



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av Enova SFs drift og forvaltning

Dokument 3:6 (2009–2010)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-070-8

Forsideillustrasjon: 07 Oslo



Riksrevisjonens undersøkelse av Enova SFs drift og forvaltning

Dokument 3:6 (2009–2010)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:6 (2009–2010)
Riksrevisjonens undersøkelse av Enova SFs drift og forvaltning.

Riksrevisjonen, 16. mars 2010

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Gjennomføring av undersøkelsen	7
3	Oppsummering av funnene	8
4	Riksrevisjonens bemerkninger	12
5	Olje- og energidepartementets svar	13
6	Riksrevisjonens uttalelse	15

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	21
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	23
3	Revisjonskriterier	27
4	Oppbygging og bruk av Energifondet	31
5	Enovas måloppnåelse	34
6	Effektiviteten i Enovas tilskuddsforvaltning	54
7	Selskapsledelse og internkontroll i Enova	64
8	Olje- og energidepartementets styring av Enova og Energifondet	70
9	Vurderinger	72
	Begrepsforklaringer	74
	Referanseliste	76
	Vedlegg	80

Olje- og energidepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av Enova SFs drift og forvaltning

1 Innledning

Myndighetene har satt fokus på *energiomlegging* av hensyn til både miljø og forsyningssikkerhet. Energiomlegging betyr omlegging av energiproduksjonen mot større andel av fornybare energikilder og mer effektiv utnyttelse av energi. Som et av de viktigste virkemidlene for å ivareta energiomleggingen, ble Enova opprettet ved kongelig resolusjon av 1. juni 2001, med virkning fra 22. juni 2001. Enovas formål er å fremme miljøvennlig omlegging av energibruk og -produksjon. Ansvaret for energiomleggingsarbeidet ble overført til Enova 1. januar 2002. Ved opprettelsen av Enova ble det lagt vekt på at virksomheten skulle være liten og lite byråkratisk. Eksterne aktører skal brukes når det er hensiktsmessig.

Enovas formål ivaretas hovedsakelig gjennom forvaltningen av midlene fra Energifondet, som tildeles i form av investeringsstøtte¹ til definerte prosjekter. Energifondet ble opprettet i 2001 i forbindelse med opprettelsen av Enova. Fondet er statlig eid og får inntekter gjennom påslag i nettariifen, avkastning fra Grunnfondet og fra bevilgninger over statsbudsjettet. Grunnfondet er et statlig innskuddsfond opprettet i 2006. Ved utgangen av 2008 var beholdningen på Energifondets konto nærmere 3,1 mrd. kroner. Energifondets samlede inntekter i 2008 var om lag 1,4 mrd. kroner. Av dette utgjorde inntekter fra påslag på nettariifen om lag 723 mill. kroner. Tildeling av tilskudd gjennom Enovas ulike programmer² utgjorde om lag 1,2 mrd. kroner samme år. Videre benyttes Energifondets midler til å dekke administrasjons- og driftskostnader som påløper ved forvaltning av fondet og kostnader i forbindelse med avtalefestede oppgaver eller aktiviteter, som informasjonstjenester, analysevirksomhet og internasjonalt arbeid.

Statens eierskap i Enova forvaltes av Olje- og energidepartementet. Departementet er samtidig

oppdragsgiver for Enovas forvaltning av midlene fra Energifondet og fungerer som regulerende myndighet for energisektoren. Energifondets vedtekter slår fast at Olje- og energidepartementet og Enova skal inngå fireårige avtaler om bruk av Energifondets midler. Intensjonen er å sikre at midlene fra Energifondet blir forvaltet i tråd med mål og forutsetninger for Stortingets vedtak.³

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Enova effektivt fremmer miljøvennlig omlegging av produksjon og forbruk av energi. Målet er operasjonalisert i følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad nås målene som er satt for Enova og Energifondet når det gjelder miljøvennlig omlegging av produksjon og forbruk av energi?
- 2 I hvilken grad er Enovas tilskuddsforvaltning innrettet på en effektiv og hensiktsmessig måte?
- 3 I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende selskapsledelse og internkontroll i Enova?
- 4 I hvilken grad har Olje- og energidepartementet etablert god styring og oppfølging av Enova?

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg, og et utkast ble sendt Olje- og energidepartementet 2. desember 2009. Departementet har gitt sine kommentarer i brev 12. januar 2010. Mottatte merknader til rapportens faktadel og vurderinger er gjennomgått og i hovedsak innarbeidet i rapporten og i punkt 3.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på informasjon fra stortingsdokumenter, avtaler mellom Olje- og energidepartementet og Enova, selskapets årsrapporter med grunnlagsdata, plan- og strategidokumenter, styreprotokoller, risikoreporter, retningslinjer og rutiner og eksterne undersøkelser og studier. Det er også gjennomført møter med Enova og Olje- og energidepartementet. Videre bygger rapporten på en spørreundersøkelse til alle Enovas

1) Investeringsstøtte innebærer at et prosjekt kan motta støtte til en viss andel av sine kostnader knyttet til en investering i fornybar energiproduksjon eller energieffektiviseringstiltak. Tildelt støtte i prosjekter er knyttet opp mot et forventet energiresultat.

2) Enovas programportefølje i 2009 er inndelt i åtte programområder fordelt på Enovas to fagavdelinger, Energibruk (som inkluderer program for bolig, bygg og anlegg (BBA), industri, kommuner og husholdninger) og Energiproduksjon (som inkluderer programmene fornybar varme, fornybar kraft, ny teknologi og naturgass).

3) Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova 1. juni 2008–31. desember 2011, side 1.

tilskuddsmottakere, gjennomgang av et utvalg tilskuddssaker, informasjon fra fokusgrupper med aktuelle interesseorganisasjoner og miljøorganisasjoner og spørrelister sendt til et utvalg kommuner og til enkelte av Enovas samarbeidspartnere.

På vindkraftområdet er informasjon om realiserte resultater innhentet og analysert. For å belyse Enovas energiretultater på programområdene industri, bolig, bygg og anlegg (BBA) og varme (inkludert biobrenselforedling), har eksterne konsulenter bistått Riksrevisjonen i etterprøving av rapporterte resultater. For hvert utvalgte prosjekt er skriftlig dokumentasjon fra Enova i form av søknader, eventuell underveisrapportering og sluttrapporter gjennomgått. Alle tiltakshavere og i noen tilfeller også ansvarlig prosjekt-kordinator er intervjuet, og det er innhentet data om energiproduksjon og/eller -bruk direkte fra disse personene. Fra energidataene er det gjennomført stikkprøvebaserte vurderinger av kvaliteten og egne beregninger av produksjon eller bruk.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Enovas måloppnåelse

Enova opererer med tre kategorier energiretultat som belyser måloppnåelsen på ulike tidspunkt av et prosjekts levetid:

- *Kontraktsfestet energiretultat* er forventet realisert energiretultat på kontraktstidspunktet
- *Sluttrapportert energiretultat* er en oppdatert prognose på realiserte resultater på prosjektets slutføringstidspunkt
- *Realiserte energiretultater* måler i hvilken grad et gjennomført prosjekt faktisk produserer eller sparer energi

Energiretultatene er lavere enn de fastsatte målene

Undersøkelsen viser at sluttrapportert energiretultat for perioden 2001–2008 er på om lag 4,1 TWh. Det er lagt til grunn at Enova gjennom sin virkemiddelbruk skal utløse prosjekter som gir ny miljøvennlig energiproduksjon og energisparing tilsvarende 18 TWh/år innen utgangen av 2011. En sammenligning av sluttrapporterte og realiserte energiretultater viser at realiserte resultater gjennomgående er lavere enn sluttrapporterte resultater. For et utvalg av sluttrapporterte prosjekter på områdene varmeenergi, biobrensel, BBA og industri er realisert energiretultat anslått å være 1149 GWh⁴, mot et sluttrapportert energiretultat på 1309 GWh.

4) Det ligger en usikkerhet i estimatet på +/-15 prosent.

Ifølge Olje- og energidepartementets merknader til undersøkelsen ble Enovas virksomhet betydelig påvirket av finanskrisen, både ved at de langsiktige kraftprisene falt betydelig og at det ble mer krevende enn tidligere å få lån til risikofylte prosjekter. Dette anses som særlige forhold som kan være grunnlag for reforhandling av avtalen mellom departementet og Enova.

I undersøkelsen sammenlignes kontraktsfestet og sluttrapportert energiretultat for prosjekter ferdigstilt i perioden 2002–2008. Sammenligningen viser at majoriteten av ferdigstilte prosjekter (585 av 695) har oppnådd et sluttrapportert energiretultat som er like høyt eller høyere enn det kontraktsfestede. Likevel var det samlede sluttrapporterte energiretultatet for samtlige ferdigstilte prosjekter lavere enn det kontraktsfestede energiretultatet (3252,4 GWh mot 3359,8 GWh). Dette betyr at enkelte prosjekter har hatt betydelig lavere sluttrapportert enn kontraktsfestet resultat.

Mange prosjekter som er tildelt støtte, er senere kansellert av ulike grunner. Undersøkelsen viser at kanselleringsgraden øker i takt med tiden som er gått fra prosjektet fikk tilsagn. Kanselleringer av prosjekter medførte at det opprinnelige kontraktsfestede energiretultatet i perioden 2001–2008, som var på 14,4 TWh, ble redusert med 2,8 TWh. Dermed oppnådde Enova ved utgangen av 2008 et kontraktsfestet energiretultat på 11,6 TWh. For 2002 og 2003 er rundt 40 prosent av opprinnelig kontraktsfestet resultat kansellert. Basert på disse opplysningene krever det etter revisjonens vurdering betydelig innsats for at Enova skal oppnå et kontraktsfestet resultat på 18 TWh innen utgangen av 2011.

Olje- og energidepartementet bemerker at omfanget av kanselleringer belyser at mange av prosjektene er risikofylte og at Enova ikke kan eller bør eliminere all risiko i enkeltprosjekter med sine virkemidler. Enovas målgruppe er først og fremst prosjekter med manglende lønnsomhet og med betydelig risiko. At enkelte prosjekter ikke gjennomføres eller at prosjektene endres, er en naturlig konsekvens av dette. Samtidig gir departementet uttrykk for at kanselleringsgraden i de første årene etter etableringen er lite relevant for en drøfting av måloppnåelse framover, og at det må legges til grunn at Enova har utviklet både virkemidler og rapportering i positiv retning etter oppstart.

På varmeområdet er resultatmålene kontraktsfestet, men få er sluttrapportert

Stortinget har satt et særskilt mål for fornybar varmeproduksjon på 4 TWh/år innen 2010. Undersøkelsen viser at kontraktsfestet resultat ved utgangen av 2008 var 3289 GWh, mens sluttrapportert resultat kun utgjorde 927 GWh. En gjennomgang av grunnlagsdataene for disse opplysningene viser at det i perioden 2001–2008 er kansellert prosjekter som utgjør 21 prosent av opprinnelig kontraktsfestet resultat på området. En sammenligning av energieresultater viser at den anslåtte realiserte produksjonen i 2008 samlet sett var høyere enn både kontraktsfestet og sluttrapportert energieresultat. I undersøkelsen er det stilt spørsmål ved om målene kan anses som oppnådd når mindre enn en tredel av de kontraktsfestede resultatene er sluttrapportert.

Resultatmålet for vindkraft nås ikke

Stortinget har også definert et mål for fornybar vindkraftproduksjon på 3 TWh/år innen 2010. Totalt sluttrapportert energieresultat for prosjekter med produksjon i 2008 var 958 GWh, inkludert resultatet fra sluttrapporten i 2009. Undersøkelsen viser at disse prosjektene hadde realisert et energieresultat på 788 GWh.

I budsjettproposisjonen for 2010 uttalte Olje- og energidepartementet at muligheten for å nå målet om 3 TWh/år vindkraft innen utgangen av 2010 ikke var til stede. Kontraktsfestet resultat for vindprogrammet ved utgangen av 2008 var 1393 GWh. En gjennomgang av grunnlagsdataene for disse opplysningene viser at det i perioden 2001–2008 er kansellert prosjekter som utgjør om lag 50 prosent av opprinnelig kontraktsfestet resultat på området. De mange kanselleringene har sammenheng med at støtte-regimet for vindkraft i Norge har vært preget av ustabilitet. Usikkerheten er blant annet knyttet til manglende avklaringer om et såkalt grønt sertifikatmarked. I september 2009 kom norske myndigheter til enighet med Sverige om gjennomføring av et grønt sertifikatmarked med sikte på oppstart fra 1. januar 2012.

Enovas aktivitetstilbud bidrar til formålet om miljøvennlig energiomlegging

På områder der resultatene ikke kan kvantifiseres og måles entydig, spesifiserer avtalen mellom Enova og Olje- og energidepartementet hvor Enova skal ha virksomhet. Undersøkelsen viser at Enova i hovedsak oppfyller de kriterier som avtalen stiller til aktivitetstilbud. Enova tilbyr programmer rettet mot husholdninger, kommuner og barn og

unge. I tillegg finnes et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester gjennom telefontjenesten "Enova svarer". Enova har videre et relativt omfattende internasjonalt engasjement og har dessuten en rådgiverrolle overfor Olje- og energidepartementet innenfor sitt virkeområde. Dette bidrar til å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon.

Det er også forutsatt at Enova skal ha regelmessig kontakt med og koordinere sin virksomhet mot andre myndigheter som forvalter virkemidler med betydning for energiomleggingen. Undersøkelsen viser at Enova har et utstrakt og mangeartet samarbeid med et stort antall aktører. Samarbeidet er i ulik grad formalisert, samarbeidsavtalene har svært ulik utforming og det er fra Enovas side ikke etablert noen faste kriterier for hvordan avtalene skal utformes.

3.2 Enovas resultatrapportering

Resultatrapporteringen er lite dekkende

I St.meld. nr. 22 (2001–2002) framkommer det at det er viktig at det rapporteres med samme grundighet på sektorpolitiske som forretningsmessige mål. Undersøkelsen viser at Enova i hovedsak rapporterer kontraktsfestede energieresultater i sine årlige resultat- og aktivitetsrapporter. Fra 2005 har Enova inkludert sluttrapporterte resultater. Enova rapporterer ikke realiserte energieresultater. Enovas rapportering av kontraktsfestede resultater gir ikke dekkende informasjon om hvilke energieresultater som faktisk vil bli oppnådd gjennom de inngåtte kontraktene. Kansellerte prosjekter fjernes i de fleste tilfeller fra resultatrapporteringen, men konsekvensene av kanselleringer for måloppnåelsen tydeliggjøres ikke. I årsrapporten for 2007 er det for eksempel opplyst at det fastsatte delmålet på 10 TWh er nådd. På grunn av kanselleringer var det kontraktsfestede resultatet allerede lavere enn 10 TWh ved utgangen av 2008.

Enova skal ifølge avtalen med Olje- og energidepartementet etablere et rapporteringssystem for alle prosjekter og aktiviteter som finansieres over Energifondet. Systemet skal sikre at målte, registrerte, lagrede og rapporterte data for alle prosjekter er pålitelige, nøyaktige og relevante. Undersøkelsen viser svakheter i kvaliteten og validiteten av de rapporterte energieresultatene, som i stor grad utgjør grunnlaget for den eksterne evalueringen av Enovas virksomhet. Dette har sammenheng med flere forhold. Enova etterprøver i liten grad de sluttrapporterte resultatene.

Gjennom undersøkelsen kommer det også fram at enkelte prosjekter som Enova har rapportert som aktive, i virkeligheten er kansellerte. På vindkraftområdet har Enova kjennskap til realiserte produksjonstall uten at produksjonstallene kommer fram av resultatrapporteringen.

Enovas rapportering viser heller ikke en sammenligning av sluttrapporterte resultater og kontraktsfestede resultater for de enkelte prosjektene/prosjektgruppene. Undersøkelsen viser at datagrunnlaget som benyttes til resultat- og aktivitetsrapportene, ikke er arkivert separat og derfor ikke er tilgjengelig for intern kontroll og revisjonsformål. Det er heller ikke mulig for saksbehandler å ta ut rapporter på aggregert nivå fra saksbehandlingssystemet for sine områder. Det er ikke dokumentert at Olje- og energidepartementet har kontrollert at avtalebestemmelsene om utformingen av og validiteten på rapporteringssystemet er ivaretatt.

Olje- og energidepartementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at rapporteringen av energieresultater først og fremst må ses på som en rapportering på hva midlene fra Energifondet blir brukt til på det tidspunktet de er disponert. Departementet anser den løpende rapporteringen av kontraktsfestede og slutt-rapporterte resultater som nødvendig for en forsvarlig styring av virksomheten og kontroll med bruken av midlene. Departementet gir videre uttrykk for at kontraktsfestede resultater har vist seg som en god indikator for senere slutt-rapporterte resultater.

Samtidig er departementet opptatt av hvilke resultater som faktisk blir realisert, og departementet mener at Riksrevisjonens undersøkelse av realisering av prosjekter er relevant, spesielt med tanke på virkemiddelutforming og metode for resultatmåling.

Det tas lite hensyn til tiltakenes levetid i vurdering og rapportering av måloppnåelse

Undersøkelsen viser at Olje- og energidepartementet og Enova foreløpig ikke har drøftet hvordan prosjektenes levetid skal håndteres i Enovas rapportering av energieresultater. Enova legger til grunn at prosjekter som tildeles støtte har en viss levetid. At et tiltak har begrenset levetid, vil innebære at energieresultatene fra tiltaket må fases ut av resultatrapporteringen når levetiden er utløpt. I Enovas beregninger av levetid brukes antakelser om 10 års levetid på energispareprosjekter og 20 år på energiproduksjon. Dette innebærer at fra og med 2011/2012 vil de første tiltakene ha nådd den

forutsatte levetiden og Enova må ta stilling til hvordan en utfasing av energieresultater skal håndteres.

Olje- og energidepartementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at problemstillingen vedrørende levetid ikke er relevant for den inneværende avtaleperioden, men at det framover vil være viktig å ta hensyn til dette temaet i målformuleringene og eventuelt i rapporteringsmåte.

3.3 Enovas tilskuddsforvaltning

Utfordringer i det markedsskapende arbeidet

Ved opprettelsen av Enova ble det vektlagt at organisasjonen skal være markedsnær og ha få ansatte. Sett i sammenheng med energimålene som er satt for Enovas virksomhet, er det i undersøkelsen konkludert med at Enova har betydelige utfordringer knyttet til det markedsskapende arbeidet. Utfordringene er knyttet til at prosjekt-kostnadene for å nå et gitt energieresultat har økt, at Enova har fått flere ansatte uten at det skapes et større energieresultat per år og at oppmerksomheten framover i større grad må rettes mot mindre aktører. Enova har prioritert og har god kontakt med store brukere, mens det markedsskapende arbeid ikke har vært så vellykket overfor de mindre aktørene. Det går fram av undersøkelsen at de små aktørene gjennomgående har mindre kompetanse, og at den økonomiske terskelen for å søke om støtte og gjennomføre prosjekter relativt sett er større i små prosjekter. For å møte utfordringen har Enova startet med å utvikle sjablongmessige støtteordninger.

Enovas rolle som pådriver i å skape prosjekter er undersøkt i spørreundersøkelsen. Nesten 90 prosent av respondentene oppgir at de var i kontakt med Enova i løpet av søknadsprosessen, og 90 prosent av disse tok selv initiativet til kontakten. 48 prosent av respondentene oppgir at de er uenige i at Enova er en pådriver for å initiere prosjekter.

Olje- og energidepartementet viser i sine kommentarer til undersøkelsen til at Stortinget har hatt en klar forutsetning om at Enova skal være en liten organisasjon samt at midlene skal forvaltes kostnadseffektivt, og at dette setter begrensninger for hvor mange små aktører Enova kan nå.

Søknadsbehandling er basert på den enkelte saksbehandlers kompetanse

Undersøkelsen viser at saksbehandlers kompetanse er en sentral ressurs i søknadsbehandlingen og til dels erstatter bruken av skriftlige rutiner. Enova har utviklet ulike rutiner som utgjør det

metodiske grunnlaget for beregning av støttebeløp. Av disse er investeringsapplikasjonen mest sentral. Applikasjonen brukes til å vurdere prosjektøkonomien og beregne støttebeløpet. Saksbehandler vurderer priser, søkers kompetanse, prosjektenes levetid og annen relevant informasjon. Fram til vedtak behandles den enkelte sak i stor grad av én saksbehandler. I undersøkelsen stilles det spørsmål ved om det er etablert en tilstrekkelig kvalitetssikring og kontroll med at saksbehandlingen er enhetlig, transparent og etterrettelig.

Avhengig av prosjektets størrelse og hvor godt dokumentert søknaden er, kan det være flere avklaringsrunder mellom søker og saksbehandler. Spørreundersøkelsen viser at i overkant av en tredel av respondentene gjorde store eller noen endringer i prosjektet i søknadsfasen. Endringene kan medføre at støttebehovet endres, at prosjektene spesifiseres nærmere eller at søknader trekkes. Nærmere 20 prosent av endringene i prosjektene ble gjort med bakgrunn i at prosjektet enten var for lønnsomt eller for lite lønnsomt for å motta støtte.

I undersøkelsen er det stilt spørsmål ved om Enovas støtte til prosjekter i tilstrekkelig grad har utløsende effekt. Av St.prp. nr. 1 (2008–2009) framkommer det at støtten som tildeles skal være utløsende for prosjektene. Kravet om at støtten skal være *utløsende*, innebærer at Enova kan bidra med et beløp som gjør at et prosjekt som ellers ikke ville blitt gjennomført, av økonomiske eller andre grunner, likevel gjennomføres. Beregninger av kostnader og energipriser er viktig for å vurdere støttens utløsende effekt. Ulike verdier på for eksempel kostnader og energipriser vil gi store utslag for om prosjektet er støtteberettiget, og for hvilket støttenivå som skal til for å oppnå utløsende effekt. Kravet om at støtten skal være utløsende medfører at verdier i prosjektbudsjettet, som kan være usikre, får en svært sentral rolle. Dette krever god kompetanse og kvalitetssikring i Enovas saksbehandling.

Manglende prosjektoppfølgning

Undersøkelsen viser at Enova i svært liten grad følger opp prosjektene etter sluttrapportering. Økonomiregelverket krever at Enova som tilskuddsforvalter på en egnet måte skal følge opp måloppnåelsen til prosjekter som har mottatt tilskudd.

Undersøkelsen viser at tilskuddsmottakernes sluttrapportering til Enova hovedsakelig vektlegger finansielle data, mens energieresultater

rapporteres på en uensartet måte, har ulikt detaljnivå og i enkelte tilfeller mangler helt. Enova etterprøver i liten grad de sluttrapporterte energieresultatene. Dette er blant annet knyttet til at Enova ikke følger opp at støttemottaker rapporterer om realiserte resultater også etter at prosjektet er sluttrapportert. Det plikter støttemottaker å gjøre i henhold til kontraktsbestemmelsene. Gjennom undersøkelsen kommer det også fram at noen prosjekter som Enova har rapportert som aktive, faktisk er kansellerte.

Det går fram av de generelle reglene for tilskudd fra Energifondet at tilskuddsmottaker skal samarbeide med Enova om evaluering av og resultatmåling i prosjektet i en periode på inntil 10 år etter levering av sluttrapport. En del prosjekter skal rapportere via Industrinettverket eller Bygningsnettverket. Enova følger imidlertid ikke opp hvorvidt prosjektene faktisk rapporterer via nettverkene. Enova benytter ikke innrapporterte tall videre i sin eksterne rapportering av energieresultater. Utover rapporteringen i Industrinettverket og Bygningsnettverket er det i liten grad etablert rapporteringssystematikk.

På vindkraftområdet har Enova kjennskap til at realiserte produksjonstall gjennomgående er lavere enn sluttrapporterte, uten at dette kommer fram av Enovas resultatrapportering.

3.4 Styring og oppfølging av Enova

Olje- og energidepartementet setter mål, men følger ikke opp i tilstrekkelig grad

Olje- og energidepartementet ivaretar statens eierskap av Enova og er samtidig oppdragsgiver for Enovas forvaltning av midlene fra Energifondet. Ved etableringen av Enova ble det lagt til grunn at departementets rolle som eier er å sette konkrete resultatmål for virksomheten på bakgrunn av de langsiktige energipolitiske målene, og å følge opp resultatene. Olje- og energidepartementet opplyser at fastsettelsen av energimål i stor grad skjer gjennom forhandlinger om avtalen med Enova, og at det alltid vil være en avveining mellom å fokusere på å nå de fastsatte energimålene og arbeidet med langsiktig, bred energiomlegging. Resultatoppfølgingen baseres i hovedsak på de kontraktsfestede resultatene. Dette begrunnes med at departementet ønsker å kunne se hvordan midlene i Energifondet disponeres og hva energiomleggingen koster årlig. På bakgrunn av svakhetene i Enovas rapportering av energieresultater som undersøkelsen viser, er det stilt spørsmål ved om

departementet har etablert en tilstrekkelig oppfølging av Enovas resultater.

Olje- og energidepartementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at det ikke er eiers ansvar å kontrollere rapporteringssystemene internt i et statsforetak. Etter departementets oppfatning er det administrerende direktør og styrets ansvar å utøve den type kontrollfunksjon. Departementet viser for øvrig til at Statskonsults evaluering av Enova fra 2006 konkluderte med: "Etter vår vurdering har Enova lagt opp sitt arbeid som sikrer en god kontroll med bruk av midlene."⁵

God eierstyring innebærer at staten som eier skal følge opp at styret fungerer tilfredsstillende. Undersøkelsen viser at departementet følger opp styret gjennom foretaksmøtet og kontaktmøtene. På det årlige foretaksmøtet fastsettes Enovas resultatregnskap, og Enovas årlige rapport om resultater av foretakets virksomhet presenteres. I kontaktmøtene, som avholdes to ganger per år, diskuteres budsjett, resultater, regnskap, strategier og andre forhold av betydning for gjennomføringen av avtalen og de resultatmål og oppgaver som er fastsatt. Departementet mottar protokoller fra styremøtene, og har kontakt med styreleder ved behov.

Rammevilkår lite tilpasset selskapets formål og situasjon

Olje- og energidepartementet skal, ifølge prinsipper for god eierstyring, følge opp at selskapets rammevilkår er tilpasset selskapets formål og situasjon. Samlet sett viser undersøkelsen at Enova, for å oppnå de fastsatte energimålene, er stilt overfor betydelige utfordringer knyttet til både markedsskapende arbeid, saksbehandling av den enkelte sak og prosjekt- og resultatoppfølging. Med bakgrunn i utfordringene Enova står overfor, er det i undersøkelsen stilt spørsmål ved om departementet ivaretar dette ansvaret på en tilfredsstillende måte.

Bedret intern styring, oppfølging og organisering av foretaket

Styret har ansvar for forvaltningen av foretaket, og skal se til at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter og retningslinjer fastsatt av foretaksmøtet. Videre har styret ansvar for en tilfredsstillende organisering av foretaket. Styret skal på vegne av eieren utøve en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapet. Undersøkelsen viser at erfaringene fra arbeidsmiljøundersøkelsen i 2007 og den etterfølgende

varslingssaken var en viktig årsak til at Enovas administrasjon og styre i 2008 og 2009 gjennomførte et betydelig arbeid med å forbedre foretakets organisering, interne styring og risikohåndtering. Dette omfatter blant annet en ryddigere organisering, gjennomgang og videreutvikling av retningslinjer og rutiner, og mer systematisk risikohåndtering, kompetanse- og rekrutteringsarbeid. En ny styreinstruks og fullmaktsstruktur har bidratt til å redusere omfanget av tilskuddsøknader som blir vurdert og vedtatt av styret. Styret kan derfor fokusere mer på styringen og organisasjonsutviklingen i foretaket.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Olje- og energidepartementet er det lagt til grunn at Enova gjennom sin virkemiddelbruk skal utløse prosjekter som gir ny miljøvennlig energiproduksjon og energisparing tilsvarende 18 TWh/år innen utgangen av 2011. Riksrevisjonens undersøkelse viser at de faktiske energieresultatene knyttet til de prosjektene som Enova har utløst, vil være vesentlig lavere enn de fastsatte målene. Ved utgangen av 2008 var sluttrapportert resultat på 4,1 TWh. Undersøkelsen viser også at realisert resultat så langt har vært noe lavere enn sluttrapportert resultat. Det kommer også fram at kontraktsfestet resultat ved utgangen av 2008 var 11,6 TWh, og det er usikkert om Enova vil oppnå et kontraktsfestet resultat på 18 TWh innen utgangen av 2011. Denne usikkerheten skyldes både foretakets manglende kapasitet i det markedsskapende arbeidet og det store omfanget av kanselleringer. Ettersom målgruppen for Enova er prosjekter med betydelig risiko, er det grunn til å forvente et betydelig omfang av kanselleringer også i årene som kommer. Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig å styrke kapasiteten i Enovas markedsskapende arbeid for at Enova skal oppnå de langsiktige målene som er satt.

Et annet funn i undersøkelsen er at Enova i hovedsak rapporterer kontraktsfestede resultater i sine årlige resultat- og aktivitetsrapporter, og at denne rapporteringen ikke gir dekkende informasjon om hvilke energieresultater som faktisk vil bli oppnådd gjennom de inngåtte kontraktene. Undersøkelsen viser også svakheter i kvaliteten og validiteten av de rapporterte energieresultatene og at datagrunnlaget for rapporteringen ikke arkiveres. Etter Riksrevisjonens vurdering må styret og selskapsledelsen sørge for at kravene om pålitelig, relevant og etterprøvbart rapportering ivaretas.

5) Statskonsults rapport 2006:15, *Evaluering av Enova SF og Energifondet*, s. 52.

Ved etableringen av Enova er det lagt til grunn at departementets rolle er å sette konkrete resultatmål for virksomheten på bakgrunn av de langsiktige energipolitiske målene, og deretter følge opp resultatene. I undersøkelsen framgår det at Olje- og energidepartementets styring i hovedsak er innrettet mot hva midlene fra Energifondet blir brukt til på det tidspunktet de er disponert, og ikke på realisering av energiresultater. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om Olje- og energidepartementet gjennom avtalene i tilstrekkelig grad har lagt til rette for oppfølging av at Enova faktisk realiserer de forutsatte resultatene for foretaket og Energifondet.

Olje- og energidepartementet skal, ifølge prinsipper for god eierstyring, følge opp at selskapets rammevilkår er tilpasset selskapets formål og situasjon. Samlet sett viser undersøkelsen at Enova, for å oppnå de fastsatte resultatmålene, er stilt overfor betydelige utfordringer knyttet til både markeds- skapende arbeid, saksbehandling av den enkelte sak og prosjekt- og resultatoppfølging. Riksrevisjonen vil påpeke Olje- og energidepartementets ansvar for at rammevilkårene er tilpasset selskapets formål og situasjon. Med bakgrunn i utfordringene Enova står overfor når det gjelder å nå resultatmålene, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om departementet ivaretar dette ansvaret på en tilfredsstillende måte.

5 Olje- og energidepartementets svar

Saken har vært forelagt Olje- og energidepartementet, og statsråden har i brev av 1. mars 2010 svart:

"Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 4. februar 2010 der det bes om min uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i forbindelse med undersøkelse av Enova SFs drift og forvaltning. Jeg viser også til Olje- og energidepartementets brev av 12. januar 2010 med kommentarer til Riksrevisjonens hovedanalyserapport. Riksrevisjonen informerte Olje- og energidepartementet om oppstart av arbeidet med revisjonen i mai 2008. Det har vært avholdt to møter med departementet om saken, ett om revisjonskriteriene og ett i forbindelse med selve revisjonen.

Revisjonens formål var å vurdere om Enova effektivt fremmer miljøvennlig omlegging av produksjon og forbruk av energi.

Jeg gir med dette mine kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger.

1) Enovas resultat- og aktivitetsrapporter

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Olje- og energidepartementet gjennom avtalene i tilstrekkelig grad har lagt til rette for at Enova kan nå de resultatmålene som er avtalt.

Departementet styrer Enovas forvaltning av Energifondet gjennom langsiktige avtaler. Jeg legger stor vekt på at regjeringen gjennom Enova realiserer varige resultater innen energiomlegging. Av denne grunn har departementet, i avtalen med Enova, styrt ressursbruken gjennom å sette konkrete resultatmål som kan etterprøves. Det er også satt krav om rapportering av energiresultater. Imidlertid tar det flere år fra et tilsagn blir gitt (kontraktfestet resultat) til prosjektet blir slutt-rapportert, og kommer i drift. På bakgrunn av dette har departementet falt ned på en modell der energiresultater skal være *"realiserte, kontraktsfestede eller dokumentert på annen måte"*, jf avtalens punkt 11.

Rapportering av kontraktsfestede resultater (gitte tilsagn) tilfredsstiller krav i Bevilgningsreglementet § 9 og i Reglement for økonomistyring i staten § 4. Enovas oppfølging av tildelingene sikrer også at det ikke utbetales midler til prosjekter som avviker fra forutsetningene i tilsagnet.

Enova har kontinuerlig utviklet og forbedret resultatrapportene, blant annet på basis av tidligere merknader fra Riksrevisjonen. Sluttrapportering av prosjekter ble tatt inn i rapporteringen fra 2006¹. Jeg får årlige rapporter om dette, og ved utgangen av 2009 var 5,1 TWh/år slutt-rapportert. Av dette ble 1 TWh/år slutt-rapportert i løpet av 2009.

Riksrevisjonen peker også på at de har funnet svakheter i kvaliteten og validiteten av de rapporterte energiresultatene. De ber styret og selskapsledelsen sørge for at kravene om pålitelig, relevant og etterprøvbar rapportering ivaretas. Både departementet og Enova vil arbeide videre med å utvikle resultatrapporteringen. Framover vil det blant annet bli viktig å følge med på hvordan de slutt-rapporterte prosjektene utvikler seg.

2) Enovas måloppnåelse

Riksrevisjonen har påpekt at det er usikkert om Enova vil oppnå et kontraktsfestet resultat på 18 TWh/år innen utgangen av 2011, slik som det

¹ Det vises til Enovas resultat- og aktivitetsrapport for 2006, og St.prp. nr 69 (2006-2007) der departementet la fram en evaluering av Enova SF og Energifondet for Stortinget.

er avtalt med departementet. I denne sammenheng blir det pekt på manglende kapasitet i det markedsskapende arbeidet og det store omfanget av kanselleringer.

Enova er opptatt av å ha tilstrekkelig kapasitet i det markedsskapende arbeidet. Ved inngangen til 2009 vurderte Enova selv at de hadde for lav kapasitet. Bemanningen på dette området ble derfor økt med 25 prosent i løpet av 2009. Enova opplyser at de nå er nær ved å ha den nødvendige kapasiteten på plass.

Målet som er avtalt med Enova er krevende. Det har vært et bevisst valg. Det er kun ved å være ambisiøs at målene virker som effektive prioriteringsverktøy. Det er dermed usikkert om de vil bli nådd, men jeg er sikker på at Enova vil gjøre sitt ytterste for å nå dem, og at de vil prioritere de mest kostnadseffektive prosjektene.

Enovas resultat ved utgangen av 2009 var på totalt 13,8 TWh/år, en økning på 2,2 TWh/år siden 2008. På bakgrunn av dette mener jeg totalmålet på 18 TWh/år innen utgangen av 2011 er innenfor rekkevidde. Det overrasker meg derfor at Riksrevisjonen så bastant konstaterer i overskriften at *"Energieresultatene er lavere enn de fastsatte målene."*

Jeg vil også minne om at det har vært satt tre resultatmål for Enova fra 2001 og frem til henholdsvis 2005, 2006 og 2007. Foretaket har nådd disse målene. Regnskapene for disse årene er revidert og godkjent av Riksrevisjonen. I tillegg er resultatrapportene evaluert av en uavhengig tredjepart.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det er knyttet betydelig risiko til prosjekter som får tilsagn om støtte. Støtten som blir tildelt skal ikke overkompensere prosjektene, og avkastningen for støttemottakerne vil være begrenset. Det er derfor naturlig at en del prosjekter kanselleres. Målformuleringen som er valgt innebærer at kansellerte prosjekter må trekkes ut av resultatrapporten. Resultatet som er rapportert for et bestemt år, vil av den grunn bli lavere i ettertid. Kanselleringene frigjør samtidig midler til nye prosjekter. Enova har i hele perioden klart å reinvestere disse midlene i nye prosjekter, noe som trekker resultatet opp. Enova sitter dermed hele tiden med en portefølje som består av slutt-rapporterte prosjekter, prosjekter som er under bygging og prosjekter som har mottatt tilsagn om tilskudd. Dette resultatet rapporteres årlig, og

Enovas mål er satt ut fra dette. I denne revisjonen har Riksrevisjonen i mindre grad lagt disse sentrale premissene for måloppnåelse til grunn.

3) Enovas rammevilkår

Riksrevisjonen påpeker at Olje- og energidepartementet har ansvar for at rammevilkårene for Enova er tilpasset selskapets formål og situasjon, og stiller spørsmål ved om departementet ivaretar dette ansvaret på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen mener at dette henger sammen med at Enova er stilt overfor betydelige utfordringer for å nå de fastsatte resultatmålene. Utfordringene er knyttet til markedsskapende arbeid, saksbehandling og prosjekt- og resultatoppfølging.

