

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO
Norge

Dato: 23.09.2019
Vår referanse: 683558/v1

Høringssvar til nasjonal ramme for vindkraft

Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 1. april 2019 om en nasjonal ramme for vindkraft på land. Agder Energi er en av Norges største kraftprodusenter med en årliggjennomsnittsproduksjon på 8,1 TWh. Agder Energi foredler og forvalter fornybar energi. Konsernets virksomhet omfatter produksjon, distribusjon og salg av fornybar energi, samt energitilknyttede tjenester. Konsernet har om lag 1000 ansatte og har hovedkontor i Kristiansand.

Overordnet

Agder Energi ser ikke behovet for en nasjonal ramme for vindkraft på land i Norge med utpeking av områder som er mer egnet enn andre områder. Siden NVE la frem forslaget om den nasjonale rammen, har konfliktnivået økt. Det kan ha flere forklaringer, men vi ønsker å påpeke at informasjon og involvering av berørte interesser i ordinære konsesjonsprosesser er større enn de abstrakte diskusjonene rundt nasjonal ramme. Det fremstår videre uklart hvordan rammen og kartforslaget skal brukes. Hvert prosjekt vil uansett måtte gjennomgå den samme konsesjonsprosessen, og det er ikke lagt frem forslag om forenklede konsekvensutredninger eller prioritert saksbehandling.

NVE og de andre involverte organene har gjort en omfattende og grundig jobb med å oppdatere kunnskapsgrunnlaget. Vi har ingen kommentarer til det konkrete faglige innholdet i noen av rapportene, men vi vil påpeke at vi savner en omtale av konsekvensene for andre typer av energiproduksjon, og da primært for vannkraft. Temaet burde vært omtalt enten i rapport 93/2018 (Temarapport om landbruk, mineralressurser og andre tema), eller i rapport 16/2019 (Lokal og regional næringsutvikling) og det burde vært et tema i rapport 94/2018 (Temarapport om elektronisk kommunikasjon). Til de resterende rapportene har vi ingen kommentarer.

Som påpekt over ser Agder Energi ikke behovet for en nasjonal ramme spesifikt for vindkraft. Denne prosessen gir likevel en anledning til å se rammevilkårene for fornybar kraftproduksjon i sammenheng. Den videre utnyttelsen av Norges fornybare energiresurser må skje på en måte som ikke forringer verdien av den allerede eksisterende vannkraften. Da trengs en helhetlig tilnærming til hvilken fornybar kraft som bygges ut, og hvordan og når dette skjer.

Vi vil derfor få fremheve tre aspekter som vi mener bør vektlegges i den videre behandlingen av NVEs grunnlagsarbeid.

Et teknologinøytralt skattesystem

Norsk vannkraft er strengt regulert. Både krav til eierskap, konsesjonssystemet og skatteregimet setter tydelige rammer for virksomheten.

I 2017 bidro vannkraftbransjen med omlag 14 milliarder kroner til fellesskapet via et svært komplekst sett av skatter og avgifter. Summen av grunnrenteskatt, selskapsskatt, eiendomsskatt, naturressursskatt, avståelse av konsesjonskraft og konsesjonsavgifter gjør den samlede skatteregningen for den norske vannkraftbransjen svært høy.

Agder Energi vil påpeke at skattesystemet medvirker til svekket konkurranseevne for offentlig-eid norsk vannkraft overfor aktuelle, konkurrerende teknologier. Både sammenlignet med vindkraft i Norge, og med vann- og vindkraft i Sverige, er norsk vannkraft langt hardere skattlagt. Vannkraften har heller ikke fått nytte godt av de samme skattelettelse som resten av næringslivet de siste årene. Selskapsskatten er redusert, men grunnrenteskatten for vannkraft er økt.

Noe av bakgrunnen for å ha et integrert nordisk kraftmarked er å sørge for best mulig utnyttelse av begrensede fornybare energiresurser, og at den rimeligste kraften bygges ut først. På grunn av den høye beskatningen av norsk vannkraft er imidlertid dette ikke tilfelle. Tvert imot har dagens skatteregime stor innvirkning på investeringsbeslutninger om utbygging av fornybar kraft i Norge.

