



Energidepartementet

E-post: postmottak@ed.dep.no

Deres ref.
24/1393-

Vår ref.
2024/443-2

Saksbehandler
Jan Henrik Sandberg, 976 82 469

Dato
06.09.2024

Støtteordning for flytende havvind i Vestavind B og Vestavind F – Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag

Norges Fiskarlag viser til Energidepartementets høring av forslag til statsstøtteordning for utbygging av flytende vindkraftverk i områdene Vestavind B og Vestavind F. Sistnevnte område omfatter også Utsira Nord, som ble åpnet for slik utbygging allerede i 2020.

Bakgrunn:

Regjeringen har store ambisjoner om utbygging av vindkraft i norske havområder. I høringsnotatet viser Energidepartementet til at Norge i dag har et stort kraftoverskudd, men at dette kraftoverskuddet sannsynligvis vil gå mot null innen 2030. Dette på grunn av forventet omstilling av eksisterende næringer, elektrifisering av petroleumsinstallasjoner og utbygging av nye energikrevende industrier, eventuelt også økt krafteksport. I den sammenheng vises det til at flere analyse- og konsulentmiljø har pekt på at havvind vil kunne gi de største volumene av ny kraftproduksjon i Norge etter 2030. Høringsnotatet konkluderer med at: «*Realisering av flytende havvind vil bidra med økt fornybar kraftproduksjon på en bærekraftig måte i Norge, og bidra til at Norge og EU kan nå sine klimaforpliktelser på en kostnadseffektiv måte*».

På dette grunnlaget har regjeringen mål om å tildele areal for å installere hele 30 000 MW vindkraft i på norsk sokkel innen 2040. Våren 2023 la NVE fram en rapport som peke på 20 mulige områder, på til sammen 54 000 km², for slik havvindutbygging. Myndighetene er nå i ferd med å utarbeide strategiske konsekvensutredninger for disse 20 områdene.

Såkalt flytende havvind står sentralt i regjeringens satsing. Det legges opp til å åpne to nye store områder for flytende havvind i 2025. Dette gjelder områdene Vestavind F og Vestavind B. Vestavind F er lokalisert vest av Utsira, og har et areal på 1 989 km². Vestavind B ligger vest av Nordhordland, Sogn og Sunnfjord, og har et areal på 2 985 km².

I tillegg legges det i 2025 opp til å åpne et nytt stort område for bunnfast havvind sør i Nordsjøen (Sørvest F). Sørlige Nordsjø II, som også ble åpnet i 2020, inngår i dette området. Statsstøtte til utbygging av bunnfast havvind i Sørvest F inngår ikke i denne høringen.

Utbygging av flytende havvind er ikke lønnsomt per i dag. Siden teknologien er umoden, og fordi kostnadsnivået er både svært høyt og usikkert, legger regjeringen opp til å tildele «*betydelig offentlig støtte*» for å realisere de første utbyggingene av flytende havvind.

Statsstøtte til utbygging av vindkraftverk er i utgangspunktet forbudt, jf. EØS-avtalens artikkel 61. Statsstøtte kan allikevel være forenlig med EØS-avtalen dersom visse vilkår er oppfylt. I dette tilfellet legger regjeringen opp til at de foreslåtte subsidiene vil være i samsvar med ESAs retningslinjer for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi (Guidelines on state aid for climate, environmental protection and energy).

Energidepartementet gjennomførte en første høring av forslag til tildelingsmodell, kvalitative kriterier og støtteordning for Utsira Nord i januar 2023. Norges Fiskarlag og medlemslagene Sør-Norges Fiskarlag og Fiskebåt uttalte seg til denne høringen, jf. vedlegg. Energidepartementet ber i nå om innspill til en oppdatert tildelingsmodell og statsstøtteordning, som også omfatter de større områdene Vestavind B og Vestavind F.

Innspill fra Norges Fiskarlag:

Norges Fiskarlags grunnleggende syn:

Norsk fiskerinæring er basert på fornybar biologisk produksjon. I motsetning til mange andre brukere av sjøareal, så er fiskerne derfor helt avhengige av et rent og rikt hav. Fiskeriene er også en sentral historisk forutsetning for at Norge i dag har råderett, og dermed mulighet til å drive annen næring, slik som utvinning av petroleum og utbygging av vindkraft til havs, i et sjøareal tilsvarende seks ganger Norges landområder.

Norges Fiskarlags grunnholdning er å være positivt innstilt til andre næringer. Det gjelder i utgangspunktet også for vindkraftverk til havs. Forutsetningen er at vindkraft ikke må ødelegge for havmiljøet, viktige gyte- og oppvekstområder, for gytevandring, bestandsrekruttering eller for fiskernes driftsgrunnlag. I den sammenhengen har Norges Fiskarlags siste Landsmøte, den 8. november 2023, slått fast:

1. Utbygging av nye næringer og aktiviteter må ikke gå på bekostning av gyte- og oppvekstområder, sjømattrygghet, fiskernes driftsgrunnlag eller selve utøvelsen av fisket.
2. Tildeling av areal til nye næringer må skje på et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag. Det omfatter effekter på både havmiljø, sjømattrygghet, bestander og fiskerier. Ikke minst er det viktig å vite mer om hvordan vindkraftverk til havs kan påvirke gytevandring og rekruttering av arter som NVG-sild, lodde, torsk og tobis. Nødvendig kunnskap må være på plass før oppstart av konsekvensutredninger og før eventuelle åpningsvedtak. Inntil dette er på plass må føre var-prinsippet gjelde.

3. Areal er en begrenset ressurs, også til havs. Landsmøtet krever derfor at områder som skal åpnes for vindkraftutbygging må utnyttes mest mulig arealeffektivt. Hvis ikke vil arealbehovet, og dermed også konfliktene med fiskeri og havmiljø, kunne bli større enn nødvendig. Landsmøtet krever også at det allerede fra starten av må stilles klare juridiske og finansielle vilkår, som sikrer opprydding og tilbakeføring av anlegg etter endt drift.
4. Landsmøtet konstaterer at det søkes om areal og statsstøtte til vindkraftverk, også utenom de offisielle åpningsprosessene. Landsmøtet mener utbygging av havvind i størst mulig grad må skje gjennom ordinære åpningsprosesser.

Det vil verken være miljøriktig, klimavennlig eller samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge ut vindkraftverk der hvor dette er til hinder for klimavennlig og lønnsom høsting av sjømat. Norges Fiskarlags landsstyre har derfor også slått fast at det må være uaktuelt å gi statsstøtte/subsidier til utbygging av vindkraftverk, der hvor dette går på bekostning av fiskeri og havmiljø.

Det bør i denne sammenhengen også nevnes at Norges Fiskarlag, våre medlemslag, Offshore Norge, Fornybar Norge og ledende petroleums- og havvindselskap de siste årene har jobbet aktivt sammen for å forsøke å etablere rammer for god sameksistens. Vi har i her blitt enige om et sett med overordnede prinsipper for god sameksistens, samt en felles dreiebok/veileder gjeldende innenfor områder som er åpnet for havvindutbygging. Også her slås det bl.a. fast at vindkraftverk til havs ikke skal bygges ut i viktige fiske- og gyteområder. Regjeringen har uttrykt støtte til dette arbeidet.

Regjeringserklæringen (Hurdalsplattformen) viser til at sentrale gyteområder og fiskefelt skal sikres mot ødeleggende påvirkning fra annen næringsvirksomhet, samt at det skal sørges for god sameksistens mellom de ulike havnæringene. Den 26. juni i år la regjeringen fram Næringsplan for norske havområder, som også støttet opp om dette. Vi minner om at også Stortinget har stilt krav om at: «*Det er avgjørende at en satsing på havenergi lar seg forene med god sameksistens med fiskeriinteressene*». Vi forventer at alle disse viktige føringene tas hensyn til ved kommende tildelinger av areal og statsstøtte til vindkraftverk i våre havområder.

Kap. 4.5.2 – Avgrensning av områder og teknologi:

Departementet foreslår at statsstøtteordningen, som her er på høring, avgrenses til utbygging av flytende havvind (dvs. ikke bunnfast teknologi). Norges Fiskarlag er enige i at statsstøtteordningen bør ha en slik avgrensning. Etter vår oppfatning bør ordningen også avgrenses til kun å omfatte vindkraftverk som bygges ut etter havenergilovens bestemmelser, og dermed ikke omfatte utbygginger etter petroleumsloven. Vår erfaring er at utbygginger av havvind etter petroleumsloven blir basert på mindre gode og grundige prosesser, og at disse i mindre grad tar hensyn til fiskeri og havmiljø.

Kap. 5. Foreslått innretning av konkurransen:

Regjeringen la opprinnelig opp til at prosjektområder for flytende havvind på Utsira Nord skulle tildeles etter såkalte kvalitative kriterier. Her skulle også hensynet til havmiljø og fiskeri beskrives og hensyntas i søknadsprosessene. Nærmere bestemt skrev Energidepartementet i forrige høring (januar 2023): «*Søker må ha en plan for arbeidet med sambruk og sameksistens med fiskerinæringen, miljø og sjøtrafikk for å oppfylle minimumskravet*». Etter vår oppfatning var dette viktige presiseringer.

Den 17. oktober i fjor ble dette endret, ved at EU/ESA stilte krav om at hensynet til havmiljø og sameksistens med fiskerinæringen *ikke* skulle hensyntas, ut over minimumskrav. EU/ESA var også negative til ønsket om vektleggingen av positive ringvirkninger for norsk industri og lokalsamfunn. Energidepartementet utsatte utlysningen på Utsira Nord, for å prøve å komme til enighet med ESA og Europakommisjonen om at områder for havvind måtte kunne tildeles på grunnlag av kvalitative kriterier. Vi ga regjeringen vår støtte til det.

Energidepartementet foreslår nå å vurdere søkerne ut fra følgende hovedkriterier: Kostnadsnivå, innovasjon og teknologiutvikling, gjennomføringsevne, samt hvordan prosjektene bidrar til bærekraft og positive ringvirkninger. Etter vår oppfatning må framtidige søkere også vurderes ut fra hvordan de legger opp til å sikre god sameksistens med fiskeriene, inkludert ivaretagelse av fiskeområder, gyteområder, bestander og hensynet til sjømattrygghet. Etter vår oppfatning bør det i denne sammenhengen også stilles krav til kunnskapsinnhenting/miljøovervåking, datadeling og ikke minst krav til at søker kan stille økonomisk garanti for opprydding og tilbakeføring etter endt drift/levetid.

Høringsnotatet viser til to alternative modeller for konkurranse om tildeling av områder og statsstøtte til flytende havvind. Norges Fiskarlag støtter her departementets forlag om en «tostegsmodell», der prosjektområder først tildeles gjennom en konkurranse basert på kvalitative kriterier, før det deretter konkurreres om statsstøtten. Norges Fiskarlag har i utgangspunktet ikke sterke meninger om subsidiene skal utbetales gjennom differansekontrakter eller som direkte investeringsstøtte. Vi forventer uansett at regjeringen vil arbeide for at subsidiene ikke vil bli større enn nødvendig, og at fellesskapet ikke må ta en uforholdsmessig stor del av kraftpris- og projektrisikoen.

Når det gjelder kraftpris- og projektrisiko, så viser høringsnotatet til en rapport utarbeidet av Thema i 2023 (Veikart til lønnsom havvind), skrevet på oppdrag fra Fornybar Norge. Her indikeres 50 % reduksjon i kostnadene (EUR/MWh) for flytende havvind innen 2040. I tillegg viser rapporten til at myndighetene bør «*vurdere om flaskehalsinntekter kan benyttes som et verktøy for å bidra til bedriftsøkonomisk lønnsomhet i havvindparker som bygges som en del av hybridprosjekter*». Dersom vindkraftverkene skal bli en del av et framtidig hybridnett i Nordsjøen (overføringskabler for kraft mellom Norge og EU/Storbritannia), og eierne av vindkraftverkene til havs skal kunne tildeles flaksekalsinntekter ved krafteksport, er det etter vår oppfatning viktig at regjeringen sikrer at dette ikke fører til ytterligere økte kraftpriser innenlands i Norge, som kan ramme både fiskeindustri og annen fastlandsnæring.

Kap. 7. Metode for estimering og estimat av støttens størrelse per CO2-ekvivalenter unngåtte utslipp:

I høringsnotatet legges det opp til å beregne effekten av vindkraftprosjektene som skal få statsstøtte, målt i utslippskutt per støttekrone. Selv om flytende havvind vil bidra med mer fornybar kraft, så vil utbygging, drift og vedlikehold av vindkraftverk til havs også føre til betydelige utslipp av CO2. De estimerte utslippene til referanseprosjektet i denne høringen er anslått til kun 0,0084 tonn CO2-ekvivalenter per MWh.

Etter vår oppfatning bør reduksjonene i CO2-utslipp vurderes i et totalperspektiv. Da må også utslipp som følge av dekommisjonering og opprydding tas med i regnskapet. I tillegg må en vurdere om vindkraftutbyggingene kan føre til økte utslipp i andre sektorer, ikke minst i fiskeriene. Dersom fiskeflåten mister viktige felt som følge av havvindutbygginger, så må fartøyene gå lengre til andre mindre egnede felt for å fangste fastsatte kvoter. Dette fører til økt drivstofforbruk, samt økte utslipp. Enda større negative effekter vil en få dersom vindkraftutbyggingene går ut over gyteområder, vandringsruter og rekruttering til viktige bestander. Av den grunn må en som nevnt unngå å bygge ut havvind i viktige fiske- og gyteområder i framtida.

Kap. 7.4.6. Vurdering av hvordan statsstøtten virker sammen med andre virkemidler:

Høringsnotatet viser til at subsidier til utbygging av flytende havvind skal øke produksjonen av miljøvennlig energi, og derigjennom bidra til å redusere bruken av fossile brenslere i samfunnet. I den sammenhengen viser høringsnotatet til at norske myndigheter også har tatt i bruk andre virkemidler for dette. Det viktigste virkemiddelet i den sammenhengen er prising av utslipp, gjennom CO2-avgiften. Regjeringen har varslet at CO2-avgiften på ikke-kvotepfiktige utslipp skal øke til om lag 2000 kr fram til 2030, målt i faste 2020-kroner. Det slås fast at «*dersom kostnadene for å slippe ut klimagasser er satt på et riktig nivå vil dette over tid bidra til at konvensjonell fossil energi erstattes av utslippsfrie energiløsninger slik som havvind*».

Til dette bør det bemerkes at slike omstillinger kan fungere godt i sektorer som petroleumsnæringa, som får en stor andel av omstillingskostnadene finansiert av staten (78 % oljeskatt-støtte for investeringer i vindturbiner og landsstrømkabler, fritak for elavgift for bruk av landstrøm på sokkelen, betydelige omstillingsmidler fra Enova m.m.). Andre næringer, slik som fiskeri, har svært liten tilgang til slik statsstøtte. Samtidig er mulighetene for fiskerinæringa til å gå over til nye energibærere (strøm, hydrogen etc.) svært begrensede på kort og mellomlang sikt. CO2 avgiften vil da kun fungere som enda en ny skatt til staten, som svekker fiskernes egenkapital, uten at det bidrar nevneverdig til omstilling. Dette er nå i ferd redusere aktiviteten i flere viktige fiskerier, og kan ramme mange kystsamfunn hardt. Vi anmoder regjeringen om å ta større hensyn til dette når framtidig klima- og næringspolitikk, inkludert ordninger for statsstøtte, skal utformes.

Hva denne støtteordningen for flytende havvind konkret vil koste den norske staten er ikke antydnet i høringen. Etter vår oppfatning er det bemerkelsesverdig. Vi konstaterer at NVE og Fornybar Norge viser til at flytende havvind vil ha en energikostnad over hele levetiden

(LCOE) på 116 øre per kWh, og at dette vil synke videre til 68 øre per kWh innen 2030. Dette virker nå å være altfor lavt. At bransjen har undervurdert såkalt wake-tap / «skyggeeffekt» og arealbehov for utbygging av store anlegg, kan være en medvirkende årsak til dette. Også utbyggings- og vedlikeholdskostnader synes å ha blitt undervurdert.

Det vi vet per i dag, er at belgiske Ventyr sitt prosjekt for utbygging av 1500 MW bunnfast havvind på Sørlige Nordsjø II har en garantipris på 115 øre per kWh. Dette prosjektet vil koste staten 23 milliarder i subsidier. Selv om kostnadene av å bygge ut flytende havvind er svært usikre, så vil dette utvilsomt bli dyrere enn å bygge ut bunnfast havvind.

Beregninger utført av Europower sommeren 2023, på basis av tall fra DNV, indikerte at utbygging av to vindkraftverk på 500 MW på Utsira Nord til sammen ville ha behov for om lag 80 milliarder kroner i statsstøtte. Disse beregningene var gjort på grunnlag av DNVs «mest sannsynlige scenario», om at kraften fra flytende havvind på Utsira Nord ville ha en total kostnad på ca. 1,50 kr/kWh over anleggets levetid. Regjeringen kom i våren 2024 fram til noe lavere anslag. Her ble det beregnet at to flytende vindkraftverk på Utsira Nord, hvert av dem med installert effekt på 500 MW, vil ha behov for mellom 12 og 36,5 milliarder kroner i subsidier hver. I tiden som har gått etter at disse beregningene ble gjennomført virker igjen kostnadene å ha økt. Denne uken viste f.eks. et av våre ledende havvindselskap i pressen til at 270 øre per kWh var en «riktig pris» for flytende havvind i våre farvann.

De to områdene denne høringen omfatter (Vestavind B og Vestavind F) er mer enn fire ganger større enn Utsira Nord. Det legges her opp til å kunne bygge ut iallfall 2-3000 MW, i tillegg til de 1500 MW som allerede er besluttet bygd ut på Utsira Nord. Selv om stordriftsfordeler og kostnadsbesparelser forhåpentligvis vil kunne redusere kostnadene kraftig, så er det rimelig å anta at dette forslaget til statsstøtteordning vil kunne legge rammer for utbetaling av mer enn 100 milliarder kroner i statsstøtte. Det er i den sammenhengen helt avgjørende at disse subsidiene ikke brukes til å finansiere utbygginger som kan gå ut over havmiljøet, bestandene eller en allerede etablert, klimavennlig og lønnsom fiskerinæring.

Vi vil naturligvis være positive til å gi ytterligere innspill i saken, samt svare på eventuelle spørsmål.

Med hilsen
Norges Fiskarlag

Sverre Johansen

Jan Henrik Sandberg

Vedlegg: «Kvalitative kriterier og støtteordning for utbygging av vindkraft på Utsira Nord – Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag», datert 6. januar 2023.

Kopi til: Medlemslag, Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Kystverket, Miljødirektoratet og Havforskningsinstituttet.

Brevet er godkjent elektronisk og sendes uten håndskrevet signatur.