Departementet er opptatt av å ivareta styringen av Enova på en god måte. Det er lagt rammer for virksomheten som stiller store krav. Stortingets forutsetninger ved opprettelsen av Enova var at "... administrasjonen i dette organet skal holdes på et minimum", jf. Innst.O. nr. 59 (2000-2001). Dette ble gjentatt i Innst.O. nr. 41 (2002-2003) gjennom formuleringen: "... det ikke skal bygges opp et stort byråkrati rundt Enova SF". Riksrevisjonen har i liten grad har lagt dette til grunn i sine vurderinger.

Enovas oppdrag er blitt stadig mer omfattende, noe som har ført til at organisasjonen har vokst. Antall ansatte har økt fra 12 personer, da selskapet ble etablert i 2001, til 53 ansatte ved inngangen til 2010. Enovas driftsbudsjett har økt fra 22 mill. kroner i 2002, til en ramme på 100 mill. kroner for 2009. Med bakgrunn i dette mener jeg at jeg har ivaretatt hensynet til Stortingets forutsetninger samtidig som forvaltningen av midlene er ivarettatt på en forsvarlig måte.

Jeg vil videre vise til Stortingets forutsetning for opprettelsen av Enova om at "målsettingen må være å skaffe flest mulig miljøvennlige og sparte energienheter på en mest mulig kostnadseffektiv måte", jf. Innst.O. nr. 59 (2000-2001). Dette ble gjentatt i Innst.O. nr. 41 (2002-2003). Etter mitt syn innebærer Stortingets krav til kostnadseffektivitet både et krav om å utløse prosjekter med lavest kostnader per kWh, og et krav om at Enova har en relativt moderat administrasjon. Dette tosidige kravet til kostnadseffektivitet har Enova oppfylt, som Riksrevisjonen også har påpekt i undersøkelsen, ved å konsentrere innsatsen om de mest kostnadseffektive tiltakene.

Riksrevisjonen har i sin revisjon gjort egne vurderinger av hvordan markedet for prosjekter vil utvikle seg i fremtiden, samt vurdert at Enova må styrke sitt markedsskapende arbeid for å nå de mindre aktørene i markedet. Riksrevisjonen mener dette er nødvendig for at Enova skal kunne nå målene som er satt. Riksrevisjonen fremmer også forslag om håndtering av prosjekter etter at levetiden er gått ut.

Enova gjør også vurderinger av fremtidige muligheter, blant annet gjennom jevnlig å gjennomføre potensialstudier og evalueringer av sine virkemidler. Det er gjort potensialstudier som ikke støtter Riksrevisjonens konklusjon om at oppmerksomheten må rettes mot mindre aktører for å nå resultatmålene. Et eksempel er studien "Potensial for energieffektivisering i norsk landbasert industri (2009/2010)". Studien viser at de største potensialene ligger hos store aktører. Enova har imidlertid en målsetting om å nå bredt ut i samfunnet og på den måten nå mindre aktører. Enova er i ferd med å videreutvikle tilbudet med dette for øyet.

Departementet vil nå starte en evaluering av virksomheten med tanke på å etablere en ny avtale. Dette er tema som naturlig hører hjemme i drøftingene av en ny avtale der det skal bli enighet om nye resultatmål."

6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen viser til målet om at Enova gjennom sin virkemiddelbruk innen 2011 skal utløse prosjekter som gir ny miljøvennlig energi-produksjon og energisparing tilsvarende 18 TWh per år. Riksrevisjonen registrerer at Olje- og energidepartementet legger til grunn at dette målet nås gjennom kontraktsfestede resultater. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det ikke legges til

grunn at prosjektene er utløst ved kontraktsfesting. Undersøkelsen viser tvert om at en stor del av prosjektene blir kansellert etter kontraktsinngåelsen. Slik Riksrevisjonen ser det, forutsetter målformuleringen at energieresultatene faktisk realiseres. Riksrevisjonen viser i denne sammenheng til de sluttrapporterte og realiserede resultatene, og fastholder at energieresultatene er lavere enn de fastsatte målene. Dette gjelder både totalt og for de særskilte målene knyttet til varmeproduksjon og vindkraft. På bakgrunn av forutsetningen om at departementet skulle sette konkrete resultatmål ut fra de langsiktige energipolitiske målene, er det etter Riksrevisjonens vurdering kritikkverdig at Olje- og energidepartementet ikke har fulgt opp at Enova faktisk realiserer de forutsatte resultatene. Riksrevisjonen registrerer at både departementet og Enova vil arbeide videre med å utvikle resultatrapporteringen. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet og foretaket vil sørge for at kvaliteten og validiteten av de rapporterte energieresultatene forbedres.

Riksrevisjonens undersøkelse har påvist svakheter knyttet til Enovas saksbehandling, rapportering og oppfølging av den enkelte sak. Det er for eksempel ikke etablert en tilstrekkelig kvalitets-sikring og kontroll med at saksbehandlingen er enhetlig, transparent og etterrettelig. Riksrevisjonen ser at det kan være utfordrende for Enova å skulle være en liten, markedsrettet og lite byråkratisk organisasjon og samtidig ha ressurser til å nå ambisiøse mål og tilfredsstille kravene som er satt til forsvarlig saksbehandling og internkontroll. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Olje- og energidepartementet tatt tilstrekkelig hensyn til disse utfordringene, og det er viktig at departementet i sin videre styring og oppfølging av Enova sikrer at foretakets rammevilkår gir grunnlag for en effektiv og sikker forvaltning.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 16. mars 2010

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås

Riksrevisjonens undersøkelse av Enova SFs drift og forvaltning

Vedlegg til Dokument 3:6 (2009–2010)

Innhold

1	Innledning	21	6.3	Søknadsbehandling	56
1.1	Bakgrunn for undersøkelsen	21	6.3.1	Retningslinjer for søknadsbehandling	56
1.2	Mål og problemstilling	21	6.3.2	Vurdering av søknader	56
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	23	6.3.3	Kvalitetssikring	57
2.1	Tilnærming til problemstillingene	23	6.3.4	Støtteberettigelse og utløsende effekt	58
2.2	Nærmere om enkelte metoder	23	6.3.5	Konkurranseskriteriet	59
3	Revisjonskriterier	27	6.3.6	Innstillingsnotat	60
3.1	Forutsetninger om resultater og måloppnåelse	27	6.4	Vedtak	60
3.2	Forutsetninger om driften av Enova og forvaltningen av Energifondet	27	6.5	Prosjektoppfølgning	61
3.3	Forutsetninger om styring, oppfølging og kontroll	28	6.6	Prosjektavslutning	61
4	Oppbygging og bruk av Energifondet	31	6.7	Oppfølging i etterkant	62
4.1	Oppbyggingen av Energifondet	31	6.7.1	Rapportering	63
4.2	Bruken av Energifondet	32	7	Selskapsledelse og internkontroll i Enova	64
5	Enovas måloppnåelse	34	7.1	Strategi og innretningen av internkontrollen	64
5.1	Oppnåelse av resultatmål	34	7.1.1	Strategi	64
5.1.1	Kontraktsfestede energieresultater	34	7.1.2	Handlingsplaner	64
5.1.2	Sluttrapporterte energieresultater	36	7.1.3	Enovas internkontrollsystem	65
5.1.3	Realiserte energieresultater	37	7.2	Kontrollmiljøet i Enova	65
5.1.4	Varig energiomlegging – prosjektenes levetid	39	7.2.1	Organisering, fullmaktsstruktur og retningslinjer for arbeidet	65
5.1.5	Måloppnåelse per programområde	39	7.2.2	Kompetanse	67
5.1.6	Kostnadsutvikling	47	7.2.3	Bemanningsplan og rekrutteringspolicy	67
5.2	Oppnåelse av aktivitetsmål	48	7.2.4	Belønnings- og insentivsystemer	68
5.2.1	Programtilbud til husholdninger, kommuner og næringsliv	48	7.3	Risikostyring	68
5.2.2	Landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester	51	7.3.1	Risikohåndtering	68
5.2.3	Rådgivning og representasjon i internasjonale fora	52	7.4	Overvåking av arbeidet og internkontrollsystemet	69
5.2.4	Ekstern kontakt og koordinering	53	7.4.1	Overvåking	69
6	Effektiviteten i Enovas tilskuddsforvaltning	54	7.4.2	Styret	69
6.1	Markedsskapende aktivitet	54	8	Olje- og energidepartementets styring av Enova og Energifondet	70
6.1.1	Strategiske prioriteringer	54	8.1	Styringsinstrukser	70
6.1.2	Erfaringer med den markedsskapende rollen	55	8.2	Eierstyringen	70
6.2	Søknadsinnlegging	55	8.3	Oppdragsgiverrollen	70
			8.4	Målfastsettelse	71
			8.5	Måloppnåelse	71
			9	Vurderinger	72

Begrepsforklaringer	74
Referanseliste	76
Vedlegg	80

Tabelloversikt

Tabell 1	Utvalgte prosjekter	24
Tabell 2	Prosentfordeling av nettutvalg, utvalg og populasjon etter programområde	25
Tabell 3	Energifondets inntekter og total kapital i perioden 2002–2009. Tall i tusen kroner	31
Tabell 4	Årlige bevilgninger fra Energifondet til programområdene. Tall i mill. kroner	32
Tabell 5	Kontraktsfestede energieresultater per år og område. Tall i MWh	34
Tabell 6	Aggregerte kontraktsfestede resultater per periode. Tall i MWh	35
Tabell 7	Sluttrapporterte energieresultater per område og år, og som andel av kontraktsfestede energieresultater. Tall i MWh	36
Tabell 8	Aggregerte sluttrapporterte energieresultater per område og periode, og som andel av kontraktsfestede energieresultater. Tall i MWh	37
Tabell 9	Kontraktsfestet, sluttrapportert og sannsynlig realisert resultat i 2008 per programområde	38
Tabell 10	Kontraktsfestet resultat, bevilgninger og priser for vindkraftområdet	48
Tabell 11	Utvikling aktiviteter	52

Figuroversikt

Figur 1	Enovas varmeprogrammer per 2009	40
Figur 2	Levetidsjustert prisutvikling støtte per område	47
Figur 3	Enovamodellen	49
Figur 4	Fra søknad til prosjektavslutning	54
Figur 5	Søknadsbehandling i Enova. Fra søknad til innstillingsnotat	56
Figur 6	Støttens utløsende effekt	59
Figur 7	Enovas HR-paraply	65
Figur 8	Enovas organisasjonskart per september 2009	66
Figur 9	Oversikt over antall ansatte i Enova per 31. desember 2009	67

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for undersøkelsen

Myndighetene har satt fokus på *energiomlegging* av hensyn til både miljø og forsyningssikkerhet. Energiomlegging omfatter tiltak som bidrar til omlegging av energiproduksjonen slik at den i større grad baseres på fornybare energikilder, og til en mer effektiv utnyttelse av energi. Statsforetaket Enova SF (Enova) er et av statens viktigste virkemidler for å nå disse målsettingene. Det er derfor av avgjørende betydning at Enova er et velfungerende foretak med høy grad av måloppnåelse.

Enovas formål er å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon. Formålet ivaretas hovedsakelig gjennom forvaltningen av midlene fra Energifondet. Energifondet er et statlig fond som ble opprettet i forbindelse med omorganiseringen av energiomleggingsarbeidet. Fondet får sine inntekter fra et påslag i nettariifen (betalt av forbrukerne), avkastning fra Grunnfondet og fra bevilgninger over statsbudsjettet. Ved utgangen av 2008 sto det 3,1 mrd. kroner på Energifondets konto.

Enova ble opprettet ved kgl.res. av 1. juni 2001, med virkning fra 22. juni 2001. Ansvaret for energiomleggingsarbeidet ble overført til Enova 1. januar 2002. Statens eierskap i Enova forvaltes av Olje- og energidepartementet. Departementet er også oppdragsgiver for Enovas forvaltning av midlene fra Energifondet og fungerer dessuten som regulerende myndighet for energisektoren og klageorgan for energikonsesjoner.

I § 4 i Energifondets vedtekter er det slått fast at Olje- og energidepartementet og Enova skal inngå fireårige avtaler om bruk av Energifondets midler. Bestemmelsen er et resultat av Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 86 (2001–2002)¹ som la føringer for Olje- og energidepartementets styring av Enova. Intensjonen med avtalen er å sikre at midlene fra Energifondet blir forvaltet i samsvar med de målene og forutsetningene som ligger til grunn for Stortingets vedtak om opprettelsen av fondet, og innenfor de øvrige

rammene som gjelder bruken av fondets midler.² Olje- og energidepartementet inngikk på vegne av den norske stat første gang en fireårig avtale med Enova om forvaltningen av midlene fra Energifondet i juni 2002 for perioden fra 2002 til 2005. Gjeldende fireårsavtale, for perioden 2008–2011, ble undertegnet i juni 2008.

Ved opprettelsen av Enova ble det lagt vekt på at virksomheten skal være liten og lite byråkratisk, og benytte eksterne aktører der det er hensiktsmessig. Selskapet har vokst fra 12 ansatte ved utgangen av 2001 til 51 ansatte høsten 2009. Organiseringen av foretaket er utviklet fra å være matrisepreget, til å være linjeorganisert rundt de to fagavdelingene Energibruk og Energi-produksjon og med tre administrative avdelinger.

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp svakheter i rapporteringen og mangelfull oppfølging av tilskuddsmottakere fra Enovas side.³ Det er også blitt stilt spørsmål ved Enovas prioriteringer ved tildeling av tilskudd, og ved hvilke kriterier foretaket setter for tildeling av tilskudd.

1.2 Mål og problemstilling

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Enova effektivt fremmer miljøvennlig omlegging av produksjon og forbruk av energi. Målet er operasjonalisert i følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad nås målene som er satt for Enova og Energifondet når det gjelder miljøvennlig omlegging av produksjon og forbruk av energi?
- 2 I hvilken grad er Enovas tilskuddsforvaltning innrettet på en effektiv og hensiktsmessig måte?
 - a) Hvilke kriterier settes for tildeling av tilskudd?
 - b) Hvordan følges prosjekter som mottar tilskudd opp fra Enovas side?

1) Innst. O. nr. 41 (2002–2003) og Besl. O. nr. 54 (2002–2003).

2) Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova 1. juni 2008–31. desember 2011, side 1.

3) Dokument nr. 1 (2008–2009).

- 3 I hvilken grad er det etablert en tilfredsstillende selskapsledelse og internkontroll i Enova?
- 4 I hvilken grad har Olje- og energidepartementet etablert god styring og oppfølging av Enova?
 - a) Er kravene til god eierstyring ivaretatt?
 - b) Ivaretar Olje- og energidepartementet sin rolle som avtalepart i henhold til avtalen med Enova om forvaltning av Energifondet på en tilfredsstillende måte og i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, intervjuer, en spørreundersøkelse, spørrelister, fokusgrupper, saksmappegjennomgang og ekstern konsulentbistand.

2.1 Tilnærming til problemstillingene

Problemstilling 1 (om Enovas måloppnåelse) er i første rekke belyst gjennom analyse av Enovas resultatrapportering av kontraktsfestet og slutt-rapportert energiresultat for perioden 2001–2008, og grunnlagsdata for denne rapporteringen. Videre er det foretatt en etterprøving av realiserte energiresultater per 2008. Innhenting og analysen av opplysninger om dette er i hovedsak foretatt av eksterne konsulenter (se nærmere beskrivelse i kapittel 2.2). På vindområdet er informasjonen innhentet og analysert av Riksrevisjonen. Beskrivelsen av Enovas energiresultater er supplert med opplysninger fra programbeskrivelser, planer, evalueringer, presentasjoner fra Enova og svar fra Enova på konkrete spørsmål. Beskrivelsen av Enovas resultater knyttet til andre aktiviteter er basert på analyse av resultatrapporter, avtaler, planer, presentasjoner, brev og evalueringer. Videre er beskrivelsen basert på svar på spørrelister fra kommuner og sentrale samarbeidspartnere, fokusgrupper, en spørreundersøkelse rettet mot Enovas tilskuddsmottakere samt en rekke intervjuer.

Problemstilling 2 (om effektiviteten i Enovas tilskuddsforvaltning) er belyst ved en omfattende gjennomgang av dokumenter, svar på spørreundersøkelse sendt til Enovas tilskuddsmottakere, intervjuer og saksmappegjennomgang. I tillegg er funn fra den eksterne konsulentundersøkelsen også brukt til å belyse denne problemstillingen. Revisjonen omfatter perioden 2002–2008.

Problemstilling 3 (om selskapsledelse og internkontroll i Enova) og 4 (om Olje- og energidepartementets styring) er i all hovedsak belyst ved dokumentanalyse og intervjuer. I gjennomgangen av styringen i Enova har strategier, handlingsplaner, risikoanalyser, rutiner og instruksjoner vært sentrale kilder. Det er gjennomført intervjuer med administrerende direktør, finansdirektør, tillitsvalgt, verneombud, risk manager, en

spesialrådgiver og et utvalg av områdelederne. Videre er Enovas tidligere styreleder, nestleder og tidligere representant for de ansatte intervjuet samt representanter fra Olje- og energidepartementet. Intervjuene som er benyttet som data-grunnlag i undersøkelsen, er verifisert. Utsagnene fra intervjuet med Olje- og energidepartementet, som er benyttet i undersøkelsen, er etter avtale bekreftet i forbindelse med at departementet har fått rapporten til gjennomsyn.

2.2 Nærmere om enkelte metoder

Ekstern konsulentbistand

Informasjon om realiserte resultater av produksjon og energisparing som bidrar til å besvare problemstilling 1, er hentet inn og vurdert ved hjelp av eksterne konsulenter. Undersøkelsen er gjennomført av Econ Pöyry i samarbeid med KAN Energi og Norsk Energi.

Oppdraget gikk ut på å gjennomgå og etterprøve Enovas rapporterte energiresultater fra et utvalg slutt-rapporterte prosjekter som har energi-effektivisering og/eller produksjon av ny fornybar energi som mål. Formålet med gjennomgangen og etterprøvingen av rapporterte energiresultater har vært å vise faktiske og målbare gevinster av energiproduksjon og energieffektivisering, og ikke bare være en teoretisk etterprøving av de beregningene som allerede er foretatt.

Målet med undersøkelsen har vært å gi en faglig vurdering av kvaliteten på Enovas slutt-rapporterte energiresultater. Følgende problemstilling ble analysert:

Hvilke energigevinster har slutt-rapporterte prosjekter faktisk oppnådd, og hvordan måles/dokumenteres disse?

I den grad det har latt seg gjøre for de enkelte prosjektene, er det energiresultatet i 2008 som er vurdert mot slutt-rapportert energiresultat.

Programområdene som er omfattet av undersøkelsen, er industri, bolig, bygg og anlegg (BBA) og varme (inkludert biobrenselforedling). Enova har gitt støtte til over 900 prosjekter

Tabell 1 Utvalgte prosjekter

Program	Sluttrapporterte		Utvalgte		
	Antall	GWh	Antall	GWh	% av sluttrapp. GWh
Varmeenergi	71	698	7	412	59 %
Biobrenselproduksjon	13	617	5	387	63 %
Bolig, bygg og anlegg	148	460	14	123	27 %
Industri	94	771	6	387	50 %
Totalt	326	2 546	32	1 309	51 %

innenfor disse programmene, men det er kun en drøy tredel av disse som er sluttrapportert og dermed aktuelle for vurdering. Undersøkelsen er basert på et utvalg på 32 prosjekter. Utvelgelsen av prosjekter er ikke tilfeldig, men er i hovedsak knyttet til de største prosjektene på hvert programområde, for på den måten å dekke mer enn 50 prosent av totalt sluttrapportert resultat. Det kan imidlertid finnes systematiske skjevheter ut fra størrelse på prosjektene. Dette er begrunnet i en hypotese om at større prosjekteiere er mer profesjonelle enn mindre prosjekteiere. Sannsynligheten for dette er antakelig størst innenfor BBA-prosjekter. Det er derfor tatt med noen mindre BBA-prosjekter i utvalget.

Tabell 1 inneholder samlet informasjon om utvalget. Tabellen viser antall prosjekter innenfor de utvalgte programområdene og sluttrapportert resultat ved utgangen av 2008, totalt og for hvert

av programområdene. Videre viser tabellen antall utvalgte prosjekter per programområde og totalt sluttrapportert resultat for disse prosjektene. Utvalgets dekningsgrad er beregnet som utvalgets sluttrapporterte resultat i forhold til totalt sluttrapportert resultat.

For hvert prosjekt er det gjennomgått skriftlig dokumentasjon fra Enova i form av søknader, eventuell underveisrapportering og sluttrapporter. Alle tiltakshavere og i noen tilfeller også ansvarlig prosjektkoordinator er intervjuet, og det er innhentet data om energiproduksjon og/eller -bruk direkte fra disse. Fra energidataene er det gjennomført stikkprøvebaserte vurderinger av kvaliteten og egne beregninger av produksjon eller bruk. Bakgrunnen for dette er at data-materialet har vært for omfattende til å forsvare en grundig vurdering av alle tall.

Yara Porsgrunn, Herøya.

Foto: Enova



Tabell 2 Prosentfordeling av nettoutvalg, utvalg og populasjon etter programområde

	Nettutvalg	Utvalg	Populasjon
Antall prosjekter	305	771	1193
Biobrenselforedling	2,6 %	2,1 %	1,5 %
BBA	39,3 %	45,0 %	39,4 %
Industri	21,3 %	22,6 %	27,7 %
Ny teknologi	4,6 %	3,4 %	3,7 %
Opplæring	1,3 %	1,6 %	3,6 %
Varmeenergi	30,5 %	24,5 %	23,1 %
Vind	0,3 %	0,9 %	0,9 %

Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot Enovas tilskuddsmottakere. Utvalget for undersøkelsen omfattet alle prosjekter som har mottatt tilskudd fra Enova i perioden 2002–2008 innenfor utvalgte programområder, og som Enova har kontaktinformasjon til. Undersøkelsen ble sendt til den som er oppgitt som kontaktperson for prosjektet i Enovas prosjektregister. Noen av tilskuddsmottakerne har fått støtte til flere prosjekter. I slike tilfeller ble et tilfeldig prosjekt valgt ut til å være med i utvalget. Totalt omfattet utvalget 771 prosjekter. Frafall ga et bruttoutvalg på 756 prosjekter.⁴ Av disse ble det ikke oppnådd kontakt med 153 kontaktpersoner.⁵ Kontaktpersoner for 305 prosjekter besvarte undersøkelsen (nettutvalget), noe som gir en svarandel på 40,3 prosent.

Tabell 2 viser at forskjellene mellom nettoutvalg, utvalg og populasjon er relativt små på de fleste programområdene. Prosjekter innen BBA er imidlertid noe underrepresentert i nettoutvalget sammenlignet med utvalget. Nettoutvalget av prosjekter innen varmeenergi er overrepresentert både sammenlignet med utvalget og populasjonen.

Spørreundersøkelsen var inndelt på bakgrunn av ulike faser av prosjektet (søknadsprosessen, prosjektgjennomføringen og fasen etter slutt-rapportering). Respondentene ble stilt likeartede spørsmål om sine erfaringer med Enova, herunder Enovas informasjonsvirksomhet, tilgjengelighet og oppfølging, i de ulike prosjektfasene. De ble også spurt om hva som har vært effekten av tilskuddet (om energieresultatet ble som forutsatt, om prosjektgjennomføringen ble som forutsatt, og hvilke ringvirkninger tilskuddet har gitt i

form av nyinitierte prosjekter hos tilskuddsmottaker). Fordi respondentene befinner seg i ulike faser av prosjektprosessen, har respondentene kun fått spørsmål for de fasene som er relevante for deres prosjekt.

Spørrelister

Det ble sendt ut spørrelister til 20 kommuner som har mottatt støtte fra Enova i forbindelse med utarbeidelse av en energi- og klimaplan.⁶ Kommunene var geografisk spredt, og alle landets fylker var representert. 15 av kommunene svarte på undersøkelsen. Alle de utvalgte kommunene fikk tilsendt en spørreliste på ti spørsmål knyttet til arbeidet med en energi- og klimaplan. Her ble det blant annet spurt om kommunen tidligere har utarbeidet energi- og klimaplan, hvilke tiltak som er planlagt og om kommunen har søkt om støtte i etterkant av planen. Det ble også kartlagt hvordan Enovas kommuneprogram fungerer sammenlignet med andre tidligere og nåværende offentlige energi- og klimatiltak rettet mot kommunene.

Det ble også sendt ut spørrelister til følgende sju av Enovas samarbeidspartnere:

- Norges forskningsråd
- Husbanken
- Innovasjon Norge
- Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
- Statens forurensningstilsyn (SFT)
- Statnett

Samtlige forespurte samarbeidspartnere svarte på spørrelisten. De ble bedt om å beskrive samarbeidet med Enova, områder det samarbeides om, omfanget av samarbeidet og hvordan de

4) Minst 15 av prosjektene viste seg å være kansellert.

5) Dette skyldes feilaktig /ikke-oppdateret kontaktinformasjon i Enovas prosjektdatabase.

6) Spørrelisten er sendt til den ansvarlige for klima- og energiområdet i kommunen eller til rådmannen.

mener samarbeidet kan bidra til å nå Enovas mål om varig energiomlegging og økt energi-effektivisering. I tillegg ble samarbeidspartnerne gitt individuelle spørsmål knyttet til området partene samarbeider innenfor.

Fokusgrupper

Som bidrag til å vurdere hvorvidt Enova er et effektivt virkemiddel i omleggingen av energibruk og produksjon, er det blitt gjennomført to fokusgrupper. Én hadde representanter fra miljøvernorganisasjoner og én hadde representanter fra interesseorganisasjoner innen industri, bolig og bygg, varmeenergiproduksjon, biobrensel og vindkraftproduksjon. Fokusgruppene ble bedt om å gi innspill til hvordan Enova har løst oppgaven de er gitt som forvalter av Energifondet, hvordan Enova bidrar i den offentlige debatten om miljøvennlig energi og hvordan Enova bidrar til måloppnåelse innenfor sine ulike programområder. Deltakerne har fått sine utsagn til verifisering i etterkant. Utsagnene er benyttet i analysen av områdene de enkelte organisasjonene har særskilt kunnskap om, men ikke til å vurdere Enova som helhet.

Saksmappegjennomgang

For å få eksempler og bidrag til vurderingen av saksbehandlingen til Enova, er et mindre antall saksmapper gjennomgått. 19 saker ble valgt ut. Utvalget besto av seks aktive prosjekter som fikk tilskudd i 2008 og 12 prosjekter som ble ferdigstilt i 2008. Ett prosjekt (vind) ble ferdigstilt i 2007. Alle programområdene er representert med minst to prosjekter. Prosjektene er valgt ut slik at det i utvalget er oppnådd variasjon i størrelse på tilskudd, energieresultat og måloppnåelse. Formålet med gjennomgangen av de aktive prosjektene er å kontrollere om nye saksbehandlingsrutiner er blitt tilstrekkelig implementert i organisasjonen. Grunnlaget for tildeling av tilskudd er også blitt vurdert. Formålet med gjennomgangen av prosjekter som ble avsluttet i 2008, er å undersøke etterlevelse av saksbehandlingsrutiner når det gjelder prosjektoppfølgning og prosjektavslutning (sluttrapportering).

3 Revisjonskriterier

3.1 Forutsetninger om resultater og måloppnåelse

Med opprettelsen av Enova ønsket regjeringen å legge mer vekt på konkrete mål i energi-omleggingen.⁷ Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 29 (1998–1999) *Om energipolitikken*, jf. Innst. S. nr. 122 (1999–2000) ble det fastsatt resultatmål knyttet til avgrensning av energiforbruket og økt produksjon og bruk av fornybar energi, som siden har blitt videreført til å gjelde Enovas forvaltning av midlene fra Energifondet.⁸ Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 35 (2000–2001) *Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energilova)* understreket flertallet i energi- og miljøkomiteen at midlene i Energifondet skal gå til forbruksrettede og produksjonsrettede tiltak som stimulerer til den langsiktige omleggingen av energisektoren. Komiteen påpekte også at midlene må rettes inn mot å nå de målene som er satt for utbygging av vindkraft og andre nye fornybare energikilder, miljøvennlig varmeproduksjon og forbruksreduksjon.

I formålsparagrafen til Enova SF heter det at "Enova SFs formål er å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon". Av St.meld. nr. 13 (2006–2007) framgår det at "formålet med statens eierskap i Enova er å sikre eierskap til et virkemiddel for å oppnå energipolitiske mål".

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Olje- og energidepartementet er det lagt til grunn at Enova gjennom sin virkemiddelbruk skal

"utløse prosjekter som gir ny miljøvennlig energiproduksjon og energisparing tilsvarende 18 TWh/år innen utgangen av 2011. Basisåret er 2001. Innen utgangen av 2010 skal de bidra til minimum 4 TWh/år økt tilgang på vannbåren varme basert på nye fornybare energikilder, spillvarme og varmepumper, og minimum 3 TWh/år skal være økt produksjon av vindkraft."

7) Ot.prp. nr. 35 (2000–2001) og Innst. O. nr. 59 (2000–2001).

8) Innst. O. nr. 59 (2000–2001).

Gjennom avtalene med departementet er det også satt operative delmål for samlet effekt av Enovas tiltak:

- 5,5 TWh ved utgangen av 2005⁹
- 7 TWh ved utgangen av 2006¹⁰
- 10 TWh ved utgangen av 2007¹¹

Resultatmålet omfatter resultatene fra forvaltningen av Energifondet fra og med 2002, samt Norges vassdrags- og energidirektorats forvaltning av støtte til fornybar energi og energieffektivisering i 2001.

I henhold til St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap* skal Enova "legge til rette for en miljøvennlig utvikling av energisektoren på lang sikt, bl.a. gjennom tiltak knyttet til kunnskapsheving i befolkningen". Av St.prp. nr. 1 (2008–2009) framgår det blant annet at

"Enovas forvaltning av midlene fra Energifondet skal bidra til velfungerende markeder for effektive og miljøvennlige energiløsninger [...]", og at "Enova skal støtte demonstrasjon av ny teknologi som bidrar til energiomlegging på lang sikt. Enova skal ha et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester som på kort og lang sikt bygger opp under målene for energiomleggingen."

3.2 Forutsetninger om driften av Enova og forvaltningen av Energifondet

Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 35 (2000–2001) forutsatte energi- og miljøkomiteen at målsettingen er å skaffe flest mulig miljøvennlige og sparte energienheter på en mest mulig kostnads-effektiv måte.¹² Det framgår videre at Enova ikke selv skal bli en utøvende institusjon med oppbygging av et stort byråkrati, men at administrasjonen i Enova skal holdes på et minimum, og at foretaket i stedet skal bidra til markedsorientert virkemiddelbruk ved i hovedsak å benytte eksterne samarbeidspartnere.

9) Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova SF, perioden 2002–2005, revidert 22. september 2004.

10) Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova SF, 2006.

11) Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova SF, 2007.

12) Innst. O. nr. 59 (2000–2001).

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) står det at

"Enova tildeler midler i henhold til de mål og kriterier som er nedfelt i avtalen med OED om forvaltningen av Energifondet. Tildeling skjer på grunnlag av en vurdering av ulike prosjekter og aktiviteter. Enova søker å oppnå en mest mulig kostnadseffektiv utnyttelse av midlene. Viktige kriterier er blant annet at prosjektene skal bidra til en varig omlegging av energibruk og energiproduksjon. Støtten skal være utløsende for prosjektene. Videre vektlegges aktørenes gjennomføringsevne, prosjektens positive ringvirkningseffekter og betydning for markedsutviklingen."

At støtten skal være utløsende for prosjektet, innebærer at Enova kan gi støtte opp til et nivå der prosjektet oppnår en avkastning som er rimelig for lignende prosjekter i de aktuelle bransjene. Tildeling av midler skal være i samsvar med statsstøttereguleringen. Stortinget satte gjennom sin behandling av Ot.prp. nr. 35 (2000–2001)¹³ et kriterium om at aktører må konkurrere om oppdrag. Dette kommer videre til uttrykk i Enovas formålsbestemmelse i vedtektene § 2 fjerde ledd.

Økonomireglementet § 8 andre ledd innebærer at Enova som tilskuddsforvalter i tilskuddsbrev til den enkelte mottaker skal angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll i samsvar med bevilgningsreglementet § 10. I økonomibestemmelsene kapittel 6.3.8.2 står det følgende:

"Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Tilskuddsforvalter skal videre kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om måloppnåelsen, jf. pkt. 6.3.6. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og skal vurderes i forhold til målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. Tilskuddsforvalter skal kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivå og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes

hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen."

3.3 Forutsetninger om styring, oppfølging og kontroll

Krav til Enovas styring og oppfølging/foretaksledelse og kontrollmiljø

I henhold til statsforetaksloven¹⁴ § 23 hører forvaltningen av foretaket under styret, som skal se til at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter og retningslinjer fastsatt av foretaksmøtet. Videre har styret ansvar for en tilfredsstillende organisering av foretaket, og plikter å se til at registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. I henhold til økonomireglementet § 10 og statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse som framkommer i St.meld. nr. 22 (2001–2002) og St.meld. nr. 13 (2006–2007), har styret ansvar for at selskapet når de målene som eier har satt for selskapet. I St.meld. nr. 13 (2006–2007) framkommer det videre at styret på vegne av eier skal utøve en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapet.

Styret ansetter og fører tilsyn med administrerende direktør som står for den daglige ledelsen av foretaket. Administrerende direktør skal følge de retningslinjene og påleggene styret gir, jf. statsforetaksloven § 26. Videre har administrerende direktør et særlig ansvar for at styret mottar pålitelig, relevant og tidsriktig informasjon som er tilstrekkelig for at styret skal kunne utføre sine oppgaver.¹⁵

Standarder for selskapsledelse, som Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse¹⁶ (heretter kalt Norsk anbefaling) og OECDs prinsipper for eierstyring og selskapsledelse, skal sammen med standarder for internkontroll og risikostyring, som COSO-modellen¹⁷, sikre at selskapet når fastsatte mål og strategier. De aktuelle standardene gir et sett av normer for virksomheten som blant annet er knyttet til kontrollmiljø, risikohåndtering og etterprøvningsbarhet. Ved å følge COSO-modellens rammeverk for internkontroll og risikostyring skal virksomheten ha en rimelig grad av sikkerhet for måloppnåelse,

14) Lov om statsforetak av 30. august 1991 nr. 71 (statsforetaksloven).

15) *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*, NUES.

16) *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*, NUES.

17) *Internkontroll – et integrert rammeverk* (1994) og *Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk* (2004), Committee of sponsoring organizations of the treadway commission (COSO).

13) Innst. O. nr. 59 (2000–2001).

etterlevelse av lover og regler og korrekt regnskapsrapportering og annen resultatrapportering. I henhold til Norsk anbefaling har styret ansvar for at foretaket har adekvat risikostyring og god intern kontroll ut fra de bestemmelsene som gjelder for virksomheten. Som et ledd i selskapsledelse og internkontroll må selskapets risikoprofil (hvilken risiko selskapet aksepterer) fastsettes, potensielle hendelser som kan påvirke måloppnåelsen identifiseres, sannsynlighet og konsekvens av de identifiserte risikofaktorene vurderes, og det må fastsettes hvordan hver enkelt risikofaktor skal håndteres. Risikostyringen må være en integrert del av arbeidet med selskapets strategi.

I St.meld. nr. 22 (2001–2002) framkommer det at både sektorpolitiske og forretningsmessige mål skal rapporteres like grundig.

Departementets styring, oppfølging og kontroll
Enova er tiltenkt en uavhengig rolle med frihet under ansvar, jf. Ot.prp. nr. 35 (2000–2001). Stortinget la i sin behandling av odelstingsproposisjonen stor vekt på at foretaket skal drives i henhold til Stortingets fastlagte, overordnede rammer og mål, men selv avgjøre hvordan arbeidet skal organiseres og hvilke virkemidler som skal benyttes.¹⁸ Dette innebærer at:

"Departementet si rolle vil vere å setje konkrete resultatmål for verksemda på bakgrunn av dei langsiktige energipolitiske måla, og deretter følgje opp resultatata. Verksemda skal finne praktiske løysingar og forvalte fondsmidlane på ein slik måte at måla blir nådd."¹⁹

Statsforetaksloven regulerer forholdet mellom eier og foretakets organer ved å tillegge dem forskjellig ansvar og myndighet.²⁰ Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 22 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 264 (2001–2002), er det stilt opp generelle prinsipper for god eierstyring i staten. Økonomireglementet § 10 omhandler oppfølging av statens eierinteresser i ulike selvstendige rettssubjekter og angir at staten som eier innenfor rammene av gjeldende lover og regler skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med prinsipper for god eierstyring.

God eierstyring innebærer at eierskapet understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eier og styre.²¹ Av statsforetaksloven

§ 38 framgår det at departementet utøver den øverste myndighet i foretaket i foretaksmøtet. På foretaksmøtet velges blant annet styret. Styret har ansvaret for at foretaksmøtets vedtak gjennomføres, jf. lovens § 23. God eierstyring innebærer at eierbeslutninger skal vedtas i foretaksmøtet, mens forvaltningen av foretaket ligger til styret.

God eierstyring innebærer videre at selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap.²² I henhold til statsforetaksloven § 10 skal foretakets formål framgå av foretakets vedtekter. Videre stiller statsforetaksloven § 12 krav om at statsforetaket til enhver tid har en egenkapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i foretaket.

