

St.meld. nr. 11

(2006–2007)

Om støtteordningen for elektrisitetsproduksjon fra fornybare energikilder (fornybar elektrisitet)

*Tilråding fra Olje- og energidepartementet av 24. november 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Bakgrunn

Regjeringen har med utgangspunkt i Soria Moria-erklæringen lagt opp til et historisk løft i satsingen på omlegging av energibruk og energiproduksjon. Regjeringens visjon er at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon, og være ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig produksjon og bruk av energi. Satsing på energieffektivisering, og på produksjon av varme og elektrisitet fra fornybare energikilder (fornybar energi) er sentrale elementer i denne politikken.

Norge har store muligheter til å utvikle en betydelig energiproduksjon fra fornybare energikilder. For å styrke utviklingen av miljøvennlig produksjon og mer effektiv bruk av energi er det grunnleggende å ha langsiktige og stabile rammebetingelser rundt arbeidet. Enova SF vil være Regjeringens viktigste redskap i den styrkede satsingen.

Regjeringen har fastsatt et samlet mål på 30 TWh økt fornybar energiproduksjon og energieffektivisering i 2016 i forhold til 2001. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) er det foreslått opprettet et *Grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering*. Det foreslås et innskudd på 10 milliarder kroner i fondet fra 1. januar 2007. Regjeringen vil foreslå å skyte inn ytterligere 10 milliarder kroner i 2009. Avkastningen fra grunnfondet anslås å bli i størrelsesorden 440 millioner kroner fra 2008 og 880 millioner kroner fra 2010.

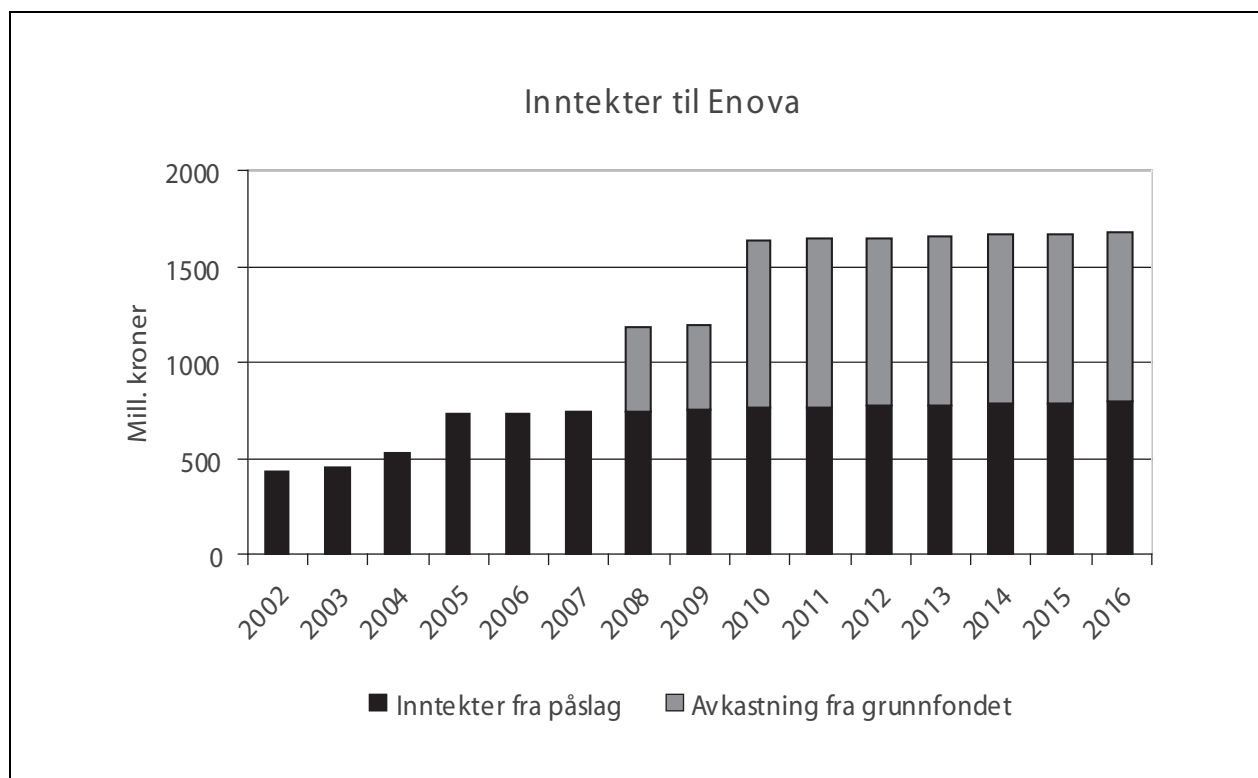
Avkastningen fra grunnfondet vil komme i tillegg til påslaget på nettleien som finansierer Enovas virksomhet i dag, jf. figur 1.1. For 2007 forventes påslaget å gi en inntekt på om lag 710 millioner kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007) side 49. Det er også foreslått en tilsagnsfullmakt på 400 millioner kroner i 2007. I figur 1.1 vises samlede inntekter til Enova fra 2002 til 2005, og anslag for 2006 til 2016.

