

Det kongelige Olje- og energidepartement
Postboks 8148 dep.
0033 OSLO

Enova SF
Abels gate 5
NO-7030 Trondheim

www.enova.no
tel 73 19 04 30
fax 73 19 04 31
post@enova.no

org.nr. 983609155
bank 4200 20 86187

Dato:
03.12.2007

Vår ref:
07/668-3/INS

Deres ref:

Arkivkode:
N1-, N2-

HØRINGSUTTALELSE - utkast til forskrift om støtte til produksjon av elektrisk energi fra fornybare energikilder

Enova SF viser til brev fra Olje- og energidepartementet (OED) datert 2. oktober 2007, og ønsker med dette å gi sine kommentarer til utkastet til forskrift om støtte til produksjon av elektrisk energi fra fornybare energikilder.

Innledning og bakgrunn

I § 1 i utkast til forskrift angis forskriftens formål å være som følger:
"Forskriften skal sikre en samfunnsmessig rasjonell støtteordning for å bidra til økt produksjon av elektrisk energi fra fornybare energikilder".

Støtteordningen er rammestyrte, og det legges opp til at over tid skal om lag 1/3 av Enovas samlede rammer gå til støtteordningen. Enova er tildelt forvaltningsansvaret for støtteordningen, og skal ivareta at ordningen implementeres og gjennomføres på en mest mulig effektiv måte og innenfor de økonomiske rammer som settes. Med utgangspunkt i dette og støtteordningens definerte formål, har Enova flere kommentarer og synspunkter til det fremlagte utkastet til forskrift.

Når det gjelder Enovas prinsipielle syn på virkemidler for å fremme fornybar kraft, vises det til høringsuttalelse vedrørende lovutkast om pliktige elsertifikater, datert 01.02.2005. Enova ser for øvrig positivt på at det nå etableres en langsiktig støtteordning for å fremme investeringer i produksjon av fornybar kraft. Enova ønsker å understreke at en av de viktigste forutsetningene for at et støttesystem skal oppnå sitt tiltenkte formål er at systemet oppfattes av aktørene som forutsigbart; herunder robust, langsiktig og minst mulig sårbart også for politisk risiko. Likeledes må forutsetningene og betingelsene være markedstilpasset og hensiktsmessig, samtidig som det må tilstrebes å unngå unødvendig regulering og styring.

Enovas høringsuttalelse kan oppsummeres i følgende punkter:

- Det må sikres en balanse mellom støttenivå og støttemidler.
- Tilleggsbevilgninger må tildeles ordningen i det tilfelle at mangel på midler er til direkte hinder for at ordningens formål oppnås.

- Støtteordningen vil binde opp midler for hele støtteperioden allerede før støtteperioden trer i kraft. Det bør åpnes for en mulighet for justering og evt. frigjøring av unødig avsatte midler underveis i støtteperioden.
- Anlegg vil motta tilsagn om støtte etter enkeltvedtak fattet av Enova. Det vil følgelig ikke være snakk om å en kontraktsinngåelse i gjensidig privatrettslig forstand, men et tilsagn om støtte på nærmere vilkår. Begrepet kontrakt kan følgelig være misvisende og bør vurderes.
- Enova bør tildeles sanksjonsmuligheter i tilfelle brudd på vilkårene for støtte.
- Fastsettelse av det enkelte anleggs støtteklasse bør inngå som en del av godkjennelsesprosedyren utført av Norges Vassdrags og Energidirektorat (NVE).
- Det anses som mest effektivt at kvalitetssikring av data for støtteberettiget produksjon utføres av Statnett.
- Kostnaden for å delta i støtteordningen bør ikke være så stor at det utgjør en barriere for mindre produksjonsanlegg.
- Det må avklares prosedyre og hvem som skal stå ansvarlig for å skaffe til veie oversikt over annen statsstøtte som er blitt tildelt, evt. fremdeles utbetales til produksjonsanlegg.
- Anlegg som ikke har konsesjonsplikt bør prioriteres på lik linje med konsesjonspliktige anlegg for utbetaling av støtte. (I utkastet til forskrift legges det i §7 opp til at anlegg uten konsesjonsdato prioriteres etter anlegg som allerede har mottatt konsesjon når ordningen trer i kraft.)
- Produksjon fra godkjente anlegg, men som leveres direkte til eget forbruk, bør kunne regnes som støtteberettiget.

