

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 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-987 059 729

DERES REF./DATO:

VÅR REF.:

STED/DATO:
Oslo, 20.08.2021

Statkrafts høringsuttalelse til veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs

Introduksjon

Havvind er en fornybarteknologi som vil spille en viktig rolle i avkarboniseringen av Europa. Andre land rundt Nordsjøen er i gang med en betydelig utvikling av fornybar kraft produsert fra havvind. EU har satt seg høye ambisjoner for havvind, og det ventes at solkraft, landbasert vind og havvind vil utgjøre de viktigste teknologiene for produksjon av kraft i Europa fremover. Dette kan bidra til at EU når sine klimamål og til utviklingen av nye grønne arbeidsplasser i Europa.

Norge har betydelig offshoreerfaring, sterke industrimiljøer og en fornybarnæring med dyp kraftmarkedsforståelse. Havvind kan derfor bli en sentral industri for Norge. Valgene man tar i denne første fasen vil ha betydning for videre utvikling av en lønnsom næring med industrielle ringvirkninger. Denne fasen vil også være vesentlig for å sikre en bærekraftig utvikling av havvind i samspill med andre næringer og brukere av havområdene.

Kraftnæringen er Norges mest produktive fastlandsnæring og skaper store verdier i den øvrige økonomien. Markedet er fundamentet for både næringens produktivitet og en effektiv utvikling av norsk energiforsyning. En balansert og markedsdrevet utvikling av kraftsystemet er med andre ord en forutsetning for en kostnadseffektiv omstilling av økonomien. Det vil derfor være sentralt å sikre at utviklingen av havvind skjer innenfor rammene av et velfungerende nordisk kraftmarked.

Statkraft er takknemlig for muligheten til å gi innspill tilveileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs. Statkrafts innspill vektlegger det vi ser på som fire kjerneområder:

1. Prekvalifisering, tildeling og bruk av auksjoner
2. Nettløsninger og hybridprosjekter
3. Beslutning om områder for havvindprosjekter
4. Konsesjonssystem og utvikling av prosjekter

Ytterligere kommentarer gis i kapitlet "Andre hensyn" til slutt.

Statkraft har inngått partnerskap med Aker Offshore Wind og bp for å utvikle et havvindprosjekt i Sørlige Nordsjø II (SNII). Partnerskapet kombinerer hvert av selskapenes sterke, tekniske ferdigheter og omfattende erfaring med energiprojekter offshore som dekker hele verdikjeden fra prosjektutvikling til produksjon og levering av havbasert energi til markedet.

1. Prekvalifisering, tildeling og bruk av auksjoner

Ifølge utkastet til veileder for havvind vil departementet tildele områder til havvindprosjekter i en totrinns prosess. Først gjennomføres en prekvalifisering av interesserte parter/konsortier, deretter en tildelingsprosess der noen konsortier gis en tidsbegrenset rett til å utvikle et prosjekt innenfor et angitt havområde.

Først og fremst er det behov for å avklare de relevante kriteriene for prekvalifisering. Vi mener at konsortier bør prekvalifiseres basert på deres samlede kompetanse og erfaring, og det er viktig at prosessen er transparent og baseres på objektive kriterier.

Stortingsmeldingen «Energi til arbeid» om langsiktig verdiskapning fra norske energiressurser (Meld. St. 36 (2020-2021)) antyder at på grunn av teknologisk umodenhet og kostnader, bør tildelingen av arealer på Utsira Nord være basert på en konkurranse om kvalitative kriterier, ikke en auksjon. Statkraft støtter dette forslaget. For SNII foreslår Stortingsmeldingen å gjennomføre en auksjon for å identifisere prosjektene med det beste potensialet for lønnsom prosjektutvikling. Statkraft mener imidlertid det er gode grunner til å legge kvalitative kriterier til grunn for arealtildeling også for SNII.

Særlig kan manglende klarhet om nettløsninger og markedsdesign svekke betingelsene for en velfungerende auksjon. Prosjektene er ikke kartlagt i detalj og det er også uklarheter knyttet til tilgjengelig areal. I Stortingsmeldingen brukes umodenheten i prosjektene som en begrunnelse til å velge auksjon. Vår klare oppfatning er at usikkerhetsmomenter og mangel på informasjon om viktige kostnads- og inntektsdrivere gjør at kvalitative kriterier er å foretrekke fremfor en auksjon.

På auksjonstidspunktet vil det sannsynligvis fortsatt være begrenset informasjon om sentrale forhold som nettløsninger og kostnad, markedsdesign, havbunnens beskaffenhet og miljøbegrensninger knyttet til prosjektene. Det finnes heller ikke noen sammenlignbare prosjekter i den norske delen av Nordsjøen. I sum vil det ikke ligge til rette for rasjonell budgivning, og budgivingen kan da i større grad avhenge av aktørenes risikoaksept. Dette vil ikke nødvendigvis være likestilt med evnen til å levere gode lønnsomme prosjekter med industrielle ringvirkninger. Det er også en fare for at noen aktører kan se på retten til å bygge ut som en opsjon, og med det følger en risiko for at prosjekter kan bli forsinket eller ikke bygges ut.

Det realistiske grunnlaget for lønnsomme prosjekter i denne innledende fasen av havvindutviklingen i Norge og SNII er hybridprosjekter. Som det også tas opp i Stortingsmeldingen er det juridiske og tekniske spørsmål rundt hybridprosjekter som trenger avklaring før det åpnes for slike prosjekter. Konkrete nettløsninger må også utformes, prosjekteres og vedtas, noe som er en tidkrevende og komplisert og dermed neppe vil kunne være avklart i forkant av en arealtildeling.

Noen land med betydelig utbygging av havvind har valgt å auksjonere utbyggingsrettigheter, men havvindsektoren i disse landene er typisk mer moden enn den er i Norge. Det er generelt sett større klarhet både på kostnads- og inntektssiden for havvindprosjekter. Vi er ikke kjent med at noen land har valgt auksjoner for de første havvindprosjektene som utvikles.

For å sikre målene er det vårt syn at tildeling for SNII bør være en konkurranse basert på kvalitative aspekter. Dette er ingen enkel prosess, men bør være gjennomførbart med riktig tilnærming. Uten en auksjon vil det heller ikke være en inntekt for staten fra vinnende bud fra potensielt lønnsomme prosjekter i SNII. Vi mener at fordeling av fortjeneste mellom utvikler og samfunn heller bør håndteres via skattesystemet, for eksempel kan grunnrenteskatt vurderes om lønnsomheten gir grunnlag for dette. Det er ellers viktig å få klarhet i hvordan skattesystemet for havvind skal være.

En konkurranse basert på kvalitative faktorer krever at relevante kriterier defineres først. Utgangspunktet må være å identifisere aktører med høy sannsynlighet for vellykket utvikling og leveranse av store og komplekse infrastrukturprosjekter. Sannsynlig og potensielt bidrag til utvikling av relevant industri og verdikjeder bør også gjenspeiles i kriteriene. Videre bør høye standarder innen helse, miljø og sikkerhet stå sentralt, samt kriterier for bærekraft. Vår vurdering er at ut over erfaring og kompetanse fra teknologi og prosjekter er dybdekunnskap om energimarkeder, inkludert kraftmarkeder, også er noe som bør vektlegges.

Statkraft foreslår at tildeling av prosjekter kan skje på bakgrunn av en samlet vurdering av følgende kriterier:

- Industriell kompetanse og finansiell kapasitet
- Realisme og kvalitet i overordnet prosjektplan og tidslinjer
- Kompetanse og erfaring fra leveranse av store prosjekter som utbygging av fornybar kraft, med lange konsesjons- og utviklingstider og håndtering av mange ulike interessenter.
- Potensial for og tilnærming til industrielle ringvirkninger, inkludert for verdikjeden
- Høy standard innen HMS og bærekraftige operasjoner
- Kompetanse og erfaring fra energimarkeder, inkludert kraftmarkeder
- Kapabiliteter innen forskning, innovasjon og teknologiutvikling

Prosjektplanen er et viktig element i vurderingen, men på grunn av usikkerheten rundt mange forhold i den tidlige fasen av prosjektet bør dette være en plan på overordnet nivå. En meget detaljert plan vil på dette stadiet ikke være relevant på grunn av usikkerheten om alt fra bunnforhold til nettløsninger. Det bør være fleksibilitet til å utvikle de finere detaljene i en plan på et senere tidspunkt.

Dersom departementet endelig konkluderer med at en auksjon bør være en del av tildelingskriteriene, bør det i forkant være nok tid til å avklare nettløsninger. Auksjonen bør også kombineres med en vurdering av kvalitative kriterier. Et tak på budnivå, i tråd med tilnærmingen i den nylige Scotwind-auksjonen i Storbritannia, bør også innføres.

2. Nettløsninger og hybridprosjekter

Utvikling av havvind i Norge er i stor grad drevet av ønsket om å utvikle en industri som kan konkurrere i europeisk og globalt marked, som på sikt kan bli meget stort. På lang sikt kan havvind også bidra til energiforsyning til det nordiske kraftmarkedet. Sammenlignet med mange andre områder for havvind i Europa er SNII langt fra land og på relativt dypt vann. Det finnes andre og mindre kostbare alternativer for ny kraftproduksjon i Norge og Norden.

Prosjekter på SNII som kobles kun til Norge via radiale forbindelser vil neppe være lønnsomme, hverken i bedriftsøkonomisk eller samfunnsøkonomisk forstand. Realisering av hybridprosjekter er derfor en forutsetning for en vellykket og lønnsom utvikling av SNII-prosjektene. Hybridforbindelser tilrettelegger for å bringe kraften til land i relevante markeder. I tillegg åpner det for samfunnsøkonomisk lønnsom kraftutveksling mellom markeder.

Vi mener den mest rasjonelle løsningen er at Statnett får systemansvar for offshorenettet ettersom det er synergier i å ha systemansvar både på land og til havs. Departementet foreslår i Stortingsmeldingen at utviklerne av havvindprosjekter skal både planlegge, utvikle og investere i nettløsningene. Vi støtter dette. I denne forbindelse bør andre aktører enn Statnett også kunne eie nettinfrastruktur, inkludert mellomlandsforbindelser. Selv om utviklere tar på seg ansvaret for nettoutvikling, er det viktig at systemoperatøren og myndighetene tilrettelegger for koordinering. For vellykket utvikling av nettet i Nordsjøen er det nødvendig med sterk koordinering mellom vindparker til havs, etterspørsel, nettet på land og systemansvarlige organer i de berørte landene. Det at SNII-området antagelig blir delt opp i to eller flere utviklingssoner øker også behovet for en sterk koordinering.

Bestemmelser om hvordan utviklere skal koordinere seg imellom, inkludert regler for håndtering av konflikter mellom utviklere rundt nettoutvikling, må etableres. Utviklerne bør fortsatt ha frihet til å velge fordelaktige nettløsninger sett fra et prosjektutviklingsperspektiv, så lenge disse er godt tilpasset den overordnede planleggingen fra Statnett.

Systemoperatøren må også ha en aktiv rolle i å utvikle nettet på land og planlegge for tidlige investeringer i nettforsterkninger for ikke å skape forsinkelser i utviklingen av prosjekter og nettløsninger.

Selv om en investering i transmisjonsnettet på land kanskje utløses av tilknytning av havvind, vil også mange kunder på land ha nytte av dette, særlig hvis vi tar hensyn til forventningen om økt elektrifisering på land. Forslag i veilederen om anleggsbidrag for kostnader i sentralnettet, bør derfor balanseres mot nytten kunder på land vil ha av nettet, jf. prinsippet om at kostnader belastes de som har størst nytte av infrastrukturen.

Offshore-nettet kan få inntekt, både regulert inntekt og inntekt fra kraftoverføring mellom områder med prisforskjell. Vi forutsetter at aktørene som bærer kostnaden for nettet også skal krediteres for disse inntektene.

Havvindprosjekter bør ikke ha formell prioritet til kapasitet i nettet, men bør delta i markedsløsningen på linje med andre markedsaktører. Det er viktig at både offshorenettet og landnettet utvikles med tilstrekkelig kapasitet for å unngå betydelige flaskehalser. Det er viktig at havvindparker har sterke forbindelser til de relevante markedene der det er etterspørsel etter kraft. Det er også viktig at regulatorisk usikkerhet som kan påvirke hybridprosjekter reduseres så mye som mulig.

EUs regelverk for infrastruktur (TEN-E) er planlagt revidert. Dette omhandler også offshore nett og inntekter fra flaskehals knyttet til dette. Det er viktig at Norge er godt knyttet opp til relevante prosesser på netregulering i EU så vel som i Storbritannia, da disse kan ha stor betydning for økonomien i havvindprosjekter.

3. Beslutning om områder for havvindprosjekter

De relevante områdene for utbygging av havvind er angitt i en kongelig resolusjon i juni 2020. Det ble også satt en kapasitet for utbygging på totalt 4,5 GW, 3 GW for SNII og 1,5 GW for Utsira Nord.

Vi støtter tilnærmingen om at det er en konkurranse om tildeling av forhåndsdefinerte områder, da i motsetning til at utviklere selv foreslår områder for prosjektene sine. Vi antar at bruk av forhåndsdefinerte områder vil gjøre tildelingen mindre kompleks og konfliktbasert.

Potensialet for havvind i norske havområder er stort, og de utpekte områdene ved SNII kan trolig bygges ut med betydelig mer kapasitet enn 3 GW. Statkraft støtter imidlertid kapasitetsgrensene for SNII som er satt for denne tildelingsrunden.

Vårt syn er at ytterligere utbygging bør skje i senere utbyggingstrinn og at man ikke øker kapasiteten på dette stadiet. Det er flere årsaker til dette. Vi mener dette vil forenkle nettutvikling og redusere risikoen for at utbyggingen drar ut i tid. Det øker også muligheten for å realisere lønnsomme prosjekter ettersom volumene sannsynligvis vil være bedre tilpasset utvikling i etterspørsel og infrastruktur. I tillegg forventer vi at kostnadene for havvindutbygging vil gå ned over tid, noe som kan bety betydelige innsparinger i senere runder relativt til denne første runden. Vi mener likevel at det bør være en viss fleksibilitet for å justere kapasiteten i konsesjonsfasen for å optimalisere prosjekter. Konsesjonsprosessen bør også vurdere utnyttelsen av områdene.

Det er nødvendig å sikre vesentlige stordriftsfordeler gjennom å begrense antall prosjekttildelinger. Relevant prosjektstørrelse bør vurderes i forhold til optimal bruk av transformatorstasjoner og annen vindparkinfrastruktur. For SNII anbefaler vi at to områder tildeles.

Myndighetene og utviklerne må sikre god bærekraftig utvikling av områdene i samspill med andre næringer. Prosjektene må selvsagt gjøre grundige konsekvensanalyser av tildelte områder. Mulige konflikter som kan identifiseres gjennom miljøkonsekvensanalysen som allerede er gjort (som gyteområder for Tobis) bør hensyntas før tildeling av områder. Det er viktig at områdene som til slutt tildeles er stor nok til at hele kapasiteten kan bygges ut på en fornuftig måte og med tilstrekkelig fleksibilitet. Regulatoren bør i den grad det er mulig ha som mål å unngå å allokere områder hvor det er konflikter.

4. Konsesjonssystem og utvikling av prosjekter

De ulike trinnene i prosessen fra å definere områder, konsesjon og prosjektutvikling er klart beskrevet i veiledningsdokumentet. Det er en lang prosess samlet sett, og det er grunn til å gjennomgå de forskjellige prosesstrinnene for å se om det kan gjøres forbedringer. Det er også viktig å vurdere om konsesjonsmyndigheten og de andre involverte institusjonene har tilstrekkelige ressurser. Vi vil også foreslå at man vurderer å gjennomføre prekvalifisering og tildelingsprosess parallelt. Dette fordi de til en viss grad vurderer de samme forholdene.

Vi vurderer det også slik at for noen av stegene i prosessen har utvikleren relativt kort tid på seg, mens tidslinjen for konsesjonsmyndighetene for noen steg virker rimelig sjenerøs. Vi mener derfor at frister for myndigheter og utviklere kan bli bedre balansert. Det er gitt to år til konsekvensutredningen, inkludert undersøkelser i konsesjonsområdet. Det kan være mulig å gjøre dette raskere. Noe av områdekartleggingen vil måtte gjøres over to sesonger (to år). Vi antar at det kan være mulig å gjøre den siste delen av slike undersøkelser parallelt med videre utvikling av prosjektet.

Det forutsettes tre år fra godkjenning av detaljplan til anlegget skal være bygget og driftsklart. Gitt omfanget og kompleksiteten til disse prosjektene, kan det være behov for mer tid. Med en generell frist på tre år bør det være mulig å få denne forlenget. Den økonomiske risikoen ved å starte f.eks. fabrikasjon av komponenter før detaljplanen blir godkjent, ligger i prosjektet.

5. Andre hensyn

Det er ikke klart hvordan utviklingsprosessen i to trinn påvirker mulighetene for merverdiavgiftsregistrering. Det er sannsynligvis behov for en avklaring eller justering av merverdiavgiftsbestemmelsene slik at utviklerkonsortiene kan forhåndsregistreres for merverdiavgift for utviklingsprosessen, og sikres fradragsrett for merverdiavgift. Statkraft mener det kan argumenteres for at forutsetningene for forhåndsregistrering er oppfylt i det et konsortium får tildelt en enerett til utvikling av et område. Regelverket bør klargjøres eller endres slike at muligheten for forhåndsregistrering er til stede allerede på tidspunkt for arealtildeling.

Flytende havvindprosjekter på Utsira Nord vil generelt trenge støtte for å realiseres. For å redusere eventuelle negative konsekvenser for det velfungerende nordiske kraftmarkedet, bør støtteordninger være begrenset til nødvendig volum og utformet slik at de er godt tilpasset markedet. En godt utformet og avgrenset 'CfD'-type regime, eller avgrenset støtte til investeringer fra Enova burde fungere godt sammen med kraftmarkedet.

Vi håper at innspillene våre er nyttige, og vi ser fram mot den videre prosessen og å bidra til utviklingen av havvind i Norge. Vi er tilgjengelig dersom det er ønskelig med ytterligere redegjørelse for grunnlaget for våre synspunkter.

Med vennlig hilsen
for Statkraft AS

Birgitte Ringstad Vartdal

Executive Vice President , European Wind and Solar