

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**hjælpepakkerne til  
barmarksværkerne**

---

**Februar 2004  
RB B102/04**



**Rigsrevisionen**

## Indholdsfortegnelse

|   | <b>Side</b> |
|---|-------------|
| I. Resumé .....   | 5           |
| II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....                     | 12          |
| A. Indledning .....   | 12          |
| B. Formål .....   | 12          |
| C. Afgrænsning og metode .....  | 13          |
| III. Baggrund.....  | 15          |
| IV. Energistyrelsens overordnede tilrettelæggelse .....                 | 19          |
| A. Energistyrelsens fordelingsmetode .....                              | 20          |
| a. Nødlidende-betingelsen.....  | 20          |
| b. Beregningstekniske forudsætninger i modellen for 2. hjælpepakke..... | 21          |
| B. Energistyrelsens kontrol af de formelle støttekriterier.....         | 28          |
| V. Energistyrelsens støtteberegninger .....                             | 33          |
| A. Energistyrelsens håndtering af 1. hjælpepakke.....                   | 34          |
| a. Beregning af støttebeløb.....  | 34          |
| b. Behandling af indsigelser .....                                      | 43          |
| B. Energistyrelsens håndtering af 2. hjælpepakke.....                   | 47          |
| a. Beregning af støttebeløb.....  | 47          |
| b. Behandling af indsigelser .....                                      | 50          |
| VI. Energistyrelsens information til værkerne.....                      | 51          |
| VII. Sammenfatning .....  | 55          |



---

# Beretning om hjælpepakkerne til barmarksværkerne

## I. Resumé

### Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. I 2000 og 2003 fik barmarksværker og andre små, decentrale varmeværker i økonomiske vanskeligheder bevilget støtte i form af 2 statslige hjælpepakker på henholdsvis 250 mio. kr. (1. hjælpepakke) og 85 mio. kr. (2. hjælpepakke).

Energistyrelsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet stod for administrationen af hjælpepakkerne.

Rigsrevisionen behandlede i beretning nr. 17/01 forhold omkring barmarksværkernes etablering og økonomiske problemer samt den anvendte model til fordeling af 1. hjælpepakke. Beretning nr. 17/01 behandlede ikke de konkrete udbetalinger til værkerne.

Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 12. marts 2003 rigsrevisor om at undersøge, om gennemførelsen af udbetalingerne af hjælpepakkerne til barmarksværkerne skete i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger.

2. Formålet med beretningen har været at undersøge Energistyrelsens håndtering af de 2 hjælpepakker med henblik på at fastslå, om udbetalingerne skete i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger. Herunder har Rigsrevisionen vurderet,

- om Energistyrelsens metode til fordeling af hjælpepakkerne har sikret et hensigtsmæssigt grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende, og om Energistyrelsen har sikret, at værkerne opfyldte de formelle tilskudskriterier (kap. 4),
- om Energistyrelsens beregninger af det enkelte værks støttebeløb i forbindelse med henholdsvis 1. og 2. hjælpepakke har været korrekte (kap. 5), samt
- om værkerne har modtaget klar og fyldestgørende information om Energistyrelsens fordelingsmetode og om grundlaget for opgørelsen af støttebeløbene (kap. 6).

3. I forbindelse med de 2 hjælpepakker har Energistyrelsen ydet tilskud på i alt 332,7 mio. kr. til 78 forskellige værker. 72 værker modtog støtte fra 1. hjælpepakke, mens 30 modtog støtte fra 2. hjælpepakke. 5 værker fik i alt tildelt mere end 10 mio. kr., mens hovedparten af værkerne modtog mellem 1 og 5 mio. kr.

4. Undersøgelsens fokus har været på Energistyrelsens fordeling af støtte til værkerne. Rigsrevisionen har ikke vurderet effekten af hjælpepakkerne på værkeres økonomiske situation.

Rigsrevisionen har i undersøgelsen anskuet støtteberegningerne for 1. hjælpepakke i sammenhæng med beregningerne for 2. hjælpepakke. Samtlige værker fik med 2. hjælpepakke mulighed for at få foretaget en ny vurdering af, om de var nødlidende og dermed berettiget til støtte. Eventuelle fejl i 1. hjælpepakkes støtteberegninger kunne således udbedres af 2. hjælpepakke.

Beretningen har i udkast været forelagt Økonomi- og Erhvervsministeriet. Ministeriets bemærkninger til udkastet er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

## **Energistyrelsens overordnede tilrettelæggelse**

### **Energistyrelsens fordelingsmetode**

5. Folketingets overordnede forudsætning for tildeling af støtten i forbindelse med de 2 hjælpepakker var, at værkerne skulle være nødlidende. Et værk blev defineret som nødlidende, når dets beregnede langsigtede varmepris oversteg prisen ved individuel olieopvarmning.

Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen anvendte en beregningsmodel, som ud fra en række beregningstekniske forudsætninger opgjorde det enkelte værks beregnede langsigtede varmepris og sammenholdt denne med en fastsat oliereference.

Rigsrevisionen finder, at denne metode skabte et ensartet og administrativt hensigtsmæssigt grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende. Denne fremgangsmåde var i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger.

6. Fordelingsmetoden stiller krav til, at de beregningstekniske forudsætninger er baseret på et realistisk grundlag. I

beretning nr. 17/01 fandt Rigsrevisionen, at Energistyrelsens model til fordeling af 1. hjælpepakke ikke i alle tilfælde var baseret på realistiske forudsætninger.

Rigsrevisionens undersøgelse af 2. hjælpepakkes fordelingsmodel har vist, at de beregningstekniske forudsætninger, som indgik i den beregnede langsigtede varmepris, var realistiske og veldokumenterede. Den anvendte oliereference var samlet set opgjort på et realistisk grundlag. Rigsrevisionen finder dog, at Energistyrelsens valg af referenceperiode for olieprisen ikke var dokumenteret.

I forbindelse med 2. hjælpepakke overvejede Energistyrelsen forskellige referenceperioder for olieprisen, herunder 1, 2 eller 10 år. Ifølge Energistyrelsen eksisterede der ikke én optimal periode, som kunne fastlægges ud fra objektive kriterier. Valget af referenceperiode måtte derfor ske på grundlag af en afvejning af fordele og ulemper ved anvendelsen af forskellige perioder. Rigsrevisionen har ikke på ministeriets sagsakter fundet dokumentation, der begrundede valget af en 1-årig periode.

I sin redegørelse til statsrevisorerne vedrørende beretning nr. 17/01 erklærede økonomi- og erhvervsministeren sig enig i, at Finansudvalget skulle informeres, når de oplysninger, som tilgik udvalget, var baseret på skøn og derved forbundet med væsentlig usikkerhed. Rigsrevisionen kan konstatere, at Finansudvalget ved flere lejligheder modtog oplysning om, at Energistyrelsen ville benytte en 1-årig referenceperiode for gennemsnitsolieprisen. Rigsrevisionen finder dog ikke, at udvalget modtog tilstrækkelig oplysning om baggrunden for det skøn, som lå til grund for ministeriets valg af en periode på 1 år, herunder afvejningen af fordele og ulemper ved anvendelsen af alternative referenceperioder og deres indvirkning på det samlede støttebehov.

7. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Energistyrelsens model benyttet ved 2. hjælpepakke generelt sikrede et realistisk grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende.

#### Formelle støttekriterier

8. I henhold til Folketingets forudsætninger skulle værkerne – ud over at være nødlidende – opfylde 3 formelle kriterier vedrørende værkttype, ejerskabsforhold samt etable-

ringsdato. Energistyrelsen konstaterede forud for uddelingen af 2. hjælpepakke, at 6 værker i forbindelse med 1. hjælpepakke ikke havde opfyldt etableringsdatokriteriet og dermed uhjemlet havde modtaget støtte.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at alle værker, som modtog tilskud, opfyldte kriterierne, med undtagelse af ovennævnte 6 værker. Energistyrelsens afslag med henvisning til de 3 kriterier fandt ligeledes sted på et korrekt grundlag.

Undersøgelsen har dog vist, at Energistyrelsen ikke havde sikret tilstrækkelige procedurer til kontrol af de formelle støttekriterier i forbindelse med 1. hjælpepakke. Rigsrevisionen finder ikke, at Energistyrelsen havde grundlag for at antage, at værkerne selv ville kontrollere, om de opfyldte de 3 formelle kriterier. I forbindelse med 2. hjælpepakke havde Energistyrelsen sikret tilstrækkelige kontrolprocedurer.

### **Energistyrelsens støtteberegninger**

9. Som led i vurderingen af, om udbetalingen af de 2 hjælpepakker er sket i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger, har Rigsrevisionen gennemgået Energistyrelsens konkrete støtteberegninger. Beregningerne dannede grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende, og for opgørelsen af et eventuelt støttebeløb.

#### **1. hjælpepakke**

10. Rigsrevisionen har i gennemgangen af støtteberegningerne for 1. hjælpepakke konstateret en række tilfælde af uensartet brug af grunddata, konkrete datafejl, manglende dokumentation samt uensartede korrektioner af data. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Energistyrelsens procedurer for indsamling og behandling af data ikke har været tilstrækkelige til at sikre et ensartet og veldokumenteret grundlag for støtteberegningerne. Konsekvensen heraf har været en række fejlagtigt opgjorte støttebeløb samt en generel usikkerhed ved beregningerne.

Rigsrevisionens gennemgang af formlerne i det regneark, som Energistyrelsen benyttede ved 1. hjælpepakke, afslørede ingen generelle fejl. Rigsrevisionen finder dog, at Energistyrelsen straks burde have reageret, da styrelsen blev gjort bekendt med en specifik formelfejl. Den mang-

lende reaktion resulterede i fejlagtige udbetalinger til 3 værker.

Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang informerede værkerne om muligheden for at gøre indsigelse i forhold til beregningerne. Endvidere finder Rigsrevisionen, at Energistyrelsen med manglende frister og langsommelig sagsbehandling ikke skabte grundlag for en rimelig behandling af værkeres indsigelser. For mindst ét værks vedkommende resulterede dette i et fejlagtigt opgjort støttebeløb. Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at grundlaget for Energistyrelsens afgørelser i en række indsigelsessager ikke var dokumenteret.

Rigsrevisionen bemærker, at håndteringen af 1. hjælpepakke, ifølge Energistyrelsen, fandt sted under stort tidspres.

11. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Energistyrelsens beregninger af det enkelte værks støttebeløb i forbindelse med 1. hjælpepakke i en række tilfælde ikke var korrekte.

## 2. hjælpepakke

12. Rigsrevisionens gennemgang af 2. hjælpepakke har vist, at støtteberegningerne generelt var baseret på et ensartet og veldokumenteret datagrundlag. De enkeltstående fejl, som Rigsrevisionen fandt, medførte ikke fejlagtigt opgjorte støttebeløb. Undersøgelsen har samtidig vist, at Energistyrelsens håndtering af indsigelser bidrog til at sikre et korrekt datagrundlag.

13. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Energistyrelsens beregninger af det enkelte værks støttebeløb i forbindelse med 2. hjælpepakke var korrekte.

## Energistyrelsens information til værkerne

14. Energistyrelsen benyttede en metode til fordeling af de 2 hjælpepakker, som på grund af dens komplekse karakter stillede særlige krav til informationen til værkerne.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at værkerne i forbindelse med 1. hjælpepakke ikke modtog tilstrækkelig klar og fyldestgørende information om den benyttede fordelingsmetode eller om grundlaget for Energistyrelsens afgø-



relser. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at 37 ud af 154 ansørgerværker på intet tidspunkt blev gjort bekendt med det nøjagtige beregningsgrundlag, som Energistyrelsen baserede sit afslag på. Rigsrevisionen finder, at de 37 værker havde krav på at modtage denne information. Herudover har Rigsrevisionen konstateret, at kun et fåtal af værker modtog vejledning om klageadgang vedrørende Energistyrelsens afgørelse.

Undersøgelsen af 2. hjælpepakke har vist, at Energistyrelsens information om fordelingsmetoden og beregningsgrundlaget var tilfredsstillende. Samtlige værker modtog vejledning om klageadgang.

### Sammenfatning

15. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Energistyrelsens metode til fordeling af de 2 hjælpepakker sikrede et hensigtsmæssigt grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende. Metoden bestod af en beregningsmodel baseret på standardforudsætninger, som på et givent tidspunkt gav et sammenligneligt billede af værkerne økonomiske situation. Det var ikke målet med hjælpepakkerne at bringe værkerne *tariffer* ned på niveau med oliereferencen.

16. Det er Rigsrevisionens vurdering vedrørende 1. hjælpepakke, at Energistyrelsens udbetaling samlet set ikke skete i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger. Vedrørende 2. hjælpepakke er det Rigsrevisionens vurdering, at udbetalingen samlet set fandt sted i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at eventuelle fejl fra 1. hjælpepakke blev udbedret af 2. hjælpepakke, hvor det enkelte værk fik mulighed for at få en ny vurdering af, om de var nødlidende.

#### **Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

##### *Ad Energistyrelsens overordnede tilrettelæggelse*

- at Energistyrelsens metode til fordeling af begge hjælpepakker sikrede et hensigtsmæssigt grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende,
- at fordelingsmetoden stiller krav til, at de forudsætninger, som indgår i den anvendte beregningsmodel, er baseret på et realistisk grundlag,

- at forudsætningerne i 2. hjælpepakkes beregningsmodel, i modsætning til 1. hjælpepakke, generelt var baseret på et realistisk grundlag,
- at økonomi- og erhvervsministeren ikke gav Folketingets Finansudvalg tilstrækkelig oplysning om grundlaget for valget af den benyttede referenceperiode for olieprisen i forbindelse med 2. hjælpepakke,
- at Energistyrelsen ikke havde sikret tilstrækkelige procedurer til kontrol af de formelle støttekriterier i forbindelse med 1. hjælpepakke. I forbindelse med 2. hjælpepakke havde Energistyrelsen sikret tilstrækkelige kontrolprocedurer, og
- at samtlige tilskudsmodtagende værker opfyldte de formelle støttekriterier, og at ingen værker fejlagtigt fik afslag med henvisning hertil.

#### *Ad Energistyrelsens støtteberegninger*

- at Energistyrelsens beregninger af det enkelte værks støttebeløb i forbindelse med 1. hjælpepakke i en række tilfælde ikke var korrekte. Konsekvensen var en række fejlagtigt opgjorte støttebeløb samt en generel usikkerhed ved beregningerne, og
- at Energistyrelsens beregninger af det enkelte værks støttebeløb i forbindelse med 2. hjælpepakke var korrekte, idet de generelt var baseret på et ensartet og vel-dokumenteret grundlag.

#### *Ad Energistyrelsens information til værkerne*

- at værkerne i forbindelse med 1. hjælpepakke ikke modtog tilstrækkelig klar og fyldestgørende information om den benyttede fordelingsmetode, om grundlaget for Energistyrelsens afgørelser eller om klageadgang. Informationen til værkerne i forbindelse med 2. hjælpepakke var tilfredsstillende.

#### *3Sammenfatning*

- at Energistyrelsens udbetaling af 1. hjælpepakke samlet set ikke fandt sted i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger. Udbetalingen af 2. hjælpepakke skete derimod i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger, og
- at eventuelle fejl fra 1. hjælpepakke blev udbedret af 2. hjælpepakke, hvor det enkelte værk fik mulighed for at få en ny vurdering af, om de var nødlidende.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

17. I forbindelse med behandling af ministerredegørelse og § 18, stk. 4-notat vedrørende beretning nr. 17/01 om barmarksværkerne anmodede statsrevisorerne den 12. marts 2003 rigsrevisor om at undersøge, om gennemførelsen af udbetalingerne af hjælpepakkerne til barmarksværkerne skete i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger.

18. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, samt § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omhandler forhold inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets område. Barmarksområdet hørte fra 1994 under Miljø- og Energiministeriet og har siden november 2001 hørt under Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Beretningen handler om udbetalingen af hjælpepakkerne på 250 mio. kr. i 2000 (1. hjælpepakke) og 85 mio. kr. i 2003 (2. hjælpepakke) til nødlidende barmarksværker og øvrige små, decentrale værker. Energistyrelsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet har stået for administrationen af hjælpepakkerne.

19. Rigsrevisionen behandlede i beretning nr. 17/01 forhold omkring barmarksværkernes etablering og økonomiske problemer samt den anvendte model til fordeling af 1. hjælpepakke. Beretning nr. 17/01 behandlede ikke de konkrete støtteberegninger.

### B. Formål

20. Formålet med beretningen har været at undersøge Energistyrelsens håndtering af de 2 hjælpepakker med henblik på at fastslå, om udbetalingerne skete i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger. Herunder har Rigsrevisionen vurderet,

- om Energistyrelsens metode til fordeling af hjælpepakkerne har sikret et hensigtsmæssigt grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende, og om Energistyrelsen har sikret, at værkerne opfyldte de formelle tilskudskriterier (kap. 4),

- om Energistyrelsens beregninger af det enkelte værks støttebeløb i forbindelse med henholdsvis 1. og 2. hjælpepakke har været korrekte (kap. 5), samt
- om værkerne har modtaget klar og fyldestgørende information om Energistyrelsens fordelingsmetode og om grundlaget for opgørelsen af støttebeløbene (kap. 6).

### **C. Afgrænsning og metode**

21. Undersøgelsens fokus har været på Energistyrelsens beregning og fordeling af støtte til værkerne under de 2 hjælpepakker, vurderet i lyset af Folketingets forudsætninger. Rigsrevisionen har ikke vurderet effekten af hjælpepakkerne på værkernes økonomiske situation.

22. Undersøgelsen har været baseret på Energistyrelsens sagsmateriale. Der er ikke indhentet yderligere information hos de berørte værker. Rigsrevisionen har foretaget sags gennemgang i Energistyrelsen og i Økonomi- og Erhvervsministeriets departement samt afholdt møder med Energistyrelsen. Derudover har Rigsrevisionen gennemgået Energistyrelsens notater og skriftlige retningslinjer vedrørende hjælpepakkerne samt de elektroniske regneark, som blev anvendt af Energistyrelsen til beregning af støttebeløb.

Rigsrevisionen har i undersøgelsesforløbet løbende haft kontakt med Energistyrelsen med henblik på afklaring af faktuelle forhold, bl.a. gennem anmodning om skriftlige redegørelser og oversendelse af Rigsrevisionens revisionsnotater til kommentering.

23. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen af begge hjælpepakker gennemgået grundlaget for Energistyrelsens beregning af støtten til det enkelte værk. Gennemgangen havde til formål at efterprøve, om de konkrete oplysninger, som indgik i Energistyrelsens beregning, var i overensstemmelse med den dokumentation, som eksisterede på Energistyrelsens sagsakter. Rigsrevisionen har i gennemgangen stillet som generelt krav, at dokumentationen for de benyttede oplysninger var påtegnet af en tegningsberettiget repræsentant for værket eller af værkets revisor.

I de tilfælde, hvor de benyttede data var dokumenterede, har Rigsrevisionen generelt antaget, at oplysningerne var korrekte. I det omfang Rigsrevisionen har konstateret

uoverensstemmelser mellem de benyttede data og dokumentationen, er Energistyrelsen blevet anmodet om at redegøre for baggrunden herfor. Rigsrevisionen har således ikke foretaget en selvstændig kontrol hos værkerne af rigtigheden af de data, som blev anvendt i beregningerne.

24. Energistyrelsens behandling af ansøgningerne fra værkerne i forbindelse med 1. hjælpepakke var 2-delt.

For én gruppe værker, barmarksværkerne, var Energistyrelsen ikke i besiddelse af dokumentation for de oplysninger, som blev benyttet i beregningerne. Baggrunden herfor var, at Energistyrelsen overtog data om disse værker, som tidligere var blevet indsamlet og anvendt af sekretariatet for naturgasselskabernes barmarkspulje. Rigsrevisionen havde således ikke ud fra Energistyrelsens sagsakter mulighed for at efterprøve dokumentationen for denne gruppe værker. I stedet blev Energistyrelsen anmodet om at fremskaffe dokumentationen for de 20 barmarksværker, som modtog de største tilskud under 1. hjælpepakke. For barmarksværkerne under 1. hjælpepakke har Rigsrevisionen således alene kontrolleret dokumentationen for disse 20 værker.

For de øvrige værker under 1. hjælpepakke havde Energistyrelsen selv indhentet datamaterialet, hvorfor dokumentationen var tilgængelig på sagsakterne. Rigsrevisionens undersøgelse af disse værker er således baseret på en fuldstændig gennemgang.

25. I forbindelse med 2. hjælpepakke var Energistyrelsen i besiddelse af dokumentation for samtlige ansøggerværker. Rigsrevisionen har derfor været i stand til at gennemføre en fuldstændig undersøgelse af dokumentationsgrundlaget for støtteberegningerne. Disse beregninger var til dels baseret på oplysninger fra rapporter udarbejdet af et revisionselskab. Rigsrevisionen har ikke foretaget en selvstændig kontrol af oplysningerne i revisionsrapporterne.

26. Rigsrevisionen har i undersøgelsen af de 2 hjælpepakker anskuet støtteberegningerne for 1. hjælpepakke i sammenhæng med beregningerne for 2. hjælpepakke.

I beretning nr. 17/01 konstaterede Rigsrevisionen, at fordelingen af midlerne under 1. hjælpepakke skete ved hjælp af en model, som ikke i alle tilfælde var baseret på

realistiske forudsætninger. Støtteberegningerne for 1. hjælpepakke fandt derfor sted på et ufuldstændigt grundlag.

Samtlige værker fik med 2. hjælpepakke mulighed for at få foretaget en ny vurdering af, om de var nødlidende og dermed berettiget til at modtage støtte. Eventuelle fejl i 1. hjælpepakkes støtteberegninger kunne således udbedres af 2. hjælpepakke.

På denne baggrund har Rigsrevisionen i gennemgangen af beregningerne for 1. hjælpepakke ikke søgt at vurdere den samlede betydning af eventuelle fejl for opgørelsen for det enkelte værk. Rigsrevisionen har afrapporteret fejlene enkeltstående for forskellige dele af beregningsprocessen og har således ikke opgjort, hvor meget de enkelte værker i alt har fået udbetalt for meget eller for lidt i støtte.

27. Beretningen har i udkast været forelagt Økonomi- og Erhvervsministeriet. Ministeriets bemærkninger til udkastet er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### **III. Baggrund**

28. Med ændringen af varmforsyningsloven i 1990 skabtes grundlaget for etableringen af en række mindre, decentrale kraftvarmeværker, herunder barmarksværker. Ved barmarksværker forstås mindre, primært naturgasdrevne, kraftvarmeværker, hvor fjernvarmenettet er etableret samtidig med selve produktionsanlægget. Barmarksværkerne er hovedsagligt organiseret som private andelsselskaber med begrænset ansvar. Varmeforbrugerne er andelshavere, og finansieringen af barmarksværkernes etablering er sket uden tilførsel af statslige midler. I 2000 eksisterede der 82 barmarksværker i Danmark.

29. Fra slutningen af 1990'erne kunne det konstateres, at en stor del af barmarksværkerne stod over for betydelige økonomiske problemer. Værkernes trængte økonomi resulterede i mange tilfælde i varmepriser for de tilsluttede husholdninger, der lå væsentligt over priserne på individuel olieopvarmning. Som følge heraf etablerede Energistyrelsen en rådgivningsordning med henblik på at fremkomme med forslag til tiltag, der kunne forbedre værkernes økonomi. Endvidere etablerede naturgasselskaberne en særlig rabat-

ordning samt en barmarkspulje, hvorfra der i en 3-årig periode skulle ydes direkte tilskud på i alt 60 mio. kr. til barmarksværkerne.

Da det i 2000 kunne konstateres, at en række værker på trods af disse tiltag fortsat havde økonomiske problemer, blev det besluttet at bevilge statslige tilskudsmidler. Tilskuddet skulle primært anvendes til nedbringelse af gæld. Modtagerkredsen af statstilskuddet omfattede ud over barmarksværkerne et antal mindre, decentrale kraftvarmeanlæg med en elkapacitet på 3 MW eller derunder. Denne kategori, som blev benævnt ”øvrige værker”, var eksempelvis kendetegnet ved, at værk og ledningsnet i modsætning til barmarksværkerne ikke var etableret samtidigt. I denne gruppe indgik endvidere biogas- og biomassebaserede værker samt varmforsyningsselskaber.

30. Den første statslige hjælpepakke til barmarksværkerne og øvrige små, decentrale værker blev vedtaget den 16. juni 2000 som opfølgning på en politisk aftale indgået i marts 2000. Ud over et statsligt tilskud til gældsnedbringelse på 250 mio. kr. indgik i hjælpepakken en forhøjelse af elafregningsprisen for værkerne og en aftale med DONG om prissikring på naturgassen til elproduktion. Som led i hjælpepakken blev naturgasselskabernes barmarkspulje endvidere fordoblet til 120 mio. kr.

Energistyrelsens uddeling af statstilskuddet under 1. hjælpepakke på 250 mio. kr., som fandt sted i efteråret 2000, er hjemlet i Akt 320 9/8 2000 samt tekstanmærkning nr. 5, ad § 23.75.01 i Lov om tillægsbevilling for finansåret 2000, oprettet i henhold til Akt B 25/10 2000.

31. På tidspunktet for bevillingen af 1. hjælpepakke blev det anslået, at omkring 80 barmarksværker, 5 biomassebaserede værker samt nogle få øvrige små, decentrale kraftvarmeværker var nødlidende og havde behov for støtte. Energistyrelsen udsendte ansøgningsmateriale til omkring 183 værker, hvoraf 154 ansøgte om at komme i betragtning til støtte. 65 barmarksværker og 7 øvrige værker modtog tilskud under 1. hjælpepakke.

32. Der var i efteråret 2000 et politisk ønske om at få uddelt midlerne under 1. hjælpepakke så hurtigt som muligt.

Ifølge Energistyrelsen fandt tilrettelæggelsen af tilskudsordningen sted under et betydeligt tidspres.

33. I august 2001 udarbejdede Energistyrelsen en evaluering af den udbetalte støtte til værkerne under 1. hjælpepakke. Som udløber af evalueringsrapporten fik Energistyrelsen udarbejdet en ekstern revisionsundersøgelse af de omkring 20 værker, som stadig blev anset for økonomisk trængte. Undersøgelsen viste, at en række værker fortsat var nødlidende.

34. På denne baggrund blev det i forbindelse med en energipolitisk aftale af 20. februar 2002 besluttet at etablere endnu en hjælpepakke. Pakken bestod af en bevilling på yderligere 85 mio. kr. i direkte tilskud samt en afgiftslempe på 115 mio. kr. for de decentrale kraftvarmeværker, herunder barmarksværkerne.

Energistirelsens uddeling af statstilskuddet under 2. hjælpepakke på 85 mio. kr., som fandt sted i marts 2003, er hjemlet i Akt 178 29/5 2002 og Akt 83 12/3 2003 samt tekstanmærkning nr. 9, ad § 08.65.01 i finansloven for 2003.

35. I august 2002 udsendte Energistyrelsen ansøgningsmateriale vedrørende 2. hjælpepakke til samme kreds som ved 1. hjælpepakke. I alt 74 værker søgte om støtte. 22 barmarksværker og 8 øvrige værker modtog støtte under 2. hjælpepakke.

36. I forbindelse med Energistirelsens behandling af ansøgningerne ved 2. hjælpepakke blev værkernes økonomi underkastet en grundigere analyse sammenlignet med 1. hjælpepakke. Analysen blev forestået af et revisionselskab, som udarbejdede en særskilt rapport om hvert værk. Som følge af Rigsrevisionens bemærkninger i beretning nr. 17/01 havde Energistyrelsen endvidere ændret en række forudsætninger i den benyttede fordelingsmodel.

37. Økonomi- og erhvervsministeren redegjorde i et notat til Folketingets Energipolitiske Udvalg dateret 23. april 2003 for værkernes situation efter fordeling af puljen på 85 mio. kr. Det fremgik, at der var 10 værker, som fortsat havde betydelige økonomiske problemer. Ifølge notatet kun-



ne disse problemer tilskrives en række selvforskyldte forhold, herunder eksempelvis opkrævning af for lave varmepriser og høje administrations- og vedligeholdelsesomkostninger.

I august 2003 besøgte et rejsehold bestående af medarbejdere fra Energistyrelsen og departementet de 10 værker med henblik på at drøfte tiltag og udarbejde handlingsplaner, der kunne bidrage til at forbedre det enkelte værks økonomiske situation. I relation hertil er der igangsat en ny regnskabsundersøgelse af værkerne med det formål at vurdere mulighederne for en nedsættelse af varmepriserne inden for en kort tidshorizont, bl.a. gennem en omlægning af lån. Ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriet forventes denne undersøgelse færdiggjort primo 2004.

38. **Tabel 1** viser, at i alt 81 barmarksværker og andre små, decentrale kraftvarmeanlæg i perioden 1999-2003 har modtaget 450,7 mio. kr. i direkte tilskud fra Energistyrelsen og fra naturgasselskaberne.

**Figur 1. Oversigt over tilskud fra Energistyrelsen og naturgasselskabernes barmarkspulje**

|                                       | Genstand for Rigsrevisionens undersøgelse |                                      |                                       | Naturgasselskabernes barmarkspulje 1999-2001 | Naturgasselskaberne og Energistyrelsen |
|---------------------------------------|---|--------------------------------------|---------------------------------------|--|--|
|                                       | Energistyrelsens 1. hjælpepakke 2000      | Energistyrelsens 2. hjælpepakke 2003 | Energistyrelsens 1. og 2. hjælpepakke |  |  |
| <b>Udbetalt støtte...</b>             | <b>249,7 mio. kr.</b>                     | <b>83,0 mio. kr.</b>                 | <b>332,7 mio. kr.</b>                 | <b>118,0 mio. kr.</b>                        | <b>450,7 mio. kr.</b>                  |
| Antal tilskudsmodtagende værker ..... | 72  | 30                                   | 78                                    | 67   | 81                                     |
| Heraf antal tilskud                   |   |                                      |                                       |  |  |
| over 10 mio. kr. ...                  | 1   | 2                                    | 5                                     | 1  | 14                                     |
| mellem 10 og 5 mio. kr. ....          | 13  | 2                                    | 21                                    | 5  | 20                                     |
| mellem 5 og 1 mio. kr. ....           | 53  | 17                                   | 46                                    | 18   | 40                                     |
| under 1. mio. kr. ...                 | 5   | 9                                    | 6                                     | 43   | 7                                      |
| Tilskud pr. værk ..                   | 3,5 mio. kr.                              | 2,8 mio. kr.                         | 4,3 mio. kr.                          | 1,8 mio. kr.                                 | 5,6 mio. kr.                           |
| Tilskud pr. husstand (skønnet)...     | 14.000 kr.                                | 11.000 kr.                           | 17.000 kr.                            | 7.000 kr.                                    | 22.000 kr.                             |

39. Det fremgår ligeledes af tabel 1, at Energistyrelsen i forbindelse med de 2 hjælpepakker har ydet tilskud til gældsnedbringelse på i alt 332,7 mio. kr. til 78 forskellige værker. 5 værker har fået tildelt mere end 10 mio. kr., mens hovedparten har modtaget mellem 1 og 5 mio. kr.

Herudover kan det bemærkes, at 24 værker modtog tilskud fra såvel 1. som 2. hjælpepakke, mens 32 værker, som modtog støtte under 1. hjælpepakke, fik afslag ved 2. hjælpepakke. 6 værker, som fik afslag under 1. hjælpepakke, modtog tilskud for i alt ca. 34 mio. kr. i forbindelse med 2. hjælpepakke.

#### IV. Energistyrelsens overordnede tilrettelæggelse

40. Folketingets forudsætninger for udbetalingerne af de 2 hjælpepakker var fastlagt i de vedtagne aktstykker og tekst-anmærkninger. Det fremgik heraf, at værkerne skulle opfylde et antal betingelser for at komme i betragtning til støtte.

Den overordnede forudsætning i Folketingets bevilling af hjælpepakkerne var, at støttemidlerne skulle tildeles værker, som var nødlidende. Et værk blev anset for nødlidende, når dets beregnede langsigtede varmepris afveg væsentligt fra priser, der var konkurrencedygtige med priser for individuel olieopvarmning. Herudover skulle værkerne opfylde et antal formelle kriterier, som vedrørte værktype, ejerskabsforhold samt etableringsdato.

Støttebetingelserne i forbindelse med de 2 hjælpepakker er opsummeret nedenfor.

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Overordnet betingelse</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Værket skal være <i>nødlidende</i>.</li> <li>• Et værk defineres som nødlidende, når den beregnede langsigtede varmepris afviger væsentligt fra varmeprisen for olie-kunder.</li> </ul> |
| <b>Formelle betingelser</b>  | <p>Værket skal opfylde kriterier vedrørende</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Værkttype</li> <li>• Ejerskabsforhold</li> <li>• Etableringsdato.</li> </ul>  |

41. Rigsrevisionen har undersøgt, om Energistyrelsens metode til fordeling af de 2 hjælpepakker sikrede et hensigtsmæssigt grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende, samt om værkerne opfyldte de formelle tilskudskriterier. Energistyrelsens beregninger af det enkelte værks støttebehov gennemgås i kap. V.

## **A. Energistyrelsens fordelingsmetode**

42. Rigsrevisionen har gennemgået Energistyrelsens metode til fordeling af støtten. I undersøgelsen indgår en vurdering af, om metoden generelt sikrede, at de tilskudsmodtagende værker opfyldte den overordnede betingelse om at være nødlidende. Herudover vil Rigsrevisionen vurdere, om Energistyrelsens model anvendt ved fordelingen af 2. hjælpepakke var baseret på realistiske og veldokumenterede beregningstekniske forudsætninger. Forudsætningerne vedrørende 1. hjælpepakkes model blev undersøgt i beretning nr. 17/01 og vil derfor ikke blive gennemgået i denne beretning.

### **a. Nødlidende-betingelsen**

43. Rigsrevisionen kan konstatere, at Energistyrelsen i udmøntningen af bevillingerne benyttede en metode, hvor opgørelsen af et værks støttebehov blev foretaget på baggrund af værkets beregnede langsigtede varmepris. Et værk blev anset for at være nødlidende og dermed berettiget til støtte fra hjælpepakken, når den beregnede langsigtede varmepris lå over oliereferencen. Denne grundlæggende metode var den samme for begge hjælpepakker.

44. Energistyrelsen benyttede en model til at opgøre det enkelte værks beregnede langsigtede varmepris. I modellen indgik værkspecifikke data samt en række standardforudsætninger. Rigsrevisionen finder, at metoden er administrativt hensigtsmæssig, idet den sikrer et ensartet fordelingsgrundlag og kan gennemføres med et rimeligt ressourceforbrug.

45. Rigsrevisionen kan konstatere, at det i konstruktionen af modellen var et hovedformål for Energistyrelsen at sikre, at støtten tilfaldt værker, som var drevet i overensstemmelse med varmforsyningslovens ”hvile i sig selv”-princip. I henhold til dette princip skal værkernes omkostninger og indtægter over tid modsvare hinanden. Modellen søgte således at sikre, at værker, som var drevet i modstrid med ”hvile i sig selv”-princippet – eksempelvis gennem opkrævning af for lave varmetariffer – ikke blev belønnet.

46. Energistyrelsens beregningsmetode er blevet kritiseret af nogle værker for at være kompleks og baseret på en fiktiv varmepris, som ikke stemmer overens med værkernes reelle varmetariffer.

I relation hertil er det Rigsrevisionens opfattelse, at fordelingsmodellens primære formål ikke var nøjagtigt at afspejle hvert enkelt værks faktiske forhold, men derimod at sikre en rimelig og ensartet fordeling af støtten. Modellens beregninger gav et øjebliksbillede af, hvilke værker som var mest nødlidende ud fra de på opgørelsestidspunktet gældende brændsels- og afregningspriser. Det er Rigsrevisionens vurdering, at anvendelsen af samme fordelingsmodel på et andet tidspunkt med andre brændsels- og afregningspriser kunne have resulteret i en anderledes fordeling af støttemidlerne.

Rigsrevisionen finder, at anvendelsen af en kompleks fordelingsmetode forudsætter, at Energistyrelsen giver klar og fyldestgørende information til værkerne om fremgangsmåden.

47. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at den af Energistyrelsen valgte model grundlæggende udgjorde en rimelig metode til fordeling af de 2 hjælpepakker. Modellen sikrede et ensartet og administrativt hensigtsmæssigt grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende. Rigsrevisionen finder, at denne fremgangsmåde var i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger. En fordelingsmodel af denne karakter stiller samtidig krav til, at de beregningstekniske forudsætninger, som indgår i modellen, er baseret på et realistisk grundlag.

#### **b. Beregningstekniske forudsætninger i modellen for 2. hjælpepakke**

48. Rigsrevisionen har gennemgået Energistyrelsens model til fordeling af 2. hjælpepakke for at vurdere, om de beregningstekniske forudsætninger var realistiske og veldokumenterede. I henhold til beretning nr. 17/01 var dette ikke tilfældet i forbindelse med 1. hjælpepakkes fordelingsmodel.

Gennemgangen har taget udgangspunkt i modellens 2 centrale elementer: oliereferencen og den beregnede langsigtede varmepris.

## Oliereferencen

49. I Energistyrelsens fordelingsmodel var oliereferencen afgørende for vurderingen af, om værkerne var nødlidende. Referencen satte et mål for, hvornår et værks beregnede langsigtede varmepris var konkurrencedygtig med, hvad oliekunder betalte for opvarmning af et standardhus.

50. Rigsrevisionen kan konstatere, at Energistyrelsen ved 2. hjælpepakke benyttede samme tekniske forudsætninger for oliereferencen som ved 1. hjælpepakke for så vidt angår:

- Varmeforbrug for opvarmning af et standardhus på 130 m<sup>2</sup> (65 GJ/18,1 MWh).
- Virkningsgrad for oliefyr (72 %), idet omkostninger til reinvestering ikke medregnes.
- Drifts- og vedligeholdelsesomkostninger (2.500 kr. inkl. moms årligt).

Rigsrevisionen finder, jf. beretning nr. 17/01, at disse forudsætninger er realistiske og veldokumenterede.

51. Rigsrevisionen kritiserede i beretning nr. 17/01, at Energistyrelsen i fastlæggelsen af oliereferencen i forbindelse med 1. hjælpepakke ikke havde medregnet det forhold, at private oliefyrskunder normalt får rabat i forhold til listepriisen på olie. Af økonomi- og erhvervsministerens redegørelse til statsrevisorerne af 20. januar 2003 vedrørende beretning nr. 17/01 fremgik det, at Energistyrelsen ved 2. hjælpepakke havde valgt at fastholde forudsætningen om, at rabatter ikke skulle medtages i beregning af oliereferencen.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Konkurrencestyrelsen havde foretaget en ny analyse i forhold til 1. hjælpepakke af private oliefyrskunders normale rabat. Analysen viste, at rabatten ikke var så betydelig for privatkunder som anslået i tidligere undersøgelser. Olierabatten kunne derfor ifølge ministeren med rimelighed antages at blive udlignet af andre forhold, som fordyrede opvarmningsudgiften ved oliefyr, og som heller ikke var medtaget i opgørelsen af oliereferencen.

På denne baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at forudsætningen om ikke at medregne rabatter er realistisk og veldokumenteret.

52. Rigsrevisionen kritiserede endvidere i beretning nr. 17/01, at Energistyrelsen i fastlæggelsen af oliereferencen anvendte en oliepris baseret på en enkelt dag. Rigsrevisionen fandt, at man henset til de globale olieprisers fluktuerende karakter burde have baseret prisen på et gennemsnit over en længere referenceperiode.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Energistyrelsen i forbindelse med 2. hjælpepakke valgte at ændre modellen på dette punkt, så oliereferencen baseredes på gennemsnitsolieprisen for en periode på 1 år (1. juli 2001 - 30. juni 2002). På denne baggrund beregnede Energistyrelsen oliereferencen til 736 kr./MWh (ekskl. moms), svarende til en årlig varmeudgift for en gennemsnitshusstand på 16.600 kr. (inkl. moms).

Valget af referenceperiode havde væsentlig betydning for oliereferencen samt for de naturgas- og elpriser, som indgik i den beregnede langsigtede varmepris. Referenceperioden var derfor vigtig for opgørelsen af værkernes samlede støttebehov.

Valget af en 1-årig periode var ligeledes nævnt i økonomi- og erhvervsministerens redegørelse til statsrevisorerne af 20. januar 2003. I relation hertil konstaterede rigsrevisor i sit notat til statsrevisorerne af 19. februar 2003 vedrørende ministerens redegørelse, at denne ændring bidrog til, at modellen i højere grad byggede på realistiske forudsætninger.

53. Rigsrevisionen har undersøgt grundlaget for ministeriets valg af en 1-årig referenceperiode for gennemsnitsolieprisen.

I et internt notat fra september 2002 afvejede Energistyrelsen fordele og ulemper ved valget af forskellige referenceperioder. Det blev fastslået i notatet, at der ikke eksisterede én optimal referenceperiode, som kunne bestemmes ud fra objektive kriterier. Et gennemsnit over 10 år ville dog være den mest "korrekte", idet den i rimelig grad tog højde for fluktuationerne i verdensmarkedsprisen på olie. Det anførtes imidlertid samtidig, at der kunne være problemer med valget af denne periode. Næsten alle barmarksværker var yngre end 10 år og ville derfor ikke finde en så

lang referenceperiode indlysende. På denne baggrund konkluderede Energistyrelsen i notatet, at 2 år ville være en hensigtsmæssig referenceperiode, idet gennemsnitsprisen for denne periode stod klarere i værkernes erindring og svarede til det niveau, som havde været gældende det seneste halve års tid. Herudover svarede dette netop til det prisniveau, som OPEC-landene forsøgte at opretholde.

54. Energistyrelsen drøftede valget af referenceperioden med interesseorganisationerne og naturgasselskaberne. Ifølge Energistyrelsens referat af et møde den 9. august 2002 i det følgeudvalg, hvor parterne var repræsenteret, var der tilslutning til en 2-årig referenceperiode.

Af referatet af et følgeudvalgsmøde den 22. oktober 2003 fremgår, at Energistyrelsen – i lighed med de eksterne mødedeltagere – fandt, at grundlaget for oliereferencen burde være 1-2 år, og at styrelsen overvejede at anvende perioden juli 2000 - juni 2002. Energistyrelsen har efterfølgende bemærket, at styrelsen med sit udsagn om, ”*at styrelsen overvejer at anvende perioden juli 2000 - juni 2002*” blot ville tilkendegive, at styrelsen overvejede at anvende ”et skævt kalenderår” svarende til de fleste kollektive varmforsyningsanlægs regnskabsår.

I en foreløbig indstilling fra november 2002 fastslog Energistyrelsen, at en referenceperiode på 1, 2 eller 3 år var at foretrække, og at interesseparterne fandt det bedst at benytte en 2-årig periode.

55. Energistyrelsen indstillede i et notat af 28. november 2002 til Økonomi- og Erhvervsministeriets departement, at der i modellen blev anvendt en 1-årig referenceperiode. I notatet anbefalede det, at indstillingen blev forelagt regeringens økonomiudvalg forud for drøftelse med de politiske ordførere. Det fremgik af notatet, at det samlede støttebehov for de værker, som havde søgt om midler, var meget afhængigt af valget af forudsætninger i fordelingsmodellen, herunder gennemsnitsprisen anvendt til fastlæggelse af oliereferencen. Det oplystes endvidere, at anvendelsen af en periode på 1 år ville resultere i et samlet støttebehov på ca. 80 mio. kr., mens brugen af en 2-årig periode ville resultere i, at det samlede støttebehov blev ca. 70 mio. kr. højere.

Rigsrevisionen har konstateret, at der ikke på ministeriets sagsakter var dokumentation, der afspejlede, hvilken behandling notatet fra Energistyrelsen fik i departementet og i det politiske system. Ministeriet har beklaget, at handlingsforløbet ikke er nærmere dokumenteret. På Rigsrevisionens anmodning har ministeriet forklaret, at notatet i lettere ændret form blev forelagt og tiltrådt af regeringens økonomiudvalg. Rigsrevisionen kan konstatere, at oplysningen om, hvilken indvirkning valget af en 2-årig referenceperiode ville have for det samlede støttebehov, ikke var medtaget i den version af notatet, som tilgik økonomiudvalget.

56. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af de relevante sager i Energistyrelsen og i Økonomi- og Erhvervsministeriets departement ikke fundet dokumentation, der begrunder valget af en 1-årig periode i stedet for en 2-årig, som styrelsen tidligere selv havde anbefalet. Valget af en 1-årig periode var således ikke dokumenteret.

57. Økonomi- og Erhvervsministeriet har på Rigsrevisionens anmodning efterfølgende redegjort for baggrunden for valget af en 1-årig referenceperiode. Ifølge ministeriet eksisterede der ikke én optimal referenceperiode, og da det både gav genkendelighed for værkerne og indebar en beregningsmæssig teknisk simpelhed, valgte Energistyrelsen at anvende en 1-årig referenceperiode i beregningerne. Ministeriet anførte endvidere, at der blandt interesseparterne var enighed om, at perioden skulle være kort.

58. I sin redegørelse til statsrevisorerne vedrørende beretning nr. 17/01 erklærede økonomi- og erhvervsministeren sig enig i, at væsentlige beslutninger skulle baseres på beregninger, der byggede på realistiske forudsætninger. Endvidere skulle Finansudvalget informeres, når de oplysninger, som tilgik udvalget, var baseret på skøn og derved forbundet med væsentlig usikkerhed.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Finansudvalget ved flere lejligheder modtog oplysning om, at Energistyrelsen ville benytte en referenceperiode på 1 år. Rigsrevisionen finder dog ikke, at udvalget er blevet tilstrækkeligt oplyst om baggrunden for valget af denne forudsætning. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Folketinget burde have modtaget in-



formation om baggrunden for det skøn, som lå til grund for ministeriets valg af referenceperioden for gennemsnitsolieprisen, herunder særligt fordele og ulemper ved anvendelsen af alternative referenceperioder, som eksempelvis 2 eller 10 år, og deres skønnede indvirkning på det samlede støttebehov.

### **Den beregnede langsigtede varmepris**

59. Rigsrevisionen har gennemgået grundlaget for den anvendte beregnede langsigtede varmepris i Energistyrelsens fordelingsmodel for 2. hjælpepakke.

Den beregnede langsigtede varmepris blev opgjort i Energistyrelsens model for perioden 2002-2010 bl.a. ud fra følgende beregningsfaktorer: værkets brændselsudgifter, elsalg, varmesalg, finansielle omkostninger samt omkostninger til drift, administration og vedligeholdelse. Beregningen blev foretaget ved hjælp af et regneark og var baseret dels på værkspecifikke oplysninger og dels på en række beregningstekniske forudsætninger.

Den beregnede langsigtede varmepris var ændret på visse punkter sammenlignet med 1. hjælpepakke. Rigsrevisionen kan konstatere, at Energistyrelsen drøftede de foretagne ændringer med værkernes interesseorganisationer samt naturgasselskaberne.

60. I beretning nr. 17/01 kritiserede Rigsrevisionen, at der i opgørelsen af den beregnede langsigtede varmepris under 1. hjælpepakke var forudsat en stigning i antallet af tilsluttede varmekunder til værkerne. Rigsrevisionen fandt, at denne forudsætning var for optimistisk i forhold til værkernes reelle fremtidsudsigter. Rigsrevisionen kan konstatere, at Energistyrelsen i forbindelse med 2. hjælpepakke valgte ikke at indregne nyttilslutninger, bortset fra i de tilfælde, hvor værkerne selv angav en konkret forventning om nyttilslutninger.

Rigsrevisionen fandt endvidere i beretning nr. 17/01, at det ikke var hensigtsmæssigt at basere beregningerne under 1. hjælpepakke på el- og gaspriser fra en enkelt dag. I lighed med oliereferencen burde Energistyrelsen have baseret prisen på et gennemsnit over en længere periode. Rigsrevisionen kan konstatere, at Energistyrelsen i forbindelse med 2. hjælpepakke valgte at benytte el- og gaspriser for en 1-årig gennemsnitsperiode.

Herudover ændrede Energistyrelsen i forbindelse med 2. hjælpepakke beregningsforudsætningerne vedrørende værkernes afregningspriser samt varmesalg. For afregningspriserne blev der indført en differentiering mellem priserne i Øst- og Vestdanmark. Endvidere valgte Energistyrelsen efter drøftelse med interesseorganisationerne at graddagekorrigere varmesalget på grundlag af et gennemsnit over de seneste 5 år. Hensigten hermed var at give et mere realistisk billede af værkernes varmesalg.

Rigsrevisionen finder, at ovennævnte ændringer i de beregningstekniske forudsætninger er dokumenterede og bidrager til at gøre beregningsmodellen mere realistisk.

61. I lighed med beregningerne under 1. hjælpepakke valgte Energistyrelsen at beregne de naturgasfyrede værkers omkostninger til administration, drift og vedligeholdelse ud fra en standardfunktion. Rigsrevisionen finder, at denne fremgangsmåde var hensigtsmæssig, idet værker med uforholdsmæssigt høje driftsomkostninger ikke blev stillet bedre end veldrevne værker med lave omkostninger. For de ikke-naturgasbaserede værker, hvis omkostningsstruktur ikke umiddelbart var sammenlignelig med de naturgasbaserede værker, anvendte Energistyrelsen faktiske budgettal for driftsomkostningerne.

Rigsrevisionen finder, at denne fremgangsmåde til håndtering af værkernes omkostninger til drift, administration og vedligeholdelse var baseret på et realistisk og veldokumenteret grundlag.

62. Rigsrevisionen kan konstatere, at Energistyrelsen i forbindelse med 2. hjælpepakke foretog væsentlige ændringer i metoden til opgørelse af værkernes finansielle omkostninger sammenlignet med 1. hjælpepakke.

De finansielle omkostninger, som indgik i opgørelsen af den beregnede langsigtede varmepris, var baseret på den regnskabsanalyse, som blev udført af et eksternt revisionselskab. I analysen blev 3 elementer i værkernes finansielle omkostninger opgjort. For det første blev værkets fiktive saldværdi beregnet ud fra en forudsætning om, at værket havde afskrevet lineært over en antaget standardlevetid. For det andet blev værkets aktuelle restgæld, restløbetid og rente opgjort. For det tredje blev værkets regulerede egenkapital beregnet.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at den ændrede opgørelsesmetode for værkeres finansielle omkostninger under 2. hjælpepakke generelt hvilede på realistiske og veldokumenterede antagelser. Endvidere finder Rigsrevisionen, at opgørelsen af en fiktiv saldogværdi og en reguleret egenkapital for hvert værk bidrog til at sikre, at fordelingsmodellen i højere grad var i overensstemmelse med ”hvile i sig selv”-princippet.

63. Rigsrevisionen har gennemgået de øvrige tekniske beregningsforudsætninger, som indgik i den beregnede langsigtede varmepris, herunder pristalsregulering, inflationsrate, rentesats samt indregning af kraftvarmebeskatning og elproduktionstilskud. Gennemgangen af disse forhold har ikke givet anledning til bemærkninger.

#### **B. Energistyrelsens kontrol af de formelle støttekriterier**

64. I henhold til Folketingets forudsætninger skulle værkerne opfylde følgende 3 formelle kriterier:

- *Værktypekriteriet:* Værket skulle være et barmarksværk, et decentralt kraftvarmeanlæg med en elkapacitet på 3 MW eller derunder, eller et værk, hvis etableringsvilkår efter Energistyrelsens skøn kunne sidestilles med sådanne.
- *Ejerskabskriteriet:* Værket skulle være forbrugerejet eller kommunalt ejet (med undtagelse af biomasseanlæg). Herudover måtte værket ikke være ejet af et elforsyningsselskab, som havde bevilling til at udøve elforsyningsevne i medfør af elforsyningsloven, af en eldistributionsevne eller af et selskab, hvor elværker eller eldistributionsevner havde bestemmende indflydelse.
- *Etableringsdatokriteriet:* Værket skulle være idriftsat eller godkendt af kommunalbestyrelsen før 1. januar 1999 (ændret fra 1. januar 1997 med Akt 83 12/3 2003).

65. Det fremgår af Akt 83 12/3 2003, at 6 værker, som modtog støtte under 1. hjælpepakke, ikke opfyldte kriteriet vedrørende etableringsdato, idet de alle var idriftsat eller godkendt efter 1. januar 1997. Med vedtagelsen af Akt 83

blev etableringsdatokriteriet forud for uddelingen af 2. hjælpepakke ændret fra 1. januar 1997 til 1. januar 1999, hvorved der med tilbagevirkende kraft blev sikret hjemmel for den udbetalte støtte til de 6 værker.

66. Rigsrevisionen har undersøgt, om de værker, som modtog støtte i forbindelse med de 2 hjælpepakker, opfyldte de formelle støtttekriterier. Endvidere er det undersøgt, om de afslag, som blev givet med henvisning til manglende opfyldelse af de 3 kriterier, skete på et korrekt grundlag.

På grundlag af den undersøgte dokumentation er det Rigsrevisionens vurdering, at alle tilskudsmodtagende værker opfyldte kriterierne, med undtagelse af ovennævnte 6 værker. Energistyrelsens afslag med henvisning til de 3 kriterier fandt ligeledes sted på et korrekt grundlag.

### **Energistyrelsens sagsgange og kontrolprocedurer**

67. Rigsrevisionen har undersøgt Energistyrelsens sagsgange og procedurer i forbindelse med kontrol af værkernes opfyldelse af de formelle kriterier.

68. For så vidt angår Energistyrelsens kontrolprocedurer under 1. hjælpepakke har Rigsrevisionen konstateret, at der ikke forelå et administrationsgrundlag eller skriftlige retningslinjer herfor. Energistyrelsen har på Rigsrevisionens anmodning redegjort for den anvendte fremgangsmåde.

Energistyrelsen har oplyst, at man ikke i den konkrete sagsbehandling foretog en systematisk screening af værkernes opfyldelse af kriterierne vedrørende værktype, ejerskab og etableringsdato forud for beregning af et eventuelt støttebeløb. Generelt fandt frasortering af ikke-tilskudsberettigede værker sted sideløbende med støtteberegningerne. Energistyrelsen frasorterede 6 værker på grundlag af manglende opfyldelse af værktypekriteriet, 4 på ejerskabskriteriet og 2 på etableringsdatokriteriet.

69. Energistyrelsen har oplyst, at kontrol af værktypekriteriet ved 1. hjælpepakke fandt sted ved gennemgang af de adresselister, som blev anvendt ved udsendelse af ansøgningsskemaer til potentielle ansøgere. Adresselisterne var baseret på Energistyrelsens energiproducenttælling over Danmarks el- og varmeproducerende anlæg, hvori der bl.a. indgik oplysninger om værkernes elkapacitet. Ifølge

Energistyrelsen blev adresselisterne drøftet og tilrettet i det følgeudvalg, hvor naturgasselskaberne og værkernes interesseorganisationer var repræsenteret, forud for udsendelse af ansøgningsmaterialet. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at det for de øvrige værker var et krav, at en tegningsberettiget repræsentant på ansøgningskemaet skulle skrive under på, at værket opfyldte værktypokriteriet.

Rigsrevisionen finder, at denne fremgangsmåde generelt bidrog til at sikre, at kun værker, som opfyldte værktypokriteriet, fik mulighed for at ansøge om støtte.

70. Ifølge Energistyrelsen fandt kontrollen af *ejerskabskriteriet* ved 1. hjælpepakke for barmarksværkernes vedkommende sted ved gennemgang af de oplysninger om ejerskab, som værkerne havde oplyst i ansøgningskemaet. I skemaet skulle barmarksværkerne afgive detaljerede oplysninger om ejerskabsforhold.

For så vidt angår de øvrige værker kan Rigsrevisionen konstatere, at ejerskabskriteriet ikke var nævnt i ansøgningsmaterialet, og at Energistyrelsen ikke på noget tidspunkt i ansøgningsprocessen anmodede værkerne om at fremkomme med nøjagtige oplysninger herom. Ved gennemgang af Energistyrelsens ansøgningsager kan det dog konstateres, at ejerskabsoplysninger i de fleste tilfælde kunne udledes af det indsendte materiale. Oplysningerne fremgik eksempelvis af værkernes regnskaber eller oplysningskemaerne. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at denne fremgangsmåde ikke sikrede et systematisk og ensartet dokumentationsgrundlag for kontrol af de øvrige værkers ejerskabsforhold.

71. Vedrørende *etableringsdatokriteriet* kan Rigsrevisionen generelt konstatere, at Energistyrelsen i forbindelse med 1. hjælpepakke ikke havde fastlagt en procedure for indhentelse, anvendelse eller kontrol af oplysninger om værkernes idriftsættelses- eller godkendelsesdato.

Rigsrevisionens undersøgelse har samtidig vist, at Energistyrelsen for en del værkers vedkommende forud for ansøgningstidspunktet var i besiddelse af oplysninger, som kunne være blevet anvendt i kontrollen af etableringsdatokriteriet. Oplysningen om barmarksværkernes etableringsår var eksempelvis indeholdt i de regneark, som blev overtaget fra sekretariatet for naturgasselskabernes barmarks-

pulje. Endvidere fremgik det af en liste dateret 18. februar 1999, der var optrykt som bilag i Energistyrelsens rapport af august 2001, ”Hjælpen til barmarksværkerne – En redegørelse for og vurdering af hjælpen på 370 mio. kr.”, hvornår Energistyrelsen, i medfør af varmemforsyningsloven, havde udtalt sig til kommunalbestyrelsen i forbindelse med projekteringen af værkerne.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har i relation hertil anført, at disse oplysninger ikke alene var tilstrækkelige til at konstatere, om værkerne opfyldte etableringsdatokriteriet. Rigsrevisionen finder imidlertid, at Energistyrelsen kunne have foretaget en indledende kontrol på dette grundlag, efterfulgt af en uddybende undersøgelse af enkelte værkers idriftsættelses- eller godkendelsesdato.

72. Rigsrevisionen bemærker, at økonomi- og erhvervsministeren til Folketingets Finansudvalg har redegjort for baggrunden for, at de 6 værker, som ikke opfyldte etableringsdatokriteriet, uberettiget fik tildelt støtte under 1. hjælpepakke.

Ifølge ministerens redegørelse (bilag 21 af 5. marts 2003 vedrørende aktstykke 83) var værkerne ved tildelingen blevet oplyst om støttebetingelserne, herunder kravet om idriftsættelse eller godkendelse inden 1. januar 1997. Betingelserne for støtte var vedlagt enten Energistyrelsens tilsagnsbrev eller den efterfølgende fremsendte kontrolinstruks. Ingen af de 6 værker tilkendegav, at de ikke opfyldte kriterierne. På den baggrund måtte Energistyrelsen derfor ved udbetalingen af støtten gå ud fra, at tilskuds-betingelserne var opfyldt, og at den bevillingsmæssige hjemmel var i orden.

73. Rigsrevisionen har sammenholdt økonomi- og erhvervsministerens redegørelse til Finansudvalget med den fremgangsmåde, som fremgår af Energistyrelsens sagsakter, herunder det skriftlige materiale, som blev tilsendt værkerne. Undersøgelse har vist, at værkerne af Energistyrelsen kun modtog klar oplysning om værktpe-kriteriet og ikke blev gjort bekendt med, at de selv skulle udføre kontrollen af de 3 formelle kriterier.

Rigsrevisionen finder på den baggrund ikke, at Energi-styrelsen – som oplyst af ministeren – havde grundlag for at antage, at værkerne selv ville udføre en betryggende kontrol af opfyldelsen af de 3 formelle kriterier.

74. Rigsrevisionens undersøgelse af Energistyrelsens sagsbehandling i forbindelse med 2. *hjælpepakke* har vist, at kontrolproceduren for værkernes overholdelse af de 3 tilskudskriterier generelt var væsentligt forbedret sammenlignet med 1. *hjælpepakke*. Energistyrelsen sikrede, at værkerne forud for ansøgningstidspunktet blev informeret klart og tydeligt om samtlige støttekriterier. Det var endvidere et krav, at en tegningsberettiget repræsentant for værket på ansøgningstidspunktet skulle attestere, at værkerne opfyldte alle 3 formelle støttekriterier. Endelig medførte den regnskabsanalyse, som blev udført af et eksternt revisionselskab, en grundigere gennemgang af værkernes forhold, hvilket generelt bidrog til en forbedret kontrol af værkernes overholdelse af de formelle tilskudskriterier.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

##### *Energistyrelsens fordelingsmetode*

Folketingets overordnede forudsætning for tildeling af støtte i forbindelse med de 2 *hjælpepakker* var, at værkerne skulle være nødlidende. Et værk blev defineret som nødlidende, når dets beregnede langsigtede varmepris oversteg oliereferencen.

Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen valgte en beregningsmodel, som ud fra en række beregningstekniske forudsætninger opgjorde det enkelte værks beregnede langsigtede varmepris og sammenholdt denne med oliereferencen.

Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsens metode til fordeling af begge *hjælpepakker* sikrede et ensartet og administrativt hensigtsmæssigt grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende. Denne fremgangsmåde var i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger.

Fordelingsmetoden stiller krav til, at de beregningstekniske forudsætninger er baseret på et realistisk grundlag. I beretning nr. 17/01 fandt Rigsrevisionen, at Energistyrelsens model til fordeling af 1. *hjælpepakke* ikke i alle tilfælde havde benyttet realistiske beregningstekniske forudsætninger.

Rigsrevisionens undersøgelse af 2. *hjælpepakkes* model har vist, at de beregningstekniske forudsætninger, som indgik i opgørelsen af den beregnede langsigtede varmepris, var realistiske og veldokumenterede. Undersøgelsen har endvidere vist, at den anvendte oliereference samlet set var opgjort på et realistisk grundlag. Rigsrevisionens undersøgelse viste dog, at Energistyrelsens valg af referencerperiode for olieprisen ikke var dokumenteret.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Energistyrelsen overvejede forskellige referenceperioder for gennemsnitsolieprisen, herunder 1, 2 eller 10 år. Ifølge Energistyrel-

sen eksisterede der ikke én optimal periode, som kunne fastlægges ud fra objektive kriterier. Valget af referenceperiode måtte derfor ske på grundlag af en afvejning af fordele og ulemper ved anvendelsen af forskellige perioder. Rigsrevisionen har ikke på ministeriets sagsakter fundet dokumentation, der begrundet valget af en 1-årig periode.

I sin redegørelse til statsrevisorerne vedrørende beretning nr. 17/01 erklærede økonomi- og erhvervsministeren sig enig i, at Finansudvalget skulle informeres, når de oplysninger, som tilgik udvalget, var baseret på skøn og derved forbundet med væsentlig usikkerhed. Rigsrevisionen kan konstatere, at Finansudvalget ved flere lejligheder modtog oplysning om, at Energistyrelsen ville benytte en 1-årig referenceperiode for gennemsnitsolieprisen. Rigsrevisionen finder dog ikke, at udvalget modtog tilstrækkelig oplysning om baggrunden for det skøn, som lå til grund for ministeriets valg af en periode på 1 år, herunder afvejningen af fordele og ulemper ved anvendelsen af alternative referenceperioder og deres indvirkning på det samlede støttebehov.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Energistyrelsens model benyttet ved 2. hjælpepakke generelt sikrede et realistisk grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende.

#### *Formelle støttekriterier*

I henhold til Folketingets forudsætninger skulle værkerne ud over at være nødlidende opfylde 3 formelle kriterier vedrørende værkttype, ejerskabsforhold samt etableringsdato. Energistyrelsen konstaterede forud for uddelingen af 2. hjælpepakke, at 6 værker i forbindelse med 1. hjælpepakke ikke havde opfyldt etableringsdatokriteriet og dermed uhjælpeligt havde modtaget støtte.

Undersøgelsen har vist, at alle tilskudsmodtagende værker opfyldte kriterierne, med undtagelse af ovennævnte 6 værker. Rigsrevisionen har ikke fundet tilfælde, hvor afslag begrundet med henvisning til manglende opfyldelse af de 3 kriterier skete på et fejlagtigt grundlag.

Undersøgelsen har dog vist, at Energistyrelsen ikke havde sikret tilstrækkelige procedurer til kontrol af de formelle støttekriterier i forbindelse med 1. hjælpepakke. Rigsrevisionen finder ikke, at Energistyrelsen havde grundlag for at antage, at værkerne selv ville kontrollere, om de opfyldte de 3 formelle kriterier. I forbindelse med 2. hjælpepakke havde Energistyrelsen sikret tilstrækkelige kontrolprocedurer.

## **V. Energistyrelsens støtteberegninger**

75. Som led i vurderingen af, om udbetalingen af de 2 hjælpepakker skete i overensstemmelse med Folketingets



forudsætninger, har Rigsrevisionen gennemgået Energistyrelsens konkrete støtteberegninger. Beregningerne dannede grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende, og for opgørelsen af et eventuelt støttebeløb. I relation hertil har Rigsrevisionen desuden undersøgt Energistyrelsens behandling af indsigelser fra værkerne. Formålet har været at vurdere, om støtteberegningerne har været korrekte.

#### **A. Energistyrelsens håndtering af 1. hjælpepakke**

76. Rigsrevisionen har undersøgt Energistyrelsens beregning af støttebeløb og behandling af indsigelser i forbindelse med 1. hjælpepakke med henblik på at vurdere, om støtteberegningerne har været korrekte. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af beregningerne for de 20 udvalgte barmarksværker og samtlige øvrige værker.

##### **a. Beregning af støttebeløb**

77. Rigsrevisionen har gennemgået Energistyrelsens konkrete støtteberegninger, som er foretaget med udgangspunkt i den benyttede beregningsmodel. Formålet har været at undersøge, om beregningerne er baseret på ensartede og vel-dokumenterede oplysninger.

78. Resultatet af Rigsrevisionens undersøgelse af støtteberegningerne, fordelt på de enkelte beregningsfaktorer, er opsummeret i **skema 1**.

Den bagvedliggende analyse og grundlaget for Rigsrevisionens konklusioner for hver beregningsfaktor er beskrevet efter skemaet.

### Skema 1. Resultat af undersøgelsen af støtteberegningerne for 1. hjælpepakke

| Beregningsfaktorer  | Analyseresultat   | Konsekvens for støtteberegningen  |
|---|---|---|
| 1) Formler i fordelingsmodellen   | Enkelte konkrete fejl   | Enkelte fejlagtigt opgjorte støttebeløb   |
| 2) Brændselsudgifter  | Enkelte konkrete datafejl<br>Enkelte tilfælde af manglende dokumentation  | Enkelte fejlagtigt opgjorte støttebeløb   |
| 3) Internt elforbrug  | Enkelte konkrete datafejl<br>Uensartet grunddata<br>Enkelte tilfælde af manglende dokumentation   | Enkelte fejlagtigt opgjorte støttebeløb<br>Generel usikkerhed ved beregningerne, begrænset betydning  |
| 4) Elsalg, varmeproduktion og varmesalg   | Ingen anledning til bemærkninger  |   |
| 5) Omstillingsperiode, antal tilslutninger og antal nyttilslutninger  | En række tilfælde af uensartet korrektion af data<br>Uensartet grunddata<br>Enkelte tilfælde af manglende dokumentation                               | En række fejlagtigt opgjorte støttebeløb<br>Generel usikkerhed ved beregningerne, væsentlig betydning |
| 6) Standardomkostninger (drifts- og administrationsudgifter)  | Ingen anledning til bemærkninger  |   |
| 7) Låneforhold og afskrivninger   | Enkelte konkrete datafejl<br>En række tilfælde af uensartet korrektion af data<br>Uensartet grunddata<br>En række tilfælde af manglende dokumentation | En række fejlagtigt opgjorte støttebeløb<br>Generel usikkerhed ved beregningerne, væsentlig betydning |
| <p>Note:</p> <p>"Enkelte konkrete fejl/datafejl" angives i de tilfælde, hvor Rigsrevisionen konkret har konstateret, at Energistyrelsen har benyttet fejlagtige oplysninger i beregningerne.</p> <p>"Manglende dokumentation" benyttes i de tilfælde, hvor Rigsrevisionen ikke på Energistyrelsens sager har kunnet genfinde de data, som blev benyttet i beregningerne.</p> <p>"Uensartede grunddata" benyttes i de tilfælde, hvor Rigsrevisionen har fundet, at de oplysninger, som Energistyrelsen har benyttet i beregningerne, ikke har været ensartede for alle værker.</p> <p>"Uensartet korrektion af data" angives i de tilfælde, hvor Energistyrelsen har foretaget generelle ændringer i de af værkerne indberettede oplysninger, men hvor ændringer ikke er foretaget ensartet for alle værker, og hvor det ikke kan fastslås entydigt, hvilken fremgangsmåde der er den mest korrekte.</p> |   |   |

79. Som tidligere nævnt har Rigsrevisionen i forbindelse med gennemgangen af 1. hjælpepakke ikke vurderet, hvor meget de enkelte værker har fået udbetalt for meget eller for lidt i støtte. Eventuelle fejl og unøjagtigheder ved 1. hjælpepakke kunne udbedres af 2. hjælpepakke, hvor støtteberegningen generelt skete på et væsentligt forbedret grundlag, og hvor alle ansøgende værker på ny fik vurderet, hvorvidt de var nødlidende. Gennemgangen af Energistyrelsens beregninger i forbindelse med 1. hjælpepakke, herunder også Rigsrevisionens skøn over betydningen for støtteopførelsen, er afrapporteret enkeltstående for forskellige dele af beregningsprocessen.

80. Rigsrevisionen kan indledningsvis konstatere, at Energistyrelsen generelt ved 1. hjælpepakkes støtteberegninger benyttede data fra forskellige år for henholdsvis barmarksværkerne og de øvrige værker, hvilket resulterede i en uensartet behandling af disse værkgrupper. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen burde have sikret, at oplysningerne i beregningerne var baseret på samme basisår eller i det mindste var graddagekorrigeret for at minimere betydningen af de uensartede data.

#### **Ad 1) Formler i fordelingsmodellen**

81. Rigsrevisionen har gennemgået det regneark, som blev benyttet ved støtteberegningerne under 1. hjælpepakke. Rigsrevisionens gennemgang afslørede ingen grundlæggende fejl i regnearkets opbygning eller formler, som havde generel betydning for beregningerne.

Gennemgangen afslørede dog enkelte specifikke fejl i regnearksmodellen, som påvirkede beregningerne for et fåtal af værker.

