

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt övergångsbestämmelser i förordning (2024:183) ska denna förordning inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före det att den förordningen trädde i kraft, den 6 maj 2024. Den utredning vars betänkande detta yttrande avser tillträdde före det ikraftträdandet och konsekvensutredningen bedöms därför enligt den tidigare förordningen, som var i kraft när utredningen genomförde sin konsekvensutredning.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte är tillräckligt tydlig. Detta gäller framför allt alternativa lösningar – trots att det finns viss värdefull information om detta – berörda företags antal och storlek samt påverkan på företagets kostnader och verksamhet. Utredningen har inte lämnat något mer utvecklat förslag till hur befintliga projekt ska hanteras under övergångsperioden. Detta val kan förstås utifrån utredningens uppdrag, men bidrar till otydligheten. Kvantifieringar av effekten av auktionssystemet saknas helt, samtidigt som det inte är uppenbart att det skulle ha varit omöjligt att göra någon form av exempelberäkningar. Förslaget och dess konsekvenser framstår som komplexa, men något större tydlighet hade likväl behövts.

Innehållet i förslaget

Det föreslås en ny lag om havsbaserad vindkraft och ändringar i ett flertal andra lagar. I sak anges förslaget innebära bland annat att Sverige ska övergå till ett auktionssystem för havsbaserad vindkraft. Det föreslagna auktionssystemet anges vara utformat som en kedja, där det stegvis fastställs var, hur och av vem havsbaserad vindkraft ska uppföras. Det anges vidare att möjligheten att ansöka om tillstånd för uppförande av havsbaserad vindkraft enligt nuvarande ordning ska upphöra när auktionssystemet träder i kraft. Utredningen bedömer att det kan ske den 1 juli 2026. Projekt vars tillståndsansökningar ges in innan dess, eller som redan nu har getts in, benämns i betänkandet befintliga projekt och ska handläggas enligt den ordning som finns idag, dock med några regelförenklingar som utredningen föreslår i betänkandets sjätte kapitel.

Bedömning av delasppekter

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att utredningen har studerat den utbyggnad av havsbaserad vindkraft som sker i övriga norra Europa och gjort studier av systemen i Danmark, Finland, Storbritannien och Tyskland. En viktig iakttagelse anges vara att av de 25 GW som driftsattes i norra Europa under 2014–2023, var det bara en mycket liten del som uppfördes under sådana marknadsbaserade, exploatörsdrivna förutsättningar som råder i Sverige. 99,5 procent uppfördes i auktionssystem med statlig prissäkring eller liknande åtaganden. En annan viktig iakttagelse anges vara att de länder (Danmark och Finland) som har haft inslag av projektörsdriven exploatering (så kallad "öppen dörr") har övergivit dem till förmån för renodlade auktionssystem. Dagens regelverk är enligt utredningen inte ändamålsenligt för exploatering av havet för havsbaserad vindkraft. Närmare bestämt anges regelverket innebära fem olika problem. För det första anges planeringsverktygen vara otillräckliga. Det finns flera sådana verktyg för att ange var havsbaserad vindkraft ska uppföras (bland annat havsplaner). Inga av verktygen avgör emellertid slutligt vilka områden som ska exploateras. De förmår inte heller att hantera hemliga försvarsintressen. Statens beslut om vilka områden som ska exploateras sker därmed först inom ramen för tillståndsprövningen av enskilda projekt. Det anges skapa bland annat omfattande förgävesarbete hos myndigheter och projektörer. Det anges också skapa en oförmåga att hantera kumulativa effekter av flera projekt. För det andra anges ett ändamålsenligt verktyg saknas för att avgöra vilken projektör som ska ges förtur till ett område och ett tredje problem anges vara att en projektör inte kan få ensamrätt till ett område. För det fjärde anges det inte finnas någon ändamålsenlig samordning mellan tillståndsgivning och tilldelning av anslutningskapacitet till transmissionsnätet. Slutligen anges för det femte att det befintliga systemet skapar en osäkerhet vad gäller om och när tillståndsgivna projekt kommer att förverkligas. Eftersom det ofta är fråga om anläggningar med betydande produktionskapacitet skapar den osäkerheten i sin tur påtagliga svårigheter för landets energi- och elnätsplanering. Bland annat mot denna bakgrund förordas ett auktionssystem.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en förhållandevis tydlig beskrivning av vilka problem som förslagsställaren ser med förutsättningarna i dagsläget och hur det föreslagna systemet avses åtgärda detta. Det kan noteras att ett antal särskilda yttranden har bifogats utredningens huvudtext och att det i dessa bland annat finns synpunkter kanske främst när det gäller övergången från dagens system till ett auktionssystem, men även om vissa frågor när det gäller auktionssystemet i sig. Detta kommer i viss mån att tas upp nedan i yttrandets avsnitt om alternativa lösningar. Beskrivningen av vad som föranleder förslaget och vad det tänks åstadkomma, utifrån utredarens bedömning, kan anses tillräcklig i sig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I betänkandets kapitel 12 anges följande om nollalternativet. De övergripande konsekvenserna av att behålla det rådande systemet (nollalternativet) kan sammanfattas på följande sätt. Det bedöms finnas en risk för att få tillstånd meddelas. Trots omfattande projektering och resursinvesteringar finns det risk att tillstånd nekas på grund av att prövningsordningen inte förmår hantera hemliga försvarsintressen eller kumulativa effekter. Det leder i så fall till att potentiellt lämpliga områden för havsbaserad vindkraft förblir outnyttjade och att investeringar går förlorade. Vidare bedöms det finnas en risk för fortsatt

