

**Beretning til statsrevisorerne
om**

Norges aftalerne

**Juni 2003
RB B102/03**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode.....	14
A. Indledning og baggrund	14
B. Formål	15
C. Afgrænsning.....	16
D. Metode	17
III. Elforsyningslovene og Norgesaftalerne.....	17
A. Lovgrundlaget mv.	17
a. Elforsyningsloven af 1976	17
b. Elforsyningsloven af 1999	19
B. Elsam og Eltra	21
C. Norgesaftalerne	22
a. Norgesaftalen mellem Elsam og Statkraft.....	22
b. Den nye Norgesaftale	23
IV. Myndighedernes behandling af Norgesaftalerne	24
A. Elprisudvalget	24
a. Elprisudvalgets opgaver og ansvar.....	25
b. Elprisudvalgets behandling af elpriser	27
c. Anmeldelse af Norgesaftalen til Elprisudvalget.....	27
d. Elprisudvalgets behandling af klage vedrørende Norges-	
aftalen	29
B. Konkurrencestyrelsen og Energistyrelsen.....	32
a. Anmeldelse af Norgesaftalen i henhold til konkurrence-	
loven	32
b. Forespørgsel vedrørende misbrug af dominerende stilling	33
C. Energitilsynet	35
a. Energitilsynets opgaver og ansvar.....	35
b. Energitilsynets godkendelse af Eltras prisfastsættelse og	
kompensationsbetalinger	36
V. Ministerens orientering af Folketinget.....	38
A. Ministerens besvarelse af spørgsmål fra Folketinget.....	38
B. Ministerens orienteringspligt over for Folketingets Energi-	
politiske Udvalg	42
a. Ministerens orientering vedrørende Norgesaftalen	42
b. Ministerens orientering vedrørende den nye Norgesaftale	46

Beretning om Norgesaftalerne

I. Resumé

Indledning mv.

1. Norgesaftalen er en kommerciel aftale, som er indgået på privatretligt grundlag mellem Elsam i Danmark og Statkraft i Norge. Aftalen skulle godkendes af det norske Storting, mens lovgivningen i Danmark ikke foreskrev godkendelse af hverken Folketinget eller de danske energimyndigheder. Aftalen vedrører imidlertid et område, elsektoren, der allerede ved indgåelsen af den oprindelige Norgesaftale i 1994 var undergivet offentlig regulering i Danmark, bl.a. gennem indseende og kontrol med elpriserne fra statens side.

På grund af liberaliseringen af elmarkedet blev Norgesaftalen pr. 1. januar 2001 afløst af en ny, rent finansiel, kraftudvekslingsaftale mellem Elsam og Statkraft.

2. Gennem de senere år har der udspillet sig en debat i medierne om Norgesaftalerne, en debat, der har været præget af, at Håndværksrådet i artikler og ved brevveksling med myndighederne og politikere har stillet en række kritiske spørgsmål til aftalernes indhold og sat spørgsmålstegn ved deres nytteværdi for de mindre og mellemstore elforbrugere.

Statsrevisorerne har på denne baggrund i 2002 anmodet rigsrevisor om i et notat at vurdere tilrettelæggelsen af en undersøgelse af elreformen, herunder også en undersøgelse af Norgesaftalen. Rigsrevisor har siden med statsrevisorernes billigelse besluttet i første omgang at gennemføre nærværende separate undersøgelse af Norgesaftalerne.

3. Undersøgelsens formål er at belyse de involverede danske myndigheders (Elprisudvalgets, Energitilsynets, Konkurrencestyrelsens og Energistyrelsens) behandling af Norgesaftalerne samt at belyse og vurdere, om Folketinget har fået korrekte og fyldestgørende oplysninger fra ministeren om sagen.

Mere specifikt har undersøgelsen til formål at belyse:

- Elprisudvalgets behandling af Norgesaftalen,

- Konkurrencestyrelsens og Energistyrelsens behandling af Norgesaftalen, samt
- Energitilsynets behandling af den nye Norgesaftale.

Endvidere er det undersøgelsens formål at belyse og vurdere,

- om Folketinget har fået korrekte og fyldestgørende oplysninger i ministerens besvarelser af folketingssspørgsmål om Norgesaftalerne, samt
- om ministeren har opfyldt sin orienteringspligt over for Folketingets Enerkipolitiske Udvalg.

4. Undersøgelsen vedrører perioden fra den oprindelige Norgesaftales indgåelse i 1994 til udgangen af 2002 og behandler først og fremmest de danske myndigheders rolle i sagen. De øvrige hovedaktører (elselskaberne Elsam, Eltra og Statkraft) er kun omtalt i den udstrækning, det har været relevant for opfyldelsen af undersøgelsens formål. Rigsrevisionen har indhentet alle oplysninger og alt materiale til brug for undersøgelsen hos de involverede statslige myndigheder.

5. Norgesaftalen er led i et aftalekompleks, der strækker sig over flere år og involverer flere aftaleparter. Aftalekomplekset omfatter en eltransitaftale af december 1993, en kraftudvekslingsaftale af december 1994 og en finansiel aftale af juni 2000. Ved Norgesaftalerne forstås i denne beretning kraftudvekslingsaftalen af 4. december 1994 (Norgesaftalen) og den finansielle aftale af juni 2000 (den nye Norgesaftale).

Ved aftalen forpligtede Elsam sig til at aftage en vis årlig energimængde fra Statkraft. Betalingen bestod af 3 dele, nemlig en fikseret forudbetaling til dækning af rådigheden over energileverancer, en fast årlig kapacitetsbetaling samt et beløb pr. leveret MWh. Forudbetalingen udgjorde godt 3,7 mia. kr., der skulle betales med knap halvdelen i 1995 og resten i 1998.

6. Rigsrevisionen har ikke som led i undersøgelsen foretaget en vurdering af Norgesaftalens økonomiske aspekter, herunder aftalens kommercielle betydning for aftaleparter-

ne eller konsekvenser for elforbrugerne. Undersøgelsen kommer heller ikke ind på parternes eventuelle langsigtede motiver for at indgå aftalen. Begrundelsen for denne afgrænsning af undersøgelsen er primært, at Rigsrevisionen ikke har revisionskompetence over for de pågældende el-selskaber og derfor ikke har adgang til alt relevant materiale, som selskaberne måtte ligge inde med. Endvidere har det i undersøgelsens forløb vist sig, at det sagsmateriale, som Rigsrevisionen har adgang til at gennemgå hos myndighederne, ikke har indeholdt oplysninger, herunder beregninger og vurderinger, der nærmere kunne belyse Norgesaftalens økonomiske aspekter. En vurdering af aftalens økonomiske betydning for selskaberne eller konsekvenserne for de pågældende elforbrugere ville derfor komme til at hvile på et alt for usikkert grundlag.

Endelig har Rigsrevisionen ikke foretaget en efterprøvelse af de afgørelser, der er truffet i sagen af henholdsvis Elprisudvalget og Energitilsynet, da begge disse kontrol- og tilsynsmyndigheder har en uafhængig status, og da deres afgørelser kan indbringes for en sagkyndig ankeinstans.

Elforsyningslovene og Norgesaftalerne

7. Ved Norgesaftalens indgåelse i 1994 blev elsektoren stadig reguleret ved elforsyningsloven af 1976, der indeholdt en række beføjelser for og bemyndigelser til ministeren, bl.a. til at fastsætte regler for og give godkendelser til indregning af udgifter i elpriserne. Prisreguleringen blev varetaget af et særligt sagkyndigt kontrolorgan, Elprisudvalget, hvis afgørelser kunne påklages til Konkurrenceankenævnet.

Ifølge elforsyningsloven af 1976 skulle priser og andre betingelser for levering af el anmeldes til Elprisudvalget, der, såfremt det fandt, at priser eller andre betingelser var urimelige, eller at udgifterne ikke kunne betragtes som nødvendige omkostninger, kunne give pålæg om ændring af priserne.

8. Som led i en større elreformaftale vedtog Folketinget i 1999 en ny elforsyningslov til afløsning af 1976-loven. Ved den nye lov oprettedes Energitilsynet, som bl.a. overtog en række af de opgaver, der tidligere havde henhørt under de 2 energiprisudvalg, Elprisudvalget og Gas- og Varmepreisudvalget.

Energitilsynet er et uafhængigt udvalg, der bl.a. har til opgave at regulere monopolselskaberne på energiområdet. Mere generelt er det Energitilsynets opgave at føre tilsyn med, og i en række tilfælde godkende, elpriserne mv. samt give pålæg om nødvendige ændringer, hvis priser, betingelser og aftaler mv. er i strid med lovgivningen.

Energitilsynet behandler også klagesager, og dets afgørelser kan ankes til Energiklagenævnet.

9. Både Elprisudvalget og Energitilsynet har på grundlag af elforsyningslovene af henholdsvis 1976 og 1999 været involveret i behandlingen af Norgesaftalerne.

Myndighedernes behandling af Norgesaftalerne

10. Ifølge elforsyningsloven af 1976 skulle priser og andre betingelser for levering af el anmeldes til det daværende Elprisudvalg.

Undersøgelsen har vist, at 1976-loven ikke var klar med hensyn til, i hvilket omfang der skulle være offentlig kontrol med elpriserne. På den ene side havde Elprisudvalget beføjelse til at finde elpriserne urimelige og give de pågældende virksomheder pålæg om at ændre priserne, men på den anden side havde udvalget ikke pligt til at foretage en vurdering af prisernes rimelighed.

Undersøgelsen har også vist, at der ikke fandtes retningslinjer for, hvordan Elprisudvalget skulle behandle de anmeldte priser og andre betingelser. Det var derfor Elprisudvalget selv, der afgjorde, om og på hvilken måde udvalget ville vurdere elprisernes rimelighed.

11. Elprisudvalget behandlede i december 1995 Elsams priser for 1996, hvori Elsam havde indregnet en del af forudbetalingen til Statkraft som følge af Norgesaftalen. Undersøgelsen har vist, at Elprisudvalget ved denne behandling af Elsams priser ikke foretog en særskilt vurdering af, om Elsams forudbetaling kunne betragtes som nødvendige omkostninger ifølge elforsyningsloven, og at udvalget først på sine møder i januar og april 1997 tiltrådte, at forudbetalingen blev indregnet i elpriserne over perioden 1996-2001.

12. Priser og andre betingelser for levering af elektricitet skulle efter de dagældende regler anmeldes til Elprisudvalgets register senest 30 dage efter fastsættelsen. Undersø-

gelsen har vist, at Elsam ikke selv sikrede, at aftalen blev behørigt anmeldt til registret, og Rigsrevisionen har bemærket, at Elprisudvalget ikke fandt anledning til at sanktionere dette over for selskabet.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Norgesaftalen, med udeladelse af en række kommercielle oplysninger, først, som følge af en aktindsigtsbegæring, blev offentliggjort 3 år efter, at aftalen var trådt i kraft.

13. Efter vedtagelsen af en ny konkurrencelov, der bl.a. indeholdt et generelt forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler, blev Norgesaftalen anmeldt til Konkurrencestyrelsen i 1998. Undersøgelsen har vist, at denne anmeldelse henlå i Konkurrencestyrelsen i 2½ år uden at blive behandlet, inden aftalen ophørte den 1. januar 2001.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Energistyrelsen i forbindelse med vurderingen af et spørgsmål rejst af Håndværksrådet vedrørende Elsams eventuelle misbrug af dominerende stilling ikke selvstændigt vurderede, om Norgesaftalen var nødvendig til varetagelse af forsynings sikkerheden, men blot henholdt sig til, at Elsam havde en forsyningsforpligtelse.

Rigsrevisionen kan således konstatere, at Norgesaftalens konkurrencemæssige aspekter ikke er blevet vurderet som følge af Konkurrencestyrelsens manglende behandling af aftalen og Energistyrelsens fortolkning af konkurrencelovens undtagelsesbestemmelser.

