



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Vindkraft i havet – En övergång till ett auktions-system (SOU 2024:89)

KN2024/02514

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Sammanfattning av förslagen (kap. 4, 5, 7, 8, 9 och 10)

I betänkandet föreslås att Sverige ska gå över till ett anvisnings- och auktions-system¹ för havsbaserad vindkraft. Förslaget innebär att regeringen först pekar ut lämpliga havsområden för vindkraft och att en auktionsmyndighet sedan för varje utpekad område auktionerar ut en koncession för havsbaserad vindkraft. Anvisningarnas typ och omfattning ska kunna anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet. Koncessionen innebär en rätt, och kan även innebära en skyldighet, att uppföra den aktuella parken. Koncessionen kan, på anvisning av regeringen, medföra vissa villkor som exempelvis högsta höjd och antal vindturbiner, säkerhetsavstånd till farleder etc. Enligt utredningen förenklas tillståndsprövningen för koncessionsinnehavaren i och med regeringens utpekande till en enkel prövning enligt miljöbalken.

Utredningen föreslår också att domstolens tillståndsprövning ska vara bunden i två avseenden. För det första ska domstolen enbart få meddela tillstånd för havsbaserade vindkraftsparker som omfattas av en koncession för havsbaserad vindkraft. Därmed utgår möjligheten för företag att på eget initiativ prospektera och söka tillstånd. För det andra ska regeringens utpekande innebära att det är slutligt avgjort att användning av området för energiutvinning ska ha företräde framför

¹ Auktionssystemet ska omfatta allmänt vatten och den ekonomiska zonen.



andra användningsområden. Intresseavvägningen i relation till exempelvis yrkesfiske, sjöfart, försvar och kulturmiljö ska följaktligen ske av regeringen vid utpekandet och inte av domstol i tillståndsprövningen.

Auktionssystemet föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Förslaget innebär vidare att ansökningar som lämnas in dessförinnan ska prövas enligt nuvarande regelverk, dock med ett antal regelförenklningar. Exempelvis ska kablar inom parken och från parken till närmaste nätanslutningspunkt inte längre utgöra elnätsverksamhet. Vidare ska miljöbalken framöver enbart tillämpas i tillståndet för vattenverksamhet, och inte längre enligt nätsockellagen eller för nätkoncession.

Konkurrensverkets övergripande bedömning

Konkurrensverket tillstyrker det huvudsakliga förslaget att övergå till ett anvisningsbaserat auktionssystem. De för havsvindkraften specifika juridiska riskerna och övriga hindren reduceras i och med regeringens utpekande, och förutsebarheten för projektörer ökar genom förenklad tillståndsgivning. På så vis blir förutsättningarna mer lika de som gäller för konkurrerande kraftslag. Auktionsförfarandet möjliggör dessutom en konkurrensneutral koncessionsgivning, och i den mån förslagen leder till fler vindkraftsparker kan konkurrensen på elmarknaderna stärkas.

För att konkurrensen på elmarknaderna ska stärkas, eller åtminstone värnas, krävs emellertid att betalningsviljan i koncessionsauktionerna återspeglar kostnadseffektivitet snarare än prissättningsmakt på elmarknaderna. Annars finns risken att förfarandet gynnar etablerade aktörer med stark ställning relativt effektiva utmanare. Dock är strategisk budgivning till ett pris som väsentligt överstiger den egna marginalkostnaden riskfylld så länge elbörserna tillämpar marginalprissättning (pay-as-clear), och prismanipulation genom strategisk undanhållning av produktion med låg marginalkostnad är förbjuden enligt REMIT-förordningen. Risken för att koncessionsauktionerna förstärker marknads-makt är utifrån det perspektivet lågt. Likväl kan det finnas skäl för den myndighet som ska genomföra auktionerna att i förebyggande syfte överväga vissa konkurrensskyddande villkor som tar hänsyn till anbudsgivarnas befintliga kraftportfölj, i analogi till exempelvis spektrumtaken i auktionerna för mobilt spektrum som är gängse praktik inom EU.

Konkurrensverket tillstyrker även möjligheten att inkludera en skyldighet i koncessionerna att uppföra den aktuella parken. En sådan skyldighet kan motverka oseriösa anbud som enbart syftar till att utestänga konkurrenter.

Övriga synpunkter

Konkurrensverket lämnar i det följande sina övriga synpunkter på några mer detaljerade aspekter och följer i detta de rubriker som används i betänkandet.



En ledning mellan elproduktion och elnät eller direkt till elanvändare ska inte behöva utgöra nätverksamhet (6.2)

I betänkandet påpekas att det gällande regelverket inte är tydligt i frågan om en ledning mellan en elproduktionsanläggning och en inmatningspunkt på elnätet eller en elanvändare utgör nätverksamhet. Ett förtydligande föreslås därför i el-lagen (1997:857) om att överföring av el från en elproduktionsanläggning till en inmatningspunkt på elnätet, eller direkt till en elanvändare, inte utgör nätverksamhet.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget, eftersom det ska gälla teknikneutralt för samtliga kraftslag, skapar tydlighet och avlastar elproducenter, vilket förbättrar förutsättningarna för marknadsinträden och en konkurrens på lika villkor.

