

Høringsnotat

Forslag til endringer i havenergilova og havenergilovforskrifta

1. Innleiing

Lov av 4. oktober 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova) gjev styresmaktene eit rettsleg rammeverk for forvaltninga av dei fornybare energiresursane til havs. Føremålet med lova er leggje til rette for utnytting av fornybare energiresursar til havs i samsvar med samfunnsmessige målsetjingar, og for at energianlegg blir planlagde, bygde og disponerte slik at omsynet til energiforsyning, miljø, tryggleik, næringsverksemd og andre interesser blir tekne vare på. Forvaltninga av dei fornybare energiresursane til havs kan bidra til å nå FN's bærekraftsmål.

Havenergilovforskrifta blei fastsett 12. juni 2020 ved kongeleg resolusjon, og sett i kraft frå 1. januar 2021. I høyringa av forslaget til forskrifta kom det innspel om at det kunne vore ønskeleg å fastsetje kriterium som kan nyttast til å skilje mellom prosjekt og aktørar der det er konkurranse om arealet. I og med at forslag om kriterium ikkje hadde vore på høyring, tok ikkje departementet inn slike føresegner i havenergilovforskrifta i fjor.

I gjeldande forskrift er det lagt opp til at ein konsesjonsprosess startar med at eit føretak som ønskjer å søke om konsesjon til eit energianlegg til havs, først sender inn ei melding til departementet med framlegg til eit prosjektspesifikt utgreiingsprogram. I dette høyringsnotatet foreslår departementet at det hovudsakleg skal vere departementet som tek initiativ til å starte konsesjonsprosessen.

Departementet foreslår ein prosess som inneber at departementet først skal dele område som er opna etter havenergilova § 2-2 inn i mindre område, og deretter lyse ut og invitere til konkurranse. Departementet kan sette krav om at dei aktørane som skal delta i konkurranse må vere prekvalifisert. Vinnaren av konkurranse om areal, får einerett til å sende inn og få handsama ei melding med framlegg til eit prosjektspesifikt utgreiingsprogram (heretter omtalt som melding) for det aktuelle området. Vedkommande vil deretter kunne gjennomføre utgreiingsprogrammet i tråd med det som er fastsett av departementet. Framlegget til utgreiingsprogram skal sendast på høyring. Vinnaren av konkurranse får også einerett til å søke om konsesjon. Denne eineretten vil i dette notatet bli omtale som retten til areal.

Departementet foreslår føresegner i forskrifta om at det kan krevjast vederlag for tildeling av område. Som hovudregel skal storleiken på vederlaget avgjerast ved auksjon. Dersom departementet tildeler område på grunnlag av andre objektive og ikkje-diskriminerande vilkår, kan departementet fastsette vederlaget.

Havenergilova § 3-3 gjev heimel for at departementet kan gje forskrifter om konsesjonssøknad og detaljplan, mellom anna om rett til å søke om konsesjon, inklusive prekvalifiseringsføresegner. Lova § 10-10 inneheld ei generell heimel for at Kongen kan gje forskrifter til gjennomføring og utfylling av lova og verkeområdet til lova, inklusive forskrifter som er nødvendige for å oppfylle Noreg sine internasjonale plikter. Lovendringa vil tydeleggjere heimelsgrunnlaget for dei foreslegne forskriftsendringane.

2. Gjeldande rett

Havenergilova skal leggje til rette for utnytting av fornybare energiresursar til havs i samsvar med samfunnsmessige målsetjingar. Prosjekt innan fornybar energi til havs må gi ei positiv samfunnsnytte på sikt for at det skal gjevast konsesjon. For at det skal kunne vere positiv samfunnsnytte må fordelane med tiltaket, som mellom anna inkluderer verdien av kraftproduksjonen, vere større enn ulempene for allmenne interesser.

I forskrifta som vart fastsett 12. juni 2020, vart det nærare presisert korleis konsesjonsprosessen skal vere. Mellom dei viktige omsyna som låg til grunn for utforminga av havenergilovforskrifta var ønsket

om ein likskap med konsesjonsprosessen for vindkraft på land, som samstundes tek omsyn til særtrekka ved energiprojekt som utviklast til havs. I motsetnad til på land tilhøyrar retten til å utnytte energiressursane til havs staten, jf. havenergilova § 1-3.

I gjeldande forskrift startar ein konsesjonsprosess med at eit føretak sender inn ei melding med framlegg til ei projektspesifikk utgreiingsprogram. Departementet sender framlegget til utgreiingsprogrammet på høyring før det blir fastsett. Dersom departementet fastset programmet for ei projektspesifikk utgreiingsprogram, gjeld dette for ein spesifisert del av eit opna område.

3. Trongen for endringar

Kostnadsutviklinga innan vindkraft til havs går raskt, og departementet merkar seg at det er stor interesse for dei to områda Utsira Nord og Sørlege Nordsjø II, som blei opna for konsesjonshandsaming 1. januar 2021. Det kan i framtida bli opna fleire område kor interessa for å utvikle fornybar energiproduksjon kan bli stor. Styresmaktene har også ei rolle i å vege ulike omsyn opp mot kvarandre når det gjeld bruken av areal. Det er difor behov for å tydeleggjere korleis tildeling av areal til fornybar energiproduksjon til havs skal skje.

Departementet gjorde det klart i høyringsnotatet frå 2019 at styresmaktene kan ha behov for styring med alle som melder si interesse når det blir opna for å søke om konsesjon. Det kan til dømes vere fleire søkarar i same tidsrom eller i same og nærliggande område. Det er difor ønskeleg å fastsetje reglar for prekvalifisering og økonomisk og kvalitativ konkurranse for vurdering av kven som eventuelt skal få gå vidare med prosjektet sitt.

Forslaget følgjer opp endringane departementet varsla i kgl. res. av 12. juni 2020 som fastsette havenergilovforskrifta.

4. Forslaget frå departementet

Departementet foreslår endringar i prosessen fram mot søknad om og tildeling av konsesjon innanfor eit område som er opna for utvikling av fornybar energiproduksjon til havs.

Departementet vil at konsesjonsprosessen i eit opna område som hovudregel skal starte med at departementet deler eit område som er opna etter havenergilova § 2-2 inn i fleire mindre område og fastset maksimal installert effekt for kvart einskild område. Deretter tek departementet initiativ, i ei utlysing, til at aktørane kan delta i ein konkurranse om areal.

Departementet foreslår at det kan krevjast vederlag for tildeling av areal. Som hovudregel skal det haldast ein økonomisk konkurranse der storleiken på vederlaget blir avgjort ved ein auksjon. Departementet kan også bestemme at eit område skal tildelast på grunnlag av andre objektive og ikkje-diskriminerande vilkår. I sistnemnde tilfelle kan departementet fastsetje storleiken på vederlaget.

Departementet foreslår også at for å vere med i ein økonomisk eller kvalitativ konkurranse, kan departementet krevje at føretaka først søker om å bli prekvalifisert. Avgjerd om prekvalifisering skal treffast og kunngjerast i samband med avgjerd om utlysing nemnt i avsnittet ovanfor. Prekvalifisering skal sikre at alle som deltek i konkurranse oppfyller krava i havenergilova § 3-5 første ledd, har tilfredsstillande teknisk kompetanse og finansiell kapasitet, og oppfyller relevante krav til helse, miljø og tryggleik. Departementet vil gje nærare føresegner om prosessane i utlysinga.

Det føretaket som vinn konkurransen om areal, blir som nemnd òg gjeve ein einerett til å få handsame melding og etter kvart levere konsesjonssøknad for eit prosjektområde. Dette området er då ikkje tilgjengeleg for andre aktørar som ønsker å utvikle eit prosjekt. Eineretten er tidsavgrensa.

Dersom melding eller søknad om konsesjon ikkje er innsendt innan bestemte tidsfristar, og departementet ikkje har gitt fristforlenging, fell retten til det tildelte området bort. Då kan departementet lyse ut området på nytt eller tildele området utan utlysing. Ved eventuelt avslag på konsesjon, kan departementet lyse ut området på nytt.

5. Merknadar til dei einskilde forslaga

Ny føresegn i havenergilova § 2-3

Med forslaget til ny føresegn i havenergilova § 2-3 vil departementet gjere det klart at hovudregelen er at eit eller fleire område innanfor eit opna område skal lysast ut og tildelast i konkurranse. Departementet kan i særlege tilfelle også tildele område etter søknad utan utlysing. Slike særlege tilfelle kan være tilfelle der nokon vil utvikle eit prosjekt og ingen har fatta interesse for eit område som har vore opna ei stund.

Det blir også klargjort at det kan krevjast vederlag for tildelinga. Forslaget inneber ei klargjering av at tildeling kan skje anten ved auksjon eller etter ei vurdering av andre objektive og ikkje-diskriminerande vilkår, eller ein kombinasjon. Dersom areal vert tildelt utan at dette vert gjort gjennom auksjon, kan departementet fastsette størrelsen på det vederlaget til den som får eineretten.

I tillegg går det fram at søkjarar må ha tilfredsstillande teknisk kompetanse og finansiell kapasitet, og oppfylle relevante krav til helse, miljø og tryggleik.

Framlegget klargjer at tildeling av areal gjev ein tidsavgrensa einerett til å gjennomføre ei prosjektspesifikk utgreiing, og deretter søkje om konsesjon for produksjonsanlegg innanfor det tildelte området.

Departementet kan fastsetje nærare reglar i forskrift eller enkeltvedtak, i tillegg til å setje vilkår for tildeling av areal.

Ny bokstav d i havenergilovforskrifta § 2

For å klargjere kva tildeling av areal inneber, gjer departementet framlegg om å definere uttrykket "arealtildeling" i byrjinga til energilovforskrifta. Forslaget seier at med arealtildeling er meint tildeling av eit område etter havenergilova § 2-3 og havenergilovforskrifta kapittel 2A nedanfor, som gjev ein tidsavgrensa einerett til å sende inn melding med forslag til prosjektspesifikt utgreiingsprogram, gjennomføre prosjektspesifikk konsekvensutgreiing, og deretter søke om konsesjon for produksjonsanlegg innanfor det aktuelle området.

Nytt kapittel 2A i havenergilovforskrifta om kvalifikasjonskrav og konkurranse

Ny §2a: Inndeling

Forslag til ny § 2a seier at departementet kan bestemme at område som er opna etter havenergilova § 2-2 skal delast inn i fleire mindre område. Departementet skal også bestemme maksimal installert effekt for kvart inndelt område. Inndeling, utstrekning og maksimal installert effekt for kvart område skal gå fram av utlysinga. Føremålet med føresegna er å leggje til rette for utnytting av område i samsvar med føresetnadene i opningsvedtaket, og å leggje til rette for konkurranse på like vilkår.

Ny 2b: Utlysing og tildeling

Forslag til ny § 2b første ledd seier at et opna område etter havenergilova § 2-2 normalt skal lysast ut og tildelast i konkurranse, men at departementet også kan tildele utan utlysing eller bestemme at utlysing først skal skje på eit seinare tidspunkt. Føresegna er meint å sikre at departementet kan styre utviklinga etter behov.

Forslag til ny 2b andre ledd slår fast at departementet kan krevje vederlag for arealtildeling. Dette gjeld både ved tildeling etter auksjon og etter objektive og ikkje-diskriminerande vilkår. Av tredje ledd følgjer at departementet avgjer tildelingsmåten, som skal gå fram av utlysinga. Ved tildeling på annan måte enn ved auksjon, fastset departementet storleiken på vederlaget. Andre og tredje ledd er meint å sikre at areal som hovudregel blir tildelt den aktøren som ser størst verdi, og at staten får ein andel i verdipotensialet. Samstundes sikrar føresegna fleksibilitet i situasjonar der auksjon er mindre eigna.

Departementet kan gje nærare føresegner om konkurransen i utlysinga, jf. fjerde ledd.

Departementet kan også setje vilkår for tildelinga, mellom anna om samordning av nettanlegg og nettilknytning. Føresegna er meint å sikre at departementet kan styre utviklinga når fleire anlegg blir bygde ut i nærleiken av kvarandre.

Ny § 2c: Kvalifikasjonskrav og prekvalifisering

Det fylgjer av ny § 2c første ledd at søkjarar må oppfylle krava i havenergilova § 3-5 fyrste ledd, ha tilfredsstillande teknisk kompetanse og finansiell kapasitet og oppfylle relevante krav til helse, miljø og tryggleik.

Etter havenergilova § 3-5 er det som hovudregel berre juridisk person som er stifta i medhald av norsk lovgjeving og registrert i Føretaksregisteret som kan bli tildelt konsesjon etter havenergilova. Føresegna inneber at dette kravet må vere oppfylt allereie ved tildeling av areal.

Dei andre kvalifikasjonskrava er meint å sikre at alle søkjarar oppfyller visse minstekrav. Ettersom tildeling av areal gjev einerett til seinare å søke konsesjon, er det naturleg at også desse kvalifikasjonskrava må vere oppfylt allereie ved tildeling av areal.

Forslag til ny § 2c andre ledd seier at departementet kan krevje at alle som skal delta i ein konkurranse må vere prekvalifisert på førehand. Slik prekvalifisering er naudsynt for å kunne tildele areal ved auksjon, men vil vere praktisk også elles.

Etter tredje ledd skal det i utlysinga setjast ein rimeleg frist for aktørane til å sende inn søknad om prekvalifisering. Dette skal sikre at alle interessantar får høve til å bli vurdert før konkurransen. Søknad om prekvalifisering skal gi departementet tilstrekkeleg informasjon til å vurdere at krava til ny § 2c fyrste ledd er oppfylt.

Ny § 2d: Rett til tildelt område

Sjølv om det er foreslått å definere uttrykket "arealtildeling" i havenergilovforskrifta § 2d, meiner departementet at rettsverknadene av arealtildelinga bør gå klart fram i ny § 2d. Framlegget slår fast at vinnaren av konkurransen får ein einerett til å sende melding med framlegg til eit prosjektspesifikt utgreiingsprogram i det aktuelle området til handsaming i departementet. Etter at ei slik utgreiing er gjennomført, har vinnaren einerett til å søke om konsesjon.

Forslaget i ny § 2d andre ledd fastslår at retten etter ny § 2b er tidsavgrensa. Melding med forslag til prosjektspesifikt utgreiingsprogram skal sendast inn til departementet seinast 6 veker etter tildelinga. Deretter følgjer konsesjonsprosessen dei fristane som i dag følgjer av

havenergilovforskrifta, blant anna at søknad om konsesjon vedlagt den gjennomførte prosjektspesifikke utgreiinga skal sendast inn til departementet seinast to år etter at departementet har fastsett utgreiingsprogrammet, jf. havenergilovforskrifta § 7 første ledd.

Dersom tidsfristane i havenergilovforskrifta ikkje blir haldne, og departementet ikkje har gjeve forlenga frist, seier forslaget til ny § 2d tredje ledd at retten til det tildelte området fell bort. Departementet kan då halde ny konkurranse eller opne tildele området utan utlysing.

Forslaget til ny § 2d fjerde ledd seier at tildelt areal og dei rettane det gjev, ikkje kan overførast utan samtykke frå departementet. Det trengst også samtykke for direkte eller indirekte overdraging av eigarinteresser i den juridiske eininga som er tildelt arealet.

Når det gjeld retten til å overdra rettar etter denne forskrifta, viser departementet også til førearbeida til havenergilova, der det går fram at ved ei eventuell overdraging av anlegget, vil ny eigar tre inn i gjeldande konsesjon og den tidsavgrensinga som følgjer av denne. Ny eigar må ha konsesjon etter §§ 3-1 eller 3-2, jf. Ot. prp. nr. 107 (2008-2009).

Endeleg seier forslag til ny § 2d siste ledd at havenergilova § 10-7 gjeld tilsvarande på tildeling av areal. Dette inneber at departementet kan trekke tilbake tildeling av areal dersom tildelinga er gitt på grunnlag av urette eller ufullstendige opplysningar.

Ny § 11 tredje ledd i havenergilovforskrifta om forlenging av frist for innsending av melding og forslag til prosjektspesifikk utgreiingsprogram

Som følgje av at departementet gjer framlegg om å fastsette en frist for innsending av melding og utgreiingsprogram i ny § 2d andre ledd, bør departementet også kunne forlenge fristen. Forslag til ny § 11 tredje ledd seier at departementet etter søknad kan forlenge fristen med inntil 6 veker av gongen.

6. Økonomiske og administrative konsekvensar

Det er viktig at konsesjonsprosessen gjev avgjerder som i størst mogleg grad oppfyller samfunnsmessige målsetjingar, jf. havenergilova § 1-1. Ei auksjonsbasert tilnærming vil gi kunne gi inntekter til staten som reflekterer verdien av å tildele arealet til fornybar energiproduksjon til havs.

Departementet meiner også at forslaget til endringar i havenergilovforskrifta vil gje ein meir føreseieleg konsesjonsprosess.

Vedlegg I

Forslag til endringar i havenergilova

I lov av 4. oktober 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs gjerast følgjande endringar:

Ny § 2-3 skal lyde:

§ 2-3 (Utlysing og tildeling av areal)

I

Eit eller fleire område innanfor område som er opna etter § 2-2 skal normalt lysast ut og tildelast i konkurranse. Departementet kan i særlege tilfelle også tildele område etter søknad utan utlysing. Det kan krevjast vederlag for tildelinga.

Ved utlysing avgjer departementet om tildeling skal skje ved auksjon eller etter ei vurdering av objektive og ikkje-diskriminerande vilkår, eller ein kombinasjon. Ved tildeling på anna måte enn ved auksjon, fastset departementet storleiken på vederlaget.

Søkjjarar må ha tilfredsstillande teknisk kompetanse og finansiell styrke, og oppfylle relevante krav til helse, miljø og tryggleik. Det kan også setjast andre objektive og ikkje-diskriminerande vilkår.

Den som får tildelt eit område får ein tidsavgrensa einerett til å gjennomføre ei prosjektspesifikk konsekvensutgreiing og å søkje om konsesjon etter § 3-1 for produksjonsanlegg innanfor det tildelte området.

Departementet kan fastsetje utfyllande reglar i forskrift eller enkeltvedtak. Departementet kan også sette vilkår for tildeling.

II

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset

Vedlegg II

Forslag til endringar i havenergilovforskrifta

Heimel: Fastsett med heimel i lov av 4. oktober 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs §§ 3-3, 3-5 og 10-10 [blir ny § 10-13]

I

I forskrift av 12. juni 2020 nr. 1192 til havenergilova (havenergilovforskrifta) gjerast følgjande endringar:

Ny bokstav d i § 2 skal lyde:

Med arealtildeling er meint tildeling av eit område etter havenergilova § 2-3 og denne forskrifta kapittel 2 A, som gjev ein tidsavgrensa einerett til å sende inn melding med forslag til prosjektspesifikt utgreiingsprogram, gjennomføre prosjektspesifikk konsekvensutgreiing, og deretter søke om konsesjon for produksjonsanlegg innanfor det aktuelle området.

Nytt kapittel 2 A skal lyde:

Kapittel 2A: Utlysing, tildeling og kvalifikasjonskrav

§ 2a: Inndeling

Departementet kan bestemme at område som er opna etter havenergilova § 2-2 skal delast inn i fleire mindre område. For område som blir lyste ut og tildelt i konkurranse, skal inndeling, utstrekning og maksimal installert effekt for kvart område gå fram av utlysinga.

§ 2b: Utlysing og tildeling av areal

Eit eller fleire område innanfor område som er opna etter havenergilova § 2-2 skal normalt lysast ut og tildelast i konkurranse. Departementet kan i særlege tilfelle også tildele område etter søknad utan utlysing. Departementet kan bestemme at eit område skal lysast ut først på eit seinare tidspunkt. Avgjerd om framgangsmåte skal treffast før departementet tek ei melding med framlegg til eit prosjektspesifikt utgreiingsprogram i det aktuelle området til handsaming.

Det kan krevjast vederlag for arealtildeling som gjev einerett til å gjennomføre ei prosjektspesifikk konsekvensutgreiing og å søkje om konsesjon. Ved tildeling på annan måte enn ved auksjon, fastset departementet storleiken på vederlaget.

Departementet avgjer om arealtildeling skal skje ved auksjon eller etter andre objektive og ikkje-diskriminerande vilkår, eller ein kombinasjon. Tildelingsmåten og vilkåra skal gå fram av utlysinga.

Departementet skal i utlysinga gje nærare føresegner om korleis konkurransen skal gjennomførast, mellom anna om frist for registrering, krav til dokumentasjon, bodgiving og fristar. Utlysinga skal kunngjerast i Norsk lysingsblad med ein rimeleg frist.

Ved arealtildeling etter auksjon skal tildeling skje til den som vann auksjonen i samsvar med utlysinga og dei reglane som departementet har fastsett for auksjonen. I andre tilfelle skal arealtildeling skje på grunnlag av ei heilskapleg vurdering av objektive og ikkje-diskriminerande vilkår i samsvar med utlysinga.

Departementet kan stille vilkår for arealtildeling, blant anna om samordna planlegging av nettanlegg og nettilknytning.

§ 2c: Kvalifikasjonskrav og prekvalifisering

Søklarar må oppfylle krava i havenergilova § 3-5 fyrste ledd, ha tilfredsstillande teknisk kompetanse og finansiell styrke, og oppfylle relevante krav til helse, miljø og tryggleik. Departementet kan fastsetje utfyllande reglar og andre objektive og ikkje-diskriminerande vilkår.

Departementet kan bestemme at berre søklarar som er prekvalifiserte får delta i ein utlyst konkurranse. Avgjerd om krav til prekvalifisering skal treffast i samband med avgjerd om utlysing etter § 2b fyrste ledd, og kunngjerast i Norsk lysingsblad seinast i samband med utlysinga.

Det skal setjast ein rimeleg frist for søknad om prekvalifisering. Søknaden skal innehalde dokumentasjon for at kvalifikasjonskrava er oppfylt og elles innehalde opplysningar og dokumentasjon som fastsett av departementet i kunngjeringa.

§ 2d: Rett til tildelt område

Den som får tildelt eit område etter § 2b får einerett til å sende inn og få handsama melding med forslag til prosjektspesifikt utgreiingsprogram etter § 3, gjennomføre eit prosjektspesifikt utgreiingsprogrammet som fastsett av departementet etter § 4, og deretter sende inn søknad om konsesjon etter § 7, for produksjonsanlegg innanfor det tildelte området.

Eineretten til område tildelt etter § 2b er tidsavgrensa. Melding med forslag til prosjektspesifikt utgreiingsprogram etter § 3 skal sendast inn til departementet seinast 6 veker etter tildelinga. Søknad om konsesjon vedlagt den gjennomførte prosjektspesifikke utgreiinga skal etter § 7 sendast inn til departementet seinast to år etter at departementet har fastsett utgreiingsprogrammet.

Dersom melding eller søknad om konsesjon ikkje er innsendt til departementet innan tidsfristane i leddet over, og departementet ikkje har gitt fristforlenging i samsvar med § 11, fell retten til det tildelte området bort. Departementet kan då lyse ut området på nytt eller tildele området utan utlysing.

Arealtildeing og dei rettane det gjev kan ikkje overdragast utan samtykke frå departementet. Det same gjeld ved direkte eller indirekte overdraging av eigarinteresser i den juridiske eininga som er tildelt arealet.

Havenergilova § 10-7 fyrste ledd skal gjelde tilsvarende for arealtildeling etter dette kapittel 2A.

§ 11 nytt tredje ledd skal lyde:

Etter søknad kan departementet forlenge fristen etter § 2d andre ledd for å sende inn melding med forslag til prosjektspesifikt utgreiingsprogram, med inntil 6 veker av gongen.

II

Forskrifta gjeld frå (...)