Den økte rammen gir rom for å styrke satsingen på alle områder innen fornybar energi og energieffektivisering. Det skal etableres en egen støtteordning til infrastruktur for fjernvarme. Det vil også bli en styrket satsing rettet mot husholdninger og mot mer miljøvennlige oppvarmingsmetoder.

I tillegg innfører Olje- og energidepartementet en støtteordning for fornybar elektrisitet. Støttetildelingen skal forvaltes av Enova SF. I denne meldingen redegjøres det for hovedtrekk i støtteordningen.

2 Støtteordningen

Olje- og energidepartementet vil etablere en ramlestyrt støtteordning til fornybar elektrisitet der hovedtrekkene er kjente og forutsigbare for investorene. Forutsigbarheten skal sikres ved å eta-



Figur 1.1 Enovas inntekter 2002-2005 og anslag 2006-2016, millioner kroner, nominelle verdier.

blere objektive kriterier som skal stå fast i en lengre periode. Det vil bli

- etablert klare kriterier for hvilke typer anlegg som skal få støtte,
- utbetalt støtte basert på produsert antall kilowattimer,
- fastsatt støttesatser og antall år støtte skal kunne tildeles,
- etablert et langsiktig finansieringsopplegg.

Kraft produsert av de første 3 MW installert effekt i nye vannkraftanlegg, opprustning av eksisterende vannkraft og all øvrig ny kraftproduksjon fra fornybare energikilder kommer inn under støtteordningen. Mer umodne typer fornybar elektrisitet, som for eksempel tidevannskraft og bølgekraft, vil trolig trenge mer støtte for å bli realisert. Olje- og energidepartementet legger opp til at slike anlegg kan få tilleggstøtte gjennom Enovas teknologiprogram.

Støtteordningen for fornybar elektrisitet kan utformes på ulike måter. Et viktig skille går mellom fastpris, garantert minstepris og fast påslag. Ved fastpris, og i stor grad også ved minstepris, vil produsentenes inntekt være uavhengig av markedsprisen på kraft. Det betyr at staten overtar prisrisikoen for produsentene. For Enova ville det medført store svingninger i utbetalingene, og det ville vært svært krevende å håndtere dette. Det er også

viktig at produsentene blir stilt overfor risikoen knyttet til både kraftpris og ordinære vilkår for tilknytning til og bruk av nettet. Det har betydning for effektiviteten i kraftsystemet både når det gjelder tilpasning av den løpende produksjonen, geografisk plassering av anlegg og valg av type anlegg. Olje- og energidepartementet legger derfor opp til å utforme støtteordningen som et fast påslag per kWh produsert elektrisitet.

Det er stor forskjell på kostnadsnivået på vannkraft, vindkraft og kraft produsert på basis av biomasse (biokraft) mv. For å få mest mulig ny produksjon ut av tilskuddsmidlene foreslås det å differensiere påslaget mellom ulike teknologier. En differensiering er trolig også nødvendig for at ordningen skal være i samsvar med statsstøttereglene i EØS-avtalen, jf. kapittel 3.1. Olje- og energidepartementet legger opp til følgende satser for påslaget til ulike teknologier:

- 4 øre/kWh for vannkraft,
- 8 øre/kWh for vindkraft,
- 10 øre/kWh for biokraft og umodne teknologier.

Det legges opp til at investorene får tilbud om å motta støtte per produsert kWh i 15 år.

På grunn av den store usikkerheten om prisnivået framover legges det opp til å avkorte tilskuddet med 0,6 øre for hvert øre den gjennomsnittlige

systemprisen på Nord Pool overstiger 45 øre/kWh i et år.