14. Som følge af den nye struktur inden for elsektoren udskilte Elsam i 1998 sine opgaver vedrørende systemansvar i en selvstændig virksomhed, I/S Eltra. Efter vedtagelsen af den nye elforsyningslov i 1999 var det henlagt til det nyoprettede Energitilsyn at behandle og godkende Eltras prisfastsættelse, herunder de kompensationsbetalinger, som Eltra havde afholdt i forbindelse med ophævelsen af den gamle Norgesaftale.

Undersøgelsen har vist, at Energitilsynet først i 2002 behandlede og godkendte elpriserne for 2000, hvori Eltras kompensationsbetalinger som følge af Norgesaftalens ophævelse indgik. Ifølge Energitilsynet skyldes den sene behandling, at det nødvendige regelgrundlag først blev tilvejebragt i form af Energistyrelsens bekendtgørelse nr. 444 af 11. juni 2002. I modsætning hertil har Økonomi- og Er-

hvervsministeriet oplyst, at det nødvendige regelgrundlag allerede forelå i § 71, stk. 3, i elforsyningsloven fra 1999, men at der er tale om et nyt og kompliceret område, hvorfor der kunne være tvivl om den ventede bekendtgørelses rækkevidde.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at ministeriet og Energitilsynet ikke er enige om, hvorvidt det nødvendige regelgrundlag for tilsynets behandling af Elsams prisfastsættelse var tilvejebragt i 2000, da Energitilsynet skulle have behandlet elpriserne.

Ministerens orientering af Folketinget

15. Ministeren har i perioden 1996-2002 besvaret en række § 20-spørgsmål samt spørgsmål fra Folketingets Energipolitiske Udvalg om Norgesaftalerne.

Rigsrevisionen finder, at ministeren, bortset fra de følgende bemærkninger, har besvaret spørgsmålene fra Folketinget korrekt og fyldestgørende, når det tages i betragtning, at svar til folketingsudvalg nødvendigvis må være relativt kortfattede.

Ministeren har således ikke svaret direkte på spørgsmålene om, hvorvidt Norgesaftalen måtte anses som væsentlig for landets elforsyning. Endvidere kunne ministerens svar give Folketinget et fejlagtigt indtryk af, at Elprisudvalget havde bedømt Norgesaftalen i sin helhed, og at udvalget havde godkendt Elsams udgifter, før disse blev indregnet i elpriserne.

16. Både elforsyningsloven af 1976 og loven af 1999 indeholder en bestemmelse om, at ministeren skal holde Folketingets Energipolitiske Udvalg orienteret om alle væsentlige forhold vedrørende landets elforsyning. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der tale om en særlig orienteringspligt, da denne udtrykkeligt er anført i elforsyningsloven. Rigsrevisionen har gennemgået Norgesaftalen og vurderer, at denne var væsentlig for landets elforsyning.

Rigsrevisionen finder på denne baggrund, at ministeren burde have givet Folketingets Energipolitiske Udvalg en mere grundig orientering om Norgesaftalen af 4. december 1994 snarest efter, at aftalen var blevet godkendt af det norske Storting i 1995.

Hvad angår den nye Norgesaftale, kan Rigsrevisionen konstatere, at ministeren ikke selv tog initiativ til at orien-

tere Folketingets Energipolitiske Udvalg om ændringerne i Norgesaftalen. Rigsrevisionen finder imidlertid, at udvalget gennem ministerens besvarelse af spørgsmål i Folketinget og en pressemeddelelse fra Elsam i tide blev orienteret om ændringerne i aftalen.

Sammenfattende bemærkninger

17. Norgesaftalen mellem Elsam og Statkraft i 1994 var af en karakter, som ikke synes at være forudset i den danske ellovgivning, idet aftalen kan siges at udgøre et alternativ til opførelse af elproduktionsanlæg, der efter den dagældende elforsyningslov krævede den ansvarlige ministers godkendelse. Selv om myndighederne, primært Elprisudvalget og Energitilsynet, ikke skulle vurdere selve Norgesaftalen, herunder dennes konsekvenser for forbrugere, er forskellige aspekter af aftalen blevet behandlet inden for rammerne af elforsyningsloven.

18. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at denne myndighedsbehandling i alle tilfælde skete med betydelig forsinkelse, og efter at omkostningerne var blevet indregnet i elpriserne. Det har endvidere været kendetegnende for forløbet, at myndighedernes sagsbehandling i vidt omfang har været foranlediget af klagesager og anmodninger om aktindsigt.

19. Sagsforløbet vidner efter Rigsrevisionens opfattelse om, at hverken aftaleparterne eller de danske myndigheder har udvist den ønskværdige åbenhed over for offentligheden. Rigsrevisionen finder specielt, at den ansvarlige minister på et væsentligt tidligere tidspunkt – og af egen drift – kunne have givet Folketinget en mere grundig orientering om aftalen og dens konsekvenser for forsyningssikkerheden og elforbrugerne.

20. Rigsrevisionen mener sammenfattende, at sagen om Norgesaftalerne viser betydningen af, at både de private elselskaber og de statslige myndigheder udviser åbenhed over for offentligheden på områder, der er præget af manglende konkurrence. Uden at afsløre forretningshemmeligheder vil det efter Rigsrevisionens opfattelse være i alle parter interesse, at offentligheden holdes informeret om sådanne aftaler af betydelig økonomisk rækkevidde.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Ad Elprisudvalget

- at Norgesaftalen – med udeladelse af en række kommercielle oplysninger – først, som følge af en begæring om aktindsigt, blev offentliggjort 3 år efter aftalens ikrafttrædelse,
- at Elprisudvalget – til trods for at Elsam ikke behørigt havde anmeldt aftalen til udvalgets register – undlod at sanktionere dette over for selskabet,
- at Elprisudvalget behandlede Elsams priser for 1996, hvori der indgik en del af forudbetalingen til Statkraft, men at udvalget ikke foretog en særskilt vurdering af, om forudbetalingen kunne betragtes som nødvendige omkostninger i elforsyningslovens forstand,
- at Elprisudvalget først i 1997 tiltrådte, at forudbetalingerne ifølge Norgesaftalen kunne indregnes i elpriserne for perioden 1996-2001,
- at elforsyningsloven af 1976 ikke var klar med hensyn til, i hvilket omfang der skulle være offentlig kontrol med elpriserne, idet Elprisudvalget ifølge loven havde mulighed for, men ikke pligt til, at vurdere prisernes rimelighed, og
- at der ikke fandtes retningslinjer for Elprisudvalgets behandling af priser og andre betingelser, hvorfor det var overladt til udvalget selv at bestemme, om og på hvilken måde udvalget ville vurdere elprisernes rimelighed.

Ad Konkurrencestyrelsen og Energistyrelsen

- at Norgesaftalen, der var blevet anmeldt til Konkurrencestyrelsen i 1998 i forbindelse med en ændring af konkurrenceloven, henlå i Konkurrencestyrelsen i 2½ år uden at blive behandlet, inden aftalen ophørte den 1. januar 2001,
- at Energistyrelsen ikke foretog en selvstændig vurdering af, om Norgesaftalen var nødvendig til varetagelse af forsynings sikkerheden, men blot henholdt sig til, at Elsam havde en forsyningsforpligtelse, og
- at Norgesaftalens konkurrencemæssige aspekter ikke blev vurderet af Konkurrencerådet på grund af den manglende sagsbehandling i Konkurrencestyrelsen og på grund af Energistyrelsens fortolkning af konkurrencelovens undtagelsesbestemmelser.

Ad Energitilsynet

- at Energitilsynet først i 2002 behandlede og godkendte elpriserne for 2000, hvori Eltras kompensationsbetalinger som følge af Norgesaftalens ophævelse indgik, og
- at ministeriet og Energitilsynet ikke er enige om, hvorvidt det nødvendige regelgrundlag for tilsynets behandling af Eltras prisfastsættelse var tilvejebragt på det tidspunkt i 2000, hvor Energitilsynet skulle have behandlet elpriserne.

Ad den samlede myndighedsbehandling

- at den samlede myndighedsbehandling af Norgesaftalerne skete med betydelig forsinkelse, efter at omkostningerne var blevet indregnet i elpriserne, og at myndighedernes sagsbehandling i vidt omfang var foranlediget af klagesager og anmodninger om aktindsigt.

Ad ministerens orientering af Folketinget

- at den ansvarlige minister, bortset fra de følgende bemærkninger, har besvaret spørgsmålene fra Folketinget om Norgesaftalerne korrekt og fyldestgørende,
- at ministeren ikke svarede direkte på spørgsmålet om, hvorvidt Norgesaftalen måtte anses for væsentlig i relation til landets elforsyning,
- at ministerens svar kunne give Folketinget et fejlagtigt indtryk af, at Elprisudvalget havde bedømt Norgesaftalen i sin helhed, og at udvalget havde godkendt Elsams udgifter, før disse blev indregnet i elpriserne,
- at ministeren, under hensyn til sin særlige orienteringspligt på elforsyningsområdet, burde have givet Folketingets Energipolitiske Udvalg en grundigere orientering om Norgesaftalen, snarest efter at aftalen var blevet godkendt af det norske Storting i 1995, og
- at ministeren ikke på eget initiativ orienterede Folketingets Energipolitiske Udvalg om den nye Norgesaftale, men at udvalget gennem ministerens besvarelse af spørgsmål i Folketinget og en pressemeddelelse fra Elsam i tide blev orienteret om den nye Norgesaftale.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning og baggrund

21. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 8. maj 2002 rigsrevisor om at udarbejde et notat om elreformen med henblik på eventuelt senere at udarbejde en beretning om sagen. Undersøgelsen skulle bl.a. belyse, om Folketinget havde fået de nødvendige informationer om elreformen fra ministeren. På mødet drøftede statsrevisorerne i forbindelse med elreformen en sag om en kommerciel aftale om udveksling af elektricitet mellem Norge og Danmark – den såkaldte Norgesaftale – der var indgået den 4. december 1994 mellem det jysk-fynske elsamarbejde I/S Elsam og det statsejede norske elselskab Statkraft.

22. I sit notat til statsrevisorerne af 2. oktober 2002 om tilrettelæggelse af en undersøgelse af elreformen m.m. vurderede rigsrevisor, hvad indholdet i en undersøgelse af elreformen kunne være, samt på hvilken måde Rigsrevisionen ville kunne undersøge Norgesaftalen. Et af formålene med undersøgelsen var ifølge notatet at redegøre for myndighedernes behandling af Norgesaftalen. Endvidere ville det blive vurderet, om ministeren i tilstrækkeligt omfang havde orienteret Folketingets Energipolitiske Udvalg om sagen. Rigsrevisor tilkendegav, at det ikke ville være muligt at foretage en regnskabsmæssig undersøgelse af Norgesaftalen, da Rigsrevisionen ikke havde revisionsadgang til elselskabernes regnskaber og underliggende materiale.

På baggrund af Rigsrevisionens hidtidige undersøgelser vurderede rigsrevisor, at det ville være hensigtsmæssigt at gennemføre en separat, af elreformen uafhængig, undersøgelse af Norgesaftalen – eller rettelig Norgesaftalerne, da der var tale om et aftalekompleks, som strakte sig over flere år – og afgive en særskilt beretning til statsrevisorerne om disse aftaler. I et notat til statsrevisorerne af 5. marts 2003 redegjorde rigsrevisor for baggrunden for sin beslutning. Baggrunden var bl.a., at sagen om Norgesaftalerne var en konkret sag, der i flere henseender var atypisk. Sagen strakte sig over en længere periode (1994-2002) med skiftende lovgrundlag, og også kontrolmyndighederne (Elprisudvalget og Energitilsynet) var forskellige med differentierede opgaver og former for kompetence.

Statsrevisorerne tog rigsrevisors notat til efterretning på deres møde den 12. marts 2003.

23. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbeholdtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen handler om forhold, der hører under Økonomi- og Erhvervsministeriets (indtil november 2001 Miljø- og Energiministeriets) område. Beretningen knytter sig ikke til revisionen af nogen finanslovskonto.

24. Debatten i medierne om Norgesaftalen har bl.a. været præget af, at Håndværksrådet siden 1996 både i artikler og gennem brevveksling med myndighederne og politikere har stillet kritiske spørgsmål til Norgesaftalens indhold, herunder aftalens indflydelse på forbrugerpriserne og dens eventuelle favorisering af nogle forbrugergrupper frem for andre. Håndværksrådet har også rejst klagesager.

