



NVE



RAPPORT NR. 7 / 2023

Prosedyrer for behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for vindkraftverk på land

SKREVET AV Matilde Anker, Ole Henrik Olsen, Thomas Mo Willig og Magnus Wold

NVE Rapport nr. 7/2023

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat
Redaktør: Matilde Anker
Forfattere: Matilde Anker, Ole Henrik Olsen, Thomas Mo Willig og Magnus Wold
Forsidefoto: Inger Helene W. Riddervold/NVE

ISBN: 978-82-410-2310-1
ISSN: 2704-0305
Saksnummer: 202010032

Sammendrag: Konesjonærer med anleggskonesjon til vindkraft skal i forslaget om finansiell sikkerhetsstillelse sette av seks prosent av investeringskostnaden som utregning av kostnadene til nedlegging av vindkraftverk på land. NVE kan vurdere andre utregninger av størrelsen på sikkerhetsstillelsen. NVEs godkjenning av forslag om finansiell sikkerhetsstillelse i den konkrete sak vil skje i form av enkeltvedtak. NVE mener konesjonærene primært bør foreslå finansiell sikkerhetsstillelse i form av fondsavsetning på sperret konto. Om konesjonærene mener selvskyldnergaranti i form av forsikring eller påkravsgaranti som bankgaranti er bedre ordninger, kan dette legges fram som forslag. NVE vil kun akseptere én form for finansiell sikkerhetsstillelse per anleggskonesjon/kraftverk.

Emneord: Vindkraft, nedlegging, finansiell sikkerhetsstillelse, garantistillelser, saksbehandling.

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Telefon: 22 95 95 95
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no

April 2023

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
2 Hva la NVE fram i rapporten i desember 2022.....	6
2.1 NVEs behandling.....	6
2.2 Ulike ordninger	6
2.3 Ulike modeller.....	6
3 Oppsummering av innspillene og NVEs vurderinger.....	7
3.1 NVEs behandling av vilkåret	7
3.2 Hvem skal sikkerhetsstillelsen stiles til.....	7
3.3 Innbetalingsår.....	7
3.4 Innbetaling over tid	8
3.5 Fristilling	8
3.6 Former for finansiell sikkerhetsstillelse	8
3.6.1 Kombinasjon av flere former	9
3.6.2 Hvilke former kan NVE akseptere	9
3.7 Modell for utregning av sikkerhetsstillelsen	10
3.8 Størrelsen på den finansielle sikkerhetsstillelsen	10
3.9 Andre tema.....	11
3.9.1 Skatt	11
3.9.2 Øvrige innspill.....	12
4 Innspillene NVE fikk inn.....	12

Forord

Når NVE gir anleggskonsesjon til vindkraftverk på land etter energiloven, gjelder den for en begrenset tidsperiode. Etter dette skal vindkraftverket legges ned, og nedlegging er konsesjonær sitt ansvar. I konsesjonene setter NVE vilkår om at konsesjonæren sender et forslag til finansiell sikkerhetsstillelse (tidligere kalt garantistillelse) innen utgangen av anleggets tolvte driftsår. Sikkerhetsstillelsen skal dekke kostnadene ved en nedlegging, slik at samfunnet er sikret at det finnes tilgjengelige midler til å legge ned kraftverket dersom konsesjonæren skulle være ute av stand til å legge ned anlegget.

Vinteren 2022/2023 la NVE fram et forslag til hvordan disse kravene skal behandles. Basert på innspill og nye vurderinger legger NVE nå fram en endelig prosedyre for sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk på land.

Vi har i denne rapporten kommentert flere av høringsinnspillene, og vi har beskrevet hvordan NVE vil behandle vilkåret om finansiell sikkerhetsstillelse.

Oslo, april 2023

Kristian Markegård
direktør
Tilsyns- og beredskapsavdelingen

Matilde Anker
seniorrådgiver
Seksjon for miljøtilsyn energianlegg

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner.

1 Innledning

Ved nedlegging av vindkraftverk skal konsesjonær fjerne anlegget, og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand, jf. energilovforskriften § 3-5 bokstav d fjerde ledd:

«Ved nedleggelse plikter den tidligere konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegg og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand.»

Denne forpliktelsen gjelder for alle konsesjoner etter energiloven kapittel 3. Når NVE gir anleggskonsesjon til vindkraftverk på land, stilles det normalt vilkår om at konsesjonæren innen utgangen av anleggets tolvte driftsår skal oversende NVE et konkret forslag til finansiell sikkerhetsstillelse.¹ Et typisk konsesjonsvilkår lyder:

«Konsesjonæren plikter innen utgangen av det 12. driftsåret av xxx vindkraftverk, å oversende NVE et konkret forslag til garantistillelse som sikrer kostnadsdekning for fjerning av turbinene og tilbakeføring av området ved utløp av driftsperioden, jf. energilovforskriften § 3-5 d.»

Vinteren 2022 utarbeidet NVE et forslag til prosedyrer for saksbehandling av vilkåret om finansielle sikkerhetsstillelser for nedlegging av vindkraftverk på land. Vi vurderte ulike former for dekning av kostnader til nedlegging av vindkraftverk som gjør at man med en rimelig trygghet får dekket kostnadene til nedlegging. Beløpet må være så stort at det både dekker kostnader for fjerning av anlegget og tilbakeføring av landskapet. Forslaget var å sette av syv prosent av investeringskostnadene.

Forslaget lå ute for innspill fra 19. desember 2022 til 19. januar 2023, og noen fikk utsatt frist for å sende høringsvar til 27. januar 2023. Vi mottok 11 innspill til forslaget:

- Aneo Vind AS
- Fornybar Norge
- Fosen Vind DA
- Kvalheim Kraft DA
- La Naturen Leve
- Motvind Norge
- Motvind Sørvest
- Norges Miljøvernforbund
- Oljedirektoratet
- Solvind Prosjekt AS
- Statkraft AS

Vi vil i denne rapporten først kort gjengi hovedpunktene vi la fram i rapporten 19. desember 2022, så kommentere og vurdere relevante innspill. Rapporten beskriver hvordan NVE vil behandle vilkåret om finansiell sikkerhetsstillelse.

¹ Vilkår om å legge frem forslag til finansiell sikkerhetsstillelse har både hjemmel i energiloven § 3-5 og energilovforskriften § 3-5 bokstav d siste ledd.

2 Hva la NVE fram i rapporten i desember 2022

Rapporten ligger på NVEs sider: [NVE Rapport 35/2022: Behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk på land](#), og gir en beskrivelse og vurdering av vårt forslag til behandling av vilkåret om finansiell sikkerhetsstillelse. Vi foreslo prosedyrer for saksbehandling av vilkåret, og vurderte ulike former for finansiell sikkerhetsstillelse for dekning av kostnader knyttet til nedlegging av vindkraftverk. Vi presenterte også en modell for utregning av den finansielle sikkerhetsstillelsen som er stor nok til at den dekker kostnadene for fjerning av anlegget og tilbakeføring av landskapet. Vi vil i det følgende kort gjengi hovedpunktene fra rapporten.

2.1 NVEs behandling

NVE foreslo at vi godkjenner forslag til finansiell sikkerhetsstillelse gjennom enkeltvedtak etter energiloven § 10-1, jf. energilovforskriften § 3-5 bokstav d siste ledd og § 9-3. Vi skisserte tre ulike utfall av saksbehandlingen, avhengig av innholdet i forsalget fra konsesjonær.

2.2 Ulike ordninger

Vi vurderte fire ulike ordninger for finansiell sikkerhetsstillelse: Fondsavsetning på sperret konto, selvskyldnergaranti (forsikring), påkravsgaranti (enten utformet som bankgaranti eller morselskapsgaranti), og simpel garanti (kausjon). Vi anbefalte ikke simpel garanti, ettersom dette ble vurdert til å gi for dårlig sikkerhet til at det faktisk foreligger midler til nedlegging. Vi anbefalte heller ikke morselskapsgaranti da vi, på lik linje med Olje- og energidepartementet (OED), mente dette kunne få store kontrollkostnader for NVE å følge opp.

2.3 Ulike modeller

Vi vurderte fire ulike modeller for å regne ut størrelsen på den finansielle sikkerhetsstillelsen:

- (1) turbinhøydemodellen,
- (2) turbineffektmodellen,
- (3) investeringskostnadsmodellen, og
- (4) detaljert informasjons-modellen.

Etter en gjennomgang av disse, la vi bort turbinhøydemodellen og turbineffektmodellen siden vi mente de i mindre grad er i stand til å ta hensyn til hvor eller hvordan vindkraftverket er bygget, og dermed hvor komplekst/dyrt det er å legge det ned. Vi så videre på de to siste modellene, og mente at modellen basert på detaljert informasjon kunne gi et utfallsrom av forskjellige sluttsummer alt etter som hvilke parametere som benyttes. Det er sannsynligvis mulig å velge parametere som stemmer godt med realiteten til de ulike kraftverkene, men forskjellene ved ulike parametervalg er store.

Vi anbefalte å bruke investeringsmodellen som utregning av kostnadene til nedlegging, fordi denne er enkel i bruk, og gir en enkel sluttsum å forholde seg til. Vi kommenterte at investeringsmodellen er forutsigbar for konsesjonær å forholde seg til ved at de på

investeringstidspunktet vet noe om kostnadene for nedlegging. Nedleggingskostnadene kan legges inn i regnestykkene ved prosjektering av anlegget. Ressurser og kontrollkostnader for myndighetene var en viktig parameter ved anbefaling av modell. Vi mente investeringsmodellen er den som er enklest å bruke og forstå for allmenheten, andre myndigheter, konsesjonærene og NVE.

Vi anbefalte at syv prosent av investeringskostnaden til det konkrete vindkraftverket skulle bli satt av til finansiell sikkerhet.

3 Oppsummering av innspillene og NVEs vurderinger

NVE takker for innspillene vi mottok til forslaget vi la fram i desember 2022. NVE vil i de etterfølgende kapitlene oppsummere og vurdere de innspillene som var relevante for det forslaget vi la fram. I kapittel 3.9 vil vi kommentere temaer som ikke direkte angikk forslaget.

3.1 NVEs behandling av vilkåret

Flere av innspillene framhever at de mener det er bra at NVE standardiserer hvordan vi vil behandle forslag til finansiell sikkerhetsstillelse. Noen av innspillene peker på at en standardisering ikke må stå i veien for en individuell behandling. NVEs intensjon med arbeidet er å skape en forutsigbarhet for konsesjonærer og andre interessenter om hvordan NVE vil behandle forslag til finansiell sikkerhetsstillelse innenfor standardvilkåret. Dette er ikke til hinder for at NVE kan gjøre konkrete vurderinger i den enkelte saken.

3.2 Hvem skal sikkerhetsstillelsen stiles til

Motvind Sørvest har tatt opp at det er naturlig at det er kommunene som står som mottaker av sikkerhetsstillelsen. Som energimyndighet er det NVE som usteder anleggskonsesjoner etter energiloven § 3-1, og har i konsesjoner til vindkraftverk stilt vilkår om forslag til finansiell sikkerhetsstillelse (tidligere kalt garantistillelse). Det er også NVE som fører tilsyn med anlegget i driftsfasen. Finansielle sikkerhetsstillelser for nedlegging av vindkraftverk på land i Norge skal stiles til NVE. Dersom den finansielle sikkerhetsstillelsen for eksempel stilles som en fondsavsetning på sperret konto, er det NVE som vil være innehavere av pantet.

3.3 Innbetalingsår

Når NVE gir anleggskonsesjon til vindkraftverk på land, stilles det normalt vilkår om at konsesjonæren innen utgangen av anleggets tolvte driftsår skal oversende NVE et konkret forslag til finansiell sikkerhetsstillelse.

Mange av innspillene foreslår at dette endres. Motvind Sørvest og Norges Miljøvernforbund mener blant annet den finansielle sikkerhetsstillelsen må kreves før det gis konsesjon, og viser til at dette er praksis i tillatelser om mineralutvinning. Motvind Norge og La Naturen Leve mener kravet må stilles fra år én, mens Statkraft, Fosen Vind og Aneo mener tidsfristen bør knyttes til konsesjonens utløp snarere enn idriftsettelsen, og foreslår 10 år før utløp. Fornybar Norge har kommentert at hvis NVE opprettholder kravet om sikkerhetsstillelse med hele beløpet samlet, bør dette være senere enn det tolvte driftsåret.

Som nevnt i kapittel 3.1, forholder NVE seg i dette arbeidet til hvordan praksis innenfor gjeldende standardvilkår bør være. Etter standardvilkåret plikter konsesjonæren å sende inn et forslag til garantistillelse innen utløpet av det tolvte driftsåret. Det er rettslig sett ingenting i veien for at konsesjonær sender inn et forslag *før* utløpet av tolvte driftsår, men NVE kan ikke kreve dette etter gjeldende standardvilkår. Gjeldende standardvilkår gir på den andre siden ikke adgang for konsesjonær til å sende inn et forslag *etter* utløpet av tolvte driftsår.

Plikten til å sette av en finansiell sikkerhetsstillelse knytter seg til det tiltaket man har fått konsesjon til, og må derfor settes som et vilkår til konsesjonen. Det er ikke aktuelt å kreve en finansiell sikkerhetsstillelse *før* det gis konsesjon.

NVE viser for øvrig til rapporten *Kostnader ved valg av tidspunkt for garantistillelse av nedleggingskostnader for vindkraftanlegg* som OED fikk utarbeidet juni 2021. Rapporten konkluderte ikke med at vilkåret om når den finansielle sikkerhetsstillelsen skal forelegges skulle endres.

