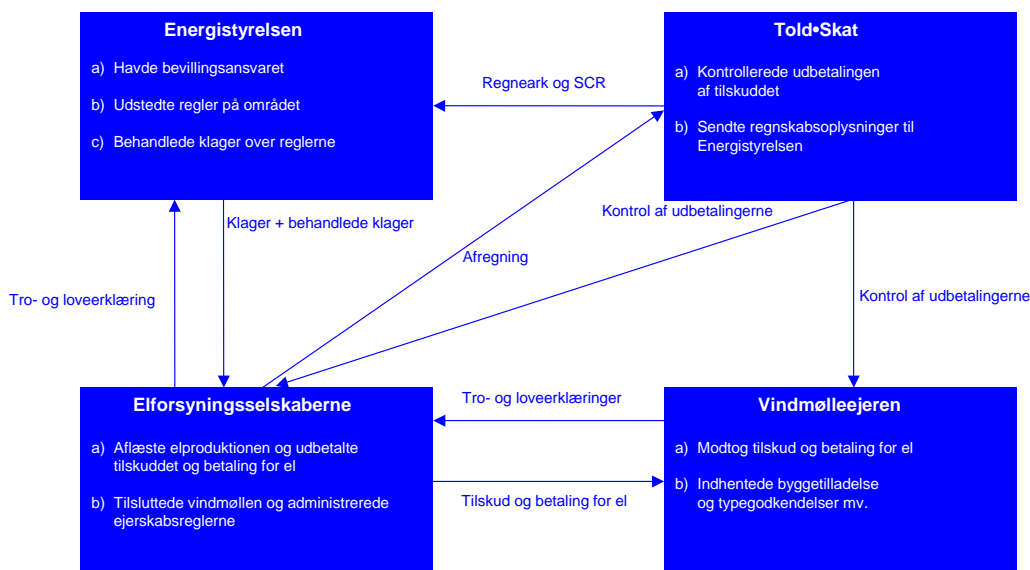
32. Tilskuddet til vindmøllernes elproduktion blev indtil 16. august 1999 ydet i medfør af lov nr. 944 af 27. december 1991 om tilskud til elproduktion og knyttede sig i 1999

til statsregnskabets § 23.75.06. Tilskuddet til vindmøllernes elproduktion var en del af det samlede elproduktionstilskud, som for finansåret 1999 udgjorde 1.246,2 mio. kr. Heraf udgjorde tilskuddet til vindmøller 463 mio. kr. I 1998 udgjorde vindmøllertilskuddet 691 mio. kr. Der blev ydet tilskud på 27 øre pr. kWh til vindmøller, undtagen de elværksejede. Tilskudsordningen til vindmøller ophørte 16. august 1999 i forlængelse af elreformaftalen, og tilskuddet blev erstattet af et pristillæg på 27 øre, dvs. af samme størrelse som det tidligere udbetalte tilskud. Den reelle ændring var, at tilskuddet til vindmøller ikke længere blev finansieret via finansloven, men i stedet direkte blev pålagt elforbrugerne via deres afregning af elforbruget. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen snarest vil iværksætte en undersøgelse, der skal afklare, om kontrollen i forbindelse med pristillægget er tilfredsstillende. Der gives fortsat et tilskud over finansloven til andre energiformer fx biogas, naturgas samt fast biobrændsel. I forbindelse hermed er der stadig opgaver at løse for Energistyrelsen og Told•Skat. Ud over tilskuddet og senere pristillægget modtager vindmøllejerne en særlig høj pris på gennemsnitlig 33 øre pr. kWh.

33. Selv om tilskuddet til elproduktion på vindmøller ressortmæssigt hørte under Energistyrelsen, var det i realiteten meget få opgaver, som styrelsen selv udførte i forbindelse med ordningen. Energistyrelsen havde bevillingsansvaret for elproduktionstilskuddet, og det overordnede ansvar for regelsættet og administrationen på området. Herudover behandlede styrelsen klagesager og besvarede forespørgsler. Energistyrelsens afgørelser i klagesager kunne ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Energistyrelsen havde ingen egentlige driftsopgaver i forbindelse med ordningen.

Hovedpunkterne ved administrationen af ordningen fremgår af [figur 1](#).

Figur 1. Oversigt over hovedpunkter ved administrationen af driftstilskud til vindmøller



34. Det fremgår af figur 1, at det var elforsyningsselskaberne, der udbetalte tilskuddet til vindmøllejerne, og dermed havde hoveddelen af administrationen med ordningen. Tilskuddet blev udbetalt af det lokale selskab til vindmøllejerne på baggrund af data for den enkelte mølles elproduktion, der aflæstes på en elmåler hos vindmølleejeren. Det var også elforsyningsselskabet, der sørgede for at tilslutte møllen til elnettet. I denne forbindelse sørgede selskabet også for at kontrollere, at vindmølleejeren havde indhentet de tilladelser, der var nødvendige. Elforsyningsselskaberne afregnede tilskuddet med Told•Skat ved at modregne tilskudsbeløbet i de beløb, som skulle indbetales i afgifter (svovlafgift mv.).

35. Told•Skat modtog afregningen fra elforsyningsselskaberne og tastede beløbene ind i regnskabssystemerne. Selve afregningen af bevillingen foregik ved, at Told- og Skattestyrelsen afgav regnskabsoplysninger til Energistyrelsen gennem SCR-systemet over summen af udbetalte tilskud for hver tilskudssats. Disse oplysninger blev afgivet på grundlag af elforsyningsselskabernes månedsvise angivne udbetalte tilskudsbeløb. I forbindelse med det månedlige regnskab sendte Told•Skat en oversigt i form af et regneark

til Energistyrelsen over størrelsen af hver elforsynings-selskabs udbetaling af tilskud i den pågældende måned.

B. Formål

36. Formålet med beretningen er at svare på statsrevisorerens spørgsmål om effektiviteten af Energistyrelsens kontrol med driftstilskud til vindmøller. Ved en vurdering af effektiviteten af kontrollen er lagt til grund, om kontrolsystemet var omfattende nok til at give en rimelig forebyggelse mod, at væsentlige fejludbetalinger fandt sted.

Undersøgelsens formål har mere specifikt været,

- at belyse udviklingen i tilskud til vindmøller,
- at undersøge, om Energistyrelsen har sikret, at elforsynings-selskaberne kunne kontrollere og i praksis kontrollerede reglerne om ejerskabet til vindmøller,
- at vurdere, om Told•Skat sikrede, at reglerne for udbetaling af tilskud til vindmøllerne blev overholdt,
- at vurdere, om samarbejdet mellem Told•Skat og Energistyrelsen har fungeret tilfredsstillende,
- at vurdere, om elforsynings-selskaberne kontrollerede reglerne om ejerskabet af vindmøllerne i nødvendigt omfang,
- at vurdere, om elforsynings-selskaberne sikrede, at udbetalingerne var korrekte,
- at vurdere kvaliteten af Told•Skats kontroller, og
- at vurdere Miljø- og Energiministeriets samlede forvaltning på dette område.

C. Afgrænsning

37. Undersøgelsen har alene omfattet kontrolindsatsen i forbindelse med udbetaling af driftstilskuddet til vindmøllerne, som var en del af elproduktionstilskuddene på finansloven. I forbindelse hermed gennemgås de regler, der er gældende for tilskuddene. Tidsmæssigt er undersøgelsen afgrænset til perioden 1995-2000, idet der er lagt størst vægt på perioden efter 1. januar 1997, hvor ændrede regler for tilslutning trådte i kraft.

Undersøgelsen har ikke omfattet effekten af tilskuddene og årsagerne til den kraftige forøgelse af udgifterne igennem de senere år. Hverken fordele ved vindmøller, såsom miljøvenlig el og øget beskæftigelse, eller ulemper ved vindmøller, som fx støj, lys, udsigt mv., er behandlet nærmere. Undersøgelsen har alene omfattet driftstilskuddet til vindmøllerne. Andre tilskud herunder fx tilskud til udvikling af nye typer af vindmøller er ikke behandlet. Rigsrevisionen har i denne undersøgelse heller ikke behandlet tilskud til andre vedvarende energiformer end vindmøller.

D. Metode

38. Undersøgelsen bygger på møder og system- og sagsgennemgang ved 2 Told- og Skatteregioner, Energistyrelsen samt 3 elforsyningselskaber. Under revisionsbesøgene ved Told- og Skatteregionerne blev der først foretaget systemgennemgang via en generel spørgeramme, hvorefter de risikovurderinger, regionerne havde foretaget, blev gennemgået. Der blev herudover indkaldt 10 egentlige kontrolsager udtaget tilfældigt fra Told•Skat svarende til mere end 5 % af de udførte kontroller. Kontrolsagerne blev gennemgået med henblik på en vurdering af kvaliteten af Told•Skats arbejde.

Revisionsbesøgene ved de 3 elforsyningselskaber blev afholdt med henblik på at foretage en systemgennemgang samt at gennemgå tilskuddene til 6 vindmøller hvert sted, i alt 18 sager. Sagerne var udvalgt, så de gav et indtryk af sagsbehandlingen på de mest almindelige typer af sager. Stikprøven var dog ikke repræsentativ for den samlede sagsbehandling på området, da en gennemgang af en sådan stikprøve ville have krævet en uforholdsmæssig stor ressourceindsats. I forbindelse med gennemgangen af de udvalgte sager blev dokumentationen for den udførte kontrol fremlagt og gennemgået af Rigsrevisionen i et samarbejde med Energistyrelsen. Rigsrevisionen fik kopier af udvalgt dokumentationsmateriale. Hovedformålet med gennemgangen var at indhente dokumentation for de procedurer, som elforsyningselskaberne havde i forbindelse med kontrollen af tilslutningen af vindmøllerne. Denne metode blev diskuteret med Energistyrelsen på et møde i marts 2000, hvor styrelsen erklærede sig enig i, at den ville give et dækkende billede af kontrollen. Systemgennemgangen blev udført ved hjælp af spørgsmål i en spørge-

ramme. Spørgerammen har før brugen været til gennemgang i Energistyrelsen, og styrelsens forslag til ændringer i spørgerammen er blevet indarbejdet. Tilskudssagerne vedrørende vindmøllerne blev gennemgået ved hjælp af en særlig check-liste, og elforsyningsselskaberne blev bedt om at dokumentere den udførte kontrol. Endvidere har Rigsrevisionen korresponderet med Miljø- og Energiministeriet, Energistyrelsen og Told•Skat.

Undersøgelsen bygger endvidere på data fra Energistyrelsen, Told•Skat samt Danske Energiselskabers Forening. Fra Energistyrelsen har Rigsrevisionen modtaget data og oplysninger for bl.a. udviklingen i elproduktionstilskud til vindmøller fordelt på en række forskellige ejerformer, udviklingen i vindmøllernes ejerforhold, udviklingen i energiindhold ved el produceret på vindmøller samt oplysninger om Energistyrelsens administration af tilskudsordningen og ejerskabsreglerne. Fra Told•Skat har Rigsrevisionen modtaget data og oplysninger om Told•Skats administration, kontroller og risikovurderinger af udbetalingerne til elforsyningsselskaberne. Fra Danske Energiselskabers Forening er bl.a. indhentet samtlige udsendte vindmølle-cirkulærer.

Herudover har Rigsrevisionen foretaget gennemgang og vurdering af:

- Energistyrelsens edb-register
- Udskrifter fra edb-registret
- Told•Skats kontrolkoncept for eltilskud
- Told•Skats kontrolplanlægning
- Administrationsaftalen mellem Energistyrelsen og Told•Skat
- Tilskudsordningens lovgrundlag.

Som led i undersøgelsen har Rigsrevisionen løbende holdt Miljø- og Energiministeriet, Energistyrelsen og Told•Skat orienteret og har med de undersøgte institutioner løbende drøftet beretningens metode, spørgeramme samt checkliste ved system- og sagsgennemgangen.

39. Beretningsudkastet har været forelagt Miljø- og Energiministeriet, Skatteministeriet samt i uddrag Danske Energiselskabers forening. Kommentarerne herfra er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Udviklingen i tilskuddet til vindmøller

40. Det samlede tilskud til elproduktion udgjorde i 1999 1.246,2 mio. kr., jf. statsregnskabet for finansåret 1999 § 23.75.06. Det skal bemærkes, at der i 1999 alene er blevet udbetalt tilskud til vindmøller for perioden frem til 16. august 1999. Tilskuddet til vindmøllernes elproduktion, som i 1999 var på 463 mio. kr., var en del af det samlede elproduktionstilskud. På baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen er i **tabel 1** vist et beregnet elproduktionstilskud til vindmøller for årene 1993 til 1999 fordelt på en række ejerforhold. Det drejer sig om enkeltmandsejede, fællesejede, industriejede samt elværksejede vindmøller. Kolonnen ”Blandet” indeholder vindmøller, hvor ejerforholdet ikke er oplyst, samt vindmøller hvor der indgår flere typer ejere. Herudover indeholder tabellen et indeks for udviklingen beregnet i 1999-priser.

Det har ikke været muligt at lave en faktisk opgørelse på ejerforhold, da opgørelserne over udbetalt elproduktionstilskud ikke er delt op efter ejerforhold. Energistyrelsen har oplyst, at tilskudsbeløbene er udregnet med vindkorrigeret elproduktion for de enkelte år. Endvidere er der foretaget en beregnet korrektion for nye møller i enkelte år.

For 1999 er der i beregningerne medtaget, at der kun er sket udbetalinger af elproduktionstilskud til og med 15. august 1999.

De beregnede tal kan afvige fra de reelt udbetalte som følge af den beregnede korrektion for nye møller i de enkelte år og for 1999 særligt som følge af den reducerede udbetalingsperiode.

Tabel 1. Beregnet elproduktionstilskud til vindmøller opdelt på ejerformer i 1993-1999 i løbende priser

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹⁾
	----- Mio. kr. -----						
Enkeltmandsejede.....	54	65	71	113	243	407	288
Fællesejede.....	159	177	161	144	171	215	132
Industriejede.....	2	2	3	3	6	10	7
Elværksejede.....	18	22	26	28	36	45	28
Blandet.....	3	3	3	2	8	14	8
I alt.....	236	269	264	290	464	691	463
Indeks for total (1999-priser).....	100	112	107	116	181	264	173
¹⁾ Beløbet for 1999 gælder alene tiden fra januar 1999 til august 1999.							

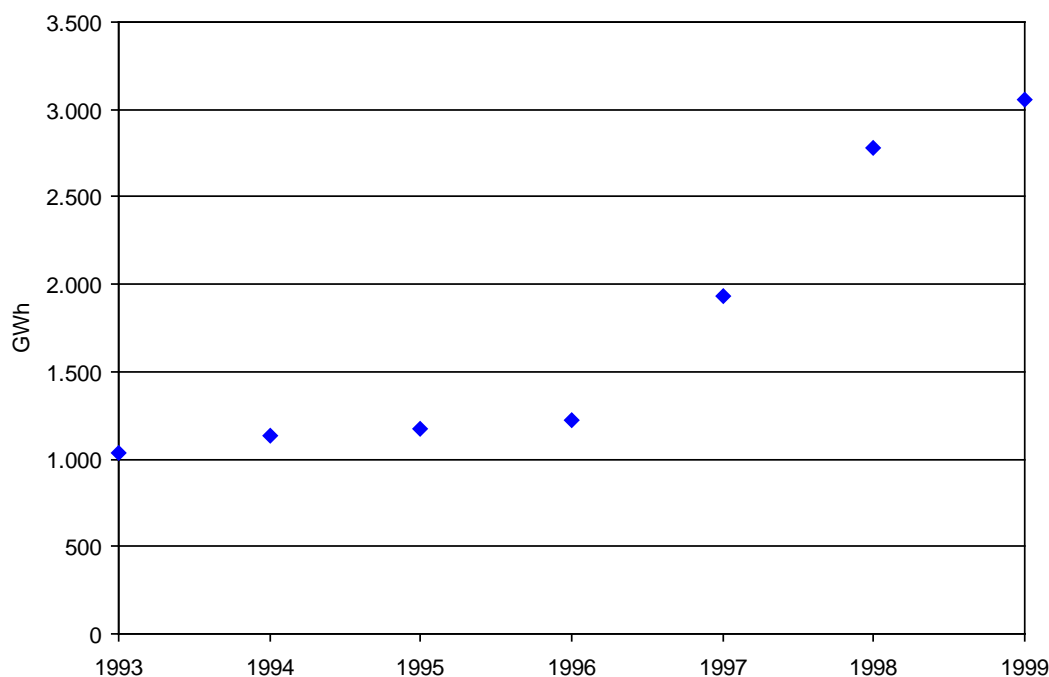
Tabel 1 viser, at tilskuddet til vindmøller beregnet i løbende priser steg fra 236 mio. kr. i 1993 og toppede i 1998 med 691 mio. kr. Af indekset i 1999-priser, som er beregnet på baggrund af tal, der er deflateret med forbrugerprisindekset, ses det, at tilskuddet i 1998 var 2½ gange så stort som tilskuddet i 1993. Tilskuddet for 1999 var mindre end for 1998, fordi tilskuddet ophørte 16. august 1999. Det var især i årene 1997 og 1998, at stigningen i tilskuddet var stor.

Tilskuddet til enkeltmandsejede vindmøller er steget både absolut og relativt mest. Tilskuddet til enkeltmandsejede vindmøller steg således fra 54 mio. kr. i 1993 til 407 mio. kr. i 1998 svarende til en stigning på 654 %. Tilskuddet til disse møller udgjorde 59 % af det samlede tilskud til vindmøller i 1998. Tilskuddet til fællesejede vindmøller steg i samme periode fra 159 mio. kr. til 215 mio. kr. svarende til 35 %. Tilskuddet til elværksejede vindmøller steg fra 18 mio. kr. i 1993 til 45 mio. kr. i 1998 svarende til 150 %.

Produktionsprisen for el produceret på fabriksnye vindmøller er i løbende priser faldet med ca. 30 % i løbet af perioden fra 1993 til 1999. Ejere af fabriksnye vindmøller har på denne baggrund kunnet hente stigende fortjenester som følge af, at vindmølleteknologien er blevet forbedret. Dette incitament har været medvirkende til, at der er sket en betydelig udbygning af vindmøllekapaciteten, med en forøgelse af elproduktionen fra vindmøller til følge.

41. På grundlag af oplysninger fra Energistyrelsen har Rigsrevisionen udarbejdet nedenstående **figur 2**, som viser udviklingen i den producerede mængde energi (GWh = 1.000.000 kWh) fra vindmøller i perioden 1993-1999.

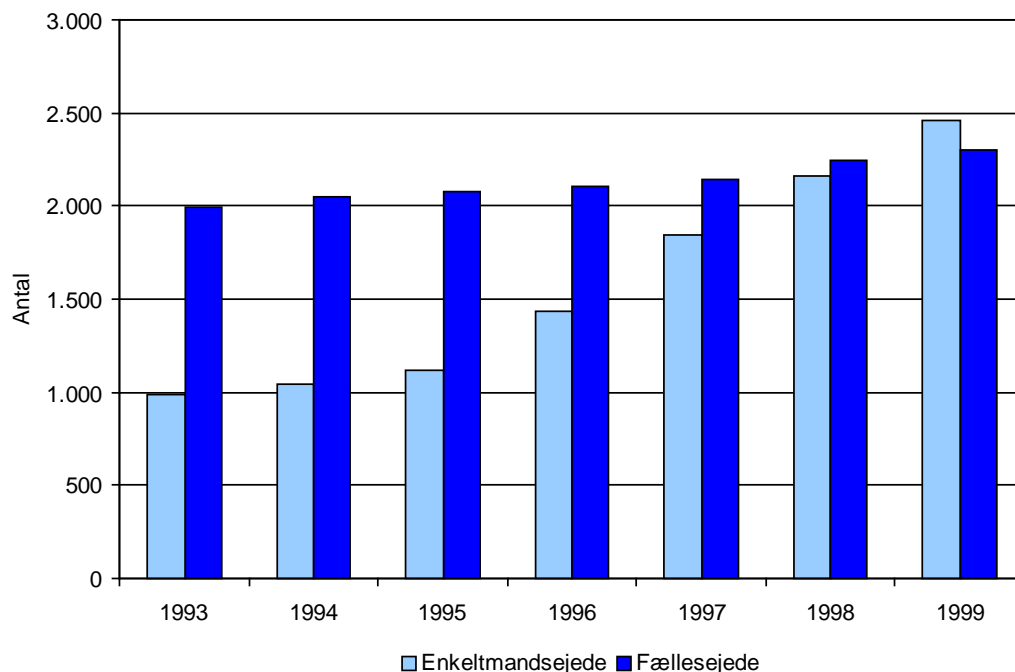
Figur 2. Udviklingen i den producerede mængde energi fra vindmøller 1993-1999



Det fremgår af figuren, at den producerede mængde energi har været kraftigt stigende i perioden fra 1996 til 1998. Endvidere fremgår det, at udviklingen for alvor tog fart i 1997. Stigningen blev mere markant, da 1996 var et meget vindfattigt år, men grunden til udviklingen er hovedsagelig, at der fra 1996 blev tilsluttet flere vindmøller med en stadig større effekt. Det kan konstateres, at den producerede mængde energi steg fra 1.227 GWh i 1996 til 3.055 GWh i 1999. Den producerede mængde energi ved vindmøller var dermed næsten 3 gange så stor i 1999 som i 1996.

42. Ved udgangen af 1999 var opstillet knap 5.700 vindmøller fordelt på enkeltmandsejede, fællesejede, industriejede samt elværksejede vindmøller. Langt hovedparten af vindmøllerne er blevet opstillet efter 1990. Rigsrevisionen har på baggrund af oplysninger fra Energistyrelsen udarbejdet figur 3, som viser udviklingen i det samlede antal enkeltmandsejede og fællesejede vindmøller fra 1993 til 1999, som udgør hovedparten af de knap 5.700 vindmøller.

Figur 3. Udviklingen i det samlede antal enkeltmandsejede og fællesejede vindmøller fra 1993 til 1999



Det fremgår af figur 3, at af de knap 5.700 vindmøller tegnede de enkeltmandsejede samt de fællesejede vindmøller sig for henholdsvis 2.461 og 2.300 ved udgangen af 1999.

Figuren viser også, at antallet af fællesejede vindmøller i 1993 var dobbelt så stort som antallet af enkeltmandsejede vindmøller. Imidlertid er antallet af enkeltmandsejede vindmøller fra 1996 til 1999 steget markant, så det fra 1999 er den dominerende ejerform. Andelen af enkeltmandsejede vindmøller i forhold til det samlede antal vindmøller er således steget fra 34 % i 1996 til 43 % i 1999.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen kan konstatere, at udviklingen i tilskuddet især har været kraftig fra 1996 til 1998, med en stigning fra 290 mio. kr. til 691 mio. kr. Det er de enkeltmandsejede vindmøller, som har tegnet sig for størstedelen af denne tilvækst. Tilskuddet til disse vindmøller udgjorde 59 % af det samlede tilskud i 1998. Enkeltmandsejede vindmøller har fra 1999 været den dominerende ejerform.

IV. Målsætninger for udbygning af vindenergi

43. Det internationale samarbejde om klimaspørgsmål pågår i flere fora. FN's Klimakonvention udgør rammen på globalt plan, mens EU og EU's medlemslande som part i konventionen søger at reducere menneskeskabte udledninger af drivhusgasser i Fællesskabet.

Ved klimaforhandlingerne i Kyoto i december 1997 indgik mere end 160 af verdens lande en aftale (Kyoto-aftalen) om at reducere udledningen af drivhusgasser med mindst 5 % indtil 2012. I den såkaldte Kyoto-protokol blev det bl.a. fastlagt, at EU skal bidrage hertil med en reduktion af den menneskeskabte drivhusgasudledning i 2008-2012 på mindst 8 % i forhold til 1990-niveauet. Målet om en reduktion på 8 % er fordelt EU-landene imellem, hvor nogle lande tegner sig for en større andel end andre. Således har Danmark forpligtet sig til at reducere udledningen af drivhusgasser med 21 % i gennemsnit for perioden 2008-2012 i forhold til 1990.

44. Dansk energipolitik fremgår af regeringens handlingsplan Energi 21 fra 1996 og af regeringens aftale med et bredt flertal i Folketinget om en elreform fra marts 1999. Det er i Energi 21 regeringens målsætning over en 30-års periode at udvikle et energisystem, hvor en stigende del af energiforbruget dækkes af vedvarende energi. Det vurderes, at indenlandske vedvarende energikilder vil bidrage med 12-14 % af det samlede bruttoenergiforbrug i 2005. Regeringen sigter mod at fortsætte udbygningen med vedvarende energi med i gennemsnit 1 % om året. Udbygningen med vedvarende energi forventes at ske ved en øget anvendelse af bl.a. vindenergi.

45. Ifølge Miljø- og Energiministeriet er en af de billigste og mest miljøvenlige metoder til at reducere CO₂-udledningen fra elproduktionen at producere el på vindmøller, og derfor er udbygningen med vindkraft et centralt element i energipolitikken. I forhold til elproduktion baseret på fossile brændsler er meromkostningerne i dag beskedne, og den teknologiske udvikling forventes i de kommende år at medføre et yderligere prisfald for vindmøllestrøm. Der er sat flere initiativer i værk for at øge udbygningen med vindkraft. Elværkerne har fået pålæg om vindmølle-

udbygning, og herudover er der flere initiativer i gang med henblik på at sikre en effektiv udnyttelse af vindenergi, under hensyntagen til landskabelige og andre interesser.

Udbygning med vindkraft er derfor både globalt og herhjemme et af de vigtigste indsatsområder til begrænsning af CO₂-emissioner og dermed de forventede klimaændringer. Regeringen sigter ifølge Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999 mod, at vindmøller på langt sigt skal kunne dække op mod halvdelen af elforbruget.

46. Elsektoren har gennemgået store forandringer i de seneste år, og der har været behov for at gennemføre en gennemgribende lovreform for sektoren. EU har i de seneste år arbejdet med at liberalisere energimarkederne på tværs af landegrænserne, hvor målet er at skabe et indre energimarked. Som en følge af elreformen er visse af de eksisterende statslige tilskud til vedvarende energi afskaffet. De nuværende tilskud til elproduktion på vindmøller er omlagt, så omkostningerne finansieres direkte over forbrugernes elpris. Endvidere indføres der en distributionsafgift og beskatning af elselskaberne. Dette øger isoleret set elprisen for forbrugerne, men regeringen forventer til gengæld, at den øgede konkurrence og effektivisering i produktions- og distributionsleddet vil føre til prisfald, som samlet set overstiger forbrugernes merudgifter.

47. Ifølge Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999 betyder elreformen, at der inden 2002 skal være gennemført en fuld markedsåbning, hvor alle elforbrugere frit kan vælge leverandør. I forhold til den hidtidige regulering af sektoren betyder dette, at elsektoren ikke længere har mulighed for at anvende "hvile-i-sig-selv"-princippet til at skabe sikkerhed for dækning af udgifter til miljøtiltag, fx investering i vindmøller eller energieffektivisering. Der indføres derfor nye markedsbaserede virkemidler, som kan sikre en fortsat indsats for energibesparelser og udbygning med vedvarende energi.

I 1998 blev 10 % af det danske elforbrug produceret ved vedvarende energi, hvilket primært skyldtes den markante vindmølleudbygning i de seneste år. Ifølge Energi-politisk Redegørelse 2000 skal elreformen sikre, at 20 % af det danske elforbrug skal produceres ved hjælp af vedvarende energi inden udgangen af 2003. Det fremgår af re-

degørelsen, at der indføres markedsmekanismer for handel med vedvarende energi for at sikre en omkostningseffektiv udvikling. Dette VE-elmarked vil blive indført gradvist, med sigte på at markedet skal være velfungerende i 2003. De 20 % vedvarende energi tilsigtes opnået ved, at alle elforbrugere pålægges at købe en stigende andel VE-el.

V. Lovgrundlag

A. Lovgrundlag for tilskud til vindmøller

48. Der fandtes indtil elreformen i 1999 2 sæt af regler, der er vigtige i forbindelse med administrationen og kontrollen med driftstilskuddet til vindmøller. Det ene sæt regler vedrørte lovgrundlaget for beregningen og udbetalingen af tilskuddet – tilskudsloven – og indeholdt bestemmelser om satser, afregningsform mv. Det andet sæt regler – tilslutningsloven – vedrørte bestemmelser om, hvem der kan eje vindmøllerne, herunder krav om tilknytningen til lokalområdet mv. Reglerne om tilknytningen til lokalområdet var en videreførelse af regler, der oprindeligt blev indført i 1986, som et vilkår for modtagelsen af anlægstilskud til opførelse af vindmøller. Imidlertid medførte elreformen, jf. principaftale mellem regeringen, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti samt Kristeligt Folkeparti 3. marts 1999, at tilskuddet til vindmøller bortfaldt 16. august 1999. Det formelle grundlag for dette var loven om ændring af lov om tilskud til elproduktion af 2. juni 1999. Reglerne om ejerskabet til vindmøllerne er siden ophævet 22. maj 2000, jf. bekendtgørelse nr. 323 af 5. maj 2000.

49. Tilskuddet til vindmøllernes elproduktion er indtil 16. august 1999 ydet i medfør af lov nr. 944 af 27. december 1991 om tilskud til elproduktion med senere ændringer (tilskudsloven). Der blev ydet et tilskud på 10 øre pr. kWh for elektricitet, der blev fremstillet med vedvarende energi eller biobrændsler. Herudover blev der ydet et supplerende tilskud på 17 øre pr. kWh til elproduktion på vindmøller, vandkraft, biogas eller fra kraftvarme med halm og flis. Der blev dog ikke ydet 17-øres tilskud til elværkernes elproduktion på egne møller. Der blev således til alle vind-

møller, undtagen de elværksejede, ydet et samlet tilskud på i alt 27 øre pr. kWh.

Betalingen for el blev fastsat til 85 % af elforsynings-selskabernes salgspris svarende til gennemsnitlig 33 øre pr. kWh for perioden.

50. Udbetalingen af tilskuddene til vindmøllejerne blev varetaget af elforsynings-selskaberne. I medfør af § 4 i tilskudsloven modregnede elforsynings-selskaberne det udbetalte tilskud i afgiftstilsvaret til de statslige told- og skattemyndigheder i forbindelse med afregningen af elektricitetsafgiften, kuldioxidafgiften og svovlafgiften. Afregningsformen medførte, at der i praksis som regel ikke direkte blev udbetalt midler fra Told•Skat til elforsynings-selskaberne, fordi provenuet fra de nævnte energiafgifter oversteg det tilskud, der skulle udbetales til vindmøllerne for det enkelte elforsynings-selskab. I henhold til bekendtgørelse nr. 798 af 23. oktober 1997 om tilskud til elproduktion var det pålagt elforsynings-selskaberne at føre regnskab over mængden af den tilskudsberettigede elektricitet og det udbetalte tilskud. Tilskuddet og den hertil svarende elektricitet skulle i regnskabet opdeles efter tilskuds-satserne.

Det fremgik desuden af § 26 i bekendtgørelse nr. 798, at elforsynings-selskaberne skulle underrette de statslige told- og skattemyndigheder om, hvilke elproducenter der var tilsluttet elforsyningsnettet i deres område. Endvidere fremgik det af § 27, stk. 1, at de statslige told- og skattemyndigheder og Energistyrelsen, hvis det skønnedes nødvendigt, til enhver tid kunne anmode om adgang til at foretage eftersyn hos elforsynings-selskaber og elproducenter, der omfattedes af loven og til at efterse virksomhedernes forretningsbøger og øvrige regnskabsmateriale og korrespondance.

Overtrædelser i forbindelse med tilskudsloven kunne straffes med bøde.

51. Ovenstående regler er ikke længere gældende, idet elproduktionstilskuddet i forbindelse med elreformen ophørte 16. august 1999 og blev erstattet af et pristillæg på 27 øre. Dette pristillæg betales direkte af forbrugerne til elforsynings-selskaberne, og det bliver således ikke medtaget

på finansloven. Vindmøllejerne fik fortsat en forhøjet pris på 33 øre pr. kWh, så de uændret i alt fik 60 øre pr. kWh.

B. Lovgrundlag for tilslutning af vindmøller

52. I medfør af lov om udnyttelse af vedvarende energikilder udstedte miljø- og energiministeren bekendtgørelse nr. 1148 af 13. december 1996 om vindmøllers tilslutning til elnettet (tilslutningsbekendtgørelsen). Denne bekendtgørelse trådte i kraft 1. januar 1997.

I henhold til reglerne er møller opstillet før 1986 ikke omfattet af krav om lokaltilknytning i forbindelse med nettilslutningen, og møllerne har derfor kunnet handles frit. Siden 1986 har der været regler om, at ejere af vindmøller og af andele i vindmøller opført efter 1985 skal have en personlig tilknytning til lokalområdet, hvor den pågældende vindmølle var opstillet. I de regler, der var gældende frem til 1. januar 1997, ansås en person for at have tilknytning til lokalområdet, hvis den pågældende havde bopæl i den kommune eller nabokommune, hvor vindmøllen var opstillet. Hvis en person flyttede fra lokalområdet, skulle han derfor afhænde andelene. Siden 1992 kunne kommunalbestyrelsen dispensere fra kravet om lokaltilknytning, for så vidt angår ejere af vindmølleandele. Ved personligt ejede vindmøller skulle vindmøllen være beliggende på en ejendom, som vindmølleejereren ejede og havde bopæl på.

Ved ikrafttrædelsen af tilslutningsbekendtgørelsen 1. januar 1997 ændredes reglerne om lokaltilknytning for ejere af vindmølleandele, mens bopælskravet for enkeltmandsejede møller blev opretholdt stort set uændret. For ejere af vindmølleandele medførte tilslutningsbekendtgørelsens § 6, at det blev muligt at eje vindmølleandele, hvis andelshaveren

- a) havde bopæl i den kommune, hvor møllen var opstillet, eller en nabokommune hertil
- b) i mindst 2 år inden for 10 år havde haft bopæl i kommunen, hvor møllen var opstillet eller i nabokommunen hertil
- c) var ejer af fast ejendom i kommunen, hvor møllen var opstillet eller nabokommunen hertil eller

d) i de seneste 2 år havde haft arbejdsmæssig tilknytning til den kommune, hvor vindmøllen var opstillet eller i nabokommunen hertil.

Hertil kom, at kommunerne fortsat kunne dispensere fra bopælskravene for så vidt angik ejere af andele af vindmøller.

Det fremgik endvidere af tilslutningsbekendtgørelsen, at hvor ovennævnte betingelser var opfyldt ved erhvervelsen af vindmølleandele eller vindmøller med en årlig elproduktion under 30.000 kWh, så kunne vindmølleandele eller vindmøllerne fortsat ejes, uanset senere ændringer i forholdene.

Der blev endvidere i tilslutningsbekendtgørelsen indført ændrede regler for virksomheders adgang til at eje vindmøller eller vindmølleandele.

De ændrede regler om lokaltilknytning for ejere af vindmølleandele medførte – ifølge bemærkningerne til lovforslag nr. L 147 til lov om ændring af lov om udnyttelse af vedvarende energikilder af 29. januar 1997 – ”at opbygningen af et nyt edb-register til kontrol af ejerforholdenes overholdelse blev nødvendigt, da der blev åbnet mulighed for, at den samme person kunne eje vindmølleandele i forskellige dele af landet, ud over den kommunale dispensationsmulighed.”

53. En person kunne ifølge tilslutningsbekendtgørelsens § 7 eje en enkelt vindmølle med større elproduktion end 30.000 kWh, hvis møllen var opstillet på en ejendom, som ejedes og beboedes af møllens ejer (enkeltmandsejet vindmølle). Vindmøllen skulle i dette tilfælde være opstillet på et grundstykke, som var fysisk sammenhængende med beboelsesarealet, eller på et grundstykke, som indgik i driften af en landbrugsejendom, der beboedes af mølle-ejeren. Ved bekendtgørelse nr. 392 af 23. juni 1998 blev denne regel præciseret, så grundstykket skulle være på mindst 1 ha. Der kunne ifølge reglerne kun tilsluttes en enkelt vindmølle på samme ejendom, og den der ejede en sådan vindmølle, kunne ikke eje eller være medejer af andre vindmøller i Danmark. Det fremgik ligeledes af tilslutningsbekendtgørelsen, at også en virksomhed kunne eje vindmøller eller vindmølleandele. Kapaciteten måtte

blot ikke overstige en elproduktion, der svarede til virksomhedens eget elforbrug tillagt 50 %.

54. Tilslutningsbekendtgørelsens regler indebar, at det i forhold til ejerskabsreglerne er nedenstående 5 punkter, der dækker de væsentligste begrænsninger. Punkterne har været grundlæggende for Rigsrevisionens analyse af Energistyrelsens kontrol på området. Energistyrelsen har på et møde med Rigsrevisionen 5. oktober 2000 erklæret sig enig i, at disse problemer er de vigtigste.

Det fremgik af bekendtgørelsen,

1. at den samme person ikke samtidig kunne eje flere enkeltmandsejede vindmøller, eventuelt i forskellige elforsyningsselskabers distrikter,
2. at ejeren skulle have bopæl på den ejendom, hvor den enkeltmandsejede vindmølle var opstillet,
3. at en person ikke kunne eje andele, der tilsammen udgjorde mere end 30.000 kWh,
4. at ejere af enkeltmandsejede vindmøller ikke samtidig kunne eje andele, og
5. at ejere af andele skulle have lokaltilknytning på tidspunktet for erhvervelsen af vindmølleandelen eller vindmølleandelene.

Reglerne for lokaltilknytningen i tilslutningsbekendtgørelsen indebar problemer for kontrollen, fordi personer kunne beholde andele i vindmøller, selv om de var flyttet, eller erhvervede andele, selv om de aldrig havde boet i lokalområdet. Miljø- og energiministeren oplyste derfor i et svar til et medlem af Folketingets Energiudvalg 5. oktober 1998, at kravet om lokaltilknytning ikke i fuldt omfang kunne kontrolleres via de eksisterende registre. Administrationen var foreløbig tilrettelagt således, at den enkelte vindmølleeejer i et vindmøllelav underskrev en tro- og loveerklæring om personligt ejede andele i vindmøllelav. Erklæringen blev vedlagt ansøgningen til elselskabet og samtidig sendt til Energistyrelsen. Energistyrelsen eller elforsyningsselskabet kunne, hvis det skønnedes nødvendigt, ved stikprøver kontrollere de fremsendte oplysninger.

I henhold til tilslutningsbekendtgørelsen traf elforsynings-selskabet afgørelser, som kunne ankes til Energistyrelsen.

55. Elektriciteten, som vindmøllerne leverede til elnettet, afregnedes ifølge lov om udnyttelse af vedvarende energi-kilder med 85 % af elforsynings-selskabets salgspris, eller gennemsnitlig 33 øre pr. kWh. Størrelsen af en eventuel merpris for vindmølleel varierer ifølge Energistyrelsen i forhold til markedsprisen for el samt de alternative elpro-dukptionsmuligheder. Den direkte produktionspris for el produceret ved vindkraft under gode vindforhold ligger ifølge styrelsen på samme niveau som produktionsprisen for el produceret på nye kulkraftværker.

56. I tilslutningsbekendtgørelsen var der som strafmulig-hed bødestraf. Straffen omfattede bl.a. situationer, hvor der blev afgivet forkerte oplysninger i forbindelse med en ansøgning om tilslutning af en vindmølle til elnettet, hvor vindmølleejeren undlod at afhænde en vindmølle eller vindmølleandele, der ikke længere kunne ejes, eller hvor en vindmølle ejer undlod at oplyse om den aktuelle opfyl-delse af ejerbetingelserne eller andre forudsætninger for en vindmølles tilslutning. Energistyrelsen har oplyst, at det fortsat er muligt at gennemføre en strafferetlig forfølgning af ejere af vindmøller og vindmølleandele, der har afgivet urigtige oplysninger i tro- og loveerklæringer i forbindelse med erhvervelsen af vindmølleandele, efter at reglerne i tilslutningsbekendtgørelsen er blevet ophævet. Vindmølle-ejere, som har overtrådt reglerne, vil som et minimum bli-ve søgt straffet for at have afgivet urigtige oplysninger til en offentlig myndighed.

57. Tilslutningsbekendtgørelsens regler vedrørende bo-pælsforhold og begrænsninger i ejerskabet af andele blev ophævet 22. maj 2000.

58. Reglerne for placering af vindmøller fremgår af Mil-jø- og Energiministeriets cirkulære nr. 100 af 10. juni 1999 om planlægning for og landzonetilladelse til opstil-ling af vindmøller, der er udstedt i medfør af § 3, stk. 1, i lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 563 af 30. juni 1997. Reglerne administreres af amter og kommuner. Det fremgår bl.a. af cirkulæret, at der ved planlægning af

vindmøller skal tages omfattende hensyn til den landskabelige påvirkning.

VI. Kontrolsystemet vedrørende elproduktionstilskuddet til vindmøller

A. Samarbejdet mellem Told•Skat og Energistyrelsen

a. Udarbejdelsen af administrationsaftalen

59. Der har hidtil ikke været en aftale mellem Energistyrelsen og Told•Skat vedrørende administrationen af udbetalingen af elproduktionstilskud. En administrationsaftale har været under udarbejdelse, og Rigsrevisionen modtog 8. oktober 1999, 8. februar 2000 og 3. maj 2000 arbejdsudkast, som ifølge Energistyrelsen præciserede den gældende administration af ordningen. Energistyrelsen har oplyst, at administrationsaftalen er blevet underskrevet 11. maj 2000 af de 2 styrelsers direktioner.

Ifølge Energistyrelsen er aftalen også en beskrivelse af den praksis, der var gældende for samarbejdet før 16. august 1999, hvortil også Rigsrevisionens bemærkninger knytter sig. Aftalen fra maj 2000 gælder herefter for administrationen af tilskud til øvrige former for vedvarende energikilder og fornyelige brændsler, dvs. vandkraft, biogas og biomasse.

Efter 16. august 1999 skal Told•Skat stadig foretage kontrol med elforsyningsselskabernes udbetalinger til vindmøllejerne for perioden op til 16. august 1999. Herefter skal Told•Skat foretage kontroller af udbetalingerne til tilskud til vedvarende energi, som stadig eksisterer.

60. Administrationsaftalen beskriver og fastlægger de 2 styrelsers respektive ansvar og arbejdsopgaver samt retningslinjer for udveksling af de oplysninger, der er nødvendige for administrationen af lov om tilskud til elproduktion, jf. lovbekendtgørelse nr. 768 af 6. oktober 1997 med senere ændring og bekendtgørelse nr. 798 af 23. oktober 1997.

b. Energistyrelsens kompetence i administrationsaftalen

61. Ifølge administrationsaftalen har Energistyrelsen ansvaret for administrationen af tilskudsordningen i relation til, hvilke elproducenter der er tilskudsberettigede, hvilke tilskudssatser elproducenten er berettiget til at modtage, samt under hvilke betingelser elproducenten kan få udbetalt tilskud til elproduktion.

Det fremgår endvidere af administrationsaftalen, at Energistyrelsen kan træffe afgørelse om, hvorvidt vindmøller kan modtage tilskud efter korrekte satser i de tilfælde, hvor der er tale om helt eller delvis ejerskab af et eller flere elforsyningsselskaber. Endvidere kan Energistyrelsen afgøre, hvilke anlæg der er berettiget til at modtage tilskud i overensstemmelse med lovgivningen og i givet fald, hvor stort et tilskud anlægget er berettiget til. Endelig kan Energistyrelsen afgøre, om der skal ske ophør af tilskudsbetaling og efterfølgende genoptagelse af tilskudsbetalingen og i givet fald, om dette skal ske med tilbagevirkende kraft for perioder, hvor ophør af udbetaling har fundet sted. Energistyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

62. Både Energistyrelsen og Told•Skat har en initiativforpligtelse, hvis der konstateres fejl i konkrete sager eller fejl, mangler eller uhensigtsmæssigheder i de fastlagte administrations- eller kontrolprocedurer eller i det gældende regelsæt i øvrigt. Rigsrevisionen ville have forventet, at styrelsen og Told•Skat havde benyttet sig af initiativforpligtelsen, så administrationen af elproduktionstilskuddet løbende kunne forbedres.

Rigsrevisionen har bedt Energistyrelsen redegøre for, hvorvidt Energistyrelsen eller Told•Skat har benyttet sig af denne initiativforpligtelse og i givet fald redegøre for de konkrete initiativer. Energistyrelsen har over for Rigsrevisionen oplyst, at hverken Told- og Skattestyrelsen eller Energistyrelsen har benyttet sig af initiativforpligtelsen før elproduktionstilskuddet ophørte 16. august 1999. Begge styrelser oplyser, at de ikke har fundet det nødvendigt at benytte initiativforpligtelsen. Energistyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen ikke modtager nogen løbende rapportering fra Told•Skat vedrørende kontrollens omfang.

c. Told•Skats kompetence i administrationsaftalen

63. Told•Skat er ansvarlig for administrationen i relation til udbetalingen af tilskuddet og kontrollen af elforsyningselskaber. I forbindelse med forberedelsen af nye regler eller ændringer i det bestående regelsæt skal Told•Skat inddrages. Herudover skal Told•Skat træffe afgørelse om tilbagebetaling af for meget udbetalt tilskud konstateret i forbindelse med Told•Skats kontrol. Told- og Skatteregionernes afgørelser kan påklages til Told- og Skattestyrelsen, men styrelsens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Vejledning af elforsyningselskaber varetages enten af Energistyrelsen eller af Told•Skat. Det aftales i hvert enkelt tilfælde mellem Energistyrelsen og Told- og Skattestyrelsen, hvem der udarbejder og udsender nye eller ændrede retningslinjer for elforsyningselskaberne.

Det fremgår endvidere af administrationsaftalen, at udvælgelse af konkrete virksomheder til kontrol vedrørende tilskud sker under hensyn til varetagelse af Told•Skats samlede kontrolopgaver, som planlægges årligt i samarbejde med Told- og Skatteregionerne.

Told- og Skatteregionerne prioriterer kontrolarbejdet ud fra væsentlighed (størrelsen af involverede beløb) og risiko (for urigtige angivelser og unddragelser) for samtlige skatter og afgifter.

Observationer ved kontrolarbejdet, som kan have betydning for Energistylens administration, oversendes snarest af Told- og Skatteregionen til Energistyrelsen. Indtræffer der særlige omstændigheder, eller opstår der indikatorer på væsentlige fejl eller uregelmæssigheder, udtager Told- og Skatteregionerne virksomheden til kontrol.

64. Rigsrevisionen har bedt Energistyrelsen redegøre for, om observationer fra Told- og Skatteregionernes kontrolarbejde er blevet videresendt til Energistyrelsen og herefter redegøre for, hvad observationerne drejede sig om.

Af Energistylens besvarelse fremgår det, at Told- og Skatteregionerne i forbindelse med kontrolarbejdet har videresendt følgende oplysninger til Energistyrelsen:

- Afmeldinger af tilskud til industrielle kraftvarmeanlæg
- Adresseændringer

- Nye elproducenter anmeldt til registrering hos elforsyningsvirksomheder

Endvidere har Energistyrelsen modtaget og besvaret forespørgsler fra regioner, der har været i tvivl om, hvilke tilskudssatser anlæg, der benytter biobrændsler, er berettigede til at modtage.

Rigsrevisionen kan heraf konstatere, at de fremsendte oplysninger ikke vedrører observationer fra selve kontrolarbejdet ved Told- og Skatteregionerne.

Energistyrelsen har peget på, at det er korrekt, at Told•Skats observationer kun i begrænset omfang er blevet videresendt til Energistyrelsen, men at det skyldtes, at Told•Skat endnu ikke i forbindelse med deres kontrol af eltilskudsudbetalingerne er stødt på forhold, der har haft betydning for Energistyrelsens administration.

65. Af administrationsaftalen fremgår det også, at ønsker fra Energistyrelsen, der skal indgå i Told- og Skatteregionernes overvejelser til brug for planlægningen af kontrolarbejdet for det kommende år, skal fremsættes over for Told- og Skattestyrelsen inden 1. september det pågældende år. Endvidere skal Energistyrelsen efter anmodning bistå Told- og Skattestyrelsen med at anvise eksperter i forbindelse med kontrollen.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Energistyrelsen ikke havde fremsat ønsker, der skulle indgå i Told- og Skatteregionernes overvejelser til brug for planlægningen af kontrolarbejdet, og at Told- og Skattestyrelsen ikke havde anmodet Energistyrelsen om anvisning af eksperter i forbindelse med kontrol.

Told•Skat oplyste, at Told- og Skattestyrelsen enten selv kan løse sagerne, selv finde en ekspert eller bede om bistand fra Energistyrelsen. Det er således muligvis kun i ganske få tilfælde, der vil blive behov for at bede om bistand fra Energistyrelsen.

Rigsrevisionens undersøgelse har også vist, at Energistyrelsen ikke har defineret sine krav til indhold og omfang af kontrollen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at der først i maj måned 2000 forelå et formelt grundlag for samarbejdet mellem Energistyrelsen og Told•Skat, idet Told•Skat har haft ansvaret for kontrollen med udbetalinger af elproduktionsstilskuddet siden 1992.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Energistyrelsen ikke har formuleret krav til indhold og omfang af Told•Skats kontrol.

B. Energistyrelsen

66. *Energistyrelsen* udførte ikke selv egentlige kontrolopgaver, idet alle kontrolopgaver i henhold til tilslutningsbekendtgørelsen var overladt til elforsyningsselskaberne og Told•Skat. Energistyrelsen påvirkede i stedet elforsyningsselskabernes afgørelser på området ved at behandle klagesager og besvare forespørgsler. En vindmøllejer kunne klage til Energistyrelsen, hvis det lokale elforsyningsselskab havde givet afslag på en ansøgt nettilslutning. Energistyrelsen behandlede klagen, og havde mulighed for at tilsidesætte elforsyningsselskabets afgørelser. Energistyrelsens afgørelser i principielle klagesager blev tilsendt Danske Energiselskabers Forening, der sørgede for at elværkerne blev holdt orienteret om, hvilke afgørelser der var blevet truffet. På tilsvarende vis behandlede og offentliggjorde Energistyrelsen svarene på de forespørgsler af principiel karakter, der rettedes til styrelsen vedrørende reglerne og administrationen på området.

Energistyrelsen har som nævnt ikke haft nogen kontrol med vindmøllejerne og elforsyningsselskaber. Styrelsen har fra vindmøllejerne modtaget en såkaldt ”tro- og loveerklæring”, hvori ejeren bl.a. har selvangivet, hvilke vindmølleandele vedkommende var ejer af.

Fra juli 1999 påbegyndte Energistyrelsen oprettelsen af et edb-register, der skulle indeholde oplysninger om ejerforholdene til vindmøllerne. Registrets oplysninger skulle bruges dels til kontrol af de sager, hvor vindmøllejere har klaget over afgørelser, dels til støtte for den kontrol, som elforsyningsselskaberne skulle foretage.

Energistyrelsen modtog ingen løbende rapportering om den kontrol, som Told•Skat udførte vedrørende udbetalingerne til vindmøllejerne. Energistyrelsen kontrollerede dog

regnearkene med udbetalingsbeløbene fra Told•Skat ved at sammenholde tallene med tallene fra NYTSCR-regnskabet.

Efter at reglerne i tilslutningsbekendtgørelsen nu er ophævet, vil Energistyrelsen i løbet af 2000 gennemføre en afsluttende kontrol af oplysningerne i tro- og loveerklæringer, der er indsendt siden 1. januar 1997, hvor bekendtgørelsen trådte i kraft. Energistyrelsen har oplyst, at de personer der ulovligt har ejet vindmøller eller andele som minimum vil blive søgt strafforfulgt for at have afgivet urigtige oplysninger til offentlige myndigheder.

C. Elforsyningsselskaberne

67. Langt den største del af både den løbende administration og kontrol var henlagt til *elforsyningsselskaberne*. Selskaberne både udbetalte tilskuddet og kontrollerede, om ejerne af vindmøllerne overholdt kravene til ejerskabet.

Elforsyningsselskaberne havde ifølge Danske Energiselskabers Forening mulighed for at kontrollere de oplysninger, der blev modtaget vedrørende produktionen af el. Da elforsyningsselskabet havde data for såvel møllens produktionskapacitet som for vindforholdene i området, var det muligt at beregne, om den elproduktion som elmåleren viste var rimelig, og dermed foretage en sandsynlighedskontrol af den aflæste elproduktion.

Elforsyningsselskaberne skulle også kontrollere, om kravene til ejerskab af vindmøllerne overholdtes. Selskaberne modtog en kopi af den såkaldte tro- og loveerklæring fra vindmølleejeren sammen med de nødvendige tilladelser og godkendelser til opstilling af møllen. Elforsyningsselskaberne har alene kunnet foretage en delvis kontrol af reglerne for tilslutning af vindmøller ved at checke oplysningerne om møllens ejerkreds i eget kunderegister og eventuelt også i CPR-registret. Elforsyningsselskaberne fandt, at denne mulighed var utilstrækkelig, fordi det ikke var muligt at kontrollere, om en ansøger havde andele i andre vindmøller. Elselskaberne kunne dog på grundlag af de foreliggende oplysninger foretage en vis kontrol af de enkeltmandsejede vindmøller. Det kunne fx kontrolleres, om der var sammenfald mellem den person, der modtog vindmølleafregningen/elproduktionstilskud, og den person der afregnede strømforbruget for ejendommen, hvor møllen var opstillet.

For at styrke kontrollen har Energistyrelsen været i gang med at opbygge et register til kontrol af reglerne. Elforsyningsselskaberne fremsendte tro- og loveerklæringen til Energistyrelsen til brug for opbygningen af dette register. Vindmølleregistret blev færdiggjort i oktober 2000. Hvis elselskabets kontrol viste, at vindmøllejerne ikke havde overholdt reglerne, blev ansøgningen om tilslutning til elnettet afvist. Vindmøllejerne havde herefter adgang til at klage over denne afgørelse til Energistyrelsen.

D. Told•Skat

68. *Told•Skat* er ansvarlig for administrationen vedrørende udbetaling af tilskud og kontrol af elforsyningsselskabernes udbetalinger til vindmøllejerne. Da der ikke var tale om en almindelig udbetaling af beløbet, men alene om modregning i elforsyningsselskabernes afgiftstilsvær, foretog *Told•Skat* ikke en såkaldt udbetalingskontrol af de enkelte beløb, der udbetaltes til elforsyningsselskaberne. Elproduktionstilskuddet blev specificeret på den afregning, som *Told•Skat* modtog fra elforsyningsselskabet, men *Told•Skat* foretog ingen løbende kontrol på baggrund af specifikationen. *Told•Skat* havde mulighed for at foretage såkaldte lovområdekontroller hos såvel elforsyningsselskaberne som hos vindmøllejerne. Ved en lovområdekontrol gennemgås grundigt de registreringer, der er foretaget vedrørende eksempelvis elproduktionstilskuddet. Eventuelle lovområdekontroller vedrørende elproduktionstilskuddet blev prioriteret sammen med *Told•Skats* øvrige kontrolopgaver. Dette var som oftest kontrol vedrørende områder som fx skatter og afgifter.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen må konstatere, at Energistyrelsen ikke selv har udført egentlige kontroller. Disse har været overladt til elforsyningsselskaberne og *Told•Skat*. Styrelsen har i stedet haft en overordnet styrende virksomhed gennem behandling af klagesager og udsendelse af materiale til elforsyningsselskaberne. Rigsrevisionen skal pege på, at en uddelegering af kontrolopgaven naturligvis må forudsætte, at elforsyningsselskaberne og *Told•Skat* havde tilstrækkelige muligheder for at udføre kontrollen, og at Energistyrelsen sikrede dette.

VII. Energistyrelsens administration

A. Ejerskabsregler

69. Energistyrelsen har i perioden 1997-2000 for de lavsejede vindmøller i høj grad baseret sig på tro- og loveerklæringen om personligt ejede andele i vindmøllelav. Der har i denne forbindelse ikke været tale om nogen egentlig kontrol af oplysningerne i erklæringen, idet denne kontrol afventede færdiggørelsen af Energistyrelsens edb-register. Tro- og loveerklæringen var ifølge Energistyrelsen dels til brug for elforsyningsselskabernes behandling af ansøgninger om tilslutning af fællesejede vindmøller til elnettet, dels til Energistyrelsens kontrol af, om betingelserne for nettilslutning i tilslutningsbekendtgørelsen var overholdt. Afgivelsen af urigtige oplysninger kunne straffes efter tilslutningsbekendtgørelsen samt efter straffeloven. Erklæringen indeholdt oplysninger om det vindmøllelav, som andelen indgår i, herunder oplysninger om hvilken kommune møllen placeres i, elselskabet, hvorunder vindmøllen hører, samt antallet af andele. Desuden indeholdt erklæringen andelshaverens personlige data. Med tro- og loveerklæringen blev der også afgivet oplysninger vedrørende vindmølle ejerens opfyldelse af kravene til lokaltilknytning, fx om personen boede i kommunen eller i nabokommunen på tidspunktet for afgivelsen af erklæringen, eller om der var givet en dispensation fra kommunalbestyrelsen. Desuden blev der afgivet oplysninger om øvrige vindmølleandele eller vindmøller. Energistyrelsen havde i efteråret 1999 også udarbejdet tilsvarende tro- og loveerklæringer for enkeltmandsejede vindmøller, for virksomhedsejede vindmøller, samt for virksomhedsejede andele i fællesejede vindmøller.

I et svar af 26. april 1999 til et medlem af Folketinget meddelte miljø- og energiministeren, at ejere eller medejere af vindmøller efter anmodning fra det lokale elselskab skulle oplyse, hvorledes ejerbetingelserne opfyldes. Elselskaberne kunne i den forbindelse stille krav om, at oplysningerne i tro- og loveerklæringen dokumenteredes, fx ved udskrift fra folkeregistret eller tingbogen. En lignende mulighed for at påse, at reglerne i tilslutningsbekendtgørelsen blev overholdt, tilkom Energistyrelsen.

Energistyrelsen var ikke tillagt egentlige kontrolopgaver i henhold til tilslutningsbekendtgørelsen. Energistyrel-

sen oplyser, at tilsynet med elforsyningsselskabernes administration derfor har taget udgangspunkt i styrelsens egenskab af klagemyndighed. Styrelsen har endvidere haft indflydelse på elforsyningsselskabernes administration via formelle og uformelle kontakter til elforsyningsselskaberne rundt i landet, og styrelsen har taget konkrete forhold op, hvis der har været anledning hertil.

70. 30. oktober 1996 oplyste Energistyrelsen i et brev til Danske Energiselskabers Forening, at styrelsen ville udmelde nærmere retningslinjer for elforsyningsselskabernes administration af den nye bekendtgørelse. Det ville bl.a. blive angivet i en vejledning, hvilke former for dokumentation der skulle anvendes for at godtgøre, at kriteriet om arbejdsmæssig tilknytning til lokalområdet ved vindmøllen var opfyldt, jf. tilslutningsbekendtgørelsens § 6, stk. 2. Energistyrelsen bekræftede endvidere, at elselskaberne i tvivlstilfælde kunne forelægge spørgsmål om den ovennævnte dokumentation for Energistyrelsen.

Den nævnte vejledning blev aldrig udarbejdet. Energistyrelsen har på et møde med Rigsrevisionen i oktober 2000 forklaret, at styrelsen fandt, at informationsværdien af de notater og den vejledning som styrelsen i øvrigt gav, var bedre end informationsværdien ved at udstede en egentlig vejledning.

Rigsrevisionen må konstatere, at elforsyningsselskaberne ikke blev pålagt eller fik mulighed for at kontrollere oplysningerne i tro- og loveerklæringen. Dette gjorde det vigtigt at opbygge et edb-register.

71. Energistyrelsen har understreget over for Rigsrevisionen, at elforsyningsselskaberne påså, at reglerne overholdtes. Styrelsen oplyste bl.a., at elforsyningsselskaberne henvendte sig til vindmølleejerne for de enkeltmandsejede vindmøller, hvis selskabet erfarede, at afregningen fra vindmøllestrøm blev sendt til en anden adresse end den, hvor vindmølle ejerens elforbrug var registreret. Såfremt betingelserne for tilslutningen ikke opfyldtes, overdragedes sagen til Energistyrelsen med henblik på eventuelt at anmode politiet om at bistå i sagen mod den pågældende.

Energistyrelsen havde gennem klager over elforsyningsselskabernes afgørelser og gennem en tæt kontakt til Danske Energiselskabers Forening og til Danmarks Vind-

mølleforening fulgt med i elforsyningsselskabernes behandling af sager. Energistyrelsen oplyste desuden, at elforsyningsselskaberne løbende blev orienteret om forhold af betydning for selskabernes administration af tilslutningsbekendtgørelsen ved udsendelse af:

- styrelsens afgørelser i principielle spørgsmål om forståelsen af tilslutningsbekendtgørelsen, og
- styrelsens notater med henblik på belysning af problemstillinger, som der har vist sig behov for i forbindelse med administrationen af tilslutningsbekendtgørelsen.

Materialet udsendtes normalt via Danske Energiselskabers Forening (DEF) til samtlige elforsyningsselskaber.

Energistyrelsen oplyste også, at styrelsen – bl.a. efter aftale med DEF – med jævne mellemrum deltog i seminarer/møder med elforsyningsselskabernes ansatte, og i denne forbindelse forklarede styrelsen administrationen af tilslutningsbekendtgørelsens bestemmelser.

Rigsrevisionen har spurgt DEF om omfanget af seminarer mv. DEF har hertil oplyst, at der ikke er foregået nogen systematisk undervisning af elforsyningsselskaberne, og at der alene er afholdt ét seminar siden 1. januar 1997 med et begrænset deltagerantal, hvorunder Energistyrelsen havde et indlæg om tilslutningsbekendtgørelsens regler.

Energistyrelsen har dog efterfølgende også fremlagt dokumentation for et orienteringsmøde, som styrelsen har afholdt med de jysk/fynske elforsyningsselskaber. Styrelsen har desuden oplyst, at der er afholdt flere orienteringsmøder, men har ikke kunnet fremlægge dokumentation herfor.

72. Rigsrevisionen har bedt Energistyrelsen oplyse, hvor mange og hvilke typer administrative afgørelser styrelsen har truffet i forbindelse med overholdelsen af reglerne i tilslutningsbekendtgørelsen. Energistyrelsen har meddelt Rigsrevisionen, at der var foretaget en enkelt anmeldelse til politiet siden bekendtgørelsen trådte i kraft 1. januar 1997 og indtil svardatoen 18. maj 2000. I forbindelse med den pågældende anmeldelse til politiet har anklagemyndigheden rejst tiltale med påstand om en bøde på 20.000 kr. Energistyrelsen havde i den nævnte periode ikke for-

langt andele i vindmøller afhændet, og der var heller ikke givet andre påbud i løbet af perioden. Energistyrelsen havde dog behandlet et større antal klagesager, hvor vindmøllejerne havde klaget over elselskabernes afgørelser om fordeling af omkostninger ved nettilslutning og vilkår for afregning af vindmøllestrøm, jf. § 17 i tilslutningsbekendtgørelsen. Desuden havde styrelsen i perioden 1994-2000 behandlet mere end 130 forespørgsler i forbindelse med reglerne.

B. Edb-register

73. Energistyrelsen havde arbejdet med at opbygge edb-registret til kontrol med ejerskabsregler mv. siden maj måned 1999. Dette arbejde var foregået i flere faser. Først i forbindelse med ikrafttræden af tilslutningsbekendtgørelsen, dernæst ved udarbejdelsen og udsendelsen af reviderede tro- og loveerklæringer i 1998, og endelig fra maj 1999 gennem opbygningen af et egentligt udbygget register. Registret blev anmeldt til Registertilsynet 22. juni 1999, og Forskningsministeriet blev orienteret samme dag. Energistyrelsen har på et møde med Rigsrevisionen i maj 2000 oplyst, at da registret ikke kunne etableres med kort varsel, blev det besluttet at basere administrationen af reglerne på tro- og loveerklæringen.

Folketingets Energipolitiske udvalg havde flere gange stillet spørgsmål vedrørende udarbejdelsen af registret til registrering af vindmøllejernes lokale tilknytningsforhold. Miljø- og energiministeren meddelte fx i et svar 22. marts 1999, at det nye EU-direktiv om liberalisering af elmarkedet, der skulle implementeres gennem den nye elforsyningslov, indeholdt bestemmelser om, hvilke krav man måtte stille til producenter af elektricitet, herunder også producenter der anvender vedvarende energikilder. Energistyrelsen kunne i lyset heraf vurdere, hvorvidt de særlige bestemmelser for vindmøllejere vedrørende lokaltilknytning og ejerbegrænsninger kunne opretholdes uændret.

27. maj 1999 sendte Energistyrelsen som led i opbygningen af edb-registret et brev til samtlige elforsyningselskaber i Danmark. Formålet med brevet var at få oplyst navn og adresse på samtlige vindmøllelav (kontaktpersoner i Danmark). Energistyrelsen havde i september 1999 oplyst Rigsrevisionen om, at informationerne fra elforsyningselskaberne var indsamlet og bearbejdet. Desuden

var samtlige erklæringer, der var indsendt til Energistyrelsen i forbindelse med privates erhvervelse af vindmølleandele i fællesejede vindmøller opstillet efter 1. januar 1997, indtastet i Energistyrelsens vindmølledatabase.

Energistyrelsen havde desuden 17. og 22. september 1999 som kontrol bedt langt størstedelen af de vindmøllelav, der var oprettet efter indførelsen af tro- og loveerklæringen, om at indsende data på samtlige andelshavere i vindmøllelavet. Energistyrelsen oplyste, at informationerne fra vindmøllelavene ville blive sammenlignet med oplysningerne fra tro- og loveerklæringerne. Såfremt oplysningerne ikke stemte overens, ville styrelsen undersøge forholdene i de konkrete sager. Energistyrelsen oplyste 7. oktober 1999 til Rigsrevisionen, at alle tro- og loveerklæringer fra lavsejede vindmøller fremover løbende ville blive indtastet i Energistyrelsens vindmølledatabase. Styrelsen ville regelmæssigt udtrække lister, så personer der måtte eje mere end 30 vindmølleandele, kunne identificeres. Hvis en person ejede mere end 30 vindmølleandele, skulle de overskydende vindmølleandele afhændes, med mindre disse andele var omfattet af undtagelsesbestemmelserne i tilslutningsbekendtgørelsen. I maj 2000 blev bestemmelserne vedrørende lokaltilknytning afskaffet.

74. Energistyrelsen oplyste efterfølgende i maj 2000, at registret manglede at blive opdateret for de lav, som var blevet oprettet inden for de sidste måneder forud, samt eventuelle oplysninger om lav, der ikke var indsendt til Energistyrelsen. Det var planen, at Energistyrelsen ville skrive til elforsyningsselskaberne og gøre opmærksom på, at styrelsen skulle have de sidste lavsoplysninger. Der kunne desuden foreligge tro- og loveerklæringer hos elforsyningsselskaberne, som ikke var blevet sendt ind endnu. Energistyrelsen manglede derudover at kontrollere dataenes validitet, hvilket ville ske i forbindelse med anvendelsen af registret. Desuden oplyste Energistyrelsen, at edb-registret nu systemmæssigt godt kunne finde personer, der ejede mere end 30 andele, men at der stadig manglede nogle lavsejede vindmøller, der ikke var tastet ind. Der var alene gennemført testkørsler på systemet. Da Miljø- og Energiministeren 22. maj 2000 ville ophæve reglerne om lokaltilknytning og om, at der kun må ejes et vist antal vindmøller og vindmølleandele, ville registret alene blive

brugt til at foretage en afsluttende kontrol af perioden frem til maj 2000.

Det var Energistyrelsens opfattelse, at der var behov for et register over både fællesejede og enkeltmandsejede møller, hvorfor de enkeltmandsejede vindmøller også kom med i registret i efteråret 2000. Energistyrelsen fandt desuden, at elforsyningsselskaberne kunne gennemføre kontrollen vedrørende bopælskriteriet for de enkeltmandsejede vindmøller i forbindelse med tilslutningen og via de løbende afregninger. Elforsyningsselskaberne kunne ifølge styrelsen altid selv kontrollere, hvorvidt vedkommende person var berettiget til at eje en bestemt vindmølle, da der kun kunne tilsluttes en enkeltmandsejet vindmølle pr. bopæl.

Registret indeholdt kun andelsejede og enkeltmandsejede vindmøller fra 1. januar 1997, fordi ejerreglerne ifølge Energistyrelsen først fra denne dato gjorde det aktuelt at oprette et register. Baggrunden var, at Energistyrelsen ikke fandt, at der var behov for en løbende kontrol med bopælskriteriet, fordi kontrollen ifølge tilslutningsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, var begrænset til tidspunktet for erhvervelsen af andelene.

Rigsrevisionen er enig med Energistyrelsen i, at der ikke var behov for en efterfølgende kontrol med bopælskriteriet for vindmølleandele, idet kontrollen kun skulle ske på erhvervelsestidspunktet. Men Rigsrevisionen finder dog, at der var behov for en efterfølgende kontrol med bopælskriteriet for ejere af de enkeltmandsejede møller, da det var et vedvarende krav for at få elproduktionstilskud, at ejere af en enkeltmandsejet vindmølle beboede den ejendom, som møllen var opstillet på.

Energistyrelsen har efterfølgende på Rigsrevisionens forespørgsel oplyst, at et register der alene indeholdt oplysninger om personer, der ejer andele købt efter 1. januar 1997, ikke umiddelbart gav mulighed for at kontrollere, om en person, som også ejede andele før 1. januar 1997, i de efterfølgende år købte flere andele og herved ejede flere end 30 andele. Energistyrelsen valgte imidlertid af hensigtsmæssighedsgrunde i første omgang kun at lade registret omfatte andele fra 1997. Styrelsen påpegede, at registret i princippet gav et grundlag for at gennemføre en sådan kontrol ved at indhente supplerende oplysninger om personer optaget i registret fra fx elforsyningsselskaber, kommuner eller andre myndigheder.

Med hensyn til kontrollen med ejerandele var det ikke muligt for Energistyrelsen eller elforsyningsselskaberne at vide, om der blev indgået private aftaler om overdragelsen af andele. Der blev derfor i § 13, stk. 2, i tilslutningsbekendtgørelsen indsat en pligt for ejere af vindmøller eller vindmølleandele til at underrette elforsyningsselskabet om senere ændringer i ejerforhold eller andre forudsætninger for en vindmølles tilslutning til elnettet. En ejer eller medejer, som ikke længere opfyldte betingelserne, skulle afhænde de vindmølleandele, som ikke længere kunne ejes, inden et år efter ændringen.

Energistyrelsen har oplyst, at der som afsluttende kørsel forventes gennemført en samkøring med andre registre, bl.a. CPR, Told•Skat og eksisterende registre hos elværkerne, og at styrelsen forventer, at der vil kunne gennemføres en tilstrækkelig kontrol herved. Energistyrelsen finder ikke, at alle vindmøller skulle med i Energistyrelsens register, for at ejerforholdene kunne kontrolleres, idet de kunne kontrolleres ved hjælp af andre registre. Energistyrelsen oplyste på mødet med Rigsrevisionen 5. oktober 2000, at den afsluttende kontrol for andele fra før 1997 ville blive en stikprøvevis kontrol, som grundlag for en vurdering af, om der var anledning til at gå videre.

Rigsrevisionen har konstateret, at det varede 2½ år, før Energistyrelsen påbegyndte etableringen af det register, som var forudsætningen for, at ejerskabsreglerne fuldt ud kunne kontrolleres, og at det tog næsten 4 år, før registret var færdigt. Energistyrelsen har erkendt, at der gik for lang tid med at opbygge edb-registret.

Rigsrevisionen finder forløbet særdeles uheldigt.

75. Rigsrevisionen har beregnet, at den samlede udgift for Energistyrelsen til etablering af edb-registret har været på ca. 340.000 kr. frem til 18. maj 2000. Energistyrelsen forventede i sin skrivelse til elforsyningsselskaberne af 18. december 1996, at opbygningen af registret ville komme til at tage et halvt år. Opbygningen har taget mere end et år, og der gik 2½ år, inden beslutningen om at gennemføre registret blev taget, og næsten 4 år fra reglerne blev indført, til registret var færdigt.

76. Rigsrevisionen har udtaget en stikprøve på 4 møller med henblik på at undersøge, om registret var komplet.

Energistyrelsen havde på forhånd gjort opmærksom på, at alle data på det pågældende tidspunkt 5. maj 2000 ikke var indtastede og checkede. Undersøgelserne viste også, at registret ikke var komplet, idet der manglede en mølle, som burde have været i registret, selv ved en ganske lille stikprøve på 4 møller. Baggrunden for at den pågældende mølle manglede var, at elforsyningsselskabet ikke havde fremsendt oplysningerne om lavsmedlemmerne til Energistyrelsen. Registret blev færdiggjort i oktober måned 2000.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har konstateret, at det varede 2½ år, før Energistyrelsen påbegyndte etableringen af det edb-register, som var nødvendigt for kontrollen med ejerskabet til vindmøller, og at det næsten tog 4 år fra reglerne blev indført, til registret var færdigt.

Energistyrelsen har erkendt, at der gik for lang tid med at opbygge edb-registret.

Rigsrevisionen finder forløbet særdeles uheldigt.

C. Overgangsregler i forbindelse med elreformen

77. I forbindelse med overgangsreglerne mellem de gamle elproduktionstilskud og elreformen har der været rejst tvivl om afregningssatsen for nogle projekter, hvor der søges tilslutning efter disse regler. Projekterne er etableret af en større dansk virksomhed, der udbyder vindmølleprojekter.

78. Energistyrelsen havde ultimo august 2000 modtaget 6 klager alle indgivet af den pågældende virksomhed. Sagerne var sendt til styrelsen af elforsyningsselskaberne. Den danske vindmøllevirksomhed klagede over, at de pågældende elforsyningsselskaber havde nægtet at tilslutte i alt 6 vindmøller som såkaldt eksisterende vindmøller, der ville blive berettiget til pristillægget i en overgangsordning mellem de gamle tilskudsregler og elreformens nye regler.

I samtlige sager havde elforsyningsselskaberne nægtet tilslutning under henvisning til, at de lav, der har købt vindmøllen før 1. januar 2000, ikke retsmæssigt kunne tegne lavene. Medlemmerne var i 4 af de stiftede møllelav de samme personer, alle med tilknytning til virksomheden.

Der var tale om møllelav, stiftet før 1. januar 2000. Lavene havde på deres stiftende generalforsamling forpligtet

sig til at købe vindmøller af virksomheden. Medlemmerne i det oprindelige lav blev udskiftet ved ekstraordinære generalforsamlinger i juni-juli 2000, hvorefter de nye medlemmer havde anmodet om tilslutning af vindmøllen til elnettet.

79. Reglerne i elreformen betød, at vindmøller der kunne betragtes som "eksisterende" var berettiget til fortsat at modtage en fast betaling på 33 øre pr. kWh + et pristillæg på samlet 27 øre pr. kWh, indtil møllen havde produceret et nærmere angivet antal fuldlasttimer. Pristillægget vil blive reduceret med 17 øre pr. kWh, når antallet af fuldlasttimer, svarende til ca. 6 års drift, er produceret. Efter udløbet af perioden for produktionen af det nærmere angivne antal fuldlasttimer vil afregningen for "eksisterende" vindmøller være 33 øre pr. kWh + 10 øre pr. kWh i 10 år fra det første tilslutningstidspunkt. Efter udløbet af de 10 år vil denne afregning blive afløst af markedsprisen tillagt et beløb, der fastsættes på markedet for de nye VE-beviser. På et VE-bevismarked opnår VE-producenten et markedsbestemt pristillæg til indtægten fra elsalget. VE-producenten producerer elektricitet, som sælges på det almindelige elmarked. Samtidig modtager VE-producenten VE-beviser i forhold til elproduktionens størrelse. VE-beviser er finansielle værdipapirer, der uafhængigt af salget af el kan omsættes på en børs for handel med VE-beviser. Således opnår VE-producenten en supplerende indtægt for VE-elektricitet. Hensigten med VE-bevismarkedet er at sikre, at der bliver produceret den nødvendige mængde vedvarende energi til at opnå målsætning om 20 %-andel i 2003 og at holde merprisen nede på et markedsbestemt minimum.

Det blev i forbindelse med elreformen i 1999 aftalt, at der skulle udarbejdes overgangsregler for de vindmøller, som var bestilt på bindende, ubetingede kontrakter inden 1. januar 2000 ("eksisterende møller").

Reglerne vil betyde, at ejerne af møllerne i de omhandlede projekter ville få en ikke ubetydelig bedre fortjeneste, hvis de kunne få møllerne godkendt til at falde ind under overgangsreglerne. Det skal understreges, at der er tale om pristillæg betalt af forbrugerne, ikke om statslige tilskud.

Energistyrelsen havde i denne forbindelse fundet det hensigtsmæssigt at udarbejde en vejledning om, hvorledes

definitionen af eksisterende vindmøller nærmere skulle forstås. Retningslinjerne ville senere også komme til at fremgå af en ny bekendtgørelse om overgangsregler for afregning af VE-el i perioden frem til indførelsen af det grønne elmarked. Bekendtgørelsens ikrafttræden afventede EU's godkendelse af lovgrundlaget.

En vindmølle anses ifølge Energistyrelsens vejledning som "eksisterende", såfremt nedenstående 2 punkter er opfyldt.

- a) Vindmølleejeren skulle have købt møllen på en bindende, ubetinget kontrakt inden udgangen af 1999. En kontrakt om køb af en vindmølle måtte alene være gjort betinget af, at de fornødne myndighedstilladelser til opstilling af møllen blev opnået inden 1. januar 2000, og at betingelserne i Energistyrelsens tilslutningsbekendtgørelse kunne opfyldes inden 1. september 2000. Var ansøgningen om tilslutning indgivet efter 20. maj 2000, skulle de tidligere begrænsninger vedrørende ejerskabsforhold dog ikke være overholdt. Kontrakten skulle være indgået med en enkelt person, en virksomhed eller et vindmøllelav, stiftet ved I/S-kontrakt inden 1. januar 2000. Kontrakten skulle indgås med den senest samtidig indgivne anmeldelse af byggearbejdet til kommunen.
- b) Inden 1. januar 2000 skulle der for det område, hvor vindmøllen påtænkes opstillet, foreligge følgende: En endeligt vedtaget lokalplan, hvor opstilling af vindmøller var udtrykkeligt tilladt, samt en anmeldelse af byggearbejdet til kommunen efter byggeloven eller en landzonetilladelse. Inden 1. januar 2000 skulle eventuelle dispensationer efter byggelovgivningen også være opnået.

Mølleejeren skulle desuden inden 1. januar 2000 indgive anmeldelse til amtsrådet om vindmøllens overholdelse af støjgrænserne, og ejeren skulle inden 1. september 2000 indsende anmodning om vindmøllens tilslutning til elnettet.

80. Ifølge Energistyrelsen ville betingelserne for afregning af eksisterende møller først blive endeligt fastsat i

overensstemmelse med Energistyrelsens vejledning, når elreformens afregningsregler kunne godkendes af EU i henhold til statsstøttere reglerne. EU-kommissionens godkendelse forelå 3. oktober 2000.

Retsgrundlaget for at afgøre, om en mølle opfylder overgangsordningernes afregningsregler, har derfor først efter 3. oktober 2000 kunnet bringes endeligt på plads ved en bekendtgørelse. Det er ikke nok, at vejledningen på området eksisterer. Derfor afventer en afgørelse af sagen udstedelsen af bekendtgørelsen. Miljø- og Energiministeriet forventer, at bekendtgørelsen træder i kraft 1. januar 2001.

81. Ved bekendtgørelse nr. 323 af 5. maj 2000 blev reglerne for tilslutning vedrørende bopæl, lokaltilknytning og ejerforhold ophævet. I de konkrete sager fra virksomheden anmodedes der først om tilslutning af de enkelte vindmøller efter ophævelsen af kriterierne om bopæl og lokaltilknytning. Dette medførte, at muligheden for at videresælge møllerne var lettet betydeligt for virksomheden. Energistyrelsen fandt imidlertid, at det nøjere måtte vurderes, hvorvidt det er en naturlig følge af intentionerne i ordningen, at de stiftende møllelav alene kunne stiftes under forudsætning af, at mindst en af stifterne opfyldte de tidligere krav om lokaltilknytning.

82. Ifølge Energistyrelsen handlede sagen med virksomheden ikke om, hvorvidt vindmøllerne er berettiget til tilslutning til elnettet, men udelukkende om den pris der skulle være gældende for vindmøllerne, når de nye afregningsregler er trådt i kraft. De omhandlede vindmøller er således berettigede til nettilslutning og som minimum de kommende (lavere) priser.

83. Energistyrelsen kunne på baggrund af ovenstående 6 sager ikke vurdere, hvorvidt de i december 1999 stiftede interessentskaber er reelle eller fiktive. Det væsentligste for Energistyrelsens undersøgelse er, hvorvidt kontrakten på den enkelte vindmølle er indgået på bindende og ubetingede vilkår i henhold til styrelsens vejledning.

84. Danske Energiselskabers Forening (DEF) har imidlertid påpeget, at foreningen ligger inde med omkring 100

henvendelser fra de lokale elforsyningsselskaber omhandlende samme problem. DEF mente at have bevis for, at den pågældende virksomhed i december måned 1999 stiftede omkring 100 interessentskaber – alle med samme medlemmer. Energistyrelsen finder, at det bør overvejes, om det er sandsynligt, at 6 personer kan indgå forpligtende, ubetinget køb af 100 vindmøller. Der bør i den forbindelse eksistere kontrakter for disse vindmøller mellem virksomheden og vindmøllefabrikanterne samt mellem virksomheden og de i december måned 1999 stiftede vindmøllelav.

Energistyrelsen har bedt om Kammeradvokatens udtalelse i forbindelse med sagen. Ovenstående konkrete 6 sager var ikke færdigbehandlet ved denne beretnings afgivelse. Energistyrelsen vil ved indhentelse af materiale til belysning af vilkårene for kontraktindgåelsen vurdere, hvorvidt begrebet ”vindmølleejeren” i vejledningen refererer til virksomheden eller det enkelte interessentskab.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen må konstatere, at sagerne drejer sig om, hvorvidt disse andelsmøller skal afregnes med den særlige høje sats for overgangsordningerne. I henhold til reglerne skal vurderingen af kravene om lokaltilknytning ske ved tilslutningen af møllen. Da ansøgning om tilslutning er sket efter 22. maj 2000 er disse krav ophævet. Det er i den henseende uden betydning, at selskaberne er stiftet inden 1. januar 2000. Sagens afgørelse beror på, om der har været tegnet bindende, ubetingede kontrakter for projekterne. Energistyrelsens afgørelse forelå ikke på tidspunktet for afgivelsen af denne beretning, idet bekendtgørelsen ifølge Miljø- og Energiministeriet forventes at træde i kraft 1. januar 2001.

VIII. Elforsyningsselskabernes udførelse af kontrollen

A. Elforsyningsselskabernes ansvar

85. Der var ikke blandt elforsyningsselskaberne en ensartet opfattelse af ansvaret for at udføre kontrollen efter reglerne om ejerskabet til vindmøllerne (tilslutningsbekendtgørelsen). Det ene af selskaberne fandt ikke, at det efter

reglerne havde ansvaret for at udføre kontrollen, idet det var opfattelsen, at dette ansvar lå hos Energistyrelsen. I elforsyningsselskabet var det i stedet opfattelsen, at selskabet havde status som en slags statens vagthund over for vindmøllejerne.

I et andet selskab var det derimod opfattelsen, at det var elforsyningsselskabet, der havde ansvaret for at udføre kontrollen med reglerne. Selskabet manglede dog ekspertise til at fortolke reglerne om ejerskabet, men havde ekspertise på det tekniske område, herunder opgaven med at tilslutte de elektroniske installationer. Selskabet fandt, at det var Energistyrelsen, der havde ansvaret for, at oplysningerne i tro- og loveerklæringen var korrekte.

Det tredje elforsyningsselskab fandt, at det var vanskeligt at svare entydigt på spørgsmålet om ansvarsplaceringen af kontrollen. Elforsyningsselskabet fandt på den ene side, at selskabet havde påtaget sig ansvaret for at gøre vindmøllejerne opmærksomme på reglerne, men på den anden side at selve ansvaret for administrationen og kontrollen måtte ligge hos Energistyrelsen. Selskabet fandt ikke, at det havde en andel i ansvaret for kontrollen med andelsmøllerne. Specielt for dette selskab var, at der ikke var blevet opstillet andelsmøller i dets distrikt inden for de sidste 5 år.

Rigsrevisionen må konstatere, at 2 ud af de 3 undersøgte elforsyningsselskaber ikke ville drages til ansvar for den administration, de har udført på området.

B. Information til elforsyningsselskaberne

86. DEF havde både givet generel information til de elforsyningsselskaber der henvendte sig, og information igennem medlemscirkulærer til alle selskaberne. Herudover havde selskaberne modtaget informationer på baggrund af egne henvendelser til DEF, og endelig havde DEF også informeret om tilslutningsreglerne under seminarer. Et af selskaberne fandt ikke, at informationerne havde været tilstrækkeligt klare, da der var mange regler, som var meget komplicerede. Et andet selskab fandt, at informationerne fra DEF havde været både klare og anvendelige.

87. 2 af de interviewede elforsyningsselskaber havde modtaget informationer fra Energistyrelsen på forskellige måder. Elforsyningsselskaberne havde modtaget generel

information, telefonisk vejledning, vejledning under møder, samt informationer om afgørelser på baggrund af principielle sager. Herudover havde selskaberne modtaget informationer fra Energistyrelsen i forbindelse med behandlingen af vindmølleejernes klager over elforsynings-selskabernes afgørelser.

Energistyrelsen har anført, at det sidste selskab kun havde modtaget begrænsede informationer fordi der inden for elforsyningsselskabets område på grund af landskabelige hensyn og dårlige vindforhold kun er opført nogle få store vindmøller efter 1995, og heraf har ingen været fællesejede.

Rigsrevisionen må konstatere, at elforsyningsselskaberne ikke havde egentlige problemer med, om de blev informeret nok. Reglerne på området var dog meget komplicerede, og selskaberne modtog aldrig vejledning i, hvordan de kunne kontrollere, om reglerne blev overskredet.

C. Elforsyningsselskabernes kontrol ved tilslutningen

88. Ved tilslutningen skulle elforsyningsselskaberne kontrollere, at der må rejses en vindmølle på det sted, der søges om. Dette kræver byggetilladelse fra kommunen, typegodkendelse for møllen og andre tekniske godkendelser. Alle de besøgte selskaber kontrollerede disse forhold grundigt, og desuden blev der indhentet oplysninger fra landinspektørerne ved matrikulære ændringer. Elforsyningsselskaberne fandt, at det var Energistyrelsen, der havde ansvaret for, at oplysningerne i tro- og loveerklæringen var rigtige, og validiteten af disse oplysninger blev ikke kontrolleret.

89. En person måtte kun eje én enkeltmandsejet vindmølle, og personen måtte ikke samtidig eje andele. Det var derfor væsentligt, om elforsyningsselskaberne kontrollerede, at ansøgeren ved tilslutningen ikke allerede ejede andre møller eller andele. Alle 3 selskaber kontrollerede, om ansøgeren havde vindmøller i selskabets eget område. Desuden blev det via ejendomsregistret ofte kontrolleret, hvem der var ejer af møllen. Imidlertid blev det sjældent undersøgt, om ansøgeren også ejede møller i andre selskabers distrikter, og det var umuligt at kontrollere, om ansøgeren i strid med reglerne også ejede andele i vindmøller,

der var opstillet i andre distrikter. For at denne kontrol kunne gennemføres, var edb-registret nødvendigt. Ved tilslutningen af møllen udfyldte ansøgeren dog tro- og loveerklæringen, og selskaberne undersøgte, om erklæringen var underskrevet.

En person der ejede en enkeltmandsejet vindmølle skulle bo på den ejendom, hvor vindmøllen var opstillet, og det var derfor væsentligt at kontrollere bopælsforholdet. Ved tilslutningen af de enkeltmandsejede vindmøller blev det som en følge heraf ofte kontrolleret, om ejeren også var tilsluttet elforsyningsselskabet som kunde på den samme adresse. Et af selskaberne besøgte desuden alle de nye mølleejere.

90. For de andelsejede møllers vedkommende skulle det kontrolleres, om ejeren opfyldte kravet om lokaltilknytning ved erhvervelsen af andelen, og om loftet for det maksimale antal andele, der kunne ejes, blev overskredet. Elforsyningsselskaberne accepterede typisk, at ejeren opfyldte tilslutningskravet ved erhvervelsen af andelen ved andelshaverens tro- og loveerklæring herom, men uden edb-registret var det reelt ikke muligt at kontrollere, om en person ejede for mange andele. Herudover fik elforsyningsselskaberne sjældent besked, hvis en andel skiftede ejer.

Et af de 3 interviewede elforsyningsselskaber havde ikke tilsluttet fællesejede vindmøller efter at tilslutningsbekendtgørelsen trådte i kraft. Før bekendtgørelsen trådte i kraft, havde alle 3 elforsyningsselskaber løbende kunnet kontrollere kravet om lokaltilknytning og maksimumsreglen ved at slå op i eget kunderegister. Denne kontrol var imidlertid efter 1. januar 1997 ikke længere mulig, fordi ejerne af andele herefter kunne bo i andre selskabers distrikter.

91. Energistyrelsen har oplyst, at det ifølge tilslutningsbekendtgørelsen er et vilkår for at have en enkeltmandsejet vindmølle, at vindmølleejeren ejer og bebor den ejendom, hvor møllen er opstillet. Elselskaberne kunne ifølge styrelsen kontrollere, om dette kunne opfyldes, ved at kræve forevist dokumentationen fra folkeregistret. Energistyrelsen har desuden anført, at elforsyningsselskaberne kunne kontrollere, om en ejer af en enkeltmandsejet vindmølle over-

holdt bopælspligten ved at undersøge, om der var sammenfald mellem den, der modtog vindmølleafregning/elektricitetsproduktionstilskud, og den der afregnede ejendommens strømforbrug.

Rigsrevisionen må konstatere, at elforsyningsselskaberne under interviewrunden oplyste, at det i praksis sjældent blev undersøgt, om en ejer af en enkeltmandsejet mølle også ejede en mølle i et andet elforsyningsselskabs distrikt.

Undersøgelsen har vist, at elforsyningsselskaberne udførte en tilfredsstillende kontrol med bopælskravet mv. for den mølle, der blev søgt om tilslutning til for enkeltmandsejede vindmøller, men at det ikke blev undersøgt, om de samme personer også ejede vindmøller i andre selskabers distrikter.

Desuden var der ingen kontrol med reglerne for det maksimale antal andele, der måtte ejes af en enkelt person.

D. Elforsyningsselskabernes kontrol efter tilslutningen

92. Alle elforsyningsselskaberne oplyste over for Rigsrevisionen, at afslag på ansøgninger om tilslutning af vindmøller var meget sjældne. Et selskab fandt, at kontrolopgaven indebar en dobbeltrolle, fordi det var muligt at komme i et modsætningsforhold til nogle af selskabets kunder. Årsagerne til afslagene havde været, at elforsyningsselskaberne fandt, at der var en manglende tilknytning til området, eller at selskabet havde fundet ud af, at ansøgeren i forvejen var ejer af en anden mølle inden for elforsyningsselskabets distrikt.

Ingen af elforsyningsselskaberne havde bedt ejere af andele om at afhænde nogle af andelene inden for de sidste år. Et af selskaberne havde dog gjort dette i midten af 1980'erne, og et andet oplyste, at selskabet for flere år siden havde bedt andelsejere om at afhænde nogle af andelene. Dette var sket for ca. 2-5 % af de vindmøller, der var opdelt på andele.

93. Elforsyningsselskaberne førte ikke kontrol med eller overvågede, om de personligt ejede eller virksomhedsejede vindmøller skiftede ejere. Et af elforsyningsselskaberne anførte, at selskabet regnede med, at vindmølleejere var bekendt med, at der var bopælspligt, og at en overtrædelse

af reglerne kunne medføre en straffesag. Selskabet fandt desuden, at der var en vis kontrol forbundet med pengeoverførslerne/betalingerne til vindmøllejerne. 2 selskaber oplyste, at de havde indføjet i kontrakten med vindmøllejerne, at de havde oplysningspligt, hvis der var afgørende ændringer i deres forhold i tilknytning til vindmøllen. Derfor blev de ofte underrettet ved ejerskifte. Ved dødsfald var det som regel dødsboets advokat, der gav meddelelse om ejerskiftet. Et af selskaberne meddelte, at selskabet som regel ikke blev orienteret ved ejerskifte af vindmøllerne. Et andet af selskaberne oplyste desuden, at det ikke ville blive opdaget, hvis en person, der havde vindmøller eller vindmølleandele i andre elforsyningsdistrikter, uretmæssigt ønskede at etablere en vindmølle i selskabets eget distrikt. 2 af selskaberne meddelte, at der ikke blev foretaget en fornyet kontrol efter reglerne om ejerskabet i forbindelse med ejerskifte. Det tredje selskab foretog derimod en fornyet gennemgang i de få tilfælde, hvor elforsyningselskabet blev bekendt med ændringerne i ejerforholdene.

Energistyrelsen har anført, at elforsyningselskaberne havde mulighed for at føre kontrol med, at kravene til enkeltmandsmøller fortsat var opretholdt på grund af kravet om, at en enkeltmandsejet vindmølle skulle være beliggende på en ejendom, som vindmølleejeren ejede og havde bopæl på. Hvis der skete ejerskifte af en enkeltmandsejet vindmølle, ville elforsyningselskabet ifølge Energistyrelsen blive gjort opmærksom herpå i forbindelse med afregningen.

Rigsrevisionen har noteret sig Energistyrelsens opfattelse, men må konstatere, at undersøgelsen viste, at der ikke var nogen systematisk kontrol med, om vindmølleejeren fortsat havde sin bopæl på ejendommen og dermed var berettiget til tilskud.

94. Rigsrevisionen har for at belyse ovenstående problemstilling efterfølgende lavet supplerende telefoninterviews med de 2 elforsyningselskaber med flest vindmøller, som blev besøgt under Rigsrevisionens oprindelige interviewrunde, med henblik på at få deres besvarelser uddybet. Elforsyningselskaberne blev spurgt, hvordan elproduktions-tilskud og elforbruget blev afregnet i de tilfælde, hvor en ejer af en enkeltmandsejet vindmølle fraflyttede sin ejen-

dom uden at sælge denne, men i stedet fx udlejede ejendommen.

Det kunne på baggrund af telefoninterviewene konkluderes, at det i praksis meget sjældent ville blive opdaget, hvis en beboer fraflyttede sin ejendom uden at sælge den, og personen samtidig fortsat modtog elproduktionstilskud for sin vindmølle. Kun hvis der tilfældigvis var en sagsbehandler, som havde et særligt lokalkendskab, ville det blive opdaget og påtalt over for ejeren af møllen.

Energistyrelsen har på et møde med Rigsrevisionen i oktober 2000 oplyst, at det fortsat er styrelsens opfattelse, at elforsyningsselskaberne generelt har udført en tilfredsstillende kontrol vedrørende tilslutningen af enkeltmandsejede vindmøller. Styrelsen støttede især dette synspunkt på, at den fandt, at kontrollen der var foretaget af elforsyningsselskaberne ved tilslutningen af vindmøllerne var god nok. Energistyrelsen fandt dog samtidig, at der måske kunne være nogle steder, hvor der efterfølgende var gennemført en dårligere kontrol.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at elforsyningsselskaberne har lagt et stort arbejde i kontrollen ved tilslutningen af de enkeltmandsejede vindmøller. Det har dog været vanskeligt for selskaberne at kontrollere, hvorvidt ansøgeren om tilslutning også har haft møller i andre selskabers distrikter. Telefoninterviewene har vist, at der i praksis har manglet en effektiv kontrol af, om bopælskravet for ejere af enkeltmandsejede vindmøller blev overholdt løbende, efter at den oprindelige tilslutning havde fundet sted. Dette har gjort det muligt at fraflytte en ejendom, og bevare elproduktionstilskuddet i strid med reglerne.

95. Ingen af elforsyningsselskaberne havde udført kontrol med eller overvåget, om ejerandelene på andelsejede vindmøller skiftede ejer. Et af elforsyningsselskaberne anførte, at området vedrørende andele reelt var uden kontrol. Selskabet havde dog lavet en aftale med lavene om, at de gav besked, hvis der forekom ændringer i ejerforholdene. Det var dog alligevel meget sjældent, at selskabet blev gjort opmærksom på ændringer.

Et andet selskab fandt, at det efter den nye bekendtgørelse (tilslutningsbekendtgørelsen) trådte i kraft havde været umuligt at kontrollere ejerforholdene for de andelsejede vindmøller.

Rigsrevisionen finder, at det herved har været muligt, at begrænsningen i andele på 30.000 kWh for hver ansøger er blevet overtrådt, uden at det er blevet opdaget.

Energistyrelsen har oplyst, at elforsyningsselskaberne ikke havde mulighed for at vide, om der blev indgået private aftaler om overdragelse af vindmølleandele. Ifølge tilslutningsbekendtgørelsen var der derfor pligt for en ejer af vindmølleandele til at underrette elforsyningsselskabet om ændringer i ejerforholdene. Hvis betingelserne ikke længe var opfyldt, skulle andelene afhændes inden et år.

Undersøgelsen har vist, at underretningen om ændringer i ejerforholdene for andelsmøller kun sjældent fandt sted, og at området vedrørende ejerskabet af andelene var et område med en meget svag kontrol.

E. Elforsyningsselskabernes aflæsning af målerne

96. Proceduren for aflæsning af måleren ved møller over 100 kWh var ens for alle de 3 elforsyningsselskaber, da møller i denne størrelse aflæses dagligt ved fjernaflæsning. Strømmen fra de store møller afregnedes månedsvis med vindmølleejeren. Ved fjernaflæsningen overføres data elektronisk til elforsyningsselskabet. Denne overførsel sker typisk via det almindelige telefonnet eller GSM-telefonnet, og overførslen giver ifølge elforsyningsselskaberne ingen mulighed for, at ejeren af vindmøllen eller andre kan manipulere med data.

Alle selskaberne benyttede sig af typegodkendte elmålere. DANAK – der er en institution under Erhvervsfremmestyrelsen – akkrediterer firmaer, der udsteder typegodkendelser på de enkelte målertyper. Desuden blev der ved de besøgte elforsyningsselskaber udført sandsynlighedskontroller, som viste, om elproduktionen på de enkelte møller var i overensstemmelse med den produktion, der kunne forventes af den pågældende mølle under de givne vindforhold.

Undersøgelsen har vist, at måleraflæsningen, der er grundlaget for afregningen af tilskuddet, må anses for pålidelig, og har givet en rimelig sikkerhed for, at der ikke er betalt større tilskud end for den el, der er leveret.

F. Rigsrevisionens gennemgang af elforsynings-selskabernes sager

97. For at bedømme om elforsyningsselskaberne havde sikret sig den fornødne dokumentation for tilslutningen gennemgik Rigsrevisionen i alt 18 sager. I sagerne havde elforsyningsselskaberne givet tilladelse til tilslutning af vindmøllerne. Sagerne var udvalgt, så de gav et indtryk af sagsbehandlingen på de mest almindelige typer af sager. I forbindelse med gennemgangen af de udvalgte sager blev dokumentationen for den udførte kontrol fremlagt og gennemgået af Rigsrevisionen i samarbejde med Energistyrelsen. Rigsrevisionen fik kopi af udvalgt dokumentationsmateriale.

98. Rigsrevisionens undersøgelse har omfattet en gennemgang af 6 sager for hver af de 3 elforsyningsselskaber.

Ved det første elforsyningsselskab var dokumentationen for den udførte kontrol generelt god, idet der forelå en kommunal byggetilladelse i 5 af sagerne, og der var desuden en typegodkendelse på alle de udvalgte møller. I et enkelt tilfælde, hvor der havde været tvivl om bopælen, havde elforsyningsselskabet fået en udskrift fra CPR-registret, der kunne bekræfte bopælen for ejeren af den pågældende mølle. En anden af møllerne havde ved opførelsen fået anlægstilskud fra Energistyrelsen, hvorfor en del af kontrollen med den pågældende mølle var udført af styrelsen. For de 2 lavsejede vindmøller i stikprøven forelå der lister over ejere af andele med angivelse af bopælsadressen. Listerne over ejerne var dog ikke blevet ajourført med ændringer i kredsen af andelsejere siden igangsættelsen af projekterne. Der manglede desuden en kopi af en tro- og loveerklæring vedrørende en enkeltmandsejet vindmølle, der var opstillet i 2000.

Ved det andet elforsyningsselskab var der ligeledes en god dokumentation for den gennemførte sagsbehandling. Her forelå der også en kommunal byggetilladelse ved 5 ud af de 6 møller, og alle møllerne var typegodkendte. I et enkelt tilfælde havde elforsyningsselskabet indhentet en bopælsattest fra kommunen for at sikre sig, at vindmølleejeren overholdt reglerne. For de 2 lavsejede møller var der lister over alle andelshavere. Den ene af disse lister var ajourført ved ejerskifte af flere af andelene. Herudover kunne Rigsrevisionen også kontrollere leveringsaftalerne

mellem elforsyningsselskabet og vindmølleejeren. I alle de relevante tilfælde forelå der også kopier af tro- og loveerklæringerne.

Ved det tredje elforsyningsselskab var der ikke så megen dokumentation for den udførte kontrol. Dette skyldtes dels, at elforsyningsselskabet havde overtaget møllerne ved en udvidelse af distriktet, dels at de udvalgte møller var mere end 10 år gamle.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at 2 af elforsyningsselskaberne havde en god dokumentation for den udførte kontrol med de enkeltmandsejede møller, der blev søgt om tilslutning for, mens det tredje elforsyningsselskab ikke havde tilsluttet vindmøller de seneste år, hvorfor spørgsmålet ikke var relevant.

99. Nedenstående **tabel 2** viser i oversigtsform nogle af de emner, der blev drøftet under Rigsrevisionens systemgennemgang hos elforsyningsselskaberne.

Tabel 2. Udvalgte emner fra interviewrunden

Emne	Elforsyningsselskab 1	Elforsyningsselskab 2	Elforsyningsselskab 3
Ansvar for kontrollen	Hos Energistyrelsen	Hos elforsyningsselskabet	Kun ansvar for at gøre opmærksom på reglerne
Informationsniveauet fra Energistyrelsen og DEF	Megen information under forskellige former	Megen information under forskellige former	Alene information ved DEF's medlemscirkulærer og fra Energistyrelsen i en konkret sag
Selskabets <i>forventninger</i> til den nødvendige dokumentation ved kontrollen	<ul style="list-style-type: none"> • Tro- og loveerklæringen • Kunderegistret hos elforsyningsselskabet • Byggetilladelse • Tilladelse fra landinspektøren 	<ul style="list-style-type: none"> • Tro- og loveerklæringen • Kunderegistret hos elforsyningsselskabet • Byggetilladelse • Tilladelse fra landinspektøren 	<ul style="list-style-type: none"> • Tro- og loveerklæringen • Kunderegistret hos elforsyningsselskabet • Byggetilladelse • Tilladelse fra landinspektøren
Kontrol af ejerskifte for andele mv.	Foretoges ikke	Foretoges ikke	Foretoges ikke
Kontrol af om mølleejere også ejede møller i andre distrikter	Foretoges ikke	Foretoges ikke	Foretoges ikke
Kontrol med elmålere	Eget laboratorium	Anden virksomhed	Eget laboratorium
Typegodkendte elmålere	Ja	Ja	Ja
Faktisk dokumentation for kontrollen	God	God	Ikke relevant

100. Miljø- og Energiministeriet har anført, at det er ministeriets opfattelse, at Energistyrelsen har været i dialog

med elforsyningsselskaberne gennem sine orienteringsmøder, behandling af klagesager mv., og at ministeriet ikke har haft grund til at tro, at elforsyningsselskabernes kontrol har været utilstrækkelig. Energistyrelsen har fx ikke vidst, at elforsyningsselskaberne kun kontrollerede ejerskabsreglerne for enkeltmandsejede møller ved tilslutningen, mens en systematisk opfølgning ikke fandt sted.

Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen burde have sikret, at dens forventninger til kontrollens indhold og omfang havde fremgået af en vejledning.

Energistyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen bl.a. i lyset af Rigsrevisionens kommentarer har besluttet at undersøge administrationen af styrelsens tilskudsordninger. Der er på denne baggrund igangsat en konsulentundersøgelse, der skal afdække de benyttede procedurer. Det er hensigten, at der skal udarbejdes en samlet rapport indeholdende en administrativ drejebog for hver ordning.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Energistyrelsen har igangsat en konsulentundersøgelse for at sikre en ensartet, sikker administration.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at elforsyningsselskaberne har udført den kontrol, de har haft mulighed for. På grund af manglende vejledning om kontrollens udførelse og det manglende edb-system har forudsætningerne for kontrollens gennemførelse imidlertid ikke været tilstrækkelige. Rigsrevisionens undersøgelse har derfor vist, at det har været muligt for den samme person at eje enkeltmandsejede vindmøller i forskellige elforsyningsselskabers distrikter, at det har været muligt, at en ejer af andele har kunnet eje flere andele end tilladt, og at en ejer af andele samtidig også kunne være ejer af en enkeltmandsejet vindmølle.

Rigsrevisionen finder, at elforsyningsselskaberne generelt har haft en tilfredsstillende procedure for måler aflæsning, der har givet en rimelig sikkerhed for, at der ikke er udbetalt større tilskud end for den el, der er leveret.

IX. Told•Skats udførelse af kontrollen

101. Rigsrevisionen har undersøgt den kontrol, som Told•Skat i praksis har udført i perioden 1994-2000. Rigsrevisionen har i sin vurdering forudsat, at Told•Skats kontrol var baseret på en analyse af de risici, der var behæftet med udbetalingerne og en efterfølgende kontrol af, om analysen var korrekt. Dette kunne have dannet basis for at sætte et rimeligt, stabilt og ensartet kontrolniveau, som kunne justeres, hvis der optrådte nye kontrolproblemer.

Efter at elreformen er gennemført finansieres det nye pristillæg af forbrugerne, og det udbetales direkte af elforsyningsselskaberne til vindmøllejeeren. Told•Skat vil derfor fremtidig alene skulle kontrollere de statslige tilskud, der stadig udbetales for elproduktion med andre typer af tilskudsberettigede energiformer, fx biogas. I forbindelse med elproduktionstilskud, der er udbetalt til vindmøllejeere for tiden indtil 16. august 1999, vil der dog kunne være opgaver i form af kontrol og korrektioner.

102. Elforsyningsselskaberne har siden 1. november 1997 haft pligt til at anmelde vindmølle anlæg og andre anlæg, der modtager elproduktionstilskud, til Told•Skat. Told•Skat har konstateret, at dette ikke altid er sket. Det er styrelsens opfattelse, at dette skyldes elforsyningsselskabernes manglende opfyldelse af anmeldelsespligten. Told- og Skatteregionerne blev 26. februar 1998 anmodet om at følge op på dette over for elforsyningsselskaberne, for så vidt angår registreringen af vindmølle-, vandmølle- og solcelleanlæg.

A. Told•Skats kontrolkoncept

103. Told•Skat har om det nødvendige kontrolniveau på området for elproduktionstilskud anført, at kontrolaktiviteten for elproduktionstilskuddet skal ses i sammenhæng med Told•Skats øvrige opgaver. Told•Skats kontrolopgaver omfatter samtlige skatter og afgifter – indkomstskat, selskabsskat, moms, punkt- og miljøafgifter samt visse tilskud – herunder tilskud til elproduktion. Ifølge den 4-årige budgetaftale med Finansministeriet skulle der i 1998 gennemføres ca. 31.000 kontroller pr. år inden for samtlige områder. Dette tal skal stige med 2 % hvert år frem til 2001. Da der alene inden for momsområdet er tale om ca.

400.000 registreringsforhold, vil ikke alle registreringsforhold som en følge heraf kunne komme i betragtning i forbindelse med udvælgelsen af kontrolemner.

104. Told•Skat udarbejdede i juli 1999, én måned før tilskuddet til vindmøllerne ophørte, et koncept for kontrol af tilskud til elproduktion, hvoraf det bl.a. fremgår, hvordan kontrollen med elproduktionstilskuddet er tilrettelagt. Ifølge konceptet anmeldes vindmølle anlæg til Told•Skat af den elforsyningsvirksomhed, som vindmøllen leverer el til. Oplysninger om ejerskabet bruges bl.a. til at kontrollere, om en vindmølle er ejet af en elforsyningsvirksomhed. Anmeldelserne registreres af Told•Skat, som udbetaler tilskuddene og kontrollerer beregningerne.

De enkelte elforsyningsvirksomheder og elproducenter udvælges til kontrol på baggrund af en risikovurdering. En risikovurdering søger at vurdere risikoen for fejl og tab på de enkelte afgifts- eller tilskudsområder. De områder, hvor der er størst risiko for tab og fejl, vil som oftest blive prioriteret højest ved kontrollen. Kriterier til vurdering af risiko vil ifølge kontrolkonceptet i praksis ofte være tilskuddets størrelse og udsving i tilskuddet. I forbindelse med udvælgelsen af virksomheder vurderer Told•Skat også, om kontrollen alene kan gennemføres hos elforsyningsvirksomheden, eller om der ligeledes skal foretages kontrol hos elproducenterne. Som udgangspunkt skal der foretages kontrol af både elforsyningsvirksomheden og de elproducenter, som afregner elektricitet med denne. For så vidt angår vindmølle anlæg vil det ifølge Told•Skat som oftest være tilstrækkeligt at foretage kontrollen hos elforsyningsvirksomheden alene. Dette skyldes, at vindmølle anlæg ikke er brændselsbaserede anlæg, hvorfor der ikke er mulighed for substitution med forskellige typer brændsler, der har betydning for tilskuddets størrelse. Det samme gælder for vandmølle anlæg og elproducerende solcelleanlæg.