Rigsrevisionen har således konstateret en formelfejl i beregningerne for 3 værker, som resulterede i væsentlige fejludbetalinger. Fejlen vedrørte beregning af standardomkostninger og resulterede for 2 værker i overkompensation på omkring henholdsvis 2,0 mio. kr. og 0,9 mio. kr. For det tredje værk betød fejlen en underkompensation på ca. 150.000 kr.

Herudover blev en anden formelfejl, som vedrørte udgiften til naturgas for 2 værker, rettet i forbindelse med Energistyrelsens tildeling af tillægstilsagn den 14. december 2000. Denne fejl fik således ikke konsekvens for det uddelte støttebeløb.

82. Ifølge Energistyrelsen opstod formelfejlene i forbindelse med ændringen af visse formler i det regneark, som blev overtaget fra sekretariatet for naturgasselskabernes barmarkspulje. Fejlene opstod på trods af, at styrelsens modifikationer af regnearket blev drøftet med de oprindelige konstruktører af beregningsmodellen.

83. Energistyrelsen har oplyst, at den fejl, som resulterede i de 3 fejludbetalinger, blev konstateret i efteråret 2000, forud for tildelingen af tillægstilsagn den 14. december 2000. I bestræbelserne på at få fordelt og udbetalt hjælpepakken

midler før 1. januar 2001, så gældsnedbringelsen kunne få indvirkning på juniterminen 2001, blev denne fejl efter Energistyrelsens udsagn ikke undersøgt nærmere på dette tidspunkt.

I foråret 2001, hvor samtlige midler fra hjælpepakken var fordelt, gennemførte Energistyrelsen en gennemgang af fejlene. Gennemgangen førte ikke til en korrektion af de 3 fejludbetalinger. Energistyrelsen har om baggrunden herfor anført følgende: a) Der var tale om begunstigende forvaltning for de 2 værker, som modtog for meget i støtte. Dels havde værkerne været i god tro. Dels var tilskuddet allerede forbrugt til obligationsopkøb. Endelig var der på det tidspunkt gået forholdsvis lang tid fra den oprindelige meddelelse om tilsagn. b) Det værk, som modtog for lidt i støtte, ville i forbindelse med den låneomlægning, som Kommune Kredit havde foretaget, få en ekstra økonomisk gevinst, som ikke var iberegnet den oprindelige støtteopgørelse. Gevinsten skyldtes, at de daværende lån generelt kunne indfries til en lavere kurs end 100. Det kunne således efterfølgende konstateres, at værket havde opnået en beregnet langsigtet varmepris, som lå lidt under oliereferencen.

84. Rigsrevisionen bemærker, at det af bevillingsgrundlaget for hjælpepakken fremgik, at et tilskud helt eller delvist skulle tilbagebetales til Energistyrelsen, når de forhold, hvorpå tilsagnet var givet, ændredes. Muligheden for at kræve tilskud tilbagebetalt fremgik ligeledes af Energistyrelsens tilsagnsskrivelser til værkerne.

85. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen burde have reageret på oplysningen om formelfejlene på det tidspunkt, hvor styrelsen blev gjort opmærksom herpå. Energistyrelsen burde således i efteråret 2000 have taget skridt til at undersøge fejlenes konsekvenser for støttetildelingen med henblik på at sikre, at værkerne var blevet tildelt et korrekt beregnet støttebeløb. På dette tidspunkt havde tildelingen af tillægstilsagn ikke fundet sted, og den oprindeligt tildelte støtte var endnu ikke anvendt af værkerne eller deres kreditorer til opkøb af obligationer. Der forelå derfor en reel mulighed for at korrigere eventuelle fejludbetalinger.

Rigsrevisionen finder det ikke begrundet, at Energistyrelsen ikke efterfølgende udbetalte det beløb, som blev ud-

betalt for lidt til ét værk. Den kursrelaterede økonomiske gevinst, som der henvises til i denne forbindelse, kunne principielt berøre alle tilskudsmodtagere. Det pågældende værk ville derfor fortsat være ringere stillet end de øvrige værker. Værket burde have modtaget et supplerende tilskud for at sikre, at det samlede støttebeløb var korrekt.

Af de 2 værker, som modtog for meget i støtte, ansøgte ét om midler fra 2. hjælpepakke. Værket fik tildelt et støttebeløb på 85.000 kr. Værket, som modtog for lidt i støtte, ansøgte ikke om midler fra 2. hjælpepakke.

## **Ad 2) Brændselsudgifter**

86. Rigsrevisionens undersøgelse af data vedrørende værkernes brændselsudgifter har vist, at der for hovedparten af værkerne var anvendt ensartede og veldokumenterede data.

Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at der for 3 biomassebaserede værker i beregningen var anvendt brændselsudgiftstal for fyringsåret 1998/1999, mens der for den resterende del af de øvrige værker blev benyttet data fra fyringsåret 1999/2000. For de 3 nævnte værker var Energistyrelsen i besiddelse af data fra fyringsåret 1999/2000 i form af de indsendte regnskaber. Energistyrelsen har oplyst, at fejlen skyldtes fejlindtastning af data.

For 2 af de 3 værker vurderer Rigsrevisionen, at værkerne isoleret set hver burde have fået tildelt omkring 0,5 mio. kr. mere i støtte under 1. hjælpepakke, hvis Energistyrelsen havde anvendt samme basisår for brændselsudgifterne. Rigsrevisionen bemærker i den forbindelse, at det ene værk fik tildelt støtte (over 1 mio. kr.) ved 2. hjælpepakke, mens det andet ikke blev vurderet som nødlidende.

Rigsrevisionen kan herudover konstatere, at de benyttede data i enkelte tilfælde ikke var dokumenterede på Energistyrelsens sager.

## **Ad 3) Elforbrug**

87. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i hovedparten af støtteberegningerne var anvendt ensartede og veldokumenterede data for værkernes elforbrug.

Undersøgelsen har dog samtidig vist, at det interne elforbrug for enkelte værker ikke var medregnet i udregningen af værkernes beregnede langsigtede varmepriser. Støttebehovet for disse værker ville være blevet forøget med

mellem 200.000 og 400.000 kr., såfremt oplysningerne fra rådgiverrapporten havde indgået i støtteberegningen for de pågældende værker.

Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen burde have opdaget en så tydelig fejl som fraværet af et tal for det interne elforbrug. Det er Rigsrevisionens vurdering, at disse tilfælde af uensartede grunddata for så vidt angår det interne elforbrug kunne være undgået, hvis Energistyrelsen i tilstrækkelig grad havde forholdt sig kritisk til det datamateriale, som styrelsen overtog fra gasselskabernes sekretariat.

88. For enkelte andre værker har Rigsrevisionen konstateret manglende dokumentation for det benyttede tal eller uoverensstemmelser mellem det benyttede tal og den af Energistyrelsen fremlagte dokumentation.

#### **Ad 4) Elsalg, varmeproduktion og varmesalg**

89. Rigsrevisionens gennemgang af datamaterialet vedrørende værkernes elsalg, varmeproduktion og varmesalg samt Energistyrelsens redegørelser for uoverensstemmelserne mellem de benyttede data og dokumentationen har ikke givet anledning til bemærkninger.

#### **Ad 5) Omstillingsperiode, antal tilslutninger og antal mulige tilslutninger**

90. Antallet af forbrugere samt den potentielle vækst i det samlede antal tilslutninger var begge forudsætninger, der indgik i beregningen af værkernes langsigtede varmepreiser. Disse faktorer adskilte sig fra de øvrige beregningsfaktorer ved, at Energistyrelsen i større omfang korrigerede data i forhold til den tilgrundliggende dokumentation. Rigsrevisionen anmodede Energistyrelsen om at redegøre for disse korrektioner, da de ikke var tilstrækkeligt dokumenteret.

91. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Energistyrelsen i en række tilfælde ikke har kunnet dokumentere baggrunden for de korrigerede data og ikke har korrigeret omstillingsperioder og det maksimale antal tilslutninger efter ensartede principper.

Rigsrevisionen har endvidere kunnet konstatere, at Energistyrelsen over for gruppen af øvrige værker ikke havde præciseret tilstrækkeligt klart, hvad værkerne skulle anføre i nøgletalsskemaet vedrørende omstillingsperiode og maksimalt antal tilslutninger. Det er Rigsrevisionens vurdering, at fraværet af præcise retningslinjer resulterede i uensartede indberetninger fra værkerne og medførte en generel usikkerhed ved beregningerne.

92. For en del af de ovennævnte værker har uensartede indberetninger samt uensartet korrektion af data, efter Rigsrevisionens vurdering, haft direkte betydning for udregningen af støttebeløbet. For andre af ovennævnte værker har fejlene ikke direkte haft indflydelse på den endelige tildeling, da værkeres beregnede langsigtede varmepriser var klart under oliereferencen.

#### **Ad 6) Standardomkostninger**

93. I modellen indgik værkeres driftsomkostninger, som både indeholdt værkeres udgifter til servicekontrakt samt til de øvrige administrations- og driftsudgifter. For de naturgasfyrede værker blev der benyttet 2 standardfordelingsfunktioner for henholdsvis barmarksværker og øvrige naturgasfyrede værker. Begge funktioner var baseret på værkeres varmeproduktion. For begge funktioner gjaldt, at der var taget højde for en potentiel stordriftsbesparelse.

For de biomassebaserede værker og varmeforsyningselskaberne blev værkeres faktiske omkostninger anvendt. Dette skyldes værkeres forskellighed, samt at der i disse kategorier ikke var tilstrækkeligt mange værker til at foretage rimelige gennemsnitsbetragtninger.

94. Rigsrevisionen har efterprøvet dokumentationsgrundlaget for de værkspecifikke oplysninger om driftsomkostningerne for de ikke-naturgasfyrede værker. Dette har ikke givet anledning til bemærkninger. Rigsrevisionen har desuden gennemgået beregningerne bag standardfordelingsfunktioner for de gasfyrede værker, hvilket heller ikke har givet anledning til bemærkninger.

### Ad 7) Låneforhold og afskrivninger

95. I modellen indgik værkernes oprindelige hovedstol, som blev sat lig de samlede investeringsomkostninger. På baggrund af hovedstolen blev de finansielle omkostninger, som indgik i værkernes beregnede langsigtede varmepriiser, opgjort. Ud over de rene finansielle omkostninger indgik desuden afskrivninger, som i modellen blev betragtet som en del af de finansielle omkostninger.

96. Rigsrevisionen har gennemgået dokumentationsgrundlaget for de i modellen indførte data for værkernes oprindelige hovedstol og har i en række tilfælde kunnet konstatere udokumenterede data. Rigsrevisionen har bedt Energistyrelsen redegøre for de berørte sager.

97. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at der for de øvrige værker, som havde tegnet kontantindekslån, var regnet med værkernes reelle rentesatser i stedet for standardrentesatsen. Energistyrelsen korrigerede derudover hovedstolen for alle *øvrige værker*, der havde særlige låneforhold, fx flere lån, forskellige lånetyper eller et optagelsestidspunkt før 1990. Disse låneforhold kunne ikke benyttes direkte i modellen, der kun kunne håndtere ét indekslån etableret efter 1990.

På de sager, hvor hovedstolen blev korrigeret, har Rigsrevisionen ikke kunnet finde dokumentation for hverken baggrunden for at korrigere hovedstolen eller for selve den beregningstekniske korrektion. På baggrund af Energistyrelsens redegørelser kan Rigsrevisionen dog konstatere, at styrelsen i de fleste tilfælde efterfølgende har kunnet forklare baggrunden for at korrigere hovedstolen. Undersøgelsen har desuden vist, at Energistyrelsen for enkelte værker, som var langt fra at modtage tilskud, benyttede skønsmæssige korrektioner af hovedstolen.

98. Energistyrelsen har på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelser kunnet konstatere, at hovedstolen for et enkelt værk ikke blev korrigeret i henhold til styrelsens egne retningslinjer. Dette resulterede i, at de finansielle omkostninger for det pågældende værk blev baseret på restgælden fra 2000 i stedet for den oprindelige hovedstol. Konsekvensen af denne fejl er efter Energistyrelsens eget udsagn en undervurdering af tilskudsbehovet for det pågældende



værk. Rigsrevisionens beregninger har vist, at værket skulle have haft ca. 3 mio. kr. mere i støtte, hvis Energistyrelsen havde fulgt sin egen metode til korrektion. I den forbindelse skal det dog bemærkes, at værket blev tilkendt støtte fra 2. hjælpepakke.

For et andet værk var hovedstolen ligeledes fejlagtigt opgjort. Rigsrevisionen har for det pågældende værk kunnet konstatere, at Energistyrelsen for værkets ene lån benyttede restgælden i stedet for den oprindelige hovedstol. Såfremt restgælden havde været korrigeret korrekt, skulle værket have haft ca. 1. mio. kr. mere i støtte. Det skal her til bemærkes, at værket søgte 2. hjælpepakke og ikke blev konstateret nødlidende.

99. Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at Energistyrelsen ikke behandlede barmarksværker finansieret med kontantindekslån og *øvrige værker* med samme lånetype ensartet i modellen. Begge de anvendte metoder var hver for sig rimelige, men ved at anvende forskellige metoder opstod risikoen for uensartet behandling af værkerne.

### Afskrivninger

100. Rigsrevisionen har i en række tilfælde kunnet konstatere uoverensstemmelse mellem det dokumenterede datagrundlag og de i modellen benyttede data vedrørende afskrivninger. Afskrivningsperioden på de forskellige anlægselementer er standardiseret i modellen og er således ikke undersøgt i gennemgangen af data.

101. Rigsrevisionens gennemgang af afskrivningsfordelingen for alle øvrige værker har vist, at Energistyrelsen benyttede en standardiseret afskrivningsfordeling, uanset at dette for enkelte værker gav et afvigende billede i forhold til værkernes faktiske afskrivningsfordeling.

I beregningen af støtten for barmarksværkerne blev der ikke benyttet samme afskrivningsfordeling for samtlige værker. I nogle tilfælde benyttede Energistyrelsen værkernes egne afskrivningsfordelinger, mens standardfordelingen blev benyttet for den resterende del.

Gennemgangen har desuden vist, at Energistyrelsen i enkelte tilfælde efterfølgende indregnede særlige værkspecifikke forhold, som afveg væsentligt fra standardmodellen, fx meget store kurstab.

102. Rigsrevisionens gennemgang har samlet vist, at værker, hvis investeringsforhold kunne sidestilles, ikke altid blev behandlet ensartet. Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen eksempelvis for enkelte varmforsyningselskaber benyttede værkets reelle afskrivningsfordeling og for andre benyttede en standardfordeling.

103. Ud over ovennævnte eksempel på uensartet behandling af værkerne har Rigsrevisionen for 3 *barmarksværker* konstateret deciderede fejl i afskrivningsfordelingen. Disse fejl har alle haft betydning for beregningen af støttebeløbet. Fejlene i afskrivningsfordelingen for disse værker betyder i sammenligning med en standardafskrivningsfordeling, at ovennævnte 3 værker har fået mellem 1,5 mio. kr. for meget og 1,1 mio. kr. for lidt i støtte.

Rigsrevisionen er bekendt med, at ovennævnte afvigelser kan skyldes forskellige indberetninger fra værkerne til gasselskabernes sekretariat. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at Energistyrelsen ved en kontrol af data fra gasselskabernes sekretariat ville have konstateret hovedparten af ovennævnte fejl. Derved havde Energistyrelsen undgået, at disse uensartede data fik indflydelse på støttetildelingen.

#### **b. Behandling af indsigelser**

104. Rigsrevisionen har undersøgt, om alle værker blev orienteret tilstrækkeligt om muligheden for at gøre indsigelse, om værkerne blev behandlet ensartet og rimeligt ved Energistyrelsens sagsbehandling af indsigelserne, samt om Energistyrelsens afgørelser i behandlingen af indsigelser var vel-dokumenterede.

#### **Information til værkerne om indsigelsesmuligheden**

105. Rigsrevisionens undersøgelse af tilsagns- og afslagskrivelserne har vist, at de tidligst udsendte skrivelser ikke indeholdt information, som gjorde det muligt for værkerne at efterprøve det beregningsmæssige fundament bag tildelingen.

Energistyrelsen udsendte efterfølgende – på baggrund af et udtalt ønske fra værkerne – en informationskrivelse til hovedparten af værkerne om beregningerne og en kopi af regnearket, som lå til grund for støttetildelingen. Værkernes mulighed for at gøre indsigelser var ved 1. hjælpe-

pakke derfor tidsmæssigt placeret, efter at værkerne havde fået tilsagn/afslag.

106. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det hverken i de første tilsagns- eller afslagsskrivelser eller i den senere udsendte informationskrivelse fremgik klart, at værkerne havde mulighed for at gøre indsigelse i forhold til støtdeberegningerne. De primære tilsagns- og afslagsskrivelser indeholdt alene en formulering om, at eventuelle spørgsmål kunne rettes til Energistyrelsen. I informationskrivelsen anførte styrelsen, at værkerne havde mulighed for at ”kontrollere de tal, som de har oplyst om el- og varmeproduktion og varmesalg”. Efter Rigsrevisionens vurdering udgør dette ikke en tilstrækkelig orientering om indsigelsesmuligheden. Rigsrevisionen har ved gennemgang af tilsagns-, afslags- og informationskrivelser endvidere konstateret, at styrelsen i langt de fleste tilfælde ikke havde orienteret værkerne om en indsigelsesfrist. I forbindelse med udsendelse af tillægstilsagn var der dog angivet en indsigelsesfrist for værkerne.

107. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Energistyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang orienterede om indsigelsesmuligheden. Desuden burde Energistyrelsen forud for udbetalingen have givet værkerne mulighed for at kontrollere de værkspecifikke data. Dette ville have været en vigtig kvalitetssikring af datagrundlaget for tilskudsfordelingen. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at en del værker havde opfattet udsendelsen af informationskrivelsen med beregningsgrundlaget som en anledning til at gøre indsigelser i forhold til beregningerne.

Energistyrelsen har tilkendegivet, at rammerne for indsigelser burde have været klarere defineret, men at styrelsen i udarbejdelsen var under stort tidspres for at nå at udbetale støtten før 1. januar 2001.

Rigsrevision finder, at Energistyrelsen burde have givet alle værkerne en indsigelsesfrist i forbindelse med tilsagns- og afslagsskrivelserne dels som et led i god sagsbehandling, og dels for at sikre at støtten ikke blev beregnet på et forkert grundlag.

### **Energistyrelsens behandling af indsigelser**

108. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af Energistyrelsens håndtering af indsigelser kunnet konstatere, at grundlaget for styrelsens afgørelser i en række tilfælde ikke fremgik af sagsakterne. I disse sager har Rigsrevisionen anmodet styrelsen om at redegøre for afgørelserne.

109. Energistyrelsen har over for Rigsrevisionen oplyst, at styrelsen generelt forlangte revisorpåtegning af oplysninger fra værkerne for at foretage ændringer i tilskudsberegningen. Styrelsen har dog også oplyst, at der i enkelte tilfælde blev foretaget ændringer på baggrund af oplysning pr. brev eller telefax uden revisorpåtegning.

110. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at en række værker gjorde indsigelser i forhold til de værkspecifikke oplysninger og fik genberegnet støtten på baggrund af de nye data. Værkerne kunne i disse tilfælde dokumentere fejl i talmaterialet eller tilføje nye værkspecifikke forhold af væsentlig betydning.

Ud over de accepterede indsigelser var der også en række indsigelser, som ikke blev accepteret af Energistyrelsen. Disse indsigelser vedrørte hovedsageligt aspekter, som var fastlagt i modellen, og som styrelsen derfor ikke anerkendte. Derudover blev enkelte afvist på baggrund af tidspunktet for henvendelsen.

Generelt kan Rigsrevisionen konstatere, at en del indsigelser udsprang af fejl i det materiale, som beregningerne oprindeligt blev baseret på, hvorfor de i hovedparten af tilfældene blev efterkommet af Energistyrelsen.

111. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ved gennemgangen af samtlige indsigelser ikke er fundet eksempler på, at værker med indsigelser af samme karakter blev behandlet uensartet af Energistyrelsen. Der er samtidig heller ikke konstateret eksempler på accepterede indsigelser, som styrelsen efter Rigsrevisionens vurdering ikke kunne begrunde tilstrækkeligt.

I enkelte tilfælde er baggrunden for Energistyrelsens afvisning af indsigelser dog ikke entydig. Tvivlstilfældene vedrører hovedsageligt spørgsmålet om, hvorvidt værkeres indsigelser var indsendt rettidigt. Netop spørgsmålet om rettidighed kompliceres af, at styrelsen i hovedparten af si-

ne tilsagns- og afslagsskrivelser ikke havde anført en indsigelsesfrist.

112. I ét tilfælde accepterede Energistyrelsen det faglige indhold i indsigelsen, men meddelte værket telefonisk, at der ikke var mulighed for at rette fejlen i forbindelse med den igangværende tilskudsrunde. Det er Rigsrevisionen vurdering, at Energistyrelsen burde have accepteret indsigelsen, idet værket overholdt den fastsatte indsigelsesfrist for tillægstilsagnene.

Den manglende accept af denne indsigelse betød isoleret set, at værket efter Rigsrevisionens vurdering skulle have haft ca. 1,5 mio. kr. mere i støtte. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at dette værk i forbindelse med 2. hjælpepakke ikke blev fundet nødlidende og derfor ikke var berettiget til støtte.

113. I et andet tilfælde undersøgte Energistyrelsen ikke på indsigelsestidspunktet det nærmere indhold af en indsigelse, der ikke var tilstrækkeligt dokumenteret. Værkets henvendelse blev først besvaret efter 3 måneder, og først efter at værket havde rykket efter svar 2 gange. Energistyrelessens langsommelige sagsbehandling betød således, at værket ikke fik mulighed for at fremskaffe den nødvendige dokumentation, før alle midlerne fra hjælpepakken var udbetalt.

114. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at enkelte værker først gjorde indsigelser i marts 2001. Disse indsigelser blev afvist af Energistyrelsen på baggrund af deres sene henvendelse.

Indsigelser fra marts 2001 blev således ikke realitetsbehandlet i Energistyrelsen, og værkerne blev informeret om, at der ikke var flere penge til uddeling. I et enkelt tilfælde har Energistyrelsen efterfølgende ikke kunnet afvise, at realitetsbehandling af indsigelserne ville have ført til en merudbetaling af støtte. Rigsrevisionen kan på denne baggrund konstatere, at det kan have haft betydning for de enkelte værkers tilskud, at styrelsen ikke anførte en indsigelsesfrist i forbindelse med hovedparten af tilskuds- og afslagsskrivelserne.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har i gennemgangen af støtteberegningerne for 1. hjælpepakke konstateret en række tilfælde af uensartet brug af grunddata, konkrete datafejl, manglende dokumentation samt uensartede korrektioner af data. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Energistyrelsens procedurer for indsamling og behandling af data ikke har været tilstrækkelige til at sikre et ensartet og veldokumenteret grundlag for støtteberegningerne. Konsekvensen heraf har været en række fejlagtigt opgjorte støttebeløb samt en generel usikkerhed ved beregningerne.

Rigsrevisionens gennemgang af formlerne i det regneark, som Energistyrelsen benyttede ved 1. hjælpepakke, afslørede ingen generelle fejl. Rigsrevisionen finder dog, at Energistyrelsen straks burde have reageret, da styrelsen blev gjort bekendt med en specifik formelfejl. Den manglende reaktion resulterede i fejlagtige udbetalinger til 3 værker.

Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen ikke i tilstrækkeligt omfang informerede værkerne om muligheden for at gøre indsigelse i forhold til beregningerne. Endvidere finder Rigsrevisionen, at Energistyrelsen med manglende frister og langsommelig sagsbehandling ikke skabte grundlag for en rimelig behandling af værkeres indsigelser. For mindst ét værks vedkommende resulterede dette i et fejlagtigt opgjort støttebeløb. Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at grundlaget for Energistyrelsens afgørelser i en række indsigelsessager ikke var dokumenteret.

Rigsrevisionen bemærker, at håndteringen af 1. hjælpepakke ifølge Energistyrelsen fandt sted under stort tidspres.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Energistyrelsens beregninger af det enkelte værks støttebeløb i forbindelse med 1. hjælpepakke i en række tilfælde ikke var korrekte.

## B. Energistyrelsens håndtering af 2. hjælpepakke

115. Rigsrevisionen har undersøgt Energistyrelsens beregning af støttebeløb og behandling af indsigelser i forbindelse med 2. hjælpepakke med henblik på at vurdere, om støtteberegningerne har været korrekte.

### a. Beregning af støttebeløb

116. Rigsrevisionen har gennemgået Energistyrelsens konkrete støtteberegninger, som er foretaget med udgangspunkt i den benyttede beregningsmodel. Formålet har været at undersøge, om Energistyrelsens opgørelse af hvert enkelt an-

sørgerværks støttebehov er sket på grundlag af ensartede og veldokumenterede oplysninger.

Rigsrevisionens undersøgelse er foretaget på baggrund af en gennemgang af beregningerne for samtlige værker.

117. Værkerne modtog i august 2002 en orientingsskrivelse fra Energistyrelsen indeholdende information om ansøgningsprocessen. Med skrivelsen var medsendt et skema, på hvilket grundlag værkerne ud fra en forsimplet beregning kunne vurdere, om deres varmepriser var tilstrækkeligt høje til at komme i betragtning. Energistyrelsen har oplyst, at formålet med skemaet var at få foretaget en indledende frasortering af de værker, som lå meget langt fra at blive vurderet som nødlidende. Herved kunne sagsbehandlingen fokuseres på en grundigere opgørelse af støttebehovet for de værker, der havde realistisk mulighed for at få tildelt støtte. Ansørgerværkerne havde pligt til at medsende skemaet. Ifølge Energistyrelsen afskar resultatet af værkets egen vurdering på baggrund af skemaet dog ikke værkerne fra at ansøge og komme i betragtning til støtte. Ud over ovennævnte skema skulle de ansøgende værker indsende et ansøgnings-skema, de seneste 5 års regnskaber og budget for 2003 samt et skema med supplerende oplysninger.

118. Energistyrelsen anvendte i forbindelse med 2. hjælpepakke et regneark til beregning af støttebeløbene til værkerne, som var meget lig det anvendte for 1. hjælpepakke. I regnearket indgik en beregningsfunktion, der på grundlag af værkspecifikke data samt generelle beregningstekniske forudsætninger fordelte støttemidlerne, så de nødlidende ansørgerværker fik nedbragt deres beregnede langsigtede varmepris til oliereferencen. Rigsrevisionen har gennemgået den grundlæggende opbygning samt formlerne i Energistyrelsens regneark, hvilket ikke har givet anledning til bemærkninger.

Rigsrevisionen har gennemgået samtlige Energistyrelsens ansøgnings-sager med henblik på at kontrollere dokumentationen for de værkspecifikke inddata, som indgik i regnearket. Rigsrevisionen kan konstatere, at Energistyrelsen generelt indhentede yderligere information fra værkerne i de tilfælde, hvor der enten manglede oplysninger eller var tvivl om de modtagne data.

119. I gennemgangen har Rigsrevisionen konstateret enkelte tilfælde, hvor de benyttede data ikke har været fuldt ud dokumenterede.

For 2 værker havde Energistyrelsen foretaget indtastningsfejl i regnearket vedrørende de oplyste tal for henholdsvis varmesalg og varmeproduktion. Energistyrelsen har på Rigsrevisionens anmodning dokumenteret, at anvendelsen af de korrekte data i ingen af tilfældene havde indvirkning på støttetildelingen.

I opgørelsen af de biomassebaserede værkers finansielle omkostninger foretog Energistyrelsen en generel korrektion af de oplysninger vedrørende låneforhold, som var oplyst i regnskabsanalyserapporten for værket. For 3 værkers vedkommende har Rigsrevisionen fundet, at denne korrektion kun var foretaget for værkets hovedlån, men ikke for de sekundære lån. Energistyrelsen har oplyst, at der var tale om en beregningsteknisk fejl, når de sekundære lån ikke også blev korrigeret. Energistyrelsen har dokumenteret, at fejlene ikke havde indvirkning på støttetildelingen til de 3 værker.

