

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**Energistyrelsens  
tilskudsforvaltning**

---

**Marts 2002  
RB A501/02**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	18
A. Indledning .....	18
B. Formål .....	20
C. Afgrænsning.....	21
D. Metode .....	22
III. Energistyrelsens tilskudsordninger .....	24
A. Nøgletal for tilskudsordningerne .....	24
B. Tilskudstyper i Energistyrelsen.....	26
C. Placering af ansvaret når 3. part er involveret .....	30
IV. Ministeriets tilsyn med Energistyrelsens tilskudsforvaltning.....	32
A. Departementets tilsyn.....	32
B. Handlingsplan og tilskudsmodel.....	34
C. Opfølgning på handlingsplanen .....	36
D. Andre initiativer fra departementets side .....	36
E. Undersøgelsen fra et privat revisionsfirma .....	37
V. Energistyrelsens administration af tilskudsordningerne.....	40
A. Energistyrelsens styring af tilskudsforvaltningen .....	40
B. Regler og procedurer.....	42
VI. Energistyrelsens kontrol og tilsyn i praksis .....	54
VII. Evalueringer.....	66
A. Interne regler for evalueringer .....	66
B. Ordninger, som ikke er evalueret.....	67
C. Ordninger, som er evalueret.....	68
Bilag:	
1. Beskrivelse af de enkelte tilskudsordninger i Energistyrelsen .....	78



---

# Beretning om Energistyrelsens tilskudsforvaltning

## I. Resumé

### Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Statsrevisorerne tilkendegav i deres bemærkninger til rigsrevisors notat af 12. februar 2001 vedrørende statsrevisorerens beretning nr. 2/98 om indførelse, administration og kontrol af den grønne afgiftspakke, at de forventede, at rigsrevisor afgav en ny beretning om Energistyrelsens tilskudsforvaltning. Statsrevisorerens forventning skulle ses i lyset af rigsrevisors løfte herom i notatet og Rigsrevisionens tidligere undersøgelser af Energistyrelsens tilskudsforvaltning.

2. Formålet med undersøgelsen har været at vurdere, om Energistyrelsens forvaltning af tilskud lever op til kravene til god tilskudsforvaltning. God tilskudsforvaltning indebærer, at Energistyrelsen kan sikre og efterfølgende har dokumentation for, at tilskuddene anvendes til det eller de formål, som midlerne er bevilget til og i overensstemmelse med de forudsætninger, der er fastsat for at opnå tilskuddet. God tilskudsforvaltning forudsætter således, at Energistyrelsens regler for tilskudsforvaltning definerer og placerer opgaver som administration, ansvar, kompetence samt forpligtelser og tilsyn entydigt.

Til grund for vurderingen er det undersøgt,

- hvorledes ministeriets tilsyn med Energistyrelsens tilskudsordninger er tilrettelagt,
- om Energistyrelsens regler for tilskudsforvaltning definerer og placerer ansvaret og kompetencen for kontrol og tilsyn entydigt i de tilfælde, hvor 3. part er involveret i tilskudsadministrationen,
- om Energistyrelsen har etableret regler og procedurer for kontrol, der lever op til god tilskudsforvaltning,
- om Energistyrelsen sikrer, at de enkelte ordninger evalueres, om det sker rettidigt, og om evalueringerne følges op, og

- om Energistyrelsen sikrer, at regler og procedurer for kontrol og tilsyn følges i praksis, og at dette dokumenteres.

3. Undersøgelsen vedrører tilskudsordninger i Energistyrelsen, og den tager afsæt i igangværende tilskudsordninger i 2000, mens de tilskudsordninger, der i undersøgelser inden for de seneste år er omfattende belyst af Rigsrevisionen, ikke er indgået i undersøgelsen. Tilskud til dækning af kuldioxidafgift i visse virksomheder er dog inddraget af hensyn til opfølgningen i forhold til statsrevisorernes betretning nr. 2/98 om indførelse, administration og kontrol af den grønne afgiftspakke.

4. I forslaget til finanslov fra januar 2002 er tilskud til udnyttelse af vedvarende energi, tilskud til produktrettede energibesparelser, tilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder og tilskud til installation af fjernvarme bortfaldet.

### **Energistyrelsens tilskudsordninger**

5. Energistyrelsen administrerede i 2000 17 tilskudsordninger med samlede udbetalinger på 2.246,4 mio. kr. Rigsrevisionens undersøgelse har omfattet 11 af disse ordninger, med udbetalinger på i alt 1.108,9 mio. kr.

6. De tilskud, Energistyrelsen administrerer, og som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, kan groft inddeles i 3 forskellige typer med udgangspunkt i de forskellige krav, der stilles til kontrol og tilsyn:

- De tilskud, hvor tilsagn er baseret på Energistyrelsens egen kvalitative vurdering af ansøgningen (projekt- og basistilskud).
- De tilskud, hvor tilsagn er baseret på Energistyrelsens godkendelse af objektive kriterier (standardtilskud).
- De tilskud, hvor 3. part er involveret i tilskudsadministrationen.

7. For så vidt angår projektilskud skal tilskudsmodtager fremsende en udbetalingsansøgning for at få udbetalt de

bevilgede midler. Den indeholder en tilkendegivelse af de akkumulerede udgifter og en specificering af omkostninger. I de fleste tilfælde vedlægges udbetalingsansøgningen regnskabs- eller bilagsdokumentation. Såfremt projekter varer længere end et år, indsender tilskudsmodtager generelt rapporter i form af periode- eller årsrapporter, som inkluderer oplysninger om det regnskabsmæssige forbrug. Disse oplysninger anvendes i Energistyrelsen i forbindelse med den løbende overvågning af, om projektet skrider frem som forudsat.

Ved afslutningen af et projekt udarbejder tilskudsmodtager som hovedregel en afsluttende rapport, der indeholder oplysninger om projektets faglige indhold og resultater. Desuden vedlægges et afsluttende regnskab, der skal være revisorpåtegnet i henhold til revisionsinstruksen, såfremt der er krav om dette. Sagsbehandleren gennemgår herefter det afsluttende regnskab og en eventuel revisionserklæring og godkender den fremsendte slutrapport. Slutrapporten og regnskabet skal således godkendes, inden projektet kan afsluttes i det tilskudsadministrative system, TAS, hvilket for de fleste ordninger sker i forbindelse med den afsluttende udbetaling.

5 af de tilskudsordninger, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, er projekt- eller basistilskud, der administreres af Energistyrelsen. Det drejer sig om nye energiteknologier, energiforskningsprogrammet (EFP), produktrettede energibesparelser, energibesparelser i erhvervsvirksomheder samt udviklingsprogrammet for vedvarende energi (UVE), der omfatter både projekt-, basis- og standardtilskud. Nye teknologier, som blev oprettet på finansloven for 1995, har været administreret efter regelsættet for EFP.

8. Administrationen af basistilskud adskiller sig fra administrationen af projekttilskud. Der er som oftest tale om et længerevarende tilskud, der i mange tilfælde har karakter af driftstilskud eller køb af tjenesteydelser. Basistilskuddene ydes typisk til etablering og drift af prøvestationer, videns- og informationscentre, energikontorer mv. Som følge heraf er der ikke tale om et afsluttende regnskab og en afsluttende rapport, men om en årlig tilbagevendende indsendelse af regnskabsmateriale og afrapportering.

Desuden er administrationen af det enkelte basistilskud baseret på en rammeaftale, der indgås mellem Energisty-

relsen og tilskudsmodtager. Rammeaftalen tager højde for sammensætningen af det specifikke tilskud og opstiller en række krav vedrørende administrationen af dette.

9. Standardtilskuddene er kendetegnet ved, at de kun i meget begrænset omfang involverer skøn. Såfremt et antal objektive kriterier er opfyldt, kan der gives tilsagn om tilskud. Der er således tale om en relativ simpel administration, hvor ansøgninger vedlagt overslag over omkostningerne indsendes til Energistyrelsen, som konstaterer, om de objektive kriterier for tilsagn er opfyldte, og derefter afgiver tilsagn. Når det tilskudsberettigede arbejde er gennemført, indsendes herefter fakturaer for det udførte arbejde, hvorefter Energistyrelsen, på baggrund af en stillingtagen til om der foreligger tilstrækkelig dokumentation for det udførte arbejde, udbetaler tilskuddet.

4 af de tilskud Energistyrelsen administrerer er helt eller delvist standardtilskud. Det drejer sig om UVE, omstilling af elopvarmede bygninger, tilslutning til kulkraftvarme samt tilskud til decentrale kraft-varme-værker.

10. 3 af de tilskudsordninger, som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, administreres i et samarbejde mellem Energistyrelsen og henholdsvis Told•Skat og kommunerne. Det drejer sig om: aftaleordningen, pensionist boligordningen samt ældre boligordningen.

### **Ministeriets tilsyn med Energistyrelsens tilskudsforvaltning**

11. Miljø- og Energiministeriet har det overordnede ansvar for at føre tilsyn med Energistyrelsens tilskudsforvaltning. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorledes dette tilsyn nærmere er tilrettelagt.

Undersøgelsen viste, at Miljø- og Energiministeriet, departementet, benytter en decentral styringsmodel, hvor de enkelte styrelser i princippet styrer selv, og at styrelsernes rapportering er en væsentlig feedback-mekanisme for departementets overvågning af styrelsen.

Der er således i ministeriet oprettet et såkaldt controlnetværk. Dette netværk består af en budgetfuldmægtig for de 3 underliggende styrelser, de 3 underliggende forskningsinstitutioner samt fuldmægtige fra departementets økonomikontor.



Det er Rigsrevisionens vurdering, at netværkets indsats er for snævert rettet mod budgetopfølgning. Controllernetværket burde medvirke til, at der blev tilrettelagt de nødvendige administrative forretningsgange, der sikrer, at departementet får fyldestgørende informationer om tilskudsområderne. Netværkets virksomhed kunne med fordel suppleres med både kvantitative og kvalitative analyser, der løbende belyste fx effekten af aktiviteterne, graden af mål-opfyldelse, sagsbehandlingstider mv. Disse data kunne indgå i en forstærket indsats fra departementets side med bl.a. ad hoc-analyser på udvalgte områder.

12. På baggrund af Finansministeriets rapport om ”forvaltning af tilskud” gennemgik ministeriet sine forskellige tilskudsordninger og udarbejdede i 1998 en handlingsplan. Der blev i planen opstillet en række forslag til forbedringer under hver tilskudsordning i Energistyrelsen, og ud fra redegørelser fra de enkelte styrelser vurderede ministeriets departement i april 2000, at styrelsens implementering af handlingsplanen hidtil havde været tilfredsstillende.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet med handlingsplanen løste opgaverne vedrørende lovforberedelse og evalueringer, men at der savnes en konkret stillingtagen i handlingsplanen til spørgsmål vedrørende kontrol og tilsyn.

I juni 2000 udsendte Miljø- og Energiministeriet imidlertid en skrivelse til de 3 underliggende styrelser om kontrolopgavernes organisering ved udlægning af opgaver til andre myndigheder. Rigsrevisionen finder, at skrivelserne var et godt grundlag for, at Energistyrelsen kan gennemgå de tilskudsområder, hvor styrelsen administrerer tilskud sammen med andre myndigheder.

13. Herudover har Energistyrelsen ladet et privat revisionsfirma gennemgå alle Energistyrelsens tilskudsordninger. Revisionsfirmaet konkluderede, at forretningsgangene for forvaltningen i al væsentlighed var betryggende, men at de på visse områder burde forbedres.

Rigsrevisionen har noteret sig, at de detailbemærkninger, som revisionsfirmaet har afgivet i forbindelse med sin gennemgang, er i god overensstemmelse med resultaterne fra Rigsrevisionens undersøgelse.

## **Energistyrelsens administration af tilskudsordningerne**

14. Undersøgelsen har vist, at økonomikontoret i Energistyrelsen ikke foretager kvalitetssikring af sagsbehandlingen. Det er tilskudskontorerne selv, der er ansvarlige for kvalitetssikringen og udformningen af de forretningsgange, der ligger til grund for sagsbehandlingen.

Økonomikontorets administration er bl.a. baseret på TAS. Rigsrevisionen finder, at TAS er et godt instrument til styringen af sagsbehandlingen i Energistyrelsen. Systemet giver grundlag for, at de formelle krav til tilskud overholdes, og at bevillingsadministrationen og regnskabsaflæggelsen kan foregå sikkert og inden for de givne rammer.

Energistyrelsens tidsregistreringssystem opgør ikke tidsforbruget på de enkelte tilskudsordninger. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en sådan opgørelse ville forbedre økonomistyringen ved at gøre det muligt at sammenligne administrationsudgifterne for Energistyrelsens tilskudsordninger ikke blot mellem ordningerne, men også med ordninger i andre styrelser samt over tid.

Rigsrevisionen har i det følgende undersøgt, om Energistyrelsen har etableret regler og procedurer for kontrol, der lever op til god tilskudsforvaltning. Der er i punkterne 15-20 redegjort for resultaterne af denne undersøgelse. Rigsrevisionen har tillige i punkterne 21-24 vurderet, om Energistyrelsen i praksis sikrer, at regler og procedurer for kontrol og tilsyn efterleves og dokumenteres.

15. For så vidt angår projekt- og basistilskud har undersøgelsen vist, at der generelt stilles tilstrækkelige krav om indsendelse af materiale og til dette materiales indhold, ligesom der for de fleste ordninger er opstillet tidsfrister for indsendelsen af materialet.

Undersøgelsen har endvidere vist, at der i nogen grad er opstillet krav til sagsbehandlerens vurdering af materialet for projekttilskud, dog er der ikke generelle vejledninger for sagsbehandlerens vurdering af revisionserklæringer og opfølgning på revisionsbemærkninger.

Endelig har undersøgelsen vist, at Energistyrelsen ikke har opstillet krav om, at alle væsentlige sagsbehandlingskridt skal dokumenteres. Desuden er der ikke stillet krav om, at der ved store, længerevarende projekter vedrørende EFP og UVE skal indsendes delrevisionserklæringer.

Sammenfattende har undersøgelsen vist, at Energistyrelsen for de forskellige tilskudsordninger har etableret regler og procedurer for kontrol, der lever op til god tilskudsforvaltning i staten. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at der bør etableres større overensstemmelse mellem kravene til de enkelte projekttilskudsordninger, og at der bør opstilles krav om indsendelse af delrevisionserklæringer for store projekttilskud under UVE og EFP. Desuden bør det særligt for projekttilskud fremgå, hvem der har besluttet hvad, hvorfor og hvornår, fx ved at Energistyrelsen kræver anvendelse af enkle sagsstyrings- og beslutningsreferater. Disse kan sikre, at ledelsen og medarbejdere har mulighed for at få den fornødne information og dokumentation for beslutninger.

16. Rigsrevisionens undersøgelse af regler og procedurer for standardtilskud har vist, at der generelt er stillet tilstrækkelige krav og tidsfrister til materialet og dets indhold samt modtagelsen af materialet.

Rigsrevisionen finder, at der mangler regler om dokumentation af væsentlige beslutninger i sagsprocessen, og at enkle sagsstyrings- og beslutningsreferater også kunne anvendes på dette område.

17. I forbindelse med de 3 ordninger, der administreres i samarbejde med Told•Skat og kommunerne, har Rigsrevisionen undersøgt, om Energistyrelsens regler for tilskudsforvaltning definerer og placerer ansvaret og kompetencen for kontrol og tilsyn entydigt, når 3. part er involveret i tilskudsadministrationen.

18. Der er i forbindelse med styringen af aftaleordningen etableret en administrationsaftale mellem Energistyrelsen og Told- og Skattestyrelsen. Administrationsaftalen fastlægger i detaljer fordelingen af opgaver mellem Energistyrelsen og Told•Skat. I ordningen trækkes der bl.a. på Told•Skats ekspertise ved kontrolbesøg i virksomhederne. Herudover afgives en revisionserklæring, og der gennemføres kontrol ved en uafhængig verifikator.

19. Hverken for ældre bolig-ordningen eller pensionist bolig-ordningen, hvor en del af administrationen foregår i kommunerne, er der en tilsvarende samarbejdsaftale. Her

styres administration og kontrol i stedet gennem bekendtgørelser, der i detaljer fastlægger, hvordan kommunerne skal forvalte tilskuddene, herunder hvordan den kommunale revision skal rapportere til Energistyrelsen. Desuden er der til støtte for administrationen på områderne oprettet 2 edb-systemer til administration af ordningerne. Edb-systemerne, som Energistyrelsen har etableret, kører hos det tidligere Kommunedata, nu KMD A/S. Energistyrelsen har i medfør af en opkobling til systemet vide muligheder for at trække på de oplysninger, der ligger i det. Desuden er der via edb-systemet etableret en række standardrutiner, der er obligatoriske at gennemføre i forbindelse med sagsbehandlingen i de enkelte ordninger. Energistyrelsen har herudover mulighed for at foretage kontrolbesøg i kommunerne.

20. Samlet har undersøgelsen vist, at Energistyrelsen for de 3 ordninger, der administreres i samarbejde med Told•Skat og kommunerne, har defineret og placeret ansvaret og kompetencen for kontrol og tilsyn entydigt.

### **Energistyrelsens kontrol og tilsyn i praksis**

21. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen vurderet, om Energistyrelsen i praksis sikrer, at regler og procedurer for kontrol og tilsyn følges, og at dette dokumenteres.

22. For så vidt angår projekt- og basistilskud har undersøgelsen vist, at det materiale, der er stillet krav om, generelt modtages, og at den afsluttende kontrol og betaling gennem TAS fungerer betryggende.

Undersøgelsen har imidlertid også vist, at Energistyrelsen på områder, som er af væsentlig betydning for god statslig tilskudsforvaltning, ikke sikrer overholdelse af egne regler. Eksempelvis indsendes regnskaber ofte ikke så hyppigt som reglerne foreskriver, sanktioner i forbindelse med rykkerprocedurer anvendes typisk ikke, udgiftsposter som ikke fremgår af budgetter accepteres uden bemærkninger, regnskaber aflægges ofte ikke, så de kan sammenlignes med budgettet, og Energistyrelsen er i mange tilfælde ophørt med at indkræve revisionsprotokollater. Rigsrevisionen finder samlet, at Energistyrelsens administration på dette område er utilfredsstillende.

Undersøgelsen viste endvidere, at der ikke er hjemmel til besøg på stedet for 4 ud af 5 projektilskud, og at hjemmelen til at aflægge besøg på stedet ikke udnyttes for den sidste ordning.

Endvidere viste undersøgelsen, at der generelt mangler dokumentation for vurderinger på sagerne. Det er derfor ikke muligt at se, i hvilken grad de vilkår og det formål, der har været forudsat ved tilsagnet om det enkelte tilskud, var opfyldt.

Energistyrelsen bør sikre overholdelsen af sine regler for tilskudsadministrationen. En tværgående erfaringsopsamling mellem de enkelte tilskudsordninger, i form af en egentlig kvalitetssikring, kunne bidrage til dette formål.

23. Med hensyn til standardtilskud har undersøgelsen vist, at Energistyrelsen administrerer standardtilskud i overensstemmelse med sine regler og procedurer. Generelt modtages det materiale, som kræves, det modtages rettidigt og opfylder kravene til indholdet. Den relativt enkle sagsbehandling giver generelt ikke Rigsrevisionen anledning til bemærkninger.

Rigsrevisionens undersøgelse viste også, at Energistyrelsen udbetalte tilskuddet til Nødhjælpapuljen på baggrund af årlige ansøgninger og ikke, som forudsat i Energistyrelsens bekendtgørelse, kvartalsvis efter indsendt ansøgning.

For Nødhjælpapuljen mangler der desuden dokumentation af vurderingen af afskrivninger og driftsudgifter.

24. I de tilfælde, hvor 3. part er involveret i administrationen af tilskud, viste Rigsrevisionens undersøgelse, at det krævede materiale blev modtaget rettidigt for de tilskudsordninger, som administreres af kommunerne. Det indsendte materiale opfyldte kravene til indholdet, og den afsluttende kontrol i den besøgte kommune udførtes rimeligt og betryggende. Energistyrelsen modtog de nødvendige oplysninger fra edb-systemerne TEP og TOK, som er Energistyrelsens edb-systemer, der administrerer pensionist boligordningen og ældre boligordningen.

Rigsrevisionen finder dog, at kommunerne bør anvende en tjekliste til dokumentation af den afsluttende kontrol. Rigsrevisionen finder desuden, at kommunerne bør opbevare standardbreve, enten elektronisk eller i kopi.

Vedrørende aftaleordningen viste undersøgelsen, at det krævede materiale for ordningen indsendes. I de stikprøvevis udvalgte sager skete dette rettidigt.

Undersøgelsen viste også, at der nu løbende sker afstemninger mellem Told•Skat og Energistyrelsen, og at Energistyrelsens sammenholdelse af revisionserklæringer og opgørelser fra Told•Skat har medført et faldende niveau af formelle fejl. Told•Skat har gennemført et rimeligt antal kontroller, og der afholdes regelmæssigt møder mellem Energistyrelsen og Told•Skat om administration mv. Der er samlet tale om en betydelig forbedring i administrationen af ordningen i forhold til statsrevisorernes beretning nr. 2/98 om indførelse, administration og kontrol af den grønne afgiftspakke.

Energistyrelsen modtager i varierende omfang revisionsprotokollater, men Energistyrelsen sikrer ikke, at de kommer ind i alle tilfælde. Rigsrevisionen finder også, at resultaterne af Told•Skats indsats bør gennemgås på de regelmæssige møder med Energistyrelsen med henblik på at vurdere, om den samlede kontrolindsats har været tilstrækkelig.