B. Formål

25. Undersøgelsens overordnede formål er at belyse myndighedernes, herunder Elprisudvalgets, Energitilsynets, Konkurrencestyrelsens og Energistyrelsens behandling af Norgesaftalerne, samt at belyse og vurdere, om der er tilgået Folketinget korrekte og fyldestgørende informationer om Norgesaftalen.

Mere specifikt er det undersøgelsens formål at belyse:

- Elprisudvalgets behandling af Norgesaftalen,
- Konkurrencestyrelsens og Energistyrelsens behandling af Norgesaftalen, samt
- Energitilsynets behandling af den nye Norgesaftale.

Endvidere er det undersøgelsens formål at belyse og vurdere,

- om Folketinget har fået korrekte og fyldestgørende oplysninger i ministerens besvarelser af folketings spørgsmål om Norgesaftalerne, samt
- om ministeren har opfyldt sin orienteringspligt over for Folketingets Enerkipolitiske Udvalg.

C. Afgrænsning

26. Som nævnt er Norgesaftalerne led i et aftalekompleks, der strækker sig over flere år. Aftalekomplekset omfatter en transitaftale af december 1993, en kraftudvekslingsaftale af december 1994 samt en finansiel aftale af juni 2000. Ved Norgesaftalerne i nærværende beretning forstås både kraftudvekslingsaftalen af december 1994 (Norgesaftalen) og den finansielle aftale af juni 2000 (den nye Norgesaftale).

Undersøgelsen omfatter perioden fra Norgesaftalens indgåelse i 1994 frem til udgangen af 2002.

27. Undersøgelsen vedrører de involverede myndigheders rolle i sagen, og de øvrige direkte aktører (Elsam, Eltra og det norske Statkraft) er kun omtalt i det omfang, det har været relevant i relation til undersøgelsens formål. Ligeledes er alt materiale og alle oplysninger til brug for undersøgelsen indhentet hos de involverede, danske myndigheder.

Rigsrevisionen har ikke haft mulighed for – eller set det som sin opgave – at vurdere Norgesaftalens økonomiske aspekter, herunder dens fordelagtighed/værdi for de pågældende aftalparter eller konsekvenser for forskellige grupper af elforbrugere. Rigsrevisionens undersøgelse vedrører heller ikke parternes eventuelle langsigtede motiver for at indgå Norgesaftalen.

Dette skyldes primært, at Rigsrevisionen ikke har revisionskompetence over for aftalparterne (Elsam, Eltra og det norske Statkraft), hvilket medfører, at Rigsrevisionen ikke har adgang til alt relevant materiale i sagen hos parterne. Endvidere har det vist sig, at der i det sagsmateriale, som Rigsrevisionen har haft adgang til hos de berørte statslige myndigheder ikke forefindes tilgængelige oplysninger, herunder beregninger eller vurderinger vedrørende Norgesaftalernes økonomiske aspekter. Dette indebærer, at en vurdering af aftalernes økonomiske betydning for selskaberne eller konsekvenser for forskellige grupper af elforbrugere ville komme til at hvile på et meget usikkert grundlag.

For så vidt angår myndighedsbehandlingen af Norgesaftalerne, som primært er foretaget af Elprisudvalget og Energitilsynet, har Rigsrevisionen belyst, om disse har behandlet aftalerne i overensstemmelse med reglerne i elforsyningslovene af 1976 og 1999. Som følge af de 2 myndigheders uafhængige stilling og adgangen til at anke de-

res afgørelser til et særligt sagkyndigt ankeorgan er Rigsrevisionen ikke gået ind i en nærmere efterprøvelse af Elprisudvalgets eller Energitilsynets konkrete afgørelser.

D. Metode

28. Som led i undersøgelsen har Rigsrevisionen gennemgået de sager og sagsakter i Økonomi- og Erhvervsministeriet, Energitilsynet, Konkurrencestyrelsen og Energistyrelsen, som har forbindelse med Norgesaftalerne. I Energitilsynet, der i henhold til elforsyningslovens § 103 overtog porteføljen af igangværende sager på energiområdet efter Elprisudvalget, da dette blev nedlagt pr. 1. januar 2000, har Rigsrevisionen gennemgået det relevante sagsmateriale fra Elprisudvalget. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået alle spørgsmål fra Folketinget om Norgesaftalerne og miljø- og energiministerens besvarelser af disse.

Rigsrevisionen har brevvekslet om sagen med Økonomi- og Erhvervsministeriet, Energistyrelsen, Konkurrencestyrelsen og Energitilsynet. Da Elprisudvalget som nævnt er blevet nedlagt og afløst af Energitilsynet, har Rigsrevisionen stillet spørgsmål vedrørende Elprisudvalgets behandling af Norgesaftalen mv. til Energitilsynet.

Derudover har Rigsrevisionen gennemgået relevant lov-materiale, primært elforsyningslovene af 1976 og 1999, med tilhørende bekendtgørelser, cirkulærer og administrative bestemmelser, samt mødereferater, notater mv. fra Elprisudvalget og Energitilsynet.

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

III. Elforsyningslovene og Norgesaftalerne

A. Lovgrundlaget mv.

a. Elforsyningsloven af 1976

30. Da Norgesaftalen blev indgået i 1994, var elsektoren reguleret gennem elforsyningsloven af 1976 (lov nr. 54 af 25. februar 1976 med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 632 af 1. juli 1996). Ved denne lov, der var Dan-

marks første elforsyningslov, blev der bl.a. indført prisregulering på elområdet, og dele af elsektoren blev underlagt bevillingskrav. Fra at have været næsten selvregulerende blev sektoren nu underlagt en stærkere styring fra statens side, men den hidtidige ejerstruktur for virksomhederne forblev uændret. Elselskaberne blev fortsat drevet på privat eller kommunal basis, typisk organiseret som andelsselskaber. Elforsyningsloven havde til formål at sikre, at elforsyningen blev tilrettelagt og gennemført med sigte på den mest hensigtsmæssige indpasning i landets samlede energiforsyning. Tilrettelæggelsen skulle ske i overensstemmelse med miljømæssige og samfundsøkonomiske hensyn.

I loven var der tillagt miljø- og energiministeren en række beføjelser, ikke mindst med hensyn til regelfastsættelse, bevillingsgivelse og overholdelse af vilkår for bevillinger. Mere specielt kan det nævnes, at bevillingshaverens beslutning om at opføre større produktions-, transmissions- eller distributionsanlæg krævede ministerens godkendelse. Hvad angår indregningen af udgifter i prisen for elektricitet, jf. nedenfor, havde ministeren også en række bemyndigelser til at fastsatte regler og meddele godkendelser.

Prisreguleringen skulle varetages af en ny prismyndighed, Elprisudvalget. Formålet med oprettelsen af udvalget var at etablere en prismyndighed, der, på grundlag af regler som var tilpasset elsektorens særlige forhold, kunne koncentrere sit arbejde om prisfastsættelsen i hele elsektoren.

31. Elprisudvalget påbegyndte sin virksomhed ved lovens ikrafttrædelse den 1. januar 1977 og virkede frem til ikrafttrædelsen af den nye elforsyningslov (lov nr. 375 af 2. juni 1999) pr. 30. december 1999.

Udvalget bestod af en formand og 11 andre medlemmer, udnævnt af miljø- og energiministeren. Formanden og de 5 af medlemmerne skulle være uafhængige af el- og varmforsynings- og kommunale interesser og bl.a. repræsentere teknisk, juridisk og økonomisk sagkundskab samt varetage de større og mindre forbrugeres interesser. De øvrige 6 medlemmer skulle bl.a. repræsentere elbranchens og kommunernes interesser. Udvalgets sekretariatsforretninger blev varetaget af Monopoltilsynets direktorat (senere Konkurrencestyrelsen).

Elprisudvalgets afgørelser skulle meddeles skriftligt og indeholde oplysning om de forhold og synspunkter, som

havde været bestemmende for afgørelsen. Klager over Elprisudvalgets afgørelser kunne indbringes for Konkurrenceankenævnet.

b. Elforsyningsloven af 1999

32. I marts 1999 indgik et stort flertal af Folketingets partier et politisk forlig om en lovreform for elsektoren. Formålet med aftalen var at fastlægge rammerne for, hvordan forbrugerbeskyttelse, miljøhensyn og forsyningssikkerhed skulle varetages på et kommende liberaliseret elmarked med en høj grad af markedsstyring. Der skulle ved reformen skabes klarhed over rollefordelingen mellem de forskellige aktører i elsektoren med henblik på en tydelig adskillelse mellem offentlige forpligtelser og kommercielle aktiviteter. Baggrunden for elreformaftalen var et EU-direktiv fra december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet, der primært havde til formål at skabe betingelser for åbning af de nationale elmarkeder for fri konkurrence.

Den vigtigste følge af elreformaftalen var vedtagelsen af en ny elforsyningslov (lov nr. 375 af 2. juni 1999 om elforsyning) til afløsning af 1976-loven. Loven skulle inden for rammerne af de ovennævnte formål sikre forbrugerne adgang til billig elektricitet og fortsat give forbrugerne indflydelse på forvaltningen af elsektorens værdier.

33. I medfør af § 78 i den nye elforsyningslov, der trådte i kraft den 30. december 1999, oprettedes Energitilsynet, som bl.a. overtog nogle af de opgaver, der tidligere havde hørt under de 2 energiprisudvalg, Elprisudvalget samt Gas- og Varmeprisudvalget.

Energitilsynet er et uafhængigt udvalg, som ikke er undergivet instruktionsbeføjelse fra økonomi- og erhvervsministeren (tidligere miljø- og energiministeren). Energitilsynets daglige arbejde sker således uafhængigt af ministeren, ligesom ministeren ikke kan ændre tilsynets konkrete afgørelser og ikke kan afsætte de udpegede medlemmer inden for deres beskikkelsesperiode.

Tilsynet består af en formand og 6 andre medlemmer, som er udpeget af ministeren for en 4-årig periode. I modsætning til Elprisudvalget er alle medlemmerne uafhængige af energisektorens interesser og repræsenterer juridisk,

økonomisk og teknisk samt miljø-, erhvervs- og forbrugermæssig sagkundskab.

Energitilsynets opgave er bl.a. at regulere monopolselskaberne på energiområdet, dvs. net-, transmissions- og forsyningspligtselskaberne inden for el- og gassektoren samt fjernvarmeselskaberne. Tilsynet skal sikre, at netvirksomhederne ikke får urimelige fordele af deres status som naturlige monopoler, og at alle forbrugere, der er bundet til at få leveret energi gennem disse virksomheder, oplever rimelige, ensartede og gennemskuelige pris- og leveringsforhold. Energitilsynet skal i forbindelse hermed bidrage til at effektivisere monopolselskaberne med henblik på at nedbringe forbrugerpriserne.

Energitilsynets nærmere opgaver fremgår af de enkelte love om henholdsvis el-, gas- og varmforsyning. Mere generelt er det tilsynets opgave at udøve tilsyn med, og i en række tilfælde godkende, elpriserne mv. og give pålæg om nødvendige ændringer, hvis priser, betingelser og aftaler mv. er i strid med lovgivningen. For så vidt angår net- og transmissionsvirksomhederne fastsætter Energitilsynet de indtægtsrammer, som virksomhedernes priser skal fastsættes i overensstemmelse med.

Energitilsynet behandler også klagesager, og dets afgørelser kan ankes til Energiklagenævnet.

34. På elforsyningsområdet fremgår Energitilsynets opgaver af bekendtgørelse nr. 163 af 26. februar 2000. Tilsynet har i medfør af elforsyningsloven fået tillagt en række beføjelser til at fastsætte regler på sit område, herunder regler for de kollektive elforsyningsvirksomheders anmeldelser. Endvidere skal tilsynet godkende de systemansvarlige (Eltra og Elkraft System) og de forsyningspligtige selskabers prisfastsættelse og kan fastsætte vilkår for godkendelsen.

Tilsynet har i medfør af elforsyningsloven oprettet et register over anmeldte tariffer, betingelser etc. Anmeldelserne er som udgangspunkt offentligt tilgængelige, men tilsynet kan dog beslutte, at en anmeldelse ikke offentliggøres (helt eller delvis), hvis væsentlige hensyn taler herimod.

Miljø- og energiministeren (fremover Økonomi- og Erhvervsministeriet) godkender Energitilsynets forretningsorden.

B. Elsam og Eltra

35. Systemansvaret for elsektoren i Danmark var i tiden under elforsyningsloven af 1976 blevet varetaget af elproduktionsselskaberne Elsam I/S (vest for Storebælt) og Elkraft (øst for Storebælt), der begge var sammenslutninger af elværker. De systemansvarlige virksomheder, som var underlagt bevillingskrav, havde ansvaret for at varetage en række overordnede opgaver på transmissionsniveau og var endvidere ansvarlige for det overordnede elforsyningsnets stabilitet og forsyningssikkerhed, ligesom de skulle drive udlandsforbindelserne på elområdet i samarbejde med de andre landes systemansvarlige virksomheder.

Ved en ændring af den hidtil gældende elforsyningslov i 1998 (lov nr. 89 af 10. februar 1998) blev de eksisterende bevillinger som systemansvarlige virksomheder forlænget til den 31. december 1999, dvs. indtil ikrafttrædelsen af den nye elforsyningslov, som var under forberedelse. Elsam havde på daværende tidspunkt allerede taget højde for den forestående nye struktur inden for elsektoren på det kommende liberaliserede marked, idet Elsam pr. 1. januar 1998 havde udskilt sine netaktiviteter og dermed systemansvar fra moderselskabet i en selvstændig virksomhed, I/S Eltra. Dette nye selskab havde samme interessentgruppe som moderselskabet. Eltra skulle fremover varetage de systemansvarlige opgaver inden for det jysk-fynske område, mens det ”nye” Elsam, der senere blev omdannet til et aktieselskab, fortsat skulle varetage sine hidtidige opgaver vedrørende indkøb af brændsel, finansiering af interessenternes kapitalbehov, koordinering af opgaver for produktionselskaberne og elhandel med udlandet.

I/S Eltra fik pålagt systemansvaret i henhold til en ændring i elforsyningsloven (lov nr. 486 af 12. juni 1996), ifølge hvilken den systemansvarlige skulle løse de opgaver, der var pålagt den, uafhængig af kommercielle interesser og under iagttagelse af fortrolighed om kommercielle oplysninger. Formålet med denne lovændring var at åbne for en øget konkurrence på elmarkedet.

I forbindelse med den nye organisering skete der en såkaldt bodeling af forpligtelser og tilgodehavender mellem de 2 selskaber.

I lighed hermed blev systemansvaret øst for Storebælt overtaget af et nyt selskab, Elkraft System, der på tilsvarende måde var udskilt fra Elkraft.

C. Norgesaftalerne

a. Norgesaftalen mellem Elsam og Statkraft

36. Norgesaftalen er en aftale om udveksling af elkraft mellem Norge og Danmark. Aftalen blev indgået mellem det jysk-fynske elsamarbejde I/S Elsam og det statslige norske elselskab Statkraft og blev underskrevet i Oslo den 4. december 1994. Norgesaftalen, der skulle løbe i 25 år og regulere al kraftudveksling mellem de 2 selskaber (og mellem Norge og Danmark), trådte i kraft medio 1995 efter godkendelse i det norske Storting. Aftalen skulle erstatte de hidtil gældende aftaler om udveksling af elkraft mellem den norske stat og Elsam, idet disse aftaler havde fungeret mindre tilfredsstillende, efter at Norge i 1991 havde omstruktureret sin elforsyning og åbnet for fri konkurrence på elområdet. Norgesaftalen skulle ikke efter den dagældende elforsyningslov godkendes af hverken Folketinget eller de danske energimyndigheder.

Norgesaftalen var af en karakter, som ikke synes at være forudset i den danske ellovgivning, idet aftalen kan siges at udgøre et alternativ til opførelse af elproduktionsanlæg, der efter den dagældende elforsyningslov krævede den ansvarlige ministers godkendelse.

37. I april 1993 havde Elsam, Statkraft og det tyske selskab PreussenElektra indgået en aftale om transit af el fra Norge gennem Skagerrakforbindelsen til Tyskland. Ved denne aftale forpligtede Elsam sig til at stille en overføringskanal på 400 MW af sit net til rådighed for Statkraft i perioden 1. oktober 1998 til 30. september 2023. Da der var tale om transit af el gennem det overordnede net, skulle EU-kommissionen i henhold til direktiv 90/947/EØF underrettes om indgåelsen af sådanne transitkontrakter. Dette skete ved de danske myndigheders foranstaltning i sommeren 1993 på foranledning af Elsam, der havde underrettet Energistyrelsen om den indgåede aftale i maj 1993.

I december 1993 indgik Elsam og Statkraft en bilateral aftale om transit til Tyskland (transitaftalen), som nærmere præciserede de indbyrdes forpligtelser mellem de 2 selskaber ifølge aprilaf-talen. Som led i aftalen betalte Statkraft et ikke nærmere angivet beløb til Elsam.

Elsams forpligtelse i henhold til denne transitaftale blev ved bodelingsaftalen mellem Elsam og Eltra overtaget af Eltra.

38. I kontrakten om Norgesaftalen af 4. december 1994, hvor det er præciseret, at aftalen viderefører de eksisterende forpligtelser mellem de 2 parter, forpligtede Elsam sig til at aftage en energimængde på 1.500 GWh om året fra Statkraft (med en maksimal effekt på 600 MW). Betalingen herfor var delt i 3 forskellige dele, nemlig en fikseret forudbetaling til dækning af rådigheden over energileverancer, en fast årlig kapacitetsbetaling, som skulle reguleres efter udviklingen i nettoprisindekset, og endelig en energibetaling pr. leveret MWh, som skulle reguleres efter udviklingen i Elsams kulkøbspriser.

Forudbetalingen udgjorde i alt 3.729 mio. kr., hvoraf 1.736 mio. kr. skulle betales i 1995, mens de resterende 1.993 mio. kr. skulle betales i 1998. Oplysningerne om størrelsen af den årlige kapacitetsbetaling og den løbende energibetaling blev betragtet som kommercielt fortrolige og måtte derfor ikke videregives. Dette gjaldt også en række andre oplysninger af afregningsmæssig karakter samt spørgsmål vedrørende prioritet mellem kontrakten og transitaftalen og parternes øvrige aftaler. Dele af aftalen er senere blevet offentliggjort.

b. Den nye Norgesaftale

39. Norgesaftalen, der efter planen skulle have løbet i 25 år, blev allerede pr. 1. januar 2001 afløst af en ny, rent finansiel, kraftudvekslingsaftale mellem Elsam og Statkraft. Indgåelsen af denne ”nye Norgesaftale” var foranlediget af den igangværende liberalisering af elmarkedet.

40. Ved forhandlinger mellem Elsam, Eltra, Statkraft og PreussenElektra (E.ON Energie) i sommeren 2000 gav parterne afkald på de særrettigheder, der var erhvervet på kabelforbindelsen mellem Danmark og Norge, og hele overføringskapaciteten blev stillet til rådighed for markedsaktører gennem det nordiske elmarked, Nordpool.

Ordningen, der trådte i kraft den 1. januar 2001, medførte, at transitaftalen af 1993 blev helt ophævet, mens Norgesaftalen af 4. december 1994 mellem Statkraft og Elsam blev erstattet af den nye Norgesaftale mellem de samme parter.

Af præambelen til den nye Norgesaftale fremgik, at den del af den oprindelige Norgesaftale, som vedrørte direkte fysisk udveksling af el, blev ændret til en finansiel aftale, mens Norgesaftalens øvrige bestemmelser om udveksling af el mv. helt bortfaldt.

Den nye Norgesaftale er uopsigelig og gælder indtil den 30. juni 2020, hvor aftalen ophører uden varsel. Aftalen er ikke anmeldelsespligtig, idet anmeldelsespligten, i henhold til elforsyningslovens § 76, kun påhviler kollektive elforsyningsvirksomheder.

41. Eltra har oplyst til Energitilsynet, at baggrunden for, at parterne havde indgået en finansiel kraftudvekslingsaftale var, at liberaliseringen af elmarkedet havde gjort det uholdbart, at Skagerrakforbindelsen var behæftet med langtids-eksklusivaftalerne, da disse aftaler givetvis var i strid med EU's konkurrenceregler. Hertil kom den igangværende udvikling på det danske elmarked, hvor den nye elforsyningslov foreskrev en adskillelse mellem ansvaret for højspændingsnettet (systemansvaret) og for selve elproduktionen.

42. Ved ændringen af den oprindelige Norgesaftale gav parterne afkald på særrettighederne til Skagerrakforbindelsen. Dette indebar bl.a., at Eltra skulle yde kompensationsbetalinger til både Elsam og Statkraft, og at disse betalinger blev indregnet i Eltras tariffer, der var anmeldelsespligtige ifølge elforsyningsloven.

IV. Myndighedernes behandling af Norgesaftalerne

A. Elprisudvalget

43. Lovgrundlaget i relation til Elprisudvalgets behandling af Norgesaftalen af 1994 omfatter elforsyningsloven af 1976 med senere ændringer, bekendtgørelse nr. 787 af 25. september 1995 om regler for anmeldelse af priser og andre betingelser for levering af elektricitet, bekendtgørelse nr. 625 af 15. december 1977 om regnskabsføring og budgettering for elforsyningsvirksomheder samt bekendtgørelse nr. 716 af 30. august 1995 af forretningsorden for Elprisudvalget.

a. Elprisudvalgets opgaver og ansvar

44. Det fremgik af elforsyningslovens § 10, at priser og andre betingelser, med angivelse af grundlaget for prisfastsættelsen, skulle anmeldes til Elprisudvalget efter regler fastsat af udvalget.

Elprisudvalgets regler vedrørende anmeldelse af priser var præciseret i Elprisudvalgets bekendtgørelse af 1995. Ifølge § 2 skulle priser og andre betingelser anmeldes inden 30 dage efter vedtagelsen og senest samtidig med, at priserne og betingelserne trådte i kraft. Andre betingelser omfattede ifølge § 1 betingelser for levering af elektricitet, herunder tariffer, afgifter ved tilslutning og udvidelse, gebyrer mv. samt kontrakter, andre aftaler og vedtægter.

De anmeldte priser og andre betingelser fremlagdes i Elprisudvalgets offentligt tilgængelige register, medmindre udvalget tiltrådte, at de ikke blev offentliggjort.

45. Priser og andre betingelser, der ikke var behørigt anmeldt, var ifølge § 10 i elforsyningsloven ugyldige. Endvidere fremgik det af anmeldelsesbekendtgørelsens § 6, at overtrædelse af anmeldelsespligten medførte bødestraf. Endelig var det i ændringerne til elforsyningsloven (bekendtgørelse nr. 632 af 1. juli 1996) præciseret, at miljø- og energiministeren kunne pålægge tvangsbøder, såfremt nogen undlod rettidigt til Elprisudvalget at anmelde priser mv. eller at efterkomme pålæg. Det fremgik dog ikke af hverken elforsyningsloven eller bekendtgørelsen, at Elprisudvalget skulle overvåge, om relevante priser og andre betingelser blev anmeldt rettidigt.

46. Ifølge lovens § 10 kunne Elprisudvalget, såfremt det fandt, at priser eller andre betingelser var urimelige eller, at udgifterne ikke kunne betragtes som nødvendige omkostninger, give pålæg om ændring af priserne. Det fremgik imidlertid ikke af lovteksten, at udvalget havde pligt til at behandle priserne og heller ikke, at Elprisudvalget skulle fastsætte nærmere regler for behandlingen af prisfastsættelsen.

47. Energitilsynet, der i januar 2000 efterfulgte Elprisudvalget, har til Rigsrevisionen oplyst, at Elprisudvalget havde mulighed for – men ikke pligt til – at vurdere indkomne anmeldelser af priser og betingelser. I det omfang udvalget

af egen drift eller efter klage fandt anledning til at vurdere en indgiven anmeldelse af priser og betingelser, skete vurderingen ud fra bestemmelser i elforsyningsloven, udvalgets forretningsorden samt almindelige principper for god forvaltningsskik.