omfattande förgävesarbete: Projekt fortsätter att utvecklas och tillståndsansökningar bereds för platser som i slutändan kan bedömas som olämpliga för havsbaserad vindkraft. Parallella ansökningar för samma område från olika projektörer bereds utan att frågan om vilket projekt som ska ha förtur avgörs. En onödig belastning av havsmiljön i sådana områden bedöms också kunna fortsätta. Det bedöms också bli fortsatta osäkerheter i energi- och elnätplanering: utan tydliga förpliktelser för projektörer att förverkliga tillståndsgivna projekt kan det ta lång tid innan det står klart om ett tillståndsgivet projekt faktiskt kommer att genomföras.

I betänkandets avsnitt 4.6 beskrivs en alternativ lösning till ett auktionssystem enligt följande. Som huvudsakligt alternativ till utredningens förslag har utredaren övervägt ett kombinationssystem mellan statlig planering och projektörsdriven exploatering. Lösningen anges ha följande innebörd. Vissa havsområden av särskild strategisk vikt pekas ut av staten och auktioneras ut i ett auktionssystem. Resterande havsområden delas upp i stoppområden, där det på förhand står klart att vindkraft är förbjudet, och öppen dörr-områden, där en fortsatt projektörsdriven öppen dörrprojektering kan ske likt dagens. Som exempel kan områden inom visst avstånd från land omfattas av ett öppen dörr-system. Det anges att det system Danmark hade tidigare, där havsplanerna anvisade vissa områden för auktioner och andra områden (inklusive områden inom 25 km från land) för fri projektering, skulle kunna tjäna som förlaga. Fördelen med denna alternativa lösning anges vara att projektörers initiativkraft sannolikt skulle kunna tas tillvara bättre. Det anges också tänkbart att fler kustnära projekt med stark lokal förankring skulle kunna komma i fråga, genom att projektörer bygger samverkansprojekt med lokala elintensiva industrier och kommunen. Lösningen skulle även möjliggöra för fler mindre projektörer att agera på marknaden och därmed stärka konkurrensen. Skäl som gjort att utredaren valt bort detta alternativ anges vara följande. För att en sådan "kombinationslösning" ska fungera, måste landets huvudsakliga försvarsintressen, även hemliga sådana, ha beaktats i planeringen. Annars är utpekandet av öppen dörr-områden av ringa värde. En sådan aggregerad planering anges riskera att röja hemliga försvarsintressen, särskilt om den kombineras med publik information om andra motstående intressen och vilka projekt som nekats tillstånd. Vidare anges att utredningen inte har funnit något ändamålsenligt sätt (annat än en auktion) att tilldela projekteringsrätten till en viss projektör när flera konkurrenter visar intresse. En först till kvarn-metod, likt den de hade i Danmark, kan enligt utredaren inte anses ändamålsenlig och riskerar att leda till omfattande projektering för att projektörer ska erhålla förtur till olika områden.

EU:s statsstödsregler anges inte utgöra något hinder i sig mot exploatering genom ett öppen dörr-förfarande. Däremot anges reglerna innebära ett hinder mot en kombination av ett öppen dörr-system utan koncessionsavgift för vissa områden och ett auktionssystem där koncessionsavgift ska betalas för andra områden. Detta anges bero på att rätten att uppföra vindkraft utan koncessionsavgift i öppen dörrområdena sannolikt skulle anses utgöra otillåtet statligt stöd till den projektören. Någon form av konkurrensutsatt förfarande skulle krävas. Även i "kombinationslösningen" skulle det behövas någon form av exploateringsavtal mellan staten och projektören, bland annat för att reglera frågor kopplade till projektering och förverkligande enligt tidsplan. Annars kvarstår dagens problem med osäkerheter om vilka tillståndsgivna projekt som kommer förverkligas och inte. Ett sådant avtal skulle enligt utredaren sannolikt utgöra en koncession enligt EU:s koncessionsdirektiv, vilket kräver ett konkurrensutsatt tilldelningsförfarande förenligt med direktivet. På nytt anges det svårt att se ett alternativ till auktioner.

Slutligen anger utredaren att inslag av öppen dörr i vissa områden skulle undergräva den planering som görs för att anvisa andra områden. Ett kärnvärde med planering är att kunna

göra intresseavvägningar samlat och bedöma olika verksamheters kumulativa effekt på varandra, på miljön och på andra intressen. Detta värde förfelas om fri projektering samtidigt tillåts i andra områden. Det anges också att det föreslagna auktionssystemet är utformat på så sätt att koncessioner för havsbaserad vindkraft kan vara i olika grad detaljerade. Tanken är att exempelvis att kustnära områden som en projektör identifierat och som har anknytning till lokal industri ska kunna auktioneras ut i ett slags "snabbspår" (se avsnitt 8.3 och 9.1).

Vidare redovisas alternativ när det gäller hur övergång till auktionssystemet ska ske. Ett alternativ – som har använts i andra europeiska länder med auktionssystem – som utredaren avråder från är en så kallad "omstart". En "omstart" skulle enligt utredaren kunna genomföras genom att regeringen, med hänvisning till övergången till ett auktionssystem, avslår samtliga ingivna ansökningar om tillstånd för havsbaserad vindkraft i den ekonomiska zonen. Regeringen skulle samtidigt, med stöd av reglerna som redovisas i avsnitt 5.4.2 nedan, kunna förbehålla sig att pröva tillåtligheten för projekt i territorialhavet och neka projekten tillåtlighet. Till skillnad från i Danmark så finns emellertid i Sverige inget befintligt auktionssystem som kan användas för att omgående påbörja en exploatering av lämpliga områden där befintliga projekt legat. En omstart kan således ske först när auktionssystemet är på plats. Utredaren bedömer inte att det är rimligt att tro att ett auktionssystem kan vara i bruk på kort tid, på det sätt som skett i Finland. Av utredningens direktiv framgår ingenting om att regeringen önskar se en sådan accelererad övergång till ett auktionssystem som genomfördes i Finland. Frågan om en sådan övergång berörs inte heller i regeringens energiproposition. Mot den bakgrunden bedömer utredaren att utredningens förslag kommer att bli föremål för sedvanlig beredning i lagstiftningskedjan närmare bestämt att ett ikraftträdande av förslaget kan ske tidigast den 1 juli 2026. Utredaren bedömer att detta innebär att en första auktion kan hållas tidigast vid årsskiftet 2026/2027. Men detta är alltså ett bästa-scenario som bygger på att processen dit fortlöper utan sådana praktiska hinder som kan bestå i exempelvis en fördröjd beredning av förslagen eller fördröjningar i uppbyggnaden av en fungerande auktionsmyndighet. Det kan visserligen tänkas att vissa värden från mogna projekt, exempelvis bottenundersökningar eller övriga tillstånd såsom elnätskoncession, eventuellt skulle kunna återanvändas efter en "omstart" genom att den som erhåller en koncession för havsbaserad vindkraft förvärvar tidigare projektbolag i området. Men på det stora hela skulle enligt utredaren en stor del av värdet i befintlig projektering gå förlorat om befintliga projekt skulle avslås. Ett rimligt antagande är att det efter en tilldelning av en koncession för havsbaserad vindkraft enligt de nya reglerna skulle ta 2–4 år för varje koncessionshavare att utveckla sitt projekt och erhålla nödvändiga tillstånd. De tillstånd som är ett resultat av de första auktionerna som hålls i auktionssystemet skulle alltså kunna lämnas runt 2030. För en exploatering av ytterligare områden, som alltså skulle kräva fler utpekanden och fler auktioner, kan det vara fråga om ytterligare år. Utredarens slutsats av det sagda är att om befintliga projekt kan förverkligas, så kan en betydande tidsvinst åstadkommas jämfört med en "omstart".

Utredaren föreslår som nämns i stället att befintliga projekt ska hanteras inom ramen för befintliga regler. Det anges att fyra av de fem identifierade problem (som nämnts ovan i avsnitt om bakgrund och syfte) i ett övergångsskede går att hantera inom ramen för regeringens tillstånds- och tillåtlighetsprövning. Det femte problemet, att det är osäkert vilka tillståndsgivna projekt som kommer att förverkligas och i så fall när, anges emellertid innebära särskilda utmaningar att hantera inom befintligt regelverk i ett övergångsskede. Ett scenario kan resonemangsvis vara att tillstånd meddelas till befintliga projekt i den storleksordning som regeringen angav i sitt uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten med flera myndigheter, alltså 120 TWh årsproduktion. Ett annat scenario kan vara att tillstånd till befintliga projekt meddelas i en omfattning som motsvarar den anslutningskapacitet om 14

GW som Svenska kraftnät reserverat för kraftslaget. Det motsvarar mellan 50 och 60 TWh årsproduktion. De båda scenarierna visar på ett utfallstrymme där Sverige har meddelat tillstånd till befintliga havsvindsprojekt motsvarande mellan 40 och 85 procent av landets elkonsumtion (som är cirka 140 TWh per år).

Av skäl som utredningen redovisat (baserat på en studie genomförd av tekniskt konsultföretag) bedömer utredaren att projekten i vart fall i huvudsak inte har marknadsmässiga förutsättningar att förverkligas under rådande marknadsförutsättningar. Men huruvida tillräckliga marknadsförutsättningar inträder om fem år, femton år eller aldrig är genuint osäkert. Det kommer också skilja sig åt från projekt till projekt. Detta skapar betydande planeringsutmaningar. För energisystemet uppstår frågor om vilken ytterligare elproduktion som behöver meddelas tillstånd, eller på annat sätt möjliggöras, för att Sverige ska nå det av riksdagen fastställda utbyggnadsmålet. För Affärsverket svenska kraftnät uppstår frågor som: ska anslutningskapaciteten vara fortsatt reserverad? Eller ska den tilldelas annan elproduktion, exempelvis solkraftsparkar och landbaserad vindkraft? Vilka nätförstärkningar, om några, bör genomföras för att möjliggöra att de tillståndsgivna parkerna ansluter? Vilket effektuttag kan planeras för från industrier med mera? Bör transmissionsnätet byggas ut för att kunna ansluta ännu mer havsbaserad vindkraft än den som det redan reserverats kapacitet för?

Utredningen har identifierat två olika möjliga lösningar på hur det beskrivna osäkerhetsproblemet kan hanteras inom ramen för prövningssystemet. Det ena är tidsfristsvillkor, som visserligen är en genomförbar åtgärd, men som inte bedöms minska osäkerheten annat än marginellt. Om kraven på framdrift sätts högt, motverkar det samtidigt en marknadsbaserad exploateringsordning. Utredningen lämnar emellertid förslag på hur sådana villkor kan utformas. Det andra är havsexploateringsavtal med vitessanktionerade krav på att projektet förverkligas. Det bedöms inte vara en genomförbar åtgärd. Skäl för dessa bedömningar redovisas, liksom vissa för- och nackdelar som alternativen (i princip) bedöms ha.

Utredarens slutsats av denna analys blir att svaret på frågan om hur befintliga projekt ska hanteras i övergången till ett auktionssystem beror på tre energipolitiska frågor som inte rymms inom utredningens uppdrag. Den första frågan är vilken roll den havsbaserade vindkraften ska spela i den svenska energiproduktionen, och på vilken tidshorisont. Den andra frågan är om Sverige ska fortsätta med den marknadsbaserade exploateringsmodell som dagens ordning bygger på, eller om statlig prissäkring eller liknande åtaganden ska vidtas på det sätt som tillämpats i de länder där utbyggnad skett. Slutligen finns frågan om Sverige under övergången vill bejaka dagens långsiktiga projektörsdrivna exploatering eller om planerbarhet för energisystem och elnät värderas högre än detta.

Beroende på hur dessa frågor besvaras ser utredaren att det finns tre principiella alternativ för hanteringen av befintliga projekt. Samma alternativ behöver dock inte nödvändigtvis tillämpas för hela havet, utan som en del av en övergripande strategi för utbyggnaden kan olika alternativ tillämpas för olika delar av havet. Det första alternativet anges vara att ge tillstånd eller tillåtighet till ett urval av befintliga projekt som bedöms lämpligt och låta dem agera långsiktigt i ett fortsatt marknadsbaserat system. Förutsättningar som gäller för detta alternativ, och dess bedömda för- och nackdelar, beskrivs. Alternativ två anges vara att ge tillstånd eller tillåtighet till ett urval av befintliga projekt som bedöms lämpligt, bestående enbart av projekt som rimligen har realistiska förutsättningar att realiseras i närtid. Tillstånden förenas med tidsfristsvillkor. Förutsättningar och möjliga för- och nackdelar med detta alternativ beskrivs också. Alternativ tre, slutligen, anges vara att ge tillstånd till ett urval av

befintliga projekt som bedöms lämpligt och tillhandahålla prissäkring eller liknande åtagande. Även för detta alternativ beskrivs vissa förutsättningar och möjliga för- och nackdelar. Mot bakgrund av att utredaren bedömt att det för närvarande helt eller i huvudsak saknas områden med tillräckliga marknadsförutsättningar för att exploatering ska kunna ske på marknadens villkor, är detta alternativ det enda av de tre som utredaren bedömer leder till en utbyggnad av havsvindkraften inom överskådlig tid. Statlig prissäkring och liknande åtaganden ligger utanför utredarens uppdrag och berörs i princip enbart i utredningens omvärldsanalys. I avsnitt 13.2.3 redovisas kortfattat de modeller som finns i Danmark, Tyskland och Storbritannien. Utredaren bedömer att frågan får hanteras vidare av regeringen, eftersom den är kopplad till frågeställningar som ligger utanför utredningens uppdrag. I avsnitt 13.2.2 redovisas också fler alternativa övergångslösningar som utredningen valt bort: Att inkludera befintliga projekt i auktionssystemet, auktionering av exploateringskapacitet och step in-rights.