I henhold til økonomireglementet § 10 innebærer forvaltningen av eierinteressene fokus på at målene som er fastsatt for foretaket, nås. Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 35 (2000–2001), jf. Innst. O. nr. 59 (2000–2001) framgår det at "flertallet vil at departementet utarbeider klare suksesskriterier for virksomheten, slik at en enkelt kan rapportere tilbake om målene er nådd, og at virksomheten gir resultater". God eierstyring innebærer også at det legges vekt på at styret fungerer tilfredsstillende,²³ og at styresammensetningen kjennetegnes av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra foretakets egenart.²⁴

Økonomireglementet § 10 krever at departementet utformer retningslinjer for eieroppfølgingen. Styring, oppfølging og kontroll samt de tilhørende retningslinjene skal tilpasses statens eierandel, foretakets egenart og risiko og vesentlighet. Olje- og energidepartementet har i sine retningslinjer for forvaltning av eierinteressene i Enova beskrevet at statsråden plikter å holde seg orientert om foretakets virksomhet og utvikling, for på den måten å kunne følge opp at foretaket drives i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, gi Stortinget tilstrekkelig og korrekt informasjon og til å kunne ta raske og saklig forsvarlige avgjørelser knyttet til foretaket.

Økonomireglementet § 8 sier at departementet skal fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll for den enkelte tilskuddsordning og beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier. Kapittel 6.2.2.2 og 6.2.2.3 i

18) Innst. O. nr. 59 (2000–2001).

19) Ot.prp. nr. 35 (2000–2001), kapittel 4.1.

20) Lov om statsforetak av 30. august 1991 nr. 71 (statsforetaksloven).

21) Økonomireglementet, § 10.

22) Økonomireglementet, § 10 og St.meld. nr. 22 (2001–2002).

23) Økonomireglementet, § 10.

24) St.meld. nr. 22 (2001–2002).

økonomibestemmelsene angir at departementet, der forvaltning av tilskudd er overlatt til selvstendige rettssubjekter eid av staten, skal utarbeide oppdragsbrev. Kravene for den enkelte tilskuddsordningen skal omtales i oppdragsbrevet, jf. kapittel 6.2.1.1 punktene a til d og eventuelt e. Videre skal departementet føre kontroll med at forvaltningen utføres på en forsvarlig måte. Av kapittel 6.2.1.1 framgår det at det for tilskuddsordningen skal utarbeides mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier (beregningsregler), oppfølging og kontroll og evaluering.

4 Oppbygging og bruk av Energifondet

4.1 Oppbyggingen av Energifondet

For å sikre energiomleggingsarbeidet en langsiktig, stabil og forutsigbar økonomisk ramme ble Energifondet etablert i forbindelse med opprettelsen av Enova 1. januar 2002. Fondets midler forvaltes av Enova i henhold til Energifondets vedtekter, avtalen mellom Enova og Olje- og energidepartementet og årlige tildelingsbrev.

Energifondet blir tilført midler gjennom påslag på nettariffen, ved bevilgninger over statsbudsjettet og fra 2007 overføringer fra *Grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering* (Grunnfondet). I tillegg blir avkastningen av fondsinnskuddet i Norges Bank lagt til fondet.

Tabell 3 gir en oversikt over sammensetningen og utviklingen i Energifondets inntekter fra opprettelsen i 2002 fram til 2009.

Tabell 3 viser at Energifondets samlede inntekter i 2008 var om lag 1,4 mrd. kroner. Anslaget for 2009 er en samlet inntekt på drøye 2,6 mrd. kroner. Ved utgangen av 2008 var beholdningen på Energifondets konto nærmere 3,1 mrd. kroner.

Ved opprettelsen av Energifondet ble det vedtatt et påslag på nettariffen på 0,3 øre per kWh. Påslaget overføres til Energifondet i henhold til

egen forskrift.²⁶ Ved en forskriftsendring som trådte i kraft 1. januar 2004, økte påslaget på nettariffen fra 0,3 til 0,8 øre per kWh. Påslaget på nettariffen ble økt til 1 øre per kWh fra 1. juli 2004. Tabell 3 viser at påslaget på nettariffen i perioden 2002–2009 samlet har gitt Energifondet nærmere 4,5 mrd. kroner i inntekter. Siden 2005 har den årlige inntekten fra dette påslaget vært på i overkant av 700 mill. kroner.

I 2007 ble Grunnfondet etablert med et innskudd på 10 mrd. kroner, for videre å styrke energiomleggingsarbeidet. I 2009 ble Grunnfondet tilført ytterligere 10 mrd. kroner. Som et ledd i oppfølgingen av vedtakene i klimaforliket,²⁷ er det foreslått å tilføre ytterligere 5 mrd. kroner til fondet i 2010. Den årlige avkastningen fra Grunnfondet anslås å bli i størrelsesorden 1 mrd. kroner når fondskapitalen kommer opp i 25 mrd. kroner.²⁸ Fondets avkastning føres årlig inn på statsbudsjettets inntektsside (post 80), og tilsvarende beløp bevilges på statsbudsjettets utgiftsside (post 50) som overføringer til Energifondet.²⁹

Stortinget bevilger midler til Energifondet over statsbudsjettet under kapittel 1825, post 50. Bevilgningene over statsbudsjettet ble holdt på et høyt nivå fram til 2004. På bakgrunn av økningen i nettariffen i 2004 ble overføringene vesentlig

Tabell 3 Energifondets inntekter og totalkapital i perioden 2002–2009²⁵. Tall i tusen kroner

Inntektskilde	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bevilgning over statsbudsjettet	270 000	259 000	60 000			12 000	200 000	1 390 000
Påslag på nettariffen	160 620	192 425	470 317	717 916	735 164	734 057	723 192	758 008
Avkastning på Grunnfondet						-1 884	399 000	392 231
Avkastning på innskudd i NB	18 656	12 032	13 497	27 938	50 040	85 827	101 420	56 142
Andre inntekter	80 148	495			1 944			
Sum	529 424	463 952	543 814	745 854	787 148	830 001	1 423 612	2 596 381
Energifondets kapital	497 661	665 180	935 077	1 382 711	1 813 300	2 200 353	3 084 777	

25) Tallene er hentet fra Energifondets årsregnskap og Olje- og energidepartementets årlige budsjettproposisjoner.

26) Forskrift om Energifondet skal sikre en effektiv innbetaling og kontroll av bidrag til Energifondet. Forskriften er fastsatt av Olje- og energidepartementet 10. desember 2001 med hjemmel i energiloven § 4-4 og 7-6.

27) St.meld. nr. 34 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008).

28) Prop. 1 S (2009–2010), side 62.

29) St.prp. nr. 1 (2006–2007), side 49.

redusert. Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 37 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 139 (2008–2009), ble post 50 økt med 1190 mill. kroner. Dette var et ledd i regjeringens tiltakspakke for å motvirke følgene av finanskrisen på blant annet arbeidsmarkedet.

4.2 Bruken av Energifondet

Hovedmål for Energifondet

Retningslinjene for bruken av Energifondets midler er fastsatt i Energifondets vedtekter og avtalen mellom Olje- og energidepartementet og Enova. Avtalen angir målstrukturen for Enovas arbeid. Med avtalen i 2007 ble det trukket opp seks *hovedmål* for hva Enovas forvaltning av midlene fra Energifondet skal bidra til:

- mer effektiv bruk av energi
- økt bruk av andre energibærere enn strøm og olje til oppvarming
- økt produksjon fra fornybare kilder
- introduksjon og utvikling av nye teknologier og løsninger i energimarkedet
- velfungerende markeder for effektive og miljøvennlige energiløsninger
- økt kunnskap i samfunnet om mulighetene for å ta i bruk effektive og miljøvennlige energiløsninger

Støttetildeling til energiomleggingsprosjekter

Enovas støtteregime baseres for det meste på at det innvilges *investeringsstøtte* til definerte prosjekter.³⁰ Investeringsstøtte innebærer at et prosjekt kan motta støtte til en viss andel av sine kostnader knyttet til en investering i fornybar energiproduksjon eller energieffektiviserings tiltak.

Enova har valgt å organisere sine virkemidler i *programmer*. Et program er et virkemiddel som er rettet mot én eller flere spesifikke målgrupper, og som har fastsatte søknadsfrister og søknadskriterier. Organiseringen er valgt for å målrette virkemiddelbruken og for lettere å kunne prioritere mellom relativt like prosjekter.³¹ Enova står i stor grad fritt til å utforme sin programportefølje slik de finner det hensiktsmessig. De enkelte programmene presenteres i kapittel 5.1.5.

Enovas programportefølje i 2009 er inndelt i åtte programområder organisert under Enovas to fagavdelinger, Energibruk og Energiproduksjon.

Energiproduksjon	Energibruk
Fornybar varme	BBA
Fornybar kraft	Industri
Ny teknologi	Kommune
Naturgass	Husholdning

I perioden 2002–2008 har Enova bevilget til sammen nærmere 3,7 mrd. kroner til prosjekter innenfor de ulike programområdene. Fordelingen er vist i tabell 4.

Tabellen viser blant annet at prosjekter innen varmeprogrammet har mottatt størst andel av de samlede bevilgningene med 35 prosent, mens biobrensel har mottatt den laveste andelen.

Annen bruk av Energifondet

Det avsettes årlig en sum til Enova SF som skal dekke administrasjons- og driftskostnader som påløper ved forvaltning av fondet. Beløpet fastsettes av Olje- og energidepartementet i det årlige tildelingsbrevet. Videre benyttes Energifondets midler til å dekke kostnader i forbindelse med avtalefestede oppgaver eller aktiviteter, som

Tabell 4 Årlige bevilgninger fra Energifondet til programområdene. Tall i mill. kroner³²

Område	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Sum	%
Vind	35	27	186	137			445	830	23 %
Varme	49	36	77	76	301	316	436	1 292	35 %
Biobrensel		9	14	7	4	5	3	41	1 %
BBA	47	58	69	123	122	126	159	703	19 %
Industri	20	17	57	44	165	200	146	649	18 %
Ny teknologi	19		9	2	7	72	52	161	4 %
Sum	170	147	412	389	599	719	1 241	3 676	100 %

30) Olje- og energidepartementet oppgir i intervju at Enova ikke kan forplikte seg til ikke-definert framtidig utbetaling. Dette utelukker for eksempel produksjonsstøtte, og investeringsstøtte blir dermed det eneste reelle alternativet.

31) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF.

32) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 33 og 34.

informasjonstjenester, analysevirksomhet og internasjonalt arbeid. I 2008 utgjorde utbetaling til prosjekter (både Enova-initierte og prosjekter overtatt fra NVE) om lag 378 mill. kroner. Administrasjonskostnader er bokført til nærmere 75 mill. kroner, og utbetaling til avtalefestede oppgaver ca. 91 mill. kroner.

5 Enovas måloppnåelse

5.1 Oppnåelse av resultatmål

Enova måler energieresultater av tiltakene som har fått tilskudd fra Energifondet. Enova opererer med tre kategorier energieresultater som anses å være nådd på ulike tidspunkter av et prosjekts levetid. Disse er

- *kontraktsfestede energieresultater* (se kapittel 5.1.1)
- *sluttrapporterte energieresultater* (se kapittel 5.1.2)
- *realiserte energieresultater* (se kapittel 5.1.3).

Kostnadsutviklingen er beskrevet i kapittel 5.1.6. Alle energieresultatene er knyttet til et programområde. Energieresultatene for det enkelte programområde er beskrevet i kapittel 5.1.5.

5.1.1 Kontraktsfestede energieresultater

Tildelt støtte i et prosjekt er knyttet opp mot et forventet energieresultat. Dette energieresultatet inngår som en del av kontraktsgrunnlaget mellom støttmottaker og Enova. Dersom resultatet ikke oppnås, vil dette medføre en tilsvarende avkorting av støttebeløpet. Kontraktsfestet energieresultat er forventet realisert energieresultat på kontrakts-tidspunktet.³³

Tabell 5 viser samlet kontraktsfestet resultat per år i perioden 2001–2008. Mange prosjekter som er tildelt støtte, er senere *kansellert* av ulike grunner. Støtten trekkes tilbake, og prosjektenes resultater fjernes fra Enovas resultatsammenstillinger. Dette fører til at det samlede opprinnelig kontraktsfestede resultatet blir redusert. Tabellen viser omfanget av kanselleringer, nominelt og prosentvis, og oppdatert kontraktsfestet resultat ved utgangen av 2008. I tabellen er det oppdaterte resultatet kategorisert etter programområde og år.³⁴ Også resultater fra prosjekter startet av NVE, som Enova har overtatt administrasjonen av og kan godskrive resultatene av, er tatt med.

I Enovas årsrapporter vises samlet energieresultat fra starten til og med rapporteringsåret. På den måten kommer det fram hvordan Enova ligger an til å nå aggregerte mål eller delmål. Tabell 6 viser aggregerte kontraktsfestede resultater for alle årsperiodene fra 2001 til 2008, basert på opplysningene i tabell 5. I tillegg viser tabell 6 omfanget av oppdatert kontraktsfestet resultat ved utgangen av 2008 for aktive prosjekter.³⁵

Tabell 5 Kontraktsfestede energieresultater per år og område. Tall i MWh

Område	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Opprinnelig kontraktsfestet resultat	820 000	921 000	1 827 000	2 223 000	2 011 000	2 059 000	2 370 000	2 149 392
Kansellert		357 635	782 014	662 553	485 600	226 709	276 700	
Kansellert %	0 %	39 %	43 %	30 %	24 %	11 %	12 %	0 %
Vind	120 000	80 000	124 000	454 200	336 500			278 700
Varme	328 000	165 767	240 275	215 222	191 945	570 014	738 598	839 597
Biobrensel			295 270	255 300	162 000	100 000	162 900	60 000
BBA	44 000	140 255	258 921	257 073	556 054	396 070	362 237	423 543
Industri	300 000	176 700	103 537	343 331	278 200	759 227	814 481	536 982
Ny teknologi	28 000	642		35 322	701	6 980	4 717	10 571
Opplæring			22 982					
Husholdninger							10 368	
Oppdatert kontraktsfestet resultat per 2008	820 000	563 365	1 044 986	1 560 447	1 525 400	1 832 291	2 093 300	2 149 392

34) Tallene er hentet inn fra Enova i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse.

35) Disse tallene er basert på opplysninger fra en detaljert oversikt over Enovas prosjektportefølje ved utgangen av 2008. I denne oversikten er tilordningen av prosjektene til det enkelte år litt annerledes enn i det øvrige tallmaterialet fra Enova. Dette medfører at opplysningene om fordeling på aktive prosjekter ikke er fullstendig konsistente med de øvrige opplysningene i tabellen.

33) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 43.

Tabell 6 Aggregerte kontraktsfestede resultater per periode. Tall i MWh

Område	Aggreger 2001–2002	Aggregert 2001–2003	Aggregert 2001–2004	Aggregert 2001–2005	Aggregert 2001–2006	Aggregert 2001–2007	Aggregert 2001–2008
Opprinnelig kontraktsfestet resultat	1 741 000	3 568 000	5 791 000	7 802 000	9 861 000	12 231 000	14 380 392
Kansellert	357 635	1 139 649	1 802 202	2 287 802	2 514 511	2 791 211	2 791 211
Kansellert %	21 %	32 %	31 %	29 %	25 %	23 %	19 %
Vind	200 000	324 000	778 200	1 114 700	1 114 700	1 114 700	1 393 400
Varme	493 767	734 042	949 264	1 141 210	1 711 224	2 449 822	3 289 419
Biobrensel		295 270	550 570	712 570	812 570	975 470	1 035 470
BBA	184 255	443 176	700 250	1 256 303	1 652 373	2 014 610	2 438 153
Industri	476 700	580 237	923 568	1 201 768	1 960 995	2 775 476	3 312 458
Ny teknologi	28 642	28 642	63 963	64 665	71 644	76 361	86 932
Opplæring		22 982	22 982	22 982	22 982	22 982	22 982
Husholdninger						10 368	10 368
Oppdatert kontraktsfestet resultat per 2008	1 383 365	2 428 351	3 988 798	5 514 198	7 346 489	9 439 789	11 589 181
Aktive per 2008	20 700	308 064	874 518	1 639 100	3 350 951	5 639 035	7 409 410

Tabell 6 viser at Enova i perioden 2001–2008 har kontraktsfestet et energiresultat på totalt 14,4 TWh, mens tabell 5 viser at Enova i perioden 2003–2008 opprinnelig har kontraktsfestet rundt 2 TWh årlig. Tabellene viser videre at en relativt stor del av de opprinnelig kontraktsfestede resultatene blir kansellert. Ved utgangen av 2008 var aggregert kontraktsfestet resultat redusert med 2,8 TWh som følge av kanselleringer, slik at Enova i perioden 2001–2008 har kontraktsfestet energiresultater på til sammen 11,6 TWh. Tabell 5 viser at omfanget av kanselleringer for årene 2002 og 2003 så langt er på rundt 40 prosent. For disse årene er prosjektene i hovedsak avsluttet, men det er mulig at kanselleringsandelen fortsatt stiger noe. For de senere årene er kanselleringsandelen lavere, men for disse årene er andelen aktive prosjekter også større.

Tabell 6 viser at Enova ved utgangen av 2008 hadde et kontraktsfestet resultat på 5514 GWh for tiltak det ble gitt støtte til i perioden 2001–2005. Fram til 2008 har kanselleringer redusert kontraktsfestet resultat med 2288 GWh. Dette utgjør 29 prosent av opprinnelig kontraktsfestet resultat for den aktuelle perioden. Videre viser tabellen at et kontraktsfestet resultat på 1639 GWh er relatert til prosjekter som fortsatt var aktive ved utgangen av 2008. Dette innebærer at det er svært sannsynlig at endelig kontraktsfestet resultat for tiltak som mottok tilskudd i perioden 2001–2005, vil bli lavere enn 5,5 TWh, som er delmålet for perioden.

Tabell 6 viser at Enova ved utgangen av 2008 hadde et kontraktsfestet resultat på 7346 GWh for tiltak det ble gitt støtte til i perioden 2001–2006. Fram til 2008 har kanselleringer redusert kontraktsfestet resultat med 2515 GWh. Dette utgjør 25 prosent av opprinnelig kontraktsfestet resultat for den aktuelle perioden. Videre viser tabellen at et kontraktsfestet resultat på 3351 GWh er relatert til prosjekter som fortsatt var aktive ved utgangen av 2008. Dette innebærer at det er svært sannsynlig at endelig kontraktsfestet resultat for tiltak som mottok tilskudd i perioden 2001–2006, vil bli lavere enn 7 TWh, som er delmålet for perioden.

Tabell 6 viser også at Enova ved utgangen av 2008 hadde et kontraktsfestet resultat på 9440 GWh for tiltak det ble gitt støtte til i perioden 2001–2007. Fram til 2008 har kanselleringer redusert kontraktsfestet resultat med 2791 GWh. Dette utgjør 23 prosent av opprinnelig kontraktsfestet resultat for den aktuelle perioden. Videre viser tabellen at et kontraktsfestet resultat på 5639 GWh er relatert til prosjekter som fortsatt var aktive ved utgangen av 2008. Det oppdaterte kontraktsfestede resultatet for tiltak som mottok tilskudd i perioden 2001–2007, er allerede lavere enn 10 TWh, som er delmålet for perioden. Det er sannsynlig at energiresultatet vil reduseres ytterligere som følge av framtidige kanselleringer.

5.1.2 Sluttrapporterte energieresultater

Enova introduserte begrepet sluttrapportert energieresultat i 2005.³⁶ Sluttrapportert energieresultat er en oppdatert prognose på realiserte resultater når prosjektet slutføres. Alle prosjekter med energieresultat leverer en sluttrapport. Enova vurderer om energieresultatet som rapporteres, er rimelig.³⁷ Fra 2005 har Enova i tillegg til kontraktsfestede resultater årlig rapportert samlede sluttrapporterte resultater. Rapporteringsmåten har utviklet seg gjennom Enovas levetid.

På forespørsel har Enova oversendt en tabell over sluttrapporterte energieresultater i perioden 2001–2008 (tallene gjelder per 31. desember 2008). Tabell 7 viser sluttrapportert energieresultat totalt og fordelt på områder. Resultatene er tilordnet det året det ble gitt tilsagn om støtte.

Det tar normalt flere år å gjennomføre de prosjektene som mottar støtte fra Enova. Det er derfor naturlig at sluttrapportert resultat er lavere enn kontraktsfestet inntil tiltakene er ferdigstilt.

Tallene i tabell 7 kan sammenlignes med oversikten over kontraktsfestede energieresultater, jf. tabell 5. Dette er gjort i den nederste delen av tabell 7, som viser prosentvis fordeling av sluttrapportering i forhold til kontraktsfestet resultat på de respektive programområdene. På grunn av gjennomføringstiden vil en mindre andel av de siste årenes prosjekter være sluttrapportert, og prosentvis sluttrapportering for 2008 er derfor null.

Tabell 8 viser aggregerte sluttrapporterte energieresultater per periode. Tallene i tabellen kan sammenlignes med oversikten over kontraktsfestede energieresultater, jf. tabell 6. Den nederste delen av tabell 8 viser prosentvis fordeling av sluttrapportering i forhold til kontraktsfestet resultat per periode. På samme måte som i tabell 7 medfører gjennomføringstiden at graden av sluttrapporterte aggregerte energieresultater er lavere når nyere prosjekter inkluderes.

Tabell 7 Sluttrapporterte energieresultater per område og år, og som andel av kontraktsfestede energieresultater. Tall i MWh

Sluttrapporterte energieresultater								
Område	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Vind	120 000		126 746	380 994	179 259			
Varme	328 000	170 323	222 320	40 570	81 770	69 813	14 180	
Biobrensel			154 000	255 300	162 000	100 000	45 200	
BBA	44 000	121 994	149 622	119 952	54 013	14 140		
Industri	300 000	156 500	133 022	328 931	106 023	46 628		
Ny teknologi	28 000	800		2	131	1 767		
Opplæring			16 420					
Husholdninger								
Totalt	820 000	449 617	802 131	1 125 749	583 196	232 347	59 380	

Prosentvis sluttrapportering av kontraktsfestede resultater								
Område	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Vind	100 %	0 %	102 %	84 %	53 %			0 %
Varme	100 %	103 %	93 %	19 %	43 %	12 %	2 %	0 %
Biobrensel			52 %	100 %	100 %	100 %	28 %	0 %
BBA	100 %	87 %	58 %	47 %	10 %	4 %	0 %	0 %
Industri	100 %	89 %	128 %	96 %	38 %	6 %	0 %	0 %
Ny teknologi	100 %	125 %		0 %	19 %	25 %	0 %	0 %
Opplæring								
Husholdninger							0 %	
Totalt	100 %	80 %	77 %	72 %	38 %	13 %	3 %	0 %

36) Resultatrapport 2005, Enova SF, side 7.

37) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 44.

Tabell 8 Aggregerte sluttreporterte energieresultater per område og periode, og som andel av kontraktsfestede energieresultater. Tall i MWh

Sluttreporterte energieresultater							
Område	Aggregert 2001–2002	Aggregert 2001–2003	Aggregert 2001–2004	Aggregert 2001–2005	Aggregert 2001–2006	Aggregert 2001–2007	Aggregert 2001–2008
Vind	120 000	246 746	627 741	807 000	807 000	807 000	807 000
Varme	498 323	720 643	761 213	842 983	912 796	926 976	926 976
Biobrensel		154 000	409 300	571 300	671 300	716 500	716 500
BBA	165 994	315 615	435 567	489 580	503 720	503 720	503 720
Industri	456 500	589 522	918 454	1 024 476	1 071 104	1 071 104	1 071 104
Ny teknologi	28 800	28 800	28 802	28 933	30 700	30 700	30 700
Opplæring		16 420	16 420	16 420	16 420	16 420	16 420
Husholdninger							
Totalt	1 269 617	2 071 747	3 197 496	3 780 693	4 013 040	4 072 420	4 072 420

Prosentvis sluttreportering av kontraktsfestede resultater							
Område	Aggregert 2001–2002	Aggregert 2001–2003	Aggregert 2001–2004	Aggregert 2001–2005	Aggregert 2001–2006	Aggregert 2001–2007	Aggregert 2001–2008
Vind	60 %	76 %	81 %	72 %	72 %	72 %	58 %
Varme	101 %	98 %	80 %	74 %	53 %	38 %	28 %
Biobrensel		52 %	74 %	80 %	83 %	73 %	69 %
BBA	90 %	71 %	62 %	39 %	30 %	25 %	21 %
Industri	96 %	102 %	99 %	85 %	55 %	39 %	32 %
Ny teknologi	101 %	101 %	45 %	45 %	43 %	40 %	35 %
Opplæring		71 %	71 %	71 %	71 %	71 %	71 %
Husholdninger							
Totalt	92 %	85 %	80 %	69 %	55 %	43 %	35 %

Tabell 8 viser at sluttreportert energieresultat for perioden 2001–2008 er på om lag 4,1 TWh. Dette utgjør 35 prosent av rapportert kontraktsfestet resultat på 11,6 TWh. Enovas resultatrapporter viser at det var ferdigstilte prosjekter med et sluttreportert resultat på 1,4 TWh ved utgangen av 2005, mens tilsvarende resultater for 2006 og 2007 var på henholdsvis 2,2 TWh og 3,6 TWh.

Tabell 7 viser at de kontraktsfestede resultatene fra NVE-prosjektene fra 2001 er sluttreportert fullt ut. Dette er knyttet til at Enova i 2006 besluttet at ingen prosjekter fra 2001 skal følges videre. Derfor telles resultatene fra disse prosjektene sammen med de sluttreporterte resultatene selv om prosjektene ikke faktisk er registrert som sluttreporterte.³⁸

En gjennomgang av Enovas prosjektregister per 31. desember 2008 viser at av 695 ferdigstilte prosjekter har 164 oppnådd et sluttreportert energieresultat som er høyere enn kontraktsfestet resultat. 421 prosjekter oppgir at sluttreportert

resultat er like stort som kontraktsfestet resultat, mens 110 oppnådde et lavere sluttreportert enn kontraktsfestet resultat. Samlet sett for de 695 ferdigstilte prosjektene er sluttreportert energieresultat i perioden 2002–2008 lavere enn det kontraktsfestede resultatet: 3252,4 GWh i sluttreportert resultat mot 3359,8 GWh i kontraktsfestet energieresultat.

5.1.3 Realiserte energieresultater

Realiserte energieresultater måler i hvilken grad et gjennomført prosjekt faktisk produserer eller sparer energi. Realisert energieresultat skal være basert på en gjennomgang/revisjon av hva prosjektene faktisk har oppnådd av energieresultater. Til forskjell fra kontraktsfestet og sluttreportert energieresultat er realisert energieresultat ikke basert på forventninger, og er i utgangspunktet ikke et estimat. I praksis kan det være utfordrende å tallfeste realiserte energieresultater, og utfordringene kan være ulike for energiproduksjon og energibruk. Det kan også ofte gå lang tid før prosjektene er ferdigstilte og realiserte resultater kan rapporteres. Realisert resultat av Enovas

38) Resultat- og aktivitetsrapport 2006, Enova SF side 9.

Tabell 9 Kontraktsfestet, sluttrapportert og sannsynlig realisert resultat i 2008 per programområde

Programområde	Tilskuddsbeløp (mill. kroner)	Energieresultat (GWh)			Usikkerhet (prosent)
		Kontraktsfestet	Sluttrapportert	Realisert	
Varme	57,5	397	412	443	10 %
Biobrensel	17,1	387	387	224	23 %
BBA	21,1	132	123	106	13 %
Industri	44,4	356	387	376	16 %
Totalt	140,1	1 283	1 309	1 149	15 %

aktiviteter inkluderer ringvirkningene av den støtten som gis.³⁹ Enova rapporterer ikke realiserte energieresultater.

Realiserte resultater for områdene varme, biobrensel, BBA og industri

I tabell 9 oppsummeres hovedfunnene fra den gjennomførte etterprøvingen av sluttrapporterte resultater. Tabellen viser tilskuddsbeløp, kontraktsfestet resultat, sluttrapportert resultat og anslaget på realisert energieresultat for de utvalgte prosjektene i 2008. Videre er usikkerheten til det realiserte energieresultatet angitt i prosent. Tabellen viser at realisert energieresultat totalt for prosjektene som er gjennomgått, er anslått til 1149 GWh i 2008. Dette er lavere enn det sluttrapporterte resultatet på 1309 GWh.

Samtidig er det knyttet en ikke ubetydelig usikkerhet til disse tallene. Det er lagt til grunn at de veldrevne og godt dokumenterte prosjektene har en usikkerhet på +/- 10 prosent, mens de minst veldrevne har en usikkerhet på +/- 30 prosent. Dette innebærer at totalt energieresultat ligger et sted i intervallet 0,9 til 1,3 GWh, tilsvarende en total usikkerhet på +/- 15 prosent. Usikkerheten er knyttet til ulike forhold ved prosjektene, deres interne oppfølging av gjennomførte tiltak og resultatrapporteringen til Enova. Etterprøvingen viser at blant andre følgende forhold er avgjørende for hvor sikkert resultatet kan fastsettes:

- Både Enova og prosjekteierne ser ut til å ha god kontroll over og rapportering av finansielle størrelser, men det er til dels store mangler når det gjelder dokumentasjon av rapportert energieresultat. Flere av sluttrapportene Enova mottar mangler dokumentasjon av energieresultat, de er forholdsvis uensartete og har ulikt detaljeringsnivå.
- Selv om prosjektene i prinsippet plikter å rapportere oppnådde resultater i fem år etter at prosjektet er sluttført, viser etterprøvingen at Enova i varierende grad følger opp etter

sluttrapporteringstidspunktet. Områdene industri og BBA skal rapportere via Industri-nettverket og Bygningsnettverket. For de øvrige områdene finnes det ingen standardisert rapporteringsform.

- For energibesparelser ser det ikke ut til å være noen standard for korrigerende i forhold til eksterne faktorer som utetemperatur, driftsendringer mv. Prosjekteierne praktiserer dette forskjellig og det er stor variasjon i hvilke korrigerende som gjøres. Dette betyr at rapporteringen ikke blir enhetlig og at det kan være vanskelig å sammenligne prosjektene på tvers og over tid.
- Støtte gitt i flere ledd i verdikjeden for varme-produksjon innebærer en teoretisk mulighet for at energieresultatene blir talt dobbelt, hvilket skaper usikkerhet. Det har ikke vært mulig å avdekke om dette har vært tilfelle i noen av de analyserte prosjektene.

Realiserte resultater for området vind

For området vind er det hentet inn produksjonstall fra til sammen ni tilsagn som utgjør sju prosjekter.⁴⁰ De utbygde prosjektene produserte totalt 788 GWh strøm i 2008.⁴¹ Årsproduksjonen for vindkraftverkene kan samlet forventes å variere med +/- 20 prosent på grunn av variasjoner i vindressursen. 2008 anses å være et normalt vindressursår.⁴² 788 GWh blir da realisert resultat for de Enova-støttede prosjektene innenfor dette området.

Enova skriver i en rapport sammen med NVE at produksjonstallene de senere årene viser at norske vindparker i gjennomsnitt produserer 10–20 prosent lavere enn forventet brukstid på

39) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 44.

40) Ett av disse prosjektene er i hovedsak et teknologiutviklingsprosjekt og prosjektet inngår derfor ikke i beregningen av realisert energieresultat. Ett ferdigstilt prosjekt, et lite testfelt, er det ikke innhentet data fra.

41) I én vindpark var ikke alle møllene i drift hele året, og det er gjort en teoretisk beregning av produksjonen i 2008. Total produksjon i 2008, rapportert til NVE, var 917 GWh. Dette tallet inkluderer også prosjekter som ikke er støttet av Enova.

42) E-post fra NVE 9. november 2009.

3000 brukstimer.⁴³ I 2007 gjennomførte Enova, i samarbeid med NVE, den første innsamlingen av erfaringsdata på vindkraftproduksjon i Norge.⁴⁴ I prosjektet ble det etablert data på reell produksjon i forhold til estimert produksjon. Enova har foreløpig ikke korrigert de sluttrapporterte energieresultatene etter erfart produksjon. Enova planlegger imidlertid å sende ut et brev som utdyper rapporteringskravet i kontrakten til alle prosjekteiere som har mottatt støtte. Det arbeides med rutiner for oppfølging og dokumentasjon av realiserte energieresultater.

5.1.4 Varig energiomlegging – prosjektenes levetid

Enova legger til grunn at prosjekter som tildeles støtte, har en viss levetid. Levetidsperspektivet har sammenheng med pålegget om at Energifondets midler skal brukes kostnadseffektivt. Kostnadseffektivitet innebærer en maksimering av samlet energiresultat per anvendt krone over tiltakenes samlede levetid. Jo lengre levetid et prosjekt har, jo rimeligere vil tiltaket være per år av levetiden.⁴⁵ I beregninger av levetid brukes antagelser om 10 års levetid på energispareprosjekter og 20 år på energiproduksjon.

At et tiltak har begrenset levetid vil innebære at energieresultatene fra tiltaket må fases ut av resultatrapporteringen når levetiden er utløpt. Håndtering av levetid i forbindelse med sluttrapportering har foreløpig ikke vært aktuelt. Olje- og energidepartementet uttaler i intervju at man ikke har tatt hensyn til levetid ved fastsettelsen av langsiktige aggregerte mål. Det er imidlertid kun et spørsmål om tid før Enova må ta stilling til hvordan en utfasing av energieresultater skal foregå. Teoretisk sett vil energieffektiviseringsprosjekter som er støttet og ferdigstilt i 2001, ende sin levetid i 2011, og resultatene fra disse prosjektene vil måtte elimineres fra rapporteringen av Enovas oppnåelse av energimål.

5.1.5 Måloppnåelse per programområde

5.1.5.1 Varme

Programbeskrivelse

Enovas varmesatsing var fra starten delt inn i to programmer: *Varmeproduksjon*, rettet mot større varmesentraler og *varmedistribusjon*, som gjaldt infrastruktur for fjernvarme.⁴⁶ Enova valgte å



Fjernvarmeutbyggingen.

Foto: Cathrina de Lange / Østfold Energi AS

bruke investeringsstøtte som virkemiddel for programmene for å tilføre prosjektene egenkapital. Dette er en barriere for mange varmeprosjekter for å oppnå ekstern finansiering. I varmeprogrammet anno 2005 forelå det ingen føringer for maksimal støtteandel og minimum energiutbytte per støttekrone. Begrunnelsen var at fravær av slike føringer skulle bidra til økt konkurranse om tilgjengelige midler, og unngå ledende kriterier for å søke om støtte.⁴⁷ På bakgrunn av en programevaluering⁴⁸ ble de separate programmene for produksjon og distribusjon slått sammen til ett felles program som omfattet både fjernvarmeanlegg og lokale energisentraler.⁴⁹ I tillegg ble støtte til konvertering av mindre lokale energisentraler til biobrensel og varmepumper inkludert i programmet. Gjennom avtalen med Olje- og energidepartementet for 2007 forpliktet Enova seg til å opprette et eget program rettet mot en langsiktig oppbygging av infrastruktur for fjernvarme. På bakgrunn av dette, samt en potensialstudie for fornybar varme fram til 2020 og en barrierestudie som ble gjennomført i 2007, ble varmeprogrammet igjen endret i 2007.⁵⁰

43) Mulighetsstudie for landbasert vindkraft 2015 og 2025, NVE og Enova SF, Rapport nr. 18, 2008.

44) Brev fra Enova SF til Riksrevisjonen 4. april 2008.

45) Resultatrapport 2005, Enova SF, side 9.

46) Resultatrapport 2003, Enova SF.

47) Resultatrapport 2005, Enova SF, side 14.

48) Evaluering av Enovas varmeprogrammer. Vista Analyse AS og Weightless Value AS.

49) Resultatrapport 2005, Enova SF.

50) Resultat- og aktivitetsrapport 2007, Enova SF.

Figur 1 Enovas varmeprogrammer per 2009

Varmeprogrammer fra 2008			Nye 2009	
Fjernvarme infrastruktur	Fjernvarme nyetablering	Lokale energisentraler	Konvertering av varmeanlegg i bygg	Biogassproduksjon
Anbud	Investeringsstøtte	Forenklet investeringsstøtte	Investeringsstøtte	Investeringsstøtte
Halvårlig	Kvartalsvis	Løpende	Løpende fram til 01.09.2009	Halvårlig (2009-2011)

Enovas varmesatsing er nå delt inn i fem programmer som bidrar til måloppnåelsen på området. Dette er illustrert i figur 1.

Fra 1. januar 2008 ble de to eksisterende programmene erstattet av tre nye programmer. *Fjernvarme infrastruktur* skal, ifølge programteksten, fremme utbygging av kapasitet for økt levering av fjernvarme til sluttbrukere. Programmet gjennomføres som en anbudsordning for kjøp av tjenester av allmenn økonomisk interesse. *Fjernvarme nyetablering* skal fremme nyetablering av fjernvarme og fjernkjøling, der det må etableres både infrastruktur og tilhørende energisentral for fornybar varmeproduksjon.⁵¹ Målgruppen er aktører som ønsker å etablere og/eller videreutvikle forretningsvirksomhet innen leveranse av fjernvarme eller fjernkjøling. Støtten gis som investeringsstøtte. *Lokale energisentraler* gir støtte til aktører som ønsker å etablere ny varmeproduksjon basert på fornybare energikilder. Programmet skal fremme økt installasjon av lokale energisentraler for flerbolighus, næringsbygg, offentlige bygg, idrettsanlegg og industribygg samt mindre sammenlutninger av slike. Aktører fra energi-, skog- og byggesektoren er aktuelle søkere.⁵²

To nye programmer ble innført i mars og april 2009. Det midlertidige programmet for *Konvertering av varmeanlegg i bygg* ble opprettet som følge av tiltakspakken.⁵³ Programmet skal fremme økt installasjon av vannbåren varme i eksisterende bygg. I tillegg skal programmet bidra til at byggene forsynes med fornybar varme eller fjernvarme. Den tidsavgrensede tematiske satsingen på *Biogassproduksjon (2009–2011)* ble opprettet etter en kartlegging av potensialet.⁵⁴ Programmet er rettet mot registrerte foretak med

leveranser av biogass til det norske energimarkedet. Satsingen retter seg mot aktører som ønsker å satse på industriell produksjon av biogass. Støtten gis som investeringsstøtte til bygging av anlegg for biogassproduksjon, samt distribusjon i sammenheng med produksjon.