Sammenfattende finder Rigsrevisionen, at Energistyrelsen i de tilfælde, hvor 3. part er involveret i tilskudsadministrationen, sikrer at regler og procedurer for kontrol og tilsyn følges i praksis.

## Evalueringer

25. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorledes evalueringer gennemføres i Energistyrelsen, for at vurdere, om det sker rettidigt, og om evalueringerne følges op. Desuden har Rigsrevisionen undersøgt, om evalueringerne af Energistyrelsens tilskudsordninger indeholder effektmål og vurderinger af deres opfyldelse.

Økonomistyrelsen har i publikationen ”Tilskudsforvaltning i staten, En evaluering” fra juni 2000 anbefalet, at ministeriernes evalueringsindsats søges forbedret, der bør således tages stilling til, hvornår og hvordan tilskudsordningerne evalueres. Det anbefales, at ministerierne udarbejder en handlingsplan for de væsentlige tilskudsordninger og en plan for en tværgående evaluering af hele ministeriets tilskudsområde. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at dette endnu ikke er sket i Miljø- og Energiministeriet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at Energistyrelsen i sine virksomhedsregnskaber under tilskudsafsnittene refererer til gennemførte evalueringer med en kort

redegørelse. I virksomhedsregnskabet anføres også, hvornår de forskellige ordninger forventes evalueret.

26. Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen – hvor det har været relevant – har gennemført evalueringer af sine tilskudsordninger, selv om det ikke for alle ordninger historisk set er sket inden for 5 år, som Miljø- og Energiministeriet har tilstræbt siden 1998. Evalueringerne er gennemført af eksterne rådgivere, og Energistyrelsen har fulgt op på anbefalingerne, men opfølgningen har ikke for alle evalueringer været hurtig og præcis.

Undersøgelsen har også vist, at Miljø- og Energiministeriet endnu ikke har gennemført Økonomistyrelsens anbefalinger vedrørende en forbedret evalueringsindsats, gennem udarbejdelse af en handlingsplan for de væsentlige tilskudsordninger og en plan for en tværgående evaluering af ministeriets tilskud. Dette betyder efter Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet i særlig grad bør koncentrere sig om at præcisere formålet med tilskudsordningerne, så det er muligt at vurdere målopfyldelsen. I forlængelse heraf finder Rigsrevisionen, at departementet må sikre, at de enkelte styrelser udarbejder planer for evaluering og opfølgning af de enkelte tilskudsordninger.

På baggrund af dette finder Rigsrevisionen desuden, at Energistyrelsen bør udarbejde en handlingsplan for evalueringen af sine tilskudsordninger, og at styrelsen umiddelbart efter en evaluering bør udarbejde en plan for opfølgning på den enkelte evalueringens anbefalinger. Begge planer bør afstemmes med departementet, som bør følge planens gennemførelse.

### **Sammenfatning**

27. På baggrund af Rigsrevisionens kritik af Energistyrelsen i flere beretninger og notater har Rigsrevisionen undersøgt Energistyrelsens samlede tilskudsforvaltning. Undersøgelsen viste, at Miljø- og Energiministeriet har haft en decentraliseret tilskudsadministration. Det er Rigsrevisionens vurdering, at rapporteringerne til koncernledelsen er for snævert rettet mod budgetopfølgning, og at de med fordel kunne suppleres med både kvantitative og kvalitative data, der løbende belyser aktiviteterne i Energistyrelsen.

Samtidig har undersøgelsen vist, at Energistyrelsen ikke i tilfredsstillende omfang foretager kvalitetssikring af sagsbehandlingen.

28. Rigsrevisionen har i de tidligere beretninger bl.a. konstateret problemer med kontrollen i de tilfælde, hvor 3. part var involveret i tilskudsadministrationen. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om ansvaret for kontrol og tilsyn er defineret og placeret entydigt for de 3 tilskudsordninger, der administreres i samarbejde med henholdsvis kommunerne og Told•Skat. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ansvaret er entydigt defineret og placeret.

29. For de tilskudsordninger, der administreres af Energistyrelsen selv, har undersøgelsen vist, at der for de forskellige tilskudsordninger er etableret tilfredsstillende administrative procedurer for tilskudsforvaltningen. Det betyder, at der generelt er opstillet krav om, at der inden for fastlagte tidsrammer indhentes regnskaber, revisionserklæringer, projektrapporter mv. Rigsrevisionen har dog samtidig kunnet konstatere, at der kun i begrænset omfang er opstillet krav til sagsbehandlerens vurdering af materialet og til dokumentationen herfor. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der bør stilles krav om at anvende enkle sagsstyrings- og beslutningsreferater. For projekttilskud er der endvidere stor forskel på kravene til sagsbehandlingen af de enkelte tilskudsordninger.

30. Undersøgelsen har vist, at administrationen af standardtilskud, herunder administrationen af tilskud, hvor 3. part er involveret, i store træk fungerer tilfredsstillende. På nogle punkter, der er afgørende for god tilskudsforvaltning, er Energistyrelsens administration af basis- og projekttilskud imidlertid ikke fuldt ud i overensstemmelse med styrelsens egne regler. Det drejer sig bl.a. om, at regnskaber og statusrapporter ofte ikke indsendes så hyppigt, som reglerne foreskriver, at sanktioner i forbindelse med rykkerprocedurer typisk ikke anvendes, at udgiftsposter, som ikke fremgår af budgettet, accepteres uden bemærkninger, at regnskaber ofte ikke aflægges, så de kan sammenlignes med budgettet, og at Energistyrelsen i mange tilfælde er holdt op med at indkræve revisionsprotokollater. Rigsrevi-



sionen finder Energistyrelsens administration på dette område utilfredsstillende.

31. For så vidt angår evalueringer er det Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet i særlig grad bør koncentrere sig om at præcisere formålet med tilskudsordningerne, så det er muligt at vurdere målopfyldelsen. I forlængelse heraf finder Rigsrevisionen, at departementet må sikre, at de enkelte styrelser udarbejder planer for evaluering og opfølgning af de enkelte tilskudsordninger. Miljøministeriet har tilkendegivet, at man fremover vil sikre, at dette sker.

Miljøministeriet har desuden oplyst, at ministeriet tager Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende departementets tilsyn med Energistyrelsens tilskudsadministration til efterretning.

32. Det er Rigsrevisionens overordnede konklusion, at Energistyrelsen samlet set har etableret regler og procedurer, som lever op til kravene til god tilskudsforvaltning, og at bevillings- og regnskabsadministrationen fungerer tilfredsstillende. På nogle punkter, der er afgørende for god tilskudsforvaltning, administrerer Energistyrelsen dog ikke fuldt ud i henhold til egne regler, ligesom sagsbehandlingen ikke dokumenteres tilstrækkeligt.

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

- at Miljø- og Energiministeriets tilskudsadministration var decentraliseret. Det er Rigsrevisionens vurdering, at rapporteringerne til koncernledelsen er for snævert rettet mod budgetopfølgning og mangler at belyse kvaliteten af sagsbehandlingen og målopfyldelsen for tilskudsordningerne,
- at Energistyrelsen har defineret og placeret ansvaret for kontrol og tilsyn entydigt for de 3 ordninger, der administreres i samarbejde med Told•Skat og kommunerne,
- at Energistyrelsen generelt stiller tilstrækkelige krav om indsendelse af materiale, til materialets indhold og til tidsfrister for indsendelse. Der mangler dog krav om dokumentation af sagsbehandlingen, fx i form af enkle sagsstyrings- og beslutningsreferater, og der bør være større overensstemmelse mellem kravene til de enkelte projekttilskudsordninger,
- at Energistyrelsen administrerer standardtilskud i overensstemmelse med sine regler og procedurer, og at Energistyrelsen i de tilfælde, hvor 3. part er involveret i til-

skudsadministrationen, sikrer at regler og procedurer for kontrol og tilsyn følges i praksis,

- at Energistyrelsen ikke sikrer overholdelse af egne regler for basis- og projektilskud på områder, som er af væsentlig betydning for god statslig tilskudsforvaltning. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsens administration på dette område er utilfredsstillende,
- at Energistyrelsen har gennemført evalueringer af sine tilskudsordninger, men at opfølgningen ikke i alle tilfælde har været hurtig og præcis. Ministeriet bør endvidere præcisere formålet med tilskudsordningerne, så målopfyldelsen kan vurderes, og
- at Energistyrelsen samlet har etableret regler og procedurer, som lever op til kravene til god tilskudsforvaltning, og at bevillings- og regnskabsadministrationen fungerer tilfredsstillende. På nogle punkter, der er afgørende for god tilskudsforvaltning, administrerer Energistyrelsen dog ikke fuldt ud i henhold til egne regler, ligesom sagsbehandlingen ikke dokumenteres tilstrækkeligt.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

33. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omfatter forhold inden for det tidligere Miljø- og Energiministerium og Skatteministeriet og vedrører særlig finanslovens konti 23.71-23.75.

34. Statsrevisorerne har i deres bemærkninger til rigsrevisors notat af 12. februar 2001 vedrørende statsrevisorernes beretning nr. 2/98 om indførelse, administration og kontrol af den grønne afgiftspakke tilkendegivet, at de forventede, at rigsrevisor afgiver en ny beretning om Energistyrelsens tilskudsforvaltning. Statsrevisorernes forventning skulle ses i lyset af rigsrevisors løfte herom i notatet og Rigsrevisionens tidligere undersøgelser af Energistyrelsens tilskudsforvaltning. Rigsrevisor havde således i notatet konstateret, at miljø- og energiministeren havde taget initiativer til at styrke kontrollen med tilskud til dækning af udgifter til kuldioxidafgifter. Rigsrevisor agtede at følge miljø- og energiministerens initiativer med en undersøgelse af Energistyrelsens tilskudsforvaltning. I beretningen om den-

ne undersøgelse ville der blive givet en samlet vurdering af forvaltningen.

35. Statsrevisorernes beretning nr. 3/00 om statens driftstilskud til vindmøller indeholdt Rigsrevisionens undersøgelse af Energistyrelsens forvaltning af driftstilskud til vindmøller, som var en del af elproduktionstilskuddet. Rigsrevisionens undersøgelse gav anledning til kritik af Energistyrelsens administration af de ejerskabsregler, der var på vindmølleområdet. Sammenfattende fandt Rigsrevisionen, at Miljø- og Energiministeriet ikke havde forvaltet tilskudsområdet betryggende. Statsrevisorerne påtalte, at Energistyrelsen først efter næsten 4 år havde afsluttet etableringen af et edb-register, hvorfor Energistyrelsen ikke havde haft nogen kontrol med vindmølleejere og elforsyningsselskaber. Statsrevisorerne fandt desuden, at Miljø- og Energiministeriets forvaltning af statens driftstilskud til vindmøller havde været mangelfuld.

36. I sin redegørelse af 17. april 2001 til statsrevisorernes beretning om driftstilskud til vindmøller anførte miljø- og energiministeren, at det ikke var tilfredsstillende, at Energistyrelsen brugte næsten 4 år på at udarbejde det register, der skulle bruges i tilskudsadministrationen. Energistyrelsen havde over for ministeren beklaget, at registeret først var blevet klart i 2000. Desuden oplyste ministeren, at Energistyrelsen havde taget initiativ til at gennemgå samtlige styrelsens tilskudsordninger for at sikre, at administrationen fulgte alle reglerne, herunder at der var klare og ensartede instruktioner for alle involverede parter i sagsbehandlingen.

Rigsrevisor tilkendegav, at han ville inddrage og vurdere dette initiativ i forbindelse med den undersøgelse af Energistyrelsen, som var iværksat.

37. Af rigsrevisors udvidede notat af 12. februar 2001 til statsrevisorerne om tilskud til udvikling af vindmøllegeneratorer fremgår det, at Rigsrevisionen bl.a. havde gennemgået revisionsberetninger for 3 projekter. Det blev konstateret, at Energistyrelsen i 2 ud af 3 projekter havde undladt at sikre sig, at revisionen havde fundet sted i overensstemmelse med de gældende regler. Rigsrevisor fandt det på denne baggrund betænkeligt, at Energistyrelsen havde accepteret

revisionspåtegninger, der ikke levede op til styrelsens egne krav i administrationsvejledningen og revisionsinstruksen.

Rigsrevisor anførte, at dette forhold ville indgå i den undersøgelse, som Rigsrevisionen agtede at foretage af Energistyrelsens tilskudsforvaltning.

38. I denne beretning gives en tværgående analyse af Energistyrelsens tilskudsforvaltning, hvor problemer, der er rejst i de tidligere beretninger og notater på området, indgår som elementer i den samlede analyse.

## **B. Formål**

39. Formålet med undersøgelsen har været at vurdere, om Energistyrelsens forvaltning af tilskud lever op til kravene til god tilskudsforvaltning. Dette er belyst gennem en analyse af, om kontrollen er klart defineret, og om den udføres i henhold til reglerne herfor. God tilskudsforvaltning indebærer, at Energistyrelsen kan sikre og efterfølgende har dokumentation for, at tilskuddene anvendes til det eller de formål, som midlerne er bevilget til og i overensstemmelse med de forudsætninger, der er fastsat for at opnå tilskuddet. God tilskudsforvaltning forudsætter således, at Energistyrelsens regler for tilskudsforvaltning definerer og placerer opgaver som administration, ansvar, kompetence samt forpligtelser og tilsyn entydigt.

40. Til grund for vurderingen er det undersøgt,

- hvorledes ministeriets tilsyn med Energistyrelsens tilskudsordninger er tilrettelagt,
- om Energistyrelsens regler for tilskudsforvaltning definerer og placerer ansvaret og kompetencen for kontrol og tilsyn entydigt i de tilfælde, hvor 3. part er involveret i tilskudsadministrationen,
- om Energistyrelsen har etableret regler og procedurer for kontrol, der lever op til god tilskudsforvaltning,
- om Energistyrelsen sikrer, at de enkelte ordninger evalueres, om det sker rettidigt, og om evalueringerne følges op, og
- om Energistyrelsen sikrer, at regler og procedurer for kontrol og tilsyn følges i praksis, og at dette dokumenteres.

### C. Afgrænsning

41. Undersøgelsen vedrører tilskudsordninger i Energistyrelsen, og den tager afsæt i igangværende tilskudsordninger i 2000, mens de tilskudsordninger, der i undersøgelser inden for de seneste år er omfattende belyst af Rigsrevisionen, ikke er indgået i undersøgelsen. Tilskud til dækning af kuldi-oxidafgift i visse virksomheder er dog inddraget af hensyn til opfølgningen i forhold til statsrevisorernes beretning nr. 2/98 om indførelse, administration og kontrol af den grønne afgiftspakke.

Endvidere omfatter undersøgelsen kun sager, der blev afsluttet i 2000 og regelsæt, revisionsinstrukser, administrationsgrundlag mv., der var gældende i 2000. Forhold, der er ændret i 2001, er som hovedregel ikke medtaget i undersøgelsen.

42. Undersøgelsen omfatter følgende tilskudsordninger (de korte betegnelser for tilskudsordningerne vil blive anvendt i den videre tekst af redaktionelle årsager):

Finanslovkonto	Betegnelse	Kort betegnelse
23.72.01	Udvikling og demonstration af nye energiteknologier	Nye energiteknologier
23.72.02	Tilskud til energiforskning	EFP
23.74.01	Udnyttelse af vedvarende energi og andre energioekonomiske projekter	UVE
23.74.10	Tilskud til energibesparende foranstaltninger i pensionisters boliger	Pensionist bolig-ordningen
23.74.13	Tilskud til produktrettede energibesparelser	Produktrettede energibesparelser
23.75.03	Tilskud til dækning af kuldi-oxidafgift i visse virksomheder	Aftaleordningen
23.75.04	Tilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder	Energibesparelser i erhvervsvirksomheder
23.75.05	Tilskud til omstilling af ældre boliger til kraftvarme	Ældre bolig-ordningen
23.75.07	Tilskud til fremme af tilslutning til kulkraftvarme	Tilslutning til kulkraftvarme
23.75.08	Tilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til centralvarme	Omstilling af elopvarmede bygninger
23.75.09	Tilskud til kompensation af decentrale kraft-varme-værker	Nødhjælpuljen

## 43. Undersøgelsen har ikke omfattet:

Finanslovskonto	Betegnelse	Tidligere rapporteret til statsrevisorerne
23.72.12	Erhvervsrelaterede sektorprogrammer i Central- og Østeuropa	Statsrevisorerens beretning nr. 11/98 om Øststøtten siden 1994
23.72.14	Sektorintegreret miljøindsats på energiområdet i Østersøregionen	Statsrevisorerens beretning nr. 11/98 om Øststøtten siden 1994
23.74.01.20	Nordvestjysk Folkecenter for Vedvarende Energi	Udvidet notat af 12. februar 2001 om tilskud til udvikling af vindmøllegeneratorer
23.74.12	Elsparefonden	Statsrevisorerens beretning nr. 18/99 om revisionen af statsregnskabet for 1999
23.75.01	Tilskud til fremme af decentral kraftvarme og udnyttelse af biobrændsler	Udvidet notat af 3. oktober 2001 om biomarksværkerne og disses økonomi
23.75.06	Elproduktionstilskud	Statsrevisorerens beretning nr. 3/00 om statens driftstilskud til vindmøller, 2001

**D. Metode**

44. Rigsrevisionen har i denne undersøgelse anvendt et antal kontrolmål, som ligger til grund for vurderingen af Energistyrelsens forvaltning. Kontrolmålene er fastlagt med baggrund i Finansministeriets publikation fra 1996 "Forvaltning af tilskud" samt Økonomistyrelsens "Tilskudsforvaltning i staten, En evaluering" fra 2000. Herudover er indgået Rigsrevisionens "Rapport fra udvalget om et udredningsarbejde på § 4-området", marts 2000. Kontrollens udførelse er belyst ved behandling af sager i en stikprøve, som er blevet gennemgået ud fra tjeklister og igennem samtaler med Energistyrelsens medarbejdere.

45. Love, bekendtgørelser og de eksisterende administrationsaftaler for alle ordninger er blevet gennemgået med henblik på at vurdere, om reglerne for tilskudsforvaltningen placerer ansvaret og kompetencen for kontrol og tilsyn entydigt. Desuden er de interne retningslinjer for de enkelte ordninger, herunder instrukser for sagsbehandlere, gennemgået og analyseret.

46. Der er blevet udarbejdet 2 sæt tjeklister til brug for gennemgangen af sagerne i stikprøven i Energistyrelsen. Ved hjælp af det ene sæt tjeklister er Energistyrelsens forretningsgange for de enkelte ordninger blevet gennemgået. For hver ordning er forretningsgange og kontroller kortlagt og efterfølgende sammenholdt med de nævnte kontrolmål. Det andet sæt tjeklister vedrørte sagsgennemgangen, hvor en række oplysninger, som beskriver sagsbehandlingen for

den udvalgte sag i Energistyrelsen, er kortlagt. De udfyldte tjeklister er forelagt og gennemgået med Energistyrelsens sagsbehandlere, og oplysningerne er i videst muligt omfang blevet afstemt i et samarbejde med Energistyrelsen.

47. Stikprøveudtagningen er blevet tilrettelagt, så der mindst skulle udtages 2 sager pr. tilskudsordning. Desuden er der taget hensyn til fordelingen på de enkelte kontorer i Energistyrelsen. Metoden til selve udtagelsen har været simpel tilfældig udtagelse blandt afsluttede sager i 2000 ved hjælp af Excel regneark.

Formålet med stikprøven er blevet fremlagt for Energistyrelsen, hvorefter størrelsen og fremgangsmåden ved udtagelsen er fastsat efter drøftelse. Rigsrevisionen har udtaget en stikprøve på i alt 70 tilskudssager, hvoraf 4 er bortfaldet, fordi det aktuelle tilsagn alligevel ikke blev udbetalt. Flertallet af sagerne er udtaget fra Energistyrelsens tilskudsadministrative sagsbehandlingssystem, TAS. Da visse tilskudsordninger ikke er oprettet i TAS, er der udtaget et mindre antal sager fra regnskabssystemet SCR/Navision for at undersøge, om disse tilskudsordninger undergår en betryggende sagsbehandling. Endelig er der udtaget 2 sager for hver af de ordninger, der administreres af henholdsvis kommunerne og i et samarbejde mellem Energistyrelsen og Told•Skat. Rigsrevisionen har herudover aflagt et besøg i en kommune og ved en told- og skatteregion, hvor de udtagne sager er blevet gennemgået med sagsbehandlere.

Kombinationen af stikprøve og interviews med sagsbehandlere giver efter Rigsrevisionens vurdering et fornødent grundlag til dels at udtale sig om administrationen af de enkelte ordninger, dels om den samlede tilskudsforvaltning.

48. Efter dannelsen af VK-regeringen i november 2001 blev Energistyrelsen overført til Økonomi- og Erhvervsministeriet. I det følgende vil betegnelsen Miljø- og Energiministeriet blive anvendt, hvor det er dette ministerium, der er undersøgt, mens Miljøministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets bemærkninger er indarbejdet i beretningen under de nye ministerielle betegnelser. Et udkast af beretningen har således været forelagt Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet og Skatteministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har i sit høringssvar tilkendegivet, at det er ministeriets opfattelse, at beretningsudkastet giver et bredt og dækkende billede af Energistyrelsens tilskudsforvaltning i 2000.

49. I forslaget til finanslov fra januar 2002 er tilskud til udnyttelse af vedvarende energi, tilskud til produktrettede energibesparelser, tilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder og tilskud til installation af fjernvarme bortfaldet.

### **III. Energistyrelsens tilskudsordninger**

50. Formålet med dette kapitel er at redegøre for de tilskudsordninger, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse af Energistyrelsens tilskudsforvaltning. Redegørelsen omfatter en kort præsentation og kategorisering af de enkelte tilskudsordninger og administrationen af disse. Desuden er formålet med denne del af undersøgelsen at vurdere, om Energistyrelsens regler for tilskudsforvaltning definerer og placerer ansvaret og kompetencen for kontrol og tilsyn entydigt, når 3. part er involveret i tilskudsadministrationen.

Energistyrelsen administrerede i 2000 17 tilskudsordninger med samlede udbetalinger på 2.246,4 mio. kr. Rigsrevisionens undersøgelse har omfattet 11 af disse ordninger, med udbetalinger på i alt 1.108,9 mio. kr.

51. I forbindelse med forslaget til finanslov for finansåret 2002 har VK-regeringen foreslået, at tilskud til udnyttelse af vedvarende energi, tilskud til produktrettede energibesparelser, tilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder og tilskud til installation af fjernvarme bortfalder.

#### **A. Nøgletal for tilskudsordningerne**

52. Nøgletal for tilskudsordningerne er opsummeret i nedenstående **tabel 1**.



Tabel 1. Nøgletal for 2000 for de tilskudsordninger Rigsrevisionen har gennemgået

Tilskudsordning	Udbetalinger	Årsværk afsæt til administration i Energistyrelsen	Tilsagn	Gennemsnitligt tilsagnsbeløb
	Mio. kr.	----- Antal -----		1.000 kr.
Nye energiteknologier.....	1,3		3	
EFP.....	118,4	5,00	88	1.250
UVE.....	181,0	5,50		
Standardtilskud.....			6.360	9
Basis- og projektilskud.....			150	626
Pensionist bolig-ordningen.....	64,0	0,20	4.444	12
Produktrettede energibesparelser.....	26,6	1,40		
Aftaleordningen.....	128,1	11,00	374	389
Energibesparelser i erhvervsvirksomheder....	432,7	15,00	3.387	100
Ældre bolig-ordningen.....	95,0	0,20	632	129
Tilslutning til kulkraftvarme.....	18,9	0,10	25	800
Omstilling af elopvarmede bygninger.....	23,6	0,30	782	30
Nødhjælpspuljen.....	19,3	0,25	23	782
I alt.....	1.108,9			
Kilde: "Virksomhedsregnskab for Energistyrelsen 2000" og "Energistylens tilskudsordninger, beskrivelser og vurdering, februar 2000".				

53. Som det fremgår af tabellen, er der relativ stor forskel på de enkelte tilskudsordningers størrelse og sammensætning. Fx svinger de gennemsnitlige tilsagnsbeløb mellem ca. 9.000 kr. og 1.250.000 kr., ligesom de enkelte ordningers udbetalinger i 2000 varierede fra 1,3 mio. kr. til 432,7 mio. kr. Der er også betydelige forskelle i antallet af årsværk til administrationen af de enkelte tilskudsordninger. Årsværkene er estimerede for pensionist bolig-ordningen, ældre bolig-ordningen og tilslutning til kulkraftvarme.

Endelig fremgår det af tabellen, at nogle ordninger har mange små tilsagn, mens andre er karakteriserede ved få store tilsagn.

54. Som følge af antallet af ordninger og de enkelte ordningers kompleksitet har Rigsrevisionen i analysen og af hensyn til den efterfølgende rapportering inddelt tilskudsordningerne i 3 overordnede tilskudstyper. Kategoriseringen af tilskud er drøftet med Energistyrelsen, og styrelsens kommentarer er indarbejdet i videst muligt omfang.

## B. Tilskudstyper i Energistyrelsen

55. De tilskud, Energistyrelsen administrerer, og som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, kan groft inddeles i 3 forskellige typer med udgangspunkt i de forskellige krav, der stilles til kontrol og tilsyn:

- De tilskud, hvor tilsagn er baseret på Energistyrelsens egen kvalitative vurdering af ansøgningen (projekt- og basistilskud).
- De tilskud, hvor tilsagn er baseret på Energistyrelsens godkendelse af objektive kriterier (standardtilskud).
- De tilskud, hvor 3. part er involveret i tilskudsadministrationen.

### a. Projekt- og basistilskud

56. 5 af de tilskudsordninger, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, er projekt- eller basistilskud, der administreres af Energistyrelsen. Det drejer sig om nye energiteknologier, EFP, produktrettede energibesparelser, energibesparelser i erhvervsvirksomheder samt UVE, der omfatter både projekt-, basis- og standardtilskud. Nye teknologier, som blev oprettet på finansloven for 1995, har været administreret efter regelsættet for EFP. De enkelte ordninger er beskrevet i bilag 1.

57. Det typiske forløb i forbindelse med forvaltningen af projektilskud er, at Energistyrelsen modtager en ansøgning om støtte til et givet projekt, hvorefter sagen oprettes i TAS.

Ansøgningen vil i de fleste tilfælde være vedlagt et budget og en beskrivelse af projektet. På baggrund heraf tager Energistyrelsen stilling til, om der skal gives tilsagn eller afslag på ansøgningen. I visse tilfælde foreligger der desuden en indstilling fra et fagligt udvalg om, hvorvidt der bør gives tilsagn eller afslag. I de tilfælde vil indstillingen indgå i sagsbehandlerens samlede vurdering.

Behandlingen af ansøgningen og det videre forløb i sagen foregår i det kontor, som varetager det pågældende område. Ansvar for sagsbehandlingen af projektilskud er således fordelt over flere kontorer i Energistyrelsen, fx varetager 3. kontor opgaver i forbindelse med vedvarende energi og forskning (undtagen biomasse), mens 8. kontor

behandler sager vedrørende varmforsyning og biomasse. For visse tilskudsordninger betyder det, at den enkelte tilskudsordning administreres af flere forskellige kontorer i Energistyrelsen.

For at få udbetalt de bevilgede midler fremsender tilskudsmodtager en udbetalingsansøgning. Den indeholder en tilkendegivelse af de akkumulerede udgifter og en specificering af omkostninger. I de fleste tilfælde vedlægges udbetalingsansøgningen regnskabs- eller bilagsdokumentation. Såfremt projekter varer længere end et år, indsender tilskudsmodtager generelt rapporteringer i form af periode- eller årsrapporter, som inkluderer oplysninger om det regnskabsmæssige forbrug. Disse oplysninger anvendes i Energistyrelsen i forbindelse med den løbende overvågning af, om projektet skrider frem som forudsat.

Ved afslutningen af et projekt udarbejder tilskudsmodtager som hovedregel en afsluttende rapport, der indeholder oplysninger om projektets faglige indhold og resultater. Desuden vedlægges et afsluttende regnskab, der skal være revisorpåtegnet i henhold til revisionsinstruksen, såfremt der er krav om dette. Sagsbehandleren gennemgår herefter det afsluttende regnskab og en eventuel revisionserklæring og godkender den fremsendte slutrapport. I princippet har Energistyrelsen 2 sagsbehandlere på alle sager. Den anden sagsbehandler verificerer det formelle indhold af fx budgetter og regnskaber mv., mens en dispositionsberettiget sagsbehandler godkender til udbetaling gennem Navision via TAS. Regnskabskontoret sammenholder originalbilag med en frigivelsesliste og frigiver udbetalingen gennem Navision. Slutrapporten og regnskabet skal således godkendes, inden projektet kan afsluttes i TAS, hvilket for de fleste ordninger sker i forbindelse med den afsluttende udbetaling.

58. Basistilskud ydes til etablering og drift af prøvestationer, videns- og informationscentre samt energikontorer mv. Administrationen af basistilskud adskiller sig fra administrationen af projektilskud. Der er som oftest tale om et længerevarende tilskud, der i mange tilfælde har karakter af driftstilskud eller køb af tjenesteydelser. Som følge heraf er der ikke tale om et afsluttende regnskab og en afsluttende rapport, men om en årlig tilbagevendende indsendelse af regnskabsmateriale og afrapportering.

Desuden er administrationen af det enkelte basistilskud baseret på en rammeaftale, der indgås mellem Energistyrelsen og tilskudsmodtager. Rammeaftalen tager højde for sammensætningen af det specifikke tilskud og opstiller en række krav vedrørende administrationen af dette. Energistyrelsen har vedrørende dette punkt tilføjet, at der for basistilskud under UVE er tale om en ydelse til et konkret formål, hvor Energistyrelsen selv administrativt kan fastsætte størrelsen og indholdet af tilskuddet. Dette er ikke umiddelbart muligt med fx driftsbevillingerne til "Forum for Energi og Udvikling" samt "Nordvestjysk Folkecenter for Vedvarende Energi". De 2 sidstnævnte basistilskud administreres ikke i TAS.

#### **b. Standardtilskud**

59. 4 af de tilskud, Energistyrelsen administrerer, er standardtilskud. Det drejer sig om UVE, omstilling af elopvarmede bygninger, tilslutning til kulkraftvarme samt Nødhjælpapuljen. De enkelte ordninger er beskrevet i bilag 1.

Standardtilskuddene i Energistyrelsen er hovedsageligt mindre tilskud til fx solvarmeanlæg, varmepumper og besparelserprojekter, der er beskrevet på forhånd for at gøre det nemmere for især mindre virksomheder og privatpersoner at opnå tilskud. Standardtilskuddene er kendetegnet ved, at de kun i meget begrænset omfang involverer skøn. Såfremt et antal objektive kriterier er opfyldt, kan der gives tilsagn om tilskud. Der er således tale om en relativ simpel administration, hvor ansøgninger vedlagt overslag over omkostningerne indsendes til Energistyrelsen, som konstaterer, om de objektive kriterier for tilsagn er opfyldte, og derefter afgiver tilsagn. Når det tilskudsberettigede arbejde er gennemført, indsendes herefter fakturaer for det udførte arbejde, hvorefter Energistyrelsen på baggrund af en stillingtagen til, om der foreligger tilstrækkelig dokumentation for det udførte arbejde, udbetaler tilskuddet.

60. For så vidt angår Nødhjælpapuljen er der tale om en variation af standardtilskud. Der indgår i modsætning til de gængse standardtilskud nogle skøn og vurderinger i forbindelse med sagsbehandlingen, og der er dermed ikke helt tale om opfyldelsen af objektive kriterier. Da der på den anden side heller ikke er tale om et omfattende og kompliceret projektforsløb, er Nødhjælpapuljen blevet ind-

draget i undersøgelsen under standardtilskud. Dette skal også ses i lyset af, at der er tale om relativt præcise betingelser for tilsagnet.

### **c. Tilskudsadministration ved 3. part**

61. 3 af de tilskudsordninger, som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, administreres i et samarbejde mellem Energistyrelsen og henholdsvis Told•Skat og kommunerne. Det drejer sig om: aftaleordningen, pensionist boligordningen samt ældre boligordningen. De enkelte tilskudsordninger er beskrevet i bilag 1.

#### **Aftaleordningen**

62. Ansøgningsfasen involverer dels Energistyrelsen, dels en uafhængig verifikator, som er en privat virksomhed, der er autoriseret af Energistyrelsen til at verificere aftalens indhold. Energistyrelsen tilbyder virksomhederne et stedligt besøg i forbindelse med indgåelsen af aftalen.

Aftalens indgåelse medfører, at der løbende kan foretages refusion af en del af CO<sub>2</sub>-afgiften gennem Told•Skat. Refusionen finder sted efter indsendelse af en udbetalingsanmodning og godkendelse af Told•Skat. Udbetaling sker således typisk månedsvis, efter at indbetaling af CO<sub>2</sub>-afgiften har fundet sted.

I aftaleperioden skal virksomheden årligt til Energistyrelsen indberette nøgletal, energiforbrug, gennemførte besparelserprojekter, og at den overholder aftaleforpligtelserne. Endvidere skal en uafhængig verifikator mindst én gang i aftaleperioden verificere, at virksomheden overholder aftaleforpligtelserne, herunder at virksomheden anvender energiledelsessystemet. Virksomheden skal årligt indsende en revisorerklæring, hvis det årligt udbetalte tilskudsbeløb er over 200.000 kr. Revision sker efter en revisionsinstruks. Revisor attesterer bl.a., at tilskudsgrundlaget er korrekt opgjort. Ved aftalens ophør skal virksomheden afrapportere resultatet af aftalen. Hvis aftalen ikke overholdes, kan den opsiges af Energistyrelsen, og for meget udbetalt tilskud kræves tilbagebetalt.

### **Tilskudsordninger, som administreres i samarbejde med kommunerne**

63. 2 af de tilskudsordninger, der er omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse, administreres i et samarbejde mellem Energistyrelsen og kommunerne. Det drejer sig om pensionist bolig-ordningen og ældre bolig-ordningen. Begge tilskud er standardtilskud.

Tilskudsordningerne administreres for så vidt angår de konkrete tilskudssager af kommunerne, som står for kontakt til ansøgerne, tilsagnsmeddelelse og udbetaling. Energistyrelsen har det overordnede ansvar for og fører tilsyn med ordningerne samt kontrollerer udbetalingen af tilskud. Endvidere administrerer Energistyrelsen tilskudslovgivningen for pensionist bolig-ordningen vedrørende særlige kommunale aktiviteter til fremme af ordningen.

### **C. Placering af ansvaret når 3. part er involveret**

64. Både statsrevisorernes beretning nr. 2/98 om indførelse, administration og kontrol af den grønne afgiftspakke og statsrevisorernes beretning nr. 3/00 om statens driftstilskud til vindmøller viste, at samarbejdet mellem Energistyrelsen og Told•Skat kunne forbedres. Yderligere var Told•Skats kontrolniveau generelt lavt. Energistyrelsen havde endvidere ikke for driftstilskuddene til vindmøller sikret, at elforsyningsselskaberne var fuldt bekendt med deres kontrolopgaver, og var ikke bekendt med, at de ikke kunne kontrollere overholdelsen af ejerskabsreglerne. Rigsrevisionen har derfor i denne undersøgelse fundet det nødvendigt at lægge særlig vægt på at undersøge administrationen af de ordninger, hvor der er andre myndigheder involveret ved udførelsen af tilskudsadministrationen.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, i hvilket omfang de beføjelser, Energistyrelsen normalt ville udøve, ved lov er henlagt til andre offentlige eller private administrative enheder, og om Energistyrelsen har sikret, at der er klare retningslinjer for administrationen og kontrollen. Med henblik på at undersøge dette er lovgrundlaget, bekendtgørelser mv. for hvert enkelt ordning blevet gennemgået.

65. I medfør af lov er andre myndigheder involveret, i væsentligt omfang, i administrationen af 3 af tilskudsordningerne. I disse tilfælde er der behov for, at Energistyrel-

sen kan sikre en betryggende administration og kontrol. Nedenstående skema viser på det overordnede niveau, hvordan Energistyrelsen styrer de 3 områder, hvor administrationen delvis er henlagt til andre.

Ordning	Grundlag for Energistyrelsens styring af området	Grundlag for Energistyrelsens kontrol med området
Aftaleordningen	Administrationsaftale mellem Energistyrelsen og Told- og Skattestyrelsen. Revisionsinstruks for ordningen.	a) Told•Skat foretager kontrolbesøg i virksomhederne og rapporterer til Energistyrelsen, hvis der konstateres fejl. b) Sammenholdelse af Told•Skats årsoplysninger med oplysninger fra en revisorerklæring, der udfærdiges for de enkelte virksomheders tilskud, hvis dette tilskud er over 200.000 kr. c) Desuden er der ved ordningen en uafhængig verifikator, der medvirker ved kontrollen af, om virksomheden overholder aftalerne om energibesparelser.
Ældre bolig-ordningen	Ingen samarbejdsaftale, men en bekendtgørelse om statstilskud til omstilling af ældre boliger, der i detaljer angiver, hvorledes kommunen skal administrere ordningen. Revisionsinstruks for ordningen foreligger.	Mulighed for at Energistyrelsen foretager kontrolbesøg i kommunen. Herudover kontrol med området via oplysningerne i et fælles edb-system, der er obligatorisk for ordningen – TOK-systemet.
Pensionist bolig-ordningen	Ingen samarbejdsaftale, men en bekendtgørelse om statstilskud til energibesparende foranstaltninger i pensionisters boliger, der i detaljer fastlægger, hvordan tilskuddet skal administreres i kommunerne. Revisionsinstruks for ordningen foreligger.	Mulighed for at Energistyrelsen foretager kontrolbesøg i kommunen. Herudover kontrol med området via oplysningerne i et fælles edb-system, der er obligatorisk for ordningen – TEP-systemet.

66. Det fremgår af skemaet, at der i forbindelse med styringen af aftaleordningen er etableret en administrationsaftale mellem Energistyrelsen og Told- og Skattestyrelsen. Administrationsaftalen fastlægger i detaljer fordelingen af opgaver mellem Energistyrelsen og Told•Skat. I ordningen trækkes der bl.a. på Told•Skats ekspertise ved kontrolbesøg i virksomhederne. Herudover afgives en revisionserklæring, og der gennemføres kontrol ved en uafhængig verifikator.

67. Hverken for ældre bolig-ordningen eller pensionist bolig-ordningen, hvor en del af administrationen foregår i kommunerne, er der en tilsvarende samarbejdsaftale. Her styres administration og kontrol i stedet igennem bekendtgørelser, der i detaljer fastlægger, hvordan kommunerne

skal forvalte tilskuddene, herunder for den kommunale revisions rapportering til Energistyrelsen. Desuden er der til støtte for administrationen på områderne oprettet 2 edb-systemer til administration af ordningerne. Edb-systemerne, som Energistyrelsen har etableret, kører hos KMD A/S, tidligere Kommunedata. Energistyrelsen har i medfør af en opkobling til systemet vide muligheder for at trække på de oplysninger, der ligger i det. Desuden er der via edb-systemet etableret en række standardrutiner, der er obligatoriske at gennemføre i forbindelse med sagsbehandlingen i de enkelte ordninger. Energistyrelsen har herudover mulighed for at foretage kontrolbesøg i kommunerne.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen for de 3 ordninger, der administreres i samarbejde med Told•Skat og kommunerne, har defineret og placeret ansvaret og kompetencen for kontrol og tilsyn entydigt.

## **IV. Ministeriets tilsyn med Energistyrelsens tilskudsforvaltning**

### **A. Departementets tilsyn**

68. Miljø- og Energiministeriet har det overordnede ansvar for at føre tilsyn med Energistyrelsens tilskudsforvaltning. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorledes dette tilsyn nærmere er tilrettelagt.

Miljø- og Energiministeriet har oplyst, at der benyttes en decentral styringsmodel, hvor de enkelte styrelser i princippet styrer selv. Departementet har i den forbindelse givet udtryk for, at rapporteringer er en væsentlig feedback mekanisme for departementets overvågning af ministeriet. Rapporteringer skal sikre, at ledelsen på alle niveauer i organisationen har den fornødne viden om udviklingen på tilsynsrelevante områder, herunder det økonomiske område. Denne skal bl.a. sikre, at der er den nødvendige information for løbende at kunne fastholde den fornødne aktivitets- og resultatopfølgning.

69. I departementet er der ikke en egentlig controllerfunktion. I stedet er der i ministeriet oprettet et såkaldt control-



lernetværk. Dette netværk består af en budgetfuldmægtig fra hver af de 3 administrative styrelser, de 3 forskningsinstitutioner samt af fuldmægtige fra departementets økonomikontor. Controllernetværket udarbejder en økonomisk redegørelse til koncernledelsen 3 gange om året, samtidig med rammeredegørelserne.

70. Det er Rigsrevisionens vurdering, at rapporteringerne til koncernledelsen er for snævert rettet mod budgetopfølgning, i forhold til den decentrale styringsmodel, som Miljø- og Energiministeriet har valgt.

Controllernetværket burde sikre, at der er udarbejdet de nødvendige regler og tilrettelagt de nødvendige administrative forretningsgange. Netværkets redegørelser kunne med fordel suppleres med både kvantitative og kvalitative data, der løbende belyser fx effekten af aktiviteterne, graden af målopfyldelse, sagsbehandlingstider mv. Disse data kunne indgå i en forstærket indsats fra departementets side med bl.a. ad hoc-analyser på udvalgte områder. De kvalitative data kunne med fordel indarbejdes i et ledelsesinformationssystem fx ved en udbygning af TAS.

71. Miljøministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i Rigsrevisionens vurdering af controllernetværkets arbejdsopgaver og -områder, hvilket bl.a. vil danne grundlag for overvejelser om oprettelse af en egentlig controllerenhed i Miljøministeriets departement. En sådan enhed vil ifølge ministeriet kunne varetage en forstærket indsats med bl.a. udførelse af ad hoc-undersøgelser på udvalgte områder, herunder også på tilskudsområdet.

Det er desuden ministeriets opfattelse, at det tilsynskoncept, som ministeriets øverste ledelse har valgt med bl.a. kvartalsvise økonomiske afrapporteringer til koncernledelsen som overbygningen på den meget decentraliserede økonomiske styring i ministeriet, giver den fornødne styringsmæssige balance og fokus, som Miljøministeriet har behov for.

72. Rigsrevisionen har noteret sig, at ministeriet er enig med Rigsrevisionen i forbedringen af controllerindsatsen, og i at dette er en nødvendig styrkelse af ministeriets overordnede styring i forhold til den decentrale model, man har valgt.

73. Endelig er der nedsat en projektgruppe, der arbejder med miljøøkonomiske analyser af 3 forskellige tilskudsordninger, herunder den ordning i Energistyrelsen, hvor der gives tilskud til omstilling af ældre boliger til kraftvarme.

## **B. Handlingsplan og tilskudsmodel**

74. I 1996 udgav Finansministeriet rapporten ”Forvaltning af tilskud”. Rapporten skulle ses i lyset af et behov for at få ensartede retningslinjer for forvaltningen af tilskud. Den indeholdt således et forslag til en tilskudsmodel, der var tænkt som en inspiration og hjælp for ministerierne i forbindelse med tilrettelæggelse af deres tilskudsforvaltning.

