

Lars Andersson
lars.andersson@energiforetagen.se

Energiföretagens svar angående remiss av - Betänkande av Utredningen om havsbaserad vindkraft, Vindkraft i havet - En övergång till ett auktionssystem (SOU: 2024:89)

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

Energiföretagen vill understryka att tillkomsten av ny elproduktion behöver gå i takt med efterfrågan på fossilfri el, vilket innebär att det behöver underlättas för utbyggnad av all fossilfri elproduktion. Energiföretagen håller i stora drag med om den problembilden vad gäller tillståndsprocessen för havsbaserad vindkraft som utredningen beskriver. Det är viktigt att skapa förutsättningar för att utbyggnaden av havsbaserad vindkraft går i takt med efterfrågan. Det är dock osäkert om och när eller i vilken utsträckning, som auktionssystemet kommer att aktualiseras. Det är därför centralt att den projektutveckling som redan genomförts ges förutsättningar att förverkligas. Det gäller såväl tillståndsgivna projekt, och projekt i tillståndsfas. Att göra en "omstart" av systemet, där samtliga pågående ansökningar avslås, skulle inte innebära ett effektivt nyttjande av de resurser som lagts ned från såväl utvecklare som det offentliga. Fokus behöver därför läggas på befintliga projekt och projekt som erhållit tillstånd, för att skapa förutsättningar via någon form av riskavlyft för att åstadkomma en utbyggnad i nivå med efterfrågan inom en 10-årsperiod.

Energiföretagen ställer sig bakom principen med ett auktionssystem, vilket skulle stärka möjligheterna till en central planering av utbyggnaden av havsbaserad vindkraft. Utredningen konstaterar korrekt att en stor del av all havsbaserad vindkraft i Europa byggts inom ramen för auktionssystem, och att dessa system varit sammankopplade med någon form av statlig prissäkring. Att införa ett auktionssystem utan någon koppling till riskavlyft stärker dock inte möjligheten att realisera havsbaserad vindkraft i tillräcklig utsträckning för att motivera ett sådant.

Energiföretagen noterar att utredningen föreslår ett flexibelt ramverk för ett auktionssystem. Graden av flexibilitet innebär att en framtida utformning behöver ske i nära dialog med relevanta aktörer, däribland vindkraftsbranschen och de aktörer som ser förutsättningar att investera i havsbaserad vindkraft när ett auktionssystem eventuellt aktualiseras.

Energiföretagen ställer sig bakom utredningens förslag till förenklingar rörande nätanslutningar. Förslagen innebär ett underlättande av tillståndsprocessen och gör också att man undviker alltför långtgående krav för innehavaren av en anslutningsledning från en vindkraftpark.

Bakgrund

Förslaget från utredningen bygger på slutsatsen att dagens regelverk inte är ändamålsenligt för exploatering av havet för havsbaserad vindkraft. Utredningen lägger därför fram förslag om att införa ett auktionssystem för att fördela lämpliga platser till projekterande företag. Inom ramen för utredningen beskriva även hur övergången från dagens system ska genomföras. Utredningen lägger även fram förslag rörande förenkling av dagens regelverk för nätanslutning.

Dagens regelverk är inte helt ändamålsenligt för exploatering av havet för havsbaserad vindkraft

Energiföretagen delar utredningens uppfattning att planeringsverktygen är otillräckliga och det saknas ett ändamålsenligt verktyg för att exempelvis avgöra vilken projektör som ska ges förtur till ett område. Det finns inte heller en ändamålsenlig samordning mellan tillståndsgivning och tilldelning av anslutningskapacitet till transmissionsnätet. I dagens system finns en osäkerhet - om och när tillståndsgivna projekt kommer att förverkligas vilket medför svårigheter för elnätsplaneringen.

Energiföretagen vill dock belysa att dagens system trots allt har skapat många diversifierade projekt och stora potentiella energivolymer men i en situation där kostnaderna är för höga för att resultera i investeringar. Dessa projekt är sannolikt också belägna i de havsområden som lämpar sig bäst för havsbaserad vindkraft.

Utredningen menar att dagens problem med planering av havsbaserad vindkraft bäst löses genom införandet av ett auktionssystem. Energiföretagen anser att ett auktionsförfarande är ett bra instrument för att lösa frågan om ensamrätt till ett område och för att underlätta för nätplaneringen. För att komma åt dessa fördelar behöver emellertid ett auktionssystem innebära åtaganden såväl för projektören som för auktionsförrättaren (staten).

Energiföretagen menar att ett auktionssystem bör utformas så med utgångspunkt i att projekt kan genomföras i takt med efterfrågan på elproduktion. Alltför strikta villkor för utvecklare, såsom tidsfristvillkor eller viten, får inte hindra utvecklare från att realisera projekt. Samtidigt bör staten göra åtaganden som underlättar förverkligandet av projekt. Ett exempel från andra länder är någon form av prissäkring. Utan att åtaganden görs från båda sidor så riskerar ett auktionssystem bara att bli ytterligare en tidskrävande procedur.

Auktionssystemets funktionssätt

Auktionssystemet bygger på en relevant planering: Havsplaner, kommunala översiktsplaner och i förekommande fall regionplaner. Vägledt av dessa ska regeringen kunna peka ut havsområden för havsbaserad vindkraft.

I utpekade områden ska därefter en auktionsmyndighet tilldela en projektör en koncession för havsbaserad vindkraft. En koncession innebär en rätt att uppföra en vindkraftspark i det utpekade området och kan även innebära en skyldighet att uppföra den aktuella parken.

Auktionsmyndigheten utformar koncessionen och tilldelningsförfarandet utifrån regeringens anvisningar som ger grundläggande ramar för exploateringen. I vissa fall kan auktionsmyndigheten ange detaljerade villkor om hur nätanslutning ska ske, om specifika anpassningar till motstående intressen, en precis tidsplan och signifikanta viten om tidsplanen inte hålls.

Energiföretagen vill framhålla att förslaget endast är grovt skisserat och behöver utvecklas. Systemet som föreslås innehåller till exempel ingen tydlig beskrivning av hur processen för utpekande ska genomföras. Inte heller om dessa ska vara tids- eller geografiskt bundna. Att införa ett auktionssystem utan någon koppling till riskavlyft stärker inte möjligheten att realisera havsbaserad vindkraft i tillräcklig utsträckning för att motivera ett sådant.

Energiföretagen noterar att utredningen föreslår ett flexibelt ramverk för ett auktionssystem. Graden av flexibilitet innebär att en framtida utformning behöver ske i nära dialog med relevanta aktörer, däribland vindkraftsbranschen och de aktörer som ser förutsättningar att investera i havsbaserad vindkraft när ett auktionssystem eventuellt aktualiseras.

Energiföretagen menar att processen som helhet är funktionell och har inget att erinra mot upplägget.

Hur göra övergången till ett auktionssystem?

Energiföretagen anser övergångsprocessen som utredningen målar upp i stora drag är rimlig. Energiföretagen anser emellertid att tidsuppskattningen för genomförandet är väl optimistisk.

Utredningen menar att möjligheten att ansöka om tillstånd för uppförande av havsbaserad vindkraft enligt nuvarande ordning ska upphöra när auktionssystemet träder i kraft dvs den 1 juli 2026. Befintliga projekt ska handläggas enligt nuvarande ordning.

Utredningen konstaterar också att omfattande investeringar har lagts ned i befintliga projekt. Om sådana projekt kan förverkligas, innebär det en betydande tidsvinst jämfört med att "starta om" projekteringen i auktionssystemet.

Hur bör befintliga projekt hanteras

Utredningen redovisar tre alternativ för hur befintliga projekt kan hanteras:

Att utifrån ett långsiktigt perspektiv ge tillstånd eller tillåtlighet till ett urval av befintliga projekt som regeringen bedömer lämpligt, med möjlighet för dessa att förverkligas när och om marknadsförutsättningarna förändras.

Att ge tillstånd eller tillåtlighet till ett lämpligt urval bestående enbart av sådana projekt som har realistiska förutsättningar att förverkligas i närtid. Tillstånden förenas med tidsfristvillkor. Övriga projekt avslås.

Att ge tillstånd eller tillåtlighet till ett lämpligt urval av befintliga projekt och tillhandahålla statlig prissäkring eller liknande åtaganden.

Alternativ 3 är det som bedöms vara det enda alternativ som skapar förutsättningar för en utbyggnad av havsbaserad vindkraft men kräver ett ställningstagande angående införande av någon typ av riskavlyft. Det är den projektutveckling som redan genomförts som har bäst förutsättningar att förverkligas. Fokus behöver därför läggas på befintliga projekt och projekt som erhållit tillstånd, för att skapa förutsättningar via någon form av riskavlyft för att åstadkomma en utbyggnad i nivå med efterfrågan inom en 10-årsperiod. Mekanismen för urval av projekt i alternativ 3 bör rimligen vara ett auktionsförfarande.

Alternativ 1 innebär status quo dvs ett helt marknadsbaserat system vilket bedöms otillräckligt för att åstadkomma utbyggnad av havsbaserad vindkraft på grund av bristande marknadsförutsättningar. Alternativ 2 kräver att staten gör en bedömning av realiseringsmöjligheten. Energiföretagen ställer sig frågande till hur detta ska gå till och på vilket underlag. För de ärenden som bereds enligt gällande lagstiftning utgör prövningen framför allt en miljöprövning. Det finns idag inte utrymme att ställa krav på ett underlag avseende finansiella värderingar av projekten. Lönsamhetsbedömningar är mycket komplicerade och olika variabler värderas olika beroende på sammanhang och synergier med enskilda företags övriga verksamheter och görs därför bäst av företagen.

Utredningen hävdar att det är möjligt att bevilja tillstånd till vissa projekt baserat på gällande lagstiftning och ett helhetsperspektiv. Energiföretagen ifrågasätter detta och menar att regeringen måste följa principerna om saklighet och likabehandling. Energiföretagen förutsätter att regeringen fortsätter att tillämpa befintlig lagstiftning och beviljar tillstånd till verksamheter som uppfyller lagens krav. Om regeringen avser att tillämpa andra kriterier, bör detta förtydligas i regelverket.

Energiföretagen anser att det är viktigt att skapa förutsättningar för att utbyggnaden av havsbaserad vindkraft går i takt med efterfrågan. Det är dock osäkert om och när eller i vilken utsträckning, som auktionssystemet kommer att aktualiseras. Därför behöver den projektutveckling som redan genomförts som har bäst förutsättningar att förverkligas tas tillvara. Det gäller såväl tillståndsgivna projekt, och projekt i tillståndsfas. Att göra en "omstart" av systemet, där samtliga pågående ansökningar avslås, skulle inte innebära ett effektivt nyttjande av de resurser som lagts ned från såväl utvecklare som det offentliga. Fokus behöver därför läggas på befintliga projekt och projekt som erhållit tillstånd, för att skapa

förutsättningar via någon form av riskavlyft för att åstadkomma en utbyggnad i nivå med efterfrågan inom en 10-årsperiod.

Förenklade regler för nätanslutning

Utredningen föreslår att ellagen ska justeras så att det tydliggörs att en elledning från en elproduktionsanläggning till en inmatningspunkt på elnätet eller direkt till slutkund ska kunna innehas av elproducenten. Överföring av el i sådan ledning kommer då inte att utgöra nätverk-samhet enligt ellagen. Därmed kommer de betungande regler som gäller för nätverksamhet inte att gälla.

I dag tillämpas miljöbalken i tre parallella prövningar för utläggning av en och samma exportkabel: I prövning av tillstånd för vattenverksamhet, av tillstånd enligt kontinentalsockellagen (1966:314) och för nätkoncession. Utredningen föreslår att detta ska ändras, så att miljöbalken enbart tillämpas i tillståndet för vattenverksamhet.

För elledningar i allmänt vatten menar utredningen att en nätkoncession för linje bara ska behöva ange ledningens sträckning i den mån visshet om ledningens sträckning varit nödvändig för att bedöma ledningens lämplighet ur allmän synpunkt. På så vis kan en mer flexibel nätkoncession meddelas, som innebär att projektören kan bestämma den exakta sträckningen senare i projekteringsprocessen.

Utredningen har även ett förslag angående att utrymmet för att ändra en nätkoncession med ett förenklat förfarande ska utökas till att även omfatta tillåten spänning. Syftet är att effektivare kunna hantera projekteringsosäkerheter.

Energiföretagen ställer sig bakom utredningens förslag till förenklingar rörande nätanslutningar, med reservation för att förslagen till författningsändringar kan behöva ses över mer i detalj och samordnas med liknande förslag som kan tänkas lämnas av Elmarknadsutredningen. Förslagen innebär ett underlättande av tillståndsprocessen och gör också att man undviker alltför långtgående krav för innehavaren av en anslutningsledning från en vindkraftpark. I tillägg vill Energiföretagen emellertid poängtera att vindkraft till havs respektive på land i det här avseendet kan behöva studeras separat, då förutsättningarna delvis skiljer sig åt. Avseende koncessionshanteringen kan även en separat utredning behöva vidtas för att säkerställa att hanteringen av anslutningsledningarna inte leder till oönskade konsekvenser för det nationella elsystemet som helhet.

Synpunkter på Konsekvensutredning

Utredningen anser att förslaget tillgodoser det direktiven vill uppnå, såtillvida att en mer ändamålsenlig prövningsordning införs men att förslaget inte ensamt leder till en ökad utbyggnad av havsvindkraften. Förslaget leder till väsentligt bättre förutsättningar för elnäts- och energiplanering, men det sker först på sikt.

Energiföretagen håller med om att förslaget inte ensamt leder till en ökad utbyggnad av havsvindkraften men att förslagen på längre sikt kan förslaget bidra till väsentligt bättre förutsättningar för elnäts- och energiplanering. Ett

auktionssystem riskerar dock att skjuta en eventuell utbyggnad på framtiden, jämfört med att skapa mekanismer för att tillvarata de projekt som redan fått tillstånd eller kommit långt i sin utveckling. Det är dessa projekt som har bäst förutsättningar att bidra till att möta en potentiellt ökad efterfrågan på fossilfri elproduktion från industrin.

Stockholm som ovan



Åsa Pettersson

VD



Lars Andersson

Ansvarig för vindkraft mm