

Vista Analyse AS og Weightless
Value AS

Evaluering av Enovas varmeprogrammer

*Ingeborg Rasmussen, Christian
Grorud, Nicolai Heldal og Maj Dang
Trong*

Evaluering av Enovas varmeprogrammer

*Ingeborg Rasmussen, Christian Grorud,
Nicolai Heldal og Maj Dang Trong. Vista
Analyse AS, 2005*

Oppdragsgiver: Enova
Prosjektleder: Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer: Professor Steinar Strøm
Emneord: Energi, varme, investeringsstøtte, utløsende effekt, addisjonalitet,
evaluering
Dato: 19. januar 2006
Utgiver: Vista Analyse AS
Thor Dahls gate 1
3210 Sandefjord
www.vista-analyse.no

Forord

Vista Analyse AS, i samarbeid med Weightless Value AS, fikk etter en åpen anbudskonkurranse i oppdrag å gjennomføre en evaluering av Enovas varmeprogrammer.

Formålet med evalueringen er å:

Evaluere Enovas varmeprogrammer med tilhørende prosesser og å besvare i hvilken grad Enovas varmeprogram har gitt økt leveranse av fornybar varmeenergi til det norske energisystemet.

Det var utarbeidet en omfattende tjenestebeskrivelse for evalueringen. Evalueringen er lagt opp i henhold til problemstillingene som er presisert i tjenestebeskrivelsen. Opplegg og gjennomføring bygger på retningslinjer for bruk av programteori (kap.I) og elementer fra Riksrevisjonens retningslinjer for forvaltningsrevisjon.

Evalueringens hovedresultater er presentert i del 1, kapittel 1 til 5, mens faktagrunnlaget og analysene bak evalueringen er presentert i del 2, kapittel I til VII. Del 2 belyser flere av problemstillingene gitt i tjenestebeskrivelsen i detalj, og drøfter også mulige tiltak for forbedringer innen sentrale områder.

Evalueringen er gjennomført av Ingeborg Rasmussen, Christian Grorud, Nicolai Heldal og Maj Dang Trong. Arbeidet er kvalitetssikret av Professor Steinar Strøm. Han takkes herved for gode råd og konstruktiv innsats.

En takk også til Enovas kontaktpersoner, Håvar Risnes og Håvard Solem, varmegruppen ved Trude Tokle, Viggo Iversen og programkoordinator Arild Kvikstadhagen, samt Trond Mellingsæter og Ingunn Etterstøl, for konstruktive tilbakemeldinger og krevende spørsmål underveis i prosessen. En spesiell takk til alle markedsaktørene som har stilt som informanter, samt ressurs- og kompetansepersoner i markedet som velvillig har bidratt med nyttige avklaringer.

Denne versjonen av rapporten leveres elektronisk til Enova. Dersom rapporten frigis for offentligheten kan det være aktuelt å utgi en versjon i Vista Analyse sin rapportserie.

Alle feil og mangler står for prosjektleders ansvar.

19.januar 2006 Vista Analyse AS

Ingeborg Rasmussen
Prosjektleder

Innhold

Forord	1
Innhold	2
Sammendrag og hovedfunn.....	4
1. Innledning	6
1.1 Bakgrunn og formål	6
1.2 Kort beskrivelse av varmeprogrammene.....	7
1.3 Problemstillinger.....	7
1.4 Avgrensning.....	8
1.5 Organisering av rapporten.....	8
2. Mål og rammer – kriteriet utløsende effekt.....	9
2.1 Innledning	9
2.2 Mål og forventninger	9
2.3 Konkurransen og markedsbetingelser – drahjelp eller hindring?.....	10
2.4 Utløsende effekt – generelle betraktninger	13
2.5 Oppsummering – premisser for evaluering av varmeprogrammet.....	14
3. Er programmet utformet og drevet effektivt?	16
3.1 Innledning	16
3.2 Programutforming og utlysningstekster.....	16
2.6 Effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen	21
2.7 Observerte forbedringer og forbedringsmuligheter	23
4. Programmets resultat.....	25
4.1 Energieresultat – kontraktfestet og/eller realisert	25
5 . Oppsummering og konklusjoner.....	27
5.1 Resultat av Enovas varmeprogram.....	27
5.2 Hvilke andre effekter kan programmet antas å ha fått for det norske markedet?.....	27
5.3 Er programmet utformet og drevet effektivt?	28
I. Evalueringsdesign og metode.....	30
I.1 Teoretisk forankring og programteori.....	30
I.2 Evalueringsdesign	31
II. Dokumentanalyse – styrende dokumenter.....	33
II.1 Innledning	33
II.2 Kilder og avgrensning.....	33
II.3 Overordnede mål og føringer – eksterne styringsdokumenter	34
II.4 Varmeprogrammets interne styringsdokumenter	36
II.5 Rutinebeskrivelse og saksbehandlingsverktøy– hvordan skal kriteriene håndteres?	39
II.6 Drøfting og oppsummering.....	44
III. Programutforming og utlysninger	46
III.1 Innledning	46
III.2 Kilder og historisk dokumentasjon	46
III.3 Programutformingen fra oktober 2003 til 2005	47
III.4 Vurdering av endringer foretatt i perioden 2003-2005	52
III.5 Gjeldende programutforming november 2005	54
III.6 Vurdering av utforming og utlysning av varmeprogrammet.....	56
III.7 Konklusjon.....	57

IV. Gjennomgang av innstillinger og analyse av utvalgte saker	59
IV.1 Innledning	59
IV.2 Hovedinntrykk etter gjennomgang av innstillinger.....	60
IV.3 Nærmere om utløsende effekt, etterprøvnbarhet, kvalitet og konsistens i saksbehandlingen.	62
IV.4 Analyse av utvalgte prosjekter.....	63
IV.5 Ledelsens og styrets rolle.....	66
IV.6 Konklusjoner, forbedringsmuligheter.....	66
V. Intervju markedsaktører	68
V.1 Innledning.....	68
V.2 Utvalg	68
V.3 Intervjuguide: Tema og spørsmål	69
V.4 Sammenfatning av intervjuene	70
V.5 ”Lønnsomme” prosjekter som har fått avslag.....	76
V.6 Hovedinntrykk og vurderinger fra intervjuene	76
VI. Prosessevaluering	78
VI.1 Innledning.....	78
VI.2 Faktagrunnlag	78
VI.3 Organisering og dimensjonering av varmeprogrammet.....	79
VI.4 Søknadsbehandlingen fra A til Å.....	82
VI.5 Oppsummerende drøfting - økonomi og produktivitet	90
VII. Tallanalyse.....	93
VII.1 Innledning.....	93
VII.2 Opplegg for tallanalysen.....	94
VII.3 Energiresultat.....	95
VII.4 Kostnader og priser.....	99
VII.5 Avvik budsjett og faktisk.....	104
VII.6 Lønnsomhet	105
VII.7 Framdrift og måloppnåelse	106
VII.8 Nærmere om kontraktfestet og realiserte resultater	108
VII.9 Resultatrapporteringen – hensiktsmessig og relevant?	110

Sammendrag og hovedfunn

Sammendrag del 1

Formålet med evalueringen var todelt. For det første skulle selve programmet med tilhørende prosesser evalueres, dernest skulle evalueringen besvare i hvilken grad Enovas varmeprogrammer har gitt økt leveranse til det norske markedet. En sentral del av evalueringen har vært å vurdere programmets utløsende effekt.

Evalueringen starter med en gjennomgang av varmeprogrammets mål og rammer, samt en drøfting av kriteriet utløsende effekt (kapittel 2). Gjennomgangen legger premissene for hvordan programmets resultat og behandlingen av utløsende effekt evalueres. Det gis en kort drøfting av ytre forhold som har betydning for utviklingen på varmeprogrammets målområde.

I kapittel 3 vurderes programutformingen og tilhørende prosesser bak søknadsbehandlingen. Resultatene i dette kapittelet bygger på prosessevalueringen og saksjennomgangen som er dokumentert under del 2. I kapittel 4 drøftes det i hvilken grad Enovas varmeprogram har gitt økt leveranse av fornybar energi i varmemarkedet. Resultatene bygger på en omfattende tallanalyse som er presentert under del 2, kapittel VII. Evalueringens hovedresultater og konklusjoner oppsummeres i kapittel 5.

Sammendrag del 2 – fakta og analysedel

Del 2 starter med en presentasjon av evalueringsdesign og metode. Analysedelen starter med en dokumentanalyse av eksterne og interne styringsdokumenter (kapittel II). Gjennom dokumentanalysen avledes det eksterne evalueringskriterier som danner utgangspunktet for evalueringen i de øvrige undersøkelsene. Det gis også en vurdering av de interne styringsdokumentene og nedfelte retningslinjer for saksbehandlingen. Retningslinjene og formell håndtering av kriteriet utløsende effekt, samt grunnlaget for de økonomiske analysene av prosjektene drøftes spesielt.

I kapittel III gjennomgås programutlysningene og endringene som har vært i programmet fra 2003 og fram til i dag. Deretter gis det en evaluering av programmenes utforming og hensiktsmessighet i forhold til Enovas mål. Programutformingen vurderes med utgangspunkt i de eksterne evalueringskriteriene (avledet fra kapittel II).

I kapittel IV presenteres de viktigste funnene fra gjennomgangen av saksdokumenter, innstillinger og dokumentasjon til ledelse og styret. Det gis også en dybdegjennomgang av tre utvalgte prosjekter. Dybdeanalysen fokuserer spesielt på hvordan det absolutte kriteriet om utløsende effekt er håndtert og dokumentert i saksinnstillingen og beslutningsgrunnlaget for beslutende organ.

Kapittel V presenterer innspill fra markedsaktørene. Innspillene er ikke representative og er kun tillagt vekt i evalueringen der innspillene støttes i funn fra andre undersøkelser. Resultatene fra intervjuene gir en rekke vurderinger som kan være nyttige for Enova å være kjent med, selv om utvalget ikke er representativt.

I kapittel VI gis det en prosessevaluering av søknadsbehandlingen og prosjektoppfølgningen. Det gis en vurdering av produktivitet og effektivitet, vurdert i forhold til ressursinnsats.

Kapittel VII gir en deskriptiv framstilling av tallanalyser som er foretatt med utgangspunkt i varmeprogrammets prosjektporteføljedatabase. Avslutningsvis gis det en kort vurdering av hensiktsmessigheten ved å summere kontraktsfestet og realisert resultat i resultatrapporten.

Hovedfunn

Programmet er godt organisert med en effektiv saksgjennomstrømming og prosjektoppfølgning. Varmegruppen har stor aktivitet i markedet og bidrar aktivt til å generere prosjekter.

Intervju med markedsaktører viser at Enovas saksbehandlere oppfattes som profesjonelle og det gis positive tilbakemeldinger på saksbehandlingen.

Programmene som retter seg mot produksjon og distribusjon vurderes som treffsikre. Foredlingsprogrammet mangler en begrunnelse i forhold til varmeprogrammets resultatmål. Dette programmet vurderes derfor som lite treffsikkert. Programutformingen med medfølgende søknadsveiledning og verktøy stimulerer til en effektiv søknadsbehandling både hos søker og hos Enova.

De største svakhetene i programmet er funnet i den formelle operasjonaliseringen av kriteriet utøsende effekt, manglende baselineforutsetninger og prosjektavgrensninger, samt mangel på systematikk og retningslinjer i forhold til hvordan risiko skal behandles. Det er ikke funnet dokumentasjon som viser Enovas holdning til ulike typer risikoer, eller vurderinger av i hvor stor grad Enovas investeringsstøtte skal ta hensyn til den spesifikke projektrisikoen. Tallanalysen kan tyde på at Enova i praksis ikke har justert støttebeløpet for risiko, eller inkludert risikokostnader i prosjektvurderingene.

Det er utarbeidet nye retningslinjer for operasjonalisering av kriteriet utløsende effekt fra 2005. Omleggingen imøtekommer noen av svakhetene som er påvist i søknadsbehandlingen.

Evalueringen konkluderer med at programmet sett under ett har hatt utløsende effekt – og at programmet dermed har gitt resultater i form av økt leveranse av varmeenergi. På grunn av at prosjektavgrensninger og baselines ikke er systematisk dokumentert i saksbehandlingen, hefter det usikkerhet ved de registrerte dataene fra programmet i forhold til; utløst energimengde, utløst investering og beregnet avkastning fra utløst investering. Graden av addisjonalitet kan dermed ikke kvantifiseres.

På tross av svakheter i premissene bak tallgrunnet konkluderer evalueringen med at varmeprogrammet ligger noe etter i forhold til en rimelig framdrift for å nå resultatmålet om 4TWh innen 2010. Resultater fra foredlingsprosjekter er ikke regnet med i grunnlaget for konklusjonen.

For å nå målet om 4 TWh må treffsikkerheten økes, og færre prosjekter avbrytes. Dette kan komme til å koste mer enn tidligere antatt.

Usikkerheten som oppstod omkring elavgiften (2002 – 2004) har virket negativt på målområdet. Mangel på samordnet virkemiddelbruk som kan bidra til å styrke Enovas investeringsstøtte gir sammen med usikkerheten knyttet til el.avgiften noe av forklaringen bak antagelsen om at det kan koste mer enn tidligere antatt å realisere resultatmålet. Usikkerhet og lav lønnsomhet generelt i bransjen kan også være en medvirkende årsak til at flere tidligere kontraktfestede resultater er avbrutt.

Det er vanskelig å se hvordan hensynet til ringvirkninger er veid opp mot hensynet til energiretultater i konkrete bevilgningsspørsmål. En vesentlig del av forklaringen på dette antas å ligge i OED's sterke fokus på kontraktfestede energileveranser – og det faktum at ringvirkninger ikke blir veid inn som en del av den kvantitative resultatoppnåelsen i Enovas rapportering. Tatt i betraktning bakgrunnen for opprettelsen av Enova, og energimeldingens anbefalinger om tiltak for å bedre markedets funksjonsmåte, er det behov for en operasjonalisering av Enovas arbeid på dette området. Det bør få betydning for innholdet i Enovas avtale med OED.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Enova ble opprettet som et statsforetak eid av Olje- og energidepartementet (heretter OED) i 2001. Formålet med opprettelsen var å styrke arbeidet med en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon i Norge.

Enova forvalter midlene i Energifondet¹. Energifondet skal gå til støtte til økt produksjon av fornybar energi, økt tilgang på varmeenergi og redusert energibruk. Energifondet finansieres av et påslag på nettтарiffen til alminnelig kraftforsyning. Fra 1. juli 2004 er dette påslaget på 1 øre pr. kWh. Energifondet finansierer også driften av Enova.

Det er inngått en avtale mellom Enova og OED om forvaltning av Energifondet. I henhold til den opprinnelige avtalen var hovedmålsettingen til Enova å bidra til en leveranse på 10 TWh energi pr. år, spart eller produsert energi, innen år 2010. Avtalen ble reforhandlet i 2004 og hovedmålet ble økt til 12 TWh spart eller produsert energi innen 2010.

Hovedprogrammet Varme er ett av flere programområder i Enova. I avtale med OED er det gitt et resultatmål på minimum 4TWh årlig produksjon innen 2010 for vannbåren varme basert på nye fornybar energikilder, varmpumper og spillvarme. Enovas Varmeprogram er delvis en videreføring av en statlig støtteordning for bioenergi (omtalt som Varmeanleggsordninger) som lå under NVE i perioden 1997-2002.

Enova benytter følgende virkemidler:

- Økonomiske virkemidler i form av støtte til enkeltprosjekt (områder)
- Faglig rådgivning, fungerer også som en strategisk nettverks- og prosjektpartner
- Informasjon og kompetanseformidling for å heve oppmerksomheten og øke kunnskapen omkring energispørsmål

Enova blir målt på energireultatene, og er pålagt å rapportere resultatene til OED. Det utarbeides årlige resultatrapporter² som rapporterer kontraktsfestet resultat (korrigert for realisert resultat der dette er mulig).

For å kvalitetssikre resultatene, og for å evaluere eget arbeid, ønsket Enova en ekstern evaluering av varmeprogrammet. Vista Analyse AS, i samarbeid med Weighless Values AS, fikk etter en åpen anbudskonkurranse i oppdrag å gjennomføre evalueringen.

Formålet med evalueringen er å:

Evaluere Enovas varmeprogrammer med tilhørende prosesser og å besvare i hvilken grad Enovas varmeprogram har gitt økt leveranse av fornybar varmeenergi til det norske energisystemet.

Evalueringen skal også gi et grunnlag for forbedrede fremtidige analyser av varmeprogrammets resultat og effekt.

¹ Opprettet som et ledd av Stortingets vedtak av 5.april 2001.

² Resultatrapportene er offentlig tilgjengelig og legges ut på www.enova.no

1.2 Kort beskrivelse av varmeprogrammene

Hovedprogram Varme er ett av flere programområder i Enova. Det mest fremtredene virkemiddelet i programmet er investeringsstøtte. Informasjon og kunnskapsspredning, nettverksbygging og påvirkning av andre prosesser (lover, forskrifter, standarder, mv) er andre virkemidler som benyttes under programmet.

Den samlede investeringsstøtten fra Energifondet er:

- 2002 ca 400 millioner kr
- 2003 ca 500 millioner kr
- 2004 ca 600 millioner kr
- 2005 ca 650 millioner kr

Samlet investeringsstøtte fra varmeprogrammet i perioden 1.1.2002- 30.06.2005, er 352 millioner kr. Investeringsstøtte tildeles etter angitte kriterier etter søknad. Programmene har 4 søknadsfrister i året (antall søknadsfrister har økt fra oppstart i 2002).

Hovedprogrammet for varme retter seg mot varmeproduksjon, varmedistribusjon og foredling av biobrensel. Programmene med kriterier og endringer som har vært gjennomført i perioden er nærmere beskrevet i del 2, kapittel III.

1.3 Problemstillinger

Det er utarbeidet en tjenestebeskrivelse for evalueringen. I følge tjenestebeskrivelsen skal evalueringene besvare følgende hovedproblemstillinger:

1. Hvilke resultater har Enovas varmeprogram gitt i form av økt leveranse av varmeenergi fra avfall, biomasse, spillvarme og varmepumper til det norske energisystemet?
2. Hvilke andre effekter kan programmet antas å ha fått for det norske markedet?
3. Er programmet utformet og drevet effektivt?

Problemstillingene er ytterligere presisert i tjenestebeskrivelsen gjennom følgende spørsmål:

- I. Hvilke resultater (kontraktsfestede, realiserte og eventuelle ringvirkninger) har Enovas varmeprogrammer gitt?
 - a. I hvilken grad har Enova vært utløsende for prosjektene som er støttet?
- II. Effektivitet og treffsikkerhet i valg av prosjekter og virkemidler.
 - a. Er Enovas virkemiddelbruk og programmer hensiktsmessige og tilstrekkelig effektive til at Enovas målsetning om minimum 4 TWh mer fornybar varmeenergi kan nås innen 2010?
 - b. Har Enovas varmeprogrammer riktig fokus for å skape stabilitet og langsiktighet?
 - c. Hvordan har utviklingen av virkemiddelbruken påvirket Enovas resultatoppnåelse?

Evalueringen skal i hht tjenestebeskrivelsen bestå av en prosessevaluering og en tallanalyse. For begge de angitte analysene er det angitt punkter som skal berøres. Disse punktene er det eksplisitt redegjort for i hhv kapittel VI og VII. Som en del av tallanalysen skal bl.a. fremdrift og måloppnåelse berøres, og det skal gis en eksplisitt

evaluering av hvor mye fornybar energiproduksjon/distribusjon som er utløst gjennom Enovas varmemprogram.

Foruten de nevnte analysen er det også presisert at evalueringen skal gjøre rede for programmets utløsende effekt. Som en del av dette skal det gjøres rede for, estimere virkningen av og tas hensyn til utenforstående faktorer som i betydelig grad innvirker på varmemarkedet og utviklingen av dette.

For å besvare evalueringens problemstillinger er det gjennomført flere analyser basert på ulike faktagrunnlag. Dette omtales i evalueringens litteraturen som metodetrianglering og er nærmere beskrevet i del 2, der de ulike analysene presenteres kapittelvis.

Evalueringens hovedresultater er presentert i del 1. Resultatene bygger på delanalysene og undersøkelsene som er presentert i del 2.

1.4 Avgresning

Evalueringen skulle i følge tjenestebeskrivelsen primært omfatte prosjekter støttet i perioden januar 2002 til og med desember 2004. Evalueringen er utvidet og inkluderer prosjekter som er behandlet i løpet av første halvdel av 2005. Sekundært skulle evalueringen omfatte prosjekter som er realisert innenfor perioden, men som søkte støtte før 2002. Prosjekter fra før 2002 (såkalte NVE-prosjekter) er gitt liten oppmerksomhet i evalueringen, men er inkludert i tallanalysen.

Evalueringen er basert på tall og informasjon i varmemprogrammets prosjektportefølje nedfelt i varmegruppens regnearkbaserte database, Enovas saksbehandlingssystem (ERS), prosess og styringsdokumenter og Enovas publiserte resultatrapporter. I forbindelse med evalueringen er det også hentet inn saksopplysninger fra Enova og det er foretatt intervjuer av både markedsaktører og nøkkelpersoner hos Enova. Problemstillingene drøftes i lys av Enova sine rammebetingelser fastsatt gjennom kontrakt med OED. Enovas målområder påvirkes av en rekke eksterne forhold. Effektiviteten og treffsikkerheten i varmemprogrammet vurderes derfor i lys av eksterne faktorer.

Enova har tidligere hatt ekstern revisjon av egen resultatrapportering. I utgangspunktet forutsatte vi at resultatrapporteringen slik den er håndtert og rapportert i Resultatrapport 2004, gir et verifisert bilde av hvor mye fornybar energiproduksjon/distribusjon programmet har utløst pr. 2004, og at rapporteringen er i tråd med OED sine krav til dokumentasjon på målområdet. Kvantifiseringen og evaluering av måloppnåelse er derfor i stor grad basert på Resultatrapport 2004, med korrigeringer for endringer pr. 2. søknadsrunde 2005. Kvaliteten på grunnlaget bak tallene Enova rapporterer er vurdert gjennom en dybdegjennomgang av utvalgte prosjekt.

1.5 Organisering av rapporten

Del 1 starter med en gjennomgang av mål og rammer for varmemprogrammets virksomhet. Det gis også en kort drøfting av eksterne forhold som har betydning for varmemarkedet. Deretter gis det en overordnet evaluering av utforming og drift av programmet, der spørsmål knyttet til virkemiddelbruk og prioriteringer belyses. I kapittel 4 drøftes programmets resultatoppnåelse og usikkerheten knyttet til målingen.

Den utålmodige leser henvises direkte til kapittel 5 der de viktigste resultatene knyttet til resultat, effekt og programutforming oppsummeres.

Den grundige leseren anbefales å lese fakta og analysegrunnlaget i del 2. Foruten å fungere som dokumentasjon for del 1, gir del 2 også en rekke vurderinger som kan være relevante for den videre utviklingen av varmemprogrammet.

2. Mål og rammer – kriteriet utløsende effekt

Hvordan måle varmeprogrammets resultat og effekt?

2.1 Innledning

Evalueringen skal svare på i hvilken grad Enovas varmeprogram har gitt økt leveranse av fornybar varmeenergi til det norske energisystemet. I dette kapitlet ser vi nærmere på forventningene bak Enovas kontraktfestet resultatmål, virkemidlene varmeprogrammet disponerer, samt hvordan eksterne forhold har påvirket mulighetene for suksess i den perioden Enovas varmeprogram har vært i gang.

Ved opprettelsen av Enova ble det fra myndighetenes side pekt på behovet for en enhetlig virkemiddelbruk i energipolitikken. Det gis en kort vurdering av andre energi- og miljøpolitiske virkemidler som har hatt vesentlig betydning for varmeprogrammets målområde i perioden 2002-2005. Det gis også en oppsummerende oversikt over forhold som vil ha betydning for den videre utviklingen av markedet for varmeenergi i Norge.

Hensikten med gjennomgangen er å få et grunnlag for å kunne vurdere programmets resultat og effekt, gitt virkemidlene Enova disponerer og utviklingen i eksterne forhold som påvirker utviklingen i varmemarkedet. Evalueringen av programmets resultat og effekt i kapittel 4 og 5 må sees i lys av gjennomgangen i dette kapitlet.

Enovas hovedvirkemiddel er investeringsstøtte. Det er et absolutt krav at støtten skal være utløsende. Evalueringen skal i henhold til tjenestebeskrivelsen gjøre rede for programmets utløsende effekt. I dette kapitlet drøfter vi hvordan kriteriet kan vurderes, samt hvilke krav som må være oppfylt for å kunne vurdere hvorvidt en ordning faktisk har vært utløsende.

Avslutningsvis gis det en oppsummering av premissene for å evaluere Enovas varmeprogrammets resultat med tilhørende prosesser. En ytterligere drøfting av Enovas mål og ytre rammebetingelser er gitt i kapittel II under del 2.

2.2 Mål og forventninger

Resultatmålet for varmeprogrammet er satt til 4 TWh årlig produksjon av fornybar varme som ikke hadde blitt realisert uten Enova innen 2010. Resultatmålet er avgrenset til direkte resultat fra prosjekter der *Enova med overveiende sannsynlighet kan påvise at Energifondets bidrag har hatt utløsende effekt i det enkelte prosjekt*. Det er utformet et delmål som sier at Enova innen utløpet av 2005 skal ha utløst et samlet resultat på 5,5 TWh av det endelige målet på 12 TWh. Varmeprogrammets andel av dette delmålet kan avledes til 1,8 TWh innen utløpet av 2005.

Resultatmålet kan knyttes til et overordnet mål om omlegging og effektivisering av energibruken. Manglende infrastruktur for vannbåren varme, høye kostnader,

begrensninger i potensielt lønnsomme prosjekter og tekniske problemer, er sentrale barrierer som var identifisert før Enova ble opprettet.

Enova er gitt bedriftsrettede virkemidler og skal vurdere investeringsstøtte med utgangspunkt i bedriftsøkonomiske og direkte energiresultat, mens formålet bak tiltakene er av miljø- og samfunnsøkonomisk karakter dere omlegginger i marked er formålet. Enova disponerer ikke generelle virkemidler utover informasjon rettet mot målgruppene (se kapittel 3 og del 2 kapittel III for en nærmere drøfting og evaluering av Enovas virkemidler og utforming av varmeprogrammet).

En investeringsstøtte som retter seg mot en spesiell type prosjekter er en intervensjon i markedet. Målet bak Enovas varmeprogram er *langsiktige og varige omlegginger i markedet*, mens resultatet måles i antall TWh som utløses gjennom investeringsstøtten. Enova skal i henhold til avtale med OED, rapportere resultater i form av kontraktfestede (eller realisert) resultat på prosjektnivå. Disse resultatene aggregeres opp til Enovas samlede resultat. Eventuelle effekter i markedet som følge av utløste investeringsprosjekt inngår ikke i rapporteringen fra Enova.

Fra Regjeringens side (Energimeldingen, jf. kap.III) signaliseres det store forventninger til effekten av å intervensere markedet gjennom investeringsstøtte. I følge Energimeldingen legges det til grunn av støttebehovet vil avta mot slutten av perioden som følge av teknisk framgang, veletablerte markeder og høyere el.priser. Enovas resultatmål på 4TWh utløst varmeenergi står imidlertid fast, uavhengig av hvor mye markedet realiserer på egen hånd.

Bedre konkurransevne for varmeproduksjon vil ha effekter i markedet, og kan dermed bidra til at Enovas øvrige virksomhet knyttet til informasjon, kompetanseoverføring og tiltak for å generere prosjekter kan få større effekt. Derimot er det ikke entydig at bedre rammebetingelser for varme nødvendigvis bidrar til at Enovas resultatmål kan utløses med lavere støttebeløp. Bedre rammebetingelser vil kunne gjøre en del prosjekter som i dag er avhengig av investeringsstøtte, lønnsomme uten støtte. De neste prosjektene kan i prinsippet kreve like mye støtte for å utløse tilsvarende energiresultat, selv om de ytre rammebetingelsene endres i favør av varmeenergi. Derimot vil betingelsene for positive ringvirkninger, teknologi- og kompetansespredning fra Enovastøttede prosjekter øke dersom markedsbetingelsene for varmeløsninger bedres.

Energimeldingen peker på behovet for at økonomisk støtte må vurderes løpende i lys av utviklingen i prisene for tradisjonelle energibærere og utviklingen i kostnadene for de nye, fornybare energikildene og energieffektiv teknologi. I neste avsnitt ser vi kort på hvordan sentrale ytre rammebetingelser har påvirket de relative konkurransevilkårene for varmeløsninger basert på ny fornybar energi. Gjennomgangen legger grunnlaget for en drøfting av hva som kan betraktes som en realistisk måloppnåelse for varmeprogrammet i den perioden det har vært i virke, gitt samlet investeringsstøtte og markedsbetingelser gitt av ytre forhold.

2.3 Konkurranse og markedsbetingelser – drahjelp eller hindring?

Varmeløsninger basert på ny fornybar energi konkurrerer i markedet med andre energiløsninger. Varmemarkedet er preget av høye investeringskostnader med lang levetid. En relativt stor andel av investeringene er såkalte sunkne kostnader, dvs at investeringen ikke har noen alternativ anvendelse etter den er gjennomført. En nødvendig forutsetning for å utløse omlegginger er langsiktige rammebetingelser med rimelige forventninger om at varmeløsningene kan være konkurransedyktige over tid. Varig lønnsomhet i varmemarkedet krever forventninger om relative priser mellom energibærere som over tid sikrer både volum og priser som dekker driftskostnadene. Jo lavere forventninger markedet har i forhold til varmeløsningers konkurransekraft over tid, jo høyere investeringsstøtte er nødvendig for å utløse en investering.

Varmemarkedet er av natur "tregt", i den forstand at omlegginger vil gå sakte selv om de relative prisene mellom ulike energiformer endres i favør av varme. Høye investeringskostnader knyttet til infrastruktur, og den relativt store andelen av investeringene som er knyttet til sunkne kostnader, bidrar til treghet i markedet. Investeringenes langsiktighet og følsomhet for langsiktige endringer i de relative prisene mellom ulike energiformer gjør at tilfeldige prisvariasjoner eller hendelser får liten effekt i markedet. Langsiktige og forutsigbare rammebetingelser er en sentral suksessfaktor for å utløse investeringer i nødvendig infrastruktur. De fleste varmeløsninger, både små lokale enheter og større fjernvarmeanlegg, krever større investeringer i infrastruktur enn konkurrerende løsninger basert på el.

Lønnsomheten i varmeprosjekter har direkte sammenheng med nivået og utformingen på el.avgiften. Markedets følsomhet for endringer i el.avgiften kom til syne da ESA åpnet sak med full gjennomgang av den norske el.avgiften sommeren 2002, og fram til ny utforming var på plass i juli 2004. Resultatet av den politiske usikkerheten knyttet til ESA-gjennomgangen, førte til at flere varmeprosjekt ble avbrutt eller utsatt.

Effekten av usikkerheten knyttet til el.avgiften gjenspeiles direkte i Enovas prosjektportefølje. I perioden el.avgiften var til behandling er flere innvilgede prosjekter utsatt eller avbrutt. Samtidig registreres det et fall i antall prosjektsøknader til Enova. Dette viser at flere markedsaktører på tross av muligheter til å få innvilget en betydelig investeringsstøtte, har unnlatt å søke om investeringsstøtte på grunn av risikokostnadene knyttet til utfallet av el.avgiften.

Enova har ikke anledning til å gi garantier eller driftsstøtte. Energimeldingen peker på behovet for at økonomisk støtte må vurderes løpende i lys av utviklingen i prisene for tradisjonelle energibærere. Usikkerhet om utfallet av el.avgiften er en kostnad som påvirket markedet. Det er imidlertid ikke registrert avbøtende tiltak eller vurderinger av behovet for økonomisk støtte i lys av denne usikkerheten.

Hvorvidt perioden med usikkerhet om el.avgiften har hatt betydning for Enovas samlede måloppnåelse pr. 2005 på varmeområdet kan diskuteres. Økningen i antall søknader i oktoberrunden 2004, kan være et tegn på at potensielle prosjekter kun ble utsatt. På den andre siden kan det ikke utelukkes at det i perioden der store deler av varmemarkedet "stod på vent", kan ha blitt realisert energiløsninger basert på el. (eller olje, gass) som alternativt kunne vært forsynt med varme. Spesielt ved større utbygginger er det rimelig å anta at alternative varmeløsninger kan ha blitt valgt bort på grunn av høy usikkerhet m.h.t langsiktig lønnsomhet.

Prosjekter som er innvilget i perioden, men som senere er avbrutt på grunn av dårlig lønnsomhet, kunne muligens også fått en annen utvikling uten perioden med usikkerhet knyttet til el.avgiften. Prosjektene kan ha mistet deler av markedet som følge av usikkerheten.

Et annet utfall med et høyere nivå på el.avgiften, eventuelt kombinert med ytterligere avgifter på fossile brenslere (fyringsolje), ville bedret lønnsomheten i varmemarkedet. Dette kunne gitt færre avbrutte prosjekter, noe som igjen ville medført at varmeprogrammet hadde utløst et høyere resultat.

Utviklingen i de relative prisene mellom energibærere og varmeløsninger har til nå ikke gitt tilstrekkelig sikkerhet for en langsiktig lønnsomhet for varmeløsninger basert på ny fornybar energi, inkludert varmepumper. Utviklingen i det svenske varmemarkedet viser hvor mye forutsigbare langsiktige rammebetingelser og de relative prisene faktisk betyr i et markedet der målet er å skape varige omlegginger.

Evalueringen viser at investeringsstøtten under Enovas varmeprogram har hatt relativt dårligere suksessbetingelser i store deler av perioden programmet har vært i gang. Betingelsene for langsiktig lønnsomhet i varmemarkedet har vært for svake til at det kan forventes store effekter i markedet av å intervensjon i markedet gjennom investeringsmidlene som er stilt til rådighet for varmeprogrammet.

2.3.1 Andre ytre betingelser med betydning for utvikling i varmemarkedet

Usikkerheten knyttet til el. avgiften har hatt betydning for utvikling i varmemarkedet. Det er videre argumentert for at de relative prisene mellom ulike energibærere og de langsiktige rammebetingelsene (eller forventningene) har betydning for utviklingen av varmemarkedet. Foruten en generell markedsrisiko er det fremdeles knyttet politisk usikkerhet til forhold som kan få betydning for de relative prisene mellom ulike energibærere som konkurrerer med varmeenergi fra nye fornybare energikilder. Usikkerhet vil for de fleste aktørene betraktes som en kostnad i en investeringsbeslutning.

Under listes noen sentrale moment som bidrar til usikkerhet eller som kan påvirke betingelsene i varmemarkedet:

- Usikkerhet knyttet til el. produksjon fra gasskraftverk. Dersom det åpnes for bygging av gasskraftverk uten CO₂-håndtering eller det bygges gasskraftverk der staten bærer kostnadene ved CO₂-håndtering, ville dette kunne dempe prisutviklingen på el. og bidra til å bremse en omlegging til varme basert på fornybar energi. Det foreligger utbyggingsplaner for gasskraftverk (eller kraftvarmeverk) som til sammen vil øke elektrisitetsproduksjonen med 20 prosent³. Overføringskapasitet til utlandet, og pris på importert kraft vil få betydning for utviklingen av den innenlandske el. prisen. Lave prisforventninger på el. er en negativ faktor for utviklingen av varmemarkedet.
- Kvotehandling med CO₂ påvirker olje og gassprisene. Utviklingen og forventningene går i favør av varmeløsninger basert på fornybar energi. Pr. dato er det norske systemet for kvotehandling basert på utdeling av gratiskvoter for utslipp som i utgangspunktet ikke var avgiftsbelagt. Det er ikke forventninger om en ytterligere innstramning i miljø- og klimaavgifter i Norge. Det kan dermed ikke forventes samme drahjelp fra andre virkemidler som eksempelvis varmemarkedet i Sverige er gitt gjennom en langsiktig innfasing av grønne skatter. Derimot vil den internasjonale kvoteprisen indirekte påvirke prisen på el. ved at pris på importert kraft isolert sett vil øke som følge av CO₂-kvotepris.
- Observert og forventet prisutvikling på el. Perioden med høye el. priser vinteren 2003 gav et økt fokus på alternative energiløsninger. Treghet i varmemarkedet gjør at kortvarige prisopp ganger ikke får vesentlige utslag i varmemarkedet. Økt bevissthet og forventninger om høyere priser på el og olje over tid, kan likevel ha hatt en positiv effekt i markedet.
- Lokal bruk av gass – konkurrerer det med alternative varmeløsninger? Innenlands bruk av naturgass og energi basert på bioenergiløsninger har til en viss grad overlapp i nedslagsområdene. Usikkerhet om framtidig regulering og teknologiutvikling ved lokal bruk av gass kan bidra til større usikkerhet og risiko ved investeringer i varmeprosjekt basert på bioenergiløsninger.
- Avfallspolitikken med tilhørende avgifter og reguleringer har betydning for konkurranseforholdene i varmemarkedet og tilgang på avfall til energi. Endring fra 2004 kan være et positivt bidrag. Avgiftspolitikken er fremdeles en utfordring som har vesentlig betydning for tilgangen til varme.

2.3.2 En samlet virkemiddelbruk?

Hensikten med investeringsstøtten er å bygge opp et markedet for nye løsninger, slik at disse blir levedyktige uten støtte. Investeringsstøtten under varmeprogrammet skal bidra til en varig omlegginger i tråd med overordnede nasjonale mål.

³ Kilde: Dagens Næringsliv 5/6 november 2005

Det er vanskelig å se spor av en overordnet og samlet virkemiddelbruk som kan bidra til å styrke effekten av Enovas investeringsstøtte. Det er fremdeles politisk usikkerhet i forhold til bruk av overordnede virkemidler på klima- og energiområdet. Det er lite sannsynlig at det vil bli innført sterkere generelle økonomiske virkemidler for å nå målsettingen om selvforsyning i et normalår.

Relativt høye investeringskostnader, nødvendig investeringer i infrastruktur med en stor andel sunkne kostnader, kombinert med fortsatt forventninger om relativt lave priser på andre energibærere, bidrar til at varmemarkedet fortsatt betraktes som lite attraktivt i en investeringssammenheng. Usikkerheten omkring el.avgiften fra ESA åpnet sak i 2002 og fram til sommeren 2004, virket negativt på varmeprogrammets målområde. Reaksjonene i markedet på usikkerheten knyttet til el.avgiften er et tegn på markedets følsomhet for prisrisiko.

Mangelen på en samlet og koordinert offentlig virkemiddelbruk i tråd med intensjonene i energimeldingen, kombinert med markedseffekten av usikkerheten knyttet til el.avgiften i en stor del av den perioden Enovas varmeprogram har vært i virksomhet, gjør at det er grunnlag for å diskutere om forventningene til programmet slik de er formulert i kontrakten mellom OED og Enova er realistiske.

2.4 Utløsende effekt – generelle betraktninger

I avtalen med OED forutsettes det at Enova med *overveiende sannsynlighet kan påvise at Energifondets bidrag har hatt utløsende effekt i det enkelte prosjekt*. Dette addisjonalitetskravet⁴ medfører at prosjekter som støttes, skal komme i tillegg til – eller som erstatning for – det aktivitetsnivået som ville blitt realisert uten støtte (baseline). Prosjektene må med andre ord være avhengig av støtte for å kunne realiseres. Dersom et prosjekt som uansett ville blitt realisert, får investeringsstøtte, er støtten unødvendig og resultatet av tilskuddet er null.

Ved intervensjon i et marked kan addisjonalitet være vanskelig å måle på aggregert nivå. Også på prosjektnivå kan det være utfordrende å kvantifisere addisjonaliteten, særlig fordi informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom søker og bevilger (Enova). Som oftest lar det seg likevel gjøre å beskrive en sannsynlig baseline (eller kontra-faktisk utviklingsbane uten støtte) på prosjektnivå, og en vil da kunne beregne addisjonelle effekter med større sikkerhet.

Krav om at en investeringsstøtte skal være utløsende kan stimulere søkere til å tilpasse resultat og kostnadsbilde slik at prosjektet tilsynelatende faller inn under kravet om addisjonalitet, selv når dette ikke er tilfellet. Slike støttemottakere omtales i Enovas resultatrapporter som ”gratispassasjerer”. Avtalen mellom OED og Enova pålegger Enova å utarbeide en metode for vurdering av prosjekter og tiltak slik at man på mest mulig likt grunnlag kan vurdere disse opp mot hverandre. Dette skal bidra til å unngå ”gratispassasjerproblematikken” og sikre at en ikke gir mer støtte enn det som er nødvendig for å utløse prosjektet.

Dilemmaet for Enova er at gode prosjekter, med et høyt energieresultat i forhold til investeringskostnadene, og som vil gi et høyt energieresultat pr. støttekrone, kanskje kan realiseres uten støtte. På den andre siden av skalaen ligger dårlige prosjekter, som krever et høyt støttebeløp pr. støttekrone, og som opplagt ikke hadde blitt realisert uten støtte. Mens det første prosjektet kanskje har lav, eller tvilsom addisjonalitet og høyt resultat på Enovas målområdet, er det andre prosjektet opplagt addisjonalt, men det gir et dårlig resultatutbytte pr. støttekrone for Enova. I verste fall kan prosjektene være så dårlige at de går konkurs eller avbrytes etter de har fått utbetalt deler av støtten. Dermed forsvinner resultatet og støtten har ikke hatt effekt på Enovas målområde.

⁴ Utløsende effekt omtales i evalueringssammenheng som virkemiddelets addisjonalitet. Et virkemiddelets addisjonalitet sier noe om i hvilken grad støttede aktiviteter er addisjonale, dvs kommer i tillegg til aktiviteter som ville blitt realisert uten støtte.

Utfordringen for Enova er dermed å finne en rimelig avveining mellom kravet til addisjonalitet, risiko for gratispassasjerer og/eller overkompenserte prosjekter, og et mål om høyest mulig energiresultat pr. støttekrone. Hva som er en "optimal addisjonalitet" og hva som er en rimelig tolkning av OEDs krav om overveiende sannsynlighet for at investeringsstøtten har utløsende effekt på prosjektnivå, vil til en hver tid være en vurderingssak i forhold til de faktiske prosjektsøknadene som skal behandles.

Gitt Enova sin samlede investeringsramme under varmeprogrammet, kombinert med målet om å utløse 4 TWh årlig produsert varmeenergi innen 2010, følger det noen implisitte krav i forhold til hvilket energiresultat pr. støttekrone Enova må oppnå for å innfri resultatmålene. Dersom Enova med en relativt liten støtte kan utløse et høyt energiresultat, kan dette forsvare en viss risiko eller sannsynlighet for at prosjektet ville blitt realisert uten støtte, framfor å prioritere prosjekter med et lavt energiresultat pr. støttekrone. Forutsetningen for å kunne ta en slik kalkulert risiko er at den bygger på gode analyser av det enkelte prosjekt, herunder baselineforutsetninger.

Enova må derfor å danne seg et godt bilde av både kjensgjerninger og usikkerhet knyttet til hvert enkelt prosjekt, med tilhørende baseline. Derrest er utfordringen å finne en rimelig avveining mellom kravet om (og usikkerheten knyttet til) addisjonalitet - og målet om høyest mulig energiresultat pr. støttekrone.

I evaluering av en støtteordnings addisjonalitet er det vanlig å se på summen av støttede prosjekter og gi en samlet vurdering av hvor stor andel av prosjektene som kunne blitt realisert uten støtte. Dersom det skulle vise seg at eksempelvis 25 % av prosjektene kunne blitt realisert uten støtte, kan dette likevel gi et bedre resultat og større effekt av en ordning enn å kun prioritere prosjekter som helt sikkert er addisjonale, men som leverer et dårligere resultat pr. støttekrone.

Vurdering av addisjonalitet krever at vurderingene som er gjort er dokumentert, og at det er foretatt prosjektavgrensninger og systematiske vurderinger i forhold til baseline. En kvantifisering av programmets addisjonalitet krever etterberegninger og tilgang på informasjon om hvilke faktiske alternativer støttemottaker hadde på søknadstidspunktet.

I evaluering av et programs addisjonalitet er det også vanlig å spørre støttemottakerne om prosjektet ville blitt gjennomført uten støtte (ingen addisjonalitet), om prosjektet ville blitt mindre eller forskjøvet i tid (middels addisjonalitet) eller om det ville blitt henlagt uten støtte (høy addisjonalitet). Addisjonalitet inngår som tema i spørreundersøkelsen som er gjennomført som en del av evalueringen (kap. V). Den samlede evalueringen av programmets utløsende effekt bygger med andre ord på flere kilder.

2.5 Oppsummering – premisser for evaluering av varmeprogrammet

Hva er et rimelig resultat pr. første halvår 2005?

Enova har et kontaktfestet resultatmål på minimum 4TWh årlig produksjon for vannbåren varme basert på nye fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme. Resultatmålet er akkumulerte kontraktfestede eller realiserede resultat innen 2010. Med utgangspunkt i Enovas samlede delmål pr. utgangen av 2005 kan det avledes et delmål for varmeprogrammet på 1,8 TWh innen utgangen av 2005.

Usikkerhet knyttet til elavgiften i 2002 og fram til sommeren 2004, kan ha svekket effekten av Enovas investeringsstøtte. Dette har sannsynligvis også gått ut over Enovas resultatoppnåelse under varmeprogrammet.

Varmeprogrammets investeringsstøtte er ikke fulgt opp med andre energipolitiske virkemidler som kan øke suksessmulighetene for investeringsstøtten. Det er fremdeles politisk usikkerhet i forhold til bruk av overordnede virkemidler på klima- og energiområdet. Relativt høye investeringskostnader, nødvendig investeringer i infrastruktur med en stor andel sunkne kostnader, kombinert med fortsatt forventninger

om relativt lave priser på andre energibærere, bidrar til at varmemarkedet fortsatt betraktes som lite attraktivt i en investeringssammenheng.

Enova sitt samlede resultatmål ble revidert i 2005 fra 10 TWh til 12 TWh. Resultatmålet for varmeprogrammet ble ikke revidert. Dette tyder på at Enova og OED ikke betrakter rammebetingelsene for måloppnåelse som svekket i forhold til utgangspunktet ved opprettelsen av Enova. Resultatene vil derfor bli vurdert med utgangspunkt i kontraktfestede mål og delmål. I tillegg vil det bli gitt en vurdering av fremdrift og måloppnåelse av hvor mye energiproduksjon/distribusjon som er utløst gjennom varmeprogrammet, gitt dagens rammebetingelser og forventninger i markedet.

Utløsende effekt og addisjonalitet

Kravet om at investeringsstøtten skal ha utløsende effekt er et absolutt kriterium. For å kunne vurdere om OEDs krav om at støtten med overveiende sannsynlighet har hatt utløsende effekt på prosjektnivå, må flere forutsetninger knyttet til søknadsbehandling og vurderingene av søknadene være oppfylt. De samme forhold må være oppfylt for å kunne gi en samlet evaluering av programmets addisjonalitet.

Kriteriet krever at det trekkes spesifikke prosjektgrenser i forhold til hva som faktisk utløses, systematiske vurderinger i forhold til hva som hadde skjedd uten støtte (baseline), og en systematikk m.h.t vurderinger av sannsynligheten for gratispassasjer og/eller overkompensasjon på grunn av asymmetrisk informasjon mellom søker og Enova.

I den videre evalueringen stilles det som krav for vurdering av programmets addisjonalitet at Enova har dokumentert grunnlaget for støtte med tilhørende usikkerhet knyttet til hvert enkelt prosjekt. Dette innebærer at det er foretatt prosjektavgrensninger, vurderinger i forhold til baseline, samt en vurdering av usikkerheten knyttet til prosjektets addisjonalitet i forhold til målet om høyest mulig energiresultat pr. støttekrone.

Utforming og drift av programmet

Programmets utforming og drift vil bli evaluert med utgangspunkt i identifiserte barrierer som lå til grunn for opprettelsen av Enova, samt føringer som ligger i avtalen mellom OED og Enova. I evalueringen av effektivitet og treffsikkerhet i valg av prosjekter, inngår også en vurdering av operasjonaliseringen av kriteriet utløsende effekt.

Evalueringen av virkemidlene og programmene under varmeprogrammet vil bli vurdert med utgangspunkt i Enovas resultatmål på varmeområdet.