Trippelprovningen av miljöbalken för undervattenskablar avskaffas (6.3)

I betänkandet föreslås att provningen enligt miljöbalken av utläggning av undervattenskablar och rörledningar enbart ska ske i tillståndet för vattenverksamhet. Dagens provning enligt miljöbalken i nätkoncessionsärendet och i tillståndet enligt kontinentalsockellagen ska avskaffas.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget, som förenklar tillståndsprocessen, ger en enhetlig provningsordning och undanröjer risken för motstridiga ställningstaganden från olika tillståndsmyndigheter. Förenklingen skapar förutsättningar för konkurrensfrämjande investeringar.

Kommunens inflytande (8.4)

I betänkandet föreslås att om regeringens utpekande avser ett havsområde som hör till en kommun, men sker i strid med kommunens översiktsplan eller kommunens synpunkter i samverkans- eller samrådsprocessen, ska regeringen i utpekandet redovisa och motivera detta särskilt. Någon motsvarighet till dagens krav på kommunal tillstyrkan ska dock inte finnas i auktionssystemet.

Konkurrensverket noterar att frånvaron av ett kommunalt veto i förslaget skiljer sig från förutsättningarna för övriga kraftslag, exempelvis landbaserad vindkraft eller kärnkraft, där kommunal tillstyrkan krävs. Utifrån det perspektivet är förslaget inte teknikneutralt.

Ett alternativ som bevarar det kommunala vetot skildras i avsnitt 14.1.1 av betänkandet, där kommunal tillstyrkan ingår som en förutsättning för regeringens utpekande. På så vis bibehålls tillståndsförenklingen för projektörer utan att berörda kommuner går miste om sin vetorätt. Med teknikneutralitet som utgångspunkt vill verket även framföra att man, i analogi till förslagen från betänkandet Värde av Vinden (SOU 2023:18) om kompensation för landbaserad vindkraft,



skulle kunna utforma liknande kompensationsmekanismer för havsbaserade projekt.²

Som huvudregel ska ett auktionsförfarande tillämpas (9.4.1)

I betänkandet föreslås att koncessionstilldelningen ska ske genom en auktion, såvida regeringen inte bestämt något annat i utpekandet av området i fråga. Det anges vidare att lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK), för vilken Konkurrensverket är tillsynsmyndighet, ska vara tillämplig, förutsatt att sekretess- och säkerhetshänsyn kan tillgodoses genom åtgärder som ryms inom den lagen. Som motiverande hypotetiskt exempel för ett undantag från auktionsförfarandet nämns en kustnära vindkraftspark som ska etableras som en del av ett industrikluster.

I 6 kap. 1 § LUK anges att den upphandlande myndigheten är fri att organisera förfarandet vid upphandling av koncessioner. Dock ska principerna om likabehandling, icke-diskriminering och öppenhet stipulerade i 4 kap. 1 § LUK följas.³ Utifrån det perspektivet är det enligt Konkurrensverket oklart huruvida ett avsteg från auktionsförfarandet i syfte att tilldela en koncession till ett specifikt industrikluster skulle vara förenligt med LUK.

Även bortsett från begränsningarna i LUK anser Konkurrensverket utifrån ett ekonomiskt perspektiv att exemplet i betänkandet inte motiverar ett undantag från auktionsförfarandet. Industriklustret bör i första hand köpa sin el på elmarknaderna, och produktionsanläggningar bjuda in sin elproduktion till dessa i konkurrens med andra. Bara på så vis skapas effektiva investerings- och produktionsincitament samt genererar den producerade elen det högsta ekonomiska värdet.⁴ I den mån klustret ska främjas på icke-marknadsmässiga villkor, exempelvis på grund av någon specifik externalitet, bör det göras med annat, mer direkt stöd.

Behovet av prissäkring (5.1, 5.2)

I en konsultrapport som utredningen gett i uppdrag (Bilaga 4) görs bedömningen att det för närvarande helt eller i huvudsak saknas områden med förutsättningar att exploateras på marknadens villkor. Mot den bakgrunden diskuteras i betänkandet möjligheten att tillhandahålla statlig prissäkring eller liknande åtaganden, för befintliga projekt. Det påpekas vidare att prissäkring efter övergången till auktionssystemet kan inkluderas som en del i auktionsförfarandet.

Konkurrensverket ser negativt på införandet av prissäkringsmekanismer i frånvaro av tydligt motiverade marknadsmisslyckanden. Sveriges genomsnittliga

² Jfr även Konkurrensverkets yttrande angående det betänkandet, dnr 326/2023, där verket förespråkade ett teknikneutralt ramverk för kompensation vid större kraft- och infrastrukturprojekt.

³ Även principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet ska följas.

⁴ Om klustret ändå bedömer att en egen produktionsanläggning vore mer effektiv än inköp av el till marknadspriser, så lär det ha en högre betalningsvilja för koncessionen än andra intressenter, och bör därför ha goda chanser att kunna tillgodogöra sig koncessionen, antingen själv eller indirekt genom att ingå ett långsiktigt elköpsavtal med en intresserad projektör.



elpriser är låga jämfört med övriga EU, och nettoexporten rekordhög, samtidigt som intermittensen i kraftproduktionen växer, vilket leder till kortvariga pristoppar. Att subventionera ytterligare intermittenta produktionsanläggningar skapar ännu större överkapacitet i normallägen utan att lösa intermittensproblematiken. Samhällsekonomiskt är det därför på marginalen mycket mer motiverat att främja utvecklingen och tillväxten av marknader för stödtjänster, flexibilitetstjänster, batterilager etc. i syfte att dämpa svängningarna i utbud och efterfrågan.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman