



## STORTINGET

# Innst. 179 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:5 (2023–2024)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Enovas bidrag til teknologi- og markedsutvikling av lav- og nullutslippsløsninger

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Innledning

Gjennom Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av klimagasser med minst 55 pst. innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Forpliktelsen er et steg på veien til at Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050, noe som innebærer at utslippene skal reduseres med 90–95 pst. sammenlignet med 1990-nivået. Klimamålet for 2030 er et delmål i omstillingen til å bli et lavutslippssamfunn i 2050.

Parisavtalen er en internasjonal avtale som skal legge til rette for at landene klarer å begrense klimændringene. Sammen med FNs klimakonvensjon er den et rammeverk for den framtidige globale klimainnsatsen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser hvor stor reduksjon i utslipp av klimagasser Norge har forpliktet seg til innen 2030 og 2050, sammenlignet med utgangspunktet i 1990, og hvor langt vi har kommet i 2022. Norge slapp ut 48,9 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2022. Det er en reduksjon på 4,7 pst. fra utslippene i 1990. Det er derfor betydelig risiko for at omstillingen går for sakte.

I behandlingen av Klimaplan for 2021–2030 viser energi- og miljøkomiteen til at utslippene skal kuttes og CO<sub>2</sub>-opptaket økes på en måte som omstiller Norge og legger til rette for grønn, bærekraftig vekst. «Til det trenger vi et næringsliv som er grønnere, smartere og mer nyskapende», uttalte komiteen.

Enova SF er et viktig virkemiddel for at Norge skal oppfylle sine klimaforpliktelser innen 2030 og lykkes med omstillingen til lavutslippssamfunnet innen 2050. Stortinget opprettet Enova som et statsforetak i 2001. Bakgrunnen var et ønske om at energiomleggingen skulle skje mer effektivt enn tidligere, og at offentlige midler skulle brukes mer effektivt. Enovas hovedvirkemiddel er økonomisk støtte. Foretaket disponerer Klima- og energifondet, som utgjør mesteparten av den statlige støtten til direkte klimatiltak.

Overføringene til fondet i perioden 2018 til 2023 har økt fra 2,7 mrd. kroner i 2018 til 5,6 mrd. kroner i 2023.

Enova skal bidra til en raskere og rimeligere omstilling til lavutslippssamfunnet ved å tilby støtteordninger for lav- og nullutslippsløsninger. En lav- og nullutslippsløsning kan for eksempel være en utslippsfri produksjonsmetode i industrien eller en elektrisk lastebil.

Enova kan støtte teknologiutvikling i senfasen og tidlig markedsintroduksjon.

- Teknologiutvikling i senfasen er den delen av innovasjonsskjeden der den viktigste forskningsaktiviteten er avsluttet og løsningene er modne for å utprøves i større skala, heretter kalt teknologiutvikling.
- Tidlig markedsintroduksjon er den fasen der en løsning er tilgjengelig i markedet, men der det fortsatt skjer betydelig teknologiutvikling, optimalisering av systemer, læring og forbedringer, slik at kostna-

dene kan bli mindre og/eller nytteeffektene større, heretter kalt markedsutvikling.

Målet med Enovas støtte til markedsutvikling er å øke markedsandeler ved å redusere kostnaden og/eller øke nytteeffekten. Enova skal ikke gi støtte til velfungerende markeder.

Enova skal bidra til varig endring. Varig endring innebærer at bedriftene etter hvert skal velge lav- og nullutslippsløsningene uten at Enova eller andre offentlige aktører gir subsidier. De nye lav- og nullutslippsløsningene skal altså være konkurransedyktige nok til at bedrifter og forbrukere tar dem i bruk i stort volum uten støtte.

Klima- og miljødepartementet forvalter eierskapet til Enova SF på vegne av staten og skal styre Enova slik at de oppnår statens mål, som er at Enova skal være et effektivt virkemiddel for støtte for omstillingen til lavutslippssamfunnet. Det innebærer at styringen av Enova skal være overordnet, og at Enova skal ha stor faglig frihet til å velge hvilke virkemidler og enkeltprosjekter de vil støtte.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Enova SF effektivt bidrar til reduserte klimagassutslipp og omstillingen til lavutslippssamfunnet, og om Klima- og miljødepartementet legger til rette for dette. Denne undersøkelsen omfatter Enovas bidrag til å kutte klimagassutslipp i veitransportsektoren og Enovas støtte til teknologiutviklingsprosjekter. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2015–2023.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt blant annet i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)
- lov om klimamål (klimaloven)
- Bevilgningsreglementet, Regelverket for økonomistyring i staten
- budsjettproposisjoner fra Klima- og miljødepartementet med tilhørende innstillinger
- Meld. St. 6 (2022–2023) Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap. Statens direkte eierskap i selskaper, jf. Innst. 190 S (2022–2023).
- Ot.prp. nr. 35 (2000–2001) om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven), jf. Innst. O. nr. 59 (2000–2001)
- Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021–2030, jf. Innst. 325 S (2020–2021)

Rapporten ble forelagt Klima- og miljødepartementet ved brev 29. juni 2023. Departementet har i brev 28. august 2023 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Klima- og miljødepartementet 22. september og statsrådens svar 4. oktober 2023 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

## 1.2 Konklusjoner

- Enovas påvirkning på omstillingen av veitransporten er begrenset.
- Tilskuddsmottakerne opplever at prosjektene i stor grad bidrar til utvikling og spredning av nye teknologiske løsninger, men Enova bruker mindre midler enn planlagt til dette.
- Vurderinger av grunnlaget for å beregne tilskudd til teknologiutvikling er i liten grad dokumentert.
- Departementets bruk av øremerkede tilskudd og aktivitetskrav gir risiko for at midlene ikke brukes der de gir størst effekt.