Nedenfor beskrives synspunktene mer i detalj.

Vedrørende behov for balanse mellom støttenivå og støttemidler, med mer.

Som angitt i § 3 i utkast til forskrift, vil antall kontrakter Enova kan inngå årlig være avhengig av støtteordningens budsjettamme i inneværende år. Med utgangspunkt i de midler som pr i dag er forventet at vil tilkomme støtteordningen, anser Enova muligheten som stor for at budsjettammen vil være begrensende med hensyn til å kunne tildele støtte allerede i støtteordningens innledende år. En forutser at køen av godkjente anlegg vil kunne bli betydelig og ventetiden lang i påvente av tilgjengelige midler for inngåelse av ytterligere kontrakter.

Denne problemstillingen blir ytterligere aktuell ett år etter at støtteordningen trer i kraft, i det biokraftanlegg med byggestart før 01.01.2004 tas inn under ordningen, som angitt i § 8. Forutsatt at en betydelig andel av disse anleggene søker om godkjenning, så vil de kunne legge beslag på mer enn ett års budsjettamme. Disse anleggene prioriteres øverst i køen, ettersom dato for konsesjon ligger lengst tilbake i tid.

Enova mener det vil være nødvendig å tilføre støtteordningen betydelige tilleggsbevilgninger i forhold til det som pr i dag er gitt for støtteordningens innledende år, for derigjennom å raskest mulig kunne innfri støtte til anlegg som allerede er bygd eller under bygging. En vil da gi rom for at nye prosjekt blir gitt mer forutsigbare rammevilkår, blant annet ved at ventetiden for å begynne og motta støtte vil bli vesentlig forkortet.

Enova ønsker også å understreke at eventuelle endringer av støttesatser har en direkte effekt både for størrelsen på de samlede utbetalingsbeløp for de enkelte anlegg, og også på lønnsomheten i investeringer og forutsigbarheten i inntekter. Dette vil i neste omgang med høy sannsynlighet gi en økning i tilgangen av nye produksjonsanlegg som søker om godkjenning og produksjonsstøtte. Eventuelle endringer i støttesatser må derfor ses i direkte sammenheng med tilføring av midler til støtteordningen. Under forutsetning av at støttesatsen eksempelvis heves for å faktisk utløse nye investeringer, så er en tilsvarende avstemming av midler til ordningen helt avgjørende for å ivareta en effektiv støtteordning, med forutsigbarhet for aktørene og begrenset ventetid for tildeling av støtte.

Vedrørende avsetning av midler

Det angis innledningsvis i høringsnotatet fra Olje- og energidepartementet at over tid skal om lag 1/3 av Enovas samlede rammer gå til denne støtteordningen. Det ligger en generell utfordring i etableringen av en rettighetsbasert ordning, uten tilsvarende forutsigbarhet knyttet til finansieringen. I henhold til krav fra Statens økonomireglement vil Enova forut for kontraktsinngåelse med aktør sette av et samlet støttebeløp tilsvarende produktet av den aktuelle støttesats og summen av 15 års forventet produksjon. Det totale støttebeløpet skal settes av i reelle kroner.

Det er NVE som har ansvar for å anslå forventet årsproduksjon for de enkelte anlegg gjennom godkjenningsprosedyren. Den forventede årsproduksjonen vil nødvendigvis måtte være et estimat, ettersom den avhenger av klimatiske forhold, med mer. Enova ønsker i denne sammenheng å påpeke noen av de konsekvenser dette vil kunne få.

De avsatte midler vil gi en betydelig avkastning i form av renter på gjenværende beløp fram til støtteperiodens utløp. Aktør har videre en maksimal utsettelse på opp til 3 år før støtteperioden begynner. Dette innebærer at det kan gå opp til 18 år før en eventuelt kan tilbakeføre det resterende av de avsatte støttemidler til ordningen. Det bør spesifiseres om denne avkastningen skal være bundet til de avsatte midler fram til støtteperiodens slutt eller om den skal tilfalle støtteordningens budsjettmidler eller inngå i de samlede midler Enova disponerer til sine områder.

Forutsatt at faktisk produksjon viser seg å være lavere enn forventet årsproduksjon, så vil en ha bundet opp unødig mye midler på de aktuelle anlegg, og som ellers ville kunnet bidratt til å få flere anlegg som står i kø med inn i ordningen. Dersom det i motsatt tilfelle viser seg at faktisk produksjon er høyere enn beregnet, vil Enova måtte ta av resterende midler i ordningen for å dekke underskuddet.