Thema Consulting Group¹ har regnet på utbyggingskostnadene (kjent som Levelised Cost of Energy (LCOE)) før og etter skatt for vannkraft og vindkraft i Sverige og Norge. Ved å regne på prosjekter med samme utbyggingskostnader før skatt, illustrerer Thema hvilken innvirkning skattesystemet har på lønnsomheten til de ulike teknologiene.

Et tenkt vindkraftprosjekt med en utbyggingskostnad på 33 øre/kWh har om lag den samme kostnaden etter skatt (32,2 øre/kWh), mens et tenkt vannkraftprosjekt med samme utbyggingskostnad før skatt får en langt høyere kostnad etter at skatt er tatt med i beregningen (44,5 øre/kWh). Hadde på den annen side et vindkraftprosjekt vært underlagt samme skatteregime som vannkraften, ville utbyggingskostnaden ha økt fra 33 øre/kWh til 43 øre/kWh.

Skatteregimet gjør med andre ord at et norsk vannkraftprosjekt er avhengig av en langt høyere kraftpris som inntekt over levetiden for å gi nåverdi lik null, enn det vindkraften er. Etter vår oppfatning bør ikke skattesystemet favorisere én form for fornybarproduksjon over en annen, men det er dette som er tilfelle i Norge i dag.

Vi mener derfor at regimet for kraftverksskatt må endres slik at vannkraft kan konkurrere mot andre teknologier under like vilkår.

¹ [Thema Consulting Group](#): Kostnader ved vannkraft og vindkraft under ulike skattemodeller. Memo, 26. mai 2019

Et uforløst potensial for opprustning og utvidelse av eksisterende vannkraft

Hvordan skattesystemet er innrettet er særlig viktig i en situasjon med et omfattende behov for reinvestering i eksisterende kraftverk. Mange norske kraftverk ble bygget rundt midten av forrige århundre, og har behov for betydelig rehabilitering. Ifølge Norges vassdrags- og energidirektorat er det behov for over 150 milliarder kroner til oppgradering av gamle kraftverk de neste 40 årene, bare for å opprettholde dagens produksjon.

Ved å oppruste og utvide eksisterende kraftverk kan man få vesentlig økt produksjon av fornybar kraft, uten å legge beslag på større arealer eller gjøre andre store inngrep i naturen. Den regulerbare vannkraften med magasiner kan også levere effekt når det er behov for det, på en måte som variable fornybare kilder som vind ikke kan. Disse egenskapene gjør den regulerbare vannkraften viktig også som flomdempende tiltak.

NVE opererer med potensial for opprustning og utvidelse på 6 TWh, mens andre aktører opererer med betydelig høyere anslag.

Agder Energi har et betydelig fokus på opprusting og utvidelse av produksjonsporteføljen. Totalt sett har oppgradering- og utvidelsesprosjekter gitt en økning i produksjonen på om lag 500 GWh siden 2001. For eksempel ble utvidelsen av Iveland kraftstasjon fullført i 2016, noe som ga en økt produksjon på om lag 150 GWh, og det med minimale naturinngrep. Skarg kraftstasjon med ny dam ved Sarvsjuvet i Bykle er et annet eksempel på en utbygging som har gitt større produksjon med bare små inngrep.

Samtidig er det et stort, uutnyttet potensial i vannkraften på Agder. Videre opprustning og utvidelse kan gi 3-400 GWh i økt produksjon på sikt. Det vil være et viktig bidrag til en mer bærekraftig energibruk. Siden mange kraftverk nå uansett har behov for opprustning, mener Agder Energi at vi må benytte sjansen til å hente så mye fornybar kraft som mulig ut av de vannressursene vi allerede bruker.

