

SNF-rapport nr. 33/05

Evaluering av PSO-ordningen for naturgass

av

Christian Andersen

Tom Eldegard

SNF-prosjekt nr. 3250
Evaluering av PSO-ordningen for naturgass

Prosjektet er finansiert av Enova SF

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, DESEMBER 2005

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0395-5 – **Trykt versjon**
ISBN 82-491-0396-3 – **Elektronisk versjon**
ISSN 0803-4036

Innhold

Forord.....	1
1 Sammenheng og konklusjoner.....	3
1.1 Utgangspunktet og valget av støtteopplegg	3
1.2 Måloppnåelse og resultat	4
1.3 Kriterier for anleggenes utforming	4
1.4 Tredjepartsadgang	5
1.5 Gjennomføringen av kjøpet	5
1.6 Konsekvenser for alternative bioenergiløsninger.....	6
1.7 Flaskehals og begrensninger	7
1.8 Utvidelse av ordningen.....	7
2 Bakgrunn, utforming og implementering av ordningen.	9
2.1 Utforming av ordningen og valg av operatør.	9
2.1.1 Valg av operatør.....	14
2.2 Offentlig kjøp av tjenester i andre sektorer.....	14
2.2.1 Flyruter og lufthavner	14
2.2.2 Transporttjenester fra NSB.....	15
2.2.3 Statlig kjøp av posttjenester	16
2.3 Statlig støtte til distribusjon av naturgass i Norge.....	17
2.3.1 Ordninger for direkte støtte.	17
2.3.2 Indirekte støtte.	18
2.4 PSO-ordning for naturgass – rammer og gjennomføring.....	20
2.4.1 Økonomiske rammer og ressursbruk.	20
2.4.2 Miljøpolitiske føringer for forvaltningen av ordningen.....	22
2.4.3 Anbudsrunder og tildelinger.	24
3 Vurdering av ordningen.	27
3.1 Måloppnåelse og resultat	27
3.1.1 Gassleveranser gjennom støttede terminaler.....	27
3.1.2 Tilskuddets betydning for terminaltabløringene.....	28
3.1.3 Miljøvennlig bruk.	29
3.2 Valg av kriterier	30

3.2.1	Teknisk levetid på 30 år.	31
3.2.2	Leveringssikkerhet.	31
3.2.3	Overvåking og dokumentasjon av gasskvalitet og utslipp.	32
3.2.4	Samlet vurdering av kriteriene.	32
3.2.5	Andre forhold.	33
3.3	Gjennomføringen av kjøpet.	34
3.3.1	Enovas forarbeide.	34
3.3.2	Utlysning og anbudsevaluering.	35
3.3.3	Vurdering av tilbyders tekniske kompetanse og kapasitet.	36
3.3.4	Krav til økonomisk sikkerhet.	37
3.3.5	Informasjon, kommunikasjon og prosess.	37
3.3.6	Forholdet til lov om offentlige innkjøp.	38
3.4	Flaskehalser og begrensninger.	40
3.5	Konsekvenser for alternative bioenergiløsninger.	42
3.6	Eventuell utvidelse til flere ledd i distribusjonskjeden.	44

Forord

Denne rapporten dokumenterer SNF prosjekt 3250 *Evaluering av PSO-ordningen for naturgass*. Enova SF er oppdragsgiver for prosjektet som i hovedsak er gjennomført i november 2005.

PSO-ordningen for naturgass har hatt som formål å bidra til økt innenlands bruk av gass ved å støtte oppbyggingen av infrastruktur for gasstdistribusjon i Norge. To utlysingsrunder er gjennomført i henholdsvis 2004 og 2005¹. Den første runden omfattet utelukkende regionale mottaksterminaler for LNG, mens det i siste runden også er åpnet for støtte til transmisjonsrør og CNG mottaksterminaler.

Formålet med SNFs prosjektet har vært å vurdere måloppnåelse og resultat av ordningen, herunder å vurdere kriterier for utvelgelse av prosjekter og gjennomføring av anbudsrunder. Det er i Enovas utlysning av prosjektet også bedt om en vurdering av eventuelle flaskehals, konsekvenser for alternative bioenergiløsninger, samt en eventuell utvidelse av PSO-ordningen til flere ledd i leveringskjeden for naturgass.

Informasjonsunderlaget for prosjektet er primært basert på dokumentgjennomgang og intervju med selskapene som har vært involvert i søknadsprosessen. I tillegg har vi hatt samtaler med representanter for bransjeorganisasjoner innenfor naturgass og bioenergi, samt noen enkeltaktører innen bioenergi. Enova SF har stilt til rådighet samtlige søknader til ordningen samt dokumentasjon av etatens faglige vurdering og administrative behandling av søknadene i de to utlysingsrundene. I tillegg eksisterer det flere studier av kostnadsforhold for forskjellige transportløsninger og markedsgrunnlag for naturgass i forskjellige regioner. Det har vært søkt om i alt 35 prosjekter i de to søknadsrundene fordelt på 13 søkere. Samtlige søkere er blitt kontaktet og det er gjennomført 12 telefonintervju med søkere.

Enova SF har bidratt med oversiktlig tilrettelegging av det omfattende materialet fra de to søknadsprosessene, og har gitt kommentarer til et tidligere utkast til rapporten. En takk rettes til bedrifter og organisasjoner som har avsatt tid til intervju eller bidratt med annen informasjon og skriftlig materiale.

SNF er alene ansvarlig for tolkningen av det materialet som er stilt til rådighet og de opplysningene vi har mottatt underveis i prosessen.

Bergen - 6. desember 2005

¹ Den siste utlysingsrunden er p.t. fortsatt ikke helt avsluttet, men ventelig vil kontrakter bli inngått innen utgangen av desember.

1 Sammendrag og konklusjoner.

1.1 Utgangspunktet og valget av støtteopplegg

Støtteordningene for naturgass er tuftet på ønsket om å øke tilgjengeligheten til denne ressursen i Norge. Som begrunnelse blir det bl.a. argumentert med at innenlands næringsliv må få større del i den verdiskapningen som i dag skjer i andre land med utgangspunkt i en ressurs med norsk opprinnelse. Samtidig blir det sterkt fremholdt at naturgass er det mest miljøvennlige av alle fossile brensel og at betydelige miljøgevinster vil oppnås ved at naturgass erstatter kull og olje.

Støtten til introduksjon av naturgass i Norge er ikke av helt ny dato. I tillegg til finansiering av forskning på gass er både direkte og indirekte virkemidler blitt brukt for å stimulere utviklingen i sektoren. I utgangspunktet var det Norges vassdrags- og energidirektorat som forvaltet den direkte støtten, men parallelt med innføringen av det nye støtteopplegget er ansvaret blitt overført til Enova. Dette har en klar sammenheng med den sterke vektleggingen av miljøgevinstene ved overgang til gass og at naturgass er blitt utpekt som ett av virkemidlene i arbeidet med den miljømotiverte *omlegging av energibruk og energiproduksjon*. Å bidra til samordning og kostnadseffektivitet i dette arbeidet var kongstanken bak opprettelsen av det nye statsforetaket. Derfor ligger her også føringer om at Enova skal se naturgass i sammenheng med sine øvrige aktiviteter knyttet til energisparing og fornybar energi.

Den indirekte støtten har innenlands gassbruk fått gjennom lettelser i avgiftspolitikken. For eksempel var naturgassanlegg fritatt for investeringsavgift i perioden fra 1999 og frem til den generelle avskaffelsen av denne avgiften i 2002. I tillegg har naturgass og LPG hatt et generelt fritak for CO₂-avgiften, som kan utgjøre en betydelig kostnadskomponent i andre fossile brensel. Inkluderingen av naturgass i ordningen med kvoteplikt fra 2005 innebærer imidlertid en CO₂-basert harmonisering av miljøkostnadene for energibrukere med større innfyrt effekt enn 20 MW. I strid med føringene i St.meld. nr. 9 (2002-2003) har naturgass likevel fått beholde fordelene av avgiftsfritaket i forhold til øvrige energibrukere.

Spillerommet for statlige støtteordninger er de senere årene vesentlig innskrenket som en følge av endringer i konkurranselovgivningen. Disse endringene er i stor grad initiert av EU og implementert i norsk lov i henhold til EØS-forpliktelsene. Dagens støtteordning for infrastrukturprosjekter i gasssektoren bærer sterkt preg av dette. Kombinasjonen av åpent anbud og et opplegg for *innkjøp av offentlige tjenesteforpliktelser* (PSO) er en av de muligheter regelverket gir for å unngå å bli rammet av det generelle lovforbudet mot statsstøtte.

1.2 Måloppnåelse og resultat

Innenfor dagens PSO-ordning er det foreløpig kun fullført en tilbudsrunde, hvor det til slutt ble tegnet kontrakt med tre tilbydere. Basert på markedsvurderingene i tilbudene fra disse aktørene er samlede initielle gassleveranser for terminalene anslått til 128 GWh per år. Volumet, som tilsvarer ca. 13 millioner standardkubikkmeter gass, inkluderer 1 – 2 store startkunder for hver av de tre LNG-terminalene, som ble støttet. Utsiktene for den fremtidige kanaliseringen av gass over terminalene er naturligvis usikre med anslag for øvre og nedre nivå på henholdsvis 200 og 570 GWh.

I tillegg til å stimulere utbredelsen av gass, er det i PSO-ordningen lagt føringer både for at støtten skal være utløsende for det enkelte prosjekt og at gassbruken midlene bidrar til skal være miljøvennlig. For å kunne vurdere i PSO-tilskuddets utløsende betydning har Enova stilt krav om at tilbudene skal inneholde kostnadsoppstillinger for foreslåtte anleggsinvesteringer samt nåverdiberegninger som viser lønnsomheten med og uten offentlig medfinansiering. Til tross for dette er det vanskelig for etaten å avgjøre hvordan tilbyderne selv vurderer lønnsomheten i prosjektene. Årsakene er flere. For det første er verken innkjøpspris eller avtalt salgspris for gassen tilgjengelige. For det andre er det vanskelig å bedømme om angitte markedstall kan være farget av strategiske avveininger vis a vis PSO-prosessen. Sist og ikke minst dreier tilskuddet seg om et bidrag til etableringen av ett av leddene i kjeden fra ilandføringssted til sluttbruker, hvor man heller ikke har noen sikker informasjon om kostnadene i de øvrige ledd.

PSO-ordningen er fortsatt så fersk at erfaringstall for miljøvirkningene er sparsomme. Spesielt interessant i så måte er naturligvis spørsmålet om hvordan naturgass på noe lengre sikt vil samspille med eller eventuelt komme i konflikt med de øvrige virkemidlene i omleggingsarbeidet på energisektoren. Basert på tilbudsdokumentene for de tre inngåtte kontraktene skal naturgassen her i hovedsak erstatte fyringsolje og noe LPG hos de dimensjonerende kundene. For oljen som erstattes vil den direkte effekten ved omleggingen gi en reduksjon i CO₂-utslippene på ca. 25 prosent, mens utskiftingen av LPG ikke gir vesentlige miljøgevinster.

1.3 Kriterier for anleggenes utforming

Innholdet i de tjenester staten skal kjøpe fra utbyggerne av infrastruktur for naturgass er definert i et sett av kriterier hvor det stilles følgende krav til anleggenes utforming:

- Anleggene skal konstrueres og drives slik at en teknisk levetid på ikke mindre enn 30 år oppnås.
- Leveringssikkerhet (tilgjengelighet) for kontraktsfestet leveransevolum på ikke mindre enn 99.97 %, målt ved eksportflens på mottaksanlegg.
- Overvåking og dokumentasjon av gasskvalitet, basert på målinger for hver skipslast.

- Overvåking og oppfølging av metanutslipp til atmosfæren fra etablert LNG infrastruktur og drift av denne.

Disse kravene knytter seg klart til de områder som er nevnt som grunnlag for PSO ordninger i EU og i særdeleshet til energidirektivene (el og gass) som spesielt nevner *leveringssikkerhet, kvalitet og miljøhensyn* som områder hvor offentlige markedstiltak kan være påkrevd. Det legges i dokumenter fra EU i tillegg stor vekt på transparens og klarhet i ordningene, samt at det skal være objektive kriterier for tildeling og kontrollerbare beregninger av støttebehovet.

1.4 Tredjepartsadgang

Tredjepartsadgang er en sentral forutsetning i gassdirektivet, men det er likevel åpnet for dispensasjon fra kravet under spesielle forhold. I et pågående arbeid med innføring av endringer i naturgassloven signaliserer departementet i høringsnotatet at man tar sikte på å utnytte muligheten til et tidsavgrenset unntak for gassektoren i Norge. På den annen side har Enova antydnet at muligheten for å avtale tredjepartsadgang med aktører som mottar statsstøtte burde overveies. Enova har i anbudsprosessen også avkrevd tilbyderne en dokumentert beregning av en kostnadsbasert tariff for de omsøkte anleggene. Det er imidlertid ikke hjemlet i kontraktene at disse tariffene skal kunne brukes som utgangspunkt for pålegg om regulert tredjepartsadgang.

Vi ser flere grunner til at tredjepartstilgang fortjener en grundig overveielse i tilknytning til støtteordningen. Det ene er at et slikt krav vil gi et klarere innhold til de forpliktelser som ligger i PSO-ordningen. Dette gir mulighet for en bedre balanse mellom støttebeløpet og aktørenes kostnader ved å etterleve kriteriene for det offentlige tjenestekjøpet. Dernest vil et tredjepartsvilkår sikre at støtten bidrar til en åpning av gassomsetningen ved at flere aktører får adgang til markedet via den infrastruktur som etableres.

1.5 Gjennomføringen av kjøpet

I anbudsevalueringen har spesielt spørsmålet om prosjektets utformning i forhold til definisjonen av regional node vært et sentralt tema. Vurderingen av tilbyders tekniske kompetanse og kapasitet har ikke vært et reelt problem. Problemstillinger knyttet til økonomisk sikkerhet for gjennomføring har i de situasjoner hvor det var aktuelt blitt løst ved økning av egenkapitalen og bankgaranti for byggeperioden.

Både fra Enova selv og i mange intervju er det gitt tilbakemelding om at første utlysingsrunde fikk et visst læringspreg med behov for å avklare en del punkter i utlysningen. Bl.a. fikk Enova utarbeidet både et dataprogram for beregning av leveringssikkerhet og et notat som definerte en standard for LNG mottaksterminaler.

Det er ikke fremkommet opplysninger fra søkerne om at det har vært problemer med utformningen av tilbudsgrunnlaget i seg selv. Behovet for avklaringer førte imidlertid til at prosessen, spesielt i første runde, trakk ut i tid. I og med at utbygging er avhengig av kontrakter med kunder kan lang saksbehandlingstid skape problemer.

Anbudsdokumentene for PSO-ordningen klargjør at levert gass per støttekrone er et sentralt kriterium for prioritering av prosjekter som tilfredsstillende de øvrige vilkårene. Flere selskap gir uttrykk for at denne delen av vurderingen anses som spesielt vanskelig. Det påpekes at en markedsvurdering kan basere seg på mer eller mindre grove anslag, og at det kan legges til grunn mer eller mindre konservative vurderinger. Flere selskap uttrykker usikkerhet med hensyn til hvor kritisk Enova overprøver tilbyderens markedsvurderinger spesielt siden dette elementet kan være utslagsgivende for rangeringen av prosjektene.

Når det gjelder Enovas konkrete gjennomføring av PSO ordningen er det ikke fremkommet vesentlig kritikk. Den faglige kompetansen blir anerkjent og den vesentligste kritikk av saksbehandlingen har gått på tidsbruken. Bransjens kommentarer går mer på om Enova er den rette instansen til å arbeide med bruk av gass, sett i forhold til Enovas andre oppgaver.

Med utgangspunkt i størrelsen på de samlede midlene som disponeres i den enkelte utlysingsrunde mener vi det er grunn til å se nærmere på om innkjøpsprosedyren som er valgt er i samsvar med forskriftene til lov om offentlige anskaffelser. Slik beregningen av anbudsverdi er beskrevet kan det se ut som terskelverdien er moderat overskredet ved den første kontraktstildelingen. Likeledes ligger den samlede tildelingshjemmelen for andre runde noe i overkant av terskelverdien.

1.6 Konsekvenser for alternative bioenergiløsninger

Samtaler med aktører innen bioenergi indikerer sterkt tiltagende konkurranse fra LPG og naturgass i Agder og Telemark. Det oppgis at gass allerede markedsføres aktivt vis a vis små og mellomstore varmebrukere som er kjernemarkedet for bioenergi. Biobransjen selv anser opprettholdelsen av fritaket for CO₂-avgift på naturgass til energibrukere med mindre innfyrt effekt enn 20MW, som mer problematisk enn PSO-ordningen. En økonomisk sammenligning av de to ordningene viser at denne vurderingen er høyst relevant. Gassmeldingen som la klare føringer for en full miljømessig harmonisering av avgiftspolitikken, er på dette punktet ikke blitt fulgt. Med utgangspunkt i målene om en kostnadseffektiv omlegging av energisektoren er det derfor grunn til å spørre om det er god samfunnsøkonomi å bruke offentlige midler til å løfte gass inn i markedet før avgiftsnivået på naturgass er avstemt i forhold til de øvrige virkemidlene på dette området.

1.7 Flaskehalsar og begrensninger

Forutsetningen for innenlands bruk av naturgass er at det eksisterer tekniske løsninger for alle ledd i kjeden fra produksjon av gass til anvendelsen hos sluttbruker. I den grad utviklingen på kort sikt hemmes av knapphet i enkelte av leddene er det naturlig å tale om flaskehalsar og spesielt hvis det er usikkert når begrensningen bortfaller. I utgangspunktet har flere av leddene i leveringskjeden vært nevnt i denne sammenheng. Imidlertid er det tilgangen på LNG og skipskapasitet som klart fremstår som en reelt begrensende faktor for flere selskapers utviklingsplaner. På dette område blir det også av flere oppfattet som et tilleggsproblem at det per i dag kun er en reell tilbyder. Tilgangen på utstyr til oppbygging av regionale terminaler blir ikke omtalt som et tilsvarende problem, selv om utstyret i seg selv er kostbart og det tales om bestillingstid på omkring et år.

1.8 Utvidelse av ordningen

Det virker naturlig at en støtteordning i et umodent marked retter seg mot det koordineringsproblemet som oppstår i forholdet mellom leverandører og sluttbrukere. Opprettelsen av regionale terminaler med fleksibilitet i forhold til fremtidig vekst og basert på faste avtaler med større kunder er en mulighet for å få i gang leveranser innenfor en relativt kort tidshorisont. Avtaler mellom konkrete sluttbrukere og utbyggere av terminaler er en mulighet for å redusere usikkerheten ved de nødvendige investeringene. Når de første etableringene er gjort vil det være lettere for nye kunder å konvertere. Med gradvis større volum på innenlands forbruk kan det bli grunnlag for å etablere infrastruktur for større forsyning.

Med et slikt utgangspunkt for en støtteordning blir det viktig at støtten gis på en måte som i størst mulig grad legger til rette for videre utbygging av markedet. Dette gjelder både med hensyn til etterspørselssiden og tilbudssiden. For det andre er det grunn til å konsentrere støtten på områder hvor det er udeleligheter i investeringene, da det er disse som vil være mest utsatt for usikkerhet. Hensynet til åpning av markedet betyr at investeringer som vil være til nytte for utvikling av markedet også i et lengre perspektiv bør prioriteres. Dette vil være investeringer som legger til grunn for fremføring av gass til regionale markeder uten å være bundet til enkelte kunde-relasjoner.

Ut fra disse kriteriene er dagens inkludering av regionale noder og transmisjonsrør i støtteordningen naturlig. Disse anleggstypene bidrar til åpning av markeder på kort sikt, samtidig som de kan danne grunnlag for videre utbygging i et lengre perspektiv. Dette er også de anleggstypene hvor det gjerne er mest aktuelt å kreve tredjepartsadgang på sikt. Når det gjelder utvidelse til distribusjonsrør bør dette være aktuelt for deler anlegg som kan være grunnlag for at flere aktører kan benytte dem

til å betjene et område. Her kan man eventuelt skjelne mellom hoveddistribusjon og avgreninger som er spesifikke for enkelte kunder. Hoveddistribusjon vil prinsipielt ha samme karakter som transmisjonsrør, selv om det fysiske grunnlaget for fremføringen er annerledes.

2 Bakgrunn, utforming og implementering av ordningen.

2.1 Utforming av ordningen og valg av operatør.

St. meld. nr. 9 (2002-2003) diskuterer en helhetlig strategi for innenlandsk bruk av gass. Det slås fast at regjeringen ser det som viktig å legge til rette for at naturgass i større grad tas i bruk til innenlandsk verdiskapning. Meldingen tar opp en rekke problemstillinger knyttet til de virkemidler som kan tas i bruk for å oppnå dette. Herunder blir det også drøftet juridiske sider ved legging av gassrør til transmisjon og distribusjon. Det vises til at gassmarkedsdirektivet setter viktige rammer, spesielt reglene om forhandlet eller regulert tredjepartsadgang, tvisteløsninger og regulator. Noen momenter fra gassmarkedsdirektivet er:

- Regulert eller forhandlet tredjepartsadgang
- Tvisteordning, regulatorordning
- Mulighet for å nekte tredjepartsadgang i spesielle situasjoner.
- Medlemsland eller et avgrenset geografisk område kan få fritak for enkelte sider ved direktivet for å muliggjøre utbygging av en gassektor. Unntak for hele landet kan bare forekomme hvis landet er et marked under oppbygging. Det er imidlertid grunnlag for regionale unntak. Unntak kan maksimalt gjøres gjeldende for en periode på inntil ti år regnet fra første etablering.

Regjeringen legger til grunn at Norge er et umodent marked under etablering. Det vil være nødvendig å beskytte investeringer i infrastruktur. Det anses derfor for aktuelt å søke unntak fra regulert tredjepartsadgang. Muligheten for å definere hele Norge som "emergent market" ble diskutert i St. meld. nr. 9 (side 68). Dette ble ikke vurdert som meningsfylt siden de først etablerte i tilknytning til Kårstø fant sted så tidlig som i 1994. Derimot ble det ansett som svært aktuelt å kreve unntak basert på situasjonen i de enkelte regionene.

Det slås fast at støtteordninger for å øke bruken av naturgass må ses i forhold til EØS reglene, og at regjeringen vil ta opp spørsmål knyttet til utformningen av en støtteordning med ESA. Det er etter departementets syn mest hensiktsmessig at støtteordninger knyttes til transmisjonsrør eller til anlegg som muliggjør mottak av gass i form av LNG. Det legges til grunn at distribusjonssystemet normalt vil kunne utvikle seg på kommersielle betingelser blant annet fordi kostnadene ved denne delen av gasskjeden vurderes å være vesentlig lavere enn for transmisjonssystemet. Begrunnelsen er dels at en i distribusjonsleddet kan bruke rimelige plastrør med relativt liten diameter og dels at leggekostnadene ved en gradvis utbygging kan reduseres ved å utnytte eksisterende grøfter eller samordne utbyggingen med andre

infrastrukturprosjekter. Det gis i meldingen eksempler på relevante kriterier for tildeling

- Forpliktende samarbeid
- Dokumentasjon av markedspotensial
- Krav til egenfinansiering
- Krav til prosjektfinansiering
- En vurdering av alternative energiløsninger og hvordan satsningen passer inn i energisystemet
- Krav til dokumentasjon av miljøvirkninger og forholdet til fornybare energikilder
- En vurdering av kostnadene ved alternative transportløsninger.

I EØS reglene skilles det mellom drifts- og investeringsstøtte. Investeringsstøtte er tillatt til en rekke formål, mens driftsstøtte stort sett ikke er tillatt. Støtte uten incitamentsvirkninger, det vil si støtte som ikke gis for å oppnå bestemte formål, anses normalt som driftsstøtte. Av områder for støtte nevnes spesielt FoU, miljøtiltak og regionalstøtte.

Et viktig kriterium for tildeling i følge St. meld. nr. 9 (2002-2003) er at støtten skal være utløsende for investeringen. Asymmetrisk informasjon gjør det imidlertid vanskelig å vite om en støtte er utløsende for prosjektet. Regjeringen vil ikke gå inn for et fast kvantumsmål for å ta i bruk gass. Støtte gitt som fast prosentdel av investeringer vil favorisere teknologier med høy investeringskostnad og lave driftskostnader. Støtte gitt ut fra overført kvantum gir større usikkerhet omkring videreføring av ordningen.

Stortingsmelding 47 (2003-2004) diskuterer fremgangsmåter for å introdusere naturgass på en fleksibel måte. Skip nevnes her som et viktig alternativ til utbygging med transmisjonsrør. Analyser som er gjort etter gassmeldingen støtter opp om en gradvis utbygging. Det kan være mange selskap som er interessert, og regjeringen vil ta vare på mangfoldet. Også her legges det vekt på utløsende støtte til private aktører. Støtteordninger må imidlertid bli utarbeidet i henhold til EØS avtalen. Støttedmottaker må utføre tjenester av allmenn økonomisk interesse (PSO).

Diskusjonen av offentlig kjøp har imidlertid ikke vært begrenset til energiområdet. NOU 2003:34: *Mellom stat og marked* omtaler kjøp av tjenester eller tilskudd til virksomheter for å opprettholde et tilbud som er av samfunnsmessig interesse, men som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Anbudsrunde eller direkte kjøp vil være avhengig av antallet potensielle interessenter. I forbindelse med slike kjøp spesifiseres det hva som kjøpes og til hvilken pris. Det skjer derfor en utstrakt styring

av virksomhetene i forbindelse med kjøp. Denne utredningen diskuterer begrepet tjenester av allmenn økonomisk betydning. Noen viktige momenter er: Langsiktige samfunnsmessige aspekter, tjenesteleveranse som må ivaretas uavhengig av etterspørsel, sikre lik tilgang til bestemt pris eller kvalitet. Artikkel 61(1) i EØS-avtalen inneholder bestemmelser om statstøtte. Artikkel 59(2) inneholder bestemmelser om allmenn økonomisk interesse.

EUs Green Paper on Public interest COM(2003) 270 definerer begrepet public service obligations:

The term «public service obligations» is used in this Green Paper. It refers to specific requirements that are imposed by public authorities on the provider of the service in order to ensure that certain public interest objectives are met, for instance, in the matter of air, rail and road transport and energy. These obligations can be applied at Community, national or regional level.

I dette dokumentet blir det gitt en liste over vanlige forpliktelser (obligations):

Universal service, continuity, quality of service, affordability, user and consumer protection, security of supply (provision of services are assured in the long term) and network access and interconnectivity.

I det White paper som følger opp, COM(2004) 374, vises det til den store betydning denne typen tjenester har, og at medlemslandene har stor frihet med hensyn til å velge tjenesteområder som er relevante. Det argumenteres imidlertid også for at det er behov for avklaring med hensyn til finansiering av denne typen tjenester og utvelgelsen av de som skal stå for leveringen. Disse to spørsmålene er mest relevante med hensyn til konkurransemessige forhold. Prinsippene som senere blir lagt til grunn i kommisjonens beslutninger blir her presentert.

Gass-direktivet (Directive 2003/55/EC) beskriver bruk av PSO i gassmarkedet. Artikkel 3 inneholder bestemmelser om PSO og beskyttelse av brukere. Artikkel 3(2) beskriver grunnlaget for bruk av PSO-ordninger.

2. Having full regard to the relevant provisions of the Treaty, in particular Article 86 thereof, Member States may impose on undertakings operating in the gas sector, in the general economic interest, public service obligations which may relate to security, including security of supply, regularity, quality and price of supplies, and environmental protection, including energy efficiency and climate protection. Such obligations shall be clearly defined, transparent, non discriminatory, verifiable and shall guarantee equality of access for EU gas companies to national consumers. In relation to security of supply, energy efficiency/demand-side management and for the fulfilment of environmental goals, as referred to in this paragraph, Member States may introduce the implementation of long term planning, taking into account the possibility of third parties seeking access to the system.

Avsnittet over beskriver både områder for bruk av PSO og betingelser knyttet til utformningen. Når det gjelder områder for bruk av PSO nevnes sikkerhet (gjelder både fysisk sikkerhet og leveringssikkerhet), regularitet, kvalitet, priser og miljøhensyn. Når det gjelder utformningen fremheves det i direktivet at kravene må være klart definert, transparente, verifiserbare og at de må sikre likeverdig behandling av selskaper med hensyn til tilgang til kunder.

Det henvises ofte til Altmark-dommen avsagt i EU-domstolen (C-280/00 27.7.03). Her fastslås det at fire betingelser må være oppfylt for at støtte faller inn under PSO-begrepet:

- the beneficiary must be entrusted with a clearly defined public service mission;
- the parameters for calculating the compensation payments must be established in advance in an objective and transparent manner;
- compensation must not exceed the cost incurred in the discharge of the public service minus the revenues earned with providing the service (the compensation may, however, include a reasonable profit);
- the beneficiary is chosen in a public tender or compensation does not exceed the costs of a well-run undertaking that is adequately equipped with the means to provide the public service.

Det har pågått arbeid i EU-kommisjonen for å klargjøre betingelsene for bruk av PSO-ordninger. I juli 2005 ble det sendt ut melding om at EU-kommisjonen hadde vedtatt en pakke bestående av tre elementer (IP/05/937)². Pakken inneholder en beslutning som definerer en del aktiviteter som anses for å være i overensstemmelse med reglene for statstøtte. Det blir også fremlagt et rammeverk for når støtte som faller utenfor denne beslutningen kan anses å være i overensstemmelse med reglene for statsstøtte. Her henvises det i utgangspunktet til de fire kjernepunktene fra

² De relevante dokumentene er tilgjengelige fra http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan.

Altmark-dommen. Videre presiseres det at PSO-ordningen må beskrives på en klar måte, hvilket inkluderer følgende punkter

- *the precise nature and the duration of the public service obligation*
- *the undertakings and territory concerned*
- *the nature of any exclusive or special rights assigned to the undertaking*
- *the parameters for calculating, controlling and reviewing the compensation*
- *the arrangements for avoiding and repaying any overcompensation*

Regjeringens brev til ESA datert 14. oktober 2003 gir en grundig redegjørelse for prinsippene bak ordningen og sammenhengen med regler for statsstøtte og PSO. Økt bruk av gass i Norge presenteres som et blant flere virkemidler i energipolitikken som har betydning for å sikre tilgangen til energi under hensyn til miljø og forsyningssikkerhet. Den norske markedet defineres som et umodent marked og utbygging av infrastruktur vil derfor være nødvendig for å øke gassbruken. Statstøtte anses som nødvendig siden investeringene er kapitalintensive med høye faste kostnader.

Det henvises i brevet til ESA direkte til Gassdirektivets bestemmelser om PSO, og det understrekes at PSO-forpliktelsene vil være relatert til leveringssikkerhet, kvalitet, pris og miljøhensyn. Dimensjoneringen av LNG tankanlegg for å kunne betjene et gitt geografisk område fremheves også som et mulig krav. Formkravene til beskrivelse av motytelser fra støttemottakere, bruken av offentlige anbud og de kontrollmuligheter for å hindre overkompensasjon som omtales i Altmark-dommen blir også fremhevet i brevet.

Et tema som ikke blir drøftet grundig er reglene for tredjepartstilgang. Gassdirektivets artikkel 18 understreker at medlemslandene må sikre implementering av tredjepartstilgang basert på faste tariffer. Det gis imidlertid adgang til unntak etter artikkel 22 for nye investeringer som er risikable og bidrar til økt konkurranse. Samtidig gir artikkel 28 grunnlag for unntak for blant annet artikkel 18 for land som kan karakteriseres som "emergent market". Dette kan gjelde hele landet etter 28 (2) eller regioner innen et land 28 (4), hvor implementering av direktivet kunne føre til vesentlige problemer med hensyn til utbygning av infrastruktur og insitamentet til investering. Et sådant unntak kan imidlertid bare gjelde for en 10-års periode.

I et høringsnotat fra OED (sendt på høring 23. februar 2005) om utkast til lov om endring i naturgassloven legges det opp til at Norge skal anses som "emergent market" etter direktivets artikkel 28 (2). Det foreslås derfor at naturgasslovens §3

endres slik at det *kan* bestemmes at tredjepart skal ha adgang til naturgassystemet³. Det legges til grunn at unntak etter artikkel 28 (2) kan opprettholdes til 2014.

2.1.1 Valg av operatør

Enova ble etablert 22. juni 2001 og overtok 1. januar 2002 ansvaret for statens arbeid knyttet til omlegging av energiforbruk og energiproduksjon. Enova forvalter energifondet og er finansiert ved et påslag på nett tariffen og fra bevillinger over statsbudsjettet. Midler til naturgassatsningen kommer ikke fra energifondet, men baserer seg på særskilte bevillinger over statsbudsjettets kapittel 1825 post 74, Naturgass.

I St. meld. nr. 9 (2002-2003), side 11, fremheves det at regjeringen ser det som hensiktsmessig å legge opp til samme type strategi for forvaltning av tilskudd til naturgass som for fornybar energi. Det kreves inngående kjennskap til energisystemet, og satsningen på de ulike energikildene må koordineres. Regjeringen legger vekt på at naturgass og fornybare energikilder kan bli konkurrerende løsninger noen steder. En viss koordinering av virkemidlene er derfor nødvendig for å sikre en effektiv utnyttelse av statens midler.

Det sies om Enova at de gjennom sine kontakter og nettverk har en kanal mot brukere og mindre produsenter som vil være nyttig. Hvis naturgass tas ut av Enovas portefølje må aktørene forholde seg til flere ulike forvaltningsinstitusjoner. Regjeringen anser det derfor for hensiktsmessig at Enova forvalter naturgassmidler, selv om kjerneoppgavene også i fremtiden vil være fornybare energikilder og energisparing.

2.2 Offentlig kjøp av tjenester i andre sektorer

2.2.1 Flyruter og lufthavner

De fleste regionale flyplassene ble anlagt som kommunalt eide lufthavner. Fra begynnelsen av 1980-årene fikk de lufthavner som ble betjent av subsidierte flyruter statlige tilskudd til dekning av driftsunderskudd, inklusiv renter og avdrag på lån. Ordningen med subsidierte flyruter er videreført i en ordning med anbudsruiter. Anbud lyses ut når det ikke er mulig for flyselskaper å betjene ruter på kommersielt grunnlag, og når opprettholdelsen av en rute anses som viktig for den økonomiske utviklingen i et område. Denne vurderingen vil bl.a. avhenge av utviklingen i alternative transportmuligheter, og kan derfor endre seg over tid når vei-, tunnel- og broforbindelser

³ Naturgassloven ble vedtatt 2002 (Lov av 28. juni 2002 nr 61). Forarbeidet til loven er Ot.prp. 81 (2001-2002).

utvikles. De fleste anbudsruiter går mellom de større stamrutelufthavnene og regionale lufthavner. Dette gir en forbindelse fra distriktene til de kommersielle flyrutenettene. Rutene lyses ut for en treårs periode. Nedleggelse av en anbudsroute medfører ikke i seg selv noen endring med hensyn til plikten til å drive en lufthavn ut fra bestemmelsene i konsesjonen, men driftsopplegget vil måtte tilpasses den øvrige trafikk fra charter og næringsvirksomhet.

Da Luftfartsverket i 1997/1998 overtok de regionale flyplassene ble det samtidig etablert en årlig fast overføring på 97 mill. kr (omregnet til 2002 priser) som delvis kompensasjon for utgifter ved drift og investeringer. Denne overføringen var imidlertid lavere enn det bedriftsøkonomiske underskuddet ved investeringer og drift av de 28 regionale lufthavnene. Dette underskudd ble anslått til 250-350 mill. avhengig av investeringsnivået. Luftfartsverkets styre foreslo en endring i retning av statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavnstjenester av denne størrelsesorden.

Samferdselsdepartementet foreslo i St.prp. nr. 61 (2001-2002) å endre de årlige overføringene i retning av en kjøpsordning av bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavnstjenester ved regionale flyplasser med anbudsruiter. Dette ville innebære at det ble Stortinget får fastsette utviklingen og omfanget av Luftfartsverkets tjenester på lufthavner med anbudsruiter.

I St.prp. nr.1 ble det for året 2003 foreslått en bevilgning på 250 mill. til statlig kjøp av ulønnsomme lufthavnstjenester på de regionale lufthavner. Det ble samtidig bebudet etablering av et forhandlingsopplegg for statlig kjøp av regionale lufthavnstjenester fra og med 2004. Utgangspunktet for det statlige kjøpet er iflg. forslaget å gi grunnlag for forsvarlig drift av de regionale lufthavner. Videre skal et forhandlingsopplegg gi insitamenter til rasjonell og kostnadseffektiv drift. Stamrutenettet ble vurdert å være bedriftsøkonomisk lønnsomt samlet sett. Eventuelle overskudd fra stamruteplassene ville gi grunnlag for utbetaling av utbytte til staten.

2.2.2 Transporttjenester fra NSB

Det ble i 1990 gjennomført en omfattende endring i organiseringen av NSBs virksomhet. Det ble gjennomført et regnskapsmessig skille i NSBs virksomhet mellom den delen som berørte drift av tog, trafikkdelen, og den del som berørte skinner, kjørevegsdelen. Det ble lagt grunnlag for større langsiktighet i planleggingen med innføringen av fireårige jernbaneplaner. Statlig støtte til drift ble samtidig organisert som en ordning med statlig kjøp av jernbanetjenester fra trafikkdelen. Samferdselsdepartementet utformer langtidsplaner for jernbanedriften som behandles av Stortinget og rulleres hvert 4. år. Disse beskriver de overordnede mål og rammer for planperioden, og danner grunnlag for utarbeidelse av rammeavtalen.

Kjøp av transporttjenester fra NSB er organisert ut fra en hovedavtale, en fireårig rammeavtale og årlige forhandlinger om endelige beløp. Hovedavtalen fastsetter overordnede prinsipper og retningslinjer for ordningen. Rammeavtalen er en fireårig avtale som fastsetter planlagt totalbeløp og hovedtrekk i togtilbudet i avtaleperioden. Gjennom de årlige kjøpsavtalene fastsettes det endelige avtalebeløpet for det enkelte budsjettår. Hovedavtalen beskriver også prinsipper for fastsettelse av kjøpsbeløpet. Dette inkluderer prinsipper for fordeling av felleskostnader og behandling av investeringer og kapitalkostnader.

Hovedavtalen bestemmer at for de transporttjenester som staten betaler for, avtales og fastsettes den gjennomsnittlige årlige taktsøkning gjennom forhandlinger mellom SD og NSB. I rammeavtalen knyttes taksutviklingen til konsumprisindeksen pluss 1 prosent. Innenfor denne ramme har NSB frihet til å sette takster så lenge som disse ikke er i strid med myndighetenes mål for distriktpolitikk, miljø og trafiksikkerhet. Rammeavtalen definerer egenskapene ved de transporttjenester som kjøpes, og det fastsettes regler for endringer i produksjonen for eksempel på grunn av etablering av konkurrerende transporttilbud.

Rammeavtalen er ment å sikre NSB en viss langsiktighet som grunnlag for planlegging og investering i materiell. Denne langsiktigheten er også forutsetningen for at ordningen skal gi insitamenter til effektiv drift. Ordningen legger grunnlag for langsiktig tilpasning innenfor et system hvor man uansett er avhengig av årlige bevilgninger. Dette medfører at ordningen er avhengig av at partene gjennom sin atferd gir systemet troverdighet. Kjøpsordningen er ikke ledd i en mer generell regulering av inntekt eller prissetning for NSBs aktivitet.

2.2.3 Statlig kjøp av posttjenester

Posten Norge AS har konsesjon på posttjenester og plikter å sikre et landsdekkende tilbud for formidling av leveringspliktige tjenester til rimelig pris og god kvalitet. Kravene i konsesjonen medfører større omkostninger enn det som var tilfelle hvis en ren bedriftsøkonomisk tilpasning var valgt. Disse omkostninger dekkes dels gjennom det overskudd som Posten Norge kan oppnå som enerettsleverandør og dels gjennom statlige tilskudd. Disse tilskuddene er organisert gjennom en ordning for statlig kjøp av posttjenester.

Denne kjøpsordningen tar utgangspunkt i en norm for beregning av statlig kjøp. Det er utarbeidet en grundig dokumentasjon av de beregninger og forutsetninger som ligger til grunn for disse. Utgangspunktet er en standard for de tjenester som ville være lagt til grunn hvis Posten Norge skulle drives lønnsomt uten tilskudd. Beregninger av behovet for statlig kjøp legges frem for Samferdselsdepartementet hvert år. Disse beregningene inngår i grunnlaget for Samferdselsdepartementets bevilgnings-

forslag til kjøp av posttjenester, som legges frem for Stortinget. Posten Norge AS bærer den økonomiske risikoen knyttet til avvik mellom bevilget beløp og postens beregnede behov. Beregningene er ikke innarbeidet i et mer langsiktig styrings-system for Posten utover at konsesjonsforpliktelsene kan oppfattes som langsiktige krav.

2.3 Statlig støtte til distribusjon av naturgass i Norge.

I tillegg til det som tilføres naturgassprosjekter av rene forskningsmidler, blir det anvendt både direkte og indirekte offentlige virkemidler for å stimulere virksomheten i sektoren. På statens hånd blir de direkte tiltakene i dag kanalisert via PSO-ordningen, mens næringen samtidig nyter godt av en indirekte støtte i form av fritak for grunn- og CO₂-avgift. På lokalt plan er de statlige tilskuddene i varierende grad blitt supplert med bidrag fra kommuner og fylker.

2.3.1 Ordninger for direkte støtte.

Siden 1990-tallet har det vært kanalisert tilskuddsmidler til prosjekter for innenlands bruk av naturgass over kapittel 1825 i Olje- og energidepartementets budsjett. Kapitlet, som i 1999-budsjettet ble omdøpt til *"Omlegging av energibruk og energi-produksjon"*, het tidligere *"Energioptimalisering"*. Frem til 2000 inngikk naturgassmidlene i en større bevilgning over dette kapitlets post 72. Posten, som frem til 1998 het *"Introduksjon av ny energi og bioenergi"*, ble i 1999-budsjettet omdøpt til *"Tilskudd"* uten at dette fikk nevneverdige konsekvenser for organiseringen av posten. Fra og med 2001 har de naturgassrettede midlene vært skilt ut på egen post 74, *"Naturgass"*.

Før etableringen av Enova ble naturgassmidlene forvaltet av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). I planene for det nye organet var det forutsatt at forvaltningsansvaret skulle overføres hit så snart foretaket ble operativt 1. januar 2002, men usikkerhet om utformingen av ordningen har skapt forsinkelser. Den formelle meldingen om overdragelse av ansvaret ble gitt i brev fra Olje- og energidepartementet (OED) til Enova tidlig i juni 2003, men fortsatt med forbehold om at utbetalinger måtte bero i påvente av en endelig avklaring av statstøtteproblematikken. Først i midten av oktober sa departementet seg ferdig med dette arbeidet og ga Enova det endelige klarsignalet.

Fra begynnelsen av 2002 og frem til Enova fikk overført ansvaret var det i praksis departementet som selv forvaltet naturgassmidlene. I denne perioden ble det besluttet å bidra til opprettelsen av et kompetansesenter for naturgass sluttbruker-teknologi på Haugalandet i Rogaland, samt at departementet fulgte opp tidligere

Tabell 2.1 Bevilgede og anvendte tilskuddsmidler til gassdistribusjon i Norge fra 2001 (millioner kroner).

År	Fra forrige termin	Årets bevilgning	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste termin
2006		30.0 ^{*)}			
2005	14.0	24.0 ^{*)}	38.0 ^{*)}		
2004	36.8	4.0 ¹⁾	40.8	26.8	14.0
2003	43.7	10.0	53.7	16.9 ²⁾	36.8
2002	-	43.7	43.7	-	43.7
2001	-	20.0 ²⁾	20.0	1.317 ²⁾	-

Noter:

- ¹⁾ Bevilgningen på 4 mill. kr for 2004 var øremerket til etablering av et kompetansesenter for sluttbrukerteknologi på Haugalandet i Rogaland
- ²⁾ Første del av en opprinnelig bevilgning på 20 mill.kr til pilotprosjekt for gassrør i Bergen ble utbetalt i til forprosjekt i 2001. Etter at planene ble revurdert og man i stedet valgte en LNG-løsning, ble resterende 18.7 mill. kroner overført Naturgass Vest AS som støtte til bygging av LNG mottaksterminaler, og utbetalt hovedsakelig i 2003.

Kilder: Statsregnskapet (St.meld. nr. 3). ^{*)} Tall for bevilgning 2005 og 2006 (forslag) er hentet fra saldert Statsbudsjett (St.prp. nr. 1(2005-2006))

føringer i forhold til et pilotprosjekt i Bergen. Her var opprinnelig vedtatt et tilskudd på 20 millioner kroner til bygging av transmisjonsrør fra ilandføringsstedet på Kollsnes i Øygarden kommune. Da forprosjektet viste at det ville være langt bedre økonomi i en LNG-løsning ble det gitt tilsagn om at Naturgass Vest AS kunne få anvende restmidlene som tilskudd til realiseringen av planlagte LNG mottaksterminaler. Utbetalingene ble i hovedsak gjort i 2003.

Tabell 2.1 viser bevilgningene til distribusjon av naturgass som er gitt over statsbudsjettet i perioden fra 2001. For å sikre fleksibilitet i administrasjonen av ordningen har bevilgningene vært supplert med en tilsagnsfullmakt på 20 millioner kroner. I overdragelsesbrevet til Enova blir det samtidig overført en bevilgning på 35 millioner kroner, som er OEDs anslag over udisponerte restmidler

2.3.2 Indirekte støtte.

Innenlandsk bruk av naturgass har fått indirekte støtte gjennom flere typer avgiftslettelser. Blant annet ble det i 1999 - etter ønske fra flertallet i energi- og miljøkomiteen i Stortinget - innført fritak fra investeringsavgift for distribusjonsnett for naturgass. Dette fortrinnet falt imidlertid bort da investeringsavgiftsloven ble opphevet fra 1. oktober 2002.

Videre er bruk av naturgass og LPG (flytende petroleumsgasser) i fastlands-Norge fritatt for de avgiftene som påhviler andre fossile brensler. For mineraloljer, som er de mest aktuelle konkurrentene til naturgass, er det tale om en kombinasjon av grunnavgift og CO₂-avgift. Basissatsene for stasjonær bruk av mineralolje til energiformål er for 2005 satt til 0.41 kr/liter i grunnavgift og 0.52 kr/liter i CO₂-avgift. For bensin er CO₂-avgiften forhøyet til 0.78 kr/liter, mens både bensin og mineralolje (autodiesel) som benyttes til fremdrift av motorvogn, har forhøyede grunnavgifter. For bensin er satsen ca. 4.05 kr/liter og for autodiesel ca. 2.95 kr/liter med litt differensiering avhengig av svovelinnholdet.

Som følge av en rekke unntaksbestemmelser i skattereglene må det understrekes at basissatsene alene ikke gir et dekkende bilde av de konkurransefortrinn naturgass og LPG oppnår i de forskjellige delmarkedene. Spesielt kan nevnes at treforedling, sildemel- og fiskemelindustri er fritatt for grunnavgiften på mineralolje og i tillegg kun betaler halv CO₂-avgift (.26 kr/liter). Avgiftsfordelen i forhold til disse næringene utgjør derfor ikke mer enn 0.26 kr/liter, eller ca. det tilsvarende per standardkubikk-meter gass.

I Stortingsmelding nr. 9 (2002-2003) er det gjort et anslag over den samlede verdien av naturgassens fritak for CO₂-avgift i 2001. Beregningene tar utgangspunkt i situasjonen hvis naturgass hadde vært ilagt en tilsvarende avgift som fyringsolje ut fra CO₂-utslipp. En har videre langt til grunn gjeldende basissats for avgift på mineralolje på 0.49 kr/liter og et årsforbruk på 80 millioner Sm³ naturgass når metanolproduksjonen på Tjeldbergodden holdes utenfor. En kommer da frem til en samlet årsverdi for avgiftsfritaket på 35 millioner kroner.

Med virkning fra 1. januar 2005 er det innført kvoteplikt og åpnet for handel med kvoter for utslipp av klimagasser⁴. I første runde tildeles kvoter for perioden 2005 – 2007. Ordningen gjelder i prinsippet alle energibrukere med innfyrt effekt på 20MW eller mer og som ikke blir avgiftsbelagt gjennom Stortingets årlige vedtak om CO₂-avgift. Det vil si at også brukere av naturgass ilegges kvoteplikt i henhold til størrelsen på sine faktiske utslipp. På grunn av den høye terskelverdien vil naturgassens posisjon først og fremst påvirkes i forhold til større industri og næringskunder. Konkurranseposisjon vil klart svekkes på de områder hvor gassen møter brensler som tidligere har vært fullt avgiftsbelagte, mens konsekvensene i næringer med redusert sats er mer usikre i og med at kvoteplikten skal differensieres med utgangspunkt i de faktiske utslippene av CO₂. En viktig faktor i så måte er at naturgass danner ca. 25 prosent mindre CO₂ enn når samme energimengde fyres inn i form av

⁴ Lov 2004-12-17 nr. 99 *Lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)*

gassolje. Denne forskjellen er noe større for tyngre oljer. I tillegg vil gass i mange anvendelser profitere på en høyere energiutnyttingsgrad enn oljeprodukter.

2.4 PSO-ordning for naturgass – rammer og gjennomføring.

Enova har gjennomført 2 anbudsrunder under PSO-ordningen for utbygging av infrastruktur for naturgass i Norge. Første runde ble utlyst 12. desember 2003 med søknadsfrist 1. april 2004. Andre runde ble utlyst 14. mars 2005 med søknadsfrist 3. mai. I begge tilfellene er oppdragene annonsert som *bygge- og anleggsarbeider under terskelverdi* i henhold til *lov om offentlige anskaffelser*. Som utvelgelsesmetode er benyttet *konkurranse med forhandling*.

Etter gjennomførte forhandlinger ble endelig utvelgelse og underskriving av kontrakter for første utlysingsrunde foretatt i november – desember 2003. Kontraktsforhandlingene i forbindelse med andre utlysingsrunde antas slutført innen nyttår 2005-06, som p.t. er gjeldende vedståelsesfrist for tilbudene.

2.4.1 Økonomiske rammer og ressursbruk.

PSO-ordningen er finansiert med øremerkede midler over kapittel 1825, post 74 i Statsbudsjettet. Etter at Enova overtok ansvaret for ordningen er det ved siden av infrastrukturprosjektene, kun Norsk Gassenter AS som har fått støtte over denne posten. Også for denne satsingen er det benyttet en prosedyre for offentlig innkjøp med tjenesteforpliktelser. Det var Enova som gjennomførte de praktiske sidene ved anbudsrunder og kontraktsinngåelse. Føringerne for etableringen av et nasjonalt senter for sluttbruker gassteknologi på Haugalandet i Rogaland var imidlertid lagt av departementet og ble fulgt av en øremerket bevilgning på 4 millioner kroner i budsjettet for 2004. Beløpet ble disponert fullt ut til formålet, men Enova forutsetter at de nasjonale oppgavene knyttet til sluttbrukerteknologi kan ivaretas med mindre beløp etter at virksomheten er etablert. For 2005 er støtten satt til 3.5 millioner kroner og en ser for seg en videre nedtrapping fremover.

Følgende oppstilling viser hovedtrekkene i Enovas disponering av post 74 og hvilke bevilgningsrammer etaten har lagt til grunn for hver av utlysingsrundene:

	2004 (mill. kr)	2005 (budsjett) (mill. kr)
Finansiering		
Overført fra tidligere år	35 ⁵	2.72
Årets bevilgning	4	24
Tilsagnsfullmakt	<u>20</u>	<u>20</u>
Sum disponible midler	59	46.72
Allokerte kostnader til fratrekk		
Disponert til gassenter Haugalandet	4	3.5
Innkjøp konsulent / utvikle standard og regneverktøy.	1.1	1
Enovas administrasjon av ordningen	<u>2.5</u>	<u>2</u>
Sum kostnader	7.6	6.5
Til disposisjon etter kostnader	51.4	40.22
Enovas vurdering av disponible kontraktsmidler ⁶	41.95	39.33
Sum endelige kontrakter ⁷	28.7	
Restbeløp (eks. tilsagnsfullmakt), overføres neste år	2.72	

For 2004 viser oppstillingen et avvik på nærmere 10 millioner kroner mellom disponibelt beløp etter kostnader og Enovas egen vurdering av hvor mye det regnskapsmessig var forsvarlig å gi tilsagn om. I 2005 er det tilsvarende avviket ca. 900 000 kroner. Disse avvikene skyldes usikkerhet om mulig merverdiavgiftsbelastning på utbetalingene. For 2004 ble det avsatt til sammen 10.6 millioner kroner til dekning av eventuelle avgiftskrav mot både PSO-kontraktene og gassenteret. For 2005 er det kun avsatt knapt 1 million kroner og da utelukkende med utgangspunkt i deler av utbetalingene til gassenteret.

To fylkesskattekontorer som har vurdert saken har gitt motstridende svar på om det skal svares merverdiavgift av denne type kontrakter. Enova har derfor søkt juridisk bistand og har også brakt saken inn for Skattedirektoratet. Prosessen har dratt ut i tid, men på bakgrunn av signaler underveis har Enova valgt en mindre forsiktig linje i 2005.

⁵ Utgjør for 2004 summen av 25 mill kr overført fra 2002 og bevilgning på 10 mill kr for 2003.

⁶ Avviket fra disponibelt beløp etter kostnader skyldes primært avsetninger for mulig krav om merverdiavgift, men er for 2004 også påvirket av at oppstillingen bygger på regnskap mens Enova brukte budsjettall.

⁷ Opprinnelig kontraktsfestet kr 41.2 millioner kroner, men en av kontraktene ble senere hevet ved at tilbyder gjorde gjeldende et avtalt, tidsbegrenset forbehold.

Ved tildelingen av midler for 2004 ble det i utgangspunktet gitt tilsagn om 4 kontrakter på til sammen 41.2 millioner kroner, dvs. tett oppunder antatt tilsagnsramme. At den endelige summen endte på 28.7 millioner kroner skyldes at Naturgass Øst senere valgte å trekke sitt tilbud, som hadde en verdi på 12.5 millioner kroner.

2.4.2 Miljøpolitiske føringer for forvaltningen av ordningen.

Selv om PSO-ordningen for naturgass er finansiert med øremerkede midler er det lagt miljøpolitiske føringer for disponeringen. Dette er dels formulert eksplisitt ved at det skal være tale om *miljøvennlig bruk* av naturgass, og dels gitt implisitt ved plasseringen av administrasjonsoppdraget. Hele hensikten med å etablere Enova var nettopp å sikre kostnadseffektivitet i den påkrevde omleggingen av energibruk og energiproduksjon. Da hovedlinjene i energipolitikken ble trukket opp gjennom St. meld. nr. 29 (1998-1999) og Innst. S. nr. 122 (1999-2000) var det relativt bred enighet om at dette best kunne oppnås ved at ett organ fikk det samlede ansvaret for omleggingsarbeidet og slik kunne se alle tilgjengelige virkemidler i sammenheng og avveie dem mot hverandre. Stortinget gjorde det samtidig klart at også naturgass skulle inkluderes som ett av virkemidlene i omleggingen.

St.meld. nr. 9 (2002-2003) (*Gassmeldingen*) legger flere føringer for naturgassens rolle. Blant annet blir det fremholdt at:

...

”Bruk av naturgass må vurderes i en bred miljøpolitisk sammenheng. Regjeringen legger stor vekt på en kostnadseffektiv virkemiddelbruk i miljøvernpolitikken. Kildene til en miljøbelastning er ofte mange og de er knyttet til flere sektorer med svært forskjellige forutsetninger for, og kostnader ved, å redusere sine belastninger på miljøet. For at slike miljøproblemer skal kunne begrenses på en effektiv måte vil det være hensiktsmessig å vurdere alle kilder til miljøproblemet samlet. Virkemiddelbruken må derfor samordnes på tvers av sektorer og kilder. Kostnadene for å oppnå miljøforbedringer vil normalt bli lavest om virkemidlene i miljøvernpolitikken i størst mulig grad rettes direkte inn mot det miljøproblemet som skal løses.

Regjeringen legger vekt på at den enkelte sektormyndighet skal iverksette og gjennomføre tiltak innenfor eget ansvarsområde. Bruk av naturgass er ett av flere energipolitiske tiltak som kan iverksettes i energisektoren. Tiltak i energisektoren vil måtte utformes ut fra en samlet vurdering av tiltakets effekt i forhold til effektivitet, sikkerhet og miljø. Bruken av virkemidler kan sjelden vurderes ut fra miljøvirkningen alene. Også satsingen på økt bruk av naturgass må vurderes ut fra den samlede effekten av en slik satsing, der betydningen for norsk verdiskaping og forsyningssikkerheten er viktige hensyn. I det følgende gjennomgås rammene som er etablert for å begrense utslipp av CO₂, NO_x, SO₂ og svevestøv der naturgass har et konkurransefortrinn framfor andre fossile brensler.” (Kap. 5.3).

Her fremgår det at også hensynet til verdiskaping og forsyningssikkerhet skal vektlegges. Samtidig understrekes de miljøfortrinn naturgassen har vis a vis andre fossile brensler. Det er naturlig å forstå meldingen slik at det er særlig i substitusjon av denne type brensler man ser for seg en rolle for naturgass. Å bruke offentlige midler til aktivt fremme av naturgass på bekostning av fornybar energi ville stå i direkte motstrid til hovedlinjene i det omstillingsarbeidet som Enova har ansvaret for. Ikke minst ville et opplegg med konkurrerende tilskuddsordninger bryte fullstendig med forutsetningene om kostnadseffektivitet i omstillingsarbeidet. På denne bakgrunn er det naturlig å forutsette at Enovas oppdrag også består i å se omsøkte naturgass infrastrukturprosjekter i sammenheng med sine øvrige prioriterte oppgaver. Prosjekter som fremstår med hovedinnretning mot naturlige kjernemarkeder for fornybar varme bør derfor i prinsippet kunne forkastes på dette grunnlaget.

På den annen side er det urealistisk å tro at infrastruktur for naturgass kan realiseres på bred basis uten at konkurranseflater mot bioenergi og annen fornybar eller avfallsbasert varme vil oppstå. Slike situasjoner drøftes i en viss utstrekning i Gassmeldingen, men da med særlig fokus på fjernvarme. Regjeringen legger opp til at gassforetakene bør kunne konkurrere om kunder i de lokale markedene hvis gass først er tilgjengelig siden dette kan være avgjørende for lønnsomheten. Man tror ikke dette i nevneverdig grad vil påvirke eksisterende fjernvarme fordi marginalkostnadene her er lave. Problemstillinger i forhold til bioenergi i mer lokale anvendelser får liten eller ingen oppmerksomhet. Derimot slår regjeringen fast at utviklingen av infrastruktur for naturgass og fjernvarme skal koordineres (*Kap.8.1.2 i Gassmeldingen*):

”Med introduksjon av gass vil departementet forvalte støtteordninger for to ulike infrastrukturer som konkurrerer med hverandre i varmemarkedet. Det er samtidig klart at lønnsomheten ved både gassdistribusjon og fjernvarme blir bedre jo større volum som kan omsettes. På denne bakgrunn vil departementet etablere en praksis som sikrer en bevisst koordinering mellom støtteordningene”.

Det blir videre signalisert at avgiftspolitikken og det planlagte kvotesystemet skal utformes slik at hensynet til de ulike miljøaspektene blir synliggjort i prisen. Dette blir i meldingen nærmere utlagt til at naturgass til like med andre fossile brensler i stasjonære varmeanvendelser på fastlandet, fra 2005 skal være omfattet av kvotesystemet eller alternativt underlagt en miljøkonsistent CO₂-avgift. Prinsippet er i kvoteloven fulgt opp for varmeanlegg med effekt på 20MW eller mer. Derimot er den forutsatte endringen i avgiftsfritaket for naturgass i forhold til kunder som faller utenfor kvoteloven ikke gjennomført. Temaet er nærmere omtalt i kapittel 3.5.

2.4.3 Anbudsrunder og tildelinger.

Totalt er det innenfor PSO-ordningen innkommet 35 tilbud fra formelt sett 13 ulike selskap. Et noe høyere antall foretak har imidlertid vært involvert gjennom samarbeid om enkelte av prosjektene.

I første runde var det 12 ulike tilbydere som innga totalt 24 tilbud. Henvendelsen fra en av tilbyderne var så vidt uspesifisert at den hadde mest karakter av en interesse-markering med angivelse av hvilket området foretaket arbeider med. Anbudene fra to av tilbyderne skilte seg klart fra de øvrige ved at de i stedet for å foreslå steds-definerte terminaler heller fokuserte på samordnede løsninger for større områder. Disse to tilbudene lå prismessig vesentlig over de øvrige og ville uansett vanskelig latt seg dekke innenfor de disponible midlene. Blant de 12 tilbudene var 11 basert på LNG, mens ett hadde valgt en CNG-løsning. Det ble til sammen søkt om 392.6 millioner kroner i tilskudd til samlede foreslåtte investeringer på vel 1.21 milliarder kroner.

Etter vurdering av tilbudene ble 5 valgt ut for videre forhandlinger med sikte på kontrakt. Disse involverte 5 ulike tilbydere. To falt fra under veis som en følge av forhold som etter Enovas syn ikke ble tilfredsstillende avklart innen oppsatte frister. I det ene tilfellet ble det startet nye forhandlinger med en sjettede tilbyder som hadde levert tilbud for samme sted. Etter slutførte forhandlinger ble de fire gjenværende selskapene gitt tilbud om kontrakt. Tre aksepterte, mens en ba om utsettelse i påvente av en nærmere avklaring av gassforsyning og salgsvtaler. Enova aksepterte utsettelse, men da fristen utløp hadde selskapet fortsatt ikke fått den ønskede avklaringen og valgte derfor å trekke seg fra avtalen. Dette ga følgende sluttresultat for den første PSO-runden:

	<u>Tilsagn</u>	<u>Kontrakt</u>
SFE Naturgass AS, LNG mottaks- og lageranlegg i Høyanger	5.9 mill kr	5.9 mill kr
GASNOR AS, anlegg i Farsund	12.0 mill kr	12.0 mill kr
Naturgass Grenland AS, anlegg på Herøya	10.8 mill kr	10.8 mill kr
Naturgass Øst AS, anlegg i Fredrikstad (trukket)	<u>12.5 mill kr</u>	
Til sammen	41.2 mill kr	28.7 mill kr

I andre runde var det 6 tilbydere som innga totalt 11 tilbud, hvorav samtlige gjaldt terminaler for LNG. Sammenhold med første runde er det kun en ny aktør som er kommet på banen, men da i samarbeid med et selskap som var involvert i den første runden. Det ble til sammen søkt om 128.3 millioner kroner i tilskudd. Samlede foreslåtte investeringer utgjorde 302.2 millioner kroner. Etter vurdering av tilbudene

er det inngått forhandlinger med tre tilbydere, men disse er fortsatt ikke avklart. Avtalt vedståelsesfrist for tilbudene er 31/12 2005.

Av tilbudene i andre runde er det 5 som er gjentakelser / oppgraderinger av ikke-aksepterte tilbud i første runde. Totalt har det vært 3 tilfeller av konkurrerende tilbud om terminal på samme sted, ett i første runde og to i den siste. I tillegg kommer de to mer overordnede tilbudene fra første runde som i praksis var i konkurranse, dels innbyrdes, men også mot alternative terminalforslag i Trøndelag, Telemark og Oslofjord-området.

Når vi ser bort fra de to mer overordnede tilbudene har utbyggingsforslagene definert terminalsteder i følgende 11 fylker:

	<u>Antall terminalsteder</u>
Østfold	2
Vestfold	3
Telemark	3
Vest-Agder	3
Rogaland	2
Hordaland	1
Sogn og Fjordane	2
Møre og Romsdal	3
Sør-Trøndelag	1
Nordland	3
<u>Finnmark</u>	<u>1</u>
Totalt	24

For øvrig er det i ettertid tatt beslutning og igangsatt arbeider med å etablere LNG-terminaler på flere av stedene hvor det ikke ble gitt PSO-midler i første runde. For å begrense den økonomiske risikoen er disse etableringene typisk gjennomført i mindre skala enn hva som ble foreslått i PSO-tilbudet. Leveransene baseres på tankbil, men gjerne med lokalisering som muliggjør senere oppskalering og overgang til skip.

Under den første utlysingsrunden ble det inngitt to innsigelser mot Enovas beslutninger. Den ene gjaldt valget av tilbydere. Den andre rettet seg primært mot en av de valgte tilbydernes oppfatning av hvilke investeringsforpliktelser kontrakten ville innebære. Begge forholdene ble relativt raskt løst, dels gjennom avklaringer med saksbehandlerne hos operatøren og dels også som en konsekvens av den videre

utviklingen i forhandlingsprosessen. Begge innsigelsene ble trukket uten at det ble behov for noen videre realitetsbehandling.

3 Vurdering av ordningen.

3.1 Måloppnåelse og resultat

PSO-ordningen skal bidra til å øke miljøvennlig bruk av naturgass i Norge. Med utgangspunkt i denne målsetningen har følgende forhold en sentral plass i vurderingen av måloppnåelse:

- Omfanget av gassleveranser gjennom støttede terminaler
- Tilskuddets betydning for etableringen av terminalene
- Hvorvidt gassleveransene representerer miljøvennlig bruk

Samtlige av punktene gir stort rom for skjønn. Derfor er det heller ikke mulig å stille opp entydige, objektive tall for måloppnåelsen. Samtidig er ordningen av så ny dato at det ikke foreligger informasjon om virkningene over tid.

3.1.1 Gassleveranser gjennom støttede terminaler.

Det er hittil kun en utlysingsrunde av ordningen som er fullt gjennomført. I første omgang ble det her inngått fire avtaler, men etter at Naturgass Øst trakk seg, er det kun tre tilbake. Basert på markedsvurderingene i tilbudene fra de tre aktørene er samlede initielle gassleveranser for terminalene anslått til 128 GWh per år. Dette volumet inkluderer 1 – 2 store startkunder for hver av terminalene.

For å vurdere effekten av anvendte offentlige midler i arbeidet med å utbre naturgass er det naturlig å måle leveranser mot støttebeløp. Dette har også vært ett av Enovas sentrale kriterier i prioriteringen av innkomne tilbud. Målt på denne måten representerer startleveransene i de tre kontraktene en gjennomsnittlig årlig gassleveranse på knappe 4.5 kWh per støttekrone (128 GWh / 28.7 mill. kroner).

Hvor mye gass som i årene fremover vil kanaliseres gjennom de tre terminalene er svært usikkert. Tilbudstallene indikerer et spenn fra omkring 200 til vel 570 GWh per år i et 5-10 års perspektiv. I tillegg kommer noe leveranser til mindre næringskunder og private, som ikke er inkludert i anslagene. Samtidig er det åpenbart at både midlere og høye volumer forutsetter vesentlige tilleggsinvesteringer i mottakskapasitet utover det som er støttet i PSO-avtalene. Avsetningsmulighetene fra enkelte av terminalene vil dessuten kunne påvirkes negativt av konkurrerende etableringer i de respektive regionene.

En beregning basert i antydende øvre og nedre nivå for fremtidige gassleveranser over de tre terminalene gir hhv. 7 og 20 kWh per støttekrone (jevnfør Tabell 3.1, nedenfor).

3.1.2 Tilskuddets betydning for terminaltableringen.

I retningslinjene for Enovas prosjekttrettede virkemidler er det en sentral premisse at støtten til det enkelte prosjekt skal være utløsende. Strengt vurdert innebærer dette at Enova kun skal støtte prosjekter som med liten sannsynlighet ville bli realisert uten tilskudd. Under PSO-ordningen er dette vilkåret noe modifisert ved at staten – utover å bidra til å muliggjøre det enkelte prosjekt – også betaler for tilleggskvaliteter ved etableringen som man antar alternativt ikke ville bli tilfredsstillende ivare tatt av utbyggerne. Denne siste forutsetningen er nærmere drøftet i kap. 3.2.

For å kunne vurdere i hvilken grad PSO-tilskuddet er utløsende for de enkelte prosjektene har Enova stilt krav om at tilbudene skal inneholde kostnadsoppstillinger for foreslåtte anleggsinvesteringer samt nåverdiberegninger som viser lønnsomheten med og uten offentlig medfinansiering. Til tross for dette er det vanskelig for etaten å avgjøre hvordan tilbyderne selv vurderer lønnsomheten i prosjektene. Årsakene er flere. For det første er verken innkjøpspris eller avtalt salgspris for gassen tilgjengelige. For det andre er det vanskelig å bedømme om angitte markedstall kan være farget av strategiske avveininger vis a vis PSO-prosessen⁸. Sist og ikke minst dreier tilskuddet seg om et bidrag til etableringen av ett av leddene i kjeden fra ilandføringssted til sluttbruker, hvor man heller ikke har noen sikker informasjon om kostnadene i de øvrige ledd.

Hittil er det kun inngått avtaler for LNG mottaksterminaler. Basert på oppgaver i søknadene vil typiske kostnadsdekkende tariffer for slike anlegg ligge i intervallet fra 1.5 til 3 øre per kWh. Målt mot en antatt energipris ut til kunde på 30 – 40 øre per kWh utgjør dette godt under 10 %. Transportavstand, kundegrunnlag, lokale markedsforhold og gasskjøpspris vil derfor normalt være av langt større betydning for prosjektenes lønnsomhet enn PSO-bidraget. I lys av dette og det betydelige antallet prosjekttilbud på steder med svært varierende forutsetninger, skal det litt av et sammentreff til for at det statlige tilskuddet vil være utløsende for samtlige av disse. Videre bidrar nok også utvelgelseskriteriet - basert i gassvolum per støttekrone – til at det gjerne er de mest lønnsomme og minst støtteavhengige prosjektene som har størst sannsynlighet for å bli valgt. Ingen tilbud har hittil blitt avvist med for god lønnsomhet som begrunnelse. Likevel er det flere eksempler på at tilbydere har gått videre med prosjekter som ikke nådde opp i PSO-sammenheng.

⁸ Strategisk angivelse av markedstall inkluderer en spillteoretisk utfordring. Tilbydere kan på den ene siden øke det dokumenterte tilskuddsbehovet ved å tone ned markedsforventningene. Ulempen ved denne tilnærmingen er at den reduserer vinner sjansene i kampen om PSO-midlene hvor gassleveranse per tilskuddskrone er et av de sentrale tildelingskriteriene.

På bakgrunn av disse betraktningene er det vårt syn at PSO-tilskuddet for en rekke av de tilbudte etableringene ikke vil være utløsende i den forstand at prosjektet alternativt ikke ville bli realisert. Denne vurderingen støttes av kommentarer i intervjuene. Ordningen kan likevel ha betydelig innflytelse på de investeringene som foretas i støttede prosjekter. Dels er det mulig at noen prosjekter er fremskyndet for å komme på banen mens støttevinduet er åpent. Viktigst er nok imidlertid at ordningen med sitt fokus på regionale båtterminaler har bidratt til å løfte frem større initielle utbygginger enn aktørene ville valgt ut fra rene kommersielle vurderinger. En konsekvens av dette er at utbyggerne typisk får noe overkapasitet i forhold til hva de trenger for å betjene startkundene og slik gis en "flying start" for markedsføring mot mindre kunder i regionen.

3.1.3 Miljøvennlig bruk.

PSO-ordningen er fortsatt så fersk at erfaringstall for miljøvirkningene av de støttede LNG-terminalene ikke foreligger. I følge tilbudene skal naturgassen hos de dimensjonerende kundene i hovedsak erstatte fyringsolje og noe LPG.

Utslippene av klimagassen CO₂ reduseres ved at oljen erstattes med naturgass, mens utskiftingen av LPG ikke gir vesentlige miljøgevinster. Vi kjenner ikke andelen av LPG, men for å kunne anslå utslippsendringen setter vi denne andelen tentativt til 5 prosent av de samlede leveransene. Vi legger til grunn startleveranser av gass på 128 GWh og spesifikke CO₂-utslipp fra gassolje og naturgass på hhv. 0.266 og 0.204 kg/kWh. Utslipp før gassintroduksjonen på 33 652 tonn CO₂ vil etter disse forutsetningene reduseres til 26 112 tonn. Det gir en initiell utslippsreduksjon på 7 540 tonn (22 % ned).

Overgangen fra olje til naturgass vil i tillegg gi miljøgevinster i form av reduserte utslipp til luft av NO_x, svovel og svevestøv. Vi har ikke data som gir grunnlag for meningsfylte beregninger på dette punktet.

Utviklingen i utslippsreduksjoner videre fremover er usikker spesielt fordi veksten i det aktuelle gassforbruket er ukjent, men også fordi vi ikke vet hvilke alternative energikilder som blir erstattet. Det er naturlig å anta at naturgassen i hovedsak vil erstatte oljeprodukter i varmemarkedet, men det er fullt mulig at den også kan konkurrere ut alternativer basert på fornybar energi. Denne problemstillingen er nærmere drøftet i kapittel 3.5

Tabell 3.1 stiller opp noen nøkkeltall basert på gjennomsnittet for de inngåtte PSO-avtalene og sammenstiller dem med rapporterte 2004-resultater for Enovas øvrige programmer. Tabellen viser årlige leveranser av energi per støttekrone samt et anslag for den tilhørende støttekostnaden ved å redusere CO₂-utslippet med en kg.

For PSO-avtalene presenteres beregninger basert på antatt volum i startåret samt høyt og lavt nivå for totalleveransene i et 8 – 10 års perspektiv.

Tabell 3.1 Nøkkeltall for støttekostnad ved PSO og øvrige Enova-ordninger.

	Alternativ	Levert per støtteenhet kWh / kr	Spesifikk CO₂-reduksjon ¹⁾ kg CO₂ / kWh	Støttekostnad per utslippsreduksjon kr / kg CO₂
PSO-avtaler	Start – 128GWh	4.5	.078	2.85
	Lavt – 200GWh	7.0	.078	1.83
	Høyt - 575GWh	20.0	.078	0.64
Enova øvrige ordninger ²⁾	Bedre energibruk	4.6	.333	0.65
	Vindkraft ³⁾	2.7	.333	1.11
	Varme	4.8	.333	0.63

Noter:

- 1) Utgangspunkt i at både naturgass og alternativene erstatter gassolje til varmeformål ved 80% virkningsgrad. Som forenkling er antatt at CO₂-gevinsten ved økt virkningsgrad ved overgang til gass motveies av noe LPG-substitusjon.
- 2) Basert på oversikt over aggregerte energieresultat og disponering av Energifondets midler for 2004 i St.prp. nr 1 (2005-2006) *Statsbudsjettet, OED*
- 3) Vindkraft er en energiform med bredere anvendelse enn de øvrige, men er likevel inkludert for sammenligningens skyld. Det er ikke medregnet kostnader ved kraftoverføring. For flere attraktive steder for bygging av vindkraft innebærer dette betydelige samfunnsøkonomiske tilleggskostnader.

3.2 Valg av kriterier

Ved utformingen av PSO-ordningen for naturgass er det spesifisert ett sett av tekniske hovedkriterier som tilbudene må imøtekomme. I tillegg blir tilbydere bedt om å angi en tariff for eventuell tredjepartsadgang til foreslåtte terminaler. Det er imidlertid tvilsomt om avtalene forplikter terminaleiere til å gi adgang for tredjepart.

I hovedkriteriene for ordningen stilles følgende krav til anleggenes utforming:

- Anleggene skal konstrueres og drives slik at en teknisk levetid på ikke mindre enn 30 år oppnås.
- Leveringssikkerhet (tilgjengelighet) for kontraktsfestet leveransevolum på ikke mindre enn 99.97 %, målt ved eksportflens på mottaksanlegg⁹.
- Overvåkning og dokumentasjon av gasskvalitet, basert på målinger for hver skipslast.

⁹ Opprinnelig satt til 99.99 %, men marginalt nedjustert under arbeidet med den første anbudsrunderen.

- Overvåkning og oppfølging av metanutslipp til atmosfæren fra etablert LNG infrastruktur og drift av denne.

Valgt konstruktiv utforming og driftsopplegg for mottaksanlegget skal sikre:

- A. Gasslagring uten metanutslipp til atmosfæren.
- B. LNG fylleroperasjoner med metanutslipp under $3,5 \text{ Sm}^3$ per fylleroperasjon.
- C. LNG leveranseoperasjoner med metanutslipp under $0,4 \text{ Sm}^3$ per leveranseoperasjon.

3.2.1 Teknisk levetid på 30 år.

Kravet anses generelt ikke som noe problem hos tilbyderne, men flere gir uttrykk for at de finner det litt meningsløst. Med hensyn til de mest kostbare utstyrskomponentene på LNG-anlegg – lagertankene - så vil disse typisk være standardutførelser som kjøpes fra de samme leverandørene. Disse skal i prinsippet kunne klare en levetid på 30 år, men samtidig er dette et langt tidsperspektiv i et marked i utvikling og hvor typiske kundekontrakter gjerne ikke har mer enn 10 års varighet. Over en 30-års periode vil de fleste anleggene ganske sikkert ha gjennomgått omfattende endringer og utskifting av deler.

I økonomisk forstand kan levetidsnormering være nyttig som felles referanseramme for beregning av nåverdi og internrente for bedømmelse og sammenligning investeringsforslagene. I første utlysingsrunde ble tilbudene gjennomgått av Ernst & Young med dette for øyet. I tilbud hvor det var benyttet en kortere levetid enn 30 år fikk prosjektene tillagt en restverdi før internrente og nåverdi ble kalkulert på nytt. Vi er imidlertid ikke kjent med at dette elementet i kalkylene har vært noe tema mellom operatør og tilbydere. Derimot har en del av tilbudene fått justert investeringsanslaget ved at Enova har trukket ut kostnadene ved utstyr som er vurdert å ligge utenfor dekningsområdet for ordningen. Typiske eksempler er rør for viderefremføring av gass fra regional node, som er blitt klassifisert som del av distribusjonssystemet. I disse tilfellene er det normalt også foretatt en pro rata avkorting av det omsøkte PSO-beløpet. Det er samtidig åpenbart at ordningens utforming med en tilbudsløsning gjør det vanskelig med en etterhånds reforhandling av angitte støttebehov.

3.2.2 Leveringssikkerhet.

Kravet til leveringssikkerhet er et element som i utgangspunktet skapte en del usikkerhet. I bokstavtro tolking kunne kriteriet om 99.97 % (opprinnelig 99.99 %) tilgjengelighet for kontraktsfestede volumer oppfattes som et krav om tilnærmet fullgaranti mot avbrudd. Det er det ingen seriøse aktører som ønsker å gi. Alle vet at

uhell kan skje, samtidig som også forhold utenfor tilbyders kontroll kan sette leveransene i fare.

Problemet ble løst ved at Enova foretok en nærmere presisering hvor en spesielt fokuserer på gassifiseringskapasitet og redundans i terminalanlegget. Det ble samtidig utviklet et regnearkbasert beregningsprogram til hjelp for tilbyderne. Etter disse avklaringene var det ingen av respondentene som lenger oppfattet kravet som problematisk. Flere har likevel valgt å referere beregningene i Enovas regneark som referanseramme for sin erklæring om at leveringskriteriet er oppfylt.

I intervjuene fremkom noe ulike syn på de praktiske konsekvensene av kravet om leveringssikkerhet. Tilbyderne med mest erfaring mente at kravet ikke hadde hatt noen betydning for anleggsdesign, fordi de hensyn som Enova her vektla allerede var ivaretatt i plandokumentene. Andre aktører ga uttrykk for at de hadde hatt nytte av diskusjonene rundt dette kriteriet og at terminalutformingen var blitt justert. Endringer i så måte inkluderte bl.a. dublering av fordamperkapasitet og prosjektering av nødstrømsaggregat.

Prinsipielt er leveringssikkerhet et forhold mellom selger og kunde hvor reguleringsbehovet først inntreffer i det øyeblikk det velges løsninger som er til ulempe for tredjepart. Ofte er det slik at kunder med alternative forsyningsløsninger kan se seg tjent med redusert leveringsprioritet hvis dette gir lavere gasspris. Heri ligger muligheten for gasselger, som alternativ til topplastutbygging ved anlegget, å gjøre avtale med kunder om mulighet for utkopling i knapphetssituasjoner. Slike løsninger praktiseres i andre lands gassforsyning og i det norske elektrisitetssystemet. De gir fleksibilitet og sparer kostnader ved å redusere utbyggingsbehovet i infrastrukturen. Flere respondenter understreket dette poenget i intervjuene.

3.2.3 Overvåking og dokumentasjon av gasskvalitet og utslipp.

Ingen av respondentene oppfattet noen av disse kriteriene som problematiske. Det påpekes samtidig at utslipp utover grensene selvsagt kan forekomme ved uhell, men at det utstyret som anvendes ligger godt innenfor kravene i normalsituasjoner.

3.2.4 Samlet vurdering av kriteriene.

Norske myndigheter ønsker å støtte oppbyggingen av infrastruktur for naturgass i Norge. Handlingsrommet for bruk av offentlige tilskudd er imidlertid blitt stadig snevrere etter de senere års utvikling i konkurranselovgivningen. Særlig viktig i så måte er de endringer som EØS-avtalen har forpliktet oss til å implementere i norsk lov. Når regjeringen har valgt å kanalisere støtten til naturgass gjennom en ordning basert på kjøp av PSO-tjenester er det nettopp for å prøve å unngå at bidragene skal kunne defineres som *ulovlig* statsstøtte. Denne tilnærmingen har to hovedelementer. Det

ene er at man klart definerer hva som utgjør de *offentlige tjenesteforpliktelsene av allmenn økonomisk interesse* og som det offentlige skal betale for. Det andre er at det gjennomføres en åpen anbudskonkurranse hvor alle interesserte kan søke eller mer formelt inngi tilbud på utførelsen av de angitte tjenesteforpliktelsene.

Det er EUs gass- og elektrisitetsdirektiver, som gir det juridiske grunnlaget for anvendelsen av såkalte PSO kjøpsordninger i energisektorene. Åpningen for denne type løsninger er særlig tuftet på frykten for at ulike typer imperfeksjoner i de frigitte energimarkedene gjør at de kommersielle aktørene ikke av eget initiativ vil ivareta hensynet til systemsikkerhet og miljø på en tilfredsstillende måte. Staten skal derfor kunne kjøpe disse tjenestene i markedet, men kjøpene må gjennomføres på en minst mulig konkurransevridende måte.

I definisjonen av kriterier for den norske PSO-ordningen har Enova vektlagt forhold som relaterer seg til leveringssikkerhet, produktkvalitet og miljø. Vi er likevel litt usikre på om de valgte kravene har den type funksjon i forhold til systemsikkerheten i dagens norske gassmarked som er intendert i EU-lovgivningen. Uansett er det åpenbart at tilbydernes kostnader ved å innrette seg etter kriteriene ikke står i rimelig forhold til størrelsen på de statlige utbetalingene. Inntrykket fra intervjuene er da også at flere tilbydere opplever kriteriene som et noe tungvindt og delvis pro forma arrangement for å tilfredsstillende lovkravene.

3.2.5 Andre forhold

Det er to forhold med klart større potensial for økonomiske konsekvenser hos utbyggerne enn kriteriene som er presentert ovenfor. Vi tenker for det første på Enovas forutsetning om at valgbare tilbud må fremstå som regional node med potensial for å håndtere antatte lokale gassvolumer. For LNG-terminalene er dette gjort tilnærmet synonymt med at de skal tilrettelegges for forsyning med skip. I mange tilfeller ville utbygger alternativt valgt å starte i mindre skala og med billeveranser. Skipsløsningen presser derved frem en større investering på et tidligere tidspunkt enn man ellers ville fått. En kan selvsagt stille spørsmål ved om dette er samfunnsøkonomisk optimalt. For utbygger innebærer det typisk at en dels blir sittende med noe ledig startkapasitet som det er sterke insentiver til å markedsføre aktivt, også mot småbrukermarkedet. Dels vil også de fremtidige kostnadene ved modulvis oppgradering av anlegg og gassforsyning bli vesentlig lavere enn i alternativet. Begge momentene må antas å bidra til en raskere markedsoppbygging enn ved en rent kommersiell utbygging.

Det andre momentet vi har i tankene er spørsmålet om tredjepartsadgang. Enova har i anbudsprosessen avkrevd tilbyderne en dokumentert beregning av en kostnadsbasert tariff for de omsøkte anleggene. Det er imidlertid ikke hjemlet i kontraktene at

disse tariffene skal kunne brukes som utgangspunkt for pålegg om regulert tredjepartsadgang. Slik sett har tariffkravet liten praktisk betydning utover at det inngår som en del av materialet for bedømmelse av kostnadstallene i de enkelte tilbud. Enova har imidlertid gitt uttrykk for at man mener spørsmålet om tredjepartsadgang bør vurderes i sammenheng med tilskuddsordningen¹⁰. Vi deler dette synet og ser flere grunner til at det fortjener oppmerksomhet.

En grunn til at regulert tredjepartsadgang bør vurderes som et vilkår for tildeling av PSO-midler, er at et slikt krav vil fremstå som et kriterium med reelt innhold. Alle utbyggere må selvsagt påregne at dette senere blir gjennomført ved lov. Likevel – eller kanskje nettopp derfor – kan det være nyttig å åpne for utprøving i forkant av at tredjepartsadgang gjennomføres i full skala. Tredjepartsvilkår i PSO-kontraktene kan her være utgangspunkt for forsøksordninger som er frivillige i den forstand at de bare vil omfatte dem som velger å motta statlig støtte.

Strukturen i den norske gassnæringen er en annen grunn til å se nærmere på reguleringen av markedet. Selv om det er etablert et betydelig antall regionalt baserte gasselskaper er så vel kompetanse og utredningskapasitet som selskapsintern økonomisk handlefrihet, forholdsvis skjevt fordelt. I tillegg er forsyningen av LNG knapp og det er i øyeblikket kun en reell tilbyder til det norske markedet¹¹. Denne produsenten er selv en aktiv tilbyder av PSO-prosjekter. Også i lys av denne situasjonen vil tredjepartsadgang kunne bidra til å sikre en mer åpen markedsstruktur etter som man beveger seg i retning av et mer modent og utviklet marked.

Meningene i næringen er ikke entydige på dette punktet. Mens mange fremholder at næringen trenger unntak for å utvikle seg, er det andre som er sterkt skeptiske til at regionale mottaksterminaler støttes uten at de samtidig pålegges regulert tredjepartsadgang. Sistnevnte synspunkt begrunnes nettopp i frykten for at PSO-ordningen, slik den i dag praktiseres, skal bidra til utvikling og sementering av lokale monopoler.

3.3 Gjennomføringen av kjøpet

3.3.1 Enovas forarbeide

Med utgangspunkt i de retningslinjer som er diskutert tidligere ble det av Enova utarbeidet utlysningmateriale og kontraktsgrunnlag. I dette grunnlagsmaterialet ble

¹⁰ Jevnfør f.eks. Enovas høringsuttalelse til utkast til endringer i naturgassloven m.m., 01.04 2005

¹¹ Det er fortsatt bortimot to år til LNG blir tilgjengelig på Melkøya og det er i tillegg tvil om økonomien i å hente gass herfra og alternativt fra Zeebrugge i Belgia, før volumene når et nivå som er betydelig høyere enn dagens.

de enkelte krav knyttet til det offentlige kjøpet presisert, prosedyren for anbud og forhandlinger ble beskrevet og kontraktsformatet ble presentert. De viktigste dokumentene i denne sammenhengen var

- For tilbud
 - Første tildelingsrunde
 - Enova SFs generelle kontraktsbestemmelser datert 05.12.03.
 - Spesielle konkurransebestemmelser for Anlegg for distribusjon av LNG, datert 05.12.03.
 - Andre tildelingsrunde
 - Generelle tilbudsregler for anbudskonkurranser som omfattes av Forskrift for offentlige anskaffelser. Datert 8. mars 2005.
- For kontraktsarbeidet
 - Første tildelingsrunde
 - Generelle kontraktsbestemmelser for prosjektet "Anlegg for distribusjon av LNG", datert 05.12.03.
 - Vedlegg A: Spesifikasjoner for kontraktsarbeidet
 - Generelle regler for Tilskudd fra Energifondet.
 - Andre tildelingsrunde
 - Kontrakt med generelle betingelser for naturgassprosjektet
 - Tjenesteforpliktelser for distribusjon av naturgass. Datert 8. mars 2005.
 - Generelle regler for tilskudd fra Energifondet

Ved vurderingen av anbud kan man skjelve mellom om anbudet gjaldt den **typen prosjekt** som er lagt til grunn i utlysningen. Videre er det mulig å vurdere om tilbyder oppfyller de formelle kravene som er stilt til **leverandør**. Derneft kan det vurderes om de **innholdsmessige kravene til anbudet** er oppfylt. Endelig er det relevant å se på de kriteriene som er lagt til grunn ved **prioritering mellom tilbud**. I de følgende avsnitt diskuteres enkelte momenter ved gjennomføringen av kjøpet blant annet med utgangspunkt i de tilbakemeldinger som er fremkommet gjennom intervju med søkere.

3.3.2 Utlysning og anbudsevaluering

Typen prosjekt som er aktuelle for støtte er nærmere beskrevet i de spesielle kontraktsbestemmelser. Det gjaldt i første utlysning anlegg knyttet til mottak og lagring av gass som LNG. Lokal distribusjon ved rør eller bulktransport var ikke inkludert. Heller ikke fartøy eller kjøretøy knyttet til transport. I andre utlysning ble transmisjonsrør og anlegg for CNG inkludert i grunnlaget. For LNG og CNG skal anleggene i prinsippet fungere som regionale noder for viderelevering av gass.

Det var i *Vedlegg A: Spesifikasjoner for kontraktsarbeidet* gitt en liste over punkter som måtte være med i beskrivelsen av prosjektet. Dette gjaldt i første omgang de spesielle krav til teknisk utforming: Levetid, leveringssikkerhet og utslipp. Videre var det krav til dokumentasjon av

- Markedsgrunnlag
- Overordnet plan for realisering av LNG kjeden (fra gassleverandør til kunde)
- Teknisk beskrivelse av mottaksanlegg
- Fremdriftsplan
- Kostnadsplan
- Status, offentlige godkjenninger

Det presiseres i *Vedlegg A: Spesifikasjon for kontraktsarbeidet* at under ellers like forhold vil prosjektene med høyest forventet gassbruk innenfor prioriterte anvendelser, i forhold til nødvendig offentlig støtte for realisering, bli prioritert.

I første utlysingsrunde valgte Enova å hente in kompetanse fra Ernst & Young til å bistå med de økonomiske vurderingene av de angitte kostnadsplanene i søknadene.

Det var i første utlysning en del arbeid med presisering av kravene til leverings-sikkerhet og standarder for mottaksanleggene. Dette ble løst ved at Enova utarbeidet en beregningsmodell for leveringssikkerhet og en standardmodell for mottaksanlegg. Det ble foretatt en justering av kravet om leveringssikkerhet fra et krav om 99,99% tilgjengelighet til 99,97%.

Når det gjelder definisjonen av regional node og kravene knyttet til prosjektet er flere søknader blitt ansett for irrelevante fordi de baserte seg på biltransport fra etablert node. Det ble også søkt om et 120 m³ tankanlegg i Høyanger hvor gass skulle leveres med bil fra Florø. Dette anlegget ble ikke regnet som regional node, og prosjektet ble omarbeidet til å basere seg på levering med skip. Ett av prosjektene som med stor sannsynlighet får støtte i andre tildelingsrunde, inkluderer ikke levering med båt men baserer seg initielt på billeveranser av LNG fra Statoils anlegg på Melkøya. Støtten vil omfatte investering i en 120 m³ lagertank installert på Statoils anleggsområde, men hvor det skal ligge til rette for senere utvidelse til utskipnings-terminal for skipstransport av LNG i en skala som er tilpasset kystleveranser i Norge.

3.3.3 Vurdering av tilbyders tekniske kompetanse og kapasitet

I de spesielle konkurransebestemmelsene er det stilt krav til leverandørenes tekniske kvalifikasjoner. For det første at de nødvendige godkjenninger for den næringsvirk-somhet selskapet driver er i orden. For det andre at leverandøren har tilstrekkelige tekniske kvalifikasjoner (kompetanse, kapasitet) til å kunne oppfylle kontraktsfor-

pliktelsene. De tekniske kvalifikasjonene er ikke spesifisert nærmere. Flere av selskapene som har vært involvert i søknadsprosessen baserer seg på en kombinasjon av egen kompetanse, kompetanse fra eierselskaper og innleid faghjelp. Det er ikke fremkommet informasjon om at dette punktet i seg selv har vært ansett for vanskelig å oppfylle i søkergruppen eller at dette har vært et vesentlig tema i forhandlingene.

3.3.4 Krav til økonomisk sikkerhet

I de spesielle kontraktsbestemmelsene er det i punkt 3.4.6 skrevet at leverandøren må ha tilstrekkelig økonomisk evne og sikkerhet til å kunne gjennomføre kontraktsforpliktelsene. Et krav om sikkerhet bidrar til å sikre at utbetalt statlig støtte faktisk fører til at et prosjekt blir gjennomført.

Det er ikke i intervju med søkere fremkommet vesentlige motforestillinger mot et krav om sikkerhet for gjennomføring i seg selv. Det har imidlertid vært problemer underveis i forhandlingene med hensyn til formen på sikkerhetsstillelsen. De fleste selskapene som står som søkere er organisert som AS med andre selskaper som eiere. Et AS er en egen juridisk enhet og eierne hefter i prinsippet bare for de innskudd av egenkapital som er gjort i selskapet.

I forhandlinger med tilbydere har det forekommet at Enova har fremmet ønske om at selskapets eiere skulle gi ferdigstillelsesgaranti for omsøkte prosjekter. Denne garantiformen har vært omdiskutert, da eiergarantier anses å stride mot selve prinsippet med å etablere et eget selskap. I de situasjoner hvor problemet er kommet opp i reelle forhandlinger har det som hovedregel blitt løst ved økning av egenkapitalen i det enkelte selskapet og ved bankgaranti for byggeperioden. Det blir i tilbakemeldinger fra selskapene understreket at det var formen på garantien som var diskusjonstema, ikke prinsippet om tilstrekkelig sikkerhet. Det blir også understreket at problemet ble løst på en konstruktiv måte.

3.3.5 Informasjon, kommunikasjon og prosess

I forhold til informasjon, kommunikasjon og prosess er det relevant å skille mellom første og andre utlysingsrunde. Både for søkere og for Enova ga erfaringene fra første runde mulighet for en bedre gjennomføring av prosessen i den andre runden. Med hensyn til informasjon og kommunikasjon er det også relevant å se særskilt på erfaringen for de som kom inn i realitetsforhandlinger om prosjekt og de som ikke ble kalt inn til videre forhandlinger. Endelig er det grunn til å skjelne mellom vurderingen av tilgjengelighet og omfang av møter eller annen kontakt og selve gjennomføringen og kvaliteten av de kontakter som er gjennomført.

Det fremgår av flere tilbakemeldinger at man i løpet av første runde måtte få avklart enkelte uklare punkter i utlysningen. Det arbeid som ble gjort her er omtalt tidligere. Det er ikke fremkommet opplysninger fra søkerne om at det har vært problemer med utformingen av tilbudsgrunnlaget i seg selv. Behovet for avklaringer førte imidlertid til at prosessen, spesielt i første runde, trakk ut i tid. I og med at utbygging er avhengig av kontrakter med kunder, kan lang saksbehandlingstid skape problemer. Det relativt detaljerte tilbudsmaterialet betyr at det er en del arbeid med utforming av søknader, men det fører også til at mange problemer er avklart så snart tilbudsmaterialet er utformet. Det er færre tilbakemeldinger om problemer med saksbehandlingstiden i andre runde.

Av de bedrifter som ble invitert til forhandlinger vurderes kommunikasjonen som god. Når det gjelder bedrifter som ikke ble invitert til forhandlinger vurderes kommunikasjonen som mer negativ. Her fremheves det spesielt at det kan være vanskelig å få tilbakemelding på hvilke vurderinger som ligger til grunn for resultatet. Enkelte bedrifter som ikke ble invitert til forhandlinger har følt behov for å diskutere vurderingene nærmere, men har da følt at det er vanskelig å komme i inngrep med Enova.

Det er i beskrivelsen av PSO-ordningen gjort klart at levert gass per støttekrone er et helt sentralt kriterium for utvelgelse av prosjekter. Flere selskaper gir uttrykk for at denne delen av vurderingen anses som spesielt vanskelig. Det gis uttrykk for at en markedsvurdering kan basere seg på mer eller mindre grove anslag, og at det kan legges til grunn mer eller mindre konservative vurderinger. Det er usikkerhet hos flere selskaper med hensyn til i hvilken grad Enova kritisk overprøver de vurderinger som er gjort. Enkelte selskaper gir uttrykk for at de føler de er kommet dårlig ut i vurderingene nettopp fordi de har vært nøkterne i vurderingene av markedsutsiktene. Denne kombinasjonen av usikkerhet med hensyn til praktiseringen av et sentralt utvelgelseskriterium og manglende tilbakemelding er kanskje den viktigste enkeltkilde til frustrasjon blant selskapene som har vært involvert i søknadsprosessen.

Når det gjelder kontakten med Enova fremheves det i nær sagt alle tilbakemeldinger at man har et svært godt inntrykk av saksbehandlerne, som betegnes som lette å forholde seg til og løsningsorienterte. Kompetansen hos Enovas medarbeidere i forhold til gassprosjekter av denne typen trekkes ikke i tvil. Skifte av sentrale saksbehandlere underveis i forhandlingene er eneste problem som er nevnt.

3.3.6 Forholdet til lov om offentlige innkjøp.

Lov og forskrifter om offentlige anskaffelser er utarbeidet i overensstemmelse med de bindende reglene som er fastsatt for EØS-området og i WTO-avtalen av 15. april 1994, *om offentlige innkjøp*. Det er fastsatt egne forskrifter for forsyningssektorene

(vann-, energi-, transport og telekommunikasjon)¹², som spesifikt angir hvilke prosedyrer som kan anvendes ved offentlige anskaffelser på disse områdene. I tilknytting til nettverk for gass og varme er kravene satt slik at:

- Alle anskaffelser over 500.000 kroner - før merverdiavgift - skal gjennomføres ved offentlig anbud nasjonalt og kunngjøres i Norsk Lysningsblad/Doffin-databasen.
- For anskaffelser av *varer og tjenesteytelser* med en anslått verdi uten merverdiavgift, som overstiger 4,6 millioner kroner, skal det offentlige anbudet gjennomføres for hele EØS-området og i tillegg til Norsk Lysningsblad/Doffin også kunngjøres i TED-databasen¹³.
- For *bygge- og anleggskontrakter* er terskelverdien for gjennomføring i EØS-området satt til en anslått verdi på 38.55 millioner kroner, uten merverdiavgift.

Enova har i utlysningene angitt at anskaffelsesprosedyren gjaldt *bygge- og anleggsarbeider under* terskelverdi. D.v.s at man i begge tilfellene antok at anskaffelsenes verdi ikke ville overskride 38,55 millioner kroner. Når man betrakter de enkelte kontraktsbeløp hver for seg er det heller ingen av disse som kommer i nærheten av dette beløpet. Basert på forskriften synes det imidlertid nokså klart at det ikke er den enkelte kontrakt, men i stedet den samlede verdi av anskaffelsene foretatt i tilknytting til hver utlysning, som ikke får overstige terskelverdien. Jevnfør §12, punkt 1:

”(1) Anskaffelsens verdi beregnes på grunnlag av den samlede verdi av de kontrakter som utgjør anskaffelsen på kunngjøringstidspunktet.”

I tilknytting til den første utlysningen ble det mot slutten av 2003 inngått 4 kontrakter med samlet verdi på 41.2 millioner kroner. Dette beløpet er høyere enn terskelverdien. Det må være uten betydning i denne sammenheng at man senere kom under terskelverdien ved at en av tilbyderne senere trakk seg fra kontrakten. Også i forhold til den siste utlysingsrunden budsjetterer Enova med en maksimal tildelingsramme som overskrider terskelverdien. Vi mener derfor det er grunn til å vurdere om ikke begge anbudsrundene egentlig skulle vært gjennomført i henhold til del II i anskaffelsesforskriften, hvilket også innebærer krav om kunngjøring i TED og at det offentlige anbudet gjennomføres i hele EØS-området.

¹² LOV 1999-07-16 nr 69: *Lov om offentlige anskaffelser.* – FOR 2003-12-05 nr 1424: *Forskrift om innkjøpsregler for oppdragsgivere innen ... forsyningssektorene.*

¹³ TED er den offisielle databasen for kunngjøring i Kontoret for De europeiske fellesskaps offisielle publikasjoner

3.4 Flaskehals og begrensninger

Innenlands bruk av naturgass krever at det eksisterer tekniske løsninger på hvert enkelt ledd i kjeden fra produksjon av gass til anvendelsen hos sluttbrukere. Med flaskehals vil vi her forstå tilgang på innsatsfaktorer i denne kjeden som for enkeltaktører eller sett for bransjen i et bredere perspektiv, setter grenser for videre utbygging.

Man kan ta utgangspunkt i en stilisert leveringskjede.

- Tilgang til LNG/CNG
 - Levering fra utenlandske produksjonsanlegg (Zeebrugge)
 - Levering fra Norske produksjonsanlegg
- Frakt av LNG/CNG til mottaksterminaler i Norge
 - Med skip fra utenlandske anlegg
 - Med skip fra Norske produksjonsanlegg
 - Med bil fra Norske anlegg
 - Med rør fra Norske anlegg
- Tilgang på terminaler/lagring før distribusjon
 - Skipsterminaler for utenlandske/innenlandske leveringer
 - Terminaler for levering fra bilInkluderer tomt og nødvendig utstyr
- Distribusjon til sluttbrukere
 - Bil
 - Distribusjonsrør
- Sluttbrukere
 - Tilgang til teknologi som gjør gass anvendelig

Det er imidlertid nødvendig å diskutere definisjonen av flaskehals nærmere. I et velfungerende marked vil sluttbrukere velge de innsatsfaktorer som er rimeligst i forhold til deres anvendelsesmuligheter. At en innsatsfaktor fremstår som en flaskehals kan i denne sammenhengen bety at den bidrar til å øke omkostningene for sluttproduktet slik at interessen for å ta i bruk dette produktet reduseres. Dette er imidlertid ikke i seg selv et tegn på markedssvikt. En annen mulighet er at en enkelt aktør har mulighet for å utøve markedsmakt ved å kontrollere tilgangen på en innsatsfaktor og dermed heve prisen for denne faktoren i forhold til det som ville være tilfelle uten utøvelse av markedsmakt. Det kan være hensiktsmessig å skille mellom analyser på kort og lang sikt. Det kan da skje at det på kort sikt er vanskelig å få levert nødvendige innsatsfaktorer det er etterspørsel etter fra andre ledd i leveringskjeden, selv om det ikke er markedssvikt på lang sikt. Dette kan ses som en temporær flaskehals. En slik situasjon kan oppstå i markeder hvor det er nødvendig med vesentlige faste kostnader for å fremskaffe innsatsfaktorer. Dette fører til at en økning

i etterspørsel eller leveringskapasitet skjer i diskrete "sprang". Ubalanser mellom utviklingen i forskjellige deler av leveringskjeden kan da oppfattes som flaskehals selv om man på lang sikt kan regne med at markedet kommer i balanse. Det er ikke mulig innenfor rammen av denne utredningen å gå nærmere inn på markedsforholdene og karakteristika ved de enkelte leddene i leveringskjeden. Når det refereres til områder hvor enkelte aktører hevder å oppleve flaskehals ligger det derfor ikke noen implikasjon om at det forekommer markedssvikt. Diskusjonen under tar utgangspunkt i leveringskjeden beskrevet tidligere i dette avsnittet.

Det er flere aktører som henviser til LNG tilgang og tilgang på skip som den viktigste flaskehals eller begrensende faktor for utviklingen av markedet for innenlands bruk av naturgass. Det er henvisninger til dette på et generelt nivå, hvor etableringen av landsdekkende løsninger for levering med skip omtales som et stort økonomisk løft. Det er imidlertid også aktører som har hatt konkrete planer om levering i en avgrenset region som har blitt vanskelige å gjennomføre fordi det ikke var mulig å sikre tilgang på LNG. Levering av LNG fra Zeebrugge omtales ikke som en realistisk mulighet i forhold til det norske markedet på kort sikt. Store avstander og få skip gjør det også vanskelig med levering fra norsk produksjon av LNG til hele landet på kort sikt. Andre transportløsninger, som for eksempel transmisjonsrør, blir ikke omtalt som et alternativ til en løsning med skip og LNG på kort sikt.

Terminaler med levering med skip er den løsning som er tatt i bruk og som støtteordningen har rettet seg mot. Det er ikke i intervju med søkere kommet frem opplysninger om at det å finne tilstrekkelig tomt og tilgang på kai i seg selv har vært et vesentlig problem for de utbygginger som har vært planlagt.

Det er argumentert for at skipsterminaler er mest hensiktsmessige hvor det er relativt stor konsentrasjon av sluttbrukere, eventuelt enkelte større brukere som kan avta en betydelig del av leveransen. I mer spredtbygde områder med mange små brukere vil det være nødvendig å bygge opp markedet over tid. Her vil leveranser med bil være av betydning i oppbyggingsfasen.

Tilgang til biler eller annet utstyr (rør) for distribusjon fra terminal til sluttbruker har ikke vært nevnt som en flaskehals i utbyggingen. I de fleste prosjekter har en vesentlig del av uttaket fra terminalen vært avtalt med kunder relativt tett på selve terminalanlegget. Dette har bidratt til å redusere distribusjonskostnadene.

For sluttbrukere vil konvertering fra en energibærer til en annen medføre kostnader. Hvor store kostnader det medfører avhenger sterkt av den konkrete aktivitet. Hvor store kostnader som sluttbrukeren er villig til å bære avhenger av prisdifferansen mellom energibærere og forventningene knyttet til fremtidige priser og leveranser. Forventningene om fremtidig avgiftsstruktur vil være av betydning. Det er ikke

fremkommet argumenter om at tilgangen på den nødvendige teknologi på sluttbrukernes hånd har vært begrensende for konverteringen. Det er prisen på alternative energibærere inklusive avgifter som er det mest avgjørende momentet for beslutningen om å inngå kontrakt med leverandører av LNG.

3.5 Konsekvenser for alternative bioenergiløsninger

Samtaler med aktører innen bioenergi indikerer sterkt tiltagende konkurranse fra LPG og naturgass i Agder og Telemark. Det oppgis at gass allerede markedsføres aktivt vis a vis små og mellomstore varmebrukere som er kjernemarkedet for bioenergi. I samtale med potensielle kunder skal det ha blitt opplyst at gassen tilbys til priser helt ned i 30 øre/kWh, et nivå som bioenergi vanskelig kan konkurrere mot. Varmebrukere skal også etter sigende ha fått tilbud hvor gasselger nærmest tilbyr å levere til 5% lavere pris enn ethvert konkurrerende tilbud¹⁴. Bransjen frykter at naturgass etter hvert vil kunne ta hele markedet i regionen.

I biobransjen er det likevel ikke PSO-ordningen som vekker mest bekymring. Fritaket for CO₂-avgift på naturgass vurderes som et vesentlig større problem. Det paradoksale er, at mens kvoteplikten som er innført for energibrukere med effekt på minst 20MW også er gjort gjeldende for naturgass, er det ikke gjort endringer i fritaket for CO₂-avgift overfor de mindre brukerne. Dette innebærer at naturgass beholder sin avgiftsmessige begunstiging i bioenergiens kjernemarked, mens CO₂-konsistent behandling av alle fossile brensler er gjennomført i forhold til de store varmebrukerne, hvor det er stort innslag av prosessindustri. Det er dette siste segmentet som særlig er utsett som satsingsfelt for *miljøvennlig gassbruk*.

Den manglende gjennomføringen av CO₂-konsistent politikk i markedet for mindre og mellomstore varmebrukere samsvarer dårlig med de forutsetninger Gassmeldingen legger til grunn, jevnfør for eksempel:

"Når all bruk av naturgass etter hvert blir omfattet av CO₂-avgifter eller kvoteplikt, trekker dette i retning av at naturgassens konkurranseevne endres. I de deler av prosessindustrien hvor bruken av fossile brensler i dag er fritatt for avgift, vil gassen styrke sin konkurranseevne. På en annen side vil bruk av naturgass også bli ilagt kvoteplikt, og dette vil trekke i retning av noe redusert konkurranseevne i sektorer som tidligere har vært ilagt CO₂-avgift og i forhold til andre energibærere som ikke har utslipp av CO₂." (St.meld. nr. 9 (2002-2003), kapittel 5.3.1, siste avsnitt.)

og

¹⁴ Dette er en type prisdiskriminering som har vært mye benyttet til introduksjon av naturgass i andre land, hvor det spesielt har vært vanlig med kontrakter hvor gassprisen fikses på et lavere nivå i forhold til alternativt oljebrensel.

”Avgiftspolitikken og kvotesystemet skal sikre at hensynet til de ulike miljøaspektene blir synliggjort i prisen.” (*St.meld. nr. 9 (2002-2003), kapittel 8.1.2, siste avsnitt.*)

Med utgangspunkt i dagens nivå for CO₂-avgift på fyringsolje til varmebrukere med lavere effekt enn 20MW, ville en CO₂-konsistent avgift på naturgass lagt på rundt 4 øre per kWh¹⁵. Til forskjell fra PSO-bidragene, som utbetales som engangsbeløp ved investering, utgjør avgiftsfritaket en løpende begunstigelse med karakter av en indirekte driftsstøtte. En omregning er derfor nødvendig for å kunne sammenligne effekten av de to ordningene. Uten erfaringstall for gassgjennomstrømningen i de støttede terminalene må omregningen baseres på et sett av forutsetninger. Resultatene vil nødvendigvis farges av disse. Med utgangspunkt i Tabell 3.1, som gir aggregerte nøkkeltall for terminalene med kontrakter i første runde, drister vi oss likevel til å presentere følgende, sterkt forenklede regneeksempel:

Hvis vi antar en gjennomsnittsverdi for årlig gassgjennomstrømning på 10 kWh per støttekrone så svarer det til en støtte på 10 øre per kWh dersom hele støtten godskrives gassleveransene i ett av anleggets leveår. For å fordele støtten utover i tid må det benyttes en kapitaliseringsfaktor. Ved å sette faktoren til 10 finner vi at PSO-støtten har en gjennomsnittlig nåverdi på 1 øre per kWh naturgass som kanaliseres gjennom terminalene. Støtte per gassenhet vil falle om terminalgjennomstrømningen økes og vise versa.

I henhold til denne utregningen utgjør PSO-støtten bare en fjerdedel av verdien av fritaket for CO₂-konsistent avgift. Samlet har de to komponentene en verdi på 5 øre per kWh. Dette er en betydelig støtte. Med utgangspunkt i Tabell 3.1 kan verdien sammenlignes med Enovas støtteprogram for varme. Ved samme beregningsmåte som vi benyttet for naturgass gir dette en gjennomsnittlig nåverdi av støtten gjennom hele Enovas varmeprogram på ca. 2.2 øre per kWh. Dette svarer til 55 prosent av den indirekte støtte naturgassen får via avgiftsfritaket og kun 44 prosent av den samlede støtten til gassprosjektene i PSO-programmet.

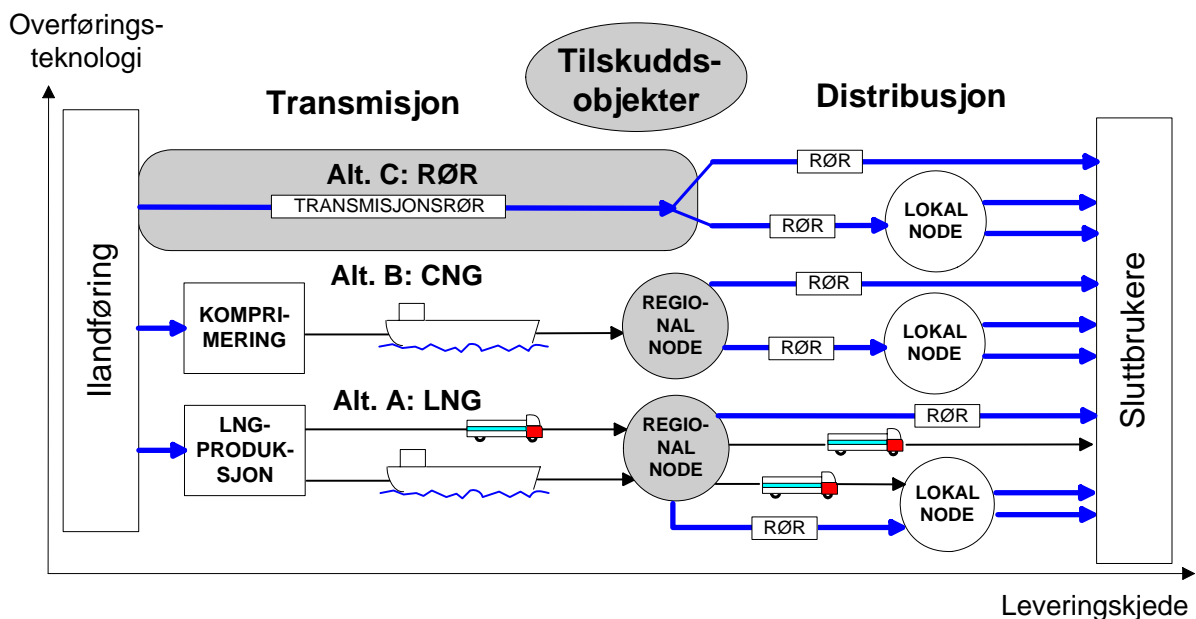
I lys av den generelle målsetningen om kostnadseffektiv energiomlegging og det spesifikke målet om 4 TWh ny varme fra fornybar energi innen 2010, er det klart problematisk at naturgass hjelpes inn i markedet før en konsistent avgiftsløsning er på plass. Dette har sammenheng med at energiomlegging krever kundeinvesteringer som i stor grad er irreversible. Hvis naturgass først får etablere seg på begunstigede vilkår blir det ikke lett for bioenergi å kjempe seg inn igjen i dette markedet selv om

¹⁵ Utgangspunkt i gassolje og naturgass med spesifikk CO₂-produksjon ved forbrenning på hhv 0.266 og 0.204 kg/kWh. For gassoljen er antatt en nedre varmeverdi på 9.861 kWh/liter. Avgiftssatsen er 52 øre per liter.

den, på et senere tidspunkt - med CO₂-konsistent regime - skulle være prismessig fullt ut konkurransedyktig.

3.6 Eventuell utvidelse til flere ledd i distribusjonskjeden

Basert på føringene fra St.meld. 9 (2002-2003) og departementets arbeid i forhold til ESA ble de PSO aktuelle prosjektene i første utlysning avgrenset til LNG infrastruktur. Dette ble i andre utlysning i 2005 endret med inkludering av transmisjonsrør og CNG infrastruktur.



Figur 3.1 Prinsippskisse av gassleveringskjeden med ulike overførings-teknologier.

Figuren over viser den samlede kjeden for levering av naturgass fra ilandføring fra produksjonsfeltene til levering til sluttbrukere. Forskjellige kombinasjoner av teknologier for transmisjon og distribusjon er tatt med. Figuren viser spesielt hvordan dagens tilskuddsordning er utformet for de ulike teknologiene. Når gassen fremføres i rør vil transmisjonsrøret kunne støttes frem til det punktet hvor man definerer at distribusjonssystemet begynner. For LNG og CNG er ordningen konsentrert om de regionale nodene som deler kjeden mellom transmisjon og distribusjon.

Det er i intervjuene med bransjen fremkommet en rekke synspunkter på denne avgrensningen av tilskuddsobjektet. Her er det imidlertid viktig å skjelne mellom en prinsipiell vurdering av hvilke ledd i leveringskjeden som kunne være grunnlag for støtte og hvilken avgrensning det er naturlig å ha med utgangspunkt i dagens

støttenivå. Dette avsnittet gir en kort presentasjon av de synspunkter som er fremkommet og en diskusjon i forhold til dagens avgrensning.

Den dominerende holdning blant søkere om gassprosjekter er at det med dagens støttenivå er nødvendig med en avgrensning av støtteobjektene. Det vil ikke være gunstig å fordele et relativt begrenset støttebeløp på flere prosjekttyper. Ut fra dette perspektivet aksepteres det også at det er de regionale nodene som fokus for ordningen.

Det er imidlertid noen variasjoner i forhold til regionale noder. Det er blitt argumentert for at landbaserte anlegg som forsynes med bil også burde komme i betraktning. En aktør henviser til betydningen av fleksibilitet i en etableringsfase og ønsker derfor en åpning i forhold til løsninger basert på bil i utbyggingsfasen, eventuelt kombinert med at nodeanlegg klargjøres for utbygging til større dimensjoner og med mulighet for båtanløp.

På et mer generelt grunnlag argumenteres det for at også andre ledd i kjeden kunne være inkludert. Med utgangspunkt i at tilgang på gass og skip er flaskehals i dagens system er det aktører som nevner støtte til utvikling av produksjonsanlegg og etablering av skipsruter som et støtteobjekt.

Det er argumentert for at det er betydelige kostnader ved videre spredning fra regional node, også når de rent kundespesifikke løsningene holdes utenfor. En utvidelse av ordningen til å inkludere distribusjon fra regional node mot sluttbrukerne er det leddet i den samlede kjeden som trekkes frem flest ganger av aktørene. Biltransport ble nevnt i diskusjonen, men for de fleste som ønsker ordningen utvidet i denne retningen er det rørdistribusjon det dreier seg om. Støtte til konvertering hos kunder blir også nevnt som en mulighet. For øvrig er det åpenbart at hva som nevnes som mulige støtteobjekter ikke er uavhengig av hva den enkelte opplever som flaskehals i forhold til egne utviklingsplaner.

I utgangspunktet er alle ledd i kjeden fra produksjon til sluttbrukerkonvertering blitt nevnt som mulighet for en utvidelse av ordningen. Skal det være mulig å avgrense ordningen i forhold til hele forsyningskjeden er det nødvendig å presisere hvilket forhold som gjør støtteordning nødvendig. Som tidligere nevnt krever etableringen av en gassforsyningskjede at det gjennomføres faste investeringer både på forsynings-siden og hos sluttbrukere. På grunn av udeleligheter i investeringene på forsynings-siden må det være forventning om et marked av en viss størrelse og stabilitet over tid. På den andre siden vil sluttbrukernes insitamenter til å pådra seg kostnader til konvertering avhenge av forventningene til sikker og stabil fremtidig levering til en forutsigbar pris. Det virker naturlig at en støtteordning i et umodent marked retter seg mot det koordineringsproblemet som oppstår i forholdet mellom leverandører og slutt-

brukere. Opprettelsen av regionale terminaler med fleksibilitet i forhold til fremtidig vekst basert på faste avtaler med større kunder er en mulighet for å få i gang leveranser innenfor en relativt kort tidshorison. Avtaler mellom konkrete sluttbrukere og utbyggere av terminaler er en mulighet for å redusere usikkerheten ved de nødvendige investeringene. Når de første etableringene er gjort vil det være lettere for nye kunder å konvertere. Med gradvis større volum på innenlandsk forbruk kan det bli grunnlag for etablering av infrastruktur for større forsyning. Dette vil avhenge av etterspørselsvekst men også av økt tilbud innen transport og gassforsyning.

Med dette utgangspunktet for etablering av en støtteordning blir det viktig at støtten gis på en måte som i størst mulig grad legger til rette for videre utbygging av markedet. Dette gjelder både med hensyn til etterspørselssiden og tilbudssiden. For det andre er det grunn til å konsentrere støtten på områder hvor det er udeleligheter i investeringene, siden det er disse som er mest utsatt for usikkerhet. Hensynet til åpning av markedet betyr at investeringer som vil være til nytte for utvikling av markedet også i et lengre perspektiv bør prioriteres. Dette vil være investeringer som legger grunnlag for fremføring av gass til regionale markeder uten å være bundet til enkelte kunderelasjoner.

Hensynet til videre utbygging av markedet tilsier at støtten ikke bør gå til investeringer som er spesifikke i forhold til en sluttbruker. Dette gjør at konverteringskostnadene hos den enkelte sluttbruker ikke er et hensiktsmessig støtteobjekt. Det samme gjelder distribusjonsløsninger som er kundespesifikke. Distribusjonsleddet ble i St.meld. 9 (2003-2004) ikke vurdert som spesielt kapitalintensive, og ble derfor holdt utenfor støtteordningen. Transportløsninger basert på bil er forholdsvis fleksible med hensyn til tilpasning av nivået til etterspørselen. Det er derfor bare i mindre grad udeleligheter knyttet til denne transportformen.

Ut fra de kriterier som er lagt til grunn her er dagens inkludering av regionale noder og transmisjonsrør i støtteordningen naturlige. Disse anleggstypene bidrar til åpning av markeder på kort sikt, samtidig som de kan danne grunnlag for videre utbygging på lengre sikt. Dette er også av de anleggstyper hvor det kan være aktuelt å kreve tredjepartsadgang på sikt.

Den valgte avgrensingen i dagens ordning innebærer imidlertid utfordringer i forhold til distribusjonssiden, hvor det også til tider er tale om betydelige investeringer i fremføringsrør som kan betjene mange brukere. Problemstillingen synliggjøres godt i jevnføring mellom CNG- / LNG-løsninger på den ene side og transmisjonsrør på den annen. For de førstnevnte teknologiene er støtteobjektet avgrenset til de regionale nodene - inklusiv skipsmottak, lager og forgassing/trykkreduksjon - mens all videre gasstransport holdes utenfor. Men hvor går de samme grensene for transmisjonsrøret? Er det ved første forgrening eller først ved overgang fra høytrykks- til

lavtrykksrør? En ser fort at avgrensingen mot distribusjonssystemet ikke er like enkel og entydig for denne teknologien. Det mest nærliggende området for en utvidelse av støtteordningen vil derfor være å inkludere de deler av distribusjonsanleggene som forsyner grupper av brukere. Her kan man eventuelt skjelve mellom hoveddistribusjon og avgreninger som er spesifikke for enkelte kunder. Hoveddistribusjonen vil ha samme karakter som transmisjonsrøret, selv om det fysiske grunnlaget for fremføringen kan være annerledes.

Skip er substitutter for transport via rør og biltransport. De vil imidlertid ikke være knyttet til et geografisk område eller regionalt marked. Det enkelte skip vil derfor i mindre grad ha karakter av et anlegg som andre aktører enn eieren baserer seg på i videre utvikling av et marked.

Diskusjonen over har tatt utgangspunkt i egenskaper ved de enkelte ledd i fremføringskjeden for gass. Et spesielt problem er om man skal kunne støtte flere ledd i samme kjede. Dette er ikke et problem ved dagens avgrensning av støtteordningen, men kan bli aktuelt hvis ordningen utvides mot distribusjon. I så tilfelle kan en både tenke seg kombinerte søknader for regionale terminaler og hoveddistribusjon og spørsmål om støtte til anlegg som baserer seg på eller knytter seg til anlegg som tidligere har fått støtte. Prinsipielt er det intet i veien for å inkludere begge deler i ordningen. Rent praktisk knytter det seg imidlertid en slags fordelingsproblematikk til avveiningen mellom førstegangsstøtte til en kjede mot andregangsstøtte til en annen. Dette hensynet kan ivaretas ved å legge til et påslag for eventuell tidligere støtte til kjeden, slik at sammenligningsgrunnlaget fortsatt blir gassvolum per totale støttekrone. Svakheten ved denne løsningen er selvsagt at den ikke nødvendigvis er samfunnsøkonomisk optimal siden spørsmålet om støtte til tilleggsinvesteringen først kommer opp etter at basisinvesteringen er foretatt. Målt i gassvolum per støttekrone kan sekundærinvesteringen derfor meget vel vinne over førstegangsinvestering i en annen kjede selv i tilfeller hvor sistnevnte er et klart gunstigere støtteobjekt enn kombinasjonen av primær- og sekundærinvesteringen i den første kjeden.