

Det kongelige Olje- og energidepartement
Postboks 8148 dep.

0033 OSLO

Enova SF
Abels gate 5
NO-7030 Trondheim

www.enova.no
tel 73 19 04 30
fax 73 19 04 31
post@enova.no

org.nr. 983609155
bank 4200 20 86187

Dato:
17.04.2009

Vår ref:
09/145-2/JMU

Deres ref:
08/00549-7

Arkivkode:
N1-AN, N2-AAHØR, N3-
UTRD3

Høringsuttalelse om ny Havenergilov

1. Innledning og generelle kommentarer

Enova er positiv til at det legges fram forslag til lov om fornybar energiproduksjon til havs (Havenergiloven), som vil være et viktig element i de framtidige rammevilkårene for produksjon av fornybar kraft. Det må forventes at den globale etterspørselen etter fornybar kraft vil øke på lang sikt, og at det blir ønskelig å ta i bruk havenergiressursene for å imøtekomme denne etterspørselen.

Enova har ikke vesentlige innvendinger til selve lovforslagets innhold og utforming. Vi registrerer at forslaget har likhetstrekk med tilsvarende lovgivning for petroleumsvirksomheten. Dette antas å være både rasjonelt og naturlig, men vi er usikre på om dette gir en hensiktsmessig utforming i forhold til problemstillingene loven skal regulere.

I tillegg til noen få bemerkninger og spørsmål til det foreliggende lovforslaget ønsker Enova å peke på en del problemstillinger som har nær tilknytning til framtidig politikk og virkemiddelbruk for utnyttelse av havenergi. Vi mener det er vanskelig å vurdere lovforslagets omfang og utforming uten samtidig å drøfte aktuelle energi- og næringspolitiske målsettinger og muligheter. Vi er videre opptatt av hvilke implikasjoner loven kan få for Enovas virksomhet og resultatoppgåelse.

2. Lovens virkeområde og målsetting

Enova mener lovforslaget vil være et viktig element i utviklingen av framtidig norsk energipolitikk. Det bør imidlertid bemerkes at lovforslaget fremstår som ganske løsrevet fra dagens energiomleggingspolitikk. Resultatene fra en eventuell storsatsning på havenergi vil tidligst kunne høstes etter 2020. Som et ledd i utarbeidelsen av lovforslaget, ser Enova det som hensiktsmessig å samtidig konkretisere de norske målsettingene for energiomleggingspolitikken frem mot 2020.

Det er beregnet et teoretisk havenergipotensiiale i norsk territorium på ca 14000 TWh, hvorav storparten er basert på utnyttelse av vindenergi. Hvorvidt disse ressursene kan utnyttes til dekning av norsk og/eller internasjonal etterspørsel etter elektrisk energi, er i stor grad et politisk spørsmål, og det er et tema med problemstillinger som kan ha svært lang tidshorisont.

Det kan skisseres flere scenarier for framtidig utbygging av offshore energiproduksjon, og behovet for lovregulering og økonomiske virkemidler er svært avhengig av hvilke scenarier som legges til grunn. En grov beskrivelse av framtidig utbygginger kan være:

- Testanlegg, pilotanlegg og andre anlegg for utvikling av teknologi og kompetanse
- Anlegg for kraftforsyning til olje- og gassinstallasjoner
- Anlegg for dekning av innenlands framtidig kraftbehov
- Anlegg for produksjon av kraft til det europeiske markedet

Disse ulike scenariene setter ulike krav til lovregulering og økonomiske virkemidler, og de har forskjellig tidshorisont. Størrelse, lokalisering og teknologivalg vil variere, og konsekvensene vil også være svært uensartet.

EUs fornybardirektiv kan medføre at Norge må forplikte seg til å produsere betydelig mer fornybar kraft enn det som kreves for å dekke innenlands behov. Direktivet vil samtidig kunne skape en etterspørselsøkning etter norsk fornybar energi. Direktivet har imidlertid en tidshorisont frem mot 2020. Utnyttelse av norsk havenergi vil derfor ikke utgjøre en sentral del av dette. For oppfyllelse av målene i fornybardirektivet vil biodrivstoff (evt. elbiler), vannkraft, landbasert vindkraft, fjernvarme og energieffektivisering være de viktigste tiltakene. Gjennom koblingen mellom europeisk etterspørsel etter grønn energi og tilgangen på norske fornybare energiresurser, gir direktivet sterke insentiver for Norge til å overoppfylle sine målsettinger frem mot 2020. Parallelt med dette mener Enova at det pr i dag ikke er gjort tilstrekkelige vurderinger av potensialet for den fremtidige etterspørselen etter norsk havenergi etter 2020.

Loven er bygd opp og utformet som om utnyttelse av havenergi er en tilnærmet kommersiell og lønnsom virksomhet. Dette antas å være langt fra virkeligheten i mange år framover. I de første årene antas det at utbygging av havenergianlegg primært vil være bygging av testanlegg, pilotanlegg og anlegg med begrenset kapasitet for å utvikle og forbedre teknologi og kompetanse. Europeisk etterspørsel etter norsk havenergi fordrer at Norge evner å levere kraft til en lavere pris enn alternativkostnaden for de respektive landene. Denne alternativkostnaden vil avhenge av bl.a. reduserte klimautslipp, sysselsetting og forsyningssikkerhet. I lys av dette burde Norges framtidige rolle i Europas energipolitikk vært bedre avklart før det kan konkluderes med om lovteksten er hensiktsmessig utformet. For å utvikle havbasert energiproduksjon må det, i tillegg til lovgivning og statlig styringssystemer, defineres mål og ambisjoner. Så lenge dette mangler vil loven ha begrenset praktisk betydning.

De politiske målene er for tiden uklare, og det er derfor også usikkert om og i hvilken grad den foreslåtte loven vil komme til anvendelse. Det er neppe sannsynlig at den vil få vesentlig innflytelse på utnyttelsen av havenergi de nærmeste 5-10 år. Det kan imidlertid være viktig og formålstjenlig å anvende lovens unntaksbestemmelser for å komme i gang med en eventuell utbygging av energiproduksjon. Dette kan for eksempel være testanlegg for vindkraft til havs og vindkraftanlegg knyttet til offshore petroleumsinstallasjoner.

3. Lovforslagets betydning for Enovas virksomhet

I avtale mellom Olje- og Energidepartementet og Enova er det fastsatt et delmål på 3 TWh vindkraft som skal være kontraktsfestet innen utgangen av 2010. Enovas virkemidler er regulert gjennom vedtektene for Energifondet og notifiseringen i ESA. Dette er neppe en støtteordning som vil være den mest hensiktsmessige hvis det skal gjennomføres storstilt utbygging av energiresurser til havs, og det er derfor vanskelig å foreta en direkte evaluering av lovforslagets utforming opp mot dagens norske vedtatte energipolitikk og statlige virkemidler.

På kort og mellomlang sikt (5-10 år) kan imidlertid Energifondets virkemidler være godt egnet til å støtte teknologiutvikling og dermed være et viktig element i startfasen for utnyttelse av havenergi.

Lovforslaget er svært fleksibelt og legger til rette for stor statlig frihet til å iverksette virkemidler og vedta forskrifter. Dette er selvsagt positivt og nødvendig, men skaper tilsvarende usikkerhet omkring Enovas rammebetingelser for å bidra til økt produksjon av fornybar kraft.

I perioden fra 2010 til 2020 vil det være et behov for teknologiutvikling gjennom bygging og drift av testanlegg og pilotanlegg. Teknologi for transport og bygging og for infrastruktur må også utvikles. Det er viktig at Havenergiloven utformes slik at den ikke legger unødige eller utilsiktede hindringer for disse aktivitetene som må komme før en kommersiell utbygging kan skje.

I den kommende tiårsperioden kan Enova ha behov for å få gjennomført teknologikonkurranser og få avsatt områder for uttesting av teknologi og systemløsninger. I denne fasen er det bl.a viktig å finne lokaliseringer som er godt egnet i forhold til infrastruktur, adkomst mv som er viktig i en utviklingsfase men som har mindre betydning i en eventuell fullskala utbygging.

Vi er usikre på om lovforslaget i tilstrekkelig grad vil ivareta behovene for det som må prioriteres i de nærmeste årene fram mot en mulig storskala utnyttelse av havenergi.

4. Kommentarer til innhold og prinsipper

4.1. Geografisk avgrensning

Loven foreslås å komme til anvendelse utenfor grunnlinjene. Det er betydelige havområder som ligger innenfor grunnlinjene, og nettopp disse områdene antas å være spesielt interessante med sikte på å bygge bunnfaste vindkraftanlegg. Aktuelle havenergi prosjekter kan dermed bli underlagt ulike lovregimer, og enkelte prosjekter må forventes å bli lokalisert slik at de dekker områder både utenfor og innenfor grunnlinjene.

Hvis regimet for utbygging av anlegg blir vesentlig strengere eller mer kostnadskrevenende i henhold til havenergiloven vil dette føre til et ekstra press på utbygging innenfor grunnlinjene. Dette kan være uheldig og kompliserende.

4.2. Åpning av arealer

Det foreslås å legge til grunn samme metode for oppstart som i petroleumsvirksomheten ved å åpne for leting / prosjektering i angitte blokker / arealer. Dette kan være en naturlig analogi, men det er vesentlig forskjell på å tillate leteboring og å starte prosjektering og planlegging.

Utbygginger med tanke på leveranse til utlandet, leveranse til olje- og gassanlegg eller leveranse til innenlands marked kan representere tre ulike typer areal. Arealer med høy relevans for leveranse til innenlands marked kan være arealer ved grunnlinjene og der attraktive utbyggingsareal (teknologisk og økonomisk) også ligger innenfor grunnlinjene. Omfanget av behov for forundersøkelser og konsekvensutredninger knyttet til åpningen av et areal kan bli påvirket av arealets egenskaper. Det vil tidlig bli et behov for en klargjøring av grunnlag for valg av areal, og samordning mellom nytt og eksisterende lovverk der arealer dekket av ny lov vil komme delvis i overlapp med eksisterende lovverk.

Det gis åpning for unntak i enkelte tilfeller fra reglene for åpning av areal. Et slikt unntak bør også kunne anvendes for mindre anlegg uten særlig begrensning i varighet slik at det også gir rom for testprosjekter der det planlegges drift over

lengre tid. Dette vil gi en åpning også for testprosjekter med utprøving av nye løsninger for for eksempel fundamenter, understell, eller marine operasjoner uten at det nødvendigvis impliserer begrenset varighet

Beslutningsprosessen fram til åpning av et areal er ikke klarlagt. Hvilke utredninger må foreligge før et areal åpnes, og hvordan skal kostnadene med disse utredningene dekkes. Skal Staten ta initiativ til slike utredninger og dekke kostnadene fram til det vedtas å åpne arealet? Hvis det forventes at potensielle utbyggere skal bekoste dette må de for det første gis tillatelse til å starte slike utredninger, og det må sannsynligvis innføres refusjonsordninger hvis utbyggingskonsesjon senere blir gitt til andre aktører

Det er ikke angitt hvilken størrelse som kan være aktuelt for et areal som vedtas åpnet. Hvis dette er områder som samsvarer med blokk-tildeling i petroleumsvirksomheten, kan det være plass til flere utbyggingsprosjekter i samme areal. Dette må beskrives bedre i loven eller i tilhørende forskrifter. Som en kuriositet kan vi gjengi at en beregning av arealbehovet for utbygging av for eksempel 20 TWh vindkraft til havs viser et areal på ca 500 kvadratkilometer (20 x 25 km). Dette er en svært liten del av de norske havområdene og beregningen viser at det neppe er behov for å åpne svært mange områder.

4.3 Erstatning til norske fiskere

Opplegget for støtte til norske fiskere ser ut til å være basert på de samme prinsipper som i petroleumslovgivningen. Dette antas å være et en god løsning, men kan føre til konsekvenser for eventuelle tilsvarende forhold innenfor grunnlinjene. Det må forventes at det vil bli fremmet krav om samme erstatningsregler uansett lokalisering.

4.4 Lovens unntaksbestemmelser

Hvis loven i store trekk blir vedtatt i samsvar med det foreliggende forslag, blir det viktig å sørge for at forskrifter og unntaksbestemmelser utformes slik at de spesielle hensyn som er knyttet til oppstartaktiviteter og teknologiutvikling ikke hindres unødige eller utilsiktet.

Det er ikke usannsynlig at aktiviteter i utnyttelse av havenergi de første årene vil bli vedtatt og iverksatt med hjemmel i unntaksbestemmelser, og utformingen av disse blir derfor svært viktig på kort sikt.

Som tidligere nevnt er det i lovforslaget gitt åpning for unntak i enkelte tilfeller fra reglene for åpning av areal. Et slikt unntak bør også kunne anvendes for mindre anlegg uten særlig begrensning i varighet slik at det også gir rom for testprosjekter der det planlegges drift over lengre tid. Dette vil gi en åpning også for testprosjekter med utprøving av nye løsninger for for eksempel fundamenter, understell, eller marine operasjoner uten at det nødvendigvis impliserer begrenset varighet. På dette punkt bør unntaksmulighetene etter vår mening være større enn det som er foreslått.

5. Avslutningskommentar

Lovforslaget forutsetter at det utarbeides forskrifter på en rekke punkter. Innhold og utforming av disse forskriftene vil i stor grad avgjøre om de praktiske problemstillingene vi har påpekt vil finne gode løsninger.

Vi ser et potensielt problem i at det legges opp til ulike lovreguleringer for anlegg innenfor eller utenfor grunnlinjene. En felles lov for all offshore energiproduksjon bør vurderes.

Vi kan ikke se at den foreslåtte lovteksten legger unødvendige eller utilsiktede begrensninger på de ulike scenarier for utbygging av havenergiproduksjon, og at den heller ikke vil ha begrensende innvirkning på framtidig politisk ambisjonsnivå for utnyttelse av havenergi. Lovforslaget er i dette henseende et godt utgangspunkt for framtidige aktiviteter knyttet til de store ressursene som loven omfatter.

Enova er klar over at lovforslaget utgjør bare ett av flere forhold som OED arbeider med for å legge til rette for å utnytte havenergi. De tre punktene i Stortingsflertallets konklusjon i behandlingen av St.meld nr 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk må bearbeides parallelt for å utvikle en nasjonal strategi for havenergi. Enova er positiv til denne arbeidsformen og håper å kunne bidra med synspunkter og faktainformasjon hvis dette er ønskelig.

Med vennlig hilsen
Enova SF



Nils Kristian Nakstad

Administrerende direktør



Øyvind Leistað

Avdelingsdirektør