

Høringsnotat om tildeling av fase én av Sørliche Nordsjø II

1. Innledning

I 2020 ble Utsira Nord og Sørliche Nordsjø II åpnet for vindkraft til havs. Olje- og energidepartementet har etter dette arbeidet videre med rammeverket for vindkraft til havs, og la høsten 2022 frem et forslag til endring av havenergilova. Endringsforslaget gir departementet hjemmel til å lyse ut områder og invitere til konkurranse om tildeling av områder som er åpnet etter havenergilova.

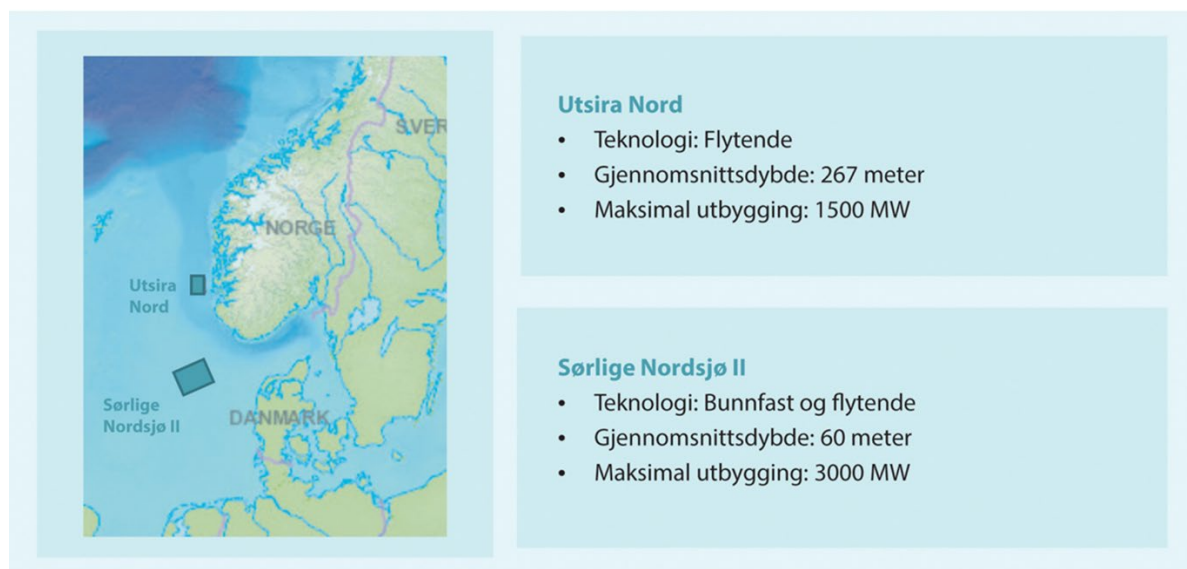
Regjeringen har besluttet at første fase av Sørliche Nordsjø II skal utlyses ved utgangen av første kvartal 2023, og at området skal tildeles mot sommeren/høsten. I dette høringsnotatet ber departementet om innspill på prekvalifiseringskriterier, auksjonsmodell og en eventuell støtteordning for første fase av Sørliche Nordsjø II. I tillegg gir departementet en overordnet status og skisserer videre prosess for flere andre forhold som er relatert til det første prosjektet.

Kvalitative kriterier for Utsira Nord er også sendt på høring. Vi ber om at høringsinstansene sender høringsinnspill til Sørliche Nordsjø II og Utsira Nord separat. Olje- og energidepartementet ber videre om at høringsinstansene begrenser antall sider i høringsssvarene sine og svarer så konkret som mulig på spørsmålene. Dette vil bidra til effektiv saksbehandling i departementet.

Høringsfristen for innspill er 6. januar 2023.

2. Bakgrunn

2.1. Åpning



Området Sørliche Nordsjø II (heretter SN II) ble åpnet for fornybar energiproduksjon i 2020. I åpningsvedtaket fremgår tre særlige vilkår for SN II:

- Det kan ikke gis konsesjon i et område der det er gitt utvinningstillatelse for petroleum, med mindre dette er varslet i utvinningstillatelsen eller det foreligger en avtale med den som har utvinningstillatelsen.

- b) Ved aktivitet i SVO-areal (særlig verdifulle og sårbare områder) må det regnes med vilkår for å unngå skade på de særlig verdifulle og sårbare miljøverdiene.
- c) Det kan maksimalt gis tillatelse til utbygging av 3 000 MW.

Området SN II er gitt av følgende fem koordinater, oppgitt med geodetisk datum WGS 84:

4° 20' 48" E, 56° 49' 24" N

5° 10' 05" E, 57° 05' 36" N

5° 29' 51" E, 56° 44' 17" N

5° 02' 01" E, 56° 35' 30" N

4° 38' 29" E, 56° 29' 02" N

2.2. Nettløsning og maksimal installert effekt

Av hensyn til behovet for økt kraftproduksjon i Norge har regjeringen besluttet at første fase av SN II skal knyttes radielt til Norge. Maksimalt utbygd kapasitet for første fase av SN II er 1500 MW. Samtidig innebærer grensen for dimensjonerende feil i transmisjonsnettet at kun 1400 MW kan tilknyttes i et tilknytningspunkt på land. Olje- og energidepartementet legger til grunn at søkere til første fase av Sørliche Nordsjø II definerer et prosjektkonsept med en planlagt installert kapasitet på minimum 1400 MW og maksimum 1500 MW.

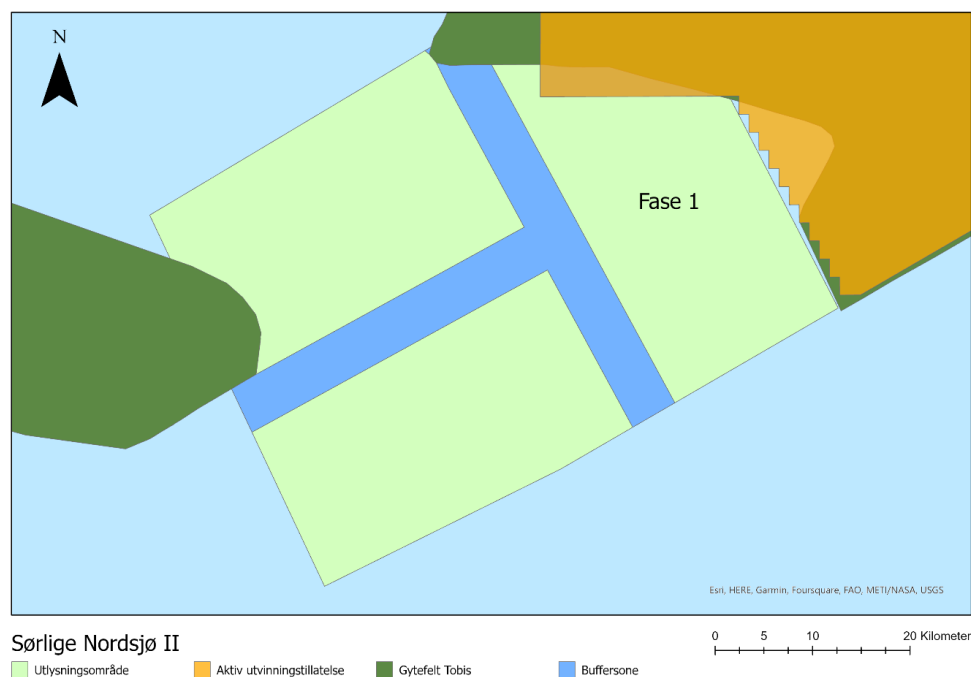
Som del av et større oppdrag om å identifisere nye områder for fornybar energiproduksjon til havs, har NVE i samarbeid med en direktoratsgruppe fått i oppdrag å vurdere om det er grunnlag for å øke arealutnyttelsen i SN II og Utsira Nord¹. Oppdraget har frist 30. april 2023. Olje- og energidepartementet legger til grunn at eventuelle økninger i den totale kapasitetsgrensen for SN II ikke vil påvirke maksimal tillatt kapasitet for det første prosjektet. Dette har blant annet sammenheng med at den dimensjonerende feilen i transmisjonsnettet kun muliggjør tilknytning av 1400 MW i et tilknytningspunkt, som allerede er noe lavere enn høyeste tillatte kapasitet for det første prosjektet.

2.3. Utlysningssområder

Olje- og energidepartementet sendte forslag til inndeling av utlysningssområde på høring i februar 2022. SN II ble foreslått delt inn i tre ulike områder med plass til 1500 MW i hvert område. I forslaget er områdene plassert utenfor gytedefeltene for tobis, som er regnet som særlig verdifulle og sårbare områder. Området i øst er også plassert utenfor en utvinningstillatelse for olje og gass som overlapper med SN II i det nord-østlige hjørnet. Olje- og energidepartementet ba om innspill om hvilke to områder som burde lyses ut først.

¹ Oppdragsbrevet er tilgjengelig på NVEs nettsider: [Ny fornybar energiproduksjon til havs - NVE](#)

Figur 1 Områdeinndeling av Sørliche Nordsjø II



Kilde: Oljedirektoratet

Tilbakemeldingene fra høringsinstansene var i stor grad positive til inndelingen i de tre områdene. Flere påpekte at det østlige området egner seg best til å utvikle med radiell tilknytning til Norge, da dette området ligger nærmest fastlands-Norge. Flere fiskeriorganisasjoner og WWF foreslo at det ble etablert en buffersone mellom gytefeltene for tobis og utlysingsområdene. Olje- og energidepartementet mener dette forholdet bør vurderes i den prosjektspesifikke konsekvensutredningen og den påfølgende konsesjonsbehandlingen.

Basert på innspillene har Olje- og energidepartementet tatt utgangspunkt i at det østlige feltet blir lyst ut som første fase av SN II og prioritert dette feltet i de første grunnundersøkelsene. Grunnundersøkelsene er beskrevet nærmere i avsnitt 2.5.

Arealet for første fase av SNII er 605 km². Med en arealeffektivitet på 5 MW/km², vil omtrent 50 prosent av arealet utnyttes. En lavere arealeffektivitet vil medføre større utnyttelsesgrad.

Første fase av SN II er avgrenset av følgende koordinater:

Punkt	WGS1984		EUREF89 UTM 33N	
	E	N	X	Y
1	4,916768	56,962221	-111859,8865	6358501,5313
2	4,998707	56,962456	-106904,9441	6357792,4802
3	4,998550	56,932711	-107400,7938	6354503,5970
4	5,299874	56,932753	-89173,7047	6351855,9525
5	5,318291	56,929994	-88103,1306	6351391,0775
6	5,495854	56,737506	-80344,4925	6328563,0931
7	5,222327	56,651482	-98352,6555	6321407,2218

2.4. Vakeeffekter

For å avgrense vakeeffekter mellom områdene, vil departementet legge til grunn minst fem kilometer mellom utlysningsområder i SN II. Dersom det senere blir aktuelt med mindre enn fem km buffersone, vil det forutsette en avtale mellom de berørte aktørene.

2.5. Grunnundersøkelser

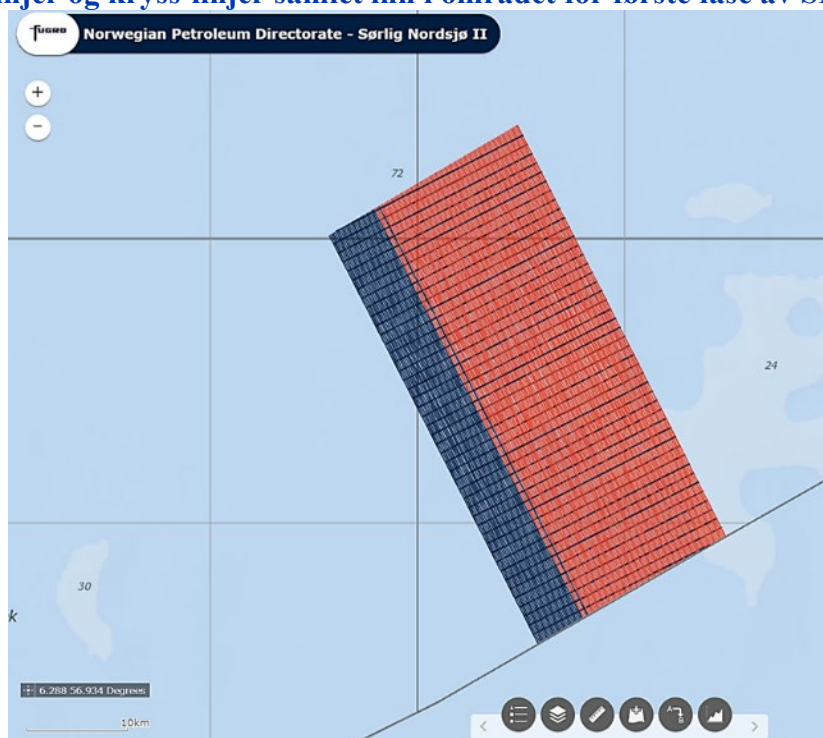
Høsten 2022 ble det i den østlige delen av Sørlige Nordsjø II samlet inn geofysiske data for å kartlegge havbunnen, samt undergrunnen ned til ca. 200 meter. Det ble innhentet i alt 2174 linje-kilometer fordelt på inn-linjer og kryss-linjer. Dette er vist i Figur 2 på neste side. Inn-linjene ble innsamlet med en linjeavstand på 200 meter, som er nødvendig for å oppnå en tilstrekkelig tett kartlegging. I tillegg ble det innsamlet kryss-linjer med en linjeavstand på 1000 meter, som er nødvendig for å kunne binde sammen de seismiske dataene når videre bearbeiding og tolking skal utføres. For mer informasjon om de syv datatypene som er innsamlet viser vi til tabellen under. De samme datatypene som ble innsamlet i 2022, er planlagt samlet inn for de gjenstående arealene i SNII og for Utsira Nord.

Dataene som er samlet inn i Sørlige Nordsjø II i 2022 vil bli tilgjengeliggjort for aktørene via DISKOS-plattformen². Prosesserte data vil bli gjort klar for tilgang i løpet av første kvartal 2023. En første (initiell) tolking/evaluering av dataene vil være klar tidlig i andre kvartal 2023.

Aktøren som blir tildelt arealet i første fase av SN II vil bli belastet statens utgifter for grunnundersøkelsene som er knyttet til dette området. Denne kostnaden omfatter 33 millioner kroner for grunnundersøkelsene som ble gjennomført i 2022. I tillegg kommer en forholdsmessig kostnadsandel av de planlagte grunnundersøkelsene i 2023, foreløpig estimert til 20 millioner kroner for første fase av SNII. Et oppdatert kostnadsanslag vil bli spesifisert i utlysningsdokumentene.

²Link: [Diskos - Oljedirektoratet \(npd.no\)](https://www.npd.no/diskos)

Figur 2 Inn-linjer og kryss-linjer samlet inn i området for første fase av SNII.



Kilde: Oljedirektoratet

Tabell 1 Beskrivelse av datatyper som ble samlet inn for første fase av SNII høsten 2022

Undersøkelse	Beskrivelse
2D Ultra-High-Resolution (UHR) multi-kanal seismikk:	2D seismisk data med høy oppløsning for kartlegging ned til 100-200 meter under havbunnen. Kartlegge kanaler med fare for ustabil grunn for fundamenter, fare for grund gass forekomster, steinblokker (boulders) som kan skaper problemer for fundamenteringen. I 2022 ble det benyttet Sparker kilde med mottaker-kabellengde på 160 m. For 2023 vil mini luftkanon også bli vurdert som mulig kilde.
Bunnpenererende ekkolodd	Sub-Bottom Profiler (SBP) data som gir svært høyoppløselig seismikk ned til 10-20 meter under havbunnen. Vil se hvor det er endringer i lagdelingen helt øverst i undergrunnen, identifisering av steinblokker.
Multiståle ekkolodd (batymetri)	Multibeam Echosounder (MBES) - batymetri data kartlegger havbunnen med en grid-oppløsning på 1 meter.
Back-scatter data	Back-scatter (refleksjonsverdier) samles inn for klassifisering av havbunnen for å se hvor det er endringer. Bidrar til å optimalisere batymetri dataene.
MBES vannkolonne data	MBES vannkolonne data, vil bl.a. kunne kartlegge gassbobler i vannsøylen som vil indikere gasslekkasjer fra havbunnen.
Magnetometer data	Dataene brukes til å identifisere bunnsfarer som vrak, eksisterende rørledning, kabler, UXO og andre metallgjenstander på eller like under havbunn.

Side-søkende Sonar (SSS) data	En sidesøkende sonar sender ut høyfrekvente lydimpulser der dataene skal benyttes til å identifisere bunn farer som olje- og gassrelatert infrastruktur (brønner, rørledninger etc.) vrak, kabler (kraft og kommunikasjon), udetonerte eksplosiver (UXO) og steinblokker.
-------------------------------	---

Kilde: Oljedirektoratet

Olje- og energidepartementet har fått innspill om at grunnundersøkelsene også bør inkludere kabeltraseen fra havvindparken inn mot land. Det er ikke avklart hvor første fase vil tilknyttes transmisjonsnettet, slik at dette ikke er mulig på nåværende tidspunkt. Det er heller ingen åpenbare stordriftsfordeler mellom de planlagte grunnundersøkelsene i SNII og kabeltraseen, blant annet fordi det er behov for ulike typer materiell. Grunnundersøkelser for den fremtidige kabeltraseen fra havvindparken til land er derfor ikke inkludert i neste runde grunnundersøkelser. Olje- og energidepartementet legger til grunn at aktøren som får ansvaret for å utvikle nettløsningen fra første fase av SNII vil gjennomføre egne grunnundersøkelser av kabeltraseen som del av den prosjektspesifikke konsekvensutredningen.

2.6. Fugleundersøkelser

SEAPOP har høsten 2022 analysert eksisterende data for sjøfugl og levert kartdata til direktoratsgruppen som arbeider med å identifisere nye områder for havvind. Dataene er et godt utgangspunkt for videre undersøkelser og aktørene sitt arbeid med forslag til prosjektspesifikke utredningsprogram.

I statsbudsjettet for 2023 har regjeringen økt bevilgningen til sjøfuglprogrammet SEAPOP og Seatrack med 10 mill. kroner, slik at Olje- og energidepartementets totale bevilgning for 2023 er 13 mill. kroner. Formålet er at programmet skal gi bedre kunnskap om utbredelse, tilstand og utvikling av norske sjøfuglbestander i lys av menneskelig aktivitet i havområdene og kystsonen. Den økte bevilgningen er foreslått benyttet til supplerende undersøkelser gjennom langtidsovervåkingsprogrammet for sjøfugl i områder som er aktuelle for fornybar energiproduksjon til havs.

2.7. Konesjonsprosess

Havenergilova spesifiserer at produksjons- og nettanlegg til havs ikke kan bygges, eies eller driftes uten konsesjon fra departementet, jf. havenergilova § 3-1 og §3-2. Krav og innhold i konsesjonsprosessen er nærmere beskrevet i havenergilova og havenergilovforskrifta, og beskrives ikke nærmere her. Olje- og energidepartementet vurderer om og eventuelt hvordan konsesjonsprosessen kan effektiviseres på en måte som ivaretar det overordnede formålet med konsesjonsbehandlingen.

2.8. Ulike forhold knyttet til nett til havs

Departementet arbeider med å utrede organiseringen av nett til havs med sikte på å avklare de overordnede rammene for første fase av SNII og Utsira Nord før utlysningstidspunktet. Relevant for dette arbeidet er departementets oppdrag til Reguleringsmyndigheten for energi (RME) av 18. februar 2022 om bistand til departementets vurderinger knyttet til regulering av nett til havs. Delen av oppdraget som er knyttet til radialer, og som dermed er mest relevant for SNII og Utsira Nord, er nærmere konkretisert i brev til RME av 7. september 2022³. I

³Begge oppdragsbrev er tilgjengelig på NVEs nettsider: [Regulering av nett til havs - NVE](#)

brevet ber departementet RME ta utgangspunkt i at radialene planlegges, bygges, driftes, finansieres og eies av aktørene til havs. Videre at anleggene er kundespesifikke og ikke inngår i transmisjonsnettet. Endelig rapport for delen av oppdraget som er knyttet til radialer skal leveres innen 9. desember. Olje- og energidepartementet vil komme tilbake til de overordnede rammene for første fase av SNII og Utsira Nord etter dette. Regjeringens utgangspunkt er at nettkundene på land ikke skal bære investeringskostnaden for nettet til havs for de første prosjektene.

For å sikre en helhetlig planlegging og effektiv drift av nettet til havs, har regjeringen besluttet å gi Statnett ansvaret for å planlegge nettet til havs, i tråd med retningslinjer gitt av departementet og basert på innspill og dialog med havvindaktørene. I tillegg til sin eksisterende rolle som systemansvarlig for kraftsystemet på land, har Statnett fått rollen som systemansvarlig til havs. Statnett har videre ansvar for å anviser tilknytningspunkt i transmisjonsnettet på land. Hvis tilknytning av fase I utløser investeringer i transmisjonsnettet, vil prosjektet bli belastet sin forholdsmessige andel av kostnadsgrunlaget i henhold til gjeldende regelverk⁴.

Olje- og energidepartementet har, blant annet gjennom arbeidsgruppen for nett og infrastruktur, fått innspill om at alle nettspørsmål som har betydning for prosjektets lønnsomhet bør være avklart før arealet blir tildelt én aktør, ettersom arealtildelingen skal gjøres via auksjon. Ifølge aktørene omfatter dette blant annet ansvarsforhold og grensesnitt til Statnett, tilknytningspunkt, størrelsen på anleggsbidrag og om løsningen skal være fleksibel for å legge til rette for f.eks. tilknytning av petroleumsvirksomhet. Ifølge aktørene er det viktig å si noe om når utestående avklaringer kommer hvis det ikke er mulig å avklare alle disse forholdene før utlysning. Olje- og energidepartementet ønsker at aktørene skal ha tilgang til mest mulig informasjon om forhold som kan påvirke prosjektets lønnsomhet i forkant av auksjonen, slik at dette kan hensyntas i budgivningen. Departementet jobber for at mest mulig prosjektrelevant informasjon skal være kjent innen utlysningstidspunktet.

2.9. Skatt

Etter de alminnelige reglene i skatteloven vil inntekter fra vindkraft og andre fornybare energiresurser være skattepliktige for selskaper skattemessig hjemmehørende i Norge. For personer og selskaper skattemessig hjemmehørende i utlandet, foreligger det ikke en slik beskatningsrett når virksomheten foregår utenfor norsk territorialgrense til havs (utenfor riket). Den 21. februar 2022 sendte Finansdepartementet på høring et forslag om å innføre skatteplikt for utenlandske personer og selskaper som deltar i mineralvirksomhet, utnytter fornybare energiresurser eller utøver karbonhåndtering på norsk kontinentalsokkel. Beskatningshjemmelen er foreslått innført som en begrenset skatteplikt i skatteloven § 2-3 første ledd. Forslaget vil sikre likebehandling av norske og utenlandske aktører, bidra til å skape et harmonisert regelverk og legge til rette for at felleskapet får sin andel av verdiskapningen, uavhengig av aktørens skattemessige bosted. På bakgrunn av høringsinnspillene er det behov for en nærmere utredning av visse spørsmål, herunder forslaget forhold til tilgrensende regelverk i øvrig skattelovgivning⁵. Finansdepartementet legger derfor opp til at forslaget fremmes for Stortinget i løpet av 2023, med ikrafttredelse fra inntektsåret 2024.

⁴ Jf. Forskrift om kontroll av nettvirksomhet kapittel 16.

⁵ Jf. [Prop. 1 LS \(2022–2023\) - regjeringen.no](#)

Grunnrenteskatt for stedbundne virksomheter med ekstraordinær avkastning (grunnrente) er en viktig del av et vekstfremmende skattesystem. Regjeringen har tidligere uttalt at en vil utrede hvordan en fremtidig grunnrenteskatt på havvind kan innrettes. Med dagens utsikter for kostnader og kraftpriser for havvind forventes det imidlertid ikke grunnrente over tid og det er derfor ikke aktuelt å innføre grunnrenteskatt nå.

2.10. HMS-regelverk

Petroleumstilsynet ble delegert ansvar for regulering av og tilsyn med sikkerhet og arbeidsmiljø ved fornybar energiproduksjon til havs ved delegasjon 17. august 2020. Arbeidet med å etablere en forskrift som dekker behovet for regulering av virksomheten er i gang og utføres i nær dialog med partene i arbeidslivet som er representert i Regelverksforum, samt andre bransjeorganisasjoner og norske og utenlandske myndigheter med tilsvarende eller tilstøtende ansvar.

Til grunn for arbeidet ligger at regelverket skal være risikobasert og systemorientert, og tydeliggjøre aktørenes ansvar for systematisk oppfølging av risiko. Krav skal fortrinnsvis være målrettede/funksjonelle med tilhørende veiledning, og vil legge til grunn et prinsipp om bruk av anerkjente normer med henvisninger til internasjonale standarder der disse finnes. Der det finnes relevant, eksisterende regelverk, legges dette til grunn så langt det er mulig og hensiktsmessig. Det forutsettes at arbeidsmiljøloven vil gjøres gjeldende for virksomhet som omfattes av havenergilova, med nødvendige unntak og tilpasninger. Det planlegges for høring av forskriftsutkastet sommeren 2023, med fastsettelse/ ikrafttredelse 1.1.2024.

2.11. Konsortier ihht. konkurranseforhold

Foretak som planlegger å levere tilbud sammen med andre må være oppmerksomme på bestemmelsen om ulovlig samarbeid i konkurranseloven § 10. Bestemmelsens første ledd forbyr i utgangspunktet foretak som hver for seg kan by på et oppdrag (konkurrenter) å inngi felles tilbud. Tilsvarende gjelder dersom foretak ikke alene kan by på et oppdrag, men enkelt kan skaffe seg nok ressurser eller kunnskap til at de kan inngi tilbud alene (potensielle konkurrenter). Et samarbeid mellom konkurrenter vil likevel være tillatt dersom foretakene kan dokumentere effektivitetsgevinster som oppveier samarbeidets konkurransebegrensende virkninger, jf. konkurranseloven § 10 tredje ledd.

3. Støttemodell

Regjeringens ambisjoner for havvindutbygging er avhengig av at private aktører driver frem havvindprosjekter på norsk sokkel. Sørliche Nordsjø II er egnet for bunnfaste fundamenter, som er en moden og velutprøvd teknologi. Nylige auksjonsrunder i Europa viser videre at stadig flere bunnfaste havvindprosjekter er kommersielt lønnsomme, også i dypere områder lenger unna land. Avhengig av kostnadsutvikling og kraftpris, kan det være mulig å realisere et godt prosjekt i første fase av Sørliche Nordsjø II uten statsstøtte. Regjeringen ønsker derfor å tildele første fase av Sørliche Nordsjø II uten statsstøtte. Samtidig har regjeringen tatt høyde at prosjektet kan ha behov for statsstøtte for å bli realisert. Den foreslåtte tildelingsmodellen legger til rette for at arealet kan tildeles både med og uten støtte.

Vurderinger rundt støttemodell fra Vista Analyse, i samarbeid med Guidehouse og Procurex

Vista Analyse og Guidehouse, med innspill fra Procurex, har utredet og gitt overordnede anbefalinger om auksjons- og støttemodell for første fase av SNII. Rapporten er vedlagt i sin helhet i Vedlegg 1. I det følgende gis en overordnet oppsummering av de ulike hensynene som rådgiverne vurderer som mest sentrale i vurderingen av hvilken støttemekanisme som er best egnet for fase én av SNII.

Rådgiverne vurderer følgende støttemekanismer som mest aktuelle, på bakgrunn av en overordnet vurdering av flere mulige støttemekanismer:

- Investeringsstøtte
- Tosidig differansekontrakt med kort referanseperiode (time)
- Tosidig differansekontrakt med lang referanseperiode (måned eller år)

Ved investeringsstøtte mottar havvindprodusenten støtten før driftsfasen i form av kontantutbetaling på investeringstidspunktet. En tosidig differansekontrakt er en langsiktig avtale med staten, som gir produsenten risikoavlastning i form av en garantert kraftpris i deler av driftsfasen. Gjennom auksjonen fastsettes en kontraktspris (en såkalt «strike price»). Dersom kraftprisen i markedet er lavere enn kontraktsprisen, dekker staten differansen. Motsatt mottar staten differansen dersom kraftprisen i markedet er høyere enn kontraktsprisen. Ved en kort referanseperiode på én time sikres produsenten samme pris hver time. Dette gir en fastpris for produksjonen. Ved en årlig referanseperiode vil en differansekontrakt innebære at produsenten garanteres en årlig gjennomsnittspris, men eksponeres for prissvingninger gjennom året.

Ifølge rådgiverne, trekker hensynet til å maksimere sannsynligheten for at auksjonsvinneren gjennomfører prosjektet i retning av at fase én av SNII bør støttes ved bruk av en tosidig differansekontrakt. Grunnen er at differansekontrakter garanterer utbyggernes kraftinntekter i deler av driftsfasen.

Hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsom kraftproduksjon drar i retning investeringsstøtte. Investeringsstøtte vil ikke forstyrre markedsprissignalene til produsenten i driftsfasen, ettersom produsenten vil bli eksponert fullt ut for kraftprisen. En differansekontrakt vil i prinsippet forstyrre prissignalene, og rådgiverne har identifisert mulige samfunnsmessige utfordringer i driftsfasen som følge av dette. Disse er knyttet til situasjoner med lav strømpris, tidspunkt for vedlikehold, tilbud av reserver og utforming av vindparken. En tosidig differansekontrakt kan imidlertid innrettes slik at de fleste av disse utfordringene løses. Dette

beskrives nærmere under. Rådgiverne har ikke vurdert hvor sannsynlige eller viktige de mulige utfordringene er.

De administrative kostnadene vil være høyere ved en differansekontrakt, fordi den er mer kompleks å utforme og fordi den medfører administrative kostnader i driftsfasen. Rådgiverne vurderer imidlertid de administrative kostnadene som relativt små.

Overordnede anbefalinger om støttesystem fra rådgiverne

Rådgiverne kommer ikke med en klar anbefaling, men mener at valg av støttesystem avhenger av hvordan myndighetene vektlegger de ulike hensynene. Dersom myndighetene vurderer faren for at utvikler ikke gjennomfører prosjektet som vesentlig, drar dette i retning differansekontrakt. Dersom myndighetene vurderer de mulige negative samfunnsvirkningene i driftsfasen som vesentlige, drar dette i retning investeringsstøtte. Andre hensyn er nærmere beskrevet ovenfor og i rapporten.

Rådgiverne anbefaler i alle tilfeller at auksjonen også legger til rette for utfall der utvikler ikke mottar støtte. Ved investeringsstøtte betyr det at det må være mulig å legge inn bud som innebærer betaling fra utvikler til stat. Ved differansekontrakt innebærer dette at det må være mulig for aktørene i auksjonen å by en lav kontraktspris.

Vurdering av enkelte detaljer ved en tosidig differansekontrakt

Rådgiverne har i tillegg vurdert mer detaljert hvordan en tosidig differansekontrakt bør utformes, blant annet for å gi produsenten sterkere insentiver til samfunnsøkonomisk lønnsom kraftproduksjon.

Rådgiverne anbefaler en ettårig referanseperiode. Det betyr at markedsprisen som brukes som referansepris, er et årsgjennomsnitt. Den relevante markedsprisen vil for første fase av SNII være systemprisen i NO2. Rådgiverne mener at en ettårig referanseperiode fjerner den mest vesentlige usikkerheten. Rådgiverne har ikke vurdert om referanseprisen skal beregnes på bakgrunn av historiske eller samtidige priser eller hvordan gjennomsnittet skal beregnes.

Videre anbefaler rådgiverne at det ikke utbetales støtte når timeprisen for strøm er under et visst nivå nær null. Formålet er å unngå at vindparken produserer på tidspunkter der verdien av produksjonen er negativ.

Med en ettårig referanseperiode kan det være år der differansekontrakten i utgangspunktet innebærer betaling fra produsent til stat i alle timer, fordi (den årlige) kontraktsprisen er lavere enn referanseprisen (den årlige markedsprisen). Det kan da oppstå uheldige situasjoner der lav timepris gjør det ulønnsomt å produsere, fordi differansekontrakt-betalingen er større enn strømprisen fratrukket driftskostnader. Slike situasjoner vil særlig kunne oppstå dersom auksjonsutfallet innebærer lav eller negativ støtte. For å unngå uheldige virkninger anbefaler rådgiverne at differansekontrakt-betalingen reduseres eller bortfaller i slike situasjoner.

Ved differansekontrakt må Stortinget gi fullmakt til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjettår. Dette innebærer at det må settes et tak for framtidige utbetalinger knyttet til differansekontrakten. Rådgiverne anbefaler at dette taket knyttes til brutto utbetaling på tvers av år, og settes så høyt at det er lite sannsynlig at det vil nås, slik at det ikke får praktisk betydning for auksjonen. Konsekvensene av et lavt tak er vanskelige å overskue. Rådgiverne anbefaler at statens forventede utgifter heller begrenses gjennom en maksimal kontraktspris (reservasjonspris) i auksjonen.

Rådgiverne anbefaler at det ikke settes noe tak for betalinger fra produsent til stat. Ved et slikt tak vil det være en fare for at mer enn én produsent er villig til å betale mer enn taket. Auksjonen vil i så fall ikke gi en vinner, og konkurransen må avgjøres på en annen måte.

Rådgiverne anbefaler at kontraktsprisen i differansekontrakten inflasjonsjusteres, men har ikke vurdert hvilken indeks den bør inflasjonsjusteres etter. Dette er noe høringsinstansene bør uttale seg om.

Departementets forslag:

Olje- og energidepartementet mener at en tosidig differansekontrakt er den foretrukne støttemodellen for første fase av SN II. Bunnfaste fundamenter er en moden og velutprøvd teknologi. Differansekontrakter er den klart mest utbredte støtteordningen til havvind i andre land. Erfaringer fra andre land viser at det er en godt egnet støttemodell for å realisere bunnfaste havvindprosjekter. Innspill fra aktørene favoriserer også bruk av differansekontrakter fremfor investeringsstøtte.

Departementet understreker at bevilgningsprofilen for statsstøtten vil være tilsvarende ved en differansekontrakt som med investeringsstøtte. Den budsjettmessige håndteringen for differansekontrakter vil tilsvare den Stortinget tidligere har sluttet seg til for OPS-prosjekter i vegsektoren, jf. omtale i blant annet Revidert nasjonalbudsjett 2015.

Departementet foreslår en støtteperiode på 15 år. Differansekontrakten vil omfatte 1400 av 1500 MW mulig produksjon fra prosjektet. En eventuell støtteordning for første fase av Sørlege Nordsjø II vil ha et øvre tak for det totale støttebeløpet som kan utbetales under differansekontrakten. Videre vurderer Olje- og energidepartementet å sette en reservasjonspris i forkant av auksjonen, og at denne gjøres kjent for budgiverne. Reservasjonsprisen vil oppgis i øre/kWh og fungere som en maksimal kontraktspris. Alle bud må være under reservasjonsprisen.

Departementet vurderer om det bør settes et øvre tak for betalinger fra produsent til stat. Departementets foreløpige vurdering er at et slikt eventuelt tak bør være symmetrisk med det totale støttebeløpet som kan utbetales under differansekontrakten. Dersom mer enn én aktør er villig til å betale mer enn taket, vil auksjonen anses som uavgjort. Departementet vurderer da om konkurransen kan avgjøres basert på de aktuelle aktørenes resultater i prekvalifiseringen.

I tråd med formålsparagrafen i havenergiloova, er departementet opptatt av å gi aktøren sterke insentiver til samfunnsøkonomisk lønnsom kraftproduksjon, og vil vektlegge dette i utformingen av differansekontrakten. Olje- og energidepartementet legger opp til en referanseperiode på ett år, da dette vil gi aktøren sterkere insentiver til samfunnsøkonomisk lønnsom kraftproduksjon enn kortere referanseperioder. I tråd med ESAs statsstøtteregler vil støtteutbetalingen opphøre i timer med nullpris. Videre legger departementet opp til at differansekontrakt-betalingen også opphører eller reduseres i timer der svært lav kraftpris medfører at kontraktsprisen er høyere enn strømprisen fratrukket driftskostnader.

Vista Analyse, i samarbeid med Guidehouse og Procurex, vil arbeide videre med å detaljere reglene for den foreslåtte støttemodellen. Olje- og energidepartementet legger ikke opp til en egen høring av de detaljerte støttereglene.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes tilbakemelding på:

- Hvilke forhold knyttet til støttemodellen som må være avklart til *utlysningen*.

- Foreslått referanseperiode på ett år.
- Hvordan referanseprisen bør beregnes gitt en referanseperiode på ett år, herunder om den bør være et årsgjennomsnitt av en kraftpris fra fjoråret eller snitt av en kraftpris de siste 12 månedene.
- Foreslått støtteperiode på 15 år.
- Forslaget om at den tosidige differansekontrakten omfatter 1400 MW.
- Hvor høyt taket for det totale støttenivået under differansekontrakter bør settes, og ev. konsekvenser dersom dette taket settes for lavt.
- Andre forhold som høringsinstansene mener at det er viktig at hensyntas i de detaljerte støttereglene (f.eks. inflasjonsjustering)
- Hvordan en toveis differansekontrakt bør settes opp for i størst mulig grad legge til rette for samfunnsøkonomisk lønnsom kraftproduksjon.

Departementet ber høringsinstansene om å være mest mulig konkrete på hvordan de mener den tosidige differansekontrakten bør innrettes og hvorfor.

4. Tildelingsmodell

Regjeringen har vedtatt at auksjon er hovedmodellen for tildeling av areal for fornybar energiproduksjon til havs. Regjeringen har videre lagt opp til at aktørene som ønsker å delta i auksjonen om tildeling av areal på Sørlike Nordsjø II må prekvalifiseres. Dette er i tråd med forslag til endring i havenergilova ny § 2-3 (Prop. 143 L Endringer i havenergilova), og forslag til endringer i havenergilovforskrifta som var på høring sommeren 2021.

I forberedelsene til auksjonen av første fase av SNII har som nevnt Vista Analyse, i samarbeid med Guidehouse og Procurex bistått departementet med vurderinger og anbefaling om auksjonsmodell. Prosessen for prekvalifisering, inkl. prekvalifiseringskriteriene, har ikke vært en del av oppdraget.

Om foreslått prekvalifiseringsprosess

I henhold til forslag til endring i havenergilova ny § 2-3 (Prop. 143 L Endringer i havenergilova), kan departementet kreve at aktører som vil delta i en konkurranse om tildeling av areal skal prekvalifiseres før deltagelse. Forslag til ny §2-3⁶ tredje ledd i havenergilova lyder:

«Ved tildeling av areal må søkerar ha tilfredsstillande teknisk kompetanse og finansiell styrke, og oppfylle relevante krav til helse, miljø og sikkerheit. Departementet kan krevje at aktørane som vil delta i ein konkurranse om tildeling av areal skal prekvalifiserast før deltakelsen. Ved utlysning kan departementet også sette andre objektive og ikkje-diskriminerande vilkår.»

Olje- og energidepartementets forslag til prekvalifiseringskriterier for første fase av Sørlike Nordsjø II tar utgangspunkt i denne bestemmelsen, regjeringens mål for havvindssatsingen og aktørenes innspill på prekvalifiseringskriterier i høringen av *Veileder for arealtildeling, konsesjonsprosess og søknader for vindkraft til havs, og forslag til endringer i havenergilova og havenergilovforskrifta*, som ble gjennomført i 2021.

Regjeringens mål for havvindsatsingen er beskrevet i *Meld. St. 11(2021-2022) Tilleggsmelding til Meld. St. 36. (2020-2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser*. Målene som er relevant for første fase av Sørlike Nordsjø II er:

- Regjeringen har et mål om at satsingen på havvind skal bidra til *industriutvikling*. Dette gjør vi gjennom å etablere et hjemmemarked ved utlysning av havvindområder i Norge, der norske leverandører på grunn av nærhet til markedet, erfaring fra norsk sokkel og kunnskap vil ha gode muligheter til å delta. Gjennom deltakelse i et hjemmemarked vil norsk leverandørindustri kunne få verdifull erfaring, også når de skal konkurrere om oppdrag i utlandet. En vellykket industriutvikling forutsetter utdanning og kvalifisering av tilstrekkelig norsk arbeidskraft, og positive lokale ringvirkninger.
- Utbygging av vindkraft til havs vil gi *økt utslippsfri kraftproduksjon* i Norge. Det trengs for å møte økende etterspørsel etter fornybar kraft. Kraftsituasjonen i Norge og i Europa den siste tiden illustrerer viktigheten av å øke tilgangen på fornybar kraft. Lønnsomheten for havvind avhenger av hvilke priser produsentene kan oppnå, noe som påvirkes av

⁶ Prop. 143 L Endringer i havenergilova (utlysning og tildeling av areal)

hvilket marked produksjonen blir tilknyttet. En tilknytning bare til Norge vil øke det norske kraftoverskuddet, og er isolert sett en bidragsyter til lavere nasjonale kraftpriser.

Departementets forslag:

Olje- og energidepartementet har utarbeidet forslag til prekvalifiseringskriterier som skal bidra til at utbyggingen av havvind i Norge gjøres på en god og bærekraftig måte, og bidrar til positive ringvirkninger for samfunnet. Prekvalifiseringskriteriene er beskrevet i vedlegg 2.

Departementet legger opp til å sette en øvre grense for antall eller andel aktører som kan bli prekvalifisert. Vurderingen er at en slik grense kan gi aktørene sterkere insentiver til å utforme prosjekter som i stor grad ivaretar de overordnede hensynene som er reflektert i prekvalifiseringskriteriene.

I høringen ber Olje- og energidepartementet særlig om innspill på følgende:

- Hvor lang tid trenger aktørene for å forberede prekvalifiseringssøknaden etter utlysningstidspunktet?
- Hvor lang tid trenger aktørene for å forberede budet sitt etter (1) utlysningstidspunktet, og etter at (2) resultatet av prekvalifiseringsprosessen er ferdigstilt?
- Hvor mange aktører som bør bli prekvalifisert, gitt at departementet setter en øvre grense for antall eller andel aktører?
- De ulike prekvalifiseringskriteriene, herunder;
 - Om formuleringen og innholdet i prekvalifiseringskriteriene er tilstrekkelig tydelige for aktørene
 - Om det er tilstrekkelig tydelig hvordan departementet vil evaluere søkere under hvert kriterium
 - Om etterspurt dokumentasjon per kriterium gir dekkende informasjon for å vurdere søkerne
 - Om den administrative byrden for aktørene ved noen av de foreslåtte kriteriene er uforholdsmessig stor
 - Om noen av minimumskravene er for strenge eller for lave, særlig minimumskravene knyttet til erfaring og finansiell styrke
 - Hvilken metode aktørene bør benytte for å estimere klimafotavtrykk per kWh, ref. 3A i vedlegg 2
 - Valg av systemgrense for klimafotavtrykkberegning, herunder hvilke komponenter systemgrensen bør inneholde, ref 3A i Vedlegg 2.

Vi ber om at alle innspill på prekvalifiseringskriteriene nummereres etter referansenummerene for hvert enkelt kriterium i Vedlegg 2. Olje- og energidepartement ber videre om konsise og konkrete tilbakemeldinger.

Ren monetær auksjon

Selve auksjonen vil være en ren monetær auksjon. Vista Analyse, Guidehouse og Procurex vurderer følgende auksjonsformater som mest aktuelle, på bakgrunn av en overordnet vurdering av flere mulige auksjonsformater ⁷:

- Skjult budgivning (nederlandsk auksjon)

⁷ På engelsk henholdsvis *Ascending auction*, *First-price sealed-bid auction* og *Anglo-Dutch auction*.

- Budrunde (engelsk auksjon)
- Kombinasjon (engelsk-nederlandsk auksjon)

Beskrivelsen av de ulike auksjonsformatene under legger til grunn at støtten til første fase av SNII gis gjennom en tosidig differansekontrakt.

Ved skjult budgivning leverer hver budgiver ett bud uten å vite hva de andre har bydd. Budgiveren som har bydd den laveste kontraktsprisen vinner, og får denne kontraktsprisen.

Ved budrunde er budene kjent for alle budgivere, og hver budgiver kan by flere ganger. Budgiverne byr inn lavere og lavere kontraktspriser, helt til det ikke kommer flere bud. Budgiveren som har bydd inn den laveste kontraktsprisen vinner, og får denne kontraktsprisen.

En såkalt engelsk-nederlandsk auksjon er en kombinasjon av disse to auksjonstypene. Først er det en budrunde, som pågår til det gjenstår to budgivere. Deretter leverer hver av disse et siste lukket bud uavhengig av hverandre, på samme måte som ved skjult budgivning.

Vurdering av de mest aktuelle auksjonsformatene

Rådgiverne har vurdert de mest aktuelle auksjonsformatene ut fra ulike hensyn. Vi oppsummerer her vurderingen av de hensynene som rådgiverne vurderer som mest sentrale.

Hensynet til å sikre at auksjonsvinneren gjennomfører prosjektet, drar i retning av at auksjonen bør inneholde en budrunde. Det er en fare for at auksjonsvinneren oppdager at den har overvurdert prosjektets lønnsomhet, og velger å ikke gjennomføre prosjektet. Faren for dette vil være mindre ved en budrunde, fordi hver budgiver kan avstemme sine vurderinger av lønnsomhet mot de andre budgivernes vurderinger. En kombinasjonsauksjon som inneholder en fase med budrunde, vil langt på vei også ivareta dette hensynet.

Hensynet til at den utvikleren som har det beste prosjektet bør vinne auksjonen, drar også i retning av at auksjonen bør inneholde en budrunde. Ved budrunde vil en utvikler alltid kunne overby utviklere med prosjekter som er mindre lønnsomme. Ved lukket budgivning kan det på den annen side skje at andre enn den som har det mest lønnsomme prosjektet, vinner auksjonen. Årsaken er at budgiver må ta strategiske hensyn i budgivningen, der de veier gevinsten ved å be om mer støtte mot faren for å tape auksjonen. En kombinasjonsauksjon vil langt på vei ivareta dette hensynet, fordi budrunden sikrer at det vil være et av de to selskapene med mest lønnsomme prosjekter som vinner.

Rådgiverne mener det er en mulighet for at flere av budgiverne er risikoaverse, i den forstand at de svært gjerne vil vinne denne første havvindauksjonen i Norge. Ved skjult budgivning kan risikoaversjon gjøre at budgiverne legger inn bud som innebærer mindre støtte, fordi de ikke tar sjansen på at andre budgivere skal vinne. Dette kan bidra til at utfallet av auksjonen blir mindre støtte. Dette drar i retning skjult budgivning. Rådgiverne mener imidlertid at dette hensynet i all hovedsak ivaretas av en kombinasjonsauksjon, der det er skjult budgivning i andre fase.

Budrunde og kombinasjonsauksjon er ikke så vanlige i havvindauksjoner, men rådgiverne vurderer ikke dette som en vesentlig utfordring. Budrunde er et svært velkjent auksjonsformat som benyttes på en rekke områder. Kombinasjonsauksjon kombinerer to svært kjente auksjonsformat på en enkel måte, og har blant annet vært brukt for frekvensressurser. Vista

Analyse og Guidehouse viser også til at deres partner Procurex, som vil være ansvarlig for auksjonsplattformen, har omfattende erfaring med slike kombinasjonsauksjoner.

Hensynet til å unngå prissamarbeid mellom budgiverne er ofte viktig i utforming av auksjoner, men rådgiverne vurderer faren for prissamarbeid i selve auksjonen som liten i dette tilfellet. Årsaken er at det bare er ett areal som auksjoneres ut, slik at det ikke er mulig for budgiverne å fordele arealer mellom seg gjennom samarbeid. Videre vurderer rådgiverne det heller ikke som en utfordring å oppnå tilstrekkelig deltakelse i auksjonen, på bakgrunn av den store interessen illustrert ved dannelsen av en rekke havvindkonsortier. Uansett vil disse hensynene langt på vei bli ivaretatt i en kombinasjonsauksjon.

Anbefaling om auksjonsformat

Rådgiverne anbefaler at auksjonen gjennomføres som en kombinasjonsauksjon, der det først holdes en budrunde og deretter er en fase med skjult budgivning. Rådgiverne legger vekt på at et slikt format i stor grad ivaretar hensynene til at prosjektet faktisk blir realisert og til at budgiveren med det mest lønnsomme prosjektet vinner auksjonen. Samtidig vil en kombinasjonsauksjon gi et mer gunstig utfall for staten i situasjoner der budgiverne svært gjerne vil vinne auksjonen, sammenlignet med en ren budrunde.

Departementets forslag:

Hovedhensynet ved valg av auksjonsmodell har vært å oppnå en effektiv fordeling av samfunnets ressurser, herunder et lavest mulig støttenivå. Olje- og energidepartementet foreslår i tråd med Vista Analyse sin anbefaling en kombinasjonsauksjon.

Vurderinger og detaljer rundt auksjonsmodell er nærmere beskrevet i Vedlegg 1.

I høringen ber Olje- og energidepartementet om innspill på:

- Den foreslåtte modellen kombinasjonsauksjon.
- Forhold som høringsinstansene mener at det er viktig at hensyntas i de detaljerte auksjonsreglene

Olje- og energidepartementet ber om konsise og konkrete tilbakemeldinger.

Oppsummering av spørsmål til høringsinstansene:

- Hvilke forhold knyttet til støttemodellen som må være avklart til *utlysningen*.
- Foreslått referanseperiode på ett år
- Hvordan referanseprisen bør beregnes gitt en referanseperiode på ett år, herunder om den bør være et årsgjennomsnitt av en kraftpris fra fjoråret eller snitt av en kraftpris de siste 12 månedene.
- Foreslått støtteperiode på 15 år
- Forslaget om at den tosidige differansekontrakten omfatter 1400 MW.
- Hvor høyt taket for det totale støttenivået under differansekontrakter bør settes, og ev. konsekvenser dersom dette taket settes for lavt.
- Andre forhold som høringsinstansene mener at det er viktig at hensyntas i de detaljerte støttereglene (f.eks. inflasjonsjustering)
- Hvordan en toveis differansekontrakt bør settes opp for i størst mulig grad legge til rette for samfunnsøkonomisk lønnsom kraftproduksjon.
- Hvor lang tid trenger aktørene for å forberede prekvalifiseringssøknaden etter utlysningstidspunktet?
- Hvor lang tid trenger aktørene for å forberede budet sitt etter (1) utlysningstidspunktet, og etter at (2) resultatet av prekvalifiseringsprosessen er ferdigstilt?
- Hvor mange aktører som bør bli prekvalifisert, gitt at departementet setter en øvre grense for antall/andel aktører?
- De ulike prekvalifiseringskriteriene, herunder;
 - Om formuleringen og innholdet i prekvalifiseringskriteriene er tilstrekkelig tydelige for aktørene
 - Om det er tilstrekkelig tydelig hvordan departementet vil evaluere søkere under hvert kriterium
 - Om etterspurt dokumentasjon per kriterium gir dekkende informasjon for å vurdere søkerne
 - Om den administrative byrden for aktørene ved noen av de foreslåtte kriteriene er uforholdsmessig stor
 - Om noen av minimumskravene er for strenge eller for lave, særlig minimumskravene knyttet til erfaring og finansiell styrke
 - Hvilken metode aktørene bør benytte for å estimere klimafotavtrykk per kWh, ref. 3A i vedlegg 2
 - Valg av systemgrense for klimafotavtrykkberegning, herunder hvilke komponenter systemsgrensen bør inneholde, ref 3A i Vedlegg 2.
- Den foreslåtte modellen kombinasjonsauksjon.
- Forhold som høringsinstansene mener at det er viktig at hensyntas i de detaljerte auksjonsreglene

Olje- og energidepartementet ber om at høringsinstansene begrenser antall sider i høringssvarene sine og svarer så konkret som mulig på spørsmålene. Dette vil bidra til effektiv saksbehandling i departementet.