



København, den 22. oktober 2013

Folketingets formand Mogens Lykketoft

Kære Mogens Lykketoft

Vi skriver til dig for at gøre opmærksom på, at visse dele af Rigsrevisionens planlagte undersøgelse af statens støtte til solcelleanlæg efter regeringens opfattelse giver anledning til meget væsentlige principielle overvejelser om forholdet mellem regeringen og Folketinget og om, hvilken rolle Statsrevisorerne og Rigsrevisionen skal have i den forbindelse.

Statsrevisorerne har den 21. august 2013 anmodet Rigsrevisionen om at undersøge statens støtte til solcelleanlæg. Rigsrevisionen er i den forbindelse anmodet om at vurdere kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovarbejde på solcelleområdet tilbage til 2010, at undersøge forvaltningen af støtteordningerne til solcelleanlæg, at vurdere om klima-, energi- og bygningsministeren har afgivet rigtige og fyldestgørende oplysninger til Folketinget i sagen, og at undersøge hvilken effekt støtten til solcelleanlæg har haft i forhold til lovens formål.

Ved brev af 10. september 2013 sendte Rigsrevisionen et notat om tilrettelæggelsen af undersøgelsen til Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Skatteministeriet.

Ved breve af 16. september 2013 har Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Skatteministeriet sendt nogle bemærkninger til Rigsrevisionen. Det fremgår bl.a. heraf, at begge ministerier har principielle betragtninger vedrørende revision af det lovforberedende arbejde.

Ved brev af 7. oktober 2013 sendte Rigsrevisionen et notat af 1. oktober 2013 om tilrettelæggelsen af undersøgelsen til Statsrevisorerne, og den 10. oktober bad Statsrevisorerne på den baggrund Rigsrevisionen om at iværksætte undersøgelsen.

Regeringen finder i den forbindelse anledning til at fremkomme med nogle bemærkninger, som regeringen finder væsentlige i forhold til tilrettelæggelsen af undersøgelsen.

Regeringen har ikke principielle bemærkninger til de dele af undersøgelsen, som angår, hvordan støtteordningerne til solcelleanlæg har været forvaltet, og hvilken effekt støtten har haft i forhold til formålet med loven. Regeringen har heller ingen principielle bemærkninger til, at Rigsrevisionen i forbindelse med sin undersøgelse foretager en vurdering af, om klima-, energi- og bygningsministeren i sagen har afgivet korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget. Disse forhold er således elementer, som (i større eller mindre udstrækning) efter praksis kan indgå i en undersøgelse, og som dermed kan siges at være sædvanlige.

Dette kan derimod ikke siges at være tilfældet med hensyn til den del af undersøgelsen, som vedrører kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovarbejde på solcelleområdet. Med hensyn til denne del af undersøgelsen lægges der med Rigsrevisionens tilrettelæggelsesnotat af 1. oktober 2013 op til at undersøge en række forhold i relation til Klima-, Energi- og Bygningsministeriets og Skatteministeriets lovarbejde på solcelleområdet i perioden 2010-2013. Det drejer sig om at undersøge kvaliteten i lovarbejdet, herunder bl.a. samarbejdet mellem ministerierne og kvaliteten af ministeriernes analyser af de forventede økonomiske konsekvenser for staten ved lovændringerne af statens støtte til solcelleanlæg, at se nærmere på ministeriernes vurderinger af de samfundsøkonomiske konsekvenser i et lidt bredere perspektiv som f.eks. lovændringernes betydning for visse virksomheder samt at undersøge, i hvilket omfang ministerierne i det lovforberedende arbejde har inddraget erfaringerne med statslig støtte til solcelleanlæg i andre lande (pkt. 10). Endvidere drejer det sig bl.a. om at undersøge, om ministerierne rettidigt har taget initiativ til ændringer af støtten til solcelleanlæg (pkt. 11).

Hermed er der lagt op til en meget vidtgående undersøgelse af det lovforberedende arbejde i ministerierne. Undersøgelsen må således – i lyset af de meget brede formuleringer – forventes at komme til at omfatte den regeringsinterne lovforberedende proces som sådan i den pågældende sag.

Rigsrevisionens undersøgelser tager almindeligvis udgangspunkt i vedtagen lovgivning og har normalt det sigte at vurdere, om myndighederne holder sig inden for deres lovgivningsmæssige rammer. Selv om der findes enkelte eksempler på, at Rigsrevisionen i forbindelse med en undersøgelse af en sag er kommet ind på spørgsmål, der har at gøre med det lovforberedende arbejde i ministerierne, kan der imidlertid, ikke mindst i lyset af den påtænkte meget brede undersøgelse i den foreliggende sag, være grund til mere principielt at overveje, om det at vurdere kvaliteten i et lovforberedende arbejde kan – og bør – være en del af en rigsrevisionsundersøgelse.

Det skyldes, at Rigsrevisionens undersøgelser – som også afspejlet i det regelsæt, som Rigsrevisionens (og Statsrevisorernes) virksomhed bygger på – som nævnt normalt har det sigte at vurdere, om myndighedernes forvaltningsvirksomhed holder sig inden for de lovgivningsmæssige rammer. Rigsrevisionens (og Statsrevisorernes) virksomhed har således ikke – når der bortses fra ministres besvarelse af folke-

tingsspørgsmål vedrørende fremsatte lovforslag – sigte på at foretage omfattende undersøgelser af det lovforberedende arbejde i ministerierne.

En så vidtgående undersøgelse af den interne lovforberedende regeringsproces og ministeriernes samarbejde i den sammenhæng, som der er lagt op til i denne sag, rejser således grundlæggende spørgsmål om forholdet mellem regeringen og Folketinget - og om Rigsrevisionens rolle som kontrolinstans under Folketinget.

Med den planlagte undersøgelse vil Rigsrevisionen skulle beskæftige sig med lovforberedelsen på et meget tidligt tidspunkt, og Rigsrevisionen vil dermed komme meget tæt på den interne lovforberedende regeringsproces. Dette skal ses i sammenhæng med, at der - til forskel fra sædvanlige undersøgelser af, om der er udøvet lovmæssig forvaltning i ministerierne - ikke findes lovregler eller andre bindende normer om det lovforberedende arbejde. Den regulering af lovgivningsprocessen, som findes i grundloven, vedrører ikke lovforberedelsen, og denne er derfor reguleret af sparsomme regeringsinterne retningslinjer, som er af relativ blød karakter, og som således efter omstændighederne kan fraviges i lyset af bl.a. politiske vilkår og parlamentariske hensyn. Som følge heraf synes en undersøgelse som den planlagte at måtte forudsætte, at Rigsrevisionen opstiller (nye) normer, som den interne lovforberedende regeringsproces i den pågældende sag, holdes op imod med henblik på at fastslå, om der har været tale om "god" kvalitet i lovforberedelsen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det følger af grundlovens § 21 om regeringens såkaldte lovgivningsinitiativ, at den enkelte minister for Folketinget kan lade fremsætte forslag til love og andre beslutninger.

I det omfang Folketinget har særlige ønsker til lovforberedelsens tilrettelæggelse, taler meget således for, at dette bør søges fremmet gennem drøftelser med regeringen, og ikke ved at der iværksættes rigsrevisionsundersøgelser af regeringens lovforberedende arbejde, der i sagens natur ikke er et led i gennemførelsen af Folketingets beslutninger, men derimod er det første (særskilte) skridt i lovgivningens tilblivelse. Det skal i den forbindelse nævnes, at der naturligvis kan være helt særlige tilfælde, hvor udredningen af et forløb under lovforberedelsen er nødvendig for at give en tilstrækkelig belysning af det administrative område eller den problemstilling, der er genstand for den revisionsmæssige undersøgelse. I så fald bør Rigsrevisionen imidlertid af de ovennævnte grunde afstå fra at bedømme det beskrevne forløb.


Efter regeringens opfattelse kunne de anførte problemer undgås, hvis undersøgelsen var blevet tilrettelagt sådan, at den omfattede de oplysninger, der er givet til Folketinget i forbindelse med lovforslagenes behandling i Folketinget, men derimod ikke den lovforberedelse, der er gået forud herfor.

Regeringen er selvsagt indstillet på at bistå Rigsrevisor i forhold til de dele af undersøgelsen af statens støtte til solcelleanlæg, som angår, hvordan støtteordningerne til solcelleanlæg har været forvaltet, og hvilken effekt støtten har haft i forhold til formålet med loven. Ligeledes vil regeringen bistå Rigsrevisionen ved undersøgelsen af, om klima-, energi- og bygningsministeren har afgivet korrekte og fyldestgørende oplysninger til Folketinget i sagen. For så vidt angår spørgsmål vedrørende de øvrige dele af lovforberedelsen, finder regeringen af de ovennævnte grunde og på det foreliggende grundlag, at behandlingen af disse spørgsmål forudsætter, at Folketinget henvender sig til regeringen med de ønsker, som det måtte have til lovforberedelsens tilrettelæggelse.

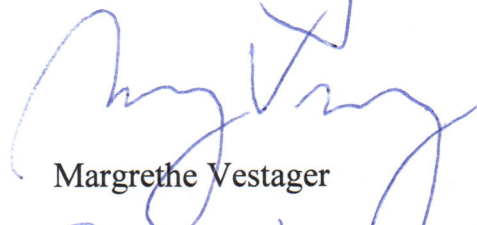
Regeringen står i den forbindelse naturligvis til rådighed for en nærmere dialog med Folketinget om sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Statsrevisorerne og Rigsrevisionen.

Med venlig hilsen



Helle Thorning-Schmidt



Margrethe Vestager



Annette Vilhelmsen



Bjarne Corydon