Som følge av tiltakspakken ble også støttenivået hevet fra 0,5 kroner per kWh til 1 krone per kWh i program for lokale energisentraler. Enova har uttalt at de, som følge av de økte midlene, kan strekke seg lenger med hensyn til støttenivå i fjernvarmeprogrammene.

Måloppnåelse

Av nærmere 700 mottatte søknader i perioden 2001–2008 har om lag 380 prosjekter fått støtte.⁵⁵ Tabell 6 viser at oppdatert aggregert kontraktsfestet resultat for varmeområdet ved utgangen av 2008 var 3289 GWh. En gjennomgang av grunnlagsdataene for disse opplysningene viser at det i perioden 2001–2008 er kansellert prosjekter med et kontraktsfestet resultat på 878 GWh. Dette utgjør 21 prosent av opprinnelig kontraktsfestet resultat på området.

Tabell 8 viser at sluttrapportert resultat på varmeområdet ved utgangen av 2008 var 927 GWh. Dette utgjør 28 prosent av det kontraktsfestede energieresultatet på området.

Etterprøvingen av sluttrapporterte resultater omfatter de sju største varmeprosjektene som har avgitt sluttrapport. Til sammen gir disse prosjektene et sluttrapportert resultat på 412 GWh. Tabell 9 viser at den anslåtte produksjonen i 2008 samlet sett var på 443 GWh. Dette er høyere enn både kontraktsfestet og sluttrapportert energieresultat. Det er imidlertid ganske store forskjeller mellom prosjektene. Av de sju prosjektene er det fire som har overoppfylt resultatmålet, to som ikke har oppfylt resultatmålet, og ett som leverer

51) Presentasjon av varmeområdet hos Enova 6. november 2008.

52) www.enova.no.

53) Endringer i varmeprogrammene som følge av tiltakspakken, www.enova.no.

54) Økt satsning på biogassproduksjon, www.enova.no.

55) Presentasjon av varmeområde hos Enova, 7. november 2008.

i henhold til resultatmålet. Det er lagt til grunn en usikkerhet i estimatet på 10 prosent for disse prosjektene.

Enovas målsetting for 2009 er å kontraktsfeste 854 GWh fornybar varme innenfor lokale energisentraler og fjernvarme.⁵⁶ Den overordnede utfordringen for fornybar varmeproduksjon er å gjøre miljøvennlig varme konkurransedyktig, slik at varmemarkedet blir stort og velfungerende og dermed fremmer innovasjon og kostnadsreduksjoner. Ifølge Enovas analyser er det også andre barrierer enn manglende lønnsomhet som gjør seg gjeldende. I 2009 vil derfor Enova blant annet prioritere satsingen på kommunen som premissleverandør for varmforsyning, markeds- overvåking og benchmarking, utvikling av tilbyderleddet for lokale energisentraler og biobrensel, økt kompetanse i verdikjeden for fornybar oppvarming og introduksjon av nye og effektive systemer for vannbåren varme i bygg.⁵⁷

5.1.5.2 Biobrensel

Programbeskrivelse

I 2004 ble et program rettet mot foredling av varmeenergi fra biobrensel introdusert innen varmeproduksjonsområdet. Bakgrunnen var at tilbudet av brensel var definert som en barriere for utvikling av varmemarkedet.⁵⁸ På bakgrunn av omstruktureringen av Enovas varmeprogrammer i 2005, ble programmet for foredling av biobrensel lagt på et lavere ambisjonsnivå. I resultat- og aktivitetsrapporten fra 2007 konkluderte Enova med at betydelig eksport (57 prosent i 2006) og god tilgjengelighet til biobrensel i store deler av landet tilsa prioritering av etterspørsels- siden.⁵⁹ I handlingsplanen for 2009 nevnes likevel ubalanse mellom tilbud og etterspørsel i de fleste regionene i landet, og tilgangen på pellets anses fortsatt å være en barriere. Enova planlegger en scenarioanalyse for å se nærmere på dette.⁶⁰

Måloppnåelse

Selv om biobrensel inngår på varmeområdet, er ikke resultatene inkludert i energieresultatrapporteringen for varme. Tabell 6 viser at oppdatert kontraktsfestet resultat for biobrenselområdet ved utgangen av 2008 var 1035 GWh. Dette området har i liten grad vært preget av kanselleringer.

Tabell 8 viser at sluttrapportert resultat på biobrenselområdet ved utgangen av 2008 var på 717 GWh. Dette utgjør 69 prosent av det kontraktsfestede energieresultatet på området.

Etterprøvingen av sluttrapporterte resultater omfatter fem prosjekter (tre anlegg for pelletsproduksjon og to anlegg for flisproduksjon). Til sammen dekker disse prosjektene et slutt- rapportert resultat på 387 GWh. Tabell 9 viser at den anslåtte produksjonen i 2008 samlet sett var på 224 GWh. Det er lagt til grunn en usikkerhet i estimatet på 23 prosent for disse prosjektene. Den relativt høye graden av usikkerhet er blant annet begrunnet i at det i flere prosjekter er oppgitt mål for energieresultat både i form av energi (kWh) og volum (kubikkmeter flis eller tonn pellets). For et definert produkt som pellets er dette mer eller mindre entydig. For flis vil ikke måltall i kWh og kubikkmeter være entydig fordi energiinnholdet i råstoffet vil variere. Energimålene skiller heller ikke mellom hvorvidt det er innfyrte energi- mengder eller levert mengde energi som er lagt til grunn.

I flere av prosjektene ser det ut til at Enova setter likhetstegn mellom (teoretisk) produksjons- kapasitet, for eksempel for en pelletsfabrikk, og et mer realistisk årlig produksjonsresultat. Produksjon av flis og pellets kan variere mye ut fra teknisk yteevne, bemanning, produksjons- stans, endringer i etterspørsel, lagerkapasitet og interne økonomiske forhold (likviditet). Produksjonsvolumene kan variere en god del fra år til år. I stedet for å bokføre energieresultat ut fra teoretisk kapasitet, kan faktiske tall for oppnådd produksjon legges til grunn. Slik informasjon kan hentes ut fra prosjektrapportene. Da vil man også kunne ta høyde for prosjekter der produksjonen har opphørt, for eksempel ved konkurser. Energi- resultater kan rapporteres for de årene anlegget har vært i drift.

Olje- og energidepartementet har i sine kom- mentarer til rapporten gitt uttrykk for at det er relevant å rapportere på maksimal produksjons- kapasitet, siden prosjektets totale kostnader er relatert til anleggets produksjonskapasitet. Støtten fra Enova er relatert til prosjektets totale kost- nader. Det er mange faktorer som påvirker den faktiske produksjonen fra et prosjekt. At Enovas midler er disponert og utbetalt til et prosjekt som siden går konkurs endrer ikke det faktum at midlene ble tildelt og utbetalt til prosjektet og at det ga et energieresultat før konkurs.

56) Handlingsplan 2009, Enova SF, side 24.

57) Handlingsplan 2009, Enova SF, side 24.

58) Varmestudien 2003. Grunnlag for utbygging og bruk av varmeenergi i det norske energisystemet, Enova SF, punkt 3.5.

59) Resultat- og aktivitetsrapport 2007, Enova SF.

60) Handlingsplan Avdeling Energiproduksjon 2009, Enova SF, side 16.

5.1.5.3 Vind

Programbeskrivelse

Ved etableringen overtok Enova NVEs tidligere investeringsstøtteordning. Videreføring av NVE-ordningen ble imidlertid ansett som for dyrt.⁶¹ Enova etablerte derfor høsten 2002 et eget vindkraftprogram.⁶² I tillegg ble det opprettet et program for anvendelse av ny teknologi for vindkraft. I 2008 lanserte Enova et nytt vindkraftprogram med økte rammer for støtte.⁶³ Støtten til vindkraftproduksjon gis som investeringsstøtte, og tildeling forutsetter at minimumskriterier om rettskraftig konsesjon og tilgang på tilstrekkelig nettkapasitet er oppfylt.⁶⁴ Søknadene blir rangert etter kostnadseffektivitet. Vindkraftprogrammet ble evaluert internt før gjennomføringen i 2009. I forbindelse med evalueringen ba Enova bransjen om innspill til endringer i kriteriene. Det var særlig oppstramming knyttet til gjennomføringsevne, tidsramme for ferdigstilling av parken og tidspunkt for turbinkontrakt som ble nevnt.⁶⁵ Det ble gjort ytterligere justeringer i programkriteriene knyttet til gjennomføringsevne i forbindelse med utlysningen høsten 2009. I tillegg ble det åpnet for støtte til gårdsvindmøller ved at også prosjekter som ikke er omfattet av konsesjonsplikten kan søke støtte.

Måloppnåelse

Tabell 6 viser at oppdatert kontraktsfestet resultat for vindprogrammet ved utgangen av 2008 var 1393 GWh. En gjennomgang av grunnlagsdataene for disse opplysningene viser at det i perioden 2001–2008 er kansellert prosjekter med et kontraktsfestet resultat på 1403 GWh. Dette utgjør 50 prosent av opprinnelig kontraktsfestet resultat på området. Kanselleringene har funnet sted i prosjekter som fikk tilsagn om støtte i årene 2003–2005, og i 2007.

Enova har per juli 2009 gitt tilsagn om støtte til 14 vindkraftprosjekter, gjennom 20 ulike tilsagn. Av disse 20 tilsagnene er fem kansellert. To av de kansellerte tilsagnene gjelder samme prosjekt. Prosjektet har mottatt tilsagn om støtte tre ganger, men sagt fra seg støtten to av gangene. Da prosjektet i 2007 mottok tilsagn første gang, utgjorde støtten 218 mill. kroner. Tilsagn til det

61) Ordningen ga et tilskudd på maksimalt 25 prosent av godkjente prosjektkostnader, noe som tilsvarer et energiutbytte per støttekrone på ca. 1,5 kWh per år.

62) Resultatrapport 2002, Enova SF.

63) Handlingsplan 2008, Enova SF, side 19.

64) Programtekst for fornybar kraft, www.enova.no. Hentet ut 24. oktober 2009.

65) Brev fra Enova til NORWEA – Norsk Vindkraftforening. 28. januar 2009.



Vindmøller ved Cap Sizun.

Foto: Colourbox

samme prosjektet ble innvilget i 2009 og var på 512 mill. kroner. Samtidig hadde forventet energieresultat sunket fra 260 GWh til 232 GWh.

Støtteregimet for vindkraft i Norge har vært preget av ustabilitet.⁶⁶ Det har manglet avklaringer om et tilstrekkelig forutsigbart støtteregime som har vært egnet til å gi aktørene langsiktige investeringssignaler.⁶⁷ Usikkerheten er blant annet knyttet til manglende avklaringer om et grønt sertifikatmarked. Gjennom Budsjett-innst. S. nr. 9 (2000–2001) ble regjeringen bedt om å utrede et slikt sertifikatmarked. Regjeringen fulgte opp med St.meld. nr. 9 (2002–2003) *Om innenlands bruk av naturgass mv.* Der ble grønne sertifikater omtalt som et alternativ til Enova SF. Regjeringen gikk ikke inn for et nasjonalt sertifikatmarked, men støttet og ville bidra til å utvikle et internasjonalt marked. Ved behandling av stortingsmeldingen ba Stortinget regjeringen ta initiativ til – fortrinnsvis – et felles norsk/svensk pliktig grønt sertifikatmarked som eventuelt kunne samordnes med et internasjonalt

66) Resultat- og aktivitetsrapport 2006, Enova SF.

67) Handlingsplan 2009, Enova SF, side 22.

sertifikatmarked.⁶⁸ Forhandlinger med svenske myndigheter vinteren 2005–2006 førte imidlertid ikke fram.⁶⁹ Regjeringen mente ordningen ble for dyr for norske forbrukere.⁷⁰ Saken ble igjen aktuell da Stortinget gjennom klimaforliket ble enige om å gjenoppta drøftingene med Sverige om grønne sertifikater.⁷¹ I september 2009 kom norske myndigheter til enighet med Sverige om å etablere et grønt sertifikatmarked med oppstart 1. januar 2012.⁷² Foreløpig eksisterer det bare en overenskomst med Sverige om sertifikatmarkedet. Overenskomsten skal følges opp med ulike utredninger og avtaleinngåelse. En overgangsordning for elsertifikatmarkedet ble presentert 26. november 2009.⁷³ Ordningen gir en rett til å delta i det felles elsertifikatmarkedet når det starter opp.

Av de totalt 14 støttede prosjektene var sju prosjekter ferdigstilt ved utgangen av 2008. Tabell 8 viser at sluttrapportert resultat for disse prosjektene var på 807 GWh. Dette utgjør 58 prosent av det kontraktsfestede energieresultatet. Ett prosjekt produserte vindkraft i 2008, men sluttrapporterte først i juni 2009. Totalt sluttrapportert energieresultat for prosjekter med produksjon i 2008 blir, inkludert resultatet fra sluttrapporten i 2009, 958 GWh. Til sammenligning viser opplysningene i kapittel 5.1.3 at prosjektene med produksjon i 2008 hadde realisert et energieresultat på 788 GWh. Dette utgjør 82 prosent av sluttrapportert resultat.

Det framgår av handlingsplanen for 2009 at Enova mener det vil være innenfor rekkevidde å sette i gang utbygging av tilstrekkelig mange vindkraftparker innen 2010. Vindparkene som støttes i 2008, 2009 og 2010, forventes å være ferdig utbygd og i full produksjon i henholdsvis 2012, 2013 og 2014, noe som impliserer en produksjon på 3 TWh i 2014. I etterkant av at

handlingsplanen ble skrevet har imidlertid det største prosjektet som ble støttet i 2008 sagt fra seg støtten, noe som fører til en forsinkelse i måloppnåelsen.

I Prop. 1 S (2009–2010) for Olje- og energidepartementet framkommer det at muligheten for å nå målet om 3 TWh/år vindkraft innen utgangen av 2010 ikke var til stede. Begrunnelsen som gis, er at forventede langsiktige kraftpriser har falt betydelig i forbindelse med finansuroen. I tillegg er kostnadene for produksjon av vindkraft høyere enn tidligere forventet.⁷⁴

5.1.5.4 Bolig, bygg og anlegg

Programbeskrivelse

De første årene ble det gjennom programområdet for BBA gitt støtte til energiledelse, og det ble forutsatt at dette ville lede til at bedriftene selv iverksatte energiltak. Etter hvert forutsatte Enova i stedet at bedriftene skaffet seg kompetanse i energiledelse, og det ble bevilget støtte til konkrete energiltak.⁷⁵ Enovas gjeldende BBA-program skal dekke et stort og komplekst marked. Programmet skal, ifølge programteksten, bidra til å utløse det store energieffektiviseringspotensialet som finnes i den norske bygningsmassen og bidra til å skape varige markedsendringer innenfor BBA-området. Programmet dekker prosjekter innen både eksisterende og nye næringsbygg og boliger, og anleggsprosjekter som for eksempel vann og avløp, lys på veier, tunneler, fasader og idrettsanlegg. Enova har i utgangspunkt vendt seg mot store aktører som bygger nytt eller som rehabiliterer bygg og boliger, og aktører som leverer energieffektive produkter. Det gis støtte til dokumenterte merkostnader for å nå et fastsatt energimål. Energimålet utgjøres av summen av redusert energibruk og bruk/produksjon av fornybar varme.

Måloppnåelse

Tabell 6 viser at oppdatert kontraktsfestet resultat for BBA-området ved utgangen av 2008 var 2438 GWh. Dette utgjør 21 prosent av det totale kontraktsfestede resultatet. Området har i relativt liten grad opplevd kanselleringer.

Tabell 8 viser at sluttrapportert resultat på BBA-området ved utgangen av 2008 var 504 GWh. Dette utgjør 21 prosent av det kontraktsfestede energieresultatet på området.

68) Innst. S. nr. 167 (2002–2003), side 17. Stortinget vedtok ved behandlingen av meldingen (vedtak 351) følgende formulering: "Stortinget ber regjeringen ta initiativ til – fortrinnsvis – et felles norsk/svensk pliktig grønt sertifikatmarked som eventuelt kan samordnes med et internasjonalt sertifikatmarked, med sikte på å legge fram et konkret forslag for Stortinget så snart som mulig, og senest våren 2004." I St.meld. nr. 18 (2003–2004) tar regjeringen sikte på å starte opp 1. januar 2006.

69) Olje- og energidepartementet: *Nye samtaler med Sverige om grønne sertifikater til fornybar energi*. Pressemelding nr. 173/07, 7. desember 2007.

70) Olje- og energidepartementet: *Felles sertifikatornning lar seg ikke gjennomføre – for dyrt for norske forbrukere*. Pressemelding nr. 26/06, 27. februar 2006.

71) Innst. S. nr. 145 (2007–2008).

72) Olje- og energidepartementet: *Overenskomst om prinsipper for videre utvikling av felles marked for el-sertifikater*. Vedlegg til pressemelding nr. 102/09, 7. september 2009.

73) Olje- og energidepartementet: *Overgangsordning for elsertifikatmarkedet på plass*. Pressemelding nr. 143/09, 26. november 2009.

74) Nye 5 mrd. kroner til Fornybarfondet, www.regjeringen.no.

75) Intervju med Enovas områdeleder for Bolig, bygg og anlegg.

Det er ingen prosjekter innen BBA fra 2007 og 2008 som er sluttrapportert.

Enovas målsetting for 2009 er å kontraktsfeste prosjekter som til sammen bidrar med 514 GWh energieffektivisering og konvertering av fornybar energi. I tillegg har Enova satt seg mål om å støtte fem passivhusprosjekter innenfor ulike bygningskategorier.⁷⁶

Etterprøvingen av sluttrapporterte resultater omfatter 14 BBA-prosjekter. Til sammen dekker disse prosjektene et sluttrapportert resultat på 123 GWh ved utgangen av 2008. Tabell 9 viser at den anslåtte resultatet i 2008 samlet sett var på 106 GWh. Det er lagt til grunn en usikkerhet i estimatet på 13 prosent for disse prosjektene.

Byggenæringen er i stor grad sensitiv for økonomiske svingninger i markedet. En konjunktur- nedgang merkes raskt i byggebransjen. Enova karakteriserer i intervju bransjen som at den "kjører enten med full gass eller full brems". De uttaler videre:

"Ingen av disse to modusene er gunstige for Enova og energieffektiviseringsarbeidet: Når bransjen går godt, ønsker den å bygge så mye og raskt som mulig og er lite interessert i å "eksperimentere" med nye energiløsninger. I dårlige tider får bransjen økt kostnadsfokus og velger dermed typisk bort energiløsninger som fordyrer investeringen."

På bakgrunn av finanskrisen forventer derfor Enova at den økonomiske aktiviteten innen byggenæringen blir mye lavere i 2009 enn i 2008.⁷⁷ Det framgår av Plan 2009 at nivået på målsettingene likevel opprettholdes på grunn av innsalg i 2008 som gir resultater i 2009. Økt klimafokus hos aktørene, skjerpede energikrav og en kommende energimerkeordning av bygg bidrar også til økt investeringsvilje i energitiltak hos aktørene, og følgelig fortsatt tilgang på prosjekter for Enova.

Av Enovas egne risikovurderinger framgår det at det er risiko knyttet til både resultatoppnåelse og virkemiddelutforming innen BBA.⁷⁸ Resultatoppnåelsen påvirkes av at Enova har begrenset rom for valg av virkemiddel, og at det er en noe reservert investeringsbeslutning i markedet. Enova vurderer at strategien for passive bygg krever reorientering i markedet og en gjennom-

gang av programtilbudet. Justering av støttesatser er gjennomført, det er gitt mandat for å konkretisere strategi for passive bygg, og programrevisjon er påbegynt. Når det gjelder virkemiddelutformingen, mener Enova at de har god innsikt i barrierene på området, men at de har mindre innsikt i mekanismene som bygger ned barrierene. Enova vil kartlegge behovet for potensial- og barrierestudier, og strategiarbeid for passivhus er påbegynt som følge av dette.

Interesseorganisasjonene innen byggenæringen mener Enova ikke fullt ut har lyktes med sin satsing mot BBA-området, og at det finnes et langt større potensial for energieffektivisering innen bygg og anlegg enn Enova har greid å utløse. Dette kom fram i fokusgruppen med interesseorganisasjonene 4. mars 2009. Fra byggenæringen deltok representanter for Grønn Byggallianse, Byggenæringens Landsforening (BNL), Byggmiljø og Boligprodusentenes Forening. BNL uttalte blant annet at Enova ikke treffer flertallet av bedriftene i næringen. Enova har satset på de store aktørene og manglet en strategi rettet mot de små aktørene i bransjen. Flere av organisasjonene trekker videre fram at den store, fragmenterte byggenæringen består av mange aktører som har lav energi- og miljøkompetanse, og de små bedriftene har normalt ikke ressurser til å drive aktiv kompetansebygging. Grønn byggallianse understreker at Enova har mange gode veiledere, men at de i liten grad når ut til bransjen.

Olje- og energidepartementet har i sine kommentarer til rapporten gitt uttrykk for at Enovas programmer på BBA-området er rettet mot eiendomsbesittere og utbyggere, og ikke byggenæringen direkte. Departementet viser til Lavenergiprogrammet som er rettet mot BNLs medlemsmasse.

Det går fram av nettsidene til Lavenergi-programmet at programmet er et samarbeid mellom staten og byggenæringen for å få til energieffektivisering og energiomlegging i bygg. De som er med i programmet er Byggenæringens Landsforening, Arkitektbedriftene, Husbanken, Enova, Statens Byggtekniske Etat, Norges vassdrags- og energidirektorat og Statsbygg.⁷⁹

76) Handlingsplan 2009, Enova SF.

77) Handlingsplan 2009, Enova SF.

78) Risikorapport 3. kvartal 2009 for Enova overordnet, Enova SF.

79) www.lavenergiprogrammet.no/omoss/.

5.1.5.5 Industri

Programbeskrivelse

Den energikrevende fastlandsindustrien er ansett som et område med omfattende potensial for redusert energibruk,⁸⁰ og Enova har lenge tilbudt programmer for å utløse energisparetiltak på dette området. Dagens industriprogram tilbyr investeringsstøtte⁸¹ for å utløse gjennomføring av energieffektive arbeidsopplegg/prosesser/prosess-avsnitt, energigjenvinning/utnyttelse av spillvarme, eller konvertering til bruk av fornybare energikilder. Støtte kan gis til rene investeringsprosjekter og til prosjekter som også inkluderer kartlegging og kunnskapsformidling.⁸² Enova har lagt vekt på at energiledelsesaktiviteter er innlemmet i prosjektene. Dette innebærer blant annet at prosjekter som støttes, skal være forankret i bedriftens ledelse, og at investeringen blir vurdert opp mot øvrige aktuelle energirelaterte investeringer i bedriften eller konsernet.⁸³

Fram til 2007 tilbød Enova et program om energiledelse i industrien; *Energistyring – bedrifter i nettverk*. Programmet var rettet mot små og mellomstore industribedrifter og var ment å senke barrieren for energieffektivisering som blant annet ble oppfattet å være mangel på kunnskap og fokus på aktuelle tiltak for effektivisering av prosess og drift. Fra 2003 ble det kun gitt støtte til bedrifter med kontraktsfestet energireultat. Det ble gitt støtte til energi- og miljøanalyse og investeringsstøtte til å etablere energioppfølgningssystemer.⁸⁴ Da programmet ble avvirket i 2007, ble kjerneaktivitetene lagt inn i prosjekter under investeringsstøtteprogrammet.⁸⁵

For å sikre god dialog med de ulike bransjeorganisasjonene har Enova tett markedskontakt med aktørene i industrien gjennom ulike fora og årlige arrangementer.

Måloppnåelse

Tabell 6 viser at oppdatert kontraktsfestet resultat for industriprogrammet ved utgangen av

2008 var 3312 GWh. Dette utgjør 29 prosent av det totale kontraktsfestede resultatet. Området har i relativt liten grad vært utsatt for kanselleringer. Tabell 8 viser at sluttrapportert resultat for industriprogrammet ved utgangen av 2008 var 1071 GWh. Dette utgjør 32 prosent av det kontraktsfestede energireultatet på området. Det er ingen prosjekter innen industri fra 2007 og 2008 som er sluttrapportert.

Etterprøvingen av sluttrapporterte resultater omfatter seks industriprosjekter. Til sammen dekker disse prosjektene et sluttrapportert resultat på 387 GWh ved utgangen av 2008. Tabell 9 viser at den anslåtte produksjonen i 2008 samlet sett var på 376 GWh. For fire av prosjektene er avtalte krav om forbedring overholdt eller oversteget, mens for de øvrige to er ikke kravene fullt ut tilfredsstillende. Det er lagt til grunn en usikkerhet i estimatet på 16 prosent for disse prosjektene. For de fleste prosjektene er 2008-tall brukt for å verifisere besparelse. Dette kan innebære at forbedringer som er forårsaket av andre tiltak eller generell god energiledelse, blir godskrevet prosjektet.

Enovas målsetting for 2009 er å kontraktsfeste prosjekter som til sammen bidrar med 713 GWh energieffektivisering og konvertering til fornybar energi. I tillegg har Enova satt seg mål om å bidra til minst to spesielt nyvinnende prosjekter som kan framstå som forbilder innen sin bransje.⁸⁶

Enovas egne risikoanalyser viser at det er utfordrende å utløse energireultat på industriområdet. Det er risiko for lavere energiutbytte på grunn av manglende investeringsbeslutning i markedet. Enovas skisserte tiltak på området er å justere programkriterier og vurdere spesielle støttetiltak. Prosjektilgangen vurderes for øvrig som god.⁸⁷ Det er videre en utfordring å skape markedsendringer i mindre industribedrifter, i og med at Enovas program er tilpasset større prosjekter.⁸⁸

Industriprogrammet oppleves av interesseorganisasjonen Norsk Industri som relativt vellykket. I fokusgruppen kom det fram at organisasjonen gjennomførte en potensialanalyse i 2002 sammen med Enova som avdekket et stort potensial for energieffektivisering innen industrien. Enova etablerte etter dette et industriprogram i samarbeid med bransjen. Norsk Industri har hatt et

80) Enova viser i sin resultatrapport fra 2003 til en studie utført av Prosessindustriens landsforening (PIL) og Enova SF i 2002.

81) Støtte fra Enova vil kunne utgjøre inntil 20 prosent av godkjente og dokumenterte merkostnader som utløses av de tiltakene som skal bidra til å realisere energireultatet. EFTAs overvåkningsorgan, EFTA Surveillance Agency (ESA), kan i prinsippet akseptere en støtte på 40 prosent av merkostnadene og godtar en avkastning på mer enn 30 prosent i mange tilfeller. Akseptert avkastning fra Enovas side settes ut fra erfaring for utløsende nivå og faktisk avkastningskrav i de ulike bransjene. Kilde: Presentasjon på møte med Enova 26. august 2008.

82) www.enova.no.

83) Resultatrapport 2005, Resultat- og aktivitetsrapport 2006, 2007 og 2008, Enova SF.

84) Resultatrapport 2003, Enova SF.

85) Resultat- og aktivitetsrapport 2007, Enova SF.

86) Handlingsplan 2009, Enova SF.

87) Risikorapport 3. kvartal 2009 for Energibruk, Enova SF.

88) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 13.

nært og godt samarbeid med Enova siden starten i 2002. Norsk Industri anser at Enova stort sett fungerer godt overfor industrien. De anser imidlertid fragmentert politikk på energiområdet, med et snevert fokus på markedsløsninger, som et problem. Industrien er i en annerledes situasjon enn byggenæringen. Det er enklere å måle spesifikt forbruk og overgang til andre energiformer enn effektiviseringstiltak i bygg, uttaler Norsk Industri. Samtidig finnes det mye småindustri som har de samme problemene som små bedrifter i byggenæringen med vanskelig tilgjengelighet til Enova.

5.1.5.6 Ny teknologi

Programbeskrivelse

Støtte til ny teknologi ble fra oppstarten av kategorisert som "annen fornybar energi" av Enova. Programmet rettet seg mot å demonstrere bruk av fornybar energiproduksjon. Investeringsstøtte er det prioriterte virkemiddelet innen dette programmet, siden finansielle og teknologiske barrierer generelt vil være store for denne typen prosjekter. Dagens satsing mot ny teknologi består av tre programmer: *Innovative energiløsninger*, *Introduksjon av ny teknologi* og *Fornybar marin kraftproduksjon*.

Innovative energiløsninger ble opprettet i 2005 som en fellessatsing med Norges forskningsråd. Fra 2007 inngikk også Innovasjon Norge som partner i programmet.⁸⁹ Programmet er rettet mot teknologileverandørbedrifter, produsenter og brukere av de aktuelle produktene. Det kan søkes om støtte til ny teknologi, løsninger og produkter for demonstrering og verifisering i pilotanlegg.⁹⁰ Programmet Introduksjon av ny teknologi er rettet mot foretak med leveranser til det norske energimarkedet og større energibrukere. Programmet gir støtte til demonstrasjon av ny energiteknologi under reelle driftsbetingelser.⁹¹

De første årene prioriterte Enova anlegg basert på solvarme til oppvarming og anlegg for utnyttelse av bølger og havstrøm ut fra en vurdering av status for ulike teknologier med hensyn til kommersialiseringsgrad og interesse blant industrielle markedsaktører.⁹² I 2007 gikk Enova gjennom disse programmene med utgangspunkt i arbeidet

som ble gjort gjennom Energi21.⁹³ Den nye programutformingen ble lansert i februar 2009 og omfattet en ny satsing, program for Fornybar marin kraftproduksjon.⁹⁴ Programmet er rettet mot aktører som ønsker å gjennomføre demonstrasjonsprosjekter for fornybar marin energiproduksjon. For de eksisterende programmene Innovative energiløsninger og Introduksjon ny teknologi ble støtteandelen økt til inntil 50 prosent av godkjente investeringskostnader. Enova valgte dessuten å videreføre Innovative energiløsninger alene, uten Innovasjon Norge og Norges forskningsråd. Både Norges forskningsråd og Innovasjon Norge ønsket å videreføre programmet sammen med Enova.⁹⁵

Måloppnåelse

Området ny teknologi skal ivareta avtalekravet om at fondsmidlene skal benyttes aktivt i innovasjonsøyemed, til å introdusere og demonstrere ny relevant teknologi. Prosjekter som har fått tilskudd gjennom programmet, har karakter av å være pilotprosjekter. De har ofte kort levetid og høy grad av risiko. Formålet med prosjektene er ofte å videreutvikle teknologi som kan brukes for måloppnåelsen innenfor de andre programmene Enova har. Programmet har ikke egne mål for energiresultat. I enkelte prosjekter blir det likevel kontraktsfestet energimål.⁹⁶ Tabell 6 viser at til sammen 87 GWh er kontraktsfestet innen området ny teknologi ved utgangen av 2008.

Tabell 8 viser at det innen prosjekter på området ny teknologi er sluttrapportert energiresultater på 31 GWh. Dette utgjør 35 prosent av kontraktsfestet resultat på området. Av tabellen framgår det videre at mengden sluttrapporterte resultater har vært uendret siden 2006. Det er ingen prosjekter innen ny teknologi fra 2007 og 2008 som er sluttrapportert.

Målet for satsingen på introduksjon av ny teknologi i 2008 var, i henhold til planen for 2008, at tre prosjekter skulle slutføres, og at

93) Handlingsplan Avdeling for Energiproduksjon 2008, side 17. Initiativet til Energi21 ble tatt av olje- og energiminister Odd Roger Enoksen vinteren 2007. Formålet var å etablere en bred og samlende FoU-strategi for energisektoren. Energi21 samlet energiaktørene bak en visjon og strategi for forskning og utvikling innen energisektoren. Strategien er basert på næringslivets prioriteringer, men bygger tungt på et enda tettere samarbeid mellom myndighetene, næringslivet og andre forskningsaktører. Arbeidet med å iverksette og følge opp strategien ledes av et styre oppnevnt 2. juli 2008 av Olje- og energidepartementet. Kilde: www.energi21.no.

94) Enova utvider støtteandelen og lanserer nytt støtteprogram for teknologiområdet, Enova SF.

95) Brev fra Norges forskningsråd til Riksrevisjonen 26. mai 2009. "Vedr Riksrevisjonens undersøkelse av Enova SF – spørreliste". Brev fra Innovasjon Norge til Riksrevisjonen 25. mai 2009. "Innovasjon Norges svar på Riksrevisjonens brev med spørsmål datert 30. april 2009."

96) Brev fra Enova til Riksrevisjonen 4. april 2008.

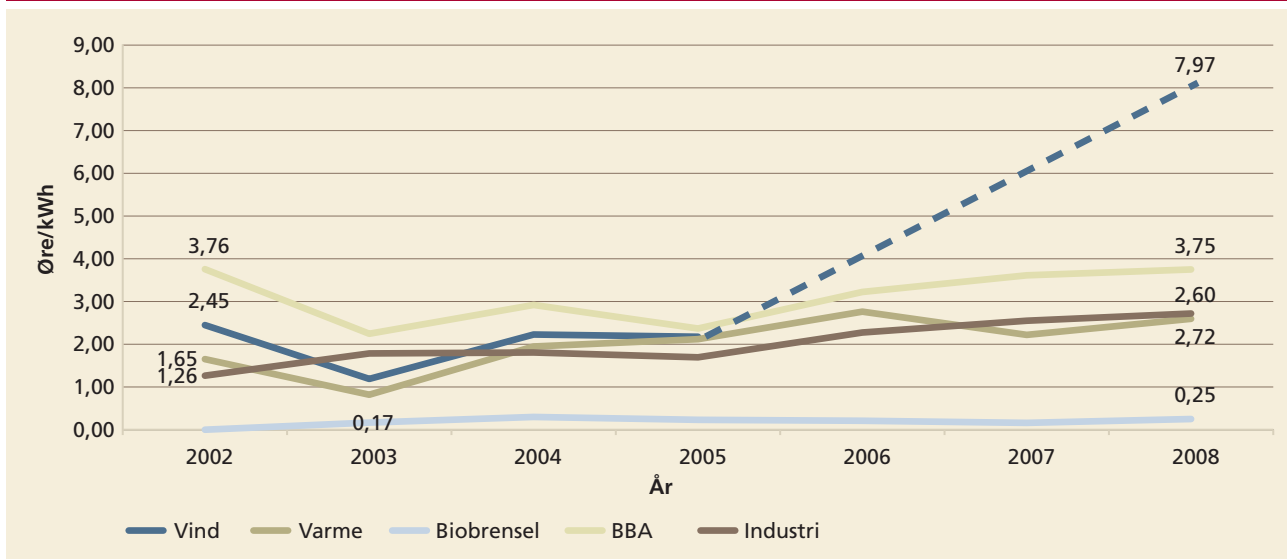
89) Resultat- og aktivitetsrapport 2006, Enova SF.

90) Programtekst for *Innovative energiløsninger*, www.enova.no.

91) Programtekst for *Introduksjon av ny teknologi*, www.enova.no.

92) Resultatrapport 2004, Enova SF.

Figur 2 Levetidsjustert prisutvikling støtte per område⁹⁹



Kilde: Enova SF

Enova skulle bidra til minimum ti nye demonstrasjonsprosjekter innen fornybar energiproduksjon og energieffektivisering. Av Enovas aktivitets- og resultatrapport for 2008 framgår det at ny teknologi behandlet 27 søknader i 2008. Av disse ble 12 prosjekter vedtatt støttet. Seks av de støttede prosjektene var knyttet til fellessatsingen med Norges forskningsråd og Innovasjon Norge.⁹⁷ Målet for 2009 er slutføring av fire prosjekter og å gi støtte til minimum ti nye prosjekter.

Norges forskningsråd uttaler i besvarelsen av spørrelisten at Enovas programmer, slik de er definert innenfor Enovas mandat, ikke er så godt egnet til å bidra til å utvikle ny teknologi og å introdusere denne på markedet. Norges forskningsråd uttaler at det finnes teknologi som har et betydelig energisparingspotensial, men som i liten grad har vært tatt i bruk. Dette kan skyldes både risiko og mangel på lønnsomhet og kunnskap hos brukerne. Utfordringen er ifølge Norges forskningsråd at det er vanskelig å måle i kWh hva som oppnås med informasjon og kunnskapsrettede tiltak, men at Enovas innsats på dette området er viktig for å oppnå en varig omlegging av energiforbruket i en mer miljøvennlig retning. Innovative prosjekter har ofte et lengre perspektiv, og besparelsene kan ofte være forbundet med usikkerhet.