## 1.3 Overordnet vurdering

Det kreves en betydelig innsats for at Norge skal innfri sine klimaforpliktelser. Enova er ment å være et sentralt virkemiddel for dette. Det er ikke tilfredsstillende at

- Enova ikke har utnyttet handlingsrommet til effektiv utforming av virkemidlene.
- vurderinger av lønnsomhet ved teknologiutviklingen ikke er dokumentert av Enova. Dette hindrer kontroll og reduserer mulighetene for læring og forbedring.
- Klima- og miljødepartementet ikke har gitt Enova tilstrekkelig frihet til å bruke virkemidlene på en hensiktsmessig måte.

## 1.4 Utdyping av konklusjoner

### 1.4.1 ENOVAS PÅVIRKNING PÅ OMSTILLINGEN AV VEITRANSPORTEN ER BEGRENSET

Klimagassutslippene fra veitransportmarkedet er vesentlige og har stor betydning for at Norge skal oppfylle klimaforpliktelsene. Veitransport alene står for omtrent en femdel av klimagassutslippene i Norge, og i 2021 sto veitransport for over halvparten av utslippene i transportsektoren. Klimagassutslippene fra veitransport har dermed stor betydning for om Norge vil oppfylle klimaforpliktelsene sine innen 2030. Stortinget har gitt Enova en viktig rolle i arbeidet med å redusere utslippene fra veitransporten.

Siden 2015 har Enova hatt ansvar for å bidra til å redusere klimagassutslippene i transportsektoren. Det var få kjøretøy som ble kjøpt de første årene da teknologien var lite utviklet, det var få tilgjengelige modeller, ladeinfrastrukturen var begrenset, og merkostnadene var høye. Andelen elektriske varebiler og lastebiler begynte å øke først i 2020 og 2021.

Enova har de første årene støttet investering i infrastrukturen, og støtten til kjøretøy skjøt først fart i 2020. Enova har i denne perioden til sammen utbetalt litt over 1,1 mrd. kroner i støtte til investering i disse kjøretøyene og i infrastrukturen.

Enovas virkemidler skal utformes slik at de får i stand tiltak som ellers ikke ville ha blitt realisert, eller som ville ha blitt realisert i et mindre omfang.

Kjøretøy til veitransport produseres i utlandet. Enova kan bare støtte virksomhet som foregår i Norge, og har derfor begrenset mulighet til å støtte teknologiutviklingen av lav- og nullutslippskjøretøy. Enovas bidrag er derfor først og fremst å støtte markedsutviklingen til de nye kjøretøyene når disse er tilgjengelige i markedet. Siden Enova har begrensede virkemidler til å påvirke teknologiutviklingen, er det spesielt viktig at de utnytter de mulighetene de har.

Enova kan også bidra til å utvikle ladeinfrastrukturen. Samferdselsdepartementet uttalte i 2022 at mangelen på ladeinfrastruktur er en barriere for videre utbredelse av tunge nullutslippskjøretøy, og at et godt utviklet ladetilbud er avgjørende for at samfunnet skal nå regjeringens mål om at 50 pst. av lastebilene skal være nullutslippskjøretøy innen 2030.

Enova skal prioritere innsatsen der den gir mest effekt og mulighetene for å påvirke utviklingen er størst. Siden Enova skal bidra til å omstille markedet, skal de ikke opprette støtteordninger der det ikke er behov for støtte.

#### **1.4.1.1 Enova har ikke utnyttet mulighetene for en effektiv støtteordning for elektriske varebiler og lastebiler**

Enova skal bidra til at endringer i markedet skjer raskere enn de ellers ville gjort. Det gjør de ved å tilby økonomisk støtte til bedrifter som ønsker å investere i nye lav- og nullutslippskjøretøy, slik at merkostnaden blir lavere. Om en støtteordning skal være effektiv, må Enova, etter Riksrevisjonens vurdering, legge til rette for at ordningen er tilpasset næringslivets behov. Først da er det interessant for aktører i transportbransjen å investere i et utslippsfritt kjøretøy.

Undersøkelsen viser at Enova har vært klar over at støtteordningene for elvarebiler og elektriske lastebiler ikke har fungert etter hensikten, men ikke prioritert å gjøre justeringer underveis for å tilpasse støtteordningene bedre til næringslivets behov. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Enova utnyttet mulighetene og dermed begrenset bidraget til en effektiv omstilling av veitransportmarkedet.

#### **Enova brukte nesten tre år på å endre støtteordningen for elvarebiler**

Enova vurderte i 2015 at elektriske varebiler var teknologisk modne og i regulær serieproduksjon hos flere

produsenter. For å øke volumet av nullutslippskjøretøy i næringstransport mente Enova i 2017 at det var nødvendig å opprette en støtteordning som også omfattet elvarebiler.

Undersøkelsen viser at andelen elektriske varebiler på markedet var stabilt lav fram til 2020, men at markedsandelen deretter har økt kraftig. Ved utgangen av 2022 var andelen nye elvarebiler 30 pst.

Enova innførte i februar 2017 den første støtteordningen for innkjøp av nye elektriske elvarebiler. Enova rapporterte om stor interesse for ordningen, men det var få som søkte og fikk innvilget støtte.

Enova vurderte at søknadsprosessen og rapporteringen ble oppfattet som omfattende, og at Enova stilte for strenge krav til hvilke bedrifter som kvalifiserte til støtte. Enova stilte blant annet krav om at energiforbruket måtte reduseres tilsvarende 100 000 kWh per år. Det vil si at bedriftene måtte kjøpe ca. 10 elvarebiler samtidig for å kvalifisere til støtte. De fleste bedriftene var ikke i stand til å innfri kravet om å investere i så mange biler at de oppnådde dette energireultatet.

Derfor mente Enova i 2018 at det var nødvendig å fjerne energikravet og forenkle saksbehandlingen for at støtteordningen for elvarebiler skulle bli effektiv. Enova mente også at elvarebiler var den kjøretøygruppen innenfor næringstransport som raskest kunne bidra til markedsendring mot nullutslippsløsninger og dermed bidra til umiddelbare kutt i CO<sub>2</sub>-utslipp. Enova besluttet imidlertid å ikke endre den eksisterende støtteordningen, da de mente at budsjettet for 2019–2020 var for begrenset til å prioritere denne endringen.

Undersøkelsen viser at Enova først høsten 2019 fjernet energikravet som de hadde i den gamle ordningen. I tillegg forenket de søknadsprosessen.

Selv om Enova mente elvarebiler var den kjøretøygruppen med de største mulighetene for markedsendring, gikk det nesten tre år fra støtteordningen ble opprettet, til Enova endret vilkårene. En raskere endring kunne ha framskyndet utviklingen.

Enovas krav har gjort støtteordningen for elektriske lastebiler lite effektiv.

#### **Markedsutviklingen**

Innenfor tungtransport skiller vi mellom lette lastebiler (under 7,5 tonn) og tunge lastebiler (over 7,5 tonn). Det er desidert flest tunge lastebiler. I perioden 2015–2022 har det blitt registrert totalt 25 425 nye tunge lastebiler (over 7,5 tonn) mot 2 904 lette lastebiler.

De to første årene, fra 2015 til 2017, støttet Enova ombygging av eksisterende lastebiler fordi det ikke var tilgang på ferdigproduserte elektriske lastebiler. Fra 2017 har Enova gitt støtte til investering i nye, ferdigproduserte elektriske lastebiler.

Den første tunge elektriske lastebilen ble registrert i slutten av 2016. Salget av nye tunge lastebiler som er

elektriske, endret seg ikke merkbart de første årene. Det har skjedd en gradvis endring av markedet for nye elektriske lastebiler de to siste årene, men det er fortsatt langt igjen til det er de elektriske tunge lastebilene som dominerer salget. Ved utgangen av 2022 var andelen nye tunge elektriske lastebiler åtte pst.

Når det gjelder de lette elektriske lastebilene, ble den første registrert i 2018. De første årene ble det registrert få kjøretøy. Først i 2022 økte markedsandelen, og en tredel av alle nye lette lastebiler som ble registrert i 2022, var elektriske. Samlet sett tyder dette på at markedet for lette elektriske lastebiler gjennomgikk en omstilling i 2022. Årsaken til at andelen lette elektriske lastebiler har økt raskere enn tunge elektriske lastebiler, er ifølge Enova at de lette lastebilene i større grad brukes til lokal distribusjon av varer. De lette lastebilene er derfor ikke like sårbare for begrensninger i rekkevidden som tyngre lastebiler.

#### **Støtte til ladere hos bedrifter med elektriske lastebiler**

I tillegg til å gi støtte til investering i en elektrisk lastebil har Enova siden 2017 gitt støtte til innkjøp av en ladestasjon til virksomheter som investerte i et kjøretøy. Fra 2023 erstattet Enova denne ordningen med en støtteordning for virksomheter som ønsker å investere i ladere uavhengig av investering i et kjøretøy.

Enova stilte fram til 2023 krav om at ladestasjonen var offentlig tilgjengelig. Dette innebar at det ikke var mulig for en bedrift å få støtte til en lader inne på bedriftens eget område eller en byggeplass, fordi ingen av delene er offentlig tilgjengelig. Mangel på slike ladere er en barriere for bedrifter som ønsker å investere i tunge elektriske kjøretøy.

Enova mente det var behov for å justere kravet om at ladestasjonen skulle være offentlig tilgjengelig, og innførte i 2023 støtteordningen for utbygging av infrastruktur for lading av tunge kjøretøy som ikke stiller krav om at laderen er offentlig tilgjengelig. Gjennom denne ordningen gir Enova støtte til virksomheter som vil investere i slike bedriftsladere.

Tilgang til lading av lastebilene er en barriere som Enova har mulighet til å påvirke. Det at Enova ikke tilbød å støtte investering i bedriftsladere før i 2023, har gjort Enovas støtteordninger for tunge kjøretøy mindre treffsikre og dermed mindre effektive.

#### **Støttesats**

Elektriske lastebiler er fortsatt betydelig dyrere enn diesel- og bensinlastebiler. I gjennomsnitt koster en elektrisk lastebil 2,5 mill. kroner mer enn alternativet. Andelen elektriske tunge lastebiler er fortsatt lav. Støtteandelen kan være en årsak til at flere ikke har kjøpt elektriske lastebiler. Interesseorganisasjoner i transportbransjen beskriver at merkostnaden for tunge

elektriske kjøretøy er så høy at de færreste ser seg tjent med å kjøpe slike, selv med tilskudd fra Enova.

I henhold til statsstøtteregulverket har Enova anledning til å dekke inntil 60 pst. av merkostnaden ved kjøp av et lav- og nullutslippskjøretøy for små bedrifter, 50 pst. av merkostnaden for mellomstore bedrifter og 40 pst. for store bedrifter. Enova har imidlertid besluttet at støtteordningen deres maksimalt skal dekke 40 pst. av merkostnaden for alle bedrifter som kjøper elektriske lastebiler. Enova viser til at de fleste som søker om støtte, er leasingselskaper som er store aktører, og at det forenkler den automatiserte søknadsprosessen å ha bare én støttesats. Det er usikkert om flere små og mellomstore bedrifter ville investert i elektriske lastebiler dersom støtteandelen hadde vært høyere.

#### **1.4.1.2 Det er risiko for at målet som er satt for lastebiler, ikke nås**

I tillegg til å kunne lade hjemme eller på bedriftens område er det behov for å kunne lade underveis i transportetappen. Enova har siden 2015 støttet utbygging av ladeinfrastrukturen for elbiler og elvarebiler i hele landet der infrastrukturen har vært lite utbygd. Enova har også støttet utbyggingen av infrastruktur for offentlige transporttjenester som ferjer og busser. Enovas støtte til ladeinfrastrukturen for langtransporten kom på plass sommeren 2023.

I 2021 utarbeidet Det Norske Veritas (DNV) på oppdrag fra Enova et kunnskapsgrunnlag om utsiktene til elektrifisering av tunge kjøretøy og behovet for offentlig ladeinfrastruktur fram mot 2025. DNV mente at ladeinfrastrukturnettverk langs de mest trafikkerte transportkorridorene bør bygges ut innen 2025.

Statens vegvesen, i samarbeid med Nye Veier og Enova, la i juni 2023 fram en plan for ladestasjoner for tunge kjøretøy langs riksveinettet og hvor ladestasjonene for langtransporten bør plasseres. Verken Enova eller Klima- og miljødepartementet har forsøkt å redusere denne barrieren tidligere. Enova har avventet denne utredningen og iverksatte en støtteordning for utbygging av offentlige ladestasjoner for tunge kjøretøy da denne forelå. Dette er en konkurransebasert ordning som skal legge til rette for at aktører vil investere i slike ladestasjoner. Disse ladestasjonene må på plass for at man skal få til en effektiv omstilling av tunge kjøretøy.

#### **Støtte til infrastruktur for kommunale og fylkeskommunale transporttjenester**

Hensikten med støtteordningen var å redusere barrierer for å ta i bruk batterielektriske løsninger. Støtteordningen ble avvirket i 2019 fordi Enova mente at formålet med støtteordningen var oppnådd. Enova utbetalte til sammen 401 mill. kroner til veitransporten gjennom denne ordningen.

### 1.4.1.3 Enova opprettet støtteordning for et velfungerende elmopedmarked

Enova støtter også forbrukere som ønsker å kjøpe en elmoped eller elmotorsykkkel.

Utviklingen viser at andelen nye elmopeder som ble kjøpt, var rundt 40 pst. da Enova startet støtteordningen i februar 2022. Andelen nye elektriske mopeder har økt stabilt siden 2018. Dette tyder på at markedet for elektriske mopeder var relativt velfungerende før Enova opprettet støtteordningen.

Enova skal ikke opprette støtteordninger for velfungerende markeder og mener selv at dette verken er hensiktsmessig eller effektivt. Undersøkelsen viser at Enova var klar over at markedsandelen for elmopeder var høy da de innførte ordningen, og at merkostnaden er liten. Enovas begrunnelse for å opprette ordningen var å bevisstgjøre ungdom til å velge grønne alternativer og øke etterspørselen etter elmopeder for å bidra til å nå mål i Kimakur 2030.

Riksrevisjonen mener at å opprette en støtteordning for en nullutslippsløsning som er utbredt i markedet og konkurransedyktig på pris, gir få gevinster og er lite effektivt pengebruk.

Når det gjelder elmotorsyklar, mente Enova at potensialet for markedsendring var stort fordi markedsandelen var lav, merkostnadene ved kjøp var høye og det var bruksulemper som begrenset rekkevidden. Etter Riksrevisjonens vurdering tyder dette på at Enovas støtteordning kan bidra til å styrke forbrukernes insentiver til å ta i bruk elektriske motorsyklar.

### 1.4.2 TILSKUDDSMOTTAKERNE OPPLEVER AT PROSJEKTENE I STOR GRAD BIDRAR TIL UTVIKLING OG SPREDNING, MEN ENOVA BRUKER MINDRE MIDLER ENN PLANLAGT PÅ TEKNOLOGIUTVIKLING

Teknologiutvikling og innovasjon er nødvendig for omstillingen til lavutslippssamfunnet. Det er en lang og ofte usikker prosess fra idéstadiet til forskning, utvikling, kommersialisering og nye teknologiske løsninger som kan bli standard på markedet. Derfor haster det å utvikle nye teknologiske løsninger.

Enova har de siste elleve årene hatt ansvar for å bidra til teknologiutvikling og innovasjon fram mot lavutslippssamfunnet. De har ansvar for å bidra til at bedrifter tester og klargjør nye løsninger for kommersiell bruk, tester dem i kommersiell drift og innfører dem i et marked. Enova har i perioden 2012–2022 gitt støtte til totalt 365 teknologiutviklingsprosjekter.

Styringsavtalene stiller krav om at Enova skal legge vekt på mulighetene for global spredning og vurdere innovasjonshøyden når de lager støtteordninger for teknologiutvikling og innovasjon.

### 1.4.2.1 Prosjektene som får støtte, reduserer risikoen ved å ta i bruk nye lavutslippsløsninger

Enova skal prioritere prosjekter som har best forutsetninger for å lykkes. For å sikre at den teknologiske risikoen er lav før bedrifter tar den i bruk i stor skala, ønsker Enova å støtte trinnvis utvikling av nye teknologiske løsninger. Dersom Enova bidrar til å redusere den teknologiske risikoen, øker sannsynligheten for at lavutslippsløsningen vil fungere som ønsket, og at bruk av den vil bli mindre dyrt for bedrifter.

Riksrevisjonen har spurt støttemottakerne om deres erfaringer med teknologien som de fikk støtte til.

De fleste støttemottakerne er helt eller delvis enige i at den teknologiske løsningen de fikk støtte til, fungerer som de forventet på søknadstidspunktet.

Ettersom innovasjon og teknologiutvikling innebærer risiko, skal ikke alle prosjekter nødvendigvis lykkes. For å undersøke om de nye lavutslippsløsningene fortsatt er relevante for bedriftene og for markedene der bedriftene selger produktene sine, har vi også spurt støttemottakerne om de fortsatt bruker de teknologiske løsningene, og om de mener at løsningene gir dem eller har gitt dem en teknologisk fordel i konkurransen med andre bedrifter.

De fleste bedriftene oppgir at de i stor grad bruker de teknologiske løsningene fortsatt, og mange opplever at løsningene har gitt dem et teknologisk konkurransefortrinn. Bedriftene oppgir også at det vil være lavere risiko for andre bedrifter å ta i bruk lavutslippsløsningene etter at de har gjennomført teknologiutviklingsprosjektene, og at det i stor grad er attraktivt for dem å utvikle løsningene videre. Etter Riksrevisjonens vurdering gir den høye teknologiske måloppnåelsen som bedriftene rapporterer om, et grunnlag for varig markedsendring.

### 1.4.2.2 Prosjektene som får støtte, bidrar til spredning av lavutslippsløsningene

Varige markedsendringer krever at andre bedrifter tar de nye teknologiske løsningene i bruk. Styringsavtalene stiller krav om at Enova skal legge vekt på mulighetene for global spredning. Fordi avtalen legger vekt på potensialet for spredning og målet om varig markedsendring, er resultatet fra hvert av prosjektene som har fått støtte, mindre viktig enn hvordan de sammen bidrar til å endre markedene. Dersom Enova gir støtte til prosjekter som vil bidra til å redusere den teknologiske risikoen, men som har begrenset relevans for andre bedrifter, vil ikke teknologiutviklingen bidra til varige markedsendringer og omstilling til lavutslippssamfunnet.

Bedriftene som har mottatt støtte til teknologiutvikling, rapporterer til Riksrevisjonen at de ofte videreutvikler løsningen eller ser et potensial for å gjøre det. Bedriftene oppgir at de i stor utstrekning deler erfaringer

ger med andre aktører i bransjen eller med forskningsmiljøer. Dette tyder på at løsningene i stor grad er relevante og nyttige for bedriftene framover i de markedene hvor de selger varer og tjenester.

Når bedrifter deler erfaringer med andre aktører i bransjene og forskningsmiljøer, øker sannsynligheten for at andre bedrifter kjenner til løsningene, og at løsningene er relevante for ulike kunnskapsmiljøer. Samlet gir det et godt grunnlag for at også andre bedrifter vil velge å ta i bruk lavutslippsløsningene.

Undersøkelsen forteller ikke om andre bedrifter faktisk har tatt i bruk lavutslippsløsningene. Svarene tyder imidlertid på at lavutslippsløsningene er relevante i konkurransen i ulike markeder, og at prosjektene kan bidra til å endre markeder. Ettersom Enova støtter prosjekter med lang forventet levetid, er det for tidlig å vurdere om lavutslippsløsningene har gitt varige markedsendringer.

#### **1.4.2.3 Enova når ikke egne ambisjoner**

Enova mener at teknologiutvikling bidrar til effektiv omstilling til lavutslippssamfunnet og reduksjon av klimagassutslipp, og har som mål å bruke mer enn 50 pst. av fondsmidlene til teknologiutvikling i avtaleperioden 2021–2024.

Undersøkelsen viser at Enova de to første årene av avtaleperioden kun har brukt 30 pst. av fondsmidlene på teknologiutviklingsprosjekter. Det er betydelig mindre enn de har ambisjoner om.

### **1.4.3 VURDERINGER AV GRUNNLAGET FOR Å BEREGNE TILSKUDD TIL TEKNOLOGIUTVIKLING ER I LITEN GRAD DOKUMENTERT**

Det er dyrt å utvikle nye klimavennlige løsninger. Gjennom bevilgningsreglementet forventer Stortinget at Enova skal forvalte midlene i Klima- og energifondet effektivt. Enovas støtte skal føre til at bedrifter velger å gjennomføre teknologiutviklingsprosjekter med nye null- og lavutslippsløsninger. Det innebærer at Enova må vurdere prosjektene lønnsomhet for å fastsette riktig støttebeløp.

Enova er som tilskuddsforvalter underlagt Stortingets bevilgningsreglement, Bestemmelser om økonomistyring i staten og rundskriv og veiledere som presiserer og utdyper bestemmelsene. Det betyr at de statlige midlene Enova gir som tilskudd, skal gis innenfor rammen av tilskuddsregelverket. Det innebærer at Enova skal sikre et forsvarlig beslutningsgrunnlag og kontrollere informasjonen bedriftene sender inn.

Rollen som tilskuddsforvalter innebærer at Enova sikrer et forsvarlig beslutningsgrunnlag og kontrollerer informasjonen bedriftene sender inn om lønnsomheten i prosjektet. Enova skal gjøre en individuell bedrifts-

økonomisk vurdering av hvilket støttebeløp som er nødvendig for at bedriften skal gjennomføre prosjektet. Dersom Enova ikke har gode nok systemer for å kvalitetssikre prosjektene lønnsomhet, øker risikoen for at Enova gir mer eller mindre støtte enn det som er nødvendig.

Ved å gjøre selvstendige vurderinger av prosjektene forventede virkninger og levetid og av bedriftenes krav til avkastning kan Enova øke kvaliteten på beregningene eller redusere usikkerheten ved dem. Ofte vil det kreve at de innhenter mer informasjon fra bedriftene. Enova kan bruke informasjonen om de teknologiske løsningene til å vurdere om prosjektene vil kunne gi flere nyttevirkninger enn klima- og energigevinster.

Riksrevisjonen har gått gjennom prosjekter som har mottatt støtte, for å undersøke Enovas vurderinger av prosjektene levetid, krav til avkastning og kostnads- og inntektsvirkninger. Gjennomgangen viser at eventuelle vurderinger av grunnlaget for å beregne tilskudd i liten grad er dokumentert. I halvparten av de undersøkte prosjektene kommer det ikke fram hva som er kilden til forventet levetid, i omtrent en tredel av prosjektene ser Riksrevisjonen ikke spor av at Enova har vurdert hva som er riktig krav til avkastning, og det er også få spor av at de stiller spørsmål ved eller undersøker bedriftenes forventede kostnads- og inntektsvirkninger.

Enova opplyser om at de ofte ikke dokumenterer vurderingene de gjør av prosjektene lønnsomhet, men at de er i ferd med å endre praksis. Manglende dokumentasjon gir ikke Enova mulighet for systematisk læring og forbedring av praksis. Når det ikke finnes dokumentasjon av vurderingene, vil det heller ikke kunne undersøkes om Enovas kvalitetssikring av støtte til teknologiutvikling gir effektiv bruk av statlige midler.

Enova skal redusere klimagassutslippene og bidra til omstillingen til lavutslippssamfunnet, samtidig som de som tilskuddsforvalter må oppfylle kravet om å bruke tilskuddsmidler på en effektiv måte. Det innebærer at Enova må balansere rollene som sektorpolitisk virkemiddel og forvalter av statlige midler. Ettersom Enova har manglende eller mangelfulle vurderinger av foreslåtte avkastningskrav, levetid og virkninger, vurderer Riksrevisjonen at Enova i for liten grad legger vekt på rollen som tilskuddsforvalter.

### **1.4.4 ØREMERKEDE TILSKUDD OG AKTIVITETSKRAV ØKER RISIKOEN FOR AT MIDLENE IKKE BRUKES EFFEKTIVT**

#### **1.4.4.1 Klima- og miljødepartementets bruk av aktivitetskrav øker risikoen for feil prioriteringer**

Stortinget ønsker at Enova skal være et effektivt virkemiddel for å nå Norges klimaforpliktelser og lykkes med omstillingen til et lavutslippssamfunn.

Styringsmodellen som Stortinget har valgt for Enova, tilsier at styringen skal skje på et overordnet nivå, og at Enova skal ha stor faglig frihet når de vurderer hva som bidrar mest effektivt til omstillingen. Et aktivitetskrav kan begrense den faglige friheten og gi risiko for feil prioriteringer. Dette kan videre gi risiko for lite effektiv pengebruk og lavere måloppnåelse. Departementet må ta hensyn til dette når de vurderer hvilke aktivitetskrav de vil stille til Enova.

Departementet har gitt Enova fire aktivitetskrav i den nåværende avtaleperioden. Aktivitetskrav 1, 2 og 4 er i kjernen av Enovas formål og godt innenfor Enovas rammer i den nye styringsavtalen for 2021–2024, men departementet har likevel valgt å stille disse spesifikke aktivitetskravene.

Et eksempel er videreføringen av aktivitetskravet om å ha et tilbud til næringstransport. Bakgrunnen for dette kravet er at Enova fikk tilført én milliard kroner i 2019 som følge av en særlig bevilgning for å satse mer på næringstransporten. Klima- og miljødepartementet mener at kravet om å ha et tilbud til markedsutvikling av næringstransport er i kjernen av Enovas formål og godt innenfor Enovas rammer, og at det derfor ikke var nødvendig å fastsette dette kravet. Departementet mente imidlertid at dersom de ikke videreførte aktivitetskravet i neste styringsavtale, kunne det skape unødvendig usikkerhet om hvorvidt Enova fortsatt skulle gi støtte til næringstransport. Hensikten er ifølge departementet ikke å begrense Enovas faglige frihet.

Å videreføre aktivitetskrav bryter med forutsetningen om at Enova er den som er best faglig egnet til å vurdere hvilke virkemidler som gir størst effekt. Selv om et aktivitetskrav er innenfor formålet med Enova, må Enova prioritere midler til disse spesifikke områdene. Aktivitetskrav gir derfor risiko for feil prioriteringer.

Rammen for både eierskapsutøvelsen og avtalestyringen tilsier at det skal være en klar rollefordeling mellom eieren og statsforetaket. Hvis det stilles omfattende aktivitetskrav, kan skillet mellom departementet og foretaket viskes ut, noe som kan undergrave begrunnelsen for at Enova ble opprettet som et statsforetak.

#### **Aktivitetskrav i styringsavtalen for 2021–2024**

I styringsavtalen for 2021–2024 har departementet stilt fire spesifikke aktivitetskrav til Enova:

1. Som statens virkemiddel for støtte i en tidlig fase skal Enova bidra til utvikling av drivstoffinfrastruktur for utslippsfri transport, herunder el og hydrogen.
2. Som del av aktiviteten rettet mot tidlig markedsintroduksjon, skal Enova ha et tilbud til næringstransport.
3. Enova skal årlig stille til disposisjon minimum 300 mill. kroner til tiltak hos husholdninger og forbru-

kere for å bidra til reduserte klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet.

4. Midlene Stortinget i 2020 bevilget til en grønn omstellingspakke, skal anvendes til å forsterke satsingen på teknologiutvikling i industrien og bidra til grønn omstilling på veien ut av krisen i tråd med omstillingen til lavutslippssamfunnet. Midlene skal støtte opp under grønn teknologiutvikling innenfor eksempelvis leverandørindustrien, maritim næring og fornybar energi, herunder teknologi innenfor områder som hydrogen, batteriteknologi, havvind og grønn skipsfart.

#### **Aktivitetskrav**

Med aktivitetskrav mener vi konkrete prioriteringer, særskilte føringer og oppdrag som departementet forventer at Enova skal gjennomføre. Slike aktivitetskrav kan være både innenfor og utenfor Enovas formål og rammer. De kan i tillegg innebære øremerkede tilskudd.

##### **1.4.4.2 Øremerking øker risikoen for at midlene ikke gir god måloppnåelse**

Et av aktivitetskravene Klima- og miljødepartementet har stilt i styringsavtalen for 2021–2024, er et pålegg om å øremerke midler til tiltak for husholdninger og forbrukere:

«Enova skal årlig stille til disposisjon minimum 300 millioner kroner til tiltak hos husholdninger og forbrukere for å bidra til å redusere klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet.»

Undersøkelsen viser at bakgrunnen for kravet er at da den nye styringsavtalen ble utredet, mente departementet at Enova ellers ikke ville prioritert tiltak for husholdninger. Grunnen er at det ikke er klimagassutslipp fra husholdningene, og at energieffektivisering ikke lenger er Enovas oppgave. Innenfor Enovas nåværende formål og rammer er det derfor få tiltak som Enova kan tilby husholdninger og forbrukere.

Enova har brukt tid på å finne tiltak for husholdninger og forbrukere som er innenfor formålet og rammen i styringsavtalen. Enova skal legge til rette for god balanse mellom utslippsreduksjoner på kort sikt og nødvendig teknologiutvikling som gjør det mulig å kutte utslipp på lengre sikt. Tiltakene Enova har iverksatt som følge av kravet departementet har stilt til dem, bidrar i svært liten grad til utslippskutt.

Enova skal i løpet av den fireårige perioden benytte minst 1,2 mrd. kroner til tiltak for husholdninger og forbrukere, men har de to første årene bare gitt tilskudd for til sammen 412 mill. kroner, som tilsvarer en tredel av det øremerkede beløpet. I 2023 har Enovas støtte økt, men det er fortsatt for tidlig å si om Enova bruker opp midlene.

Riksrevisjonen mener at aktivitetskravet og øremerkingen av midler til husholdninger og forbrukere er et godt eksempel på de negative konsekvensene slike krav kan få. Øremerkingen binder opp midler som kunne vært brukt på annen måte, og medfører risiko for at midlene ikke brukes der de gir størst effekt.

## 1.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å

- følge opp at Enovas innsats på veitransportområdet bidrar til å nå målet for denne sektoren
- ha dialog med Enova om hvordan teknologiutvikling bør prioriteres i ny styringsavtale, og følge opp forskjeller mellom planlagt og faktisk pengebruk på området
- følge opp at Enova, i tråd med tilskuddsregelverket, vurderer lønnsomheten i teknologiutviklingsprosjektene og dokumenterer dette
- bare bruke øremerkede tilskudd og aktivitetskrav for oppgaver som er utenfor rammen av styringsavtalen

## 1.6 Statsrådets svar

Dokument 3:5 (2023–2024) Enovas bidrag til teknologi- og markedsutvikling av lav- og nullutslippsløsninger er sendt til statsråden i Klima- og miljødepartementet. Svaret fra statsråden i Klima- og miljødepartementet følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

## 1.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til Riksrevisjonens undersøkelse i Dokument 3:5 (2023–2024) Enovas bidrag til teknologi- og markedsutvikling av lav- og nullutslippsløsninger.

Komiteen viser til at målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Enova effektivt bidrar til reduserte klimagassutslipp og omstillingen til lavutslippssamfunnet, og om Klima- og miljødepartementet legger til rette for dette. Undersøkelsen omfatter Enovas bidrag

til å kutte klimagassutslipp i veitransportsektoren og Enovas støtte til teknologiutviklingsprosjekter. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2015–2023.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

- «– Enovas påvirkning på omstillingen av veitransporten er begrenset.
- Tilskuddsmottakerne opplever at prosjektene i stor grad bidrar til utvikling og spredning av nye teknologiske løsninger, men Enova bruker mindre midler enn planlagt til dette.
- Vurderinger av grunnlaget for å beregne tilskudd til teknologiutvikling er i liten grad dokumentert.
- Departementets bruk av øremerkede tilskudd og aktivitetskrav gir risiko for at midlene ikke brukes der de gir størst effekt.»

Komiteen viser til at Riksrevisjonens gjennomgang tyder på at Klima- og miljødepartementet har hatt svak styring av Enova. Departementet forvalter eierskapet til Enova SF på vegne av staten og skal styre Enova slik at de oppnår statens mål, som er at Enova skal være et effektivt virkemiddel for støtte for omstillingen til lavutslippssamfunnet. Når Enova i liten grad har påvirkning på sine mål, kan det skyldes svak styring fra departementets side eller at de tilgjengelige virkemidlene i liten grad har målbar effekt.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser til Riksrevisjonens kritikk:

«Det kreves en betydelig innsats for at Norge skal innfri sine klimaforpliktelser. Enova er ment å være et sentralt virkemiddel for dette. Det er ikke tilfredsstillende at

- Enova ikke har utnyttet handlingsrommet til effektiv utforming av virkemidlene
- vurderinger av lønnsomhet ved teknologiutviklingen ikke er dokumentert av Enova. Dette hindrer kontroll og reduserer mulighetene for læring og forbedring.
- Klima- og miljødepartementet ikke har gitt Enova tilstrekkelig frihet til å bruke virkemidlene på en hensiktsmessig måte.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger om at Klima- og miljødepartementet bør:

- «– følge opp at Enovas innsats på veitransportområdet bidrar til å nå målet for denne sektoren
- ha dialog med Enova om hvordan teknologiutvikling bør prioriteres i ny styringsavtale, og følger opp forskjeller mellom planlagt og faktisk pengebruk på området
- følge opp at Enova, i tråd med tilskuddsregelverket, vurderer lønnsomheten i teknologiutviklingsprosjektene og dokumenterer dette



- bare bruke øremerkede tilskudd og aktivitetskrav for oppgaver som er utenfor rammen av styringsavtalen»

Komiteen viser til statsrådets svarbrev til Riksrevisjonen. Der påpekes det at Enova har viktige samfunnsoppgaver og forvalter betydelige midler på vegne av fellesskapet. Virkemidlene er ment å nå ambisiøse klimamål. Statsråden peker også på at det «kan være vanskelig å stadfeste akkurat hvor stor effekten av Enova er». Det vises også til at enkelte satsinger er innenfor smale områder (slik som støtte til elektriske mopeder, tross lave salgstall), selv om disse utgjør ganske små utslipp.

Komiteen slutter seg med dette til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Framskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre, viser til svaret fra statsråden, der det pekes på at Enovas innsats er en av flere ordninger for å endre utslippene innen veitransporten.

Flertallet viser til at målet med denne undersøkelsen er begrenset til elektrifisering av veitransporten. Det ville vært interessant dersom Riksrevisjonen i sine kontroller av omstillingen innen veitransporten utvidet disse til også å gjelde andre energiformer enn bare elektrifiseringen.

Flertallet viser til Riksrevisjonens kritikk av bruken av øremerkede midler og aktivitetskrav og er enig i at en for utstrakt bruk av øremerking kan svekke Enovas effektivitet. Flertallet vil likevel påpeke at det iblant kan være gode grunner til å øremerke midler, for eksempel av hensyn til forutsigbarhet. Flertallet understreker også at Stortinget har full anledning til å benytte øremerking når det vedtas nye bevilgninger til Enova, og at det i noen tilfeller kan være slik at en øremerking er en forutsetning for at Enova tilføres midler for å oppnå bestemte politiske mål.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Riksrevisjonen kritiserer Enova for ikke å ha utnyttet mulighetene til å lage en effektiv

støtteordning for elektriske lastebiler. Disse medlemmer peker på at det i budsjettavtalen mellom Sosialistisk Venstreparti og regjeringspartiene for 2024 ble lagt inn en bevilgning på 285 mill. kroner til satsing på nullutslippslastebiler i Enova. Disse medlemmer forventer at denne bevilgningen vil sikre en langt raske og mer effektiv grønn omstilling av tungtransporten.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt merker seg at Riksrevisjonen både sier at øremerkede tilskudd og aktivitetskrav bør brukes for oppgaver som er utenfor rammen av styringsavtalen, og kritiserer at styringsavtalen inneholder øremerkede tilskudd til husholdningene, da denne ordningen ikke har fungert særlig godt.

Disse medlemmer er enige i at dagens styringsavtale er tvetydig ved at energieffektivisering er tatt ut av mandatet samtidig som Enova fortsatt skal gi tilskudd til energieffektivisering og er den eneste statlige aktøren som gir dette.

Disse medlemmer har forståelse for at Riksrevisjonens rapport i hovedsak dreier seg om innsatsen for å utvikle lavutslippsløsninger, og at rapporten ikke er en undersøkelse av innsatsen for energieffektivisering. Disse medlemmer mener at denne innsatsen bør undersøkes særskilt, da Norge ikke har klart å nå målene sine på dette området. Disse medlemmer vil understreke at det kan finnes flere grunner til at Enova ikke har klart å bruke opp de øremerkede midlene, og at det er vanskelig å dra noen konklusjoner fra Riksrevisjonens undersøkelse om dette foruten at innsatsen for energieffektivisering bør ha en klar forankring i mandatet til Enova om de skal ha ansvaret for dette.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:5 (2023–2024) – Enovas bidrag til teknologi- og markedsutvikling av lav- og nullutslippsløsninger – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 30. januar 2024

**Peter Frølich**

leder

**Carl I. Hagen**

ordfører