Rigsrevisionen har gennemgået Elprisudvalgets bekendtgørelse og forretningsorden og kan konstatere, at spørgsmålet om, i hvilket omfang og på hvilket grundlag udvalget skulle vurdere de anmeldte priser og andre betingelser, ikke er behandlet i Elprisudvalgets regelsæt.

48. Økonomi- og Erhvervsministeriet har om fortolkningen af den daværende elforsyningslov oplyst, at ministeriet er enig i ovenstående udlægning af Elprisudvalgets opgaver. Ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriet synes hverken lovbestemmelsens ordlyd eller bemærkningerne hertil at støtte, at der var tale om en egentlig pligt for Elprisudvalget til at undergive hver af de indkomne anmeldelser en konkret behandling. Tværtimod tyder formuleringen i bemærkningerne, om at Elprisudvalget skulle have "mulighed" for konkret at bedømme, om de givne kalkulationsregler var overholdt, på, at der ikke var tale om en pligt, men kun en ret. På den anden side synes bestemmelsen, ifølge ministeriet, at forudsætte, at der føres en eller anden grad af tilsyn med selskabernes priser fx gennem en stikprøvekontrol e.l. Det er derfor ministeriets opfattelse, at Elprisudvalgets kompetence efter den tidligere elforsyningslovs § 10 var en tilsynskompetence (og ikke en godkendelseskompetence), hvorefter udvalget havde ret, men ikke pligt til at vurdere alle de anmeldte priser mv.

49. Undersøgelsen har vist, at loven ikke var klar med hensyn til, i hvilket omfang der skulle være offentlig kontrol med elpriserne, idet Elprisudvalget på den ene side havde hjemmel til at finde elpriserne urimelige og give pålæg om ændring af priserne, men på den anden side ikke havde pligt til at vurdere prisernes rimelighed.

Undersøgelsen har endvidere vist, at der ikke fandtes retningslinjer for Elprisudvalgets behandling af anmeldte priser og andre betingelser, hvorfor det var udvalget, der i de enkelte tilfælde selv afgjorde, om og hvordan udvalget ville vurdere priserne mv.

b. Elprisudvalgets behandling af elpriser

50. Som det fremgår ovenfor, forelå der ikke retningslinjer for Elprisudvalgets behandling af elpriser. Rigsrevisionens sagsgennemgang har dog vist, at Elprisudvalgets praksis var, at udvalget årligt behandlede produktionsselskabernes prisfastsættelse og vurderede, om priserne kunne tages til efterretning.

51. Ved mødet den 11. december 1995 blev en del af Elsams udgifter i forbindelse med Norgesaftalen præsenteret for Elprisudvalget i forbindelse med udvalgets behandling af Elsams prisfastsættelse. Udvalget blev af udvalgets sekretariat gjort bekendt med, at Elsam telefonisk havde oplyst, at stigningen i selskabets finansieringsomkostninger skyldtes et øget finansieringsbehov bl.a. som følge af den indgåede aftale om import af el fra Norge. På sekretariatets indstilling vedtog udvalget herefter at tage Elsam-værkernes fælles beregningsgrundlag til efterretning.

52. Rigsrevisionen har gennemgået Elprisudvalgets beslutningsgrundlag og kan konstatere, at det ikke fremgår af materialet, at der i Elsams budget for prisfastsættelsen for 1996 var indregnet en del af forudbetalingen til Statkraft.

53. Undersøgelsen har vist, at Elprisudvalget i december 1995 i forbindelse med behandlingen af Elsams priser for 1996 ikke blev oplyst om, at der i elpriserne var indregnet en del af Norgesaftalens forudbetaling, men at udvalget alene blev gjort bekendt med, at stigningen i Elsams finansieringsomkostninger bl.a. skyldtes indgåelsen af en aftale om import af el fra Norge.

Undersøgelsen har således vist, at Elprisudvalget ikke foretog en særskilt vurdering af, om forudbetalingen kunne betragtes som nødvendige omkostninger, før udvalget tog Elsams prisfastsættelse for 1996 til efterretning.

c. Anmeldelse af Norgesaftalen til Elprisudvalget

54. I december 1994 kontaktede Elsam Elprisudvalget og spurgte, hvordan forudbetalingen kunne udgiftsføres. Den 16. december 1994 meddelte Elsam telefonisk Elprisudvalgets sekretariat, at Elsam havde besluttet at indgå en aftale om handel med elektricitet med en udenlandsk samarbejds-

partner. Selskabet rejste over for sekretariatet spørgsmålet om, hvordan de ”relativt store udbetalinger i milliardklassen” i 1995 og 1998 skulle udgiftsføres i Elsams regnskaber. I sit svar af 22. december 1994 til Elsam bekræftede sekretariatet, at der var tale om driftsudgifter uden mulighed for at anvende afskrivnings- og henlæggelsesreglerne. En prisudligning kunne ifølge sekretariatet ske ved at anvende mulighederne for underdækning de pågældende år eller eventuelt flere på hinanden følgende år.

Aftalen blev på dette tidspunkt ikke anmeldt til Elprisudvalget af Elsam. Det fremgår ikke af sagsakterne, om Elprisudvalget på daværende tidspunkt drøftede, om aftalen burde have været anmeldt.

Aftalen blev heller ikke anmeldt i forbindelse med aftalens ikrafttrædelse eller i tilknytning til Elsams prisanmeldelser for 1996.

55. Som følge af en begæring om aktindsigt i Norgesaftalen meddelte udvalgets sekretariat i juli 1997 Elsam, at aftalen måtte anses for at være omfattet af elforsyningslovens anmeldelsesbestemmelser. Elsam satte, med henvisning til aftalens fortrolige karakter, spørgsmålstegn ved udvalgets hjemmel til at kræve aftalen anmeldt og helt eller delvis offentliggjort.

På et møde den 20. oktober 1997 behandlede udvalget spørgsmålet om, hvorvidt Norgesaftalen var anmeldelsespligtig. Under udvalgets drøftelser blev det bl.a. bemærket, at Norgesaftalen havde skabt stor debat i offentligheden, og at det her var blevet fremført, at aftalen ville gavne de store forbrugere på bekostning af de små. Det var derfor vigtigt, at offentligheden fik kendskab til aftalen. Udvalget vedtog herefter, at Norgesaftalen var omfattet af elforsyningslovens anmeldelsesbestemmelser.

Elprisudvalget henviste til, at anmeldelsesbekendtgørelsen af 1995 bestemmer, at anmeldelse påhviler samtlige elforsyningsvirksomheder, herunder elforsyningsvirksomheder, der forestår ind- og udførsel af elektricitet, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 1, og at anmeldelsespligten omfatter de nævnte virksomheders priser og betingelser, herunder kontrakter og andre aftaler, jf. § 1, stk. 2. Udvalget fandt, at Norgesaftalen indeholdt priser og betingelser i elforsyningslovens forstand, idet kontrakten indeholdt bestemmelser om parternes rettigheder og pligter i forbindelse med udveks-

ling af el, om prisberegning for eksport og import af el, måling af det mængdemæssige køb og salg af energi og effekt betalingsbetingelser, samt bestemmelser om fordeling af ansvar mv. mellem parterne.

Denne afgørelse indbragte Elsam for Konkurrenceankenævnet, som i juni 1998 stadfæstede Elprisudvalgets afgørelse og samtidig anmodede Elprisudvalget om at afgøre, hvorvidt aftalen eller dele af den kunne undtages fra offentliggørelse. Elprisudvalget afgjorde herefter på sit møde den 31. august 1998, at Norgesaftalen skulle offentliggøres med undtagelse af de oplysninger, som Elsam og Statkraft ønskede udeladt. Aftalen med udeladelse af de fortrolige oplysninger blev herefter offentliggjort i oktober 1998.

56. Undersøgelsen har vist, at Norgesaftalen, med udeladelse af en række kommercielle oplysninger, først, som følge af en aktindsigtsbegæring, blev offentliggjort 3 år efter, at aftalen var trådt i kraft.

Rigsrevisionen finder, at Elprisudvalget senest i december 1995, hvor udvalget tog Elsams priser for 1996 til efterretning og før forudbetalingerne fik indflydelse på priserne, burde have meddelt Elsam, at aftalen var anmeldelsespligtig, så offentligheden kunne få kendskab til aftalen fra det tidspunkt forudbetalingerne blev indregnet i elpriserne. Rigsrevisionen har bemærket, at Elsam ikke selv sikrede, at aftalen blev behørigt anmeldt til registret, og at Elprisudvalget undlod at sanktionere dette over for selskabet.

d. Elprisudvalgets behandling af klage vedrørende Norgesaftalen

57. På foranledning af en henvendelse fra Håndværksrådet til Elprisudvalget behandlede udvalget på et møde den 27. januar 1997 spørgsmålet om, hvorvidt Elsams indregning af forudbetalingen i elpriserne var rimelig. Det var Håndværksrådets synspunkt, at forudbetalingen ville gøre Elsam i stand til – med udgangspunkt i den aktuelle monopolsituation – at lade de nuværende mindre forbrugere finansiere forudbetalingen. Efterfølgende kunne Elsam så i et fremtidigt liberaliseret marked udbyde elektricitet til endog meget lave tariffer, primært til gavn for de store forbrugere. Håndværksrådet anmodede på baggrund heraf Elprisudvalget om at vurdere, om det var i overensstemmelse med elforsyningsloven og

andet gældende lovgrundlag, at Elsam i løbet af 1995 havde betalt 1,736 mia. kr. til Statkraft.

Udvalget forelagde Håndværksrådets synspunkter for Elsam, der anførte, at baggrunden for forudbetalingen var, at denne finansieringsform ville medføre en billigere totaløkonomi for Elsam end løbende betalinger. Ifølge Elsam var den faste betaling mindre end selskabets alternative omkostninger til at få samme produktionsmulighed, ligesom den løbende betaling var mindre end selskabets alternative produktionsomkostninger på egne anlæg. Endvidere forventede selskabet gennem aftalen at få rådighed over CO₂-fri energi.

58. På mødet vedtog Elprisudvalget at meddele parterne, at forudbetalingen var omfattet af lovens definition af nødvendige omkostninger, og at det i henhold til § 10, stk. 4 ikke fandtes urimeligt, at Elsam i det prisfastsættende budget for 1997 samt i regnskabet for 1996 indregnede 620 mio. kr. i hvert af årene.

Ifølge referatet af Elprisudvalgets behandling og udvalgets skrivelse til Elsam havde udvalget ved denne afgørelse lagt vægt på, at forudbetalingen var en nødvendig driftsudgift til import af el. Udvalget havde endvidere lagt vægt på, at forudbetalingen kunne paralleliseres med et immaterielt aktiv eller en anlægsinvestering. I henhold til årsregnskabsloven og afskrivningsbekendtgørelsens regler om afskrivninger og henlæggelser ville brugen af ovennævnte alternative afskrivningsmetoder betyde, at Elsam kunne indregne større beløb i priserne, end de rent faktisk havde gjort i 1996 og 1997.

Under udvalgets drøftelser blev det bl.a. fremhævet, at den konstruktion, som Norgesaftalen var udtryk for, ikke havde foreligget tidligere. Det blev endvidere fremført, at Elsam måtte have et betydeligt spillerum med hensyn til at indregne forudbetalingen til Statkraft i elpriserne, men at det dog ikke ville være rimeligt, hvis Elsam helt frit kunne bestemme, hvorledes dette skulle ske.

Udvalget vedtog endvidere at kræve, at Elsam fremlagde en plan for den fremtidige indregning af forudbetalingen, idet der af forudbetalingen stadig resterede et betydeligt beløb, som skulle indregnes i priserne fremover. Det måtte dog være Elsam selv, der fastlagde og argumenterede for den metode, selskabet ville anvende i den forbindelse.

Planen, ifølge hvilken Elsam påregnede at indregne den resterende forudbetaling med 620-630 mio. kr. i elpriserne for 1998, 1999, 2000 og 2001, blev godkendt på udvalgets møde den 21. april 1997.