Utkastet til forskrift om opprinnelsesgarantier legger opp til at anlegg kan fornye sin godkjenning hvert femte år. Dette vil være en anledning for å korrigere estimatet på videre forventet støtteberettiget produksjon. Enova anbefaler at det da i samme omgang, det vil si hvert femte år, blir gitt adgang til en justering av avsatt beløp i samsvar med korrigeringen av forventet produksjon.

Det kan for øvrig bemerkes at det i alle tilfelle vil være en usikkerhet i faktisk produksjon fra år til år. Dette kan innebære at det vil bli vanskelig for Enova å oppnå forutsigbare kWh-resultater med denne ordningen.

Vedrørende ansvarsforhold mellom Enova og anleggsinnehaver og vilkår for tildeling av støtte

Det spesifiseres i § 8 i utkastet til forskrift at Enova skal inngå en kontrakt med anleggsinnehaver for tildeling av støtte. Som forvalter av Energifondet, tildeler Enova midler til anleggsinnehaverne ved enkeltvedtak. Med hjemmel i Energilovens § 4.4 er disse vedtakene unntatt behandlingsmåten i forvaltnings saker angitt i forvaltningslovens kapittel IV, V og VI av 10.02.1967.

Enova tilrårer følgelig at kontraktsbegrepet ikke benyttes i forskriften, ettersom dette kan misoppfattes og forveksles med en gjensidig privatrettslig kontrakt, hvilket det altså ikke vil være.

Videre i §8 i utkastet til forskrift, så blir Enova gitt anledning til å stille nærmere betingelser knyttet til framdriften av hvert produksjonsanlegg. Enova ønsker at det her i tillegg presiseres at Enova har sanksjonsmuligheter i tilfeller der anleggsinnehaver ikke oppfyller krav angitt i forskriften, eller at anleggsinnehaver misligholder sine forpliktelser i forhold til Enova.

Vedrørende klassifisering av anlegg

Enova forutsetter at spesifiseringen av hvilken støtteklasse det enkelte anlegg hører inn under inngår som en del av godkjenningen utført av NVE.

Vedrørende kvalitetssikring av produksjonsdata

I henhold til merknadene til forskriftens bestemmelser, er "Statnetts oppgaver knyttet til måling og avregning av produksjon, jf. deres oppgaver i forbindelse med opprinnelsesgarantier". I § 10 i forskriften er ansvaret for dokumentasjon av antall utstedte opprinnelsesgarantier i produksjonsperioden tillagt anleggsinnehaver. Enova anser imidlertid Statnett for å være den som har størst forutsetning til å ivareta en sikker og effektiv kvalitetskontroll på at målerverdier og produksjonsdata tilknyttet de enkelte anlegg er korrekte. Enova bør uansett kunne anse de produksjonsdata som mottas fra Statnett som korrekte og tilstrekkelig kvalitetskontrollert i forbindelse med utstedelsesprosedyren for opprinnelsesgarantier. Det er Enovas anbefaling at de produksjonsdata Statnett oversender Enova tilsvarende støtteberettiget produksjon.

Det anmodes for øvrig om at Statnetts ansvarsoppgaver spesifiseres i selve forskriftsteksten, tilsvarende som for NVE og Enova.

Vedrørende kostnaden for å delta i ordningen

En forutsetning for å få ta del i produksjonsstøtteordningen, er at anlegget er godkjent og får utstedt opprinnelsesgarantier. Kostnaden ved å få utstedt opprinnelsesgarantier og være medlem i Statnetts registerordning må reduseres betraktelig i forhold til dagens satser.¹ Dette for å unngå at kostnaden med å ta del i ordningen overstiger den potensielle inntekten, hvilket i sær vil kunne være en problemstilling for mindre produksjonsanlegg.

Vedrørende problemstillinger tilknyttet mottak av annen statsstøtte

Det framkommer av teksten i § 10 at for å kunne motta produksjonsstøtte vil anleggseier kunne bli stilt krav om å tilbakebetale eller avstå fra annen statsstøtte. Enova påpeker her behovet for at det avklares hvem som til en hver tid har ansvar for å holde en slik oversikt over tidligere tildelt statsstøtte til eksisterende anlegg, samt til å vurdere hva som regnes som statsstøtte og tilse at overkompensasjon som ikke er forenlig med EØS-avtalen ikke inntreffer.