Olje- og energidepartementet har i sine kommentarer til rapporten gitt uttrykk for at støtte til demonstrasjonsprosjekter har vært en liten del av Enovas virksomhet og har bare utgjort en liten

del av Energifondets budsjett. Departementet vil også påpeke at Enova ikke skal ha en rolle i hele innovasjonskjeden fra tegnebrettet til full kommersialisering, men kun i den delen som berører fullskala testing og utprøving.

5.1.6 Kostnadsutvikling

Det koster stadig mer for Enova å utløse energiretultater. Også tidligere styreleder påpeker i intervju at det har vist seg at nye prosjekter blir dyrere. Figur 2 viser utviklingen i prisen for å utløse prosjekter innen ulike områder. Figuren er basert på opplysninger om kontraktsfestet resultat per område per år og Enovas årlige bevilgninger for å utløse dette resultatet.⁹⁸ Prisene er justert for levetid og konsumprisindeks. På de fleste områdene har støttebeløpet Enova har bevilget for å utløse prosjekter, økt moderat. Vindprogrammet stiller i en særklasse med sterkt økende støttekostnader ved tildelingen av midler i 2008 i forhold til tidligere år.

Sett i forhold til at støttebeløpet som er nødvendig for å utløse et visst energiretultat øker, kan det synes som om Enovas resultater er blitt stadig svakere. Teoretisk sett reduseres antallet prosjekter det er mulig å utløse etter hvert som Enova og andre relevante aktører arbeider med energiomlegging. Potensialet for energiomlegging – så vel produksjon som effektivisering – reduseres med andre ord kontinuerlig. Samtidig er teknologi og prioriterte områder dynamisk. Utvalget av

98) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 33–34.

99) Tallene er basert på Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF. Det er ingen aktive vindkraftprosjekter fra 2006 og 2007. Prisutviklingen fra 2005 til 2007 er derfor vist som stiplet linje.

Tabell 10 Kontraktsfestet resultat, bevilgninger og priser for vindkraftområdet¹⁰²

År	GWh	Mill. kr. bevilget	Kr/kWh	kWh/kr	Øre/kWh over levetiden (20 år)
2001	120				
2002	80	39	0,49	2,04	2,45
2003	124	29	0,24	4,21	1,19
2004	454	202	0,45	2,24	2,23
2005	337	147	0,44	2,30	2,18
2006					
2007					
2008	279	445	1,59	0,63	7,97
Sum	1 393	863	0,62	1,61	3,10

potensielle prosjekter endres dermed over tid. Enova har hittil konsentrert seg om prosjekter med stort energiresultat, og som er relativt billige å utløse. Dette har vært forenlig med kravene som er satt for Enova til samfunnsøkonomisk effektivitet.

Figur 2 viser at særlig vindkraftområdet er preget av høye og økende kostnader. Flere prosjekter fikk imidlertid tidlig i perioden også inntekter fra salg av grønne sertifikater i Nederland. Dette medførte et lavere støttebehov. Etter en omlegging av regelverket for import av grønne sertifikater i Nederland, var det fra 1. januar 2004 ikke lenger mulig å inngå denne typen avtaler.¹⁰⁰ De siste årene har robuste støtteordninger for vindkraft i Europa og USA skapt stor etterspørsel etter vindturbiner, og dette har drevet opp prisen på disse. De siste fem årene har investeringskostnadene for utbyggere av vindparker økt med om lag 50 prosent.¹⁰¹ Prisutviklingen for støtte til vindkraft er vist i tabell 10. Tabellen viser at prisen per kWh har gjort et sprang fra 2005 (0,44 kr/kWh) til 2008 (1,59 kr/kWh).

5.2 Oppnåelse av aktivitetsmål

I tilfeller der resultatene ikke kan kvantifiseres og måles entydig, spesifiserer avtalen mellom Enova og Olje- og energidepartementet områder der Enova skal ha virksomhet. Disse avtalevilkårene skal bidra til at Enova oppfyller sitt formål om å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon, og fungere som motvekt til det fokuset målbare resultater kan få. Nedenfor

beskrives avtalekravene og Enovas iverksatte aktiviteter.¹⁰³

5.2.1 Programtilbud til husholdninger, kommuner og næringsliv

Enova skal, i henhold til avtalen, stå for et bredt tilbud av programmer til både husholdninger, kommuner og næringsliv. Kravet om at Enova skal tilby programmer rettet mot husholdninger og næringsliv, ble først introdusert i avtalen for 2007. Kommuner ble inkludert i avtalen i 2008. Enova har imidlertid i lengre tid hatt programtilbud rettet mot husholdninger og kommuner, med utspring i andre oppdrag enn avtalen. Det er ikke knyttet ytterligere mål til dette aktivitetsområdet.

Husholdninger

Målet med Enovas arbeid på husholdningsfeltet er å bidra til å effektivisere energiforbruket gjennom flere boliger med lavt oppvarmingsbehov, økt utbredelse i husholdningene av den mest energieffektive teknologien og endrede forbruksvaner slik at energisløsing unngås.¹⁰⁴ Figur 3 viser *Enova-modellen* som er utarbeidet av Enova og illustrerer foretakets tiltak rettet mot husholdninger.

Enova Viser er en samlebetegnelse på de gode historiene/forbildene/eksemplene på hvordan Enova jobber sammen med markedsaktørene, som er et meget sentralt kommunikasjonsmoment både på PR-området og innenfor marketing/profilering. Samlebetegnelsen *Enova Viser* har så langt vært lite brukt eksternt.¹⁰⁵

100) Resultatrapport 2003, Enova SF.

101) Handlingsplan 2009, Enova SF, side 22.

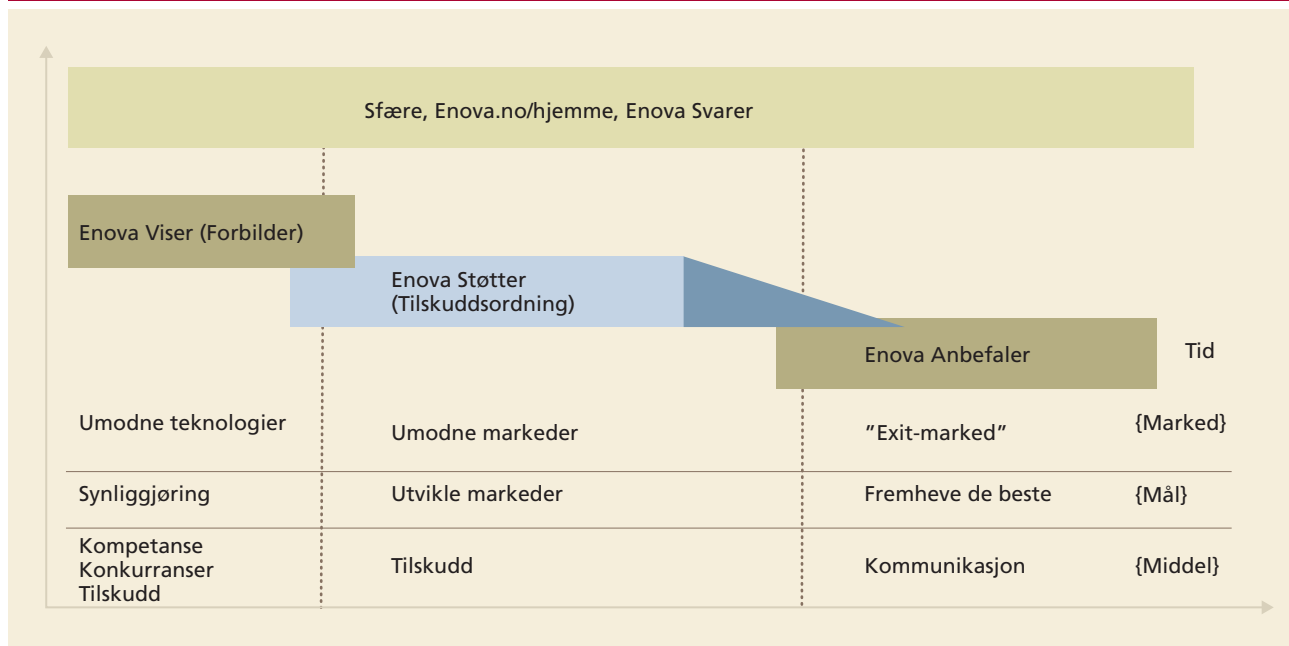
102) Tabellen er basert på tall fra Enovas Resultat- og aktivitetsrapport 2008. Tallene er KPI-justert.

103) Enkelte av de særlige vilkårene er oppfylt av Enova gjennom programmer som genererer energiresultat. Disse vilkårene er omtalt i gjennomgangen av resultatmåloppnåelse og er derfor utelatt her.

104) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 16.

105) E-post fra Enova 29. oktober 2009.

Figur 3 Enovamodellen



Kilde: Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 17

Tilskuddsordningen *Enova Støtter* åpner for tilskudd til pelletskaminer, pelletskjeler, luft/vann varmpumper, væske/vann varmpumper og sentrale styringssystemer. Fra august 2008 ble solfangere inkludert i denne ordningen.¹⁰⁶ Ordningen ble introdusert i 2003 da Stortinget ved behandling av St.prp. nr. 42 (2002–2003) *Bevilgning til tiltak rettet mot å redusere elforbruket* ga Enova i oppgave å forvalte en ordning for elektrisitetssparing i husholdningene. Ordningen ble iverksatt som et strakstiltak på grunn av en anstrengt kraftsituasjon. En tilsvarende ordning for reduksjon av strømforbruk ble vedtatt gjennom behandlingen av St.prp. nr. 82 (2005–2006) *Tiltak for å begrense elektrisitetsbruken i husholdninger*, og det er dette vedtaket som danner grunnlaget for dagens støtteordning. Ordningen støtter opp om nasjonale mål for energieffektivisering og omlegging til fornybare energiløsninger i husholdningene. Ordningen fyller en viktig funksjon når det gjelder å utvikle markeder for teknologier som kan bidra til redusert energibruk i husholdningene. Den bidrar også med mangfold og bredde i oppvarmingsløsninger for husholdningene. I 2008 ble det bevilget 71 mill. kroner, som sammen med overførte midler fra 2007 stilte nærmere 100 mill. kroner til disposisjon.¹⁰⁷ Enova vil framover se tilskuddsordningen i sammenheng

med informasjonsmessige virkemidler for å skape en helhetlig tilnærming til å utvikle markeder for fornybare teknologier og energieffektivisering.

Ordningen ble pålagt i 2006 med påfølgende vurdering av ESA. Beslutning i saken ble fattet 15. juli 2009, og støtteordningen ble godkjent.¹⁰⁸

For 2008 hadde Enova satt et mål om 6000 utbetalte tilskudd innenfor tilskuddsordningen. Resultatrapporteringen viser at av 8684 søknader ble 3317 innvilget. Enova forklarer avviket med at målet ble satt under forutsetning om midler fra Energifondet fra begynnelsen av året, men at midlene ikke ble tilført før ved revidert nasjonalbudsjett i mai 2008.¹⁰⁹ Fra ordningen ble lansert i 2006, er det registrert 29 878 søknader. I juli 2009 passerte antall husstander som har fått utbetalt tilskudd, 10 000.¹¹⁰

Nysatsingen *Enova Anbefaler* skal framheve de produktene som i et modent marked har de mest gunstige egenskapene fra et energi- og klimaperspektiv. Den første produktkategorien som ble inkludert i merkeordningen, var vinduer.

106) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 17.

107) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 17.

108) EFTA Surveillance Authority Decision on the Norwegian scheme on support for alternative, renewable heating and electricity savings in private households, www.eftasurv.int.

109) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 35.

110) Tilskuddsordningen har passert utbetaling nr. 10 000, www.enova.no.

Kommuner

Presiseringen som er gjort i avtalen 2008–2011 om at Enova skal ha egne tilbud rettet mot kommunene, kan ses i lys av aktualiseringen av klimapolitikken, der kommunene framstår som en viktig aktør. Det går fram av St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk* at ca. 20 prosent av norske klimagassutslipp kan knyttes til kommunale virkemidler. Gjennom sine virkemidler kan kommunene bidra til å redusere utslipp av klimagasser gjennom reduksjon i stasjonært energiforbruk, reduksjon av trafikkvolumet, avfallshåndtering og tiltak i landbruket. Som et ledd i klimapolitikken er det et ønske fra regjeringen at alle norske kommuner har en energi- og klimaplan, og Enova ble i 2007 tildelt oppdraget med å utvikle og gjennomføre kurs om temaet. Programmet finansieres utenfor Energi-fondet, over kapittel 571, post 64 i statsbudsjettet (Kommunal- og regionaldepartementet).

Enova har hatt virkemidler rettet mot kommunene også før kravet ble nedfelt i avtalen. Kursserien *Energifokus i kommunen* ble utviklet i 2003. I dag tilbyr Enova veiledere, seminarer og økonomisk støtte til energi- og klimaplanlegging. Enovas program for kommunal energi- og klimaplanlegging skal motivere og gjøre kommunene i stand til å bidra til en klimavennlig energi-omlegging.¹¹¹

Kommunene kan søke om støtte til planarbeid på tre områder:

- støtte til å utarbeide kommunale energi- og klimaplaner
- forprosjektstøtte til utredning av mulige prosjekter for energieffektivisering og konvertering i kommunale bygg og anlegg
- forprosjektstøtte til utredning av mulige prosjekter for varme og infrastruktur

Målgruppen for programmet er kommuner, fylkeskommuner, interkommunale selskaper og eventuelt andre kommunale eller regionale interessefelleskap, rådgivere og konsulent-selskaper. Støttebeløpet er i utgangspunktet en engangsstøtte, og Enova krever at prosjektene det søkes støtte til, skal være forankret i kommunens toppledelse. Enova legger vekt på at det i første omgang bør søkes støtte til å utarbeide planer før det gis forprosjektstøtte. Enova ønsker at prosjekter fra kommuneprogrammet skal tjene som beslutningsgrunnlag for å gå videre med prosjekter til Enovas varmeprogram og BBA-

program, og på den måten bidra til å få fram gode energiløsninger lokalt og nasjonalt.¹¹²

I forbindelse med tiltakspakken har Enova opprettet et nytt program rettet mot energieffektivisering i offentlige bygg. 400 mill. kroner skal gå til programmet for rehabilitering av 650 offentlige bygg.

I 2007 ble det holdt til sammen fire kurs med 155 deltakere i energi- og klimaplanlegging. Ved utgangen av 2008 hadde kursene samlet deltakere fra totalt 306 kommuner.¹¹³ 90 prosent av alle søknader innen kommuneprogrammet i 2007 omhandlet støtte til å utarbeide energi- og klimaplan. I 2008 ble antall søknader fordoblet, og Enova mottok 118 søknader som alle fikk til-sagn.¹¹⁴ Enovas mål er at alle kommunene skal ha kommunal energi- og klimaplan innen 2010. Per 10. januar 2010 har 115 kommuner utarbeidet energi- og klimaplaner, mens 231 kommuner har gjort vedtak om å utarbeide en slik plan. 85 har status ukjent eller er uten vedtak om å utarbeide plan.¹¹⁵ Fra september 2009 er kommunene pålagt å utarbeide denne typen planer.¹¹⁶ Flere andre aktører er også engasjert i kommunalt klima- og energiarbeid, blant annet gjennom prosjekter som Livskraftige kommuner¹¹⁷ og Framtidens byer¹¹⁸.

En spørreliste sendt til et utvalg norske kommuner som har mottatt støtte fra Enova, viser at kommunene har varierende kunnskap på energi- og klimaområdet. Kommuner som tidligere har hatt slike planer, har kommet lengre i gjennomføringen av tiltak. Kommunene oppgir at Enovas støtte er viktig for å komme i gang med planarbeidet. Videre viser undersøkelsen at dårlig økonomi, for lite kunnskap og mangel på dedikerte personer er de viktigste lokale barrierene mot energieffektivisering i offentlige bygg. De samme barrierene ble påpekt i Kommunestudien 2004.¹¹⁹ Utformingen av Enovas støtteregime tar både hensyn til mangelen på kunnskap og det økonomiske aspektet.

112) www.enova.no.

113) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 15.

114) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 29, tabell 3.

115) www.klimakommune.enova.no.

116) Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene av 4. september 2009.

117) Miljøverndepartementet og KS inngikk 9. november 2006 en femårig samarbeidsavtale for å styrke miljø- og samfunnsutviklingen i kommunene.

118) Framtidens byer er et samarbeid mellom staten og de 13 største byene i Norge om å redusere klimagassutslippene – og gjøre byene bedre å bo i.

119) Kommunestudien 2004, Nettkonsult AS.

111) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 15.

Det er også stilt spørsmål til Enovas samarbeidspartnere på kommuneområdet om hvordan Enovas kommuneprogram fungerer, i hvilken grad det bidrar til å nå nasjonale mål om reduksjon av klimagasser, og hvilke barrierer som finnes på området. KS er en viktig samarbeidspartner innen kommuneprogrammet. Samarbeidet har vart siden våren 2007, og det ble etablert en samarbeidsavtale høsten 2008 som løper til 2010.¹²⁰ Enova anser samarbeidet med KS som et virkemiddel i arbeidet overfor kommunene.¹²¹ I brev 27. mai 2009 trekker KS fram at det er positivt at kommunene kan få økonomisk støtte både til plan og tiltak i etterkant. KS mener videre at det høye antallet søknader for tilskudd til enøk-tiltak i offentlige bygg i Enova våren 2009, synliggjør potensialet for å realisere flere tiltak, gitt større økonomiske rammer.

Husbanken påpeker at det kunne vært nyttig med ytterligere koordinert tilnærming overfor kommunene for å styrke det systematiske planarbeidet knyttet til miljø.¹²² Videre viser tilbakemeldinger at flere av samarbeidspartnerne mener det er en svakhet ved kommuneprogrammet at støtte i etterkant av planarbeidet er begrenset til stasjonær energi og ikke omfatter de andre politikkområdene i energi- og klimaplanen. Prioriteringen er i tråd med Enovas ansvarsområde. For det kommunale energi- og klimaarbeidet kan dette være et problem. SFT skriver i brev 29. mai 2009 at stasjonær energibruk for de fleste kommuner bare er en liten kilde til klimagassutslipp i kommunen. Stasjonær forbrenning står for ca. 2 prosent av de totale klimagassutslippene i Norge. KS påpeker tilsvarende mangel på virkemidler rettet mot andre politikkområder enn stasjonær energibruk.¹²³

Enovas egen risikovurdering påpeker at det er høy risiko for at kommunene kan mangle insentiver for å gå fra plan til handling. Tiltaket for å redusere risikoen på området er kvalitets-sikring av planer og forprosjekt.

5.2.2 Landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester

Avtalen krever at fondsmidler skal finansiere et landsdekkende tilbud av informasjons- og rådgivningstjenester som på kort og lang sikt bygger

opp under og legger til rette for at målene for fondet nås. Tjenestene skal være tilgjengelige for alle som ønsker og trenger råd angående energibruk og -sparing. Denne oppgaven har Enova vært pålagt siden 2002. Fra og med avtalen for 2007 er det satt krav til at Enova skal etablere aktivitetsmål for området og rapportere mål-oppnåelse.¹²⁴

Informasjons- og rådgivningstjenesten består av svartjeneste, messedeltakelse, massekommunikasjon gjennom avis/fagpresse og etermedia og aktiviteter rettet mot barn og unge.

Innsatsen på kommunikasjonsområdet skal støtte opp under Enovas energifaglige arbeid. I denne aktiviteten ligger profilering av Enova i strategiske fora, medieprofilering av Enova som premissgiver og ressurs, kontinuerlig utvikling av internettportalen og markedsarbeidet for økt oppmerksomhet om energi hos profesjonelle aktører. Kommunikasjonsarbeidet fokuserer på Enovas kjerneområder og skal bidra til økt oppmerksomhet og flere søknader til Enovas ulike program.¹²⁵

Målet for de landsdekkende informasjons- og rådgivningstjenestene er å gi publikum tilfredsstillende energiråd på en økonomisk effektiv måte. Det er utfordrende å måle effekten av innsatsen på informasjonsfeltet. Enova har utviklet og følger opp ulike måleparametre, og gjennomfører jevnlig undersøkelser for å kartlegge kundetilfredshet, kunnskap/kjennskap osv.

Svartjenesten/Enova Svarer

Svartjenesten for energispørsmål fra husholdninger ble etablert i januar 2003 og avløste enøk-sentrene svartjenester. Enovas svartjeneste nås på gratis grønt nummer. Det er i tillegg opprettet et femsifret nummer innenfor Svartjenesten der profesjonelle aktører kan få råd om Enovas energifaglige programmer.¹²⁶ Svartjenesten betjenes av en ekstern aktør. Enova oppgir i sin resultatrapport i 2005 at Svartjenesten, i tillegg til å besvare spørsmål fra husholdninger og profesjonelle brukere, har bidratt til å øke påmelding til arrangementer, ta opp bestillinger på regnmakermateriell¹²⁷, og kartlegge interesse for programområdene. Svartjenesten har i forbindelse med Enovas gjennomgang av sine "merkevarer" i 2008 fått betegnelsen *Enova Svarer*.

120) Brev fra KS til Riksrevisjonen 27. mai 2009. "Riksrevisjonens undersøkelse av Enova SF – Oversendelse av spørreliste."

121) Handlingsplan 2008, Enova SF, side 25 og Handlingsplan 2009, Enova SF, side 15.

122) Brev fra Husbanken til Enova SF 25. mai 2008 "Riksrevisjonens undersøkelse av Enova SF – spørreliste. Uttalelse fra Husbanken."

123) Brev fra KS til Riksrevisjonen 27. mai 2009 "Riksrevisjonens undersøkelse av Enova SF – Oversendelse av spørreliste."

124) Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova SF, 2007, punkt 7.

125) Resultatrapport 2003, Enova SF.

126) Resultatrapport 2003, Enova SF.

127) Jf. avsnittet om barn og unge.

Tabell 11 Utvikling aktiviteter¹²⁸

Aktivitet	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Antall henvendelser til/fra Svartjenesten	55 500	35 000	22 000	33 000	26 635	28 578
Kampanjer	3	4	4	4	4	3
Antall medieoppslag om Enova	n/a	675	657	2 463	2 971	2 815
Antall besøkende på messer	40 000	250 000	250 000	160 000	250 000	170 374
Distribuert materiell, antall (ekskl. Regnmakerne)	n/a	124 000	137 156	262 000	218 410	149 026

Tabell 11 viser utviklingen i ulike målparametere på området, blant annet henvendelser til/fra svartjenesten.

Tabell 11 viser at antall henvendelser til Svartjenesten i 2003 var på 55 500. I 2004 var det en markert nedgang i antallet henvendelser i forhold til året før. Dette skyldtes for det meste færre henvendelser knyttet til tilskuddsordningen for elsparetiltak i husholdningene i 2003.¹²⁹ I 2008 mottok Svartjenesten 28 278 henvendelser, mot en målsetting på 40 000. Avviket skyldes ifølge Enova flere forhold. De viktigste er mindre fokus på energieffektive løsninger på grunn av lavere strømpris gjennom året enn antatt, samt mindre omsetning av boliger i annet halvår 2008.¹³⁰ For 2009 er målsettingen igjen 40 000 henvendelser.

Enova gjennomfører jevnlig spørreundersøkelser rettet mot brukerne av Svartjenesten for å anslå effekten av tiltakene. Både privatpersoner og representanter for profesjonelle brukere blir intervjuet. Resultatene fra undersøkelsen i 2007 viser at den private kundegruppen jevnt over er tilfreds med Svartjenesten, og trenden er svært stabil. For de profesjonelle brukerne er utviklingen derimot gjennomgående negativ, og totaltilfredsheten går tilbake. Konsulentenes kompetanse og innstilling er de viktigste driverne for at kundene skal være fornøyde med Svartjenesten blant henholdsvis de private og de profesjonelle brukerne. Undersøkelsen peker på at det er den spesifikke kompetansen knyttet til enkeltprosjekter og enkelt-henvendelser som er den største utfordringen for Svartjenesten. Henholdsvis 7 og 8 prosent av de private og de profesjonelle brukerne oppga i undersøkelsen at kontakten med Svartjenesten var avgjørende for at de iverksatte energisparingstiltak. Blant de private er det spesielt installasjon av varmepumper som påvirkes av kontakten med Svartjenesten, mens bildet blant de profesjonelle brukerne er mer nyansert.¹³¹

128) Tallene er hentet fra Enovas resultat- og aktivitetsrapporter for perioden 2003 til 2008.

129) Resultatrapport 2004, Enova SF.

130) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 35.

131) Undersøkelse av Enovas Svartjeneste, TNS Gallup, 2007.

Barn og unge

Enova utviklet i 2003 en nasjonal strategi for barn og unge i alderen 6–15 år. Konseptet *Regnmakerne* ble etablert og lansert i forbindelse med satsingen. Satsingen skal involvere, engasjere og skape interesse for energi hos barn og unge. Aktiviteter foregår på egen og andres websider, på TV (gjennom for eksempel innslag i programmet Pysjpopbaluba og realityserien Energi-kampen), på skolen, på nasjonal energidag og i nasjonale opplevelsessentre. Gallupundersøkelser viser at kjennskapen til Regnmakerne blant barn i alderen 9–12 år har økt fra 46 prosent i 2007 til 55 prosent i 2008.¹³²

5.2.3 Rådgivning og representasjon i internasjonale fora

Det framgår av avtalen at Enova skal være rådgiver for Olje- og energidepartementet innenfor sitt virkeområde, samt representere Olje- og energidepartementet i internasjonale fora. Dette kravet har vært nedfelt i avtalen siden Enova ble opprettet.

Rådgivning

Informasjon om Enovas rådgiverrolle overfor Olje- og energidepartementet framkommer i noen grad i selskapets årlige resultat- og aktivitetsrapporter. I rapportene oppgir Enova at de er rådgiver for Olje- og energidepartementet i forbindelse med en rekke høringssaker, utredninger, og at de gir svar og avklaringer ved konkrete henvendelser fra departementet. Eksempler på Enovas rådgiverrolle er en rapport levert til Olje- og energidepartementet i februar 2004 om EUs direktiv om energisertifisering av bygninger og høringsuttalelser Enova skriver i forbindelse med norske offentlige utredninger (NOU-er), lovutkast, direktiver osv. I vedlegg til de årlige resultatrapportene gis det en oversikt over saker der Enova har avgitt høringsuttalelser, og rapporter og utredninger utført enten av Enova eller på oppdrag for Enova.

132) Resultat- og aktivitetsrapport 2008, Enova SF, side 18.

Internasjonalt arbeid

Under dette oppdraget ligger blant annet at Enova forvalter flere internasjonale engasjementer på vegne av Olje- og energidepartementet. Den kompetansen og kunnskapen Enova erverver i internasjonale fora, brukes i utformingen av nasjonal energipolitikk, samtidig som internasjonal deltakelse gjør det mulig å påvirke og effektivisere energipolitisk utforming på europeisk og globalt nivå.

Enova er i internasjonal sammenheng blant annet aktiv som norsk representant i det internasjonale energibyrådet International Energy Agency, som programforvalter av EU-programmet Intelligent Energy-Europe II og som medlem av energinettverket European Energy Network.¹³³

5.2.4 Ekstern kontakt og koordinering

Enova skal regelmessig ha kontakt med og koordinere sin virksomhet mot andre myndigheter som forvalter virkemidler med betydning for energiomleggingen.¹³⁴ Dette vilkåret har sammenheng med organiseringsformen Enova er tiltenkt, der selskapet i stor grad skal benytte eksterne aktører og ikke selv utvikle seg til å bli en utøvende institusjon.¹³⁵

Enova har et utstrakt og mangeartet samarbeid med et stort antall aktører. For en del av de store aktørene har Enova inngått ulike former for samarbeidsavtaler. Avtalene har svært ulik utforming og det er fra Enovas side ikke etablert noen faste kriterier for hvordan samarbeidsavtalene skal utformes.

I Statskonsults evaluering av Enova i 2006 ble det pekt på at Enova i for liten grad ser på andre aktører i markedet som samarbeidspartnere. Statskonsult peker blant annet på at Enova så langt i liten grad har involvert eksterne aktører i sitt strategiarbeid. I tilknytning til arbeidet med programmer og aktiviteter har Enova imidlertid mye kontakt med sine brukere og ulike bransjeorganisasjoner. Statskonsult mener det vil være en fordel for Enova å legge opp til en bredere og mer systematisert kontakt med brukere, bransjeorganisasjoner og miljøorganisasjoner. Det vil kunne gi flere positive effekter, blant annet øke Enovas innflytelse og på sikt gi bedre muligheter for konsistent virkemiddelbruk, samt gi Enova et tilfang på synspunkter som vil være nyttige i utviklingen av virksomheten.¹³⁶

I Enovas overordnede handlingsplan for 2009 legges det vekt på at kommunikasjonsarbeidet skal tilrettelegge for økt brukerorientering for Enova. Her pekes det på at alliansebygging og samarbeid med markedsaktører vil være avgjørende for at Enova skal nå sine mål og kunne bidra effektivt til en langsiktig miljøvennlig energiomlegging. Enova ønsker gjennom samarbeidet med markedsaktører å oppnå en tydelig profil og systematisk kontakt med ulike brukergrupper og samfunnet.

I forbindelse med Enovas overordnede handlingsplan for 2007 ble det lagt vekt på at Enova i løpet av 2007 skulle utvikle og sette i gang en nettverksplan, for på best mulig måte å kunne identifisere og kommunisere med de viktigste interessentene.¹³⁷ I den overordnede handlingsplanen for 2009 kommer det fram at arbeidet av ulike grunner stoppet opp i 2008, men at det vil være en høyt prioritert strategisk oppgave i 2009. Det legges her vekt på at Enova i løpet av 2009 skal videreutvikle nettverksplanen.¹³⁸

Enova har som nevnt utarbeidet en rekke samarbeidsavtaler med ulike aktører i markedet. En gjennomgang av samarbeidsavtalene viser at utformingen og omfanget av avtalene er svært varierende. Dette er også inntrykket som ble formidlet fra et utvalg samarbeidspartnere som har fått tilsendt en spørreliste om samarbeidet med Enova. I svarene fra samarbeidspartnerne kommer det fram at ikke alle har formaliserte samarbeidsavtaler, og at hovedvekten av samarbeidet skjer på saksbehandlernivå. Enkelte av samarbeidspartnerne har også etablert årlige møter på toppledernivå. Selv om samarbeidsavtalene har ulik utforming og ulikt omfang, er det enighet om at samarbeidet oppleves som tilfredsstillende. Enkelte av samarbeidspartnerne skulle likevel ønske seg et mer omfattende samarbeid, som også inkluderte flere områder.

Samarbeidspartnerne ble i undersøkelsen også spurt om de mener samarbeidet med Enova bidrar til å nå resultatmålene i TWh som er satt for Enova. Selv om flere av samarbeidspartnerne synes det er vanskelig å svare på spørsmålet, er det en gjennomgående tilbakemelding at samarbeidet i noen utstrekning bidrar positivt til Enovas arbeid med å nå resultatmålene målt i TWh.

133) www.enova.no.

134) Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova, 1. juni 2008 til 31. desember 2011, punkt 7.

135) Ot.prp. nr. 35 (2000–2001), side 23.

136) Evaluering av Enova SF og Energifondet, Statskonsult 2006.

137) Strategi for 2007 →, Enova SF, side 28.

138) Handlingsplan for 2009, Enova SF, side 38.

6 Effektiviteten i Enovas tilskuddsforvaltning

Enova følger prosjektene fra idéfasen til prosjektavslutning. Figur 4 viser Enovas viktigste oppgaver og milepæler i søknads- og prosjektgjennomføringen. De lyseblå boksene representerer de delene av prosessen der saksbehandler har en viktig funksjon. Den mørkeblå boksen viser trinnet i prosessen der søker legger inn og sender elektronisk prosjektsøknad. De brune boksene representerer viktige beslutningspunkter.

I kapitlene 6.1–6.7 gis det en nærmere beskrivelse av hvilke rutiner og arbeidsprosesser som benyttes i hvert enkelt trinn i prosessen.

6.1 Markedsskapende aktivitet

Da Enova ble opprettet, ble det lagt vekt på at foretaket skulle være en liten og markedsnær organisasjon med få ansatte.¹³⁹ Markedsnærheten er tolket som at Enova skal stimulere markedet og jobbe aktivt mot enkeltbedrifter for å skape prosjekter. Markedsnærhet er en gjennomgripende egenskap ved Enova og er viktig for å fremme den langsiktige miljøvennlige energiomleggingen. Det er imidlertid vanskelig å finne entydige måleparametre for hvordan Enovas virksomhet påvirker markedet på lang sikt. Det må i stor grad benyttes kvalitative vurderinger og generelle evalueringer for å vurdere effekter av virksomheten på markedet.¹⁴⁰

Det er saksbehandler som har hovedansvaret for å utøve den markedsskapende aktiviteten. I tillegg har eksterne prosjektkoordinatører kontakt med en rekke aktuelle søkere og kan på den måten ha en posisjon i det markedsrettede arbeidet. Saksbehandlere skal jobbe aktivt og oppsøkende for å

vise prosjektmuligheter og veilede i søknadsprosessen. Enovas kurs- og messevirksomhet og øvrige informasjonsvirksomhet skal samtidig bidra til å øke tilfanget av potensielle prosjekter. Det kan skilles mellom aktiviteter rettet direkte mot potensielle støttemottakere, og aktiviteter rettet mer generelt mot bransjen.

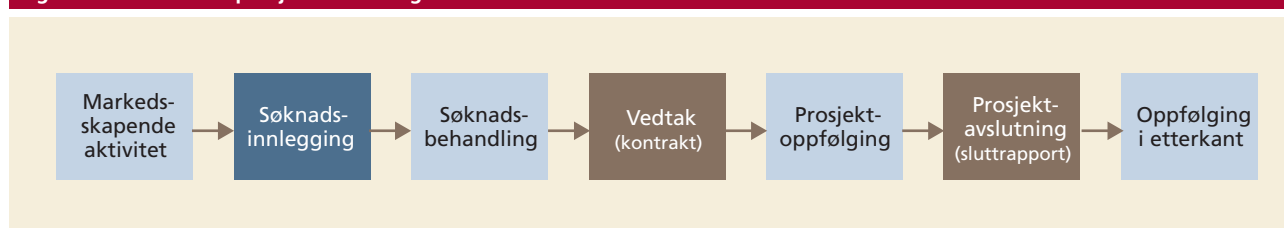
Det går fram av intervjuer med styrets tidligere leder og nestleder at markedsorientering har vært vektlagt i styret. Styrets tidligere leder og nestleder oppgir at Enova etter deres vurdering tidligere har vært dyktige i sitt markedsskapende arbeid, men at dette arbeidet er svekket de senere årene. Styrets tidligere leder framholder i intervju at styret oppfatter at det er et skille mellom saksbehandlerrollen og markedsskaperrollen både vedrørende kompetanse og kultur. Det synes også å være en utvikling mot færre markedsskaper og flere saksbehandlere. Styret har lagt stor vekt på selskapets markedsorientering i prioritering av ressurser og rekruttering.

Olje- og energidepartementet viser i intervju til Enovas pådriverrolle, en rolle som blant annet innebærer at Enova skal lete etter og utvikle prosjekter, og at eier har vært og er opptatt av markedsnærhet.

6.1.1 Strategiske prioriteringer

På industriområdet og BBA-området har Enova gjennom plandokumenter og programutforming valgt å prioritere store prosjekter framfor små. Også på fjernvarmeområdet er det først og fremst store etablerte aktører som har drevet utviklingen. Bakgrunnen for å prioritere store aktører er en forventning om at store aktører setter standarden og påvirker markedet. På industriområdet er

Figur 4 Fra søknad til prosjektavslutning



139) Innst. O. nr. 59 (2000–2001), side 2.

140) St. prp 1. Olje- og energidepartementet (2008–2009).

prioriteringen også begrunnet med at 120 industri-bedrifter står for om lag 85 prosent av det samlede forbruket på omkring 80 TWh.¹⁴¹

I Enovas overordnede handlingsplan for 2009 kommer det fram at minst fire store industri-prosjekter er nødvendig for å nå energimålet. Arbeidet med denne typen kontrakter krever aktivt innsalg og oppfølging. I handlingsplanen for energibruk for 2009 framkommer det at behovet for å nå fram hos store aktører på BBA-området forsterkes av konjunkturutviklingen og en fragmentert etterspørselsside. Området består i stor grad av små aktører, hvilket gjør det vanskeligere for Enova å nå ut til bransjen. Enova mener det er behov for et tett samarbeid med bransjen, men at det ikke kan samarbeides tett med aktører det er aktuelt å støtte økonomisk, på grunn av faren for habilitetskonflikter.

Som et ledd i langtidsstrategien vil Enova arbeide med å utvikle tilbud til massemarkedet innenfor industri, blant annet i form av kortvarige sjablongmessige støtteordninger. Strategien legger opp til mindre kontakt mellom søker og Enova i forkant av søknaden.¹⁴² Også på varmeområdet er det fra 2008 opprettet et nytt program, Lokale energisentraler, som er rettet mot mindre aktører. Programmet gjennomføres som en forenklet investeringsstøtteordning med løpende søknadsinnlevering og -behandling. For å utløse potensialet for programmet er det planlagt at markedsarbeid knyttet til program for Lokale energisentraler blir tillagt ekstra vekt i 2009.¹⁴³

6.1.2 Erfaringer med den markedsskapende rollen

Enovas gode kontakt med store brukere bekreftes i intervju med både Energibedriftenes Landsforening og Norsk Industri. Samtidig mener organisasjonene at Enova har en utfordring når det gjelder mindre brukere. Dette gjelder spesielt på byggområdet, noe som også framkommer i intervjuer med bransjeorganisasjoner på området. Byggebransjen består av mange små aktører, men samarbeidet med disse aktørene er ikke vellykket.¹⁴⁴ Også når det gjelder bioenergi, mener bransjeorganisasjonen Norsk bioenergiforening (NoBio) at Enova har konsentrert seg om de store prosjektene. Organisasjonen hevder videre at for å nå målet om energiomlegging bør Enova framover fokusere på de mindre prosjektene.¹⁴⁵ Norsk Fjernvarme oppgir at de opplever at Enova har

brukt tid på å gjøre seg kjent med bransjen, og at de har lyktes i dette.