Det legges opp til å innføre ordningen fra 1. januar 2008. Enovas nåværende overgangsordning for vindkraft foreslås videreført til støtteordningen er innført. I tillegg foreslås en overgangsordning for vannkraft og biokraft mv, jf. kapittel 2.1.

Det legges til grunn at Enova setter av de samlede støttemidlene til hvert støtteberettigede anlegg i det året de skriver kontrakt med eier av anlegget, jf. kapittel 2.2.

Omfanget av prosjekter som vil bli realisert med de aktuelle støttesatsene vil være svært avhengig av hvordan de aktuelle utbyggerne vurderer perspektivene for kraftpriser, og hvilke krav til kapitalavkastning selskapene setter. Olje- og energidepartementet vil vurdere ordningen løpende i lys av utviklingen i markedet for fornybar elektrisitet. Eventuelle justeringer i ordningen vil da gjelde for kraftproduksjon fra anlegg som bygges etter at endringer i ordningen er vedtatt.

2.1 Nærmere om overgangsordninger

I forbindelse med forberedelsene til et felles svensk-norsk elsertifikatmarked ble det etablert overgangsordninger for vannkraft og vindkraft. For vannkraften ble det slått fast at anlegg med byggestart etter 1. januar 2004 ville få ta del i elsertifikatmarkedet dersom de ellers var kvalifisert. Tilsvarende bestemmelse ble gjort for vindkraften under forutsetning av at de betalte tilbake tilskudd fra Enova som de hadde mottatt i perioden. Bakgrunnen for overgangsordningene var at det ikke var ønskelig at aktiviteten stoppet opp i påvente av et elsertifikatmarked.

Olje- og energidepartementet legger opp til at overgangsordningen for alle teknologier står ved lag i påvente av at støtteordningen blir innført. I tillegg vil ordningen gjelde for alle biokraftverk. Støtte til biokraftverk bygget før 1. januar 2004 gis imidlertid først fra 1. januar 2009.

Overgangsordningen for vindkraft vil anslagsvis ha en nettokostnad på om lag 300 millioner kroner. For vannkraften anslås overgangsordningen å koste i overkant av 100 millioner kroner. Støtten til etablerte biokraftanlegg er anslått å koste mellom 500 og 600 millioner kroner. Til sammen vil overgangsordningen koste anslagsvis om lag 1 milliard kroner, som skal finansieres innenfor Enovas rammer. I tillegg kommer prosjekter i 2006 og 2007. Det er usikkert hvor mye dette vil utgjøre.

2.2 Nærmere om finansieringsmodell

Det legges til grunn at Enova setter av de samlede støttemidlene til hvert støtteberettigede anlegg i det året de skriver kontrakt med eier av anlegget.

Støtteordningen skal finansieres innenfor Enovas rammer. Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor mye produksjon støtteordningen kan komme til å utløse i det enkelte år. Derfor er det nødvendig å sette rammer for støtteordningen slik at Enova kan opprettholde en høy og jevn satsing også på energieffektivisering, fornybar varme og infrastruktur for fjernvarme. Av Enovas samlede rammer skal om lag 1/3 over tid gå til fornybar elektrisitet og 2/3 til den øvrige virksomheten innenfor energiomlegging. Tilbakebetalt støtte gjennom overgangsordningen kommer i tillegg til rammen for fornybar elektrisitet.

Fordi det er satt en ramme for de årlige disposisjoner til støtteordningen kan det oppstå kø blant prosjektene. Et anlegg kan få utbetalt støtte først når Enova har inngått kontrakt med eier av anlegget, og antall kontrakter avhenger av Enovas rammer. Det tas sikte på at ordningen skal finansieres slik at man unngår kø. Finansieringsbehov utover rammen finansieres ved tilleggsbevilgninger.

Olje- og energidepartementet vil utforme en køordning som i størst mulig grad skaper forutsigbarhet for investorene. Det legges opp til at kun anlegg med rettskraftig konsesjon eller annen endelig avklaring fra aktuelle myndigheter, kan bli registrert hos Enova.

3 Administrative konsekvenser

Før støtteordningen kan settes i verk må den notiseres og godkjennes av ESA. Olje- og energidepartementet legger ikke opp til å foreta lovendringer for å etablere støtteordningen. Det må imidlertid etableres et regelverk for støtteberettigede anlegg, forhåndsbestemte prosedyrer og oppfølging.

Det må blant annet etableres regler for beregning av støtteberettiget produksjon fra vannkraftanlegg over 3 MW. For biokraft må det etableres regler som sikrer at det kun tildeles støtte til den delen av produksjonen som er basert på biomasse. For alle teknologier må det etableres prosedyrer for avregning av støtten ved utfasing som følge av høy kraftpris. Det vil bli etablert prosedyrer for måling av produksjon og avregning av tilskuddsbeløp. Det må etableres kriterier for håndtering av eventuell kø.

Det legges opp til at Enova forvalter ordningen innenfor de finansielle rammene som er omtalt i kapittel 2.2.

3.1 Nærmere om notifikisering av støtteordningen

Produsentene av fornybar energi vil oppnå en økonomisk fordel ved innføring av den nye støtteordningen. Denne fordelene vil virke konkurransevridende, og dette er i strid med hovedreglene i EØS-avtalens statsstøtteregelverk, jf. avtalens artikkel 61(1).

EØS-avtalen åpner likevel for å godkjenne støtteordningen, dersom den følger miljøretningslinjene som er fastsatt av EU. Disse retningslinjene har som formål å fremme konkurranseevnen til miljøvennlige tiltak, og åpner for å kunne gi driftsstøtte, så lenge tiltakene ikke overkompenseres. Det vil si at produsentene bare kan kompenseres for merkostnader ved produksjon av fornybar energi.

På grunn av at støtten skal begrenses til merkostnader, og at kostnadsstruktur og -nivå er ulike for teknologiene, har Olje- og energidepartementet lagt til grunn at det er nødvendig å differensiere nivået på tilskuddene mellom teknologiene for å få mest mulig ny kraftproduksjon. Dette har vært et viktig hensyn ved utformingen av ordningen.

Olje- og energidepartementet vil notifisere ordningen til ESA før den settes i kraft. ESA vil vurdere hvorvidt vilkårene i miljøretningslinjene er oppfylt. ESAs behandlingstid er vanskelig å anslå. Det er satsene på påslaget og overgangsordningen som vil være hovedproblemstillingen i forhold til ESA. Tidligste tidspunkt for ikrafttredelse er 1. januar 2008.

3.2 Om innmatingsordninger i andre land

Den nye støtteordningen har klare likhetstrekk med såkalte feed-in-tariffer (innmatingstariffer), som er den mest utbredte typen støttesystem for fornybar elektrisitet i Europa. Av i alt 25 EU-land har 15 land innført ulike former for innmatingstariffer. Disse inkluderer blant annet Danmark, Tyskland, Spania, Nederland og Hellas. Neder-

landske myndigheter har varslet at deres støtteordning skal avvikles.

Et generelt trekk ved disse støtteordningene er at energiselskaper, vanligvis nettselskaper, må betale en gitt pris over flere år til nasjonale produsenter av fornybar elektrisitet. Prisen gis enten som en fast pris per kWh eller et fast påslag per kWh i tillegg til vanlig pris for elektrisiteten. Kostnadene for slike ordninger dekkes normalt av kraftleverandørene i forhold til deres elektrisitetssalg.

Det er betydelige forskjeller mellom støtteordningene basert på innmatingstariffer i ulike land, blant annet knyttet til finansieringsopplegg og støttesatser. Støttesatsene varierer fra land til land, og settes ut fra nasjonale kostnadsnivåer og forhold. De fleste ordningene har differensierte satser for ulike teknologier.

Den norske ordningen skiller seg fra ordningene i de fleste andre land ved at den blir finansiert gjennom en kombinasjon av et påslag på nettariffen til hver forbruker, og overføringer over statsbudsjettet gjennom avkastningen fra et statlig fond. Nederland har hatt et lignende opplegg for finansieringen. Et annet viktig skille er at det ofte er nettselskapene som forvalter støtteordningene, mens det i Norge er Enova som får forvaltningsansvaret. Den norske ordningen er i tillegg ramlestyrt.

Flere støtteordninger, blant annet den danske og den nederlandske, er godkjent av EU-kommisjonen som å være i overenskommelse med EUs rammebestemmelser for statsstøtte til miljøformål. Andre støtteordninger, blant annet den tyske innmatingstariffen, er ikke ansett å utgjøre statsstøtte og er derfor lovlig i forhold til EUs statsstøtteregelverk.

Olje- og energidepartementet

tilrår:

Tilråding fra Olje- og energidepartementet av 24. november 2006 om støtteordningen for elektrisitetsproduksjon fra fornybare energikilder (fornybar elektrisitet) blir sendt Stortinget.