

Mottagare
Regionstyrelsen

Remiss. Betänkandet Vindkraft i havet - En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89)

Förslag till beslut

- Förslaget yttrande inges till Klimat och näringsdepartementet.

Ärende justeras omedelbart.

Sammanfattning

Utredningens uppdrag var att analysera hur regelverket för användning av havsområden vid etablering av vindkraft kan förbättras och hur tillståndsprövningen av vindkraft i Sveriges ekonomiska zon kan bli mer effektiv och tydlig.

Betänkandet motiverar och föreslår att det redan från mitten av 2026 införs ett auktionssystem även för svenska havsområden, huvudsakligen med modell från Danmark. Ett par av motiven som anges är dessa:

Vilken projektör som tilldelas ensamrätt för ett område avgörs i ett transparent och konkurrensutsatt förfarande, som maximerar statens intäkt från koncessionsavgifter (eller minimerar statens kostnad för prissäkring om en sådan modell någon gång skulle väljas).

Planeringen skapar en större förutsägbarhet för det resterande elsystemet om var och när havsbaserad vindkraft kommer att uppföras, vilket undanröjer koordinationsproblem och underlättar elnäts- och energiplanering.

Marknaden ger en återkoppling redan vid auktionstillfället om huruvida marknadsförutsättningar bedöms föreligga för en exploatering.

Frågan om statlig prissäkring och liknande åtaganden ligger utanför utredningens direktiv, men utredaren finner det angeläget att det prövningssystem som föreslås är kompatibelt med sådana åtaganden, om regeringen skulle finna det önskvärt i framtiden att införa dem.

I betänkandet föreslås ett paket med regelförenklingar och därtill nödvändiga författningsändringar, främst gällande elnät i havet, för att införa auktionssystemet, ändringarna anges följa EU:s ramverk.

Vidare föreslås i betänkandet olika spår för dels befintliga projekt och dels för nytillkommande projekt.

Betänkandet anger också att ett helt marknadsbaserat auktionssystem sannolikt inte leder till byggnation. Trots att det inte ingick i utredningens direktiv att föreslå finansiella stöd, så förordas i betänkandet, om byggnationen ska komma igång att tillstånd eller tillåtlighet ges till ett lämpligt urval av befintliga projekt och att för dem tillhandahålla statlig prissäkring eller liknande åtaganden.

Förvaltningens bedömning är att betänkandet visar både på svårigheterna att bygga havsbaserad vindkraft på marknadsvillkor och på problemen med att införa ett styrt förfarande på en i övrigt avreglerad energimarknad. Förslaget till regionstyrelsen är ändå att ställa sig bakom betänkandets förslag, med några tillägg bland annat att stödja förslaget om prissäkring för utvalda befintliga projekt, för att inte orsaka ett mångårigt totalstopp i utbyggnaden.

Ärendebeskrivning

Utredningen som ligger till grund för förslagen om auktionssystem, regelförenklingar och författningsändringar för havsbaserad vindkraft är omfattande. Nedan ges bara några viktiga nedslag:

Det konstateras inledningsvis att av de havsbaserad vindkraftsanläggningar, 25 GW effekt, som driftsattes i norra Europa under 2014–2023, var det bara en mycket liten del som uppförts under förutsättningar som liknar de i Sverige. Hela 99,5 procent uppfördes i auktionssystem med statlig prissäkring eller liknande åtaganden. Vidare noteras 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.

Vidare ges bedömningen att det för närvarande helt eller i huvudsak saknas områden med tillräckliga marknadsförutsättningar för att bygga havsbaserad vindkraft i Sverige

Dels har utredningen låtit konsultföretaget SWECO göra en analys av objektiva förutsättningar för lönsamhet i havsbaserad vindkraft i Sverige och dess ekonomiska zon, *Bilaga 4*. Dels grundas betänkandets bedömning, utöver SWECO:s analys, på följande huvudsakliga omständigheter:

- I princip all utbyggnad av havsbaserad vindkraft i norra Europa har skett med statlig prissäkring eller liknande åtaganden (*betänkandet avsnitt 3.3*).
- Nivån på statens prissäkring eller motsvarande åtagande i Danmark, Tyskland och Storbritannien har satts i auktioner, vilket leder till slutsatsen att nivåerna är korrekt satta utifrån vad som krävts för att göra att projekten ska nå tillräcklig lönsamhet. Elpriserna i Sverige är i genomsnitt över tid lägre än i dessa länder, och vind- och bottenförhållandena i vart fall inte bättre. Det innebär att förutsättningarna för exploatering på marknadens villkor snarare bör vara sämre än bättre i Sverige.
- Inga av de tillstånd i Sverige eller dess ekonomiska zon som meddelats sedan 2009 har ianspråktagits.

I betänkandet dras slutsatsen att befintlig projektering hittills, i huvudsak skett med sikte på att framtida förändrade förutsättningar kan göra att projekten går att förverkliga. Hur stora förändringar av marknadsförutsättningarna som krävs, och hur långt bort i tiden de skulle kunna ligga, skiljer sig åt mellan olika projektområden.

Betänkandet konstaterar också att redan påbörjade projekteringar representerar en signifikant potentiell elproduktion och betydande projekteringsvärden.

I betänkandet noteras, *sid 97-98*, att befintliga projekt med minst påbörjat samråd enligt miljö-balken inkluderar ett antal projekt i Östersjön. Regeringen avslög i november 2024, samtliga ansökningar som de då hade på sitt bord gällande Östersjön. Betänkandet drar därav slutsatsen: *”Efter detta är det svårt att se att de befintliga projekt i Östersjön som är i samrådsfas kan komma att meddelas tillstånd inom överskådlig tid, i vart fall i den ekonomiska zonen.”*

Uppdraget till utredningen har varit att föreslå en mer effektiv och tydlig ordning för miljöprövning av havsbaserad vindkraft. I betänkandet konstateras att nuvarande svenska regelverk inte är ändamålsenligt för exploatering av havet för havsbaserad vindkraft, följande fem problem måste lösas:

1. Planeringsverktygen är otillräckliga. Det finns flera sådana verktyg för att ange var havsbaserad vindkraft ska uppföras (havsplaner, kommunala översiktsplaner, potentiellt regionplaner och i viss mån riksintresseanspråk). Inga av verktygen avgör dock 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 skapar bland annat omfattande förgävesarbete hos myndigheter och projektörer. Det skapar också en oförmåga att hantera kumulativa effekter av flera projekt.
2. Ett ändamålsenligt verktyg saknas för att avgöra vilken projektör som ska ges förtur till ett område.
3. En projektör kan inte få ensamrätt till ett område.
4. Det finns ingen ändamålsenlig samordning mellan tillståndsgivning och tilldelning av anslutningskapacitet till transmissionsnätet.
5. 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 osäkerheten påtagliga svårigheter för landets energi- och elnätplanering.

Betänkandets förslag är därför att Sverige ska övergå till ett auktionssystem för havsbaserad vindkraft. Det innebär att regeringens bestämmanderätt över den ekonomiska zonen såvitt avser havsbaserad vindkraft inte längre ska utövas genom nuvarande tillståndsgivning. I stället ska den utövas genom att regeringen pekar ut områden för havsbaserad vindkraft och fastställer riktlinjer för de koncessioner som auktionsmyndigheten ska utfärda i områdena (*se betänkandets kapitel 7*).

Själva tillståndsprövningen föreslås sedan ske i en mark- och miljödombstol. Regeringen kommer då, genom sitt utpekande, att redan ha slutligt avgjort att användning av det utpekade området för energiutvinning ska ha företräde före alternativa användningar.

Möjligheten att ansöka om tillstånd för uppförande av havsbaserad vindkraft enligt nuvarande ordning ska upphöra när auktionssystemet träder i kraft. I betänkandet görs bedömningen 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. Förslaget för dessa befintliga projekt är att de ska handläggas enligt nuvarande ordning, dock med de regelförenklningar som anges i betänkandets kapitel 6. Det medför att frågan om huruvida befintliga projekt ska meddelas tillstånd, och i så fall vilka projekt och under vilka villkor, inte ska avgöras genom en övergångsregel i lagstiftningen. I stället ska deras ansökningar meddelas bifall eller avslag enligt nuvarande regelverk.

I betänkandet konstateras 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.

Samtidigt är en slutsats från utredningsarbetet att det helt eller i huvudsak saknas områden som under rådande marknadsförutsättningar går att exploatera helt på marknadens villkor.

För övergångsfasen, innan auktionssystemet införs har betänkandet identifierat tre principiella alternativ för hur befintliga projekt ska hanteras, men ger inget förslag i valet mellan de tre. Det valet beror på energipolitisk inriktning, utanför utredningen direktiv. De tre alternativen är:

1. 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.
2. 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.
3. Att ge tillstånd eller tillåtlighet till ett lämpligt urval av befintliga projekt och tillhandahålla statlig prissäkring eller liknande åtaganden.

Det tredje alternativet, trots att det, genom förslaget på statlig prissäkring, getts utanför betänkandets ram, är det enda som betänkandet bedömer kommer att kunna leda till någon utbyggnad av betydelse inom överskådlig framtid.

I betänkandet konstateras vidare att ett auktionssystem kan kombineras med statlig prissäkring. Den modell som ligger närmast till hands i relation till betänkandets förslag är den som Danmark fram till nu tillämpat (*se bilaga 3, s.*

15). Modellen innebär att den anbudssökande projektör som bjuder lägst prissäkring (lösenpris för differenskontrakt) tilldelas det utauktionerade området.

I det föreslagna auktionssystemet kan ett statligt stöd fastställas genom att ett av tilldelningskriterierna är vilken anbudsgivare som begär lägst stöd. Noteras kan att när denna metod tillämpats i Danmark, vars system stått som förebild för betänkandets förslag, har anbudsen avsett vilken prissäkring som begärs. Följaktligen är systemet som utgångspunkt förenligt med EU:s statsstödsregler vad gäller den frågan. Den är ofta mest komplicerad för att bedöma ett statsstöds förenlighet med EU-rätten, nämligen stödets proportionalitet.

EU:s elmarknadsförordning (*Förordning 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el*) innehåller vidare sedan 2024 bestämmelser om hur direkt prisstöd för investeringar i bland annat vindkraft ska utformas. I förordningens artikel 19 d anges att sådant stöd ska utformas som dubbelriktade differenskontrakt (även kallade dubbelsidiga marginalkontrakt eller Two Sided Contracts for Difference).

I det auktionssystem som föreslås kan dubbelriktade differenskontrakt tillämpas. Det kan ske genom att ett av tilldelningskriterierna är vilken anbudsgivare som begär lägst lösenpris (eng. strike price).”

Betänkandets slutsatser gällande det faktum att projektering sker, trots bristande lönsamhet i nuläget utvecklas vidare i betänkandets fördjupade avsnitt. *kap 12*. Betänkandets bedömning är att olika typer av resonemang kan tänkas ligga bakom projektens förhoppningar om framtida ändrade marknadsförutsättningar. Exempel på sådana resonemang: ”Sverige står inför en betydande utbyggnad av elproduktionen. Dagens låga elpris beror på att elproduktionen består av äldre vatten- och kärnkraft samt landbaserad vindkraft. Sveriges industri kommer till stor del att behöva elektrifieras för att kunna bibehållas i takt med att klimatutsläppen tvingas ned. En utbyggd elproduktion förutsätter per definition en stabil prisnivå (eller kompletterande intäktströmmar till elproducenterna) som i vart fall inte understiger produktionskostnaden för den tillkommande elproduktionen. Det är därför sannolikt att tillräckliga elpriser så småningom uppstår.”

Beträffande artskyddet hänvisar betänkandet, i kapitlet om frågor som behöver utredas vidare till ”Artskyddutredningen som i sitt betänkande SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar utrett frågan om hur artskydds-förordningen tillämpas i ekonomisk zon och föreslagit för-fattningsändringar i bland annat lagen om Sveriges ekonomiska zon samt miljöbalken för att säkerställa och tydliggöra att de bestämmelser som genomför art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet ska vara tillämpliga också i ekonomisk zon. Betänkandet ansluter till detta förslag i tillämpliga delar.” I övrigt är det tomt på ekologiska aspekter - och tillika på sociala aspekter- i betänkandet.

De särskilda skrivelser som lämnats av bland annat Föreningen Svensk Sjöfart, Vindkraftsbranschens organisationer, Swedish Pelagic federation och Svenska Kraftnät visar på de vitt skilda aspekter på utnyttjandet av havet som lyfts av utredningens medverkande experter.

Bedömning

Förvaltningens bedömning är att i de prognoser för Sveriges framtida elbehov och eltillförsel som främst tas fram av Energimyndigheten, ingår dels ett behov av ökad framtida eltillförsel när el ersätter andra energislag, dels finns en stor post, från omkring mitten av 2030-talet och påföljande årtionde(n) när ett stort antal anläggningar för elproduktion bedöms falla för åldersstreck. (På Gotland gäller detta dagens vindkraftverk.). Detta trots att det just nu inte råder brist på el och inte heller en prisnivå på el som motiverar nybyggnad. Men ändå behövs det redan nu ges förutsättningar för den utbyggnad som behövs om några år. Förvaltningens bedömning är att remitterat betänkande visar både på svårigheterna att bygga havsbaserad vindkraft på marknadsvillkor och på problemen med att införa ett styrt förfarande på en i övrigt avreglerad energimarknad. Betänkandet i sig ger inte stöd för att ett auktionsförfarande kommer att etableras under 2026. Förslaget till regionstyrelsen är ändå att ställa sig bakom betänkandets förslag, med följande tillägg: För att undvika att stopp för utbyggnaden i väntan på att auktionssystemet införs, ges stöd för förslaget att statlig prissäkring ges till de befintliga projekt som regeringen beviljar tillstånd under övergångstiden. Vidare påpekas att betänkandet saknar förslag på hur genomförd projektering i en redan avslagen tillståndsansökan kan komma att värderas och bedömas i en auktion.

En målbild för regionens energiplanering är att något eller några av de områden där det gavs ett avslag 2024, ändå kan komma att betraktas som lämpade för vindkraft, genom att den tekniska utvecklingen gått framåt ifråga om att möjliggöra samexistens mellan vindkraft, artskyddet och det militära försvaret.

Beslutsunderlag

Remiss. Betänkandet Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89), inkom 2025-01-11

Regionstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2025-03-12

Regionstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark
Regiondirektör

Stefan Persson
Regional utvecklingsdirektör

Skickas till

Bilagt förslag till yttrande inges till Klimat och näringsdepartementet