

Høring av kvalitative kriterier og støtteordning for Utsira Nord – innspill fra Fornybar Norge

Innledning

Fornybar Norge takker for muligheten til å gi høringsinnspill. Som første poeng vil vi berømme Olje- og energidepartementet for et solid og godt arbeid og takke for viktige avklaringer for havvindnæringen.

Vi har tatt utgangspunkt i departementets spørsmål, og besvart disse så langt vi har kunnet. I tillegg har vi lagt til egne momenter som etter vår mening er viktige å reise nå.

Om Fornybar Norge

Fornybar Norge (FbN) er en landsomfattende interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for hele fornybarnæringen. Vi jobber for fornybare og bærekraftige energiløsninger som bidrar til å kutte klimagassutslipp og skape nye arbeidsplasser og inntekter for Norge. Vi har medlemmer i hele verdikjeden, inkludert fornybar energiproduksjon på land og til havs, nettselskaper, entreprenører, strømsalg, leverandører og rådgivere.

Hovedpunkter

- FbN er positive til tildeling basert på en kombinasjon av kvalitative kriterier og støttebehov
- Alle tre prosjekt må sikres støtte og videreføres parallelt
- FbN foreslår en tildelingsmodell som åpner for en tildeling av støtte til alle tre prosjekt og hvor det legges til rette for en realisering av det eller de tapende prosjekt i forbindelse med neste tildeling
- Dersom departementet går videre med foreslått tildelingsløsning støtter FbN at modell 1 velges, modell 2 vil medføre høyere kostnader og forsinkelse av utbyggingen på Utsira Nord
- Nettløsning og fordeling av ansvar for utbygging, finansiering og drift av denne må avklares før utlysning. Dersom prosjekter skal realiseres på ulike tidspunkt må dette tas høyde for
- FbN er positive til en tosiktig differansekontrakt som støtteordning. Årlig gjennomsnittspris som referanse vil virke mot sin hensikt og bør erstattes av timespris (day ahead/spot)

- Tak på utbetalinger vil redusere kostnadseffektiviteten, øke risiko og som en konsekvens behov for støtte for utbygger og bør unngås.
- Gjennomføringsevne er sentralt og bør vektas høyt
- Samtidig må det stilles strenge krav til blant annet bærekraft, sameksistens og klimafotavtrykk for å sikre at vi kommer riktig ut fra start
- Krav og kriterier må sikre aktørmangfold og effektiv konkurranse
- Vekting mellom kriteriene og hvordan evalueringen skal foregå må tydeliggjøres
- Der kravene innebærer for mange usikre elementer, bør det vurderes å gjøre om noen av kravene til rene minimumskriterier
- Eventuell grunnrenteskatt må innføres forutsigbart og gjøres reelt nøytral

1. Tildelingsmodell (ref. pkt. 3 i høringsnotatet)

FbN er positiv til departementets forslag om en tildeling av områder og støtte basert på en kombinasjon av kvalitative kriterier og støttebehov.

Departementets forslag medfører at bare ett, kanskje to, av tre mulige prosjekt får støtte slik at de kan realiseres med 2030 som tidshorison. Å modne ett eller to prosjekt til kommersiell realisering kan ta mange år. Det gir vesentlig økt usikkerhet for utbyggere, og svekker norsk leverandørindustri sine muligheter til å bygge opp sterke verdikjeder. Fornybar Norge mener tildelingsmodellen i praksis medfører en sterkt nedjustert ambisjon for flytende havvind. Vi mener derfor at alle tre prosjekt må sikres støtte og videreføres parallelt. Dersom departementet går videre med foreslått tildelingsløsning støtter FbN at modell 1 velges, modell 2 vil medføre høyere kostnader og forsinkelse av utbyggingen på Utsira Nord.

FbN mener det er fornuftig å tildele støtte på et relativt tidlig stadium i prosjektutviklingen for å gi incentiver til prosjektutvikling og prosjektforbedring. Tidlig tildeling av støtte vil ikke svekke incentivene til modning og forbedring av prosjektet. Aktørene må selvsagt ha drevet en betydelig konseptutvikling og etablert relasjoner til aktuelle leverandører for å ha godt grunnlag for kostnadsestimater og konkurranse om tildeling av areal og deretter støtte. Vi kan ikke se at det er grunnlag for å ha et langt opphold mellom den kvalitative konkurranse og tildeling av støtte. Dette vil medføre risiko for at prosjektutviklingen bremses og at prosjektene realiseres på et senere tidspunkt enn det som ellers vil være mulig.

Det er en urealistisk forutsetning i departementets forslag om potensial for modning av kommersielt prosjekt for det prosjektet som ikke når frem i konkurransen (prisauksjonen) om støtte. Rapporten fra Vista Analyse som er en del av Høringsnotatet for den foreslåtte støtteordningen, viser til at det i Stm.36 (2020-21) er anslått en LCOE for flytende havvind på 82 øre/kWh om byggingen finner sted i 2030. Samtidig viser de i denne rapporten til NVEs langsiktige prisprognose fra 2021 som gir en forventet kraftpris på 51-54 øre/kWh i perioden 2025-2040. Dette gir høyst sannsynlig et kommersielt flytende vindprosjekt etter 2030 og det er urealistisk å forvente at aktører skal jobbe med modning av et tildelt område i over 10 år og muligens lengre enn det.

FbN har følgende forslag til tildelingsmodell for Utsira Nord. Som foreslått av departementet skjer areal- og støttetildeling i to steg: i) arealtildeling basert på kvalitative kriterier og ii) konkurranse om støtte. Ved en slik støttekonkurranse fastsettes først et maksimalt budsjett for total netto støtte. Aktørene legger deretter inn

prisbud for sine prosjekter. Basert på dette beregnes støttebehovet for hvert enkelt prosjekt. Budene blir så summert og dersom det totale støttebehovet for prosjektene er under det fastsatte budsjettet, får alle prosjektene støtte. For å legge opp til mest mulig konkurranse og unngå strategisk budgivning, bør man holde det monetære budsjettet skjult på konkurransetidspunktet. Dersom ikke alle budene passer innenfor budsjettet, ekskluderes det/de høyeste budet/budene. Dette ble brukt i Storbritannias nylige «CfD Allocation Round 4». Den eller de aktørene som ikke mottar støtte skal da ha mulighet til å modne fram sitt prosjekt og delta i konkurranse om støtte sammen med de prosjekt som kvalifiserer seg i neste utlysning for flytende havvind.

Det er behov for en nærmere avklaring av hvordan en eventuell kapasitetsutvidelse (jf. høringsnotatets punkt 2.3) skal håndteres og evt. tildeles i forhold til de nå definerte prosjektene.

Nettløsning må avklares med tanke på at prosjekter realiseres på ulike tidspunkt. Hva skal nett/radial dimensjoneres for, og hvem skal finansiere nett? Den foreslåtte løsningen fra departementet tilsier en samordnet nettløsning hvor en eller flere av aktørene har ansvar for å planlegge, bygge, finansiere og drifte radialen inn til fastlandet. Basert på forslaget fra departementet vil derfor en eller flere av aktørene måtte inkludere utbyggingskostnad for radial og tilhørende tilkoblingsløsninger samt substasjon(er) i sitt bud i forbindelse med konkurranse om støtte. Alternativt kan dette tas ut av prosjektkostnadene, men må likevel dekkes av de fremtidige brukerne og implisitt inkluderes i kostnadsgrunnlaget for støttebehov.

2. Støtteordning (ref. pkt. 4)

Både investeringsstøtte og differansekontrakt kan være velegnede mekanismer for å støtte flytende havvind. Investeringsstøtte har den fordel at den vil avlaste mer risiko knyttet til tilgjengelighet og brukstid enn en differansekontrakt. Differansekontrakt har den egenskap at den i større grad vil avlaste markedsrisiko enn investeringsstøtte. Samlet sett mener vi at differansekontrakt kan være å foretrekke for Utsira Nord. Flytende havvind er en teknologi med høyere teknologisk risiko enn bunnfast havvind. Lavere teknologisk modenhet og høyere risiko for flytende havvind tilsier at det er enda mer sentralt å avlaste markedsrisiko og annen risiko i støttesystemet for flytende havvind. FbN vil i likhet med det som er anført under støtteordning for Sørliche Nordsjø II argumentere for en tosidig differansekontrakt med timesbasert referansepris. Dette gjelder også i forhold til et eventuelt maksimalt støttevolum for kontraktens levetid. Vi viser for øvrig til synspunktene for utforming av støtteordning som omtalt i høringsinnspill for Sørliche Nordsjø II.

3. Kvalitative kriterier (ref. pkt. 5)

3.1 Generelt

FbN er positive til at tildelingen skjer på bakgrunn av kvalitative kriterier. Gjennomføringsevne er sentralt og bør vektles høyt, samtidig mener vi at strenge krav til blant annet bærekraft, sameksistens og klimafotavtrykk er avgjørende for å sikre at vi kommer riktig ut fra start.

Kravene må komme til riktig tid i prosessen. Kvalitative kriterier bør være transparente og målbare. Dersom disse er uklare, kan det bli vanskelig å skille konkurrerende utbyggere fra hverandre. Kvalitative kriterier bør

være så konkrete at de ikke etterlater mye rom for skjønn, men noe bruk av skjønn fra forvaltningens side vil være vanskelig å unngå.

Vi etterlyser mer tydelighet, både i innhold, dokumentasjon, vektning og evaluering. Vi etterlyser også at krav og kriterier som stilles på dette steget i prosessen forplikter i senere steg, slik at det aktørene scores på blir fulgt opp gjennomgående. Vi ber om at myndighetene tydeliggjør hvordan krav og kriterier forplikter senere i prosessen.

En rettferdig og effektiv priskonkurranse, i kombinasjon med gjennomføringsevne er helt grunnleggende for en vellykket start på den norske havvindindustrien. Samtidig kan for stor vekt på pris, i kombinasjon med lavt støttenivå, gi et press på leverandørindustrien, slik at det blir vanskeligere for nye norske små og mellomstore bedrifter (SMBer) å etablere seg i havvind. Videre bør man unngå at viktige politiske mål innenfor bærekraft og lokale ringvirkninger med mer bli vektet for lavt i konkurransen.

Vi mener pris er godt ivaretatt i konkurranse om støtte, og at ikke-pris elementer bør kunne veie tyngre i konkurransen om tildeling av område. Departementet må klargjøre hvordan vektningen mellom kriterier skal være, og hvordan departementet vil evaluere budene, også opp mot hverandre.

Dersom formålet med å stille krav ikke i veldig stor grad synes å oppnås, med vedheftede stort arbeid for budgiver, bør kravene omformuleres. Vi kan særlig peke på krav 5B (SMBer).

Det stilles høye krav til modenhet på dette stadiet. Det må være en balanse mellom hva som er rimelig å pålegge selskapene av tidsbruk og kostnader. Det er viktig at krav som innebærer estimer gjøres tilstrekkelige realistiske. Her trengs mer avklaring i hvordan budene blir vurdert. Der kravene innebærer for mange usikre elementer, kan det vurderes å gjøre om noen av kravene til rene minimumskriterier.

Vi mener balansen mellom forpliktelse og fleksibilitet bør klargjøres. Utbygger må forpliktes av innmeldte konsept, men samtidig ha nok fleksibilitet med tanke på å kunne gjøre fornuftige tilpasninger i prosjektet underveis, for eksempel hvis teknologier endrer seg.

En grunnforutsetning må være at tildelingsprosessen og kriteriene fremmer god konkurranse og aktørmangfold.

3.2 Nærmere om kriteriene

3.2.1 Kostnadsnivå 2030 og bidrag til innovasjon og teknologiutvikling (ref. tabell 4 og 5)

Å anslå kostnadsnivået frem mot 2030 vil være beheftet med relativt stor usikkerhet. Samtidig vil konkurrerende konsortier i stor grad måtte basere seg på ganske likelydende analyser og kostnadsanslag fra – i ganske stor grad – samme underleverandører. I sum er det grunn til å spørre om dette kriteriet gir et godt grunnlag for å skille søkere fra hverandre, og om det ikke heller kunne vært gitt et overordnet kostnadsanslag for 2030 som et kulepunkt under Innovasjon og teknologiutvikling. Tildelingen av støtte i neste runde uansett vil være basert på kostnadsnivå og tilhørende støttebehov. Dette gjelder både for 2A (kostnadsnivå 2030) og 3A (kostnadsnivå 2035). Vi mener at søkere ikke bør vurderes på nivået på LCOE,

men bør isteden vektlegge dokumentert erfaring med kostnadsreduksjoner i store, komplekse energiprojekter, samt på plan for kostnadsreduksjon i samarbeid med leverandører. Kriterium 3A bør vektlegge erfaring med å drive ned kostnader gjennom innovasjon og prosjektgjennomføring.

Subsidiært mener FbN at 2A og 3A burde vurderes som bestått/bestått heller enn et vektet kriterium. Ved å gjøre dette til bestått/ikke bestått er det mulig å sjalte ut de prosjektene som ikke har tilstrekkelig lavt kostnadsnivå til at de er posisjonert til å kunne få støtte i neste runde, mens rangeringen av de øvrige prosjekter da kan gjøres basert på øvrige viktige kvalitative kriterier uten at dette påvirkes for mye av kanskje små og usikre forskjeller mellom tidlige kostnadsestimater. Atter subsidiært mener vi at 2A og 3A bør slå sammen til et kriterium, og tillegges vekt som om det var ett kriterium.

3.2.2 Gjennomføringsevne (ref. tabell 6)

Finansiell styrke (4A) og prosjektplan/egenkapitalkrav (4B)

Finansiell styrke og krav til egenkapital er viktige som minimumskrav. For å sikre aktørmangfold og bevare aktørenes frihet til å finne billigst mulig finansiering, bør disse kriteriene ikke scores utover det som er nødvendig for å sikre et godt gjennomførbart prosjekt.

Erfaring (4E)

Vår oppfatning er at havvinderfaring fra de siste fem årene ikke er en forutsetning for å levere et vellykket prosjekt. F.eks. vil kombinasjonen av mer tradisjonell offshoreerfaring og erfaring fra storskala fornybarprosjekter på land være tilstrekkelig for å kunne levere et vellykket havvindprosjekt. Kompleksiteten ligger ikke i den eksakte teknologien, men i evnen til å drive store og komplekse energiprojekter med relevant sammenlignbare volum. Hvis hovedmålet er å velge konsortier som har levert prosjekter innenfor en gitt ramme, kan 'track records' fra sammenlignbare prosjekter være mer relevant som kriterier. Ved å bruke de foreslåtte erfaringskriteriene for å begrense antall konsortier i konkurransen, vil erfaring og kostnader i realiteten være de eneste relevante kriteriene. Ved å gjøre nylig havvinderfaring til en forutsetning, kan ingen nye selskaper få erfaring med havvindutvikling i Norge. Dette vil begrense antallet havvindutviklere, og dermed også utvikling av leverandører og bredden i oppbygging av den nye industrien. Dette vil være i strid med målene for havvindsatsningen, som nettopp er industriell utvikling og omstilling fra annen virksomhet til havvind, i tillegg til økt fornybar kraftproduksjon.

Også kraftsystemkompetanse, herunder erfaring med kraftmarkeds- og balansehandtering bør tillegges vekt under erfaringskriteriet. For å lykkes med havvindssatsningen framover og omstillingen fra olje og gass i offshoresektoren er det behov for store kommersielle aktører med erfaring fra kompliserte prosjekter som forholder seg til et krevende internasjonalt og transnasjonalt rammeverk i stadig utvikling. Deltagelse fra et bredt spekter av utviklere inkludert de med erfaring fra norsk olje- og gassindustri og kraftsektoren vil øke muligheten for at den norske leverandør- og havvindindustrien vil lykkes med å etablere seg internasjonalt.

Kraftmarkedsdimensjonen er også viktig og aktører med markeds- og handelskompetanse innen kraft vil kunne bidra til å redusere risikoen i havvindprosjektene. Dette gjelder både innenfor et differansekontrakt-regime hvor store kraftvolumer skal håndteres både før og etter utløpet av differansekontrakten, og for framtidige prosjekter hvor man eventuelt ikke eller bare i mindre omfang vil ha støttemekanismer. Slike

aktører vil også bedre kunne utvikle et tilbud av egnede forsyningsavtaler (PPA) for industri, hydrogen og elektrifiseringsprosjekter med basis i den nye kraftproduksjonen.

Vi mener derfor at det er grunnlag for å inkludere erfaring fra markedshåndtering av større kraftvolum som relevant utfyllende kriterium på erfaring. Aktører med vesentlig markeds- og handelskompetanse innen kraft vil kunne optimalisere og redusere risikoen i håndtering av kraftproduksjonen fra havvindprosjektene ut over det som følger av støttetildeling, selv når dette er en differansekontrakt. Slike aktører vil også lettere kunne utvikle og tilby egnede avtaler for å forsyne industri, hydrogen og elektrifiseringsprosjekter med basis i den nye kraftproduksjonen.

Vi foreslår å legge til følgende på kriterium på 4E (Erfaring): *“Erfaring fra kraftomsetning med relevant volum på spotmarkedet, terminmarkedene og evt. fysiske markeder på Nordpool / Nasdaq, evt tilsvarende markeds plasser i andre kraftmarkeder.”*

Bærekraft (ref. tabell 7)

FbN er svært positive til at bærekraft er med i de kvalitative kriteriene. Koblingen mellom bærekraft, innovasjon og kostnadsreduksjoner kan bli en nøkkel til norsk havvindsuksess.

Den mest bærekraftige og lønnsomme kiloen med stål er den du ikke bruker, fordi du har funnet en bedre løsning.

På dette stadiet i prosessen, når aktørene blir bedt om å levere på konkurransekriterier, er det viktig å ha med seg at de som regel ikke vil ha tatt endelige konseptvalg eller valgt leverandører. Det bør derfor være en føring at man ikke pålegger næringen krav som kan vise seg å bli mindre relevante i en eventuell videre prosess. I tillegg må det være en fleksibilitet til å tilpasse og optimalisere prosjektet mtp blant annet teknologiutvikling underveis. Det bør heller ikke pålegges mer-arbeid utover det som er strengt nødvendig. Kriteriene skal være klare, objektive og legge til rette for utvikling av leverandørindustrien.

Det bør i utformingen legges vekt på hva myndighetene ønsker å oppnå. Viktig i denne sammenheng er at havvind på sikt skal være tilnærmet uten ulemper for miljø og marin økologi, at den skal ha lave klimagassutslipp i hele verdikjeden, videre at den har et godt samspill med andre næringer, og at grunnleggende krav til sosiale forhold og eierstyring overholdes av aktørene.

Vi anbefaler at bærekraft gis tilstrekkelig vekt. Aktøren må vise at utbyggingen gjøres på en måte som tar vare på natur og kutter utslipp i hele verdikjeden. Skal norsk havvind kunne bli en ny eksportnæring er det viktig at forventninger og krav knyttet til bærekraft møtes. Norge har lange og gode tradisjoner innen helhetlig havforvaltning basert på en overordnet økosystembasert tilnærming. Bruk av kvalitative kriterier innen bærekraft basert på norsk kunnskap om havet og bærekraftig forvaltning vil være et konkurransefortrinn sammenlignet med havvindutvikling i andre jurisdiksjoner.

Vi mener hovedsakelig at kriteriene på bærekraft er godt utformet, men vi savner eget kriterium på natur og miljø, utover det som nevnes under kriteriet om sameksistens. Vi anbefaler at det legges til et eget kriterium på natur og miljø.

Klimafotavtrykk (5A)

Når det gjelder krav til å rapportere på klimafotavtrykk, mener vi det er for mange usikre elementer som inngår i det å beregne/anslå CO₂-avtrykk pr kWh. Vi mener kriteriet er svært viktig, men anbefaler at myndighetene heller på dette stadiet krever at utbyggerne skal levere en forpliktende plan for hvordan de vil etterspørre og anskaffe et prosjekt med lavest mulig klimafotavtrykk i hele verdikjeden. I konsesjonsvilkårene vil det være mer naturlig å stille konkrete krav til CO₂/kWh. Subsidiært bør kriteriet gjøres om til bestått/ikke bestått.

Arealeffektivitet (5D)

Arealeffektivitet må stå sentralt som tema i utviklingen av norsk havvind. Det må gjøres en grundig avveining mellom hensynet til optimal produksjon fra havvind på et gitt område, og hensynet til å båndlegge minst mulig areal med tanke på særlig fiskeri og miljø- og naturforhold. Når det gjelder kriteriet om arealeffektivitet mener vi det trengs en klargjøring mtp. hvordan dette skal vurderes og vektet, og om det er et hensiktsmessig kriterium på dette stadiet i prosessen.

Forslag til nytt kriterium 5E Natur og miljø:

- "Redegjøre for miljøinnovasjon som på dette stadiet vurderes egnet til å kompensere for negative virkninger for fugl, marine organismer og det marine økosystemet. Effektene av de foreslåtte innovasjonene skal kunne kvantifiseres når det skaleres opp til et prosjekt i kommersiell skala."

- "Dokumentere eventuelle samarbeid med kompetansemiljøer som jobber for å redusere påvirkning fra havvind på marine organismer og det marine økosystemet, eller eventuell erfaring med dette fra lignende energiprojekter."

4. Grunnrenteskatt (ref. pkt. 2.9)

I Høringsnotatet kommer det fram at departementet mener det ikke er grunnlag for å innføre grunnrenteskatt på havvind nå. Dette synes å åpne for at det kan bli innført grunnrenteskatt på et senere tidspunkt dersom de økonomiske forutsetningene skulle bli endres. Kombinert med at grunnrenteskatt for landvind nå innføres uten forutgående utredning og skal omfatte også investeringer som allerede er gjort skapes derfor en usikkerhet for investorer i havvind om fremtidige endringer i beskatningen av vindkraft til havs. FbN vil gjerne bidra konstruktivt til utformingen av eventuelle særskatter som grunnrenteskatt for havvind. Det er viktig at en eventuell grunnrenteskatt for havvind virker nøytralt og innføres på en forutsigbar måte etter grundig utredning og bred involvering.

5. Andre forhold


Miljøundersøkelser mv.

Miljøundersøkelser av bunnforhold, marint liv og fugleliv, samt konsekvensutredning for kabeltrase til tilknytningspunkt for regional/transmisjonsnett, bør gjennomføres innen konkurranse for tildeling av støtte. Det er naturlig at myndigheten tar ansvar for og gjennomfører disse aktivitetene og stiller resultatene tilgjengelig for interesserte aktører. Aktørene som vinner konkurransen om støtte, bør dekke kostnadene for disse.

Konsortier og konkurranseforhold (ref. pkt. 2.11)

Vi anbefaler beskrivelsen av konkurransereglene nyanseres. Den konkurranserettslige vurderingen av mulig samarbeid i konsortier som departementet har lagt til grunn i høringsnotatet avsnitt 2.11 er etter vår oppfatning ikke i tråd med det gjeldende regelverket. I tillegg mener vi at formuleringen skaper unødvendig usikkerhet knyttet til lovligheten av å samarbeide om utbygging av vindkraftprosjekter. FbN foreslår at departementet i stedet fremholder kort at aktørene har et selvstendig ansvar for å påse at samarbeidet er i tråd med konkurranselovgivningen, uten at departementet går inn i selve lovlighetsvurderingen. Alternativt bør departementet fremheve at samarbeidets tyngdepunkt og graden av integrasjon har betydning for den konkurranserettslige vurderingen og klassifiseringen av samarbeidet. Innlevering av et felles bud på arealtildeling er kun et innledende steg med mulig etterfølgende søknad om konsesjon, som så vil danne grunnlaget for samarbeidets egentlige formål, felles produksjon og eventuelt felles salg av strøm. Den konkurranserettslige vurderingen bør derfor følge retningslinjene for denne type samarbeidsformer, inkludert mulige gruppefritak, framfor de svært strenge og lite nyanserte vilkårene for prosjekt/anbudssamarbeid som det synes å ligge til grunn for redegjørelsen i avsnitt 2.11. Samarbeid om å inngi tilbud i en auksjonsprosess er kun et innledende steg for å kunne operere i markedet og innebærer dermed ikke felles prissetting i et salgsmarked. Samarbeidet kan derfor ikke sammenliknes med anbudssamarbeid. I den grad man skulle snakke om et marked, minner dette uansett mer om et innkjøpssamarbeid, som normalt ikke vil være et problem etter konkurranseloven. Det er avgjørende å vurdere avtalens virkninger på konkurransen, ettersom samarbeid som vi står overfor her ikke nødvendigvis er i strid med konkurranseloven § 10 første ledd.

Vennlig hilsen
Fornybar Norge



Åslaug Haga
Adm. direktør