



Olje- og energidepartementet

postmottak@oed.dep.no

Høring på utkast til forskrift om støtteordning for produksjon av elektrisk energi fra fornybare energikilder

Viser til utsendte høringsnotat om forskrift for ny støtteordning for el.produksjon fra fornybare energikilder. ZERO kommer her med våre synspunkter på denne saken.

Vi vil innledningsvis understreke at dette er en svært viktig støtteordningen da det trengs stor utbygging av ny fornybar energi for å klare å løse de store klimaendringene vi står ovenfor. Det er store mengder fossil energi som brukes i dag i oppvarmingssektoren, i transportsektoren og offshore, som må erstattes med fornybar energi. Ambisjonsnivået for utbygging av ny fornybar energi må være å løse klimaendringene, ikke bare å dekke et svakt økende strømforbruk til dagens bruksområder i Norge.

Stortinget vedtok i mars 2007 St.meld. nr. 11 (2006-2007) Om støtteordningen for elektrisitetsproduksjon fra fornybare energikilder (fornybar elektrisitet). I stortingsmeldingen skriver regjeringen at med utgangspunkt i Soria Moria-erklæringen lagt opp til et historisk løft i satsingen på omlegging av energibruk og energiproduksjon. Og at regjeringens visjon er at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon og være ledende innenfor utvikling av miljøvennlig produksjon og bruk av energi.

I stortingets behandling av saken skrev en samlet energi og miljøkomite at ”Komiteen vil peke på at landet er i en sårbar kraftsituasjon. Det er derfor viktig å legge til rette for økt kraftproduksjon så raskt som mulig....Komiteen mener at økt kraftproduksjon fra fornybare energikilder som vannkraft, vindkraft og biokraft, er viktige bidrag for å styrke kraftbalansen og bedre forsynings sikkerheten både på kort og lang sikt. Og Komiteen viser til at det er et stort uutnyttet potensial for økt elektrisitetsproduksjon fra fornybare energikilder som småskala vannkraft, vindkraft og bioenergi.” (Innst.S.nr.147 (2006-2007)¹)

Disse høye målene for økt utbygging av fornybar kraftproduksjon raskt, må ligge til grunn for utformingen av støtteordningen og forskriften. For å få til det lages et langsiktig forutsigbart støttesystem som gir tilstrekkelig lønnsomhet for en stor utbygging av ny fornybar kraft.

Den vedtatte støtteordningen med den foreslåtte forskriften oppfyller ikke dette. Dersom det ikke blir gjort vesentlige endringer vil Stortingets tidligere vedtak ikke nås. Målet om 3 TWh utbygd vindkraft innen 2010, vedtatt i 1999 (St.meld. nr 29

¹ <http://www.stortinget.no/inns/2006/200607-147-002.html>

(1998-1999) og Innst. S. nr. 122 (1999-2000)), krever utbygging av 2 TWh vindkraft de neste 3 årene. Med dagens rammebetingelser vil dette Stortingsvedtaket ikke bli oppfylt.

Både for å fortsatt ha en liten sjans for å oppfylle dette tidligere Stortingsvedtaket, og for å nå Regjerings mål om en historisk løft i fornybar energiproduksjon, trengs det en umiddelbar bedring av støtteordningen. En langsiktig stabil støtteordning med gode nok rammebetingelser for å utløse stor utbygging kan gjøres med flere ulike virkemidler. Både feed-in, grønne sertifikater og investeringstøtte kan gi det bare ordningene er langsiktige nok, at støttenivåene er tilstrekkelige, at ordningen er rettighetsbasert og at finansieringen er sikker.

Vi vil her i denne høringen gå inn på de forholdene som trengs å endres for å gjøre den vedtatte feed-in ordningene med forslaget til forskrift bra nok for å oppfylle målet om en stor utbygging.

Støttenivå må økes

I stortingsmeldingen og forskriften er støttenivåene for ordningen satt til henholdsvis 4 øre/kWh for vannkraft, 8 øre/kWh for vindkraft og 10 øre/kWh for biokraft og umodne teknologier. I meldingen varsler regjeringen av støtteordningen vil bli vurdert løpende i lys at utviklingen av markedet for fornybart elektrisitet.

Utviklingen av markedet for fornybar kraftproduksjon har hatt en sterk økning av kostnadsnivået, spesielt for vindkraft. De foreslåtte støttenivåene i stortingsmeldingen i november 2006 hadde ikke tatt i seg den økningen som var i perioden fram til da. I tillegg har kostnadene økt ytterligere i det året som har gått siden framleggningen av stortingsmeldingen.

Regjeringen og departementet må derfor nå gjennomføre det som ble lovet i stortingsmeldingen med løpende vurdering av ordningen, og nå innføre ordningen med et betydelig høyere støttebeløp for utbygging av vindkraft.

Etter det vi kjenner til av kostnadstall for utbygging av vindkraft må støtteordningen opp på min. 20 øre/kWh for å få til en ønsket større utbygging av vindkraft. Tilsvarende sats bør settes for bioel, da forslaget på 10 øre/kWh ikke vil utløse noe nye investeringer i slik kraftproduksjon.

I stortingsmeldingen argumenteres det for en differensiering av støttenivået for ulike teknologier med at det er stor forskjell i kostnadsnivået på ulike produksjonsteknologier.

I forskriften er det er presisert at bunnfast vindkraft får 8 øre/kWh uavhengig om de er plassert på land eller i vann. Dette er en ulogisk presisering, da kostnadsnivået for utbygging av offshore vindkraft er høyere enn på land.

I tråd med intensjonen i ordningen med ulikt støttenivå etter kostnadsnivå for ulike nye fornybare kraftproduksjon, trengs det en høyere sats for offshore vindkraft, og en langt høyere støttesats for umodne teknologier. Innenfor tidevanns- og bølgekraft er det flere ledende teknologiprojekter i Norge, men som vil trenger min. 50 øre/kWh for å kunne realiseres.

Offshore bunnfast vindkraft har høyere utbyggingskostnad enn på land, noe erfaring og støttesystem fra bla Danmark, Sverige, Tyskland og UK viser. Det bør derfor settes et høyere støttenivå for dette. Dersom det mot formodning fra regjeringshold ikke ønskes utbygging av bunnfast kystnær vindkraft, er dette forhold som må reguleres i konsesjonssystemet og ikke med støttesystemet.

Flytende offshore vindkraft ligger mange år fram i tid og vil kreve betydelige investeringer i teknologiutvikling for å lykkes. For å få aktørene til å ha tilstrekkelig tillitt til et framtidig tilstrekkelig støttereime til å forsvare de store investeringene som trengs, bør flytende vindkraft inn med et eget støttenivå. Innenfor perioden fram til 2016 vil det høyst sannsynlig bli utbygging av de første pilot- og demoanleggene og kanskje de første større parkene med flytende vindkraft. Forventet kostnadsnivå for denne utviklingsfasen vil trenge et støttenivå på ca 1 kr/kWh og bør legges inn i ordningen nå.

Forskriften åpner for å gi tileggsstøtte gjennom Enovas teknologiprogram. Det er bra, men det er like fullt viktig å ha et feed in nivå for umodne teknologier som er i nærheten av kostnadsnivået som vil motivere til utvikling og utbygging av flere prosjekter.

Transparent modell for beregning og endring av støttenivå

I verken stortingsmeldingen eller forskriften er det gitt noen begrunnelse for valg av støttenivå, eller framgangsmåten eller kilder for kostnadsnivå som ligger til grunn for de valgte satsene. Dette er svært kritikkverdig. Svært mye av debatten underveis med arbeidet med støttesystemet og etter framleggingen har dreid som om støttenivået.