Enova har oversikt over den statsstøtte som er utbetalt fra Energifondet, deriblant gjennom overgangsordningen for vindkraft og inn under program for umoden teknologi, men har ikke oversikt over eventuell støtte tildelt av andre.

Enova ser ikke nødvendigheten av at anlegg med installert effekt under 100 kVA vil måtte gi avkall på fritak fra forbruksavgiften for å kunne motta produksjonsstøtte, ettersom maksimal støtte fra avgiftsfritak og produksjonsstøtte uansett ikke vil overstige grenseverdien for overkompensasjon som er fastsatt i EØS-avtalen.²

¹ Årsgebyret for medlemskap i RECS CMO (Systemoperatørens kunderegister) er pr i dag 35 000 kr/år. Dette vil for et mikrokraftverk på 100 kW og midlere årsproduksjon på 0,5 GWh utgjøre en kostnad på 6,9 øre/kWh. Dersom gebyret reduseres til eksempelvis kr 10 000, vil kostnaden utgjøre 2 øre/kWh. Det er her antatt at NVE ikke krever gebyr for selve godkjenningen av anleggene. Etter det Enova kjenner til ligger markedsverdien på opprinnelsesgarantier for denne teknologigruppen i området 2-3 øre/kWh.

² I hht til regelverket for statsstøtte angitt i "Comission Regulation (EC) No 2006/1998" datert 15/12-06, så gis det anledning til å gi en samlet statsstøtte på opptil €200 000 over en periode på 3 år uten å måtte søke ESA særskilt om godkjenning for dette. For vannkraft med en støttesats på 4 øre/kWh, vil summen av fritak for elavgift i tillegg til produksjonsstøtte i praksis utgjøre en statsstøtte på 14,5 øre/kWh i 2008. Med en forutsetning om at taket på €200 000 gjelder reell verdi, en valutakurs på 8 NOK/€, og at en tar høyde for maksimal produksjon i alle årets 8760 timer, så vil likevel vannkraftanlegg på opptil 400 kW kunne motta produksjonsstøtte og være fritatt fra elavgift uten fare for overkompensasjon.

Vedrørende prioritering av anlegg

I § 7 i utkastet til forskrift er det oppgitt at "anlegg som søker etter seksmånedersfristen, eller som er unntatt fra konsesjonsplikt, vil bli prioritert etter dato for godkjenning fra Norges vassdrags- og energidirektorat". Slik Enova forstår dette, innebærer denne bestemmelsen i praksis at i det støtteordningen trer i kraft, så vil alle anlegg som ikke er konsesjonspliktige bli plassert sist i køen for tildeling av produksjonsstøtte, uavhengig av dato for byggestart for anlegget. Dette innebærer i praksis en diskriminering av anlegg som er unntatt fra konsesjonsplikt, ettersom disse anleggene vil bli tildelt støtte etter at alle anlegg med en konsesjonsdato eldre enn dato for oppstart av støtteordningen er tildelt støtte. Enova foreslår følgelig at anlegg som er konsesjonspliktig og anlegg som er unntatt fra konsesjonsplikt gis lik prioritet.

Vedrørende utelatelse av produksjon som leveres direkte til eget forbruk.

Støtteordningens formål er som tidligere gjengitt å bidra til økt produksjon av elektrisk energi fra fornybare energikilder. Dette formålet oppfylles også i tilfeller hvor deler av et anleggs produksjon går til eget forbruk eller selges direkte til sluttbruker. Det bør følgelig ikke være avgjørende for et anleggs mulighet til å motta produksjonsstøtte om hvorvidt det leverer sin kraft inn på overføringsnettet eller ikke, ettersom en i begge tilfeller gjennom investeringen oppnår at mer forbruk dekkes av energi basert på fornybare energikilder. Såfremt et anlegg er godkjent for opprinnelsesgarantier, og anleggseier selv bekoster utgiften i forbindelse med tilfredsstillende måling av produksjonsdata, så kan det etter Enovas mening åpnes opp for at all produksjon regnes som støtteberettiget innenfor de begrensninger EØS-regelverket setter for maksimal statsstøtte. (Se for øvrig diskusjon i fotnoten til avsnittet om problemstillinger i tilknytning til mottak av annen statsstøtte.)

Med vennlig hilsen

Enova SE



Fridtjof Unander

Konstituert administrerende direktør