Utfordringen for norsk vannkraft er imidlertid at skatteregimet gjør at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke er lønnsomme for investorene. Det gjør at prosjekter som samfunnet hadde tjent på, ikke blir gjennomført.

Med et helhetlig perspektiv på utnyttelse av Norges fornybarressurser, gir det mening å legge til rette for opprustning og utvidelse fremfor nye utbygginger av vindkraft. Dette gjøres best ved å sørge for en teknologinøytral beskatning, som stiller vannkraftprosjekter på like fot med andre produksjonsteknologier, som vindkraft.

Et «teknologinøytralt» konsesjonssystem

En mer enhetlig behandling av ulike produksjonsteknologier bør også gjenspeiles i konsesjonssystemet.

Utbyggingskostnadene for vindkraft har falt kraftig de siste årene, og er i ferd med å bli et konkurransedyktig alternativ til vannkraft – uten subsidier. Teknologikutviklingen tilsier at kostnadene ved vindkraftutbygging vil fortsette å falle. NVE anslår for eksempel at utbyggingskostnaden (LCOE)

JW

for landbasert vindkraft i Norge vil falle fra 34 øre/kWh i 2018 til 21 øre/kWh i 2040. Tilsvarende kostnader for en moden teknologi som stor vannkraft er anslått å holde seg stabile på 35 øre/kWh.

All kraftutbygging påvirker miljøet i større eller mindre grad. Både vann- og vindkraft beslaglegger areal og har konsekvenser for natur- og lokalmiljø.

Likevel er konsesjonsprosessene ulike på flere felter. NVE har myndighet til å gi konsesjon til vindkraftanlegg uavhengig av størrelse, mens store vannkraftanlegg må godkjennes av Regjeringen og i enkelte tilfeller av Stortinget.

I tillegg registrerer vi at det omsøkte anlegget må beskrives langt mer detaljert i en søknad for stor vannkraft enn for vindkraft. Dette fører blant annet til at mulighetene for lokale tilpasninger, i prosjekterings- og byggefasen, uten at det må søkes planendring, er mindre for vannkraft enn for vindkraft.

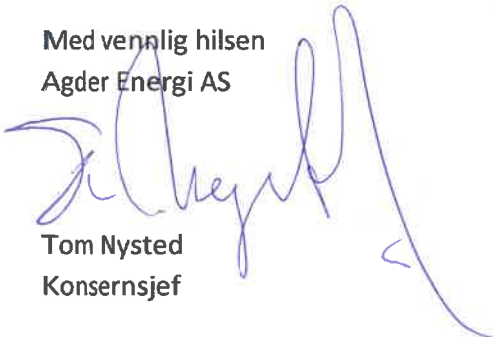
Det er også en kjensgjerning at slike arealinngrep som vind- og vannkraftutbygging medfører, ofte blir oppfattet som negative av allmennheten. Etablering av et vindkraftanlegg i et spesifikt område kan gjøre det vanskeligere å få realisert gode vannkraftanlegg i nærliggende områder, fordi de samlede virkninger blir oppfattet som for store. Det vil derfor være en fordel dersom ulike produksjonsteknologier planlagt i det samme eller nærliggende områder, kan vurderes i sammenheng, slik at den teknologien som gir størst samfunnsnytte og færrest ulemper, blir prioritert.

Vi vil derfor oppfordre myndighetene til å vurdere om konsesjonssystemet bør bli mer «teknologinøytralt», slik at de ulike fornybarteknologiene likestilles også når det gjelder «kampen om arealene». Etter vår mening ville dette medvirke til en mer likeverdig konkurranse og mer samfunnsoptimale utbyggingsvalg.

Avslutning

Agder Energi har stor kompetanse om naturmiljøet, vassdragene og ikke minst kraftsystemet i Agder-regionen. Vi bistår gjerne med supplerende opplysninger. Vi ser fram til sluttbehandlingen av NVEs forslag og avklaringen av hvilken formell status rammen eventuelt vil få.

Med vennlig hilsen
Agder Energi AS



Tom Nysted
Konsernsjef