Den store diskusjonen om rett støttenivå synliggjør en av fordelene med et sertifikatsystem, der den politiske beslutningen er om hvor mye ny fornybar kraftproduksjon som skal ønskes, mens nødvendig sertifikatpris for å utløse denne utbyggingen bestemmes av markedet.

Det må unngås at energidebatten det neste tiåret vil være dominert av øre/kWh kostnads- og støttenivå diskusjon. Det kan løses på to måter, enten må støttenivåene settes høyt nok til at det garantert fører til stor utbygging - ikke slik som foreslått nå som framstår mest som finansdepartementets måte å gjøre dette til en billig støtteordning for statskassen ved at det ikke fører til utbygging. Eller det må utarbeides en transparent modell for beregning av gjennomsnittlig kostnadsnivå for ulike produksjonsteknologier, som gir forutsigbare endringer i støttenivået ved endringer i kostnadsnivå. En slik modell kan lages basert på innsatsfaktorer i et gjennomsnittlig prosjekt av bygge- og nettkostnader. Bygging av veier, fundamenter og lignende er ikke kraftspesifikt, men styrt av det generelle kostnadsnivå, og muliggjør bruk av statistiske data for utvikling av kostnadsnivå i byggebransjen generelt. For vindkraft utgjør vindturbinene en vesentlig del av investeringskostnadene. Her må det kunne finnes, eller framskaffes igjennom uavhengige analyser, gjennomsnittlige salgspriser for leverte anlegg globalt siste år. Gjennomsnittlige driftskostnader kan innehenes fra aktører som har fått støtte og fra erfaring fra andre land. Endringer legges inn som faktor i modellen for beregning av eventuelle endring av støttenivå for framtidige utbygginger, ved fastsatte tidspunkter eller jevnlig for å avdekke større endring av kostnadssituasjonen. Utarbeidelse av en slik modell bør departementet og/eller Enova kunne gjøre i samarbeid med

vindkraftaktører, med mål om å lage en modell det kan være stor grad av enighet om. Basert på tall som i stor grad kan innhentes fra og være offentlige ved framtidig utregning av endring av støttenivå.

Indeksregulering av støttenivå

Forskriften legger opp til et ikke indeksregulert støttebeløp. Realverdien av støttebeløpet vil dermed synke for hvert år og reduseres betydelig iløpet av støtteperioden. Det må tas høyde for inflasjon og indeksregulere feed-in beløpet. Hvor viktig dette vil være avhenger så klart at støttebeløpet. Dersom beløpet settes høyt nok vil en slik indeksregulering ikke være avgjørende for å få til utbygging.

Støtteperiodens varighet

I forskriften er det lagt opp til en støtteordning på 15 år. Dette er en kortere periode enn levetiden til anlegget, slik at det legges opp til en driftsperiode for anleggene uten støtte etter 15 år.

Diskontert nåverdi av inntekter etter 15 år blir forholdsmessig lave. Den største økonomiske risikoen av reduserte strømpriser i et prosjekt med stor investeringskostnad er tidlig i prosjektet. I stedet for en støtte over 15 år som ikke gir lønnsomhet for utbygging, vil det være bedre med en høyere støtte i en kortere periode, som f.eks dobbel støtte første 5 år og med ti års varighet. En slik høyere sats første årene er brukt for vindkraft i den tyske feed in ordningen.

Avkortingsmekanisme må fjernes

Forskriften legger opp til en avkortning av støtten når snittprisen i løpet av året blir over 45 øre/kWh. Dette er en uheldig ordning da det både fjerner noe av den mulige oppsiden som gjør at aktører kan velge å bygge ut med lavere støttenivå. Og det gjør situasjonen svært vanskelig for aktører som ønsker eller må selge strømprisene på langtidskontrakter. For prosjekter som skal lånefinansieres kan slik langtidskontrakt på salg av strømmen være et sentralt moment for banker for vurdering av lån. Ved slik langtidskontrakt for salg av strøm gjør at ved en økning av strømprisen til over avkortningsnivå får ikke prosjektet nytte av økte strømpriser, bare ulempen av avkortning av støttebeløpet. Denne avkortningen gjør at i praksis at det trengs en høyere støttebeløp for å utløse utbygging, og bør derfor fjernes.

Dersom den mot formodning blir beholdt må det i hvert fall innføres en tilsvarende ordning ved lav strømpris. Begrunnelsen for valg av støttebeløp ved framlegging av stortingsmeldingen var forventning om høyere strømpriser. Risiko for lavere strømpriser er en faktor som kan føre til at prosjekter ikke blir realisert eller at aktører må prissikre seg hos aktører som skal ha betalt for slik sikring av risiko og medføre at det trengs høyere støttebeløp for å få til realiseringer av prosjekter. Det bør derfor legges inn i forskriften en økning av støttenivået ved strømpriser under det nivået som departementet la til grunn på ca 35 øre/kWh. Det bør være en modell tilsvarende som den foreslåtte avkortningsordningen med 0,6 øre/kWh økt støtte per øre reduksjon i strømpris.

Dersom det innvendes mot en slik ordning at det øker usikkerheten om den totale støtten som staten må utbetale, er det ikke et moment imot bunnprissikring, men et moment for endret finansieringsform for ordningen. Mer om det senere.

Dersom departement og regjeringen mener det er svært viktig å unngå faren for overkompensasjon som følge av økte strømpriser uten avkortning, bør det da løses med å velge en feed in ordning med fastpris og ikke påslag. En garantert innmatingspris vil gi staten og aktørene et veldig enkelt økonomisk bilde og er en ordning som har fungert bra i Tyskland. Argumentet som er brukt i stortingsmeldingen om at det er viktig at produsentene skal se markedsprisen på strøm og agere etter den, er ikke relevant for spesielt vindkraft, da produksjonen her skjer når det blåser uavhengig av markedsprisen.

Endring til garantert minstepris fra påslag er forhold vi mener kan gjøre ved endring av den foreslåtte forskriften. Det vil være en ikke større endring av feed in ordning enn at det kan gjøres uten en ny stortingsbehandling.

Feed-in støtten utbetalt som investeringsstøtte

Dersom opp-front finansieringen det er lagt opp til i forskriften gjennomføres, kan det stilles spørsmålsteget om det ikke vil være en mer fornuftig ordning av beløpet betales ut til prosjektet fra dag en. I stedet for å settes av på konto hos Enova og gradvis betales ut over 15 år. Nåverdien av støttenivå (20 øre/kWh for vindkraft) over 15 år beregnes og utbetales som en slags investeringsstøtte. Det vil redusere kostnader til byråkrati for håndtering av ordningen og å lette budsjetteringsprosessen både for staten og utbyggere. En evt slik ordning må være vesentlig forskjellig fra den tidligere investeringsstøtten fra Enova ved at det må være en rettighetsbasert ordning, uten kø, og gi støtte ut fra beregnet produksjonsstøtte lik for alle prosjektene per kWh.

Salg av opprinnelsesgarantier, eller støtte fra utenlandske ordninger må være tillatt i tillegg til feed in støtte

I forskriften er det lagt opp til at opprinnelsesgarantiene ikke blir ikke krevd innløst, og dermed kan selges i tillegg til støtte. Det er bra.

Videre står det i §10 at annen mottatt statlig støtte må tilbakebetales i den grad deltagelse i denne støtteordningen vil føre til overkompensasjon som ikke er forenlig med EØS-avtalen artikkel 61. Vi forventer at dette betyr at alle former for eventuelle privatfinansierte ekstrabetaling for fornybar energi fra kunder i andre land vil kunne mottas uten at det medfører avkortning i støtteordningen. Dersom det er nødvendig med ytterligere presisering i forskriften for at det ikke skal være noe tvil om dette, må slik presisering gjøres.

Håndtering av ordning fra Statnett?

