

Svensk Vindenergis remissvar om SOU 2024:89 *Vindkraft i havet*

Svensk Vindenergi tackar för möjligheten att svara på remissen om SOU 2024:89 Vindkraft i havet. Svensk Vindenergi är en branschförening för företag som arbetar med vindkraft. År 2024 producerade vindkraften 40,8 terawattimmar (TWh) och stod för 25 procent av Sveriges elproduktion. Merparten av denna produktion kommer från Svensk Vindenergis medlemmar.

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå en mer effektiv och tydlig ordning för miljöprövning av havsbaserad vindkraft. Utredningen föreslår att Sverige ska övergå till ett auktionssystem för vindkraft till havs. Tanken är att med ett auktionssystem kan staten i ett tidigt skede peka ut områden där det utifrån de samlade intressena i havet är lämpligt och önskvärt att bygga ut vindkraften. Den projektör som vinner en auktion föreslås få ensamrätt att söka tillstånd att bygga havsbaserad vindkraft inom ett anvisat område. För befintliga projekt föreslås den nuvarande prövningsordningen gälla. Det innebär att två prövningssystem kan komma att gälla parallellt för havsbaserad vindkraft under överskådlig framtid om utredningens förslag genomförs. I dagsläget finns fyra tillståndsgivna havsbaserade projekt med miljötillstånd i Sveriges vatten. Därtill pågår projektering av havsbaserad vindkraft i samtliga av Sveriges havsområden, varav 15 befintliga projekt motsvarande 27 000 MW i tillståndsfas.

Sammanfattning av Svensk Vindenergis synpunkter

- Det är bara de projekt som redan fått tillstånd och projekt i tillståndsprövning som har potential att leverera el före slutet av 2030-talet. Därför behöver det fortsatt vara prioriterat att fokusera på att få befintliga projekt byggda och driftsatta. Utredningen konstaterar att det är osäkert när och i vilken utsträckning ett auktionssystem kan komma på plats. Även om regeringen fattar beslut om att införa ett auktionssystem i Sverige och pekar ut en auktionsmyndighet vid halvårsskiftet 2025 som utredningen föreslår kommer den första havsvindparken i auktionssystemet att kunna tas i drift först någon gång efter 2040.
- Vi instämmer med utredningens bedömning att det som kommer att leda till utbyggnad inom överskådlig framtid är tillstånd till ett urval av projekt i kombination med statlig riskdelning och prissäkring eller liknande. Det behöver därför skyndsamt införas.
- På sikt skulle ett auktionssystem för exklusiv rätt att bygga på en plats kunna spela en roll. Men det auktionssystem som föreslås löser inte de utmaningar utredningen var satt att lösa, vilket också påpekas i betänkandet. Med förslagen löses inte samexistensfrågor i och

med utpekandet och väsentliga frågor kommer att vara olösta långt in i processen, samtidigt som åtagandena och kostnadsriskerna ökar för projektörerna.

- Det pågår redan projektering i de områden som av projektörer bedömts vara de mest lämpliga för att bygga havsbaserad vindkraft i Sverige. Att tillvarata tillståndsgivna och tillståndssökande projekt är ett mer effektivt utnyttjande av nedlagda resurser än att avslå alla och börja om från början. Vilka lämpliga områden som kommer att återstå att peka ut i ett kommande auktionssystem är högst oklart. Detta särskilt med tanke på beslutet från regeringen i november 2024 om att avslå samtliga ansökningar i Östersjön.
- Investerbarhetsanalysen som är bilagd betänkandet ger enbart en ögonblicksbild av investeringsläget och kommer därmed snabbt att bli inaktuell. Den bör inte användas som beslutsunderlag.
- Sveriges elmarknad präglas av en prövningsorienterad ordning. Skiftet från ett prövningsbaserat system till ett anvisningssystem behöver konsekvensanalyseras i förhållande till övriga elmarknaden i ett helhetsgrepp.

Branschen föreslår:

- Det behövs en tydlig ambition och tidplan både för befintliga projekt och för auktionssystemet. Tillståndsgivna projekt och projekt som tillståndsprövas behöver förutsättningar att realiseras i takt med behovet av el.
- Det behöver utredas hur statlig riskdelning och prissäkring för havsbaserad vindkraft bäst utformas, både för tillståndsgivna projekt, projekt i tillståndsfas och för projekt i ett eventuellt kommande auktionssystem.
- Ge Svenska kraftnät i uppdrag att ansluta tillståndsgivna projekt så att anslutningsrisken inte kvarstår i senare del av projekten. Anslutningsrisken omfattar även tillstånd för sjökabeln som behöver ges av regeringen. Detta behöver bli tydligt för tillståndsgivna projekt, projekt i tillståndsfas och för projekt i ett eventuellt kommande auktionssystem.
- Ge Försvarsmakten i uppdrag att tillsammans med Energimyndigheten ta fram underlag för samexistenslösningar mellan elproduktion och försvar. Om havsplanerna i sin nuvarande utformning ska ligga till grund för utpekande av områden behöver Försvarsmakten även få ett tydligt uppdrag att möjliggöra havsbaserad vindkraft i samverkan med den som vinner koncessionen, så att inte ett utpekat projekt stoppas av försvarsskäl i den efterföljande tillståndprocessen.

Övergripande synpunkter

Svensk Vindenergi stödjer utredningens förslag om att nu gällande regler i huvudsak föreslås fortsätta tillämpas för befintliga, ännu inte tillståndsgivna, projekt. Det som föreslås av utredningen är att befintliga projekt ska behandlas enligt nuvarande system med enbart små regelförenklingar som inte löser problemen, även om de skapar vissa förbättringar. Att vi ändå stödjer förslaget beror på att vi inte ser några alternativ just nu som inte skulle riskera fördröjningar och ökade risker för befintliga projekt.

I grunden ställer vi oss positiva till en övergång till ett auktionssystem på sikt, men det system som föreslås väcker frågor om hur lämpligt det i praktiken kommer att vara. Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som skyndar på utbygganden av havsvind, men de förslag som lämnas

om auktionssystemet riskerar snarare att fördröja utbyggnaden. De skapar risk för limbo i väntan på vad som kommer att hända för både befintliga projekt och för framtida projekt i ett eventuellt auktionssystem. Det tar lång tid att få ett auktionssystem på plats och mycket arbete kvarstår för att få till ett väl fungerande system. Utredningen lämnar enbart ett mycket grovt skisserat förslag på struktur för ett system och detaljer om innehållet lämnas att bestämmas senare. De tidplaner för ett auktionssystem som presenteras i betänkandet är orealistiska, vilket kan leda till falska föreställningar om när ett auktionssystem kan komma på plats och när de första vindparkerna i auktionssystemet kan byggas.

Utredningen konstaterar själv att det är oklart om auktionssystemet ens kommer att behövas. Det pågår redan projektering på de områden som är mest lämpliga för att bygga havsbaserad vindkraft i Sverige. Det är därför svårt att se vilka områden som kommer att finnas kvar att peka ut i ett kommande auktionssystem, om dessa områden redan behandlas i befintligt system och de resurser som lagts ner tagits tillvara på bästa sätt. Projekt med tillstånd har redan bedömts vara lämpliga. Auktionssystemet lyfts fram som en lösning på problem i dagens system där myndigheter känner sig överlastade av ansökningar, har svårt att hantera kumulativa effekter och där väsentliga intressen kommer in sent i processen. Kumulativa effekter kommer inte nödvändigtvis att kunna bedömas på ett bättre eller säkrare sätt i ett auktionssystem. Auktionssystem tas också fram i olika etapper och det är inte från början säkert hur många projekt som realiseras inom ett område. Det enda som auktionssystemet säkert löser är frågan om exklusiv rätt att projektera på ett område.

Utredningen konstaterar att det i dagsläget inte går att få till havsbaserad vindkraft utan statlig riskdelning. Vi instämmer med slutsatserna i betänkandet om att dagens marknadsförutsättningar inte är tillräckliga för att få havsbaserad vindkraft på plats. Utredningen konstaterar vidare att kapacitetsmål och någon form av riskdelning har varit avgörande för utbyggnaden av havsbaserad vindkraft i andra länder. Vi instämmer även med den bedömningen. Ett auktionssystem som införs utan någon riskdelning har mycket små chanser att leda till realisering av projekt om inte marknadsförutsättningarna förbättras. Ett eventuellt införande behöver göras med en hög grad dialog med branschen för att utforma ett system som leder till budgivning och realisering av projekt.

Utvecklade synpunkter på förslagen

Hanteringen av befintliga projekt och övergången till ett auktionssystem

Vi instämmer med utredningen i att fyra av fem problem med dagens ordning går att hantera inom ramen för befintliga regler. Men så länge det är otydligt vad som menas med ett ”urval av lämpliga projekt” kvarstår problemen, och de kommer att finnas kvar i auktionssystemet. En tydlig politisk ambitionsnivå och mål för utbyggnaden, samt transparenta kriterier för hur detta urval görs är därför helt centralt, men det har legat utanför utredningens uppdrag. Det finns en risk att kriterier kring enbart ”investerarbarhet” träffar fel och blir ett trubbigt mått för att gallra ut lämpliga projekt. Det är i sådana fall bättre att utgå från havsplanerna och ta hänsyn till eventuella systemnyttor som de havsbaserade parkerna kan bidra med. Investerbarheten kan hanteras naturligt i auktioner som omfattar prissäkringsmekanismer. Utredningens resonemang

om möjligheten att göra en skönsmässig bedömning och välja ut projekt behöver utredas vidare rättsligt.

Det finns en överhängande risk för att övergången till ett auktionssystem skapar osäkerhet under en övergångsfas. Det är viktigt att säkerställa att övergången till auktionssystemet inte leder till förseningar av befintliga projekt eller osäkerhet som gör att potentiella investerares förtroende i den svenska marknaden och dess spelregler går helt förlorat. Vi ser en risk att myndigheter - som efterfrågat ett auktionssystem - påskyndar övergången och därmed riskerar befintliga projekt där stora resurser redan lagts på undersökningar och inventeringar som riskerar att bli inaktuella. En tillståndsansökan kan kosta i storleksordningen 250–300 miljoner kronor för ett projekt med kvalitativa geotekniska underlag till ansökningar för de primära parallella tillståndprocesser som krävs (tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen, Natura 2000-tillstånd samt nätkoncession). Det avser därmed projekt som har genomfört de delvis mångåriga undersökningar som krävs, tagit fram en miljökonsekvensbeskrivning och genomgått processen med dialog med andra intressen i havet. En tillståndsansökan innebär också nedlagd tid för alla handläggande myndigheter och remissinstanser.

Vi instämmer i utredningens slutsats att en ”omstart” av redan befintliga projekt inte är lämplig för att nå en situation där tillstånd meddelas projekt på de områden som regeringen önskar realisera. Vid ett sådant förfarande riskerar Sverige, utöver att riskera förtroendet hos investerare, även att tappa mycket av den kompetens som arbetats upp inom branschen, och som tar tid att återuppbbygga.

Om möjligheten till att ansöka om tillstånd i befintligt system ska upphöra den 1 juli 2026 enligt utredningens förslag behöver det vara tydligt både att ett auktionssystem kommer att komma på plats samt hur det ska fungera och vilka kriterier som ska gälla (se avsnitt om auktionssystemet nedan). Det behöver även klargöras hur systemet för projekt som sökt tillstånd innan juli 2026 ska fungera parallellt med ett auktionssystem. Auktionsmyndigheten föreslås utses vid halvårsskiftet 2025 och då påbörja förberedelserna för sitt nya uppdrag – då behövs omgående tillräckliga resurser och instruktioner för att de ska kunna genomföra uppdraget.

Vi instämmer med bedömningen om att ge tillstånd till ett urval av projekt och kombinera med statlig riskdelning i form av prissäkring eller liknande är det som kommer att leda till utbyggnad inom överskådlig framtid. Därför behöver sådan riskdelning skyndsamt initieras. I vårt [remissvar till utredningen om ny kärnkraft](#) finns ett förslag på ett koncept för hur ett teknikneutralt allokeringssystem för utbyggnad av elproduktion och bibehållen driftssäkerhet kan se ut.

Tidsfristvillkor och havsexploateringsavtal diskuteras i betänkandet men har avförts vilket vi instämmer med. I ett av de principiella alternativen diskuterar utredningen möjligheten för regeringen att använda tidsfristvillkor för att få klarhet i vilka projekt som kan realiseras. Vissa tidsfristvillkor ställs redan idag upp i tillstånden. Strängare villkor skulle öka riskprofilen för befintliga projekt eftersom tillstånden riskerar att löpa ut, vilket kan leda till en omstart av marknaden för havsbaserad vindkraft. Det kan inte anses vara ett effektivt sätt att utnyttja potentialen i befintliga projekt. För att kunna matcha marknaden skulle snarare mer flexibla igångsättningstider behövas, i synnerhet på en marknad utan riskdelning.

Regelförenklingar för exportkablar

Det är positivt med regelförenklingar och de bör införas omgående, men vi vill understryka att de inte kommer att vara tillräckliga för att realisera projekt. Vi välkomnar att trippelprovningen av miljöbalken för undervattenskablar föreslås att avskaffas. Det är också positivt med en flexiblere nätkoncession för linje i allmänt vatten och med en utvidgad möjlighet till ändring av nätkoncession med förenklat förfarande.

Resonemanget om att en ledning inte utgör nätverksamhet bör utredas ytterligare. Det är inte givet att ledningen klassas som IKN-nät, men bör tydliggöras på vilket sätt det går att förenkla och förtydliga förfarandet.

Auktionssystemet

Övergripande utformning

Hur väl ett auktionssystem för havsbaserad vindkraft fungerar för att bidra till fortsatt välfärd och industriellt välmående i Sverige beror på hur det är utformat. Om regeringen genomför förslaget måste auktionssystemet kopplas till en ambitionsnivå för utbyggnaden i form av tydliga mål och en tidplan, som i sin tur är kopplade till behovet av efterfrågan på el både angående tid och plats. Förslaget med dess inriktning riskerar att innebära en omfattande ökning av planering, tillståndsprövning och miljöbedömningsprocesser då det föreslås ske i tre olika steg. Det innebär också många provningssteg i vilka krav kan ställas. Samtidigt förflyttas risken till verksamhetsutövaren i ett relativt tidigt skede. Förslaget inför också ett stort mått att politisk styrning avseende lokalisering vilket skiljer sig åt från de förslag som i andra processer har lagts kring lokalisering och provning av annan elproduktion än vindkraft. Skillnaden blir också avsevärd jämfört med föreslagna förenklingar från Miljötillståndsutredningen.

För utformningen av en auktionsdesign är det centralt med god marknadskännedom. I betänkandet tar jämförelsen med det danska systemet som används som modell inte tillräcklig hänsyn till att den danska staten har tydliga och uttalade mål för utbyggnaden av havsbaserad vindkraft. Danmark har även en gedigen marknadsanalysfunktion (något som inte tas upp i betänkandet). Trots detta kom inga bud i den senaste danska auktionen, då inte tillräcklig hänsyn hade tagits till marknaden gällande detaljutformningen av den aktuella auktionen.

Auktionssystemet är endast övergripande beskrivet i betänkandet och även författningsförslagen är skissartade. Exempelvis finns inga förslag om hur auktionsdesignen ska se ut. En detaljerad utformning lämnas till senare. Det betyder att regelverket för systemet och hur systemet ska tillämpas kommer att behöva utvecklas betydligt innan det kan införas. Det är många frågor kvar att reda ut innan ett auktionssystem kan genomföras och därför är det inte möjligt att komma med detaljerade synpunkter på förslagen. Det kan vara rimligt med detta förhållningssätt avseende kriterierna för auktionerna för att ha flexibilitet att utforma systemet efter behov i ett senare skede, men inte för organisationen av systemet där det behöver klarläggas tidigt vem som ska göra vad. Den tidplan som föreslås för lagens ikraftträdande är därför tämligen realistisk, vilket man måste ha med sig i fortsatta överväganden.

Det är viktigt att vindkraftsutvecklare tas med i den framtida dialogen, både inför utpekande av områden och inför auktionsdesignen, för att säkerställa att auktionerna kommer att vara möjliga att delta i och leda till den utbyggnad som auktionerna syftar till.

Författningsförslagen

Utredningen konstaterar själv att fokus i dess arbete främst legat på befintliga projekt och att auktionssystemet är översiktligt beskrivet i betänkandetexterna. Detsamma gäller författningsförslagen som behöver utvecklas för att reglera ett auktionssystem på ett tillräckligt sätt. Ett eventuellt auktionssystem behöver vara klart innan öppen dörr-systemet stängs. Med tanke på hur mycket arbete som återstår för att få fram genomförbara och färdigremitterade författningsförslag är det tveksamt om regelverket för auktionssystemet kan hinna träda i kraft till den 1 juli 2026.

Det pågår just nu ett flertal olika utredningar och andra initiativ för ändrad lagstiftning om bl.a. miljöprövningen och energimarknaden som delvis omfattar samma frågor som utredningens förslag. Det är därför svårt att bedöma hur stora delar av utredningens förslag som faktiskt kan bli aktuella att genomföra. Eftersom förslagen kräver ytterligare arbete och kommer att påverkas av andras förslag går vi inte på lagtekniska synpunkter i detta remissvar. Vi har dock en del detaljerade synpunkter som vi gärna bidrar med om förslagen tas vidare. Ett exempel är angående 1 kap. 5 § i den föreslagna lagen om havsbaserad vindkraft att vindkraftsparker för kommersiellt bruk också används för forskning om t.ex. marin miljö, påverkan på olika djurarter, isbildning etc. Det bör därför läggas till i bestämmelsen att lagen inte gäller vindkraftsanläggningar som uppförs enbart för forskning och utveckling. I 2 kap. 2 § och 3 kap. 5 § bör begreppet industrier bytas mot verksamhetsutövare för att tydligare omfatta vindkraftsbranschen, som ofta har underlag och kunskaper som bör inkluderas redan tidigt i processen.

Vi överlåter också åt myndigheter och andra experter att lämna synpunkter på förslagen om bl.a. ellagen (1997:857), lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner. Vi håller oss istället till att lämna synpunkter på övergripande frågor kring författningsförslagen och författningskommentarerna.

En sådan övergripande synpunkt gäller omfattningen av den föreslagna lagen om havsbaserad vindkraft och den tillhörande förordningen. Enligt 1 kap. 3 § ska begreppet havsbaserad vindkraftspark även kunna omfatta bara ett vindkraftverk och andra anläggningar som har samband med vindkraftsparken. Begreppet vindkraftspark är mycket etablerat för en grupp av vindkraftverk och det är blir otydligt att använda det för bara ett verk. Ett alternativ vore att använda begreppet vindkraftsanläggning. Enligt författningskommentaren ska uttrycket *andra anläggningar* kunna omfatta transformatorstationer men på sikt även t.ex. vätgastillverkning eller en anläggning för tillverkning av elektrobränsle. Även om sådana anläggningar skulle omfattas av samma koncession blir det alltför konstruerat att kalla en vätgasanläggning för vindkraftspark. Vi är medvetna om att utredningens uppdrag har varit avgränsat till att utreda havsbaserad vindkraft men det bör övervägas om lagens både titel och omfattning bör breddas. Som jämförelse anger havsplanerna s.k. energiområden, vilka har bredare omfattning än vindkraft.

Auktionssystemet behöver vara transparent, rättvist och förutsebart. I betänkandet är det inte tillräckligt utrett och uppdelat vem som ska göra vad och i vilket skede. Till exempel anges i

2 kap. 1 § i den föreslagna lagen om havsbaserad vindkraft att regeringen *kan* ange anvisningar om utpekade områden. Det bör dock stå att regeringen *ska* ange anvisningar eftersom sådana bör ges för alla utpekade områden för att säkerställa likabehandling. Enligt bestämmelsen binder regeringens anvisningar auktionsmyndigheten men av exemplen som räknas upp i författningskommentaren framgår att anvisningarna även kommer binda den myndighet som gör miljöprövningen, på samma sätt som ett tillåtighetsbeslut av regeringen enligt miljöbalken blir bindande för tillståndet. Ramarna för olika myndigheter är också alltför otydliga. Till exempel anges i 3 kap. 3 § att auktionsmyndigheten ska utforma koncessioner som den tycker är lämpligt, utöver regeringens anvisningar, vilket inte skapar vare sig förutsebarhet eller rättssäkerhet. I författningskommentaren anges också ett flertal exempel på vad auktionsmyndigheten ska kunna inkludera i sitt beslut, men mycket av det är frågor som normalt avgörs i miljöprövningen så gränsdragningen behöver tydliggöras.

En del av den föreslagna lagen om havsbaserad vindkraft är inte heller förenlig med systematiken i miljöbalken och med annan gällande rätt. Den frågan kommer sannolikt att påverkas av andra initiativ för att ändra bl.a. miljöbalken, men ett exempel är att förslaget i 2 kap. 5 § lagen om havsbaserad vindkraft om att regeringens utpekande av områden automatiskt blir rättsligt bindande riksintressen stämmer med hur riksintressesystemet fungerar i övrigt. Utredningen föreslår också att elproduktion ska ha företräde men hanterar inte i författningsförslaget och tillhörande kommentar att försvarsintressena alltid har företräde enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Angående förslagen om krav på strategisk miljöbedömning i 2 kap. 3 § och 3 kap. 6 § är det inte klarlagt att utpekande av områden och koncession utgör planer eller program. I författningskommentaren till 3 kap. 6 § står det också att det är utformningen och tilldelningen av en koncession för havsbaserad vindkraft som kan utgöra en sådan plan, men det är i sådana fall koncessionen själv som utgör planen.

Det framgår inte vilken typ av beslut utpekande av områden och tilldelning av koncession utgör. I 3 kap. 2 § lagen om havsbaserad vindkraft anges att en tilldelning av koncession ska anses utgöra upphandling enligt lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner. I förslaget om lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa tillståndsbeslut anges att ett beslut av regeringen om utpekande av områden ska utgöra ett tillståndsbeslut. Det är svårt att se hur de definitionerna fungerar med systematiken i övrig lagstiftning. Det är också oklart om det utgör förvaltningsbeslut och det saknas bestämmelser om överklagande etc. Enligt förvaltningslagen (2017:900) ska en prövning vara saklig, opartisk och det beskrivs hur ett beslut ska fattas och motiveras. Det kan tas som utgångspunkt för vad lagen om havsbaserad vindkraft behöver innehålla.

Det behövs också generellt mer arbete med författningsförslagen vad gäller bemyndiganden och de processuella reglerna, inklusive hänvisningarna till annan lagstiftning som är svåröverskådliga. Till exempel behövs bestämmelser om hur utpekande av områden ska gå till, för auktionering och beslut om koncession. Tanken med auktionering är att verksamhetsutövare får lämna bud. I andra länder ställer auktionsmyndigheten upp kvalitativa och kvantitativa kriterier för auktionen, och tar beslut om koncession när det står klart vem som vunnit auktionen. Inget av det är reglerat i förslagen. I 3 kap. 6 § lagen om havsbaserad vindkraft anges att en koncession ska kunna återkallas men det saknas rättslig grund för myndighet att återkalla koncession, och hänvisningen till 24 kap. 3 § miljöbalken löser inte det. Det behövs också reglering av både giltighetstid för koncession och under vilka omständigheter en koncession ska kunna ändras. Det saknas

ettbemyndigande för att ta ut avgifter och regleringen i 4 kap. 4 § lagen om havsbaserad vindkraft är otillräcklig. En jämförelse kan göras med 27 kap. miljöbalken och förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Anvisningsmyndigheten

Innan anvisningsmyndigheten kan börja med sitt arbete behöver ett flertal kriterier fastställas och beslutas av regeringen. Nedan är inte en uttömmande lista, utan utgör några exempel på frågor som behöver avgöras innan eventuella auktioner av koncessioner kan komma igång. Det behöver beaktas när tidplanen för systemet sätts.

- Hur ska lämpligheten definieras för ett område som väljs för anvisning?
- Varifrån ska information om vindresurser, miljövärden och bottenförhållanden komma och hur omfattande ska den vara?
- På vilken bas ska myndigheten välja områden som ska aviseras? Havsplanerna är i nuvarande utformning inte lämpliga som underlag, eftersom försvarsintresset inte är omhändertaget till fullo och underlagen som ligger till grund för planerna inte är tillräckligt omfattande.
- Hur lång tid myndigheten har på sig för att bedöma och välja ut de första områden för anvisning?
- Hur olika intressen ska viktas i avvägningar?
- Hur ska förankringen med andra intressen av det konkreta området ske?
- Vilka tillståndsrelevanta frågor ska vara utlösta innan ett område pekas ut? Hur lång tid kommer det att ta?
- Hur ska myndighetens kompetens byggas upp? Finns tillräckliga resurser?

Utppekande av områden

Regler om prioritering respektive jämkning av konkurrerande projekt saknas i dagsläget för projekt belägna inom Sveriges ekonomiska zon och behöver förtydligas. Om arbetet med att peka ut områden för det föreslagna auktionssystemet inleds är det angeläget att det finns ett förutsebart och transparent system för hur det ska hanteras om det redan finns ett befintligt projekt i området, eftersom systemen föreslås leva parallellt till dess att de befintliga projekten är hanterade. Det är viktigt för att undvika rättsförlust för långt gångna respektive tillståndsgivna projekt. Eventuella tillkommande konkurrerande särskilt utpekade områden riskerar annars att förvärra och försvåra problematiken.

Utredningen skriver att det - oavsett tidsfristvillkor eller inte - skulle kunna vara möjligt att auktionera ut ett område där det finns ett befintligt projekt, vilket vi anser inte vore ändamålsenligt. Det finns inget som säger att ett nytt projekt på samma område skulle vara mer genomförbart än det projekt som redan utvecklats på den aktuella platsen. Detta bör inte vara möjligt om det fortsatt finns förutsättningar för det aktuella projektet att realiseras på sikt.

I betänkandet anges att ”Havsplaner, kommunala översiktsplaner och regionplaner ska i förekommande fall vara vägledande för arbetet. Detsamma ska gälla relevant energi- och elnätplanering”. De planer som ligger till grund för utpekandet måste dock vara relevanta, uppdaterade och ändamålsenliga. Hierarkin i den fysiska planeringen behöver också klargöras.

Det finns exempel på när kommuner tar fram en plan för att utesluta vindkraft i områden där det skulle kunna bedömas lämpligt ur ett nationellt energiplaneringsperspektiv. Nu pågår också en översyn av riksintresseområden och Miljötillståndsutredningen ser över 3 och 4 kap. i miljöbalken. I vilken utsträckning de nya riksintressena kommer att vara relevanta för såväl utpekande av områden som övrig fysisk planering behöver klargöras.

Vi efterlyser också en grundlig analys av om det är förenligt med EU-rätten att reglera att producerad el ska överföras till Sverige, detta både vid regeringens utpekande av områden, se s. 171 i utredningen, samt som koncessionsvillkor, se s. 193. Det har inte utretts i tillräcklig utsträckning av utredningen.

Tilldelning av koncession

I utredningens förslag lämnas stora delar av förfarandet för tilldelning av koncession åt den kommande auktionsmyndigheten att bestämma. Det är viktigt att både regelverket kring tilldelningen och själva tilldelningen av koncession sker i dialog och samverkan med vindkraftsbranschen som avser lägga bud.

Att utpekandet bara till viss del ska binda tillståndsgivningen

Att utpekande av områden för koncession inte automatiskt betyder att det är möjligt att få miljötillstånd ökar projektrisen. Exempelvis innebär utredningens förslag att försvarsintresset inte kommer vara helt avgjort förrän i slutlig tillståndsprocess, även om avsikten med koncessionen är att peka ut områden där vissa intressen ska vara omhändertagna. Det behöver klargöras vilka avvägningar som ska göras i vilket skede och det behövs en ordning som skapar så stor förutsebarhet och så liten risk som möjligt för projekten för att minska projektkostnaderna och öka möjligheten till att fler aktörer vill delta i en auktion.

Tidplan för genomförande

Den tidplan som är uppskattad i utredningen för hur införandet och användandet av ett auktionssystem skulle kunna se ut är förenklad och tämligen orealistisk. Detta kan innebära en stor risk att regeringen på falska grunder leds att tro att vindkraft ska kunna byggas ut enligt den tidplanen och därmed lägger mindre prioritet på att göra det bästa för att ta tillvara befintliga projekt.

Även om regeringen fattar beslut om att införa ett auktionssystem i Sverige och pekar ut en auktionsmyndighet vid halvårsskiftet 2025 kommer den första havsvindparken som får tillstånd inom systemet kunna tas i drift först någon gång efter 2040:

Tidplan från nu fram till dess att första auktionen kan vara klar (minst fem till sex år):

- Utpekande av auktionsmyndighet och uppbyggnad av organisation tar minst ett år.
- Utpekande av område för auktion: Innan ett område kan pekas ut för auktion av koncession behöver det, utöver att välja område, göras en strategisk miljöbedömning. Detta innebär att arbetet innan en auktion kommer att kunna hållas, från det att

myndigheten beslutat om områden som pekas ut, kommer att ta cirka tre år (Om inte rätten att överklaga ändras så också stor risk att planen överklagas vilket ger cirka ett till två år i tillägg innan planen är klar).

- Utformningen av auktionen behöver tas fram och beslutas av auktionsmyndigheten. Då betänkandet inte innehåller författningsförslag om detta kommer det kräva ytterligare tid.
- Genomförande av auktion bedömer vi tar ett år baserat på erfarenhet från andra länder.
- Nätanslutning: Det är oklart när i processen det ska säkerställas att nätanslutningskapacitet och nätanslutningspunkt finns tillgängliga. Om tillstånden för nätanslutningen ska vara säkrade innan själva anvisningen kan påbörjas förloras ytterligare värdefulla år.

Tidplan från vunnen auktion till driftsatt vindpark (ca tio år):

I utredningen nämns att lagakraftvunnet miljötillstånd för ett projekt tar två år från auktion. Det bedömer vi som realistiskt, eftersom det behövs uppdaterade naturvärdesinventeringar då flertalet miljöbedömningar för idag befintliga eller avslagna projekt inte längre kommer att vara aktuella.

Baserat på stor erfarenhet av tillståndsprövningar och den miljölagstiftning som ligger till grund är en rimlig förväntan på tidplan, från det att bolaget erhållit koncession till dess att en vindkraftpark kan vara byggd och driftsatt, i ett optimistiskt scenario följande:

År 0

Koncession vunnen och utvecklare kan påbörja arbetet inför tillståndsprövning.

År 0 - 3

- Framtagning av underlag såsom inventering av fågel, marina däggdjur, fisk, sediment etc.
- Samrådsprocess.
- Framtagande av teknisk beskrivning, miljökonsekvensbeskrivning och ansökan till mark- och miljödomstolen.

År 3 - 4

Prövning av ansökan hos domstol med kompletteringar, yttranden, domstolsförhandling och beslut om tillstånd.

År 5

- Mycket sannolikt överklagande av dom av t.ex. organisationer eller boende som enskilda sakägare om det gäller vindkraftparker i territorialhavet.
- Ansökan övriga tillstånd.

År 6-7

Först efter erhållet miljötillstånd samt fler tillstånd kan investeringsbeslut fattas, och bolaget kan påbörja resterande ingående geotekniska utredningar, detaljprojektering, upphandling m.m.

År 8 – 10

Planering och förberedelser inför byggnation samt leveranstid för alla komponenter och material.

År 10–11

Bygghfas och driftsättning.

Konsekvensutredningen

Investerbarhetsanalysen som är bilagd betänkandet ger enbart en ögonblicksbild av investeringsläget. Den bör inte användas som beslutsunderlag. Detta beskrivs i betänkandet men behöver understrykas.

Konsekvenserna av att införa ett planeringsorienterat system med auktioner för endast ett kraftslag på en i dagsläget teknikneutral och avreglerad elmarknad diskuteras inte i betänkandet. Sveriges elmarknad präglas av en prövningsorienterad ordning. Skiftet från ett prövningsbaserat system till ett auktionssystem behöver konsekvensanalyseras i förhållande till övriga elmarknaden i ett helhetsgrepp.

Stockholm 2025-04-09



[Underskrift]

Daniel Badman

Lina Kinning

Vd
Svensk Vindenergi

Ansvarig för havsbaserad vindkraft
Svensk Vindenergi