Det kommer fram av intervjuer med bransjeorganisasjonene at mindre aktører ofte mangler kunnskap og kapasitet og derfor må bruke mye penger på konsulenter for å søke om støtte. Å søke støtte innebærer så mye byråkrati at det ofte ikke lønner seg økonomisk. Denne oppfatningen støttes i enkelte skriftlige tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen. Enova er klar over problemstillingen og har utarbeidet noen sjablongmessige ordninger som krever mindre omfattende dokumentasjon, som for eksempel for Lokale energisentraler. Andre næringsområder har foreløpig ikke denne typen støtteordninger.

Enovas pådriverrolle er undersøkt i spørreundersøkelsen. Det er blant annet stilt spørsmål om hvorvidt tilskuddsmottakerne var i kontakt med Enova i forkant av at søknaden ble innsendt, og hvilken part som tok initiativet til kontakten. Det framkommer at nesten 90 prosent av respondentene var i kontakt med Enova, programkoordinator og/eller Svartjenesten i løpet av søknadsprosessen (N = 305). 90 prosent av respondentene oppgir at de selv har tatt initiativet til kontakten med Enova (N = 270). Det går videre fram av spørreundersøkelsen at 29 prosent av respondentene er enten delvis eller helt enige i at Enova er en pådriver for å initiere prosjekter, mens 48 prosent av respondentene var uenige i dette (N = 282).

6.2 Søknadsinnlegging

Alle søknader legges inn elektronisk via Enovas nettbaserte søknadssenter. Typiske krav til innholdet i en søknad er mål for prosjektet (inkludert kvantifiserte energieresultater og eventuelle ringvirkninger), framdriftsplan med milepæler, kostnadsoversikt med lønnsomhetsvurdering, finansieringsplan og organisering.

Enovas svartjeneste tilbyr gratis energiråd om energi og energibruk både til private husholdninger og til næringsdrivende. Svartjenesten tar seg av førstelinjeveiledning av mulige søkere, blant annet klarlegging av kriterier, absolutte og skjønsmessige, og krav til utfylling av søknaden.

Spørreundersøkelsen viser at de som har mottatt støtte, synes informasjonen om programmer, kriterier og tiltak i all hovedsak er god. I overkant av 80 prosent av respondentene (N = 305) oppga

141) Strategidokument 2005–2010, Enova SF.

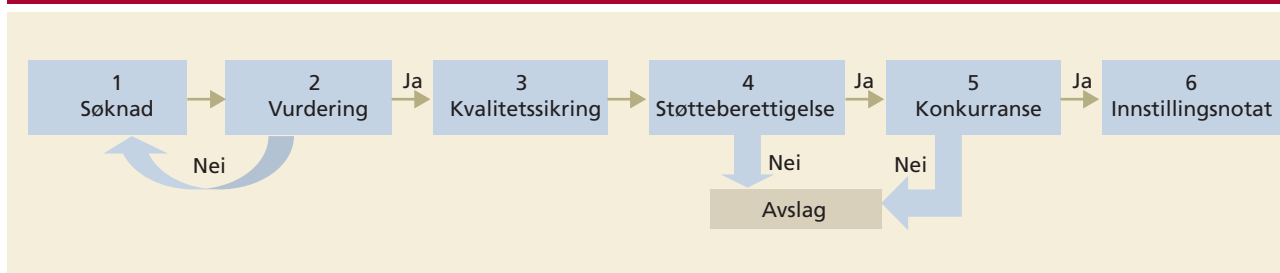
142) Handlingsplan 2009, Enova SF, side 7.

143) Handlingsplan 2009, Enova SF, side 25.

144) Boligprodusentenes forening, Byggemiljø og Byggenæringens Landsforening.

145) Intervju 4. mars 2009 med NoBio.

Figur 5 Søknadsbehandling i Enova. Fra søknad til innstillingsnotat¹⁴⁷



at det var lett å forstå hvilket program som passet for deres prosjekt. Kriteriene for å motta støtte oppfattes som noe mindre klare. 70 prosent av respondentene svarte at kriteriene kom tydelig fram på Enovas nettsider (N = 295).

6.3 Søknadsbehandling

Figur 5 viser stegene i Enovas søknadsbehandling. Søknadene vurderes i flere omganger – mot ulike typer kriterier og deretter opp mot hverandre. Enovas saksbehandler og/eller programkoordinator er aktive i denne prosessen.¹⁴⁶

Fra Enovas nettbaserte søknadssenter blir søknadene, med vedlegg, overført til arkivet og videre til det elektroniske saksbehandlingssystemet ERS. Prosessen er delvis automatisert. Saksbehandlingen gjøres i ERS og avsluttes med en innstillingsrapport som er del av vedtaksgrunnlaget for vedtaksmyndighet i Enova. ERS har også en kontraktsgenereringsmodul som genererer tilskudds- og avslagsbrev. ERS benyttes videre til resultatrapportering og klargjøring/godkjenning av utbetalinger, og er linket til økonomisystemet.

Program for Fjernvarme infrastruktur gjennomføres som en anbudsordning for kjøp av tjenester av allmenn økonomisk interesse. Anbudskonkurransen lyses ut på Doffin.

6.3.1 Retningslinjer for søknadsbehandlingen

Søknadsbehandlingen skal være enhetlig, transparent og etterrettelig.¹⁴⁸ I tillegg må saksbehandlingen være etterprøvbart. Det går fram av håndbok i støttetildeling. Denne håndboken

146) Programkoordinatoren skal opptre som saksbehandler for Enova, motta tilbud, vurdere disse og legge fram innstilling. Videre har programkoordinator ansvaret for å følge opp prosjekter, noe som innebærer løpende kontakt med tilsagnsmottaker. Programkoordinatoren har ikke vedtaksmyndighet.

147) Figuren er utarbeidet med utgangspunkt i figur og presentasjon framstilt i brev fra Enova SF til Riksrevisjonen 22. desember 2008; "Metode for fastsetting av energiresultat."

148) Håndbok i støttetildeling i Enova SF.

inngår sammen med en investeringshåndbok og en investeringsapplikasjon i Enovas felles referanseramme.

Investeringshåndboken gir et metodisk underlag for nåverdiprinsippet, internrenteberegning, regnskapstekniske forhold, beregning av lønnsomhet og avkastning og forholdet til usikkerhet og risiko. Videre omtaler investeringshåndboken inngangsverdier i nåverdibetraktninger, avkastningskrav og de ytre rammene for investeringsstøtte.¹⁴⁹

Intervjudata viser at investeringshåndboken ble laget som en oppslagsbok, og at den brukes som det. Det har ikke framkommet dokumentasjon på at håndboken i støttetildeling er i aktiv bruk. I håndboken for støttetildeling framkommer det at den viktigste ressursen i saksbehandlingen er den kompetansen som hver enkelt saksbehandler innehar. Saksbehandler skal benytte sin faglige kompetanse og kjennskap til markeder for å vurdere priser, levetid, søkers kompetanse og annen relevant informasjon i de enkelte prosjektene. Ansatte som har jobbet med støttesakene lenge, har opparbeidet seg erfaring med å kjenne igjen gode prosjekter og gode søknader.¹⁵⁰

Enova har i risikoanalysen for 2009 identifisert manglende systemdokumentasjon, rutiner og prosedyrer som et risikoområde. Manglede systemdokumentasjon gjør Enova avhengig av enkeltpersoners kunnskap og kompetanse. Det er med bakgrunn i denne risikoen satt i gang et arbeid med å oppdatere systemdokumentasjon, rutiner og prosedyrer.¹⁵¹

6.3.2 Vurdering av søknader

I saksbehandlers første gjennomgang vurderes søknadene opp mot fastsatte minimumskriterier, det vil si om prosjektene faller innenfor programmet. Formålet med minimumskriterier

149) Investeringshåndbok, Enova SF, 2006.

150) Intervju med områdeleder for BBA, 19. januar 2009.

151) Risikoreport 2. kvartal 2009 for Enova overordnet, Enova SF.

er å målrette programmene. Eksempler på slike krav er teknologikrav, volumkrav eller formalkrav (som rettskraftig konsesjon). Et annet formål med minimumskriterier er å gjøre prosjektene innenfor programmet mer homogene, noe som gjør det enklere å vurdere kvaliteten på prosjektene.¹⁵²

6.3.3 Kvalitetssikring

Saksbehandlers kvalitetssikring av søknadene er hovedprosessen i søknadsbehandlingen. I saksbehandlers kvalitetssikring vurderes søknaden opp mot de fastsatte vurderingskriteriene.¹⁵³ Typiske vurderingskriterier er teknisk løsning, prosjektets støttebehov og gjennomføringsevne. Gjennomføringsevnen inkluderer kompetanse, eierskap og finansiering.¹⁵⁴

Avhengig av prosjektets størrelse og hvor godt dokumentert søknaden er, kan det være flere avklaringsrunder mellom søker og saksbehandler. I enkelte tilfeller vil det også bli gjennomført møter med søker som et ledd i kvalitetssikringen av prosjektet.¹⁵⁵

Kvalitetssikringen skjer i prinsippet i tre ledd:

- Først vurderes innsendt dokumentasjon ut fra teknisk beskrivelse, markedsgrunnlag (der det er relevant) og energimål
- Deretter vurderes det om det brukes ny teknologi, eller om teknologien brukes på en ny måte
- Tredje og siste vurdering er av øvrige kriterier; kostnadseffektivitet og gjennomføringsevne, prosjektplan og prosjektets økonomi

Vurderinger av økonomi og gjennomføringsevne

Prosjektøkonomien har siden 2005 blitt vurdert ved hjelp av en investeringsapplikasjon. Investeringsapplikasjonen er et støtteberegningssverktøy og ble fornyet i 2009. Saksmappegjennomgangen viser at utskrift av investeringsanalysen følger sakene i arkivet.

Det går fram av brev fra Enova til bransjeorganisasjonen Norwea at Enova i 2009 ønsker å legge større vekt på finansiering og gjennomføringsevne innen fornybar kraft, men at de ikke vil gjøre skjønsmessige vurderinger av det enkelte selskaps gjennomføringsevne utover selskapets finansielle situasjon.¹⁵⁶ Ved andre søknadsrunder i 2009 ble kriteriene endret slik at utbyggers

gjennomføringsevne knyttet til tidligere prosjekter og tilsagn ble tatt med i vurderingen.¹⁵⁷

Innen området ny teknologi gjøres det en mer omfattende vurdering av gjennomføringsevne. Gjennomføringsevne vurderes her ved kontroll av selskapet på Ravninfo, og saksbehandler vurderer selskapets eierstruktur og økonomiske situasjon. Videre vurderer saksbehandler sammensetning av prosjektteam/konsortium, det vil si deltagelse fra komplementære aktører på leverandørsiden, akademisk miljø eller leverandør og kunde-forhold med hensyn til teknologileveranse. Til slutt vurderes selskapets finansielle evne.

Områdeleder for ny teknologi mener at det kreves mer innsats for å vurdere gjennomføringsevne innen dette programmet enn andre programmer. Området representerer mange søkere som er nyetablerte selskaper og dermed kan ha en ustabil økonomi. Enova bruker derfor tid på å undersøke likviditeten og kompetansen i selskapet, og stiller spørsmål ved finansiering og gjennomførbarhet. I saksbehandlingen forventer Enova å få samme forretningsunderlag som det som legges fram for styret i selskapet. Et gjennomgående problem med prosjektene er at søker ofte ikke har klarert prosjektet høyt nok i organisasjonen.

Prosjektendringer

Søknadsprosessen er dynamisk, og det er ikke uvanlig at søker gjør endringer i søknaden/prosjektet underveis. Resultater fra spørreundersøkelsen bekrefter dette. 36 prosent av respondentene oppgir at de gjorde store eller noen endringer i prosjektet i søknadsfasen. Videre framkommer det at litt over halvparten (52,4 prosent) av endringene skyldtes endringer i priser eller finansielle forutsetninger. Nærmere 20 prosent av prosjektendringene er gjort med bakgrunn i at prosjektet enten var for lønnsomt (10,5 prosent) eller for lite lønnsomt (8,6 prosent). Et eksempel fra 2005 viser at kontakten og forhandlingene med søker medførte at omsøkt beløp etter flere runder ble redusert fra 800 000 kroner til 500 000 kroner for å realisere prosjektet. Summen ga en internrente på 6,7 prosent.

Et eksempel fra saksmappegjennomgangen for området ny teknologi viser at kontakten mellom Enova og prosjektet etter at søknaden var innsendt, medførte at søker spesifiserte prosjektet i større grad. Samtidig viser eksempelet at konkretiseringen økte støttebehovet med 21 prosent.

152) Presentasjon fra Enova oversendt 7. januar 2009.

153) Brev fra Enova til Riksrevisjonen 22. desember 2008.

154) Presentasjon fra Enova oversendt 7. januar 2009.

155) Brev fra Enova til Riksrevisjonen 22. desember 2008. Metode for fastsetting av energieresultat.

156) Brev fra Enova til Norwea – Norsk Vindkraftforening. 28. januar 2009.

157) Søknadskriterier vindkraftprogrammet, andre søknadsrunde 2009

I en av søknadene innen vindprogrammet i 2008 økte kostnadene med i overkant av 11 prosent fra søknadstidspunktet til søknaden ble behandlet hos Enova. Endringene skyldtes endringer i valutakurs og økt risiko på turbinkostnadene. Samtidig økte forventet produksjon med 6 prosent som følge av nye vindmålinger, mens vedlikeholdskostnadene også økte noe. Endringene ble gjort på søkers initiativ.

En annen konsekvens av kontakt i kvalitetssikringsfasen kan være at søknader trekkes. I intervju framkommer det at dette skjer ofte på området ny teknologi.¹⁵⁸

6.3.4 Støtteberettigelse og utløsende effekt

Figur 5 viser videre at saksbehandler skal vurdere hvorvidt prosjektet er berettiget til støtte. På dette området gjelder rammer gitt i statsstøttereguleringen i EU. For energiproduksjonsprosjekter kan det innenfor ESAs godkjenning av programmene gis støtte inntil "...prosjektet oppnår rimelig avkastning". Enovas beregning av avkastningskrav innenfor ulike sektorer og bransjer er basert på data for norske selskaper som finnes hos Statistisk sentralbyrå, og en vurdering av risiko av tredjepart. Enova vurderer avkastning basert på prosjektenes internrente.¹⁵⁹ Enova har innhentet en ekstern vurdering av hva som er et rimelig avkastningskrav for fornybar energi.¹⁶⁰

Kravet om at støtten skal være *utløsende*, innebærer at Enova kan bidra med et beløp som gjør at et prosjekt som ellers, av økonomiske eller andre grunner, ikke ville blitt gjennomført, likevel gjennomføres. Dette innebærer at støtte til tiltak som økonomisk sett er lønnsomme, men som ikke blir gjennomført på grunn av andre faktorer (eksempelvis kunnskapsmangel), også oppfattes som utløsende. Et korrekt støttebeløp utløser prosjektet, men overkompenserer ikke. Støttebeløpet beregnes ut fra en framtidig kontantstrøm som gir en nåverdi av prosjektet lik null. Beregningen gjøres ved hjelp av Enovas investeringsapplikasjon.

Det kommer fram av intervju med tidligere styreleder at det er vanskelig å vurdere hvor stor støtte som må til for å utløse hvert enkelt prosjekt. Dette gjelder særlig med hensyn til energisparing. Enova beregner utløsende støttebeløp i samarbeid med byggherrene, og det er en del av utarbeidelsen av prosjekter. Enova anser også støtte som

utløsende dersom den framskynder et prosjekt, eller dersom prosjektet får større omfang enn det ellers ville fått.¹⁶¹ Styreleder sier at det har vært stor oppmerksomhet omkring avklaring av utløsende støttenivå, og at nivået på utløsende effekt er bestemmende for støttenivået for det enkelte prosjekt. Det går også fram av St.prp. nr. 69 (2006–2007) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2007*, i oppsummeringen av Statskonsults evaluering, at prinsippet om utløsende effekt er en krevende premiss for Enovas arbeid.

For prosjekter innen energibruk gir flere av programmene mulighet til å søke om støtte til porteføljeprosjekter, det vil si et prosjekt satt sammen av mindre prosjekter eller tiltak. Ved bruk av porteføljer vil lønnsomheten av de enkelte tiltakene samlet avgjøre om prosjektet er støtteberettiget, og det skal gis støtte bare til de tiltakene som er støtteberettiget.

I saksmappegjennomgangen er det funnet ett konkret tilfelle der støtten er vurdert av Enova som utløsende på bare deler av prosjektet, mens hele prosjektet regnes inn i energieresultatet. I det aktuelle eksempelet ble støtten fra Energifondet vurdert som utløsende for tre av åtte tiltak. De resterende fem tiltakene ble forutsatt gjennomført og regnet med i totalt energieresultat. Prosjektet, som er innenfor området industri, ble styrebehandlet i 2008 og fikk flere titalls millioner kroner i støtte. Prosjektet var i stor grad drevet fram av Enova.¹⁶²

Olje- og energidepartementet understreker i sine kommentarer til rapporten at det ikke kjenner til det konkrete prosjektet. Departementet understreker imidlertid på prinsipielt grunnlag at finansiell støtte kun er ett av flere tilgjengelige virkemidler Enova disponerer for å utløse gode prosjekter. Dersom det er slik at Enova gjennom en pådriverrolle og gjennom informasjon og rådgivning har bidratt til å utløse et prosjekt som ellers ikke ville funnet sted, og dette kan dokumenteres, mener departementet at det på generelt grunnlag er rimelig å regne inn energieresultatet.

For å kontrollere om store avtaler med entreprenører kan medføre at det gis støtte utover det som ligger i ESA-notifiseringen, har Enova i 2009 gått gjennom store avtaler på BBA-området.

158) Intervju med områdeleder for ny teknologi, 19. januar 2009.

159) Investeringshåndbok 2006, Enova SF, side 34.

160) Ole Gjørlberg (UMB) og Thore Johnsen (NHH), 2007.

161) Handlingsplan 2008, Enova SF.

162) Dette går fram av innstillingsnotatet til den aktuelle saken.

Videre har Enova inngått en rammeavtale med et juridisk kompetansemiljø.¹⁶³

Beregninger av innverdiene, det vil si kostnader og energipriser som legges inn i investeringsapplikasjonen, er viktige for å vurdere støttens utløsende effekt. Ulike innverdier vil gi store utslag på om prosjektet er støtteberettiget eller ikke, og hvilket støttenivå som skal til for å oppnå utløsende effekt. Det gjøres en grundig vurdering av alle data som inngår i kontantstrømsanalysen, og det foretas sammenligning mot andre søknader direkte eller ved å bruke enhetspriser.¹⁶⁴ For å få sammenlignbare innverdier i søknadene, er det for energiproduksjonsprogrammene angitt i programteksten hvilken energipris som skal ligge til grunn.

Enova har i sine risikoanalyser for fornybar kraft identifisert at til dels omfattende og tett dialog med enkeltaktører medfører risiko for at saksbehandler hjelper søkere med å skreddersy søknader. For å motvirke dette arbeides det med å utvikle kriterier som gir mindre rom for skjønn.¹⁶⁵ Tilsvarende risiko framgår ikke på energibruk.

Det går fram av figur 6 at rundt 25 prosent av respondentene mener det er sannsynlig (krysser av for 4 til 6 på en skala) at de ville gjennomført prosjektet uten støtte fra Enova. På BBA-området er andelen 37 prosent, mens andelen på varmeområdet er 9 prosent. Rundt 6 prosent av respondentene oppgir at det er svært sannsynlig at de ville gjennomført prosjektet uten støtte fra Enova. Rundt 30 prosent av respondentene svarte

at det er sannsynlig at de ville gjennomført tiltaket med mindre støtte. På BBA-området er andelen 41 prosent, mens andelen på varmeområdet er 14 prosent.

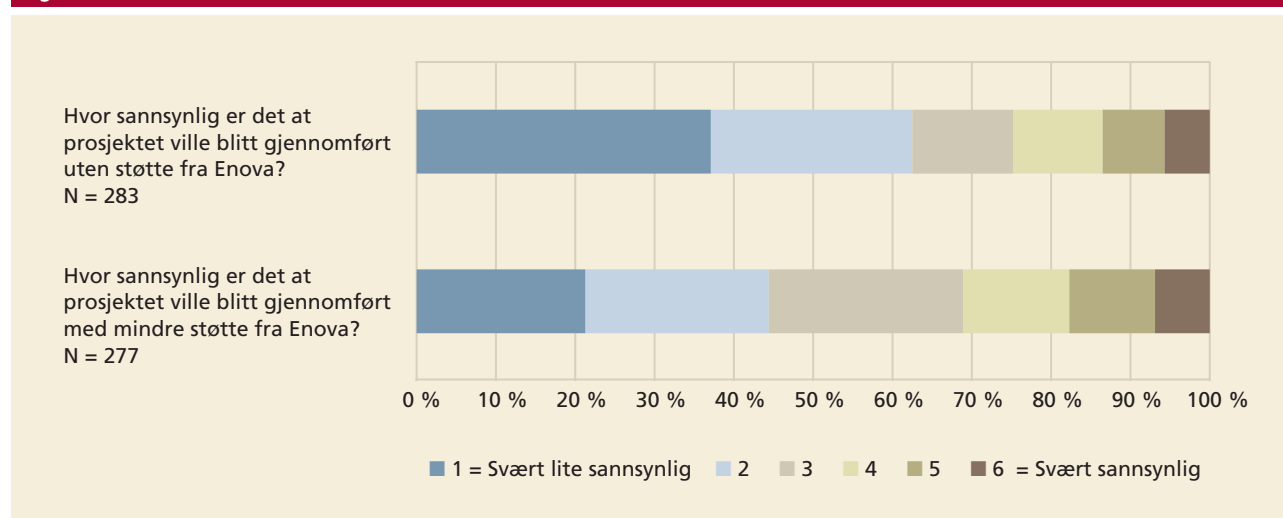
Det kommer også fram av spørreundersøkelsen at støttemottakerne opplever kriteriet *utløsende effekt* som sentralt. På en skala fra 1 til 6 får kriteriet en gjennomsnittlig poengsum på 4,5. Bare kriteriet *samlet energiresultat* oppleves som viktigere av støttemottakerne.

6.3.5 Konkurranskriteriet

Konkurranskriteriet innebærer at de prosjektene som kan levere høyest energiresultat per støttekrone, blir tildelt støtte. Konkurranskriteriet gjelder for de fleste, men ikke alle Enovas programmer. For varmeområdet gjelder konkurranskriteriet for program for biogassproduksjon, fjernvarme infrastruktur og fjernvarme nyetablering. På disse programområdene konkurrerer prosjektene innbyrdes, mot samtidige prosjekter eller referanseprosjekter.

Områdeleder for ny teknologi oppgir at de i de fleste årene har satt tilstrekkelig stor ramme til å gi tilsagn til alle prosjekter som oppfyller kravene i programteksten. I 2009 er det derimot konkurranse mellom søknadene. Programteksten angir prioriteringer som kan benyttes i en konkurranse-situasjon. Eksempler på slike kriterier, hentet fra marin kraftproduksjon, er prioritering av prosjekter der det totale markedsgrunnlaget i Norge tilsier et vesentlig bidrag til å styrke energiomleggingen på lang sikt, og der den

Figur 6 Støttens utløsende effekt



163) Risikorapport 2. kvartal 2009 for Enova overordnet, Enova SF.

164) Brev fra Enova til Riksrevisjonen 22. desember 2008. Metode for fastsetting av energiresultat.

165) Risikorapport 2. kvartal 2009 for Energiproduksjon.

demonstrasjonen man får gjennom prosjektet er egnet til å øke kunnskap og redusere barrierer for nye installasjoner. Videre prioriteres prosjekter rettet mot marin vind og bølgekraft, samt prosjekter med deltakelse fra både teknologiutvikler og sluttbruker. Energiresultat per krone er dermed ikke det avgjørende kriteriet innenfor dette programmet.

På vindkraftområdet gikk Enova i 2008 i størst mulig grad bort fra bruk av skjønn og over til å tildele midler til de søknadene som oppfylte kriteriene. Deretter ble tildelingen avgjort ved bruk av konkurransekriteriet. Konkurranskriteriet ble ytterligere styrket i Enovas vindkraftprogram 2009. Det kommer fram av Enovas risikovurderinger at økt konkurranse kan gi søkerne insentiver til å "underby" hverandre i konkurransen om å få tilskudd. Dette kan føre til at tilskuddet ikke blir utløsende, fordi prosjektene aldri ble satt i gang.¹⁶⁶ Det er videre identifisert risiko for brudd på ESA-notifiseringen ved å beregne feil støttebeløp eller tildele prosjekter støtte basert på andre kriterier enn kostnads-effektivitet. For å motvirke dette er det implementert en ny investeringsapplikasjon, og det jobbes kontinuerlig med kontrollrutiner.¹⁶⁷

Konkurransekriteriet gjelder også programområdene industri og BBA (herunder tiltak i offentlige bygg i 2009).¹⁶⁸ For kommuneprogrammet gis det støtte i alle tilfeller der kriteriene i programmet er oppfylt. Dette er knyttet til målet om at alle kommuner skal ha en energi- og klimaplan.

For programmet Lokale energisentraler gjelder ikke konkurransekriteriet. Det går fram av planen for 2009 at programmet vil svekkes dersom det ikke er nok penger til at alle søkere som oppfyller kriteriene, får støtte. Risikoen for dette vurderes som liten.¹⁶⁹

6.3.6 Innstillingsnotat

Saksbehandlingen munner ut i et innstillingsnotat som anbefaler støtte eller avslag. Innstillingsnotatet skal gi en kort beskrivelse av hvem søker er, og saksopplysninger av administrativ art. I innstillingsnotatet framkommer også saksbehandlers vurdering av for eksempel internrente med og uten støtte, framdriftsplan, gjennomføringstid, energipris, eventuelle ringvirkninger

og miljøgevinster, og forholdet til statsstøtteregulverket. Videre omtales forventet energileveranse og kostnad per kWh, anbefalt støttebeløp, omsøkt beløp, totale projektkostnader og spesielle prosjektvilkår. I de tilfellene der støtte anbefales, gir innstillingsnotatet også et forslag til tekst til tilskuddsbrev.

I tillegg angir innstillingsnotatet merknader om Enovas saksbehandling, for eksempel om innsalg (markedsskapende effekt), ytterligere informasjon om økonomi og finansiering, energiresultat, annen relevant saksinformasjon, kostnadsfordeling i prosjektet og informasjon om søker.

Innstillingsnotatet representerer et hovedelement av skriftligheten i søknadsbehandlingen. Alle vedtak som gjøres, krever at det foreligger et innstillingsnotat. Gjennomgangen av konkrete saker viser at innstillingsnotatene inneholder punktene som er påkrevd.

6.4 Vedtak

Etter at en prosjektsøknad er ferdig behandlet av saksbehandler, realitetsbehandles den i henhold til Enovas faste beslutningsstruktur. Avhengig av tilsagnets størrelse er det Bevilgningsutvalget (BU), administrerende direktør/ledergruppe eller styret som tar den endelige beslutningen om hvorvidt prosjektet skal tildeles støtte eller ei. Beslutningsgrunnlaget er saksbehandlers innstillingsnotat, samt søknaden og investeringsanalyse.

Når beslutningsgrunnlaget er ferdigstilt, sendes alle saker til BU for kvalitetssikring. Utvalget skal også fatte vedtak i alle saker der saksbehandler har innstilt til avslag. BU ble opprettet i 2007 som følge av en forventet økning i saksmengden. Målet var å spre arbeidsbelastningen, samtidig som det ble sikret tilstrekkelig effektivitet og kvalitet i behandlingen av saker. BU bidrar til bedre likebehandling mellom prosjekter og mellom programområder. BU skal føre protokoll over vedtakene. Protokollen skal løpende framlegges for administrerende direktør og ledergruppen.

BU behandler og beslutter saker på inntil 5 mill. kroner. I saker der tilsagnet er på mellom 5 og 20 mill. kroner, skal utvalget utarbeide en innstilling til den samlede ledergruppen, som behandler søknaden. Saker som er av prinsipiell betydning, eller som ikke ligger klart innenfor programteksten, skal alltid behandles av en

166) Risikorapport 1. kvartal 2009 for Energiproduksjon, Enova SF.

167) Risikorapport 2. kvartal 2009 for Energiproduksjon, Fornybar kraft, Enova SF.

168) Dette er krisepakketiltak.

169) Handlingsplan 2009, Enova SF, side 27.

samlet ledergruppe. Innstillinger til tilleggsbevilgning skal også behandles av ledergruppen dersom summen av tidligere bevilgninger og tilleggsbevilgninger overskrider fullmaktsrammen.¹⁷⁰

I saker der tilsagnet overstiger 20 mill. kroner, skal ledergruppen utarbeide en innstilling til styret for endelig realitetsbehandling. I intervju med tidligere styreleder kom det fram at styret diskuterer enkeltsakene og gir signaler om hva som oppfattes som gode og dårlige prosjekter. I styrets behandling reises det også spørsmål om analysemetoder, forutsetninger som er lagt inn i analysene, og om rapportering og evaluering av resultatene.

Som nevnt genereres utkast til tilskuddsbrev i saksbehandlingssystemet. Tilskuddsbrevet angir, i tillegg til formalia som tilskuddsmottaker og bevilget tilskuddsbeløp, blant annet vilkår for tilskuddet, prosjektbeskrivelse, budsjett og finansieringsplan, samt milepæler og rapporteringskrav. Tilskuddsbrevet skal signeres og returneres til Enova av tilskuddsmottaker. Signerte kontrakter og tilskuddsbrev skal umiddelbart leveres enhet for Finans og staber. Originale kontrakter og tilskuddsbrev arkiveres sammen med den enkelte sak.¹⁷¹

Ernst & Young har ved flere anledninger gått gjennom Enovas resultat- og aktivitetsrapporter.¹⁷² Som en del av gjennomgangen av rapportene for 2006 og 2007 ble det også gjort en vurdering av Enovas arbeid og rutiner i forbindelse med tildeling av støtte. I gjennomgangen fant Ernst & Young flere prosjekter der tilskuddsbrevet ikke var signert til tross for at det var gått lang tid siden prosjektet ble godkjent. Ernst & Young mener gjennomgangen gir klare indikasjoner på at når det går lang tid etter at tilsagnet gis uten at kontrakten signeres, blir prosjektene ofte kansellert. Gjennomgangen til Ernst & Young viser at det ikke finnes tilstrekkelig gode rutiner for oppfølging av kontraktsparter for å sikre at det foreligger signert tilskuddsbrev i rimelig tid etter at prosjektet har fått tilsagn om støtte, samt for hvordan prosjekter uten signering gjennomgås i forbindelse med utarbeidelsen av resultat- og aktivitetsrapportene.

170) Ny fullmakt til administrerende direktør, Enova SF, 2009.

171) Rutinehåndbok for administrative rutiner, vedlegg 2 økonomistyring, 2007, Enova SF.

172) Resultatrapportene for 2002 og 2003 ble evaluert i 2004, resultatrapportene for 2004 og 2005 ble evaluert i 2006, mens evalueringsrapport gjeldende resultat- og aktivitetsrapportene for 2006 og 2007 ble ferdigstilt i januar 2009. Resultatrapportene er vurdert opp mot kravene som stilles i avtalen mellom Enova og Olje- og energidepartementet.

6.5 Prosjektoppfølgning¹⁷³

Etter at prosjektet har fått tilsagn om støtte, skal prosjektprosessen forløpe i henhold til godkjent plan. Tilskuddsmottaker skal gjennom hele prosjektperioden sende godkjente framdrifts- og regnskapsrapporter til Enova som angitt i tilskuddsbrevet. Rapporteringen skal minimum fastsettes til to ganger per kalenderår og inneholde oversikt over totalt tilskudd, akkumulerte kostnader og aktiviteter per rapporteringsdato, gjenstående kostnader og aktiviteter i forhold til tilsagn, prognose framover for gjenstående kostnader, framdriftsplan for gjenstående aktiviteter og utbetalingsanmodning for rapportperioden.

Reglene for tilskudd fra Energifondet gir mulighet for å gjøre endringer i prosjektet underveis. Både Enova og tilskuddsmottaker kan foreslå endringer. Endringene kan omfatte både mål, omfang og retningslinjer. Gjøres det endringer i forutsetningene som lå til grunn for godkjenning av prosjektet, skal disse godkjennes av både Enova og tilskuddsmottaker før de kan gjennomføres. Dersom det framkommer avvik i forhold til framdriftsplanen som påvirker sluttdato for prosjektet, skal korrigerende tiltak umiddelbart iverksettes, og ny plan utarbeides i samråd med Enova.

I spørreundersøkelsen svarte 87 prosent av respondentene at de var helt eller delvis enige i at Enova fulgte opp hvorvidt prosjektet var gjennomført i henhold til prosjektplanen. Videre svarte over 80 prosent av respondentene at de var helt eller delvis enige i at Enova stilte strenge krav til dokumentasjon av realiserte energiretultater.

I forbindelse med utsendelse av spørreundersøkelsen til aktører som har mottatt tilsagn fra Enova, fikk Riksrevisjonen i noen tilfeller tilbakemelding om at prosjekter som er oppført som aktive i Enovas register, i virkeligheten er kansellert.

6.6 Prosjektavslutning¹⁷⁴

Innen én måned etter at prosjektet er ferdigstilt, skal tilskuddsmottaker sende en revisorbekreftet framdrifts- og regnskapsrapport, samt utarbeide en sluttrapport. Sluttrapporten skal inneholde

173) Momentene i avsnittet er hentet fra Generelle regler for tilskudd fra Energifondet, Enova SF, 2009 (punktene 3, 5.1.1, 5.1.2, 6.1 og 13).

174) Momentene i avsnittet er hentet fra Generelle regler for tilskudd fra Energifondet, Enova SF, 2009 (punktene 5.2 og 6.2).

opplysninger om oppnådd energiresultat i forhold til kontraktsfestet hoved- og delmål, og en samlet framstilling av prosjektets utførelse.¹⁷⁵ Fram til sluttrapporten er levert, holder Enova tilbake 20 prosent av tilskuddet.¹⁷⁶

Før siste utbetaling skal saksbehandler kontrollere energieresultatet, samt vurdere alle tilskuddsmottakeres opplysninger om resultatoppnåelse mot kontraktsfestet resultat. Saksbehandleren skal også sørge for at all arkivverdig dokumentasjon er lagt inn i arkivet. Saksbehandler avstemmer deretter prosjektøkonomien i saksbehandlingssystemet ERS og påfører korrekt status i et sluttskjema. Sluttskjemaet signeres deretter av saksbehandler og sendes til avdelingen Finans og staber. Denne avdelingen er ansvarlig for å avstemme saksbehandlingssystemet mot økonomistyringssystemet, sjekke arkivet, sjekke saksbehandlingssystemet og avslutte økonomistyringssystemet. Dersom brukt tilskudd er mindre enn bevilget, tilbakeføres pengene til Energifondet. Et eventuelt merforbruk skal redegjøres for og dokumenteres i samarbeid med saksbehandler.¹⁷⁷

I intervju med Enovas tidligere styreleder kommer det fram at sluttrapporteringen skal vise hvordan energiprojektet er realisert i forhold til forutsetningene, og hva som er den årlige kWh-effekten av tiltaket. I forbindelse med etterprøvingen av Enovas realiserte resultater framheves det at tilskuddene ser ut til å være benyttet som planlagt. Dette er også verifisert av revisor i de aller fleste sluttrapportene. Etterprøvingen viser at både Enova og tilskuddsmottaker ser ut til å ha god kontroll over rapportering av finansielle størrelser. Når det gjelder tilskuddsmottakerens dokumentasjon av energiresultat, er det til dels store mangler. Flere av de gjennomgåtte sluttrapportene har ingen dokumentasjon av energiresultat. Også Ernst & Youngs evaluering av resultatrapportene fra 2006 og 2007 viser at sluttrapporten i enkelte tilfeller kun omtaler prosjektregnskapet.

Videre framkommer det gjennom etterprøvingen av Enovas realiserte resultater at utformingen av sluttrapportene er meget uensartet og har ulikt detaljnivå. For flere prosjekter ble det ikke levert framdriftsrapporter. Det kan se ut som om Enova ikke har utarbeidet noen standard for hvordan sluttrapportene skal utformes. Til slutt viser etter-

prøvingen at Enova i liten grad tar hensyn til usikkerheten for prosjekter der måleår kommer etter sluttrapportering. Det ser ikke ut til at Enova kontrollerer om målet faktisk nås i forbindelse med måleåret. Eventuelle korrigeringer blir derfor heller ikke justert i Enovas eksterne rapportering av energieresultater.

Riksrevisjonen har tidligere stilt spørsmål ved Enovas rutiner for å dokumentere sluttrapporterte energieresultater.¹⁷⁸ Riksrevisjonens bemerkninger er blant annet fulgt opp av Olje- og energidepartementet og Enova i et ekstraordinært kontaktmøte høsten 2008. I referatet fra møtet framkommer det at Enova anser at de følger dokumentasjonskravet, men at de ikke er gode nok rutiner for å sikre sporbarheten av dokumentasjonen knyttet til sluttrapportering av resultater. Ifølge referatet vil Enovas oppdaterte rutiner og sporbarhet av dokumentasjonen være aktive fra 2009.

6.7 Oppfølging i etterkant

Det går fram av de generelle reglene for tilskudd fra Energifondet at tilskuddsmottaker skal samarbeide med Enova om evaluering av og resultatmåling i prosjektet i en periode på inntil 10 år etter levering av sluttrapport.¹⁷⁹ Tilskuddsmottakere fra industriprogrammet plikter å rapportere i Enovas Industrinettverk i minimum fem år etter at tiltaket er gjennomført. Tilsvarende plikter tilskuddsmottakere fra BBA-programmet å rapportere til Enovas Bygningsnettverk. Noen tilskuddsmottakere er fritatt fra dette rapporteringskravet.

Undersøkelsen av realiserte energieresultater viser at Enova ikke har utarbeidet noen standarder for hvordan prosjekter som ikke rapporterer via Industrinettverket eller Bygningsnettverket, skal rapportere i etterkant av sluttrapporteringen. Videre kommer det fram det at Enova heller ikke følger opp om prosjektene faktisk rapporterer etter at sluttrapportene er levert. Det synes heller ikke som om Enova benytter innrapporterte tall fra Industrinettverket eller Bygningsnettverket videre i sin eksterne rapportering av energieresultater.

175) Generelle regler for tilskudd fra Energifonder, Enova SF, 2009, punkt 6.2.

176) Generelle regler for tilskudd fra Energifonder, Enova SF, 2009, punkt 5.2.

177) Sluttskjema for prosjekter i ERS (utskrift 17. desember 2007), fra Enovas administrative rutinehåndbok.

178) Dokument nr. 1 (2008–2009). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007*. Riksrevisjonen 2008.

179) Generelle regler for tilskudd fra Energifondet, Enova SF, punkt 6.2.2.

6.7.1 Rapportering

Rapportering av energiresultater utgjør i stor grad grunnlaget for den eksterne evalueringen av Enovas virksomhet. Som nevnt tidligere er det hovedsakelig kontraktsfestede energiresultater som publiseres i Enovas årlige resultat- og aktivitetsrapportering. Fra 2005 er også slutt-rapporterte energiresultater med. Kansellerte prosjekter fjernes i de fleste tilfeller fra resultatrapporteringen og det gis samlede framstillinger av kanselleringsomfanget.

Det er hovedsakelig kontraktsfestede resultater som vurderes opp imot resultatmålene i avtalen. Valget av kontraktsfestet resultat som rapporteringsstørrelse er blant annet begrunnet i departementets ønske om å følge opp hva midlene i Energifondet er benyttet til, og hvor mye energiomleggingen koster per år.¹⁸⁰ Tidligere styreleder har i intervju uttalt at rapportering på kontraktsfestede resultater per i dag er hensiktsmessig fordi Enova ennå er en ung organisasjon. Han understreker likevel at Enova på sikt må fokusere på sluttrapportering, men at kontraktsfestet resultat alltid vil være relevant for å holde løpende oversikt over prosjektinngangen.¹⁸¹ Resultat- og aktivitetsrapportene rapporterer energiresultater for prosjekter som startet i 2001 og fram til i dag. Som vist tidligere er noen prosjekter ferdigstilt og har realisert sine energiresultater. Realisert energiresultat er ikke basert på estimer, men er faktiske energiresultater og vil dermed kunne ha høyere informasjonsverdi enn kontraktsfestet og sluttrapportert energiresultat.¹⁸²

Hovedfokuset for Ernst & Youngs gjennomgang av Enovas resultat- og aktivitetsrapporter er kravene som er beskrevet i avtalen mellom Olje- og energidepartementet og Enova.¹⁸³ Det kreves i avtalen at resultatrapporten skal inneholde en analytisk og oversiktlig gjennomgang av resultater og aktiviteter med tilhørende kostnader på et overordnet nivå. Til tross for forbedringer i rapporteringen i 2006 og 2007, mener Ernst & Young at rapporten ennå gir for lite informasjon om oppnåelse av hovedmål. Rapportering i forhold til hovedmål krever at Enova utarbeider og rapporterer på et bredere sett av indikatorer enn GWh og støttebeløp.

I avtalen mellom departementet og Enova framkommer det at Enova skal etablere et rapporteringssystem for alle prosjekter og aktiviteter som finansieres over Energifondet. Systemet skal sikre at målte, registrerte, lagrede og rapporterte data for alle prosjekter er pålitelige, nøyaktige og relevante. Enova skal videre bygge opp og vedlikeholde en database. Databasen skal legge til rette for en systematisk oppfølging av prosjektene, den årlige rapporteringen om bruk av fondsmidlene og for framtidige evalueringer. Ifølge Ernst & Young gir ikke aktivitets- og resultatrapporten noen framstilling av status for disse forholdene. Når det gjelder datagrunnlaget som benyttes i utarbeidelsen av resultat- og aktivitetsrapporten, har Ernst & Young funnet en rekke svakheter i Enovas saksbehandlingssystem ERS. Ett av forholdene som trekkes fram, er lav grad av sporbarhet i datagrunnlaget som benyttes i resultatrapportene. Ettersom Enovas saksbehandlingssystem oppdaterer data fortløpende, endres datagrunnlaget stadig og kan ikke gjenskapes senere. Datagrunnlaget som benyttes til resultat- og aktivitetsrapportene, må derfor arkiveres separat for å være tilgjengelig for intern kontroll og revisjonsformål. Det er heller ikke mulig for saksbehandler å ta ut rapporter på aggregert nivå for sine områder fra saksbehandlingssystemet. En slik mulighet ville også gjort det lettere å følge opp prosjekter der det mangler signering eller sluttrapportering, jf. kapittel 6.4.

180) Intervju med Olje- og energidepartementet 20. oktober 2009.

181) Intervju med tidligere styreleder 12. mars 2009.

182) *Revisjon av resultatrapporter 2006 og 2007*. Ernst & Young, 2009.

183) Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova SF for 2007. Kravene er videreført i avtalen som gjelder for perioden 1. juni 2008 til 31. desember 2011.

7 Selskapsledelse og internkontroll i Enova

I etterkant av at Enova i juni 2007 gjennomførte en arbeidsmiljøundersøkelse, fikk styret i oktober samme år presentert et varsel om arbeidsmiljøet i Enova (varsel 1). Varselet ble framsatt av tillitsvalgte i Husforeningen¹⁸⁴ og verneombudet. I varselet ble det pekt på en rekke forhold knyttet til daværende administrerende direktør som varslerne mente hadde skapt et dårlig arbeidsmiljø i foretaket. Som en følge av varselet valgte daværende administrerende direktør å trekke seg fra sin stilling i november 2007.

Noe av bakgrunnen for varslings-saken var at ledelsen og styret i Enovas oppstartsfasen fokuserte mye på å nå resultater og være markedsnær. Dette resulterte i for lite oppmerksomhet på Enovas interne strukturer og rutiner. Ettersom Enova vokste, var det både i ledelsen og styret en erkjennelse av at Enovas interne organisering måtte tillegges mer vekt, men i et forsøk på å styrke de interne strukturene ble det satt i verk en rekke uryddige organisasjonsendringer som skapte utrygghet i organisasjonen. Dette resulterte i den nevnte varslings-saken.

I april 2008 valgte tillitsvalgte i Husforeningen og verneombudet å sende et brev til Olje- og energidepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet angående Enovas håndtering av varselet om arbeidsmiljøet i Enova (varsel 2). Varselet gikk utelukkende på håndteringen av det første varselet og var ikke en generell kritikk av Enovas nye ledelse. Mangelen på gode arbeidsmiljørutiner var en av årsakene til at varsel 1 ikke fikk en rask nok løsning og endte i et nytt varsel til Olje- og energidepartementet.

Som et resultat av varsel 2 ble Enova bedt av Olje- og energidepartementet om å utarbeide en plan for å sikre foretaket et godt og stabilt arbeidsmiljø. Planen ble oversendt departementet i slutten av april 2008. I november samme år ble det også inngått en avtale mellom Husforeningen og styret, der partene kom til enighet om en rekke

forhold knyttet til varslings-saken og arbeidsmiljøet i Enova.

Varslings-saken er nå avsluttet, men den påførte Enova store belastninger både i form av negativ medieomtale og tap av intern kompetanse. Erfaringene fra varslings-saken har likevel vært en viktig årsak til at Enova i 2008 og 2009 har konsentrert seg langt mer om foretakets interne styring og organisering.

7.1 Strategi og innretningen av internkontrollen

7.1.1 Strategi

Strategidokumentet for 2005–2010 gir en beskrivelse av Enovas rolle på lang og mellomlang sikt. Her pekes det på at Enova skal ha en ambisjon om å være en ledende drivkraft for framtidrettede energiløsninger. Dette innebærer at foretaket skal ha en aktiv rolle i å identifisere og prioritere de beste prosjektene, samt bidra til å utvikle kostnadseffektive løsninger i samarbeid med andre aktører i markedet. Strategidokumentet presenterer også Enovas fire kjerneverdier: *resultatorientert, markedsorientert, profesjonell og offensiv*.

Videre beskriver strategidokumentet Enovas identitet og posisjon i forhold til andre aktører i markedet. Her legges det vekt på at Enova må ha tillit i markedet, og at foretaket må framstå som en resultatorientert og verdiskapende drivkraft. Det innebærer ikke at Enova skal forvalte alle typer virkemidler, men i større grad påvirke andre aktørers utvikling og bruk av virkemidler. En viktig oppgave for Enova blir derfor å forklare markedet hvorfor energiomlegging er nødvendig og viktig, samt tydeliggjøre Enovas rolle i dette arbeidet.

Strategidokumentet gir også en beskrivelse av Enovas mål for perioden 2005–2010 (jf. kapittel 3), samt virkemidler og resultat- og virksomhetsområder (jf. beskrivelse av programområder i kapittel 5.1.5).

7.1.2 Handlingsplaner

Fra og med 2007 har Enova utarbeidet handlingsplaner for foretaket som helhet og for hver

¹⁸⁴ Husforeningen (HUF) ble etablert for og av de ansatte i 2006 med formål å arbeide for medlemmenes interesser gjeldende arbeids- og lønnsforhold overfor arbeidsgiver. HUF var en frittstående forening, uten formell tilknytning til andre arbeidstakerorganisasjoner. Foreningen hadde egne vedtekter. HUF er i dag erstattet av tre fagforeninger: Tekna, San Enova og NTL. Fagforeningene favner majoriteten av Enovas ansatte og det er etablert lokale overenskomster med disse.

fagavdeling. I 2009 er det også utarbeidet handlingsplaner for de tre stabsavdelingene.¹⁸⁵

Enovas overordnede handlingsplan for 2009 gir en beskrivelse av foretakets strategiske utfordringer for kommende år. I handlingsplanen for 2009 framheves det at Enova året før arbeidet med å utforme en langsiktig strategi for å nå de overordnede målene. Den langsiktige strategien bygger på utredninger, potensialstudier og scenarier fram mot 2020 og 2050. For 2008 og 2009 er handlingsplanen utvidet til også å inneholde spesifikke resultatmål og aktivitetsmål for Enovas ulike virksomhetsområder. Videre gir den overordnede handlingsplanen en beskrivelse av risikofaktorer innenfor de ulike virksomhetsområdene.

7.1.3 Enovas internkontrollsystem

Som et resultat av varslingssaken og ny ledelse, har Enova i 2008 og 2009 jobbet systematisk med å forbedre foretakets internkontroll og risikostyring. Arbeidet har resultert i en egen enhet innenfor avdelingen Finans og staber med et særlig ansvar for dette arbeidet, samt at det i 2008 ble ansatt en risk manager. Enova har utarbeidet etiske retningslinjer og en HMS-håndbok for foretaket, samt gjennomgått og oppdatert foretakets personalhåndbok. I etterkant av at Enova høsten 2009 vedtok ny fullmaktsstruktur, vil foretaket gjennomgå sine interne rutiner for å sikre samsvar mellom foretakets fullmakter og den interne praksisen.

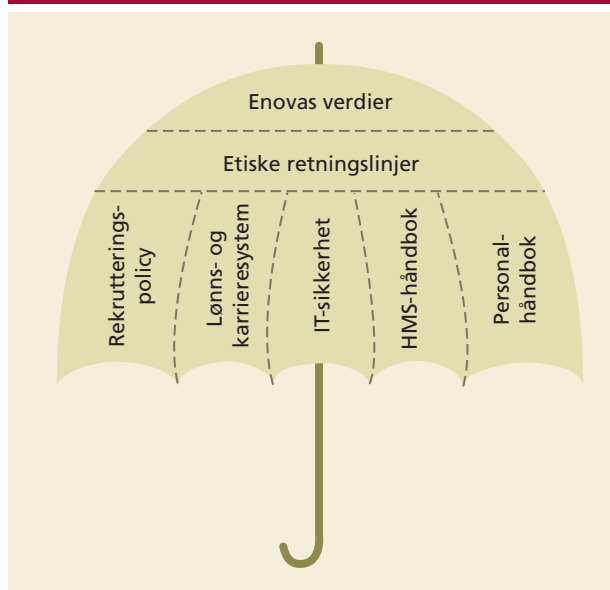
Som et ledd i arbeidet med å styrke internkontrollen har Enova samlet sine verdier og retningslinjer under det foretaket kaller HR-paraplyen, jf. figur 7. Enovas verdier og etiske retningslinjer ligger til grunn for de øvrige elementene i HR-paraplyen. De etiske retningslinjene fastsetter de normative kravene og forventningene som Enova stiller til sine ansatte og virksomheten. Videre legges det vekt på at rutiner og retningslinjer skal utarbeides på grunnlag av disse.¹⁸⁶

Alle instruksjoner og retningslinjer er tilgjengelige for de ansatte på selskapets intranett. De ansatte har selv ansvaret for at retningslinjene etterleves, mens administrerende direktør er ansvarlig for at de ansatte har kjennskap til regelverket og er informert om bestemmelser som gjelder for den enkeltes arbeid.

185) Handlingsplanen for Strategi og utvikling følger ikke samme mal som de øvrige planene. Kommunikasjon og samfunnskontakt er en ny avdeling. Handlingsplanen for denne avdelingen følger ikke samme mal som de øvrige planene og gjelder kun for høsten 2009.

186) Enova SF – slik tar vi vare på vår helse, vårt miljø og vår sikkerhet, HMS-håndbok, 2008, side 4.

Figur 7 Enovas HR-paraply



Kilde: Enovas HMS-håndbok

For flere av retningslinjene i HR-paraplyen har Enova de siste årene gjennomført større endringer, mens andre dokumenter er nyetablert.¹⁸⁷ Gjennomgangen av retningslinjene i HR-paraplyen viser at Enovas strategi og verdier tydelig ligger til grunn for de nyetablerte dokumentene.

I tillegg til retningslinjene som ligger i HR-paraplyen, har Enova oppdatert rutinehåndboken som beskriver de administrative rutinene knyttet til tilskuddsforvaltningen.

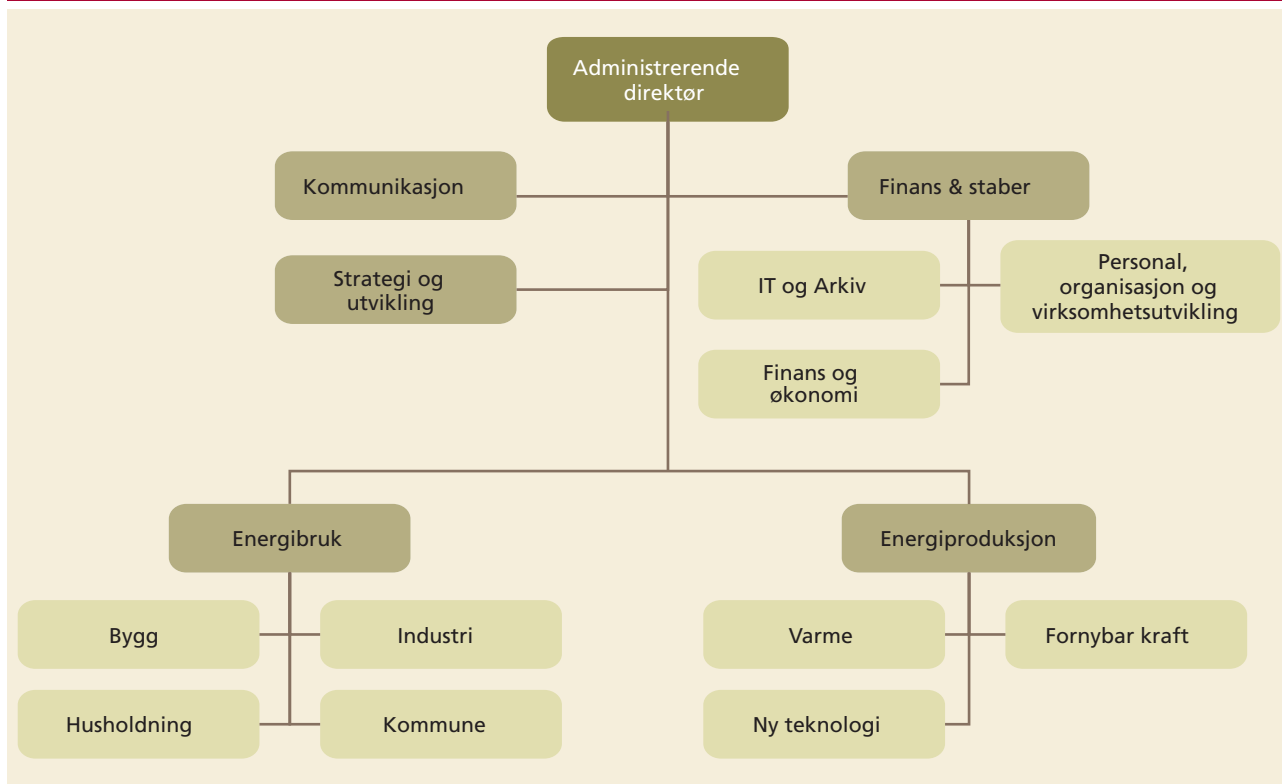
7.2 Kontrollmiljøet i Enova

7.2.1 Organisering, fullmaktsstruktur og retningslinjer for arbeidet

Fram til 2007 var organiseringen av Enova preget av en form for matrisetenkning der lederoppgaver og støttefunksjoner i stor grad var spredt i organisasjonen. Organiseringen tok utgangspunkt i åtte markedsgrupper (BBA, industri, varme, vind, ny teknologi, strategi/analyse, informasjon og opplæring). Markedsgruppene reflekterte i stor grad Enovas programstruktur. Hver av markedsgruppene hadde en gruppeleder med faglig ansvar, men uten personalansvar. Organiseringsformen ga kort vei fra bunn til topp og innebar at en stor del av de ansatte hadde en eller annen form for lederansvar.

187) Enovas Etiske retningslinjer 2008, Rekrutteringspolicy 2009, Lønns- og karrieresystem 2008, IT-sikkerhet 2009 (gjennomgås årlig), HMS-håndbok 2008, Personalhåndbok 2009.

Figur 8 Enovas organisasjonskart per september 2009



Kilde: www.enova.no

Siden 2007 har foretakets arbeid vært organisert i en linjestruktur rundt de to fagavdelingene Energibruk og Energiproduksjon, og et antall administrative avdelinger. Innenfor fagavdelingene finner vi sju seksjoner som i hovedsak reflekterer Enovas programstruktur. Fra 2007 til medio 2009 hadde Enova to administrative avdelinger: Finans og staber samt Strategi og utvikling. I juni 2009 ble det etablert en egen avdeling for kommunikasjon, jf. figur 8.

Administrerende direktør har det daglige ansvaret og myndigheten, og er ansvarlig for å følge opp beslutninger som er fattet av styret. Administrerende direktør rapporterer til styret. Enova har hatt to administrerende direktører siden etableringen i 2001. Dagens administrerende direktør ble ansatt i juni 2008.

For å drøfte prinsipielle, strategiske og langsiktige spørsmål, samt ha et rådgivende og drøftende forum, har administrerende direktør en ledergruppe. Ledergruppen består av administrerende direktør, avdelingslederne for de to fagavdelingene og direktørene for de tre stabsavdelingene.

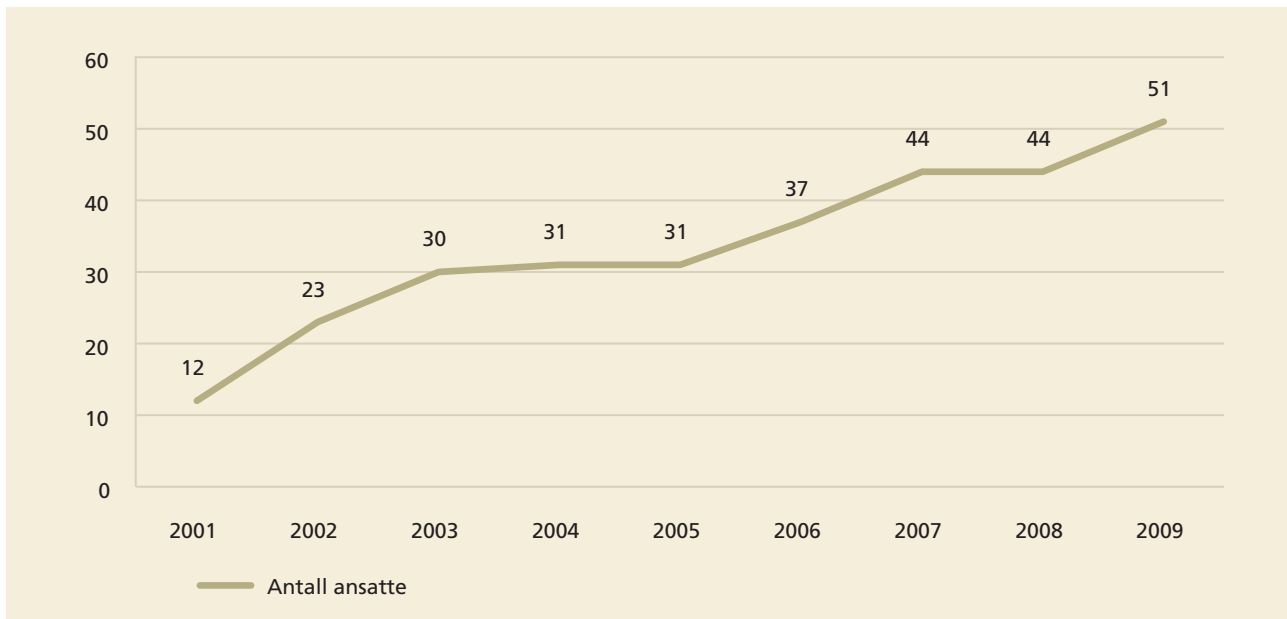
I forbindelse med utviklingen av Enova er de administrative avdelingene i foretaket forsterket og rendyrket. Finans og staber har i dag oppgaver innenfor områdene personal, organisering, virk-

somhetsstyring, økonomi, finans, IT og arkiv. Avdeling for Strategi og utvikling er ansvarlig for det overordnede strategiarbeidet i Enova, og de er ansvarlige for å sikre at foretakets planer og programmer er konsistente med den overordnede strategiske retningen. Avdeling for kommunikasjon er ansvarlig for å sikre en enhetlig kontakt og formidling av Enovas oppgaver og programmer overfor eksterne.

I oktober 2009 utvidet Enova administrerende direktørs fullmakter. Endringen ble foretatt på bakgrunn av en relativt stor vekst i styrets saksbehandlingsmengde de siste årene. Dette medførte at en for stor del av styrets tid gikk til behandling av søknader som ikke ble ansett å være av uvanlig art eller stor betydning for foretakets drift. Gjennom endringene håpet styret å kunne fokusere mer på styringen og organisasjonsutviklingen i foretaket.

I takt med utviklingen av Enova har det også vært en kraftig økning i antall ansatte, fra 12 ved etableringen i 2001 til 51 ansatte høsten 2009 (jf. figur 9, 26 kvinner og 25 menn). Veksten er et ledd i Enovas ønske om at foretaket skal ha 61 ansatte i løpet av 2011. Økningen i antall ansatte henger blant annet sammen med en økning i foretakets disponible midler gjennom Energifondet og en økning i prosjektporteføljen.

Figur 9 Oversikt over antall ansatte i Enova per 31. desember 2009



Veksten er også viktig for å sikre at foretaket er i stand til å ivareta sine forvaltningsoppdrag.

7.2.2 Kompetanse

Enova har som målsetting å være en kompetent virksomhet. Det innebærer at kompetanse er en kritisk suksessfaktor og et viktig strategisk virkemiddel. Videre er det viktig at kompetansen som foretakets ansatte besitter, er i samsvar med oppgavene foretaket skal løse.

På enkelte områder kjøpes det også inn ekstern kompetanse. Særlig i forbindelse med søknadsbehandling leier Enova inn ekstern kompetanse, jf. kapittel 6. De eksterne programkoordinatorer er saksbehandlere for Enova, men de har ikke vedtaksmyndighet. I tillegg til programkoordinatorer har Enova også satt ut oppgaver knyttet til regnskap, økonomi, samt drift av IT-systemer.

I forbindelse med at Enova de siste årene har fokusert mer på å styrke organisasjonen internt, er det også pekt på behovet for å dedikere egne ressurser til nøkkelfunksjoner som IT, risiko-håndtering og kontroll, offentlige anskaffelser samt arkiv. Dette er områder der Enova tidligere har leid inn ekstern kompetanse. I 2008 og 2009 har organisasjonen satt av mer ressurser til flere av disse nøkkelfunksjonene.

7.2.3 Bemanningsplan og rekrutteringspolicy

Hovedansvaret for å sikre at Enova har rett kompetanse og tilstrekkelig med ressurser, ligger hos den enkelte avdelingsleder. Avdelingslederne

skal gjennom medarbeidersamtalene kartlegge den enkelte medarbeiders behov og ønsker for kompetanseheving. Videre skal avdelingslederne utarbeide en oversikt over avdelingens generelle ressurs- og kompetansebehov. Oversikten skal være i tråd med strategiske føringer og prioriteringer.

Enova har en veileder på kompetanse og rekrutteringsarbeid. I arbeidet med veilederen, som ble påbegynt i 2006, ble kompetansehevingen internt delt i tre hovedområder:

- basis-/virksomhetskompetanse
- fag-/avdelingskompetanse
- skreddersydd/personlig kompetanse

I forbindelse med utarbeidelsen av handlingsplaner og risikorapporter for 2009, kom det fram at en stor del av Enovas ansatte hadde behov for å styrke kompetansen innenfor kjerneområder som offentlighetsloven, statsstøtteregelverket, saksbehandlingssystemet, arkivsystemet og rapporteringsmodulen. I løpet av 2009 er det gjennomført flere interne kurs for å sikre at alle ansatte har grunnleggende kunnskap på disse områdene.

I både bemanningsplanen for 2008–2011 og rekrutteringspolicyen for 2009–2011 framkommer det at Enova har behov for å øke bemanningen. Ifølge bemanningsplanen er behovet for bemanningsforsterkninger størst innenfor områdene husholdning, BBA, industri og fornybar energi. For de administrative

avdelingene viser bemanningsplanen at det i løpet av 2008 skal ansettes en rekke personer innenfor økonomi, IT, kommunikasjon og resultatrapportering. Også gjennom avdelingenes risikorapporter er det de siste årene pekt på et behov for å øke foretakets ressurser enten gjennom ansettelser eller avtaler om eksternt bistand.

7.2.4 Belønnings- og insentivsystemer

I lønnspolitikken til Enova legges det vekt på at Enova er et statsforetak og derfor ikke skal være lønnsledende. Det presiseres likevel at foretaket ønsker å være konkurransedyktig med privat sektor. Begrunnelsen er at Enova må kunne tiltrekke seg medarbeidere med den nødvendige faglige kompetansen. Videre pekes det på at det er ønskelig at lønnspolitikken skal bidra til at foretaket oppleves som moderne, inkluderende og utfordrende slik at det legges til rette for at Enova kan rekruttere, utvikle og beholde medarbeidere i et konkurranseutsatt arbeidsmarked.

Lønnspolitikken i Enova er fastsatt gjennom en samarbeidsavtale med Husforeningen og lokale overenskomster med foretakets fagforeninger. Avlønnen fastsettes individuelt i forbindelse med den årlige lønnsamtalen. Den individuelle vurderingen skal utarbeides på bakgrunn av et sett kriterier som ser på både stillingsmessige og personlige forhold.¹⁸⁸

7.3 Risikostyring

7.3.1 Risikohåndtering

Fra 2008 har Enova arbeidet på en ny måte med risikohåndtering: Det har blitt en tydelig funksjon, og det er nå større bevissthet rundt risikoarbeidet i foretaket. Enova benytter risikomodellen fra Senter for statlig økonomistyring (SSØ) som grunnlag for sitt risikoarbeid. Det innebærer at risikoarbeidet skal knyttes til både mål- og planleggingsarbeidet.

Siden 2008 har Enova utarbeidet risikorapporter for foretaket som helhet og for de to fagavdelingene. I forbindelse med utarbeidelsen av risikorapportene for 2. halvår i 2008 ble det klart at daværende format ikke fungerte, og arbeidet ble derfor ikke sluttført. Det ble i stedet satt i gang et arbeid med å finne en mer hensiktsmessig

¹⁸⁸ Kriteriene lønnen vurderes i henhold til er arbeids og ansvarsforhold, initiativ, effektivitet og gjennomføringssevne, relasjoner og samarbeidsforhold, utdanning og erfaring, arbeidsmarkedsforhold, Enovas økonomi og øvrige ordninger for belønning. Hentet fra kapittel 4. Lønn og godtgjørelser i Enova.

rapporteringsform og arbeidsmetodikk for 2009-risikorapportene.¹⁸⁹ De ble derfor utarbeidet kvartalsvis, og det er laget en egen risikorapport for avdelingen Finans og staber.

Arbeidet med risikorapportene skjer i forbindelse med den årlige utarbeidelsen av handlingsplaner for de ulike avdelingene og Enova som helhet. Gjennom arbeidet identifiserer avdelingene de mest kritiske risikoområdene innenfor sine ansvarsområder, samtidig som det utarbeides en overordnet risikoprofil for hele foretaket. I tillegg til å avdekke de mest kritiske risikoområdene, skal avdelingene fastsette risikoreducerende tiltak for hver risiko.

En gjennomgang av risikorapporter for avdelingene Energibruk og Energiproduksjon for 2009 viser at kompetanse, kapasitet, og kunnskap om offentlighetsloven, anskaffelser og notifikasjoner er risikofaktorer begge fagavdelingene har behov for å jobbe med i løpet av året. Det pekes videre på at det finnes mangler i Enovas systemer, rutiner og virkemidler som kan medføre at støtte tildeles feil prosjekter, at støttebeløpet ikke utregnes korrekt, eller at søknader tilpasses støttekriteriene. For Finans og staber er hovedvekten av risikofaktorene knyttet til interne forhold. Dette dreier seg både om kompetanse, kapasitet og manglende oppdatering av prosedyrer og rutiner.

Selv om Enova de siste årene har fokusert mer på risikostyring, er foretaket i en tidlig fase når det gjelder systematikk i risikoarbeidet. Gjennomgangen av risikorapportene for 2009 viser at beskrivelsen av en rekke risikofaktorer bare finnes i stikkordsform. Dette gjelder også beskrivelsen som gis for å utdype risikofaktorene. Dette gjør at det kan være vanskelig å få klarhet i hvilke forhold som faktisk utgjør risikofaktoren. Etter at risikofaktorene er avdekket, skal avdelingene utarbeide forbedringstiltak. Gjennomgangen av forbedringstiltakene viser at flere av tiltakene er utformet som målsettinger og formål, framfor å gi en beskrivelse av hvordan risikofaktoren skal reduseres.

I forbindelse med de kvartalsvise gjennomgangene av risikorapportene skal statusbeskrivelsen oppdateres. Gjennomgangen av risikorapportene viser at det i liten grad er gjort endringer mellom 2. og 3. kvartal. For enkelte risikofaktorer beskrives tiltakene som utført i statusbeskrivelsen, uten at risikonivået er redusert. For andre

¹⁸⁹ E-post fra Enova 8. oktober 2009.

risikofaktorer, der det ikke har skjedd endringer i risikonivået fra 1. kvartal, er det ikke gitt noen forklaring på hvorfor risikofaktoren er uendret.

2009 var det første året Enova utarbeidet risiko-rapporter i dette formatet. Dette gjør at mye av Enovas fokus har vært rettet mot selve implementeringen av risikoarbeidet. I løpet av 3. kvartal 2009 har Enova også tatt risikostyringen inn i foretakets system for balansert målstyring (BMS).

7.4 Overvåking av arbeidet og internkontroll-systemet

7.4.1 Overvåking

Enova har siden 2004 benyttet BMS som styringsverktøy. I 2008 og 2009 har Enova gått gjennom foretakets BMS-system. Det legges nå opp til at BMS i Enova skal være et ledelsesverktøy som bidrar til god virksomhetsstyring gjennom

- fokus på det som er viktig
- strukturering av styringsinformasjonen
- sikring av sammenheng mellom overordnede mål og styringsparametre
- å omfatte både resultat- og prosessmål
- å omfatte styring av aktiviteter og risiko

I forbindelse med utarbeidelsen av handlingsplaner har alle avdelinger og områder definert måleparametre innenfor perspektivene *resultater* (energi/økonomi), *kunde/markeds*, *interne prosesser* (saksbehandling) og *organisasjon/arbeidsmiljø*. For de fleste måleparametrene er det også fastsatt konkrete mål med utgangspunkt i vedtatte planer og budsjetter.

I det nye BMS-systemet legges det opp til at det gis full rapportering til ledergruppen og styret hvert kvartal, og at avdelinger og områder følger opp hver måned. I dette ligger at alle måleparametre skal være gjennomgått og kontrollert, samt at avvik skal kommenteres og behandles. Aktivitetene følges opp og vurderes ut fra hovedindikatorne framdrift, effekt/gevinst, leveranse og ressursbruk målt mot plan/budsjett samt en risikovurdering.

7.4.2 Styret

Enova ledes av et styre som har ansvar for forvaltningen av foretaket, og som skal se til at virksomheten drives i samsvar med virksomhetens formål, vedtekter og fastsatte retningslinjer. Styret har også ansvar for å se til at Enovas

organisering er tilpasset oppgavene, samt bidra til at foretaket kan nå sine mål.

Styret består per november 2009 av styreleder, nestleder og fire styremedlemmer. Ett styremedlem er de ansattes representant. Etter foretaksmøtet i 2005 var kun nestleder igjen av det opprinnelige styret. Det nye styret fra 2005 har vært uforandret fram til foretaksmøtet i 2009. På dette møtet fratrådte tre av fem medlemmer, deriblant styrets leder og de ansattes representant. Styret ble i tillegg utvidet med én representant og har nå seks medlemmer. Styrets representanter har bred økonomisk og juridisk kompetanse.

En gjennomgang av styreprotokollene for de tre siste årene viser at mye av styrets tid har gått til vurdering og vedtak i saker knyttet til søknader om støtte. I tillegg behandler styret saker relatert til strategier, planer, resultatrapporteringer, samt budsjetter og regnskap knyttet til Enovas drift og forvaltning av Energifondet. Videre behandler styret endringer i Enovas programmer og virkemidler, og avtalen mellom Olje- og energidepartementet og Enova.

I forbindelse med endringene i Enovas fullmaktsstruktur ble det også på styremøtet 1. oktober 2009 vedtatt en ny styreinstruks. Instruksen inneholder nye rutiner for styrets årshjul og virksomhetens rapportering til styret. Etter den nye instruksen skal rapporteringen til styret konsentreres rundt kvartalsvise rapporteringer. Kvartalsrapporteringene skal inneholde statusrapporter om driften av Enova, Energifondet og øvrige forvaltningsoppgaver. I tillegg skal administrasjonen gi en oversikt over tilsagn, en markedsrapport per markedsområde, samt status for BMS for hele virksomheten.

I tillegg til de kvartalsvise rapporteringene til styret skal det hver måned gis en statusrapport om driften av Enova. Denne skal inneholde en rapport for regnskap, Enovas portefølje og kansellerte og sluttrapporterte prosjekter for Energifondet. Administrasjonen skal i tillegg orientere om andre aktuelle saker som gjelder driften av Enova.

8 Olje- og energidepartementets styring av Enova og Energifondet

8.1 Styringsinstrukser

Statens eierskap i Enova blir ivaretatt av Olje- og energidepartementet. Departementet er også oppdragsgiver for Enovas forvaltning av midlene fra Energifondet. Olje- og energidepartementets styring av Enova bygger på lov om statsforetak, generelle regler for statlige eierinteresser og et stiftelsesdokument vedtatt ved kgl.res. 1. juni 2001.

Avtalen mellom Olje- og energidepartementet og Enova og instruks for økonomiforvaltningen av Energifondet i Enova setter rammer for Enova og for forvaltningen av Energifondet. Avtalen beskriver bakgrunnen for formelle vedtak og dokumenter knyttet til Enova og Energifondet, og gir generelle rammer for forvaltningen av fonds-midlene. Avtalen inneholder videre beskrivelser av kapitaltilførselen til Energifondet, bestemmelser for budsjettprosess, regnskapsførsel og dekning av drifts- og administrasjonskostnader, konkretisering av krav til intern og ekstern rapportering samt beskrivelse av kontakt og kommunikasjon mellom Olje- og energidepartementet og Enova.

I avtalen trekker Olje- og energidepartementet opp overordnede mål og stiller krav til Enova om metodikk, system og kontroll. Enova står fritt til å løse oppdraget, samt gjøre uavhengige vurderinger i forbindelse med tiltak og støtte. Avtalen, sammen med fondsfinansieringen, skal bidra til langsiktighet og stabilitet i energiomleggingsarbeidet.

8.2 Eierstyringen

Ifølge statsforetaksloven skal det årlig avholdes et foretaksmøte. På foretaksmøtet skal Enovas resultatregnskap fastsettes, og Enovas årlige rapport om resultater av foretakets virksomhet skal presenteres. Siden Enova ble etablert, har det ikke vært gjennomført ekstraordinære foretaksmøter. En gjennomgang av referatene fra foretaksmøtene i perioden 2002–2009 viser at det ikke tas opp andre temaer enn det stiftelsesdokumentet pålegger foretaksmøtet.

Departementet opplyser at det som eier hovedsakelig følger opp styret gjennom kontakten i foretaksmøtet. Departementet har ikke etterspurt styreevalueringer fra Enova, men har i brev 31. mars 2009 vist til regjeringens eierpolitikk der det blant annet legges til grunn at styret skal foreta evalueringer av egen virksomhet.¹⁹⁰ Departementet mener at slike evalueringer kan være viktige kompetansehevende tiltak for styret internt. Departementet mottar også protokoller fra styremøtene, og departementet har kontakt med styreleder ved behov.

Varslingssaken har ifølge Olje- og energidepartementet ikke fått noen innvirkning på hvordan styret i Enova følges opp av departementet. Det understrekes at valget om å la styret bli sittende var et tegn på at styret hadde departementets tillit. Departementet legger likevel ikke skjul på at varslingssaken har utfordret departementets eierrolle, og at den har gitt viktig læring. Departementet har på bakgrunn av varslingssaken sett hvor viktig det er at Enova har en administrasjon som er stor nok til å kunne støtte opp om virksomheten.

8.3 Oppdragsgiverrollen

Olje- og energidepartementet utøver i hovedsak sin oppdragsgiverrolle gjennom kontaktmøtene med Enova. Avtalen, som er utarbeidet mellom departementet og Enova, er det viktigste styringsdokumentet Olje- og energidepartementet har som oppdragsgiver. Det skal ifølge avtalen avholdes to kontaktmøter hvert år, men dersom én av partene ønsker det, er det mulig å avholde flere møter. I kontaktmøtene skal partene diskutere budsjett, resultater, regnskap, strategier og andre forhold som har betydning for å gjennomføre avtalen og de resultatmålene og oppgavene som er fastsatt. Siden 2002 er det gjennomført to kontaktmøter årlig. I 2008 og 2009 er det også avholdt ett ekstraordinært kontaktmøte.

Under alle disse møtene har Enova vært representert med representanter fra både styret og administrasjonen, deriblant styreleder og

190) Regjeringens eierpolitikk, punkt 9.7, Nærings- og Handelsdepartementet, 2008.

administrerende direktør. Under det ekstraordinære kontaktmøtet i 2008 var verken styreleder eller administrerende direktør representert, men administrerende direktør var med under det ekstraordinære kontaktmøtet i 2009.

Tildelingsbrevet, som er ytterligere et sentralt styringsdokument, utdyper signalene som kommer fram i budsjettproposisjonen, presiserer departementets årlige premisser for Enovas forvaltning av midlene i Energifondet, samt presiserer resultat- og rapporteringskrav. I tildelingsbrevet legges det vekt på at Olje- og energidepartementet styrer Enova på et overordnet nivå og derfor ikke utarbeider kriterier for den enkelte tilskuddsordning under Energifondet. Dette har vært et viktig prinsipp siden Enova ble opprettet, jf. Ot.prp. nr. 35 (2000–2001) om omorganisering av arbeidet med omlegging av energibruk og energiproduksjon, i kapittel 4.1:

"Departementet si rolle vil vere å setje konkrete resultatmål for verksemda på bakgrunn av dei langsiktige energipolitiske måla, og deretter følgje opp resultatata. Verksemda skal finne praktiske løysingar og forvalte fondsmidlane slik at måla blir nådd."

Gjennom tildelingsbrevet fastsetter Olje- og energidepartementet også rammene for Enovas administrasjon og drift.

8.4 Målfastsettelse

Olje- og energidepartementet opplyser at energimålene i stor grad fastsettes gjennom forhandlinger med Enova. Dette gjelder imidlertid ikke målene på områdene vind og varme. Disse ble fastsatt i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 29 (1998–1999), som omhandlet omorganiseringen av den norske energiomleggingspolitikken.¹⁹¹ Som grunnlag for forhandlinger om nye energimål benytter partene i dag erfaringstall, utviklingen over år og Enovas årlige resultatrapportering. Departementet understreker at det er lettere å forhandle og fastsette energimål for Enova i dag når det finnes erfaringstall, enn da foretaket ble etablert.

Når det gjelder fastsettelsen av resultater for Enova, mener Olje- og energidepartementet at det alltid vil være en avveining mellom hvor mye Enova skal presses for å nå de fastsatte energimålene, og Enovas fokus på å oppnå varig energiomlegging.

191) Innst. S. nr. 122 (1999–2000).

Departementet mener det må være rom for at Enova på selvstendig grunnlag tenker langsiktig i sitt arbeid med energiomleggingen. I de tilfellene der det oppstår målkonflikter, er det Enovas styre som må prioritere gjennom sine økonomiske disponeringer. Departementet er likevel klar over at vind- og varmemålene er kostnadskrevende og derfor setter enkelte begrensninger for Enovas handlingsrom.

8.5 Måloppnåelse

Olje- og energidepartementet baserer sin resultatoppfølging og vurdering av måloppnåelse i hovedsak på kontraktsfestede resultater. Departementet anser at løpende rapportering av kontraktsfestede og sluttrapporterte resultater er viktig for en forsvarlig styring av Enova og for oppfølging av Enovas resultatoppnåelse. Rapporteringen er også nødvendig for kontroll med hvordan midlene i Energifondet disponeres og hva energiomleggingen koster årlig. Å benytte kontraktsfestet energiresultat er ifølge departementet viktig fordi det kan ta svært lang tid fra prosjektet starter opp til energiresultatene realiseres.

Olje- og energidepartementet oppgir at de er fornøyd med Enovas måloppnåelse. Dette gjelder særlig på varmeområdet, der det anses å være stor sannsynlighet for at målet nås. Det er derimot noe større usikkerhet knyttet til det aggregerte energimålet på 18 TWh innen utgangen av 2011. Dette henger i noen grad sammen med at Enova ikke vil nå vindmålet på 3 TWh innen utgangen av 2010.¹⁹² Kostnadene ved vindkraftproduksjon har blitt for høye til at markedet setter i gang prosjekter på området.

Olje- og energidepartementet har så langt ikke avklart hvordan de skal håndtere at prosjektene som Enova støtter, er satt opp med en levetid på henholdsvis 10 og 20 år. Levetiden forutsetter at man vurderer hvordan energiresultatet fra prosjektene skal behandles når levetiden er utløpt. Så langt mener Olje- og energidepartementet at dette ikke har vært en problemstilling, i og med at det ennå ikke er prosjekter der levetiden er utløpt. Departementet uttaler at dette er et moment det må ses nærmere på, og som bør være et element i den nye avtalen som skal gjelde fra 2012.

192) Prop. 1 S (2009–2010), jf. Innst. 9 S (2009–2010).

9 Vurderinger

Enovas formål er å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon. I St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Olje- og energidepartementet er det lagt til grunn at Enova gjennom sin virkemiddelbruk skal utløse prosjekter som gir ny miljøvennlig energiproduksjon og energisparing tilsvarende 18 TWh/år innen utgangen av 2011.

Undersøkelsen viser at Enovas realisering av faktiske energieresultater er betydelig lavere enn de fastsatte målene. I perioden 2001–2008 var det samlede sluttrapporterte resultatet på 4,1 TWh. I 2008 er det sluttrapporterte resultatet på kun 0,5 TWh. Etterprøvingen av de sluttrapporterte resultatene tyder på at realisert energieresultat for de avsluttede prosjektene er noe lavere enn de sluttrapporterte resultatene. I tillegg anser rundt 25 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen det som sannsynlig at de ville gjennomført prosjektet uten støtte fra Enova. I disse tilfellene er det grunn til å stille spørsmål ved om Enovas støtte har hatt utløsende effekt.

Undersøkelsen viser at Enova ved utgangen av 2008 hadde et samlet kontraktsfestet resultat på 11,6 TWh, og at Enova årlig kontraktsfester tiltak med energieresultater på i overkant av 2 TWh. Samtidig viser undersøkelsen at Enova har betydelige utfordringer knyttet til kanselleringer. En konsekvens av kanselleringer er at kontraktsfestet resultat for en gitt periode reduseres. For 2002 og 2003, der de fleste tiltakene nå er slutt-rapportert, har kanselleringer ført til at rundt 40 prosent av opprinnelig kontraktsfestet resultat ikke blir realisert. Enova står overfor betydelige utfordringer knyttet til det markedsskapende arbeidet. Det går fram av undersøkelsen at 48 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen er uenige i at Enova er en pådriver for å initiere prosjekter. Undersøkelsen peker på flere forhold som underbygger utfordringene med det markedsskapende arbeidet. Blant annet nevnes at projektkostnadene for å nå et gitt energimål har økt, at flere ansatte ikke har ført til økning i kontraktsfestet energieresultat per år og at Enova i framtiden i noe større grad må rette oppmerksomheten mot mindre aktører for å nå de langsiktige resultatmålene. Det går fram av undersøkelsen at små aktører gjennomgående har mindre kompe-

tanse, og at den økonomiske terskelen for å søke om støtte og gjennomføre prosjekter relativt sett er større i små prosjekter. Basert på disse opplysningene er det usikkert om Enova oppnår et kontraktsfestet resultat på 18 TWh innen utgangen av 2011.

Videre er det forutsatt at Enova innen utgangen av 2010 skal bidra til minimum 4 TWh/år økt tilgang på vannbåren varme basert på nye fornybare energikilder, spillvarme og varmepumper, og minimum 3 TWh/år skal være økt produksjon av vindkraft. Undersøkelsen viser at målet for økt produksjon av vindkraft ikke vil bli nådd innen utgangen av 2010. Ved utgangen av 2008 var det kontraktsfestede resultatet på dette området 1,4 TWh, mens sluttrapportert resultat på samme tidspunkt var 0,8 TWh. Vindkraftområdet har vært særlig utsatt for kanselleringer. Halvparten av de opprinnelig kontraktsfestede resultatene har blitt kansellert.

Det synes imidlertid å være innenfor rekkevidde å nå et kontraktsfestet resultat på 4 TWh på varmeområdet. Ved utgangen av 2008 var det kontraktsfestede resultatet på dette området 3,3 TWh. Samtidig er sluttrapportert resultat på samme tidspunkt kun 0,9 TWh, og det kan derfor stilles spørsmål ved om målene kan anses som oppnådd på bakgrunn av de kontraktsfestede resultatene.

Olje- og energidepartementet har opplyst at departementets resultatoppfølging i hovedsak er basert på de kontraktsfestede resultatene. Undersøkelsen viser at det er et stort omfang av kanselleringer. Kansellerte prosjekter fjernes i de fleste tilfeller fra resultatrapporteringen, men konsekvensene av kanselleringer for måloppnåelsen tydeliggjøres ikke. Videre viser undersøkelsen at realiserte resultater i hovedsak er lavere enn de kontraktsfestede resultatene, og at Enova i liten grad henter inn opplysninger om realiserte resultater. På bakgrunn av dette er det grunn til å stille spørsmål ved om departementet har etablert en tilstrekkelig oppfølging av Enovas resultater.

I St.meld. nr. 22 (2001–2002) er det lagt til grunn at sektorpolitiske mål skal rapporteres like

grundig som forretningsmessige mål. Undersøkelsen viser at tilskuddsmottakers sluttrapportering til Enova hovedsakelig vektlegger finansielle data, mens energieresultater rapporteres uensartet, har ulikt detaljnivå og i enkelte tilfeller mangler helt. Enova etterprøver i liten grad de sluttrapporterte energieresultatene. Dette er blant annet knyttet til at Enova ikke følger opp at støttemottaker, i tråd med kontraktsbestemmelsene, rapporterer realiserte resultater også etter at prosjektet er sluttrapportert. Gjennom undersøkelsen kommer det også fram at noen prosjekter som Enova har rapportert som aktive, faktisk er kansellerte. På vindkraftområdet har Enova kjennskap til at realiserte produksjonstill gjennomgående er lavere enn sluttrapporterte uten at dette kommer fram av Enovas resultatrapportering.

I avtalen mellom departementet og Enova framkommer det at Enova skal etablere et rapporteringssystem for alle prosjekter og aktiviteter som finansieres over Energifondet. Systemet skal sikre at målte, registrerte, lagrede og rapporterte data for alle prosjekter er pålitelige, nøyaktige og relevante. Det er ikke dokumentert at Olje- og energidepartementet har kontrollert at avtalebestemmelsene er ivaretatt på dette punktet. Fra og med 2011/2012 vil de første tiltakene ha nådd den forutsatte levetiden. Fra dette tidspunktet må Enova håndtere de tiltakene som ikke lenger skal tas med i beregningen av kontraktsfestet og sluttrapportert resultat. Dette er et tema som foreløpig ikke har vært tatt opp i dialogen mellom departementet og Enova.

Når det gjelder Enovas søknadsbehandling, viser undersøkelsen at det i stor grad foretas endringer i søknadene etter at disse er sendt inn til Enova. Endringene i søknadene skjer i samhandling mellom søkeren og Enova. Undersøkelsen viser også at relevante håndbøker og støtteverktøy for saksbehandlingen i liten grad er i bruk. Enovas egne risikovurderinger viser i tillegg svak kompetanse på en rekke kjerneområder knyttet til saksbehandlingen. Undersøkelsen viser at Enova hovedsaklig baserer tilskuddsforvaltningen på saksbehandlers kompetanse og i liten grad på bruk av skriftlige rutiner i saksbehandlingen. Fram til vedtak behandles den enkelte sak i stor grad av én saksbehandler. Det kan dermed stilles spørsmål ved om det er etablert en tilstrekkelig kvalitetssikring og kontroll med at saksbehandlingen er enhetlig, transparent og etterrettelig.

Undersøkelsen viser at Enova i 2008 og 2009 har gjennomført et betydelig arbeid med å forbedre foretakets organisering, interne styring og risikohåndtering. Samtidig viser undersøkelsen at kontrollmiljøet i Enova før dette var preget av et lite utviklet rutineverk, kompleks organisering og lite systematisert kompetansekartlegging og risikohåndtering. Videre viser undersøkelsen at styret behandlet et stort antall enkeltsaker. Ut fra de endringene som er iverksatt i 2008 og 2009, synes det som at svakhetene i internkontrollen er erkjent av styret og ledelsen i Enova. Olje- og energidepartementet har som eier ansvaret for å følge opp at styret fungerer tilfredsstillende, og at styret på vegne av eier har etablert en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapet.

Samlet sett viser undersøkelsen at Enova for å oppnå de fastsatte energimålene, står overfor betydelige utfordringer knyttet til både markeds- skapende arbeid, saksbehandling av den enkelte sak og prosjekt- og resultatoppfølging. Olje- og energidepartementet har som eier ansvaret for å følge opp at Enova har en innretning og rammevilkår som er hensiktsmessige ut fra foretakets formål, risiko og virksomhet. Med bakgrunn i de store utfordringene som Enova står overfor, kan det stilles spørsmål ved om departementet ivaretar dette ansvaret på en tilfredsstillende måte.

Begrepsforklaringer¹⁹³

Energiomlegging

Energiomlegging omfatter tiltak som bidrar til omlegging av energibruken slik at den er mindre avhengig av en enkelt energikilde og stimulerer til å bytte energikilde fra ikke-fornybare til fornybare energikilder.

Fornybar energi

Enova baserer sin definisjon av fornybar energi på definisjonen i EUs fornybardirektiv (2001/77/EC). I direktivet er fornybar energi definert som fornybare, ikke fossile, energikilder (vind, sol, geotermisk energi, bølgeenergi, vannkraft, biomasse, gass fra avfallsdeponier, gass fra renseanlegg og biogasser).

Hovedmål

Enovas formål er å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon. Dette er operasjonalisert i avtalen mellom Olje- og energidepartementet og Enova som hovedmål for hva Enovas forvaltning av midlene fra Energifondet skal bidra til.

Resultatmål

Stortinget har fastsatt resultatmål knyttet til avgrensning av energiforbruket, og økt produksjon og bruk av fornybar energi. Målene har siden blitt videreført til å gjelde for Enovas forvaltning av midlene fra Energifondet. Departementet setter gjennom avtalen med Enova konkrete resultatmål i kWh på bakgrunn av de langsiktige energipolitiske målene.

Aktivitetsmål

På områder der resultatene ikke kan kvantifiseres og måles entydig, spesifiserer avtalen mellom Enova og Olje- og energidepartementet områder der Enova skal ha virksomhet. Disse vilkårene skal bidra til at Enova oppfyller sitt formål om å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon, og fungere som motvekt til det fokuset målbare resultater gjerne får.

Energieresultater

Et av hovedmålene er å bidra til energieresultater, enten gjennom redusert energibruk eller ved økt miljøvennlig produksjon av energi. Enova opererer med tre kategorier energieresultater. Disse anses å være nådd på ulike tidspunkter av et prosjekts levetid.

- *Kontraktsfestet energieresultat*
Forventet energieresultat som inngår i kontraktgrunnlaget mellom støttemottaker og Enova. Dersom resultatet ikke nås, vil det medføre en tilsvarende avkorting av støttebeløpet. Kontraktsfestet energieresultat er forventet realisert energieresultat på kontrakttidspunktet.
- *Sluttrapportert energieresultat*
Alle prosjekter med energieresultat leverer sluttrapport på sluttidspunkt for prosjektet. Sluttrapportert energieresultat er en oppdatert prognose på realiserede resultater på prosjektets slutføringstidspunkt.
- *Realisert energieresultat*
Til forskjell fra kontraktsfestet og sluttrapportert energieresultat, er realisert energieresultat ikke basert på forventninger og er i utgangspunktet ikke et estimat. Realisert energieresultat skal være basert på en gjennomgang/revisjon av hva prosjektene faktisk har oppnådd av energieresultater. Realisert resultat av Enovas aktiviteter inkluderer ringvirkningene av den støtten som gis.

Kansellering

Mange prosjekter som er tildelt støtte, blir ikke gjennomført av ulike grunner. Støtten trekkes tilbake, og prosjektenes resultater fjernes fra Enovas resultatsammenstillinger.

Investeringsstøtte

Investeringsstøtte innebærer at et prosjekt kan motta støtte til en viss andel av sine kostnader knyttet til en investering i fornybar energiproduksjon eller energieffektiviseringstiltak.

Program

Enova har valgt å organisere sine virkemidler innenfor program. Et program er et virkemiddel rettet mot en eller flere spesifikke målgrupper og har fastsatte søknadsfrister og søknadskriterier.

193) Begrepsforklaringene er i hovedsak basert på Enovas definisjoner og forklaringer av terminologi, gjengitt i Enovas resultat- og aktivitetsrapporter.

Programområde

Et programområde samler programmer innen samme område, for eksempel varme eller industri. Enovas programportefølje i 2009 er fordelt innenfor åtte programområder organisert under Enovas to fagavdelinger, Energibruk og Energiproduksjon.

Utløsende effekt

Utløsende effekt innebærer at Enova kan bidra med et beløp som gjør at et prosjekt som ellers, av økonomiske eller andre grunner, ikke ville blitt gjennomført, likevel gjennomføres. Dette innebærer støtte opp til et nivå der prosjektet oppnår en avkastning som er rimelig for lignende prosjekter i de aktuelle bransjene. Støttebeløpet beregnes ut fra en framtidig kontantstrøm som gir en nåverdi av prosjektet lik null. Et korrekt støttebeløp utløser prosjektet, men overkompenserer ikke.

Referanseliste

Lover, forskrifter og regelverk

- Lov om statsforetak av 30. august 1991 nr. 71 (statsforetaksloven).
- Forskrift om innbetaling av påslag på netttariffen til Energifondet av 10. desember 2001 (forskriften om Energifondet).
- *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten.* Finansdepartementet, desember 2003.
- *Norsk anbefaling – Eierstyring og selskapsledelse.* Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES), 4. desember 2007.

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Olje- og energidepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Olje- og energidepartementet.
- Prop. 1 S (2009–2010) for Olje- og energidepartementet.
- St.prp. nr. 42 (2002–2003) *Bevilgning til tiltak rettet mot å redusere elforbruket.*
- St.prp. nr. 82 (2005–2006) *Tiltak for å begrense elektrisitetsbruken i husholdninger.*
- St.prp. nr. 69 (2006–2007) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2007.*
- St.prp. nr. 37 (2008–2009) *Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid.*
- Ot.prp. nr. 35 (2000–2001) *Om lov om endringer i lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energilova).*
- Ot.prp. nr. 86 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energilova).*
- St.meld. nr. 29 (1998–1999) *Om energipolitikken.*
- St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap.*
- St.meld. nr. 9 (2002–2003) *Om innenlands bruk av naturgass mv.*
- St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap.*
- St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk.*

Innstillinger

- Innst. S. nr. 122 (1999–2000) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om energipolitikken, jf. St.meld. nr. 29 (1998–1999).
- Innst. S. nr. 264 (2001–2002) Innstilling fra næringskomiteen om et mindre og bedre statlig eierskap, jf. St.meld. nr. 22 (2001–2002).
- Innst. S. nr. 167 (2002–2003) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om innenlands bruk av naturgass mv., jf. St.meld. nr. 9 (2002–2003).
- Innst. S. nr. 139 (2008–2009) Innstilling fra finanskomiteen om endringer i statsbudsjettet for 2009 med tiltak for arbeid, jf. St.prp. nr. 37 (2008–2009).
- Innst. O. nr. 59 (2000–2001) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energilova), jf. Ot.prp. nr. 35 (2000–2001).
- Innst. O. nr. 41 (2002–2003) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endring i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven), jf. Ot.prp. nr. 86 (2001–2002).
- Besl. O. nr. 54 (2002–2003) Lov om endring i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven), jf. Innst. O. nr. 41 (2002–2003) og Ot.prp. nr. 86 (2001–2002).
- Innst. S. nr. 145 (2007–2008) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk, jf. St.meld. nr. 34 (2006–2007).

Avtaler mellom Olje- og energidepartementet og Enova SF

- Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova, perioden 2002–2005.
- Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova, perioden 2002–2005, revidert 13. januar 2003.
- Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova, perioden 2002–2005, revidert 22. september 2004.
- Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova, 2006.
- Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova, 2007.
- Avtale mellom Olje- og energidepartementet og Enova, 1. juni 2008 til 31. desember 2011.

Interne styringsdokumenter utarbeidet av Enova SF

Resultat- og aktivitetsrapporter

- Resultatrapport 2002.
- Resultatrapport 2003.
- Resultatrapport 2004.
- Resultatrapport 2005.
- Resultat- og aktivitetsrapport 2006.
- Resultat- og aktivitetsrapport 2007.
- Resultat- og aktivitetsrapport 2008.

Planer og strategier

- Strategidokument 2005–2010.
- Strategi for 2007 →
- Handlingsplan 2008.
- Handlingsplan Avdeling Energiproduksjon 2008.
- Handlingsplan Avdeling Energibruk 2008.
- Handlingsplan 2009.
- Handlingsplan Avdeling Energiproduksjon 2009.
- Handlingsplan Avdeling Energibruk 2009.
- Handlingsplan Avdeling Finans og staber 2009.
- Handlingsplan Avdeling Kommunikasjon og samfunnskontakt, høsten 2009.

Risikorapporter

- Risikorapport 1. kvartal 2009 for Enova overordnet.
- Risikorapport 1. kvartal 2009 for Finans og staber.
- Risikorapport 1. kvartal 2009 for Energiproduksjon.
- Risikorapport 1. kvartal 2009 for Energibruk.
- Risikorapport 2. kvartal 2009 for Enova overordnet.
- Risikorapport 2. kvartal 2009 for Finans og staber.
- Risikorapport 2. kvartal 2009 for Energiproduksjon.
- Risikorapport 2. kvartal 2009 for Energibruk.
- Risikorapport 3. kvartal 2009 for Enova overordnet.
- Risikorapport 3. kvartal 2009 for Finans og staber.
- Risikorapport 3. kvartal 2009 for Energiproduksjon.
- Risikorapport 3. kvartal 2009 for Energibruk.
- Risikorapport 1. halvår 2008 for Energiproduksjon.
- Risikorapport 1. halvår 2008 for Energibruk.

Retningslinjer og rutiner

- Etiske retningslinjer 2008, Enova SF.
- Enova SF – slik tar vi vare på vår helse, vårt miljø og vår sikkerhet, HMS-håndbok, 2008.
- Personelhåndbok – slik tenker vi, og slik handler vi, 2002 (revidert juni 2005)
- Personelhåndbok for Enova SF, 2009, elektronisk versjon.
- Kompetanseplan for Enova SF, 2006.
- Bemanningsplan 2008–2011.
- Rekrutteringspolicy 2009. Enova SF sine føringer for rekruttering 2009–2011.
- Rutinehåndbok for administrative rutiner, 2007.
- Generelle regler for tilskudd fra Energifondet, 2009.

- Håndbok for støttetildeling i Enova SF.
- Investeringshåndbok, 2006.
- Ny fullmakt til administrerende direktør, 2009.

Annen litteratur

- *Varmestudien 2003. Grunnlag for utbygging og bruk av varmeenergi i det norske energisystemet*, Enova SF, mars 2003 <http://www.enova.no/publikasjonsoversikt/publicationdetails.aspx?publicationID=10>.
- *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*. Norsk Utvalg for Eierstyring og Selskapsledelse (NUES).
- *Internkontroll – et integrert rammeverk* (1994) og *Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk* (2004). Committee of sponsoring organizations of the treadway commission (COSO).
- *Regjeringens eierpolitikk*, Nærings- og Handelsdepartementet, 2008.
- *Kommunestudien 2004*. Nettkonsult AS.
- *Evalueringsrapport av Enova SF og Energifondet*. Statskonsult-rapport 2006:15.
- *Evalueringsrapport av Enovas varmeprogrammer*. Vista Analyse AS og Weightless Value AS. Vista Analyse rapport 2006.
- Dokument nr. 1 (2008–2009) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007*. Riksrevisjonen 2008.
- *Investeringer i produksjon av fornybar energi: Hvilket avkastningskrav bør Enova SF legge til grunn?* av Ole Gjølberg (UMB) og Thore Johnsen (NHH), 2007.
- *Undersøkelse av Enovas svartjeneste*. Presentasjon av TNS Gallup, 2007.
- *Mulighetsstudie for landbasert vindkraft 2015 og 2025*, Rapport nr. 18, 2008. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Enova. <http://www.enova.no/minas27/publicationdetails.aspx?publicationID=382>.
- *Undersøkelse av Enovas rapporterte resultater*. Rapport 2009-095. Econ Pöyry.
- *Revisjon av resultatrapporter 2006 og 2007*. Ernst & Young, 2009.

Pressemeldinger

- Enova SF: *Enova utvider støtteandelen og lanserer nytt støtteprogram for teknologiområdet*, 5. februar 2009. <http://naring.enova.no/sitepageview.aspx?articleID=2482>.
- Enova SF: *Endringer i varmeprogrammene som følge av tiltakspakken*, 6. mars 2009. <http://naring.enova.no/sitepageview.aspx?articleID=2494>.
- Enova SF: *Økt satsning på biogassproduksjon*, 28. april 2009. <http://naring.enova.no/sitepageview.aspx?articleID=2533>.
- Enova SF: *400 millioner fordelt til offentlige bygg*, 14. mai 2009. <http://www.enova.no/sitepageview.aspx?articleID=2538>.
- Enova SF: *Tilskuddsordningen har passert utbetaling nummer 10 000*, 23. juli 2009. <http://www.enova.no/sitepageview.aspx?articleID=3151>.
- Olje- og energidepartementet: *Felles sertifikatordning lar seg ikke gjennomføre – for dyrt for norske forbrukere*. Pressemelding nr. 26/06, 27. februar 2006. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressemeldinger/2006/felles-sertifikatordning-lar-seg-ikke-gj.html?id=104227>.
- Olje- og energidepartementet: *Nye samtaler med Sverige om grønne sertifikater til fornybar energi*. Pressemelding nr. 173/07, 7. desember 2007. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressemeldinger/2007/Nye-samtaler-med-Sverige-om-gronne-serti.html?id=493551>.
- Olje- og energidepartementet: *Tiltakspakken sikrer grønne arbeidsplasser*. Pressemelding 14. mai 2009. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressemeldinger/2009/tiltakspakken-sikrer-gronne-arbeidsplass.html?id=561327>.
- Olje- og energidepartementet: *Overenskomst om prinsipper for videre utvikling av felles marked for el-sertifikater*. Vedlegg til pressemelding nr. 102/09, 7. september 2009. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/pressemeldinger/2009/enige-om-prinsippene-for-felles-elsertif.html?id=575821>.

- Olje- og energidepartementet: *Nye 5 milliarder kroner til Fornybarfondet*. Pressemelding nr. 115/09, 13. oktober 2009.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/presSESenter/pressemeldinger/2009/nye-5-milliarder-kroner-til-fornybarfond.html?id=579469>.
- Olje- og energidepartementet: *Overgangsordning for elsertifikatmarkedet på plass*. Pressemelding nr. 143/09, 26. november 2009.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/presSESenter/pressemeldinger/2009/overgangsordning-for-elsertifikatmarkede.html?id=587253>, 26. november 2009.

Internettsider

- www.enova.no.
- www.klimakommune.enova.no.
- *Brev fra Enova til NORWEA – Norsk Vindkraftforening*. 28. januar 2009
<http://naring.enova.no/file.axd?fileID=1457>.
- *EFTA Surveillance Authority Decision on the Norwegian scheme on support for alternative, renewable heating and electricity savings in private households*, 15. juli 2009.
www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldstateaid/stateaidregistry/sadecnor09/329_09_col.pdf.

Vedlegg

Kontraktsfestet resultat, bevilgning og pris per område (KPI-justert)

Tabellene viser prisutviklingen for å utløse prosjekter innen de ulike programområdene. Tallene er hentet fra Enovas årsrapport for 2008. Det er lagt til grunn en levetid på 20 år og 10 år for henholdsvis energiproduksjon og energibruk.

Vind					
År	GWh	Mill. kr bevilget	Kr/kWh	kWh/kr	Øre/kWh over levetiden (20 år)
2001	120				
2002	80	39	0,49	2,04	2,45
2003	124	29	0,24	4,21	1,19
2004	454	202	0,45	2,24	2,23
2005	337	147	0,44	2,30	2,18
2006					
2007					
2008	279	445	1,59	0,63	7,97
Sum	1 393	863	0,62	1,61	3,10

Varme					
År	GWh	Mill. kr bevilget	Kr/kWh	kWh/kr	Øre/kWh over levetiden (20 år)
2001	328				
2002	166	55	0,33	3,03	1,65
2003	240	39	0,16	6,11	0,82
2004	215	84	0,39	2,57	1,95
2005	192	81	0,42	2,36	2,12
2006	570	315	0,55	1,81	2,76
2007	739	328	0,44	2,25	2,22
2008	840	436	0,52	1,93	2,60
Sum	3 289	1 292	0,39	2,55	1,96

Biobrensel					
År	GWh	Mill. kr bevilget	Kr/kWh	kWh/kr	Øre/kWh over levetiden (20 år)
2001					
2002					
2003	295	10	0,03	30,02	0,17
2004	255	15	0,06	16,75	0,30
2005	162	7	0,05	21,62	0,23
2006	100	4	0,04	23,89	0,21
2007	162	5	0,03	31,21	0,16
2008	60	3	0,05	20,00	0,25
Sum	1 035	41	0,04	25,24	0,20

BBA

År	GWh	Mill. kr bevilget	Kr/kWh	kWh/kr	Øre/kWh over levetiden (20 år)
2001	44				
2002	140	53	0,38	2,66	3,76
2003	282	63	0,22	4,45	2,25
2004	257	75	0,29	3,42	2,92
2005	556	132	0,24	4,22	2,37
2006	396	128	0,32	3,10	3,22
2007	362	131	0,36	2,77	3,61
2008	424	159	0,38	2,67	3,75
Sum	2 461	703	0,29	3,50	2,86

Industri

År	GWh	Mill. kr bevilget	Kr/kWh	kWh/kr	Øre/kWh over levetiden (20 år)
2001	300				
2002	177	22	0,13	7,91	1,26
2003	104	19	0,18	5,60	1,78
2004	343	62	0,18	5,53	1,81
2005	278	47	0,17	5,90	1,69
2006	759	173	0,23	4,40	2,27
2007	814	208	0,26	3,92	2,55
2008	537	146	0,27	3,68	2,72
Sum	3 312	676	0,20	4,90	2,04

Ny teknologi

År	GWh	Mill. kr bevilget	Kr/kWh	kWh/kr
2001	28			
2002	1	21	21,26	0,05
2003				
2004	35	10	0,28	3,58
2005	1	2	2,14	0,47
2006	7	7	1,05	0,96
2007	5	75	14,95	0,07
2008	11	52	4,73	0,21
Sum	87	167	1,92	0,52

Kontraktsfestet resultat rapportert per år per område, og totalt kansellert resultat

Tabellene nedenfor viser aggregerte resultater for alle programområdene slik de er rapportert gjennom Enovas levetid. Energieresultatene som er rapportert for de respektive årene, har i mange tilfeller endret seg underveis på grunn av kanselleringer. For eksempel oppgis det i Enovas årsrapport for 2004 at det i 2004 er kontraktsfestet 1023 GWh vindkraft. I årsrapporten for 2008 er resultatet for 2004 sunket til 454 GWh. Det innebærer at av de 1023 GWh som ble kontraktsfestet i 2004, er 569 GWh kansellert.

Summene for hvert år angir det rapporterte aggregerte resultatet på området for hvert år.

Vind								
Gjeldende år	Rapporteringsår (årsrapport)							Kansellert
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
2001	*120	*120	120	120	120	120	120	
2002	80	80	80	80	80	80	80	
2003		450	450	124	124	124	124	326
2004			1 023	650	645	645	454	569
2005				585	585	337	337	248
2006								
2007						260		260
2008							279	
Sum	200	650	1 673	1 559	1 554	1 566	1 393	1 403

Varme								
Gjeldende år	Rapporteringsår (årsrapport)							Kansellert
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
2001	*328	*328	328	328	328	328	328	
2002	375	375	289	182	166	166	166	209
2003		583	583	434	262	262	240	343
2004			263	263	262	221	215	48
2005				347	296	235	192	155
2006					681	630	570	111
2007						751	739	12
2008							840	
Sum	703	1 286	1 463	1 554	1 995	2 593	3 289	878

Biobrensel								
Gjeldende år	Rapporteringsår (årsrapport)							Kansellert
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
2001	*0	*0	*0	*0				
2002	15	15	*15	15				15
2003		370	370	391	295	295	295	75
2004			255	255	255	255	255	
2005				62	162	162	162	(100)
2006					100	100	100	
2007						163	163	
2008							60	
Sum	15	385	640	723	813	975	1 035	(10)

BBA

Gjeldende år	Rapporteringsår (årsrapport)							Kansellert
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
2001	*44	*44	*44	*44	44	44	44	
2002	**166	**166	**160	**155	150	154	140	26
2003		295	**288	**287	284	284	282	13
2004			290		276	266	257	33
2005				577	559	559	556	21
2006					380	378	396	(16)
2007						365	362	3
2008							424	
Sum	210	505	782	1 063	1 693	2 050	2 461	80

Industri

Gjeldende år	Rapporteringsår (årsrapport)							Kansellert
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
2001	*300	*300	*300	*300	300	300	300	
2002	**284	**284	**234	**177	177	177	177	107
2003		128	**124	**123	106	104	104	24
2004			357		355	343	343	14
2005				422	364	287	278	144
2006					891	759	759	132
2007						814	814	
2008							537	
Sum	584	712	1 015	1 022	2 192	2 785	3 312	421

Ny teknologi

Gjeldende år	Rapporteringsår (årsrapport)							Kansellert
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
2001	*28	*28	*28	*28	28	28	28	
2002	1	1	1	0,6	1	1	1	
2003								
2004			35	35	35	35	35	
2005				18	1	1	1	17
2006					7	7	7	
2007						7	5	2
2008							11	
Sum	29	29	64	82	72	79	87	19

*) Tallet framgår ikke av årsrapportene, men er anslått på bakgrunn av senere rapportering.

**) Tallet framgår ikke av årsrapportene, og har ikke kunnet framskaffes av Enova. Tallet er derfor anslått på bakgrunn av øvrig rapportering, beregninger og skjønn.




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen / Lobo Media AS 2010



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