Dersom det blir gjennomført utbetaling over 15 år som produksjonsstøtte må det vurderes om de administrative kostnadene blir lavere at Statnett håndterer avregning og utbetaling av ordningen. Statnett håndterer allerede avregning for innmatingstariff fra anleggene og har alle data som grunnlag for utbetaling av støtte.

Innmatingstariffen kan da også eventuelt motregnes mot støtte. Dette kan være mindre administrative kostnader ved en slik løsning enn at data skal sendes fra Statnett til Enova som så skal bygge opp et system for håndtering av disse.

Finansiering av ordningen må styrkes/endres slik at køordningen kan fjernes

Finansieringen av ordningen er ikke regulert i forskriften og kan strykes og endres uavhengig av forskriften. Finansieringen av ordningen er likevel relevant for høringen på forskriften da dagens planlagte finansieringsmåte har gitt behov for en kø ordning regulert i forskriften. Finansieringen av støtteordningen må styrkes og endres og disse forskriftsparagrafene fjernes, slik at det blir en reell rettighetsbasert ordning der alle får støtte når de velger å bygge ut uten kø.

En kø for støtte vil ha en betydelig tidsforsinkende faktor med tilhørende kostnader. At det ikke kan planlegges for byggestart etter mottatt konsesjon, men at det må tas høyde for lang ventetid på støtte etter det, vil kunne forsinke gjennomføringen mer enn køtiden. Økte prosjektkostnader med ventetid vil føre til behov for høyere støttesatser for å få realisert prosjekter.

Med et støttebeløp som er tilstrekkelig for å utløse utbygging, vil den avsatte finansieringen føre til lang kø og begrensninger i utbyggingstempo. Dette problemet kan bli størst tidlig da det både er utbygde anlegg fra overgangsordning som må forventes å komme inn i ordningen, samt at det vil være et større antall utbyggingsklare prosjekter.

Slik kø og forsinkelse i utbygging bryter med det klare beskjeden fra Stortingsbehandlingen. En samlet energi- og miljøkomite pekte på at landet er i en sårbar kraftsituasjon og at det derfor er viktig å legge til rette for økt kraftproduksjon så raskt som mulig.

Finansieringen må styrkes/endres slik at det blir en reell rettighetsbasert ordning der alle prosjekter som tilfredsstillt kravene i ordning får støtte når ønsker å bygge ut uten noe kø. Det kan gjøres ved å øke finansieringen kraftig tilstrekkelig til å gi støtte til alle prosjekt. Det kan gjøres med fond, ved økt påslag i nettariiffen, direkte bevilgninger eller f.eks igjennom grunnrentebeskatningen. I tillegg kan det brukes store tilsagnsfullmakter for disponering av framtidig avkastning av fond og nettariiff.

Dersom ikke finansieringen bedres tilstrekkelig må kravet til opp front finansiering fjernes. Ulempene dette gir for kø og forsinket utbygging er så store at finansdepartementets krav om slik finansieringsform må avvikes.

Problemet kan også løses ved å endre støtteordningen til en ekte feed-in ordning ala modell fra Tyskland. Finansiering for den utbygging som skjer er da sikret direkte fra nettselskap.

Ved bedring av finansieringen bør forskriftens punkter om kø fjernes, som krav til forskriften §§ 7 og 8 om kriterier for prioritere mellom anlegg ved tildeling av støtte, regelen i § 9 om at støtteperioden begynner å løpe etter 3 år selv om ikke anlegget er bygd, og mulige krav fra Enova om krav til framdriften av produksjonsanlegget.

Finansiert direkte igjennom nettselskaper, som i Tyskland, kan unngå problemer med statstøttereglementet

Tyskland har hatt en av de mest vellykkede støtteordningene for fornybar energi som har utløst stor utbygging og vært svært viktig for utvikling av både vindkraftindustrien og norsk solcelleindustri.