3.4 Innbetaling over tid

Fornybar Norge mener i sitt innspill at innbetalingen bør skje over tid fra det 12. driftsåret og ut konsesjonstiden. Aneo kommenterer også dette, og mener at innbetalingene (pådraget) bør være lavest de første årene, så en opptapping mot slutten av konsesjonsperioden. NVE tar utgangspunkt i at den finansielle sikkerhetsstillelsen innbetales eller stilles samlet. Dersom konsesjonær mener det er grunner som tilsier at innbetalingen bør skje over tid, må dette begrunnes og beskrives i forslaget. For å sikre at det blir nok tid mellom innbetaling og nedleggelse bør en eventuell gradvis innbetaling etter NVEs vurdering ikke strekke seg over mer enn tre år.

3.5 Fristilling

Motvind Norge kommenterte at sikkerhetsstillelsen ikke kan frigis før etter inspeksjon etter et visst antall år, for eksempel 5-10 år.

NVE mener at en frigivelse av sikkerhetsstillelse i utgangspunktet først bør skje ved godkjenning av tilbakeføringen. Det kan imidlertid være aktuelt å frigi deler av sikkerhetsstillelsen, hvis denne er i form av fondsavsetning på sperret konto, suksessivt etter hvert som vindkraftverket blir tilbakeført. NVE må vurdere om dette er hensiktsmessig i det enkelte tilfellet.

NVE er enig i at vi må godkjenne nedleggingen og tilbakeføringen før den finansielle sikkerhetsstillelsen frigis fullstendig.

3.6 Former for finansiell sikkerhetsstillelse

NVE anbefalte i desember 2022 at fondsavsetning på sperret konto, selvskyldnergaranti i form av forsikring og påkravgaranti som bankgaranti kunne aksepteres som ulike finansielle sikkerheter for å sikre kostnadsdekning for nedlegging av vindkraftverk på land. Vi anbefalte ikke morselskapsgaranti da vi mente dette ville gi myndighetene for store kontrollkostnader.

3.6.1 Kombinasjon av flere former

Fornybar Norge, Statkraft og Fosen Vind mener NVE bør akseptere en kombinasjon av flere former for finansiell sikkerhetsstillelse siden det ofte er flere eiere og investorer i ett vindkraftverk. NVE viser til at anleggskonsesjonene gis til ett selskap. Det er dette selskapet (konsesjonæren) som er ansvarlig for å ivareta krav i lovverket og vilkår i konsesjonen. NVE er av denne grunn ikke enig i at vi bør akseptere en kombinasjon av flere former for finansiell sikkerhetsstillelse ved behandling av vilkåret for det enkelte vindkraftverk. En kombinasjon av flere former for finansiell sikkerhetsstillelse, eller flere finansielle sikkerhetsstillelser for det samme vindkraftverket, vil også øke de administrative kostnadene forbundet med godkjenning og oppfølging fra NVEs side. NVE vil derfor kun akseptere én form for finansiell sikkerhetsstillelse per anleggskonsesjon/ vindkraftverk.

3.6.2 Hvilke former kan NVE akseptere

Flere av innspillene er positive til NVEs forslag om at fondsavsetning på sperret konto, selvskyldnergaranti i form av forsikring og påkravsgaranti som bankgaranti, som ordninger for finansiell sikkerhetsstillelse. La Naturen Leve argumenterer med at det er kompliserte eierforhold i vindkraftbransjen, og at midler på sperret konto vil være den beste måten å sikre tilgang til midlene. Motvind Sørvest mener påkravsgaranti som bankgaranti vil være den beste sikkerheten så lenge de er utstedt av solide norske banker. Oljedirektoratet opplyser om at det i petroleumssektoren har vært vanlig å stille krav om morselskapsgaranti, og normalt det endelige morselskapet (øverst i hierarkiet). Aneo og Kvalheim Kraft tar opp at påkravsgaranti utformet som morselskapsgaranti også bør aksepteres som form for finansiell sikkerhetsstillelse, og at en slik ordning bør med som en konkret mulighet. Dette gjelder særlig for de selskapene hvor eierstrukturen er oversiktlig, og hvor det er solide morselskaper som er registrert i Norge. Det trekkes også fram at morselskapsgaranti bør aksepteres som en form for finansiell sikkerhet hvis konsesjonær er organisert som DA (delt ansvar), siden morselskapet da er direkte økonomisk ansvarlig.

OEDs rapport av juni 2021 pekte på at fondsavsetning på sperret konto er den formen for finansiell sikkerhetsstillelse som gir færrest kontrollkostnader for myndighetene. NVE omtalte i vår rapport av desember 2022 at fondsavsetning på sperret konto, selvskyldnergaranti i form av forsikring og påkravsgaranti som bankgaranti var ordninger vi ville akseptere. Vi skrev også at NVE kunne vurdere andre ordninger i den enkelte sak.

NVE mener konsesjonærene primært bør foreslå fondsavsetning på sperret konto som finansiell sikkerhetsstillelse, siden dette er den formen som er mest oversiktlig, og gir lavest kostnader for myndighetene å følge opp.

Hvis konsesjonærene mener selvskyldnergaranti i form av forsikring eller påkravsgaranti som bankgaranti er bedre ordninger, kan dette legges fram som forslag.

I flere av høringsinnspillene ble det argumentert for at NVE også bør godta påkravsgaranti som morselskapsgaranti som finansiell sikkerhetsstillelse. NVE viser til at vi i slike tilfeller må gjøre en selvstendig vurdering av morselskapets betalingsevne, og at det knytter seg betydelige kontrollkostnader til denne formen for finansiell sikkerhetsstillelse. NVE vil derfor ikke godta påkravsgaranti som morselskapsgaranti som finansiell sikkerhetsstillelse.

3.7 Modell for utregning av sikkerhetsstillelsen

I rapporten av 19. desember 2022 skrev vi at den finansielle sikkerhetsstillelsen skal være stor nok til å dekke kostnader for fjerning av anlegget og tilbakeføring av landskapet, men at den samtidig ikke er så stor at den forhindrer aktørenes evne til å drifte anleggene. De fleste innspillene er enige med NVE i at investeringsmodellen er en godt egnet modell for å regne ut størrelsen på den finansielle sikkerhetsstillelsen. Fosen Vind og Statkraft har kommentert at NVE også bør kunne vurdere detaljert informasjonsmodell, hvis konsesjonærene finner at investeringskostnadsmodellen gir et lite representativt resultat for det aktuelle vindkraftverket.

NVE mente i rapporten av desember 2022 at investeringskostnadsmodellen er den modellen som er enklest å bruke og gir en enkel sluttsum å forholde seg til for både myndigheter og konsesjonærer. Som NVE påpekte i rapporten, ønsker vi å skape en forutsigbarhet for hvordan NVE vil behandle vilkåret om finansiell sikkerhetsstillelse. NVE mener investeringskostnadsmodellen er mer forutsigbar, og enklere å forstå enn modellen om detaljert informasjon.

Uavhengig av hvilken modell man bruker for å komme frem til hvor stor den finansielle sikkerhetsstillelsen skal være, vil størrelsen på den enkelte finansielle sikkerhetsstillelsen måtte være et konkret pengebeløp. Hvis konsesjonærene i det enkelte tilfellet mener det er gode grunner til at utregningen av størrelsen på den finansielle sikkerhetsstillelsen blir bedre ved å bruke en annen modell, vil NVE også kunne vurdere dette. NVE vil likevel ta utgangspunkt i at den finansielle sikkerhetsstillelsen bør settes til en prosentandel av investeringskostnaden.

NVE vil i det videre kun omtale investeringskostnadsmodellen.

3.8 Størrelsen på den finansielle sikkerhetsstillelsen

Vi anbefalte i rapporten at konsesjonærene skulle sette av syv prosent av investeringskostnaden som finansiell sikkerhetsstillelse. Generelt mener vindkraftbransjen i høringsinnspillene at prosentsatsen NVE har foreslått er for høy, og at dette binder unødvendig høye økonomiske midler. La Naturen Leve, Motvind Norge og Motvind Sørvest mener på sin side at prosentsatsen NVE har foreslått er for lav. Blant annet har sistnevnte lagt ved en utregning for hvorfor de mener prosentsatsen skal være på 40 prosent av investeringsbeløpet.

I vårt arbeid med forslaget har vi sett på ulike kunnskapskilder, og NVE har ingen informasjon som tilsier at kostnadene til tilbakeføring vil være så høye som omtalt av La Naturen Leve, Motvind Norge og Motvind Sørvest. Forpliktelsen for tilbakeføring følger som nevnt av energilovforskriften.

I kapittel 4.4. «Anbefalt modell» i rapporten av 19. desember 2022, skrev vi at prosentsatsen burde ligge mellom fem og syv prosent. Det var basert på innsendte tall fra noen konsesjonærer, undersøkelsene vi gjorde i Proff.no, og tall fra Umwelt Bundesamt i Tyskland. Vi skrev også at basert på den informasjonen vi hadde, ville en sats på seks prosent dekke alle forslagene til finansiell sikkerhetsstillelse vi allerede hadde mottatt. Videre regnet vi ut nedleggelseskostnadene for tre relevante vindkraftverk basert på rapportene utarbeidet for OED og NVE i hhv 2021 og 2022. De laveste estimatene for nedleggelseskostnad av disse var innenfor 5,5 prosent av investeringskostnaden. Bransjen viser til dette i sine innspill, og mente at NVE hadde lagt inn en for stor usikkerhet ved å forslå syv prosent av investeringskostnaden.

Flere tok opp at verdien av skrapmetall kan påvirke prosentsatsen. For eksempel skriver Statkraft: «*Stadig større kraftverk (i total installert kapasitet) kan også bety at restverdier av skrapmetall blir viktigere på grunn av større volum kombinert med økende vekt på sirkulær økonomi.*» Bransjen foreslo selv at prosentsatsen burde være lavere. For eksempel mente Aneo Vind, Fosen Vind og Statkraft at prosentsatsen burde være fem prosent, mens Solvind Prosjekt foreslo seks prosent.

NVE har forståelse for at bransjen mener verdien av skrapmetall skal inkluderes i beregningen av finansiell sikkerhetsstillelse. Det er sannsynlig at dette kan være en viktig inntektskilde når vindturbiner skal tas ned og sirkuleres eller gjenbrukes. NVE mener fortsatt at det er knyttet for stor usikkerhet til verdien av skrapmetall flere år fram i tid. Den finansielle sikkerhetsstillelsen skal forelegges NVE det 12. driftsåret, mens anleggene normalt ikke skal legges ned før etter 20 til 30 år. NVE mener derfor fortsatt at verdien av skrapmetall ikke skal inngå i beregningen av finansiell sikkerhetsstillelse.

Etter en samlet vurdering av innspillene, justerer NVE prosentsatsen fra syv prosent til seks prosent av investeringskostnaden som utregning av kostnadene til nedlegging.

Dersom man velger en bestemt prosentsats som skal ligge til grunn, vil det også bli spørsmål om det i enkeltsaker vil være mulig å fravike prosentsatsen. Dette kan være tilfelle der det er klare holdepunkter som tilsier en lavere eller høyere sikkerhetsstillelse for å oppfylle vilkåret. Vi mener at det vil være mulig å fravike prosentsatsen, så lenge det er et saklig grunnlag for å fravike den bestemte prosentsatsen, og dette ikke vil være usaklig forskjellsbehandling mellom konsesjonærer. Det bør imidlertid være klare holdepunkter før man fraviker prosentsatsen.

NVE mener også at det må tas høyde for at det i særlige tilfeller vil måtte være aktuelt å endre beløpet for den finansielle sikkerhetsstillelsen utover en ren KPI-justering. Dette kan være aktuelt både der det er nødvendig med en høyere eller lavere finansiell sikkerhetsstillelse enn det som opprinnelig ble godkjent. En slik endringsadgang vil måtte beskrives i NVEs vedtak om godkjenning av forslag til finansiell sikkerhetsstillelse.

3.9 Andre tema

NVE vil avslutningsvis kommentere innspill som ikke er direkte relevant for NVEs praksis for behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse.

3.9.1 Skatt

Seks av innspillene tok i ulik grad opp at ordningen kan gi økt økonomisk belastning i kombinasjon med forslag til nye skatteregler. NVE er kjent med at Finansdepartementet hadde forslag om grunnrenteskatt på landbasert vindkraft på høring med frist for innspill 15. mars 2023, [Høring om grunnrenteskatt på landbasert vindkraft](#). Vi sendte derfor disse seks innspillene over til Finansdepartementet den 1. mars 2023 til orientering, NVE ref.: 202010032-23. De som hadde sendt innspillene stod på kopi i oversendelsen til Finansdepartementet.

NVE har forståelse for at konsesjonærene er opptatt av hvordan et eventuelt nytt skatteregime kan påvirke økonomien i selskapene. NVE viser samtidig til at vi gjennom å beskrive framtidig praksis for finansiell sikkerhetsstillelse ikke pålegger konsesjonærene en ny plikt. Selve plikten til å stille finansiell sikkerhetsstillelse er uendret, og følger av konsesjonen. Plikten til nedlegging og tilbakeføring følger av energilovforskriften, og er heller ikke en ny plikt.

Beskatning følger av annet regelverk. Som vi omtaler i kapittel 3.9.2 under, faller lov- og forskriftsendringer utenfor denne rapporten. NVE mener det til enhver tid gjeldende beskatningssystemet ikke har betydning for vindkraftkonsesjonærer ved behandlingen av finansiell sikkerhetsstillelse.

3.9.2 Øvrige innspill

Enkelte av høringssvarene pekte på behovet for ulike lov- og forskriftsendringer. NVE presiserer at vi i arbeidet med denne rapporten kun vurderer vår praksis innenfor gjeldende standardvilkår om finansiell sikkerhetsstillelse. Det ligger utenfor denne rapporten å vurdere behovet for endringer i lover og forskrifter.

Motvind Sørvest pekte på at kravet må gjelde både eksisterende og nye kraftverk. Nært alle eksisterende anleggskonsesjoner til vindkraftverk på land har vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse (i konsesjonene benevnt som garantistillelse). NVE vil fortsette med praksisen om å stille vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse i framtidige anleggskonsesjoner til vindkraft på land. Ordlyden i standardvilkåret kan imidlertid endre seg, enten fordi NVE får mer erfaring med temaet, eller det er særlige grunner til å ha en annen ordlyd i det enkelte tilfellet. Det er i dag et fåtall konsesjoner for vindkraftverk i drift uten et slikt vilkår. NVE vil vurdere behovet for å endre anleggskonsesjoner for idriftsatte vindkraftverk uten et slikt vilkår. En endring av anleggskonsesjoner vil bli behandlet etter reglene i energiloven og forvaltningsloven.

Motvind Norge mener at NVE skal konkretisere hva som skal fjernes når vindkraftverkene legges ned. Et vindkraftverk består av flere anleggskomponenter. Dette varierer noe fra kraftverk til kraftverk, men i all hovedsak vil det være: adkomstvei(er), internveier, oppstillingsplasser, turbiner, servicebygg og transformatorstasjon. I flere tilfeller vil det også være kraftledninger som er produksjonsradialer til kraftverket som også skal legges ned. Andre tok opp at det vil være stor sannsynlighet for at eksisterende kraftverk blir reetablert. NVE vil behandle søknader om reetablering på vanlig måte dersom det skulle komme inn, men vil ikke foregripe denne saksbehandlingen. Ved en eventuell reetablering er det mulig at noe av eksisterende oppstillingsplasser, veier, adkomstveier mm vil bli brukt, mens andre deler vil nedlegges, og noe eventuelt erstattes av nye anlegg. De deler av et eksisterende vindkraftverk som eventuelt skal fjernes, vil NVE behandle som nedlegging, og den finansielle sikkerhetsstillelsen vil måtte dekke en slik delvis nedlegging.

Motvind Norge tok opp at NVE må gi veiledning til hvordan konsesjonærene skal legge ned kraftverkene. Det er foreløpig ikke noen større vindkraftverk som har blitt lagt ned i Norge. I de sakene NVE har hatt til behandling om reetablering, har NVE gitt veiledning om dette gjennom saksbehandlingen av den enkelte sak.

4 Innspillene NVE fikk inn

I dette kapitlet finner du de elleve innspillene NVE fikk inn vinteren 2022/2023. Innspillene er gjengitt alfabetisk.

Innspill til forslag til behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk

Vi viser til NVEs forslag til behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk og utsatt frist til 27.01.2023 for å gi innspill.

Aneo Vind AS (tidligere TrønderEnergi Vind AS) er positiv til et standardisert opplegg knyttet til konsesjonsvilkåret for finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk. Kostnader til nedlegging av vindkraftverk er betydelige, slik det er dokumentert i NVE-rapport 35/2002. Det er derfor viktig at nivå/størrelse og ordning for finansiell sikkerhetsstillelse er tilpasset vindkraftverkernes økonomi. Det vil gjøre at opplegget med sikkerhetsstillelse blir en forutsigbar ordning for konsesjonær knyttet til reelle kostnader ved nedlegging, og ikke en unødig byrde.

Vindkraftkonsesjonærer er ulike i form av selskapsstørrelse, eierskap og struktur. Det betyr etter vår oppfatning at det må lages en ordning om kan omfatte ulike typer konsesjonærer. Vi konstaterer at NVE har lagt opp til at både fondsavsetning på sperret konto, selvskyldnergaranti i form av forsikring og påkravsgaranti som bankgaranti kan aksepteres som finansiell sikkerhet. Vi mener i tillegg også at morselskapsgaranti må kunne vurderes i de tilfeller dette synes som en åpenbar og enkel løsning, både for konsesjonær og for NVE som skal følge opp ordningen. Vi oppfatter at NVE i sin rapport legger opp til at andre ordninger enn de tre foreslåtte kan godtas, og vi foreslår at morselskapsgaranti konkret tas inn som en mulighet.

Aneo støtter at en legger opp til en enkel modell for beregning av kostnader som skal legges til grunn for sikkerhetsstillelsen. Det er viktig med forutsigbarhet og investeringsmodellen er derfor et fornuftig valg. Vi mener imidlertid at 7% avsetning av investeringskostnad er et for høyt nivå. Vi mener en avsetning på 7 % vil gi en buffer som er for høy og dermed pålegger konsesjonær en unødig byrde. NVE peker selv i sin rapport på 7% innebærer en buffer, og at 6 % vil dekke alle kostnader der en har regnet inn en lav verdi på skrapmetall (0,4 MNOK/turbin). Vi mener at det basert på utviklingen av priser på skrapmetall, forventet konkurranse mellom entreprenører knyttet til nedlegging og de erfaringene som NVE har hentet inn, bør være grunnlag for å sette en sats for avsetning som nærmer seg 5 %. Detaljert sats bør kunne komme i konsesjonærs forslag som skal godkjennes av NVE.

Tidspunkt for sikkerhetsstillelse er ikke omfattet av NVEs rapport. Konsesjonsvilkåret sier at det skal fremsettes en plan i 12. driftsår. Konsesjoner har ulik varighet og tidspunkt for sikkerhetsstillelse bør tilpasses det. De eldste konsesjonene har 25 års varighet, noen er senere forlenget til 30 år, mens nyere konsesjoner varer i 30 år. Vi mener at det er fornuftig å sette krav til sikkerhetsstillelse når det er 10 år igjen av konsesjonen. Det bør også vurderes en opptrapping mot slutten av konsesjonen, slik at pådraget er minst de første årene sikkerhetsstillelsen skal gis.

Aneo Vind AS

ANEO

Avslutningsvis vil vi gjenta at det legges opp til en fornuftig ordning, som er forutsigbar for alle. Vi mener imidlertid at det bør gjøres noen justeringer som beskrevet over for ikke å gi unødig økonomisk byrde for konsesjonær. Målet om å sikre tilstrekkelig garanti for nedleggelse vil oppnås med de forslag til endringer vi har beskrevet.

Med vennlig hilsen
Aneo Vind AS

Nils Henrik Johnson
Avdelingsleder konsesjon, miljø og eiendom

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er elektronisk godkjent i henhold til interne rutiner.

NVE
Postboks 5091 Majorstuen
5301 OSLO

Vår dato 27.01.2023
Deres dato: 19.12.2022
Vår referanse DF
Deres referanse 202010032-8

Svar på høring: Behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraft på land

Fornybar Norge viser til NVE rapport Nr. 35/2022 om behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk på land. Original frist for høringssvar var 19. januar 2023. Det påpekes at Fornybar Norge fikk utsatt frist i en uke grunnet interne prosesser. Ny frist ble satt til fredag 27. januar 2023.

Fornybar Norge representerer fornybarnæringen i Norge. Vi arbeider for at Norge hurtigst mulig blir et nullutslippssamfunn med vekst og verdiskaping basert på fornybar energi, elektrifisering og annen utslippsfri energibruk. Vi har medlemmer i hele verdikjeden, inkludert fornybar energiproduksjon på land og til havs, nettselskaper, entreprenører, strømsalg, leverandører og rådgivere.

Fornybar Norge representerer hele verdikjeden til norsk vindkraft, og ble dannet ved en fusjon av Energi Norge og Norwea 1. januar 2023.

Våre medlemmer eier og driver alle vindkraftverk i Norge.

Innledning og oppsummering

Fornybar Norge er overordnet positiv til sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk og at det kan behandles på en god og mer standardisert måte. Det støttes også at NVE behandler kravet. I årene fremover vil det være sentralt å bygge mer vindkraft. Det har aldri vært viktigere at de samlede rammebetingelsene for vindkraft på land fremmer nye investeringer. Ny grønn strøm er nødvendig for elektrifisering og ny industri, og for å holde kraftprisene på et rimelig nivå.

Det er viktig at det ikke oppstår usikkerhet om aktørenes økonomiske evne til å håndtere nedlegging på en god måte. Samtidig er det viktig at garantistillelsen ikke er mer belastende enn nødvendig. Dette gjelder tre hovedpunkter. Kostnaden, hvilken type garanti og når den skal utløses. Dersom disse tre punktene får feil krav og høye kostnader, vil det være negativt for nye investeringer i vindkraft.

Rammebetingelsene skal sikre lokalsamfunnet og kommunene at vindkraftverket bygges og driftes på en akseptabel måte. De må ha sikkerhet for at nedleggelse og fjerning finner sted som pålagt, eller at det søkes ny konsesjon etter endt levetid. Det vises til mye forskning hvor dette er skånsomt både for miljø og samfunn. Men det er aldri en garanti for ny konsesjon hvilket gjør tilbakeføring av området til en viktig del av samfunnsbidraget.

Oppsummeringsvis mener vi at:

- Innbetalingene må kunne fordeles over gjenværende levetid med første innbetaling i år 12
- Innbetalinger må kunne trekkes fra i en eventuell kontantstrømskatt
- Det bør være mulig å bruke forskjellige former for garantistillelse med NVEs godkjenning for å hensynta forskjellige finansieringsmodeller mv.
- Kravet om innbetaling tilsvarende 7 % av investeringskostnad er uforholdsmessig høyt og hensyntar bl.a. ikke skrapverdi av anleggene.
- Grunnlaget for sikkerhet bør kunne fastsettes på basis av forslag fra konsesjonær, da investeringskostnad alene ikke nødvendigvis reflekterer kostnaden ved nedleggelse.

Ulike modeller for finansiell sikkerhetsstillelse og tidsramme

NVE presenterer ulike former for sikkerhetsstillelse i rapporten og konkluderer med at fondsavsetning på sperret konto i tillegg til bankgaranti ved selvskyldner/påkravs garanti er noe både aktør og myndighet kan finne trygghet i.

Et viktig punkt her er at det ofte er flere eiere og investorer for vindkraftverk og de burde, med NVEs godkjenning, kunne velge ulike modeller for garantistillelse, da vi forstår rapporten slik at aktørene skal kunne velge den som er best egnet for dem. Gitt at aktører som samarbeider på prosjekter har ulike finansielle bakgrunner bør muligheten finnes for å bruke en kombinasjon for garantistillelse.

Vi mener at garantistillelsen ikke bør kreves stilt med 100% fra år tolv, men kunne fordeles på årlige innbetalinger fra dette året til konsesjonsslutt. Det gir konsesjonærene 18 år å fordele sikkerhetsstillelsen på. Dette er rimelig da vi kan legge til grunn at de fleste vindkraftverk vil kunne drives i 30 år. Dette mener vi vil være en tilstrekkelig trygghet for myndighetene i tillegg til at det vil mindre belastende for likviditeten og nåverdien i prosjektet.

Dersom man ønsker å opprettholde kravet om sikkerhetsstillelse med hele beløpet samlet, mener vi at tidspunktet bør være senere enn år tolv. År tolv for garantistillelse ble bestemt da vindkraften var økonomisk svak med forventninger om at vindkraftverkene kunne komme til å ha presset likviditet mot slutten av levetiden. Den moderne vindkraften står nå på helt andre bein, og har en økonomisk styrke som staten vurderer er moden for grunnrente og diverse ekstraordinære avgifter.

Omfang av finansiell sikkerhetsstillelse og behandling

Det er i utgangspunktet lav risiko for at konsesjonær ikke kan håndtere nedleggelse – det har Oslo Economics kartlagt for OED i vedlagt rapport. Figur 1-1 i rapporten gir også en god illustrasjon av hva ulike modeller for sikkerhetsstillelse betyr for reell merkostnad for konsesjonær.

NVE viser til kostnader og utregninger vist som eksempler i rapporten. Ut ifra diverse prosjekter fremkommer det at nedleggelseskostnaden kan estimeres til å være mellom 3 og 6 prosent av investeringskostnaden. Her ser man et gjennomsnitt på om lag 5 %. Dette er gjort uten å hensynta skrapverdi fra vindparkene. Her ønsker vi å påpeke tidligere utredninger gjort av NVE som viser betydelige verdier i å gjenvinne vindkraftverk. Anbefalt modell konkluderer med at det settes av et beløp som tilsvarer 7 % av investeringskostnaden. Vi mener at denne sikkerhetsstillelsen er for høy i forhold til estimatene og vil føre til at man binder økonomiske midler unødvendig. Dette tror vi vil bidra negativt for nye investeringer i vindkraft. Anbefalingen har en unødig høy sikkerhetsmargin og vi mener det bør legges mer vekt på norske kostnadsestimater og spesielt at brorparten av norsk vindkraft har moderne store turbiner med høy verdi i fremtidens gjenvinningsmarked.

Vi er enige med NVE i at det kan være behov for en viss standardisering for å forenkle saksbehandlingen og fremme en mer konsistent sikkerhetsstillelse. Vi mener imidlertid at det ikke nødvendigvis er en direkte sammenheng mellom høy utbyggingskostnad og hvor krevende en nedleggelse vil være. Så langt har grunnlaget for hvor mye som kreves som sikkerhet for nedleggelse basert seg på beregninger fra konsesjonæren. Disse har da blitt vurdert og så akseptert av NVE. Vi vil anbefale at det fortsatt skal være en mulighet for mer individuell behandling i tråd med det som følger av prosessen slik den gjelder i dag.

Forholdet til skatt

Fornybar Norge viser til forslag om innføring av grunnrenteskatt på vindkraft i forbindelse med statsbudsjettet for 2023. Dersom grunnrenteskatt på vindkraft skal innføres mener vi at garantistillelse må kunne trekkes fra som en kostnad i både selskapsskatt og grunnrenteskatt. Dette vil avhenge av hvilken skattemodell som velges. Innbetalingene må kunne trekkes fra i en eventuell kontantstrømskatt.

Fornybar Norge er selvsagt innforstått med at denne prosessen ikke ligger hos NVE, men vil likevel orientere om at vi tar sikte på å gi innspill om dette i forbindelse med høringen for grunnrenteskatt for vindkraft. Den likviditetsmessige belastningen må ikke føre til at samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter blir ulønnsomme.

Vennlig hilsen

Fornybar Norge

Åslaug Haga

Administrerende direktør

Daniel Flo

Rådgiver

NVE
Postboks 5091 Majorstuen,
5301 OSLO

--

POSTADRESSE
Fosen Vind DA
Postboks 200 Lilleaker
0216 Oslo

-- BESØKSADRESSE
Lilleakervn 6
0283 Oslo
SENTRALBORD
24 06 70 00
--

DERES REF./DATO:
2020010032

VÅR REF.:

STED/DATO:
Oslo, 19.01.2023

-- INTERNETT
www.fosenvind.no

-- E-POST:
post@fosenvind.no

ORG. NR.: NO-916 456 077

HØRINGSSVAR FRÅ FOSEN VIND: BEHANDLING AV VILKÅR OM FINANSIELL SIKKERHETSSTILLELSE FOR NEDLEGGING AV VINDKRAFTVERK PÅ LAND

Fosen Vind viser til NVE-rapport 35/2022 om behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk på land.

Om Fosen Vind og selskapets aktiviteter innen vindkraft

Fosen Vind DA stod bak byggingen av Europas største landbaserte vindkraftanlegg med seks vindparker i Midt-Norge på til sammen 1057 MW. Anleggsarbeidene startet i april 2016 og den siste turbinen ble montert i Geitfjellet vindpark i august 2020. Etter at Roan vindpark ble solgt består Fosen Vind av fem vindparker med en installert effekt på 801 MW og en årsproduksjon på ca. 2,7 TWh.

Fosen Vind DA er et joint venture-selskap eid av Statkraft (52,1 %), Aneo – var tidligere TrønderEnergi (7,9 %) og Nordic Wind Power DA (40,0 %). Nordic Wind Power et europeisk investorkonsortium eiet av EIP (Energy Infrastructure Partners) og av det sveitsiske kraftselskapet BKW.

Fosen Vind viser også til Statkrafts hørings svar som i hovedsak er sammenfallende med dette svaret.

Fosen Vinds kommentarer til behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk på land

Fosen Vind er positiv til at NVE ser på hvordan kravet til sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk kan behandles på en god og mer standardisert måte. Det vil ofte være samfunnsøkonomisk og miljømessig gunstig at vindkraftverk etter utløp av opprinnelig konsesjon søker ny konsesjon for å kunne drives videre selv om det normalt vil innbefatte betydelige reinvesteringer (retrofit). I enkelte tilfeller vil ikke dette være aktuelt, og siden

man uansett ikke kan legge til grunn at man får ny konsesjon, må en fortsatt ta høyde for at nedleggelse og tilbakeføring av området kan bli nødvendig ved konsesjonens utløp.

Samfunnet må ha tillit til at vindkraften bygges og drives på en tilfredsstillende måte, herunder er det også viktig at myndighetene og samfunnet har trygghet for at nedleggelse finner sted i ordnede former når dette blir aktuelt.

Sikkerhetsstillelse for nedlegging vil utgjøre en signifikant kostnad for Fosen Vind og andre aktører og det er derfor viktig at denne ikke er mer byrdefull enn høyst nødvendig når det kommer til størrelse, form for sikkerhetsstillelse, og tidspunkt for når sikkerhet må stilles.

Former for sikkerhetsstillelse

NVE beskriver i rapportens kapittel 2 prosessen for sikkerhetsstillelse. Vi ser at det kan være behov for en viss standardisering for å forenkle saksbehandlingen og fremme en mer konsistent sikkerhetsstillelse. Vi vil likevel anbefale at det fortsatt skal være en mulighet for mer individuell behandling i tråd med det som følger av prosessen slik den gjelder i dag.

Rapporten drøfter ulike former for sikkerhetsstillelse relativt til sikkerhet for dekning av nedleggelseskostnader, konsesjonærens kostnader og myndighetenes kontrollkostnader. Vi er enige i konklusjonen om at både fondsavsetning på sperret konto, selvskyldnergaranti/forsikring og påkravsgaranti i form av bankgaranti er akseptable og trygge løsninger for sikkerhetsstillelse. Vi forstår rapporten slik at aktørene skal kunne velge den som er mest gunstig for dem, og vi mener det bør være slik. I og med at et vindkraftverk kan ha flere eiere med ulike finansiell posisjon og preferanser, bør det også være akseptabelt at det brukes en kombinasjon av ulike former for sikkerhetsstillelse selv om dette er noe mer administrativt krevende å forholde seg til for kontrollmyndighetene.

Tidspunkt for sikkerhetsstillelse

Vi mener det er sterk grunn til å vurdere hvorvidt det er nødvendig å stille garanti så tidlig som ved utgangen av det 12. driftsåret. At dette tidspunktet for garantistillelse opprinnelig ble valgt kan ha bakgrunn i en situasjon der økonomien i vindkraft generelt var svak og bl.a. bortfall av sertifikatinntekter kunne gjøre økonomien særlig utsatt i den senere del av driftsperioden. Nå legger myndighetene til grunn at vindkraft vil tjene grunnrente framover og vil innføre grunnrenteskatt. Kraftprisutsiktene som er lagt til grunn nå er klart høyere enn de har vært tidligere og elsertifikater er ikke lengre en relevant faktor. Da bør det etter vår oppfatning ikke være behov for sikkerhetsstillelse så tidlig som etter 12. driftsår. Da er halve konsesjonstiden igjen, og noen ganger mer da enkelte konsesjoner er gitt for 30 år. Det er også rimelig å legge til grunn at de fleste vindkraftverk vil kunne drives i 30 år. Vi forstår det også slik at det framover kan bli aktuelt for konsesjonsmyndighetene å gi flere konsesjoner på 30 år.

Vi mener derfor at tidsfristen bør knyttes til konsesjonens utløp snarere enn idriftsettelsen av vindkraftverket. Vi vil foreslå at kravet til sikkerhetsstillelse inntreffer 10 år før konsesjonstidens utløp. Det kan også være grunnlag for at garantiforpliktelsen fases inn over noen år istedenfor at det slår inn med 100% med en gang.

Beregningsgrunnlag for sikkerhetsstillelse

Så langt har grunnlaget for hvor mye som kreves som sikkerhet for nedleggelse vært basert på beregninger fra konsesjonærene. Disse beregningene har så blitt vurdert av NVE og har blitt godkjent når disse er funnet å være rimelige. Statkraft har lagt vekt på å gjøre grundige anslag på framtidige kostnader ved nedleggelse av vindkraftverk vi eier.

Som tallgrunnlag i rapportens kapittel 4 om nivå på kostnader har NVE brukt estimater fra blant annet 3 av Statkrafts vindkraftverk. Beregnet som andel av investering er kostnadene for nedleggelse beregnet til fra 3 til 5% av investeringskostnad (KPI-justert). Dette er uten inntekter fra salg av skrapmetall for de undersøkte verkene (Statkrafts og andres). Det er også brukt tall fra proff.no for sum avsetning til forpliktelser for vindkraftverk. Basert på de valgte eksemplene varierer kostnadene som andel av investering fra 3 til 6%, med et gjennomsnitt godt under 5%. Det vises også en graf for Smøla kraftverk om hvordan avsetningen har variert noe over tid. Det er naturlig at denne vil kunne variere noe over tid ut fra oppdaterte forutsetninger og vurderinger.

NVE drøfter med basis i tallgrunnlaget hvordan nedleggingskostnadene kan anslås på en enkel måte. NVE ser på en detaljert informasjonsmodell som baserer seg på forhold som antall turbiner, meter med veg, terrengtype og andre faktorer. NVE drøfter også andre forenklede / mer skjematiske modeller. Den modellen NVE anbefaler at legges til grunn er investeringskostnadsmodellen, hvor nedleggelseskostnadene settes til en fast andel av investeringskostnadene (med KPI-justering).

Vi er enig i at investeringskostnadsmodellen kan synes som den mest egnede av de forenklede modellene som NVE vurderer. Vi er langt på vei enige i fordelene som rapporten påpeker, som at nivået på investering er en god indikator på hvor komplisert og dyrt vindkraftverket var å bygge ut, og at dette også indikerer noe om tilhørende nedleggelseskostnader. Når det gjelder ulempene så er vi i hovedsak enig i disse også, som at investeringskostnadene henger sammen med turbinpriser som har fluktuert mye.

Det trekkes fram at en for nedleggingskostnadene ikke har sett en utvikling som er i tråd med det fallet en har sett i turbinpriser for eksempel. Vi vil peke på at dette må sees i lys av at det er få vindkraftverk som er lagt ned, få aktører driver med dette og det er liten konkurranse om oppdrag. Det er grunn til å anta at dette vil endre seg over tid når flere vindkraftverk vil bli modne for nedleggelse, og at en da kan få noe reduksjon i kostnadene. For store kraftverk som vindparkene på Fosen (i total installert kapasitet) kan også restverdier av skrapmetall blir viktigere på grunn av større volum kombinert med økende vekt på sirkulær økonomi.

Som nevnt tidligere i høringssvaret mener vi det er viktig at det er mulig for aktørene å legge fram en mer detaljert beregning av nedleggelseskostnader hvis en finner at investeringskostnadsmodellen gir et lite representativt resultat for det aktuelle vindkraftverket. NVE bør da kunne vurdere den detaljerte beregningen. Forenklede modeller som investeringskostnadsmodellen kan ha sine begrensninger og gitt størrelsen på mange vindkraftverk og de økonomiske implikasjonene mener vi det ikke er riktig å stenge helt for individuelle vurderinger.

I sluttvurderingen av nivå i rapporten, punkt 4.4 **Anbefalt modell** konkluderes det med at basert på tall direkte fra konsesjonærer, tall fra konsesjonærer via proff.no og tall fra Tyskland at prosentsatsen bør være mellom 5 og 7%. og man at ut fra usikkerhet bør bruke 7%.

De tyske kostnadstallene NVE har vurdert synes i % av investeringskostnad å ligge noe over de norske tallene. En mulig grunn til at kostnadene i Tyskland kan være relativt høyere er at det ble investert i vindkraft tidlig, og at det typisk er vesentlig mindre og flere turbiner (pr MW) enn det som gjelder for norske vindkraftverk. Riktignok hevdes det i rapporten at de tyske vurderingene er at høyden på turbinene er en viktig kostnadsdriver, og betyr mer enn MW. Vi er usikre på om denne konklusjonen vil stå seg uansett størrelse på turbinene. Det skjer en teknologisk utvikling når det gjelder det å sette opp store og

høye turbiner, og over tid er det grunn til at det vil kunne gi utslag også når turbinene skal tas ned igjen ved nedleggelser.

Vår vurdering er at prosentsatsen ved investeringskostnadsmodellen generelt bør settes til 5%, ikke 7% som er rapportens anbefaling. Vi oppfatter økningen fra 5 til 7% som en unødig høy sikkerhetsmargin som vil ha en vesentlig kostnad for aktørene og bidra negativt til investeringsklimaet for ny vindkraft. Vi mener det bør legges størst vekt på de norske kostnadsestimatene. Når vi kommer til det stadiet at det er en del vindparker som skal legges ned i Norge er det rimelig å legge til grunn en viss kostnadsreduksjon på grunn av læring og konkurranse blant aktører som gjennomfører slike oppdrag. Fosen Vinds oppdaterte estimat på nedleggingskostnader viser også de i vårt tilfelle vil utgjøre under 5% av inflasjonsjusterte investeringskostnader.

Med vennlig hilsen
for Fosen Vind DA

(uten signatur)

Tom Kristian Larsen
General Manager Fosen Vind DA

NVE
Att: Matilde Anker

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:
19.01.2023

Merknader til rapport om finansiell sikkerhetsstillelse

Vi viser til brev til Kvalheim Kraft DA (KKDA) av 19.12.2022 med referanse til rapport om finansiell sikkerhetsstillelse og frist for å gi tilbakemelding til NVE innen 19.01.2023. Vi sender med dette over noen merknader til NVEs forslag til hvordan konsesjonær skal stille økonomisk garanti for at vindkraftverkene kan legges ned og arealene kan tilbakestilles etter endt konsesjonsperiode.

Skatt på vindkraft

Nye regler for krav til finansiell sikring må henge sammen med nye skatteregler for vindkraft. Den totale likviditetsmessige belastningen på konsesjonærselskapene må ikke føre til ulønnsomme prosjekter og konkurser for eksisterende vindkraftverk. Totalbelastningen må heller ikke føre til en situasjon som gjør det ulønnsomt å investere i nye vindkraftprosjekter fremover.

Dersom grunnrenteskatt innføres for eksisterende vindkraftverk, må det også forventes at staten tar på seg sikringsansvar tilsvarende belastningen av grunnrenteskatten. Dette vil avhenge av hvilken skattemodell som velges. Dersom det blir det en kontantstrømskatt, må staten dekke tilsvarende den gjeldende proSENTSATS for grunnrentebeskatning av den finansielle sikringen. Dersom det ikke blir en kontantstrømskatt, må konsesjonær få fradrag fra kostnader knyttet til finansiell sikring.

Omfang av finansiell sikring

KKDA har ingen spesielle merknader til å bruke en modell for finansiell sikring basert på en proSENTSATS av investeringskostnaden.

Vi mener imidlertid at det er argumenter for at den foreslåtte proSENTSATS er for høy og vi mener også at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom høy utbyggingskostnad og hvor krevende en nedleggelse vil være. Som eksempel ser vi at turbinkostnaden for Mehuken II, utgjorde 76 % av investeringskostnaden. Høy utbyggingskostnad skyldes altså høye turbinkostnader og ikke en krevende utbygging med større terrenginngrep.

Ved gjennomgang av eksempelkostnader i rapporten, fremkommer det at nedleggelseskostnaden kan estimeres til å være mellom 3 og 6 prosent av investeringskostnaden. Da har man ekskludert alle verdier knyttet til restverdier i form av skrapmetall mm som faktisk utgjør en betydelig verdi. Allikevel anbefaler NVE at det settes av et beløp som tilsvarer 7 % av investeringskostnaden. KKDA mener at den anbefalte prosentsatsen er for høy og vil føre til at man binder økonomiske midler unødvendig.

Morselskapsgaranti

NVE anbefaler at morselskapsgaranti som hovedregel ikke benyttes for finansiell sikring. Dette begrunnes i uklare eierforhold. KKDA mener at dette må nyanseres og at det kan være hensiktsmessig å akseptere morselskapsgaranti for konsesjonærselskaper med ukompliserte eierforhold og med solide morselskaper registrert i Norge. Herunder bør det også kunne aksepteres morselskapsgarantier som følger automatisk fordi konsesjonærselskapet er organisert som et DA hvor morselskapet er direkte økonomisk ansvarlig.

Med vennlig hilsen



Siv Sannem Inderberg

Daglig leder Kvalheim Kraft DA

Norges vassdrags- og energidirektorat

Oslo, 13. januar 2023

Ref: 202010032

Finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk på land

Forholdet til regnskapsloven

Sammenstillingsprinsippet er et grunnleggende prinsipp som er beskrevet i regnskapsloven §4-1, punkt 3: «Utgifter skal kostnadsføres i samme periode som inntekt (sammenstillingsprinsippet)». Dette er altså ikke noe man kan velge å utelate.

Forsiktighetsprinsippet er et annet grunnleggende prinsipp som er beskrevet i regnskapsloven §4-1, punkt 4: «Urealiserte tap skal resultatføres (forsiktighetsprinsippet)». Heller ikke dette er noe man kan velge å utelate.

Siden konsesjonsgiver mener det er viktig å stille krav til finansiell sikkerhetsstillelse, er det eneste logiske at dette også får regnskapsmessige konsekvenser i form av en avsetning som kostnadsføres i regnskapet. La Naturen Leve mener slik regnskapsmessig avsetning må være et krav i konsesjonen.

La Naturen Leve kan heller ikke se at det er i samsvar med sammenstillingsprinsippet og forsiktighetsprinsippet å vente til det 12. driftsåret med å kostnadsføre garantiavsetning for kostnader for fjerning av turbiner og tilbakeføring av landskapet.

Fra hvilket tidspunkt sikkerhetsstillelsen skal gjelde

Det legges ikke opp til å gjøre endringer i dagens praksis som innebærer at sikkerhetsstillelsen skal gjelde fra og med 12. driftsåret. La Naturen Leve mener dette ikke er godt nok. Vi mener at sikkerhetsstillelsen må gjelde fra dag 1; på forhånd. Så vidt vi vet må det i Sverige stilles garanti for oppryddingskostnader fra dag 1. NVE skriver selv i høringsbrevet at: «Sikkerhetsstillelsen skal dekke kostnadene ved en nedlegging, slik at samfunnet er sikret at det finnes tilgjengelige midler til å legge ned kraftverket.» Et vindkraftanlegg kan bli nedlagt lenge før konsesjonstiden utløper, for eksempel ved konkurs, og det er den faktiske risikoen som må gjenspeiles i sikkerhetsstillelsen.

Som det fremgår nedenfor, har ikke myndighetene fullstendig oversikt over eierforholdene til et betydelig antall vindkraftverk her i landet. Dersom det ikke stilles krav om

sikkerhetsstillelsen fra dag 1; på forhånd, risikerer man at det blir helt umulig å få tak i pengene.

Krav til sikkerhetsstillelse må gjelde alle vindkraftverk, også de som er i drift.

Beregning av sikkerhetsstilling

NVE er av den oppfatning at det viktig at størrelsen på den finansielle sikkerhetsstillelsen ikke blir så stor at den i seg selv forhindrer eierne av vindkraftverkene å drive anleggene. Dette fremstår som underlig all den tid NVE i samme setning påpeker at: «Beløpet må være så stort at det både dekker kostnader for fjerning av anlegget og tilbakeføring av landskapet,»

La Naturen Leve er av den oppfatning at det uansett må være slik at sikkerhetsstillelsen må avspeile reelle kostnader som omfatter fjerning av trafoer, håndtering av spesialavfall herunder deponering av turbin-vingene.

For å regne ut størrelsen på beløpet som skal settes av foreslås det en modell som gjør at man med en rimelig trygghet får dekket kostnadene til nedlegging. Forslaget er å sette av syv prosent av investeringskostnadene.

La Naturen Leve mener dette ikke er godt nok. Det er den til enhver tid reelle kostnaden for fjerning av turbin og tilbakeføring av landskapet for det enkelte vindkraftanlegg det må stilles tilfredsstillende sikkerhet for. Det vises for øvrig til NVE sin rapport 35/2022 desember 2022 kapittel 4.2.4 Detaljert informasjonsmodellen.

I 2012 ble det kjent gjennom media at Nord-Trøndelag elektrisitetsverk hadde en kostnad på ca. kr. 4 millioner for å fjerne en vindturbin. I tillegg kommer kostnader ved å tilbakeføre landskapet. Det er naturlig å tenke seg at slike kostnader kan variere avhengig av hvor komplisert infrastrukturen er i det enkelte vindkraftanlegg. I denne sammenheng bør det også hensyntas kostnader ved fjerning av bisfenol A fra naturen. Bisfenol A er rødlistet i Norge og kan erodere fra epoxy i turbinbladene.

Sikring av avsatte midler

Et av forslagene NVE vurderer er fondsavsetning på sperret konto. Dette er et forslag som La Naturen Leve støtter fullt ut.

25. mars 2021 offentliggjorde Tax Justice Norge en rapport hvor det konkluderes med at 7 av de 10 største eierselskapene i norsk vindkraft eies eller finansieres gjennom skatteparadis. Det fremgår også av rapporten at 42 % av norsk vindkraftproduksjon kan knyttes til skatteparadis.

Så sent som 3. januar 2023 bekrefter olje- og energiministeren at myndigheten ikke har full oversikt over de «bakenforliggende eierforholdene i selskaper som eier vindkraft her til lands.»

Dersom det ikke stilles krav om at sikkerhetsstillelsen skal settes på sperret bankkonto risikerer man at det blir helt umulig å få tak i pengene.

NVEs mål med forslaget er å skape forutsigbarhet for konsesjonærer og andre interessenter

Vi kan ikke se at det er fremlagt noen analyser eller dokumentasjon som tilsier at det er mindre sannsynlig med konkurs eller nedleggelse før de første 12 driftsårene. Konsekvensene av manglende sikkerhetsstillelse de første 12 driftsårene kan derfor bli store for involverte parter.

Dersom vindkraftverket går konkurs før 12. driftsår er det grunneieren sitt ansvar. Grunneieren kan få kommunalt pålegg om fjerning i medhold av forurensningsloven §28 og §37, første ledd. Dette er kostnader den enkelte grunneier normalt ikke vil ha muligheter til å dekke. Konsekvensen av dette er sannsynligvis at vertskommunen blir sittende med problemet, siden kommunen mest sannsynlig har sagt ja til vindkraftprosjektet.

Konklusjon

Siden konsesjonsgiver mener det er viktig å stille krav til finansiell sikkerhetsstillelse er det eneste logiske at dette også får regnskapsmessige konsekvenser i form av en avsetning som kostnadsføres i regnskapet. La Naturen Leve mener slik regnskapsmessig avsetning må være et krav i konsesjonen og at den gjennomføres fra dag 1; på forhånd.

Som det fremgår av ovenstående, har ikke myndighetene fullstendig oversikt over eierforholdene til et betydelig antall vindkraftverk her i landet. La Naturen Leve er av den oppfatning at det må stilles krav om sikkerhetsstillelsen i form av fondsavsetning på sperret konto fra dag 1; på forhånd. Hvis ikke, risikerer man at det blir helt umulig å få tak i pengene.

La Naturen Leve mener det er den til enhver tid reelle kostnaden for fjerning av turbin og tilbakeføring av landskapet for det enkelte vindkraftanlegg det må stilles tilfredsstillende sikkerhet for, og som det må avsettes for i regnskapet.

Krav til sikkerhetsstillelse må gjelde alle vindkraftverk, også de som er i drift.

Vennlig hilsen
La Naturen Leve

Marino J. Ask
Styreleder

Inger Leirvåg
Rådgiver

Motvind Norge

Hovfaret 17

0275 OSLO

Org.nr. 923 421 068

kontakt@motvind.org

NVE

Postboks 5091 Majorstuen

0301 OSLO

nve@nve.no

Oslo, 3. januar 2023

Innspill til NVEs høring: «Behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk på land»

Deres dato: 19.12.2022

Deres ref.: 202010032-8

Motvind Norge sine innspill til NVEs høring er som følger;

1. Hva er det som skal tilbakeføres?

Det defineres ikke i forslaget hva nedlegging innebærer. NVE sier bare:

«dekke tilbakeføring som i en fullstendig nedleggelse av det konsesjonsgitte vindkraftanlegget, og en tilbakeføring av landskapet så langt det er mulig».

Uten klarhet i hva som er inkludert i begrepet tilbakeføring er beregning av tilbakeføringskostand en ganske meningsløs øvelse av liten verdi.

NVE må definere og beskrive hva det er som skal fjernes og tilbakeføres.

- Hva skal fjernes:
 - Turbinfundamenter, kabler og plastdekslene som beskytter dem i veier og terreng.

- Sanden som kablene pakkes i under veien er ofte en helt annen type enn den lokale bergarten og utgjør derfor et fremmedelement i fjellet og naturen. Skal den fjernes?
- Trafostasjoner
- Kraftlinjer, inkl. master etc.
- Hva skal tilbakeføres:
 - Veier, fyllinger, fyllinger i vann, skjæringer, flatsprengte fjelltopper
 - Skal myr eller sjeldne naturtyper restaureres?
 - Etc.

2. Beregning av kostnad for tilbakeføring:

Det er urimelig og ikke korrekt å sammenligne nedleggingskostnader i et fjell- og skogland som Norge med land som Frankrike og Tyskland.

I disse landene bygges vindkraftverkene i de fleste tilfeller i kulturlandskap hvor det vanligvis bare er infrastruktur som fundamenter, kabler og fyllmasser i veiene som behøver å fjernes før man restaurerer ved å dekke til med jord eller andre løse masser. I kulturlandskap er det også svært begrenset behov for å bruke penger på å tilbakeføre myr, sårbare naturtyper og biotoper.

Motvind Norge mener at kostnadsmodeller basert på faktisk informasjon fra et representativt utvalg av anlegg må legges til grunn for beregning av kostnader. Alle vindkraftverkene er forskjellige – både når det gjelder kapasitet, størrelser, planområde og ikke minst topografi og natur. Derfor går det ikke an å bruke et gjennomsnittstall slik NVE foreslår. Fjerningskostnad for vindkraftverk må beregnes hver for seg og ifølge regler satt av myndighetene.

NVE må vurdere og gi veiledning for hvilke kostnader ved nedlegging av kraftverkens fysiske installasjoner som turbiner, kabler i bakken, nettilknytning og transformatoranlegg som skal estimeres.

Videre må det vurderes kostnader for tilbakeføring av inngrep som veier, massetak og turbinfundament med oppstillingsplasser, hjelpeanlegg mm.

Motvind Norge legger til grunn at selve vindturbinene, kraftlinjene og transformatoranleggene håndteres og resirkuleres på en bærekraftig måte som ikke innebærer å bare transportere disse materialene til et annet sted i verden hvor de vil skade miljøet. Det må stilles krav om at konsesjonæren dokumenterer at alle materialer som fjernes blir resirkulert på en den til enhver tid mest bærekraftige måte.

Når det gjelder anleggsveier og oppstillingsplasser, legger Motvind Norge til grunn at konsesjonæren tilbakefører dette, så langt det lar seg gjøre, til slik naturen var før utbygging.

Det er, som nevnt, ikke holdbart å teste rivnings- og tilbakeføringskostnader mot kostnader fra andre land. Kostandene for hva det vil koste å tilbakeføre landskapene må beregnes av ingeniører / entreprenører, og beregningene for tilbakeføringskostnad må beregnes på basis av faktiske beregninger av kostnader i Norge.

Tilbakeføring av natur må ikke begrenses av utilstrekkelige økonomiske ressurser som bare rekker til å fjerne deler av infrastrukturen. Kostnader for å fjerne infrastruktur og tilbakeføre landskap skal ikke overlates til de som kommer etter oss.

3. Midler fra dag 1:

Det må settes krav om at midler til å tilbakeføre anlegget settes av fra dag 1. Eksempelet med Vardafjell vindkraftverk i Sandnes viser hvorfor dette er nødvendig. Her måtte turbinfabrikanten gå ut med varsel om mulig konkurs bare måneder før utbygging skulle settes i gang. Dersom vindkraftverket hadde blitt bygd og turbinfabrikanten hadde gått konkurs kunne det etter en tid ha blitt mangel på reservedeler. Eierskapet for norske vindkraftverk er ofte knyttet til firma med «limited liability» som har nesten ingen kapital, annet enn eiendelene i vindkraftverket. Det kan da oppstå situasjoner før det 12te året hvor det ikke fantes midler til å rive og tilbakeføre vindkraftverket. Hvem har i slike tilfeller ansvaret for å rive vindkraftverket? Er det kommunen eller grunneier?

4. Reetablering av vindkraftverk:

Vi ser en rekke tilfeller hvor det reetableres nye vindkraftverk på steder det har vært vindkraftverk før. Det skjer uten at de gamle turbinfundamentene fjernes. Slike eksempler inkluderer Mehuken og Lindesnes. Det er uvisst om kabler i jord er fjernet.

Slik kan en tidligere eier lure seg unna fjerningskostnader ved å reetablere nye vindkraftverk med andre typer større turbiner på andre punkter. De gamle fundamentene og gammel infrastruktur kan da bli liggende siden vindkraftverket ikke er nedlagt. Det må klargjøres hvem som har ansvar for å fjerne de gamle fundamentene, annen infrastruktur, som kan være tildekket og veier etter at vindkraftverket er solgt til en annen aktør. En aktør som trolig bare vil påta seg ansvar for fjerning av den nye infrastrukturen.