Tilskudsmodellen var opdelt i 5 faser: lovforberedelse, administration, kontrol, tilsyn og evaluering. Det var meningen, at de enkelte ministerier kunne benytte modellens forskellige faser som en slags tjekliste, så de aktiviteter, der indgik i tilskudsforvaltningen, blev systematiserede.

Miljø- og Energiministeriet gennemgik herefter ministeriets tilskudsordninger med henblik på at afdække eventuelle mangler og uhensigtsmæssigheder i tilskudsforvaltningen. Undersøgelsen i ministeriet var baseret på en sammenligning af tilskudsmodellen med den faktiske tilskudsforvaltning. Der blev således foretaget en vurdering af, om ordningerne levede op til Finansministeriets model for god tilskudsforvaltning.

75. Miljø- og Energiministeriets undersøgelse førte i april 1998 til udarbejdelsen af ”Handlingsplan for tilskudsforvaltningen i Miljø- og Energiministeriet”. Handlingsplanen havde til formål at sikre en hensigtsmæssig tilskudsforvaltning i Miljø- og Energiministeriets enkelte institutioner. Den indeholdt dels en overordnet handlingsplan for tilskudsforvaltningen i ministeriet, dels en række særskilte handlingsplaner for de enkelte tilskudsordninger under de enkelte institutioner.

Miljø- og Energiministeriet har fundet, at tilskudsmodellen i Finansministeriets rapport ikke på alle punkter var af lige stor relevans for tilskudsordningerne under Miljø- og Energiministeriet. Specielt anbefalingerne om kontrol og tilsyn var i høj grad møntet på driftstilskud til selvejende institutioner mv. For så vidt angår tilskud til enkeltprojekter, der udgør langt hovedparten af Miljø- og Energi-

nisteriets tilskudsgivning, fandt ministeriet, at lovgivningsdelen, administrationsdelen og evalueringsdelen var velegnede som tjekliste i forbindelse med vurderingen af, om Miljø- og Energiministeriets tilskudsforvaltning var hensigtsmæssig.

Hvad angik forslagene vedrørende enkeltprojekter blev det i handlingsplanen angivet, at disse forslag ville blive fulgt i al væsentlighed, når tilskudsordningernes administrationspraksis var bragt i overensstemmelse med de initiativer, der blev nævnt under handlingsplanerne for de enkelte tilskudsordninger.

76. Miljø- og Energiministeriet fastsatte i tilslutning hertil, at det tilskudsadministrerende fagkontor havde en pligt til at underrette vedkommende økonomikontor, såfremt der i administrationen af en tilskudsordning fremkom forhold, som nødvendiggjorde ekstraordinære økonomiforvaltningsmæssige initiativer fra tilskudsyder.

Bortset fra disse forhold tog Miljø- og Energiministeriet ikke konkret stilling til kontrol- og tilsynsspørgsmålet. Det skal ses i lyset af, at det i Finansministeriets publikation ”Forvaltning af tilskud” fremgik, at kontrol og tilsyn i en række tilfælde generelt burde skærpes, og at tilbagemeldingsprocedurer i en række tilfælde kunne være en nødvendig forudsætning for, at udviklingen i forbindelse med tilskudsforvaltningen kunne følges.

Vedrørende evalueringer blev det i forbindelse med handlingsplanen besluttet, at alle større tilskudsordninger (udbetalingsbevilling på over 5 mio. kr. pr. år) som udgangspunkt burde evalueres hvert 5. år.

Derudover blev der i handlingsplanen opstillet en række tiltag under hver enkelt tilskudsordning i Energistyrelsen. Tiltagene var dog altovervejende af mere teknisk/administrativ karakter og omhandlede bl.a. ændringer af informations- og ansøgningsmateriale, udarbejdelse af revisionsinstrukser og evalueringer. Det var således et fåtal af tiltagene, der direkte henviste til tilskudsmodellens forslag for så vidt angik kontrol og tilsyn og de processer, der knytter sig hertil.

### C. Opfølgning på handlingsplanen

77. I 1999 fremsendte Energistyrelsen en liste over udestående punkter til departementet, og 10. januar 2001 anmodede departementet om endnu en status for opfølgning på tilskudshandlingsplanen. Energistyrelsen udarbejdede derefter en redegørelse om status for de forskellige anbefalinger i handlingsplanen fordelt på de enkelte tilskudsordninger. Af redegørelsen fremgik det bl.a., at der skulle udarbejdes en fælles revisionsinstruks for UVE og EFP i 1. halvår af 2001. Energistyrelsen har oplyst, at UVE og EFP har haft samme revisionsinstruks siden 31. januar 2001. De øvrige revisionsinstrukser var ifølge redegørelsen enten færdige eller under udarbejdelse. Derudover indeholdt redegørelsen også status for gennemførelsen af de forventede evalueringer.

På baggrund af redegørelserne fra de enkelte styrelser vurderede Miljø- og Energiministeriets departement i april 2001, at styrelsernes implementering af handlingsplanen hidtil havde været tilfredsstillende.

### D. Andre initiativer fra departementets side

78. Miljø- og Energiministeriets departement har over for de 3 styrelser Energistyrelsen, Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen i juni 2000 peget på en række forhold. Dette skete på baggrund af drøftelser med Rigsrevisionen bl.a. om organiseringen af kontrolopgaverne ved udlægningen af opgaver i forbindelse med tilskudsadministration til andre myndigheder, kommuner, private virksomheder og organisationer.

Ministeriet har fastslået, at det endelige ansvar for anvendelsen og administrationen af bevillingerne påhviler den styrelse, på hvis bidrag til finansloven bevillingen er optaget, uanset en hel eller delvis udlægning af opgaver i forbindelse med administrationen af bevillingerne.

Ministeriet indskærpede i denne forbindelse over for styrelserne, at der i lovgivningen skal være den fornødne hjemmel til udlægningen af opgaverne til andre myndigheder mv. Det skal ifølge ministeriet også sikres, at der foreligger en samarbejdsaftale med den part, hvortil opgaven udlægges, eller at der eksisterer andre bindende regler for tilrettelæggelsen af administration og kontrol. Samarbejds-

aftalen eller reglerne skal specificere tilrettelæggelsen og administrationen af den bevillings- og regnskabsmæssige kontrol med anvendelsen af bevillingerne. Herunder skal samarbejdsaftalen eller reglerne specificere kontrolopgavens karakter og fastsætte et minimumskontrolniveau, fx i form af krav til kontrolbesøg, stikprøver e.l. Eventuel betaling for opgavernes udførelse specificeres i aftalen.

På denne baggrund anmodede departementet om oplysning om, hvorvidt den fornødne lovgivning, samarbejdsaftaler, regler mv. var på plads i de respektive institutioner, eller om de stillede krav ville kræve ny lovgivning eller andre initiativer.

79. Rigsrevisionen har forespurgt, hvilke foranstaltninger der er gennemført i Energistyrelsen på baggrund af departementets skrivelse fra juni 2000.

Departementet har ikke i brevet fastsat en egentlig svar dato, men nærmere præciseret visse forhold vedrørende tilskudsforvaltningen. Departementet har oplyst, at der ikke fra nogen institution er modtaget direkte besvarelser på det pågældende brev, men at departementet har fået oplysninger i andre sammenhænge. Energistyrelsen gennemførte efter modtagelsen af brevet en intern høring. Der gennemførtes ikke en direkte opfølgning på baggrund af besvarelserne. Der er hverken fra departementets side eller internt i Energistyrelsen fulgt op på, om anvisningerne i departementets skrivelse blev fulgt i organisationen.

#### **E. Undersøgelsen fra et privat revisionsfirma**

80. På baggrund af kritikken af forvaltningen i statsrevisorerens beretning nr. 3/00 om driftstilskud til vindmøller, og i forbindelse med resultaterne af Energistyrelsens egne undersøgelser i form af handlingsplanen for tilskudsforvaltningen, besluttede Energistyrelsen i august 2000 at lade et større revisionsfirma gennemgå alle Energistyrelsens tilskudsordninger. I aftalen med revisionsfirmaet blev det fastsat, at opgaven bestod i en gennemgang af de benyttede procedurer i forbindelse med tilskudsadministrationen i Energistyrelsen. Derudover ønskede Energistyrelsen, at der blev udarbejdet en rapport indeholdende en administrativ drejebog for hver af ordningerne. Det blev i aftalen fastsat, at revisionsrapporten skulle være færdig i oktober

2000, men arbejdet blev forsinket, og rapporten er først afleveret i en endelig version i september 2001.

81. Revisionsfirmaets gennemgang har taget udgangspunkt i et spørgeskema vedrørende tilskudsforvaltningen. Spørgeskemaet er udfyldt under interviews med sagsbehandlere og kontorchefer om, hvorledes sagsbehandlingen foregår i praksis. Kontorerne har efterfølgende haft lejlighed til at komme med kommentarer.

Revisionsfirmaet har udarbejdet en delrapport for hver af de 9 større tilskudsordninger i Energistyrelsen, som skal fortsætte ud over 2000. Delrapporterne indeholder de stillede spørgsmål, svarene og eventuelle bemærkninger hertil. Herudover er der for hver tilskudsordning udarbejdet en såkaldt administrativ drejebog. Drejebogen indeholder en kort beskrivelse af ordningen og en nøje beskrivelse af de procedurer, som den pågældende tilskudsordning følger. Endelig er der i de enkelte rapporter anført de forhold, som revisionsfirmaet har observeret, og som giver anledning til anbefalinger om at ændre forretningsgange mv.

82. Hovedkonklusionen i alle rapporterne er, at forretningsgangene for forvaltningen i al væsentlighed har været betryggende. På visse områder finder revisionsfirmaet dog, at forretningsgangene bør forbedres. Disse forslag til forbedringer har firmaet samlet i en oversigt. I det følgende medtages alene de vigtigste.

83. For de fleste af tilskuddene konkluderer rapporterne, at der ikke anvendes tjeklister til styring af tilskudsbehandlingen, undtagelser er aftaleordningen, erhvervsordningen og standardtilskud under UVE. Det findes, at der grundet sagsbehandlings omfattende antal af enkeltelemler samt antallet af sager er en risiko for, at kun én sagsbehandler kender status på den enkelte sag. Dette giver risiko for øget tidsforbrug i tilfælde af den primære sagsbehandlers fravær. Desuden eksisterer der ifølge revisionsfirmaet en risiko for, at sagerne ikke behandles konsistent fra sagsbehandler til sagsbehandler. Revisionsfirmaet anbefaler på denne baggrund, at der udarbejdes tjeklister for de resterende ordninger.

84. For energibesparelser i erhvervsvirksomheder finder revisionsfirmaet tillige, at der bør udarbejdes tjeklister til gennemgang af det materiale, der modtages sammen med ansøgningen, for at undgå, at sagsbehandler på et senere tidspunkt er nødt til gentagne gange at anmode om supplerende oplysninger.

For UVE bemærkes det, at det er observeret, at projektbeskrivelser og projektbudget, samt sammenhængen herimellem, ikke påtegnes af revisor. Revisionsfirmaet finder, at dette medfører en øget risiko for, at fejl og mangler ikke opdages og rettes før det endelige projektregnskab. Derfor anbefales det, at der ved store projekter stilles krav om revisorpåtegning af projektbudget og beskrivelse samt sammenhængen herimellem.

Vedrørende produktrettede energibesparelser finder revisionsfirmaet, at der bør forlanges en revisionspåtegning af budget og projektbeskrivelse ved projekter større end 500.000 kr. Firmaet mener, at en manglende påtegning øger risikoen for, at fejl og mangler ikke efterfølgende opdages og rettes. Desuden finder revisionsfirmaet, at rapporter fra gasselskaberne, der i ordningen danner grundlag for indtastningen af totaler i TAS, bør påtegnes af en revisor.

Revisionsfirmaet har yderligere en række detailbemærkninger. Rigsrevisionen finder, at bemærkningerne er i god overensstemmelse med, hvad Rigsrevisionen har fundet i sin egen sagsgennemgang.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen kan konstatere, at Miljø- og Energiministeriet har valgt en decentral styringsmodel, hvor de enkelte styrelser i princippet styrer selv. Det er Rigsrevisionens vurdering, at rapporteringerne til koncernledelsen, i forhold til denne styringsmodel, er for snævert rettet mod budgetopfølgning.

Controllernetværket burde sikre, at der er udarbejdet de nødvendige regler og tilrettelagt de nødvendige administrative forretningsgange. Netværkets redegørelser kunne med fordel suppleres med både kvantitative og kvalitative data, der løbende belyser fx effekten af aktiviteterne, graden af målopfyldelse, sagsbehandlingstider mv. Disse data kunne indgå i en forstærket indsats fra departementets side med bl.a. ad hoc-analyser på udvalgte områder.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Miljø- og Energiministeriet med handlingsplanen fra april 1998 løste opgaver-

ne vedrørende lovforberedelse og evalueringer, men at der savnes en konkret stillingtagen til kontrol og tilsyn.

Rigsrevisionen finder, at departementets skrivelse fra juni 2000, om kontrolopgavernes organisering ved udlægning af opgaver til andre myndigheder, var et godt grundlag for, at Energistyrelsen kunne gennemgå de tilskudsområder, hvor Energistyrelsen administrerer tilskud sammen med andre myndigheder.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Energistyrelsen har taget initiativ til at lade et revisionsfirma gennemgå alle de tilskudsordninger, der administreres i Energistyrelsen.

Rigsrevisionen har noteret sig, at de detailbemærkninger, som revisionsfirmaet har afgivet i forbindelse med sin gennemgang, er i god overensstemmelse med resultaterne fra Rigsrevisionens undersøgelse.

## **V. Energistyrelsens administration af tilskudsordningerne**

85. Formålet med følgende kapitel er dels at undersøge Energistyrelsens styring af tilskudsordningerne, dels at vurdere om Energistyrelsen i forbindelse med denne har etableret regler og procedurer for kontrol, der lever op til god tilskudsforvaltning.

### **A. Energistyrelsens styring af tilskudsforvaltningen**

86. Den interne styring af tilskudsforvaltningen i Energistyrelsen foregår i Energistyrelsens økonomikontor, hvor den rent bogholderimæssige behandling af tilskudsordningerne også finder sted. Økonomikontoret forestår budget- og bevillingsstyringen i Energistyrelsen. Selve behandlingen af tilskudssagerne arbejder økonomikontoret ikke med. Det er tilskudskontorerne selv, der er eneansvarlige for kvalitetssikringen og udformningen af de forretningsgange og procedurer, der ligger til grund for sagsbehandlingen. Den decentrale struktur indebærer således, at økonomikontoret ikke foretager kontrol af sagsbehandlingen i tilskudskontorerne. Der er heller ikke udarbejdet tværgående retningslinjer for den sagsbehandling, der foregår på tilskudsforvaltningen i de enkelte kontorer.

87. Centralt i økonomikontorets styring af tilskudsordningerne er Miljø- og Energiministeriets tilskudsadministrati-



ve system TAS. Via edb-systemet har økonomikontoret mulighed for at danne sig et overblik over forbruget af tilskudsmidler på de enkelte ordninger. Herunder er det bl.a. muligt at få oversigter over, hvor stor en del af budgettet der er afgivet tilsagn for. Ud over disse helt almindelige økonomistyringsmæssige faciliteter er det også muligt via TAS at få oplysninger om sagsbehandlingstider, og at se hvor langt en sag er nået i sagsgangen. For de tilskudsordninger, der ikke administreres i TAS, sker bevillingsstyringen gennem Navision.

Anvendelsen af TAS medfører først og fremmest, at Energistyrelsen har et fælles edb-system, som gør det muligt at administrere tilskuddene på en nogenlunde ensartet måde og danne omfattende ledelsesinformationer på tilskudsområdet. Desuden gør systemet det muligt at indarbejde nogle generelle kontroller. Anvendelsen af TAS sikrer generelt, at der ikke kan gives tilsagn, uden at der er bevilling til det, at der skal gives skriftlig meddelelse om sådanne tilsagn, og at betalinger kun kan foregå, hvis der er givet tilsagn og kun med beløb op til tilsagnet. Hertil kommer, at der for de enkelte ordninger er indlagt standardbreve, som skal sikre, at sagsbehandlerne husker at meddele de vilkår, som gælder for tilsagnet.

Imidlertid kræver bevillingsstyringen, at systemet løbende opdateres med oplysninger om tilsagn og udbetalinger, så oplysningerne er aktuelle og korrekte. I Rigsrevisionens undersøgelse er der ikke fundet væsentlige tilfælde, hvor oplysningerne ikke har været opdaterede og korrekte, og Rigsrevisionen kan derfor konstatere, at TAS i fornøden grad medvirker til at sikre, at de formelle krav til tilskud overholdes, og at bevillingsadministration og regnskabsafleggelse kan foregå sikkert og inden for de givne rammer.

88. Energistyrelsen har oplyst, at tidsregistreringssystemet (Scantid) blev indført i januar 1999. Systemets kontostreng er overordnet opdelt efter formål, jf. virksomhedsoversigterne på bevillingslovene. Herunder kan der oprettes underkonti. Endvidere er tidsregistreringen opdelt efter formål som fx ministerbetjening, informationsopgaver, folketingsspørgsmål, regeludarbejdelse osv. Der kan laves udtræk fra systemet ud fra de forskellige formål, projekter, kontorer og enkeltpersoner. Der er i systemets opbygning ikke lavet nogen direkte reference til de enkelte tilskuds-

konti på finansloven, idet kontiene ikke er oprettet i tidsregistreringssystemet. Scantid kan således i princippet tilpasses til at udføre opgaven.

89. Økonomi- og Erhvervsministeriet har anført, at det ikke er ministeriets opfattelse, at en fordeling af tidsforbruget på de enkelte ordninger er et centralt omdrejningspunkt i økonomistyringen af de enkelte tilskudsordninger, idet tilskudsordningerne netop er så væsensforskellige. Det er således ikke opfattelsen, at sammenligningen på tværs af tilskudsordninger vil bibringe væsentlig information, eftersom det arbejde, der ligger bag registreringen, er svært umiddelbart at sammenligne. Opgørelser på tværs af forskellige tilskudsordninger af fx tid pr. udbetalt beløb kan udarbejdes, men det vurderes ikke at frembringe væsentlig information.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at en sådan opgørelse af ressourceforbruget på de enkelte ordninger ville forbedre Energistyrelsens økonomistyring ved at gøre det muligt for Energistyrelsen at sammenligne administrationsudgifterne for Energistyrelsens tilskudsordninger ikke blot mellem ordningerne, men også med ordninger i andre styrelser samt over tid.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen kan konstatere, at kvalitetssikring af sagsbehandlingen ikke indgår i økonomikontorets opgaver.

Rigsrevisionen finder, at TAS er et godt instrument til styringen af sagsbehandlingen i Energistyrelsen, og at det sikrer, at de formelle krav til tilskud overholdes, og at bevillingsadministration og regnskabsaflæggelse kan foregå sikkert og inden for de givne rammer.

Energistyrelsen opgør ikke tidsforbrug på de enkelte tilskudsordninger. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en sådan opgørelse ville forbedre Energistyrelsens økonomistyring ved at gøre det muligt for Energistyrelsen at sammenligne administrationsudgifterne for Energistyrelsens tilskudsordninger ikke blot mellem ordningerne, men også med ordninger i andre styrelser samt over tid.

## **B. Regler og procedurer**

90. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen af Energistyrelsens tilskudsforvaltning vurderet, om der er:

- opstillet krav vedrørende indsendelse af materiale,
- opstillet tidsfrister for indsendelse af materiale, og om der er etableret rykkerprocedurer,
- opstillet krav til materialets indhold,
- opstillet krav til den afsluttende kontrol, og
- opstillet krav til sagsbehandlerens vurdering af materialet og til dokumentation herfor.

#### **a. Projekt- og basistilskud**

91. I det følgende belyses de interne regler og rutiner for tilskudsadministrationen. Da administrationen af basistilskud adskiller sig fra administrationen af projektilskud, belyses regler og rutiner for basistilskud separat i det efterfølgende afsnit.

#### **Projektilskud**

92. Rigsrevisionen har konstateret, at der ikke var retningslinjer for administrationen af produktrettede energibesparelser i 2000. Energistyrelsen har hertil oplyst, at der frem til efteråret 2000 ikke fandtes et samlet administrationsgrundlag for tilskudsordningen. Den er i stedet blevet administreret på grundlag af ansøgningsmaterialet og tilsagnsvilkårene samt bekendtgørelsens bestemmelser. Der er også udarbejdet tilskudsprogrammer for de enkelte områder under tilskudsordningen. Tilsagnsgivningen er ifølge Energistyrelsen foretaget på grundlag af standardtilsagn og -betingelser, som er udarbejdet i samarbejde med økonomikontoret. Tilskudsordningen vedrørende produktrettede energibesparelser blev iværksat i foråret 1998. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der først etableredes et administrationsgrundlag for tilskudsordningen 2 år efter, at den blev sat i værk.

#### **Krav om indsendelse af materiale**

93. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i tilstrækkelig grad er stillet krav om indkaldelse af materiale i form af budgetter, løbende aktivitetsoplysninger, afsluttende regnskaber og revisionserklæringer samt afsluttende (faglige) rapporter.

For energibesparelser i erhvervsvirksomheder har Energistyrelsen desuden opstillet krav om, at der skal indsendes delrevisionserklæringer, hvis det ansøgte udbetalingsbeløb udgør 100.000 kr. eller derover. For UVE og EFP er der ikke opstillet krav om indsendelse af delrevisionserklæringer. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det ved store, længerevarende projekter for EFP og UVE også bør overvejes at kræve delrevisionserklæringer indsendt.