Den norske støtteordningen bør endres til en ekte feed-in ordning ala modell fra Tyskland, med direkte finansiering fra nettselskap. Det vil både gi en garantert finansiering til utbyggingen og ta bort alle problemene med køordning. I tillegg vil det kunne gi mindre utfordringer med gjeldene statsstøtteregelverk og godkjenning fra ESA. Den tyske ordningen er godkjent som ikke statstøtte og er derfor ikke underlagt begrensningen i statstøtteregleverket.

Den norske ordningen, finansiert igjennom statlig bevilgning med fond er underlagt kravene i statstøttereglementet, hvor det må dokumenteres at støtten ikke gir overkompensasjon. Selv om ikke slik overkompensasjon er tilfelle, tilsier erfaringen med diskusjonen og den manglende dokumentasjonen om støttenivå, at det kan være utfordrende og tidkrevende å dokumentere dette tilfredsstillende for ESA godkjenning. Det er også en viss fare for at framtidig endring av støttesatsene må til ny godkjenning i ESA, da spørsmålet om overkompensasjon må vurderes på nytt. Det vil i tilfelle gjøre hver endring av støttebeløpet tidkrevende og gi en lenger periode med usikkerhet om framtidig støttebeløp, som vil være uheldig. Det vil også kunne føre til at prosessen med endring av støttebeløpet blir gjennomført sjeldnere enn det burde gjøre, da det vil være lettere å la de godkjente beløpene stå enn å gjøre en ny omfattende endringsprosess for å få et riktig nivå etter endringer i kostnadsnivå.

En tilsvarende ordning som i Tyskland, med pålagt finansiering direkte fra nettselskap kan gjennomføres i Norge. Og det bør da kunne være mulig å få det godkjent som i Tyskland som ikke underlagt statstøttereglementet. Det vil være en betydelig fordel da det vil ta bort den usikkerheten og tidsforsinkelsen som ESA godkjenning er. Det vil også gi en garantert langsiktig tilstrekkelig finansiering som vil redusere risikoen og øke tiliten til ordningen. Etter fadesen med grønne sertifikater og dagens usikkerhet om tilstrekkelig finansiering er det avgjørende å lage en ordning som gir tilstrekkelig langsiktig sikkerhet og redusert politisk risiko. Det er viktig for å få aktører til å investere store beløp i utvikling av nye ønskede fornybare energiprojekter. En framtidig lovpålagt ordning kan være viktig for å få til dette.

En slik endring bør gjøres todelt. Dagens foreslåtte ordning må nå endres tilstrekkelig med støttebeløp og finansiering, slik at det fører til utbygging. Parallelt må det utarbeides nødvendige lovforslag for en slik ordning. Dette må gjøres på en måte som ikke fører til stor usikkerhet og utsettelse av investeringer. Alternativt må det arbeides videre med og iverksettes et sertifikatsystem.

Opsjon om å tre inn i fremtidige ordninger

Det langsiktige perspektivet til kraftprosjekter og aktørene i kraftbransjen er viktig for langsiktigheten for en støtteordning. Med den store politiske usikkerheten det har vært om rammebetingelsene de siste årene er det svært viktig å at mulige framtidige endringer ikke lukkes for prosjekter om inngår i denne feed-in ordningen. Dette er viktig for å sikre at det gjøres investeringer i marginale prosjekter nå. Det bør bør

presiseres i forskriften at det vil være åpning for prosjekter som inngår i feed-in ordningen å inngå i fremtidige, potensielt mer gunstige, ordninger.

Feed-in også for fornybar varme på sikt

For å sikre en reell likebehandling av fornybar varme og ny fornybar kraft vil det være fordelaktig å ha samme type støtteordning. Det er meget gode argumenter for at en produksjonsstøtte for fornybar varme vil være en hensiktsmessig støtteform, og det er ingen tekniske grunner for at det ikke skal la seg gjøre. Vi viser her til tidligere uttalelser og fakta fra ZERO. Dette er et forhold som vi mener at departementet, Enova og Regjering må vurdere videre og komme tilbake til i forbindelse med endringer av støtteordningene for fornybar varme.

Med vennlig hilsen

Marius Gjerset
ZERO