

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.seosman.djibril@regeringskansliet.se

Yttrande angående betänkandet Vindkraft i havet - SOU 2024:89

Sammanfattning

- Energimyndigheten anser att den praktiska nyttan av ett auktionssystem för havsbaserad vindkraft är svår att realisera givet den nuvarande marknadssituationen samt redan pågående projektering. Risker är därmed att auktionssystemet kommer leverera en administrativ kostnad utan att fyllas av auktionsbud.
- Energimyndigheten menar att de flesta av de problem som utredningen lyfter med dagens ”öppen dörr”-system går att lösa på andra sätt genom utveckling av befintliga verktyg som till exempel mer styrande havsplaner. Det enda som är ett specifikt problem för havsbaserad vindkraft är bristen på ensamrätt i projekteringen.
- Energimyndighetens bedömning är att utredningens förslag leder till ett mer förutsebart planerings- och prövningssystem för havsbaserad vindkraft. I detta sammanhang är det dock viktigt att poängtera att de svårigheter som hitintills funnits för berörda sektorsmyndigheter att komma fram till gemensamma avvägningar kommer att kvarstå.
- Energimyndigheten anser att förmågan att samverka och bereda regeringens utpekande är den mest centrala och viktiga funktionen och kompetensen för den Auktionsmyndighet som pekas ut.
- Energimyndigheten instämmer i utredningens analys och slutsats angående de tre principiella alternativen som utredningen presenterar avseende övergångslösningar för befintliga projekt.
- Energimyndigheten vill särskilt adressera utredningens slutsats utifrån omvärldsanalysen som påpekar att ett auktionssystem inte ensamt kommer kunna resultera i utbyggd havsbaserad vindkraft i Sverige. I de undersökta länderna har utbyggnaden förvisso skett inom ett auktionssystem, men detta har kombinerats med statlig prissäkring eller liknande åtaganden. Energimyndigheten vill i denna kontext återknyta till tidigare övergripande ställningstaganden kring stöd på en teknikneutral elmarknad utifrån energipolitikens samtliga tre pelare, vilket utvecklas närmare i yttrandet.

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten anser att den praktiska nyttan från ett auktionssystem är svår att realisera givet den nuvarande marknadssituationen för havsbaserad vindkraft samt redan pågående projektering. Risken är därmed att auktionssystemet kommer leverera en administrativ kostnad utan att fyllas av auktionsbud. Det är i detta sammanhang viktigt att det finns ett tydligt syfte med vad det föreslagna styrmedlet i form av ett auktionssystem ska leda till och hur det ska fungera på lång sikt utifrån kontexten på den svenska och nordiska elmarknaden. Denna typ av frågeställningar är av energipolitisk natur och behandlas därmed inte av utredningen enligt de uppsatta direktiven.

De flesta av de problem som utredningen lyfter med det nuvarande ”öppen dörr”-systemet som vi har idag går att lösa på andra sätt genom utveckling av befintliga verktyg som till exempel mer styrande havsplaner. Energimyndighetens bedömning är att utveckla existerande planerings- och tillståndprocesser, så att de ger större förutsägbarhet och genomförbarhet, sannolikt är en mer kostnadseffektiv lösning än att inrätta ett auktionssystem. Detta eftersom det i grunden är samma hinder som finns för etablering av havsbaserad som för landbaserad vindkraft och annan typ av markanspråk på land. Det vill säga målkonflikter mellan olika intressen som behöver hanteras och avvägningar som behöver bli enklare att göra. Det enda som är ett specifikt problem för havsbaserad vindkraft är bristen på ensamrätt i projekteringen.

Utredningens problembeskrivning

Energimyndigheten instämmer delvis i den problembeskrivning utredningen redovisar men vill samtidigt lämna synpunkter som till viss del avviker från utredningens redogörelse och värdering av problemen. Problem 1, 4 och 5 är inte unika för utbygganden av den havsbaserade vindkraften i Sverige, samma utmaningar har utbyggnaden av den landbaserade vindkraften haft och ändå kunnat byggas ut de senaste 20 åren till en normalårsproduktion som uppgår till cirka 34 TWh per år.¹

- Problem 1 *”Planeringsverktygen är otillräckliga”*
- Problem 4 *”Bristen på samordning med nätanslutning skapar osäkerheter och risker”*
- Problem 5 *”Osäkerheten om vilka tillståndsgivna projekt som kommer förverkligas skapar planerings- och koordinationsproblem”*

I detta sammanhang av problembeskrivningen avseende problem 1, 4 och 5 bör det lyftas fram att det är de ekonomiska förutsättningarna på marknaden för havsbaserad vindkraft som begränsat möjligheterna för utbygganden av vindkraft till havs i Sverige. De mer gynnsamma förutsättningarna på land har inneburit att den landbaserade vindkraften istället byggts ut i stor skala och i relativt snabb

¹ Den officiella vindkraftsstatistiken 2023, <https://www.energimyndigheten.se/statistik/officiell-energistatistik/tillforsel-och-anvandning/vindkraftsstatistik/>

takt, trots liknande problem som utredningen beskriver i problem 1, 4 och 5. Utformningen och villkoren på den svenska elmarknaden har alltså inneburit att den mer kostnadseffektiva landbaserade vindkraften har byggts ut i Sverige, trots eventuella svårigheter i planerings- och prövningssystemet, istället för den havsbaserade vindkraften som är och har varit dyrare att bygga ut.

Inom beskrivningen av problem 5 lyfts det faktum att det uppstår situationer där befintliga tillstånd för havsbaserad vindkraft förblir outnyttjade.

Energimyndighetens bedömning i detta sammanhang är att outnyttjade tillstånd oftast är en naturlig följd av en välfungerande marknad. Det är inte rimligt för en projektutvecklare eller investerare att inneha en perfekt förkunskap kring det framtida marknadsläget vid tillståndsansökan. Det motsatta alternativet, det vill säga en situation med några enstaka projekt och tillstånd kan enligt Energimyndigheten resultera i att icke lönsamma projekt kommer att byggas, alternativt att det finns för lite projekt som kan byggas ut när efterfrågan är stor.

De unika problemen i planerings- och prövningssystemet av den havsbaserade vindkraften i Sverige är den problematik som utredningen beskriver i problem 2 och 3 avseende ensamrätt för den enskilde projektören och om dennes projekt konkurrerar med andra projekt inom samma geografiskt avgränsade havsområde.

- Problem 2 *"Ett ändamålsenligt verktyg saknas för att avgöra vilket projekt som ska ges förtur till ett område när flera projekt konkurrerar om samma område"*
- Problem 3 *"En projektör kan inte erhålla juridisk ensamrätt för ett område"*

Utredningen skriver att problematiken med problem 2 och 3 till viss del kan hanteras inom befintlig lagstiftning och så har också skett av regeringen i exempelvis Västerhavet där Vattenfall och OX2 hade överlappande projekt. Problematiken med problem 2 och 3 bör i detta sammanhang inte överdrivas. Enligt Energimyndighetens uppfattning är inte normalfallet att flera projektörer konkurrerar om samma område, detta bör därför återspeglas bättre i utredningen och i problembeskrivningen. Även om denna problematik inte hör till vanligheterna och har kunnat lösas i befintlig projektering med befintlig lagstiftning menar Energimyndigheten att de problem som beskrivs i problem 2 och 3 naturligtvis behöver tas på allvar och åtgärdas för en bättre hantering på längre sikt. Om ett auktionssystem enligt utredningens förslag inte kommer att införas bör det enligt Energimyndigheten gå att hantera dessa problem och förbättra förutsättningarna genom specifik lagstiftning avseende ensamrätt i havet och hantering av konkurrerande projekt.

Utredningens förslag till auktionssystem

Energimyndighetens bedömning är att utredningens förslag leder till ett mer förutsebart planerings- och prövningssystem för havsbaserad vindkraft. I detta sammanhang är det dock viktigt att poängtera att de svårigheter som hitintills

funnits för berörda sektorsmyndigheter att tillsammans komma fram till gemensamma avvägningar för områden för havsbaserad vindkraft kommer att kvarstå för den tänkta Auktionsmyndigheten och regeringen.

I arbetet med regeringsuppdraget att ta fram förslag på energiområden som input till Havs- och vattenmyndighetens vidare arbete att uppdatera havsplanerna för att rymma 120 TWh havsbaserad vindkraft, fick Energimyndigheten erfarenheter och drog slutsatser som är relevanta att ta hänsyn till i bedömningen av utredningens förslag. I uppdraget samverkade nio myndigheter, som alla ansvarar för viktiga intressen som berör havet på olika sätt, tillsammans för att identifiera områden med potential för energiutvinning att ta vidare i den fortsatta havsplaneringsprocessen. Det var en utmanande process att hitta stora nya ytor för ett tillkommande samhällsintresse eftersom mängden konfliktfria ytor är få. I princip var inget av de 53 områden som identifierades konfliktfria. Energimyndighetens bedömning är därför att det kan bli utmanande för den tänkta Auktionsmyndigheten att peka ut konfliktfria områden för havsbaserad vindkraft i samband med beredningen och samverkan inför regeringens utpekande. Det kommer därför slutligen behöva ske en politisk avvägning där flera berörda departement involveras inför regeringens utpekande. En sådan process kan bli tidskrävande men Energimyndighetens bedömning är att vinsten av att det finns en förutsebarhet i planerings- och prövningssystemet för havsbaserad vindkraft är av större vikt.

Förslaget att peka ut en Auktionsmyndighet samt kraven på denna

När det gäller beskrivningen av Auktionsmyndighetens uppgifter vill Energimyndigheten särskilt betona vikten av Auktionsmyndighetens funktion, kompetens och erfarenhet av att kunna samverka med berörda aktörer i samband med beredningen av förslaget inför regeringens utpekande av det eller de områden som sedan ska auktioneras ut. Arbetet har stora likheter med det befintliga arbetet och den befintliga myndighetsstrukturen inom havsplaneringen. Energimyndigheten anser att erfarenheten och förmågan att bereda och samverka inom havsplaneringen är den mest centrala och viktiga funktionen och kompetensen för den Auktionsmyndighet som regeringen väljer ut. När det gäller Auktionsmyndighetens andra huvuduppgift att tilldela koncessioner anser Energimyndigheten att denna uppgift inte på samma sätt är avhängig den utvalda myndighetens befintliga kompetens utan är något som bör kunna byggas upp relativt snabbt inom en befintlig myndighetsstruktur för den myndighet som regeringen väljer att peka ut som Auktionsmyndighet.

Angående utredningens förslag om hanteringen av befintliga projekt

Energimyndigheten instämmer i utredningens analys att det är en svår men viktig fråga att ta hänsyn till de befintliga havsbaserade projekten som projekteras enligt gällande lagstiftning och som behöver hanteras i en övergångsfas vid införandet av ett auktionssystem. Det har lagts ned mycket tid och pengar i de befintliga projekten och de utgör sammantaget stora projekteringsvärden med mycket stor potential till elproduktion från havsbaserad vindkraft. Utredningen visar tydligt att det är de befintliga projekten som på kortare sikt, till omkring

2030, kan möjliggöra ny elproduktion från havsbaserad vindkraft. Auktionssystemet kommer enligt utredningen kunna leverera utbyggd havsbaserad vindkraft på längre sikt, från omkring mitten av 2030-talet. I syfte att värna de befintliga projekten föreslår utredningen tre principiella alternativ för hur de befintliga projekten kan hanteras i en övergångsfas. Energimyndigheten instämmer i den analys och den slutsats avseende de principiella alternativ som utredningen presenterar.

Angående utredningens konstaterande att ett auktionssystem inte ensamt leder till utbyggnad av havsbaserad vindkraft i Sverige

Energimyndigheten vill särskilt adressera utredningens slutsats utifrån den genomförda omvärldsanalysen som påpekar att ett auktionssystem inte ensamt kommer kunna resultera i utbyggd havsbaserad vindkraft i Sverige. Enligt utredningens omvärldsanalys har den havsbaserade vindkraften i de undersökta länderna förvisso byggts ut via auktionssystem, men detta har kunnat ske genom att auktionssystemen har kombinerats med statlig prissäkring eller liknande åtaganden.

Energimyndigheten vill i detta sammanhang återknyta till myndighetens övergripande ställningstagande kring stöd på en teknikneutral elmarknad, vilket bland annat uttrycks i yttrandet angående promemorian *"Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft (Fi 2023:F)"*.² Sverige står inför en betydande omställning i arbetet med att hantera den globala uppvärmningen och bryta beroendet av fossila bränslen från geopolitiskt oroliga områden. Denna omställning omfattar både energisystemet och industrins värdekedjor, där förmågan att snabbt anpassa sig till dessa utmaningar kommer att vara avgörande för Sveriges långsiktiga konkurrenskraft. För att åstadkomma en omställning som är långsiktigt hållbar och samhällsekonomiskt effektiv är det viktigt att ta utgångspunkt i, och förena, energipolitikens samtliga tre pelare; försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet.

Energimyndigheten har utifrån denna kontext tidigare varit kritisk till omfattande ekonomiska styrmedel till specifika väletablerade tekniker som exempelvis havsbaserad vindkraft. För att accelerera omställningen kan statligt stöd för marknadsintroduktion av fossilfri elproduktion vara motiverat, förutsatt att stödet utformas på ett teknikneutralt sätt som maximerar samhällsnyttan och samtidigt minimerar negativa marknadseffekter. Det finns till exempel betydande risk för överutbud som konsekvens av statligt stöd till elproduktion. Kostnads-effektiviteten i ett svenskt perspektiv kan också bli begränsad givet hur sammanlänkad den nordiska elmarknaden är med kontinentala Europa. När det exempelvis gäller det specifika kraftslaget vindkraft skulle ett riktat stöd till havsbaserad vindkraft kunna få negativa marknadseffekter för utbyggnaden av den landbaserade vindkraften och leda till högre samhällsekonomiska kostnader för den fossilfria omställningen.

² [Yttrande över promemorian Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft](#)

Beslut i detta ärende har fattats av den ställföreträdande generaldirektören Rikard Janson. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit den ställföreträdande chefsjuristen Rebecka Thuresson, den tillförordnande avdelningschefen Sara Sundberg och enhetschefen Fredrik Svartengren. Föredragande har varit handläggaren Mårten Thorsén.

Detta beslut är elektroniskt signerat i Energimyndighetens ärendehanteringssystem och saknar därför underskrift.