Der skal generelt anvendes revisionsinstruks for alle projekttilskud, hvis det pågældende projekt modtager over 500.000 kr., i støtte. For UVE er beløbsgrænsen 100.000 kr.

For så vidt angår revisionsprotokollater skal (genpart af) årets revisionsprotokollater indsendes af tilsagnsmotageren til Energistyrelsen sammen med det påtænkte årsregnskab.

Endelig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der i tilsagnsskrivelserne for projekttilskud, med undtagelse af UVE, stilles krav om, at ændringer i projektindhold, tidsplan, budget, finansiering eller samarbejde med andre parter, kun kan ske med skriftlig accept fra Energistyrelsen. Rigsrevisionen finder, at der generelt i tilsagnsskrivelserne for projekter bør stilles et sådant krav.

### **Tidsfrister og rykkerprocedurer**

94. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er opstillet tidsfrister for indsendelse af størstedelen af materialet. Med hensyn til energibesparelser i erhvervsvirksomheder og UVE har Energistyrelsen oplyst, at tidsfristen for indsendelse af regnskaber fremgår af tilsagnsskrivelsen. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at dette ikke i alle tilfælde forekommer for UVE.

Rigsrevisionen finder, at der for UVE bør opstilles generelle frister for indsendelse af det afsluttende regnskab.

95. For energibesparelser i erhvervsvirksomheder og UVE er der opstillet krav om, at afsluttende betaling tilbageholdes, hvis frister og krav ikke overholdes. For projekter under UVE skal Energistyrelsen således tilbageholde 15 % af tilskuddet, indtil afsluttende regnskab og projektrapportering er godkendt af Energistyrelsen. Under EFP er der ifølge bekendtgørelsen alene mulighed for, at Energistyrelsen kan tilbageholde 15 % af tilskuddet, indtil der foreligger tilfredsstillende afsluttende regnskab og rapportering.

96. For så vidt angår den afsluttende sagsbehandling i Energistyrelsen har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der ikke er opstillet frister herfor, hvilket indebærer en risiko for, at sagerne kan trække ud.

97. For energibesparelser i erhvervsvirksomheder er der krav om, at der skal rykkes for udbetalingsansøgninger 14 dage efter projektets slutdato.

Derudover har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der i TAS er indlagt milepæle for de enkelte tilskudsordninger samt standardrykkerbreve. Der er dermed etableret en rykkerprocedure for det enkelte projekt i den forstand, at sagsbehandleren får besked fra systemet, når milepælen er nået. Samtidig har undersøgelsen dog vist, at der ikke er forskrifter for, hvornår standardbrevene skal anvendes. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der bør udarbejdes forskrifter herfor.

#### **Krav til materialets indhold**

98. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der generelt er opstillet krav til materialets indhold, herunder til ansøgningernes form og indhold og til budgetter. Budgetterne skal generelt udspecificeres på en række udgiftskategorier såsom løn, overhead, materialer, rejser mv.

Hvad angår kravet til de løbende rapporteringer spænder de fra overordnede og generelle krav til specifikke krav om fx delregnskaberne indhold. Således er der for EFP opstillet krav om, at delregnskaberne skal indeholde kvartalsangivelse, akkumuleret totalbudget og totalforbrug, totaltilskud, tidligere modtaget tilskud og tilskud til udbetaling. For energibesparelser i erhvervsvirksomheder er der alene stillet krav om, at delregnskabet skal opstilles på samme måde som i budgettet, så en sammenligning er mulig. Med hensyn til det afsluttende regnskabs indhold er kravene hertil også meget varierende.

For EFP og energibesparelser i erhvervsvirksomheder er der desuden opstillet overordnede krav til indholdet i den afsluttende rapport. Fx skal den afsluttende rapport for energibesparelser i erhvervsvirksomheder indeholde informationer om gennemførelsen af det pågældende projekt, mens slutrapporten for EFP skal indeholde oplysninger om projektets faglige indhold og resultater. Der er ikke opstillet krav om, at der afrapporteres på opstillede succesrite-

rier. Dog er der under energibesparelser i erhvervsvirksomheder opstillet krav om, at der i den afsluttende rapport er informationer om de energimæssige effekter ved projektet.

99. Endelig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der for EFP er krav om redegørelse for væsentlige afvigelser mellem budget og regnskabstal. Et sådant krav er ikke formuleret for de andre projekttilskud. Det fremgår dog af perioderapporteringskemaet for UVE, at der skal indsendes redegørelser for afvigelser mellem budget og regnskab.

#### **Krav til den afsluttende kontrol**

100. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i institutionsinstruksen for Energistyrelsen er krav om, at slutmaterialet gennemgås af mere end én sagsbehandler, inden udbetaling kan finde sted.

101. Derudover har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at regelgrundlaget for UVE rummer mulighed for at gennemføre besøg på stedet. Energistyrelsen har imidlertid ikke taget stilling til, i hvilke situationer et sådant besøg skal gennemføres. Rigsrevisionen finder, at der bør tages stilling til dette.

For energibesparelser i erhvervsvirksomheder og UVE er der desuden planer om at gennemgå sager stikprøvevis ved en anden medarbejder i Energistyrelsen. Disse planer var imidlertid ikke iværksat i 2000, hvor de sager Rigsrevisionen har undersøgt blev afsluttede.

#### **Krav til sagsbehandlerens vurdering af materialet og til dokumentation herfor**

102. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der generelt ikke er opstillet formelle krav om dokumentation for den udførte sagsbehandling, mens der i et vist omfang er opstillet krav til sagsbehandlerens vurdering af materialet. Rigsrevisionen finder, at det i Energistirelsens regler bør præciseres, at alle væsentlige sagsbehandlingsskridt skal dokumenteres. Der bør stilles krav om enkle sagsstyrings- og beslutningsreferater. Dette vil være af betydning dels for sagsbehandlingens ensartethed, dels for senere evalueringer, som ellers må basere sig på mundtlige udsagn.

I lighed med kravene til materialets indhold er kravene til sagsbehandlerens vurdering af materialet meget forskellige både i omfang og indhold. Det er dog et fællestræk for de tilskudsordninger, der indeholder krav til sagsbehandlerens vurdering af materialet, at kravene er formuleret på et overordnet niveau. Der er således under EFP opstillet krav om, at Energistyrelsen på baggrund af den faglige årsrapport skal vurdere projektets fremdrift i forhold til aftalegrundlaget. For energibesparelser i erhvervsvirksomheder er der krav om, at projekterne skal have en gennemførelsesgrad, som svarer til den ønskede udbetaling, hvilket skal anskueliggøres i rapporten. Der er ikke opstillet krav til vurderingen af de løbende rapporteringer under UVE.

103. Endelig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der ikke er opstillet krav til vurderingen af revisionserklæringerne, ligesom der ikke er opstillet krav om, at revisionsbemærkninger følges op. På den baggrund finder Rigsrevisionen, at der bør udarbejdes generelle vejledninger for håndteringen af revisionserklæringer og opfølgning på revisionsbemærkninger.

### **Sammenfattende vurdering af kravene til projektilskud**

104. Som det fremgår af ovenstående, er de opstillede krav for projektilskud forskellige, uden at dette i alle tilfælde synes at være begrundet i reelle forskelle mellem tilskudsordningerne. Risikoen ved denne forskellighed er, at tilskudsmodtagerne ikke behandles ens i tilsvarende situationer.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at kravene bør præciseres og gøres mere ensartede, så der etableres større overensstemmelse mellem de enkelte tilskudsordninger. Det er Rigsrevisionens generelle vurdering, at EFP og energibesparelser i erhvervsvirksomheder i den forbindelse indeholder elementer, som tilsammen giver en god administrativ procedure for projektilskud, og i det lys kunne anvendes som basis for udarbejdelsen af en standardskabelon til administration af projektilskud.

## Basistilskud

105. Energistyrelsen har oplyst, at der ikke er etableret et samlet grundlag for administrationen af basistilskud. Det begrundes med, at der i hvert enkelt tilfælde indgås en gensidigt forpligtende rammeaftale med tilskudsmodtager, hvor kravene tilpasses det specifikke basistilskud. Rammeaftalen fungerer dermed i en vis forstand som administrationsgrundlag for det enkelte projekt. I det følgende vil der derfor blive fokuseret på en sammenligning af de enkelte rammeaftaler. De rammeaftaler, Rigsrevisionen har gennemgået i forbindelse med undersøgelsen, er 2 rammeaftaler i gængs forstand for henholdsvis Prøvestationen for mindre biobrændsler og Forum for Energi og Udvikling (FEU). Derudover indgår der i undersøgelsen en kontrakt om konsulentopgave vedrørende ”bistand til Energistyrelsen i forbindelse med udarbejdelse af indstillinger til UVE-programmets vindenergidel”.

## Krav om indsendelse af materiale

106. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er opstillet krav om indkaldelse af budgetter, løbende aktivitetsoplysninger og revisorpåtegnede regnskaber. Sidstnævnte er dog i den undersøgte kontrakt erstattet af kravet om, at honorar og udlæg for omkostninger faktureres månedsvist bagud, og der medsendes dokumentation for afholdte udgifter. Desuden er der i rammeaftalen for FEU opstillet krav om udarbejdelse af en revisionsinstruks. Revisionsinstruksen for FEU forelå pr. 18. maj 2001.

I rammeaftalerne er der derudover krav om, at der indsendes budgetstatus, mens det i kontrakten hedder, at ”Den bevillingsmæssige ramme for projektet aftales for et år ad gangen, og meddeles ved særligt bevillingsbrev. En eventuel udvidelse af rammen skal ske ved indgåelse af en til lægskontrakt”.

Rigsrevisionen finder, i lyset af dette, at der i tilfredsstillende grad er stillet krav om indsendelse af materiale.

## Tidsfrister og rykkerprocedurer

107. I rammeaftalerne er der opstillet tidsfrister for indsendelse af materiale. I kontrakten er der ikke fastsat tidsfrister for indsendelse af materiale. Det fremgår dog, at honorar og udlæg for omkostninger faktureres månedsvist bagud.



Der er ikke opstillet tidsfrister for Energistyrelsens behandling af materialet.

108. Der er ikke opstillet formelle rykkerprocedurer for indsendelse af materiale for så vidt angår basistilskud. Hertil kommer, at enkelte basistilskud som tidligere omtalt ikke er lagt ind i TAS, hvorved der ikke kan gøres brug af rykkerprocedurer fra dette system for så vidt angår disse tilskud. Dette gør sig gældende i forhold til FEU.

#### **Krav til materialets indhold**

109. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der kun er opstillet formelle krav til budgettet i den rammeaftale, der vedrører Prøvestationen for mindre biobrændsler. Rigsrevisionen finder, at der generelt bør opstilles krav til budgetternes indhold i rammeaftalerne.

I forhold til de løbende rapporteringer er der generelt ikke opstillet krav til indholdet. For så vidt angår krav til indholdet i regnskaberne er der for rammeaftalen vedrørende FEU opstillet krav om udarbejdelse af en regnskabsinstruks, mens det af rammeaftalen for Prøvestationen for mindre biobrændsler fremgår, at regnskabet skal indeholde indtægtsregnskab for gebyrindtægter mv. og tilskud fra Energistyrelsen samt udgiftsregnskab, som opdeles svarende til budgettet.

110. For så vidt angår krav om redegørelser for afvigelser mellem budget og regnskab er der i den ene rammeaftale krav om, at væsentlige omflytninger mellem de i budgettet godkendte opgaver ikke foretages uden forhåndsgodkendelse fra Energistyrelsen. I rammeaftalen for Prøvestationen for mindre biobrændselskedler er der krav om, at der i forbindelse med den halvårslige afrapportering skal foreligge en redegørelse for budgetafvigelser.

111. Der er ikke opstillet krav om, at der afrapporteres på opstillede succeskriterier, dog skal der i FEU's årlige redegørelser for det forløbne års virksomhed ske en sammenligning med arbejdsprogrammet.

### **Krav til den afsluttende kontrol**

112. For de 2 rammeaftaler er der tale om en form for driftstilskud, hvor institutionerne modtager støtte gennem længere tid. Rigsrevisionen har derfor ikke i undersøgelsen inddraget den afsluttende sagsbehandling, da disse sager ikke er afsluttede. For den sag, der var omfattet af en kontrakt, har der været tale om en løbende udbetaling. Denne kontrakt blev imidlertid afsluttet i 2000, og der er ikke opstillet krav til den afsluttende kontrol. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at der i højere grad bør tages stilling til den afsluttende kontrol i de tilfælde, hvor basisstilskud ydes for en tidsbegrænset, kortere periode.

113. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i institutionsinstruksen for Energistyrelsen er krav om, at slutmateriale gennemgås af mere end én sagsbehandler, inden udbetaling kan finde sted.

### **Krav til sagsbehandlerens vurdering af materialet og til dokumentation herfor**

114. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke er opstillet krav til sagsbehandlerens vurdering af materialet eller til dokumentationen herfor. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der bør opstilles sådanne krav.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

For så vidt angår basis- og projektilskud har undersøgelsen vist, at der generelt stilles tilstrækkelige krav om indsendelse af materiale og til dette materiales indhold, ligesom der for de fleste ordninger er opstillet tidsfrister for indsendelse af materialet.

Undersøgelsen har endvidere vist, at der i nogen grad er opstillet krav til sagsbehandlerens vurdering af materialet for projektilskud, dog er der ikke generelle vejledninger for sagsbehandlerens vurdering af revisionserklæringer og opfølgning på revisionsbemærkninger.

Endelig har undersøgelsen vist, at Energistyrelsen ikke har opstillet krav om, at alle væsentlige sagsbehandlingsskridt skal dokumenteres. Desuden er der ikke stillet krav om, at der ved store, længerevarende projekter vedrørende EFP og UVE skal indsendes delrevisionserklæringer.

Sammenfattende har undersøgelsen vist, at Energistyrelsen for de forskellige tilskudsordninger har etableret regler og procedurer for kontrol, der lever op til god tilskudsfor-

valtning i staten. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at der bør etableres større overensstemmelse mellem kravene til de enkelte projektilskudsordninger, og at der bør opstilles krav om indsendelse af delrevisionserklæringer for store projektilskud under UVE og EFP. Desuden bør det særligt for projektilskud fremgå, hvem der har besluttet hvad, hvorfor og hvornår, fx ved at Energistyrelsen kræver anvendelse af enkle sagsstyrings- og beslutningsreferater. Disse kan sikre, at ledelsen og medarbejdere har mulighed for at få den fornødne information og dokumentation for beslutninger.

## **b. Standardtilskud**

115. Standardtilskud er som tidligere nævnt kendetegnet ved, at tilskud ydes på baggrund af opfyldelsen af objektive kriterier. Som følge heraf vil sagsbehandlingen og den efterfølgende kontrol være begrænset i omfang i forhold til projekt- og basistilskud. I forlængelse af dette omfatter Rigsrevisionens undersøgelse af de interne regler og rutiner vedrørende denne form for tilskud ikke de samme elementer som undersøgelsen af Energistyrelsens interne regler og rutiner for projekt- og basistilskud.

Et af de elementer, der ikke skønnes at være relevant for kontrollen af standardtilskud, er den løbende rapportering, da det i kontrolmæssig sammenhæng vil være tilstrækkeligt med en tilbagemelding i forbindelse med udbetalingsansøgningen. Vigtige undtagelser herfra er dog tilslutning til kulkraftvarme og Nødhjælpapuljen på grund af deres størrelse og sammensætning.

Endelig skønnes de afsluttende rapporteringer heller ikke relevante for standardtilskud, da tilskuddenes karakter gør, at det materiale, der indsendes i forbindelse med anmodningen om udbetaling, fx en faktura, som oftest vil kunne danne grundlag for en vurdering af, hvorvidt tilskudsbetingelserne er overholdt.

## **Krav om indsendelse af materiale**

116. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der generelt er opstillet krav om, at ansøgningerne vedlægges dokumentation for de udgifter, der er forbundet med fx installationsarbejder, ligesom udbetalingsansøgningerne skal vedlægges dokumentation for de afholdte udgifter.

For tilslutning til kulkraftvarme er der opstillet krav om indsendelse af delrevisionserklæringer, hvis tilskudsmod-

tager vælger at få tilskuddet udbetalt i 2 rater. Denne mulighed eksisterer, hvis der er tale om et samlet tilskud på over 1 mio. kr.

For Nødhjælpapuljen skal der hvert år fremsendes oplysninger fra årsregnskabet på et særligt skema. Sammen med skemaet skal endvidere fremsendes endeligt årsregnskab(er), der dækker hele tilsagnsperioden. Energistyrelsen vurderer på grundlag af årsregnskabet, om der skal ske en regulering af tilskuddet.

Der foreligger revisionsinstrukser for Nødhjælpapuljen og tilslutning til kulkraftvarme. Revisionsinstruksen for tilslutning til kulkraftvarme omfatter revision af regnskaber på over 100.000 kr., mens der ikke er nogen beløbsgrænse på revisionsinstruksen for Nødhjælpapuljen.

117. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der i tilfredsstillende grad er opstillet krav om indkaldelse af materialet.

#### **Tidsfrister og rykkerprocedurer**

118. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er opstillet tidsfrister for indsendelse af materialet. I 2000 var der ikke opstillet tidsfrister for den afsluttende sagsbehandling, men Energistyrelsen har oplyst, at der fra primo august 2001 er indført en frist på 2 uger for Energistyrelsens behandling af udbetalingsansøgninger under UVE.

119. I TAS er der indtastet milepæle for de enkelte tilskudsordninger og dermed etableret en rykkerprocedure for det enkelte tilskud i den forstand, at sagsbehandleren får besked fra systemet, når milepælen er nået. Der er generelt ikke forskrifter for, hvornår standardbrevene skal anvendes. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der bør udarbejdes forskrifter for, hvornår standardbrevene skal anvendes.

#### **Krav til materialets indhold**

120. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er opstillet krav om, at det klart skal fremgå af fakturaerne, hvilket arbejde der er udført, ligesom der skal være en nøjagtig angivelse af arbejdsperioden. Hvad angår tilslutning til kulkraftvarme skal ansøgning om udbetaling, som tidligere nævnt, ledsages af dokumentation for de indgåede aftaler om introduktionsydelse og for udbetaling af ydelsen.

Derudover har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der ikke er opstillet krav om redegørelser for afvigelser mellem budget og regnskab. Energistyrelsen har i den forbindelse fremhævet, at der ved standardtilskud generelt ikke udbetales mere end tilsagnsbeløbet. I lyset heraf finder Rigsrevisionen, at der i tilfredsstillende grad er stillet krav til materialets indhold.

#### **Krav til den afsluttende kontrol**

121. For standardtilskud fremgår det i vid udstrækning af tilsagnsskrivelserne, at der ikke foretages en udbetaling, hvis betingelserne i forbindelse med udbetalingsansøgningen ikke er overholdt. For så vidt angår tilslutning til kul-kraftvarme skal der foreligge dokumentation for indgåede aftaler, før tilskud udbetales, mens der for Nødhjælp-puljen ikke er opstillet krav om, at afsluttende udbetaling tilbageholdes. Dette skyldes ifølge Energistyrelsen, at tilskuddet ydes efterfølgende.

122. Derudover har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der i institutionsinstruksen for Energistyrelsen er opstillet krav om, at slutmaterialet gennemgås af mere end en sagsbehandler, inden udbetalingen finder sted.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der i tilfredsstillende grad er stillet krav til den afsluttende kontrol.

#### **Krav til sagsbehandlerens vurdering af materialet og dokumentation herfor**

123. For Nødhjælp-puljen er der opstillet krav om, at Energistyrelsen på grundlag af årsregnskabet foretager en årlig efterregulering af tilskuddet, såfremt årsregnskabet eller enkelte poster afviger væsentligt fra det budgettede. Der er ikke opstillet krav til vurderingen af udbetalingsansøgningerne og det medsendte materiale for så vidt angår tilslutning til kul-kraftvarme. Det er i forlængelse heraf Rigsrevisionens vurdering, at der også bør opstilles krav til vurderingen af materialet for tilslutning til kul-kraftvarme.

Der er ikke opstillet krav til dokumentationen af sagsbehandlingen. Rigsrevisionen finder, at det i Energistyrelsens regler bør præciseres, at alle væsentlige sagsbehandlingsskridt skal dokumenteres ved enkle sagsstyrings- og beslutningsreferater.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse af regler og procedurer for standardtilskud har vist, at der generelt er stillet tilstrækkelige krav og tidsfrister til materialet og dets indhold samt modtagelsen af materialet.

Rigsrevisionen finder, at der mangler regler om dokumentation af væsentlige beslutninger i sagsprocessen, og at enkle sagsstyrings- og beslutningsreferater også kunne anvendes på dette område.

## VI. Energistyrelsens kontrol og tilsyn i praksis

### a. Projekt- og basistilskud

124. Formålet med følgende kapitel er at vurdere, om Energistyrelsen i praksis sikrer, at regler og procedurer for kontrol og tilsyn følges, og at dette dokumenteres. Det vil nærmere blive belyst, om

- krav vedrørende indsendelse af materiale overholdes,
- tidsfrister for indsendelse af materiale overholdes ved hjælp af interne/eksterne rykkerprocedurer,
- krav til materialets indhold overholdes,
- krav til den afsluttende kontrol overholdes,
- krav til sagsbehandlerens vurdering af materialet overholdes og dokumenteres,
- tilbagemeldingsprocedurerne i forhold til Told•Skat og kommunerne følges, så det kan bedømmes, om tilskudet administreres i overensstemmelse med formålet.

### Krav om indsendelse af materiale

125. Rigsrevisionens gennemgang af sagsbehandlingen har vist, at budgetter, delrevisionserklæringer og slutregnskaber inkl. revisionserklæringer som hovedregel modtages i det omfang, det er påkrævet. For enkelte ordninger anvendes tjeklister for at sikre dette.

Rigsrevisionen har imidlertid kunnet konstatere, at de foreskrevne halvårslige eller kvartalvise udbetalingsanmodninger for UVE og EFP ikke blev indsendt. I stedet aflægges der i de 2 ordninger regnskaber med større mellem-

rum. Samtidig blev de foreskrevne årlige statusrapporter ikke indsendt i alle tilfælde. Rigsrevisionens undersøgelse viste også, at årsrapporter ikke blev indsendt for FEU, ligesom årsregnskaberne for 1998 og 2000 ikke var modtaget for denne ordning. For produktrettede tilskud og energibesparelser i erhvervsvirksomheder har gennemgangen ikke afdækket væsentlige problemer vedrørende rapporteringer i projektførelsen. Endelig viste Rigsrevisionens undersøgelser, at de faglige slutrapporter for flere ordninger ikke lå på sagerne. De manglende rapporter skyldtes i nogle tilfælde, at rapporterne var udtaget af sagerne og brugt til andre formål, mens andre rapporter manglede helt.

### **Overholdelse af tidsfrister**

126. Energistyrelsen opfatter visse tidsfrister som vejledende for tilskudsmodtagerne, det gælder bl.a. den kvartalsvise afregning under EFP. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at selv tidsfrister, som er afgørende for sagsbehandlingen, overskrides. Fx forelå årsregnskaber for sent i forhold til den opstillede tidsfrist.

Rigsrevisionens sagsgennemgang viste, at Energistyrelsens regler medførte, at der for et enkelt tilskud gik over 6 år, før regnskabet skulle revideres. For andre projekter kunne der ligeledes gå flere år, uden at der blev udarbejdet en revisionserklæring. Dette indebærer en risiko for en meget sen information til Energistyrelsen, hvis midlerne ikke blev anvendt som forudsat.

127. Rigsrevisionens sagsgennemgang har desuden vist, at for EFP og UVE indsendes rapporter i løbet af projekterne generelt med forsinkelser. Energistyrelsen rykker som regel mundtligt, mens skriftlige rykkere er undtagelsen. I nogle få tilfælde havde Energistyrelsen skriftligt meddelt, at tilskuddet ville blive annulleret, hvis materialet ikke kom inden for en vis frist. Styrelsen effektuerede ikke dette, selv om materialet først kom senere. Som regel modtages materialet dog efter, at der er rykket.

Forsinkelsen af faglige rapporter indebærer, at Energistyrelsen ikke altid har den faglige rapport, som skulle dokumentere, at der er arbejdet med projektet som forudsat. I disse tilfælde må styrelsen alene basere sig på regnskaber.

Hjemmelen for EFP og UVE til at tilbageholde indtil 15 % af tilskuddet, til det afsluttende regnskab er modtaget og godkendt, udnyttes næsten ikke i praksis.

128. Ved afslutningen af projekter er der også forsinkelser ved indsendelsen af materialet. Dette medfører, at afslutningen af sagsbehandlingen forsinkes, og at sagsbehandlingen må rykke for modtagelsen af de manglende rapporter. En positiv undtagelse er energibesparelser i erhvervsvirksomheder, hvor tilskuddet bortfaldt, hvis materialet ikke blev indsendt inden for den frist, der var fastsat i rykkeren.

### **Krav til materialets indhold**

129. Rigsrevisionens sagsgennemgang viste, at budgetter ofte kun er fordelt på få underposter og ikke udspecificeres, selv om det standardiserede ansøgningsmateriale lægger op til en større specificationsgrad. Budgetterne er således sjældent nedbrudt på delaktiviteter, så det er muligt at skønne over de enkelte delelementer og se dem i sammenhæng med den faglige beskrivelse af projektet. Ved afgivelse af tilsagn er det derved ikke altid klart, om der er udgiftsarter eller aktiviteter i projektet, som Energistyrelsen ikke ønsker at støtte. Der sker dog for længerevarende projekter en faseopdeling, og en opdeling over tid af budgettet, som delvis imødekommer en sådan opdeling.

Af tilsagnsbrevene fremgår det desuden, at væsentlige ændringer i forudsætninger eller budget skal godkendes på forhånd. Rigsrevisionens undersøgelser har imidlertid vist, at udgiftsposter, som ikke fremgår af budgettet, men som senere optræder i regnskaberne, som oftest accepteres uden kommentarer. Der er også eksempler på indkøb af udstyr, som i nogle tilfælde må antages at have en levetid ud over projektets varighed, hvor hele udgiften belaster projektet.

Lønninger, der ofte udgør en betydelig del af tilsagene, skal specificeres på personalekategorier og angives med det overhead, der søges om. Da lønninger heller ikke er nedbrudt på delaktiviteter i budgettet, er det også for denne udgiftsart svært at sammenholde med forbruget ifølge regnskaberne.

De indsendte regnskaber hænger ofte ikke sammen med de godkendte budgetter. Rigsrevisionen finder derfor, at det ofte ikke er muligt for sagsbehandleren at bedømme,



om regnskabet kun omfatter det, som tilsagnet er givet til, og om udgifterne er rimelige.

130. Rigsrevisionen har ikke haft bemærkninger til indsendelsen af revisionserklæringer i projektets forløb. Desuden indsendes revisionserklæringer ved afslutningen af projekter som forudsat og giver i de relevante tilfælde Energistyrelsen sikkerhed for, at der er afholdt de udgifter, som fremgår af regnskabet.

131. Der indsendes sjældent revisionsprotokollater, og Energistyrelsen rykker ikke for dem. Protokollaterne skal indeholde revisors redegørelse for den udførte revision, resultaterne heraf og erklæring om, at revisor opfylder revisorlovgivningens habilitetsbetingelser, at revisor har modtaget alle de oplysninger, der er anmodet om, at regnskabet opfylder lovgivningens og vedtægternes krav, og at statsstøtten er anvendt i overensstemmelse med de givne vilkår, samt at tilskudsgrundlaget er opgjort i overensstemmelse med gældende regler.

Når disse protokollater ikke altid indsendes, skyldes det, at der har været modvilje fra revisorerens side mod at indsende dem, dels på grund af fortrolighedshensyn, dels fordi de ofte først bliver forelagt for virksomhedernes bestyrelser, længe efter erklæringerne skal indsendes til Energistyrelsen. Fortrolighedshensynet skal ses i sammenhæng med, at det samlede protokollat også vil omfatte forhold, som ikke vedrører det aktuelle tilskud. Når der er indsendt protokollater, har der typisk været tale om ekstrakter fra protokollaterne af de relevante sider. Af Rigsrevisionens undersøgelse fremgår det imidlertid, at Energistyrelsen for flere ordninger er ophørt med at kræve protokollaterne indsendt.

132. Rigsrevisionen finder, at de oplysninger, der indgår i revisionsprotokollaterne, er af en sådan betydning, at Energistyrelsen og andre statslige tilskudsadministratorer må insistere på at modtage dem, når der er tale om større tilskud. For projektilskud vil det typisk være tilstrækkeligt at modtage et ekstrakt af protokollatet, men for tilskud til institutioner, fx Energistyrelsens basistilskud, vil det være hensigtsmæssigt at modtage det samlede protokollat.

### **Krav til den afsluttende kontrol**

133. Selve betalingsforretningerne gennem TAS fungerer efter Rigsrevisionens opfattelse i overensstemmelse med Energistyrelsens egne regler, men for 2 af ordningerne forelå udbetalingsbrevet ikke som forudsat i reglerne. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen bør sikre, at udbetalingsbreve arkiveres fysisk i alle tilfælde.

134. Undersøgelsen har vist, at der kun for en ud af 5 projekttilskudsordninger er hjemmel til at aflægge besøg på stedet. Hjemmelen i denne ordning var imidlertid ikke blevet udnyttet. Der var kun for en enkelt sag i Rigsrevisionens stikprøve aflagt besøg på stedet. Besøget havde ikke kontrolformål, men fandt sted efter aftale med den pågældende virksomhed for at drøfte projektets videre forløb. Det er efter Rigsrevisionens vurdering betænkeligt, at Energistyrelsen reelt ikke foretager kontrolbesøg på stedet, idet det er Rigsrevisionens opfattelse, at sådanne besøg er et nødvendigt element i god statslig tilskudsforvaltning.

Ofte vil der ikke være problemer med at tilrettelægge besøg, men Rigsrevisionen finder det rigtigst af retssikkerhedsmæssige grunde, at der tilvejebringes lovhjemmel til stedlige besøg, når det er ønskeligt af kontrolmæssige og faglige grunde.

### **Krav til sagsbehandlerens vurdering og dokumentation**

135. På de sager, som Rigsrevisionen har gennemgået, manglede generelt skriftlige vurderinger af ansøgninger og budgetter. Tilsvarende gjorde sig gældende for alle rapporter, regnskaber og revisionserklæringer. Dette medfører, at der ikke er dokumentation for sagsbehandlerens vurderinger i sagerne. Det er fx ikke muligt at finde dokumentation for, om sagsbehandleren finder, at afvigelser mellem budget og regnskab er rimelige, eller i hvilken grad de vilkår og det formål, der har været forudsat ved tilsagnet for det enkelte tilskud, var opfyldt. Det var heller ikke muligt at se, om udbyttet efter Energistyrelsens vurdering har stået mål med tilskuddets størrelse. Dette har også betydning for senere evalueringer, som vanskeliggøres på grund af manglende skriftlighed.

Der er ikke i sagerne eksempler på, at andre end sagsbehandlerne har gennemgået sagerne, fx på stikprøvebasis.

Energistyrelsen har ikke fastsat, at dette bør ske. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en tværgående erfaringsopsamling mellem de forskellige tilskudsordninger, i form af en egentlig kvalitetssikring, kunne bidrage til, at Energistyrelsen sikrede, at reglerne for sagsbehandling overholdes.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at det materiale, der er stillet krav om, generelt modtages, og at den afsluttende kontrol og betaling gennem TAS fungerer betryggende.

Undersøgelsen har imidlertid også vist, at Energistyrelsen på områder, som er af væsentlig betydning for god statslig tilskudsforvaltning, ikke sikrer overholdelse af egne regler. Eksempelvis indsendes regnskaber ofte ikke så hyppigt, som reglerne foreskriver, sanktioner i forbindelse med rykkerprocedurer anvendes typisk ikke, udgiftsposter, som ikke fremgår af budgetter, accepteres uden bemærkninger, regnskaber aflægges ofte ikke, så de kan sammenlignes med budgettet, og Energistyrelsen er i mange tilfælde ophørt med at indkræve revisionsprotokollater. Rigsrevisionen finder samlet, at Energistyrelsens administration på dette område er utilfredsstillende.

Undersøgelsen viste endvidere, at der ikke er hjemmel til besøg på stedet for 4 ud af 5 projekttilskud, og at hjemmelen til at aflægge besøg på stedet ikke udnyttes for den sidste ordning.

Endvidere viste undersøgelsen, at der generelt mangler dokumentation for vurderinger på sagerne. Det er derfor ikke muligt at se, i hvilken grad de vilkår og det formål, der har været forudsat ved tilsagnet om det enkelte tilskud, var opfyldt.

Energistyrelsen bør sikre overholdelsen af sine regler for tilskudsadministrationen. En tværgående erfaringsopsamling mellem de enkelte tilskudsordninger, i form af en egentlig kvalitetssikring, kunne bidrage til dette formål.

#### b. Standardtilskud

136. For 3 af de 4 ordninger ydes der et tilskud til anskaffelse og installation af udstyr. Da tilskuddet er lavt i relation til den samlede anskaffelse, ser Energistyrelsen det ikke som en hovedopgave for styrelsen at tage stilling til anskaffelsespriserne. Derimod skal Energistyrelsen sikre, at der er installeret det, som ansøgningen gik ud på. Generelt modtages det materiale, som kræves, det modtages rettidigt og opfylder kravene til indholdet. Den relativt enkle

sagsbehandling giver generelt ikke Rigsrevisionen anledning til bemærkninger.

For så vidt angår omstilling til kulkraftvarme har kraftvarme-værkerne søgt om et standardtilskud på 4.000 kr. pr. enfamiliebolig eller 2.800 kr. pr. flerfamiliebolig. Der blev søgt om tilskud til et antal tilslutninger, men antallet blev ikke nærmere begrundet, og Energistyrelsen accepterede antallet uden yderligere undersøgelser. Da finanslovbevillingen var nedsat, nedsatte Energistyrelsen de tilsagn, der blev meddelt i 1999, til 85 % af de ansøgte tilskudsbeløb. I ingen af de sager, Rigsrevisionen gennemgik, blev der tilsluttet det forventede antal brugere. I ét tilfælde blev 2/3 af tilsagnet tilbageført. Det samme værk havde i november i tilskudsåret søgt og fået tilsagn om yderligere tilskud til nye tilslutninger, men disse fandt ikke sted. Rigsrevisionen finder, at det burde have været overvejet at kræve mere detaljerede oplysninger om det forventede antal tilslutninger.

137. For Nødhjælpapuljen gælder, at ansøgerne skal dokumentere, at varmeprisen er højere end for andre tilsvarende brugere. Energistyrelsen skal bedømme, at dette ikke skyldes fx interne afregningspriser i større selskaber. Rigsrevisionen har konstateret, at denne vurdering finder sted, og at beregningen dokumenteres. Der er dog ikke dokumentation på sagerne for andre vurderinger af regnskaber mv., fx om afskrivninger eller udgifter til drift og vedligeholdelse er rimelige.

Rigsrevisionens undersøgelse viste også, at Energistyrelsen udbetalte tilskuddet til Nødhjælpapuljen på baggrund af årlige ansøgninger og ikke, som forudsat i Energistyrelsens bekendtgørelse, kvartalsvis efter indsendt ansøgning.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen administrerer standardtilskud i overensstemmelse med sine regler og procedurer. Generelt modtages det materiale, som kræves, det modtages rettidigt og opfylder kravene til indholdet. Den relativt enkle sagsbehandling giver generelt ikke Rigsrevisionen anledning til bemærkninger.

Rigsrevisionens undersøgelse viste også, at Energistyrelsen udbetalte tilskuddet til Nødhjælpapuljen på baggrund

af årlige ansøgninger og ikke, som forudsat i Energistyrelsens bekendtgørelse, kvartalsvis efter indsendt anmodning. For Nødhjælpapuljen mangler der desuden dokumentation af vurderingen af afskrivninger og driftsudgifter.

### **c. Tilskud, hvor 3. part er involveret i administrationen**

#### **Tilskud, som administreres af kommunerne**

##### **Krav om indsendelse af materiale**

138. 2 tilskudsordninger administreres for størstedelen af kommunerne. Dette sker ved hjælp af 2 edb-systemer, TEP og TOK, som varetager henholdsvis administrationen af pensionist bolig-ordningen og ældre bolig-ordningen. Systemerne er indrettet, så de umiddelbart kan hjælpe sagsbehandleren i forbindelse med forespørgsler fra borgerne og opdateres derfor løbende med oplysninger fra andre registre, såsom BBR-registret og registre for pensionister. For ældre boliger (boliger opført før 1950) er der tale om tilskud til installation af centralvarme og dermed om noget større projekter end for pensionist bolig-ordningen.

Der er normalt ikke tale om kompliceret sagsbehandling, især ikke for pensionist bolig-ordningen. Der indsendes et tilbud, og når arbejdet er udført, indsendes faktura på det udførte arbejde. Der opereres ikke med standardpriser, da tilskudsmodtageren typisk skal betale størsteparten af udgiften selv, og det derfor forudsættes, at tilskudsmodtageren har en betydelig egeninteresse i at holde prisen nede.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at det materiale, som skal indsendes, blev modtaget.

##### **Overholdelse af tidsfrister**

139. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at kommunerne for begge ordninger havde udstrakt kontakt med tilskudsmodtagerne, bl.a. fordi tilsagnene udløber relativt hurtigt, efter de er givet. Da tilsagnene automatisk bortfalder, hvis der ikke er givet udsættelse, sikrer edb-systemerne også, at projekterne afregnes rettidigt, eller at der er givet skriftlig meddelelse om udsættelse.

##### **Krav til materialets indhold**

140. I den kommune, Rigsrevisionen besøgte, havde forvaltningen mulighed for at kontakte sin egen fjernvarme-

forsyning for projekterne vedrørende ældre boliger, så denne del af kontrollen var relativ enkel. Det var til gengæld vanskeligt at bedømme for større projekter, om udgifterne klart vedrørte installation af centralvarme og følgearbejder hertil, men indførelsen af revisionserklæringer havde lettet denne byrde. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at revisionserklæringen ikke kan afløse sagsbehandlers bedømmelse af, om der er ydet for meget.

I de sager, Rigsrevisionen gennemgik, blev det maksimale tilskud nået alene ved selve installationsarbejderne, mens følgearbejder lå herudover. Det var derfor ikke nødvendigt i disse sager at skønne over rimeligheden af udgifterne til øvrige dele af det samlede projekt. Sagsbehandlingen blev dog ikke dokumenteret, og det er Rigsrevisionens vurdering, at en tjekliste bør anvendes til brug for dokumentationen af den afsluttende kontrol.

141. Rigsrevisionen bemærkede endvidere, at edb-systemerne ikke syntes at være fuldt opdateret. Fx var oplysninger om pensionisters varmetillæg ofte ikke korrekte, og det var nødvendigt at kontrollere oplysningerne i andre systemer. BBR-registrets oplysninger var – for de ældre bygninger, det drejer sig om – ofte ikke korrekte, fx med hensyn til varmesystem.

Det nødvendige materiale, herunder i et enkelt tilfælde en revisionserklæring, var fuldstændigt.

#### [Krav til den afsluttende kontrol](#)

142. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der ikke var kopier af udbetalingsbreve i sagerne. Disse bliver automatisk udsendt af edb-systemerne, som kun indeholder en dato og et beløb. Det er imidlertid væsentligt af kontrolhensyn at kunne se, om meddelelsen er gået til den, som installationen er sket hos, og en kopi bør opbevares enten på papir eller elektronisk.

#### [Krav til sagsbehandlerens vurdering og dokumentation](#)

143. Der sker vurderinger, især som nævnt for ældre bolig-ordningen. Disse dokumenteres ikke. I betragtning af ordningernes relativt beskedne karakter finder Rigsrevisionen ikke, at de bør kompliceres yderligere end ved indførelsen af en tjekliste.

### Tilbagemeldingsprocedurer

144. Energistyrelsen har, som tidligere nævnt, adgang til TEP og TOK og derigennem mulighed for at trække en række ledelsesmæssige oplysninger om ordningerne. Herudover rådgiver Energistyrelsen kommunerne i tvivlsspørgsmål.

145. Energistyrelsen har desuden udarbejdet en procedure for stikprøvevis kontrol i kommunerne. Denne ordning er endnu ikke blevet iværksat. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen nu kan iværksætte sine stedlige kontroller i kommunerne.

### Ordning administreret sammen med Told•Skat

#### Indsendelse af materiale

146. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter en enkelt ordning, som administreres sammen med Told•Skat, aftaleordningen. Rigsrevisionen har som led i sin undersøgelse besøgt en told- og skatteregion, hvor 2 sager blev gennemgået, samt gennemgået Energistyrelsens sag om kontrol af de årlige udbetalinger.

147. Når en virksomhed underskriver en hensigtserklæring om at indgå en aftale, giver Energistyrelsen et betinget tilsagn om, at virksomheden kan modtage en del af CO<sub>2</sub>-afgiften som tilskud. Told•Skat modtager meddelelse herom fra Energistyrelsen og sikrer herefter, at virksomheden bliver registreret, og at udbetaling af tilskud sker efter anmodning fra virksomheden. Et endeligt tilsagn afgives, når virksomheden har indgået en aftale med Energistyrelsen om energiledelse mv.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at det krævede materiale indsendes. I de stikprøvevis udvalgte sager skete dette rettidigt.

148. Udbetaling foretages efter Told•Skats normale procedurer. I de tilfælde, Rigsrevisionen undersøgte, havde Told•Skat etableret regneark for de enkelte virksomheder for at følge hver enkelt udbetaling, og det blev kontrolleret, at regler for fx bundfradrag og andre regler blev fulgt.

149. Energistyrelsen modtager årligt revisionserklæringer for virksomheder, der har modtaget mere end 200.000 kr. i tilskud. Revisionserklæringerne ledsages i varierende omfang af revisionsprotokollater, men Energistyrelsen sikrer ikke, at de kommer ind i alle tilfælde.

150. Energistyrelsens sagsbehandling understøttes af undersøgelser gennemført af autoriserede verifikatorer, som i den ene sag havde gennemgået energiledelsessystemet og yderligere i aftaleperioden gennemgik, om virksomheden overholdt planen. For brancheaftaleområdet rapporterer de enkelte virksomheder til brancheorganisationen, som afgiver en samlet rapport til Energistyrelsen.

#### Krav til den afsluttende kontrol

151. Told•Skat fremsender månedligt afstemte regnskaber for de udbetalte tilskud. Ved større afvigelser mellem Told•Skats tal og de beløb, revisorerne har rapporteret, beder Energistyrelsen virksomhederne om at forklare differencerne. Hvis differencerne ikke kan opklares på denne måde, oversender Energistyrelsen sagerne til Told•Skat.

En række af disse afvigelser har vist sig at være forårsaget af formelle fejl enten i virksomhederne, hos revisorerne eller hos Told•Skat. Det drejer sig typisk om anvendelse af forkert blanket i virksomhederne, hvorved tilskuddet opføres som tilbagebetaling af afgifter i stedet for som tilskud.

152. For 1998 fremsendte Energistyrelsen de sager, der ikke kunne afklares direkte med virksomhederne eller deres revisorer, til Told•Skat i marts og april 2000, og Told•Skat har afgivet sin redegørelse for sagerne i marts 2001. Resultatet for 1999 forelå ikke i oktober 2001, men de foreløbige resultater viser en forbedring i administrationen.

153. Told•Skat har gennemført 23 kontroller af virksomheder i 2000, hvilket efter Rigsrevisionens vurdering er tilfredsstillende.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at der nu løbende sker afstemninger mellem Told•Skat og Energistyrelsen, og at Energistyrelsens sammenholdelse af revisionserklæringer og opgørelser fra Told•Skat har medført et faldende niveau af formelle fejl. Undersøgelsen viste også, at Told•Skat har gennemført et rimeligt antal kontroller.



### Krav til sagsbehandlers vurderinger og dokumentation

154. Energistyrelsens sager vedrørende kontrollen for 1998 og 1999 er veldokumenterede og indeholder også vurderinger af, hvad der bør justeres som følge af kontrollen.

En uafhængig verifikator vurderer mindst én gang i aftaleforløbet, om virksomheden overholder aftaleforpligtelserne, herunder om den har udarbejdet og implementeret energiledelsessystemet. Verifikators vurderinger ligger på sagen. Endvidere anvender Energistyrelsen tjeklister i forbindelse med aftaleindgåelse, virksomhedernes årlige afrapporteringer, aftaleverifikation og slutindbetalinger. Sagsbehandlerens faglige vurderinger fremgår af tjeklisterne.

### Tilbagemeldingsprocedurer

155. Told- og Skattestyrelsen og Energistyrelsen har i 2000 afholdt 2 møder for at drøfte administrationen af ordningen. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af referaterne fra disse møder bemærket, at Told•Skats almindelige kontrolvirksomhed ikke har været drøftet. Rigsrevisionen finder, at resultaterne af Told•Skats indsats også bør gennemgås på de regelmæssige møder med Energistyrelsen med henblik på at vurdere, om den samlede kontrolindsats har været tilstrækkelig.

Samlet er der tale om en betydelig forbedring i administrationen af ordningen i forhold til statsrevisorernes beretning nr. 2/98 om indførelse, administration og kontrol af den grønne afgiftspakke.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen af de tilskudsordninger, som administreres af kommunerne, viste, at det krævede materiale blev modtaget rettidigt. Det indsendte materiale opfyldte kravene til indholdet, og den afsluttende kontrol i den besøgte kommune udførtes rimeligt og betryggende. Energistyrelsen modtog de nødvendige oplysninger fra TEP og TOK.

Rigsrevisionen finder dog, at kommunerne bør anvende en tjekliste til dokumentation af den afsluttende kontrol. Rigsrevisionen finder desuden, at kommunerne bør opbevare standardbreve, enten elektronisk eller i kopi.

Vedrørende aftaleordningen viste undersøgelsen, at det krævede materiale for ordningen indsendes. I de stikprøvevis udvalgte sager skete dette rettidigt.

Undersøgelsen viste også, at der nu løbende sker afstemninger mellem Told•Skat og Energistyrelsen, og at Energisty-

relsens sammenholdelse af revisionserklæringer og opgørelser fra Told•Skat har medført et faldende niveau af formelle fejl. Told•Skat har gennemført et rimeligt antal kontroller, og der afholdes regelmæssigt møder mellem Energistyrelsen og Told•Skat om administration mv. Der er samlet tale om en betydelig forbedring i administrationen af ordningen i forhold til statsrevisorernes beretning nr. 2/98 om indførelse, administration og kontrol af den grønne afgiftspakke.

Energistyrelsen modtager i varierende omfang revisionsprotokollater, men Energistyrelsen sikrer ikke, at de kommer ind i alle tilfælde. Rigsrevisionen finder også, at resultaterne af Told•Skats indsats bør gennemgås på de regelmæssige møder med Energistyrelsen med henblik på at vurdere, om den samlede kontrolindsats har været tilstrækkelig.

Sammenfattende finder Rigsrevisionen, at Energistyrelsen i de tilfælde, hvor 3. part er involveret i tilskudsadministrationen, sikrer, at regler og procedurer for kontrol og tilsyn følges i praksis.

## VII. Evalueringer

156. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorledes evalueringer gennemføres i Energistyrelsen, for at vurdere, om det sker rettidigt, og om evalueringerne følges op. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om evalueringerne af Energistyrelsens tilskudsordninger indeholder effektmål og vurderinger af deres opfyldelse.

Økonomistyrelsen har i publikationen ”Tilskudsforvaltning i staten, En evaluering” fra juni 2000 anbefalet, at ministeriernes evalueringssindsats søges forbedret. Der bør således tages stilling til, hvornår og hvordan tilskudsordningerne evalueres. Det anbefales, at ministerierne udarbejder en handlingsplan for de væsentlige tilskudsordninger og en plan for en tværgående evaluering af hele ministeriets tilskudsområde. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at dette endnu ikke er sket i Miljø- og Energiministeriet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at Energistyrelsen i sine virksomhedsregnskaber under tilskudsafsnittene refererer til gennemførte evalueringer med en kort redegørelse. I virksomhedsregnskabet anføres også, hvornår de forskellige ordninger forventes evalueret.

### A. Interne regler for evalueringer

157. Som nævnt i kap. IV har Miljø- og Energiministeriet som udgangspunkt vurderet, at alle større tilskudsordninger (udbetalingsbevilling på over 5 mio. kr. pr. år) burde evalueres hvert 5. år. Beslutningen blev truffet i forbindelse med handlingsplanen for tilskud, som lå færdig i 1998.

Ministeriets handlingsplan omtalte også, hvilke elementer evalueringerne skal omfatte. Dette svarede til anbefalingerne i Finansministeriets tilskudsrapport fra 1996, idet Miljø- og Energiministeriet dog tog forbehold for en vurdering af målopfyldelsen, da ministeriet fandt det vanskeligt at opstille præcise og kvantificerbare mål for en tilskudsordning, som efterfølgende direkte skulle kunne sammenlignes med de opnåede aktiviteter/resultater, uden at det indebar metodemæssige problemer.

158. Der er i februar 2000 foretaget en mere tværgående evaluering af Energistyrelsens tilskudsordninger med hensyn til CO<sub>2</sub>-fortrængningseffekt i rapporten "Energistyrelsens tilskudsordninger, beskrivelser og vurderinger". Evalueringen gik dog ikke nærmere ind på, hvorledes administrationen fungerer for de enkelte ordninger.

Rigsrevisionen har anmodet Energistyrelsen om at redegøre for resultaterne af evalueringerne og for, hvordan de er blevet fulgt op. Energistyrelsens redegørelse er indarbejdet i det følgende.

### **B. Ordninger, som ikke er evalueret**

159. For 7 af de 11 tilskudsordninger er der gennemført evalueringer, hvoraf 1 dog kun er delvis. De 4, der mangler, er tilskud til nye teknologier, produktrettede tilskud, omstilling af elopvarmede bygninger og Nødhjælpapuljen.

Tilskud til nye teknologier blev oprettet som en finanslovbevilling på 15 mio. kr. i 1995, og der er ikke tilgået yderligere midler siden. Ordningen er administreret under reglerne for EFP.

For produktrettede energibesparelser gælder, at den oprindelig er oprettet som en finanslovbevilling i 1997. Ved lov nr. 129 af 25. februar 1998 blev de lovmæssige rammer fastlagt. Følges Miljø- og Energiministeriets retningslinje på evaluering inden for 5 år, skal ordningen senest evalueres i 2002.

Tilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til centralvarme blev indført ved lov nr. 407 af 14. juni 1995,

hvorefter der i 5 år fra og med 1996 kunne ydes tilskud. Ordningen er dermed ophørt i 2000 og er ikke evalueret. Der er dog udarbejdet 2 analyser med henblik på at vurdere, hvordan ordningen fungerer. Det blev bl.a. undersøgt, hvilke typer/kategorier af ansøgere der søgte ordningen, og hvilke former for omstilling der søgtes tilskud til. Energistyrelsen har oplyst, at analysen kun gav anledning til mindre justeringer af ordningen.

Grundlaget for Nødhjælpapuljen er dels lovbekendtgørelse nr. 768 af 6. oktober 1997 om tilskud til elproduktion, dels bekendtgørelse nr. 799 af 23. oktober 1997 om supplerende tilskud til elproduktion. I modsætning til elproduktionstilskuddet, som administreres i et samarbejde med Told•Skat, administreres det supplerende tilskud alene af Energistyrelsen. I henhold til Miljø- og Energiministeriets regler bør ordningen evalueres senest i 2002.

Rigsrevisionen har ikke bemærkninger til, at disse ordninger ikke er evalueret.

### **C. Ordninger, som er evalueret**

#### **a. EFP**

160. EFP er evalueret i 1993 for perioden 1986-1991 og i 1999 for perioden 1992-1997. Den seneste evaluering er gennemført af en international gruppe i samarbejde med det internationale energiagentur, IEA. Denne evaluering bliver gennemgået i det følgende.

Evalueringen karakteriserer programmet som et godt program, der understøtter regeringens energipolitiske mål.

161. Evalueringsgruppen fandt, at der er stærkt behov for at formulere en overordnet strategi for forskning og udvikling, og der bør opstilles målbare mål.

Sammenfattende anførte Energistyrelsen, at anvendelsen af kvantitative mål afhænger af de enkelte forskningsområders karakter. Det er en generel tilbagemelding fra de rådgivende udvalg, at det er vanskeligt at opstille håndfaste kvantitative målsætninger for indsatsen med begrænsede ressourcer til energiforskning til rådighed. Arbejdet med at opstille kvantitative indikatorer vil imidlertid fortsætte.

162. Evalueringsgruppen fandt, at det bør overvejes at yde mere støtte til langsigtede aktiviteter og innovative

projekter. Energistyrelsen er enig i, at der bør ske en vis forskydning i retning af det længere sigt. Energistyrelsen har i overensstemmelse hermed indsat tekst herom under vurderingskriterier i ansøgningsmateriale til EFP 2000. Energistyrelsen er også enig i, at der bør lægges øget vægt på innovative projekter.

163. Evalueringsgruppen anbefalede også forbedret koordinering, bl.a. mellem Energistyrelsens forskellige tilskudsordninger. I forbindelse med Energistyrelsens nye organisation maj 2000 samledes EFP og UVE i ét kontor, og der fandt ved årsskiftet 2000/01 en vis harmonisering sted af skemaer og procedurer, som anvendes i de 2 ordninger. I løbet af 2001 skal der tages stilling til, i hvilket omfang de 2 ordninger skal sammenlægges. Overvejelserne har bl.a. afventet en evaluering af UVE, som forelå primo oktober 2001.

Med hensyn til en anbefaling om forbedret spredning af resultater var Energistyrelsen enig i vigtigheden heraf og har allerede taget en række initiativer.

164. Energistyrelsen er enig med evalueringen i, at behandlingen af projektforslag i den årlige runde bør ske efter klare og ensartede udvælgelsesprocedurer, og der er i indkaldelsen af ansøgninger opstillet kriterier for evaluering af projektforslag. Disse repeteres over for udvalgene i forbindelse med, at udvalgene anmodes om en indstilling om, hvilke projekter der skal støttes. Det er pointeret over for de faglige forskningsudvalg, at vurderinger og dermed Energistyrelsens afslag skal begrundes ud fra de opstillede kriterier.

165. Med hensyn til medlemskab af udvalg er Energistyrelsen enig i, at medlemskab bør tidsbegrænses. På denne baggrund er der i maj 1999 nedsat nye rådgivende faglige forskningsudvalg, medlemmer udpeges for 3 år, og de kan maksimalt sidde i 2 perioder.

166. Gruppen anbefalede også, at opfølgings- og overvågningsprocedurer styrkes. Energistyrelsen bemærkede hertil, at det centrale element i opfølgning er den årlige, faglige rapport samt (afhængig af det konkrete område) løbende kontakt eller møder med projekthavere samt temadage. Det er Energistyrelsens opfattelse, at de årlige sta-

tusrapporter på mange måder udgør et godt grundlag for at følge projekterne.

Energistyrelsen overvejer endvidere at gennemføre regelmæssige eksterne evalueringer af de enkelte programområder.

167. Endelig anbefalede gruppen en kritisk vurdering af antal programområder og tilhørende udvalg i lyset af de begrænsede midler og nuværende overlap. Energistyrelsen reducerede allerede – på foranledning af gruppens anbefaling og det rådgivende forskningsudvalgs tidligere anbefalinger i samme retning – antallet af programområder og faglige forskningsudvalg fra 9 til 6 i EFP 2000. Fokusering af indsatsen er ligeledes et centralt spørgsmål i de aktuelle overvejelser.

## **b. UVE**

168. UVE er evalueret i en rapport fra oktober 2001, som omfatter perioden 1996-2000. Ordningen er ikke tidligere blevet evalueret samlet, selv om den stammer fra 1990. I stedet er der udarbejdet separate evalueringer af sol-, vind- og biomasseområderne. Evalueringen er gennemført af et privat konsulentfirma.

For projekter anbefaler firmaet, at det bør defineres mere klart, hvilke effektmål der skal gælde for projektmidlerne, herunder om midlerne i højere grad skal rettes mod områder, hvor resultaterne for VE (vedvarende energi) og udbredelsen forventes at være af relativ stor skala. Herefter bør ordningens rolle og funktion defineres i henhold til de besluttede effektmål for ordningen.

Evalueringen påpeger også, at der med tiden er kommet andre bevillinger og støtteordninger til, som grænser op til UVE, og at der er brug for en arbejdsdeling, særligt i forhold til de såkaldte PSO-midler (Public Service Obligations – midler som Energiselskaberne skal anvende og som betales af forbrugerne).

Særligt inden for biomasseområdet finder evalueringen, at der er behov for en fælles strategi, hvori EFP, UVE-projekttilskud og PSO-midler betragtes ud fra en samlet vurdering af målsætninger, bevillingsrammer og de givne rammebetingelser. Dette aktualiserer ifølge evalueringen de skridt, Energistyrelsen allerede har taget, til i samarbejde med de systemansvarlige at lave et samlet strategiarbejde.

169. For standardtilskud anbefaler evalueringen, at det bør besluttes, efter hvilke kriterier det skal afgøres, hvorvidt et standardtilskud skal ophøre. Desuden bør det besluttes, hvilket sæt af målsætninger ordningen skal tilrettelægges efter.

170. For det samlede UVE-program finder evalueringen, at der er behov for en strategisk afklaring af de enkelte tilskudstyper og dermed også for det samlede program med henblik på at gøre UVE mere målrettet. Det bør således besluttes, hvilke effektmål der skal gælde, herunder vægtningen mellem det korte og det mellemlange sigt, potentialer for VE udbredelse af stor eller mindre skala. Herefter bør der ske prioritering af VE-områder og teknologspor samt prioritering af tilskudsformål. Ambitionsniveauet skal tilpasses bevillingsrammerne, da UVE næppe alene kan løfte opgaven som katalysator for alle relevante områder i henhold til Energi 21. Evalueringen peger endelig på, at der ved en eventuel sammenlægning med EFP, som prioriterer større og mere sammenhængende udviklingsaktiviteter, er risiko for, at korte og mellemlange projekter ikke længere har adgang til offentligt finansierede udviklingsmidler.

Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen i forlængelse af UVE evalueringen har stoppet den del af standardtilskuddene, der gives til biobrændselsanlæg og visse varmepumper. Energistyrelsen forventer, at der vil foreligge et bredere oplæg om opfølgningen på evalueringen inden februar 2002. Heri vil også indgå overvejelser om større koordination med EFP med henblik på en bedre udnyttelse af begge ordninger både administrativt og effektmæssigt.

### **c. Pensionist bolig-ordningen**

171. Evalueringen af pensionist bolig-ordningen er udført i 1999 af et privat konsulentfirma. Evalueringsrapporten forelå i juni 1999, og der foreligger ikke tidligere evalueringer. Ordningen er oprettet ved lov i 1992 og trådte i kraft 1. april 1993. Arbejdet med udbud af evalueringen blev ifølge Energistyrelsens oplysninger påbegyndt i september 1998 i forlængelse af Miljø- og Energiministeriets handlingsplan for tilskudsadministrationen og beslutningen om, at der skal foretages evaluering hvert 5. år.

Det fremgår af evalueringen, at 84 % af tilskudsmodtagerne har oplevet komfortforbedringer eller indeklimaforbedringer som følge af arbejdet i boligerne.

Rapporten nævner en række anbefalinger om forbedret information om ordningen til offentligheden, miljø- og energikontorer, brancheorganisationer mv. Energistyrelsen har i 1999-2000 gennemført en tilskudsrunde til kommunale aktiviteter i form af såkaldte miniprojekter til sikring af ordningens udbredelse og anvendelse. Der blev her udarbejdet en miniredskabskasse med baggrund i de tidligere anvendte materialer til anvendelse for de kommunale aktiviteter. Der er udarbejdet en tilskudspjece rettet særligt mod de håndværkere, der leverer de tilskudsberettigede ydelser til pensionisternes boliger. I slutningen af 2000 er der gennemført en "almindelig" tilskudsrunde til kommunale projekter – projekter, der i 2001 har fået betydning for trækket på ordningen. I 2001 forventes ordningens midler opbrugt 1-2 måneder før årsskiftet, hvorfor Energistyrelsen ikke har igangsat yderligere informationstiltag.

Evalueringen foreslog også en rationalisering af regelsættet og energikonsulenternes deltagelse i ordningen, men dette har Energistyrelsen endnu ikke iværksat. En gennemgang af reglerne vil ifølge Energistyrelsen blive iværksat i løbet af 2002.

Rigsrevisionen må konstatere, at evalueringen var forsinket, og at der vil være gået 3 år fra evalueringen, til Energistyrelsen har gennemgået de regler, som evalueringen fandt kunne forenkles. Energistyrelsen oplyser i den forbindelse, at tiltagene vedrørende energimærkningsordningen bevirkede, at man fandt det hensigtsmæssigt at udskyde arbejdet med en eventuel forenkling af tilskudsordningen og energikonsulenternes involvering, indtil der var skabt en afklaring omkring energimærkningsordningen. Denne afklaring tog imidlertid, ifølge Energistyrelsen, længere tid end først påregnet.

#### **d. Ældre bolig-ordningen**

172. Tilskud til omstilling af ældre boliger er evalueret af et privat konsulentfirma i en rapport fra marts 1997. Ordningen er indført ved lov i 1992.

Det fremgår af evalueringen, at alle kommuner er tilfredse med ordningen. Den er nem at administrere, og kommunerne har ikke oplevet nævneværdige klager. Til-



skudsordningen har reduceret de nationale CO<sub>2</sub>-emissioner for rumopvarmning med godt 1½ %.

Evalueringen konkluderede, at der ville være op til 500 mio. kr. tilbage af bevillingen med de daværende regler. Energistyrelsen har oplyst, at tilskudssatserne derfor blev sat op i november 1998, hvilket øgede trækket på ordningen i 1999 og 2000. I 2001 er ordningens midler ved at slippe op, og sidste tilsagn forventes givet i 2002. Primo 2001 er tilskudssatserne igen sat ned. Dette begrundes dels i, at der via aktstykker var sket en overførsel af midler fra ordningen til andre formål, dels i at Elsparefonden fra 2001 har iværksat kampagner om elkonvertering inden for samme målgruppe, dog med en lavere tilskudssats. For at undgå den situation, at 2 forskellige tilskudsordninger henvender sig til samme målgruppe med forskellige tilskudssatser, blev satserne sat ned svarende til Elsparefondens satser. Da ordningen ophører i 2002, har Energistyrelsen ikke planlagt yderligere opfølgning.

#### **e. Tilslutning til kulkraftvarme**

173. Tilskudsordningen vedrørende tilslutning til kulkraftvarme er evalueret i en rapport fra et privat konsulentfirma fra oktober 1999. Ordningen trådte i kraft i 1994.

Der var tilfredshed med Energistyrelsens administration hos samtlige forsyningsvirksomheder, der har deltaget i evalueringen.

Evalueringen indeholder ikke anbefalinger. Efter Energistyrelsens opfattelse skyldes dette formentlig, at ordningen snart skal ophøre. Ordningens sidste tilsagnsperiode udløb 28. februar 2001, og de sidste tilskudsudbetalinger i ordningen forventes ifølge Energistyrelsen at finde sted inden udgangen af 2001.

Evalueringen fokuserede på, om ordningen har levet op til de oprindeligt fastsatte mål, og belyser årsagerne hertil. Ordningen blev evalueret med hensyn til følgende hovedelementer: effekter, administration og brugertilfredshed.

Der blev i rapporten peget på, at forsyningsvirksomhedernes egne forventninger til antallet af tilslutninger har vist sig ikke at holde stik med et betydeligt bortfald af tilsagn som følge. I årene 1994-1997 har der været et bortfald af tilsagnsbeløb på ca. 40 % i gennemsnit.

Energistyrelsen har anført, at bortfaldene fik betydning i forbindelse med tilsagnsperioden 1. marts 1999 - 29. fe-

bruar 2000, hvor alle ansøgere som følge af besparelser i tilsagnsmidlerne havde fået et reduceret tilsagn på 85 % af det ansøgte beløb. I forbindelse hermed styrkedes en praksis om at imødekomme ansøgninger om supplerende tilsagn inden for tilsagnsperioden, hvis der igen var uforbrugte tilsagnsmidler til rådighed. Det viste sig således muligt at imødekomme alle efterfølgende ansøgninger om forhøjelse af tilsagn.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Energistyrelsen ikke har reageret på, at 40 % af tilskuddene bortfaldt, ved fx at indskærpe over for forsyningsselskaberne, at de skulle være mere realistiske i deres skøn over antallet af tilslutninger og eventuelt kræve mere detaljerede oplysninger om det forventede antal tilslutninger.

#### **f. Aftaleordningen**

174. Aftaleordningen blev evalueret sammen med hele den grønne afgiftspakke i samarbejde med Finansministeriet i februar 1999. Det blev i denne evaluering fastslået, at grønne afgifter samlet set er et hensigtsmæssigt instrument til at regulere miljøbelastningen med. Energipakkens miljøvirkninger lever stort set op til de forventninger, der var ved pakkens tilblivelse. Energipakken bidrager således til en reduktion af CO<sub>2</sub>-udledningen med ca. 4 % i 2005 og udgør dermed en vigtig del af bestræbelserne på at reducere de danske CO<sub>2</sub>-emmissioner. Der er ikke tidligere foretaget evalueringer, men ordningen er ændret i 1996 som led i regeringens afgifts- og aftaleinitiativer over for erhvervene på energiområdet.

Anbefalingerne vedrørende reduktion af virksomhedernes omkostninger og de administrative omkostninger forbundet med indgåelse og opretholdelse af aftalerne blev ifølge Energistyrelsen taget til følge. Aftaleordningen er bl.a. derfor blevet ændret med virkning fra januar 2000.

I perioden 1996-1999 omfattede aftaleordningen 3-årige aftaler med virksomheder, hvor de væsentlige aktiviteter i begge tilfælde var verificerede energisyn, energiledelse (i et vist omfang), gennemførelse af energieffektiviseringsprojekter og særlige undersøgelser og virksomhedernes afrapportering om aftaleoverholdelse. Især de verificerede energisyn og virksomhedernes afrapportering havde ifølge evalueringen høje omkostninger for virksomhederne.

Ændringerne fra 2000 består i, at virksomhederne ved indgåelse af en proces- eller promsaftale skal implementere og anvende et verificeret energiledelsessystem efter særlige retningslinjer, skal gennemføre et antal særlige undersøgelser med fokus især på virksomhedernes procesenergiforbrug samt skal gennemføre energieffektiviserende projekter. I det nye koncept kræves verifikation af de væsentligste elementer i aftalen af tredjepart bestående af certificeringsbureauer, der også er akkrediterede til at udføre certificering af miljøledelsessystemer efter EMAS og ISO14001. Afrapporteringen til Energistyrelsen er blevet kraftigt reduceret til en årlig faktaindberetning og en verifikationserklæring ved aftaleverifikation (én gang i forløbet). Derved forventes virksomhedernes og de administrative omkostninger generelt at være blevet mindsket, samtidigt med at den miljømæssige effekt af ordningen forventes uændret.

#### **g. Energibesparelser i erhvervsvirksomheder**

175. Energibesparelser i erhvervsvirksomheder blev evalueret af Dansk Teknologisk Institut i juni 1998. Ordningen blev indført i 1992, men lovgrundlaget er ændret fra 2000.

Evalueringen opgør ikke samlet ordningens effekter, men har opgjort besparelser for de konkrete projekter. Det er yderligere konstateret, at 61 % af virksomhederne ikke ville have gennemført investeringerne uden tilskud, mens 39 % ville have investeret inden for de følgende 3 år. Rapporten konstaterer, at 65 % af virksomhederne var tilfredse med informationsniveauet, og at 96 % var tilfredse med Energistyrelsens sagsbehandling. Evalueringen indeholder en række forslag til ændringer, som virksomhederne har foreslået, uden dog eksplicit at fremkomme med anbefalinger.

176. Ordningen vedrørende energibesparelser i erhvervsvirksomheder er desuden blevet evalueret i forbindelse med en evaluering af de grønne afgifter og erhvervene i 1999. Finansministeriet mfl. har udarbejdet en række konklusioner og anbefalinger til tilskudsordningen.

Analyserne viser, at der for de enkelte projekter opnås betydelige CO<sub>2</sub>-reduktioner for lave samfundsøkonomiske omkostninger. Virksomhederne har tilkendegivet, at netop tilskudsmuligheden har været en afgørende forudsætning for, at de har haft fokus på energibesparelser og -effektivi-

sering. Såfremt der prioriteres mere aktivt inden for indsatsområderne end hidtil, og der bl.a. anvendes mere differentierede tilskudssatser, vil det være muligt at opnå en større CO<sub>2</sub>-effekt af tilskudsmidlerne. Hertil kommer, at det gennem større vægt på særligt prioriterede indsatsområder vil være muligt mere aktivt at fremme projekter med den største CO<sub>2</sub>-reduktion. Herunder nævnes udviklingsprojekter som et lovende indsatsområde.

Langt den overvejende del af tilskudsmodtagerne er tilfredse med sagsbehandlingen, og de fandt, at informationsmaterialet for ordningen var let tilgængeligt.

177. Energistyrelsen har som en følge af evalueringen, med henblik på at hæve effekten af tilskudsmidlerne, ændret kravet til CO<sub>2</sub>-effekt af investeringsprojekter fra 0,15 kg CO<sub>2</sub> pr. investeret kr., til 0,20 kg CO<sub>2</sub> pr. investeret kr. Den nedre grænse for tilskud til individuelle investeringsprojekter er desuden hævet fra 2.000 kr. til 50.000 kr. for at minimere de administrative omkostninger til behandling af ansøgningerne i Energistyrelsen. Herudover medfører dette, at virksomhedens ansøgningsomkostninger sættes i et bedre forhold til tilskudsstørrelsen.

Tilskudsmidlerne fordeles nu på forskellige indsatsområder, så der sker en bedre prioritering af midlerne, med en øget fokus på indsatsområderne. Der er nu fx et indsatsområde for udviklingsprojekter, hvor der indkaldes projektansøgninger i 2 årlige runder, hvilket har hævet det faglige niveau for ansøgninger om udviklingsprojekter. Samtidig med dette er en større del af tilskudsrammen allokert til udviklingsprojekter.

Der er herudover udarbejdet vejledninger og ansøgningskemaer for alle projektyper, som der kan ydes tilskud til. Ansøgerne får herved mulighed for at kende tilskudsreglerne, før de søger om tilskud. Informationsmaterialet er tilgængeligt på Energistyrelsens hjemmeside, der i udstrakt grad benyttes af virksomhederne.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen – hvor det har været relevant – har gennemført evalueringer af sine tilskudsordninger, selv om det ikke for alle ordninger historisk set er sket inden for 5 år, som Miljø- og Energiministeriet har tilstræbt siden 1998. Evalueringerne er gennemført af

eksterne rådgivere, og Energistyrelsen har fulgt op på anbefalingerne, men opfølgningen har ikke for alle evalueringer været hurtig og præcis.

Undersøgelsen har også vist, at Miljø- og Energiministeriet endnu ikke har gennemført Økonomistyrelsens anbefalinger vedrørende en forbedret evalueringsindsats, gennem udarbejdelse af en handlingsplan for de væsentlige tilskudsordninger og en plan for en tværgående evaluering af ministeriets tilskud. Dette betyder efter Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet i særlig grad bør koncentrere sig om at præcisere formålet med tilskudsordningerne, så det er muligt at vurdere målopfyldelsen. I forlængelse heraf finder Rigsrevisionen, at departementet må sikre, at de enkelte styrelser udarbejder planer for evaluering og opfølgning af de enkelte tilskudsordninger.

På baggrund af dette finder Rigsrevisionen, at Energistyrelsen bør udarbejde en handlingsplan for evalueringen af sine tilskudsordninger, og at styrelsen umiddelbart efter en evaluering bør udarbejde en plan for opfølgning på den enkelte evaluerings anbefalinger. Begge planer bør afstemmes med departementet, som bør følge planens gennemførelse.

Rigsrevisionen, den 6. marts 2002

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen

## **Bilag 1**

### **Beskrivelse af de enkelte tilskudsordninger i Energi- styrelsen**

#### **A. Projekt- og basistilskud**

##### **Udvikling og demonstration af nye energiteknologier**

1. Med hjemmel i finansloven for 1995 ydes der tilskud og lån til udviklings- og markedsmodningsomkostninger samt til opbygning af prototype- og demonstrationsanlæg. Der gives endvidere lån eller tilskud til øvrige foranstaltninger i forbindelse med udvikling og indførelse af ny teknologi.

Ordningen administreres som EFP, og de væsentligste tilsagn/lån er givet i 1995.

##### **Tilskud til energiforskning**

2. I henhold til lov nr. 1024 af 23. december 1998 ydes der tilskud til forsknings- og udviklingsaktiviteter, der bidrager til opfyldelse af energipolitiske mål. Aktiviteterne skal være rettet mod at understøtte udviklingen af nye energiformer, bedre og renere energiudnyttelse, energibesparelser og forbedrede energiindvindingsmetoder. Tilskud gives til aktiviteter såsom forskningsprojekter og projekter for teknologisk udvikling, udredninger samt internationalt samarbejde. Energistyrelsen indkalder hvert år forslag til projekter.

Ansøgninger under EFP behandles som regel af eksterne uafhængige faglige udvalg, som udarbejder indstillinger til Energistyrelsen, som på baggrund heraf træffer beslutning om at give tilsagn eller afslag.

##### **Udnyttelse af vedvarende energi og andre energi- økonomiske projekter**

3. I henhold til lovbekendtgørelse nr. 692 af 25. august 1999 ydes der tilskud til projekter og foranstaltninger, der kan fremme udnyttelsen af vedvarende energikilder. Tilskuddene ydes i form af projekttilskud, standardtilskud eller basistilskud.

Projekttilskud ydes primært til projekter til fremme af teknologi- og produktudvikling, projekter vedrørende kvalitetssikring af anlæg, demonstrationsprojekter og projekter til overvindelse af særlige markedsbarrierer. I lighed

med EFP behandles ansøgninger under UVE også af faglige udvalg.

Basistilskud ydes til etablering og drift af prøvestationer, videns- og informationscentre samt energikontorer mv. For så vidt angår basistilskud adskiller sagsadministrationen sig i de indledende faser fra administrationen af projektilskud. Det skyldes bl.a., at der på grund af basistilskuddenes karakter sjældent vil foreligge en ansøgning i gængs forstand. Administrationen af det enkelte basistilskud er baseret på en rammeaftale, der indgås mellem Energistyrelsen og tilskudsmodtager. Rammeaftalen tager højde for sammensætningen af det specifikke tilskud og opstiller en række krav vedrørende administrationen af dette. Energistyrelsen har vedrørende dette punkt tilføjet, at der for basistilskud under UVE er tale om en ydelse til et konkret formål, hvor Energistyrelsen selv administrativt kan fastsætte størrelsen og indholdet af tilskuddet. Dette er ikke umiddelbart muligt med fx driftsbevillingerne til ”Forum for Energi og Udvikling” samt ”Nordvestjysk Folkecenter for Vedvarende Energi”. De 2 sidstnævnte basistilskud administreres ikke i TAS.

Samtidig adskiller basistilskud sig fra projektilskud, idet de ikke administreres via TAS, og da der som oftest er tale om et længerevarende tilskud, der i mange tilfælde har karakter af driftstilskud eller køb af tjenesteydelser. Som følge heraf er der ikke tale om et afsluttende regnskab og en afsluttende rapport, men om en årlig tilbagevendende indsendelse af regnskabsmateriale og afrapportering.

### **Tilskud til produktrettede energibesparelser**

4. I henhold til lov nr. 129 af 25. februar 1998 ydes der tilskud til at fremme produktrettede energibesparelser i boliger og i offentlige institutioner i overensstemmelse med samfundsøkonomiske og miljømæssige hensyn. Tilskud gives til aktiviteter, der vedrører udvikling af nye energieffektive produkter, initiativer til at fremme markedsføring og anskaffelse af energieffektive produkter, initiativer til at fremme en energieffektiv anvendelse af produkter samt undersøgelser og forsøgs- og demonstrationsprojekter, der vedrører mulighederne for at fremme produktrettede energibesparelser.

Tilskudsordningen administreres af Energistyrelsen, dog bliver ansøgninger vedrørende gaskedler udleveret af

installatøren og fremsendt til det regionale gasselskab, der behandler ansøgningerne, meddeler tilsagn og udbetaler tilskud i samarbejde med Energistyrelsen. Standardtilskud til energieffektive naturgaskedler ophørte dog ved slutningen af marts 2001. Hvis der er tale om en tidsbegrænset tilskudskampagne med standardtilskud, udpeger Energistyrelsen en koordinator til at gennemføre tilskudskampagner med ledsagende informationsaktiviteter.

### **Tilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder**

5. I henhold til lovebekendtgørelse nr. 84 af 3. februar 2000 ydes der tilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder. Statstilskuddet kan gives til foranstaltninger, der medfører en bedre energiudnyttelse eller energibesparelser, herunder reduktion af kuldioxidemissioner i erhvervsvirksomheder, eller som fremmer erhvervsvirksomhedernes omstilling til mere energieffektive produktionsmetoder.

Tilskud gives til aktiviteter såsom gennemførelse af energieffektiviserende foranstaltninger i erhvervsvirksomheder, udbredelse af udstyr eller komponenter, der er særligt energieffektive, forprojekter, energibevidst projektering og energiledelse, gennemførelse af energisyn samt anden energirådgivning, ansættelse af interne energimedarbejdere, udredningsaktiviteter, herunder kortlægning af energieffektiviseringspotentialer, udviklingsprojekter, informationsaktiviteter, kampagner og erfaringsudvekslingsgrupper, uddannelse vedrørende energieffektivisering o.l.

## **B. Standardtilskud**

### **Udnyttelse af vedvarende energi og andre energieconomiske projekter**

6. Under UVE gives der ud over tilskud til projekter og basistilskud også standardtilskud. Standardtilskuddene ydes primært til installering af nye anlæg, der udnytter vedvarende energikilder med henblik på bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand eller elektricitet, samt anlægskomponenter, der forbereder senere installation af et sådant anlæg.



### **Tilskud til omstilling af elopvarmede bygninger til centralvarme**

7. I henhold til lov nr. 407 af 14. juni 1995 om statstilskud til omstilling af elopvarmede bygninger ydes der tilskud til etablering af centralvarmeanlæg i forbindelse med omstilling fra elvarme. De tilskudsberettigede omkostninger omfatter levering og installation af centralvarmeanlægget, men ikke det tilhørende opvarmningsanlæg.

Der gives tilskud til ejere af helårsboliger samt offentlige bygninger mv. med elopvarmning beliggende uden for kollektiv varmforsyning. Tilskud til omstilling af elopvarmede bygninger ophørte ved udgangen af 2000.

### **Tilskud til fremme af tilslutning til kulkraftvarme**

8. Tilskud efter denne ordning ydes i medfør af lov nr. 420 af 1. juni 1994 om statstilskud til fremme af tilslutning til kulkraftvarme. De nærmere regler om tilskudsordningen er fastsat i bekendtgørelse nr. 819 af 15. september 1994. Ifølge denne kan der ydes tilskud til forsyningsvirksomheder, som distribuerer kulbaseret kraftvarme til forbrugerne. Forsyningsvirksomheden skal anvende statstilskuddet til at give en introduktionsydelse til nye forbrugere med henblik på at nedbringe betalingen for forbrug af fjernvarme. Forsyningsvirksomhederne er berettigede til tilskud, hvis forbrugerprisen for fjernvarme i pågældende virksomhed er højere end et gennemsnit af priser for tilsvarende virksomheder, som distribuerer kulbaseret kraftvarme.

Tilskudsordningen administreres af Energistyrelsen, som på baggrund af ansøgninger fra forsyningsselskaberne meddeler tilsagn. Forsyningsselskabet skal så, når ejendommene er tilsluttet, og ejerne har modtaget introduktionsydelser fra selskabet, fremsende anmodning om udbetaling. Der er en årlig ansøgningsfrist, men flere selskaber har søgt om tillægsbevillinger i løbet af året.

Tilskudsordningen forventes afsluttet ved udgangen af 2001.

Tilslutning til kulkraftvarme og Nødhjælpuljen, som gennemgås i det følgende, adskiller sig fra de 2 andre standardtilskud ved tilsagnsbeløbenes størrelse. Som det fremgår af oversigten over nøgletal, er der tale om store standardtilskud, men da administrationen ikke adskiller sig væ-

sentligt fra de øvrige standardtilskud, er de begge inddraget i undersøgelsen under standardtilskud.

### **Tilskud til kompensation af decentrale kraft-varmeværker (Nødhjælpuljen)**

9. I henhold til lovbekendtgørelse nr. 768 af 6. oktober 1997 om tilskud til elproduktion, kan miljø- og energiministeren i særlige tilfælde yde et supplerende tilskud til naturgasbaserede decentrale kraft-varmeværker. Tilskuddet kan ydes til eksisterende naturgasfyrede kraft-varmeværker over 3 MW og kan ikke overstige 3 øre pr. kWh. Det supplerende tilskud til særligt økonomisk trængte decentrale kraft-varmeværker blev oprettet i forbindelse med nedsættelsen af elproduktionstilskuddet i 1997.

Det er en betingelse for ydelse af supplerende tilskud, at den pågældende elproducent kan godtgøre, at tilskuddet er nødvendigt for at fastholde en pris for levering af varme fra det pågældende værk, der ikke overstiger den pris, der skulle være gældende ved naturgasfyret fjernvarmeproduktion.

10. For så vidt angår Nødhjælpuljen er der tale om en variation af standardtilskud. Der indgår i modsætning til de gængse standardtilskud nogle skøn og vurderinger i forbindelse med sagsbehandlingen, og der er dermed ikke helt tale om opfyldelsen af objektive kriterier. Da der på den anden side heller ikke er tale om et omfattende og kompliceret projekforløb, er Nødhjælpuljen blevet inddraget i undersøgelsen under standardtilskud. Dette skal også ses i lyset af, at der er tale om relativt præcise betingelser for tilsagnet.

### **C. Tilskudsadministration ved 3. part**

#### **Tilskud til dækning af kuldioxidafgift i visse virksomheder**

11. I henhold til lovbekendtgørelse nr. 846 af 17. november 1997 ydes tilskud til dækning af udgifter til kuldioxidafgift i visse virksomheder med et stort energiforbrug. Statstilskuddet gives til en delvis dækning af udgifter til kuldioxid i energitunge virksomheder, som kan få en del af deres CO<sub>2</sub>-afgift refunderet, hvis de indgår aftale med Energistyrelsen om at gennemføre energieffektiviseringer, herunder energiledelse.

Ansøgningsfasen involverer dels Energistyrelsen, dels en uafhængig verifikator, som er en privat virksomhed, der er autoriseret af Energistyrelsen til at verificere aftalens indhold. Energistyrelsen tilbyder virksomhederne et stedligt besøg i forbindelse med indgåelsen af aftalen.

Aftalens indgåelse medfører, at der løbende kan foretages refusion af en del af CO<sub>2</sub>-afgiften gennem Told•Skat. Refusionen finder sted efter indsendelse af en udbetalingsanmodning og godkendelse af Told•Skat. Udbetaling sker således typisk månedsvis efter indbetaling af CO<sub>2</sub>-afgiften har fundet sted. Told•Skats opgaver i forhold til ordningen er fastlagt i en aftale med Energistyrelsen.

I aftaleperioden skal virksomheden årligt til Energistyrelsen indberette nøgletal, energiforbrug, gennemførte besparelserprojekter, og at den overholder aftaleforpligtelserne. Endvidere skal en uafhængig verifikator mindst én gang i aftaleperioden verificere, at virksomheden overholder aftaleforpligtelserne, herunder at virksomheden anvender energiledelsessystemet. Virksomheden skal årligt indsende en revisorerklæring, hvis det årligt udbetalte tilskudsbeløb er over 200.000 kr. Revision sker efter en revisionsinstruks. Revisor attesterer bl.a., at tilskudsgrundlaget er korrekt opgjort. Ved aftalens ophør skal virksomheden afrapportere resultatet af aftalen. Hvis aftalen ikke overholdes, kan den opsiges af Energistyrelsen og for meget udbetalt tilskud kræves tilbagebetalt.

### **Tilskud til energibesparende foranstaltninger i pensionisters boliger**

12. Ved lov nr. 1050 af 23. december 1992 med senere ændringer kan der gives statstilskud til gennemførelse af energibesparende foranstaltninger i boliger, der bebos af pensionister, som modtager personligt tillæg til betaling af varmeudgifter (varmetillæg). Tilskud ydes til udgifter til energisparende foranstaltninger. Tilskud ydes med 50 % af de af kommunalbestyrelsen godkendte udgifter op til et samlet beløb på 25.000 kr. pr. bolig. Alle afgørelser om tilsagn om og udbetaling af tilskud træffes af kommunalbestyrelserne via et fælles administrativt edb-styringssystem TEP, som Energistyrelsen har etableret hos kommunedata.

### **Tilskud til omstilling af ældre boliger til kraftvarme**

13. I henhold til lov nr. 5 af 3. januar 1992, som ændret ved lov nr. 128 af 25. februar 1998, gives der tilskud til omstilling af ældre boliger til kraftvarme. Tilskuddet kan gives til installation af centralvarme og varmt brugsvand i boliger opført før 1950 uden vandbaseret opvarmningssystem med henblik på at muliggøre boligens tilslutning til kraftvarmeforsyning. Tilskud er bl.a. betinget af, at boligen er beliggende i et område, der er udlagt til kraftvarmeforsyningen efter bestemmelserne i lov om varmeforsyning. Alle afgørelser om tilsagn om og udbetaling af tilskud træffes af kommunalbestyrelserne via et fælles administrativt edb-styringssystem, TOK, som Energistyrelsen har etableret hos KMD A/S. Kommunalbestyrelsen udbetaler tilskuddet.