

Olje og Energidepartementet
v/Kristin Myskja
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Dato: 18.08.2021
Vår referanse:
Saksbehandler: Øyvind Stakkeland

Høringssvar - veileder for havvind

Agder Energi takker for anledningen til å gi innspill til OEDs høring av veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraftverk til havs, og forslag til endring av havenergiloven og havenergilovsforskriften.

Agder Energi har ambisjoner om å bli en aktør innen havvind og samarbeider med Vårgrønn og Green Investment Group om utvikling av havvind i Sørlige Nordsjø II.

Vi synes det er positivt at departementet har lagt en veileder for havvind ut på høring, og at en gjennom veilederen med tilhørende endringer i havenergiloven og forskrift søker å klargjøre rammevilkårene for aktører som ønsker å satse på havvind. Vi ser fram til en dialog om videre utvikling av rammer for havvind på norsk sokkel.

Departementet ber særskilt om tilbakemeldinger på tildelingsmodellen som er foreslått i høringsnotat og veileder, og om innspill på prekvalifiseringsprosessen. I tillegg til å gi innspill på dette vil vi gi innspill på andre elementer i veilederen og det øvrige rammeverket for havvind som vi mener er viktige for utviklingen av havvind i Norge.

Oppsummering av vårt innspill

- Tildeling av eksklusivitet for et planområde i SN II bør i hovedsak baseres på kvalitative kriterier, for å sikre måloppnåelse for utviklingen av havvind i Norge.
- Hybride nett er viktig for å sikre økonomi i havvindprosjektene i Sørlige Nordsjø, og aktørene bør gis incentiver til å bidra i utviklingen av hybride nett allerede i første utlysingsrunde på Sørlige Nordsjø II.
- Utviklingen av havvindindustrien i Norge vil styrkes ved å øke grensen for utbygging av kapasitet i Sørlige Nordsjø II, og det kan gi en mer effektiv infrastrukturutvikling. Det bør være mulig å øke kapasitetsutnyttelsen i SN II fra 3 til 6 GW samtidig som sameksistens med andre næringer opprettholdes.

Om ambisjoner, mål og hovedinnretning for norsk havvindsatsing

Vi oppfatter at regjeringens hovedmål for utvikling av havvind i Norge er industriutvikling, og vi registrerer at det blant aktørene er stor interesse for å utvikle havvindprosjekter. Vi mener at havvind har et stort verdiskapingspotensial i Norge, og at det bør etableres en langsiktig ambisjon for havvind i Norge. Vi mener at det ligger til rette for en norsk visjon om å utvikle 50GW lønnsom havvind på norsk sokkel mot 2050. Et definert ambisjonsnivå vil øke forutsigbarheten for aktørene og det det vi gi et grunnlag for å posisjonere Norge og norske aktører i et raskt voksende europeisk marked for havvind.

For å nå mål om industriutvikling mener vi at regjeringen nå bør legge rammer som sikrer en best mulig utnyttelse av de arealene som avsettes til vindkraftformål, og legge til rette for et mangfold av havvindaktører. For Sørlige Nordsjø II mener vi at departementet burde åpne for å øke maksimalt installert produksjonskapasitet fra 3 GW til 6 GW. Det vil bidra til bedre og mer kostnadseffektive nettløsninger og legge til rette for et større mangfold av aktører. Vi mener at dette kan gjøres på en måte som samtidig ivaretar norske fiskeriinteresser ved å tilrettelegge for sameksistens med fiskeri i havvindparkene. For å tilrettelegge for flere aktører mener vi at regjeringen samtidig bør sette en begrensning for hver aktør.

For å nå mål om industriutvikling bør regjeringen også etablere tildelings- og konsesjonsprosesser som legger til rette for maksimal verdiskaping i Norge. Vi frykter at foreslått modell for tildeling av areal via auksjon i SN II ikke vil legge til rette for norsk verdiskaping på en god nok måte. En forutsetning for å lykkes med teknologi og verdikjedeoppbygging i norsk leverandørindustri er at industrien gis mulighet til å utvikle denne og at en får etablert en nett-infrastruktur som gir grunnlag for økonomi i prosjektene. En auksjonsbasert modell i SN II hovedsakelig basert på pris vil redusere aktørenes incentiver til teknologi- og industriutvikling.

En forutsetning for å lykkes med norsk havvind er at Norge setter seg i førersetet i utviklingen av et nordsjønett, med samfunnsøkonomisk gode nettløsninger som tjener norske interesser. Norge bør allerede i den første utlysingsrunden på SN II utnytte mulighetene til å utvikle hybride nett, som av EU-kommisjonen vurderes som den mest effektive og bærekraftige infrastrukturen for kraftproduksjon til havs. OED bør i veilederen sikre at aktørene får incentiver til å bidra til en slik utvikling. Valg av en auksjonsmodell med hovedvekt på pris for tildeling av areal når rammene for hybride nett er uavklarte vil kunne ta bort incentivene for aktørene til å planlegge hybride prosjekter. Videre bør Statnett gis en tydelig rolle for å koordinere utviklingen av nordsjønettet sammen med systemoperatører i andre nordsjøland, for å sikre en samfunnsmessig rasjonell utvikling.

Kommentarer til veilederens forslag til tildelingsprosess

OED ønsker tilbakemelding på tildelingsmodellen som er foreslått i høringsnotat og veileder.

Veilederen legger opp til en prosess der departementet først deler områder som er åpnet opp for havvind inn i mindre områder, og deretter lyser ut og inviterer til konkurranse. Vinneren av

konkurransen om areal får en enerett til å sende inn og få behandlet en melding, og enerett på å søke konsesjon.

Agder Energi mener at valg og utforming av tildelingsmodell er viktig for at målene med havvindsatsingen skal nås. Agder Energi er positive til konkurranse om utlysingsområder. Vi mener at auksjon er en godt egnet metode som hovedregel. Men i en tidlig fase av utviklingen, der teknologien er umoden og rammene uklare, mener vi at auksjon ikke er godt egnet. Vi mener derfor at auksjon slik den er beskrevet i veilederen ikke er en god løsning verken på Utsira Nord eller i Sørlige Nordsjø II, som begge har stort teknologiutviklingspotensial og uklare rammer.

Foreslått prosess for tildeling av areal er basert på prosessstrinnene «utlysning», «prekvalifisering», «auksjon/konkurranse» og «tildeling av areal» i ulike prosessstrinn. Nedenfor følger våre kommentarer til noen enkeltelementer i forslaget til tildelingsprosessen. Vi har hovedfokus på elementer som er relevante for SN II.

Utllysning:

Veilederen beskriver at OED vil utlyse «ett eller flere utlysingsområder innenfor et åpent område». Veilederen legger opp til en forhåndsinndeling av området i et antall områder som hver har en maksgrense på et definert antall MW. Det er uklart om dette innebærer at ikke hele utlysingsområdet SN II skal utlyses samtidig – noe vi mener at det bør.

Dersom OED velger å forhåndsinndele området i enkeltområder som aktørene kan søke på, er det viktig at inndelingen bygger på all tilgjengelig kunnskap om miljø, interessekonflikter og kommersielle hensyn. For å sikre samsistens med andre interesser og redusere konfliktnivå bør inndeling av områder underlegges en grundig høring, og for å unngå forsinkelser bør utredningsarbeid som anses nødvendig påbegynnes umiddelbart.

En alternativ tilnærming kunne ha vært at aktørene selv foreslår prosjektområder i sin melding. Det kan frambringe kunnskap til departementet om parkdesign, utforming av korridorer for skipsfart og kabeltraseer, og løsninger for å ivareta fiskeriinteresser, og OED kan benytte dette ved utforming og tildeling av parkområder, korridorer og infrastruktur-løsninger som skal konsekvensutredes. Departementet måtte da kunne gå i dialog med aktørene og tildele til aktørene andre parkområder enn dem de har søkt på.

OEDs kriterier for valg av løsning bør etter vårt syn være konsekvenser for framdrift, samfunnsøkonomisk best utnyttelse av området og forutsigbarhet og krav til ressursbruk for aktørene.

Prekvalifiseringsprosess

Veilederen beskriver prekvalifisering som en egen prosess, og at aktører som er prekvalifisert får anledning til å delta i en konkurranse. Resultatet av prekvalifiseringsprosessen kan påklages.

I stedet for en prosess der prekvalifisering er en egen prosess, med mulighet for påklaging, vil Agder Energi foreslå at prekvalifisering, rangering av meldinger og tildeling av eksklusivitet gjøres i samme

prosess. Basert på utlysingen sender aktørene inn en melding m/forslag til KU-program for sitt prosjekt, og dette sendes i sin helhet på høring. OED foretar deretter prekvalifisering av aktørene. Videre rangerer OED meldingene, går i dialog med aktørene og tildeler eksklusivitet – alt i en og samme prosess. Utkommet av tildelingen vil kunne påklages. I denne prosessen bør OED tillegge aktørenes prosjektkonsept stor vekt. Dette vil kunne sikre en effektiv saksbehandling, sikre industriutvikling og sikre en nettutvikling som er nødvendig for lønnsomhet i næringen.

OED ber i høringsbrevet særskilt om innspill til hvilke krav som bør settes til et konsortium for å bli prekvalifisert. Agder Energi mener at det er en styrke at aktører finner sammen i konsortier på tvers av etablerte næringer, da det gir grunnlag for nye verdikjeder og forretningsmodeller. Dette er også vanlig praksis ved utvikling av store havvindprosjekter. Vi mener derfor at konsortiene bør vurderes ut fra den samlede kompetanse, kapitalbase og «track record» til aktørene som inngår i konsortiet, forutsatt at konsortiet er basert på et forpliktende avtaleverk. Vi anbefaler videre at finansiell styrke, erfaringer og kompetanse som konkret stilles til rådighet fra eiere eller andre deler av et konsern også tas med i grunnlaget for prekvalifiseringen.

Konsortier som tilfredsstiller minstekrav, kvalifiserer. De må ha finansiell styrke som dokumenterer evne til å ivareta finansielle forpliktelser som lisenshaver. De må dokumentere et HMS-system og -historikk etter internasjonal standard. De må demonstrere at de har gjennomføringsevne og kapasitet demonstrert ved f.eks storskala fornybar energiproduksjon, offshore energi- og infrastruktur-prosjekter. Og de må demonstrere at de har nett-, kraftmarked- og kraftsystemkompetanse.

Det bør ikke stilles krav til selskapsetablering før et konsortium har vunnet eksklusivitet i konkurransen om areal, da dette er unødig ressurskrevende for aktører som ikke når fram i konkurransen.

Videre bør det gis fleksibilitet for konsortiene til å gjøre hensiktsmessige eierendringer for rettighetene til tildelt areal for havvind, så lenge det ikke har innflytelse på hvordan beslutninger tas i konsortium/hos rettighetshaver.

Auksjon/konkurranse

I veilederen foreslås som hovedregel en modell for tildeling av areal basert på auksjon blant prekvalifiserte aktører. Med auksjon forstår vi en konkurranse med kun kvantifiserbare kriterier og med hovedvekt på pris. OED åpner imidlertid for at prosessen gjennomføres som en kvalitativ konkurranse «i særlige tilfeller der Staten har særlige mål om teknologiutvikling, i tillegg til samfunnsøkonomisk lønnsom kraftproduksjon». Ifølge energiressursmeldingen er prosessen på Utsira Nord tenkt gjennomført som en kvalitativ konkurranse, mens prosessen i Sørliche Nordsjø II er tenkt gjennomført som en auksjon.

Begrunnelsen for å legge opp til auksjon i Sørliche Nordsjø II synes å være at SN II er et område for moden teknologi basert på bunnfaste møller. En motivasjon for auksjon synes også å være et ønske om å få inntekter til staten tidlig i utviklingsløpet – noe som etter vår vurdering kan gå på bekostning av formålet med utlysningene.

Agder Energi mener at det fremdeles er et stort på potensial for teknologiutvikling på store deler av verdikjeden i SN II. Vi mener at norske leverandører har gode forutsetninger for å utvikle ny teknologi som kan drive ned LCOE ved bruk av bunnfaste teknologier. En stor del av norsk – og internasjonal – sokkel har dessuten havdybder godt over 50 meter, og for disse dybdene kan det også bli aktuelt med flytende teknologi. En auksjonsmodell med hovedvekt på pris vil ikke gi incentiver for teknologiutvikling på SN II som i tilstrekkelig grad støtter opp om regjeringens ambisjoner om norsk verdiskaping og industriutvikling. Videre vil en auksjon kunne gi feil fokus i utvelgelsesprosessen, der billigste løsning i dag vil velges fremfor løsninger med potensial for industriutvikling og god samfunnsøkonomi.

Valg av en auksjonsmodell med hovedvekt på pris for tildeling av areal i SN II vil også kunne ta bort incentivene for aktørene til å planlegge hybride prosjekter. De vil i stedet fokusere på radiale forbindelser som kan innebære lavere regulatorisk og kommersiell risiko på kort sikt, men som vil gi dårligere samfunnsøkonomi og lavere norsk verdiskaping på lang sikt.

I stedet for en modell basert på auksjon foreslår vi en modell for tildeling av eksklusivitet i SN II som i hovedsak baseres på kvalitative kriterier. Valg av tildelingskriterier er viktig for å sikre at de riktige aktørene med de beste konseptene og den riktige kompetansen blir valgt til å utvikle havvindpotensialet i Norge. Tildelingen av eksklusivitet for et planområde bør derfor baseres på en rangering basert på en vektning av kvantitative (målbare) og kvalitative (ikke målbare) kriterier. Et minimum av kvantitative kriterier anbefales for å sikre en objektiv og transparent rangering, noe som gjør prosessen mer robust mot påklaging.

Agder Energi mener at en rangering basert på følgende kriterier vil sikre best mulig verdiskaping:

- **Gjennomføringsplan** – kvalitet og realisme i planer
- **Nettløsning:** Integrasjon med infrastruktur utenfor SN II, forbindelse til Norge og Utland, bidrag til Nordsjønett, elektrifisering, eventuell integrasjon mot andre energibærere, vilje og evne til samordnet nettutvikling
- **Prosjektkonseptet** sin totale kvalitet, herunder løsning for bl.a.:
 - Vindpark: Utforming, Teknologi, drift og vedlikehold
 - Kommersiell modell: Kvalitet, risiko og robusthet i økonomiske prognoser, vurderinger, samt et markedskonsept som demonstrerer markedsforståelse
 - Interessent-samhandling for å tilrettelegge for sambruk med fiskeri, fiskeoppdrett og ytre miljø.
- **Innovasjonsbidrag** – kvalitet i planer som demonstrerer vilje og evne til å:
 - Utvikle nye tekniske løsninger innen f.eks. logistikk, installasjon, forankring og fundamentering, infrastruktur samt markedspotensial
 - Engasjere forsknings- og utdanningsinstitusjoner
- **Beredskap** – sikre geografisk nærhet til administrasjon, beredskap, drift og vedlikehold av vindparkene (beredskapskompetanse bygges i Norge)
- **Industribygging** – beskrivelse av samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske konsekvenser av prosjektet, samt prosjektets planer for å legge til rette for at lokal/nasjonal industri kan delta i utvikling av prosjektet.
- **Konsekvensutredningsprogrammet** – kvalitet i forslag til KU-program.

Høringsnotatet til veilederen åpner for en kombinasjon av auksjon og kvalitativ tildeling. Vi mener at i så fall bør kvalitative elementer utgjøre hovedkriteriene. Dersom OED ønsker å legge til grunn pris som ett av flere kriterier, så bør prismodellen legge til grunn minst mulig betalinger tidlig i prosessen.

Dersom OED mener at hensynet til inntekter til staten tidlig i havvindutviklingen er viktig, vil en ordning med en avgift til staten for leie av grunn være et bedre alternativ. Da unngår en vekting mellom auksjonspris og kvalitative kriterier.

Oppsummert: For å sikre incentiver til industriutvikling og en samfunnsøkonomisk god nettutvikling foreslår vi en tildelingsmodell med hovedvekt på kvalitative kriterier, både for Utsira Nord og Sørlige Nordsjø II. Dersom hensynet til offentlige inntekter til staten tidlig i prosjektet er viktig, foreslås innført en moderat avgift for leie av grunn for aktørene.

Nett til havs

Veilederen legger opp til at «nettanleggene planlegges, bygges og finansieres av aktørene til havs», og at OED kan stille krav til «samordning av nettanlegg og nettilknytning for flere av utlysningsområdene». Agder Energi støtter denne tilnærmingen. Vi mener i tillegg at aktørens valg og beskrivelse av nettkonsept, med nettløsning mot Norge og utlandet, bør være et viktig kriterium for rangering av meldinger. I nettkonsept inngår vilje og evne til å bidra til en samordnet nettutvikling, integrasjon mot energioyer og annen infrastruktur utenfor SN II samt integrasjon mot andre energibærere.

Veilederen beskriver at «vindkraftanlegg i første omgang vil tilknyttes gjennom radialer, enten til Norge, til utlandet eller til petroleumsinstallasjoner». Ressursmeldingen beskriver at «Regjeringen sikter på å klargjøre om, og eventuelt på hvilke vilkår, det vil åpnes for å kunne søke konsesjon for hybridprosjekter før det tildeles areal på Sørlige Nordsjø II». Agder Energi mener at Veilederen bør tydeliggjøre at det ved utlysningen av området vil åpnes for at aktørene kan planlegge og melde hybride nett knyttet til Sørlige Nordsjø II, og at OED vil åpne for at havvindparkene kan tilknyttes flere markeder ved idriftsettelse. Det begrunnes i at en hybrid nettløsning med kabelforbindelser til flere markeder vil kunne gi bedre samfunnsøkonomi og prosjektøkonomi enn tilknytning kun gjennom radialer.

OED skriver i Energiressursmeldingen at «dersom det politiske og juridiske rammeverket for hybride nett ikke er avklart for investorene før tildelingsprosessen, vil det gjøre det vanskelig for investorene å gi et bud i en auksjon». For å redusere usikkerhet rundt regulatoriske rammer skriver OED derfor at de vil gjennomføre en utredning av hybridprosjekter før det gjennomføres en auksjon på Sørlige Nordsjø II.

OED konstaterer at det er uavklarte forhold knyttet til rammeverket for hybride nett. Vi mener imidlertid at uavklarte forhold knyttet til rammeverket for hybride nett ikke bør forsinke prosessen med utlysning av areal på Sørlige Nordsjø II, og det bør heller ikke ekskludere at aktørene legger til

grunn og beskriver en hybrid nettløsning i søknads-/meldingsprosessen. Det er etter vår oppfatning ingen klar tidslinje for utviklingen av et endelig rammeverk i EU for hybrid nett, med milepæler som prosessen kan «vente på». Når det gjelder politiske rammer i Norge, så åpner politiske rammer for at både Statnett og kommersielle aktører kan eie hybride nett.

Den uklarheten med hybride nett som OED viser til, er primært knyttet til europeisk markedsregelverk, og hva som skjer dersom en havvindpark først knyttes til en radialforbindelse, for så senere å kobles til flere andre budsoner. Dersom alle kommersielle forhold rundt utvikling av en vindpark er bygget på at det er en radialforbindelse, dvs at kraften per definisjon selges inn i en bestemt prissone, vil det oppstå et endret markedsforhold når parken senere kobles til en eller flere nye prissoner. Da vil prisen ute på havvindparken bli annerledes enn det som er forutsatt på investeringstidspunktet. Dette kan endre de kommersielle forutsetningene havvindinvesteringen er bygget på. Dette bør OED ta hensyn til ved valg av tildelingsprosess.

Etter Agder Energi sitt syn har OED flere virkemidler tilgjengelig for å avdempe konsekvensene av dette. Ett valg man kan gjøre er å internalisere konsekvensen av ny prisområdeinndeling hos vindparkeieren. OED forutsetter at det er eieren av vindparken som bygger og finansierer nettløsningen. Dersom dette også gjelder for de kablene som bidrar til en hybridløsning, blir det parkeieres egen vurdering om dette skal gjøres. Eventuelle inntektsmessige konsekvenser må vindparkeier vurdere selv, og vil ikke være myndighetens ansvar. Kabler til flere markeder vil gi havvindparken mulighet til å eksportere kraft til det markedet som har høyest pris. Dette vil gi bedre gjennomsnittspris på levert kraft fra havvindparken. I tillegg vil det kunne transitteres kraft når ikke all kabelkapasitet brukes av vindparken. Flaskehalsinntektene fra dette kan reguleres etter dagens regler, ved at hybride forbindelser defineres som «Merchant Cables» ihht EUs lovverk for dette.

En annen mulighet er at den nye kabelen som gjør forbindelsen hybrid inn til Norge eies av andre enn eier av vindparken og den opprinnelige radialforbindelsen til et annet land enn Norge. Da vil det være to parter som eier hybridforbindelsen, og det må da reguleres hvordan inntekten fra denne hybridforbindelsen skal fordeles på de to kabeleierne. Dette er i og for seg ikke en annerledes problemstilling enn det som gjelder på direkte kabelforbindelser som normalt har minst to ulike eiere underlagt reguleringsregimer i to ulike land. OED vil ha muligheter innenfor dagens regelverk til å stille vilkår og gi økonomiske garantier i forbindelse med disse forholdene ved opprinnelig vindkraftkonsesjon. I EUs havvindstrategi skisseres som kjent en løsning der deler av flaskehalsinntektene fra en hybridkabel kan brukes til å kompensere bortfall av inntekt for vindkrafteieren. Dette oppfattes ikke å ligge innenfor det som er tillatt innenfor dagens regelverk, men EUs havvindstrategi skisserer et mulig rammeverk for allokering av flaskehalsinntekter i 2022. En mulig løsning vil da kunne bli at vindparkeieren vil være garantert at han mottar eksempelvis tysk områdepris uavhengig av hvilket prisområde havvindparken faktisk blir knyttet til. Dette vil være en form for langsiktig transmisjonsrettighet som nå er standardløsning i EU. Andre løsninger kan også tenkes.

En variant av det ovenstående er at en opprinnelig radialforbindelse eies av TSOen i det landet vindparken koples til. En slik løsning kan gjøres på samme måte som over, ved at en del av flaskehalsinntektene fra hybridkabelen går med til finansiering av transmisjonsrettigheter.

I EU vurderes nå tre ulike markedsløsninger for hybride nett, som alle er i samsvar med markedsregelverket om at minst 70% av kapasiteten på interconnectorer skal gjøres tilgjengelig for krafthandel mellom land/budsoner:

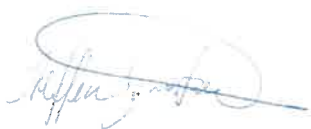
- «**HM COMP**», der offshore vindproduksjon tilhører et onshore budområde i hjemlandet. Havvindprodusenten har 100% markedsadgang, tilbakekjøp fra TSO sikrer samsvar med 70%-regelen.
- «**HM-Excem**», der offshore vindproduksjon tilhører et onshore budområde i hjemlandet. Havvindprodusenten har 100% markedsadgang, det gjøres unntak for 70%-regelen i markedsregelverket.
- «**Offshore Bidding Zone**», der det etableres et offshore budområde for havvindproduksjonen, i samsvar med gjeldende markedsregelverk.

Modellen «Offshore Bidding Zone» vil etter vår og Themas vurdering gi den samfunnsmessig beste løsningen (kilde). OED kan angi for aktørene at de kan legge til grunn dagens europeiske markedsregelverk, og at det blir etablert prisområder tilknyttet havvindprosjektene.

OED bør også kunne tilby aktørene avtaler som avlaster aktørene for prisvirkningen av definert regulatorisk risiko, knyttet til at Norge eller EU skulle definere et rammeverk som avviker fra det rammeverket OED har beskrevet.

Dersom OED skulle velge å opprettholde et rammeverk for tildeling basert på auksjon, og det europeiske rammeverket for havvind endrer seg fra forutsetningene, kan det være mulig for utviklerne å dokumentere konsekvensene for prisen som er tilbudt, og for OED å etterprøve dette. Dersom OED vurderer det som krevende, støtter det etter vår vurdering opp under anbefalingen om å endre tildelingsprosessen fra auksjon med hovedvekt på pris til en kvalitativ vurdering.

Med hilsen
Agder Energi AS



Steffen Syvertsen
Konsernsjef
stesyv@ae.no

+47 90928415



Øyvind Stakkeland
Direktør Rammevilkår
oyvsta@ae.no

+47 90743606

