



Norges
vassdrags- og
energidirektorat

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
/ -	
DATO 23 APR. 2009	
AN	EKSP.

Middelthuns gate 29

Postboks 5091, Majorstuen
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no

Org.nr.:
NO 970 205 039 MVA
Bankkonto:
7694 05 08971

Vår dato: 20.04.2009

Vår ref.: NVE 200900414-6 aj/aclb

Arkiv: 008

Deres dato: 13.02.2009

Deres ref.: 08/00549-7

Saksbehandler:
Erlend Borgli
22 95 92 75

Høringsuttalelse - Utkast til lov om fornybar energiproduksjon til havs

Det vises til høringsbrev fra Olje- og Energidepartementet av 13.02.2009.

Om lovforslaget generelt

Lovforslaget skal gi det rettslige rammeverket for å gi konsesjoner og på annen måte regulere forhold knyttet til planlegging, utbygging, drift og nedlegging av anlegg for produksjon av fornybar energi og anlegg for omforming og overføring av elektrisk energi til havs.

Det henvises blant annet til lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.(energiloven) som har konsesjonsordninger for energianlegg i §§ 3-1 og 3-2.

Lovforslaget fastsetter konsesjonsplikt for å bygge og drive anlegg for fornybar energiproduksjon og anlegg for omforming og overføring av elektrisk energi til havs. I konsesjon kan det stilles vilkår som ivaretar hensynet til rasjonell energiforsyning, miljø, sikkerhet, næringsvirksomhet og andre interesser ved utbygging, drift og nedlegging av slike anlegg. Lovforslaget inneholder også andre bestemmelser som ivaretar disse hensyn.

Lovforslaget inneholder bestemmelser om systemansvar som skal ivareta den løpende driften av et fremtidig offshore kraftsystem.

I arbeidet med lovutkastet har departementet vurdert bestemmelser om den økonomiske regulering av produksjon, overføring og omsetning av elektrisk energi, herunder regelverk knyttet til nettregulering, markedsplass, funksjonelt og selskapsmessig skille mellom produsent og nettoperatør, kraftforsyningsberedskap mv. NVE mener at det i lovutkastet også bør henvises til energilovens kapittel 6 *Beredskap*.

Virkeområdet for energiloven og lovforslaget møtes ved grunnlinjen. Lovene vil derfor i utgangspunktet ikke ha overlappende virkeområde. Nettanlegg og produksjonsanlegg som krysser grunnlinjen omfattes av begge lovverk.

Hensynet til sikkerhet og beredskap er uavhengig av hvordan anlegget er plassert i forhold til grunnlinjen. Når bestemmelsene om beredskap skal utarbeides, må det legges til rette for gjennomgående krav som er relatert til anlegget og ikke til geografi.

NVE mener at det på sikt kan utvikles produksjon og nettsystemer som kan bli av stor betydning for forsyningssikkerheten på land og NVE bør derfor bli involvert i arbeidet med nærmere utredninger for å utarbeide forskrifter. Bla gjelder dette kraftforsyningsberedskap og systemansvar.

NVE har allerede gitt konsesjon (Havsul I) og mottatt flere meldinger for vindkraftprosjekter utenfor grunnlinjen. NVE mener det er viktig at loven trer i kraft så raskt som mulig. Dette er viktig både for motivasjon og for forutberegnlighet for utbyggere. Lovforslaget legger opp til at flere forskrifter må utarbeides. I praksis vil det ta tid før et forskriftsverk er på plass. Om man forespeiler seg et operativt lovverk ved vedtakelse er det nødvendig at det blir gitt en nærmere avklaring på hvordan man skal behandle saker i tiden etter vedtakelse av loven og frem til et forskriftsverk er på plass.

Ut i fra et energiforvaltningsperspektiv er det essensielt hvilke områder som åpnes til hvilken tid. Det vil si forarbeidet for valg av hvilke områder som skal åpnes og hvilke områder som skal åpnes først, er viktig og legger grunnlaget for energiforvaltningen i norske havområder. Dette må bli en avveining mot tidsaspektet kommentert i forrige punkt da det er viktig å bruke tid på utvelgelsen slik at nødvendige helhetsbetraktninger, undersøkelser og samspill med andre interessenter i området gis den tiden det krever. Både med tanke på valg av gode siter for vindkraftproduksjon samt minimering av interessekonflikter og miljøpåvirkning, er faglig god begrunnet arealplanlegging av stor betydning.

For å sikre en effektiv håndtering av konkrete prosjekter, mener NVE at det på et relativt tidlig tidspunkt må avklares hvem som etter loven skal være operativ myndighet og stå for det praktiske arbeid, både når det gjelder myndighetenes kartlegging og i behandlingen av enkeltsaker.

NVE oppfatter utkastet slik at loven vil gjelde også for nye nettanlegg til andre land eller til plattformer som etableres før eventuelle søknader om vindkraftverk framlegges. Dette spørsmålet bør omtales nærmere i forarbeidene for å klargjøre rammene for aktuelle aktører. Det bør også vurderes om det kan være behov for eksplisitte regler om tredjepartsadgang. Det er også ønskelig med en omtale av hvordan eventuell begrenset nettkapasitet på land skal håndteres i relasjon til vindkraft til havs.

Innspill til videre forskriftsarbeid.

NVE vil i denne sammenhengen vise til andre forskrifter som gjelder innenfor energilovens virkeområde på land; bla forskrift om leveringskvalitet og forskrift om rasjonering. Deler av disse forskriftene vil være relevante for energianlegg som omfattes av det nye lovforslaget hvis anleggene skal kobles sammen landbaserte anlegg. Hjemler for bestemmelser innen disse områdene må inkluderes i det videre arbeidet.

Forskrift om energiplanlegging - kapittel 2 kraftsystemutredninger, beskriver krav til langsiktig kraftsystemplanlegging på land. I forskriftens § 7 fastslås det at alle som har konsesjon etter energiloven plikter å delta/gi opplysninger til dette arbeidet. I tilfeller hvor energianlegg etter havenergiloven har tilknytning til land så bør dette kravet også gjelde dem. Endringer i kraftsystemet offshore vil ha konsekvenser for hvordan systemet på land skal planlegges og dette må reflekteres gjennom lov eller forskrifter relatert til energiplanlegging.

Til de enkelte punkter i lovforslaget:**Kapittel 1, Innledende bestemmelser**

Gjennom lovforslaget ønsker departementet å legge til rette for utvikling av ny fornybar produksjon til havs og ha samfunnsmessig kontroll med arealbruk og produksjons- og overføringsanlegg. Denne loven har dermed ikke den samme overordnede målsetningen om at tiltak skal være ”samfunnsmessig rasjonell” slik energiloven har. I stedet er formålet at loven skal legge til rette for ”utnyttelse av fornybare energiressurser til havs i samsvar med samfunnsmessige målsetninger”. I merknadskapittelet er det spesifisert at disse målsetningene må defineres gjennom overordnede politiske prioriteringer.

NVE finner formålsformuleringen vidtfavnende. Ettersom lovutkastet ikke angir noe mer spesifikt konsesjonskriterium kan det bli problematisk å konsesjonsbehandle for eksempel konkurrerende tiltak. Det ønskes derfor en nærmere presisering av hvilke hensyn som kan vektlegges i konsesjonsbehandlingen. En nærmere presisering vil kunne gjøre konsesjonsbehandlingen mer effektiv og samtidig sikre en større grad av forutberegnlighet både for utbyggere og andre berørte.

Videre kan det være en mulighet for konflikt mellom anlegg vurdert etter energiloven og etter havenergiloven. Dette vil kunne være i tilfeller hvor det er konflikter knyttet til konkurranse om de samme ressursene, eksempelvis knapp nettkapasitet for innmating i et nettområde. I en slik situasjon vil det vært viktig at konsesjonsbehandling etter de to lovene kan koordineres og at det foreligger klare føringer for hvilke prioriteringskriterier som gjelder.

Loven regulerer planlegging, utbygging, drift og nedleggelse av anlegg. En stiller spørsmål ved om det også skal kreves spesiell kompetanse for å eie slike anlegg.

Kapittel 2, Planlegging

Lovforslaget inneholder forslag om hvordan arealer skal åpnes for å tildele/behandle konsesjoner. I forkant av denne åpningen er det viktig at forholdet til samfunnsmessige konsekvenser inkluderes. NVE vil her spesielt peke på behovet for å vurdere forholdet til kraftsystemet på land, herunder nettkapasitet ved ny produksjon og forsyningssikkerhet for nytt forbruk. Her er de regionale og sentrale kraftsystemutredningene og de utredningsansvarlige viktige kilder. Det er ønskelig at det spesifiseres i lovteksten at konsekvensutredningen skal ta hensyn til virkninger for kraftsystemet på land.

NVE vil også påpeke at lovforslaget har en noe uklar arbeidsdeling mellom myndigheter og utbyggere i planleggings- og prosjekteringsfasen. NVE forstår lovforslaget slik at det forut for åpning av areal må gjøres en kartlegging av ressurser og utarbeides konsekvensutredning i statlig regi. Lovforslaget gir videre inntrykk av at det skal fremlegges nye konsekvensutredninger i søknadsprosessen etter åpning av areal, men da i regi av konsesjonssøker. NVE mener at det i så fall må presiseres nærmere hva som skal konsekvensutredes i de ulike fasene.

På bakgrunn av at det foreslås snevre grenser for hvilke prosjekter som kan få unntak fra krav om åpning av areal før konsesjonsbehandling, antar vi at det vil etterspørres en avklaring fra potensielle utbyggere om hvilken tidsplan myndighetene har for sin kartlegging, samt om hvor omfattende utredningen fra en søker skal være i åpningsfasen. Om disse spørsmål avklares i forbindelse med lovgivningen, vil en være kommet langt nærmere et operativt regelverk.

Kapittel 3, Konsesjoner

I kapittel 3 beskrives bestemmelser for konsesjonstildeling. Gjennom forslaget § 3-4 kan departementet fastsette vilkår for blant annet

- (4) om tilrettelegging for eller tilkobling til andre anlegg eller systemer og
- (7) av rasjonell energiforsyning.

I konsesjon og detaljplan må det kunne stilles vilkår for å unngå skade på natur og miljø og for å ivareta hensyn til rasjonell energiforsyning, beredskap og sikkerhet, næringsinteresser mv. Slike vilkår kan omfatte hvordan anleggene skal utformes og bygges, og hvordan de skal drives og disponeres. Tilsvarende vilkår gis i dag for tillatelser etter energi- og vannressurslovgivningen og etter petroleumsloven.

Infrastruktur for omforming og overføring av elektrisk energi har en sentral rolle i ethvert kraftsystem. På grunn av store avstander og høye kostnader må det påregnes at slik infrastruktur vil være en vesentlig knapphetsfaktor også i framtiden. Nettanlegg kan over tid utvikles til å fylle andre funksjoner enn opprinnelig planlagt. Det er viktig at infrastrukturen blir bygd ut, koordinert og drevet så rasjonelt som mulig.

Det kan stilles spørsmål ved om krav knyttet til rasjonering og leveringskvalitet kan stilles gjennom denne lovhjemmelen. Det kan settes vilkår om beredskaps- og sikkerhetsmessige forhold. Bestemmelsen må sees i sammenheng med bestemmelser i kapittel 5 Sikkerhet mv. og utfyller dette.

Det er viktig at det stilles klare krav vedrørende beredskap og sikkerhet, og at dette blir spesielt viktig i lys av at denne infrastrukturen vil være en knapphetsfaktor og kunne ha en vanskelig tilgjengelighet i ekstraordinære situasjoner.

Kapittel 4, Saksbehandling ved konsekvensutredninger

NVE mener at konsekvensutredningene skal inkludere vurderinger av miljømessige og samfunnsmessige konsekvenser av fornybar energiproduksjon og nettutbygging, behov for sikring, samt forholdet til andre næringsinteresser. Se for øvrig kommentarene til kapittel 2.

Kapittel 5, Sikkerhet m.v.

Sammenliknet med energiproduksjon på land medfører etablering av energiproduksjon til havs nye utfordringer knyttet til sikkerhet. Det marine klimaet stiller særlige krav til tekniske installasjoner og til sikkerheten for personell ved installasjon, drift og fjerning av anleggene.

Lovforslaget gir hjemmel til å gi forskrifter og fastsette krav for tekniske konstruksjoner, arbeidsforhold, kvalifikasjoner mv.

Fornybar energiproduksjon til havs kan kreve store arealer med oppsett av et stort antall innretninger. Alle anlegg i havet innebærer en viss risiko for kollisjoner med skipstrafikk.

Departementet foreslår derfor at det kan gis bestemmelser om sikkerhetssoner og aktivitetsbegrensninger rundt anleggene. Videre kan det gis bestemmelser om merking av installasjoner slik at disse synliggjøres for skipstrafikk og lufttrafikk. Dette er et viktig tiltak for å beskytte anleggene mot utilsiktede hendelser. Det bør vurderes om sikkerhetssonene kun skal gjelde areal rundt anleggene eller om luftrommet over også skal inkluderes.

Sikkerhet og beredskap må beskrives i sin fulle bredde for også ivareta behovene for beskyttelse og tilgjengelighet av produksjon og nett. Sikkerhetssoner, aktivitetsbegrensninger og merking vil være viktige virkemidler. I tillegg kommer krav om sårbarhetsanalyser, internkontroll, beredskapsplaner,

øvelser, tilgjengelige ressurser i form av kompetanse, personell, transport og samband, sikringsplikt, samt krav om sikkerhet i driftskontrollsystemer og for beskyttelse av informasjon som ikke er gradert etter sikkerhetsloven. Videre bør det for nettet stilles krav om drift og gjenoppretting under ekstraordinære situasjoner.

Det kan være hensiktsmessig at beredskaps- og sikkerhetsmessige forhold omhandles i en egen forskrift, og at det bare er detaljbestemmelser som reguleres i spesielle vilkår knyttet til den enkelte konsesjon. Forskriften må i tillegg til de forhold som er nevnt over, også omfatte krav til ressurser, planlegging og organisering av beredskap, samt angi at sikkerheten også gjelder naturgitte forhold, teknisk svikt, terror og sabotasje.

Kapittel 8, Systemansvar

NVE mener at det må tas inn en referanse til lov 29. juni 1990 nr. 50 (energiloven) kapittel 6. § 5A-1 (*Systemansvaret*).

Det er nødvendig å ha bestemmelser som ivaretar forsyningssikkerhet og hensynet til en forsvarlig drift av kraftsystemet. Særlig gjelder dette når kraftproduksjon til havs knyttes til kraftsystemet på land.

For å ivareta ansvaret for forsyningssikkerhet og forsvarlig drift så foreslås en bestemmelse hvor departementet kan utpeke en systemansvarlig og fastsette nærmere forskrift om systemansvaret.

Det kan blant annet gis bestemmelser om samordning av systemansvar etter havenergiloven og energiloven. Ved tilknytning til kraftsystemet på land er slik samordning viktig for en rasjonell ivaretagelse av forsyningssikkerheten. Videre kan det gis bestemmelser om systemansvar for energianlegg etter havenergiloven som ikke er knyttet til kraftsystemet på norsk landterritorium. Forhold knyttet til systemansvar må i slike tilfeller vurderes ut fra den aktuelle situasjon, herunder om det kan være aktuelt med framtidig tilknytning til kraftsystemet på norsk landterritorium.

Systemansvarlig skal ivareta forsyningssikkerheten i kraftsystemet. For å fylle denne rollen må den systemansvarlige ha fullmakter til å kunne gi pålegg til alle som inngår i det aktuelle kraftsystem, herunder ikke-fornybar energiproduksjon, forbruk mv. der det er aktuelt.

Det er avgjørende med en systemansvarlig som har nødvendig tilgang på kompetanse og ressurser. Det synes hensiktsmessig med samordning av systemansvaret etter havenergiloven og energiloven. Når det gjelder systemansvarliges fullmakter til å kunne gi pålegg, må det avklares om dette også skal gjelde sikkerhet og beredskap og hvordan forholdet skal være mellom systemansvarlig og beredskapsmyndigheten.

NVE antar at referansen til energiloven kapittel 6 (*Beredskap*) er skrivefeil for energiloven kapittel 5A Systemansvar, rasjonering og leveringskvalitet.

Hvordan et systemansvar bør utøves vil avhenge av hvordan utbygging av fornybar energi til havs finner sted. Det foreslås at departementet kan gi nærmere bestemmelser om dette.

Ivaretagelse av systemansvar er nødvendig i ethvert kraftsystem for å sikre momentan balanse i flyten av elektrisk energi. Systemansvaret skal dessuten ivareta forsyningssikkerhet og en rasjonell og forsvarlig drift av systemet for øvrig.

Når det gjelder systemansvarliges ansvar for forsyningssikkerhet og forsvarlig drift av kraftsystemet, må det også tas stilling til om systemansvarliges fullmakter skal kunne gå ut over det som er lagt til grunn i energiloven.

I de tilfeller hvor anlegg med konsesjon etter havenergiloven har tilknytning til det norske kraftsystemet, så må de også være omfattet av forskrift om rasjonering. Her bør det være klart hvorvidt rasjoneringsmyndigheten på land har myndighet til å fatte beslutninger for konsesjonærer etter havenergiloven. Et alternativ vil være at systemansvarlig etter havenergiloven underlegges rasjoneringsmyndigheten på land, og får myndighet til å ta avgjørelser i en rasjonerings situasjon innenfor lovens virkeområde. Dette vil for øvrig henge sammen med øvrige vurderinger av på hvilken måte disse anleggene skal inngå som en del av kraftforsyningens beredskapsorganisasjon.

Kapittel 9, Utførsel og innførsel av elektrisk energi

Her fastsettes det at utførsel og innførsel mellom lovens virkeområde og fremmed stat krever konsesjon fra departementet. Det bør gjøres en nærmere avklaring av hvordan grenseflaten mellom reguleringen av utenlandshandelen er forankret i konsesjonsordningen i energilovens § 4-2 og den nye foreslåtte lovhjemmelen.

Kapittel 10, Diverse bestemmelser

Departementet foreslår en generell hjemmel til å pålegge avgift for disponering av arealer til fornybar energiproduksjon til havs. Annet ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere forskrifter og vilkår om betaling av arealavgift, herunder om avgiftens størrelse og grunnlag.

Bruken av arealavgift, og den nærmere utforming, må vurderes nærmere. Inntektene fra arealavgiften vil gå inn på statsbudsjettet på ordinær måte.

En forskrift om dette må sikre årlige innbetalinger etter en nærmere angitt fordelingsnøkkel for å dekke beredskapsmyndighetens kostnader, samt eventuelt kostnader ved andre tilsynsoppgaver.

Arealavgiften bør også kunne brukes til å dekke de utgifter som oppstår på grunn av myndighetenes arbeid med bla beredskap tilsvarende reglene i dag i energiloven. Alternativt må det settes opp et system der utgiftene fordeles i henhold til installert ytelse i produksjon og nett.

Det slås fast departementets myndighet til å føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av loven blir overholdt. I praksis vil kontrollfunksjonen kunne bli delegert og oppstykket mellom ulike myndighetsorganer etter ansvarsområde.

Videre slås fast departementets myndighet til å supplere kontrollen med pålegg som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven.

Det må klargjøres hvordan og til hvem kontrollfunksjonen blir delegert og oppstykket mellom ulike myndighetsorganer. Spesielt pekes det på området sikkerhet og beredskap der det er naturlig at dette holdes samlet hos ett myndighetsorgan. Videre må grensesnittet mot systemansvarlig avklares.

Med hilsen


Gunn Oland
avdelingsdirektør


Ingunn Åsgard Bendiksen
seksjonssjef



Side 7