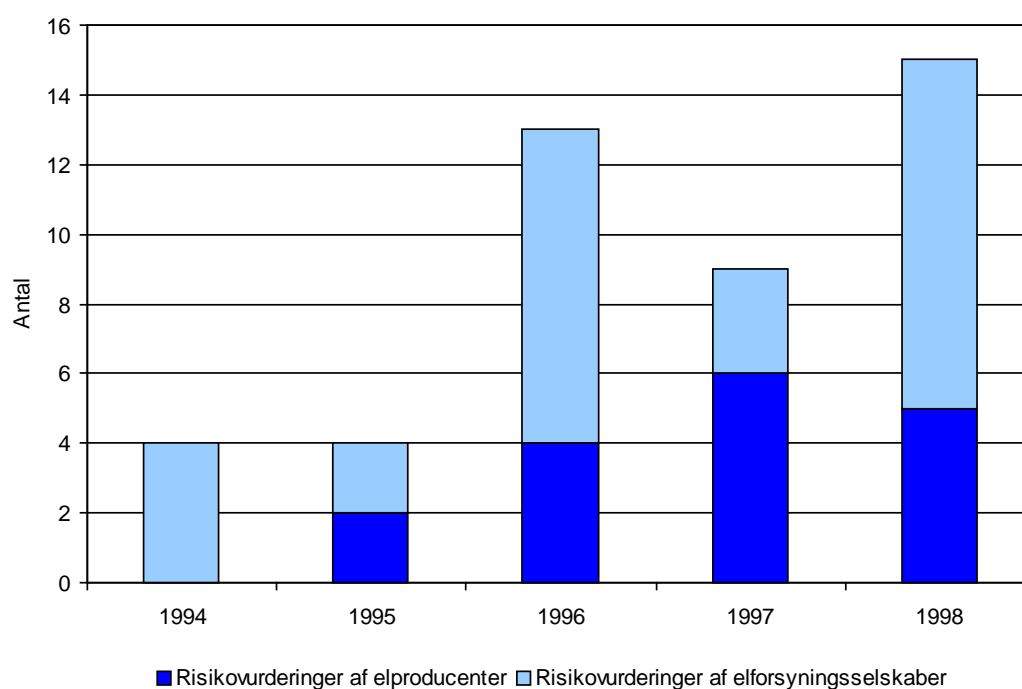
Endvidere finder Told•Skat, at der er modsatrettede interesser mellem elforsyningsvirksomheden og elproducenten, idet elforsyningsvirksomheden vil sikre, at den ikke afregner for mere end den mængde elektricitet, der er leveret. I de tilfælde, hvor elforsyningsvirksomheden ejer eller administrerer elproducenten eller dennes anlæg, forventer Told•Skat, at kontrolmomentet omkring modsatrettede interesser ikke vil kunne benyttes.

B. Told•Skats kontroller

105. Rigsrevisionen har bedt Told•Skat oplyse, hvor mange kontroller af elproduktionstilskud der er udført de sidste 5 år. Told•Skat har i oktober 1999 meddelt Rigsrevisionen, at der ikke er udført egentlige kontroller af elproduktionstilskuddet i perioden 1994 til 1997. Derimod er der udført en del risikovurderinger i perioden. Told- og Skatteregionerne har opgjort, at der er foretaget 45 risikovurderinger i perioden 1994-1998, hvor der i forbindelse med en anden primær kontrol også er udført en risikovurdering af udbetalt elproduktionstilskud. De primære kontroller var kontroller af fx moms eller afgifter hos elforsyningsvirksomhederne og elproducenterne.

106. På grundlag af oplysninger fra Told•Skat har Rigsrevisionen udarbejdet nedenstående **figur 4**, som viser udviklingen i risikovurderinger fra 1994 til 1998.

Figur 4. Risikovurderinger foretaget af Told•Skat i perioden fra 1994 til 1998

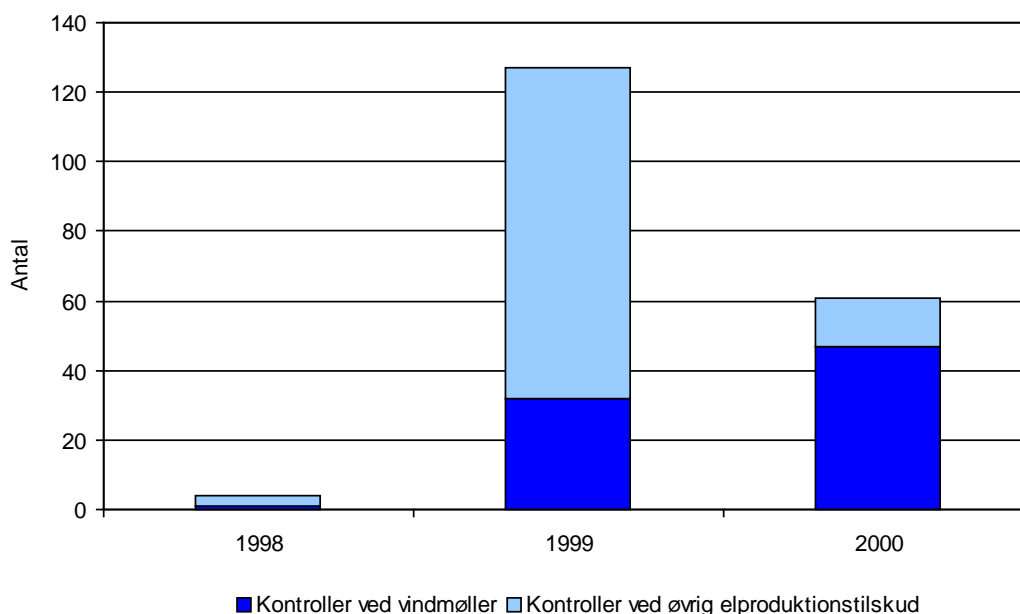


Af de 45 risikovurderinger, der er blevet udført i perioden, blev de 28 foretaget hos elforsyningselskaber og 17 hos elproducenter. Kun 8 af de 17 vurderinger af elproducenter er udført for vindmølle anlæg. Resten er udført for an-

dre typer af elproducerende anlæg, fx kraftvarmeværker, biogasanlæg mv. Risikovurderingerne har ikke i 1994-1998 givet anledning til egentlige kontroller vedrørende elproduktionstilskuddene, da told- og skatteregionerne på baggrund af vurderingerne ikke har fundet, at dette var nødvendigt.

107. Told•Skat har desuden over for Rigsrevisionen oplyst, at der fra 1998 til 2000 er udført 192 kontroller vedrørende elproduktionstilskud. 112 af kontrollerne vedrører dog ikke vindmøller, men andre typer af elproducerende anlæg. Fordelingen af kontroller i perioden 1994-2000 fordelt på de enkelte år fremgår af **figur 5**.

Figur 5. Antal kontroller af elproduktionstilskud



NB. Tallene for 2000 er opgjort 30. april 2000.

Som det fremgår af figur 5, er der først blevet udført egentlige kontroller af elproduktionstilskud fra 1998. Ud af de 4 kontroller vedrørende elproduktionstilskud i 1998, blev kun én af kontrollerne udført på et vindmølle anlæg. Der er således kun udført kontrol af en vindmølle i 1998, men 32 kontroller i 1999 og 47 kontroller i 2000 frem til 30. april 2000. Det store antal kontroller i 1999 og 2000 vedrørende elproduktionstilskud har sin baggrund i, at Told•Skats rammeplan for de 2 år indeholdt elprodukti-

onstilskud. Kontrollen gav som resultat en enkelt regulering for en vindmølle i 1999 på 279 kr., og også en enkelt regulering for en vindmølle i 2000 på 3.351 kr.

108. Told•Skat har oplyst, at der hvert år fra september indtil slutningen af året planlægges for det kommende års kontrolaktiviteter. Retningslinjerne for den enkelte regions kontrolarbejde fremgår af den centrale rammeplan. Rammeplanen indeholder en række områder, hvor styrelsen udmelder konkrete kontrolmål. Kontrolmålene kan fx være, at der skal udføres et antal bundne kontroller på området for elproduktionstilskud eller. Ca. 1/3 af det totale antal kontroller, der meldes ud i rammeplanen, er bundne kontroller. Resten bestemmes af Told- og Skatteregionerne selv. Rammeplanerne for 1999 og for 2000 fastlagde, at hver region skulle foretage mindst 5 bundne kontroller i 1999 vedrørende elproduktionstilskud og 25 bundne kontroller i 2000 vedrørende området for elproduktionstilskud, heraf 10 kontroller af vindmøller. For så vidt angår årene før 1999, har regionerne haft mulighed for at udtage elproduktionstilskudsmodtagere til kontrol som såkaldt frie kontroller. Dette har regionerne næsten ikke gjort.

109. Rigsrevisionen har ved stedlige besøg ved 2 Told- og Skatteregioner undersøgt, hvorledes risikovurderingerne var udført ved regionerne. Det var intentionen, at risikovurderingerne skulle vurderes i forhold til den fremgangsmåde, der var beskrevet i Told•Skats kontrolkoncept for elproduktionstilskud. Imidlertid blev dette kontrolkoncept først færdig og udsendt i juni 1999, hvorfor regionerne ikke havde haft kendskab til konceptet på tidspunktet for gennemførelsen af risikovurderingerne. De 2 besøgte regioner havde udført samtlige 8 risikovurderinger, der var udført ved vindmøller i perioden 1994-1998. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at regionernes metode til gennemførelse af risikoanalyser lå et stykke fra den metode, der var beskrevet i det senere udsendte kontrolkoncept. I stedet bestod risikovurderingerne af en gennemgang af oplysninger om vindmøllen, der ikke var særligt dybtgående, og der var i flere tilfælde alene tale om en gennemlæsning/gennemgang af udvalgte regnskabsoplysninger vedrørende den enkelte vindmølle, uden at denne gennemgang havde været grun-

dig nok til, at der kunne udføres egentlige kontrolmæssige vurderinger under arbejdet med opgaven.

Regionerne kunne under de stedlige besøg bekræfte, at der hos dem ikke var blevet udført egentlige kontroller vedrørende elproduktionstilskuddet før 1999.

110. For at bedømme kvaliteten af de egentlige kontroller har Rigsrevisionen gennemgået sagsmaterialet for 10 af de udførte kontroller. De indsendte kontroller var udvalgt af Rigsrevisionen på baggrund af en liste over samtlige kontroller vedrørende elproduktionstilskud fra Told•Skat. For alle 10 udtagne kontroller forelå der kontrolnotater. Af samtlige kontrolnotater fremgik det, at Told•Skat havde gennemført besøg enten hos elproducenten eller elforsyningselskabet i forbindelse med gennemførslen af kontrollerne. Der var bl.a. udført en afstemning af den elproduktion, der var angivet til Told•Skat. Undersøgelserne i de 10 udvalgte kontrolsager havde ikke givet Told•Skat anledning til reguleringer.

Rigsrevisionens gennemgang af 10 af Told•Skats kontroller i 1999 og 2000 har vist, at kvaliteten af kontrollen har været tilfredsstillende.

Rigsrevisionens bemærkninger

Told•Skats kontrolkoncept blev først udarbejdet i juli 1999, én måned før tilskudsordningen ophørte.

Den mangelfulde kontrol med udbetalingerne af tilskud til vindmølleejere indtil 1999 må tilskrives, at Told•Skat og Energistyrelsen ikke på et tidligt tidspunkt havde fået etableret et mere præcist og formaliseret samarbejde, herunder en fyldestgørende administrationsaftale.

Rigsrevisionens gennemgang af 10 af Told•Skats kontroller i 1999 og 2000 har vist, at kvaliteten af kontrollen har været tilfredsstillende.

X. Sammenfatning

111. Rigsrevisionen har fundet, som også Miljø- og Energiministeriet har oplyst over for Folketinget, at edb-registret over vindmølleejere var en nødvendighed for administrationen af reglerne. Rigsrevisionen har derfor fundet det utilfredsstillende, at der gik 2½ år, før Energisty-

relsen påbegyndte etableringen af det edb-register, som var nødvendigt for kontrollen med ejerskabet til vindmøller, og at der næsten gik 4 år fra reglerne blev indført, til registret var færdigt. Energistyrelsen har erkendt at der gik for lang tid med at opbygge edb-registret. Rigsrevisionen finder forløbet særdeles uheldigt.

Edb-registret blev færdigt i oktober 2000. Registret omfatter imidlertid ikke møller fra før 1997. Oplysninger om disse møller er nødvendige for at kunne kontrollere både regler om enkeltmandsejede og andelsejede møller erhvervet efter 1. januar 1997. Energistyrelsen vil foretage stikprøvevis samkøring med data fra før 1997 for at fastlægge, om der er grund til yderligere kontrol. Rigsrevisionen er enig i, at dette er nødvendigt.

Energistyrelsen havde ikke kontrolopgaver i forhold til driftstilskuddene til vindmøller, idet styrelsen baserede sin administration af området på elforsyningsselskaberne og Told•Skat. Energistyrelsen har holdt enkelte orienteringsmøder og informeret elforsyningsselskaberne om principielle afgørelser. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke vidste, at elforsyningsselskaberne kun kontrollerede ejerskabsreglerne for enkeltmandsejede møller ved tilslutningen, mens en systematisk opfølgning ikke fandt sted.

Rigsrevisionens undersøgelse har samlet vist, at Energistyrelsen ikke sikrede, at elforsyningsselskaberne kontrollerede og kunne kontrollere ejerskabsreglerne.

112. Samarbejdet mellem Energistyrelsen og Told•Skat har været præget af, at det ikke i en administrationsaftale eller på anden måde har været fastlagt, på hvilket niveau Told•Skat skulle udføre kontrollen. Dette har medført, at der ikke har været udført kontrol for udbetalingen af driftstilskuddet før 1998. Rigsrevisionen finder, at det er Energistyrelsen, der havde det overordnede ansvar for, at der var en rimelig kontrol med reglerne på området. Energistyrelsen burde have formuleret krav til indhold og omfang af kontrollen på området og sikret løbende afrapportering til Energistyrelsen.

113. Rigsrevisionen har desuden fundet, at Told•Skat ikke har kontrolleret tilskuddet i perioden fra 1992 til 1998, idet der kun har været foretaget risikoanalyser, men at der efter 1998 har været udført en tilfredsstillende kontrol. En

nærmere gennemgang af 10 af Told•Skats kontroller har vist, at kvaliteten var tilfredsstillende.

114. Det har ikke siden 1996 været muligt for elforsyningsselskaberne at udføre den nødvendige kontrol, og Rigsrevisionen finder, at elforsyningsselskaberne har udført den kontrol, de har haft mulighed for. På grund af manglende vejledning fra Energistyrelsen om kontrollens udførelse og det manglende edb-system har forudsætningerne for kontrollens gennemførelse imidlertid ikke været tilstrækkelige. Det var derfor ikke muligt at kontrollere, om der var andelsejere, der ejede for mange andele, undtagen hvis de alene ejede andele inden for ét selskabs distrikt. Elforsyningsselskabernes kontrol med de enkeltmandsejede møller var ufuldstændig, idet overholdelsen af bopælskriteriet ikke blev kontrolleret i praksis efter tilslutningen af møllen. Kontrollen har ikke været ensartet fra selskab til selskab. Den mangelfulde kontrol med reglerne om ejerskab kunne efter Rigsrevisionens opfattelse ikke afsløre, om der var ejere af vindmøller eller af vindmølleandele, der via ejerskabet af for mange andele eller ejerskabet af flere vindmøller end tilladt, har modtaget et større provenu i tilskud, end de efter reglerne var berettiget til.

Undersøgelsen har desuden vist, at der, bortset fra spørgsmålet om kontrollen med, hvorvidt ansøgeren om tilslutning af enkeltmandsejede møller også har haft møller i andre distrikter, har været foretaget en tilfredsstillende kontrol ved selve tilslutningen af enkeltmandsejede vindmøller. I praksis har der ikke, i tiden efter at den oprindelige tilslutning havde fundet sted, været nogen effektiv kontrol af, om bopælskravet for ejere af enkeltmandsejede vindmøller blev overholdt.

115. Rigsrevisionen finder, at elforsyningsselskaberne generelt har haft en tilfredsstillende procedure for måleraf-læsning, der har givet en rimelig sikkerhed for, at der ikke er udbetalt større tilskud end for den el, der er leveret. Told•Skats kontroller viste, at der for 1998-2000 var 2 be-løbsmæssigt mindre fejl.

116. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Miljø- og Energiministeriet ikke har forvaltet dette tilskudsområde betryggende.

Rigsrevisionen, den 30. november 2000

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen