

OX2s inspel efter samråd 3: Utredningen om havsbaserad vindkraft

Sammanfattning

Havsbaserad vindkraft är ett samhällsintresse som påverkar Sveriges industriella förutsättningar. Genom att prioritera områden med goda förutsättningar för elproduktion samt skapa förutsägbar utveckling av elinfrastruktur har Sverige alla möjligheter att skapa ett elektrifierat konkurrenskraftigt samhälle.

Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att prövningsmyndigheterna redan idag har de verktyg och lagrum som behövs för att pröva och hantera befintliga tillståndsansökningar. För rättsäkerheten, svensk konkurrenskraft och klimatet anser vi därmed att det allra viktigaste är att möjliggöra för de projekt som pågått under lång tid och kommit långt i projektering. Dessa projekt bör skyndsamt beviljas tillstånd.

Om regeringen bedömer att man vill införa ett anvisningsystem anser vi att tydliga kriterier för val av områden behöver tas fram av utredningen och om ett auktionssystem väljs behöver tydliga kriterier för projekt/projektör tas fram.

För övrigt anser vi att ett helhetsgrepp krävs för att bygga ut Sveriges energisystem där både produktion, infrastruktur och leveranssäkert energisystem omfattas och ses som en helhet.

OX2 tackar för möjligheten att få komma med inspel till utredningens arbete och lämnar nedan en rad förslag till ändringar och svar på utredningens frågor.

Förslag på hur tillståndsprocessen för befintliga projekt kan förenklas eller förbättras (avsnitt 2)

Sverige har goda möjligheter att få till stånd en utbyggnad av havsbaserad vindkraft utan att själva ha lagt ned varken stort arbete eller resurser. Det vore ett resursslöseri om staten inte drog nytta av denna situation. Prövningsmyndigheterna har redan idag de verktyg och lagrum som behövs för att pröva och hantera befintliga tillståndsansökningar. Allra viktigast är därmed att möjliggöra en skyndsamt hantering av de projekt som kommit långt. För att uppnå detta behövs:

Prioritering av samhällsintressen

- Ge myndigheterna tydliga direktiv utifrån 3.2 i förordning (EU) 2022/2577 om förnybar elproduktion som överordnat samhällsintresse - dvs. regeringen bör klargöra att utbyggnadsmålet ska väga tungt mot intressen till skydd för bl.a. kulturmiljö, sjöfart m.m.
- Inrätta organ för samexistens och samordning med Försvarsmakten (alternativt en elektrifieringssamordnare i Regeringskansliet) i syfte att möjliggöra så stor mängd vindkraft som möjligt. Samordningen bör även säkerställa att utbyggnad av infrastruktur som elnät, gasnät och fibernät sker på ett för samhället driftsäkert och tryggt sätt. Därigenom kan risker och effekter minska från t.ex. sabotage eller miljökatastrofer.

Effektiv prövning av tillstånd

- Sätt en tydlig tidplan för handläggningen av pågående ärenden med prioriterade resurser, inte enbart för länsstyrelsens beredning utan även för regeringens handläggning, och kommunicera den till sökanden.
- Säkerställ att parktillståndet SEZ och KSL (båda två) hanteras, bereds och beslutas samlat efter att ett eventuellt Natura2000 vunnit laga kraft.
- Skapa förutsättningar för att exportkablar prövas samordnat och inte som idag i tre separata tillståndsprocesser. För att effektivisera bör koncessionsbeslut kunna fattas med villkor att miljötillstånd beviljas. Koncessionsprövningen bör endast behandla drift och förvaltning. All miljöprövning som gjorts t.ex. av miljödomstolen ska inte behöva miljöprövas på nytt.
- Inför förslag om flexibel nätkoncession. Den snabba tekniska utvecklingen kräver samordning och möjlighet till koordinerad utbyggnad. Den utvecklingen kommer att fastna i tillståndsprocesser om inte flexibilitet byggs in i tillstånden. Flexibiliteten behöver inte innebära sämre skydd eller otydligheter.

För tillståndsgivna projekt

- Inför möjlighet för projektör att be om förlängning av givna tillstånd om behovet uppstår på grund av orsaker som ligger utanför tillståndsägarens kontroll, t.ex. om KSL tillstånd beviljas långt efter parktillstånd eller att processer för nätanslutningen tar lång tid.
- För att skapa säkerhet för den sökande parten bör man säkerställa att om ett område avvisas av regeringen men senare görs tillgängligt bör sökande för samma eller i stort sett motsvarande område ges step-in rights på liknande sätt som i Tyskland.