3. Er programmet utformet og drevet effektivt?

3.1 Innledning

I dette kapitlet belyses problemstillinger knyttet til effektivitet og treffsikkerhet i valg av prosjekter og virkemidler.

Videre gis det en kvalitativ vurdering av saksbehandling og søknadsbehandling i forhold til utlyste kriterier. Det vises til kapittel III som gir en grundig gjennomgang av programutformingen med endringer som er foretatt underveis og til prosessevalueringen i kapittel VI.

Kapitlet peker på enkelte svakheter knyttet til operasjonaliseringen og håndteringen av kriteriet utløsende effekt. En nærmere dokumentasjon av bakgrunnen for krikken er gitt i under dokumentanalysen i kapittel II.5 og i kapittel IV.3 og IV.4.

3.2 Programutforming og utlysningstekster

Varmeprogrammet bestod inntil høsten 2005 av følgende tre delprogrammer:

- *Varmeproduksjon* – Programmet var rettet mot varmemproduksjonsanlegg eller en portefølje av mindre lokale varmesentraler med en årlig leveranse av fornybar varme større enn 2 GWh/år. Programbeskrivelsen beskriver hvordan fornybar energileveranse skal beregnes for biomasse (jomfruelig brensel), avfall, varmepumper og spillvarme. Det ble åpnet for omsøking av porteføljer fra 15. oktober 2004. Fra 30.januar 2004 ble det presisert i utlysningen at prosjekt med et energiutbytte under 3 kWh per støttekrone faller utenfor programmet.
- *Varmedistribusjon* - Programmet var rettet mot aktører som ønsker å bygge, drive og eie varmedistribusjonssystemer. Støtteberettiget prosjekter var definert til prosjekter som gir en årlig leveranse av fornybar varme større enn 1 GWh. Fra 30.januar 2004 presiseres det at prosjekt med et energiutbytte under 1,5 kWh per støttekrone faller utenfor programmet.
- *Foredling av biobrensel* - Programmet omfatter oppbygging av kapasitet for uttak, transport, foredling og handel med biobrensel, på industriell skala. Programmet ble startet opp våren 2004 og representerer et utvidet fokus på denne delen av verdikjeden. Programmet er videreført i 2005.

Kostnadseffektivt og teknologinøytralt?

I forhold til kravene fra OED om kostnadseffektivitet og teknologinøytralitet kan det diskuteres om forskjellige krav til energiutbytte pr.støttekrone under ulike delprogrammer er hensiktsmessig. Enova drøfter denne problemstillingen i resultatrapporten og peker på at kravet om kostnadseffektivitet må vurderes over tid. Dersom det i tillegg tas hensyn til at ulike teknologier har forskjellig modenhet, og at det er knyttet forskjellige eksterne effekter til prosjekter under de ulike delprogrammene, kan forskjellene mellom delprogrammene forsvares fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Spesielt ser vi at fjernvarmeprosjekter over tid kan levere et høyere energireultat enn det som kontraktfestes ved prosjektstart.

Enova skal rette seg mot markedets funksjonsmåte. Dersom det viser seg at mangel på distribusjonssystemer er en vesentlig markedsbegrensning kan det forsvares å støtte denne type prosjekter selv om det på kort sikt gir et lavere energieresultat per støttekrone enn å støtte prosjekter under varmeproduksjon. Det er påvist en rekke imperfeksjoner i markedet knyttet til distribusjonssystemer som gjør at markedet på egen hånd sannsynligvis investerer mindre enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Forskjellige krav til energieresultat per støttekrone i ulike markedssegmenter og prosjektkategorier kan med andre forsvares med utgangspunkt i målet om å bedre markedets funksjonsmåte – eller kompensere for observerte markedsimperfeksjoner. Utfordringen for Enova er å balansere kravet om kostnadseffektivitet fra et bedrifts- og statsøkonomisk perspektiv kontra langsiktig kostnadseffektivitet i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Jo større markedsimperfeksjonene er innenfor et delmarkedet, jo større forskjell vil det nødvendigvis være mellom en vurdering av kostnadseffektivitet fra et bedrifts- og et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Enova disponerer ikke generelle virkemidler som kan korrigere for markedsimperfeksjoner. Resultatrapporteringene og restriksjonene som er lagt på forvaltningen av energifondet gir Enova lite handlingsrom til å prioritere tiltak og prosjekter som har til hensikt å bedre markedets funksjonsmåte.

Gitt Enova sitt mandat og avtale med OED gir Enova en god begrunnelse for at det er ulike krav til energieresultat pr. støttekrone, ulike krav til prosjektstørrelse (m.h.t energileveranse) og også ulike muligheter til støtteandel (jf.kap III) under de ulike delprogrammene.

Varmedistribusjon og varmeproduksjon slått sammen fra 2005

I løpet av 2005 er delprogrammene varme og distribusjon slått sammen til ett program.

Programmet formål er å fremme leveranse av varmeenergi til bygningsoppvarming og prosessvarme, i lokale energisentraler eller i fjernvarmesystemer i Norge. Varmeleveransen skal være basert på fornybare energikilder, som jomfruelige biobrensler, energigjenvinning fra avfall (inklusive bio- og deponigass), industriell spillvarme og varmepumper. Programmet godtar varmeenergi i form av prosessvarme, varme, kjøling og termisk produsert elektrisitet. Prosjekter som støttes må representere varig leveranse av fornybar varmeenergi.

Enova ønsker å rette programmet mot prosjekter med en fornybar energileveranse større enn 0,5 GWh/å (www.enova.no oktober 2005)

Fra utlysningsteksten framgår det at Enovas støtte skal være utløsende og at det endelige støttebeløpet blant annet fastsettes på grunnlag av konkurransen mellom prosjektene som søker støtte, prosjektets kvalitet, investeringsbudsjett og kontantstrømanalyse. Det framgår videre at Enova kan støtte prosjekter slik at prosjektene oppnår en avkastning tilsvarende normal avkastning for varmebransjen. Det sies ikke hva Enova regner som normal avkastning i bransjen.

Utløsningen definerer godkjente energieresultat fra de relevante energibærerne og det framgår av teksten at prosjekteiere som mottar støtte må kontraktfeste energieresultatet støtten knyttes til.

Det redegjøres for hvilke prosjekter som prioriteres og for prosjekter som faller utenfor programmet. Det gis også en beskrivelse av kravene til søknadene. (Se del 2, kapittel III for en nærmere beskrivelse av programmet med tilhørende krav til søknadene).

Sentrale endringer i programutformingen for varme og distribusjon i løpet av perioden

Utvidelsen av programmet varmeproduksjon med åpning for å søke støtte til porteføljesøknader utvidet programmets målgruppe. Utvidelsen er godt begrunnet i analyser av utviklingen i markedet. Utvidelsen kan betraktes som et trinn i en strategi som retter seg mot de største prosjektene (og aktørene) først, for deretter å utvide markedet til å inkludere stadig mindre prosjekt.

Strategien er i tråd med energiutvalgets anbefalinger om å prioritere tiltak som har til hensikt å forbedre markedets funksjonsmåte. Ved å prioritere store prosjekt og aktører først, treffer tiltakene mange sluttbrukere og det kan potensielt høstes store energieresultat per støttede prosjekt og per støttekrone. Dette gir en kostnadseffektiv forvaltning av støttebidragene. Tallanalysen viser at det er et høyere energieresultat pr. støttekrone for store prosjekter enn for små prosjekter. I følge tidligere utredninger er det antatt at kostnadene ved varmeenergi basert på ny fornybar energi kan øke med utnyttelsesgraden slik at det lønnsomme potensialet er begrenset. Dette gir forventninger om at støttebehovet for utløst energi pr. støttekrone må økes etter hvert som det de største potensialene er høstet. Det er også rimelig å forvente at Enova etter hvert må utvide markedsområde gjennom å senke prosjektgrensen for støtteberettiget prosjekter.

Ved programrevisjonen i 2005 der produksjon og varme ble slått sammen, ser vi at nedre prosjektgrense ytterligere er redusert ned til 0,5 GWh pr. år. Dette er en vesentlig endring og utvidelse av målgruppene. Angivelsen til minimumskrav om energiutbytte pr. støttekrone er også fjernet. Samtidig er kriteriet om ringvirkninger tydeligere kommunisert enn tidligere. Det er også gitt eksempler på ringvirkninger som kan vektlegges.

Før omleggingen i 2005 var det søker som definerte avkastningskrav (i dialog med Enova). Etter omleggingen framgår det at det er Enova som fastsetter avkastningskravet på grunnlag av avkastningskrav i varmebransjen. Det er fremhevet at støttebeløpet blant annet fastsettes på grunnlag av konkurransen mellom prosjektene som søker støtte.

Enova er gjennom kriteriene og utlysningsteksten gitt handlingsrom til å vektlegge ringvirkninger og prioritere prosjekt som retter seg mot markedets funksjonsmåte. Enova kan dermed fortsatt ha ulike krav til energieresultat pr. støttekrone og fremdeles forsvare at tildelingene er kostnadseffektive i henhold til utlysningstekst og Enovas mandat. Derimot vil en ensidig vektlegging av årlige resultatmål kunne redusere mulighetene for konkurranse på andre vilkår enn energieresultat pr. støttekrone.

Utllysningsteksten spesifiserer ikke hvordan de ulike kriteriene vektlegges i konkurransen mellom prosjektene. Fra intervjuene i kapittel V framgår det at aktørene til nå har opplevd at Enova har hatt et sterkt fokus på energieresultat pr. støttekrone og avkastningskrav. Aktørene har ikke en opplevelse av at ringvirkninger til nå har hatt en betydning i vurderingen og tilmåling av støttebeløp.

Usikkerhet og risiko

Utllysningsteksten sier ikke noe om hvordan risiko skal behandles i søknadene, eller i de økonomiske beregningene som kreves i grunnlaget for å vurdere søknadene. Når prosjektene i større grad skal konkurrere er det vesentlig at ulike typer risikokategorier behandles og beregnes på samme måte. Resultatene fra tallanalysen tyder på at det er store forskjeller i andelen avbrutte prosjekter mellom ulike prosjektkategorier. Dette kan være et tegn på at det i liten grad er tatt hensyn til usikkerhet med tilhørende risikokostnader i søknadsvurderingene og tilmålingen av støtte.

Før omleggingen i 2005 var det implisitt forutsatt at risikoen ved prosjektet ble tatt hensyn til gjennom søkers avkastningskrav. Intervjuene (kapittel V) tyder på søkerne tidligere ikke har inkludert prosjektspesifikk risiko, verken i kontantstrømanalysen eller i avkastningskravene. Etter det vi har fått opplyst skal prosjektspesifikk risiko etter omleggingen i 2005 legges i kontantstrømanalysen. Det bør vurderes om dette i større grad bør tydeliggjøres i utlysningen og om det bør utarbeides retningslinjer for hvordan Enova skal forholde seg til ulike typer risikokostnader ved utmåling av støttebeløp. Hvilke typer risikokostnader er det relevant å kompensere for gjennom tildeling av støtte?

Det registreres at Enova i utlysningen oppfordrer søker til å ta kontakt med Enova før søknadene ferdigstilles. Veiledning i blant annet behandling og vurdering av risiko i kontantstrømanalysen er etter det vi har fått oppgitt en sentral begrunnelse bak denne oppfordringen. Det er for tidlig å vurdere om dette er tilstrekkelig til å gi Enova et grunnlag for en systematisk risikovurdering av søknadene.

Prosjektavgrensning og vurderinger i forhold til baseline

Det er tidligere argumentert for at kriteriet utløsende effekt krever prosjektavgrensninger og vurderinger i forhold til baseline, - eller hva som hadde skjedd uten støtte. I en del prosjekter vil baseline være ingen investering, mens det i andre tilfeller foreligger alternative løsninger. Prosjektgjennomgangen har vist tilfeller der baseline er beskrevet i forprosjektet som følger med søknaden. Intervjuene tyder på at søkerne oppfatter det som krevende å beskrive baseline.

Det registreres at Enova ikke har bedt om baselinevurderinger som en del av søknadsgrunnlaget. Dette innebærer at Enova selv i søknadsbehandlingen må vurdere prosjektet og alternative løsninger med og uten støtte. I og med at det legges opp til dialog med søker underveis i søknadsprosessen kan dette være hensiktsmessig. På den andre siden krever omleggingen med et større fokus på konkurranse mellom prosjektene at Enova har tilstrekkelig dokumentasjon til å definere den relevante merinvesteringen i forhold til baseline.

3.2.1 Foredlingsprogrammet

Program for foredling av biobrensel ble opprettet våren 2004 og retter seg mot hele kjeden fra uttak og transport til foredling og handel med biobrensel. Programmet er begrunnet i et behov for å se på hele verdikjeden. I kapittel III.4.1 gir vi en vurdering av dette delprogrammet med utgangspunkt i bakgrunnsnotater og analyser som lå til grunn for opprettelsen av programmet.

Med utgangspunkt i dokumentasjonen vi har fått tilgang til ser vi ikke at programmet har en begrunnelse som kan forsvares med utgangspunkt i Enova sine mål. Derimot har programmet en næringspolitisk begrunnelse.

Dersom det internasjonale markedet inkluderes, er det ikke gitt en tilstrekkelig begrunnelse for at det er, eller i nærmeste framtid vil bli, knapphet på biobrensel. Norge er dessuten netto eksportør av en del former for biobrensel. Det er ikke gitt en begrunnelse eller analyse som gir grunn til å tro at investeringsstøtte til norsk produksjon av biobrensel vil gi vesentlig lavere priser på innsatsfaktorene i varmeproduksjon.

Registrert lav betalingsvillighet for biobrensel er et hinder for bruk, men det er ikke sannsynliggjort at Enova sitt program vil ha effekt for markedsprisen selv om produksjonskostnadene reduseres som følge av større skalaproduksjon i Norge.

Med utgangspunkt i tilgjengelig dokumentasjon vurderer vi dette programmet som lite hensiktsmessig med en lav treffsikkerhet i forhold til å nå målet om 4 TWh produksjon av energi til vannbårne varmesystemer. Selv om investeringsstøtten til foredlingsprosjekt skulle vise seg å ha priseffekter, er det sannsynlig at en direkte støtte høyere opp i verdikjeden til infrastruktur eller produksjon har større effekt på målområdet.

Dersom det er forsyningsknapphet, hadde det vært rimelig at støtte til foredlingsprosjekt ble sett i sammenheng og vurdert i forhold til avfall som innsatsfaktor.

I en resultatsammenheng er det usikkert hvordan utløst støtte til foredlingsprosjekter bør beregnes. Dersom deler av produksjon brukes i andre støttede prosjekter oppstår det en fare for dobbelttelling. Dersom det ikke kan påvises at økt norsk produksjon har hatt priseffekter i det norske markedet, eller løst barrierer knyttet til knapphet på biobrensel, er det vanskelig å se hvordan produksjon av biobrensel kan medregnes i Enovas energieresultater.

3.2.2 Generell vurdering av utlysningstekstene – oppsummering

Kriteriene i programmene vurderes som hensiktsmessige i forhold til målene og hensikten som er presisert under de enkelte delprogrammene. Gjeldene kriterier er tydelige og godt kommunisert. Programutformingen gir Enova handlingsrom til å vektlegge ringvirkninger og gjennom dette prioritere prosjekter med effekter i markedet utover det enkelte prosjekts energieresultat.

Programutformingen med tilhørende verktøy og krav til søker legger til rette for en kostnadseffektiv søknadsprosess hos både søker og Enova.

Manglende krav og retningslinjer m.h.t til hvordan risiko skal beregnes og tas hensyn til, og manglende krav til søker om vurderinger i forhold til baseline, krever at Enova har en systematikk på disse områdene. Søker er oppfordret til å kontakte Enova i søknadsfasen. Dette gir Enova muligheter til en enhetlig og systematisk behandling av disse forhold i søknadsgrunnlaget.

Målgruppene og prosjektkategorier som investeringsstøtten gjelder for er klart definert. Tydeligheten bidrar til at antall prosjektsøknader som ikke er relevante for programmet kan reduseres. Dette reduserer i tilfelle de samlede administrasjonskostnadene ved programmet.

Endringene som er foretatt underveis viser at programmet i stor grad er styrt "nedenfra", gjennom at observerte markedsforhold danner grunnlaget for programjusteringer. Dette er i tråd med overordnede føringer og krav om at Enovas virkemiddelbruk skal utvikles med utgangspunkt i markedsobservasjoner.

Utlysningen og støttekriteriene gir incentiver til risikoreducerende tiltak. Dette er rasjonelt i forhold til Enovas resultatmål.

3.2.3 Utforming og treffsikkerhet – konklusjon

Varmeprogrammet har en hensiktsmessig utforming. Programmet legger til rette for en effektiv søknadsprosess med påfølgende behandling. Programmet er i tråd med overordnede mål. Programområdet er utvidet gjennom en reduksjon i prosjektgrensene og utvidelse av energibærere som kan prioriteres. Dette er en nødvendig utvidelse for å kunne nå målet på 4TWh varme innen 2010.

De strategiske beslutningene knyttet til varme produksjon vurderes som treffsikre. Manglende treffsikkerhet er eventuelt knyttet til selve vurderingen og bruken av sentrale kriterier (spesielt kriteriet utløsende effekt) og manglende rutiner og retningslinjer for hvordan Enova skal forholde seg til prosjektspesifikk risiko. Hvilken risiko for prosjektavbrudd p.g.a manglende lønnsomhet knyttet til endringer i ytre faktorer ønsker Enova å bære? Hvor stor andel av risikokostnadene skal Enova dekke gjennom investeringsstøtten? Jo mer robuste Enova er villig til å gjøre prosjektene, jo høyere investeringsstøtte kreves.

Når det gjelder distribusjon er søknadstilgangen relativt begrenset. Dersom mangel på distribusjonssystemer er en faktisk barriere, kan det vurderes om denne type prosjekter er egnet for såkalte PSO-ordninger. Distribusjonsprosjekt har karakter av å være lokale monopoler med trekk av å være et kollektivt gode. I prinsippet kan flere aktører koble seg til distribusjonssystemet senere. Dersom eier av distribusjonsnett også leverer varme inn på nettet kan andre leverandører på nettet gi økt konkurranse og presse lønnsomheten ned. I tilfeller der det er avvik mellom en investering basert på samfunnsøkonomisk- og bedriftsøkonomiske lønnsomhet, grunnet positive eksternaliteter i forhold til målområdet, kan en PSO-ordning være hensiktsmessig. Dette kan også hindre en uønsket monopoltilpasning. En kontinuerlig overvåking av prosjekttilgangen, kombinert med vurdering av markedsbarrierer for å skape omlegginger i markedet bør danne utgangspunktet for en vurdering av en annen innretning på virkemidler rettet mot utbygging av distribusjonsnett. Så langt vurderer vi at eksisterende utforming har fungert etter intensjonene. Samtidig tyder utvikling på at det kan være behov for å vurdere en annen innretning på virkemidlene mot denne målgruppen dersom prosjekttilgangen framover viser seg å være dårligere enn det som vurderes om nødvendig for å utløse markedseffekter.

Programmet for foredling av biobrensel vurderer vi som lite treffsikkert for å nå målet om 4TWh fornybar varmeenergi innen 2010. Eksportmuligheter kan gi lekkasjer ut av Norge, samtidig som eksistensen av et internasjonalt marked gjør at priseffekten som følge av investeringsstøtte til produksjon av brensel, antas å være begrenset i det norske markedet. Direkte støtte til brukerne av biobrensel (eksempelvis støtte til nødvendig infrastruktur)

kan være et mer treffsikkert virkemiddel. Dette kan øke etterspørselen etter biobrensel og på den måten stimulere tilbudsutviklingen på det norske markedet.

3.3. Effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen

Markedsgruppen for varme disponerer omtrent 1,5 årsverk internt i Enova og ca. 2/3 årsverk fra en ekstern programkoordinator. Ved oppstart av programmet var det avsatt 0,5 årsverk til varmeprogrammet. I tillegg mottar programmet innsats fra andre avdelinger i Enova.

Søknadsprosessen

Evalueringen viser at det er etablert en effektiv prosess for søknadsbehandlingen med nedfelte rutiner for hvilke beregninger som skal gjøres av saksbehandler, rutiner for kvalitetskontroll av søknadsdata (spesielt tekniske data knyttet til energireultatet), bruk av saksbehandlingssystemet og krav til dokumentasjon av søknadsdata.

Det er etablert en tydelig rollefordeling og felles forståelse av saksgangen og søknadsbehandlingen mellom Enova og programkoordinator. Det er utarbeidet rutinebeskrivelser og krav som sikrer en effektiv gjennomstrømming og at formalia gitt gjennom statens økonomireglement mv. ivaretas. Rutinebeskrivelsen beskriver krav og retningslinjer for dokumentasjon og arkivering av kommunikasjon mellom Enova og søker. Rutinebeskrivelsen viser også hvordan de ulike saksbehandlerverktøyene skal anvendes.

Programkoordinator foretar den første grovsortering av søknadene. Deretter er det forut for utarbeidelsen av endelig innstillingsrapport en nærmere vurdering og drøftning av de utvalgte saker mellom programkoordinator og Enovas saksbehandlere. I perioden inntil den endelige innstillingsrapporten ligger klar blir informasjonen analysert og kvalitetssikret, og om nødvendig innhentes ytterligere informasjon fra søker eller andre. I denne perioden er det en kontinuerlig dialog mellom programkoordinator og Enova.

Tett kontakt og dialog med markedsaktørene gir Enova mulighet for tidlig i søknadsfasen å sikre kvaliteten i prosjektene som det søkes investeringsstøtte til, hvilket gir mulighet for en mer effektiv behandling av søknader i senere faser. På den andre siden kan den tette dialogen og aktiviteter for å generere prosjekter gi en krevende rollehåndtering i selve søknadsbehandlingen.

*Det er lagt opp til en effektiv søknadsprosess etter nedfelte rutiner. Dette sikrer en **effektiv gjennomstrømming** med tydelige krav til framdrift. Søknadsbehandlingstiden på 6 uker overholdes der dokumentasjonen som er levert er tilstrekkelig. Der søknadstiden overskrides kan overskridelsen stort sett knyttes til behov for ytterligere informasjon eller dokumentasjon fra søker. Saksbehandlingstiden vurderes som hensiktsmessig. Det er ikke observert prosjektforsinkelser som kan knyttes til Enovas saksbehandlingstid.*

Det observeres at oppgaver knyttet til prosjektgenerering og sikring av formalia i forhold til søker er prioritert. Videre er det en høy prioritet på veiledning og rådgivning i markedet. Prioriteringen har gitt relativt lite ressurser igjen til å sikre en etterprøvbar saksfremstilling, samt å bygge opp tilstrekkelig strukturkapital.

Kvalitet og håndtering av søknadene i forhold til utlyste kriterier

Rutinebeskrivelsene og retningslinjene formaliserer ikke hvordan de ulike kriteriene skal vektlegges. Kriteriene er heller ikke prioritert i utlysningene.

Fram til ny investeringsanalyseapplikasjon ble tatt i bruk i 2005, eksisterte det ikke en begrunnelse for valg av kalkulasjonsrente i nåverdiberegningene som ble gjennomført.

Valg av kalkulasjonsrente på 7% virker dermed noe tilfeldig (jf drøfting i kap.II). Det er heller ikke gitt retningslinjer til saksbehandlerne i forhold til hvordan nåverdien skal vurderes, og hvordan beregningene av internrente med og uten støtte skal behandles/vurderes. Det framgår at *avkastningskravets rimelighet* skal vurderes, og at *totaløkonomien* i prosjektets støttebehov blir vurdert i forhold til kontantstrømanalysen.

Vurdering av rimelighet og støttebehov var fram til 2005 lagt til saksbehandlers skjønn, uten overordnede retningslinjer. I retningslinjene for søknadsbehandlingene sies det ikke noe om at det forventes en vurdering av prosjektene i forhold til en baselineutvikling, eller hvordan prosjektene skal avgrenses. Det er heller ikke utarbeidet retningslinjer for hvordan prosjektspesifikk risiko skal håndteres og vurderes i forhold til vurdering av støttebehov.

En søknadsbehandling som legger opp til en vesentlig bruk av saksbehandlers skjønn, uten formaliserte retningslinjer for hvordan skjønnet skal forvaltes, stiller ekstra krav til at skjønnet er dokumentert og etterprøvbart. Dette gjelder særlig i tilfeller der saksbehandlerne også er aktive i prosjektgenerering og det åpnes for rådgivning underveis i søknads- og prosjektutforming.

Gjennomgangen av en rekke innstillingsrapporter viser en saksbehandling med lav etterprøvbarhet. Det framgår sjeldent av innstillingsrapporten hvordan kriteriene er vektlagt eller hvilke vurderinger som faktisk ligger bak beregningen av støttebeløpet. Spesielt er det en svakhet at det ikke er dokumentert hvordan kriteriet utløsende effekt er vurdert. Kriteriet stiller krav til prosjektavgrensinger og konkrete vurderinger av hva som vil skje uten støtte (jf prosjektgjennomgangen i kapittel IV og spesielt kapittel IV.3 og IV.4)

Samtaler med saksbehandlere, programkoordinator og ledelse i Enova har imidlertid vist at disse forhold er gjenstand for oppmerksomhet. Bakgrunnsinformasjon som Enova har tilsendt viser, at det finnes prosjekter der det er foretatt prosjektavgrensninger og at det er gjort vurderinger i forhold til baseline gjennom å vurdere *merinvesteringen* som kreves for å utløse et Enovaresultat.

Er kritikken da berettiget? Etter våre vurderinger, ja! Det vi har fått opplyst gjennom samtaler og ettersendt informasjon fra Enova har status som en "tause" kunnskap, som ikke blir videre kommunisert i de endelige innstillingsrapportene eller saker som kan komme offentligheten til gode. Funn av prosjekter der det ikke er gjort baselinebetraktninger og/eller prosjektavgrensinger avslører at dette, på tross av oppmerksomhet hos saksbehandlerne, ikke gjennomføres systematisk.

Samtaler med saksbehandler og programkoordinator viser at det eksisterer en felles forståelse for nivået på sentrale eksogene faktorer. Ved avvik i forhold til denne eksogene fellesforståelsen kreves det dokumentasjon og begrunnelse fra søker. Samme dokumentasjonskrav burde gjelde for innstillingsrapportene.

Det er et gjennomgående trekk at det ikke er prioritert tilstrekkelig tid og ressurser på å sikre en systematisk vurderinger av kriteriene, med tilhørende dokumentasjon. Dette er et tegn på at, varmemprogrammet med dagens arbeidsoppgaver og prioriteringer, er underdimensjonert. Systemet er sårbart overfor utskiftning av nøkkelpersoner, fordi kunnskapen som finnes hos Enova og programkoordinator ikke er formalisert. Det er et tydelig behov for å få den "tause" kunnskap formidlet.

På tross av kritikken over kan vi slå fast at det med hensyn til transparens, dokumentasjon og formidling av den tause kunnskap er skjedd en vesentlig forbedring i Enovas saksframstilling. Særlig i den siste søknadsrunde (nr. 3, 2005) observeres det en vesentlig forbedring av saksframstillingen i forhold til de gjennomgåtte søknadsrundene fra tidligere år. Det sammenfattende innstillingsnotat fra 3. søknadsrunde som er rettet til

ledelsen er et eksempel på en saksframstilling av høy kvalitet og som inneholder en kort beskrivelse av hvert prosjekt.

Derimot er det fremdeles et fravær av en systematisk analyse av baselineforutsetninger i tilknytning til søknadsbehandlingen i varmeprogrammet. Dette er en vesentlig svakhet, tatt i betraktning at addisjonalitetskravet bare kan innfris ved å basere bevilgningsvedtak på tydelige beskrivelser av grensene mellom baseline og utløste aktiviteter. Dersom hovedtyngden av Enovas bevilgninger hadde gått til prosjekter av typen "alt eller intet", ville manglende baselinemetodikk ikke vært et problem. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at virkeligheten er så enkel, hvilket evalueringsteamets gjennomgang har bekreftet: Bl a kan det, pga manglende baselineforutsetninger, ikke etterprøves at bevilgningen til et av de største prosjektene (100 GWh) i Varmeprogrammet har hatt utløsende effekt.

For å innfri departementets addisjonalitetskrav må Enova gjennomføre vesentlige forbedringer i søknadsbehandlingen og i kommunikasjonen med søkerne, for å sikre at adekvate analyser gjennomføres – og dokumenteres.

Manglende baselinesystematikk og systematikk i forhold til behandling av risiko, bidrar til stor usikkerhet vedrørende kvaliteten på tallmaterialet i Enovas egne statistikker og resultatrapporter. Uten en full gjennomgang av forutsetningene i hver enkelt bevilgningssak, er det ikke mulig å anslå hvor stor del av de bevilgede midler som har hatt utløsende effekt – og hvilke energimengder som er utløst.

Styret og ledelsens ansvar og behandling

Enovas styre og ledelse har forestått sluttbehandlingen av et stort antall søknader i de årene varmeprogrammet har vært i drift. På tross av at addisjonalitetskravet er direkte knyttet til kjernen i Enovas eksistensberettigelse, har det hørt til sjeldenhetene at bevilgningsforutsetningene har blitt eksplisitt vurdert opp mot dette kravet. I en slik situasjon kunne en forvente at styret og ledelse responderte med tydelige krav til endringer i analyse, kriteriebruk og saksframstilling. Etter det vi kjenner til, har dette ikke skjedd med tydelig adresse til addisjonalitetskravet pr. se, hvilket kan ha blitt oppfattet som en stilltiende aksept for etablert praksis.

3.4. Observerte forbedringer og forbedringsmuligheter

Saksbehandlingen er blitt mer transparent etter hvert. Innføringen av nye rutiner for operasjonalisering av kriteriet *utløsende effekt* fra 2005 imøtekommer noe av kritikken over dersom verktøyet fungerer etter intensjonene.

Etter de nye rutinene settes avkastningskravene eksogent og den spesifikke projektrisikoen inkluderes i kontantstrømanalysen. Verktøyet er dynamisk, i den forstand at avkastningskravene skal vurderes årlig i forhold til hvordan investeringsstøtten treffer målgruppen. I kapittel II drøfter vi noen momenter som bør vurderes ved første revisjon av verktøyet.

Det stilles krav til at investeringen skal vurderes i forhold til et referansealternativ (baselinevurderinger) og at det skal gis en begrunnelse der referansealternativet er null. Så langt vi kan se av dokumentasjonen fra prosjekter som er vurdert etter de nye retningslinjene er dette foreløpig ikke gjennomført (eller dokumentert) systematisk.

Det er også behov for en prinsipiell vurdering av hvilken type og hvor høy projektspesifikk risiko Enova vil kompensere for gjennom investeringsstøtten i forhold til risikoen for prosjektavbrudd. Selv om projektspesifikk risiko skal legges i kontantstrømanalysen er det behov for retningslinjer i forhold til hvor høy risiko Enova skal akseptere i grunnlaget for støtteberegning. Det er også behov for en prinsipiell avklaring i forhold til flere risikoelementer på ulike nivåer. På et overordnet nivå er det behov for en avklaring i forhold til risikoen og mulighetene for å støtte gratispassasjerer eller overkompensere prosjekter i forhold til kriteriet om å utløse mest mulig energi per støttekrone. Dersom Enova skal kompensere prosjektrettet risiko gjennom støtteutmåling,

er det behov for nærmere avklaringer av hvilke typer risikoer som bør eller skal kompenseres. Det kan være rimelig å vurdere kompensasjon for risiko i forhold til eventuelle ringvirkninger.

En utfordring for Enovas varmegruppe er å utarbeide systemer som synliggjør og operasjonaliserer den "tause kunnskap" som er observert gjennom evalueringen. Dette mener vi er en overkommelig utfordring gitt den omfattende kompetanse, som vi mener ligger i systemet med de resurspersoner og det verktøy som finnes i dag. Videre vil en større bruk av veiledende eksogene data og forutsetninger i søknadsbehandlingen, der saksansvarlige dokumenterer eventuell avvik i forhold til veiledende størrelser (avskrivningstid, teknisk levetid, priser på konkurrerende energikilder, geografisk, lokal, eller prosjektspesifikke forhold mv), øke behandlingens etterprøvbarehet. Det kan også forenkles prosjektvurderingene.

Samtaler med nøkkelpersoner tyder på at det ligger en "taus" veiledende "eksogen plattform" med sentrale forutsetninger og nivå på sentrale faktorer, og at avvik fra disse må begrunnes av søker, og må justeres dersom de ikke kan gis en tilfredsstillende begrunnelse. Det bør være uproblematisk å formalisere rutinene og sikre at den eksogene plattformen brukes på samme måte, der begrunnelsen for avvik synliggjøres i saksfremstillingen. Dette vil også bidra til å synliggjøre og begrunne den interne konkurransen mellom prosjektene.

Tiden bør være moden til at etablere en såkalt eksogen plattform, som er nedfelt og transparent. Etter vår vurdering sitter Enovas varmegruppe, den eksterne programkoordinator og analyseavdeling allerede inne med en unik viten og kompetanse om varmemarkedet, som er nødvendig for å etablere denne plattform.

En ekstra kvalitetskontroll i forhold til kravene om dokumentasjon, transparens og etterprøvbarehet i saksfremstillingen, kan være å la en tredjepart i systemet, kvalitetssikre vurderinger i saksfremstillingen. Dermed reduseres risiko for rolleblanding (eller kritikk for rolleblanding), som lett kan oppstå i kraft av den tette dialog mellom markedsgruppens saksbehandlere og potensielle støttmottakere. Det er nødvendig – for systemets fortsatte troverdighet – at saksbehandlerrollen og veilederrollen skilles tydeligere og at det blir mindre rom for ikke-dokumenterte skjønnsvurderinger.

Vi har registrert at Enova er i gang med å øke kapasiteten med 1 stilling til varmegruppen. Tiltaket imøtekommer dermed noe av kritikken over om kapasitetsmangel. Gitt at Enovas markedsgruppe får tilføyd flere resurser, mener vi at gruppen har et godt grunnlag for at videreutvikle et system som i dag lider av liten transparens, men (rettferdigvis) også avspeiler, at systemet fortsatt er ungt (knappt 3 år). Det tar tid å transformere et gammelt støttere regime, som stammer fra NVE-tiden til et selvstendig Enova-system. "Overgangsfaser" er sjeldent transparente...

4. Programmetts resultat

I hvilken grad har varmeprogrammet gitt økt leveranse av fornybar varmeenergi?

4.1 Energiresultat – kontraktfestet og/eller realisert

Vår tallanalyse viser isolert sett, at det samlede *kontraktfestede eller realisert* resultat i perioden 2001 til 2. halvår av 2005 i beste fall ligger i underkant av 2 TWh. Det vil si at Enovas kontraktfestede resultat pr. sommeren 2005 utgjør ca. halvdel av det overordnede mål om 4 TWh/år vannbåren varme basert på fornybar energi i 2010.

Det er imidlertid forhold som gjør at dette resultat må tolkes med forsiktighet. Foredlingsprosjekter, samt utvikling av marked for bruk av det foredlede brenselet⁵, utgjør en relativt stor andel, nemlig 40 prosent av det kontraktfestede resultat på 2 TWh (0,8 TWh). Energiresultatet for disse prosjektkategoriene kan dermed inneholde elementer av dobbelttelling ettersom deler av det foredlede prosjekter brukes direkte, mens deler benyttes i markeder som er støttet av Enova. Det kan også være lekkasjer knyttet til eksport slik at den foredlede biobrensel ikke kommer på markedet. I verste fall kan det bety at det kontraktfestede energiresultatet (dersom dobbelttelling er 1:1) kan komme helt ned på 1,2 TWh.

Tallene fra vår analyse viser en lavere resultatoppnåelse enn det som framkommer av resultatrapporten fra 2004 dersom foredlingsprosjektene trekkes ut. Resultatrapporten for 2005 vil bli justert for avbrutte prosjekter i 2005, samt andre endringer i tidligere kontraktfestede resultater. I tillegg kommer inngåtte kontrakter for 2.halvår 2005 (se kapittel VII for nærmere redegjørelse).

Manglende dokumentasjon av vurdering av energiresultat i forhold til utviklingen i baseline svekker kvaliteten på datagrunnlaget. Dersom det justeres for eventuelle prosjekter der det ikke kan dokumenteres eller etterprøves at prosjektet med rimelig sannsynlighet er utløst av Enovas investeringsstøtte, kan resultatet reduseres ytterligere.

På den andre siden er det grunnlag for å hevde at eksistensen av Enova, og Enovas aktiviteter kan ha hatt positive ringvirkninger som har bidratt på målområdet.

På tross av svakhetene i tallgrunnlaget vurderer vi følgende konklusjoner som robuste:

- Dersom foredlingsprosjekt ikke inkluderes, er framdriften på varmeområdet noe på etterskudd i forhold til resultatmålet i 2010. Tilgangen på store prosjekter som kan utløse høye energiresultat er avtagende – en stor andel av de potensielt mest lønnsomme store prosjekter kan være realisert. Øvrige rammebetingelser for varmemarket og andre miljø- og energipolitiske virkemidler gir i liten grad støtte til effekten av Enovas investeringsstøtte under varmeprogrammet. Dette medfører at det under dagens rammebetingelser er for lav lønnsomhet til at det kan forventes vesentlige omlegginger i markedet som følge av Enovas investeringsstøtte.
- Det er lavere lønnsomhet ved små prosjekter enn ved store prosjekter. En større andel små prosjekter vil derfor isolert sett kreve en høyere støtte pr. utløst energiresultat.

⁵ Produksjon, typisk fjernvarmeprosjekter, som mottar støtte fra Enova, som benytter en større eller mindre del av markedet for det foredlede biobrensel, som også er støttet av Enova.

- Sannsynligheten for avbrutte prosjekter varierer mellom prosjektkategoriene. Dette er et tegn på at risikoen ikke er tilstrekkelig vurdert og tatt hensyn til i vurderingen av investeringsstøtte.
- Innenfor enkelte kategorier er det en forholdsvis stor andel avbrutte prosjekter. Dersom observert trend fortsetter kan det forventes ytterligere reduksjoner i forhold til tidligere rapportert kontraktfestet resultat.
- *Som gjennomsnitt* indikerer tallanalysen at støtten løfter prosjektene fra å ligge i underkant til i overkant av sannsynlige avkastningskrav i perioden, og dermed har hatt utløsende effekt. Dette er imidlertid en ren gjennomsnittsbetraktning som må modifiseres av en rekke andre vurderinger. Tallgrunnlaget er ikke av en tilstrekkelig kvalitet til at det er mulig å kvantifisere graden av addisjonalitet.
- Prosjekter i regi av private aktører har i gjennomsnitt lavere internrente før (og etter) støtte enn prosjekter i regi av offentlige aktører. Det anbefales at bakgrunnen og vurderingene bak den observerte forskjellen følges opp.
- Usikkerheten knyttet til el.avgiften i perioden 2002 til sommeren 2004, virket negativt på varmemarkedet. Dette bidro til lavere prosjekttilgang, flere utsatte og muligens avbrutte prosjekter. Prisutviklingen (inkludert avgifter) har ikke vært gunstig m.h.t utviklingen i varmemarkedet.

*Etter en samlet vurdering gir evalueringen tilstrekkelig grunnlag til å konkludere med at varmeprogrammet har hatt utløsende effekt. Datagrunnlaget, saksfremstillingen (med mangelfull dokumentasjon av hvordan kriteriet utløsende effekt faktisk er vurdert) gjør at grunnlaget ikke er tilstrekkelig til å vurdere **graden av addisjonalitet**.*

Påviste svakheter gir grunnlag for å anta at treffsikkerheten i programmet kan økes. Sannsynligheten for gratispassasjerer kan reduseres, utmålingen av støttebeløpet kan forbedres slik at sannsynlighet for under/overkompensasjon kan reduseres. Videre er det grunn til å anta at en bedre risikohåndtering kan redusere sannsynligheten for avbrudd.

Selv om investeringsstøtten gjøres mer treffsikker, vil det være en viss sannsynlighet for både gratispassasjerer og avbrutte prosjekter. Ufordringen er å finne fram til metoder som med størst mulig sannsynlighet finner fram til de beste av de neste beste prosjektene (det vil si de som ikke er lønnsomme uten støtte).

5. Oppsummering og konklusjoner

Resultat – effekt, utforming og drift

5.1 Resultat av Enovas varmeprogram

På basis av intervjuer og gjennomgang av utvalgte innstillingsrapporter, kan en slutte seg til at en del bevilgninger som er gitt gjennom varmeprogrammet, har hatt utløsende effekt – og at programmet dermed har gitt resultater i form av økt leveranse av varmeenergi.

Det er imidlertid ikke mulig å kvantifisere resultatene av programmet uten å gjennomføre en detaljert gjennomgang av de fleste bevilgningene. Hovedårsaken er at prosjektavgrensninger og baselines ikke er systematisk dokumentert i saksbehandlingen. Dermed hefter det betydelig usikkerhet ved registrerte data fra prosjektene, særlig m.h.t. følgende:

- Utløst (addisjonell) energimengde
- Utløst (addisjonell) investering
- Beregnet avkastning fra utløst investering

Fraværet av egnet baselinesystematikk forhindrer Enova i å kunne påvise ”...med overveiende sannsynlighet.. at Energifondets bidrag har hatt utløsende effekt i det enkelte prosjekt.”, slik det stilles krav om i avtalen med OED. Et betydelig antall saker er sluttbehandlet av Enovas ledelse og styre, uten at det har ført til et tydelig krav om eksplisitt og adekvat vurdering av det enkelte prosjekt – opp mot addisjonalitetskravet. I markedsgruppen for varme har dette antagelig virket som en stilltiende aksept for etablert praksis.

For å nå målet på 4 GWh må treffsikkerheten økes og færre kontraktfestede prosjekter avbrytes. Dette kan komme til å koste mer enn tidligere antatt. Vår vurdering er at varmeprogrammet ligger etter forventet framdriftsplan med tanke på resultatmålet i 2010.

Rammebetingelsene for varmeenergi og annen virkemiddelbruk innen energi- og miljøpolitikken har virket negativt inn på varmeprogrammets målområde. Usikkerheten omkring el.avgiften fra sommeren 2002 til sommeren 2004 virket negative på utviklingen i denne perioden. Sammenliknet med Sverige har varmemarkedet i Norge betydelige dårligere konkurransevilkår i forhold til energibærere basert på el. og fossile brensler.

5.2 Hvilke andre effekter kan programmet antas å ha fått for det norske markedet?

Saksbehandlerne i varmeprogrammet viser både entusiasme og innsikt i forhold til målet om at prosjektbevilgningene skal gi positive effekter/ringvirkninger i tillegg til direkte energiretultater. Generelt kan en anta at Enova, gjennom sin synlige tilstedeværelse i det norske varmemarkedet, har bidratt til at eksisterende aktører har fått større tillit til at dette

markedet vil vokse i årene som kommer – og at stadig flere nye aktører velger å ta posisjoner i dette markedet.

Det foreligger imidlertid ingen plan for hvordan Enova skal stimulere og følge opp ringvirkningseffektene i varmeprogrammet – eller hvordan hensynet til ringvirkninger skal veies opp mot hensynet til energieresultater i konkrete bevilgningsspørsmål. En vesentlig del av forklaringen på dette antas å ligge i OED's sterke fokus på kontraktsfestede energileveranser – og det faktum at ringvirkninger ikke blir veid inn som en del av den kvantitative resultatoppnåelsen i Enovas rapportering. Tatt i betraktning at forventningene til Enova – og selskapets eksistensberettigelse – er knyttet til ønsket om omfattende energiomlegging og markedstransformasjon, er det behov for en operasjonalisering av Enovas arbeid på dette området. Det bør få betydning for innholdet i Enovas avtale med OED.

5.3 Er programmet utformet og drevet effektivt?

Foredlingsprogrammet er ikke gitt en energimessig begrunnelse og vurderes dermed som et lite treffsikkert virkemiddel. Programmet varme (tidligere to delprogrammer, distribusjon og produksjon) er i tråd med målet om 4 TWh varme innen 2010.

Varmeprogrammet er utformet på en hensiktsmessig måte, gitt de føringer som er lagt på Enova i avtalen med OED. Etersom disse føringene skaper sterke incentiver for å oppnå et best mulig, kontraktsfestet energieresultat *pr.* støttekrone – uten å sette opp tilsvarende og etterprøvbare mål for arbeidet med ringvirkninger, kan en risikere at det ene målet (i for stor grad) går på bekostning av det andre. Satt på spissen: Det er fare for at statsøkonomiske mål får fortrinn fremfor samfunnsøkonomiske. Dersom programutformingen skal forbedres, må dette forankres i et revidert mandat for Enova.

Bevilgningkriteriene har utviklet seg fra å være subjektive og lite etterprøvbare – til å bli mer objektive og etterprøvbare.

Ressursbruk og rutiner i søknadsbehandlingen er godt dokumentert, særlig for programkoordinators del, som har utført sitt arbeid svært effektivt. Selv om det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon vedrørende det markedsarbeid som varmegruppen har utført, synes det ganske åpenbart at interne ressurser i varmeprogrammet har vært effektivt benyttet - tatt i betraktning det store antallet prosjekt som følges opp. Enova bruker en betydelig andel av varmegruppens ressurser på tiltak som har til hensikt å generere prosjekt.

Enova har gitt konstruktive bidrag til utvikling av søkernes prosjekter. Dette gjelder til dels energifaglige sider ved saken, men først og fremst markedsforståelse og bedriftsøkonomiske vurderinger. Det er særlig mindre og nyetablerte aktører i varmemarkedet som har nytte av dette. Resultatene viser seg i form av mer realistiske prosjektforutsetninger, budsjetter og finansieringsplaner.

Det er fremdeles et potensial for forbedringer i søknadsbehandlingen, særlig knyttet til etterprøvbarhet, kriteriebruk og bruk av adekvat baselinemetodikk, hvorav sistnevnte er avgjørende for å møte Enovas pålagte addisjonalitetskrav. Det er også behov for en mer systematisk behandling av ulike type risikoer, samt klarere retningslinjer i forhold til hvordan risiko skal tas hensyn til ved utmåling av støtte.

I evalueringen har det vært vanskelig å bringe klarhet i hva som faktisk er formelt besluttet i varmeprogrammet – og hva som ikke er det. Vi anbefaler at det etableres et tydeligere skille mellom autoritative beslutninger og styrende dokumenter på den ene side – og støttelitteratur, arbeidsnotater og ikke-vedtatte planer på den annen.

Del 2. Faktagrunnlag, dokumentasjon og analyser

Evaluering av Enovas varmeprogrammer

Resultatene i del 1 er en sammenveiling av resultatene fra analysene som er gjennomført i del II. Analysene i del 2 bygger på ulike faktagrunnlag, dokumentasjon og analyser. Samtlige delanalyser tar utgangspunkt i de tre hovedproblemstillingene som er presentert innledningsvis (kap.1.3) og spørsmål knyttet til programmets utløsende effekt. Prosessevalueringen (kap.VI) og tallanalysen (kap.VII) belyser tilleggsspørsmål som er gitt i tjenestebeskrivelsen.

Konklusjonene fra hvert kapittel bygger på analysene som er presentert i det enkelte kapittel og kan derfor på enkelte områder sprike noe mellom kapitelenes.

Del 2 består av følgende delanalyser:

I. Evalueringsdesign og metode	30
II. Dokumentanalyse – styrende dokumenter	33
III. Programutforming og utlysninger.....	46
IV. Gjennomgang av innstillinger og analyse av utvalgte saker.....	59
V. Intervju markedsaktører	68
VI. Prosessevaluering.....	78
VII. Tallanalyse.....	93

I. Evalueringsdesign og metode

I.1 Teoretisk forankring og programteori

Evalueringen er faglig forankret i økonomisk teori. Statlig finansierte programmer innen avgrensede områder oppfattes vanligvis som en planlagt og pågående intervensjon som forsøker å oppnå bestemte mål. Enovas hovedprogrammet *varme* har som erklært hensikt å intervensjon i markedet gjennom tiltak (støtteordninger og informasjon) som skal bidra til at flere markedsaktører *velger* varmeløsninger i tråd med overordnede mål.

Rasjonale bak inngrepet er begrunnet i ulike former for markedssvikt og nasjonale mål på energiområdet. Markedssvikt er knyttet til miljøkonsekvenser som følger med forbrenning av fossile brensler (inkludert kull ved importert kraft), naturinngrep mv. Videre har deler av infrastrukturen ved distribusjonsnett for fjernvarme preg av å være et kollektivt gode. Usikkerhet er en annen barriere for utvikling av varmemarkedet. Usikkerheten er knyttet til både økonomisk risiko i den forstand at grunnlagsinvesteringene er høye og derfor trenger et visst volum på etterspørselssiden for å gi lønnsomhet, og usikkerhet på innsatsfaktorsiden. Tilgangen på spillvarme, biobrensel og avfall gir risikomomenter både mht til produksjonskostnader og forsyningssikkerhet. Det kan også være såkalte lock-in situasjoner⁶ som danner barrierer for etablering og markedsintroduksjon av alternative varmeløsninger.

Stortinget har fastsatt målet på 4 TWh/år vannbåren varme basert på nye fornybare energikilder, spillvarme og varmepumper innen 2010 (Inst.S.nr.122 (1999-2000)). Målet er begrunnet i et overordnet mål om økt nasjonal forsyningssikkerhet og omlegging til mer miljøvennlig energibruk- og produksjon. Energifondet og Enova er opprettet for å utvikle markedet for effektive energiløsninger og miljøvennlige energikilder gjennom tildeling av tilskuddsmidler. Valg av konkrete støttetiltak og utforming av støtteordningene er overlatt til Enova.

Ved statlige støtteordninger av den type som benyttes under varmeprogrammet er det en rekke kjente utfordringer som krever et spesielt fokus i evalueringen. Disse er knyttet til asymmetrisk informasjon mellom søker og bevilger (Enova), vurderinger av en kontra-faktisk utvikling (baseline – hva hadde skjedd uten støtte), prosjektavgrensinger i tid og rom, og utfordringer i forhold til å kunne måle resultat og effekt. Disse faktorene gis derfor spesiell oppmerksomhet i evalueringen.

Evalueringen benytter programteori som utgangspunkt for å evaluere programmets resultat og effekt. For å vurdere om programmet er utformet og drevet effektivt benyttes elementer fra forvaltningsrevisjon.

Programteori (Program Logic Model) er et analyseredskap som er egnet for å gjennomføre kompliserte evalueringer. Gjennom en programteori beskrives hva som er rasjonale bak et program, og hvilke resultater og effekter som forventes oppnådd gjennom programmet. Gjennom å ta utgangspunkt i mekanismer som kobler aktivitet og resultat er det utarbeide hypoteser som er testet gjennom evalueringens undersøkelser.

⁶ Brekke, Kjell Arne (2003): Marked-based Lock-in and Environmental Technologies; The importance of Increasing Returns to Adoption.

Lock-in omtales på norsk som teknologisk innelukning

I denne evalueringen har vi benyttet såkalte eksterne styringsdokumenter som utgangspunkt for en programteori. Med utgangspunkt i styringsdokumenter utarbeidet vi hypoteser om mekanismer, forventede resultat og effekter som er testet gjennom ulike undersøkelser og analyser.

Ved investeringsstøtteordninger av den typen Enova forvalter er målforskjvninger og søknadstilpassinger for å oppnå støtte kjente mekanismer. I evalueringen av programmets utløsende effekt har vi derfor lagt stor vekt på å vurdere varmeprogrammets systemer og tiltak for å redusere mulighetene for gratispassasjerer og/eller overkompensasjon av enkelte aktører. Vurdering av baseline (eller beskrivelse av hva som ville skjedd med prosjektet uten støtte) er en nødvendig forutsetning for å kunne vurdere om en investeringsstøtte har utløsende effekt.

I.2 Evalueringsdesign

Evalueringens design viser hvilke undersøkelser som skal gjennomføres og hvilke problemstillinger som kan belyses gjennom de ulike undersøkelsene.

I.2.1 Faktagrunnlag, analyser og undersøkelser

Evalueringen bygger på et faktagrunnlag basert på tilgjengelig dokumentasjon, undersøkelser gjennomført som en del av evalueringen inkludert analyser av tilgjengelig dokumentasjon. Evalueringen bygger på følgende undersøkelser:

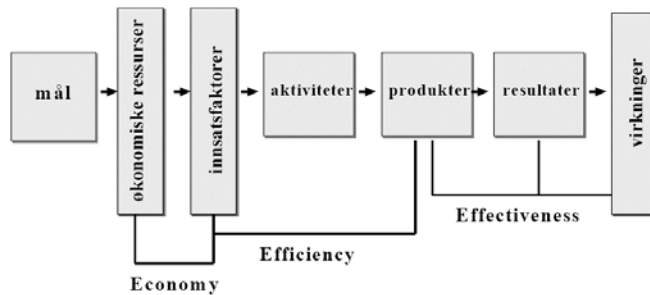
Kilde	Type undersøkelse	Tema
Overordnede styringsdokumenter, inkludert St.prp og avtale mellom OED og Enova.	Dokumentanalyse - etablering av programteori	Rasjonale bak Enova og varmeprogrammet, programmets mål og betingelser
Interne styringsdokumenter og programutlysninger	Dokumentanalyse	Formell operasjonalisering av programmet, styringssignaler og formelle krav og retningslinjer til søknadsbehandling
Saksdokumenter, innstillinger, notat til ledelse/styret, søknader mv. Kilde ERS og tilsendt dokumentasjon	Dokumentanalyse kombinert med saksavklaringer fra nøkkelpersoner	Praktisering av kriterier – testing av konsistens og etterprøvbarehet, generell kvalitet. Dokumentasjon av faktiske vurderinger i formelle prosessdokumenter
Intervju markedsaktører	Strukturert intervju etter tema med stor grad av åpne spørsmål. Telefonintervju av utvalgte aktører, anonymisert. Utvalget er ikke representativt.	Innspill på Enovas saksbehandling og håndtering av aktørene. Vurdering av kriteriet utløsende effekt
Intervju med nøkkelpersoner hos Enova, kombinert med resultatene fra undersøkelsene over	Intervju og samtaler med nøkkelpersoner Prosessevaluering Forvaltningsrevisjon av produktivitet og økonomi	Er søknadsprosessen og behandlingen effektiv?
Varmegruppens prosjektportefølje (regneark)	Tallanalyse av sentrale kostnads- og energielement	Vurdere tallmaterialets kvalitet, samt rutiner og kvalitet på rapportering, aggregering av tall, usikkerhet og konsistens. Kvantifisere framdrift og måloppnåelse
Resultat fra undersøkelsene over	Samlet evaluering	Problemstillingene gitt i tjenestebeskrivelsen

Tabell I.1 Skisse over evalueringens design

Evaluering skal besvare problemstillinger knyttet til både resultat, effekt og gjennomføring (eller forvaltning) av programmet.

Programteorien klargjør programmets mål og hvilke resultater og effekter som forventes av programmet. Evalueringsdesignet viser hvilke undersøkelser og faktagrunnlag evalueringen bygger på. Resultatene fra undersøkelsene er rapportert i denne delen (del II) av evalueringen. Del I foran bygger på resultatene fra disse undersøkelsene.

Analysene som er gjennomført bygger på Riksrevisjonens opplegg for forvaltningsrevisjon. I evalueringen har vi lagt hovedvekten på å undersøke det som i følgende figur er kalt Economy og Efficiency. I praksis vil det si effektiviteten i forvaltningen og utformingen av programmet, og programmets output i form av kontraktfestede og delvis realiserte resultat. I tillegg gir vi en særskilt vurdering av programmets utløsende effekt som en del av resultatevalueringen.



Figur 1.1 Forvaltningsrevisjon: Figur hentet fra Riksrevisjonens veileder.

1.2.2 Vekting av resultat og faktagrunnlag

Evalueringen bygger på ulike analyser og fakta fra flere forskjellige kilder. Resultatene fra de ulike analysene kan dermed i srike på en del områder.

I den samlede evalueringen i del 1 er det gjort en vurdering av kildenes relevans og betydning for hovedproblemstillingene slik de er formulert i tjenestebeskrivelsen.

II. Dokumentanalyse – styrende dokumenter

Mål og rammer. Strategier, rutinebeskrivelser og operasjonalisering

II.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres det for dokumentanalysen av det vi har kalt ”styrende dokumenter”. Med dette menes ytre dokumenter som legger rammer og føringer for Enova (eksterne styringsdokumenter) og sentrale dokumenter fra Enova som viser hvordan Enova har tilpasset seg gjennom strategiutforming og operasjonalisering av programmet (interne styringsdokumenter).

Hensikten med dokumentanalysen er å gi en forståelse for rasjonale bak Enovas virksomhet, kartlegge mål og rammer for varmeprogrammet, og vurdere den formelle operasjonaliseringen av programmene. Med utgangspunkt i de eksterne styringsdokumentene avledes evalueringskriterier som brukes i den videre analysen av programutforming (neste kapittel).

Enovas interne styringsdokumenter viser hvordan Enova har operasjonalisert kriteriene gjennom rutinebeskrivelser og nedfelte krav til søknadsbehandlingen. Det gis en særskilt vurdering av hvordan kriteriet ”utløsende” effekt er tolket og operasjonalisert. I kapittel VI ser vi nærmere på hvordan forvaltningen av programmet utøves og hvordan kriterier og retningslinjer følges opp i praksis. I kapittel IV vurderer vi innholdet i saksbehandlingen gjennom en eksplisitt gjennomgang av søknadsdokumenter med innstillinger.

Resultatene fra dokumentanalysene går inn som en del av grunnlaget for den samlede evalueringen i del I der resultatene fra samtlige undersøkelser evalueres i sammenheng.

II.2 Kilder og avgrensning

Dokumentanalysen av eksterne styringsdokumenter er basert på offentlige dokumenter og avtaledokumenter mellom OED og Enova. Den interne dokumentanalysen er basert på vedtatte strategidokumenter, nedfelte rutiner, kunnskapsdokumenter og veiledninger. Analysen er basert på følgende kilder:

Eksterne styringsdokumenter:

- Ot.prp.nr.35 (2000-2001) Om endringer i lov 29.juni 1990 nr.50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m (energilova).
- St.meld. nr 29 (1998-99) Om energipolitikken (Energimeldingen)
- NOU 1998:11 Energi og kraftbalansen 2020
- Avtale mellom OED og Enova SF, revidert 22.september 2004
- Tildelingsbrev til Enova SF 2005, 2004 og 2003
- St.prp.nr.1 (2004-2005)

Interne kunnskaps- styrings, strategi- og rapporteringsdokumenter

- **Styrende dokumenter**
 - Strategidokument

- Rutinebeskrivelse søknadsbehandling Program Varme 16.02.2004
- (Nedfelte retningslinjer for behandling av kriteriet utløsende effekt)
- Powerpointfil – intern opplæring av ny investeringsanalyseapplikasjon, søknadsbehandlingsprosess
- **Sentrale arbeidsdokumenter for varmegruppen**
 - Markedsplan Programområdet Varme 2005 – 2006
 - Markedsplan forvaltningsområdet Varme, 28.juni 2004
- **Kunnskapsdokumenter**
 - Investment support (utdrag av bakgrunnen for Enovas investeringsapplikasjon gjeldene fra april 2005)
 - First Securities (2004) Estimating Cost of Equity, powerpointfil utarbeidet for Enova (konfidensiell)
 - Varmestudien 2003

II.3 Overordnede mål og føringer – eksterne styringsdokumenter

Enova ble opprettet som følge av forslag fremmet i Ot.prp. nr. 35 (2000-2001). Forslaget er en oppfølging en av St.meld. nr 29 (1998-99) som igjen bygde på NOU 1998:11. Sistnevnte utredning var et resultat av arbeidet til et bredt nedsatt energiutvalg der mandatet var å vurdere Norges kraft og energibalanse, samt vurdere omlegginger i energisystemet i en mer bærekraftig retning.

Opprettelsen av Enova var en del av en omorganisering av statens virkemiddelbruk for å nå energipolitiske mål. Formålet med omorganiseringen var å få større slagkraft i arbeidet med omleggingen av energibruk og -produksjon. Fra Stortinget fokuseres det eksplisitt på at hensikten med omleggingen er effektiv bruk av offentlige midler, konkretisert til økt produksjon av energi fra fornybare energikilder pr. støttekrone.

Nye rammer for arbeidet skal sikre meir effektiv bruk av offentlege midlar. Slik kan ein oppnå større avgrensingar i forbruket og auka produksjon av nye fornybare energikjelder pr. støttekrone enn kva tilfellet er i dag. (Ot.prp.nr.35 (2000-2001), kap.1)

Andre viktige element som trekkes fram er et økt fokus på konkrete resultat i forhold til overordnede mål, en økt vektlegging av konkurranse og riktige incentiv og stabile finansielle rammer som gir muligheter til langsiktige satsninger.

Det er en bred enighet på Stortinget om målene for energiomleggingen. Stortinget har, i forbindelse med behandlingen av energimeldingen, og ved opprettelsen av Energifondet og Enova SF, (Innst. O. nr. 59 (2000-2001)), fastsatt følgende mål:

- å begrense energiforbruket vesentlig mer enn om utviklingen overlates til seg selv
- å bruke 4 TWh mer vannbåren varme årlig basert på nye fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme innen år 2010
- å bygge vindkraftanlegg som årlig produserer 3 TWh innen år 2010

Det settes som premiss at Enova skal arbeide nær markedet og selv skal velge sine virkemidler og samarbeidspartnere. Departementet skal i styringen av institusjonen fokusere på resultatene som leveres, og se disse i sammenheng med departementets øvrige bruk av virkemidler.

II.3.1 Politiske føringer og forventninger

Fra de politiske dokumentene framheves det at hensiktene med de økonomiske støtteordningene er å bygge opp et marked for nye løsninger, slik at de blir levedyktige også uten støtte. Prosjektene skal bidra til en varig omlegging av energibruk eller energiproduksjon. Energiutvalget anbefalte å prioritere tiltak som har som siktemål å

forbedre markedets funksjonsmåte. Dette fikk også sterk støtte i høringsrunden og fra regjeringen.

Energiutvalget pekte på fire forhold som begrenser mulighetene til å utnytte nye fornybare energikilder pr. i dag:

- vi mangler en omfattende infrastruktur for vannbåren varme
- kostnadene er jevnt over høye
- kostnadene øker med utnyttelsesgraden slik at det lønnsomme potensialet er begrenset
- det gjenstår å løse tekniske problemer i en del tilfeller

I den konkrete virkemiddelutformingen til Enova er det rimelig å forvente at innretningen er rettet mot markedets funksjonsmåte og tiltak for å imøtekomme begrensningene energiutvalget hadde identifisert.

I energimeldingene redegjøres det for regjeringens langsiktige energipakke som går over en tiårsperiode og som deles inn i tre faser; oppbyggingsfase, pådriverfase og modningsfasen. I lys av denne inndelingen kan Enovas tre første år betraktes som en del av oppbyggingsfasen der styrking av eksisterende virkemidler og oppbygging av kompetanse og kunnskap hos myndigheter og i nøkkelmiljøer utgjør en vesentlig del av virksomhet. I pådriverfasen er det lagt opp til en kraftig stimulering av omstilling til de mest konkurransedyktige teknologiene, mens det i modningsfasen (9. og 10. år) antas at støttebehovet er mindre og markedet etter hvert står på egne ben.

Regjeringen legger til grunn at støttebehovet vil avta mot slutten av perioden som følge av teknisk framgang, veletablerte markeder og høyere elpriser.

Energimeldingen signaliserer store forventninger i forhold til effekten av å intervensere i markedet gjennom støtteordninger. I tillegg er det knyttet forventninger til teknisk framgang og høyere elpriser. Hvorvidt økte elpriser kun er et forventet resultat fra markedet eller om det kan forventes et avgiftsregime i forhold til el som påvirker elprisene er uklart.

Energimeldingen peker på at behovet for økonomisk støtte må vurderes løpende i lys av utviklingen i prisene for tradisjonelle energibærere og utviklingen i kostnadene for de nye, fornybare energikildene og energieffektiv teknologi. Markedsovervåking og rutiner for innsamling av data for å følge teknologi- og kostnadsutviklingen er en del av energipakken. Dette skal sammen med rapporteringen fra Enova legge til rette for en helhetlig oppfølging av de energipolitiske målene.

II.3.2 Departementets oppfølging – avtale med Enova

OED benytter avtalestyring i oppfølgingen av Enova. Avtalen mellom OED og Enova konkretiserer Enovas oppdrag knyttet til forvaltning av Energifondet. For evaluering av varmeprogrammet vurderes følgende moment fra avtalen som særlig relevante:

- Midlene skal forvaltes slik at målene og pålagte oppgaver utføres mest mulig kostnadseffektivt
- Enova skal fremme konkurranse i produkt- og tjenestemarkedet slik at kostnadene reduseres og produktene utvikles.

Det samlede resultatmålet, nedfelt i avtalen, på 12 TWh, har som utgangspunkt at Energifondet, inkludert midler til drift av selskapet, tilføres en årlig inntekt på 650 millioner kroner.

Det er konkretisert et delmål i avtaleperioden som tilsvarer 5,5 TWh innen utgangen av 2005 (inkludert prosjekter som fikk tilsagn av NVE i 2001). I følge avtalen skal resultatene som rapporteres være realiserte eller kontraktsfestede.

Avtalen krever at resultater i kilowattimer måles og verifiseres på prosjektnivå før de aggregeres opp. *Forutsetningen for å kunne kreditere KWh er at Enova med overveiende*

sannsynlighet kan påvise at Energifondets bidrag har hatt utløsende effekt i det enkelte prosjekt.

Avtalen pålegger Enova å utarbeide en metode for vurdering av prosjekter og tiltak slik at man på mest mulig likt grunnlag kan vurdere disse opp mot hverandre. Dette skal bidra til å unngå "gratispassasjerproblematikken" og sikre at en ikke gir mer støtte enn det som er nødvendig for å utløse prosjektet.

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. Databasen skal være funksjonell og skal raskt kunne gi spesifikk informasjon om enkeltprosjekt eller grupper av prosjekter.

I forhold til rapportering sies det eksplisitt at Energifondets utløsende effekt skal vurderes kritisk i rapporten.

II.3.3 Årlig rammer gitt gjennom tildelingsbrev og St.prp.nr 1

Det årlige tildelingsbrevet til Enova fra OED legger ytterligere premisser for Enovas forvaltning av midler, resultatkrav som skal oppfylles og hvordan rapporteringen skal foregå.

I tildelingsbrevet legges det rammer for hvor mye ressurser som totalt kan disponeres til administrasjons- og driftsbudsjettet for Enova. I 2005 er dette fastsatt til 45 millioner kroner. Dette inkluderer investeringer og utgifter til egen organisasjon og eksterne tjenester knyttet til driften. Det er lagt et tak på antall faste ansettelser på 30 personer.

Det slås fast at Energifondet ikke skal benyttes til å gi lån eller garantier.

I tillegg til de avtalefestede resultatmålene sies det bl.a følgende under punktet mål og resultatkrav:

Ulike løsninger må utfordre hverandre, slik at det skapes konkurranse og motivasjon til nyskaping og kostnadsreduksjon. Målet er å bygge opp et marked for nye løsninger, slik at de er levedyktige også uten støtte (punkt 5 i tildelingsbrevet 2005).

Det sies lite om hvordan målet over skal håndteres med tanke på tiltak og rapportering.

I St.prp.nr.1 (2004-2005) gjengis Enovas tildelings- og oppfølgingskriterier. Her fremgår det at tildelingen skjer på grunnlag av en vurdering av ulike prosjekter og aktiviteter etter en felles referanseramme.

Viktige kriterier er blant annet at prosjektene skal bidra til en varig omlegging av energibruk eller energiproduksjon. Støtten skal være utløsende for prosjektene. Videre vektlegges aktørenes gjennomføringsevne, prosjektenes ringvirkningseffekter og betydning for markedsutvikling (St.prp.nr 1 (2004-2005)).

Det framgår for øvrig at det har vært en økning i tildeling til energifondet i perioden 2003-2005. Dette er i tråd med opptrappingsplanen som er varslet i energimeldingen.

II.4 Varmeprogrammets interne styringsdokumenter

Under dette punktet gjennomgås kort de viktigste interne styringsdokumentene som beskriver utformingen og forvaltningen av programmet. Enova benytter balansert målstyring (BMS) som styringssystem. BMS fungerer som et grunnlag for de månedlige rapporteringsmøtene fra gruppene til ledergruppen. Styringssystemet og rapporteringen

fra varmegruppen til ledergruppen er ikke tema for denne evalueringen og gis derfor ikke videre oppmerksomhet.

Enova har elektronisk saksbehandling og arkiver. En stor del av nedfelte rutiner er implementert i de elektroniske systemene og foreligger derfor ikke alltid som dokumenter med nedfelte instruksjoner og/eller retningslinjer knyttet til forvaltning av programmet. I gjennomgangen i dette kapitlet har vi derfor fokusert mer på *hva* som er, og har vært, gjeldende rutiner og beskrivelser av hvordan ulike kriterier skal håndteres, enn å gjengi i hvilket dokument (system) rutinen/instruksen er nedfelt. Dette er også bakgrunnen for at presentasjoner, kunnskapsdokumenter og opplæringsdokumenter er den del av kildematerialet for å evaluere interne styringsdokumenter.

II.4.1 Varmestudien – en strategisk ramme

Varmestudien er gjennomført av Enova med bistand fra en ekstern referansegruppe med sentrale aktører i det norske varmemarkedet. Studien er forankret i Enova som et felles grunnlag for utformingen av virkemidlene for å oppnå varmemålet. Foruten å fungere som en felles referanserammeramme og kunnskapsdokument internt, er også studien offentlig tilgjengelig som et kunnskapsdokument for aktuelle aktører.

Varmestudien tar opp sentrale utfordringer som er identifisert i energimeldingen og konkretiserer potensialet for varmeenergi i ulike markedssegmenter. Studien har en grundig gjennomgang av ulike verdikjeder i varmemarkedet og hele markedets funksjonsmåte. Barrierer og muligheter identifiseres.

Studien konkluderer med at det er mulig å nå målet om 4 TWh ny varmeenergi innen 2010, men at dette fordrer en betydelig økning i utbyggingstakten. Suksessen forutsetter kvalitetssikring allerede i de tidlige prosjektfasene, og et bredt engasjement innenfor hele verdikjeden.

Konklusjonen bygger på forutsetninger om utviklingen i en del eksogene faktorer. Det er imidlertid vanskelig å lese av studien hvor sårbar konklusjonen er for endringer i eksogene faktorer og hvilke eksogene forhold som er mest kritisk for suksess innenfor de ulike områdene.

Varmestudien er fra 2003 og viser at Enova tidlig tok initiativ for å øke markedskompetansen i samarbeid med sentrale markedsaktører. Grunnlaget for en styring basert på nærhet til markedet er lagt gjennom denne studien.

II.4.2 Strategidokumenter

Enova utarbeider årlig strategidokumenter. Dette er interne styringsdokumenter som er vedtatt av styret. Strategidokumentene viser den interne prioriteringen mellom programmene, og innenfor det enkelt programområde. Det angir også samlet resultatmål for forvaltningsområde varme. For 2005 er dette satt til 275 GWh.

Fra strategidokumentet for 2005 ser vi at investeringsstøtte og koordinert utvikling av verdikjedene fastsettes som det viktigste aktive virkemiddelet Enova bruker på varmeområdet. Dokumentet slår fast at forvaltningsområdets partnere i første rekke er skogsnæringen, energibransjen og varmebransjen.

Utover dette identifiseres (det vi har fått tilgang til av strategidokumenter) viktige områder der andre myndigheter besitter avgjørende virkemidler innenfor verdikjedene på varmegruppens forvaltningsområde. SFT og MD trekkes fram som viktige virkemiddelbesitter med hensyn på å styre avfallstrømmen. *Det sies videre at hastigheten i omstillingen skal økes gjennom aktiv målrettet dialog og samarbeidsprosjekt med disse aktørene.*

Innenfor varme- bioenergi fokuseres det på mangelfull tilgang på brensel til riktig kvalitet, god nok leveringssikkerhet og akseptabel pris, samt manglende erfaringsgrunnlag, som en overordnede barrierer. Det sies videre at Bioenergi skal være fornybar, miljøvennlig, industrielt drevet, samt en integrert del av det norske og internasjonale energimarkedet.

Landbruksdepartementet og Innovasjon Norges virkemidler rettet mot næringsutvikling innenfor landbruket omtales som komplementære, men sekundære virkemidler i forhold til den totale verdikjedeutviklingen. Enova vil, i følge strategidokumentet, koordinere sine virkemidler med disse aktørene.

Vurdering av strategidokumentet:

Evalueringsgruppen har kun fått tilgang på en liten del av strategidokumentet. Vi har dermed ikke grunnlag for å vurdere prioriteringene innenfor varmeprogrammet i forhold til øvrige strategiske prioriteringer i Enova. Strategidokumentet er tydelig på årsmålet for forvaltningsgruppen varme. Videre framgår det av dokumentet hvilke strategiske områder det skal fokuseres på i året strategiplanen er gjeldende for. Med utgangspunkt i det vi har fått tilgang på, vurderer vi strategidokumentet som et overordnet styringsdokument som gir stor frihet til forvaltningsgruppen varme å definere *hvordan* oppgavene skal løses innenfor de enkelte hovedområdene.

Strategidokumentet viser at strategiene bygger på kunnskapen som er nedfelt i varmestudien.

Andre overordnede styringsdokumenter

I tillegg til strategidokumenter foregår styringen gjennom dialog og månedlig rapportering fra varmegruppen til ledergruppen. Saker av strategisk betydning blir behandlet i ledergruppen, og senere i styret dersom det er større strategiske endringer. Eksempelvis ligger det en prosess som ofte starter med erfaringer og observasjoner fra markedet bak endringer i programrevisjoner. Markedsgruppens observasjoner og dialog med markedsaktører, kombinert med annen informasjon fra markedet i form av prisendringer eller endringer på tilbuds- etterspørselssiden i markedet, legges til grunn for underlagsdokumenter som leder til et notat fra varmegruppa som deretter går til ledergruppebehandling/styrebehandling. Underlaget behandles og kan gi programrevisjoner eller omprioriteringer av satsningsområder som resultat. Dette nedfelles i referater som igjen fungerer som føringer for varmegruppens arbeid. (To notat av denne typen inngår i evalueringsgrunnlaget og drøftes i kapittel III der programutformingen evalueres.

II.4.3 Markedsplan 2004 og 2005-2006

Markedsgruppa for varme utarbeider egne markedsplaner. Disse planene fungerer som et verktøy for markedsgruppen og er ikke vedtatt av styret eller i ledergruppen.

I markedsplanene gis det en segmentering av varmemarkedet der det gis en liste over spesielt viktige markedsaktører for programområdet. I markedsplanen for 2005-2006 er de 10 viktigste aktørene som bør ha spesiell ledelsesfokus hos Enova markert. Det framgår ikke direkte *hvorfor* disse aktørene er viktige.

Planene og tiltakene det redegjøres for viser at gruppen har et sterkt markedsfokus og høy aktivitet ute i markedet. Det legges opp til en utstrakt møtevirksomhet med aktører som er identifisert som viktige. Det fremmes en rekke markedstiltak som skal implementeres, vurderes eller videreutvikles.

Utvikling av hele verdikjeden står sentralt i de planene og tiltakene som presenteres.

Det gis en rekke forslag i markedsplanen, eksempelvis foreslås det at Enova på et generelt grunnlag vurderer hvilket forhold man vil ha til energibruk til kjøling. I programutlysningen høsten 2005 ser vi at forholdet til kjøling er avklart i utlysningsteksten. Dette og en rekke andre formuleringer tyder på at dokumentene foruten å være et arbeidsdokument for markedsgruppen for varme, også fungerer som et dynamisk dokument med innspill til ledelsen i Enova.

II.5 Rutinebeskrivelse og saksbehandlingsverktøy– hvordan skal kriteriene håndteres⁷?

Varmeprogrammets viktigste virkemiddel er investeringsstøtten. Utlysningstekst og kriterier for å motta støtte er evaluert i neste kapittel. I dette avsnittet ser vi på nedfelte rutiner for å *behandle og vurdere* søknadene opp mot de til en hver tid fastsatte kriterier.

Enova har f.o.m april 2005 endret retningslinjene for håndtering av kriteriet utløsende effekt. Som grunnlag for evalueringen har vi gått gjennom operasjonaliseringen av kriteriet utløsende effekt før og etter endringen i 2005.

II.5.1 Rutinebeskrivelser og saksbehandlingsverktøy

En forutsetning for å behandle en søknad er at den er sendt elektronisk via Enovas søknadssenter. Søknaden behandles når den er aktivert i saksbehandlerssystemet ERS. Søknadene må oppfylle angitte minimumskriterier for å kunne behandles.

Rutinebeskrivelse (16.02.2004) beskriver hvordan søknadene skal behandles. Beskrivelsen er operasjonell i den forstand at den definerer ansvarspersoner, gangen i søknadsbehandlingen, samt hvordan søknaden administrativt skal behandles. Det er utarbeidet eksempler og instruksjoner i forhold til hvordan Enovas ulike verktøy skal brukes. I tillegg er gangen og bruken av ERS, utarbeidelse av innstillinger i ERS og utarbeidelse av tilsagn- og avslagsbrev beskrevet.

Hensikten med systembeskrivelsen er:

- å etablere en effektiv og kvalitetsmessig god rutine for søknadsbehandlingen i Enova som er dekkende for de behov/krav som stilles for at ledergruppen kan fatte en beslutning (Rutinebeskrivelse av søknadsbehandling Program Varme, vedlegg 1).
- Å sikre en god kvalitet på innstillinger på søknader i ERS som er dekkende for de behov/krav som stilles for å få framstilt en sak på en best mulig måte samt for å belyse saken grundig nok til at ledelsen kan fatte en beslutning på saken (Rutinebeskrivelse av søknadsbehandling Program Varme, vedlegg 1).

Rutinebeskrivelsene legger til rette for en effektiv saksbehandling. Rutinene er tydelige på at alle vesentlige forhold skal dokumenteres skriftlig og arkiveres på saken.

I henhold til rutinebeskrivelsen (og innstillingsvinduet i ERS) skal følgende 5 felt fylles ut/kontrolleres av den rådgiveren som fremmer innstillingen til ledermøtet:

- Saksbehandlers innstilling
- Saksbehandlers vurdering
- Innstilt kWh/beløp
- Innstilling
- Merknad saksansvarlig

Saksbehandlers vurdering skal inneholde en vurdering av søknaden opp mot de kriterier/prioriteringer som gjeldene for de program søknaden tilhører.

Fra rutinebeskrivelsen ser vi at det i saksgangen fram til innstilling, legges spesiell vekt på å gjøre en energimessig vurdering og en vurdering av prosjektets økonomi. I den energimessige vurderingen skal det vurderes om det er fornuftig bruk av teknologi og at anleggene er rimelig dimensjonert i forhold til varmebehov. Det pekes på at alle søknadene skal ha gjennomført et forprosjekt og at forprosjektrapporten er en vesentlig informasjonskilde.

⁷ Kapittel VI inneholder en prosessevaluering som gir en nærmere gjennomgang av den konkrete gjennomføringen av søknadsprosessen, mens kapittel IV vurderer innholdet i saksfremstillingen for å se hvordan kriteriene er behandlet.

En viktig del av den energimessige vurderingen er å kvalitetssikre at energieresultatet som er angitt i ERS-fanen *Energi og effekt* er riktig. For innvilgede prosjekter skal resultatet stemme med kontraktsfestet resultat. ERS er kilden for Enovas Resultatrapporter.

Søkeres dokumentasjon skal kvalitetssikres og det skal innhentes ytterligere dokumentasjon der det er nødvendig. Det framgår at alle data med betydning for søknaden skal foreligge i skriftlig form fra søker. Når alle data foreligger skal det utarbeides en internrenteberegning for hver søknad. Beregningen skal arkiveres på saken i ACOS (Enovas arkivsystem, godkjent for elektronisk arkivering).

Det framgår av rutinebeskrivelsen at det er søkers omsøkte beløp som er grunnlaget for den endelige innstillingen. Innstilt beløp skal være mulig å etterspore i skriftlig kommunikasjon fra søker. Dette viser at søker har en stor del av ansvaret for å definere hva som er en nødvendig støtte for at investeringen, eller det omsøkte prosjektet, utløses.

I følge Resultatrapport 2003 vurderes avkastningskravets rimelighet, samt de ulike tallstørrelsen i kontantstrømmen av Enova. På dette grunnlag vurderes totaløkonomien i prosjektet og støttebehovet blir vurdert i forhold til kontantstrømanalysen samt søkers krav til avkastning.

Hvordan dialogen fram til omsøkte beløp skal foregå, og hvilke retningslinjer som eventuelt ligger m.h.t avkastningskrav og hvordan Enova skal vurdere kriteriet utløsende effekt, er ikke beskrevet i rutinebeskrivelsen.

For å få et bilde av rutinene på dette området har vi gått gjennom *internrentekalkulatoren*⁸ med medfølgende rutiner for behandling og vurdering av de økonomiske dataene. Vi har spesielt sett på hvordan grunnlaget for å vurdere totaløkonomi og støttebehovet utarbeides, samt eventuelle kriterier for vurdering av avkastningskravets rimelighet. Det gis også en vurdering av retningslinjene å håndtering av prosjektrisiko kontra systematisk risiko som kan knyttes til ulike prosjektkategorier.

Rutinene og operasjonaliseringen av kriteriet utløsende effekt og risiko er endret i 2005. Gjennomgangen skiller derfor mellom før og etter 2005.

II.5.2 Kontantstrømanalyser og behandling av utløsende effekt før 2005

Internrentekalkulatoren beregner:

- prosjektets nåverdi med og uten støtte (med 7 % kalkulasjonsrente)
- prosjektets internrente med og uten støtte
- Kwt pr. støttekrone
- Middel Kwh/levetid

Fra rutinebeskrivelsene framgår det at KWt pr. støttekrone er sentralt og et avgjørende kriterium for vurderingen. Videre er det gitt at prosjektets internrente med og uten støtte, sammen med nåverdiberegningene er sentrale faktorer for å vurdere om støtten har utløsende effekt. Nåverdien kan også ha betydning for vurderingen av den samlede investeringen i prosjektet. Selv om det ikke framgår eksplisitt av kriteriene eller veiledningen til søkerne, er det rimelig å anta at Enova vil prioritere prosjekter med positiv nåverdi (gitt oppgitt kalkulasjonsrente).

Nærmere om de økonomiske beregningene og bruk av nåverdi

Det framgår ikke av styrende dokumenter eller nedfelte retningslinjer hvordan nåverdiberegningene brukes i søknadsvurderingene. Etter det vi har fått opplyst inngår denne beregningen som en del av en større helhet i vurderingen av utløsende effekt. Verken programutlysningene eller Enovas overordnede rammer stiller krav om at prosjektene som utløses skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Kravet om nåverdiberegning, med angitt kalkulasjonsrente, sender likevel signaler til søkeren om at en positiv nåverdi til gitt kalkulasjonsrente kan være et kriterium for å motta statsstøtte til

⁸ Internrentekalkulatoren er lagt ut på Enova sitt søknadssenter som et hjelpemiddel for søkere.

et prosjekt. I så tilfelle hadde det vært rimelig at rente og risikotillegg var konsistente med avkastningskravene som stilles til samfunnsøkonomiske analyser av energiprojekt.

Når det stilles krav om nåverdiberegninger med en oppgitt kalkulasjonsrente, vurderer vi det uansett som en svakhet at kalkulasjonsrenten ikke er gitt en begrunnelse i Enovas dokumentasjon. Dersom nåverdiberegningene har betydning for rangeringen eller behandlingen av søknadene, burde det vært vurdert om risikotillegget skulle vært differensiert m.h.t prosjektkategori. For konsesjonspliktige prosjekter krever NVE en samfunnsøkonomisk analyse som en del av konsesjonsbehandlingen. For denne prosjektkategorien hadde det vært rimelig med en samordning av kalkulasjonsrente og beregningsgrunnlag mellom Enova og NVE.

Kontantstrømanalysen beregner prosjektets nåverdi (med og uten støtte) med 7% kalkulasjonsrente. Finansdepartementet har fram til høsten 2005 anbefalt en risikofri kalkulasjonsrente på 3, 5% i samfunnsøkonomiske analyser. NVE har utarbeidet en veileder for samfunnsøkonomiske analyser i energisektoren. I denne veilederen opereres det med et risikotillegg på 2,5 % for fjernvarmeprosjekt basert på biobrensel, prosjekt som dekker deponi og spillvarme. For varmpumper anbefales det en kalkulasjonsrente på 8 %, dvs et risikotillegg på 4,5 %.

Dersom nåverdiberegningen brukes til å sile bort de mest ulønnsomme (eller uønskede) prosjektene gjennom å kreve en positiv nåverdi til angitt kalkulasjonsrente, hadde det vært rimelig med en form for risikojustering av kalkulasjonsrenten. I og med den prosjektrettede risikoene fram til mars 2005 skulle legges på avkastningskravet, er det en rimelig tolkning at kalkulasjonsrenten i nåverdiberegningene er tenkt som en risikofri kalkulasjonsrente (eller at alle prosjektkategorier er gitt samme risikotillegg). Dersom kalkulasjonsrenten er risikofri og det kreves en positiv nåverdi for å bli betraktet som aktuell for støtte, har Enova lagt seg på høye lønnsomhetskrav, med påfølgende høy risiko for å støtte prosjekter som kanskje uansett hadde blitt realisert (jf drøfting under kapittel 2.4 om utløsende effekt og vurdering av risiko for å støtte gratispassasjer).

Dersom kalkulasjonsrenten hadde vært risikojustert i forhold til prosjektkategori kunne nåverdiberegningene vært et mulig utgangspunkt for å rangere prosjektene før støtte. En prioritering etter nåverdi samsvarer imidlertid ikke alltid med en prioritering av energi pr. støttekrone. Dette skyldes ulike avkastningskrav, ulik risiko og kan også skyldes ulike måter å forholde seg til, eller behandle risiko på. Dette er problemstillinger som Enova ikke har behandlet formelt i styrende dokumenter. Denne type vurderinger er dermed overlatt til saksbehandlerens skjønn som en del av søknadsbehandlingen.

En rangering etter nåverdi uten støtte kommer ikke i konflikt med at støtten skal være utløsende i forhold til bedriftsøkonomiske kriterier. Derimot kunne en slik prosjektrangering gitt andre prioriteringer enn en rangering etter kriteriet energieresultat pr. støttekrone.

Gitt Enovas mandat er det rimelig å vektlegge kriteriet energi pr. støttekrone. En begrunnelse for valg av kalkulasjonsrente, og en beskrivelse av hvilken rolle nåverdiberegningen faktisk har i vurdering av søknadene burde uansett vært utarbeidet.

Nærmere om beregning og bruk av internrente

Fra rutinebeskrivelse av søknadsbehandling Program Varme, framgår det av punkt 11 at det skal utarbeides en internrenteberegning for hver søknad med det innstilte søknadsbeløpet på de søknader som innstilles på tilsagn, og det omsøkte søknadsbeløpet på de søknader som innstilles på avslag. Denne beregningen skal arkiveres på saken i ACOS (elektronisk arkivsystem). Dette viser at internrenteberegningen og kWh pr. støttekrone, er de førende kriteriene for å vurdere utløsende effekt. Fra punkt 12 i rutinebeskrivelsen ser vi at tilsagnsbeløpet skal være mulig å etterspore i skriftlig dokumentasjon fra søker, og at omsøkt beløp kan justeres i søknadsbehandlingsprosessen. Av dette tolker vi at det er søker som setter avkastningskravet, men at både beregningsgrunnlaget (priser og forutsetninger) i kontantstrømanalysen, og søkeres krav til avkastning, kan påvirkes i løpet av søknadsprosessen.

Vi har fått opplyst at Enova fram til 2005 aksepterte at aktørene kunne ha ulike avkastningskrav og forskjellig oppfattelse av risiko. Beregnet internrente med omsøkt støtte, skal dermed i prinsippet gjenspeile både prosjektrisikoen og et rimelig avkastningskrav for bransjen prosjektet tilhører. Gjennom søknadsprosessen har Enova hatt muligheter til å påvirke internrenten gjennom å tilkjenne hvor stor avkastning som vurderes som akseptabel for at Enova kan gå inn med støtte i det respektive prosjektet. Søker har dermed hatt muligheter til å justere kravet til avkastning på grunnlag av dialog med Enova og med dette utgangspunkt justert det omsøkte beløp. Det blir dermed svært utydelig hvordan, og om prosjektspesifikk risiko er tatt hensyn til i de endelige beregningene.

Fram til 2005 ser vi ikke at det foreligger noen retningslinjer for hvordan Enova skal behandle internrenten, eller hvor høy internrent etter støtte som aksepteres. Det foreligger heller ikke nedfelte retningslinjer for hvordan risiko skal behandles i de økonomiske beregningene, eller hvordan Enova skal forholde seg til risiko.

Fram til 2005 er behandling av internrente og risiko overlatt til saksansvarliges skjønn og søkeres opplysninger om krav til avkastning for at et prosjekt skal gjennomføres. Denne form for operasjonalisering av et overordnet krav om utløsende effekt stiller svært store krav til dokumentasjon av skjønnet som utøves.

Rutinebeskrivelsene er ikke eksplisitte i forhold til hvordan prosjektet skal vurderes i forhold til baseline eller hvordan denne type vurderinger skal rapporteres. Det er heller ikke utarbeidet rutiner eller retningslinjer i forhold til prosjektavgrensninger av hvilket prosjekter Enova utløser gjennom investeringsstøtten. Ved sammensatte prosjekter kan uklare baselineforutsetninger og prosjektavgrensninger gi rom for gratispassasjer. Manglende rutinebeskrivelser og retningslinjer i forhold til disse problemstillingene innebærer at også dette er overlatt til saksbehandlers skjønn.

II.5.3 Endrede retningslinjer fra 2005, eksogene avkastningskrav

Fra og med 2005 har Enova utarbeidet nye retningslinjer for behandling av kriteriet utløsende effekt. Fra å ha en skjønsmessig vurdering av søkeres avkastningskrav i hvert enkelt prosjekt, krever de nye retningslinjene at avkastningskravet, operasjonalisert gjennom en kalkulasjonsrente, settes eksogent og at støttebeløpet framkommer som funksjon av det eksogent gitte avkastningskrav. Støtten påvirkes av egenkapitalandelen gjennom avkastningskravet på egenkapitalen. Det er stilt krav om at egenkapitalandelen må spesifiseres dersom den er større enn 50 %, omsøkt støtte er større enn 10 millioner eller egenkapitalandelen i prosjektet er mer enn 20 % over egenkapitalandelen til eierne.

Søker skal fremdeles angi et støttebeløp i søknaden basert på egne avkastningskrav. Lønnsomhet med og uten omsøkt støtte skal beregnes som en del av søknaden.

Søker må også spesifisere annen offentlig støtte. Den samlede offentlige støtten må ikke overskride ESA sine krav til statstøtte. Den bransjespesifikke risikoen tas hensyn til i den eksogent gitte kalkulasjonsrenten, mens den prosjektspesifikke risikoen skal behandles i kontantstrømmen. Søker må identifisere risikoelementer på både kostnads- og inntektssiden. Det stilles krav om synliggjøring av hvilke elementer i kontantstrømmen som er risikojustert.

Investeringsanalyseapplikasjonen gir muligheter til beregne prosjektets nåverdi og viser når i perioden prosjektet får en positiv nåverdi. Det er mulig å vurdere kontantstrømmen eksklusiv støtte, inkludert omsøkt støtte og inkludert maksimal godkjent støtte. Verktøyet som er utviklet gir også muligheter til å gjennomføre sensitivitetsanalyser. I veiledningen pekes det på at prosjektøkonomien bør vurderes på nytt dersom en liten endring i pris eller avkastningskrav endrer mye på lønnsomheten.

Investeringsapplikasjonen krever at kostnadene for både referansealternativet og for det aktuelle prosjektet registreres. Dersom referansekostnaden er null skal dette framgå av innstillingsteksten eller kommenteres i applikasjonen. Gjennom dette kravet har Enova fått retningslinjer for å vurdere prosjektene i forhold til baseline.

Enova har fått utarbeidet en ekstern vurdering av bransjespesifikke avkastningskrav. Vurderingen er gjennomført av First Securities. I og med Enova er i et marked som foreløpig er lite utviklet, eksisterer det lite norsk empiri som kan danne grunnlaget for å sette de eksogene avkastningskravene. Enova har lagt opp til en årlig revisjon av de eksogene kravene og kan dermed justere avkastningskravene etter hvert som den norske erfaringsbasen og empirien utvides.

Det er for tidlig å evaluere hvordan de eksogene gitte avkastningskravene treffer i forhold til Enovas målgruppe. Under redegjør vi for noen momenter som bør vurderes ved første revisjon av avkastningskravene.

Vurdering av fastsatte eksogene verdier – noen momenter

Fastsettelsen av avkastningskravene bygger på en kapitalverdimodell som omtales CAPM. Dette er en vanlig modell for å prise risiko i aksjemarkedet. Modellen er empirisk basert. Ved neste vurdering av nivået på de eksogene gitte avkastningskravene bør Enova vurdere følgende punkter:

- 1) I beregningene settes den risikofrie renten til 4.2% med henvisning til det norske obligasjonsmarkedet på lang sikt. Det sies at den for tiden er 4.2 %, noe vi vurderer som vel høyt. Kapitalverdimodellen danner et referansepunkt også for fastsettelse av kalkulasjonsrenten i samfunnsøkonomiske analyser. Det bør vurderes om Finansdepartementet sine vurderinger kan legges til grunn for den risikofrie renten Enova bruker i sine modeller. I følge Nitter-Hauge og Frøyland (2005)⁹ har Finansdepartementet i sin revisjon av veilederen for samfunnsøkonomiske analyser nedjustert markedspremien til 4 %.
- 2) Risikopremien (avkastningen på en markedsportefolje minus den risikofrie renten) er satt til 3.5 % selv om det sies at historiske data sier 2.3-2.9%. Begrunnelsen er at akkurat nå kan det europeiske aksjemarkedet indikere en avkastning på 7.5 %. Begrunnelsen er litt ad hoc og krever en kontinuerlig oppfølging. Med en risikofri rente i Europa på 4.0% (men altså ikke 4.2%, se over) blir risikopremien på $7.5 - 4.0 = 3.5\%$. Rent empirisk ser vi ikke at dette er dokumentert og det er heller ikke konsistent (4 kontra 4.2). I tillegg har vi det problemet at avkastningen på markedsporteføljen av relevans for norske investeringer skal settes lik avkastningen i det europeiske aksjemarkedet. Dette forutsetter et perfekt kapitalmarked, samt at avkastningen på europeiske aksjer er en god indikator på avkastningen på den norske nasjonalformuen.
- 3) Betaverdiene er noe bedre begrunnet med henvisning til hva selskaper i våre naboland, f.eks. Danmark, som har investert i alternativ energi, vind osv, har av betaverdier. Disse selskaperens investeringer er forutsatt gjeldsfinansiert. Dermed vil skattesatser bety noe. Vi forutsetter at anslagene på beta for vind (0.5) og 0.4 for de andre (fjernvarme, bio og energy use) er basert på norske skattesatser og norske lånevarianter. Men beta før skattejustering og som selskaper i andre land opererer med trenger ikke være representative for Norge. Grunnen er at samvariasjonen mellom prosjektavkastning og avkastningen på markedsporteføljen kan være svært forskjellig, i alle fall i et internasjonalt kapitalmarked som ikke er perfekt.

First Securities har på grunn av manglende norsk empiri basert anbefalingene med hensyn til kalkulasjonsrente hovedsakelig på empiri fra Danmark. Innenfor varme mener vi at Enovas egen prosjektportefølje (inkludert tidligere prosjekter støttet av NVE) bør kunne danne et empirisk grunnlag for å korrigere for eventuelle systematiske avvik m.h.t

⁹ Johan Nitter-Hauge og Espen Frøyland: Revidert kalkulasjonsrente for statlige tiltak.

avkastningskrav i det norske og danske varmemarkedet og som eventuelt kan tilbakeføres til imperfeksjoner i det internasjonale kapitalmarkedet.

En av målgruppene under varmeprogrammet er byggeiere som ønsker å bygge lokale energisentraler i tilknytning til egen bygningsmasse. Det er rimelig å anta at denne målgruppen stiller samme avkastningskrav til energiløsningene som til de øvrige investeringene. I så tilfelle finnes det norsk empiri for denne målgruppen.

De nye rutinene Enova nå har lagt opp til med årlige vurderinger av kalkulasjonsrentene er etter våre vurderinger viktige for å sikre at de eksogent gitte avkastningskravene blir mest mulig treffsikre m.h.t beregning av støttebeløp og prioritering av prosjekter.

II.6 Drøfting og oppsummering

II.6.1 Oppsummering – eksterne evalueringskriterier

Enova er, som det framgår av gjennomgangen over, gitt frihet til å selv velge sine virkemidler innenfor gitte rammer og premisser. Samtidige er det nedfelt en rekke krav og forventninger som legger begrensninger på hvordan virkemidlene kan utformes.

En del av evalueringen er å besvare om programmet er utformet og drevet effektivt. For å besvare dette spørsmålet har vi avledet det vi har kalt eksterne evalueringskriterier med utgangspunkt i overordnede mål, forventninger og ytre krav til Enova. De ytre evalueringskriteriene gir et bilde hva som forventes av Enova, og danner dermed også kriterier for hva som menes med en effektiv utforming og drift av programmet.

Eksterne evalueringskriterier:

- *Kostnadseffektivitet* – varmeprogrammet skal være kostnadseffektivt målt i energiproduksjon pr. støttekrone med muligheter til å prioritere resultatopnåelse i et langsikt perspektiv. Kravet om kostnadseffektivitet skal håndteres slik at det skaper konkurranse mellom ulike teknologier og løsninger innenfor Enovas områder.
- *Markedsnærhet og markedsforståelse* – styringen av programmet og programutformingen skal ta utgangspunkt i observerte forhold og barrierer i markedet og bidra til å forbedre markedets funksjonsmåte i tråd med overordnede mål.
- *Utløsende effekt* – investeringsstøtten skal ha utløsende effekt. Dette er et absolutt krav.
- *Pålitelige, nøyaktige og relevante data*. Programmet skal i rapportering og som grunnlag for strategiske beslutninger (programutforming) bygge på observerte data.
- *Ringvirkninger, gjennomføringsevne og betydning for markedsutviklingen* er sentrale kriterier for investeringsstøtte.

Evalueringskriteriene stiller krav til at håndteringen av varmeprogrammets hovedvirkemiddel – investeringsstøtten – er transparent og etterprøvable.

Evalueringskriteriene brukes i den videre evalueringen som gjøres av programmets utforming og drift.

II.6.2 Interne styringsdokumenter og systemer

Varmestudien som ble gjennomført i 2003 danner grunnlaget for de strategiske beslutningen og prioriteringene for varmeprogrammet. De interne styringsdokumentene

viser at programmet i stor grad styres ”nedenfra”, dvs at endringer og strategiske beslutninger kommer som følge av markedsobservasjoner og erfaringer på programnivå.

Markedsplanene viser at markedskontakt og tiltak for å generere prosjekter, samt veiledning i planleggingen av prosjektene er gitt høy prioritet.

Det er utarbeidet en rutinebeskrivelse som vi vurderer som instrumentell i den forstand at den beskriver hvordan de ulike verktøyene skal håndteres, hvor og hvordan forhold skal dokumenteres og hvordan oppgaver som utforming av avslagsbrev, kontrakt, mv skal utføres.

Rutinebeskrivelsene og retningslinjene formaliserer ikke hvordan de ulike kriteriene skal vektlegges eller beskrives. Rutinebeskrivelsene legger mesteparten av vurderingene på saksbehandlerens skjønn.

Det vurderes som en svakhet at det ikke er gitt en begrunnelse for valg av kalkulasjonsrente i kontantstrømanalysen som skal gjennomføres. Det er heller ikke gitt retningslinjer til saksbehandlerne i forhold til hvordan nåverdien skal vurderes i forhold til beregningene av internrente med og uten støtte. Det framgår at avkastningskravets rimelighet skal vurderes, og at totaløkonomien i prosjektets støttebehov blir vurdert i forhold til kontantstrømanalysen. Vurdering av *rimelighet* og *støttebehov* er lagt til saksbehandlers skjønn, uten overordnede retningslinjer. I retningslinjene for søknadsbehandlingene sies det ikke noe om at det forventes en vurdering av prosjektene i forhold til en baselineutvikling, eller hvordan prosjektene skal avgrenses.

Fram til ny investeringsanalyseapplikasjon ble tatt i bruk framgår det ikke av retningslinjer til saksbehandler hvordan risiko skal behandles og vurderes i forhold til avkastningskrav. Risiko skulle legges i internrentekravet, men hvordan og om dette faktisk er gjort er uklart. En høy oppmerksomhet på kravet om energiresultat pr. støttekrone og internrenten, kan ha bidratt til at både systematisk og prosjektrettet risiko i liten grad er tatt hensyn til ved vurdering av støttebehov.

Mangel på retningslinjer av om disse forhold gjør at vi konkluderer med at det fram til 2005 ikke har vært en formalisert operasjonalisering av kriteriet utløsende effekt, eller en systematisk behandling av ulike risikoelement. Behandlingen av kriteriet utløsende effekt og risiko er overlatt til saksbehandler og ledelsen/styrets vurdering av hver enkelt sak. Denne form for operasjonalisering stiller store krav til dokumentasjon og etterprøvbarehet av vurderingene som gjøres i saksinnstillinger, og begrunnelser for vedtak.

Fra 2005 er det utarbeidet en investeringsanalyseapplikasjon som formaliserer kriteriet utløsende effekt. Herunder skal det også beregnes et referansealternativ. Det framgår ikke om saksbehandlerne er pålagt å gjøre de beregningene som beskrives eller om det kun er et veiledende verktøy for de vurderingene som skal gjøres. Formaliseringen av kriteriet utløsende effekt, med tilhørende bruk av eksogene avkastningskrav, og en bedre synliggjøring av prosjektspesifikk risiko, er etter våre vurderinger, en betydelig forbedring av saksrutinene.

III. Programutforming og utlysninger

Har programmene en hensiktsmessig utforming og riktig fokus?

III.1 Innledning

Programutformingen evalueres med utgangspunkt i de eksterne evalueringskriteriene som er avledet i dokumentanalysen foran. Kapittelet belyser følgende problemstillinger:

- Er varmemprogrammene utformet i tråd med overordnede mål?
- Er kriteriene i programmet hensiktsmessige i forhold til målene?
- Er mål og kriterier tilstrekkelig prioritert og operasjonalisert til å sikre en konsistent, etterprøvbar og effektiv søknadsbehandling?
- Legger programutformingen til rette for en effektiv søknadsprosess hos søker og hos Enova?
- Er målgruppene identifisert og prioritert?
- Er endringer i programutformingene underveis tilstrekkelig begrunnet i observerte markedsforhold og Enovas mandat?

Varmeprogrammet har vært operativt hos Enova fra 1.1.2002. Programmet er en videreføring av en tilskuddsordning som ble forvaltet av NVE fra 1997-2001. Programmene, med beskrivelse av kriterier for støtte, søknadsfrister og veiledning har vært utlyst på www.enova.no (i tillegg til andre kilder). Programmene og kriteriene er noe justert i løpet av perioden. Foruten opprettelsen av et nytt program i 2004, er de største endringene i programutformingene foretatt i 2005.

Kapittelet starter med en gjennomgang av programutformingene i 2003 og fram til 2005, med påfølgende vurdering av substansielle programendringer i perioden. Deretter går vi gjennom de viktigste endringene som er foretatt fram til gjeldende programutlysning pr. november 2005. Avslutningsvis drøftes funnene med utgangspunkt i evalueringskriteriene. Konklusjonene er i hovedsak basert på dagens program utforming.

III.2 Kilder og historisk dokumentasjon

Enova har i utgangspunktet ikke en samlet oversikt over programutlysningene som har eksistert i perioden. Det er heller ikke utarbeidet en samlet oversikt som beskriver endringene, eller justeringene som har vært i programmet. Enovas systemer mangler funksjoner for å vise historikken innen et programområdet. Dette er en svakhet med systemet som bør utbedres. En historisk beskrivelse av utforming av virkemidlene som har vært brukt, omgivelsene virkemidlene har fungert under og begrunnelse for virkemiddelutforming, gir sammen med resultatrapporteringen, et verdifullt grunnlag for å øke kunnskapen om hva som fungerer og hvorfor. Varmegruppen er klar over svakheten ved den manglende historisk dokumentasjonen. Fra markedsplanen 2004 er følgende hentet;

.....vil det være nødvendig å få utarbeidet materiell som beskriver endringene i eksisterende programmer mtp. programjusteringer (Markedsplan Forvaltningsområdet Varme, 28.juni 2004)

Som en observasjon fra evalueringen kan vi konstatere at markedsgruppen foreløpig ikke har hatt muligheter til å prioritere dette.

Vi antar at manglende historisk dokumentasjon som viser endringer, samt grunnlag for endringer i Enovas programmer gjelder hele Enova. Mangelen kan forstås utfra Enovas korte historie og behovet for å rette ressursinnsatsen inn mot å få institusjonen operativ så raskt som mulig.

Som grunnlag for programevalueringen har Enova hentet ut utlysningstekster fra webarkivet og satt sammen i tre dokumenter;

- Program: Varme - distribusjon f.o.m. 28.10.2003 t.o.m. 18.05.2005,
- Varme-produksjon f.o.m 25.11.2003 t.o.m 17.03.2005
- Varme - foredling av biobrensel f.o.m 11.03.2004 t.o.m 27.05.2005.

I tillegg er følgende utlysninger hentet fra www.enova.no november 2005:

- Nåværende utlysningstekst for Program varme
- Nåværende utlysningstekst for Program varme - foredling biobrensel

Tidligere utlysningstekster med eventuelle endringer er ikke med i grunnlaget for evalueringen. Kildematerialet gir ikke eksakt dato for når nåværende program utforming ble gjort gjeldende.

For å vurdere bakgrunnen for programendringer som er foretatt er følgende dokumenter gjennomgått:

- Oppfølging av Varmestudien – lokale varmesentraler (30.april 2004)
- Notat vedrørende forslag til nytt program. Foredling av og handel med biobrensel

III.3 Programutformingen fra oktober 2003 til 2005

III.3.1 Hensikten med programmene

Varmeprogrammet var i 2003 og i begynnelsen av 2004 inndelt i to programmer; *Varme produksjon* og *Varme distribusjon*. Fra mars 2004 ble programområdet utvidet med programmet *Varme -foredling av biobrensel*.

Hensikten (formålet) med de tre programmene er:

- å fremme utbygging av anlegg for varmeproduksjon for levering til nær- og fjernvarmesystemer i Norge. Varmeproduksjonen skal være basert på fornybare energikilder, primært bio og avfall (Varme produksjon)
- å fremme utbygging av infrastruktur for nær- og fjernvarmesystemer i Norge (Varme distribusjon)
- å fremme utbygging av en kostnadseffektiv verdikjede for foredling og omsetning av biobrensel (Varme foredling av biobrensel)

Vurdering: Hensikten med programmene er godt kommunisert i utlysningsteksten. Hensikten med programmene *Varme produksjon* og *Varme distribusjon* er direkte i tråd med prioriteringer gitt i eksterne styringsdokumenter.

Hensikten med programmet for foredling av biobrensel er i tråd med Enovas strategiske fokus på hele verdikjeden. Sammenhengen med Enovas målområde er imidlertid ikke synliggjort gjennom hensikten med dette programmet.

III.3.2 Definerede målgrupper:

Målgruppen for Varme- distribusjon er i utlysningsteksten fra 2003 definert til aktører som ønsker å bygge, drive og eie varmedistribusjonssystemer. Programmet ble rettet mot to prosjektkategorier; prosjekter med årsleveranse av fornybar varme over 2GWh og prosjekter som gir en årsleveranse av fornybar varme mellom 1-2 GWh/år.

Fra utlysningen 30.01.2004 er prosjektkategoriene fjernet. Nedre grense på 1 GWh/år årlig distribusjon opprettholdes.

Målgruppe for Varme - produksjon er aktører som ønsker å bygge, drive og eie energianlegg for varmeproduksjon. Prosjekt som støttes, må representere varig produksjon av varme. Programmet er rettet mot varmeproduksjonsanlegg med en fornybar varmeproduksjon større enn 2 GWh/år. Fra og med utlysningen 25.8.2004 er målgruppen utvidet til også å inkludere porteføljesøknader av mindre varmesentraler der porteføljen til sammen er større enn 2GWh/år.

Målgruppe/or Varme foredling: Programmet rettes mot aktører som ønsker å utvikle langsiktig næringsvirksomhet innenfor verdikjeden for foredling og handel med biobrensel. Med dette menes oppbygging av kapasitet for uttak, transport, foredling og handel med biobrensel, på industriell skala.

Vurdering: Målgruppene er tydelig kommunisert og avgrenset. Målgruppene viser at Enova ved oppstart prioriterte prosjekter med et høyt energieresultat. - dvs høstet de store mulighetene først. Gjennom åpning for porteføljesøknader fra august 2004 utvides målgruppen til å inkludere mindre varmesentraler, samtidig som programmet rettes mot store aktører. Gjennom å rette seg mot store aktører med høye energieresultat og enkeltaktører som til sammen har en stor prosjektportefølje, kan administrasjonskostnadene pr. søknad/innvilgning holdes lave i forhold til bevilgningsbeløpet. Dette legger til rette for en kostnadseffektiv forvaltning av investeringsstøtten.

Målgruppen for varme foredling er aktører som ønsker å utvikle en langsiktig næringsvirksomhet innenfor verdikjeden for foredling og handel med biobrensel. For at denne målgruppen skal være relevant for å nå Enovas mål, bør det kunne begrunnes at utviklingen av denne næringsvirksomheten er nødvendig for å nå overordnede energimål (Drøftes senere).

III.3.3 Gjennomgående krav til søknader under varmeprogrammet

I utlysningene er det angitt krav til søknadens innhold. Disse kravene er i store trekk de samme for alle programmene. Der det er avvik i kravene skyldes dette særegenskaper ved det enkelte programmet.

I den første perioden fram til 2004 ble det stilt følgende krav til søknadene:

- Elektronisk innlevering via Enovas søknadssenter
- Søknadene skal inneholde en kontantstrømanalyse og/eller nåverdi/internrentebetraktning. Analysen skal vise lønnsomheten i prosjektet.
- Kortfattet beskrivelse av prosjekt og deltagere, samt referanseprosjekt
- Dokumentasjon av prosjektkostnader
- Konesjonspliktige prosjekt (etter energiloven) må søke om konsesjon senest samtidig med søknad om støtte. Det er angitt hvilke type prosjekt som trenger konsesjon og hva slags konsesjon som kreves. Fjernvarmeanlegg søker konsesjon hos NVE. Enkelte prosjekter kan kreve utslippstillatelser etter

forurensningsloven. Prosjektansvarlig har selv ansvaret for å kontrollere dette og innhente tillatelser hos fylkesmannen.

Fra januar 2004 er det foretatt en justering der det stilles krav til en forprosjektrapport som minimum skal inneholde en kontantstrømanalyse med nåverdi og interrentebetraktning som skal vise lønnsomheten i prosjektet. Forprosjektrapporten skal også inneholde beskrivelse av prosjekt og deltakere, samt referanseprosjekt og dokumentasjon av prosjektkostnader og finansieringsplan. Innholdsmessig er det ingen substansielle endringer i kravet. Endringen er mer å betrakte som en organisering av søknadsdataene. For programmet *Varme - Foredling av biobrensel* er kravene til forprosjektet noe mer spesifisert.

Vurdering av krav til søknadene: *Kravene til søknadene er tydelig kommunisert og relevante. På Enovas søknadssenter er det lagt ut en "internrentekalkulator" som bør gjøre det enkelt for søker å utarbeide kontantstrømanalyser og lønnsomhetsvurderinger. Kravene til søknadene med tilhørende elektroniske hjelpemidler, legger til rette for en effektiv søknadsutforming hos søkerne. Dokumentasjonskravet kan muligens oppfattes som krevende sett fra søkers side. Vi vurderer imidlertid kravet som nødvendig for å gjennomføre en forsvarlig søknadsbehandling. Elektronisk innlevering, kombinert med hjelpeverktøyene som er utviklet bidrar til en effektiv behandling og lave administrasjonskostnader både hos Enova og søker.*

Kriterier og prioriteringer i programmene fram til 2005

For produksjons- og varmeprogrammer framgår det at følgende prosjekter skal prioriteres:

- Kostnadseffektive prosjekt med høyt energiutbytte pr. støttekrone
- Prosjekt som kan forplikte seg til en framdriftsplan fra igangsetting og fram til ferdigstilling
- Samarbeidsprosjekt som bidrar til lokal utnyttelse av energikilder og/eller bidrar til å løse et avfallsproblem
- Prosjekt der det foreligger intensjonsavtaler om leveranser/kjøp av varme
- Prosjekt fra søkere som kan vise til gjennomføringsevne fra tidlige prosjekt.

Kriteriene for foredling av biobrensel avviker noe i formuleringen. Kravet om kostnadseffektivitet, gjennomføringsevne og forpliktende framdriftsplan gjelder imidlertid også for dette programmet selv om formuleringene ikke er identiske med punktene over.

For alle programmene forutsetter Enova at prosjektene har hovedfinansieringen på plass før det søkes støtte til prosjektene.

F.o.m utlysningen 30.1.2004 sies det eksplisitt at støtten fra Enova skal være utløsende.

Tilleggsprioriteringskriterier under de enkelte delprogrammene

I tillegg til de generelle felleskriteriene er det utformet spesifikke kriterier for de enkelte program.

Prosjekter som prioriteres innen Varme - distribusjon. I programuttlysningen angis det kriterier for prosjekter som prioriteres og for prosjekter som faller utenfor. Følgende kriterier for prosjekter som prioriteres ligger fast i hele perioden:

- Prosjekter som kan sannsynliggjøre en videre utbygging av distribusjonssystemet uten støtte i neste utbyggingsfase
- Prosjekter som innebærer varmeleveranse til energieffektive bygninger
- Prosjektene som støttes må representere varig distribusjon av varme (dette er presisert under målgruppe, men vurderes også som et kriterium)

Det er spesifisert hvilke prosjekt som faller utenfor programmet. For varme distribusjon gjelder dette distribusjonssystemer med et samlet varmebehov under 1GWh/år, distribusjonssystemer internt i bygninger og prosjekt som er bedriftsøkonomiske lønnsomme uten tildeling av støtte. Fra 30.01.2004 sies det eksplisitt at energiutbytte pr. støttekrone under 1,5 kWh faller utenfor programmet. Fra 2004 presiseres det at prosjekt som er bedriftsøkonomiske lønnsomme uten tildeling av støtte faller utenfor programmet.

Innen Varme - Produksjon er følgende tilleggskriterium kommunisert:

- Prosjekt som benytter kostnadseffektiv og miljøvennlig teknologi
- Prosjekt som baseres på jomfruelig biobrensel (fra 30.01.04)

Prosjekt som faller utenfor varme-produksjon er:

- Varmeproduksjon der produksjon fra fornybare energikilder er mindre enn 2 GWh/år.
- Varmesentraler med grunnlastenhet basert på fyringsolje, kull, el og naturgass.
- Prosjekt med et energiutbytte under 3 kWh pr. støttekrone.

Utvidelse med porteføljesøknader

Ved innføring av porteføljesøknader fra 1.9.2004 ble det åpnet for at eiere av en portefølje av varmesentraler kan søke på vegne av fremtidige eiere av varmesentraler. For denne type prosjekt er det gitt følgende kriterier og prioriteringer:

- Leverandører kan søke på vegne av fremtidige eiere av varmesentraler. Tilskudd til godkjente prosjekt vil bli utbetalt som engangsrefusjon til eier av varmesentral etter fullført prosjekt
- Minimum 60 % av energimålet for porteføljen må dokumenteres ved framleggelse av liste med aktuelle bygg der det skal etableres mindre lokale varmesentraler. Eierforhold, energimålet og kostnadsrammen for hver sentral som inngår i porteføljesøknaden, må beskrives detaljert i søknaden i tillegg til utfylt søknadsskjema.
- Ny fornybar effekt i hver enkelt sentral som inngår i porteføljen må minimum være 100kW
- Energimålet for porteføljen må oppnås innenfor en periode på 3 år.
- Enova prioriterer mindre lokale varmesentraler basert på foredlede biobrensler og vann/vann varmepumper
- Enova prioriterer porteføljesøknader der alle sentraler er definert og hvor det kan dokumenteres rask gjennomføring
- Enova prioriterer porteføljestøttesøknader der det kan dokumenteres at det er gjennomført energieffektiviseringstiltak/energiledelse eller liknende.

For porteføljesøknader stilles det krav utover de nevnte felleskravene. Søknadene må dokumentere 60% av energimålet for porteføljen. Videre må det legges ved dokumentasjon av teknologivalg for hver enkelt varmesentral og en plan for utvikling av markedet for mindre lokale varmesentraler der ikke alle sentraler er identifisert. Sikkerhet av leveranser for teknologi, brensel samt drifts- og vedlikeholdstjenester skal også dokumenteres.

Varme -foredling av biobrensel

Programmet for foredling av biobrensel har en noe annen utforming enn de øvrige to programmene ved at kriteriene er delt under overskriftene "kriterier før programmet" og "prosjekt som prioriteres".

Kriteriene er som følger:

- Prosjektene som skal komme i betraktning må være basert på skogsvirke, enten i form av rundvirke eller i form av biprodukter fra skogsdrift/skogindustri.
- Støttesatsene til programmet defineres som følger;

- Anleggsutstyr til uttak fra skog, transport, flishogging, terminal, tørking og lager. Maksimal støtteandel: 40 %
- Anleggsutstyr til videre foredling til pellets og briketter. Maksimal støtteandel: 25 %
- Grunnlaget for støttebeløpets størrelse skal dokumenteres gjennom en kontantstrømanalyse. Analysen skal vise prosjektets økonomi med og uten støtte fra Enova.

- Enovas støtte skal være utløsende for tiltaket

Det er angitt at følgende prosjekt prioriteres:

- Anleggsutstyr for uttak fra skog, transport og foredling av biobrensel med en årlig produksjonskapasitet som overstiger henholdsvis:
 - 10 GWh for uttak av skogsvirke
 - 60 GWh for foredling av pellets og briketter
- Brenselterminaler med nødvendig logistikkapparat.
 - Enova sidestiller mottaksterminaler for importert og lokalt brensel/virke.
- Kostnadseffektive prosjekt fra søkere som kan vise til gjennomføringsevne fra relevante prosjekt.
- Prosjekt som kan vise til synergieffekter, eksempelvis ved samlokalisering med annen industri/næringsvirksomhet.
- Prosjekt der det foreligger intensjonsavtaler på inngående og utgående materialflyt.
- Prosjekt som kan forplikte seg til en framdriftsplan fra igangsetting og fram til ferdigstilling.
- Prosjekt som benytter best tilgjengelige teknologi og følger beste praksis.

III.3.4 Oversikt over vesentlige programforskjeller fram til 2005

Maksimal støtteandel varierer mellom programmene. For programmet varme produksjon sies det at støtteandelen normalt er maksimalt 15 % av den totale investeringen. Dette ligger fast i hele perioden. For varme distribusjon angis normal støtteandel til maksimalt 15 % i begynnelsen av perioden. Fra januar 2004 økes maksimal støtteandel under delprogrammet til 30 %. Endringene er rimelig og må sees i lys av at det ikke ble gitt støtte til distribusjonsprosjekt i 2003. Distribusjonsprosjekt har trekk av å være et kollektivt gode med naturlig monopol. Utbygging av distribusjonsnett er i mange tilfeller en nødvendig betingelse for varme – produksjon. Høye investeringskostnader og lav søknadstilgang forsvaret en høyere støtteandel til denne type prosjekter.

Under programmet for varme-foredling er maksimal støtteandel for anleggsutstyr til uttak fra skog, transport, flishogging, terminal, tørking og lager, opp til 40 %. Maksimal støtteandel til videreforedling til pellets og briketter er satt til 25 %. Sett i forhold til energieresultat pr. støttekrone ser vi av kapittel VII at dette ligger høyt på tross av at det åpnes for en høy støtteandel i forhold til varme-produksjonsprosjekt. Out-put av støtten er biobrensel. For å komme fra brensel til varme kan det være behov for ytterligere støtte til produksjon og/eller distribusjon dersom prisen på brensel ikke, som følge av støtten, blir lav nok til å utløse flere lønnsomme varmeprosjekt. Det er vanskelig å se rasjonale bak at det innvilges inntil 40% støtteandel til dette leddet i verdikjeden når prosjekter som kommer høyere opp i verdikjeden og som dermed er nærmere resultatmålet er begrenset til 15% støtteandel (varme-produksjon).

For varmeproduksjon er det angitt en nedre prosjektstørrelse på 2GWh pr. år. For distribusjon er nedre størrelse 1GWh pr. år. Forskjellen kan forsvares i den potensielle søknadstilgangen.

Minimum energiutbytte pr. støttekrone er for varme produksjon satt til 3KWh, mens det tilsvarende for distribusjon er satt til 1,5 KWh. Kravene ble satt i januar 2004. Forskjellen kan forklares med at et distribusjonsnett kan ha ringvirkninger i form av at andre kobler seg til senere slik at prosjektet potensielt kan levere et høyere resultat enn det som inngår i grunnlaget for den initialinvesteringen.

Vurdering: De formelle kravene til søknadene er tydelig kommunisert. Det absolutte kravet om utløsende effekt er mindre tydelig fram til 2004. Kriteriene er ikke prioritert, men det framgår likevel klart at kostnadseffektivitet målt i energiresultat pr. støttekrone er sentralt kriterium.

Det er uklart hvilket av kriteriene "...bidrar til å løse et avfallsproblem" og "...baseres på jomfruelig biobrensel" som er overordnet. Under varme produksjon vil disse kriteriene kunne være i konflikt med hverandre.

Kriteriene retter seg mot noen ringvirkninger og kan gi incentiver til teknologivalg i miljøvennlig retning og stimulere til energieffektive bygninger. Energieffektive bygninger kan redusere volumet, og dermed lønnsomheten ved et fjernvarmeprosjekt dersom leveransen eksempelvis gjelder til et større lavenergiområde. Det er uklart hvor "sterkt" kriteriet gjelder, og om det aksepteres et høyere støttebeløp pr. leverte kWh, eller om "spart" energi i lavenergibygningene inkluderes som en del av beregningsgrunnlaget for energiresultat pr. støttekrone.

Samme problemstilling gjelder for kriteriet miljøvennlig teknologi – aksepteres det høyere kostnader ved bruk av miljøvennlig teknologi eller gjelder kriteriet kun dersom alt annet er likt?

Flere av kriteriene er rettet mot risikoreducerende tiltak. Dette er rasjonelt, gitt Enovas kontraktfestede mål.

Samlet sett signaliserer kriteriene et sterkt fokus på energiutbytte pr. støttekrone og fra 2004 at støtten skal være utløsende, eller at prosjekt som er bedriftsøkonomiske lønnsomme uten støtte faller utenfor. Utlysningene er også tydelig på hvilke prosjektstørrelser som er støtteberettiget.

Enova har sikret seg et handlingsrom i søknadsbehandlingen i forhold til søkerne. For å sikre en konsistent behandling av søknadene burde det vært utarbeidet en intern instruks som synliggjør hvilke effekter Enova skal prioritere utover energiutbytte pr. støttekrone, samt om noen av kriteriene kan forsvare en høyere støtte. Fra dokumentanalysen så vi at dette ikke er utarbeidet og at denne type skjønn er overlatt til saksbehandlerne og ledelse/styrets behandling av hver enkelt sak. Konkurransen mellom prosjektene blir med dette utydelig og det blir uklart hvordan prosjektene kan sikres en konsistent og lik behandling.

III.4 Vurdering av endringer foretatt i perioden 2003-2005

I program utlysningene som er gjennomgått vurderer vi følgende endringer som de mest sentrale:

- Opprettelse av program for foredling av biobrensel
- Utvidelse av programområdet gjennom åpning for porteføljesøknader
- Presisering av at prosjekter med et energiresultat under 3 kWh/pr. støttekrone og 1,5 kWh/støttekrone for hhv varme produksjons og varme distribusjon faller utenfor

Forslagene til programendringer er initiert fra markedsgruppen for varme. Forslagene bygger på observasjoner i markedet og resultatene fra Varmestudien 2003. Ved større programendringer utarbeides det analyser av markedet og utviklingen før programrevisjonene behandles i ledergruppen. Forslagene og analysene er utviklet i nær kontakt med de involverte markedsaktørene.

III.4.1 Vurdering av program for foredling av biobrensel

Varmestudien 2003 viser at en av de største utfordringene med hensyn til utløsning av varmemålet ligger i å øke utnyttelsen av bioenergi i energifleksible systemer. Det pekes på at det er en hovedutfordring å utvikle en verdikjede som fungerer i stor skala.

I programforslaget vises det til at varmebransjens betalingsvillighet er lav i forhold til kostnadsnivået ved produksjon av norsk biobrensel. Studiene viser bl.a. til en økende internasjonalisering, der skalaeffektene blir stadig mer påtagelige. Av dette slutter en bl.a følgende, i et notat datert 071103: ”*Det er åpenbart at kostnadsnivået på brenseliden må senkes betydelig dersom norsk biobrensel skal bli konkurransedyktig.*” Det vises også til at betalingsvilligheten for biobrensel er styrt av prisnivået for energibærere som olje og el.

Det framgår ikke av notatet om det norske markedet kunne vært forsynt med biobrensel fra det internasjonale markedet, eller om varmemålet er avhengig av at det utvikles norsk produksjon av biobrensel. Så vidt vi kan se av notatet forventes det en økende produksjon av biobrensel i det internasjonale markedet. Dersom stimulering av norsk biobrenselproduksjon skal forsvares med utgangspunkt i Enovas mål, bør det kunne vises at lavere produksjonskostnader som følge av tilskudd – gir lavere priser på foredlet brensel.

Prisreduksjon kan i prinsippet komme både som følge av lavere transportkostnader, mer effektiv distribusjon og logistikk og/eller som følge av at økt tilbud kan påvirke markedsprisen. Dersom transport- og distribusjonskostnadene holdes utenfor, vil norsk bioenergi tilpasse seg prisene i det internasjonale markedet innenfor variasjonene som følger av egenskapene i markedet. Det er lite sannsynlig at norsk produksjon, utløst av Enova, vil komme opp i et så stort volum at det i særlig grad vil påvirke prisen internasjonalt. Det er heller ikke sannsynlig at norske leverandører vil levere til lavere pris i det norske markedet enn det de kan få internasjonalt. En eventuell lavere pris på innsatsfaktorene i varmeproduksjon vil derfor komme som følge av lokale forhold og nærhet til markedet med potensielt lavere transport og/eller distribusjonskostnader. En mer effektiv logistikk/transport i det norske markedet kan gi marginale priseffekter for bruk av biobrensel i Norge. På den andre siden spiller forhold på etterspørselsiden og konkurranseforholdet i forhold til internasjonale leverandører inn også her. Det er ikke opplagt at potensielle skala- og effektiviseringsgevinster gir utslag i prisen til brukerne.

Varmemålet er avhengig av tilstrekkelig tilgang på varmenergi basert på biomasse, avfall, spillvarme og varmepumper, og at innsatsfaktorene i produksjon av varme er konkurransedyktige på pris sammenliknet med konkurrerende energisystemer.

Med utgangspunkt i Varmestudien og notatet med forslag til nytt program ser vi ikke den energimessige begrunnelsen for Enovas delmål om å utløse 2 TWh med økt tilgang på biobrensel. Statistikk fra Norsk bioenergiforening viser at Norge samlet sett har hatt en nettoeksport (eksport - import) av pellets f.o.m 2003, og en nettoeksport av briketter i 2004 (med en nettoimport i 2003). Dette tyder på at tilgangen på bioenergi er tilstrekkelig.

Programmets hensikt er å fremme utbygging av en kostnadseffektiv verdikjede for foredling og omsetning av biobrensel. Dette vurderer vi primært som et næringspolitisk tiltak. Etter våre vurderinger er den energimessige effekten av å utvikle verdikjeden ikke begrunnet eller sannsynliggjort verken i varmestudien eller i Enovas programforslag. Derimot gis det en overbevisende analyse i forhold til forventninger om fallende produksjonskostnader ved å stimulere tilbudsutviklingen. Fallende produksjonskostnader og forventet høyere lønnsomhet for produsentene er imidlertid ikke noen garanti for at prisen på det norske markedet blir lavere.

Programmet kan være begrunnet i observerte barrierer i markedet eller en målforståelse om at Norge skal være selvforsynt med energi i normalår - der produksjon av norsk biobrensel defineres som en del av det å være selvforsynt. Vi har ikke observert noen synspunkter på programmet fra OED's side, men kan ikke se bort fra at det ligger begrunnelser og vurderinger som ikke framkommer i bakgrunnsnotatet og varmestudien.

Det er påvist at høye priser og lav kvalitet på biobrensel er en begrensende faktor for utvikling av varmemarkedet i Norge. Enova har imidlertid ikke sannsynliggjort at investeringsstøtte til norsk produksjon vil gi et varig fall i brenselpriser til forbrukere og varmeprodusenter.

Basert på tilsendt dokumentasjon og begrunnelse for opprettelsen av foredlingsprogrammet vurderer vi programmet som lite hensiktsmessig i forhold til Enovas resultatmål. Begrunnelsen for programmet er i hovedsak rettet mot næringsutvikling. Det er ikke gitt en tilfredsstillende begrunnelse for hvordan investeringsstøtte til foredling av biobrensel virker på Enovas resultatmål om 4 TWh utløst varmeenergi.

III.4.2 Porteføljeutvidelsen

Utvidelsen til å inkludere porteføljesøknader er begrunnet i en prosjektrapport. Forslaget er grundig utredet. Forslaget er forankret i markedsobservasjoner og et behov for å øke bredden på målgruppen, samtidig som antall aktører fortsatt vil være begrenset til større aktører som samlet står for et høyt energireultat. Porteføljesøknader begrunnes i at det gjennom et mindre antall aktører er enklere å sikre kvaliteten på utbyggingene og derigjennom sikre et godt fundament for ytterligere satsning. En ytterligere utvidelse til enkelthusholdninger vurderes, men det anbefales ikke gjennomført i inneværende år (dvs 2004). Studien peker på viktigheten av å koordinere markedet og hindre all utbygging av mindre lokale varme sentraler fjerner grunnlaget for større fjernvarmeutbygginger.

Programutvidelsen og programjusteringene viser at endringene kommer nedenfra med utgangspunkt i observasjoner i markedet og kontakt med markedsaktører. Dette er i tråd med overordnede føringer om at programutformingen skal ta utgangspunkt i observerte forhold og barrierer i markedet og bidra til å forbedre markedets funksjonsmåte i tråd med overordnede mål.

III.4.3 Fastsettelse av krav til energileveranse pr. støttekrone

Enova har satt ulike krav til energileveranse pr. støttekrone under programmene distribusjon og varme. I resultatrapporten redegjøres det for at dette kan stride mot kravet til kostnadseffektivitet og teknologinøytralitet. Enova peker på at en vurdering av kostnadseffektivitet på lang sikt og observerte markedsforhold med ulik modenhet og forskjellige markedsbarrierer i delmarkedene forsvare forskjellen. Dette viser at Enova har gjort en vurdering i tråd med de kravene som stilles. Høyere støtte til distribusjon enn til varme kan også forsvares i at distribusjonsnett til en viss grad er et kollektivt gode der flere kan koble seg på senere.

Fastsettelse av krav til energileveranse pr. støttekrone vil naturlig kunne redusere antall søknader som med liten sannsynlighet ville nådd opp. Dette sparer ressursbruk hos både Enova og potensielle søkere.

III.5 Gjeldende programutforming november 2005

Ved oppstart av 2005 gjaldt programutformingen for 2004. Programmene er noe justert i løpet av første halvår. I det videre fokuserer vi på den nåværende programutformingen for det som tidligere var programmene produksjon og distribusjon. Program for foredeling av biobrensel er stort sett som beskrevet over, med unntak av endringen i beregning av støttebeløp. Denne endringen er felles med det som omtales i teksten under. I det videre ser vi derfor kun på programutformingen for det som nå heter program Varme.

Programteksten innleder med å vise til Stortingets mål og bakgrunnen for målet - et ønske om å styrke den norske energiforsyningen med flere energikilder, samt øke forsyningssikkerheten av energi gjennom å bygge ut vannbåren infrastruktur.

I forhold til tidligere utlysninger ser vi at søkerne inviteres til å ta kontakt med Enova før slutføring av søknad. Det informeres om at prosjekter som innvilges støtte kan få navn, prosjektittel og støttebeløp offentliggjort. Enova går også ut i kunngjøring med at søknadsbehandlingstiden er 6 uker.

Av substansielle endringer mener vi følgende er vesentlige:

- Programmene produksjon og distribusjon er slått sammen til ett program Varme
- Nedre prosjektgrense er redusert til 0,5 GWh pr. år
- Utformingen av støttebeløp er endret, det angis ikke et minimum energiutbytte pr. støttekrone.
- Kriteriet om bruk av jomfruelig biomasse er tatt ut av listen over prosjekter som prioriteres (men er inkludert i formålet og er således sidestilt med programmets andre energibærere)
- Ringvirkninger, eksemplifisert gjennom ytterligere energileveranser og miljøforbedringer som følge av prosjektet, er inkludert i listen over prosjekter som prioriteres. Dette har tidligere også vært formulert som kriterier på ulike steder, men er ikke definert som ringvirkninger gjennom utlysningsteksten.
- Nye fjernvarmeanlegg er løftet fram som prioriteringskriterium

For øvrig gjelder de samme kriteriene som tidligere er presentert som felles under programmene produksjon og varme. Forpliktende samarbeid og gjennomføringsevne gjelder fortsatt, men kriteriet er utvidet og presisert til å også inkludere prosjekter som er nær realisering.

Under prosjekter som faller utenfor programmet ser vi at kravet til energileveranse er redusert til 0,5 GWT/år. Videre sies det at lokale energisentraler i områder hvor det er søkt fjernvarmekonsesjon, eller det foreligger planer om fjernvarmekonsesjon, faller utenfor. For øvrig er det ikke vesentlige endringer i beskrivelsen av prosjektene som faller utenfor.

Kravene til søknadene er i store trekk de samme, men med en tydeligere presisering av hva forprosjektet skal inneholde.

Vurdering: Kriteriene er tydeligere prioritert enn ved de tidligere programutformingene. Målkonfliktene er fjernet. Konkurransmomentet mellom prosjektene er tydeligere og i tråd med overordnede føringer. Konkretisering av krav til energiutbytte pr. støttekrone er tatt ut. Dette gir signaler om at de øvrige kriteriene kan være oppjustert.

Programmets formål

Vurdering: Formålet er endret ved at flere energikilder sidestilles (mot tidligere primært bio og avfall). Det presiserer allerede i formålet hvilken type varmeenergi som godtas og at kjøling og termisk produsert elektrisitet godtas. Dette er en presisering som ikke er gitt i tidligere utlysninger.

Programmets målgrupper er i store trekk de samme som tidligere, men formuleringene er spisset mer mot å beskrive aktørene enn prosjektkategorier. Prosjektkategoriene som dekkes av programmet er spesifisert under eget punkt. Målgruppene er:

- Aktører i energi-, avfalls-, og skogbransjen som ønsker å etablere og videreutvikle sin forretningsvirksomhet innen varmeleveranser til bygningsoppvarming og industriell prosessvarme
- Byggeiere som ønsker å bygge lokale energisentraler i tilknytning til egen bygningsmasse.
- Aktører som ønsker å utvikle en portefølje av mindre lokale energisentraler

Prosjektkategorier som omfattes av programmet:

- Nye Fjernvarmeanlegg
- Utvidelser av eksisterende fjernvarmeanlegg
- Lokale energisentraler
- Termisk elektrisitetsproduksjon basert på faste brenslers, deponigass og biogass

Prosjektkategoriene inkluderer flere kategorier, men som vist over er det gitt prioriteringskriterier som favoriserer nye fjernvarmeanlegg og lokale samarbeidsprosjekt.

Utlysningen gir en definisjon og avgrensning av godkjent energileveranse fra biobrensel, energigjenvinning fra avfall, varmepumper og industriell spillvarme.

III.5.1 Nærmere om endringen i støttebeløp

Tidligere var det søker som på grunnlag av lønnsomhetsberegninger og avkastningskrav beregnet støttebeløpet i søknaden. Med endringen i 2005 framgår det av utlysning at det er Enova som fastsetter støtten slik at prosjektet oppnår en avkastning tilsvarende normal avkastning for varmebransjen. Hvordan Enova definerer normal avkastning framgår ikke av utlysningen. Foruten bransjevis avkastningskrav fastsettes det endelige støttebeløpet blant annet på grunnlag av konkurransen prosjektene mellom, prosjektets kvalitet, og investeringsbudsjett og kontantstrømsanalyse.

Søker skal fremdeles gjøre egen lønnsomhetsberegning med og uten omsøkt beløp gjennom en kontantstrømanalyse.

Det framgår ikke av utlysningen at risikokostnader etter omleggingen skal legges inn i kontantstrømanalysen. Før omleggingen var det implisitt forutsatt at risiko ble tatt hensyn til i søkers avkastningskrav. Søkerne oppfordres imidlertid til å ta kontakt med Enova før søknaden ferdigstilles. Behandling og vurdering av prosjektspesifikk risiko er blant de forholdene som Enova har antatt at det er behov for veiledning på.

III.6 Vurdering av utforming og utlysning av varmeprogrammet

Tilrettelegger for en kostnadseffektiv søknadsprosess

Utlysningsteksten er stort sett utformet og strukturert på samme måte. De er oversiktlige og gir praktiske opplysninger om søknadsskjemaet som ligger på Enovas nettside. Kontaktinformasjon til programkoordinator og/eller saksbehandlere hos Enova er tydelig. I tillegg er det utarbeidet brosjurer/handouts som formidler det samme innholdet.

Utlysningene på web gir direkte link til "søknadssenteret" der det ligger ytterligere veiledninger og hvor Enovas "internrentekalkulator" kan lastes ned.

Opplysningene og kravene som stilles til søknadene vurderer vi som nødvendige og rimelige. Utlysningsteksten og kravene til søknadene legger til rette for en kostnadseffektiv prosess hos søkerne. Elektronisk innlevering, med tilhørende kontantstrømanalyse legger også til rette for en effektiv prosess og kvalitetssikring av dataene hos Enova.

Programrevisjonen i 2005 er ytterligere forbedret gjennom tydeligere presiseringer av krav til dokumentasjon, og bedre beskrivelser av målgrupper, prosjektkategorier mv. Utlysningen i 2005 er mer fyldig, men overskrider etter våre vurderinger ikke kravene til tilgjengelighet.

Risikoreducerende

Forpliktende framdriftsplan, intensjonsavtaler og dokumentert gjennomføringsevne er kriterier som retter seg mot risiko og som dermed gir muligheter til å prioritere prosjekter med lav risiko. Kriteriene gir også incentiver i markedet til å fokusere på risikoreducerende tiltak gjennom lønnsomhetsanalyser og sikring av kontrakter.

Kriteriet om gjennomføringsevne favoriserer prosjekteiere som allerede er i markedet. Dette kan redusere usikkerheten, men kan på den andre siden gi mindre ringvirkninger i markedet ved at terskelen for nye prosjekteiere kan bli høyere enn for aktører som allerede er i markedet. For Enova som måles på leverte resultat er prioriteringen rasjonell.

Kostnadseffektivitet

De gjennomgående kriteriene er tydelige på at prosjektene skal være kostnadseffektive med et høyt energiutbytte pr. støttekrone. Kriteriet kan bidra til at prosjekt med lavt energieresultat, eller som er avhengig av et høyt støttebeløp i forhold til energieresultat, ikke søker. Dette er i tilfelle etter intensjonen og i tråd med kravet om at prosjektene skal

konkurrere. Det bidrar også til at det ikke brukes ressurser på prosjektsøknader som ikke er relevante for programmet.

Fra januar 2004 ser vi at det er satt et eksplisitt krav om minimum 1,5 kWh pr. støttekrone for varme distribusjon og 3 kWh for varme produksjon. På kort sikt strider ulike krav til energi pr. støttekrone mot kravet til kostnadseffektivitet og teknologinøytralitet. Forskjellen kan forsvares med utgangspunkt i identifiserte barriere og langsiktige effekter i markedet.

Fra 2005 er dette kravet fjernet gjennom omleggingen av ordningen der prosjektene i større grad konkurrerer, og Enova fastsetter støttebeløpet med utgangspunkt i eksogene bransjevise avkastningskrav.

Ringvirkninger

Samarbeidsprosjekt som bidrar til lokal utnyttelse av energikilder og/eller bidrar til å løse et avfallsproblem retter seg mot prosjektenes eksterne effekter. Det samme gjør kriteriet om kostnadseffektiv og miljøvennlig teknologi. Gjennom disse kriteriene har Enova identifisert noen typer ringvirkninger gjennom utlysningene. Sannsynliggjøring av videre utbygging av distribusjonssystemer uten støtte i neste utbyggingsfase er en annen type ringvirkning som er vektlagt i utlysningene.

Rasjonale bak Enova er å bidra til omlegginger av energiforbruk- og produksjon i en mer miljøvennlig retning. Enovas avtale med OED og krav om å rapportere i forhold til kontraktfestet resultat på prosjektnivå, gjør at Enova i praksis ikke krediteres for den samlede effekten i markedet. Det kan i enkelte tilfeller være konflikt mellom kravet om høyest mulig energiresultat pr. støttekrone målt i kontraktfestet resultat, og et mål om å utløse markedseffekter som bidrar til ønskede energiomlegginger. Gitt disse begrensningen i Enovas handlingsrom, vurderer vi dagens utlysningstekst som hensiktsmessig og målrettet i forhold til hvilke ringvirkninger Enova er gitt muligheter til å prioritere innenfor dagens kontrakt.

Endringer underveis

Opprettelsen av programmet for foredling av biobrensel er etter våre vurderinger ikke gitt en energimessig begrunnelse i tilgjengelig dokumentasjon. I begrunnelsen for programmet pekes det på verdikjeden og næringsmessige effekter av å utløse investeringsprosjekt. Det utelukkes ikke at det ligger andre bakenforliggende vurderinger som ikke framkommer i dokumentasjonen vi har vurdert.

De øvrige endringene som har vært i programutformingen er etter våre vurderinger i tråd med endringer i markedet. Enova rettet seg ved oppstart først mot store prosjekter og har etter hvert justert programgrensene og åpnet for porteføljer slik at målgruppen utvides.

De siste endringene av utlysningstekstene er i overensstemmelse med eksterne styringsdokumenter og er også tydeligere m.h.t hvilke kriterier som er utslagsgivende ved vurdering av investeringsstøtte. Programutlysningen gir et godt utgangspunkt for konsistente og transparente vurderinger.

III.7 Konklusjon

Programmet Varme er i tråd med overordnede mål og prioriteringer.

Programmet foredling av biobrensel er etter våre vurderinger et næringspolitisk virkemiddel som er dårlig begrunnet som et virkemiddel på Enovas målområde. Dersom det internasjonale markedet inkluderes, er det ikke gitt en tilstrekkelig begrunnelse for at det er, eller i nærmeste framtid vil bli knapphet på biobrensel. Det er gitt en begrunnelse eller analyse som gir grunn til å tro at investeringsstøtte til norsk produksjon av biobrensel vil gi vesentlig lavere priser på innsatsfaktorene i varmeproduksjon. Registrert lav betalingsvillighet for biobrensel er et hinder for bruk, men det er ikke sannsynliggjort at Enova sitt program vil ha effekt for markedsprisen selv om produksjonskostnadene reduseres som følge av større skalaproduksjon i Norge. Forsyningssikkerhet og en utvidet definisjon av hva som skal menes med å være

selvforsynt på energi, eller observerte (lokale) knappheter/barrierer, kan være energipolitiske argumenter for programmet.

Kriteriene i programmene vurderes som hensiktsmessige i forhold til målene. Det er foretatt noen endringer i kriteriene underveis. Gjeldene kriterier er tydelige og godt kommunisert. De vurderes å være tilstrekkelig operasjonalisert i utlysningen til at det er mulig å gjennomføre en etterprovbar og effektiv søknadsbehandling. Før endringen i 2005 var det større uklarhet i forhold til kriteriet utløsende effekt og hvilke muligheter søker faktisk hadde til å selv å definere avkastningskrav. Disse svakhetene er utbedret i gjeldende utlysning. Nåværende programutforming er også forbedret gjennom at prioriteringene er gjort tydeligere og målkonflikter er fjernet eller avklart.

Programutformingen med tilhørende verktøy og krav til søker legger til rette for en effektiv søknadsprosess hos både søker og Enova.

Målgruppene og prosjektkategorier som investeringsstøtten gjelder for er klart definert. Også på dette punktet har det vært forbedringer fram til 2005. Tydeligheten bidrar til at antall prosjektsøknader som ikke er relevante for programmene sannsynligvis reduseres. Dette reduserer i tilfelle de samlede administrasjonskostnadene ved programmet.

Endringene som er foretatt underveis viser at programmet i stor grad er styrt "nedenfra", gjennom at observerte markedsforhold danner grunnlaget for programjusteringer. Dette er i tråd med overordnede føringer. Unntaket er revisjonen i 2005 som følge av omleggingen av operasjonaliseringen av kriteriet utløsende effekt. .

Programmet har justert ned størrelsen på prosjekter som er støtteberettiget. Dette er et tegn på at de potensielt største prosjektene kan være realisert. Åpning for mindre prosjekter vil føre til at de administrative kostnadene pr. KWh isolert sett vil øke. Nedre prosjektgrense er ved siste revidering redusert fra 1GWh per år til 0,5 GWh per år.

Utlysningene gir ikke noen retningslinjer m.h.t hvordan risiko skal behandles i søknadene. Tidligere ble det implisitt forutsatt at søkers avkastningskrav tok hensyn til risiko. Etter omleggingen behandles etter det vi har fått opplyst, den systematiske risikoen eksogent, mens den spesifikke projektrisikoen skal legges inn i kontantstrømmen. Det kan være en svakhet ved programutformingen og utlysningen at det ikke er gitt retningslinjer m.h.t håndtering av risiko og hvilke risikokategorier Enova er villig til å kompensere for gjennom utmåling av investeringsstøtten.

IV. Gjennomgang av innstillinger og analyse av utvalgte saker

Dokumentasjon, behandlinger av kriterier – forbedringsmuligheter

IV.1 Innledning

Som en del av evalueringen er innstillingene fra 58 saker gjennomgått. Hensikten med å gå gjennom innstillinger har vært å få en oppfatning av prosjektenes karakter og omfang - og av *saksfremstillingen* i Enovas nøkkeldokumenter i den enkelte sak. Analyse av utvalgte enkeltsaker har deretter vært gjennomført for å få inntrykk av de bakenforliggende prosessene og Enovas saksbehandling. Gjennomgangen av innstillingene inngår også som en del av faktagrunnlaget for prosessevalueringen i kapittel VI.

I første omgang ble alle sakene i en søknadsrunde fra 2003 og en fra 2004 gjennomgått. For å få et mest mulig oppdatert bilde av status og utviklingen over tid, supplerte vi gjennomgangen med saker fra 2005. I alt ble 58 saker gjennomgått hvorav 24 er fra 2005.

I gjennomlesningen har først innstillingsrapportene blitt vurdert. Deretter har også andre dokumenter, så som søknadsunderlag og styrenotater blitt gjennomgått i enkelte av sakene. I noen av sakene er det også foretatt kontrollberegninger av tallene¹⁰. Det er innhentet tilleggsopplysninger fra saksansvarlig og programkoordinator i noen utvalgte saker. Noen av sakene er også gjennomgått i møte med programkoordinator. I tillegg til de utvalgte 58 sakene er det kommet opp ytterligere saker som følge av spørsmål fra evaluator om eksempelsaker som viser spesifikke forhold ved søknadsbehandlingen. Dette gjelder saker som har fått avslag med begrunnelse om at de var lønnsomme uten støtte og saker der Enova aktivt har definert prosjektgrenser og foretatt baselineforutsetninger (se kapittel VI.4.3 for gjennomgang av en sak der Enova har definert prosjektgrenser og gjennomført baselnevurderinger).

I tillegg til saksinnstillingene er tilhørende notat (med redigeringer) fra programkoordinator, samt notat til ledelse og styret inkludert i gjennomgangen.

I innstillingsrapportene så vi først og fremst på helhet og konsistens i saksfremstillingene, samt hvordan behandlingen av tildelingskriteriene har utviklet seg over tid. Med utgangspunkt i den brede gjennomgangen med enkelte tilfeldige dypdykk i vurdering av enkeltkriterier, fikk vi et bilde av systematiske karakteristika i saksdokumentene.

¹⁰ Det er funnet eksempler på saker der kontrollberegningene gir andre tall enn det som framkommer i dokumentene. Noen av disse avvikene er lagt fram for programkoordinator for kommentar og egen kontrollberegning. I rapporteringen har vi valgt å utelate avvik eller mangler som ikke opptrer systematisk. Evalueringen fokuserer på representative funn, og har ikke hatt ambisjon om revidere beregningene i enkeltsaker.

Med utgangspunkt i funnene fra den brede gjennomgangen ble systematiske svakheter kartlagt. Deretter ble tre prosjekter valgt ut for å teste funnene fra breddegjennomgangen. To av sakene ble valgt ut på grunn av størrelse, mens den tredje ble valgt ut fordi den representerer en aktuell prosjekttype i Enovas varmemprogram; konvertering til bioenergi i eksisterende energisentraler. I denne delen av analysearbeidet har vi også sett spesielt på behandlingen av kriteriet *utløsende effekt*.

IV.2 Hovedinntrykk etter gjennomgang av innstillinger.

Saksdokumentasjon; ERS og innstillingsrapporter

Et generelt trekk ved dokumentasjonen i ERS-systemet er at den omfatter svært mange mails, brev og telefonsamtaler. Dette er positivt - og nødvendig for å sikre etterprøvbarehet i saksbehandlingen. På bakgrunn av den store informasjonsmengden i systemet, og som en følge av at forutsetningene i mange saker har endret seg i løpet av søknadsbehandlingen – er det imidlertid nødvendig å oppsummere de forhold som ligger til grunn for den endelige innstillingen - i ett dokument. Etter gjennomgangen av ERS-systemet med Enova forventet vi at innstillingsrapportene ville gi en slik (relevant og tilstrekkelig) fremstilling – slik at en kunne danne seg et bilde av hvert enkelt prosjekt og de vurderinger som lå til grunn for Enovas avslag/tilsagn. Imidlertid har denne rapporten ofte karakter av å være en loggbok som kun berører enkelte sider ved prosjektet og saksbehandlingen.

Vi registrerer at det er skjedd vesentlig forbedringer i saksfremstillingen i varmemprogrammet over tid og at det er blitt større konsistens i saksfremstilling av hver enkelt søknad i ERS systemet. Den største forbedring finner vi under gjennomgangen av dokumenter fra søknadsrunde 3 i 2005. Spesielt gjelder dette kvaliteten på innstillingsnotatet til ledelsen, der det gis bedre fremstillinger av prosjektene og de beregningsforutsetninger som er lagt til grunn for innstillingen (tilsagn/avslag).

Fremstillingene mangler imidlertid fremdeles vurderinger i forhold til hva som ville skjedd uten støtte fra Enova, dvs baseline (se IV.2.2 og IV.3.2 for nærmere drøfting av baseline).

Dialog med søker

I flere saker indikerer den dokumenterte kommunikasjonen med søker at Enova har gitt konstruktive bidrag til utvikling av søkerens prosjekt. Dette gjelder til dels energifaglige sider ved saken, men først og fremst markedsforståelse og bedriftsøkonomiske vurderinger. Det er (rimeligvis) først og fremst mindre og nyetablerte aktører i varmemarkedet som har nytte av dette. Resultatene viser seg i form av mer realistiske prosjektforutsetninger, budsjetter og finansieringsplaner. Dette gir i sin tur større mulighet for å få banker og andre til å engasjere seg i prosjektet.

Begrunnelse for avslag

Avslagene som blir gitt, er gjennomgående godt begrunnet. I tilknytning til avslagene er det ofte gitt råd om hvilke forbedringer som kan gi grunnlag for fornyet behandling av en søknad. I avslagene er det ofte også henvisninger til andre Enova-programmer som kan være relevante for angjeldende prosjekt.

Begrunnelse for tilsagn

Mens avslagene vanligvis er godt begrunnet og klart formulert, preges ofte de positive innstillingene av uklarhet mht bruk av bevilgningskriterier. Begrunnelsene har blitt vesentlig bedre og mer etterprøvbare i de siste søknadsrundene. Med innføringen av nye verktøy og etterprøvbare, bransjespesifikke kriterier for hva som regnes som utløsende effekt, antar vi at det allerede foreligger et grunnlag for ytterligere forbedringer.

Ringvirkninger

Selv om potensialet for *ringvirkninger* tilsynelatende har liten tyngde i Enovas prioriteringer i saksfremstillingen, er det tydelig at Enovas saksbehandlere – på en positiv og konstruktiv måte – prøver å bidra til at varmemarkedet skal utvikle seg til å bli mest mulig selvdrevet på sikt. Dette arbeidet vil imidlertid kunne bli mer effektivt og målrettet om det forankres i en tydeligere og mer formalisert plan for hvordan Enova skal arbeide med ringvirkninger på prosjektnivå.

I ERS er det under fanen energi/effekt en egen kolonne for ringvirkninger. I en del prosjekter er ringvirkningene beregnet og synes også å ha styrket prosjektet i en del saker (selv om ringvirkningene ikke beregnes i resultatet). Det er imidlertid vanskelig å se av dokumentene hvordan ringvirkninger er definert og hva som ligger bak beregningene av ringvirkninger. I en del tilfeller framgår det at ringvirkningene som er beregnet angir et potensial for ytterligere fjernvarme ved fjernvarmeinvesteringer. Dette er et eksempel på en type ringvirkning som til en viss grad lar seg kvantifisere. Andre ringvirkninger kan være vel så viktige selv om de er vanskeligere å kvantifisere på prosjektnivå. En systematisk kvalitativ vurdering av ringvirkninger bør være like gyldig som en kvantitativ beregning av en potensiell ringvirkning.

Som det framgår av dokumentanalysen i kapittel II er vurderinger av ringvirkninger sentralt i strategiutformingen og i Enovas prioritering mellom program- og satsningsområder. Enova har flere overordnede dokumenter og kunnskapsdokumenter som beskriver *hvilke typer ringvirkninger* som potensielt kan utløses gjennom ulike type tiltak og prosjekter. Det bør derfor kunne forventes at det på prosjektnivå synliggjøres i saksfremstilling hvilke potensielle ringvirkninger (av de som er identifisert og formulert som en del av rasjone for programmet) det kan forventes av prosjektet. En systematisering av dette vil på et senere tidspunkt gjøre det mulig å teste om det er mulig å spore noen av de forventede ringvirkningene. Dette vil være et nyttig hjelpemiddel for å kunne vurdere den faktiske effekten (ut over summen av prosjektresultatene) et program har hatt over tid.

IV.2.1 Prosjektavgrensning og baseline

Enhver beregning av lønnsomhet i tilknytning til vurderinger av utløsende effekt – må inneholde forutsetninger vedrørende baseline. I varmeprogrammet vil en ofte kunne benytte de prosjektgrenser søker har lagt til grunn, særlig i tilfeller der baseline består av at det ikke gjennomføres tiltak. – Men selv i små og oversiktlige saker vil en lett kunne risikere at beregninger av utløst investering, energimengde og lønnsomhet blir feil hvis en ikke gjør en spesifikk analyse av baseline med tilhørende prosjektavgrensninger.

I Enovas innstillingsdokumentene er det vanligvis ikke beskrevet hva som antas å ville skje (baseline) dersom det ikke bevilges penger til prosjektet. Dermed er det heller ikke mulig å kunne verifisere at prosjektgrensene er trukket på en hensiktsmessig måte – i forhold til det grunnleggende kravet om at Enovas medvirkning skal ha addisjonell effekt. Konsekvensen er todelt:

1. Det kan ikke etterprøves, ut fra den skriftlige dokumentasjonen - at et tilskudd faktisk har utløsende effekt.
2. Det kan ikke etterprøves hvilke investeringsbeløp eller energimengder som eventuelt er utløst.

Disse forhold utelukker ikke at Enova saksbehandling har omfattet de nødvendige vurderinger, men de er ikke dokumentert systematisk; verken gjennom rutinebeskrivelser eller fremstillinger i den enkelte sak. På dette grunnlag – og fordi denne usikkerheten griper direkte inn i kvaliteten på Enovas kjernevirksomhet – er prosjektavgrensning, baseline og utløsende effekt viet særlig oppmerksomhet i gjennomgangen nedenfor.

IV.3 Nærmere om utløsende effekt, etterprøvnbarhet, kvalitet og konsistens i saksbehandlingen

Ved å vurdere kvaliteter som konsistens, usikkerhet og etterprøvnbarhet har vi prøvd å kvalitetssikre tallmateriale og metodene bak utarbeidelsen av tallgrunnet. Videre har vi sett spesielt på forhold som er av betydning for vurdering av utløsende effekt.

Kapitlet starter med en bakgrundsdrøfting av momenter knyttet til prosjektavgrensning og definisjon av merinvesteringen som er knyttet til Enovas målområde. Deretter kommenteres tre av de prosjektene som er gjennomgått.

IV.3.1 Bakgrundsdrøfting

Begrepet ”prosjekt” har sin eksistensberettigelse nettopp ved at det impliserer tydelige avgrensninger i kostnad, tid og rom. I et godt definert prosjekt er det ikke tvil om hva som hører med – og hva som ikke hører med; prosjektet har diskrete¹¹ egenskaper. Ettersom prosjekter som det søkes støtte til, kan inneholde aktiviteter/delinvesteringer som vil gjennomføres uavhengig av Enova, er det viktig å benytte klare kriterier for hva som utgjør et ”Enova-prosjekt” – til forskjell fra de prosjektavgrensninger som søkerne benytter. Fundamentalt sett er kvaliteten i Enovas rapportering til OED om kontraktsfestede og oppnådde resultater avhengig av at denne prosjektavgrensningen er gjennomført på en adekvat måte. Grunnet er en klar og entydig beskrivelse av hva som antas å skje dersom Enova ikke bevilger støtte i det enkelte prosjekt.

IV.3.2 Addisjonalitet, baseline

Enova er underlagt et addisjonalitetskrav; tilskuddsmidler skal utelukkende bevilges der dette har en utløsende virkning. Når den addisjonelle virkningen måles, vil den kunne uttrykkes som forskjellen mellom det som har skjedd med Enovas medvirkning – og det som ville skjedd ellers. Ettersom Enova rapporterer både utløste merinvesteringer og utløst energi (miljøvennlig energiproduksjon/energibesparelse), er det avgjørende at en i hvert enkelt prosjekt skiller mellom baseline (det som vil skje uten Enovas medvirkning) og virkningen av prosjektet med Enovas støtte - både for investeringens størrelse og energimengden. Dersom søker fremmer forslag om gjennomføring av et prosjekt som inkluderer elementene fra et baselineprosjekt, eller fremstår som et alternativ til dette, vil ”Prosjektet” - slik Enova vil behandle det – bestå av den (kvalitative og kvantitative) forskjellen mellom søkers foreslåtte prosjekt og baselineprosjektet. For at Enova skal ha muligheten til å sammenligne kostnader for ulike utløsende tiltak – og for å kunne rapportere faktisk utløst energi og (mer-) investering - er det viktig at prosjektene gjøres ”diskrete”; at de avgrenses og beskrives tydelig i forhold til baselineutviklingen i hvert enkelt tilfelle. Hovedinntrykket fra den første gjennomgangen av innstillinger og andre saksdokumenter, var at dette ikke er vektlagt i Enovas saksbehandling – i hvert fall i den forstand at det ikke redegjøres for baselineforutsetninger i innstillingsdokumentene.

IV.3.3 Merinvestering, prosjektkostnad

I prosjekter som oppstår som et tillegg til en baselineaktivitet som uansett blir gjennomført, vil Enovas prosjektkostnad være identisk med *merinvesteringen* – kostnaden for tillegget til baselineprosjektet. En kan forestille seg sammensatte prosjekter der det er utfordrende å beskrive baselineforutsetningene og foreta en klar og tydelig prosjektavgrensning. Likevel må det gjøres, fordi det er umulig å sannsynliggjøre et støttebehov (beregne internrenter, knytte pengestrømmer til rett kostnadsbærer etc) om det ikke er konsistens mellom utløsende virkning og prosjektgrenser, energiretultater og økonomi. I Enovas saksbehandling kan det synes som det er lagt mye vekt på analyse og beregning av kontantstrømmer, mens det er lagt mindre vekt på kritisk analyse av hvilke (del-) investeringer disse kontantstrømmene skal betjene. Dette henger antagelig sammen med fraværet av klare baseline-forutsetninger.

IV.3.4 Energi

Ved korrekt prosjektavgrensning vil energiretultatet korrespondere med prosjektkostnad/merinvestering og utløsende effekt. Om prosjektavgrensningen ikke er

¹¹ Diskret: *distinkt, tydelig, atskilt*

gjennomført på hensiktsmessig måte, kan utløsende effekt bli knyttet til feil energimengde. Energieresultat pr. tilskuddskrone kan dermed bli beregnet feil.

IV.3.5 Inntekter og kostnader

Inntekter og kostnader som ligger til grunn for beregning av internrente og nåverdi, skal korrespondere med prosjektavgrensningen for øvrig. Det betyr at inntektssiden i ”Enova-prosjektet” består av forskjellen i inntekter mellom det totale prosjektet og baselineprosjektet. Tilsvarende gjelder kostnadssiden.

IV.3.6 Prosjektavgrensning

Det ligger betydelige utfordringer i å velge prosjektavgrensninger som er hensiktsmessige i forhold til Enovas mål. Gode analyseverktøy vil ikke komme til sin rett uten inngangsverdier av god kvalitet. Det vil bli et betydelig spørsmål om en må se kritisk på de avgrensninger som eksplisitt eller implisitt er foreslått av søker. – Ikke fordi det er nødvendig å betvile søkers motiver, men fordi søkers rasjonalitet ikke bygger på samme virksamhetsmål som de Enova har. (Selv om prosjektgrensene må justeres i Enovas analyser, kan søkers beskrivelse være utarbeidet i god tro.) Utfordringen er særlig knyttet til større og sammensatte prosjekter, men selv i små og enkle saker er det nødvendig å kontrollere om deler av investeringen kan forventes å bli gjennomført uten tilskudd. Resultatene av en slik analyse bør inngå som en eksplisitt forutsetning i innstillingsdokumentene i alle saker.

Avtalen mellom OED og Enova pålegger Enova ”..å utarbeide en metode for vurdering av prosjekter og tiltak slik at man på mest mulig likt grunnlag kan vurdere disse opp mot hverandre. Dette skal bidra til å unngå ”gratispassasjerproblematikken..” og sikre at en ikke gir mer støtte enn det som er nødvendig for å utløse prosjektet.” Manglende synliggjøring av hensiktsmessige prosjektavgrensninger er i denne sammenheng en betydelig mangel i varmeprogrammets søknadsbehandling og bevilgningspraksis. For å avdekke om observasjonene kun skyldes fremstillingen – eller om det også har vært et reelt fravær av hensiktsmessige baselinevurderinger og prosjektavgrensninger, forespurte evalueringsteamet programkoordinator om å sende eksempler på at det i søknadsbehandlingen er trukket andre prosjektgrenser (definert en annen baseline) enn det som er lagt til grunn i søkers fremstilling av et prosjekt. Gjennom disse eksemplene¹² og egne undersøkelser, har vi sett at det har blitt foretatt endringer i prosjektgrenser og baseline – og at det til dels også fremgår av dokumentasjonen i saken. Slike vurderinger synliggjøres imidlertid ikke på systematisk basis.

IV.4 Analyse av utvalgte prosjekter

De to første sakene ble valgt ut fordi de hører til de største sakene Enova har behandlet, både mht investering og energieresultat. Den sist ble valgt ut fordi den er et eksempel på en prioritert prosjektkategori: konvertering av varmesentraler fra olje til bioenergi.

IV.4.1 TEV, Fjernvarmeledning

Saken dreier seg i korthet om investering i et fjernvarmerør som vil gjøre det mulig å erstatte varme fra fossilt brensel i Trondheim med varme fra forbrenning av avfall i et forbrenningsanlegg som skulle ombygges og utvides. Enova har beregnet internrenten i prosjektet på grunnlag av en varmekostnad (20 øre) som er oppgitt av søker, og en alternativkostnad for levert varme på 30 øre/kWh. Varmekostnaden på 20 øre + inntektene fra behandlingsavgiften på mottatt avfall skulle, i henhold til søker, være et nødvendig vederlag for levert varme. Ved å benytte denne forutsetningen, har Enova benyttet 20 øre som en eksogen størrelse. Det fremgår ikke av saken at denne forutsetningen er drøftet kritisk, eller at det er satt spørsmålsteget ved den prosjektgrense som er lagt til grunn i søknaden. Dette ville vært helt naturlig i en kritisk granskning av prosjektgrenser og utløsende effekt, siden søker ikke bare er varmeselger, men også ”kjøper” av varme, slik regnestykket er satt opp. Dette er særlig viktig fordi de 20 ørene (2/3 av inntekten fra det antatt addisjonelle varmesalget) på denne måten allokteres til en

¹² Blå a 04/614 og 03/812, se VI.4.3 for eksempel der baseline og prosjektgrenser er trukket.

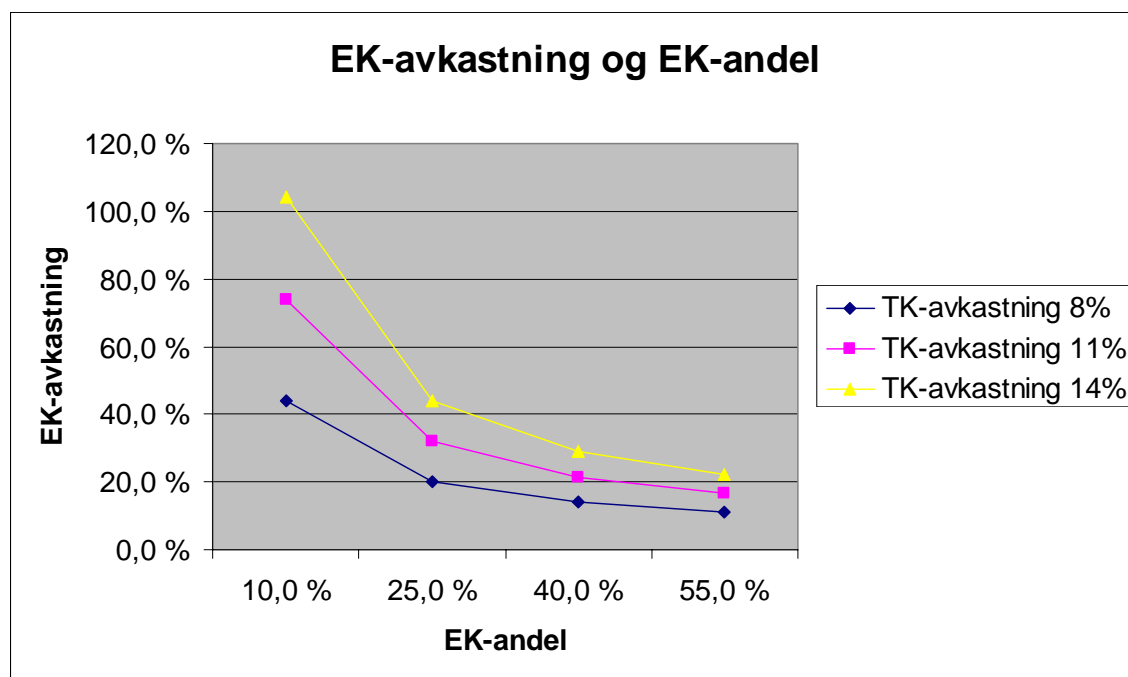
annen investering som heller ikke er besluttet gjennomført på tidspunktet for søknadsbehandlingen – og som oppgis å ha blitt utløst av et tilskudd fra Enova. Ved å ikke kontrollere at de 20 ørene reflekterer akseptable avkastningskrav i resten av investeringen som skal foretas, kan en risikere at denne ”prisen” representerer en krysssubsidiering fra den ene delinvesteringen til den andre. En enkel analyse viser at beregnet tilskuddsbehov er svært følsom for denne forutsetningen; En ubetydelig lavere ”varmepris” ville eliminere tilskuddsbehovet. Det foreligger ikke spesielle grunner til å tro at TEV har søkt om et tilskudd de ikke trenger. Dersom de 20 ørene var angitt som varmepris fordi akkurat det tallet ville resultere i et ”behov” for tilskudd (samtidig som det ville gi mange kWh til Enova) - ville Enovas behandling av saken ikke avslørt dette. (Gratispassasjerproblematikk)

Enova har behandlet søknaden som om fjernvarmerøret var en selvstendig investering, med en eksogent gitt varmepris. Det ble bevilget 10 mill kr til dette prosjektet, av en investering på til sammen ca 100 mill. Samtidig skriver Enova at oppgradering og utvidelser av avfallsforbrenningsanlegget for vel 500 mil kr utløses av at det blir gitt bevilgning til fjernvarmerøret. Problemstillingen som dermed oppstår er direkte knyttet til en uklar baselineforutsetning: Hadde tilskuddet utløsende effekt – og i så tilfelle på hvilken investering - 100 mill kr eller 600 mill kr (rør og forbrenningsanlegg)? Dersom det bare var røret som ble utløst, skulle beregningene av internrente tatt utgangspunkt i hvordan denne investeringen ville påvirke/endre søkers samlede inntekter og kostnader. Dersom det virkelig var slik at tilskuddet var forutsatt å utløse en investering på vel 600 mill, skulle lønnsomhetsanalysene omfattet hele denne investeringen, med fornyelse av mottaks- og forbrenningsanlegg.

Usikkerhet om baseline og fraværet av egnede lønnsomhetsberegninger, gjør at det ikke er mulig å vurdere om tilskuddet hadde utløsende effekt i denne saken. Uansett hvilken baselineforutsetning som legges til grunn, er Enovas analyse verken adekvat eller konsistent.

IV.4.2 Bio-EI

I dette prosjektet har vi ikke vurdert prosjektgrensene, men vi har merket oss at søkers egenkapital bare er ca 15 % av totalinvesteringen, og at det er lagt til grunn en høy forventet internrente (11 %) på totalkapitalen ved beregning av utløsende tilskudd. Kombinasjonen av disse to forhold resulterer i en avkastning på søkers kapital på over 60 % p.a., forutsatt en bankrente på 4 %. Dette er for så vidt en matematisk trivialitet, men ifølge våre undersøkelser er det ikke åpenbart at søker var oppmerksom på denne gearingen. Nedenfor vises sammenhengen mellom EK-andel og avkastning, gitt en bankrente på 4 %. Illustrasjonen gir lavere verdier enn de reelle, ettersom Enovas tilskudd ikke er ”rentebærende”



Eierne av Bio-el er profesjonelle aktører i energimarkedet, med en forholdsvis lav avkastning på egenkapitalen i egen kjernevirksomhet, men med betydelige midler tilgjengelige for investering i ny virksomhet. At søker ikke er villig til å realisere dette prosjektet uten et tilskudd som muliggjør en avkastning på vel 60 %, gir et interessant supplement til beskrivelsen av risiko og avkastningskrav for øvrig.

I denne saken synes det som banken har blitt benyttet som sannhetsvitne for at det aktuelle tilskuddsbeløpet har utløsende effekt. På denne måten har søkers begrensede egenfinansiering (pr. se) hatt "utløsende" effekt. I fremtiden bør en unngå å legge vekt på slike vurderinger mht til utløsende effekt, ettersom det vil være svært enkelt for en søker å posisjonere seg med en lav egenkapital – med tilhørende vurdering av ytterligere behov for egenkapital fra lånegiver. Det er særlig viktig å være oppmerksom på dette i tilfeller der søker(e)/selskapseiere har god finansiell handlingsfrihet. – En helt annen sak er det at Enovas kvalitetssikring og engasjement i en sak kan være utløsende for at en bank engasjerer seg.

I dette tilfellet har vi ikke sett – eller lett etter - grunnlag for å hevde at søker har posisjonert seg taktisk for å få et tilskudd som ikke er nødvendig. Saken er likevel eksempel på at det kan være svært enkelt å foreta en slik posisjonering, ettersom Enovas hovedargument for at tilskudd vil være utløsende, er bankens utsagn – som hovedsakelig bygger, *pr. se*, på den begrensede egenfinansieringen fra søker.

For å gi et bredt bilde av søkers risikopersepsjon og gearingsmulighet, bør en presentere beregnet avkastning på søkers egenkapital i Enovas innstillingsrapporter. Det kan også være hensiktsmessig å presentere en slik beregning for søker – for om mulig å påvirke vilje og motivasjon for økt egenkapitalfinansiering. Der dette lykkes, vil det resultere i at Enova får økt utbytte av hver tilskuddskrone.

IV.4.3 Forsvarsbygg; Varmesentral på Sessvollmoen

Av Forsvarsbyggs forprosjekt fremgår følgende: Varmesentral og fjernvarmenett på Sessvollmoen skal rehabiliteres og utvides. Dersom det fortsatt skal fyres med olje, vil investeringen bli ca 18,7 mill NOK. Om det investeres i bioenergisentral, vil kostnaden bli ca 40,4 mill NOK. I forprosjektet konkluderes det med at bioenergialternativet er lønnsomt, sammenlignet med å bygge en sentral kun basert på olje.

Av Enovas innstillingsrapport av 30.09.03 fremgår det at prosjektets størrelse er 40.400.000 . Det innstilles på et tilskudd, stort kr 4.100.000.

Ettersom det finnes et baselinealternativ til det omsøkte prosjektet, kan det være formålstjenlig (i forhold til Enovas virksomhetsmål) å beskrive den utløste investering - "Enovaprojektets kostnad" – som merkostnaden for å investere i bioenergialternativet (i stedet for oljealternativet). Den utløste investeringen vil da bli ca 21,7 mill i stedet for 40,4. I dette prosjektet inneholder dokumentene fra søker den informasjon som er nødvendig for å definere baseline. I Enovas saksbehandling har dette også vært lagt til grunn ved beregning av internrente etc – uten at det fremgår klart av innstillingsdokumentene. Dette forhold, samt den usikkerhet vi har opplevd i drøftingene av saken med Enova, forsterker inntrykket av manglende oppmerksomhet på baseline og prosjektgrenser i saksbehandlingen.

IV.5 Ledelsens og styrets rolle

Det ligger utenfor evalueringsteamets mandat å vurdere styret og ledelsens rolle. For å unngå at de beskrevne svakheter ved varmeprogrammets behandling av addisjonalitetskravet utelukkende skal hefte ved programmet som sådant, finner vi det likevel riktig å peke på følgende:

Enovas styre og ledelse har forestått sluttbehandlingen av et stort antall søknader i de årene varmeprogrammet har vært i drift. På tross av at addisjonalitetskravet er direkte knyttet til kjernen i Enovas eksistensberettigelse, har det hørt til sjeldenhetene at bevilningsforutsetningene har blitt eksplisitt vurdert opp mot dette kravet. I en slik situasjon kunne en forvente at styret og ledelse responderte med tydelige krav til endringer i analyse, kriteriebruk og saksfremstilling. Etter det vi kjenner til, har dette ikke skjedd med tydelig adresse til addisjonalitetskravet pr. se, hvilket kan ha blitt oppfattet som en stilltiende aksept for etablert praksis.

IV.6 Konklusjoner, forbedringsmuligheter

Kriteriene som har vært benyttet i søknadsbehandlingen har, på flere områder, utviklet seg til å bli stadig mer tydelige og etterprøvbare i den siste søknadsrunden.

Enovas arbeid tilfører kvalitet til mange av prosjektene som blir vurdert. Dette gjelder særlig små og mellomstore prosjekter. Det nedlegges et betydelig arbeid i å kvalitetssikre og forbedre markeds- og budsjettforutsetninger i søkernes prosjekt. Enovas medarbeidere er tydelig motiverte for å bidra til at ringvirkningene av virksomheten blir størst mulig, men hindres antagelig av at Enovas ambisjoner på dette området ikke er operasjonalisert i tilstrekkelig grad.

Avtalen med OED pålegger Enova å ”..utarbeide en metode for vurdering av prosjekt og tiltak slik at man på mest mulig likt grunnlag kan vurdere disse opp mot hverandre. Dette skal bidra til å unngå ”gratispassasjerproblematikken” og sikre at en ikke gir mer støtte enn det som er nødvendig for å utløse prosjektet.” Derfor er følgende påpekninger en vesentlig del av evalueringresultatet:

Fordi baselines ikke er systematisk begrunnet og synliggjort i innstillinger og lønnsomhetsanalyser, kan en ikke legge til grunn at tilskudd har hatt utløsende effekt i noe prosjekter – uten å gjennomføre en kontroll av lønnsomhetsberegningene i forhold til adekvat baseline i den enkelte sak. I en del saker vil baseline bestå i at ingen investering foretas av prosjekteier/søker, og Enovas beregninger vil antagelig (implisitt) reflektere dette. I tilfeller der det, de facto, ikke er etablert hensiktsmessige baselines/prosjektgrenser, er (addisjonell) investeringsstørrelse og tilhørende lønnsomhet

beregnet på feil grunnlag. Ved at Enova ikke vurderer baselineforutsetninger kritisk og systematisk, øker dessuten sjansen for at det gis tilskudd til prosjekter som ville blitt realisert uten tilskudd (gratispassasjerer). En må også legge til grunn at en slik søknadsbehandling – over tid – vil føre til at antallet taktiske søknader øker.

Kvaliteten på data som er registrert i forbindelse med driften av varmeprogrammet er beheftet med vesentlig usikkerhet som en følge av manglende baselinesystematikk. Særlig gjelder dette følgende tall fra enkeltprosjektene:

- Investering (addisjonell)
- Internrente (på addisjonell investering)
- Tilskudd pr. (addisjonell) kWh

Usikkerheten vedrørende tallmaterialets kvalitet forplanter seg til de fleste områder av evalueringsarbeidet – og naturlig nok til rapportering og annen bruk av tallene for Enova og andre.

Vi kan ikke se at det finnes andre muligheter til å sikre (og dokumentere) at addisjonalitetskravet imøtekommes – enn ved å innføre en systematisk baselinemetodikk i varmeprogrammet. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at baseline i den enkelte sak ikke er en forutsetning som skal ”bevises”, men den må begrunnes kvalitativt - og uttrykkes kvantitativt, slik at virkningen kan medtas i lønnsomhetsberegninger og i søknadsbehandlingen for øvrig. Det vil ikke medføre store kostnader å innføre en slik arbeidsform (det gjenstår eventuell bare at ta en beslutning om valg av baselineforutsetninger, idet problemstillingen allerede er gjenstand for intern drøftelse mellom markedsgruppen og analyse- og strategigruppen?) men det er helt avgjørende at oppgaven blir prioritert – og at de nødvendige ressurser settes av til arbeidet.

Anbefalinger

- *Fornytt gjennomgang av behandlede saker; ex post etablering av baseline og revisjon av nøkkeltall.*
- *Utvikle holdninger og kompetanse knyttet til addisjonalitetskravet og bruk av enkel baselinemetodikk.*
- *Definere sentrale størrelser og begreper knyttet til Enovas prosjektgrenser.*
- *Revidere rutinebeskrivelser og sjekklister for saksbehandlere og programkoordinator*
- *Vedta krav til innhold og struktur i innstillingsrapporter, inkludert etablering av baselineforutsetninger.*
- *Operasjonalisering av målet om å skape ringvirkninger.*

V. Intervju markedsaktører

Søkernes syn på søknadsbehandling og bruk av kriterier

V.1 Innledning

Formålet med å intervju aktører er å innhente erfaringer og synspunkter fra selve brukere av Enovas støtteordninger eller systemer. Telefonintervju er valgt som metode. Informantene ble gitt anonymitet i forhold til Enova. Bakgrunnen for dette valget er todelt: På den ene siden ønsket vi å få en mest mulig ærlig vurderinger av søkerens møte med Enova. På den andre siden ønsket vi å få en vurdering av om støtten fra Enova faktisk var utløsende for prosjektet søkeren hadde fått innvilget investeringsstøtte til.

Intervjuene er brukt til å teste noen av arbeidshypotesene som er kommet fram gjennom arbeidet med de øvrige undersøkelsene i evalueringen (gjennomgang av tallmateriale, innstillinger, samtaler med Enovas saksbehandlere osv). Intervjuene har samtidig bidratt til å reise nye spørsmål og problemstillinger, som er blitt testet gjennom de andre undersøkelsene.

Resultatene fra intervjuene går inn som en del av grunnlaget for evalueringen. Resultatene og innspillene må sees i lys av aktørens rolle og egeninteresse i støtteordningen. Det er dessuten viktig å peke på at resultatene ikke utgjør et representativt utvalg. Intervjuet gir på tross av dette nyttig bakgrunnsinformasjon for evalueringen.

V.2 Utvalg

Utvalget av søkere som inngikk i intervjuundersøkelsen representerer et vilkårlig utvalg av prosjekter som har fått tilsagn eller avslag i 2004 og 2005 (i alt 15 stk). Søknadene inkluderer dessuten hvert segment av varmeprogrammet (foredling, fjernvarmedistribusjon og produksjon). Utvalget er ikke representativt. Verken i den forstand at de dekker samtlige søknader innen for en periode eller et representativt utsnitt av disse. Derimot dekker utvalget til en viss grad bredden i Enovas søkere.

I utvalget er det representanter innenfor ulike former for aktører, for eksempel:

- i. Private /offentlig foretak/bransjer med forholdsvis høye avkastningskrav
- ii. Offentlige (eide) foretak
- iii. Mindre private aktører – typisk med høy risikoaversjon, men forholdsvis små avkastningskrav

Herutover er det gjennomført intervju av konsulenter (heretter ”profesjonelle søkere”) som har lang tids erfaring med å utarbeide og gjennomføre søknadsprosessen på vegne av involverte aktører. Intervjuene av profesjonelle søkere har vært nyttig for å få et mer helhetlig bilde av saksgangen i Enova – de er i stand til å ”tale på vegne” av flere søkere. Synspunktene fra de profesjonelle søkerne har også den fordel at de ofte omfatter hele perioden, hvor Enova har eksistert og ofte også tiden før, dvs. i NVE-tiden.

V.3 Intervjuguide: Tema og spørsmål

Første del av intervjuguiden handler først og fremst om Enovas mål, kriteriebruk, profesjonalitet, samt saksbehandlingsprosedyrer (tabell V.1). Andre del av intervjuguiden fokuserer på varmeprogrammets utløsende effekt, samt metoder for å gjøre opp effekten eller resultatet av et prosjekt, som har oppnådd støtte (tabell V.2). Intervjuene er gjennomført som samtaleintervjuer. Spørsmålene er gitt nærmere forklaring der det har vært behov for det. Det har også i noen tilfeller vært supplert med oppfølgende spørsmål.

Tema	Spørsmål
Innsikt i Enovas mål	1. Hva tror søker at Enovas mål er? 2. Relevans for søker
Forståelse for varmeprogrammet og bruk av kriterier	1. Hvordan ble du kjent med programmet? 2. Hvilke kriterier har du oppfattet at Enova bruker 3. Er kriteriene hensiktsmessige og tydelig nok kommunisert
Enovas profesjonalitet /saksbehandlingsprosedyrer	1. Er systemene tillitvekkende? 2. Antall kontaktpersoner? (Kontaktpersoner: ekstern (Fossefall) og Enova
Kontraktuelle forhold	1. Saksbehandlingstid 2. Stillede ENOVA spørsmål ved tallgrunnlaget, dokumentasjon? 3. Tilsagn tilstrekkelig begrunnet - hva var hovedbegrunnelsen etter din vurdering?
Rapportering	Hensiktsmessig rapportering?
Prosjektoppfølgning	Kommunikasjon/oppfølging?

Tabell V.1 Mål, kriteriebruk og saksbehandlingsprosedyrer

Tema	Spørsmål
Utløsende effekt	1. Internrentekrav, blir de vanligvis benyttet, når det skal tas investeringsbeslutninger? – Nivå? 2. Risikovurderinger? 3. Var tilskuddet utløsende? - Kvalitetsstempel, lettere bankfinansiering? - Endret risikoopplevelse? - Spesielle cases...? 4. Ytre forhold som kan påvirke resultatoppnåelsen vesentlig? - hva ser du som den største trussel for å prosjektet ikke oppnår de kontraktfestede (forventede) resultater?
Prosjektavgrensning	1. Base line – hva ville skjedd ellers? - Økonomi - mindre/mer/ingen forskjell i investeringer uansett? - Energi - mindre/mer/ingen forskjell i energiresultat uansett? - Miljø - mindre/mer/ingen forskjell i miljøeffekter uansett? Realisert deler av prosjektet?
Ringvirkninger/effekter	1. Kjente, - negative (kvantitativ/kvalitativ)? 2. Kjente, - positive (kvantitativ/kvalitativ)? F.eks: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Har bevilgningene fra ENOVA bidratt til etablering av markeder (jf. ENOVAs verdikjedebetraktning) – ▪ I hvilken grad har Enovas varmeprogram bidratt til å øke ditt kjennskap markedet for fornybar varmeenergi? ▪ Kan du nevne noen områder, hvor støtten til ditt ▪ Er sjansene for videre utvikling/utbredelse av teknologien, herunder kommersiell utbredelse økt? 3. La dere/ENOVA vekt på ringvirkningseffektene i søknaden/ved tilsagn?

Tabell V. 2 Avkastningskrav, utløsende effekt og ringvirkninger

V.4 Sammenfatning av intervjuene

V.4.1 Mål og kriterier

De fleste søkere i vårt utvalg er gjengangere, dvs. søkere som har søkt hos Enova tidligere eller har fått støtte til prosjekter under NVE-tiden. Det betyr, at de fleste er kjent med Enova (og Enovas varmeprogrammer) helt fra starten. Andre nevner, at de er blitt kjent med Enova gjennom informasjonskampanjer, web-siden til Enova eller via ”munn-til-munn” informasjon.

Har søker innsikt i mål og kriterier?

- Alle ga uttrykk for at de hadde god kjennskap både til Enovas overordnede målsetninger samt målsetninger knyttet til varmeprogrammet. Til spørsmålet om hvor relevant Enovas målsetninger er for den enkelte søker, svarte de fleste at det ikke hadde noen betydning for det pågjeldende prosjekt. Men noen av de større aktører/utbyggere refererte ofte til målsetningene i forbindelse med samtaler med kommuner/fylker. En uttrykte seg således: *”Målet har relevans i den forstand at det legger noen rammer for den virksomhet vi driver med. I kommersiell sammenheng er det også en fordel å vise til den samfunnsmessige nytte av prosjektet...og at markedet vi arbeider innenfor støttes politisk”*.
- Alle hadde god kjennskap og innsikt i de kriterier, som anvendes i varmeprogrammet. Det ble spesielt fremhevet størrelse på ”andel fornybar energi” og ”støttekrone pr. kWh”, mens andre kriterier i Enovas kriterieliste nesten aldri ble fremhevet (f.eks. ringvirkninger).
- Alle mener at både mål og kriteriene er tydelig kommunisert

Er mål og kriterier hensiktsmessige?

- Nei. Ikke alle mente det

For eksempel:

Fjernvarmedistribusjon. GWh-grensen er vanskelig at forholde seg til – den blir for absolutt. Søker hadde tidligere opplevd avslag, fordi prosjektet lå litt under GWh-kravet. I tillegg ble programmet kritisert for at være for kortsiktig pga. målet om å oppnå resultater innen 2010. Enovas ordninger bidrar til å begrense utbredelsen av fjernvarme. Det er ikke nok infrastruktur. ”Veksten blir i stedet tatt bit for bit i takt med at det blir bedriftsøkonomisk lønnsomt, dvs. ikke nødvendigvis mest omkostningseffektivt rent samfunnsøkonomisk. Ofte blir vi nødt til å avvise potensielle kunder/bygg, fordi de ligger for langt fra nettet. Vi må hele tiden prioritere dem som ligger tettest på”.

Andre hadde ingen innvendinger mot målet i 2010. Men noen forholdt seg skeptiske til om målet nås med det nåværende rammeverk (i.e. bevilgninger til fjernvarmeprosjekt er for små).

Noen aktører gir implisitt uttrykk for at det kunne være hensiktsmessig med mer spesifikke mål for deler av varmeprogrammet, for eksempel:

Pellets/biomasse. *”Et alternativt mål for Enovas varmeprogram knyttet til (lokale) pellets/bioenergisystemer kunne være antall boliger som konverterer fra oljefyring til fornybar energi (konkret GWh-mål for dette). Det hadde hjulpet mange forhandlere og de som jobber på markedet.”*

Vurdering av innspill: Det pekes på utfordringen med manglende infrastruktur fra en fjernvarmedistribusjonssøker som tidligere har fått avslag, men som senere har fått støtte til et prosjekt. Søker peker på dilemmaet mellom kortsiktige og langsiktig resultatoppnåelse og reiser problemstillinger knyttet spesielt til distribusjonsnett. Distribusjonsnett kan gi flere tilknytninger senere og kan også gi tilgang for andre leverandører. Distribusjonsnett er en form for lokalt monopol med trekk av å være et kollektivt gode. Dette innebærer at det kan være et større avvik mellom bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet for denne prosjektkategorien enn for de øvrige kategoriene. Investeringsstøtten er basert på vurdering av bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Dersom ordningen over tid viser seg å ikke stimulere til tilstrekkelig utbygging av distribusjonsnett, kan en PSO-ordning vurderes som et alternativt virkemiddel. Enova har tilstrekkelig markedsoversikt til å vurdere når, og eventuelt om, det er behov for å endre virkemiddelet rettet mot distribusjonsnett.

Flere peker på problemer med Enovas kortsiktige resultatmål for 2010, og er skeptiske til om nåværende støtte er tilstrekkelig til å nå målet. Innspillene kan tolkes som et tegn på at det fremdeles er tungt i markedet og at det fortsatt er behov for støtteordninger. På den andre siden hadde det vært oppsiktsvekkende dersom støttemottakerne hadde ment at det ikke hadde vært behov for støtteordninger.

V.4.2 Enovas profesjonalitet og saksbehandlingsprosedyrer

Er systemene tillitsvekkende?

Ja,- mener nesten alle våre informanter. Men en av de profesjonelle søkerne sier: ”det har vært manglende oppdatering av systemene, herunder det verktøy Enova bruker, f.eks mht. regnskapsmaler og programtekst. Men det er skjedd en betydelig forbedringer.”

Alle er dessuten fornøyd med de saksbehandlere de har med å gjøre i selve søknadsprosessen (både internt i Enova og med personene i Fossekall). Også saksbehandlers profesjonalitet blir fremhevet. En person uttrykte seg således: ”De vet hva de holder på med...”. Alle gir også uttrykk for at antallet av personer de hadde vært i kontakt (typisk 2 stk) er et passende antall.

De fleste er fornøyd med saksbehandlingstiden: ”De overholder tidsfristene”. En annen (profesjonell søker) mente, at saksbehandlingsperioden på typisk er 3-4 måneder er for lang tid. Ingen ga imidlertid uttrykk for at saksbehandlingstiden hadde vært et problem for prosjektets framdrift/gjennomføring.

En søker savnet kjennskap og innsikt i Enovas saksbehandlingsprosessen. ”Det ville være godt at kunne se andre søknader for å få bedre kjennskap til hva som skal til for å oppnå støtte”. Det henvises til tidligere lister som NVE offentliggjorde. ”Det kunne spare noen av kostnadene ved å lage søknader. Det kunne også virke som en ekstern kontrollfunksjon, så folk kan reagere på prosjekter som ikke burde få støtte”.

Vurdering av innspill: Det er en unison positiv tilbakemelding på Enovas saksbehandlere. Informantene ble gitt anonymitet i forhold til Enova slik at sannsynligheten for taktisk tilbakemeldinger skulle reduseres. Selv ved full anonymitet uttrykkes det en ubetinget tillitt til saksbehandlerne.

Fra andre kilder ser vi at saksbehandlingstid på 3-4 måneder ikke er representativt for dagens søknadsbehandling. Utsagnet vektes derfor ikke. Derimot vurderes det som vesentlig at behandlingstiden ikke har gitt prosjektforsinkelser for det utvalget prosjekt informantene representerer.

Forslaget til offentliggjøring bygger på erfaring fra NVE sin støtteordning. Motivet er knyttet til å spare kostnader ved å utarbeide søknader og å bidra til en offentlig kontroll. Forslaget må betraktes som et enkeltinnspill. I prinsippet bør det være størst mulig offentlig om statlige bevilgninger m.h.t hvem og på hvilket grunnlag støtten tildeles. Andre hensyn som fortrolige forretningsopplysninger kan det være grunner for å ikke offentliggjøre. Det registreres at Enova ved siste programrevisjon har informert om at innvilgede prosjekter kan offentliggjøres av Enova.

Stilte Enova spørsmål ved tallgrunnlaget/dokumentasjon i søknad?

Overraskende (!?!) få svarte eksplisitt ja til spørsmål vedrørende selve tallgrunnlaget. Noen sa at det var ”små-ting” og andre igjen (spesielt større aktører og profesjonelle søkere) svarte at de vel etterhånden visste, hvordan man lagde en søknad. Andre igjen sa at det eksisterte et gjensidig tillitsforhold mellom Enova og søker og at eventuelle spørsmål ble tatt opp, før endelig søknad til ENOVA ble sendt. En ”2005 søker” måtte på grunn av nye dokumentasjonskrav komme med noe ekstra dokumentasjon.

Tilsagn/avslag tilstrekkelig begrunnet?

Ingen begrunnelse for tilsagn svarte flere. Eller :”Ingen begrunnelse ut over at krav til ”andel fornybar energi pr. støttekrone” var oppfylt, svarte en. En profesjonell søker svarte således: ”Det ble ikke gitt noen eksplisitt begrunnelse for størrelse på tilsagn, men kun en henvisning til prosjektet. Jeg har ikke vært utsatt for at avslagene blir begrunnet. Det er heller ingen begrunnelse for hvorfor man har fått redusert støtte. Enova er ganske enerådende her. Især når man får avslag bør det normalt være slik at man gir en begrunnelse. Skal ta dette opp med Enova”.

Vurdering av innspill: Gjennomgangen av søknader (kap.IV) viser at avslagene i gjennomgåtte saker er begrunnet i avslagsbrev til søkerne. Derimot gir gjennomgangen av søknadene støtte til utsagnet om at tilsagnene ofte er noe mer diffust begrunnet i forhold til utlyste kriterier. Informantene har en opplevelse av at energi pr. støttekrone og en akseptabel internrente er de styrende kriteriene.

V.4.3 Hensiktsmessig rapportering og oppfølging?

Generelt uttrykker de fleste at de ikke er fornøyd med (etterfølgende) rapporteringsprosessen. ”Rapportering er tidskrevende. Krav om økonomisk oppdeling er ikke hensiktsmessig oppdelt i forhold til normal oppdeling av byggeregnskap. Tidligere erfaringer viser at spesielt utarbeidelse av sluttrapport er en stor jobb. Det går fort 4-5 arbeidsdager”.

En profesjonell søker er ennå mer spesifikk: ”Enova har ikke et eget system, hvor de gjør opp de akkumulerte energieresultatene på enkeltprosjektene. Det burde være enkelt å få til. Hvert prosjekt gjør opp årlige besparelser – Det kunne skje betydelig forbedring på denne side - spesielt når energieresultatet er så viktig for Enova.

og

”Enova burde skille mellom regnskapsmessig rapportering og energirapportering. Regnskapsrapporten sendes kun inn, når prosjektet har behov for penger fra Enova, og skjer nødvendigvis ikke hvert kvartal. Det bør kanskje lages en egen rapport for energieresultatet for eksempel hvert halvår eller hvert år. Kanskje kunne dette rapporteres via søknadssenteret eller byggportalen med direkte link inn i ERS (?)”.

Mange mener at det eksisterer god oppfølging, og fremhever at det alltid er muligheter for dialog og henviser til både eksterne og interne saksbehandlere hos ENOVA. En profesjonell søker mener ikke det er nok oppfølging i det hele tatt:

”Kun oppfølging, hvis du ikke rapporterer. Her kommer det purring på manglende rapportering. Ingen dialog ellers. Enova har ikke hittil brukt mange ressurser på selve prosjektoppfølging. Det burde de kanskje ha gjort i forhold til de store prosjektene. Jeg har ikke inntrykk av at de skiller mellom store og små prosjekter ...ikke som jeg har fått opplyst i hvert fall ...”

Vurdering av innspill: *Prosessevalueringen (kap. VI) viser at det er avsatt forholdsvis begrensede ressurser til prosjektoppfølging. Noen utvalgte prosjekter følges opp med befaring, mens de fleste prosjektene kun får tilsendt rapporteringsmal og purringer dersom rapport ikke sendes inn.*

Rapporteringskravene til Enova er i tråd med krav som stilles til offentlig investeringsstøtte. Innspillene til forenklinger kan vurderes av Enova.

I prosessevalueringen konkluderes det med at det er et større behov for å øke ressursinnsatsen på selve søknadsbehandlingen enn å øke ressursbruken på oppfølging av rapporteringen. Derimot kan tallanalysen (kap.VII) tyde på at det kan være hensiktsmessig å følge opp enkelte prosjektkategorier som har en relativt stor andel avbrutte prosjekter.

V.4.4 Utløsende effekt, prosjektavgrensning og baseline

Det er vanlig at søker benytter internrente i forhold til vurderinger av et prosjekt og investeringene. Nivået på søkerens egne avkastningskrav varierer fra prosjekt til prosjekt. Det er vanskelig å finne en rød tråd. Det er et inntrykk at søker/aktører skruer avkastningskravet opp så høyt som mulig (opp til 15 %) innenfor det de forventer eller tror Enova akseptere. Søkerer tilpasser dermed internrentekravet i forhold til hva Enova finner ”akseptabelt” eller vurderer som branchespesifikke ”internrentekrav” for å oppnå støtte. En av de profesjonelle søkerer sa at vanlig internrentekrav for større fjernvarmeprosjekter ligger typisk rundt 10 % før skatt og lavere for mindre helt ned til 5-6 % (typisk et krav fra utbygger – ellers vil de ikke igangsette prosjektene).

I tillegg til internrente, foretas det beregninger av nåverdi og likviditetsberegninger. De fleste beregner vanligvis internrente i forhold til total kapital.

Risiko. Ja, Enovas støtte har vært utløsende for prosjektet. Ofte har støtten redusert (spesielt) opplevelsen av risiko, dvs. har hatt psykologisk virkning: ”bedre med liten støtte frem for ingen støtte. Men det må opp på en støtte på 25 %, hvis det skal bli riktig positivt” som en profesjonell søker uttaler seg...

Mange av de store (helt eller delvis offentlig eide virksomheter) aktører tar ikke opp lån, men har tilstrekkelig egenkapital til å investere i denne type prosjekter. Støtten har ikke endret risikopplevelsen for disse aktører, men har gjort et i utgangspunktet lite lønnsomt prosjekt til et litt mer lønnsomt. Investeringsbeslutninger i forhold til denne type ”lavlønnshetsprosjekter” er ofte et ledd i konsernets risikohåndtering og investeringsstrategi. Det blir også nevnt at Enovas støtte er utløsende i den forstand at de sikrer fremdriften i prosjektet.

Er det eksempler på prosjekter (her fjernvarme), som ikke blir gjennomført, fordi de fikk redusert støtte i forhold til omsøkt støttebeløp? Ja, en profesjonell søker kan nevne et eksempel. ”Men utbyggere av dette prosjektet vurderer nå alle faktorer nærmere for å redusere risikoen for et ulønnsomt prosjekt”.

Vurdering: *Innspillene viser at det er en høy bevissthet knyttet til internrentekravet og at det er en viss fleksibilitet i forhold til å tilpasse dette til ”akseptable” rammer for å utløse støtte fra Enova. Det kan ikke tolkes at dette at støtten av den grunn blir for høy, eller ikke er nødvendig. Effekten kan like godt slå i motsatt retning, nemlig at prosjektspesifikk eller systematisk risiko har blitt underkommunisert slik at omsøkt støtte kan være for lav til å sikre en robust gjennomføring.*

Dersom søkerne tilpasser internrentekravet til det nivået de forventer at Enova aksepterer, vil det bli svært tilfeldig i forhold til om det faktisk er tatt høyde for risiko i internrentekravet slik det var forutsatt før omleggingene våren 2005.

Innspillene viser at kvalitetssikring av inndataene er viktig og at det behov for at Enova bidrar med egne risikovurderinger. Omleggingen i 2005 vil redusere mulighetene for å tilpasse søknadene.

Hva kan påvirke resultatoppnåelsen vesentlig?

En av de største usikkerhetsmomenter er knyttet til ytre forhold: de fremtidige olje- og strømpriser (lavere priser enn i dag – eller lavere enn forutsatt).

En profesjonell søker mener, at den aller største risiko for fjernvarmeprosjekt er at kommuner ønsker at plassering av varmesentral skal bygges så langt som mulig fra sentrum. Fjernvarmeledninger blir dyrere – den største usikkerheten er å finne den riktige tomt. Energifisene har mindre betydning.

Utbyggingskostnadene blir ofte høyere enn forventet. Det er også alltid en risiko for at utbyggere (av ny bygg) kommer senere i gang enn forventet. Dette påvirker resultatet – og utbetalingen fra Enova. ”Vi oppnår færre kWh – dette straffes, selv om riktig GWh oppnås senere. Vi ser det som en stor risiko ...og at vi lett kan ende opp i en sådan situasjon, sier en utbygger av fjernvarme”.

V.4.5 Prosjektavgrensning og baseline

Ingen i vårt utvalg hadde eksplisitt foretatt baseline-vurderinger i søknadene. Noen henviser til at det ved konsesjonsbehandling av fjernvarmeprosjekt foretas beregninger av miljøeffekter, hvor det sammenliknes med lokale anlegg. Det er heller ikke noe Enova stiller spørsmål om i behandling av søknadene. Som en uttrykker det: ”Det vil koste alt for mye at lage baseline-beregninger, for eksempel hvis man skal ta kommuners energiplanlegging med i betraktningen”.

Har søkere ønske om at Enova, for eksempel hjelp til med prisprognoser/baseline betraktninger? ”Dette er litt følsomt. Hvis for eksempel Enova la til grunn en el.prisøkning på 2% over inflasjonen neste år, så må det jo også være Enova som tar risikoen for dette. Den risiko tror jeg ikke Enova ønsker å ta på seg...Men de kunne gjerne hjelpe til med prognoser for prisutviklingen, for eksempel fra eksterne konsultentselskaper”.

Ville deler av prosjektet kunne blitt realisert uten støtte? Nei sier nesten alle. Men i forhold til noen fjernvarmeprosjekt forholder det seg sannsynligvis annerledes: En profesjonell søker mener at fjernvarmeprosjekt (eller deler herav) kunne ha vært realisert uten støtte. ”Ofte dreier det sig om prosjekter i tett bebyggelse, hvor det er høy energitetthet”. En større aktør/søker sier at kun er de mest lønnsomme fjernvarmeprosjekt som ville ha blitt realisert uten støtte fra Enova.

Andre mener at støtten til utbygging av fjernvarmeinfrastruktur er marginal – og ikke tilstrekkelig, hvis målet i 2010 skal nås.

Vurdering av innspill: Hvis det er riktig - som noen av disse uttalelser kan tyde på, dvs. at flere fjernvarmeutbygninger kunne ha klart seg uten Enovas støtte, er dette ikke nødvendigvis et uttrykk for at Enovas støtte ikke har vært utløsende. Aktørene er meget oppmerksom på at fjernvarmeutbyggingen er et relativt høyt prioritert satsningsområde innenfor Enova sitt varmeprogram. Det kan gi utslag i en forventning om at Enova gir støtte til fjernvarmeutbygginger generelt, hvilket indirekte bidrar til å øke utbyggernes krav til lønnsomhet. Spørsmålet er om disse aktører vil akseptere en mindre lønnsomhet enn tilskuddet fra Enova gir anledning til? Hvis svaret i de fleste tilfelle er nei, vil Enovas støtte være mer eller mindre 100 % utløsende for investeringer i fjernvarme.

Når det snakkes om at disse prosjektene kunne ha klart seg uten støtte kan det se riktig ut på "papiret". Men det blir ren fiksjon å sidestille aktørenes nåværende avkastningskrav med en situasjon, hvor støtten fra Enova ikke var tilstede eller hvor fjernvarmeutbyggingen ikke var et høyt prioritert område innen for varmeprogrammet.

Omvendt tyder intervjuene på at omleggingen med eksogent gitte avkastningskrav har bidratt til at søkeres avkastningskrav er blitt nedjustert uten at det har noen konsekvenser for gjennomføringen. Hvorvidt risikoen faktisk behandles i kontantstrømanalysen etter omleggingen er uklart. Manglende dokumentasjon av hvordan risikoen er behandlet og hvor stor andel av "akseptert internrente" som kan knyttes til risiko, gjør det vanskelig å sammenlikne tidligere søknadsbehandlinger med utfall av søknadene etter dagens vurderinger med bruk av eksogent gitte avkastningskrav. Prosjektgjennomgangen i kapittel IV gav ikke et tilstrekkelig grunnlag for å kunne gjennomføre denne type sammenlikninger systematisk.

Dersom det er riktig at avkastningskravet for enkelte type prosjekter ligger ned mot 5-6%, og Enova i søknadsvurderingene har krevd en positiv nåverdi med 7% kalkulasjonsrente for å vurdere støtte, kan gjennomførbare prosjekter som også muligens kunne ha gitt et gunstig energieresultat pr. støttekrone være avvist. Det kan heller ikke utelukkes at det er gitt for mye støtte ved at søknadene er tilpasset med et høyere avkastningskrav enn det som har vært realiteten for søker.

V.4.6 Ringvirkninger

Generelt sier alle, at Enova ikke har stilt spørsmål om ringvirkninger. "De er opphengt i andel fornybar energi". En profesjonell søker uttrykker seg således: "Enova la ikke vekt på ringvirkninger. Ingen søknader fører opp ringvirkninger...Men, sier søkeren videre: kun energivirkninger i kWh, for eksempel smitteeffekten over på andre områder!".

Selv om det ikke er blitt lagt vekt på det i søknadene viser flere til ringvirkninger, som de vurderer prosjektet har gitt anledning til, for eksempel:

- Kompetanseheving i lokalområdet (typisk distriktene)
- Styrker næringsutviklingen/økte arbeidsplasser
- Mindre utslipp av klimagasser mv. (i noen tilfelle har man kvantifisert det i søknad)
- Vi har fått en grønn profil (men belønnes ikke for det!)
- Økt kjennskapet og aksepten for fornybar energi
- Redusert skepsis til alternative oppvarmingsløsninger hos den (konservative) bygge- og VVS-bransje

- Tar vekk effekttoppen i elsystemet. Nettselskapene slipper å dimensjonere nettene i samme grad som de har vært tvunget til tidligere/sparer investeringer i nett. Bliver ikke kvantifisert ”og vi får heller ikke del av de sparte kostnader!”.

Vurdering av innspill: Enkelte ringvirkninger er identifisert i programutlysningen som kriterier. Det burde derfor forventes at aktørene hadde større bevissthet i forhold til disse ringvirkningene. Enova legger i sine vurderinger og strategiske beslutninger vekt på ringvirkninger. Resultatene fra intervjuene viser at dette ikke er operasjonalisert slik at aktørene opplever at Enova legger vekt på ringvirkninger på prosjektnivå. Innspillene bekrefter til en viss grad resultatene fra prosjektgjennomgangen i kapittel IV. Ringvirkninger og andre kriterier ser i liten grad ut til å være vektlagt i søknadsvurderingene. Sånn sett er det rasjonelt fra søkers side å ikke legge vekt på dette i søknadsutformingen.

V.5 ”Lønnsomme” prosjekter som har fått avslag

Målgruppen for disse intervjuene er søkere, som har fått avslag med den (hoved) begrunnelse, at prosjektet var for lønnsomt (2003, 2004 og 2005-prosjekter). Disse prosjektene ble plukket ut av Enova som eksempel på prosjekter som ikke har fått støtte fordi de ble betraktet som lønnsomme uten støtte.

Bare to ut av de ni prosjektene Enova oppgav, er gjennomført uten støtte fra Enova. Et prosjekt er lagt på is. To prosjekter har i en senere fase fått tilsagn. I alt fem prosjekter er i en fase, hvor de enten er i ny søkerrunde eller tenker på å delta i enda en.

En aktør er tilfreds med Enovas begrunnelsen for avslaget. En annen aktør gir eksplisitt uttrykk for manglende forståelse for selve avslagets begrunnelse (det er gitt avslag på det samme prosjekt to ganger). Resten av aktørene uttrykker ikke overraskende sin skuffelse over avslaget.

En søker, som etterfølgende hadde mottatt støtte fra Enova til prosjektet kjente ikke til begrunnelsen for tilsagnet.

På bakgrunn av intervjuene er det ikke noen ”rød” tråd som viser at prosjektene ville blitt (eller er blitt) gjennomført uten Enovas støtte. Det er imidlertid en indikasjon på at de utvalgte prosjektene har stor sjanse for å oppnå støtte hvis forutsetningene i det gjeldende prosjekt endrer sig. Det er uklart om det er de faktiske forutsetningene som endres slik at prosjektene blir støtteberettiget, eller om det er søknadene med tilhørende vurderinger og input som endres.

Det at mer enn halvparten av prosjektene som ble vurdert som lønnsomme uten støtte vurderer, eller allerede er i en ny søknadsrunde, kan tyde på en av to forklaringer: Enten var vurderingen om lønnsomhet uten støtte feil, eller så oppfatter prosjekteierne at de har en slags ”rett” til investeringsstøtte gjennom en vurdering av at støttebehovet er like stort i eget prosjekt som i andre prosjekt som har mottatt støtte.

V.6 Hovedinntrykk og vurderinger fra intervjuene

Det er vår vurdering at:

- Aktørene uttrykker stor tillit til Enovas system. De reiser ingen tvil om profesjonaliteten hos Enovas saksbehandlere som er knyttet til varmeprogrammet (inklusive saksbehandlere hos Fossekall).
- Aktørene mener at mål og kriteriebruk i varmeprogrammene er forståelige og godt kommunisert, men nevner ofte kun den del av kriteriene som går på ”andel

fornybar energi” og ”støttekrone pr. kWh”. Ingen nevner for eksempel ringvirkninger eksplisitt.

- Det registreres en tilbøyelighet til å tilpasse avkastningskravene til et nivå som det forventes at Enova vil akseptere. I tråd med resultatene fra dokumentanalysen tyder innspillene fra informantene på at risiko ikke nødvendigvis har vært tatt hensyn til i internrentekravene. Derimot oppleves støtten i noen grad som risikoreducerende og kan dermed ha bidratt til å utløse investeringer. Omleggingen i 2005 kan redusere noen av mulighetene til å tilpasse søknadene.
- Problemstillinger rundt baseline og prosjektavgrensning oppleves ikke som en del av Enovas søknadsbehandling eller krav til søker. Noen har imidlertid gjort seg noen baselinebetraktninger og de fleste har en ”opplevelse” av hva som ville skjedd hvis ikke deres prosjekt hadde fått støtte fra Enova. En profesjonell sier at deler av fjernvarmeprosjekt nok kunne ha klart sig uten støtte fra Enova
- Ringvirkninger oppleves ikke som en viktig del for å oppfylle kriteriene for støtte. De fleste søker har imidlertid ikke vanskelig ved at ”sette ord” på hva de mener kan være effekter/ringvirkninger.
- Enova overholder tidsfrister for saksbehandling og det er ikke noen som reiser avgjørende kritikk i forhold til søknadsbehandlingstiden.
- Flere aktører uttrykker at det er et gjensidig tillitsforhold mellom søker og Enova. Det kan være årsaken til at de søker som har fått tilsagn sjeldent opplever at Enova stiller spørsmål til tallgrunnlag eller dokumentasjon.
- Det er vår oppfattelse at de fleste som har fått tilsagn enten ikke ”husker” eller ”bryr” sig ikke om det har vært begrunnelse for tilsagn eller ikke. En profesjonell søker mener imidlertid at det er en generell mangel på begrunnelse på både avslag og tilsagn.
- Det er tilsynelatende ikke helt tilfredshet med (etterfølgende) rapporteringsprosess. Rapporteringen er tidskrevende og krav om økonomisk oppdeling kan ligge langt fra den måte, hvorpå aktørene ellers lager regnskapsmessig rapportering. Der bør vurderes om det kan utarbeides en egen rapport for energiresultat og om kravene til den økonomiske rapporteringen kan legges nærmere aktørens øvrige regnskapsrutiner.
- Noen aktører retter kritikken mot de politiske prioriteringer, for eksempel målet i 2010, som de mener er for kortsiktig. Det uttrykkes også skepsis til om det overordnede mål kan nås med de bevillinger Enova disponerer over. Selv om denne kritikk ligger utenfor Enova sitt ”mandat” kan det være viktig for Enova å vurdere om det er grunnlag for synspunktet og eventuelt formidle det videre til det relevante politiske nivå.

VI. Prosessevaluering

Fra søknad til resultat eller avslag – økonomi og produktivitet

VI.1 Innledning

I henhold til tjenestebeskrivelsen skal prosessevalueringen gi en kvalitativ vurdering av organisering av programmene med tilhørende rutiner, inklusive effektiviteten i saksbehandlingen. Følgene moment skal inkluderes:

1. Saksbehandling

- a. Informasjon gitt i programtekstene / søknadsutlysningen (jf kapittel III)
- b. Vurdering av de innkomne søknader opp mot de kriterier og signaler som er gitt gjennom programtekstene og søknadsutlysningen (jf kapittel IV og analyse i dette kapitlet).

- i. Behandlingstid

- ii. Kontraktuelle forhold mellom Enova og tilskuddsmottaker,

- c. Rapportering

- i. innrapporteringskrav

- ii. Rutiner for kontroll av avvik fra kontraktsfestede resultater og dobbelttelling (kapittel VII)

2. Prosjektoppfølgning, herunder oppfølging og rapportering

3. Eksterne informasjons- og markedsføringsaktiviteter

Prosessevalueringen bygger metodisk på riksrevisjonens veileder i Forvaltningsrevisjon¹³, med følgende fokus (se også kapittel I.3 figur I.1):

- *Økonomi:* Minimering av kostnader ved innsatsfaktorer som brukes i en virksomhet, samtidig som det tas hensyn til at kvaliteten har et tilfredsstillende nivå. For Enova er det vesentlig å ta hensyn til at Enova har et øvre tak på den samlede ressursinnsatsen som kan benyttes til forvaltningsoppgaver (30 stillinger totalt + muligheter til noe ekstern kjøp av støttetjenester).
- *Produktivitet:* Forholdet mellom produksjon (output) uttrykt i form av varer, tjenester eller andre resultater av en gitt kvalitet, og de ressursene (input) som brukes for å produsere dem. Under dette punktet tas det hensyn til at varmeprogrammet disponerer 1,5 stilling i tillegg til om lag 1300 timer fra eksternt innkjøpt programkoordinator. Output defineres som utløste ferdigstilte prosjekter, inkludert nødvendige delprodukter som kreves for å komme fram til et resultat.

Som en del av prosessanalysen er det vurdert om Enovas forvaltning av investeringsstøtten er gyldig og pålitelig og i tråd med statens økonomireglement og krav som er satt til forvaltning av energifondet. Dette krever at saksbehandlingen er etterprøvbare og transparent. Etterprøvbare vurderinger er også en nødvendig forutsetning for å kunne utnytte erfaringer til å videreutvikle programmet.

VI.2 Faktagrunnlag

Prosessevalueringen i dette kapitlet baserer seg på følgende faktagrunnlag:

¹³Retningslinjer for forvaltningsrevisjon ligger på: www.riksrevisjonen.no.

- Samtaler og intervju med nøkkelpersoner hos Enova
- Samtaler og intervju med ekstern programkoordinator
- Kontraktsdokumenter mellom Enova og programkoordinator
- Rapporter og innstillinger fra ekstern programkoordinator til Enovas saksbehandler
- Prosess- og styringsdokumenter (jf. dokumentanalysen og dybdeanalyse hhv kap II og kap. IV)
- Utlysningstekster (jf kap III)
- Data/informasjon fra ERS (innstillingsdokumenter, mv kap.IV)
- Intervju med aktører (jf kap. V)
- Notat om søknadsprosess/rutinebeskrivelse fra Trude Tokle og Viggo Iversen
- Notat og innstillinger til styre og ledelse (kap IV, delvis kap.II)
- Gjennomgang av utvalgte innstillingsnotater og prosjekter (kap.IV)

VI.3 Organisering og dimensjonering av varmeprogrammet

Ved oppstart av programmet i 2002 disponerte markedsgruppen for Varme 0,5 årsverk. Dette ble økt til 0,7 i 2003 og videre til 1,5 i 2004. I tillegg har programmet hatt en ekstern programkoordinator.

I 2005 har markedsgruppen disponert 1,5 årsverk i Enova. Dette består av gruppeleder og en saksbehandler. I tillegg har varmegruppen noe tilgang til ressurspersoner fra avdelingen for analyse og strategi. Analyse og strategiavdeling har en stor del av ansvaret for resultatrapporteringen, men er avhengig av markedsgruppens input i rapporteringen via ERS. Viseadministrerende direktør mottar innstillingsnotater og involveres (eller involverer seg) i søknadsbehandlingen etter behov. Varmegruppen mottar også administrative støttetjenester og tjenester fra Enovas informasjonsavdeling. Endelig behandling av søknadene om investeringsstøtte foregår i ledergruppen på tilsagn opp til 5 millioner kroner, mens tilsagn over 5 millioner kroner behandles i styret.

I tillegg har Enova gjennom offentlig utlysning (konkurranse med forhandling) knyttet til seg et firma med en ekstern programkoordinator med en årlig stipulert arbeidsmengde på ca 1300 timer. Tiden fordeles omtrent likt mellom områdene søknadsbehandling og prosjektoppfølgning. Kontrakten med programkoordinator har ett års varighet. Som en del av prosjektoppfølgningen inngår bl.a : - å følge opp krav om rapportering og sette dette i sammenheng med utbetalings-anmodninger, -å behandle løpende anmodninger om utbetaling av (del)tilskudd,- og spesielt vurdere ressursbruk på større anlegg. I tillegg inngår befaringer hos prosjekteiere, veiledning til søkere i søknadsfasen, og etablering av databaser og rapportering av resultat inn i databasene. Oppgavene til programkoordinator favner med andre ord bredt, samtidig som det kreves kompetanse på flere områder for å kunne gjennomføre oppgavene.

Sammensatte og krevende oppgaver

Foruten søknadsbehandlingen og prosjektoppfølgningen har markedsgruppen oppgaver knyttet til kunnskapsformidling, markedsføring, og markedsovervåking. Markedsgruppen er aktivt ute i markedet og forsøker gjennom ulike aktiviteter å generere nye prosjekter. Markedsgruppen utgjør også et viktig ledd *fra* markedet tilbake til Enova. Som vist i kapittel II er det satt som premiss at Enova skal arbeide nær markedet. En kontinuerlig overvåking m.h.t utviklingen innenfor de ulike områdene, samt innhenting av erfaringer fra markedsaktørene i forhold til hvordan Enovas virkemidler oppfattes å fungere, er en del av dynamikken i Enovas utvikling av virkemidlene. Fra kapittel III ser vi at markedsgruppen, foruten å hente inn underlagsmateriale basert på erfaringer, også er sentrale i utarbeidelser av analyser og notater som legger grunnlaget for programendringer og/eller andre strategiske endringer. Porteføljerapporten fra programkoordinator bekrefter at saksbehandlerne bevisst vurderer signaler og erfaringer fra arbeidet med markedsaktørene, og bruker dette som grunnlag for forslag til programforbedringer.

Omfavn, andel av Enovas virksomhet og dimensjonering av søknadsbehandlingen

Årlig innvilget prosjektstøtte har i perioden 2002-2004 ligget på 50 – 104 millioner kroner. Dette utgjør om lag 20 % av Enovas samlede investeringsstøtte. Fra ERS framgår det at det pr. dato foreligger 322 saker, hvorav 180 er avslagssaker, 43 prosjekter er ferdigstilt og 99 prosjekter er i gang (i søknadsprosess eller innvilgede bevilgninger til prosjekter som skal settes i gang eller som er under utbygging).

Søknader og rapportering er basert på elektroniske systemer. Det er utviklet hjelpeverktøy for søkere som ligger elektronisk tilgjengelig i Enova sitt søknadssenter (web). ”Internrentekalkulatoren” er et sentralt verktøy for søkerne. (se kapittel II.5 for nærmere drøfting av nedfelte rutiner og retningslinjer for saksbehandling).

Med dagens søknadsomfavn gir programkoordinatorens rammer muligheter til å bruke i gjennomsnitt 7 timer pr. sak i søknadsbehandlingen. Dette inkluderer behandling, kommunikasjon med søker, kvalitetssikring, dialog med Enova, rapportering, mv. Selve søknadsbehandlingen lå i 2.søknadsrunde 2005 på et gjennomsnitt på 3,6 timer pr. søknad. Det er rom for å prioritere tidsbruken på søknadene etter kompleksitet gitt at den øvre rammen holdes. Saksansvarlig hos Enova er også involvert i søknadsbehandlingen. Saksansvarlig har andre funksjoner i søknadsbehandlingen (se beskrivelse under VI.4 som gir en nærmere beskrivelse av saksgangen og rutiner for å kvalitetssikre inndata).

Kontakt med aktørene og kjennskap til prosjektene før de kommer til søknad gir sakshandlerene god kunnskap om prosjektene før de kommer til endelig søknad. Vi har registrert at det i flere tilfeller er dialog i søknadsfasen, og at Enova bidrar med veiledning i prosjektutforming. Dette er tråd med valgte strategi i Enova, og er et tiltak for å øke kvaliteten i prosjektene det søkes investeringsstøtte om.

Krevende rollehåndtering

Nærhet til søkerne er en fordel for å bringe fram gode prosjekter. Samtidig kan det reises spørsmål ved om rådgiverne kan komme *for nær* prosjektene slik at prioriteringen av søknadene kan påvirkes av andre faktorer enn det som er lagt inn i kriteriene. *Vi har ingen indikasjoner eller mistanker om rolleblending*, men organiseringen av roller og ansvar i prosessen, kan gi rom for kritikk. Det er krevende å håndtere rollen som veileder i en søknadsprosess, samtidig som man på et senere tidspunkt skal behandle søknadene. Spesielt i søknadsbehandlinger der det er lagt opp til en betydelig bruk av kvalifisert skjønn, med lite nedfelte og prioriterte kriterier, og der små justeringer i sentrale størrelser kan gi store utslag med tanke på utfallet av søknadene, bør en større avstand mellom veileder- og saksbehandlerrollen tilstrebes.

Kravet om at en investeringsstøtte skal være utløsende på en investering er et krevende kriterium som i utgangspunktet er sårbart for gratispassasjer. Enovas mål og rapporteringskrav kan gi incentiver i systemet til å lete etter ”billige” resultat (energiresultat pr. støttekrone). Etterprøvbar og *tilgjengelig* dokumentasjon av vurderingene som er gjort gir muligheter til å dokumentere at støtten med rimelig grad av sannsynlighet faktisk har vært utløsende. Som vist i kapittel IV har ikke etterprøvbareheten i saksfremstillingene vært tilstrekkelig til at kriteriet utløsende effekt kan etterprøves. Manglende etterprøvbarehet av kriteriebruken og vurderingene som ligger bak innstillingene gjør det også vanskelig å vurdere hvordan rollene er håndtert.

Bruk av ekstern programkoordinator

Organiseringen med en ekstern programkoordinator fungerer etter våre vurderinger svært bra. Ulempen med å legge en såpass stor del av søknadsbehandling, rapportering og prosjektoppfølgning eksternt, er at Enova blir sårbare med tanke på kontinuitet hos programkoordinator. Det er også et spørsmål om varmegruppen er under kritisk grense for å kunne bygge opp en tilstrekkelig strukturkapital på varmeområdet internt i organisasjonen. Med strukturkapital menes at kunnskapsressurser legges inn i systemer, rutiner og teknologi som representerer faktiske mulige praksisformer for et foretak. For å bygge opp tilstrekkelig strukturkapital i en ny organisasjon som Enova, må den samlede kunnskapskapitalen være over et minimumsnivå. Vi vurderer nivået på kompetansen som mer enn tilstrekkelig, men ser at det til nå ikke har vært kapasitet til å bygge opp

strukturkapital internt i varmeprogrammet. Programmet er dermed sårbart for skifte av nøkkelpersonell.

Programkoordinator har et bredt spekter med oppgaver og skal blant annet følge opp prosjekter som går over flere år. Kompleksiteten i programkoordinators oppgaver vurderes å være av en slik art at det må påregnes relativt store transaksjonskostnader ved skifte av programkoordinatorer. Transaksjonskostnader kan oppstå både hos aktuelle søkere, prosjekteiere av pågående prosjekter og Enova. Disse forhold gjør at vi vurderer det som uheldig med årlige utlysninger av programkoordinatoroppgavene. Det bør vurderes en overgang til 3-årskontrakter, eventuelt med en exitmulighet dersom Enova har behov for noe handlingsfrihet på dette området.

VI.3.1 Drøfting: Organisering og dimensjonering

Basert på observasjoner, intervjuer og gjennomgang av saksdokumenter mener vi programmet har vært underdimensjonert vurdert i forhold til Enovas samlede ressurser, andel av Enovas samlede investeringsstøtte, andel av Enovas samlede resultatmål, søknadsmasse (omfavn og kompleksitet) og antall prosjekter som skal følges opp. Programrådet representerer 25 % av Enovas resultatmål og forvalter 20-25% av den samlede investeringsstøtten. Selv om varmegruppa mottar støttetjenester fra andre avdelinger (analyse, info, adm, IT mv) og ledergruppen, er det langt igjen til en rimelig andel av de 30 årsverkene Enova i avtale med OED kan dimensjoneres med.

Spesielt for perioden 2002-2004 med 0,5 og 0,7 årsverk (i tillegg til eksternt programkoordinator) kombinert med en operasjonalisering av søknadsbehandlingen der mye er lagt på saksbehandlers skjønn (jf kap.II), vurderer vi programområdet som underbemannet. Dette kan også forklare mangler i saksfremstillingen og manglende etterprøvnbarhet av grunnlaget for vurderingene som er vist i kapittel IV. Dersom det på et tidligere tidspunkt hadde vært utarbeidet rutiner og retningslinjer på nivå med det som ligger i dagens investeringsanalyseapplikasjon, kunne dette kompensert noe for lav bemanning.

Resultatene så langt i evalueringen viser at det fram til nå ikke er bygd opp tilstrekkelig strukturkapital i varmegruppen. Dette mener vi kan tilbakeføres til at gruppen har vært under kritisk grense for å kunne bygge opp tilstrekkelige systemer, rutiner og teknologi som representerer praksisformene som faktisk utøves. Dette gir høy sårbarhet for utskiftninger av nøkkelpersonell. På tross av lav bemanning ser vi at det er utviklet en regnearkbasert prosjektoppføljendatabase som fungerer sammen med saksbehandlerssystemet ERS. ERS er bygd opp og implementert i perioden som evalueres. Oppbyggingen av systemer og rutiner i Enova har rimeligvis også krevd ressurser fra varmegruppen.

Gitt at Enova skulle være operative fra 2002 og samtidig skulle bygge opp forvaltningssystemer og et kompetansemiljø, kan manglende etterprøvnbarhet og manglende konkretisering av hvordan kriteriene skulle håndteres (jf kap. II.5) mv forstås innenfor Enovas gitte rammer. Det må likevel vurderes som en svakhet at det ikke ble lagt større vekt på å bygge opp systemene og rutinene før utdelingen av investeringsstøtte ble satt i verk.

Det er utarbeidet en hensiktsmessig arbeids- og ansvarsfordeling mellom eksternt programkoordinator og Enovas varmegruppe. Dette bidrar til en effektiv ressursutnyttelse. Ulempen med å legge en såpass stor del av søknadsbehandling, rapportering og prosjektoppfølgning eksternt, er at Enova blir sårbare med tanke på kontinuitet hos programkoordinator.

Observasjoner i evalueringsperioden og varmegruppens markedsplaner viser at Enovas varmegruppe har høy aktivitet, møte- og informasjonsvirksomhet ute i markedet. Det legges mye ressurser i dialog og veiledning før prosjektene kommer til søknad. Dette kan gi bedre prosjekter og spare tid i selve søknadsbehandlingen og oppfølgingen av prosjektene. Knapp tid til søknadsbehandlingen kompenseres derfor noe av at prosjektene er kjent før de kommer som søknad. På den andre siden åpner veilederrollen og aktiviteter i markedet for å generere prosjekter, for en mulig rolleblanding i forhold til

søknadsbehandlingen. Selv om vi ikke har funn som tyder på uheldig rolleblanding, anbefaler vi at det gjennomføres tiltak som reduserer mulighetene for kritikk på dette området.

VI.4 Søknadsbehandlingen fra A til Å

I tabell VI.1 er det utarbeidet en oversikt over søknadsbehandling fra A til Å.

Faser	Oppgaver	Leveranser	Tidsbruk
1. Åpning av søknadsporteføljen	<ul style="list-style-type: none"> Arkivsekretær legger elektroniske søknad i ERS og gir en oversikt over søknadene Saksansvarlig importerer saken i ERS og åpner saken for programkoordinator + andre saksbehandlere Saksansvarlig + programkoordinator lager fremdriftsplan for søknadsrunden 	<ul style="list-style-type: none"> Liste over søknader m/ saksnr. fordelt på programområder: Arbeidsdokument for Enova ERS åpnet/saker gjøres tilgjengelig for programkoordinator 	Ca. 3 dager (?) etter søknadsfristens utløp
2. Oversikt over søknadene	<ul style="list-style-type: none"> Programkoordinator setter opp søknadsporteføljen, frist 2 dager fra mottak av saker Saksansvarlig ser over søknadene + søknadsporteføljen, og skriver søknadsnotat til viseadm. dir. m/kopi til program varme, ledergruppe og info 	<ul style="list-style-type: none"> Første utkast søknadsportefølge: Arbeidsdokument for Markedsgruppe Varme Søknadsnotat: Informasjonsdokument 	1 uke
3. Kvalitetssikring og søknadsbehandling av søknadsdata	<ul style="list-style-type: none"> Programkoordinator gjennomgår/kvalitetssikrer data i søknad, og vurderer søknad opp mot søknadskriteriene Programkoordinator etterspør manglende informasjon fra søker Saksansvarlig og programkoordinator avholder ukentlige telefonmøter Saksansvarlig holdes løpende oppdatert gjennom kopi av mail og per telefon Programkoordinator og saksansvarlig identifiserer interessante prosjekt for kundemøter 	<ul style="list-style-type: none"> Utkast innstillingsnotat: Arbeidsdokument for Markedsgruppe varme Utkast søknadsportefølge: Arbeidsdokument for Markedsgruppe Varme Arbeidsmøte m/søkere: Møteplan m innkalling av søkere 	3 uker
4. Arbeidsmøte	<ul style="list-style-type: none"> Programkoordinator og saksansvarlig gjennomgår alle søknader grundig, andre i Markedsgruppe Varme trekkes inn i enkeltsaker etter behov og interesse Kundemøter med søkere Søkere kontaktes via mail/ telefon i fbm kvalitetssikring av økonomidata til beregning av støttenivå i henhold til statstøtteregelverket og for eventuell annen søkerinformasjon Programkoordinator og saksansvarlig vurderer videre søknadsbehandling for hver sak Kort gjennomgang av alle søknader og videre søknadsbehandling med viseadministrerende direktør og Markedsgruppe Varme (1 – 2 timer) 	<ul style="list-style-type: none"> Aksjonsliste for videre søknadsbehandling: Arbeidsdokument for Programkoordinator og saksansvarlig 	2 dager
5. Avslutning søknadsbehandling	<ul style="list-style-type: none"> Programkoordinator leverer sin innstilling, - (oppdatert, innstillingsnotat og søknadsportefølge, samt innlegging av data i ERS <ul style="list-style-type: none"> Innstillingsnotatet er bygd opp på samme måte som ERS-faner, slik at avsnitt i innstillingsnotatet klippes rett inn i de respektive ERS-fanene. Alle hovedpunkter ved prosjektet skal oppsummeres i saksbehandlers vurdering, dette skal også inkludere vurdering av prosjektet i forhold til programets kriterier Saksansvarlig beregner endelig støttenivå i Enovas investeringsstøtteapplikasjon MV gjennomfører møte for endelig prioritering av prosjekt Saksansvarlig skriver hovedvurdering av prosjektet (saksansvarlig vurdering) og ferdigstiller ERS <ul style="list-style-type: none"> Saksansvarlig skriver innstillingsnotat til viseadministrerende direktør, med kopi til ledergruppe, Markedsgruppe Varme og Info 	<ul style="list-style-type: none"> Oppdatert innstillingsnotat – arbeidsdokument for Markedsgruppe Varme Oppdatert søknadsportefølge - arbeidsdokument for Markedsgruppe Varme Innstillingsnotat - informasjonsdokument ERS-rapport inkl. saksbehandlers og saksansvarligs vurdering vedtaksdokument Rapport fra investeringsapplikasjon med maksimalt støttenivå – vedtaksdokument 	innen 6 – 8 uker etter søknadsfrist
6. Ledermøtebehandling og styrebehandling	<p>Vedtak i ledergruppe – endelig vedtak for prosjekt med tilsagn under 5 MNOK</p> <p>Vedtak i styret – endelig vedtak for prosjekt med tilsagn over 5MNOK</p>		
7. Etterarbeid søknadsbehandling	<ul style="list-style-type: none"> Programkoordinator lager utkast til tilsagns- og avslagsbrev. Pr. 15.04.05 ble dette automatisk generert med bruk av data og tekst allerede lagt inn i ERS Saksansvarlig ferdigstiller tilsagns- og avslagsbrev, og organiserer signering og utsendelse Programkoordinator legger innstilte prosjekt inn i prosjektporteføljen for videre prosjektoppfølgning Saksbehandler, i samarbeid med info, initierer evt. pressemeldinger 	<ul style="list-style-type: none"> Tilsagnsbrev med følgebrev, spesielle prosjektvilkår og generelle regler Avslagsbrev 	

Tabell VI.1: Søknadsbehandlingen fra A til Å (Kilde: Notat fra Trude Tokle, Enova)

Oversikten viser at det er etablert en systematisk plan over søknadsbehandlingen med tydelige forventninger i forhold til tidsbruk og framdrift i søknadsbehandlingen. Samtaler med nøkkelpersoner hos Enova og programkoordinator viser at det er en felles forståelse av saksgangen og rollefordelingen i søknadsbehandlingen. Programkoordinatoren bekrefter at det aldri er usikkerhet om hva som skal gjøres og hva Enova forventer fra programkoordinator. Saksansvarlige hos Enova er tydelige og krever mye. Programkoordinator har en viss frihetsgrad til å tilpasse tidsbruken mellom prosjektene i forhold til prosjektenes størrelse og kompleksitet.

Observasjon: Programkoordinator viste i møte med evaluator at han hadde utarbeidet systematiske kriterier og rutiner for å gjennomføre den første screeningen av søknadene. Rutinene gir tillitt til at programkoordinator har en hensiktsmessig fordeling av tidsbruk innenfor de rammene han er gitt og at han arbeider etter rutiner som sikrer kvalitet (gitt ressursbruken) og en mest mulig lik behandling av søknadene.

Som det framgår av tabellen skal programkoordinator allerede etter en uke ha gjennomført en første screening av søknadene og gi en foreløpig tilbakemelding til saksansvarlig hos Enova. Denne rutinen gir saksansvarlig oversikt over prosjektene og eventuelle problemer m.h.t saksbehandlingen på et tidlig tidspunkt i prosessen.

Første søknadsnotat sendes til viseadministrerende direktør, infoavdeling mv, allerede første uken etter søknadsfristens utløp. Sakene og prosjektene som kommer til behandling er dermed tidlig introdusert i organisasjonen. Samtaler med nøkkelpersoner hos Enova viser at det er god kunnskap om prosjektene som er til behandling. Samtlige informanter har vist en imponerende kunnskap om enkeltprosjekt som er tatt opp under samtaler uten at det har vært varslet på forhånd hvilke saker som vil bli brakt fram.

Det bekreftes gjennom observasjoner og samtaler at sakene er vurdert og diskutert internt i Enova, og at en rekke momenter i forhold til kriteriene er drøftet. Dette kan forklare noe av bakgrunnen for mangelfull saksframstilling (jf kapittel IV).

Prosjekter med tilsagn over 5 millioner kroner skal igjennom en nærmere styrebehandling som krever ekstra forberedelse av Enovas saksbehandler. Saksansvarlig forbereder styrenotat og andre saksdokumenter som skal til styret.

Prosjekter som "helt sikkert" skal avslås skrelles bort så tidlig som mulig i prosessen. På denne måten frigjøres tid til de øvrige søknadene. I henhold til nedfelte rutinebeskrivelser for søknadsbehandling under varmeprogrammet systematiseres prosjektene i tre kategorier A, B, og C, hvorav kategori C er de som helt sikkert ikke oppfyller kriteriene til støtte. Dette vurderer vi som en hensiktsmessig og kostnadseffektiv tilnærming i startfasen.

VI.4.1 Behandlingstid

Enova har gått ut med at søkere kan forvente en behandlingstid på 6 uker.

Stikkprøver i ERS viser at Enova, i alle fall i den senere tid, stort sett overholder målet om 6 ukers behandlingstid. Der saksbehandlingstiden overskrides er dette som regel knyttet til forhold hos søker og behov for innhenting av opplysninger ut over det som ligger i søknadsdokumentene. Intervjuene bekrefter at søkerne er tilfreds med saksbehandlingstiden. Stikkprøver fra ERS tyder på at søknadsbehandlingstiden er forbedret over tid.

Med de ressursene Enova har tilgjengelig til søknadsbehandling vurderes saksbehandlingstiden som svært tilfredsstillende.

Programkoordinator peker i sin rapport fra 1.07.2005 på at kvaliteten på søknadene generelt er bra, men at de fleste søknadene mangler aktuelle utredninger som dermed må purres opp etter søknadsfristen. Dette stjeler tid fra den konkrete søknadsbehandlingen. Nåværende programutlysning er tydeligere på krav til vedlegg og dokumentasjon i forprosjektrapporten. Dette viser at Enova evner å utvikle sine systemer på grunnlag av observasjoner fra markedet og saksbehandlerne.

Intervjuene med markedsaktørene bekrefter at behandlingstiden er tilfredsstillende, og at Enovas behandlingstid ikke forsinker prosjektene. Aktører som er misfornøyd med søknadsbehandlingstiden kan ha erfaringer fra prosjekter som går lengre bakover i tid, eller ha erfaringer fra komplekse saker der det har vært behov for informasjonsinnhenting

og prosesser utover det som framgår av søknadene. I følge programkoordinator var det noen oppstartsproblemer med å få ERS til å fungere. Dette førte til noe mer bruk av tid i begynnelsen. Problemene ble utbedret slik at ERS og varmegruppens prosjektporteføljedatabasen¹⁴ til sammen fungerer som effektive hjelpemidler i saksbehandlingen.

VI.4.2 Avslagskriterier, og omgjøring underveis

Opplagte prosjekter som skal ha avslag lukes ut tidlig i prosessen. Noen av disse prosjektene henvises til andre programmer under Enova, mens andre betraktes som umodne. Dersom et prosjekt avslås fordi det er umodent, forsøker Enova å gi råd og forbedringsforslag i avslagsbrevet, samt signalisere en åpning for ny søknadsbehandling.

Andre prosjekter kan bli avslått fordi de vurderes som lønnsomme uten støtte. Ved slike prosjekter forsøker Enova å påpeke lønnsomheten i prosjektet slik at avslagsbrevet kan nyttes som et "verdipapir" og bidra til å utløse lån fra ordinære låneinstitusjoner. Enova fungerer dermed som en kvalitetssikrer på områder der opplevd risiko kanskje i noen tilfeller er høyere enn den reelle risikoen. Finansieringsinstitusjoner har ofte ikke kompetanse på området og vil derfor vektlegge Enovas vurderinger. En kvalitetssikring av lønnsomheten kan dermed være indirekte utløsende for et investeringsprosjekt selv om prosjektet ikke mottar støtte fra Enova. Vi har funnet et eksempel der Enovas vurdering kan ha hatt betydning for innvilgning av lån. Slike effekter av Enovas virksomhet blir ikke registrert eller rapportert i Enovas resultatrapportering.

Etter våre vurderinger kan Enovas rolle som kvalitetssikrer av prosjekter m.h.t lønnsomhet og teknologivalg vurderes utvidet. Det bør vurderes om denne rollen kan styrkes utover det å lage avslagsbrev som kan fungere som "verdipapir". En kvalitetssikring av prosjekter kan redusere opplevd risiko tilstrekkelig til å fungere utløsende på en investering. Dersom en slik rolle skal utvides må det settes høye krav til kvalitetssikringen for å bevare tilliten i finansmarkedet.

Endringer som følge av vurdering av baseline og klargjøring av prosjektgrense

Prosjektgjennomgangen viser også prosjekter som først innstilles på avslag, men som deretter endres og får tilsagn. Et eksempel på en slik sak er varmpumpe til et oppdrettsanlegg for Kveite (03/812 VP Tustna Kveitefarm ASA). Støtte til varmpumpe i dette prosjektet ble først avslått fordi Enova ikke så at den presenterte løsningen var et alternativ (i praksis viser dette at Enova i dette prosjektet vurderte baseline og gav avslag til å finansiere baseline). Etter dialog med søker kom Enova fram til at de kunne innvilge støtte til *merinvesteringskostnadene* mellom varmpumpe med NH₃ og HFK som arbeidsmedium. Varmepumpe med NH₃ har nesten dobbelt så høy årsvarmefaktor som HFK som arbeidsmedium. Investeringsprosjektet Enova vurderte ble dermed merkostnadene ved NH₃ kontra HFK. I dette prosjektet har Enova trukket en prosjektgrense for investeringsprosjektet og det tilhørende energieresultatet.

Selve prosjektet som merinvesteringen ved NH₃-varmpumpen inngår i, vurderes av Enova å ha en høy risiko. I følge saksansvarlig ble risikoen vurdert og Enova bestemte seg for å ta risikoen. Positive ringvirkninger, og de positive miljøkonsekvensene ved å erstatte bruk av et arbeidsmedium med høy drivhuseffekt med et arbeidsmedium uten drivhuseffekter, er sentralt i begrunnelsen bak hvorfor Enova tar en høy risiko i dette prosjektet.

¹⁴ Med prosjektporteføljebasen menes regnearket som er utviklet som prosjektstyringsverktøy.

Behandlingen av dette prosjektet viser at Enova, ved å vurdere prosjektet i forhold til baseline, trekke prosjektgrenser i forhold til investeringsprosjektet, og vurdere risikoene i forhold til potensielle positive ringvirkninger, har foretatt en godt begrunnet endring av en foreløpig avslagsinnstilling. En merknad til behandlingen er at det ikke var mulig å lese begrunnelsene og gangen i prosjektet gjennom innstillingsnotat og rapport. Tilleggsopplysninger fra programkoordinator og saksansvarlig (som for øvrig var svært samstemte) var nødvendig for å finne ut av bakgrunnen for at prosjektet ble endret fra avslag til innvilget.

Endring av innstillinger i ledergruppen / styret

Vi har funnet prosjektseksempler der saksansvarligs innstilling er endret i ledergruppen eller i styret. Dette viser at ledergruppen og styret gjør egne vurderinger av vektleggingen av kriteriene og/eller gjennomfører etterkontroll av forutsetninger, og beregninger som gir grunn for en annen konklusjon m.h.t støtte enn det saksansvarlig har kommet fram til.

Det antas at bakgrunnen for endringene er dokumentert i referat fra ledergruppen og styret. Fra saksinnstillingene er det vanskelig å se om det er endrede forutsetninger, grunnlag bak beregningene eller om det er en annen vektlegging av kriteriene som er årsaken til at det gjøres andre vedtak enn det saksansvarlig har innstilt på.

Avslagsbrevene er i store trekk godt begrunnet i forhold til utlyste kriterier. Intervjuene med markedsaktører bekrefter dette inntrykket. Enova viser at de gjennom dialog med søker er åpne for å revurdere prosjektene etter første innstilling.

En stikkprøve av et prosjekt med omgjort resultat i løpet av behandlingsprosessen, viser at det ligger grundige vurderinger i forhold til kriteriene bak omgjort innstilling hos saksansvarlig (men endringen og nye vurderinger, eller hvilke kriterier som har vært utslagsgivende, er ikke tilfredsstillende dokumentert i innstillingsdokumentene). Gjennomgangen viser at det foregår en grundig prosess etter den første søknadsgjennomgangen og at innhenting av informasjon og nye vurderinger kan gi et annet resultat enn det som framkommer gjennom første gjennomgang.

Det er eksempler på at innstillinger er omgjort på ledergruppe og/eller styrenivå. Vurderingene som ligger bak disse endringene framgår ikke av saksrapportene på prosjektene.

VI.4.3 Bruk av kriteriene i innvilgede prosjekter – kvalitetssikringsrutiner

Utløsende effekt er et absolutt kriterium for støtte. Dette kriteriet er i hovedsak håndtert gjennom internrenten. Internrenten reflekterte tidligere aktørenes avkastningskrav der projektrisikoen ble tatt hensyn til i avkastningskravet. Det er generelt vanskelig å se hvordan risiko faktisk er behandlet før den nye investeringsanalyseapplikasjonen ble tatt i bruk. Manglende systematikk for behandling og vurdering av ulike typer risikoelement bekreftes gjennom dokumentanalysen (kap.II), prosjektgjennomgangen (kap.IV), intervju med markedsaktørene (kap.V) og i samtaler med Enovas saksbehandlere.

Vi vurderer det som en svakhet ved den tidligere behandling at det ikke har vært utarbeidet retningslinjer for hvordan kriteriet om utløsende effekt skal håndteres (se drøfting under kapittel II.5). Det er også uklart hvorvidt det er utarbeidet retningslinjer m.h.t til hvilke (og hvor høye) risikokostnader Enova aksepterer i utmåling av støtte. Konkurransen mellom prosjekter med ulik grad av risiko krever retningslinjer i forhold til hvordan risiko skal håndteres i søknadsvurderingen.

Samtaler med saksansvarlig og programkoordinator tyder på at det er, og har vært, høy bevissthet i forhold til å tenke på og vurdere hva som hadde skjedd uten støtte. Det har også vært fokus på å vurdere hva som er en nødvendig merinvestering for å løse ut et energieresultat.

Fram til 2005 forelå det ikke rutiner eller retningslinjer for å dokumentere vurderingene. Saksgjennomgangen viser en litt tilfeldig behandling i forhold til prosjektavgrensninger, vurderinger med utgangspunkt i baseline og hvordan risikoen er behandlet med tanke på fastsettelse av støttebeløp. Prosjektgjennomgangen viser eksempler på prosjekter der dette er gjort (eksempel Kveite foran) og prosjekter der det ikke er gjort (se IV.4)

Investeringsanalyseapplikasjonen som er utviklet og tatt i bruk våren 2005 legger opp til en mer systematisk og etterprøvbar behandling av kriteriet utløsende effekt. I motsetningen til tidligere, baseres avkastningskravene nå på eksogent fastsatte verdier. Dette øker etterprøvbareheten i forhold til tidligere, der mer var overlatt til saksbehandlerens skjønn og søkers oppgitte avkastningskrav.

De nye rutinene gir dessuten tydeligere retningslinjer i forhold til risikovurdering og det stilles krav om beregninger i forhold til referansealternativet (baseline).

Denne evalueringen strekker seg ikke langt nok til å kunne gi en rettferdig vurdering av om den nye investeringsanalyseapplikasjonen fungerer etter intensjonene. En eksplisitt vurdering av dette bør gjennomføres etter et års bruk for å høste erfaringer og eventuelt foreta forbedringer.

Ringvirkninger er en vesentlig del av rasjonale bak Enova og også for utformingen og prioriteringene under varmeprogrammet. Hvordan dette kriteriet faktisk er håndtert og hvilken vekt det har hatt i prioriteringene er vanskelig å lese av dokumentasjonen. Derimot observerer vi et sterkt fokus på ringvirkninger i samtaler med Enova. I en del innstillingsdokumenter er ringvirkningen kvantifisert, men det er vanskelig å se hvilken betydning det kvantifiserte tallet faktisk har hatt. I andre tilfeller (eksempel Kveite foran) er ringvirkninger i markedet opplagt en sentral del av begrunnelse for å innvilge prosjektet, uten at det framgår av saksinnstillingen at dette har vært et tungtveiende kriterium for innvilgning av støtte på tross høy risiko ved prosjektet.

Det kan synes som saksbehandlerne er usikre i forhold til å rapportere kvalitative vurderinger, men derimot føler større trygghet der eventuelle ringvirkninger kan gis et tall (energimessige ringvirkninger). Etter våre vurderinger kan det være vel så store ringvirkninger av prosjekter der ringvirkningene ikke lar seg kvantifisere som i tilfeller der de til en viss grad kan kvantifiseres (med et svært usikkert tall).

Samtaler med aktørene viser at de ikke har lagt vekt på å redegjøre for ringvirkninger i søknadene. Flere aktører gir imidlertid uttrykk for mulige ringvirkninger som med fordel kunne vært beskrevet i søknaden og vært en hjelp for Enova, når ringvirkninger skal vurderes. Dersom ringvirkninger er et kriterium det skal tas hensyn til for å yte tilsagn bør de beskrives/dokumenteres. En kvalitativ beskrivelse gir ofte mer verdi (og er mindre resurskrevende) enn forsøk på å kvantifisere størrelser som vanskelig lar seg måle. For å forenkle beskrivelsen og vurderingen av hvilke type ringvirkninger som skal beskrives, kan det utarbeides en begrunnet sjekklister og katalogisering over ønskede ringvirkninger. Dette kan forenkle saksbehandlingen. Det vil også bli noe enklere å foreta en ex.post evaluering av om noen av de vektlagte ringvirkningene med en viss sannsynlighet kan sies å være oppnådd. Markedstransformasjon er en vesentlig begrunnelse for Enovas virksomhet. Effekter utover de direkte energieresultatene bør derfor kunne beskrives og dokumenteres.

Det kan diskuteres om ringvirkninger bør vurderes på prosjekt og/eller programnivå. Gjennomgangen av programutformingen viser at flere typer ringvirkninger har stått som kriterium i utlysningen (selv om de ikke omtales som ringvirkninger). Nåværende utlysning oppgir at ringvirkninger er et kriterium og gir eksempler på noen typer ringvirkninger. Hvordan kriteriet er brukt og hvilken betydning det har hatt for den enkelte prosjektsøknad, eventuelt i konkurranse med andre prosjekter, burde derfor vært dokumentert på prosjektnivå.

VI.4.4 Nærmere om kvalitetssikringsrutinene

I tabell VI.1 fremgår det, at det særlig i fase tre skjer en kvalitetssikring av søknadsdataene: "kvalitetssikring og søknadsbehandling av søknadsdata". En stor del av ansvaret for denne delen av kvalitetssikringen ligger hos programkoordinatorer. Det er som vist foran klare ressursbegrensninger i forhold til hvor mye tid programkoordinator kan prioritere på å hente inn dokumentasjon som muliggjør en grundig kvalitetssikring av samtlige søknader.

Kvalitetssikringen er et ledd i programkoordinatorers utarbeidelse av det 1. utkast til innstillingsnotat, som fungerer som et arbeidsdokument til Enovas markedsgruppe varme. I denne perioden er det tett dialog mellom saksansvarlig og programkoordinator. Saksansvarlig er løpende orientert om hvilke tilleggsopplysninger som hentes inn fra søkerne, og kan også påvirke hvilke tilleggsopplysninger programkoordinator skal hente inn.

Det fremgår av vår i gjennomgang av 1. utkast til innstillingsnotat og revidert utkast til innstillingsnotat (fra programkoordinator), at Enovas saksansvarlig og programkoordinator lager ytterligere justeringer og informasjonsinnhentning fra aktørene. Dersom det foretas endringer ift. 1. utkast til innstillingsnotat er det angitt hvordan den nye informasjon er fremskaffet (det henvises til mail-kommunikasjon, telefonsamtaler mv.). Henvisningene viser at endringer i opprinnelig data/informasjon i søknadene er etterprøvbare og godt dokumentert.

I fase fire gjennomføres det arbeidsmøte mellom programkoordinator og saksansvarlig der søknadene med grunnlag gjennomgås. Det avholdes også møte med utvalgte søkere. Økonomidata og beregninger gjennomgås i henhold til regelverk, og det gjennomføres en kvalitetskontroll av grunnlaget for beregning av støttenivå. Dersom resultatene avviker i forhold til søkers beregninger kontaktes søker. I denne fasen trekkes det på andre ressurspersoner i Enova etter behov og interesse. Saksansvarlig er sentral i denne fasen.

Fase fem består av etterarbeid og utarbeidelse av innstillinger. I denne fasen gjøres også den endelige beregningen av støttebeløp gjennom investeringsstøtteapplikasjonen (ny rutine fra april 2005). Deretter går innstillingen til ledergruppen og/eller styret.

Vår gjennomgang av saksbehandlingen viser at kvalitetssikringsrutinene fanger opp konkrete feil og mangler i data/informasjon som søker legger til grunn for sine vurderinger.

Svakhetene i kvalitetssikringen er knyttet til manglende systematikk og rutiner for å kvalitetssikre baseline, investeringens prosjektavgrensning og behandlingen av risikoelementene i prosjektene.

Informasjon og opplysninger fra søker dokumenteres. Saksbehandlers vurderinger og vektlegging av kriteriene er mindre etterprøvbare. Gjennomgangen viser også at det er foretatt vurderinger som ikke er dokumentert i saksfremstillingen. Samtaler med saksansvarlig og programkoordinator viser at det ligger en felles forståelse av hvilke vurderinger som er gjort.

VI.4.5 Rapportering

For å oppfylle vilkår for tilskudd har Enova følgende rapporteringskrav til tilskuddsmottaker:

- Prosjektansvarlige skal sende Enova framdriftsplan/aktivitetsrapport senest innen den 10. juni og 10. desember hvert år. Sekundært kan det avtales kvartalsvise rapporteringer (10. mars, 10. juni, 10. september og 10. desember) hvert år inntil prosjektet er avsluttet
- Søker skal rapportere årlig energieresultat til Enova inntil forpliktet energieresultat er oppnådd

- Sluttrapport (Resultatrapport og revisorgodkjent Fremdrifts- og regnskapsrapport) skal være Enova i hende senest en måned etter at anlegget er ferdigstilt

Framdrifts- og regnskapsrapport

I framdrifts- og regnskapsrapport skal tilskuddsmottaker/prosjektleder lage en rapportering av kostnadmessige og finansieringsmessige forhold, framdrift og aktivitet for prosjektet. Rapporteringen fungerer også som utbetalingsanmodning.

Framdrifts-/aktivitetsrapport skal angi hvorvidt prosjektet er i samsvar med siste godkjente framdriftsplan (tidsplan for gjennomføring av prosjektets del- og hovedaktiviteter/milepæler som er avtalt mellom partene). Dersom det fremkommer avvik i framdriftsplan og dette påvirker forventet sluttdato for prosjektet skal dette angis og det skal umiddelbart sendes søknad om godkjenning av ny plan til Enova. Dersom endringene i framdriftsplanen ikke forventes å påvirke forventet sluttdato for prosjektet skal det likevel angis hvordan endringene påvirker aktivitets- og utbetalingsplanen for prosjektet.

I tillegg skal det rapporteres hvorvidt prosjektet har endret seg i forhold til prosjektbeskrivelsen som lå til grunn for tilsagnsbrevet med hensyn til oppnådd energibesparelse i kWh. Som minimum skal rapporten inneholde:

- Oversikt over totalt tilskudd
- Akkumulerte kostnader og resultater og aktiviteter pr. rapporteringsdato
- Gjenstående kostnader og aktiviteter i forhold til et tilsagn
- Prognose for gjenstående kostnader og aktiviteter
- Framdriftsplan for gjenstående aktiviteter
- Utbetalingsanmodning for rapportperioden

Sluttrapportering

Ved prosjektets avslutning skal tilskuddsmottaker i tillegg til å sende en revisorbekreftet Framdrifts- og regnskapsrapport, utarbeide en resultatrapport som skal inneholde:

- Oppnådde resultater i forhold til kontraktfestede hoved- og delmål
- En samlet framstilling av utførelse av prosjektet
- Et kortfattet sammendrag av prosjektets omfang, utførelse og resultater som er egnet for publisering (for eksempel over internett) av Enova (1/2 til 1/1 side)

Revisjonsbekreftelse. Regnskapsrapporten som ligger til grunn for sluttrapporten skal være bekreftet av prosjektansvarliges valgte revisor. Bekreftelsen innebærer at revisor har gjennomført følgende revisjonshandlinger:

- Påsett at virksomheten har etablert systemer for registrering, behandling og rapportering av prosjektkostnader for de enkelte prosjekter i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og ”Generelle regler for tilskudd fra Energifondet”
- Påsett at de rapporterte prosjektkostnader er i samsvar med faktisk registrerte kostnader i henhold til virksomhetens regnskapssystem
- Påsett at virksomheten har etablert kontrollsystem som innebærer kontroll av at kostnader som registreres i regnskapssystemet på det aktuelle prosjekt
- På stikkprøvebasis kontrollert at belastede kostnader faktisk er godkjent av prosjektansvarlig, at kostnadene synes aktuelle for prosjektet, at kostnadene er registrert i riktig regnskapsperiode og at kostnadene er registrert med riktig beløp

Utbetaling. Tilsagnsbrevet må være underskrevet av prosjektansvarlig og returnert til Enova før utbetaling kan finne sted. Med mindre annet er skriftlig avtalt skjer utbetaling etterskuddskvis på grunnlag av utbetalingsanmodning i regnskapsrapport.

Utbetaling finner sted når regnskapsrapport og framdrifts-/aktivitetsrapporten (evt sluttrapport) er godkjent av Enova. Under forutsetning om at prosjektansvarlige har gitt

fyllestgjørende og kontrollerbare opplysninger i rapportene skal utbetaling av tilskudd skje senest 30 dager etter at Enova har mottatt rapporten. 20 % av totalt tilskudd holdes tilbake inntil sluttrapport er levert og godkjent av Enova.

Vurdering av prosjektoppfølgning og oppfølging av rapportering

Så langt vi har fått oversikt er mesteparten av prosjektoppfølgningen plassert hos programkoordinator. Besøk hos programkoordinator, kombinert med gjennomgang av rutiner og dokumentasjon i forbindelse med prosjektgjennomgang, viser at det er utarbeidet effektive og oversiktlige systemer for prosjektoppfølgning. Prosjekteiere får tilsendt (elektronisk) mal og disposisjon sluttrapportering. Prosjekter som ikke rapporterer purres opp. På tross av dette registrer vi at det mangler noen rapporter.

Fra programkoordinators porteføljerapportering pr. 30.juni 2005, registrerer vi at det er 98 aktive prosjekter, 9 avsluttede og 9 avbrutte prosjekter i perioden det rapporteres fra. Dette viser at det er en betydelig mengde prosjekter som skal følges opp m.h.t utbetalingsanmodninger, rapportering og oppfølging av framdrift. I perioden er det også gjennomført 5 befaringer ute på igangsatte prosjekter.

Systemene og rutine for prosjektoppfølgning vurderes som effektive. Det er vanskelig å se at det kan være noen vesentlige forbedringspunkter m.h.t tidseffektivisering i programkoordinators prosjektoppfølgning og oppfølging av rapportering. Dersom det er ønskelig med en bedre oppfølging av rapportering slik at flere prosjekter rapporterer inn i forhold til kontrakt, må det legges mer ressurser i prosjektoppfølgningen. Eventuelt kan det vurderes om rapporteringskravene kan forenkles slik at terskelen for innrapportering blir lavere sett fra prosjekteiers side.

Rapporteringen tilfredsstillende kravene gitt i eksterne styringsdokumenter (Energifondet, avtale med OED og økonomireglement) som stilles til mottakere av statlige støtteordninger.

Enovas saksbehandler demonstrerte bruken av varmegruppens to hovedverktøy i prosjektoppfølgningen;- varmegruppens prosjektporteføljedatabase og saksbehandlingssystemet ERS. Prosjektporteføljedatabasen er et verktøy som er en videreutviklet arv fra NVE sin støtteordning. Saksbehandler hos Enova viste at prosjektporteføljedatabasen og ERS til sammen, danner et effektivt verktøy for å følge opp og finne fram saksinformasjon om de enkelte sakene. Verktøyet fungerer som et hensiktsmessig verktøy i prosjektoppfølgningen og som et grunnlag for dialog og rapportering mellom involverte parter i søknadsbehandlingen og prosjektoppfølgningen.

VI.4.6 Eksterne informasjons- og markedsføringsaktiviteter

Vi registrer høy direkteaktivitet ute i markedet gjennom presentasjoner, møter og direkte informasjon rettet mot prioriterte aktører i målgruppen. Høy aktivitet i markedet for å generere prosjekter, og da fortrinnsvis prosjekter med identifiserte ringvirkninger, er i tråd med prioriteringer i overordnede styringsdokumenter.

Det har vært gjennomført en informasjonskampanje som har hatt fokus på bioenergi og biobrensel fra norske skoger. Søknadsmengden viste en økning etter kampanjen.

Varmemarkedet er fremdeles umodent i Norge. Enova er en fersk institusjon. Informasjon gjennom ulike aktiviteter vil etter våre vurderinger fortsatt være nødvendig. Det er observert at det er en høy opplevd risiko i markedet. Informasjon og kunnskapsoverføring, eksempelvis gjennom informasjon om "best case" slik det i dag gjøres, kan være et virkemiddel for å redusere opplevd risiko som ikke er reell.

VI.5 Oppsummerende drøfting - økonomi og produktivitet

VI.5.1 Søknadsbehandlingen

I evalueringen av saksbehandlingen vil vi ta utgangspunkt i følgende to spørsmål som refererer til det vi innledningsvis omtalte som økonomi og produktivitet:

- i. Er det avsatt tilstrekkelig ressurser til søknadsbehandlingen til å sikre en tilfredsstillende kvalitet på søknadsbehandling?
- ii. Gitt ressursene som i perioden har vært brukt på søknadsbehandling, er søknadsbehandlingen tilfredsstillende? Er det rimelig grunn til å anta at samme kvalitet kunne vært oppnådd med lavere ressursbruk?

Det vil alltid være en vurdering m.h.t til hvor mye ressurser som skal brukes for å redusere sannsynligheten for gratispassasjerer, sikre at de støtteberettigede får ”riktig” støttenivå og at det er de riktige prosjektene som faktisk utløses.

Evalueringen har vist at søknadsbehandlingen har vært lite transparent og hatt en lav grad av etterprøvbarhet i forhold til bruk av de til enhver tid gjeldende kriterier og signaler gitt i utlysningsteksten. Mye av dette mener vi kan tilbakeføres til manglende standardiserte normer og retningslinjer for hvordan kriteriene skal behandles i søknadsbehandlingen, og lav bemanning. Det har ikke vært utarbeidet rutiner eller retningslinjer for vurdering av baseline, eller for hvordan et investeringsprosjekt som vurderes skal avgrenses. Det er heller ikke gitt retningslinjer i forhold til hvordan ringvirkninger og risiko skal vurderes.

Kriteriet om utløsende effekt ble fram til 2005 vurdert med utgangspunkt i søkerens oppgitte krav til avkastning og kontroll av søkers beregning av internrente. Dermed ble mye overlatt til saksbehandlernes skjønn.

Markedsaktørene uttrykker stor tilfredshet med sin kontakt med Enovas saksbehandlere og programkoordinator. Enova oppfattes som troverdig og seriøs i søknadsbehandlingen. Dette tyder på at saksbehandlerne har forvaltet sitt skjønn på en god måte, på tross av lav etterprøvbarhet i saksdokumentasjonen. Intervju med saksbehandlere og ledelse i Enova viser høy sakskunnskap og at det er gjort en rekke vurderinger som ikke er dokumentert i saksinnstillingene/rapportene.

I forhold til at det er valgt en behandlingsform som i såpass stor grad baseres på søkers informasjon og saksbehandlers skjønn, mener vi at det burde vært prioritert mer ressurser på saksbehandling og kvalitetssikring. Alternativt kunne det vært prioritert mer ressurser på å utarbeide en ”eksogen base” med standardisert prosedyrer og fastsatte retningslinjer for prosjektavgrensning, vurdering i forhold til baseline, vurdering og dokumentering av ringvirkninger, vurdering og behandling av ulike risikoelement, mv. Dette ville økt saksbehandlingens etterprøvbarhet og sikret en systematisk og ensartet vurdering i forhold til kriteriene.

Vi ser at saksfremstillingen er forbedret underveis i takt med at området er tilført mer ressurser (fra 0,5 stilling i 2002 til 1,5 stilling i 2005).

Fra våren 2005 er det utarbeidet en investeringsanalyseapplikasjon der avkastningskravet settes eksogent og den prosjektspesifikke risikoen behandles i kontantstrømanalysen (jf.kap.II). Det vurderes som en styrke at det er gjennomført forbedringer underveis. Svakheterne ligger i at det ikke ble satt inn tilstrekkelige ressurser på et tidligere tidspunkt.

Gitt ressursrammen varmeprogrammet har hatt tilgjengelig til søknadsbehandling vurderes prosessen og systemet for gjennomstrømming som effektiv. Behandlingstiden er rimelig. Det er neppe hensiktsmessig med en behandlingstid som ligger under 6 uker. Gjennomgangen av utvalgte saker viser at rutine og prosessene for kvalitetssikring fungerer i forhold til å fange opp vesentlige mangler i tallgrunnlaget og beregningene søkerne leverer. Det er neppe mulig å forvente eller kreve en bedre kvalitetssikring gitt dagens ressursramme og tilgjengelige verktøy og retningslinjer for søknadsbehandlingen.

Selv innenfor dagens rammer mener vi det kunne vært mulig å gi en bedre og mer etterprøvbar saksfremstilling (særlig i de eldste sakene). Gjennom evalueringen har vi funnet mye ”taus” kunnskap, felles standarder og felles forståelse av ”rimelig” nivå på en del eksogene størrelser. Denne kunnskapen ser ut til å bli brukt aktivt i søknadsbehandlingen og fortjener å bli dokumentert.

De formelle sidene knyttet til programutlysning, kontrakt, eller generell, ”kundebehandlingen”, er godt ivaretatt. Enovas rådgivere fremstår som entusiastiske pådrivere i markedet.

VI.5.2 Rapportering

Enovas rapporteringskrav er rimelige og i tråd med overordnede krav. Det må kreves rapportering fra prosjekter som mottar statlig investeringsstøtte. Det kan vurderes om noen av innspillene fra markedsaktørene (jf kapittel V) kan nyttes til å forenkle rapporteringen slik at terskelen for rapportering blir lavere.

Prosjektoppfølgingen og oppfølging av rapportering vurderes som effektiv gitt de ressursene som er tilgjengelig.

VI.5.3 Organisering, roller og etterprøvbarhet

Varmegruppen har høy aktivitet i markedet for å generere prosjekter. Det gis også veiledning og oppfølging i prosjektutformingen før prosjektene kommer som søknad. Dette er i tråd med valgte strategi og kan øke kvaliteten på prosjektene. Samtidig gir det en krevende rollehåndtering. Det bør tilstrebes en større avstand mellom rådgiverrollen i prosjektutformingen og søknadsbehandlingen av de samme søknadene. Som et minimumskrav bør saksinnstillingene gjøres mer transparente og etterprøvbare.

En mulig måte å øke kvaliteten på saksfremstillingen er å la en tredjepart i systemet kvalitetssikre saksfremstillingen, beregningene og håndteringen av kriteriene før innstillingene går til ledergruppen/styret. Dersom saken er godt fremstilt bør dette kunne gjennomføres uten for stor tidsbruk. Tiltaket vil kunne øke bevisstheten i forhold til dokumentasjon og bidra til at mer av den ”tause” kunnskapen blir dokumentert. For at en slik kvalitetskontroll skal ha effekt, bør tredjemann kun lese innstillingsrapporten (eller det dokumentet som samler alle relevante opplysninger og vurderinger) *uten* en medfølgende muntlig forklaring.

En større bruk av ”veiledende” eksogene data og forutsetninger i søknadsbehandlingen, der saksansvarlig må dokumentere bakgrunn for eventuelle avvik i forhold til veiledende størrelser, vil også redusere mulighetene for rolleblanding. Avskrivningstid, teknisk og økonomisk levetid, priser på konkurrerende energikilder (el, olje, gass), pris på avfall, etc, er størrelser som inngår i flere beregninger og som Enova kan sette veiledende størrelser på. Geografiske, lokal- eller prosjektspesifikke forhold som påvirker en eller flere størrelser bør gis en eksplisitt begrunnelse.

Samtaler med nøkkelpersoner viser at det ligger en ”taus” veiledende ”eksogen plattform” med sentrale forutsetninger og nivå på sentrale faktorer. Avvik fra disse må begrunnes av søker, og må justeres dersom de ikke kan gis en tilfredsstillende begrunnelse.

Samme krav bør stilles til saksfremstillingen. Det bør være uproblematisk å formalisere rutinene og sikre at den eksogene plattformen brukes på samme måte, der begrunnelsen for avvik synliggjøres i saksfremstillingen. Dette vil også bidra til å synliggjøre og begrunne den interne konkurransen mellom prosjektene.

Etterprøvbar dokumentasjon av hvordan kriteriene faktisk er brukt, samt et tilgjengelig grunnlag for etterberegninger, er ett annet tiltak for å redusere faren for rolleblanding og/eller mulighetene for gratispassasjerer. Som det framgår av kapittel IV har det vært en sterk forbedring på dette punktet.

Ledergruppen og styret har et ansvar for å etterspørre begrunnelser i forhold til kriterier og grunnlag for beregninger som muliggjør etterkontroll¹⁵. Fram til 2005 tilfredsstillte ikke den samlede saksfremstillingen rimelige krav til etterprøvnbarhet. Selv om all kommunikasjon med søker er arkivert, og dokumentasjonen er etterprøvnbar, er det mangler i systematikken og dokumentasjonen av de endelige vurderingene som ligger til grunn for et vedtak. Dette utelukker ikke at det kan være lagt fram tilstrekkelig muntlig informasjon, eller annen informasjon i form av presentasjoner som har muliggjort etterkontroll av forutsetninger og beregninger.

Det er foreløpig bygget opp lite strukturkapital i varmegruppen. Et system som i stor grad er operasjonalisert gjennom bruk av saksbehandlerens kvalifiserte skjønn og kompetanse, er sårbart med tanke på utskiftninger av nøkkelpersonell. En formalisering og nedfelling av all "taus" kunnskap med tilhørende retningslinjer, vil kunne redusere varmegruppens sårbarhet. Økt kapasitet (varmegruppen tilføres mer ressurser i løpet av høsten 2005) vil også kunne øke kvaliteten på oppgavene som i dag gjennomføres og gi rom for oppbygging av strukturkapital.

VI.6 Konklusjon og anbefalinger

Den samlede ressursinnsatsen i søknadsbehandlingen vurderes å ligge under det som kan betraktes som en hensiktsmessig ressursbruk m.h.t kvalitet. Etterprøvnbarheten i saksbehandlingen har vært for lav. Selv om det gjennom perioden er gjennomført store forbedringer, kan fremdeles etterprøvnbarhet i forhold til premisene for beregningene i søknadsbehandlingen økes.

En forholdsvis stor andel avbrutte prosjekter i enkelte kategorier (jf kap.VII) er et tegn på at det ikke er lagt tilstrekkelig ressurser i risikovurdering og oppfølging av prosjektkategorier med høy usikkerhet. Det er neppe optimalt å fjerne alle usikkerhetsmoment, men det kan være direkte lønnsomt å bruke mer ressurser på å vurdere usikkerhet og risikokostnader for å redusere antall avbrutte prosjekter. Omleggingen i 2005 er en forbedring og gir forventninger om at projektrisiko vil fanges opp bedre. Det er behov for en overordnet avklaring m.h.t til hvordan utmålingen av investeringsstøtten eventuelt skal ta hensyn til risikokostnader.

Saksbehandlingen med medfølgende rutiner og verktøy viser høy produktivitet gitt de ressursene som er avsatt til søknadsbehandlingen. Det er derfor lite sannsynlig at kvaliteten i søknadsbehandlingen i vesentlig grad kan økes uten at det også settes av noe mer ressurser til søknadsbehandlingen, eller det utarbeides tydeligere retningslinjer.

Det anbefales at det prioriteres ressurser på å formalisere og dokumentere de systematiske vurderingene og "standardene" som faktisk brukes i søknadsbehandlingen. I tillegg er det behov for et videre utviklingsarbeid m.h.t systematikk i forhold til baseline, prosjektavgrensninger, risiko og vurderinger av ringvirkninger på projektnivå.

Sett i lys av at Enova ble opprettet i 2002, er det mye som er bygd opp på kort tid. Foruten søknadsbehandling, utredninger, og markedsarbeid har også markedsgruppen bygd opp styringssystemer og deltatt i utviklingen av Enovas saksbehandlingssystemer og rutiner.

Ressursene har vært prioritert på å generere prosjekter gjennom markedsaktiviteter, samt å sikre en kostnadseffektiv og formell riktig behandling av søknadene. Dette har gått på bekostning av kvaliteten på vurderingene, dokumentasjon og etterprøvnbarhet.

¹⁵ Jf punkt 4 i Instruks for økonomiforvaltning av Energifondet i Enova SF:Forslag til beslutning skal inneholde en saksfremstilling med forutsetninger som er tilstrekkelig til at den som skal ta avgjørelsene, selv kan foreta etterkontroll.

VII. Tallanalyse

Hva forteller Enovas prosjektportefølje om framdrift, måloppnåelse og kostnader?

VII.1 Innledning

I henhold til tjenestebeskrivelsen er det gjennomført en overordnet analyse av tallmaterialet som er tilgjengelig i varmegruppens prosjektportefølje. Varmegruppen har etablert en regnearkbasert database over prosjektene. Denne databasen benyttes sammen med ERS som en del av prosjektstyringen. Databasen inneholder flere, og mer detaljerte opplysninger om prosjektene enn det som kan hentes fra ERS. Varmegruppens prosjektportefølje er et dynamisk verktøy som kontinuerlig oppdateres for endringer i prosjektene. Ved årets slutt er det rimelig å forvente at tallgrunnlaget som ligger til grunn for Enovas resultatrapportering (ERS) og resultatene i varmegruppens prosjektportefølje er avstemt. Enovas resultatrapportering er tidligere revidert av Ernst & Young.

Det vises for øvrig til kapittel IV der det er gjennomført en dybdeanalyse av et særskilt prosjektutvalg. Her gis det en metodiske drøftelser av sentrale forutsetninger bak varmegruppens tallgrunnlag. Kapittelet konkluderer med at det ikke har vært foretatt systematiske vurderinger i forhold til baseline, eller systematiske prosjektavgrensninger. Dette kombinert med lite systematiske og etterprøvbare risikovurderinger, mangelfull dokumentasjon av hvordan risiko er håndtert og vurdert i forhold til søkers avkastningskrav og "aksepterte" internrentekrav, gjør at vi ikke har tilstrekkelig grunnlag til å vurdere kvaliteten i tallgrunnlaget. Usikkerheten gir særlig utslag i forhold til vurderingen av investeringens addisjonaltet, internrente på den addisjonelle investeringen, og tilskudd pr. kWh som utløses.

Ved vurdering av tallene er det viktig å være oppmerksom på at både projektrisiko og systematisk risiko fram til 2005 skulle tas hensyn til gjennom internrenten, mens projektrisikoen etter omlegging i 2005 skal legges inn i kontantstrømanalysen. Systematisk risiko tas hensyn til gjennom den eksogent gitte kalkulasjonsrenten. Dette innebærer at det ikke kan gjøres direkte sammenlikninger mellom internrenten før og etter omleggingen i 2005.

Tallgrunnlaget i varmegruppens prosjektportefølje gir, på tross av noen svakheter, en del informasjon om vesentlige forhold ved prosjektene. Tallgrunnlaget viser dessuten grunnlaget for, og nivået på sentrale størrelser som ligger til grunn for søknadsbehandlingen.

Tallanalysen er til en viss grad korrigert for avvik mellom varmegruppens prosjektportefølje og resultatrapporten. De fleste avvikene som er registrert skyldes forhold fra 2005 som vil bli tatt hensyn til ved neste resultatrapportering. Tallanalysen inkluderer første halvår 2005. Dette betyr at kontraktfestede resultat fra første halvår 2005, avbrutte prosjekter fra tidligere perioder, og justerte energieresultat i forhold til kontraktsfestet resultat, er inkludert. Resultatrapporten for 2005 vil bli ytterligere endret som følge av nye kontraktfestede prosjekter fra 2.halvår 2005 eventuelt flere avbrutte prosjekter eller endringer i kontrakter inngått i tidligere perioder.

Gjennomgangen har vist at det er betydelige utfordringer knyttet til resultatrapporteringen. Enova rapporterer (i henhold til kontrakt med OED) kontraktsfestet og/eller realisert resultat. I praksis betyr dette at resultatene forskutteres og

at det må påregnes endringer i tidligere rapportert resultat etter hvert som prosjektene ferdigstilles og leverer energieresultat. Under kapittel VII.9 gir vi en kort drøfting av om dagens resultatrapportering der kontraktfestet og realisert resultat er slått sammen er hensiktsmessig og relevant.

VII.2 Opplegg for tallanalysen

Som et ledd i evalueringen er tallmaterialet i varmegruppens prosjektportefølje analysert. Følgende elementer er gjennomgått:

- Energieresultat (avsnitt VII.3 og VII.5)
- Investeringskostnader (avsnitt VII.4.1 og VII.5)
- Varmekostnad og –pris (avsnitt VII.4.2)
- Støtte (avsnitt VII.4.3)
- Bedriftsøkonomisk lønnsomhet (avsnitt VII.6)

Tallmaterialet er brutt ned på energibærere og markedssegmenter. Definisjoner av de ulike energibærerne og markedssegmentene er de samme som er benyttet i Enovas utlysninger og rapporteringer.

Tallanalysene er basert på følgende regneark:

- Prosjektportefølje 010705-AK-jbs
- Avsluttede prosjekter 2002-2005-AK-1509051
- HR sammendrag statistikk – jbs 210305_mod HR 220305

Energieresultat, investeringskostnader og støtte er hentet fra de to første regnearkene. Enkelte prosjekter ligger inne i begge disse arkene. Disse er luket ut fra ett av arkene, slik at de ikke telles to ganger.

Varmekostnad, varmepris og internrente er ikke oppgitt i de to første arkene. Opplysninger om disse størrelsene er hentet fra det siste regnearket, som bare omfatter et utvalg av prosjektene.

Tallene omfatter alle prosjekter i de aktuelle regnearkene med bevilgningsår 2001 eller senere. For 2005 fanger tallene opp de to første søkerundene.

For energieresultat, investeringskostnader og støtte foreligger data for 144 prosjekter. Prosjektene fordeler seg slik på de enkelte segmentene:

	Ind.prosess	Fjernvarme	Nærvarme	Foredling	Sum
Deponigass	4	7	0	0	11
Avfall	0	14	0	1	15
Bioenergi	2	37	20	11	70
Spillvarme	1	6	3	0	10
Varmepumpe	2	12	24	0	38
Sum	9	76	47	12	144

Tabell VII.1: Antall observasjoner pr. segment

For enkelte av segmentene er antallet observasjoner så lavt at det ikke gir grunnlag for utsagnskraftige konklusjoner. Mulighetene for utsagnskraftige observasjoner er størst innenfor markedssegmentet fjernvarme og energibæreren bioenergi.

VII.3 Energiresultat

Samlet energiresultat på 2,0 TWh, inklusiv foredling

Samlet kontraktsfestet energiresultatet, inklusiv resultat fra foredling av biobrensel, er for perioden 2001- t.o.m første halvår 2005 i underkant av 2TWh. I de enkelte årene varierer energiresultatet mellom i underkant av 200 og 800 GWh. Energiresultatet for 2005 er ikke sammenlignbart med de andre årene, ettersom det ikke inkluderer alle søkerundene.

Energiresultat pr. år og energibærer er vist i tabell VII.2.

	2001	2002	2003	2004	2005	Sum
Deponigass	25	15	9	27	0	76
Avfall	32	16	207	20	4	279
Bioenergi	88	73	566	486	170	1 383
Spillvarme	29	3	0	41	0	73
Varmepumpe	49	76	13	25	19	181
Sum	223	182	795	598	193	1 991

Tabell VII.2: Kontraktsfestet energi pr. år, inkl. foredling. GWh fornybar energi.

Resultatene basert på prosjektporteføljedatabasen avviker fra resultatrapporten både i enkeltår og totalt for perioden 2001-2004. Dette skyldes at prosjektporteføljedatabasen har inkludert endringer i løpet av første halvår 2005 for tidligere inngåtte kontrakter. I tillegg er nye kontrakter fra de to første søknadsrundene i 2005 inkludert.

Resultatrapporten for 2005 vil kunne bli ytterligere justert for perioden 2001-2004, dersom flere tidligere kontrakter avbrytes eller ved avslutning leverer et annet energiresultat enn det som er kontraktsfestet. I tillegg kommer kontrakter inngått i tredje og fjerde søknadsrunde 2005.

Differansen er vist i tabell VII.3. Tallene fra resultatrapporten er hentet fra tabell 1 i resultatrapporten fra 2004.

	2001	2002	2003	2004	Totalt 2001-2004
Prosjektportefølje	223	182	795	598	1 798
Resultatrapport	328	289	862	518	1 997
Differanse	-105	-107	-67	80	-199

Tabell VII.3: Avvik mellom prosjektportefølje og Resultatrapport 2004 per 1.halvår 2005

Akkumulerte resultat pr. 1.søknadsrunde 2005 må betraktes som foreløpige resultater.

Bioenergi klart største energibærer

Den relative fordelingen av energiresultatet mellom segmenter er vist i tabell VII.4. I fordelingen inngår resultatet fra foredlingsprosjekt.

	Ind.prosess	Fjernvarme	Nærvarme	Foredling	Sum
Deponigass	1 %	2 %	0 %	0 %	4 %
Avfall	0 %	14 %	0 %	0 %	14 %
Bioenergi	1 %	24 %	4 %	40 %	69 %
Spillvarme	2 %	2 %	0 %	0 %	4 %
Varmepumpe	0 %	6 %	3 %	0 %	9 %
Sum	4 %	48 %	7 %	40 %	100 %

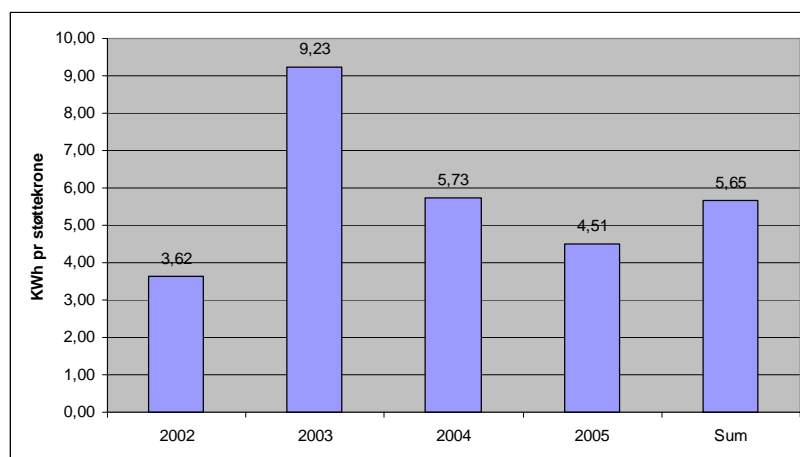
Tabell VII.4: Kontraktsfestet energi pr. år, inkl. foredling. Fordeling mellom segmenter

Bioenergi er den klart største energibæreren, med 69% av energiresultatet. Også uten foredling gir bioenergi prosjektene høyere energiresultat enn prosjekter basert på andre energibærere.

Fjernvarme og foredling er de klart største markedssegmentene. Nær halvparten av energiresultatet er knyttet til fjernvarmeprosjekt. Fjernvarme og foredling står til sammen for nærmere 90% av energiresultatet.

I underkant av 6 KWh pr. støttekrone

For perioden under ett er energiresultatet pr. krone innvilget støtte i underkant av 6 KWh. Energiresultatet pr. støttekrone var vesentlig høyere i 2003 enn i de andre årene.



Figur VII.1: Energi pr. støttekrone. Kwh fornybar energi. Inkl. resultat fra foredling.

Klart høyest energiutbytte for foredlingsprosjekt

Energiresultatet pr. støttekrone er vesentlig høyere for foredlingsprosjekt enn for andre prosjekter. Mens de fleste segmentene har et energiresultat pr. støttekrone mellom 3 og 5 kwt, er resultatet fra foredlingsprosjekt i snitt over 20 kwt.

Også innenfor markedssegmentet industriell prosessvarme er det et relativt høyt energiresultat pr. støttekrone. Tallene er imidlertid basert på bare ni prosjekter, og må tolkes deretter.

Prosjekter basert på varmepumpe har i gjennomsnitt et lavt energiutbytte pr. støttekrone.

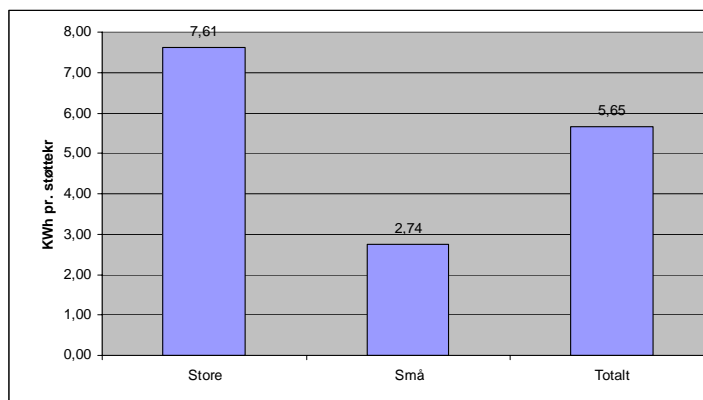
	Ind.prosess	Fjernvarme	Nærvvarme	Foredling	Sum
Deponigass	7,12	4,24			4,98
Avfall		3,78			3,77
Bioenergi	10,03	4,04	4,26	20,21	7,64
Spillvarme	13,57	2,77			4,76
Varmepumpe	17,10	2,59	2,84		2,70
Sum	9,99	3,67	3,50	20,21	5,65

Tabell VII.5: Energi pr. støttekrone pr. segment. Kwh fornybar energi.

Støtten til foredling av varmeenergi fra biobrensel er imidlertid ikke direkte sammenliknbar med de andre energiresultatene. Det kan være behov for støtte videre i verdikjeden før den foredlede biobrenselen blir omdannet til varmeenergi.

Høyere energiutbytte for store prosjekter

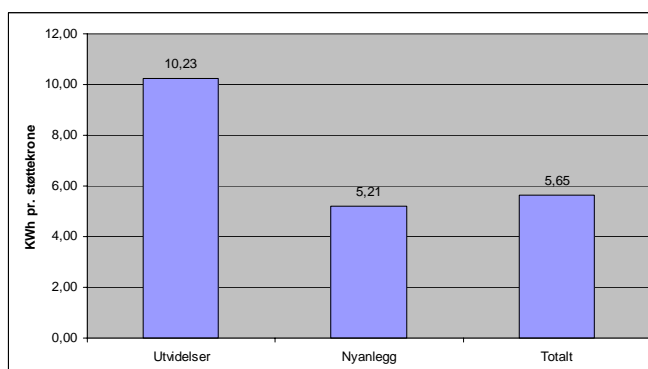
Tallmaterialet indikerer at store prosjekter i gjennomsnitt gir høyere energiutbytte enn små prosjekter. Energieresultatet pr. støttekrone er for små prosjekter under halvparten av snittet for alle prosjektene. Grensen mellom store og små prosjekter er satt ved 10 GWh.



Figur VII.2: Energieresultat pr. støttekrone for små (<10 GWh) og store (>10 GWh) prosjekter. KWh kontraktsfestet fornybar energi.

Høyere energiutbytte for utvidelser

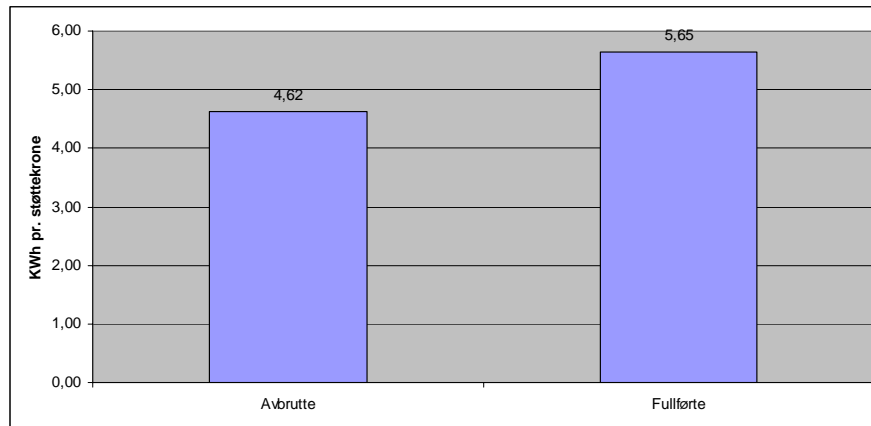
Prosjekter beskrevet som utvidelser gir i gjennomsnitt bortimot dobbelt så høyt energiutbytte som nyanlegg pr. støttekrone, som illustrert i figur VII.3.



Figur VII.3: Energi pr. støttekrone for nyanlegg og utvidelser. Kwh fornybar energi.

Lavere kontraktsfestet energiutbytte for avbrutte prosjekter

Vi har sammenlignet kontraktsfestet energi pr. støttekrone for avbrutte prosjekter med prosjekter som er fullført. Det kontraktsfestede energiutbyttet var lavere for prosjektene som senere ble avbrutt.



Figur VII.4: Energi pr. støttekrone for avbrutte og fullførte prosjekter. Kwh fornybar energi

Forskjellen i energiutbytte mellom avbrutte og fullførte prosjekter forklares i første rekke med sammensetningen av de avbrutte prosjektene. Blant de avbrutte prosjektene var det ingen foredlingsprosjekt, som jo har et vesentlig høyere kontraktsfestet energiutbytte enn de andre segmentene. Dersom det korrigeres for dette, er forskjellen i energiutbytte for avbrutte og fullførte prosjekter liten.

Energiresultat på 1,2 TWh eksklusiv foredling

Enova gir støtte både til foredlingsprosjekter og til prosjekter som bidrar til utvikling av marked for bruk av det foredlede brenselet. Ved å inkludere energiresultatet fra foredlingsprosjektene og fra prosjektene som innebærer markedsutvikling, kan det derfor bli elementer av dobbeltregning. I tabellen nedenfor er energiresultat eksklusiv foredlingsprosjekt vist.

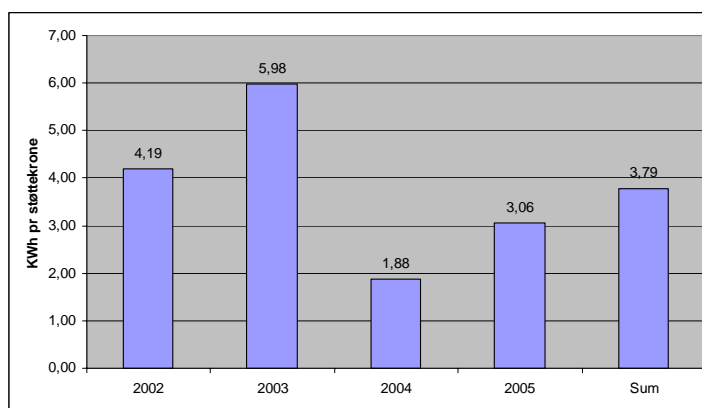
	2001	2002	2003	2004	2005	Sum
Deponigass	25	15	9	27	0	76
Avfall	32	16	207	20	4	279
Bioenergi	88	43	261	85	108	585
Spillvarme	29	3	0	41	0	73
Varmepumpe	49	76	13	25	19	181
Sum	223	152	489	197	131	1 193

Tabell VII.6: Kontraktsfestet energi pr. år, ekskl. foredling. GWh fornybar energi.

Samlet energiresultat eksklusiv foredling er i underkant av 1,2 TWh. Sammenlignet med resultatet inkludert foredling er det særlig energiresultatet i 2003 og 2004 som reduseres.

Ettersom deler av det foredlede biobrenselet brukes direkte mens deler benyttes i markeder som er støttet av Enova, vil det reelle energiresultatet ligge et sted mellom resultatene i tabell VII.2 og tabell VII.6.

Ettersom foredlingsprosjekt har det klart høyeste energiresultatet pr. støttekrone, blir energiutbyttet ekskl. foredling vesentlig lavere enn energiutbyttet inklusiv foredling. I figur VII.5 vises resultatet pr. støttekrone eksklusiv resultatet fra foredlingsprosjekt. I tallene er *støtten* til foredlingsprosjektene inkludert, slik at tallene viser energiresultat pr. støttekrone med den mest ”pessimistiske” vurderingen av reelt energiresultat.



Figur VII.5: Energi pr. støttekrone. Kwh fornybar energi, ekskl. resultat fra foredling.

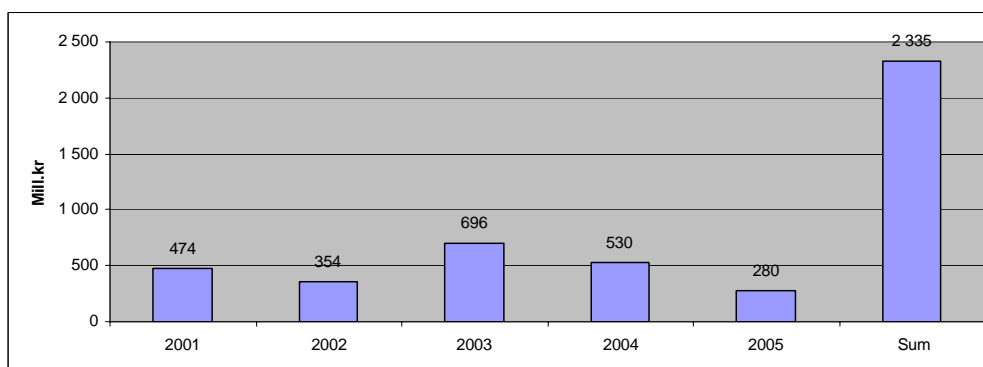
En sammenlikning mellom figur VII.5 og VII.1 viser betydningen av hvordan energieresultatene fra foredlingsprosjektene beregnes. Investeringsstøtten som er gitt må uansett inkluderes i beregningene av energi pr. støttekrone. Hvorvidt energieresultatene skal medregnes, og hvordan de eventuelt skal beregnes, er grunnlag for vurdering. Under evalueringen av programutformingen (kap. III) pekte vi på at foredlingsprogrammet ikke er gitt en energimessig begrunnelse i den dokumentasjonen som er gjort tilgjengelig for evalueringen. Programmet synes å ha en næringsmessig begrunnelse. Dersom resultatene skal medregnes (hele eller deler) er det rimelig å forvente en dokumentasjon av at programmet faktisk har utløst mer bruk eller produksjon av ny fornybar varmeenergi.

VII.4 Kostnader og priser

VII.4.1 Investeringskostnader

Samlet investeringskostnad på 2,3 mrd. kr

Samlede investeringskostnader for støttede prosjekter er rapportert til i overkant av 2,3 milliarder kroner. Som for energieresultatet var nivået høyest i 2003. Investeringskostnadene var relativt høyere i 2002 og relativt lavere i 2004 sammenlignet med tidsfordelingen på energieresultatet. Prosjektene i 2002 var med andre ord i gjennomsnitt mer kapitalkrevende enn investeringene i 2004. Dette reflekteres også i forskjellene i energieresultat pr. støttekrone (jf figur VII.1).



Figur VII.6: Investeringskostnad støttede prosjekter. Løpende kroner.

Bioenergi og fjernvarme dominerende

Prosjekter basert på bioenergi utgjør en høy andel av investeringskostnadene. Andelen er imidlertid lavere enn for energieresultatet (46% vs. 69%). Dette reflekterer det høye energiutbyttet for foredlingsprosjekt basert på bioenergi. Mens disse står for 40 % av energieresultatet (jfr tabell VII.4), er bare 9 % av samlede investeringskostnader knyttet til prosjekter innenfor dette segmentet.

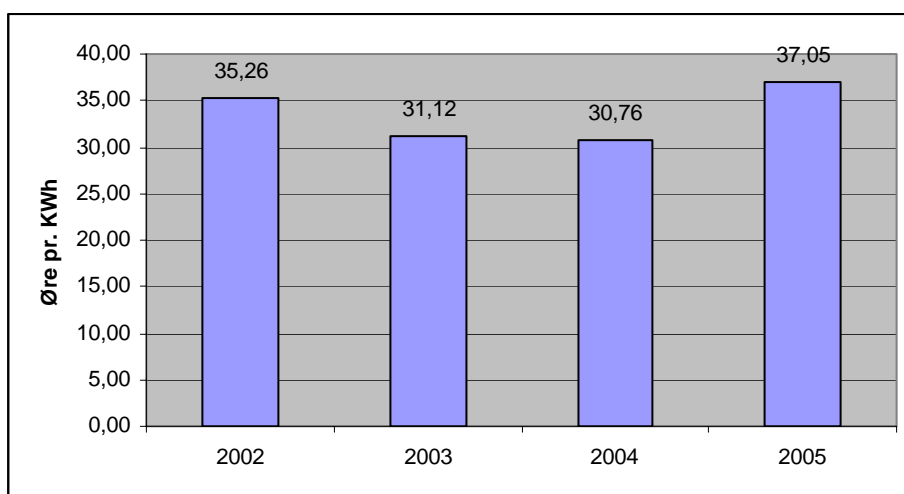
	Ind.prosess	Fjernvarme	Nærvarme	Foredling	Sum
Deponigass	1 %	4 %	0 %	0 %	5 %
Avfall	0 %	23 %	0 %	0 %	23 %
Bioenergi	1 %	31 %	6 %	9 %	46 %
Spillvarme	1 %	4 %	0 %	0 %	5 %
Varmepumpe	0 %	12 %	9 %	0 %	21 %
Sum	3 %	73 %	15 %	9 %	100 %

Tabell VII.7: Investeringskostnader. Fordeling pr. segment.

VII.4.2 Varmekostnad og –pris

Gjennomsnittlig varmekostnad på 32 øre

Varmekostnad er definert som alle kostnader knyttet til frembringelsen av varmen, inklusiv kapitalkostnader på hele investeringsbeløpet. Varmekostnad er registrert for 52 prosjekter.



Figur VII.7: Varmekostnad pr. år. Øre pr. kWh

Gjennomsnittlig varmekostnad for de 52 prosjektene er i underkant av 32 øre pr. kWh. Kostnadene viste en synkende trend fra 2002 til 2004, for deretter å stige. Varmekostnaden i 2005 er basert på bare seks observasjoner.

Høyest varmekostnad for biovarme

Prosjekter basert på biomasse har i gjennomsnitt høyere kostnader enn gjennomsnittet for alle prosjektene. Prosjekter basert spillvarme og deponigass har forholdsvis lav gjennomsnittlig varmekostnad, men da basert på et veldig lavt antall prosjekter.

Markedssegment energibærer	Industriell prosessvarme	Fjernvarme	Nærvvarme	Snitt
Deponigass		27,20		27,20
Avfall		29,83		29,83
Biomasse	49,00	38,45	37,58	38,63
Spillvarme		26,00		26,00
Varmepumper		34,27	29,53	30,82
Snitt	49,00	30,70	34,13	31,87

Tabell VII.8: Varmekostnad pr. segment. Øre pr. Kwh

Varmepris på 40 øre

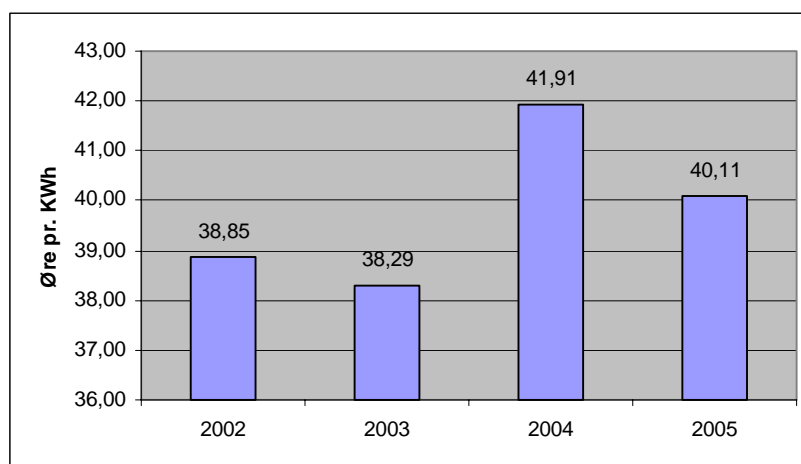
Varmeprisen til kunde ligger i gjennomsnitt i overkant av 40 øre, eller ca. 9 øre over gjennomsnittlig varmekostnad. Dette indikerer isolert sett at prosjektene gir en betydelig avkastning ut over den forrentningen (i de fleste prosjektene 7 % realrente) som er inkludert i beregningen av varmekostnaden. Her må det imidlertid tas hensyn til at det normalt tar tid å nå opp i den solgte energimengden som ligger til grunn for beregningen av varmekostnad pr. KWh. Tidsforkyvningen mellom inntekter og kostnader reflekteres i internrenten, som er omtalt i kapittel VII.6

Markedssegment energibærer	Industriell prosessvarme	Fjernvarme	Lokale varmesentraler	Snitt
Deponigass		31,80		31,80
Avfall		35,73		35,73
Biomasse	32,00	44,60	41,33	43,49
Spillvarme		37,00		37,00
Varmepumper		42,27	38,63	39,62
Snitt	32,00	41,04	40,17	40,63

Tabell VII.9: Varmepris til kunde pr. segment

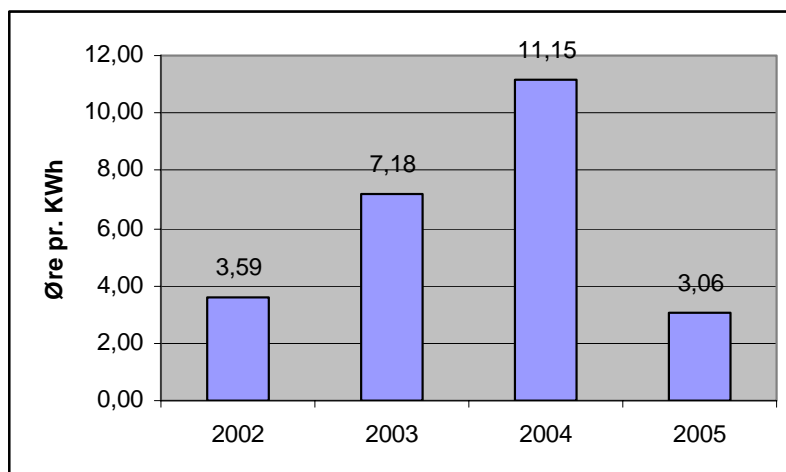
Store variasjoner i "avansen"

Varmeprisen viser en annen utvikling enn varmekostnaden over tid. Mens varmekostnaden var på det laveste i 2004, er gjennomsnittlig varmepris på prosjekter innvilget i 2004 høyere enn de andre årene i perioden.



Figur VII.8: Varmepris pr. år

Dette gir seg utslag i en vesentlig høyere "avanse", målt som differanse mellom varmepris og -kostnad, i 2004 enn i de andre årene.



Figur VII.9: Differanse mellom varmepris- og kostnad (øre pr. kWh).

Den høye "avansen" i 2004 motsvares ikke av høy internrente. Gjennomsnittlig internrente etter støtte på prosjekter med tilsagnsår 2004 var lavere både for 2002- og 2003-prosjektene. Dette kan i noen grad forklares med nevnte etterslep for realisering av de volumene som ligger til grunn for beregning av varmekostnad.

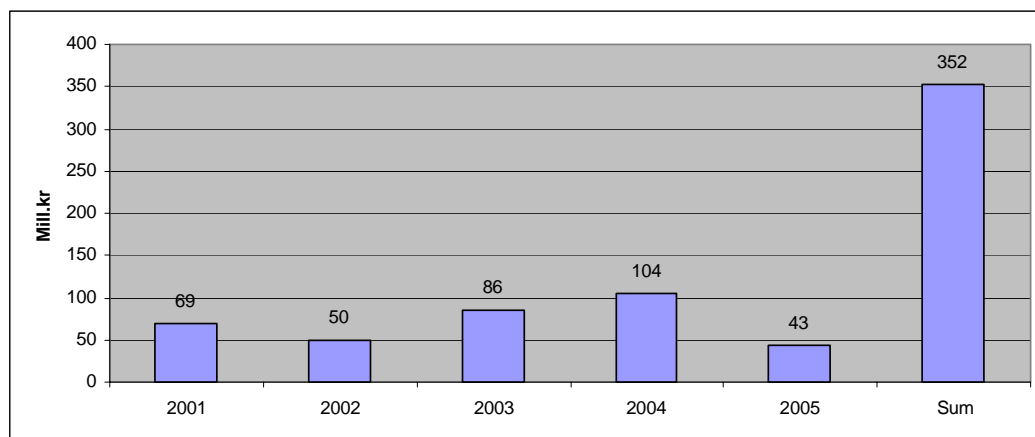
Beregningene bygger på informasjon registrert i varmegruppens prosjektportefølje. Funnene indikerer noen interessante sammenhenger i forhold til å vurdere faktisk varmekostnad, lønnsomhet, avkastning og prisdannelse på kort og lang sikt. Tidspunktet for når planlagt volum realiseres vil være avgjørende for prosjektets samlede lønnsomhet vurdert gjennom nåverdi. Varmekostnadene er i realiteten høyere før planlagte volum er realisert. Prisdannelsen påvirkes av en rekke forhold og kan avvike i forhold forutsetningene som ligger til grunn på investeringstidspunkt.

Beregningen så langt gir ikke grunnlag for å trekke noen konklusjoner m.h.t avanse i varmemarkedet. Derimot viser beregningene at det kan være et behov for ytterligere utredninger innenfor dette området. En videre utredning kan gi nyttig kunnskap om det økonomiske forløpet over tid og aktørenes strategiske tilpasning til dette forløpet gitt gjennom avkastningskrav. Mer kunnskap om disse sammenhengene kan øke forståelsen for økonomiske barrierer og potensielle drivkrefter i markedet og dermed legge et grunnlag for å øke treffsikkerhet i varmeprogrammets utforming og beregning av støttebehov.

VII.4.3 Støtte

Samlet støtte på 352 mill.kr

Samlet innvilget støtte for alle prosjektene som inngår i datamaterialet er 352 mill. kr. Støtten var høyest i 2004 (for 2005 er ikke alle søknadsrundene inkludert).



Figur VII.10: Støtte pr. år. Mill.kr

Bioenergi og fjernvarme dominerende

Støtten fordeler seg på segmenter omtrent på samme måten som investeringskostnadene. Bioenergi er den klart største energibæreren, mens fjernvarme er det dominerende markedssegmentet.

	Ind.prosess	Fjernvarme	Nærvvarme	Foredling	Sum
Deponigass	1 %	3 %	0 %	0 %	4 %
Avfall	0 %	21 %	0 %	0 %	21 %
Bioenergi	0 %	34 %	6 %	11 %	51 %
Spillvarme	1 %	3 %	0 %	0 %	4 %
Varmepumpe	0 %	13 %	6 %	0 %	19 %
Sum	2 %	75 %	12 %	11 %	100 %

Tabell VII.10: Fordeling av støtte på segmenter

Støtteandel på 15%

At støtten fordeler seg omtrent som investeringskostnadene, reflekterer at støtteandelen varierer relativt lite mellom segmentene. Gjennomsnittlig støtteandel er 15%.

	Ind.prosess	Fjernvarme	Nærvvarme	Foredling	Sum
Deponigass	17 %	13 %			14 %
Avfall		13 %			14 %
Bioenergi	11 %	17 %	14 %	19 %	17 %
Spillvarme	15 %	13 %			13 %
Varmepumpe	5 %	17 %	10 %		14 %
Sum	14 %	15 %	12 %	19 %	15 %

Tabell VII.11: Støtte som andel av investeringskostnad

Støtteandelen er noe høyere i 2004 enn i gjennomsnittet for hele perioden. For øvrig er det ingen store variasjoner i støtteandelen over tid.

	2001	2002	2003	2004	2005	Sum
Deponigass	18 %	10 %	10 %	16 %		14 %
Avfall	11 %	13 %	13 %	21 %	11 %	14 %
Bioenergi	23 %	14 %	12 %	22 %	16 %	17 %
Spillvarme	12 %	7 %		18 %		13 %
Varmepumpe	14 %	16 %	8 %	12 %	15 %	14 %
Sum	15 %	14 %	12 %	20 %	15 %	15 %

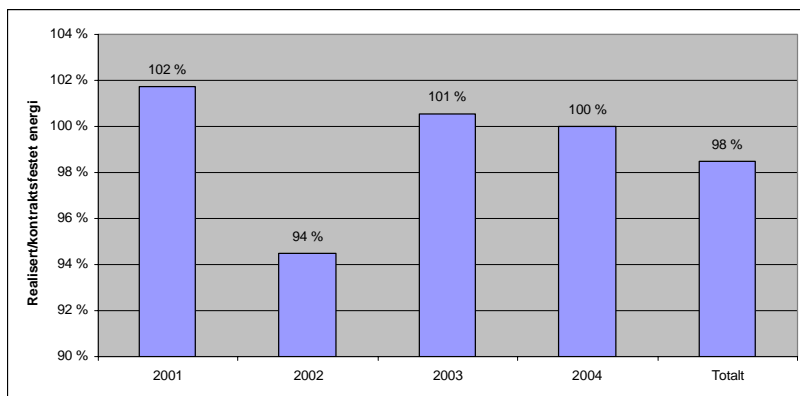
Tabell VII.12: Støtte som andel av kostnad pr. segment

VII.5 Avvik budsjett og faktisk

VII.5.1 Energi

Realisert energi svakt i underkant av kontraktsfestet

Energi realisert på tidspunktet for fullføring av prosjektet er registrert for 53 prosjekter. På et fåtall prosjekter, basert på henholdsvis avfall og varmpumper i 2002, ble realisert energi betydelig lavere enn kontraktsfestet energi. For de fleste andre prosjektene er realisert energi på nivå med eller svakt i overkant av kontraktsfestet energi. Totalt er realisert energi i prosent lavere enn kontraktsfestet energi.

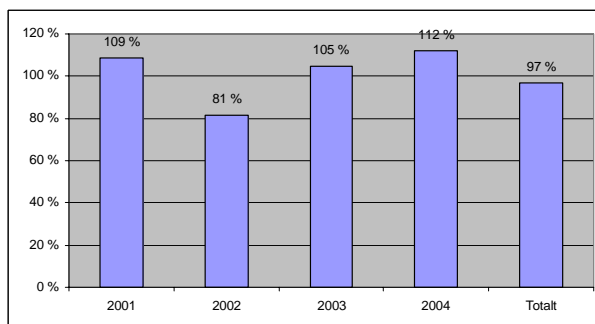


Figur VII.9: Realisert energi/kontraktsfestet energi. Fullførte prosjekter.

VII.5.2 Investeringskostnader

Faktiske kostnader litt lavere enn budsjetterte

Faktiske investeringskostnader er samlet for alle fullførte prosjekter 3 prosent lavere enn budsjetterte. Prosjekt med bevilgningsår 2002 ligger vesentlig under budsjetterte kostnader, mens prosjektene de andre årene har faktiske kostnader over budsjett.



Figur VII.12: Faktiske kostnader som andel av budsjetterte kostnader

VII.6 Lønnsomhet

VII.6.1 Internrente uten støtte i underkant av 9%

Internrenten uten støtte er, i snitt for de 52 prosjektene der dette er oppgitt, 8,7 %. Det er relativt små variasjoner utenom segmentene, med unntak av spillvarme og industriell prosessvarme. For disse to segmentene er det imidlertid bare en observasjon på hver, slik at tallene ikke er utsagnskraftige.

Markedssegment energibærer	Industriell prosessvarme	Fjernvarme	Lokale varmesentraler	Snitt
Deponigass		8,5 %		8,5 %
Avfall		9,9 %		9,9 %
Biomasse	11,3 %	6,8 %	7,3 %	7,1 %
Spillvarme		17,9 %		17,9 %
Varmepumper		9,1 %	11,2 %	10,6 %
Snitt	11,3 %	8,5 %	9,0 %	8,7 %

Tabell VII.13: Internrente før støtte

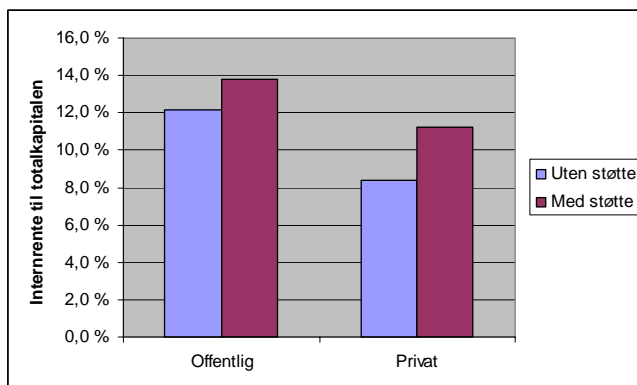
Etter støtte øker gjennomsnittlig internrente til 11,6%. Dette gir en gjennomsnittlig differanse på 2,9%. Som *gjennomsnitt* indikerer dette at støtten løfter prosjektene fra å ligge i underkant til i overkant av sannsynlige avkastningskrav i perioden, og dermed har hatt utløsende effekt. Dette er imidlertid en ren gjennomsnittsbetraktning som må modifiseres av en rekke andre vurderinger (ref. egen drøfting i kapittel IV).

Markedssegment energibærer	Industriell prosessvarme	Fjernvarme	Lokale varmesentraler	Snitt
Deponigass		10,9 %		10,9 %
Avfall		12,6 %		12,6 %
Biomasse	11,3 %	10,1 %	9,6 %	10,1 %
Spillvarme		22,3 %		22,3 %
Varmepumper		10,8 %	13,7 %	12,9 %
Snitt	11,3 %	11,7 %	11,4 %	11,6 %

Tabell VII.14: Internrente etter støtte

Prosjekt i regi av private aktører har i gjennomsnitt lavere internrente før støtte enn prosjekter i regi av offentlige aktører. Dette kan reflektere mer nøktern budsjettering hos private aktører, men vi har ingen informasjon som underbygger i hvilken grad dette er forklaringen.

Forskjellen mellom internrente med og uten støtte er større for private enn offentlige aktører. En mulig forklaring kan være at private aktører har vært mer bevisst på betydningen av internrenten før og etter støtte for vurderingen av utløsende effekt. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad dette har påvirket den rapporterte internrenten.



Figur VII.13: Internrente private og offentlige aktører

VII.7 Framdrift og måloppnåelse

I følge tallanalysen basert på varmegruppens prosjektportefølje har Enova pr. 30. september 2005 kontraktfestet i underkant av 2 TWh energi under varmeprogrammet (tabell VII.2) inkludert foredlingsprosjekt. Dersom foredling trekkes ut er resultatet 1,2 TWh (tabell VII.6). Ettersom deler av det foredlede biobrenselet brukes direkte mens deler benyttes i markeder som er støttet av Enova, vil det reelle resultatet fra varmeprogrammet ligge et sted mellom resultatene 1,2 og 2 TWh. Resultatet er lavere enn rapport resultat i resultatrapporten fra 2004. Det forventes ytterligere prosjekter som kan få tilsagn i 2005. Dette vil øke det akkumulerte resultatet pr. 31.12. 2005 i forhold til våre resultater. Eventuelle avbrutte prosjekter andre halvår 2005 trekker resultatet ned. Den siste effekten forventes å være lavere enn effekten av nye kontrakter.

Vi har tidligere (kapittel III) pekt på at foredlingsprogrammet ikke er gitt en energimessig begrunnelse i dokumentasjonen vi har fått tilgang på. Dersom det ikke foreligger en energimessig begrunnelse, og det kan sannsynliggjøres at dette programmet har effekter for målområdet, er varmeprogrammets akkumulerte resultat pr. første halvår 2005 på 1,2 TWh.

Observasjoner underveis i evalueringen, og manglende systematiske vurderinger i forhold til baseline samt manglende dokumentasjon av hvordan ulike typer risikokostnader er beregnet gjør at vi vurderer kvaliteten i grunnlaget for tallmaterialet som lite tilfredsstillende. Det innebærer at resultatene også må tolkes deretter.

Datagrunnlaget er ikke av en tilstrekkelig kvalitet til at det er mulig å vurdere om støtteordningens addisjonalitet har vært tilfredsstillende. Evalueringen, inkludert dybdegjennomgangen av utvalgte prosjekter, viser at det kan være gratispassasjerer og overkompenserte prosjekter på den ene siden, og prosjekter som enten har vært for dårlige eller hvor utbetalt støtte ikke har tatt tilstrekkelig høyde for risikoen, med avbrutte prosjekter som resultat, på den andre siden.

Samlet sett konkluderer evalueringen med at programmet har hatt en utløsende effekt. Tallanalysen er en av flere kilder til denne vurderingen. Det er likevel grunn til å anta at addisjonaliteten kunne vært høyere.

Utviklingen av Enovas nye investeringsanalyseapplikasjon er etter våre vurderinger et tiltak i riktig retning som kan øke treffsikkerheten.

Den videre drøftingen er robust m.h.t til tendensene som er observert. Usikkerheten er knyttet til presisjonsnivået i resultatene fra tallanalysen og oppnådd resultat pr. 2.halvår 2005.

Risiko for avbrudd og manglende måloppnåelse

Oversikten i prosjektporteføljen gjør det vanskelig å se noen systematikk i årsaker til at prosjekter avbrytes. Prosjekter som avbrytes er i hovedsak i kategorien varme produksjon og varme distribusjon, mens konsesjonspliktige fjernvarmeanlegg og foredlingsprosjekt så langt ikke synes å ha noen avbrutte prosjekter. Anlegg basert på deponigass og bioenergi er klart overrepresentert blant avbrutte prosjekter. Av prosjekter med bevilgningsår f.o.m. 2002 ser vi en avbruttprosent målt i energi¹⁶ på 38 % for deponigass og 24 % for bioenergi. Manglende dokumentasjon av risikovurderinger som er gjort i prosjektene gjør det vanskelig å vurdere om årsaken til avbrudd ligger i uforutsette endringer i eksterne forhold, eller andre forhold. Det synes imidlertid rimelig klart at det er svært liten risiko knyttet til konsesjonspliktige fjernvarmeanlegg og foredlingsprosjekt, mens kategorien varme produksjon og varme distribusjon basert på deponigass og bioenergi, er beheftet med en høy risiko m.h.t oppfyllelse av kontraktfestet energiresultat.

¹⁶ Kilde: Avsluttede prosjekt 2002-2005 AK 15.09.05. Databasen inneholder også avbrutte og ferdigstilte prosjekter fra NVE perioden. Manglende sikker avstemming med resultatrapporten og usikkerhet m.h.t hvordan eventuelt tidligere prosjekt slår inn, samt usikkerhet knyttet til om alle prosjektene faktisk er avbrutt eller om noen av prosjektene fra prosjekteiers side er utsatt, gjør at vi er usikre på kvaliteten i tallgrunnlaget.

Bioenergi er klart største energibærer med 69 % av energieresultatet (inkludert bioenergiproduksjon). Av de foreløpige inngåtte kontraktene i 2005 er over 80 % av det kontraktfestede resultat knyttet til bioenergi. For å redusere risikoen for avbrudd bør bioenergi prosjektene inngått i 2004 og 2005 kvalitetssikres og følges spesielt opp. Det bør også vurderes om støtten til gjennomføringen er tilstrekkelig og om det er tatt tilstrekkelig hensyn til risikoen i disse prosjektene i kontantstrømanalysen. Dersom det viser seg at prosjektene ikke er levedyktige over tid uten ytterligere (eller varig) støtte, bør de imidlertid avbrytes.

Tallanalysen foran viser at avbrutte prosjekter i utgangspunktet hadde lavere energiutbytte pr. krone enn fullførte prosjekter (figur VII.4). Mesteparten av denne forskjellen knyttes til fraværet av foredlingsprosjekter i avbrutte prosjekter. Dersom manglende lønnsomhet er en sentral forklaringsfaktor bak avbrutte prosjekter, kan imidlertid figur VII.4 gi en antydning om at det kan bli mer kostnadskrevenne å realisere energieresultater innen bioenergi framover dersom ikke sentrale eksogene forhold utvikler seg i favør av denne energibæreren.

Enova trekker tilbake støtten når prosjekter avbrytes. Støtten omdisponeres til andre prosjekter. Enova sine økonomiske tap knyttet til avbrutte prosjekter er begrenset.

Høyere resultater over tid

I Resultatrapport 2004 redegjøres det for prosjekter som har levert et høyere realisert energieresultat enn det kontraktfestede. Vår analyse med utgangspunkt i dataene i prosjektporteføljen (tabell VII.9) viser at rapporterte energieresultat for slutførte prosjekter ligger omtrent på samme nivå som kontraktfestet. Samtidig ser vi at prosjekter med bevilgningsår 2001 ligger noe høyere på realisert energi enn kontraktfestet. Dette kan tyde på at prosjektene realiserer et høyere resultat utover i tid. Dette gjelder spesielt for større fjernvarmeprosjekt. Hvor stor denne effekten kan forventes å være er vanskelig å si. Det er også behov for klarere definisjoner og avgrensninger i forhold til hvordan slutført og realisert resultat skal måles.

Realisert resultat er definert i resultatrapporten 2004, mens slutført resultat er en kategori som vurderes innført. I denne evalueringen har vi definert slutført resultat som den energimengden som produseres når selve investeringsprosjektet er slutført. Spesielt ved fjernvarmeanlegg viser erfaringene at energieresultatene kan øke over tid ved at flere kobler seg til anlegget.

Tallanalysen viser et fallende energieresultat pr. innvilget støttekrone. Kombinert med den betydelige risikoen for avbrudd ved prosjekter basert på den største energibæreren, bioenergi, samt nedgangen i kontraktfestede energieresultat pr. år fra 2003 og fram til i dag (tabell VII.4), vurderer vi at framdriften i forhold til måloppnåelse i 2010 ligger på etterskudd. Dette på tross av at eksterne forhold som forventet el.pris, olje og gasspris antas å ligge på et nivå som bedrer konkurranseforholdene for varmeproduksjon basert på ny fornybar energi.

Tallanalysen basert på varmegruppens prosjektportefølje tyder på at Enova har vært utløsende. Manglende etterprøvnbarhet og dokumenterte begrunnelser for "godkjente" internrenter, manglende synliggjøring av hvordan usikkerhet faktisk er behandlet, og mangelfull systematikk i forhold til baselinevurderinger, gjør det vanskelig med utgangspunkt i prosjektporteføljen å vurdere i hvor stor grad Enova har vært utløsende.

Enova har endret rutineene. Endringene vil synliggjøre risikovurderingene bedre og gi en større etterprøvnbarhet i forhold til kriteriet utløsende effekt.

Ringvirkninger og spredningseffekter – det usynlige tillegget

Tallanalysen har ikke forsøkt å kvantifisere ringvirkninger av varmeprogrammets virksomhet. Ringvirkningene er en vesentlig del av effekten av Enovas virksomhet.

Manglende inkludering av denne effekten i tallanalysen skyldes ikke manglende viktighet, men mangel på et datagrunnlag med rimelig kvalitet som vurderer ringvirkningene.

VII.8 Nærmere om kontraktfestet og realiserte resultater

Tidsforskyvning

Avtalen mellom Enova og OED krever at Enova rapporterer kontraktfestede eller realiserte resultater. Det vil i praksis si at resultatet forskutteres og registreres før prosjektet som får støtte er realisert. Det vil derfor være en tidsforskyvning fra det kontraktfestede resultatet registreres (og rapporteres) til energireultatet realiseres. Det vil også alltid være en viss risiko for at prosjektene *ikke* gjennomføres. Prosjekt kan avbrytes, utsettes eller endre omfang etter kontrakt med Enova er inngått. Det er også eksempler på konkurser med den følge at det kontraktstede energireultatet faller bort.

Risiko og gratispassasjerer

I noen tilfeller kan manglende realisering etter kontrakt er inngått skyldes eksterne forhold som Enova ikke har kontroll over og som heller ikke kan forutsies. I andre tilfeller kan konjunktursvingninger i markedet og endrede konkurranseforhold mellom ulike energiformer på grunn av endringer i eksempelvis pris på olje, gass og elkraft, endre lønnsomheten og dermed muligheten for suksess. Det er rimelig å forvente at Enova gjennom følsomhetsanalyser m.h.t svingninger i sentrale priser og endringer i de relative prisene vurderer risikoen i det enkelte prosjekt. Det bør også forventes at Enova har retningslinjer i forhold til om høy sårbarhet for "normale" svingninger i de relative prisene skal kompenseres gjennom investeringsstøtten. Det bør kunne forventes at Enova i prosjektvurderingen tar hensyn til svingninger i sentrale faktorer innenfor det som kan betegnes som "normale" konjunktursvingninger. Deler av denne usikkerheten bør kompenseres gjennom Enovas støtte.

Usikkerheten m.h.t el.avgiften førte til at flere prosjekter ble utsatt. Usikkerheten gikk også ut over prosjekt- og søknadstilgangen. I den perioden det var stor politisk usikkerhet fikk dermed Enova færre prosjekter å velge mellom. Usikkerheten om utfallet av el.avgiften kan betraktes som en risikokostnad som kunne vært inkludert i kostnadsvurderingene, alternativt kunne usikkerheten vært lagt på internrentekravet. I begge tilfeller ville det ført til et høyere støttebeløp for å utløse prosjekter i denne perioden.

Energimeldingen er tydelig på at behovet for økonomisk støtte må vurderes løpende i lys av utviklingen i prisene for tradisjonelle energibærere (jf kap.II.2). Politiske signaler som påvirker de relative prisene mellom energibærere og teknologier, bør derfor vurderes i forhold til Enovas målområder og virkemidler.

Det er et politisk valg å beslutte om den samlede støtten skal økes for å kompensere for politisk usikkerhet, eller om færre prosjekter skal utløses og målene justeres. En vesentlig høyere el.avgift enn dagens nivå ville økt lønnsomheten i varmemarkedet og flere prosjekter ville blitt lønnsomme uten støtte. Også i dette tilfelle ville det vært behov for å revurdere Enovas mål og samlede støttebeløp. Selv om el.avgiften fikk en politisk løsning, er det fremdeles relaterte områder hvor politiske beslutninger vil kunne få betydning for utviklingen av et varmemarkedet. Oppfølging av Norges klimamålsettinger, utforming og implementering av grønne sertifikater, rammevilkårene for gasskraftverk og lokal bruk av gass, er noen områder som kan få direkte betydning for varmeprosjekt som er igangsatt og for hvor attraktivt det er å sette i gang nye prosjekter.

Generelt gjelder det at jo høyere sikkerhet Enova krever for at prosjektene blir gjennomført, jo større støttebeløp vil være nødvendig for å sikre prosjektene. En del av prisen for "sikker gjennomføring" vil være risiko for overkompensasjon av solide prosjekter og økte muligheter for gratispassasjerer. Det er derfor neppe optimalt å legge

støttenivået så høyt at risikoen for avbrudd elimineres. På aggregert nivå er det derfor rimelig å forvente at risikoelementet trekker forventet realiserte resultat ned i forhold til kontraktfestet energieresultat.

Incentiver til sikre kontraktsfestede resultater

På den andre siden er det mye som tyder på at kontrakt- og avtaleformen mellom prosjektsøker og Enova gir incentiver til å søke på grunnlag av "sikre" energieresultater og kontraktfeste et energieresultat som de med rimelig stor sikkerhet mener å kunne levere. Incentivet ligger i at Enova gjennom kontrakt kun er forpliktet til å innfri hele støttebeløpet dersom kontraktfestet resultat realiseres. Selv om et høyere energieresultatet også kan påvirke den samlede støtten, er det mye som tyder på at søkerne prioriterer sikkerhet framfor å skru opp forventningene m.h.t energieresultat for å utløse mer støtte. Samlet trekker denne effekten i retning av at det kan forventes at aggregert realisert energieresultat ligger høyere enn kontraktfestet på gjennomførte prosjekter.

Resultatrapport 2004 viser at realisert resultat fra 15 varmeenergiprojekt til sammen gir 211 GWh mer energi enn det kontraktfestede resultatet (Resultatrapport 2004, side 8). Tallene fra prosjektporteføljen viser, med unntak for 2002, et realisert resultat svakt i overkant av kontraktfestet resultat (ref. kapittel VII.5.1).

Avbrudd ga nedjustering i 2003 og 2004

Tabell VII.3 foran viser avviket mellom resultatrapport 2004 og registret data i varmegruppens prosjektporteføljedatabase. En sammenlikning mellom resultatrapporten i 2003 og 2004 viser at det på tross av at 15 prosjekter har bidratt til et høyere resultat enn det opprinnelige kontraktfestede, er det aggregerte resultatet for 2002 og 2003 nedjustert. Forskjellene er vist i følgende tabell:

	2002	2003
Rapport varmeenergi 2003	390	953
Rapport varmeenergi 2004	289	862
Nedjustering	101	91

Tabell VII.17 Endring i resultatrapport fra 2003 til 2004

Energieresultatene for 2002 og 2003 er revidert av Ernst & Young. Revisjonen avdekket en netto overrapportering på 10,1% for 2002 og 0,4 % for 2003 (Resultatrapport 2004, side 8). Dette er rettet opp i 2004-resultatrapporten og forklarer noe av forskjellene.

Den resterende delen av differansen tyder på at resultateffekten av avbrutte prosjekter tenderer til å være større enn effekten av at realisert resultat ofte er høyere enn kontraktfestede resultat på prosjektnivå. Utviklingen i 2005 går i samme retning. Så langt viser utviklingen at tidligere rapporterte kontraktfestede resultat på aggregert nivå, vil bli ytterligere nedjustert på grunn av avbrudd.

Resultatrapporteringen fra 2003 og 2004 tyder på at realisert resultat på gjennomførte prosjekter tenderer til å bli likt eller høyere enn kontraktfestet resultat på prosjektnivå.

På aggregert nivå er foreløpig realisert resultat lavere enn kontraktfestet resultat. Dette skyldes at prosjektene som av ulike grunner avbrytes har større resultateffekt enn gevinstene ved at mange gjennomførte prosjekter leverer høyere resultat enn kontraktfestet.

Utviklingen i løpet av 1.halvår 2005 viser at resultatene fra tidligere år ytterligere må nedjusteres.

På prosjektnivå kan innvilgede prosjekter fortsatt realisere høyere resultat enn kontraktfestet. Realisert resultat fra enkelte prosjekter kan øke med tiden.

VII.9 Resultatrapporteringen – hensiktsmessig og relevant?

Resultatrapporteringen bygger etter det vi har fått oversikt over på prosjektinformasjon som ligger i saksbehandlingssystemet ERS.

Rutinene i forbindelse med resultatrapporteringen (f.o.m 2002) er som følger¹⁷

- Kontraktsfestet energiresultat for et gitt prosjekt knyttes til det år tilsagn (støtte) er gitt. Et prosjekt genererer et kontraktsfestet energiresultat idet Enova har foretatt en beslutning om positivt tilsagn (støtte) til prosjektet.
- Kontraktsfestet energiresultat for avbrutte/kansellerte prosjekt utelates.
- Energiresultat justeres i prosjekt som er avsluttet (kontraktsfestet energiresultat for et gitt avsluttet erstattes av realisert energiresultat for prosjektet.)

Enova har gjennom ekstern revisjon (Ernst & Young og Econ Analyse i samarbeid med Stavanger revisjon) fått bekreftet at databasen er i samsvar kravene til resultatrapportering som ligger i avtalen med OED. Resultatrapporten i 2004 er justert i tråd med anbefalingene fra Ernst & Young.

På det tidspunkt Ernst & Young gjennomførte revisjonen var det en relativt liten andel av resultatene som var realisert. Vår evaluering har vist at det etter hvert kan forventes betydelige endringer i de opprinnelige kontraktsfestede resultatene etter hvert som prosjektene realiseres (eller avbrytes). Innenfor en del prosjektkategorier ser vi også at energiresultat fra et prosjekt kan endres etter investeringsprosjektet er ferdigstilt. I disse tilfellene er det et definisjons- og avgrensningsspørsmål i forhold til når realisert resultat faktisk skal måles. Spesielt ved fjernvarmeprosjekt ser vi at ytre forhold har stor betydning for når det kontraktsfestede resultatet kan realiseres.

Som det framgår av punktene over er det rapporterte resultatet summen av kontraktsfestede resultat, justert for avbrutte prosjekter og realiserte resultat der dette er rapportert. Etter hvert som flere prosjekter er ferdigstilt, det akkumuleres flere avbrutte prosjekter som kan være kontraktsfestet gjennom ulike år, og det også hele tiden inngås nye kontrakter, vil en tabell over aggregerte årsresultat slik det nå gjøres, gi et dårlig grunnlag for å vurdere utviklingen. Når det i tillegg tas høyde for at realisert resultat fra en del prosjekter kan endres underveis, blir bildet enda mer utydelig. Etter våre vurderinger gir det bedre informasjon å rapportere følgende:

- Kontraktsfestet resultat
 - - Resultat avbrutte kontrakter
 - - Endring i resultat justerte, reforhandlede kontrakter
- = **Sum gyldige kontrakter**

Realiserte resultat rapporteres i forhold til om de ligger over eller under kontraktsfestet og viser dermed om det "gyldige kontraktsfestede resultatet" skal justeres opp eller ned.

I tillegg er det behov for en nærmere definisjon og avgrensning av når realisert resultat skal måles. Resultatrapporten 2004 har en første definisjon og avklaring av begrepet realisert resultat. Vi har også observert at begrepet "slutført resultat" er under vurdering som en del av utviklingsarbeidet i Enova.

Enova peker i resultatrapport 2004 på problemet med at energiresultatet for en del prosjekter vil være oppnådd innenfor prosjektperioden, mens det for andre prosjekter kan komme lenge etter prosjektperioden er ferdig. Utenforstående forhold kan gi forsinkelser. Videre ser vi at resultatet kan avvike i forhold til det kontraktsfestede. Vi ser det som lite hensiktsmessig å justere oppnådde energiresultater på prosjektnivå årlig. Derimot ser vi at det ligger energiprognoser i kontraktene. Disse prognosene bør kunne brukes til å vurdere hvordan den faktiske utviklingen er i forhold til prognosene. Forsinkelser bør i denne

¹⁷ Oppgitt i epost fra Trond Bratsberg, Enova 24.10.05

sammenheng være uproblematisk dersom det kan sannsynliggjøres at kontraktfestet resultat vil bli realisert. Nedjusterte kontrakter, eller tilbaketrukkede utbetalinger p.g.a manglende måloppnåelse inkluderes i punktene over. Overoppfyllelse vurderes i forhold til kontrakt og vil trekke resultatene oppover i forhold til ”gyldige kontrakter”.

Det er behov for noen avgrensninger og definisjoner for å kunne rapportere slik vi skisserer.

En rapportering slik det antydes over vil etter våre vurderinger gi mer relevant informasjon og vil også være enklere å håndtere. Dagens rapportering der ett tall reflekterer flere forskjellige forhold gjør informasjonen vanskelig å bruke i et styringsperspektiv. Vi har også erfart at det er lett å gå seg vill i prosjektene m.h.t hvilken type resultat (kontraktfestet, justerte kontrakter, slutført, realisert) som faktisk inngår i rapporteringen på prosjektnivå før de aggregeres opp.