5. Finansiell fristillelse ved fullførelse av nedlegging:

Full fristillelse så snart arbeidet er utført innebærer at grunneier og kommune overtar ansvaret for å rette på mangler som dukker opp senere i arbeidet som er gjort av utbygger. Naturen må få tid til å virke så man kan se hvor godt tilbakeføringen er utført og om der er eventuelle mangler.

Det må derfor settes krav om at full fristillelse av ansvar for tilbakeføring ikke gis før etter en inspeksjon av arealene etter et visst antall år etter at anlegget er tilbakestillt. – f.eks. 5 – 10 år.

6. Tidligere nedlagte vindkraftverk:

NVE viser til seks nedlagte vindkraftverk i Norge. Hvilke vindkraftverk er disse og hvordan er tilbakeføringene utført? NVE må avlegge en rapport som viser hvilke erfaringer man har gjort med disse seks vindkraftverkene og hvordan disse tilbakeføringene er utført.

Med hilsen

For Motvind Norge

Sveinulf Vågene

Rådgiver

Sign.

Petter Johan Holth

andre nestleder

Sign.

Brevet er behandlet elektronisk og trenger derfor ikke signatur

NVE

Middelthuns gate 29,
0368 Oslo

Stavanger 18. januar 2023.

Sak: 202010032. Behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk på land.

Motvind Sørvest (org. nr 923738789) har følgende innspill til denne saken (ref NVE rapport 35/2022 der forslaget beskrives.)

Hovedpunkter

- Finansiell sikkerhetsstillelse må stilles før konsesjonstidspunkt
- For eksisterende vindkraftverk på tilsvarende finansiell sikkerhetsstillelse stilles senest 31.12.2023.
- Sikkerhetsstillelsen må være på minimum 20% av investeringsbeløpet (ikke 7 % som foreslått), og må indeksreguleres.
- Sikkerhetsstillelsen må også inkludere evt. kostnader for opprydding i driftsperioden.
- Kravene til sikkerhetsstillelsen må inkluderes i energiloven eller energilovforskriften
- Det må være klare og konsise krav til opprydding og tilbakeføring.
- Oppryddingen og tilbakeføringen må være gjennomført senest 1 år etter at driften (strømproduksjonen) har opphørt.
- Det må også stilles krav til tilsvarende garantistillelse for havvind, og siden havvind vil ha svært store installasjonskostnader må garantien være på 50-70 % av investeringsbeløpet.

Finansiell sikkerhetsstillelse må stilles før konsesjonstidspunkt

Nåværende praksis fra NVE er at det noen ganger tas inn et punkt i konsesjonsvilkårene som:

«Konsesjonæren plikter innen utgangen av det 12. driftsåret av xxx vindkraftverk, å oversende NVE et konkret forslag til garantistillelse –«

Det må stilles krav til at sikkerhetsstillelsen utstedes før konsesjon blir gitt. Slik vi har forstått det er dette også praksisen innen mineralutvinning. Dette er også vanlig praksis mellom parter og selskaper innen petroleumsvirksomheten.

NVE har tidligere argumentert med at det det ikke er behov for å kreve noen garantistillelse før etter 12 år. Hvis konsesjonær for eksempel går konkurs, vil restverdien av anlegget vil være så stor at andre selskaper vil overta driften. Dette er en forutsetning som ikke holder, da konsesjonær kan gå



konkurs for eksempel pga stor driftsproblemer og ødelagte turbiner som ikke produserer strøm. Da vil restverdien være nærmest null.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2023, der det er foreslått at det bl. annet skal innføres grunnrenteskatt for vindkraftverk, har representanter for vindkraftverk og lobbyorganisasjoner sagt at vindkraftverk kan gå konkurs. Det er altså en reell fare for dette, og uten at det er stilt de nødvendige finansielle garantier for opprydding kan kommune og grunneiere sitt igjen med et svært stort økonomisk ansvar.

Slike krav til garantistillelse før konsesjon må derfor inn i lov eller forskrift.

Finansiell sikkerhetsstillelse for eksisterende vindkraftverk

For eksisterende vindkraftverk må konsesjonsvilkårene oppdateres, slik at konsesjonær stiller finansielle garantier innen utgangen av 2023. Som NVE selv sier i rapporten

«I enkelte tilfeller vil det ikke være mulig å fastslå hvem som er den faktiske og bakenforliggende eieren av et vindkraftverk»

Tilsvarende har OED ministeren opplyst til Stortinget at OED ikke alltid hvem som er eierne av vindkraftverket og konsesjonen.

Vi kan bruke Tysvær og Buheii vindkraftverk som eksempel. Her er de norske selskapene uten ansatte og nærmest uten penger, men med en stor gjeld. Disse selskapene er så eid av et eller muligens 2 selskaper i Sverige, som så igjen skal være eid av Green Investment Group i UK, som så igjen skal være eid av Macquarie Group i Australia.

Noen artikler i internasjonale finansmedia om noe som kan se ut som svindel og bidrag fra Macquarie Group

<https://www.afr.com/companies/financial-services/macquarie-peppered-with-german-lawsuits-over-dividend-trades-20211031-p594q5>

<https://www.abc.net.au/news/2021-11-26/macquarie-bank-cum-ex-tax-scheme-germany/100643674>

Selskapet har også nylig blitt dømt i tysk høyesterett for omfattende svindel av offentlige midler. Dommen sier:

“This was no loophole,” Rolf Raum, the presiding judge, said in explaining the verdict. “It was a blatant grab from the bag that holds all taxpayers’ contributions.”

<https://www.smh.com.au/business/banking-and-finance/dividend-tax-trades-were-criminal-and-blatant-money-grab-german-court-says-20210729-p58e04.html>

Macquarie Group har vært en stor deltager i den største svindelen av europeiske statskasser noensinne med å få flerdobbelt skattefradrag, dvs. tilbakebetalt skatt som ikke er innbetalt.



Dette skjedde ved kunstig aksjekjøp og salg frem og tilbake flere ganger ilt. et skatteår. Dette er Maquarie Bank dømt for i Tyskland og skal slik vi forstår det, i retten for det samme i Danmark våren 2023.

Det er godt mulig at et slik selskap som Macquarie Group har «forsvunnet» innen 12 år. Da kan det bli kommunen eller grunneierne som må dekket kostnadene ved opprydding og tilbakeføring av naturen.

Det er derfor svært viktig at også konsesjonærer for allerede bygde vindkraftverk stiller de nødvendige garantier nå.

Størrelsen på sikkerhetstilelsen

I [SSB rapporten](#) er den gjennomsnittlige investeringskostnaden for et vindkraftverk i Norge på ca 10 millioner NOK pr. MW. For Tonstad vindkraftverk med en installert effekt på 208 MW gir det en total investeringskostnad på ca 2.1 milliarder. Informasjon fra entreprenør Risa (vedlagt) sier at deres del av denne investeringen er på 400 millioner for grunnarbeider og infrastruktur (ca 19% av totalinvesteringen).

Det må antas at det vil koste minst det samme for å fjerne turbinene, fundamentene og tilbake stille naturen. Sikkerhetstilelsen må derfor være på minst 20 %.

Konsesjonenes varighet er ofte på 25-30 år. Med en årlig prisstigning på 2-4 % vil det gi en omtrent doubling av kostnadene i NOK ift investeringstidspunkt ($3\% \times 30 \text{ år} = 90\%$).

Den totale sikkerhetstilelsen må derfor være ca 40% av opprinnelig investeringsbeløp.

Type sikkerhetsstilelse.

Vi er enige med NVE om at «påkravsgaranti som bankgaranti» er den beste sikkerheten. Slike bankgarantier må være utstedt av solide norske banker. Formatet og innholdet må være tilsvarende det som brukes innen mineralutvinning.

Det skjer ofte eierskifter av vindkraftverk. Før NVE godkjenner slike eierskifter, må ny eier fremlegge en ny bankgaranti, eller bekrefte at eksisterende bankgaranti er gyldig.

Garantien må også inkludere midler til å rydde om under driftsfasen, i tilfelle det skjer en forurensing fra kjemikalier/oljer, ødelagte drikkevannskilder, avskalling av plast/mikroplast fra turbinvingene osv. Dette er vanlig i kontrakter i petroleumsvirksomheten.

NVE må også ha mulighet til å kreve regress hos konsesjonær/eier hvis bankgarantien ikke er fullt ut dekkende.

Det framgår ikke av NVE sitt forslag hvem bankgarantien skal stiles til. Det vil være kommunen og naboene som får problemene hvis det ikke ryddes opp, så derfor vil det være naturlig at kommunen står som «mottaker» av garantien.



Sikkerhetsstillelsen må pantsettes i for eksempel grunnboken eller annet offentlig register, og gjelde fram til oppryddingen og tilbakestillingen er ferdig og godkjent av lokale og nasjonale myndigheter.

Kravene til sikkerhetsstillelsen må inkluderes i lov eller forskrift.

I andre bransjer som driver med konsesjon som feks mineralutvinning er det krav i lov og forskrift at det skal stilles garanti for opprydding (kopi vedlagt). Slike krav må derfor inn i energiloven.

NVE sier selv dette i brev til OED datert 13.05.2022 med ref 202119303-4.

«For å tydeliggjøre forpliktelsene og sikre forutberegnelighet for konsesjonæren, NVE og andre, kan det være hensiktsmessig å lov- og forskriftsfeste tydeligere krav til finansiell sikkerhetsstillelse og eventuell grunnlagsdokumentasjon som avslutningsplan eller lignende.

«

Likevel har NVE ikke tatt dette med i det forslaget som er sendt ut.

Klare og konsise krav til opprydding og tilbakeføring

I energilovforskriften står det:

«Ved nedleggelse plikter den tidligere konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegg og så langt det er mulig føre landskapet tilbake til naturlig tilstand.»

I desember 2022 i Montreal vedtok Norge naturavtalen samme med de fleste andre land. Her er det krav til konkret handling på hjemmebane.

Energilovforskriften må derfor forandres til:

*«Ved nedleggelse plikter den tidligere konsesjonæren å fjerne det nedlagte anlegg og så langt det er mulig føre landskapet, **naturen og det biologiske mangfoldet** tilbake til naturlig tilstand.»*

Nåværende krav er svært vagt og generelt. Det må derfor stilles mye klarere krav inkludert temaer som:

- Ikke lov å sprengne ned turbinene.
- Fundamentene fjernes fullstendig inkl betong og armering.
- Generelt må naturmangfoldet reetableres.
- Myr og våtmarker må reetableres.
- Skog og annen beplantning må reetableres.
- Alle veier og turbinområder må fjernes og naturen reetableres.
- All annen infrastruktur som rør og kabler fjernes

Plan for fjerning og tilbakeføring

Konsesjonær må sende inn plan for fjerning og tilbakeføring senest tre (3) år før utløpet av konsesjonen. Planen må sendes på høring til alle berørte parter inkl. alle naboer. Plan for fjerning skal

omfatte bl.a. all materialhåndtering, landskapstilbakeføring og risikovurdering/KU for tilbakeføringsprosjektet.

Med hilsen

Tove Rasmussen

Styreleder – Motvind Sørvest

Bjarne Jensen

Saksbehandler

Motvind Sørvest

Tlf 91153026

Du er her: [Risa hjem](#) > [Referanser](#) > [Tonstad vindpark](#)



Tonstad vindpark

Tjenester:

Vindkraft

Oppdragsgiver: Engie Norden AB

Oppstart: Mai 2018

Kontraktsum: Ca. 400 mill.

Entrepriseform: Totalentreprise

Grunnarbeider og infrastruktur vil starter sommeren 2018. Bygging av servicebygg starter høsten 2018 og skal være tett før vinter 2018. Støpning av 51 turbinfundamenter starter våren 2019. Kontraktens varighet er til høst 2019.

Området skal være varig sikret når arbeidene avsluttes.

Departementet kan gi forskrift om hvordan åpninger i grunnen og andre inngrep i terrenget skal sikres og om vedlikeholdet av sikringstiltakene.

§ 50. Oppryddingsplikt

Undersøker, utvinner og driver av mineralforekomster skal sørge for forsvarlig opprydding av området mens arbeidene pågår og etter at disse er avsluttet. Direktoratet for mineralforvaltning kan fastsette en frist for når oppryddingen skal være avsluttet.

Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i oppryddingsplikten.

0 Endret ved lov [11 juni 2021 nr. 85](#) (ikr. 1 juli 2021 iflg. [res. 11 juni 2021 nr. 1909](#)).

§ 51. Dekning av kostnader ved opprydding og sikring

Direktoratet for mineralforvaltning kan pålegge den som vil foreta eller har satt i gang undersøkelser, herunder prøveuttak, eller drift på grunneiers mineraler, å stille økonomisk sikkerhet for gjennomføring av sikringstiltak etter [§ 49](#) og oppryddingstiltak etter [§ 50](#).

Departementet kan gi forskrift om krav til sikkerhetsstillelsen.

§ 52. Erstatningsplikt

Leteren plikter uten hensyn til skyld å erstatte skade som arbeidene påfører grunnen, bygninger eller anlegg. Første punktum gjelder tilsvarende for den ulempe som påføres grunneieren eller brukeren av grunnen.

For undersøker av forekomst av statens mineraler gjelder første ledd tilsvarende. Det samme gjelder for undersøker av forekomst av grunneiers mineraler, dersom ikke erstatningsansvaret er regulert i avtale med grunneier.

Tvist om krav om erstatning avgjøres ved skjønn, jf. [§ 53](#).

§ 53. Skjønn

0 Tilføydd ved [forskrift 20 des 2010 nr. 1783](#) (i kraft 1 jan 2011).

Kapittel 2. Opprydding og sikring

§ 2-1. Opprydding og sikring – økonomisk garanti

Direktoratet for mineralforvaltning kan pålegge tiltakshaver å stille økonomisk sikkerhet for gjennomføring av sikringstiltak og oppryddingstiltak etter [mineralloven § 49](#) og [§ 50](#).

Tiltakshaver skal fremsette forslag til sikkerhetsstillelse. Forslaget kan omfatte individuell avsetning. Direktoratet for mineralforvaltning fastsetter endelig krav til sikkerhetsstillelsen.

Den økonomiske sikkerheten skal være tilstrekkelig til å dekke tiltakshavers sikrings- og oppryddingsplikt etter [mineralloven § 49](#) og [§ 50](#). Ved vurderingen skal det legges vekt på uttakets kompleksitet, masstype, potensiell forurensningsfare, underjords- eller dagbruddsdrift, beliggenhet, lokal beskaffenhet mv. Sikkerheten må være slik at den ved konkurs hos tiltakshaver ikke vil inngå i konkursboet.

Dersom det kan være aktuelt med økonomisk garanti etter forurensningsloven, skal Direktoratet for mineralforvaltning samordne økonomisk sikkerhetsstillelse med forurensningsmyndigheten.

§ 2-2. Økonomisk garanti – individuell avsetning

Ved etablering av individuell avsetning skal Direktoratet for mineralforvaltning fatte vedtak om avsetningens størrelse og tidspunkt for innbetaling. Direktoratet kan fatte vedtak om endring av avsetningens størrelse og tidspunkt for innbetaling. Ved vedtak etter første og andre punktum skal det legges vekt på uttakets kompleksitet, type masse, potensiell forurensningsfare, underjords- eller dagbruddsdrift, beliggenhet, lokal beskaffenhet mv.

Bruk av avsatte midler krever godkjenning av Direktoratet for mineralforvaltning. Direktoratet kan fastsette vilkår for bruk av avsatte midler.

Direktoratet for mineralforvaltning kan fatte vedtak om maksimal total individuell avsetning. Dersom avsetningene ved bruk reduseres vesentlig under maksimal avsetning, kan direktoratet fatte vedtak om nye avsetninger.

Departementet kan gi retningslinjer om avsetningens størrelse.

Norges Miljøvernforbund
Postboks 593
5806 BERGEN



NVE
nve@nve.no

Bergen den 19. januar 2023

Høring: 202010032

Norges Miljøvernforbund (NMF) krever at avsetting og garantistillelse av midler til nedlegging og tilbakeføring skal være på plass før anleggskonsesjon kan gis.

Dagens konsesjonsregime gir ingen som helst sikkerhet for samfunnet eller for miljøet. Det meste av vindkraft i Norge er på utenlandske hender der flere eies fra skatteparadis, jf. Tax Justice Network Norge;

Tax Justice Network – Norge har kartlagt eierforholdene i norske vindkraftverk i drift i rapporten Vindkraftens skyggesider - Tiltak mot overskuddsflytting og skjult eierskap.

Rapporten viser at 7 av de 10 største eierselskapene kan knyttes til skatteparadis, enten gjennom eierskapsstruktur eller finansiering. Totalt kan 42% av norsk vindkraftproduksjon kan knyttes til skatteparadis.

Peter Ringstad, politisk rådgiver i Tax Justice Network – Norge:

- **For noen vindkraftselskap** var de bakenforliggende eierne umulig å slå fast fordi sporene stoppet i skatteparadis. Det ville styrket tilliten til sektoren dersom myndighetene stilte langt strengere krav til eieråpenhet ved tildeling av konsesjoner og eierskifter.
- **Rapporten avdekker** at det er høy risiko for overskuddsflytting i norsk vindkraft og at skattereglene har mange hull som gjør overføring av store inntekter til utlandet mulig.
- **Mistanke om** overskuddsflytting kan reduseres gjennom økt åpenhet i økonomien i vindkraftselskapene, som åpenhet om fullstendige konsernstrukturer, finansiering og regnskap i alle ledd.

I følge en ny FN-rapport vil vi være avhengige av dyptgående endringer på skatt og åpenhet som begrenser skatteunndragelser, korrupsjon og hvitvasking, for å kunne oppnå bærekraftsmålene.

Sigrid Klæboe Jacobsen, daglig leder Tax Justice Network – Norge:

- **Det internasjonale skatteregimet** er grunnleggende urettferdig. Både selskap og investorer kan utnytte mangler i lovverket og «forsvinne» til skatteparadis, mens skatteregningen overlates til vanlige lønnstakere og ulikheten øker.

<https://taxjustice.no/artikkel/skatteparadis-i-norsk-vindkraft>

<https://www.taxjustice.no/assets/documents/Rapport-Vindkraftens-skyggesider-Oppslag.pdf>

Norges Miljøvernforbund

Hovedkontor:

Postboks 593
5806 BERGEN
Skuteviksboder 24
Bank: 9521.05.71982
Internett: www.nmf.no

Tlf: 55 30 67 00
Faks: 55 30 67 01

Org.nr. 871 351 082 MVA
Epost: nmf@nmf.no

Region Sør / Øst

Postboks 9261
Grønland
0134 OSLO
Tlf: 55 30 67 00
Epost: oslo@nmf.no

Region Nord-Norge

Postboks 446
9255 TROMSØ
Tlf: 913 57 125
Epost: nord@nmf.no



Eierskap og økonomi er svært uoversiktlig, og dagens modell der en først i det 12. året skal fremlegge en økonomisk plan for nedlegging og tilbakeføring er ikke tilfredstillende eller akseptabel. Dersom konsesjonssøker ikke har tilstrekkelige midler å sette av eller å garantere til dette formålet FØR de får innvilget anleggskonsesjon, har de ingen intensjon om å gjøre dette etter det 12. driftsåret heller.

Når bakgrunnen er at et flertall av dagens vindkraftverk befinner seg på utenlandske hender og en rekke av dem befinner seg i skatteparadis, så er det et absolutt minstemål at økonomiske garantier må være på plass før de får tillatelse til utbygging. Det er også en reell fare for at utenlandske selskap flytter midler ut av landet og opererer med negative regnskap når det nærmer seg en garantistillelse eller avsetning når vi nærmer oss det 12. driftsåret. Dersom selskapet ikke evner eller har lyst til å stille slike garantier når vi er kommet halvveis i driftsperioden er det for sent for norske myndigheter å forhandle frem eller å stille krav til selskapet. Vindkraftverket er i det 12. driftsåret allerede bygget, og erfaringsmessig vil også mye av utstyret, og da spesielt turbinvingene ofte være utslitt og modne for utskifting. Det er heller ingen garanti for at vindkraften vil være lønnsom så langt frem i tid, noe som også er med på å legge en stor usikkerhet for samfunnet og miljøet.

NVE har en praksis der de gir konsesjoner, men når eierne forsvinner så stikker også NVE fra ansvaret.

NVE har en etablert praksis der forlatte energianlegg blir liggende igjen som et problem for grunneiere og kommuner. Et godt eksempel på dette er [det forlatte bølgekraftverket i Øygarden utenfor Bergen](#). Når en etterspør hvem som er ansvarlige for fjerning av anlegget og tilbakeføre landskapet svarer NVE følgende;

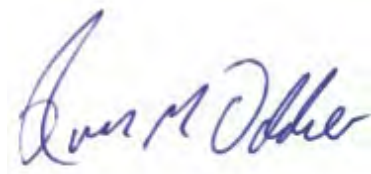
– Vi vil sjå om det er selskap som kan stillast til ansvar for å rydda opp. Det er sørgeleg slik det ligg no, seier seksjonssjef Øyvind Leirset i miljøtilsyn for energianlegg.

Han vil likevel ikkje skru opp forventningane til grunneigarane. Om ikkje NVE lukkast med å finna ut om ansvaret kan ha blitt overdratt til andre selskap, vil ikkje NVE gjera meir i saka.

<https://www.nrk.no/vestland/prestisjeprosjektet-var-det-forste-i-verda--i-dag-er-bolgekraftverket-cit-miljoproblem-1.14128628>

Uten at økonomiske garantier eller at tilstrekkelige midler er avsatt for nedlegging og tilbakeføring av vindkraftverk, FØR selskapet får godkjent anleggskonsesjon, vil det ikke være noe sikkerhetsnett for det norske samfunnet eller for natur og miljø. **Norges Miljøvernforbund synes det er uakseptabelt at det gjennomføres en høring uten at økonomiske forhåndsgarantiering er foreslått som lovendring. At høringen om garantistillelse fremdeles skal videreføres med at dette ikke skal kreves før det 12. driftsåret er uakseptabelt. Kun tilstrekkelige garantier eller avsatte midler FØR anleggskonsesjon gis er akseptabelt.**

Med miljøvennlig hilsen
Norges Miljøvernforbund



Ruben Oddekalv - Leder
ruben@nmf.no



Arnfinn Nilsen – Saksbehandler
arnfinn@nmf.no

Norges Miljøvernforbund

Hovedkontor:

Postboks 593 Tlf: 55 30 67 00
5806 BERGEN Faks: 55 30 67 01
Skuteviksboder 24
Bank: 9521.05.71982 Org.nr. 871 351 082 MVA
Internett: www.nmf.no Epost: nmf@nmf.no

Region Sør / Øst

Postboks 9261
Grønland
0134 OSLO
Tlf: 55 30 67 00
Epost: oslo@nmf.no

Region Nord-Norge

Postboks 446
9255 TROMSØ
Tlf: 913 57 125
Epost: nord@nmf.no



Fra: "Østebø Gunnar Mån" <Gunnar.Ostebo@npd.no>
Sendt: torsdag 19. januar 2023 09.07.00
Til: "NVE Postmottak" <nve@nve.no>
Emne: Finansiell sikkerhetsstillelse

Til: Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
v/ Matilde Anker
Fra: Oljedirektoratet (OD)
Deres ref.: 202010032-8
Deres dato: 19.12.2022
Vår ref.: 22/37

ANGÅENDE HENVENDELSE FRA NVE OM FINANSIELL SIKKERHETSSTILLELSE

OD viser til forespørsel om innspill til NVE's behandling av finansiell sikkerhetsstillelse for vindkraft på land.

I rapporten peker dere på hvordan andre myndigheter (M-Dir) håndterer spørsmål om sikkerhetsstillelse og garantier og behandling av disse.

Med det som bakgrunn tenker vi at en kort oversikt over hvordan dette håndteres i petroleumssektoren kan være av interesse, og som NVE eventuelt kan finne har overføringsverdi til vindkraft på land.

Vi antar at det er sider ved aktiviteten i de to næringene som er forskjellige, og dermed begrunne ulik tilnærming.

Rettighetene til petroleumsproduksjon gis til en utvinningstillatelse med flere selskaper som deltakere. Petroleumsvirksomheten har tradisjonelt hatt et sterkt innslag av kapitalsterke selskaper både norske og internasjonale.

Over tid (de siste tjue årene) har det blitt et større innslag av andre mindre aktører som har spesialisert seg på leting eller kjøpt funn og feltandeler som gjerne er i «halefasen».

De store internasjonale selskapene organiserer virksomheten i norske datterselskap, og for disse har kravet vært å stille morselskapsgaranti, normalt det endelige morselskapet (øverst i hierarkiet).

Etter at mer spesialiserte og mindre selskaper fikk anledning til å søke om letelisenser har disse måttet dokumentere at de har tilstrekkelig kapital til å finansiere virksomhetsforpliktelsen de tar på seg.

En slik garanti har i første omgang vært aktuell for selskaper som har søkt om utvinningstillatelser i fm konsesjonstildelinger. Garantien omfatter derfor i første omgang de kostnadene som er knyttet til leteprogrammet som skal gjennomføres.

Kostnadsomfang vil avhenge av hvor omfattende dette er, og i leteprogrammet er det satt tidsfrister for gjennomføring. En letelisens kan ha varierende lengde, maksimum seks år for tillatelse i de ordinære konsesjonsrundene, men med mulighet for fire års forlengelse.

I de årlige tildelingene i forhåndsdefinerte områder (TFO) kan tidsfristene være satt kortere.

Det er kanskje denne mekanismen som synes å ha mest til felles med det forslaget som NVE har utarbeidet gjennom å stille krav om garanti som en prosentandel av investeringene 12 år før konsesjonen går ut, selv om formålet her er å sikre dekning av kostnader til fjerning av anleggene og restaurering av natur.

Hovedregelen knyttet til fjerning på sokkelen er derimot at denne skal finansieres gjennom selskapenes løpende kontantstrøm. Med bakgrunn i utviklingen nevnt over, med flere spesialiserte og mindre selskaper, ble imidlertid reglene også knyttet til fjerning justert.

For å sikre at alle forpliktelsene skal bli dekket, ble det i 2009 innført en regel om at overdragende selskap i en transaksjon kan gjøres subsidiært økonomisk ansvarlig for kostnadene knyttet til gjennomføring av et disponeringsvedtak (fjerning).

Dette ansvaret er «begrenset til [det] proratariske ansvaret som knytter seg til den overdratte andel» og ikke et eventuelt «senere oppstått solidaransvar i henhold til samarbeidsavtalen» (sitat: kommentarutgaven Petroleumsloven s 448).

Det vil altså si at ny rettighetshaver står ansvarlig for de økonomiske disposisjoner som påløper fra overdragelsestidspunktet. Fjerningsforpliktelsen vil finansieres over løpende drift fra petroleumsvirksomhet og fjerningskostnadene kommer til fradrag mot petroleumsskatt.

En bør i denne forbindelse gjerne føye til at med høy beskatning av petroleumsvirksomheten (78 pst), flere deltagere i den enkelte lisens, og ofte med direkte statlige eierandeler i enkelte lisenser, så reduseres det enkelte selskapets eksponering.

Subsidiæransvaret omfatter dessuten kun selskapets etter skatt forpliktelse.

Samarbeidsavtalen er i tillegg utformet slik at deltagere i en utvinningstillatelse står solidarisk ansvarlige overfor staten for økonomiske forpliktelser som følge av petroleumsvirksomheten.

Med hilsen

Kristin Reitan Husebø e.f.
Direktør

Gunnar Mån Østebø
Rådgiver

Saksbehandler: Kjell Agnar Dragvik

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Saksnummer.: 202010032

Dato: 18.01.2023

Kommentar til behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk på land

Solvind Prosjekt AS stiller seg i hovedsak positive til NVEs anbefalte modell for finansiell sikkerhet ved nedlegging av vindkraftverk på land. Som utbygger vil dette gi oss tidlig oversikt og forutsigbarhet over hvor mye som må beregnes til nedleggelse og tilbakeføring.

Ettersom NVE i sin begrunnelse viser til at gjennomgåtte eksempler dekkes med 6% av investeringskostnadene, og det er ønskelig med mulighet for å justere % sats, synes vi det bør vurderes om sikkerhetsmarginen på 17% (ved bruk av 7% som grunnlag) bør revurderes slik at % satsen blir 6%. Også siden skrapverdi ikke er hensyntatt i disse tallene.

Solvind Prosjekt AS eier i dag Utsira vindkraftverk og har sendt inn et forslag til NVE med estimert kostnad for nedleggelse. Vi fikk tilbakemelding om at dette er gyldig inntil de nye vilkårene er på plass. For Utsira vindkraftverk blir det noen utfordringer når det gjelder den nye modellen % av investeringskostnadene. Prosjektet ble utviklet som et testprosjekt med hydrogen produksjon og investeringstallene vi sitter med gjør det vanskelig å skille ut vindkraftverket fra hele prosjektet.

Vi ber derfor NVE komme med forslag til en løsning som kan gjelde for Utsira Vindkraftverk basert på gjennomsnittstall for lignende kraftverk i samme periode, eventuelt andre løsninger som kan gi reelle tall. Alternativt at vårt gjeldende forslag blir stående som gyldig.

Med vennlig hilsen



Bjørn Hjertenes
Daglig leder, Solvind Prosjekt AS



Solvind Prosjekt AS
Ullandhaugveien 150
4021 Stavanger, Norway

+47 9174 2008
www.solvind.no
post@solvind.no

org nr. 990 898 847

NVE
Postboks 5091 Majorstuen,
5301 OSLO

POSTADRESSE
Statkraft AS
Postboks 200 Lilleaker
0216 Oslo
Norway

BESØKSADRESSE
Lilleakerveien 6
0283 Oslo

SENTRALBORD
24 06 70 00

TELEFAKS:
24 06 70 01

INTERNETT
www.statkraft.no

E-POST:
post@statkraft.com

ORG. NR.: NO-987 059 699

DERES REF./DATO:
2020010032

VÅR REF.:

STED/DATO:
Oslo, 18.01.2023

HØRINGSSVAR: BEHANDLING AV VILKÅR OM FINANSIELL SIKKERHETSSTILLELSE FOR NEDLEGGING AV VINDKRAFTVERK PÅ LAND

Statkraft viser til NVE-rapport 35/2022 om behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk på land.

Om Statkraft og selskapets aktiviteter innen vindkraft

Statkraft er Europas største produsent av fornybar kraft. Vi åpnet vårt første vindkraftverk i 2002 på Smøla, og vi eier også vindparkene Hitra og Kjøllefjord. I 2021 ble Europas største landbaserte vindkraftprosjekt på Fosen ferdigstilt. Statkraft er majoritetseier i 5 av 6 av vindparkene på Fosen. Statkrafts totale vindkraftkapasitet i Norge utgjør 1046 MW (662 MW egenkapitaljustert p.g.a. delt eierskap for Fosen-parkene). Den totale årlige vindkraftproduksjon er på i størrelsesorden 4 TWh.

Statkraft eier og utvikler også vindkraft på land i Sverige, Storbritannia, Irland, Nederland, Tyskland, Frankrike, Italia og Kroatia samt Chile og Brasil.

Statkrafts kommentarer til behandling av vilkår om finansiell sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk på land

Statkraft er positiv til at NVE ser på hvordan kravet til sikkerhetsstillelse for nedlegging av vindkraftverk kan behandles på en god og mer standardisert måte. Det vil ofte være samfunnsøkonomisk og miljømessig gunstig at vindkraftverk etter utløp av opprinnelig konsesjon søker ny konsesjon for å kunne drives videre, selv om det normalt vil innbefatte betydelige reinvesteringer (retrofit). I enkelte tilfeller vil ikke dette være aktuelt, og siden man uansett ikke kan legge til grunn at man får ny konsesjon, må en fortsatt ta høyde for at nedleggelse og tilbakeføring av området kan bli nødvendig ved konsesjonens utløp.

Det vil være sentralt å bygge mer vindkraft framover for å bedre norsk kraftbalanse, understøtte elektrifisering og ny industri, og for å holde kraftprisene på et rimelig nivå. Det er derfor viktig at de samlede rammebetingelsene for vindkraft ikke hemmer nye investeringer. Samtidig bør rammebetingelsene understøtte at samfunnet kan ha tillit til at vindkraften bygges og drives på en tilfredsstillende måte, herunder er det også viktig at myndighetene og samfunnet har trygghet for at nedleggelse finner sted i ordnede former når dette blir aktuelt.

Sikkerhetsstillelse for nedlegging vil utgjøre en signifikant kostnad for aktørene og det er derfor viktig at denne ikke er mer byrdefull enn høyst nødvendig når det kommer til størrelse, form for sikkerhetsstillelse, og tidspunkt for når sikkerhet må stilles. Unødig høye kostnader vil også være negativt for nye investeringer i vindkraft.

Former for sikkerhetsstillelse

NVE beskriver i rapportens kapittel 2 prosessen for sikkerhetsstillelse. Vi ser at det kan være behov for en viss standardisering for å forenkle saksbehandlingen og fremme en mer konsistent sikkerhetsstillelse. Vi vil likevel anbefale at det fortsatt skal være en mulighet for mer individuell behandling i tråd med det som følger av prosessen slik den gjelder i dag.

Rapporten drøfter ulike former for sikkerhetsstillelse relativt til sikkerhet for dekning av nedleggelseskostnader, konsesjonærens kostnader og myndighetenes kontrollkostnader. Vi er enige i konklusjonen om at både fondsavsetning på sperret konto, selvskyldnergaranti/forsikring og påkravgaranti i form av bankgaranti er akseptable og trygge løsninger for sikkerhetsstillelse. Vi forstår rapporten slik at aktørene skal kunne velge den som er mest gunstig for dem, og vi mener det bør være slik. I og med at et vindkraftverk kan ha flere eiere med ulike finansiell posisjon og preferanser, bør det også være akseptabelt at det brukes en kombinasjon av ulike former for sikkerhetsstillelse selv om dette er noe mer administrativt krevende å forholde seg til for kontrollmyndighetene.

Tidspunkt for sikkerhetsstillelse

Vi mener det er sterk grunn til å vurdere hvorvidt det er nødvendig å stille garanti så tidlig som ved utgangen av det 12. driftsåret. At dette tidspunktet for garantistillelse opprinnelig ble valgt kan ha bakgrunn i en situasjon der økonomien i vindkraft generelt var svak og bl.a. bortfall av sertifikatinntekter kunne gjøre økonomien særlig utsatt i den senere del av driftsperioden. Nå legger myndighetene til grunn at vindkraft vil tjene grunnrente framover og vil innføre grunnrenteskatt. Kraftprisutsiktene som er lagt til grunn nå er klart høyere enn de har vært tidligere og elsertifikater er ikke lenger en relevant faktor. Da bør det etter vår oppfatning ikke være behov for sikkerhetsstillelse så tidlig som etter 12. driftsår. Da er halve konsesjonstiden igjen, og noen ganger mer da enkelte konsesjoner er gitt for 30 år. Det er også rimelig å legge til grunn at de fleste vindkraftverk vil kunne drives i 30 år. Vi forstår det også slik at det framover kan bli aktuelt for konsesjonsmyndighetene å gi flere konsesjoner på 30 år.

Vi mener derfor at tidsfristen bør knyttes til konsesjonens utløp snarere enn idriftsettelsen av vindkraftverket. Vi vil foreslå at kravet til sikkerhetsstillelse inntre 10 år før konsesjonstidens utløp. Det kan også være grunnlag for at garantiforpliktelsen fases inn over noen år istedenfor at det slår inn med 100% med en gang.

Beregningsgrunnlag for sikkerhetsstillelse

Så langt har grunnlaget for hvor mye som kreves som sikkerhet for nedleggelse vært basert på beregninger fra konsesjonærene. Disse beregningene har så blitt vurdert av NVE og har blitt godkjent når disse er funnet å være rimelige. Statkraft har lagt vekt på å gjøre grundige anslag på framtidige kostnader ved nedleggelse av vindkraftverk vi eier.

Som tallgrunnlag i rapportens kapittel 4 om nivå på kostnader har NVE brukt estimater fra blant annet 3 av Statkrafts vindkraftverk. Beregnet som andel av investering er kostnadene for nedleggelse beregnet til fra 3 til 5% av investeringskostnad (KPI-justert). Dette er uten inntekter fra salg av skrapmetall for de undersøkte verkene (Statkrafts og andres). Det er også brukt tall fra proff.no for sum avsetning til forpliktelser for vindkraftverk. Basert på de valgte eksemplene varierer kostnadene som andel av investering fra 3 til 6%, med et gjennomsnitt godt under 5%. Det vises også en graf for Smøla kraftverk om hvordan

avsetningen har variert noe over tid. Det er naturlig at denne vil kunne variere noe over tid ut fra oppdaterte forutsetninger og vurderinger.

NVE drøfter med basis i tallgrunnlaget hvordan nedleggingskostnadene kan anslås på en enkel måte. NVE ser på en detaljert informasjonsmodell som baserer seg på forhold som antall turbiner, meter med veg, terrengtype og andre faktorer. NVE drøfter også andre forenklede / mer skjematiske modeller. Den modellen NVE anbefaler at legges til grunn er investeringskostnadsmodellen, hvor nedleggelseskostnadene settes til en fast andel av investeringskostnadene (med KPI-justering).

Vi er enig i at investeringskostnadsmodellen kan synes som den mest egnede av de forenklede modellene som NVE vurderer. Vi er langt på vei enige i fordelene som rapporten påpeker, som at nivået på investering er en god indikator på hvor komplisert og dyrt vindkraftverket var å bygge ut, og at dette også indikerer noe om tilhørende nedleggelseskostnader. Når det gjelder ulempene så er vi i hovedsak enig i disse også, som at investeringskostnadene henger sammen med turbinpriser som har fluktuert mye.

Det trekkes fram at en for nedleggingskostnadene ikke har sett en utvikling som er i tråd med det fallet en har sett i turbinpriser for eksempel. Vi vil peke på at dette må sees i lys av at det er få vindkraftverk som er lagt ned, få aktører driver med dette og det er liten konkurranse om oppdrag. Det er grunn til å anta at dette vil endre seg over tid når flere vindkraftverk vil bli modne for nedleggelse, og at en da kan få noe reduksjon i kostnadene. Stadig større kraftverk (i total installert kapasitet) kan også bety at restverdier av skrapmetall blir viktigere på grunn av større volum kombinert med økende vekt på sirkulær økonomi.

Som nevnt tidligere i høringssvaret mener vi det er viktig at det er mulig for aktørene å legge fram en mer detaljert beregning av nedleggelseskostnader hvis en finner at investeringskostnadsmodellen gir et lite representativt resultat for det aktuelle vindkraftverket. NVE bør da kunne vurdere den detaljerte beregningen. Forenklede modeller som investeringskostnadsmodellen kan ha sine begrensninger og gitt størrelsen på mange vindkraftverk og de økonomiske implikasjonene mener vi det ikke er riktig å stenge helt for individuelle vurderinger.

I sluttvurderingen av nivå i rapporten, punkt 4.4 **Anbefalt modell** konkluderes det med at basert på tall direkte fra konsesjonærer, tall fra konsesjonærer via proff.no og tall fra Tyskland at prosentsatsen bør være mellom 5 og 7%. og man at ut fra usikkerhet bør bruke 7%.

De tyske kostnadstallene NVE har vurdert synes i % av investeringskostnad å ligge noe over de norske tallene. En mulig grunn til at kostnadene i Tyskland kan være relativt høyere er at det ble investert i vindkraft tidlig, og at det typisk er vesentlig mindre og flere turbiner (pr MW) enn det som gjelder for norske vindkraftverk. Riktignok hevdes det i rapporten at de tyske vurderingene er at høyden på turbinene er en viktig kostnadsdriver, og betyr mer enn MW. Vi er usikre på om denne konklusjonen vil stå seg uansett størrelse på turbinene. Det skjer en teknologisk utvikling når det gjelder det å sette opp store og høye turbiner, og over tid er det grunn til at det vil kunne gi utslag også når turbinene skal tas ned igjen ved nedleggelser.

Vår vurdering er at prosentsatsen ved investeringskostnadsmodellen generelt bør settes til 5%, ikke 7% som er rapportens anbefaling. Vi oppfatter økningen fra 5 til 7% som en unødig høy sikkerhetsmargin som vil ha en vesentlig kostnad for aktørene og bidra negativt til investeringsklimaet for ny vindkraft. Vi mener det bør legges størst vekt på de norske kostnadsestimatene. Når vi kommer til det stadiet at det er en del vindparker som

skal legges ned i Norge er det er rimelig å legge til grunn en viss kostnadsreduksjon på grunn av læring og konkurranse blant aktører som gjennomfører slike oppdrag.

Med vennlig hilsen
for Statkraft AS

(sendes uten signatur)

Asbjørn Grundt
SVP Ownership & Portfolio



NVE

Norges vassdrags- og energidirektorat

Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo
Telefon: (+47) 22 95 95 95