Proaktivitet i nätanslutning

- Fingrid utgör ett bra exempel på ett proaktivt arbete där tillstånd söks ”i förväg”. För att proaktivt möjliggöra för anslutningar eftersom kostnaden, oavsett om projekt realiserar, är försumbar i förhållande till den samhällskostnad som uppstår om inte industrier mfl kan få säkra elleveranser.

Hantering av överlapp

- Det finns tydliga riktlinjer i miljöbalken och goda förutsättningar för tillståndsgivande myndigheter att låta aktörer jämkna sina projekt om en tydlig exklusivitet saknas.
- För projekt i en konkurrenssituation som efter kompletteringar anses vara likvärdiga och där projektörer inte jämkat sina intressen bör och kan regeringen jämkna samman projekten. Alternativt kan regeringen välja att dela upp området mellan aktörerna.

Auktionssystem vs anvisningssystem

Genomgående sammanblandas begreppen ”auktionssystem” (ansvarig myndighet tar eget ansvar och lämnar motprestation) och ”anvisningssystem” (utpekande av områden). Skillnaden mellan dessa två begrepp behöver tydliggöras i utredningens arbete.

Hur bör stopp för nya projekt utformas (avsnitt 3)?

För att möjliggöra realisering av en lämplig mängd anser OX2 att ett stoppdatum för inkommande ansökningar bör komma tidigare än vad utredningen nu föreslår. Detta för att ta tillvara det arbete som redan är nedlagt – men utan att lägga en ännu större mängd projekt in i systemet. Innan ett stoppdatum presenteras så bör tydliga riktlinjer slås fast avseende hur projekt ska utvärderas och vilken vikt man lägger i värderingen av vid olika intressen.

OX2 menar att stopp för undersökningstillstånd för nya projekt, dvs projekt som inte påbörjat en tillståndsprocess för SEZ eller annat nödvändigt projektområdestillstånd, bör kunna genomföras redan under utredningens arbete. Stopp för ansökan om SEZ-tillstånd bör sättas till när utvärderingskriterier presenteras eller när utredningens förslag beslutats.

Genom att vara tydlig kring utvärderingskriterier bäddar man både för att samma värderingsgrunder sker i ett framtida anvisnings/auktionsförfarande och för att projektörer kan bedöma om det är värt att skicka in ansökningar om det t.ex. finns konkurrerade projekt. Oavsett stoppdatum är annars risken överhängande att tillståndsgivande myndigheter kommer att överösa av mer eller mindre seriösa ansökningar.

Utpekande av område bindande för tillståndsprövning (4)?

Oavsett om ett område anvisas eller auktion föreslås, tar staten ett stort ansvar för att området ska kunna realiserar. I princip alla auktionsförfaranden i Europa säkerställer realiserbarhet och rättvis konkurrens genom ett noggrant utarbetade anbudsunderlag som möjliggör en teknisk och miljömässig utvärdering av ett område. Förutom området är en effektiv samlad tillståndsprocess och bedömningsbar elanslutning eller elanslutning med kostnadstäckning - viktig.

Alla former av osäkerheter kring nätanslutning kommer att påverka de finansiella kostnaderna och därmed realiserbarhet för ett projekt. Nätinfrastrukturen avgör dessutom hur lång tid det tar att kunna realisera ett projekt, vilket i sig påverkar igångsättningstiden för ett tillstånd.

Som i de flesta andra europeiska länder bör TSO ta ansvar över elanslutningen och inkludera transmissionskablar och den s.k. offshore substation (OSS). Gränssnittet mellan TSO och projekt bör ligga på lågspänningssidan på OSS stationen. Därigenom ges också planeringsförutsättningar för SVK för att utveckla ett antal starka anslutningspunkter där ett eller flera projekt kan ansluta. Möjlighet till sammankoppling av olika projekt eller kapacitetsöverföring mellan olika elområden förenklas också.

Det måste vara förutsägbart vad som följer med utpekandet och projekteringsrätten i området och vilka eventuella risker som återstår i tillståndsprocessen. Utan införande av en bindande intresseavvägning i någon form i tillståndsprövningen av projektet i det aktuella området kommer det vara svårt att göra en jämförbar och välgrundad värdering av projekteringsrättigheten för deltagande i en auktionsprocess.

Utpekandet av ett område behöver förenas med villkor. Det kan vara motiverat med en viss flexibilitet i gränsdragningen, ex då ökad kunskap i den fortsatta projekteringen kan motivera andra gränsdragningar än den ursprungliga. Vilka skäl som är godtagbara bör tydligt definieras. Gränsdragning som hanterar kumulativa effekter på övergripande samhällsintressen som sjöfart, yrkesfiske och försvar bör dock göras bindande.

