



equinor

Olje og energidepartementet

Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

20. august 2021

Høringsinnspill veileder for havvind og tilhørende forslag til regelverksendringer

Equinor viser til Olje- og energidepartementets høringsbrev av 11. juni 2021 vedrørende Veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs og forslag til endringer i havenergilova og havenergilovforskrifta. Vi viser også til omtalen av havvind i Meld. St. 36 (2020-21).

Gjennom stortingsmeldingen og åpningen av de to aktuelle områdene for havvind har departementet tatt viktige skritt for å realisere havvindprosjekter i Norge. Havvind har et stort potensial for å bli en fremtidig lønnsom industri og bidra til industrisatsing, arbeidsplasser og klimatiltak, samt lønnsom krafteksport. I den sammenheng er det positivt at departementet varsler etablering av et samarbeidsforum for havvind samt en prosess for åpning av nye områder. Havvind er internasjonalt en næring i vekst og det er viktig at Norge posisjonerer seg for å ta del i disse mulighetene. Derfor bør myndighetene definere et fremtidig ambisjonsnivå for havvind samt være tydeligere på virkemidlene for å nå disse ambisjonene. Det er positivt at departementet har beskrevet at støtte vil kunne gis til flytende havvind, men det er behov for en tidligere avklaring av hvordan støtte vil gis og hvilke finansielle rammer som vil gjelde da dette er nødvendig for planlegging av prosjektene. Det henvises i stortingsmeldingen til at dette vil vurderes når tidspunkt for å gi konsesjon nærmer seg, men det er etter vår vurdering for sent og bør starte nå.

Vi har under gitt en tilbakemelding til høringen om veileder og tilhørende forslag til regelverksendringer. Viktige kommentarer er:

- Departementet bør ved utlysingen legge til grunn at Sørliche Nordsjø II vil utvikles som hybridprosjekter koblet til flere land.
- På grunn av usikkerhetene knyttet til markedsløsninger og kostnader for hybridprosjekt mener vi at en kvalitativ tildelingsprosess for Sørliche Nordsjø II er å foretrekke da disse elementene er vanskelig å prissette i en auksjon. Dette vil sikre at de aktører som har den riktige kompetansen og de beste planene for en kostnadseffektiv utvikling av hybridprosjekter blir valgt.
- Det er viktig at departementet også foretar en høring av de endelige prekvalifiseringskriteriene og kvalitative kriterier for å sikre at disse er hensiktsmessige og ikke har utilsiktede konsekvenser.

Tildelingssystem

Når det gjelder de to områdene som åpnes i denne omgang, er Equinor enig i at tildeling av områder på Utsira Nord bør skje etter kvalitative kriterier. Vi er enige i at dette er den riktige modellen for flytende vind-prosjekter hvor fokus er på teknologiutvikling og kostnadsreduksjon.

Vi deler departementets syn om at auksjon kan være den foretrukne fremtidige modellen for modne havvindprosjekter. Imidlertid er vi av den oppfatning at auksjon ikke er den beste tildelingsmodellen for Sørliche Nordsjø II selv om prosjekter her er forutsatt kommersielle og uten finansiell støtte fra Norge. Forutsetningen om kommersielle prosjekter på Sørliche Nordsjø II tilsier etter vår vurdering at prosjektene mest sannsynlig vil være hybridprosjekter tilknyttet land på kontinentet eller Storbritannia i tillegg til Norge. Rammeverket for slike prosjekter er under utvikling og vil være gjenstand for regulatoriske prosesser i EU, Storbritannia samt mellom Norge og de aktuelle tilknytningslandene. Det vil være vanskelig for havvindutviklere å vurdere hvilket kommersielt rammeverk som kan legges til grunn og å anslå inntekter og kostnader nødvendig for en auksjonsprosess. Videre kan det være vanskelig å anslå hvor raskt et prosjekt kan realiseres ettersom dette vil avhenge av fremdrift i myndighetsprosesser. Følgelig anser vi at en tildeling basert på kvalitative kriterier vil være riktigere for Sørliche Nordsjø II. Disse kvalitative kriteriene bør, som nevnt under, danne grunnlaget for å velge ut den eller de utviklere som har best kompetanse og erfaring på å utvikle store, kompliserte havvindprosjekter og som sikrer en kostnadseffektiv utbygging for å kunne tilby konkurransedyktige hybridprosjekter.