Ved den efterfølgende behandling af Elsams årlige prisfastsættelser for 1997, 1998 og 1999 foretog Elprisudvalget derfor ikke en særskilt behandling af indregningen af det forudbetalte rådighedsbeløb for perioden.

59. Undersøgelsen har vist, at Elprisudvalget i 1997 ved sin behandling af Håndværksrådets henvendelse tog stilling til forudbetalingens nødvendighed og Elsams indregning af forudbetalingen i elpriserne for 1996 og 1997. Undersøgelsen har endvidere vist, at udvalget ikke fandt Elsams indregning af forudbetalingen urimelig. Endelig har undersøgelsen vist, at udvalget ved denne afgørelse beholdt sig til Elsams egen vurdering af omkostningernes nødvendighed samt hensynet til stabile forbrugerpriser.

Rigsrevisionens bemærkninger

Ifølge elforsyningsloven af 1976 skulle priser og andre betingelser for levering af elektricitet anmeldes til det daværende Elprisudvalg. Undersøgelsen har imidlertid vist, at elforsyningsloven af 1976 ikke var klar med hensyn til, i hvilket omfang der skulle være offentlig kontrol med elpriserne, idet Elprisudvalget på den ene side havde hjemmel til at finde elpriserne urimelige og give pålæg om ændring af priserne, men på den anden side ikke havde pligt til at vurdere prisernes rimelighed. Undersøgelsen har endvidere vist, at der ikke fandtes retningslinjer for Elprisudvalgets behandling af anmeldte priser og andre betingelser, hvorfor det var udvalget, der i de enkelte tilfælde selv afgjorde, om og hvordan udvalget ville vurdere elprisernes rimelighed.

Elprisudvalget behandlede i december 1995 Elsams priser for 1996, hvori der var indregnet en del af Norgesaftalens forudbetaling. Undersøgelsen har vist, at udvalget ved behandlingen i december 1995 ikke foretog en særskilt vurdering af, om Elsams forudbetaling kunne betragtes som nødvendige omkostninger, og at udvalget efterfølgende i januar og april 1997 tiltrådte, at forudbetalingen blev indregnet i elpriserne fra 1996 til 2001.

I henhold til anmeldelsesbekendtgørelsen skulle priser og andre betingelser for levering af elektricitet anmeldes til Elprisudvalgets register senest 30 dage efter vedtagelsen. Undersøgelsen har vist, at Norgesaftalen, med udeladelse af en række kommercielle oplysninger, først, som følge af

en aktindsigtsbegæring, blev offentliggjort 3 år efter, at aftalen var trådt i kraft. Rigsrevisionen har bemærket, at Elsam ikke selv sikrede, at aftalen blev behørigt anmeldt til registret, og at Elprisudvalget undlod at sanktionere dette over selskabet.

B. Konkurrencestyrelsen og Energistyrelsen

a. Anmeldelse af Norgesaftalen i henhold til konkurrenceloven

60. Den 1. januar 1998 trådte en ny konkurrencelov i kraft. Lovens § 6, stk. 1, indeholder et generelt forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler. Konkurrencebegrænsende aftaler omfatter fx fastsættelse af købs- og salgspriser eller andre forretningsforbindelser, begrænsning eller kontrol med produktion, opdeling af markeder mv., jf. § 6, stk. 2.

Konkurrencerådet kan dog i henhold til § 9 efter ansøgning fra en virksomhed erklære, at en aftale ikke efter de forhold, som Konkurrencerådet har kendskab til, falder ind under forbudet i § 6, stk. 1, og at der derfor ikke er grundlag for at udstede påbud om at bringe overtrædelser til ophør, jf. § 6, stk. 4.

Ændringen af konkurrenceloven betød, at allerede indgåede konkurrencebegrænsende aftaler i vidt omfang blev anmeldt til Konkurrencestyrelsen med anmodning om fritagelse eller erklæring om ”ikke-indgreb over for aftalen” i henhold til § 9.

61. Både transitaftalen af 10. december 1993 og Norgesaftalen af 4. december 1994 blev i den forbindelse anmeldt af Statkraft, Elsam og Eltra (der overtog Elsams forpligtigelser ved aftale af 18. december 1997) til Konkurrencestyrelsen den 30. juni 1998. Desuden blev Norgesaftalen på samme tidspunkt anmeldt til EU-kommissionen.

Konkurrencestyrelsen har oplyst, at styrelsen, på grund af det meget store antal anmeldelser styrelsen modtog i forbindelse med ændringen af konkurrenceloven, ikke nåede at realitetsbehandle anmeldelsen, inden aftalen ophørte den 1. januar 2001. Aftalen blev dermed ikke på noget tidspunkt forelagt Konkurrencerådet til afgørelse.

62. Økonomi- og Erhvervsministeriet har i høringsfasen oplyst, at konkurrencelovens § 27, stk. 4, gav mulighed for at videreføre konkurrencebegrænsende aftaler indtil 3 må-

neder efter, at Konkurrencerådet havde truffet afgørelse om aftalerne. Dette forudsatte dog, at aftalerne blev anmeldt til Konkurrencerådet inden 1. juli 1998. Konkurrencerådet modtog i alt 1.070 aftaler i henhold til denne overgangsbestemmelse. Den 26. august 1998 traf Konkurrencerådet afgørelse om prioriteringen af disse ”pukkel”-sager. Rådet besluttede især at prioritere sager af principiel karakter og aftaler, der indebar alvorlige konkurrencebegrænsninger. Af rådets afgørelse fremgik bl.a. følgende: ”Det forventes at tage et par år at behandle anmeldelserne – i Sverige tog det således 4 år, men styrelsen vil stræbe efter en hurtigere behandling i Danmark”.

63. Undersøgelsen har vist, at anmeldelsen af Norgesaftalen henlå i Konkurrencestyrelsen i 2½ år uden at blive behandlet, inden aftalen ophørte 1. januar 2001.

b. Forespørgsel vedrørende misbrug af dominerende stilling

64. Konkurrencelovens kap. 3 omfatter virksomheders misbrug af dominerende stilling. Det er ifølge § 11, stk. 1, forbudt for virksomheder at misbruge en dominerende stilling. Konkurrencerådet skal ifølge § 11, stk. 2, såfremt der rettes forespørgsel herom, erklære, hvorvidt en eller flere virksomheder indtager en dominerende stilling.

65. På baggrund af henvendelser fra Håndværksrådet i 1999 behandlede Konkurrencestyrelsen spørgsmålet om, hvorvidt det var i overensstemmelse med konkurrenceloven, herunder forbudet mod misbrug af dominerende stilling, at Elsam forudbetalte 3,729 mia. kr. for norske elleverancer og indregnede beløbet med 620 mio. kr. årligt i elpriserne.

66. Ifølge konkurrencelovens § 2, stk. 2, gælder reglerne i kap. 2 om forbud mod visse konkurrencebegrænsende aftaler og kap. 3 vedrørende misbrug af dominerende stilling ikke, hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Det følger videre af lovens § 2, stk. 4, at afgørelsen af, hvorvidt en konkurrencebegrænsning er omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2, træffes af den myndighed mv., der har fastsat reguleringen eller truffet beslutningen. Såfremt reguleringen er

fastsat ved lov eller EU-forordning, afgøres spørgsmålet af vedkommende minister. Dette var i det konkrete tilfælde miljø- og energiministeren.

Konkurrencestyrelsen anmodede efterfølgende Energistyrelsen om at afgøre, hvorvidt aftalen om forudbetaling, eludveksling, transit mv. var reguleret gennem speciallovgivning på elområdet.

67. Energistyrelsen svarede hertil, at bevillingshaverne – herunder Elsam – havde ansvar for forsynings sikkerheden og derfor var pålagt en egentlig forsyningspligt. Elsam havde som led i opfyldelsen af sin langsigtede forsyningspligt valgt at indgå en 25-årig leveringskontrakt med det norske Statkraft. Energistyrelsen fandt derfor, at aftalen mellem Elsam og Statkraft var en direkte eller nødvendig følge af elforsyningsloven. Med hensyn til forudbetalingen og udgiftsføringstempoet foretog Energistyrelsen ikke en selvstændig vurdering, men henviste til Elprisudvalgets afgørelse vedrørende Norgesaftalen fra januar 1997.

Konkurrencestyrelsen forelagde således ikke Elsams aftale for Konkurrencerådet, da aftalen, jf. Energistyrelsens afgørelse, ikke var dækket af konkurrencelovens kap. 3 om misbrug af dominerende stilling.

68. Undersøgelsen af Energistyrelsens behandling af forespørgslen om Elsams eventuelle misbrug af dominerende stilling har vist, at Norgesaftalens konkurrencemæssige aspekter ikke blev behandlet, fordi Energistyrelsen vurderede, at aftalen var omfattet af konkurrencelovens undtagelsesbestemmelser. Energistyrelsen foretog ikke en selvstændig vurdering af, om Norgesaftalen var nødvendig til varetagelse af forsynings sikkerheden, men henholdt sig alene til, at Elsam havde en forsyningsforpligtelse.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at anmeldelsen af Norgesaftalen henlå i Konkurrencestyrelsen i 2½ år uden at blive behandlet, inden aftalen ophørte 1. januar 2001. Undersøgelsen har endvidere vist, at Energistyrelsen i forbindelse med vurderingen af et spørgsmål rejst af Håndværksrådet vedrørende Elsams eventuelle misbrug af dominerende stilling ikke selvstændigt vurderede, om Norgesaftalen var nødvendig til varetagelse af forsynings sikkerheden, men blot henholdt sig til, at Elsam havde en forsyningsforpligtelse.

Rigsrevisionen kan således konstatere, at Norgesaftalens konkurrencemæssige aspekter ikke blev vurderet som følge af Konkurrencestyrelsens manglende behandling af anmeldelsen af Norgesaftalen og Energistyrelsens fortolkning af konkurrencelovens undtagelsesbestemmelser.

C. Energitilsynet

69. Som nævnt i kap. III blev Elprisudvalget nedlagt med ikrafttrædelsen af den nye elforsyningslov. Til varetagelse af tilsyns- og klagefunktionen i det liberaliserede marked oprettedes Energitilsynet, der overtog Elprisudvalgets uafsluttede sager.

Lovgrundlaget for Energitilsynet i relation til tilsynets behandling af Norgesaftalerne omfatter lov nr. 375 af 2. juni 1999 om elforsyning m.v., bekendtgørelse nr. 163 af 26. februar 2000 om Energitilsynets opgaver, Energitilsynets forretningsorden af 29. februar 2000 og bekendtgørelse nr. 90 om regler for anmeldelse af priser m.v. af 7. februar 2000.

a. Energitilsynets opgaver og ansvar

70. Energitilsynet behandler og afgør sager vedrørende priser og betingelser på el-, gas-, og varmforsyningsområdet. Tilsynet kan tage sager op på eget initiativ, på grundlag af en anmeldelse eller på grundlag af en klage.

71. I henhold til elforsyningslovens § 76 skal kollektive elforsyningsvirksomheder anmelde priser og betingelser samt grundlaget for fastsættelsen af disse til Energitilsynet, som godkender de systemansvarlige (Eltra og Elkraft System) samt de forsyningspligtige virksomheders prisfastsættelse. For så vidt angår elproduktionsvirksomheder (Elsam mfl.) skal disse som følge af overgangen til det liberaliserede marked ikke længere anmelde deres elpriser til tilsynet.

Ifølge § 69, stk. 1, skal priserne for ydelser fra de kollektive elforsyningsvirksomheder fastsættes under hensyntagen til virksomhedernes omkostninger til indkøb af energi, andre driftsomkostninger og afskrivninger samt forrentning af kapital.

Tilsynet kan, hvis det finder, at priser og betingelser er i strid med bestemmelserne i loven, eller at priser, betingelser

eller aftaler giver en u hensigtsmæssig miljømæssig eller samfundsøkonomisk anvendelse af energi, give pålæg om ændring af priser og betingelser. Endelig kan tilsynet træffe bestemmelse om, at de systemansvarlige og forsyningspligtige virksomheder samt de øvrige kollektive elforsyningsvirksomheder skal ændre forbrugerpriserne, hvis virksomheden har foretaget en disposition, der ikke kan anses for rimelig for forbrugerne.

72. Den nye Norgesaftale var ikke anmeldelsespligtig, idet kun de kollektive elforsyningsvirksomheder, i henhold til § 76, skulle anmelde priser og andre betingelser.

Eltras kompensationsbetalinger til de øvrige aftalparter skulle dog behandles af Energitilsynet, da disse har betydning for Eltras prisfastsættelse, som skal godkendes af Energitilsynet, jf. § 71, stk. 3.

Energitilsynet skulle således ifølge elforsyningsloven af 1999 ikke godkende den nye Norgesaftale, da denne ikke var anmeldelsespligtig. Energitilsynet skulle imidlertid behandle Eltras kompensationsbetalinger, da disse har betydning for Eltras prisfastsættelse, som tilsynet skal godkende.

b. Energitilsynets godkendelse af Eltras prisfastsættelse og kompensationsbetalinger

73. På et møde den 26. august 2002 behandlede Energitilsynet Eltras prisfastsættelse for perioden 2000-2002. Energitilsynet vedtog, med en række forbehold, at godkende Eltras prisfastsættelse for årene 2000-2002 på grundlag af de modtagne anmeldelser. Ifølge tilsynets notat af 19. august 2002 var godkendelsen af prisfastsættelsen for de systemansvarlige udtryk for en overordnet godkendelse af fordelingen af omkostningsarter, størrelsen heraf samt de fordelingsnøgler, der anvendtes på de enkelte tariff typer. Energitilsynet forbeholdt sig dog ret til i medfør af § 73 at tage spørgsmålet om, hvorvidt prisfastsættelsen var sket på baggrund af rimelige objektive og ikke diskriminerende kriterier, op til fornyet behandling. Ligeledes blev det besluttet, at godkendelsen blev givet med forbehold for Energitilsynets efterfølgende godkendelse af indregningen af omkostningerne vedrørende den nye Norgesaftale i priserne.

74. Ifølge referatet af Energitilsynets behandling af sagen havde afgørelsen afventet færdiggørelse af regelgrundla-

get. Med Energistyrelsens bekendtgørelse nr. 444 af 11. juni 2002 var forudsætningerne for behandling og godkendelse af prisfastsættelsen ifølge tilsynet imidlertid tilvejebragt.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har hertil oplyst, at det fornødne regelgrundlag ifølge ministeriets opfattelse forelå i form af § 71, stk. 3, hvorfor Energitilsynet kunne have behandlet Eltras prisfastsættelse for perioden 2000-2002 uden at afvente færdiggørelsen af Energistyrelsens bekendtgørelse nr. 444 af 11. juni 2002. Ministeriet har dog bemærket, at der er tale om et nyt og kompliceret område, hvorfor der kunne være tvivl om den ventede bekendtgørelses rækkevidde.

75. Indregningen af omkostninger i forbindelse med Eltras kompensationsbetalinger til de øvrige aftaleparter blev behandlet på et møde i Energitilsynet den 25. november 2002. Energitilsynet vedtog, at man ud fra det foreliggende ikke fandt grundlag for at anfægte, at kompensationsbetalingerne var at betragte som nødvendige omkostninger, jf. elforsyningslovens § 69, stk. 1, hvorfor de kunne indregnes i tariffene, jf. § 71, stk. 1. Det fremgår af tilsynets referat, at nødvendige omkostninger forstås som omkostninger, som virksomheden afholder ud fra driftsøkonomiske overvejelser med henblik på at opretholde en effektiv drift.

Desuden vedtog tilsynet, at kompensationsbetalingerne kunne indregnes i tariffene over minimum 10 år.

76. Undersøgelsen har vist, at Energitilsynet ved tilsynets behandling i 2002 ikke fandt grund til at anfægte, at Eltras kompensationsbetalinger var nødvendige omkostninger med henblik på at opretholde en effektiv drift. Undersøgelsen har endvidere vist, at tilsynet som led i godkendelsen af Eltras prisfastsættelse godkendte, at kompensationsbetalingerne kunne indregnes i Eltras priser over minimum 10 år.

Rigsrevisionens bemærkninger

I henhold til elforsyningsloven af 1999 skulle Energitilsynet behandle Eltras kompensationsbetalinger, der var en følge af Norgesaftalens ophævelse, da disse har betydning for Eltras prisfastsættelse, som tilsynet skulle godkende. Undersøgelsen har vist, at Energitilsynet først i 2002 behandlede

og godkendte elpriserne for 2000, hvori Eltras kompensationsbetalinger indgik.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at ministeriet og Energitilsynet ikke er enige om, hvorvidt det nødvendige regelgrundlag var tilvejebragt i 2000, da Energitilsynet skulle have behandlet elpriserne.

V. Ministerens orientering af Folketinget

A. Ministerens besvarelse af spørgsmål fra Folketinget

77. Ministeren har i perioden 1996-2002 besvaret § 20-spørgsmål fra Folketinget samt spørgsmål fra Folketingets Energipolitiske Udvalg vedrørende Norgesaftalerne.

Rigsrevisionen har lagt til grund, at oplysninger, der afgives af en minister som svar på konkrete folketingsspørgsmål, skal være korrekte og fyldestgørende. Sådanne svar må i sagens natur være relativt kortfattede, så besvarelsen koncentrerer om det, der må antages at være det væsentlige i spørgsmålet.

Elforsyningslovens krav til myndighedernes behandling

78. Nedenstående spørgsmål vedrører elforsyningslovens krav til myndighedernes behandling af Norgesaftalerne.

I § 20-spørgsmål nr. 731 (december 1996) blev ministeren spurgt, hvorledes ministeren ville sikre, at Elsams ekstraordinære fortjeneste på salg af strøm til Norge kommer forbrugerne til gode i form af lavere strømpriser.

Ministeren svarede, at elforsyningsselskaber ifølge elforsyningsloven økonomisk skal hvile i sig selv, og at et eventuelt overskud vil komme forbrugerne til gode i form af lavere elpriser. Derudover blev det tilføjet, at Elprisudvalget påser, at denne bestemmelse overholdes, samt at overskud som hovedregel skulle modregnes i de priser, som gælder året efter et overskud er optjent.

79. Ministeren blev i spørgsmål nr. 167 (oktober 1999) fra Folketingets Energipolitiske Udvalg spurgt, om Elsam kunne have sikret sig råderetten til den norske elleverance med en væsentlig mindre forudbetaling.

Ministeren svarede, at Elsams aftale med Statkraft er en kommerciel aftale, som er bedømt af Elprisudvalget i 1997,

samt at han ikke havde mulighed for at vurdere, om det var muligt at sikre aftalen på andre vilkår.

80. Spørgsmål nr. 172 (oktober 1999) handler om, hvornår ministeren og Energistyrelsen blev bekendt med aftalen.

Ministeren svarede på spørgsmålet, at energimyndighederne var blevet orienteret, inden aftalen blev endelig underskrevet. Desuden orienterede ministeren om, at aftalen ikke skulle vurderes og godkendes ifølge den danske elforsyningslov, men at udgifterne skulle forelægges Elprisudvalget.

81. Spørgsmål nr. 175-176 (oktober 1999) vedrører, om de tidligere godkendelsesprocedurer angående fx kraftværksbyggerier sikrede en parlamentarisk kontrol mod eventuelle overinvesteringer. Spørgsmålet er ikke entydigt formuleret, så det fremgår ikke, om svaret burde omfatte den parlamentariske kontrol eller blot myndighedernes kontrol med elforsyningselskaberne.

Ministeren svarede ikke direkte på spørgsmålet om den parlamentariske kontrol, men anførte, at udgifter til aftalen kun kan pålægges forbrugerne, såfremt Elprisudvalget godkender dette. Ministeren anførte endvidere, at dette havde været tilfældet i den konkrete sag. Det fremgår ligeledes af svaret, at kun nødvendige omkostninger måtte indregnes i priserne, og at udgiften i forbindelse med Norgesaftalen ikke adskilte sig fra de udgifter, som elproducenten måtte have til opførelse af et godkendt kraftværk.

82. Ministeren blev i spørgsmål nr. 181 (august 2000) af Folketingets Energipolitiske Udvalg bedt om at kommentere en artikel, som bl.a. handler om forbrugernes adgang til informationer om kompensationsbetalingerne mellem Eltra og Elsam.

Ministeren redegjorde for ophævelsen af Norgesaftalen og for kompensationsbetalinger mellem bl.a. Elsam og Eltra, dog uden at komme ind på beløbsstørrelser. Ministeren anførte samtidig, at der ikke var hjemmel til at kræve økonomiske detaljer i konkrete aftaler offentliggjort, samt at Energitilsynet fører myndighedskontrol med, at aftalen ikke påfører elforbrugerne urimelige omkostninger.

83. Rigsrevisionen finder, at ovenstående ministersvar vedrørende Elprisudvalgets rolle kunne give Folketinget det indtryk, at udvalget havde bedømt Norgesaftalen i sin helhed, og at udvalget havde godkendt Elsams udgifter, før disse blev indregnet i elpriserne. Dette er i modstrid med, at Elprisudvalget på intet tidspunkt behandlede Norgesaftalen i sin helhed, og at udvalget først tog stilling til indregningen af Elsams forudbetaling vedrørende Norgesaftalen i forbindelse med behandlingen af en klagesag.

Med hensyn til de øvrige ministersvar finder Rigsrevisionen, at ministerens svar var korrekte og fyldestgørende.

Aftalen og dens konsekvenser

84. Folketingets Energipolitiske Udvalg anmodede i spørgsmål nr. 23 (november 1996) om at få tilstillet Norgesaftalen og transitaftalen af 1993.

Ministeren svarede, at Elsam havde ment sig berettiget til at afvise udleveringen af aftalerne, og at ministeren var enig i dette. Derudover informerede ministeren kort om udvekslingsmekanismerne og kapaciteterne i aftalerne, samt om aftalernes gyldighedsperiode. Ministeren nævner i denne orientering ikke noget om forudbetalingerne.

85. Spørgsmål nr. 165-166 (oktober 1999) fra Folketingets Energipolitiske Udvalg vedrører bl.a. Konkurrencerådets indgrebsbeføjelse vedrørende Norgesaftalen.

Til disse spørgsmål fremførte ministeren argumentationen for, hvorfor Norgesaftalen var en direkte og nødvendig følge af offentlig regulering og således ikke kunne behandles af Konkurrencerådet. Ministerens svar var i overensstemmelse med Energistyrelsens afgørelse.

86. Ministeren blev i spørgsmål nr. 169-171 (oktober 1999) desuden spurgt om elforbrugerne, der skifter leverandør af el, mister deres ”andel” af forudbetalingen, samt om Elsam grundet den store forudbetaling og udgiftsføringen af denne opnår en konkurrencefordel. Derudover blev ministeren spurgt, om Elsam potentielt ville kunne nedsætte sine priser over for andre forbrugergrupper ved hjælp af den forudbetalte elleverance.

Ministeren informerede i svaret generelt om aftalen og mere specifikt om Elprisudvalgets godkendelse af priserne og erklærede sig enig med spørgeren i, at Elsam ville have

forbedret sin konkurrencesituation, når forudbetalingen var fuldt indregnet i priserne. Ministeren oplyste desuden, at man måtte være kunde hos Elsam for at få del i den på sigt billigere el.

87. I § 20-spørgsmål nr. 2096 (marts 2001) blev ministeren spurgt, om Norgesaftalen ville komme de danske borgere og miljøet til gode.

Ministeren svarede bl.a., at han ikke havde haft grundlag for at bedømme aftalens økonomiske eller miljømæssige konsekvenser og ej heller kunne kræve den offentliggjort. Ministeren orienterede dog samtidig om, at et eventuelt overskud ville tilfalde Elsams ejere.

88. Ministeren blev i spørgsmål nr. 3 (januar 2002) bedt om at kommentere en artikel af Henrik Lilja, Håndværksrådet, om Norgesaftalen.

Ministerens svar omhandlede flere af artiklens væsentlige kritikpunkter.

89. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeren har besvaret de ovenstående spørgsmål korrekt, og at ministeren i både svarene og orienteringerne vedrørende aftalerne forholder sig til det væsentlige i spørgsmålene.

Ministerens orienteringspligt

90. Spørgsmål nr. 173-174 (oktober 1999) vedrører, om Norgesaftalen må være at betragte som et ”væsentligt forhold vedrørende landets elforsyning”, hvilket ville betyde, at ministeren har orienteringspligt om aftalen over for Folketingets Enerkipolitiske Udvalg.

Ministeren svarede på disse spørgsmål, at indgåelse af en sådan aftale ikke skulle godkendes efter elforsyningsloven, samt at ministeren på bl.a. denne baggrund ikke fandt anledning til særskilt at underrette Folketingets Enerkipolitiske Udvalg om aftalen.

91. Rigsrevisionen har bemærket, at ministeren ikke direkte har svaret på, om ministeren betragtede Norgesaftalen som et væsentligt forhold vedrørende landets elforsyning.

Alternativer til Elsams forudbetaling

92. Folketingets Energipolitiske Udvalg spurgte i spørgsmål nr. 168 (oktober 1999), om Elsam kunne have udgiftsført forudbetalingen i takt med importen.

Ministeren beskrev i svaret kort Elprisudvalgets behandling af forudbetalingen og fandt ikke anledning til at vurdere, hvorvidt en anden udgiftsføring ligeledes kunne have opnået Elprisudvalgets godkendelse.

93. Efter Rigsrevisionens opfattelse var det rimeligt, at ministeren ikke gik ind i en vurdering af, hvilke potentielle kommercielle alternativer Elsam har haft, og hvilke vurderinger Elprisudvalget kunne have foretaget i henhold til loven.

Rigsrevisionen finder således, at svarene på spørgsmålene vedrørende alternativer til Elsams forudbetaling var fyldestgørende.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at ministeren, bortset fra de følgende bemærkninger, har besvaret spørgsmålene vedrørende Norgesaftalerne korrekt og fyldestgørende i betragtning af, at sådanne svar må være forholdsvis kortfattede.

Ministeren har således ikke svaret direkte på spørgsmålene om, hvorvidt Norgesaftalen måtte anses som væsentlig for landets elforsyning. Endvidere kunne ministerens svar give Folketinget et fejlagtigt indtryk af, at Elprisudvalget havde bedømt Norgesaftalen i sin helhed, og at udvalget havde godkendt Elsams udgifter, før disse blev indregnet i elpriserne.

B. Ministerens orienteringspligt over for Folketingets Energipolitiske Udvalg

a. Ministerens orientering vedrørende Norgesaftalen

94. I henhold til § 2 i elforsyningsloven af 1976 skal ministeren holde Folketingets Energipolitiske Udvalg orienteret om *alle væsentlige forhold vedrørende landets elforsyning*. I lovbemærkningerne står der anført, at ”bestemelsen fastslår handelsministerens pligt til at holde Folketingets Energipolitiske Udvalg orienteret om *alle væsentlige forhold vedrørende elforsyningen*”. Det er ikke nævnt i lovbemærkningerne, hvad der forstås ved væsentlige for-

hold. Denne bestemmelse er videreført uændret i den nye elforsyningslovs § 3.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er der tale om en særlig orienteringspligt, da denne udtrykkeligt er anført i elforsyningsloven.

95. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at der ikke foreligger kriterier for, i hvilke situationer Folketingets Energipolitiske Udvalg skal orienteres i henhold til bestemmelsen i elforsyningsloven. Det afgørende kriterium er, om forholdet skønnes at være tilstrækkelig ”væsentligt”. Orienteringspligten beror således på et skøn, som udøves konkret af den til enhver tid siddende minister. Skønnet vil ifølge ministeriet formentlig ofte være påvirket af, om Folketingets Energipolitiske Udvalg på forhånd har vist særlig interesse for det område eller den sag, orienteringen vedrører.

Ministeriet har desuden anført, at orienteringerne i praksis ofte vedrører sager, hvor ministeren har egen kompetence, fx i godkendelsessager. Ministeriet har tillige anført, at § 2 i elforsyningsloven på daværende tidspunkt kun blev benyttet ved særlige lejligheder, som direkte kunne have indflydelse på forsyningssikkerheden.

96. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at skønnet om væsentlighed bør vurderes i forhold til lovens formål, som på daværende tidspunkt var at sikre, at elforsyningen blev tilrettelagt og gennemført med sigte på den mest hensigtsmæssige indpasning i landets samlede elforsyning, samt at tilrettelæggelsen skulle ske i overensstemmelse med miljømæssige og samfundsøkonomiske hensyn. Derudover var der i loven indlagt et vist forbrugerhensyn via etableringen af Elprisudvalget, hvis formål bl.a. var at overvåge prisfastsættelsen i det monopoliserede elmarked.

97. Rigsrevisionen har gennemgået Norgesaftalen og vurderet, om denne – i kraft af aftalens omfang, miljømæssige komplikationer og økonomiske karakter – var væsentlig i relation til lovens formål om, at tilrettelæggelsen af elforsyningen skulle ske i overensstemmelse med miljømæssige og samfundsøkonomiske hensyn.

98. For så vidt angår Norgesaftalens omfang var aftalen ganske betydelig med en årlig energimængde på ca. 1500 GWh, svarende til 4,5 % af den danske, indenlandske elforsyning i 1994. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dette kombineret med kontraktens løbetid på 25 år indebærer, at Norgesaftalen havde væsentlig betydning for elforsyningen.

For så vidt angår aftalens miljømæssige aspekter medførte aftaleparternes gensidige forpligtelse til at levere el til hinanden, når forskellen mellem Elsams produktionspris og prisen på den norske elbørs oversteg en vis grænse, en vis usikkerhed i relation til de danske miljømål, herunder særligt CO₂. Det er således Rigsrevisionens vurdering, at Norgesaftalen også var væsentlig i relation til danske miljømæssige hensyn.

Dertil kommer, at Elsams forudbetaling på 3,7 mia. medførte, at aftalen kunne medføre en vis omfordeling mellem forbrugergrupper, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse var væsentligt i relation til forbrugerhensynet.

99. Det er således Rigsrevisionens opfattelse, at Norgesaftalen – i kraft af dennes omfang, mulige miljømæssige implikationer og økonomiske karakter – var væsentlig set i relation til lovens overordnede formål om at sikre, at elforsyningen bliver tilrettelagt og gennemført med sigte på den mest hensigtsmæssige indpasning i landets samlede elforsyning.

100. Energistyrelsen har oplyst, at Elsam i december 1994 gav styrelsen en mundtlig orientering om indgåelsen af Norgesaftalen. Energistyrelsen fremsendte den 22. december 1994 en notits til ministeren ”vedrørende den nye aftale mellem Elsam og Statkraft”, der redegjorde for Norgesaftalens indhold og baggrund mv.

I notitsen oplyses det bl.a., at samhandelen ifølge aftalen bliver reguleret af en prismekanisme, idet parterne skal tilbyde at levere til hinanden, når forskellen mellem Elsams produktionspris og prisen på den norske elbørs overstiger en vis grænse. Omfanget af handelen var således bestemt af energisituationen i Norge og af Elsams produktionspris.

Det oplyses videre i notitsen, at der ikke ville være yderligere ledig kapacitet i Skagerrakforbindelsen, efter at aftalen blev sat i værk.

Sagsgennemgangen har vist, at ministeren ikke af egen drift orienterede Folketingets Enerkipolitiske Udvalg om Norgesaftalen, da ministeren blev bekendt med aftalens eksistens i december 1994.

101. Folketingets Enerkipolitiske Udvalg blev i 1995 summarisk orienteret om Norgesaftalen gennem et kommuniké af 10. juli 1995 om det nordiske elsamarbejde, samt i et orienterende materiale der blev fremsendt til udvalget forud for en studierejse til Sverige og Norge 11.-14. september 1995. Udvalget fik med denne baggrundsorientering information om, at der eksisterede en aftale om eludveksling mellem Elsam og Statkraft, som indebar, at Elsam kunne købe norsk el og tilsvarende skulle levere el til Norge, hvis Elsams marginale produktionsomkostninger pr. kWh var lavere end prisen på den norske elbørs.

Folketingets Enerkipolitiske Udvalg blev således orienteret om eksistensen af en aftale om eludveksling i 1995, men de nærmere detaljer om aftalens omfang og forudbetalingen fik udvalget ikke kendskab til ved denne orientering.

102. Folketingets Enerkipolitiske Udvalg blev i 1996 informeret grundigere om indholdet i Norgesaftalen, dog ikke på ministerens initiativ, men gennem besvarelse af folketingssspørgsmål den 4. november 1996 (spørgsmål nr. 23), hvor spørgeren ønskede Norgesaftalen og transitaf-talen udleveret. Ministeren gav ved denne lejlighed, som nævnt, udvalget en orientering om indholdet i aftalen ved gengivelse af oplysninger fra Elsam. I denne orientering indgik ikke oplysninger om forudbetalingen til Statkraft.

103. Rigsrevisionen finder, under hensyn til ministerens særlige orienteringspligt på elforsyningsområdet, at ministeren burde have givet Folketingets Enerkipolitiske Udvalg en mere grundig orientering om aftalen snarest efter godkendelsen af aftalen i den Norske Storting medio 1995.

b. Ministerens orientering vedrørende den nye Norgesaftale

104. Den nye elforsyningslovs overordnede formål er at sikre, at landets elforsyning tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med hensynet til forsyningssikkerhed, samfundsøkonomi, miljø og forbrugerbeskyttelse (§ 1).

Dette formål danner baggrund for Rigsrevisionens vurdering af, om den nye Norgesaftale var af *væsentlig betydning for landets elforsyning*.

Rigsrevisionen vurderer på denne baggrund, at ændringen af Norgesaftalen er af væsentlig betydning for landets elforsyning på grund af den delvise ophævelse af Norgesaftalen med dens økonomiske størrelse og de miljømæssige aspekter af aftalen. Rigsrevisionen finder, at ministeren således havde pligt til at orientere Folketingets Energipolitiske Udvalg om ændringen af aftalen.

105. Ministeriet har oplyst, at Energistyrelsen blev informeret af Eltra om omlægningen af Norgesaftalen ved brev af 27. juni 2000, og at ministeren blev orienteret 7. august 2000 i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 181. Undersøgelsen har desuden vist, at Folketingets Energipolitiske Udvalg er blevet informeret om ændringen af aftalen ved modtagelse af pressemeddelelse fra Elsam den 27. juni 2000, samt ved besvarelsen af spørgsmål nr. 181 den 16. august 2000.

På denne baggrund finder Rigsrevisionen, at Folketingets Energipolitiske Udvalg via ministerens besvarelse i tide er blevet orienteret om ændringen af Norgesaftalen i sommeren 2000. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at orienteringen af Folketingets Energipolitiske Udvalg ikke er sket på ministerens initiativ.

Rigsrevisionen har bemærket sig, at Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at der efter elreformaftalen af 3. marts 1999 er skabt en praksis for et højere niveau af information til Folketingets Energipolitiske Udvalg om forhold vedrørende elforsyningen. Ministeriet har samtidig anført, at der nu orienteres mere indgående end tidligere, og at der således nu også orienteres i tilfælde, som ministeriet ikke anser for væsentlige efter elforsyningslovens § 3.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at ministeren burde have givet Folketingets Energipolitiske Udvalg en mere grundig orientering om Norgesaftalen snarest efter godkendelsen af aftalen i det Norske Storting medio 1995, da ministerens orienteringspligt udtrykkeligt er angivet i elforsyningsloven.

I forbindelse med den nye Norgesaftale kan Rigsrevisionen konstatere, at ministeren ikke på eget initiativ orienterede Folketingets Energipolitiske Udvalg. Rigsrevisionen finder imidlertid, at udvalget gennem ministerens besvarelse af folketingssspørgsmål og en pressemeddelelse fra Elsam i tide blev orienteret om den nye Norgesaftale.

Rigsrevisionen, den 3. juni 2003

Henrik Otbo

/Lone Glahn