Kommun och regioners inflytande i utpekande av områden (5)?

Det är svårt att se skäl till att kommunerna och regionerna, utöver det väsentliga inflytande som redan finns i planeringsprocessen, skulle ges ytterligare inflytande. Det skulle skapa otydlighet och osäkerhet kring vad ett utpekande av ett område egentligen innebär. Det är också svårt att motivera i en nationell centraliserad process för planering och anvisning av områden för byggnation av energiproduktion.

Hur bör andra aktörers initiativ till utpekanden kanaliseras (6)?

För att få till en utbyggd elproduktion där behov finns, är det viktigt att både industri, näringsliv och utvecklare har möjlighet att initiera utpekande. Det samma gäller möjligheten för kommun eller region som genom sin energiplanering vill peka ut ett område.

Hur tas Regeringsprövningsutredningens förslag vidare (7)?

Alla nya projekt bör läggas in i det nya systemet. I en övergångsperiod bör det vara upp till projektören att välja om man vill ligga kvar i nuvarande eller behandlas inom det nya systemet, liksom vid övergången till Miljöbalken.

Det är alltid komplicerat att övergå från ett provningssystem till ett annat. Med nuvarande förslag uppstår en ny komplexitet i och med att projekt ska slutföras innan eller parallellt med att ett nytt system "lanseras". Men övergångar har gjorts tidigare bland annat i samband med införandet av Miljöbalken. Vid den övergången fanns möjlighet för de aktörer som redan prövades enligt den äldre lagstiftningen att själva välja om de ville fortsätta tillståndsprocessen enligt den nya provningsordningen (nuvarande MMD prövning). För att undvika omtag och merarbete för inblandande myndigheter bör den möjligheten ges även här.

Pågående prövning av områden med överlappande projekt bör i första hand hanteras samlat av gällande provningsinstans. En "frivillig övergång" måste ske efter dialog med pågående provningsinstans och omfatta alla konkurrerande projekt. Det är dock rimligt att provningsinstansen ges möjlighet att slutföra processen om den inte väljer att flytta prövningen. En situation där projekt som inkommer senare hamnar i en ny provningsordning bör undvikas och ett stopp för ytterligare projekt i områden som redan är konkurrensutsatta bör kunna fattas skyndsamt och prioriterat.

Att så snabbt som det går bygga upp kunskap och skapa likformighet i prövningar är bra. Här krävs att Miljödomstolarna får möjlighet till både kunskaps- och resursuppbyggnad, något som kommer att vara centralt för framtida auktionsförfaranden.

Vilka processer kan läggas samman för effektiv prövning (8)?

Se avsnittet Förslag på hur tillståndsprocessen för befintliga projekt kan förenklas eller förbättras (avsnitt 2).

Kompensation för negativ påverkan på havsmiljö/yrkesfiske genom betalning till statliga fonder (9)?

Havsbaserad vindkraft har en ringa påverkan på havsmiljön och dess påverkan är sällan kvarstående. Det är inte motiverat att just vindkraftsbranschen ska ha detta krav när ingen annan verksamhet på land har motsvarande krav på

avsättning undantaget kärnkraftsbolagens kärnavfallsfond. Det är inte heller rimligt att kompensation ska ges till näringsgrenar som har större negativ påverkan på havsmiljön än vindkraft. Istället bör krav i ett eventuellt auktionssystem ställas på naturinkluderande design, som i den senaste auktionen i Danmark.

Angående SGU och frågan om insamlad bottendata (10)

Insamlad bottendata bör inte bli offentligt tillgänglig innan det är klargjort hur konkurrerande ansökningar behandlas. Den som samlat in och bekostat data skulle då mista sin konkurrensfördel och samtidigt betala för konkurrentens underlag. Med tanke på att dessa situationer kommer att uppstå dvs olika företag har bekostat omfattande miljöundersökningar och att dessa underlag kan vara väsentliga för kommande auktionssystem eller forskning kring miljöpåverkan, är det rimligt att SGU betalar för gjorda undersökningar.

Underlagen kan därefter användas av konkurrerande projekt som annars planerar egna undersökningar, mot en full kostnad (det får inte vara billigare att köpa in sig än att göra själv). Alternativt ges möjlighet för efterföljande projekt i redan pågående konkurrerande ärende att köpa underlag av den som bekostat underlaget till fullt pris. Hela syftet ska vara att undvika onödig miljöbelastning.

Dialog med Försvarmakten bör även föras på detta tema då det är OX2s uppfattning att insamlad bottendata bör behandlas och spridas med stor försiktighet.