Det kan noteras att ett flertal särskilda yttranden har bifogats betänkandets huvudtext. Ett gemensamt drag för flera av dessa är att det finns åtskilliga synpunkter om förfarandet med befintliga projekt under övergångsfasen. I ett av de särskilda yttrandena kommenteras specifikt de bedömningar som utredningen gör när det gäller svårigheterna med alternativet "omstart". Därvid anges bland annat följande. Utredningen har angett att en omstart likt de som har genomförts i Danmark, Finland och Tyskland inte är möjligt i Sverige. Detta beror enligt utredningen främst på att Sverige inte har ett etablerat auktionssystem och att det bedöms ta tid att etablera ett sådant. Det bör enligt författarna till det särskilda yttrandet emellertid noteras att utredningen bedömer att ett projekt, som ett resultat av de första auktionerna, potentiellt kan erhålla samtliga tillstånd år 2030. Detta innebär att tiden för realisering av befintliga projekt inte nödvändigtvis ligger väsentligt tidigare än detta, om de realiserar alls. Skälet till den bedömningen anges vara att de som skrivit det särskilda yttrandet bedömer att befintliga projekt för havsbaserad vindkraft i dag tar höjd för det osäkra marknadsläget och planerar ett idrifttagningsdatum först 10 år efter erhållet tillstånd från regeringen. Skribenterna konstaterar att deras förhoppning skulle vara att det rådde ett investeringsklimat i Sverige som skulle möjliggöra en stor mängd tillkommande elproduktion i det svenska elsystemet. Elnätet anges ha förutsättningar för att ta emot en större mängd havsbaserad vindkraft och Svenska kraftnät har via processförändringar förberett för att möjliggöra detta. Om det emellertid är som utredningen befarar, att det inte finns några projekt för havsbaserade vindkraft som har förutsättningarna att realiserar med dagens marknadsförutsättningar, bör det inte vara eftersträvänsvärt att enskilda projekt tilldelas nätkapacitet och tillstånd men sedan pausas i väntan på förändrade förutsättningar. Det bör rimligen vara staten som har rådighet över tillstånden och nätkapaciteten för att genomföra auktioner när tillräckliga förutsättningar råder, eller skapas, och på så vis undvika eventuella inlåsnings effekter. Skribenternas slutsats blir att, kopplat till beskrivna utmaningar för energi- och elnätplaneringen, en omstart av systemet bör övervägas. Om inte tidigare så senast i och med brytdatumet för övergången till det auktionssystemet, givet att förutsättningarna för realisering av havsbaserad vindkraft inte har förändrats. Det anges också andra möjliga problem för befintliga projekt i de särskilda yttrandena.

Regelrådet gör följande bedömning. När det gäller auktionssystemet, så har utredningen beskrivit alternativa lösningar – inklusive ett nollalternativ - och förklarat av vilka skäl som dessa alternativ bedöms vara sämre. Även när det gäller övergångslösningar har utredningen beskrivit ett antal alternativ. Regelrådet noterar, utifrån det som har anförts i de särskilda yttrandena, att det kan finnas ett antal problem förknippade med om det inte skulle utformas en mer konkret övergångslösning för de befintliga projekten. Det framgår av vilka skäl som utredningen inte har pekat ut någon sådan. Även om det är möjligt att förstå skälen för att en

avgränsning görs av utredningen så blir effekten att en väsentlig del av de problem som förefaller behöva lösas inte blir fullt ut behandlade. Det kan också noteras att synpunkter som framförts i ett av de särskilda yttrandena indikerar att utredningens bedömningar av alternativet omstart skulle kunna vara alltför förenklat, framför allt när det gäller vad som sägs om en tidsvinst. Såvitt Regelrådet kan se har utredningen inte bemött dessa invändningar. Sammantaget är Regelrådets uppfattning att även om det finns beskrivningar av alternativa lösningar som delvis är utförliga och tydliga återstår alltför mycket otydlighet när det gäller övergångslösningar. Däremot är beskrivningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I betänkandets tolfte kapitel (om konsekvenser) anges att ingen del av förslaget är föranlett av skyldigheter som följer av EU-regler. Det anges därför inte vara relevant att bedöma om förslaget går utöver sådana skyldigheter. Däremot berör förslaget olika EU-regler och anges även bidra till att Sverige uppfyller dem. Därvid hänvisas till betänkandets kapitel 16, som mer utförligt behandlar förhållandet till EU-rätt och annan internationell rätt. I kapitel 16 ställs förslaget i förhållande till ett stort antal EU-rättsakter och även till tillämpliga folkrättsliga instrument. Det anges att förslaget är förenligt med dessa och det finns beskrivningar av skälen som utredaren ser för denna bedömning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten som är utförlig och tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I kapitel 12 anges att tidpunkten för ikraftträdande (den 1 juli 2026) har valts utifrån den tid det bedöms ta för sedvanlig beredning och lagstiftning. Övergången till ett auktionssystem anges föranleda informationsinsatser riktade till företag som projekterar vindkraft, till yrkesfiske och sjöfart, till nätföretag samt till berörda myndigheter. Detta anges ingå naturligt i auktionsmyndighetens uppdrag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av vilka skäl som tidpunkten för ikraftträdande har valts och vilken bedömning som görs när det gäller behovet av informationsinsatser. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningen har låtit sammanställa en lista över samtliga projekt som sökt eller erhållit huvudtillstånd eller bottenundersökningstillstånd. Bakom dem står 32 olika företag. Sammanställningen är dokument-ID 68 i utredningens öppna arkiv. En del företag är lokala svenska projektörer, medan andra är internationella bolag. Årsomsättningen varierar mellan

12 000 kronor och 45 miljarder euro. Se sammanställning i dokument-ID 69 i utredningens öppna arkiv.

Regelrådet gör följande bedömning. Följer man de länkar till utredningens öppna arkiv som finns i betänkandet (sida 264) och laddar ner de aktuella filerna framgår att dokument ID 68 är en excelfil som visar projekt medan dokument ID 69 är en fil som visar frågor som ställts till en AI-funktion, chatroboten Perplexity, i syfte att få en lista över företag som anges stå bakom projekten i exelfilen, medan dubbleringar undviks. Chatroboten har också fått frågan om att lista de berörda företagen utifrån omsättning, utifrån källor på internet. Den senare frågan besvaras i en tabell som anger "revenue" i valutan miljoner USD. Det anges källor till informationen om omsättningen. Regelrådet kan inte se att det framgår vare sig av dokumenten eller i betänkandet om det har gjorts någon åtgärd för kvalitetssäkring av den information som genererats av chatroboten. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att det finns tillräcklig information om de berörda företagens bransch. När det gäller de berörda företagens antal och storlek så finns viss information framtagna, men det är oklart i vilken mån förslagsställaren har försäkrat sig om informationens tillförlitlighet. Regelrådet erfar att användning av AI-funktioner definitivt kan vara en del i ett effektivt arbetssätt, men att det i så fall är en förutsättning att det säkerställs dels vilka källor som finns till den information som AI-funktionen har genererat, dels att dessa källor är relevanta och har återgetts korrekt. Det finns information om källor, men det är alltför oklart hur utredningen sett på tillförlitligheten i uppgifterna och vilken kvalitetssäkring som gjorts.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag med utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att skiftet till ett auktionssystem har följande övergripande konsekvenser för företag som projekterar vindkraft. Möjligheten att själva identifiera områden och där inleda ett tillståndsförfarande upphör. Det innebär en inskränkning i företagets frihet. Möjligheten till exploatering blir beroende av det planeringsarbete som ligger på myndigheter och regering. Vidare anges att företagen visserligen kan ha en viktig roll i att som samverkansparter till auktionsmyndigheten bidra till att lämpliga områden pekas ut. I praktiken hamnar tyngdpunkten emellertid enligt utredaren på att utvärdera utbudna koncessioner och att lämna anbud i auktionerna. Riskbilden i projekteringen anges också förändras. Efter det att en koncession erhållits råder klarhet om att projektören har en ensamrätt, en hög sannolikhet att erhålla ett tillstånd samt eventuellt även en nätanslutning. Samtidigt kan projektören tänkas vara bunden vid vite att förverkliga projektet. Därutöver anges att i auktionssystemet kan endast den projektör som tilldelats en koncession för havsbaserad vindkraft ansöka om tillstånd. Det innebär att för vindkraftsbranschen som helhet så minskar tidsåtgången för tillståndprocesser. Även för koncessionshavaren kommer tidsåtgången för tillståndprocesser att minska i någon mån, eftersom frågan om områdets användning redan är avgjord och inte ingår i tillståndsprövningen. Även andra frågor som i dag medför tidsåtgång, exempelvis om nätanslutning, kommer i flertalet fall att vara avgjorda på förhand. Samtidigt introduceras ett nytt moment, nämligen att delta i auktioner. Vilken tidsåtgång och administrativa kostnader detta är förenat med beror i hög grad på hur auktionsförfarandet utformas. Det kommer exempelvis att spela roll i vilken utsträckning som kvalitativa kriterier tillämpas och vilka kvalifikationskrav som gäller för att få delta i auktionen. Någon kvantitativ analys av konsekvenser för tidsåtgången kan alltså inte göras.

När det gäller befintliga projekt så föreslår utredningen att de hanteras inom ramen för nuvarande regelverk (se kapitel 5), dock med vissa regelförenklingar (se kapitel 6). Den formella konsekvensen av systemskiftet anges vara att deras ansökningar om tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon eller miljöbalken behöver ges in före auktionssystemets ikraftträdande, för att kunna hanteras enligt nuvarande ordning. Det anges att systemskiftet kan förutses innebära indirekta effekter på befintliga projekt. I avsnitt 4.5 bedömer utredningen visserligen att det är osannolikt att myndighets- och domstolsprocesser för kompletterande tillstånd (Natura 2000, elnätskoncession med mera) påverkas. Utredningen bedömer det också som osannolikt att mark- och miljödomstolens tillståndsprövningar i territorialhavet kommer att påverkas. Däremot kan det tänkas att regeringens tillstånds- och tillåtlighetsprövning förändras till att utgöra ett led i en övergångsfas. Detsamma kan tänkas gälla för berörda kommuner, i fråga om tillstyrkan. Vad en sådan förändring i så fall innebär anges inte möjligt för utredningen att bedöma. I kapitel 5 lämnar utredningen (som nämnts) en bedömning om olika alternativ för hur befintliga projekt kan hanteras. Det utgör inte förslag från utredningens sida, utan syftar till att synliggöra principiella alternativ för regeringens energipolitiska överväganden. Alternativen avser frågor utanför utredningens uppdrag. Någon närmare konsekvensanalys lämnas följaktligen inte.

Förslaget anges vidare innebära att vindkraftens samlade påverkan på yrkesfisket och sjöfarten i högre grad hanteras i ett planeringssammanhang och i lägre grad inom ramen för enskilda tillståndsprövningar. Det ger enligt utredaren bättre förutsättningar för samlade avvägningar. Samtidigt kan det tänkas att den utbyggnad som därmed möjliggörs har en större negativ påverkan på yrkesfiske och sjöfart än vad som hade blivit fallet i nollalternativet. Det anges bero på hur auktionssystemet används. Vad gäller tidsåtgång för fiskes- och sjöfartsföretagen anges dagens ordning innebära ett omfattande arbete med att besvara remisser i tillståndsprocesser. Därtill kommer det arbete som enskilda företag lägger på att engagera sig i lokala tillståndsprövningar. I det föreslagna auktionssystemet kommer tidsåtgången för att besvara tillståndsremisser att minska, eftersom tillstånd bara söks av koncessionshavare. Samtidigt behöver yrkesfisket och sjöfarten delta i auktionsmyndighetens samverkansprocesser. Omfattningen av det arbetet beror på hur många områden regeringen pekar ut och hur samverkansprocesserna utformas. Utredningen bedömer emellertid att den totala tidsåtgången inte kommer att öka jämfört med dagens system.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan noteras att mycket lite sägs om effekterna för befintliga projekt. Regelrådet noterar det som har angetts av utredaren att sådana konsekvenser följer av vilket alternativ till övergångslösning som regeringen skulle välja, något som utredningen sett som utanför sitt uppdrag. Det är utifrån dessa förutsättningar i viss mån följdriktigt att det inte redovisas några konsekvenser för de befintliga projekten. Utredningen förutser vissa indirekta effekter, som har beskrivits. Regelrådet konstaterar att även om det finns skäl för utredningen att inte närmare analysera konsekvenserna av övergångslösningar framstår det som att det skulle kunna finnas icke oväsentliga effekter för den havsbaserade vindkraften och berörda företag på detta område som därigenom inte blir belysta. När det gäller konsekvenserna av det auktionssystem som utredningen förordar finns det viss kvalitativ beskrivning av möjlig kostnadspåverkan, men inga kvantifieringar. Regelrådet noterar det som anges om att mycket kommer att bero av hur auktionssystemet utformas, och att detta förutsätts bli en fråga för auktionsmyndigheten. Det går att förstå att exakta konsekvenser av sådan detaljutformning inte går att beskriva. Vad som däremot eventuellt hade varit möjligt är att redovisa några exempelberäkningar och scenarioanalyser, givet att systemet skulle ges en utformning som det finns erfarenheter av i något av de andra europeiska länder som utredningen har studerat. Om det finns särskilda skäl till att sådana exempelberäkningar är omöjliga att göra, eller inte skulle vara ändamålsenliga att redovisa,

framgår inte detta. Sammantaget bedömer Regelrådet att en något större tydlighet om påverkan på tidsåtgång, kostnader och verksamhet hade varit motiverad och om det är omöjligt att åstadkomma en sådan hade skälen för detta i vart fall behövt beskrivas något tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att när det gäller vindkraftsbranschens interna konkurrens innebär auktionssystemet en strukturomvandling. Utredningens studier av Danmark, Storbritannien och Tyskland anges visa att auktionsförfaranden tenderar att gynna större vindkraftsföretag. Detta gäller särskilt när ekonomiska aspekter av anbudet blir avgörande. Den typ av mindre projektörer som förekommer i Sverige finns, såvitt utredningen kan bedöma, inte i samma utsträckning. En liknande utveckling kan eventuellt förutses i Sverige. Trots detta är utredarens bedömning att en fungerande marknad med effektiv konkurrens fortfarande kommer att finnas. Marknaden för projektörer av havsbaserad vindkraft är global, där flertalet stora energiföretag är verksamma. Det kan därtill enligt utredaren tänkas att konkurrensen i viss mån kommer att stärkas jämfört med nollalternativet. I nollalternativet finns en risk för att de problem som dagens system innebär avskräcker internationella bolag från projektering i Sverige. Med ett auktionssystem kommer Sverige i stället att ansluta sig till en internationellt etablerad metod, med väsentligt lägre tillståndsrisk.

Övergångslösningen i sig bedöms inte som sådan medföra några konsekvenser för konkurrensförhållandena inom vindkraftsbranschen. Avgörande blir vilka överväganden som regeringen gör inom ramen för sin tillstånds- och eventuellt tillåtighetsprövning i övergångsfasen. Auktionssystemet anges innebära att de osäkerheter som i dag är förknippade med utbyggnaden med havsbaserad vindkraft minskar väsentligt. Det bör enligt utredningen innebära att kraftslagens, och därmed vindkraftsbranschens, konkurrenskraft i relation till andra kraftslag i viss mån stärks. Av större vikt för den frågan synes enligt utredningen andra faktorer vara, såsom tekniskspecifika statligt stöd, utveckling av teknikkostnader och hur elmarknaden utvecklas. När det gäller auktionssystemet som sådant väcks frågan i ett av de särskilda yttrandena om vilka effekter som kan väntas på elmarknaden i stort om man inför ett auktionssystem för ett kraftslag (men inte för de andra).

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av påverkan på konkurrensförhållanden. Det som anges om övergångslösningen är inte helt tydligt. Såvitt Regelrådet kan förstå är innebörden att det inte bedöms ge någon effekt på konkurrensen i sig att befintliga projekt föreslås hanteras inom befintligt regelverk, medan regeringens agerande inom ramen för befintligt regelverk kan ge effekter. Detta hade kunnat uttryckas tydligare. Samma synpunkter från Regelrådet om brist på tydlighet om övergångslösningen som togs upp i avsnitt om kostnader gäller även här. Samtidigt är det Regelrådets uppfattning att beskrivningen av vilka effekter på konkurrensförhållanden som det föreslagna auktionssystemet skulle ge är förhållandevis tydlig. Eftersom det är konsekvenserna av de utvecklade förslag som utredningen lämnar som är av störst vikt att utredningen belyser kan beskrivningen som helhet anses tillräcklig, även om förtydliganden om övergången hade varit högst önskvärda.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges i konsekvensutredningen att dagens ordning har skapat en oro i fiskeribranschen för denna närings framtid men att en förändring enligt utredningens förslag skulle kunna göra situationen tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen att ett auktionssystem, som nämnts, innebär en strukturomvandling där mindre projektörer kan få svårare att agera självständigt på samma sätt som i dag. Denna strukturomvandling anges vara nära kopplad till själva syftet med omregleringen och kan enligt utredaren svårligen motverkas utan att omregleringens syfte går förlorat. Som framhållits kommer en effektiv konkurrens ändå att bibehållas. Om den havsbaserade vindkraften byggs ut i Sverige inom auktionssystemet, framstår det enligt utredaren också som sannolikt att den kompetens och de resurser som de mindre projektörerna har byggt upp kan tas tillvara på annat sätt, exempelvis som underleverantörer eller genom konsolidering. Mot denna bakgrund bedömer utredningen inte att särskild hänsyn ska tas till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt beskrivet att utredaren inte har tagit hänsyn till små företag och vilka skäl som utredaren anser talar för att inte ta sådana hänsyn. Vidare framgår det vilka effekter som utredaren ser att detta skulle kunna innebära för de mindre företagen. Enligt Regelrådets uppfattning kan det i och för sig inte anses självklart att det tillvaratagande av kompetens och resurser hos mindre projektörer som utredaren beskriver skulle bli heltäckande. Detta hindrar emellertid inte att utredarens bedömning och skälen för denna har beskrivits tillräckligt tydligt.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 26 mars 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Peter Nilsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande