

Energistyrelsen
Att.: vindogsoludbud@ens.dk
Jonas K. Sekamane jsks@ens.dk

Sendt via mail.

25.08.2020

Hørings svar på markedsdialog om udbudsbetingelser for det teknologineutrale udbud 2020

Wind Denmark støtter overgangen til en CfD-baseret udbudsmodel, men vil kraftigt advare imod den foreslåede udmøntning, som for markedsaktører er tæt på ubrugelig og derfor risikerer at bremse tempoet af og fordyre prisen for den grønne omstilling. Wind Denmark finder forskelsbehandlingen mellem vindmøller på land og hav urimelig og usaglig, hvorfor vi opfordrer til at udbudsvilkårene tages op til en fornyet drøftelse i forligskredsenr.

Wind Denmark takker for muligheden for at afgive høringssvar. Wind Denmark har på baggrund af en bred dialog med markedsaktører en række alvorlige kritikpunkter af udbudsbetingelserne med tilhørende anbefalinger til nødvendige rettelser som forudsætning for at udbudsbetingelserne bliver anvendelige. Vi indleder derfor høringssvaret med overordnede betragtninger om formålet med CfD-udbuddet efterfulgt af de konkrete forslag til ændringer.

Hvorfor CfD-udbud – Attraktiv, anvendelig eller ubrugelig?

Det er centralt at forligskredsen tager aktivt stilling til hvad der er formålet med at gennemføre de teknologineutrale udbud baseret på en CfD-model. Wind Denmark finder at det er i samfundets interesse at benytte en CfD-udbudsmodel der er *attraktiv* for investorer at træde ind i, som element i realiseringen af billige vindprojekter og dermed for i sidste ende at sikre at den grønne omstilling bliver så billig som muligt¹. Wind Denmark vil i den forbindelse påpege at der ikke er 'risiko' for at den af regeringen foreslåede CfD-model bliver '*for attraktiv*', da alle der kan finansiere og realisere deres projekt uden at skulle indgå i en kontrakt om indtægtsdeling med staten naturligt må forventes at gøre det.

¹ **Attraktive CfD-udbud billiggør den grønne omstilling og kan styrke landdistriktsudviklingen.** Wind Denmark mener at det vil være en fornuftig klimapolitik at udforme en CfD-model der er attraktiv at anvende for vind- og solprojekter i Danmark. Det skyldes at VE-projekter ved indgåelse af CfD-kontrakter med staten kan nedbringe investorriskoen og følgelig afkastkravet og dermed i sidste ende billiggøre produktionen af grøn energi. Jo billigere energiproduktion fra vind og sol jo flere projekter kan realiseres med tilhørende økonomisk begunstiggelse af lokalsamfund og jo billigere bliver i sidste ende hele den grønne omstilling mod de danske klimamål, ligesom de danske VE-ressourcer derved bliver mest muligt konkurrencedygtige ift. eksport af grøn energi til det øvrige Europa, hvad enten det er i form af grønne elektroner eller grønne molekyler (PtX-produkter). Politisk bør man derfor fra Folketingets side være interesseret i at ethvert vind- og solprojekt som har fået godkendelse af lokaldemokratiet i kommunerne kan indgå en CfD-kontrakt, der foruden at bidrage til billigst mulig grøn energi også som en positiv sideeffekt kan forventes at give indtægter til staten, som kan tildeles til landdistriktsudviklingsinitiativer i de lokalsamfund og kommuner som tager ansvar for den grønne omstilling.

Med CfD-modellen har forligskredsen med andre ord valgt en udbudsmodel der – forudsat meningsfulde udbudsbetingelser – kan give garanti for succes, set i forhold til udbygningen med landvind og sol:

- Hvis få deltager i udbuddet, er det en succes fordi det så er tegn på at vind- og solprojekter kan etableres med fuld elmarkedsrisiko eller via private PPA-kontrakter.
- Hvis modsat mange deltager i udbuddet, er det en succes fordi udbuddet så har sikret realisering af nødvendige vind- og solprojekter, som ellers ikke kunne finansieres med høj elpris-risiko. Samtidig kan staten forvente større indtægter jo flere CfD-kontrakter der indgås. Ingen vil byde ind på en kontrakt som må forventes at resultere i betaling til staten med minde det er strengt nødvendigt for projektrealisering.

I begge tilfælde har staten sparet et trecifret millionbeløn ift. fortsættelse af den hidtidige FPT-model, og vind og sol projekter vil ikke modtage én tilskudskrone mere end nødvendigt, og tilmed bidrage til statslige indtægter via CfD-kontrakternes indtægtsdeling som så at sige er den pris som vindmøllejejer betaler for at få en 'forsikring' mod et scenarie med lave elpriser.

MEN en sådan succesfuld model er dog ikke mulig medmindre udbudsbetingelserne er fastlagt hensigtsmæssigt. Uden meningsfulde udbudsbetingelser kan resultatet blive at VE-projekter hverken kan realiseres uden for udbud, eller vha. CfD-kontrakter. I så fald forsinkes og fordyres den grønne omstilling i Danmark.

Attraktive udbudsbetingelser eller ej så må der som minimum være bred enighed om at udbudsmodellen skal være *anvendelig* – for hvorfor ellers indgå politisk aftale om at gennemføre udbud i 2020 og 2021? Og det er grundlæggende her problemet opstår. Regeringen synes i sit forslag til udmøntning – herunder i det kortfattede og til dels mangelfulde notat herom til forligskredsen af 26. juni, som ifølge Wind Denmarks oplysninger ikke har været genstand for reel politisk drøftelse – så optaget af at CfD-modellen ikke må være attraktiv at der foreslås en model der slet ikke er *anvendelig*, men derimod *ubrugelig i praksis*.

Man kunne næsten få den tanke at modellen er udformet med det formål at gøre den så ubrugelig som muligt. Hvis det er regeringens ambition, så må man oplyse forligskredsen om denne hensigt med udbudsbetingelserne så forligskredsen kan drøfte og beslutte om de virkelig mener det er formålet med den valgte udbudsmodel, herunder om den foreslåede forskelsbehandling mellem vindmøller på hav og land er noget som man mener at kunne forklare og forsvare. Er forligskredsen af den opfattelse at lokalt forankrede projekter med den billigste teknologi vi har til rådighed som understøtter 70%-målsætningen skal have væsentligt ringere investeringsvilkår end havvind?

I det følgende gennemgås de alvorligste problemer med den foreslåede model og Wind Denmark kommer med anbefalinger til forbedringer.

1. Ubrugeligt: Et CfD-udbud med 'kollektivt udbetalingsloft' er som at købe en forsikring med ukendt dækningsgrad.

Formålet med en CfD-kontrakt er at du som byder skal kunne bruge den til at 'gå i banken' og få finansieret sit vind- eller solprojekt, hvis det ikke kan realiseres på markedsvilkår. Det kan man ikke med forslaget som det ligger nu. Skal det give mening kræver det ret elementært at den forsikring mod lave el-priser som man køber med indgåelsen af CfD-kontrakten rent faktisk også har en dækning som både vindmøllejejer og banken kan investere i tillid til.

Hvis man som foreslået i udbudsmaterialet anvender et udbetalingsloft på 600 mio. kr. som skal deles kollektivt mellem alle vindende projekter svarer det til at man køber en forsikring med ukendt dækningsgrad, da værdien af udbetalingsloftet for det enkelte projekt afhænger af hvor mange andre projekter der byder, til hvilken pris og med hvilken teknologi og hvor hurtig de nettilslutter og starter produktionen.

Wind Denmark anbefaler at udbetalingsloftets kollektive karakter ændres så loftet fikseres relativt til projektstørrelse på en enhedsværdi på 2,8 mio. kr. pr. MW landvindækvivalenter². Herved vil udbetalingsloftet på de i alt 600 mio. kr. imidlertid kunne komme til at udgøre en mængdebegrænsning der kan overrule 90%-kriteriet³ i tilfælde af mange bud som samlet set overstiger 215MW + 10 %. Wind Denmark finder at man ved alene at sikre en kapacitet på godt 200 MW via udbud gambler med tempoet i den grønne omstilling, idet Energistyrelsen i AF20 forudsætter at vind- og soludbygning på land er tæt på 500 MW landvindækvivalenter pr år de pågældende år. Forslaget fra regeringen baseres således på en antagelse om at knap 60% af udbygningen kan ske udenfor udbud. Er det en realistisk antagelse, og hvorfor ikke tilbyde brugbare CfD-kontrakter som sikkerhed for at udbygningstempoet opretholdes, når staten samtidig må forventes at tjene penge herpå? Derfor opfordrer Wind Denmark til at det besluttes at stillingtagen til hvorvidt man skal godkende flere indkomne bud i tilfælde hvor udbetalingsloftet på 600 mio. kr. vil blive overskredet overlades til forligskredsen⁴. Her kan forligskredsen så beslutte om man vil tilbyde at indgå flere kontrakter, som staten i parentes bemærket forventes at tjene penge på, og om man i den situation vil reducere finansieringsgraden af udbetalingsloftet eller finde yderligere finansiering. Wind Denmark påpeger, at det virker absurd, at der i forbindelse med etableringen af "energierne" ikke afsættes finansiering, baseret på en forventning om høje elpriser, mens man på den anden side her i det teknologineutrale udbud har langt billigere vindenergi på land med lokaldemokratisk opbakning fra kommunerne som begrænses af et udbetalingsloft med dertilhørende lavprisscenario som regeringen ikke selv tror på i forhold til "energierne"! Wind Denmark mener ikke der her er sammenhæng i hverken logik eller den politiske linje.

2. Budloft på 25 øre/kWh betyder i kombination med de øvrige foreslåede vilkår, at udbudsmodellen ikke er anvendelig

Budloftet på 25 øre/kWh er sat meget stramt – og er på helt uforståelig vis fastsat helt løst fra det faktum at det med klimaaftalen samtidig blev besluttet at fordyrer vind- og solprojekter via indfødningsstariffer og nettilskutningsafgift og forøgelse af betalingerne til grøn pulje og VE-Bonus. Budloftet betyder i kombination med de øvrige foreslåede udbudsbetingelser at modellen som den ligger vurderes som uanvendelig. Hertil kommer at der er tale om en uforklarlig og uforsvarlig forskelsbehandling mellem vindmøller på havet og på land – til trods for at udmøntningsforslaget overfor forligskredsen blev fremstillet som om det var udformet med Thor-udbuddet som skabelon.

² En enhedsværdi bør rimeligvis være 2,8 mio. kr. pr MW, da det samlede udbetalingsloft på 600 mio. kr. tager afsæt i 215 MW, da dette har været det gennemgående beregningstekniske tal i embedsværkets sagsfremstilling siden indgåelsen af energiaftalen 2018. Det skal dog bemærkes at tallet på 215 MW reelt aldrig har været genstand for en politisk drøftelse og beslutning, hvorfor dette tal ikke kan udlægges som et politisk ambitionsniveau.

³ En sådan mekanisme der sortere de dyreste bud fra har branchen selv anbefalet taget i anvendelse, men det var vel at mærke som en vej til at undgå en uambitiøs mængdebegrænsning på 215 MW og begrundet i ønsket om at sikre sund konkurrence uafhængigt af om der er mange eller få bydende projekter.

⁴ Da de 215 MW aldrig reelt har været genstand for politisk drøftelse og et folkevalgt mandat, og da der endnu ikke har været en politisk drøftelse af ambitionsniveauet for VE på land, vil det være passende at tage op i dette tilfælde

Wind Denmark mener der er behov for følgende ændringer for at udbudsmodellen med et budloft på 25 øre kan blive anvendeligt og rimelig:

2.1. Der må indføres ret til kompensation for tariffbetaling som for havvindparker.

At skulle afgive bud i 2020 uden viden om niveauet af en fremtidig indfødningsstarif fra 2023 giver investorusikkerhed med tilhørende risikopræmie og dermed dyrere projekter og højere budpriser. Det er en alvorlig og uholdbar mangel at udkast til udbudsbetingelser ikke adresserer dette. Wind Denmark anbefaler ret til kompensation/godtgørelse for evt. ny tariffbetaling for teknologineutrale udbud i lighed med havvindudbud hvor en sådan kompensation netop har været anvendt for at risikominimere og dermed billiggøre vindmølleparkerne mest muligt⁵. Det kan på forhånd afvises, at der skulle være noget gangbart argument for forskelsbehandlingen mellem Thor og vind og solprojekterne i det teknologineutrale udbud i 2020-21. At havvindmølleparken Thor ikke kan bygges andre steder og byderne derfor ikke har mulighed for at reagere på det prissignal med incitament til at placere anlægget ift. geografisk differentierede prissignaler gælder også for de VE-projekter på land som har gennemgået hele projektudviklingsfasen og opnået kommunal godkendelse, og således heller ikke kan 'flytte sig' efter geografiske prissignaler som lige så væsentligt slet ikke er kendt på budtidspunktet. Hvis ikke der indføres kompensation for tariffbetalinger som det gælder for havvind, må budloftet hæves svarende til niveauet for de forventede tariffudgifter. Et niveau, som regeringen og netselskaberne p.t. er de eneste der har en viden om, men som man ikke har kommunikeret til vindbranchen.

2.2. Et meget stramt budloft kræver et udbetalingsloft fra vindende byder til staten og/eller en kortere kontraktperiode.

Når man sætter et meget stramt budloft som ikke er indekseret til prisudviklingen men derimod er et budloft hvis værdi/niveau udhules af inflationen så bliver det uholdbart at der ikke er et udbetalingsloft for betalingerne fra vindende byder til staten og/eller en kortere kontraktperiode end 20 år. Wind Denmark anbefaler at der etableres symmetri i kontrakterne mellem byderne og staten så der opstilles et gensidigt udbetalingsloft på 2,8 mio. kr. pr. MW, herunder altså også et 'indbetalingsloft' fra VE-projekterne til staten på samlet set 600 mio. kr., sekundært at kontraktperioden forkortes til 10 år. Embedsværkets argument om at asymmetrien etableres for at CfD-udbuddet ikke bliver for attraktivt er, som det fremgår andets steds i dette høringssvar, helt uden føling med virkeligheden. Også på dette punkt er der tale om udbudsbetingelser der forskelsbehandler vindmøller på vand og land, da der for Thor anvendes 'indbetalingsloft' fra byder til staten som tilmed blot udgør 43% af statens udbetalingsloft overfor vindende byder. Ved ikke at gøre udbetalingsloftet symmetrisk, så der også gælder et udbetalingsloft for betalinger fra vindmøllejejer til staten i det teknologineutrale udbud, vil forslaget til udbudsbetingelser have den effekt at det øger 'prisen på forsikringen' og kan give højere budpriser og kræver et højere budloft for at give mening. Med et symmetrisk udbetalingsloft for både stat og vindmøllejejer, vil vindmøllejejer med et lavt bud få den sikkerhed som er påkrævet for

⁵ Havvind kompenseres for eventuelle tariffbetalinger. Det gælder i dag for havvind ifølge VE-loven og er indskrevet i udbudsbetingelserne for havvindmølleparker som Horns Rev 3, Kriegers Flak, ligesom Wind Denmark har fået stillet i udsigt at de samme vilkår vil komme til at gælde for Thor, som har budfrist ultimo 2021.

at sikre finansiering af projektet mod at man i en årrække forventeligt betaler et beløb tilbage til staten. Hvis vindmøllejer eksempelvis forventer at have betalt et sådant udbetalingsloftbeløb tilbage til staten på fx 10 år, kan han vælge at give et lavere bud, da investoren ikke behøver inflationskorrigeret sit bud op i samme omfang som hvis det er en 20-årig CfD-kontrakt uden udbetalingsloft for betalinger til staten.

Endvidere ønsker Wind Denmark at gentage opfordringen til at der forud for det teknologineutrale udbud i 2021 udarbejdes en justeret model som muliggør at havvindprojekter efter 'åben dør'-proceduren kan deltage og vinde CfD-kontrakt til trods for at de forventes at være dyrere end vind og solprojekter på land. Det muliggør forslaget til model for 2020 ikke.

3. Vigtigt at alene en del af produktionen og ikke nødvendigvis hele anlægget bør kunne opnå CfD-afregning

Da hele formålet med at skifte til en CfD-model er at staten deler en del af risikoen med investor og derfor tilbyder en forsikring mod lave elpriser som man kan 'gå i banken med', er der ingen grund til at opstille rigide krav om at en CfD-kontrakt skal indgås og gælde for "*hele den faktiske produktion af elektricitet produceret på anlæg omfattet af kontrakt om hybrid CfD*", hvor "*Et anlæg med én tilslutning til det danske kollektive elforsyningsnet anses for at være ét anlæg.*" jf. punkt 5.5 og 5.8. Det bør være muligt kun at byde ind på CfD-kontrakt med en del af et projekt, så det alene er en vis produktionsmængde pr år der 'forsikres' via CfD-afregning. Derfor noterer Wind Denmark sig med tilfredshed at det meget fornuftigt og væsentligt fremgår af punkt 5.11.2 at "*Hvis der nettilsluttes en større kapacitet (...), end den kapacitet der fremgår af kontrakt om hybrid CfD, vil der kun blive udbetalt pristillæg for en forholdsmæssig andel af den elproduktion fra den nettilsluttede kapacitet, som leveres til det danske kollektive elforsyningsnet.*" Ifølge punkt 5.11.2 kan man altså godt byde ind på en CfD-kontrakt med 20 MW selvom man installerer 40 MW. Da der er en diskrepans mellem punkt 5.11.2 hhv. punkt 5.5 og 5.8 beder Wind Denmark om at det i de endelige udbudsbetingelser præciseres at punkt 5.11.2 er gældende frem for 5.5. og 5.8.

4. Egenproducenter, herunder PtX bør ikke ekskluderes fra deltagelse i udbud

Det fremgår af punkt 5.1 at udbuddet ikke omfatter "*anlæg nettilsluttet i egen forbrugsinstallation.*". Wind Denmark finder dette meget u hensigtsmæssigt og ude af trit med den udvikling af energisystemet der følger af den grønne omstilling og som klimaftalen grundlæggende understøtter, som medfører en ny og vigtig rolle for egenproducenter i form af alt fra mindre projekter med varmepumper i fjernvarmen til industriel symbiose i erhvervszoner med PtX-industri, herunder i forbindelse med såkaldte landingzones for havvindmølleparker.

Med en moderniseret og fremtidssikret regulering, herunder en retvisende prissætning af tariffbetalinger på snitfladen mellem egenproducenten og det kollektive net, bliver egenproducenter til en ressource og potentiale for både energisystemet, dansk erhvervsliv og den grønne omstilling som helhed. Det gælder ikke mindst ift. den PtX-satsning, som der politisk er enighed om at Danmark skal satse på. Her vurderes egenproducenter at komme til at spille en væsentlig rolle som det også er afspejlet i Energinet's rapport "[PtX i Danmark før 2030](#)". Der er så at sige behov for at Danmark i klima- og energipolitikken 'lærer at elske sine egenproducenter', da de gør det muligt at udnytte mere fluktuerende vind og sol i en given elinfrastruktur end ellers muligt. Med egenproducenter i energierhvervszoner/landingzones kan vindenergien på en gang blive baseload-producent til elsektoren og brændstofproducent til transportsektoren.

Dette bør de CfD-baserede teknologineutrale udbud understøtte og derfor bør egenproducenter naturligvis kunne byde ind og vinde CfD-kontrakt for hele eller dele af den produktion som sælges på det kollektive net. Det må være staten uvedkommende om et vindende

projekt i det teknologineutrale udbud har en kapacitet hvis produktion enten nedreguleres (i tilfælde af 'overplantning' med et anlæg der har større kapacitet end udvekslingskapaciteten i nettilslutningspunktet) eller anvendes/konverteres som egenproducent. På samme vis forventes det at blive muligt at 'overplante' og etablere egetforbrug i forbindelse med udbud af Thor og Hesselø, uden at dette står i vejen for at produktionen leveret til nettet CfD-afregnes. Igen et eksempel på en uforklarlig forskelsbehandling mellem vindmøller på land og hav, hvis ikke udbudsvilkårene ændres.

5. CfD-udbud skal virke indtægtsstabiliserende frem for destabiliserende, hvorfor differenceafregningen bør ske på månedsbasis og ikke ud fra en årsbaseret referencepris

Som det fremgår af det illustrative eksempel i figuren nedenfor, kan den årsbaserede referencepris resultere i en periodeforskydning som forstærker udsving i indtægter for vindmøllelejer⁶.

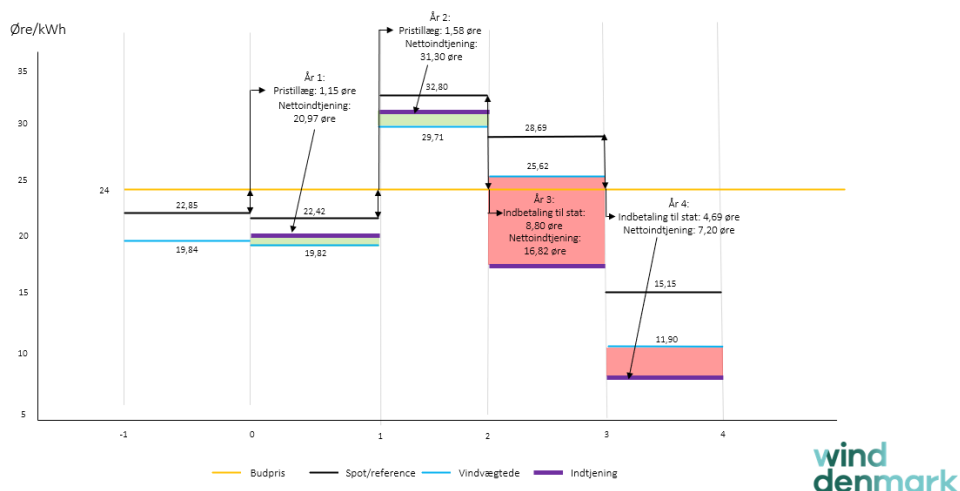
En af de centrale fordele ved en CfD-model er at skabe indtægtsstabilisering / 'revenue stabilisation'⁷ hvilket sikres time for time i en klassisk CfD, mens en hybridmodel nødvendigvis må benytte en referencepris som medfører en vis periodeforskydning i differenceafregningen. Wind Denmark anbefaler at man frem for en årsbaseret referencepris i stedet anvender en 'månedsvise glidende referencepris' for at mindske risikoen for store udsving i indtægter forstærket af CfD-modellen.

Det har stor betydning for VE-anlægssejer mens det er uden væsentlig betydning for staten, som er vandt til at afregne tusindvis af danske vindmøller på månedlig basis, hvorfor myndighederne selvfølgelig også kan håndtere det for det teknologineutrale udbud. Da afregningen alligevel sker på månedsbasis (dette bedes i øvrigt bekræftet, da det ikke fremgår klart af udbudsbetingelserne) gør det næppe nogen betydelig forskel for Energistyrelsen om differenceberegningen skal foretages månedsvist frem for årligt, ligesom udfordringerne ift. budgetlægningen i Finansministeriet er til at overse, da man heller ikke har på forhånd kendte udgifter til en lang række danske havvindmølleparker, herunder bl.a. Anholt, Horns Rev 3 og Kriegers Flak.

⁶ Som figuren, der anvender historiske DK1 priser, illustrerer så vil en CfD-afregning baseret på sidste års spotprismiddelværdi som reference kunne resultere i at vindmøllelejerens nettoindtjening (sammensat af indtjeningen i elmarkedet, svarende til den vindvægtede elpris, og det positive eller negative pristillæg fra CfD-afregningen) oplever endnu større udsving end de i forvejen vil være tilfælde med elmarkedet årlige udsving.

⁷ Fremhævet i meget international litteratur. Se eksempelvis rapporten "Cost of Capital Benefits of Revenue Stabilisation via a Contract for Difference", ARUP, 2018.

Illustration af hybrid CfD med årsbaseret spotprisreference



Øvrige elementer der bør klargøres i udbudsmaterialet:

- Det bør præciseres hvordan referenceprisen udregnes for så vidt angår formuleringen "vægtet med mængden".
- I punkt 5.8 bør det forklares bedre hvordan fordelingen af udbetalingsloftet kan siges at bassere sig på et "først til mølle princip".
- Generelt opfordrer Wind Denmark til at der i udkastet til udbudsbetlinger gennemskrives så det sikres at der anvendes en mere retvisende terminologi om karakteren af CfD-modellen, da det ikke er fyldestgørende at beskrive det som en støtteordning. Eksempelvis bør overskriften til punkt 5.5 ikke være "støtte for elektricitet" men i stedet "Differencekontrakt-afregnet elproduktion".

Wind Denmark er til rådighed for en uddybning af ovenstående.

Med venlig hilsen

Martin Risum Bøndergaard
mrb@winddenmark.dk
Wind Denmark