Investeringsbarhet i befintliga projekt

Befintliga projekts realiserbarhet dvs investerbarhet är beroende dels på tillståndsvillkor som är förutsägbara och dels på praktisk byggbarhet på en marknad som går att bedöma. Att seriöst utveckla havsbaserade projekt kostar cirka 200 MSEK från start till färdigt tillstånd. Det är naivt att tro att utvecklare ger sig in i en sådan kostsam tillståndsprocess utan att tro att den ska leda till ekonomiskt investeringsbara projekt.

Det som kan hindra att projekt realiserar är främst yttre faktorer kopplat till elmarknad och utvecklingen av nätinfrastuktur. Det sistnämnda är den enskilt största risken, dvs infrastruktur för det behov som signaleras från stora som små användare uteblir, och därmed skapas inte rätt marknadsförutsättningar. Oberoende av om det är befintliga projekt eller kommande auktioner så måste producerad elektricitet nå kunderna.

De befintliga projekt som idag hanteras är med varierande teknik, och med olika avstånd till nätanslutningspunkt, som båda är viktiga drivare i genomförbarheten. Även projektägarens avkastningskrav och tillgång till billigt kapital är avgörande för vilka projekt som i slutändan genomförs på dagens

marknad. I detta perspektiv omfattar nuvarande projektutveckling en brokig skara projekt där vissa har möjlighet att realiseras snabbt medan andra tar höjd för teknik som kommer senare. Det finns därmed inget entydigt svar om projektens investerbarhet givet den stora variationen.

För offshore är vattendjup, geologi, vindhastighet och förekomst av is samt avstånd till nätanslutningspunkt de primära fundamentala drivkrafterna i ett projekts byggbarhet. Men investeringsbarheten kommer även vara beroende av ägarens förmåga att skaffa kapital och avsättning samt lönsamhetskrav med prioriteringar på den internationella marknaden. Då de senare aspekterna är svåra att avgöra bör regeringen i nuvarande system fokusera på att skapa projektvolym och säkerställa att svensk elmarknad möjliggör stora projekt med låga risker (trygg avkastning för investerare). Låga risker ger också billigare elproduktion vilket är bra för Sverige som industriland.

Investeringsbarheten i sig ändras inte av om tilldelningen sker genom auktion eller på nuvarande marknad. Aktörer som inte kan genomföra sina projekt kommer då leta efter alternativa ägare. På den svenska landbaserade marknaden har vi sett att projekt byter ägare för att sedan inom kort sättas i byggnation hos den nya utvecklaren – detta är primärt drivet av lägre investeringskrav hos en annan aktör. Bland annat förvärvade OX2 Klevberget och Riberget av Vattenfall och RWE under 2021, för att mindre än ett år senare starta byggnation av båda parkerna.

OX2 konstaterar att Sverige har god tillgång till bottenfasta platser och att det är bottenfasta projekt som med störst sannolikhet kan genomföras på kort sikt med lägst kostnad för riskdelande part. Därutöver erbjuder södra Sverige höga vindhastigheter och minst isbildning, vilket driver ner kostnaden för havsbaserad vindkraft jämfört med områden i Bottenviken eller Skagerak.

Möjligheter till riskdelning

Om det ska ske en storskalig utbyggnad av energiproduktion inom kort tid, fram till mitten av 2035, kan det vara nödvändigt att införa riskdelning mellan etablerande part och staten. Utformningen kan anpassas på olika sätt.

- **Staten är medägare:** Auktionsresultaten i Danmark från den auktion som sjuöskades i april 2024 om 6 GW före 2031, kommer att ge en fingervisning vad som behövs för att realisera havsbaserad vindkraft, men först under 2025. Auktionerna är subventionsfria, men staten ska äga 20 %, vilket är en stor del av en statlig riskdelning där staten har gemensamt intresse i att projekt realiseras, och kommer dela både utvecklings och CAPEX kostnader samt risker med den vinnande aktören.
- **Staten är kreditgarant** – kreditgarantierna som införts för kärnkraften bör gälla även storskaliga vindkraftsprojekt.

- **Dubbelsidiga CfD** till olika tekniker används i flera länder där det ger en investeringsbarhet för den som ska investera men ändå begränsar vinstmöjligheterna för projektägaren. Fortsatt detaljering av ett förslag till CfD kan genomföras av den pågående elmarknadsutredningen om detta inte kan rymmas inom ramen för utredningen om havsbaserad vindkraft.
- **Anslutningskablar** bör ses som en del av stamnätet och bekostas på samma sätt som övrigt stamnät.