Vi er enig i løsningen om at departementet før utlysning vil definere hvor prosjekter innenfor et utlyst område skal ligge og hvilken øvre kapasitet som vil legges til grunn. Vi mener det er en god prosess at dette skjer etter konsultasjon med industrien og andre berørte parter for å sikre at prosjekter legges der det er hensiktsmessig og har akseptabel innvirkning på andre brukere av havområdet som f.eks. fiskeri. Det bør likevel være en viss fleksibilitet med hensyn til endelig prosjektstørrelse for å ta høyde for teknologiutvikling.

Etter vår vurdering bør hele den indikerte kapasiteten for de to utlyste områdene tildeles. For Sørliche Nordsjø II er skala viktig for å realisere konkurransedyktige hybridprosjekter, og området bør derfor ikke deles på mer enn to aktører. For Utsira Nord hvor hovedformålet er teknologiutvikling og kostnadsreduksjon vil det også være viktig at prosjekter i skala kan utvikles og det bør derfor tilbys prosjekter på minimum 500 MW.

Prekvalifiseringskriterier

Vi har i vårt svar knyttet til prekvalifiseringskriterier og kvalitative kriterier valgt å gi en overordnet beskrivelse. Etter vårt syn er det viktig at det foretas en egen konsultasjon av de endelige kriteriene for å sikre at disse er hensiktsmessige og ikke har utilsiktede konsekvenser. Det er vår erfaring fra tilsvarende prosesser i andre land at det er vanlig og nødvendig med en slik prosess. Vi setter pris på at departementet i webinar den 22. juni bekreftet at det var deres intensjon å gjøre dette.

Det vil også være viktig at departementet i størst mulig grad klargjør forventninger for de ulike kriteriene samt hvor omfattende besvarelsene skal være. Det er nødvendig å være spesifikk på hvordan kriteriene rangeres og vektas, samt i hvilken grad de vurderes som minimumskriterier. Det er viktig at prosessen både for prekvalifisering og for tildeling basert på kvalitative kriterier er effektiv, transparent og ikke unødvendig komplisert.

De foreslåtte kriterier for prekvalifisering er alle gode kriterier som bør legges til grunn. Ut fra at de to utlyste områdene har forskjellige formål, kan det være grunn til å foreta tilpasninger av kriteriene for de ulike områdene.

For Sørlege Nordsjø II, hvor hovedfokus er å frembringe et kostnadseffektivt og konkurransedyktig bunnfast havenergiprojekt langt til havs og på relativt dypt vann, er det viktig at kriteriene avspeiler dette. Vår anbefaling er derfor at pre-kvalifiseringskriteriene legger til grunn at søker

- har erfaring med å planlegge, bygge ut og drifte store havvindprosjekter, definert som prosjekter over 400 MW
- har erfaring med å planlegge, bygge ut og drifte HVDC-anlegg
- har erfaring med å planlegge, bygge ut og drifte havvindparker og energiprojekter langt til havs og under krevende værforhold
- kan demonstrere erfaring med konsesjonsprosesser for havvindprosjekter
- har tilstrekkelig soliditet

Ettersom flytende vind er en teknologi i utvikling og prosjektstørrelsen er mindre, kan man benytte lavere minimumskrav for Utsira Nord enn for Sørlege Nordsjø II. Vi har i kommentarene under til de kvalitative kriteriene listet temaer som vil være viktige også for prekvalifisering for flytende vindparker.

Det er viktig at fremtidige havvindparker bidrar til å stimulere en norsk havvindindustri. Dette kan sikres ved at søker i forbindelse med beskrivelse av kontraktsstrategi omtaler i hvilken grad prosjektene bidrar til å stimulere lokal industri til å konkurrere om leveranser til havvind og gjennom dette bidrar til å etablere en større verdikjede for en konkurransekraftig norsk industri internasjonalt

Kriterier for prekvalifisering av konsortium eller selskap som ønsker å bli pre-kvalifisert sammen

Etablering av konsortium innebærer at selskaper kan gå sammen for å kombinere og utfylle kompetanse og erfaring innen utbygging av store offshore prosjekter, innsikt i energimarkeder og gjennomføring av store industriprosjekter. Equinor mener etablering av konsortium kan være et viktig virkemiddel for å sikre prosjektgjennomføring og verdiskapning av fornybar energiproduksjon til havs. Dette vil særlig gjelde for etablering og teknologisk utvikling av storskala havvindprosjekter.

I prosjekter der flere selskaper går sammen og etablerer et felleseid prosjektselskap («konsortium») for utvikling av havenergiprojekter etter havenergiloven, mener Equinor at departementet bør gjennomføre pre-kvalifiseringen basert på en helhetlig og samlet vurdering av de selskapene som står bak konsortiet (eierselskapene vil heretter bli benevnt som «partnerne»). Departementet bør ikke foreta en isolert vurdering av den juridiske enheten (prosjektselskapet) som søker om arealtildeling, men en samlet vurdering av kompetanse og erfaring som partnerne bak konsortiet representerer inkludert den kompetanse partnerne besitter internt i egne morselskap eller konsern. I denne vurderingen bør departementet også vurdere og legge vekt på hvilken eierandel og hvilken rolle partnerne er tiltenkt i det aktuelle konsortiet, herunder om noen av partnerne vil ha en ledende rolle.

En samlet vurdering vil være mest relevant for vurderingen av tilfredsstillende teknisk kompetanse og krav til helse, miljø og sikkerhet. Imidlertid bør det stilles minimumskrav til alle søkere, inkludert alle partnere i et konsortium, om finansiell kapasitet. Krav om finansiell kapasitet kan være basert på kreditt-rating, omsetning de siste 3-5 år eller egenkapital i balansen. Slike krav kan bidra til en transparent vurdering av hva som kreves

for å ha finansiell kapasitet til å delta som eier for sin respektive eierandel og rolle ved gjennomføring, planlegging og utbygging av vindkraft til havs. Hvis en partner i konsortiet er avhengig av økonomisk og finansiell støtte av et annet selskap, for eksempel et morselskap eller annet søsterselskap i konsern, bør vurderingen av finansiell kapasitet vurderes for morselskapet eller søsterselskapet. Dersom et konsortium ønsker å bruke den finansielle kapasiteten fra bare en eller flere, bør samtlige av disse oppfylle minstekravene individuelt.

Som utgangspunkt vil et konsortium etableres av partnerne som en egen og selvstendig juridisk person ved et prosjektselskap. Utover etablering av prosjektselskapet bør hvert enkelt konsortium ha et stort handlingsrom for hvordan konsortiet kan og bør drives. Det er partnerne som har best forutsetninger for å etablere hensiktsmessig eierskapsstruktur, styringsmodell og avklaring av øvrige kommersielle og driftsmessige forhold for konsortiet. For eksempel bør partnerne i et konsortium selv treffe beslutninger om valg av, om konsortiet skal ha egne ansatte eller utnytte partnernes ressurser (gjennom avtaler eller separate ansettelser), samt utnyttelse av partnernes ekspertise og kompetanse gjennom egne avtaler mv. I tillegg til at partnerne i et konsortium bør bekrefte overfor departementet at bindende avtale om samarbeid om søknad er inngått, bør departementet også kreve at konsortiet beskriver eierstruktur, roller og styringsmodell nærmere i søknaden.

Equinor støtter departementets kommentar om at det bør kreves at et konsortium har etablert et prosjektselskap ved tildelingen av areal. Et konsortium bør imidlertid ikke utelukkes fra tildelingsprosessen alene dersom det viser seg at den formelle selskapsetableringen ikke er gjennomført under prekvalifisering. Selskapsetablering kan ta noe tid på grunn av interne og eksterne prosesser, og ved krav om prekvalifisering vil et konsortium være avhengig slik kvalifisering før konsortiet i det hele tatt kan delta i konkurransen. Ettersom prekvalifisering av et konsortium krever en samlet vurdering av partnernes kompetanse og erfaring, bør departementet ha tilstrekkelig informasjon til å vurdere konsortiet selv om prosjektselskapet formelt sett forutsettes å bli etablert ved tildelingen av areal og innsendelse av melding etter havenergiforskriften § 3.

Det bør også være mulig for en søker til å både prekvalifisere separat og som en del av et konsortium. Selv om det kan være hensiktsmessig at kravene til prekvalifisering vurderes konkret for hver utlysning av nye områder og økt modenhet, kan en generell prekvalifisering bidra til at tildelingsprosessen ved utlysning av nye områder gjennomføres ved effektiv og forsvarlig saksbehandling etter hvert som havvind på norsk sokkel blir mer modent.

Kvalitative tildelingskriterier

Mange av de anbefalte prekvalifiseringskriterier beskrevet over vil også kunne være sentrale utvalgsriterier i en endelig kvalitativ vurdering hvor man kan rangere avhengig av hvor godt man oppfyller de ulike kriteriene ut over minimum. Kvalitative tildelingskriterier bør i tillegg inkludere en vurdering av søkerens planer for utbygging, prosjektbeskrivelse, og teknologi som realistisk kan bli implementert frem til idriftsettelse av prosjektet.

Ut fra at områdene som nå åpnes er forskjellige kan det være grunn til å benytte noe forskjellige utvalgsriterier for de to områdene. For Utsira Nord bør søker beskrive hvordan den skal levere på departementets forventning om teknologiutvikling og kostnadsreduksjoner, gjennom f.eks. strategi for valg av tekniske løsninger, kontraktstrategi og leverandørvalg, prosjektgjennomføring, driftsfilosofi og risikostyring.

Derfor bør de kvalitative kriteriene for Utsira Nord rangere søknader ut fra i hvilken grad at søker

- har erfaring med å planlegge, bygge ut og drifte flytende havvindprosjekter
- kan demonstrere oppnådd kostnadsreduksjon for tidligere prosjekter
- kan demonstrere evne til å implementere ny teknologi i tidligere prosjekter

For Sørliche Nordsjø II vil søkers planer for hvordan man kan utvikle et kostnadseffektivt hybridprosjekt, samt innsikt i energimarkedene, være viktig. Departementet bør vurdere og rangere søkere utfra slike kvalitative beskrivelser og realisme i leveranseplaner. Her kan man også gjøre en vekting av viktige pre-kvalifiseringskriterier tidligere nevnt, spesielt i hvilken grad søkere

- har erfaring med å planlegge, bygge ut og drifte store havvindprosjekter, definert som prosjekter over 400 MW
- har erfaring med å planlegge, bygge ut og drifte HVDC-anlegg
- har erfaring med å planlegge, bygge ut og drifte havvindparker og energiprojekter langt til havs og under krevende værforhold
- kan demonstrere erfaring med konsesjonsprosesser for havvindprosjekter

Kommentarer knyttet til nett

Departementet har lagt til grunn at havvindprosjekter i første omgang vil utvikles gjennom radialer, enten til Norge, til utlandet eller til petroleumsinstallasjoner. Equinor er enig i denne vurderingen for Utsira Nord, men som omtalt over, er det Equinors vurdering at prosjektene i Sørliche Nordsjø II mest sannsynlig vil være hybridprosjekter tilknyttet land på kontinentet eller Storbritannia i tillegg til Norge. I Meld. St. 36. varsler regjeringen at det de vil «... utrede ulike virkninger og juridiske sider ved hybridprosjekter med sikte på at det skal kunne åpnes for slike prosjekter». Equinor støtter at dette gjøres for å sikre at rammene for en utlysning blir så hensiktsmessige som mulig.

Equinor støtter at Statnett får systemansvar til havs. En vurdering av hybridprosjekter må også inkludere en vurdering av Statnetts rolle i fremtidige hybridprosjekter.

I veilederen legges det opp til at nettanleggene planlegges, bygges og finansieres av aktørene til havs. Dette kan være en god løsning for hybridprosjekter og vil da innebære at flaskehalsinntektene beholdes av hybridprosjektet. Det bør også åpnes opp for at en andel av flaskehalsinntektene kan tildeles vindparken i et hybridprosjekt i tråd med forslaget i EUs havenergistrategi.

Det legges videre til grunn at regler for anleggsbidrag etter Energiloven gjelder ved tilknytning til land som krever nettforsterkning av det innenlandske nettet. Imidlertid bør dette etter Equinors vurdering balanseres mot nytten som kunder på land kan ha av en forsterkning særlig når man hensyntar forventningen om økt elektrifisering på land.

Det åpnes også for at departementet ved utlysning kan sette vilkår om samordning av nettanlegg og nettilknytning. Felles overføringsløsninger for nærliggende havvindprosjekter kan være rasjonelt. Samtidig vil slike fellesløsninger øke gjennomføringsrisiko for havvindutbyggere både teknisk og kommersielt. For kommersielle prosjekter vil avhengigheten av andre utbyggers utbyggingsplaner være vanskelig å håndtere uten at myndighetene garanterer for ekstrakostnaden ved å legge til rette for flere prosjekter. Dersom dette vilkåret er tenkt satt for de to områdene som nå lyses ut, vil det være viktig at myndighetene utreder og beskriver hvordan slik samordning er tenkt gjennomført og at det varsles i god tid før utlysning av områder at det vil bli stilt slikt krav.

Øvrige kommentarer

Kommentar til nye 2d i forskriften og reglene om samtykke ved overdragelser.

Forslaget fra departementet til ny 2d fjerde ledd i forskriften innebærer at det stilles krav til samtykke ved enhver direkte eller indirekte eieroverdragelse. Bakgrunnen for bestemmelsen og innholdet er ikke kommentert nærmere.

Den foreslåtte bestemmelsen vil etter sin ordlyd kunne ramme *enhver* overdragelse, også ved overdragelse av kun et fåtall eierinteresser/aksjer, både i prosjektselskapet, men også eierinteresser/aksjer i morselskapene som eier de selskapene som er partnere i et konsortium. En slik restriksjon er etter Equinors oppfatning ikke i samsvar med lignende lov- og forskriftsregler, og forvaltningspraksis, etter energiloven eller petroleumsloven. I det minste bør eierskapsbegrensninger ha et tilstrekkelig begrunnet formål. Eventuelle eierskapsbegrensninger bør begrunnes av hensynet til grunnlaget for prekvalifiseringen og tildelingen (særlig ved konsortium), og ikke innebære begrensninger på eierskap i morselskapene eller større konsern.

Som ledd i begrunnelsen av et formål med en eierskapsrestriksjon bør departementet også gi veiledning på hvordan samtykke-kompetansen vil benyttes og praktiseres. For eksempel bør eierskapsendringer i et konsortium tillates dersom konsortiet fortsatt i vesentlig grad oppfyller og opprettholder samme kompetanse og erfaring som lå til grunn ved pre-kvalifisering og tildeling av areal eller konsesjon. Krav om nødvendig kompetanse i et konsortium vil også utvikles over tid, spesielt når prosjektet går fra utviklingsfase, til byggefase og videre til driftsfase. Ved eierskapsendringer bør det åpnes for at departementet ser kompetansekravet ut fra hvilket sted i utviklingsfasen prosjektet er og hva som vil kreves for prosjektet fremover.

Pantsettelse

I Meld. St. 36 henvises det til at departementet vil vurdere åpning for pantsettelse av anlegg med konsesjon etter havenergiloven. Vi støtter at departementet igangsetter dette arbeidet nå og legger til rette for finansiering av stor-skala energiprojekter til havs, gjennom blant annet mulighet for pantsettelse i konsesjoner, innretninger eller kabler.

Innsyn og taushetsplikt

Innholdet i søknader om tildeling av areal og evt. auksjonsrunder må antas å inneholde en del teknisk, kommersiell og strategisk informasjon, slik som vurderinger av arealene, utbyggingskonsepter, kontraktstrategier og kostnadsnivå mv. Søknader vil i stor grad inneholde forretningshemmeligheter som er særlig sensitive frem til departementet har vurdert og tildelt areal til bestemte søkere.

Departementet bør vurdere å innføre en egen bestemmelse i forskriften om unntak fra forvaltningsloven § 18 første ledd om en parts rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Det er særlig hensynet til beskyttelse av verdifull informasjon, utilsiktet informasjonsdeling og evt. misbruk mellom konkurrerende prosjekter så lenge tildelingsprosessen pågår, som aktualiserer et slik særskilt unntak om taushetsplikt inntil tildelingen til de aktuelle området er besluttet. En lignende bestemmelse gjelder for søknad om utvinningstillatelse etter petroleumsforskriften § 85 første og annet ledd.

Vennlig hilsen,



Torkel Sjoner

Equinor ASA