Ligeledes i forbindelse med opgørelsen af de finansielle omkostninger har Rigsrevisionen konstateret 2 tilfælde, hvor Energistyrelsen havde valgt ikke at medregne rente- og afdragsfrie lån, som var modtaget fra henholdsvis den pågældende kommune og amt. Dette var ifølge Energistyrelsen begrundet i, at de pågældende lån ikke skulle afdrages af værkerne inden for den periode, som beregningsmodellen dækkede (frem til 2010). Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at dokumentationen vedrørende det ene værk viser, at værket skulle afdrage lånet på 1 mio. kr. fra 2007. På denne baggrund finder Rigsrevisionen, at det pågældende lån burde have været medtaget i opgørelsen af værkets finansielle omkostninger for den resterende periode i beregningsmodellen, fra 2007 til 2010.

Rigsrevisionen finder, at disse tilfælde, hvor det anvendte datagrundlag ikke har været dokumenteret, er begrænsede i omfang og ikke har ført til fejlagtigt opgjorte støttebeløb. Det kan herudover bemærkes, at værkerne forud for Energistytrelsens opgørelse af det enkelte værks støttebehov fik forelagt datagrundlaget til gennemsyn, uden at dette førte til indsigelser.



120. Ud over ovennævnte forhold har Energistyrelsens beregninger ikke givet anledning til bemærkninger. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at beregningerne var baseret på et ensartet og veldokumenteret datagrundlag. På denne baggrund finder Rigsrevisionen, at Energistyrelsens støtteberegninger i forbindelse med 2. hjælpepakke har været korrekte.

#### **b. Behandling af indsigelser**

121. Rigsrevisionen har gennemgået Energistyrelsens håndtering af de indsigelser, som værkerne indgav i forbindelse med støtteberegningen under 2. hjælpepakke. Formålet har været at vurdere, om værkerne er blevet behandlet ensartet, og om Energistyrelsens afgørelser generelt har været dokumenterede.

I forbindelse med 2. hjælpepakke fik hvert ansørgerværk tilsendt en kopi af regnskabsanalyserapporten samt en opstilling fra Energistyrelsen, der nøjagtigt redegjorde for, hvilke værkspecifikke tal som ville indgå i beregningen. Værkerne modtog dette materiale forud for meddelelsen om tilsagn eller afslag. Formålet var at sikre, at støtteberegningen fandt sted på et korrekt grundlag. Herudover kan Rigsrevisionen konstatere, at Energistyrelsen havde angivet klare tidsfrister for indsigelserne. Rigsrevisionen finder, at denne kontrolforanstaltning bidrog til at minimere antallet af datafejl i støtteberegningen.

122. Gennemgangen har vist, at omkring halvdelen af indsigelserne var rettet mod de analyser af værkernes generelle situation, som indgik i de eksterne revisionsrapporter, mens de øvrige var rettet mod de værkspecifikke oplysninger. Indsigelserne mod revisionselskabets analyser vedrørte primært de anvendte metoder og forudsætninger og gav derfor generelt ikke anledning til ændringer i det konkrete datagrundlag. For så vidt angik de værkspecifikke oplysninger har Rigsrevisionen konstateret, at Energistyrelsen accepterede enkelte værkers indsigelser, hvorved fejl og unøjagtigheder blev rettet. Rigsrevisionen har dog samtidig fundet, at Energistyrelsens sagsakter ikke i alle tilfælde entydigt dokumenterede, om indsigelserne blev godkendt eller ej, og om de havde konkret betydning for støtteberegningen.

Rigsrevisionen har herudover konstateret et enkelt tilfælde, hvor et værk har gjort indsigelse efter Energistyrelsens meddelelse om tilsagn, hvilket resulterede i et tillægstilsagn til værket. Det fremgår af dokumentationen på sagen, at der gjaldt nogle særlige forhold for det pågældende værk, som på grundlag af indsigelsen blev medtaget i støtteberegningen.

123. Rigsrevisionen finder samlet, at Energistyrelsens håndtering af indsigelser under 2. hjælpepakke generelt har bidraget til at sikre et korrekt beregningsgrundlag. Der er ikke konstateret tilfælde, hvor værkerne er blevet behandlet uensartet. Energistyrelsens sagsbehandling og beslutningsgrundlag i forbindelse med håndteringen af indsigelser har dog ikke i alle tilfælde været fuldt ud dokumenteret.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at støtteberegningerne for 2. hjælpepakke generelt var baseret på et ensartet og veldokumenteret datagrundlag. De enkeltstående fejl, som Rigsrevisionen fandt, medførte ikke fejlagtigt opgjorte støttebeløb. Undersøgelsen har samtidig vist, at Energistyrelsens håndtering af indsigelser bidrog til at sikre et korrekt datagrundlag.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Energistyrelsens beregninger af det enkelte værks støttebeløb i forbindelse med 2. hjælpepakke var korrekte.

## **VI. Energistyrelsens information til værkerne**

124. Rigsrevisionen har undersøgt Energistyrelsens information til værkerne i forbindelse med begge hjælpepakker. Baggrunden for undersøgelsen er, at en række værker har fundet, at Energistyrelsens information om den anvendte fordelingsmetode og det konkrete beregningsgrundlag ved uddelingen af hjælpepakkerne ikke i alle tilfælde har været klar og entydig.

125. Det følger af almindelige principper for god forvaltningsskik, at ansøgerne har krav på at modtage klar og fyldestgørende information om de generelle forudsætninger for støttetildelingen, om metoden til vurdering af ansø-

gerens støtteberettigelse samt om grundlaget, hvorpå myndigheden træffer sin afgørelse. Endvidere bør den ansvarlige myndighed give ansøgeren mulighed for at gøre indsigelser samt informere om adgangen til at klage over afgørelsen.

### Information om fordelingsmodellerne

126. Rigsrevisionen har undersøgt Energistyrelsens skriftlige information til værkerne om den anvendte fordelingsmetode. Som tidligere nævnt stiller anvendelsen af en kompleks fordelingsmetode særlige krav til Energistyrelsens information.

127. Rigsrevisionen kan konstatere, at det af orienterings skrivelserne til værkerne om *1. hjælpepakke* fremgik, at Energistyrelsen ville benytte en ”beregnet varmepris” til fordelingen af støtte. Det fremgik endvidere, at beregningerne ville være baseret på standardforudsætninger gældende for samtlige værker samt konkrete nøgletal fra det enkelte ansøgværk. I senere tilsagns- og afslagsskrivelser til barmarksværkerne omtalte Energistyrelsen denne pris som værkernes ”balancerede varmepris”. I tilsvarende skrivelser til de øvrige værker blev den beskrevet som en ”beregnet, langsigtet varmepris”. Energistyrelsen anførte i et bilag med information om metode og forudsætninger for beregningen af tilskudsbeløbet, at den ”balancerede varmepris” var baseret på det enkelte værks regnskabstal samt værkets faktiske anvendte og producerede energimængder, og at den var beregnet som forholdet mellem samtlige omkostninger og den solgte varmemængde over en længere periode.

Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen under *1. hjælpepakke* ikke omtalte den beregnede langsigtede varmepris eller beskrev forudsætningerne for fordelingen ensartet i skrivelserne til værkerne. Dette bidrog til at gøre Energistyrelsens fordelingsmetode endnu mere vanskelig at forstå for værkerne.

Det er Rigsrevisionens generelle vurdering, at informationen til værkerne om den benyttede fordelingsmetode ikke var tilstrækkelig klar og fyldestgørende.

128. Rigsrevisionens undersøgelse af *2. hjælpepakke* har vist, at Energistyrelsens information til værkerne om den

benyttede beregningsmetode generelt var mere klar og fyldestgørende end under 1. hjælpepakke. Energistyrelsen omtalte i skrivelserne til værkerne konsekvent den beregnede langsigtede varmepris som den ”balancerede, langsigtede varmepris”. Det præciseres, at den er fastsat på basis af fælles standardforudsætninger og med udgangspunkt i konkrete nøgledata for det enkelte værk. Endvidere fremgår det mere klart, at beregningerne normalt ikke vil stemme overens med værkernes konkrete varmepris, men alene er et redskab til fordeling af midlerne.

### **Information om begrundelser for tilsagn og afslag**

129. Rigsrevisionen finder, at der i Energistyrelsens meddelelse om tilsagn og afslag generelt bør indgå klar og fyldestgørende information om det grundlag, hvorpå opgørelsen af værkets støttebehov har fundet sted. I den forbindelse er det undersøgt, i hvilket omfang Energistyrelsens afgørelser har været begrundede.

130. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at en gruppe på 37 øvrige værker, som modtog afslag i forbindelse med 1. hjælpepakke, ikke på noget tidspunkt modtog oplysning om hverken beregningsmetoden eller beregningsgrundlaget.

Energistyrelsen har oplyst, at de 37 værker ikke modtog disse oplysninger, fordi de pågældende værker aldrig formelt blev betragtet som ansøgende. Afslaget til disse værker var baseret på det materiale, som blev indsendt forud for den officielle ansøgningsrunde med henblik på en indledende vurdering af, om værket kunne komme i betragtning til støtte fra hjælpepakken. De nævnte værker blev ifølge Energistyrelsen frasorteret på dette stadie, da de lå langt fra at være nødlidende og derfor ikke ville være støt-teberettigede.

I relation hertil finder Rigsrevisionen, at værkerne havde krav på at modtage information om grundlaget for Energistyrelsens afslag. Energistyrelsen har i denne forbindelse anerkendt, at de 37 øvrige værker efter god forvaltnings-skik burde have modtaget information om beregningsgrundlaget.

131. Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at Energistyrelsens tilsagns- og afslagsskrivelser til de resterende ansøgeværker heller ikke indeholdt informationer,

som gjorde det muligt for værkerne at efterprøve afgørelsen. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at disse værker – knap 3 uger efter at have modtaget Energistyrelsens afgørelse – fik tilsendt en informationsskrivelse om beregningerne samt en kopi af selve beregningsgrundlaget. 21 værker gjorde herefter indsigelser mod den første gennemregning og tildeling af midler. På baggrund af indsigelserne foretog Energistyrelsen nye beregninger, der afstedkom tilmægstilsagn til 20 værker.

132. Rigsrevisionens finder, at Energistyrelsens afgørelser generelt var væsentligt bedre begrundet over for værkerne i forbindelse med 2. *hjælpepakke*. Dels var grundlaget for Energistyrelsens afgørelse mere udførligt beskrevet i tilsagns- og afslagsskrivelserne. Dels blev det anvendte regneark, hvoraf Energistyrelsens konkrete beregning fremgik, tilsendt værkerne sammen med meddelelsen om tilsagn eller afslag.

### Information om klagevejledning

133. Rigsrevisionen har gennemgået Energistyrelsens klagevejledning til værkerne i forbindelse med meddelelse om tilsagn eller afslag ved begge hjælpepakker.

134. Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsens tilsagns- og afslagsskrivelser til hovedparten af værkerne i forbindelse med 1. *hjælpepakke* ikke indeholdt information om klageadgangen. I skrivelserne var det alene anført, at spørgsmål kunne rettes til Energistyrelsen.

Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen burde have informeret alle værker udtrykkeligt om muligheden for at klage over afgørelsen. Rigsrevisionen bemærker, at Energistyrelsen undervejs i håndteringen af 1. *hjælpepakke* ændrede udformningen af tilsagns- og afslagsskrivelserne. Af de sidst udsendte skrivelser til i alt 29 værker fremgik det således, at værkerne kunne påklage Energistyrelsens afgørelse til Miljø- og Energiministeriet.

135. Rigsrevisionens gennemgang af 2. *hjælpepakke* har vist, at Energistyrelsen informerede samtlige ansørgerværker om muligheden for at påklage Energistyrelsens afgørelse til økonomi- og erhvervsministeren.

Rigsrevisionen kan konstatere, at 4 værker påklagede Energistyrelsens afgørelse til ministeren. Ministeriet har oplyst, at ingen af de 4 klager blev imødekommet.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Energistyrelsen benyttede en metode til fordeling af de 2 hjælpepakker, som på grund af dens komplekse karakter stillede særlige krav til informationen til værkerne.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at værkerne i forbindelse med 1. hjælpepakke ikke modtog tilstrækkelig klar og fyldestgørende information om den benyttede fordelingsmetode eller om grundlaget for Energistyrelsens afgørelser. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at 37 ud af 154 ansøgere værker på intet tidspunkt blev gjort bekendt med det nøjagtige beregningsgrundlag, hvorpå Energistyrelsens afslag var baseret. Rigsrevisionen finder, at de 37 værker havde krav på at modtage denne information. Herudover har Rigsrevisionen konstateret, at det kun var et fåtal af værker, som i forbindelse med 1. hjælpepakke modtog vejledning om klageadgang vedrørende Energistyrelsens afgørelse.

Undersøgelsen af 2. hjælpepakke har vist, at Energistyrelsens information om fordelingsmetoden og beregningsgrundlaget var tilfredsstillende. Samtlige værker modtog vejledning om klageadgang.

## VII. Sammenfatning

136. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Energistyrelsens metode til fordeling af de 2 hjælpepakker sikrede et hensigtsmæssigt grundlag for vurderingen af, om værkerne var nødlidende. Metoden bestod af en beregningsmodel baseret på standardforudsætninger, som på et givent tidspunkt gav et sammenligneligt billede af værkernes økonomiske situation. Det var ikke målet med hjælpepakkerne at bringe værkernes tariffer ned på niveau med oliereferencen.

137. Undersøgelsen har vist, at støtteberegningerne i forbindelse med 1. hjælpepakke i en række tilfælde ikke var korrekte. I beretning nr. 17/01 konstaterede Rigsrevisionen, at de forudsætninger, som indgik i 1. hjælpepakkes fordelingsmodel, ikke i alle tilfælde var realistiske. På denne baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at Energistyrel-

sens udbetaling af 1. hjælpepakke samlet set ikke er sket i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger.

Rigsrevisionens undersøgelse af 2. hjælpepakke har vist, at den benyttede fordelingsmodel generelt var baseret på realistiske forudsætninger, og at Energistyrelsens støtteberegninger var korrekte. På denne baggrund er det Rigsrevisionens vurdering, at Energistyrelsens udbetaling af 2. hjælpepakke samlet set er sket i overensstemmelse med Folketingets forudsætninger.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at eventuelle fejl ved 1. hjælpepakke blev udbedret af 2. hjælpepakke. Det enkelte værk fik med 2. hjælpepakke mulighed for at få en ny vurdering på et forbedret grundlag af, om de var nødlidende.

Rigsrevisionen, den 9. februar 2004

Henrik Otbo

/Niels de Bang  
fg.