



Mottaker
Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2023/0025-2

Saksbehandler: Arnhild Margrethe Frøystad
Saksansvarlig: Hanne Dahl Amundsen

Dato: 06.01.2023

Svar på høring om kvalitative kriterier og støtteordning for Utsira Nord

1 Om høringen

1.1 Innledning

Utsira Nord ble åpnet for vindkraft til havs i 2020. Regjeringen har besluttet at første fase av prosjektet skal lyses ut innen utgangen av første kvartal 2023 og at arealene skal tildeles ved kvalitative kriterier. I den forbindelse sendte Olje- og energidepartementet (OED) 6. desember 2022 på høring forslag til kvalitative kriterier og støtteordning for Utsira Nord. Høringsfrist er satt til 6. januar 2023.

1.2 Aktuelle tildelingsmodeller

OEDs foretrukne modell er at konkurransen om tildeling av areal og statlig støtte skjer i to steg. Først tildeles areal basert på et sett kvalitative kriterier, deretter gjennomføres det en konkurranse om støtte som ledd i konsesjonsprosessen. Tre aktører tildeles areal basert på kvalitative kriterier, og disse aktørene får en eksklusiv rett til å forberede en konsesjonssøknad innenfor sitt område. Etter en prosjektmodningsfase vil konkurransen om tildeling av statlig støtte avholdes. Konkurransen er planlagt innrettet slik at ikke alle prosjektene vil få støtte, men den skal likevel gi aktørene som ikke får tildelt støtte insentiver til å videreutvikle konseptet til et kommersielt prosjekt på et senere tidspunkt.

Den alternative tildelingsmodellen som skisseres innebærer at minst seks (i stedet for tre) aktører vil få muligheten til å modne prosjektene sine videre før endelig tildeling av areal. De tre aktørene som deretter kommer best ut av en kvantitativ konkurranse om støttenivå vil så få muligheten til å videreutvikle konseptene sine for å redusere usikkerheten og kostnadsnivåene i prosjektene. Aktører som ikke får tildelt areal vil kunne få refundert deler av prosjektmodningskostnadene sine. Etter tildeling av areal og videre prosjektmodning vil endelig konkurranse om tildeling av statlig støtte avholdes.

1.3 Alternative støttemodeller

OED har vurdert to alternative støttemodeller; investeringsstøtte og tosidig differansekontrakt. Investeringsstøtte innebærer en kontantutbetaling på investeringstidspunktet for å løfte lønnsomheten for prosjektet til et kommersielt akseptabelt nivå. En tosidig differansekontrakt er en langsiktig avtale med staten som gir produsenten risikoavlastning i form av en garantert kraftpris. Staten vil utbetale differansen mellom budpris og referansepris når referanseprisen er lavere enn budprisen, og utbygger betaler staten når referanseprisen er høyere enn budprisen.

2 Konkurransetilsynets merknader

2.1 Innledning

Konkurransetilsynet mener overordnet at OED foreslår gode og relevante rammevilkår og kvalitative kriterier. Tilsynet er positive til flere av forslagene i høringsnotatet og at det gjøres oppmerksom på konkurranseloven § 10 om ulovlig samarbeid. Tilsynet har likevel enkelte innspill, som er rettet inn mot å legge til rette for god konkurranse og rettfærdige konkurranseforhold i den første utlysingsrunden. Videre mener tilsynet også at innspillene kan bidra til at flere aktører får med seg nødvendig kompetanse og erfaring, noe som kan legge til rette for bedre konkurranse ved fremtidige utlysninger. Dette kan man for eksempel bidra til ved å la seks, i stedet for tre, aktører modne frem prosjekter på Utsira Nord.

I dette kapittelet oppsummeres Konkurransetilsynets svar på de spørsmålene tilsynet har merknader til. Dette gjelder valg av tildelingsmodell, fastsettelse av kvalitative kriterier og valg av støtteordning. I tillegg har tilsynet noen supplerende kommentarer til omtalen av konkurransereglene og konsortier i høringsnotatet.

2.2 Alternativ tildelingsmodell kan gi økt konkurranse

Spørsmål 5) Tilbakemelding på alternativt forslag til tildelingsmodell, hvor seks aktører inviteres til å ytterligere modne frem prosjektene i forkant av arealtildeling.

Konkurransetilsynet vurderer det som hensiktsmessig med en videre prosjektmodning før konkurransen om støtte avholdes. Dette vil kunne redusere risikoen i prosjektgjennomføringen og føre til at behovet for statlig støtte blir redusert. Tilsynet oppfatter at den alternative tildelingsmodellen legger til rette for at flere aktører får muligheten til å modne prosjektene sine i ett år, og at det gjennomføres to kvantitative konkurranser i stedet for én før endelig tildeling av støtte.

Ettersom arealene som tildeles på Utsira Nord kun er egnet for flytende havvind, innebærer prosjektet stor usikkerhet. Teknologien for flytende havvind er umoden, og konkurransen vil dreie seg om å finne løsninger som kan bidra til at kostnadsnivået reduseres. I lys av dette vurderer Konkurransetilsynet at det er flere forhold som taler for at den alternative tildelingsmodellen bør benyttes.

For det første vil aktørene få bedre tid til å utvikle prosjektene videre. Dette gir redusert usikkerhet i konseptene og legger til rette for et lavere statlig støttenivå i konkurransen om Utsira Nord. For det andre vil det i fremtidige utlysninger kunne være flere mulige konkurrenter dersom den alternative tildelingsmodellen velges. Dette vil legge til rette for økt konkurranse om flytende havvind og bidra til ytterligere innovasjon og teknologiutvikling på området. Dette kan igjen bidra til at teknologien for flytende havvind blir lønnsom på et tidligere tidspunkt enn hva som ville være tilfellet med OEDs foretrukne tildelingsmodell.

Konkurransetilsynet forstår OED sitt mål om et lavest mulig støttenivå for å redusere statens kostnader knyttet til utbyggingen av havvind. Samtidig vil det kunne være en fordel å legge til rette for at flere av aktørene som velges på Utsira Nord får tilstrekkelig støtte til å modne frem prosjektene sine. Dette vil øke sannsynligheten for at prosjektene realiseres og legger til rette for økt konkurranse også i senere utlysninger. Dersom OED går for en løsning der flere aktører får statlig støtte, vil det være viktig å utrede nærmere hvordan auksjonen kan innrettes for å gi god konkurranse om tildeling av statlig støtte, blant annet ved at aktørene gis tilstrekkelige insentiver til å konkurrere på pris.

Spørsmål 1) Hvilke forhold knyttet til tildelingsmodell som må være avklart til utlysningstidspunktet?

Dersom regjeringen beslutter å benytte alternativ tildelingsmodell der flere aktører inviteres til å modne frem prosjekter i forkant av arealtildeling, slik Konkurransetilsynet anbefaler, bør det før utlysningstidspunktet avklares hvor stor del av prosjektmodningskostnadene staten vil dekke for aktørene som ikke tildeles areal. Dersom usikkerheten knyttet til disse kostnadene reduseres for de som vurderer å søke, vil dette kunne bidra til at flere velger å delta i konkurransen. Økt konkurranse kan igjen gi lavere behov for statlig støtte ved endelig tildeling.

Spørsmål 2) Hvilke effekter og vesentlige forskjeller det vil være fra prosjektenes side ved de to skisserte alternative tildelingsmodellene, blant annet når det gjelder prosjektmodning ved konkurranse om støtte og tidsbruk frem til investeringsbeslutning?

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil det være av stor betydning å legge til rette for at flere aktører får muligheten til ytterligere prosjektmodning. Det vil kunne bidra til at flere aktører opparbeider seg nødvendig kompetanse og erfaring, noe som igjen kan gi økt konkurranse ved fremtidige utlysninger. Det vil også legge til rette for økt innovasjon og teknologiutvikling, som kan bidra til reduserte kostnader for fremtidige prosjekter innen flytende havvind. Det vises ellers til svar på spørsmål 5).

2.3 Innspill til foreslåtte kvalitative kriterier

I høringsnotatet foreslås det at aktørene som et minimum må ha en viss finansiell kapasitet og en egenkapitalandel på 20 prosent av prosjektets investeringskostnad. Samtidig legges det opp til at en høyere finansiell styrke og høyere grad av egenkapitalandel vil bli vektet positivt i vurderingen. Konkurransetilsynet ser behovet for å ha et minimumskrav til finansiell styrke og egenkapitalandel for å gi oppdragsgiver tilstrekkelig trygghet for at prosjektet kan gjennomføres som planlagt.

Konkurransetilsynet mener imidlertid at å vektlegge en høyere finansiell styrke og en høyere egenkapitalandel positivt vil kunne virke konkurransevridende og favorisere større aktører. Dette kan igjen gjøre det mindre attraktivt for mindre kapitalsterke, mer effektive og innovative aktører å delta i konkurransen. Færre konkurrenter vil kunne medføre at kostnadene til prosjektet øker. På lengre sikt vil dette også kunne redusere konkurransen i fremtidige utlysninger dersom det hovedsakelig er store aktører som opparbeider seg nødvendig kompetanse og erfaring fra havvindprosjekter. Tilsynet slutter seg derfor ikke til forslaget om at en høyere finansiell styrke og egenkapitalandel skal vektet positivt i vurderingen.

2.4 Investeringstøtte vil kunne bidra til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Valg av ordning for statlig støtte bør ha som mål å sørge for en effektiv bruk av samfunnets ressurser, herunder høyest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I motsetning til Sørliche Nordsjø II, der teknologien som benyttes er kjent, er det for Utsira Nord stor usikkerhet knyttet til prosjektutviklings- og investeringskostnader. Den statlige støtten bør gi en effektiv risikofordeling mellom produsent og stat.

Dersom usikkerheten i investeringskostnadene er svært stor, kan det være utfordrende for aktørene å få tilgang på tilstrekkelig investeringskapital. Dette tilsier at i utlysningen om Utsira Nord, vil investeringsstøtte kunne bidra til mer effektiv ressursbruk, sammenlignet med en tosidig differansekontrakt. Investeringsstøtte har også som fordel at det legger til rette for samfunnsøkonomisk lønnsom kraftproduksjon, siden aktørene eksponeres fullt ut for svingningene i kraftprisen.

2.5 Øvrige innspill

Det er positivt at OED i høringen gjør oppmerksom på konkurranseloven § 10 om ulovlig samarbeid, og at konsortier/prosjektsamarbeid etter omstendighetene kan anses for å ha et konkurransebegrensende formål og/eller virkning. Konkurransetilsynet ser i sin veiledning og håndheving av konkurranseloven § 10 hen til EU/EØS-konkurranseretten, herunder EU-kommisjonens horisontale retningslinjer for håndhevingen av artikkel 101.

Konkurransetilsynet vil presisere at konkurranseloven § 10 første ledd, i tråd med Kommisjonens horisontale retningslinjer, som utgangspunkt forbyr foretak som hver for seg kan by på et oppdrag (konkurrenter) å inngi et felles tilbud i tilfeller hvor samarbeidets tyngdepunkt er å fastsette en felles pris. 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). For andre former for samarbeid enn salgssamarbeid, eksempelvis samarbeid om forskning og utvikling og produksjonssamarbeid, må det foretas en nærmere vurdering av om samarbeidet har konkurranseskadelige virkninger i strid med § 10 første ledd.

Konkurransetilsynet vil presisere at det er aktørenes eget ansvar å påse at samarbeid med konkurrenter/potensielle konkurrenter er i overensstemmelse med konkurransereglene.

Med hilsen

Hanne Dahl Amundsen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker

Olje- og energidepartementet

Postadresse

Postboks 8148 Dep

*Poststed*0033 OSLO
Norge*Kontakt/e-post*

postmottak@oed.dep.no