

Kontakt:

Camilla Fredman Svensson
Director Public Affairs, OX2
camilla.fredman.svensson@ox2.com

Till: Havs- och vattenmyndigheten

Inspel till myndighetens uppdrag att utreda frågor om exklusivitet för anläggande av vindkraftsparker i allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon

Diarienummer: M2022/00768

Inledning

OX2 välkomnar möjligheten att lämna förslag till myndighetens uppdrag om att utreda möjligheten till exklusivitet. Uppdraget är viktigt för att klargöra för marknadens aktörer vad som ska gälla både på kort och lång sikt. Det är också en möjlighet för Sverige att snabbt få till en ny storskalig produktion av förnybar energi och dra nytta av det intresse och den stora investeringsvilja som finns för att få ut maximal samhällsnytta av utbyggnaden.

OX2 ser stora möjligheter att ta tillvara på det intresse och investeringsvilja som finns hos marknadens aktörer. Tydliga kriterier för tillståndsgivning finns redan idag och vi anser även att samhällsnyttan bör vägas in i en helhetsbedömning av projekten. Nedan redovisar vi vår syn på hur det skulle kunna göras utan att bromsa pågående tillståndsprocesser.

Energibehovet kräver en storskalig utbyggnad snabbt

Sverige och hela Europa står inför en stor omställning till fossilfri el, samtidigt som behovet av el kommer att dubblas även med energibesparande åtgärder. Rysslands agerande har även visat på behovet av att kunna vara självförsörjande inom Europa. För att klara den här omställningen och möta efterfrågan krävs en skyndsam och storskalig utbyggnad av elproduktionen. Här kan havsbaserad vindkraft spela en nyckelroll, men det kräver att tillståndsprocesser skyndas på betydligt.

Viktig med stabila regelverk och förutsägbarhet för branschen

Flera bolag har gett sig in i utveckling av havsbaserad vindkraft i Sverige, utifrån rådande spelregler. På kort tid har en stor mängd projekt utvecklats. Några av dessa, däribland OX2:s projekt, har kommit så långt i projekteringen och tillståndsprocesser att de skulle kunna vara driftsatta innan 2030, under förutsättning att nödvändiga tillstånd erhålls.

Att det finns ett sådant intresse från marknadens aktörer att snabbt utveckla storskalig elproduktion är mycket positivt. Det vore olyckligt om översynen av exklusivitet till havsområden skulle bromsa upp den utvecklingen och pågående tillståndsprövningar och därmed försena utbyggnaden av fossilfri elproduktion.

Det är viktigt att poängtera att prövningsmyndigheterna redan idag har de verktyg som behövs för att pröva och hantera befintliga tillståndsansökningar. På kort sikt ser därför OX2 inget behov att exklusivetsfrågan regleras på annat på annat sätt än genom erhållet tillstånd.

Ett tillstånd till att etablera en vindpark medför exklusivitet

I regeringens uppdragsbeskrivning till HaV anges att lagstiftningen inte förhindrar en prövningsmyndighet att utfärda tillstånd till två konkurrerande verksamheter inom samma område. Detta anser OX2 inte stämmer. Ett tillstånd innebär att tillståndshavaren får en rätt (förenad med skyldigheter) att uppföra en vindpark och att detta är beslut som vinner rättskraft och gäller mot alla.



Ett tillstånd som vunnit laga kraft ger det nödvändiga skydd som ett bolag behöver för att kunna göra nödvändiga investeringar och bedriva verksamheten, utan att behöva vara rädd för ingripanden eller inskränkningar i den tillståndsgivna verksamheten. Om det skulle vara möjligt att meddela tillstånd till två eller flera verksamheter inom samma område skulle det innebära en inskränkning av det tillstånd som först meddelats.

Det är inte heller praktiskt möjligt för två eller flera vindkraftsprojektörer att ha parallella tillstånd för vindparker inom samma eller överlappande områden. Som huvudregel meddelas boxtillstånd (flexibel utformning av parken) och det sökta antalet vindkraftverk är anpassat till vad som ryms inom det planerade parkområdet. Det är därför en praktisk omöjlighet att bygga två vindparker med boxtillstånd inom samma yta. Sammantaget anser OX2 att det inte är möjligt att meddela parallella tillstånd för samma verksamhet och inom samma område.

Exklusiviteten till ett område får istället den som meddelas tillståndet till vindparken, oavsett om tillstånd meddelas enligt miljöbalken eller lagen om Sveriges ekonomiska zon (SEZ). Den regeln gäller idag och behöver fortsatt gälla för de pågående tillståndsprövningarna för att inte rubba konkurrens och spelreglerna för branschens aktörer.

Tillstånd ska meddelas efter en samlad bedömning

Tillståndsprövningar görs utifrån grundläggande bestämmelser i miljölagstiftningen. Tillstånd till havsbaserade vindparker prövas enligt 2 och 3 kap. miljöbalken (allmänna hänsynsregler och hushållningsbestämmelser) och kraven som ställs enligt dessa bestämmelser är väl kända för både verksamhetsutövare och myndigheter. Det är dessa allmänna hänsynsregler och hushållningsbestämmelser som ligger till grund för den samlade bedömningen som alltid måste göras av tillståndsansökningar och detta kommer fortsatt gälla även vid beslut om tillstånd där det finns konkurrerande ansökningar. Endast på detta sätt kan man tillgodose miljömässiga, ekonomiska och samhällsintressen fullt ut.

Vid en sådan samlad bedömning finns de generella bestämmelserna i 2 och 3 kap. miljöbalken att luta sig mot, och som ger tydlig vägledning av hur man bäst uppfyller de allmänna hänsynsreglerna och lämpligast hushållning av vattenområdet. Prövningsmyndigheterna bör utvärdera ansökningarna utifrån hur de uppfyller:

1. Kunskapskravet
2. Försiktighetsprincipen med hänsyn till miljö
3. Bästa möjliga teknik
4. Bästa möjliga lokalisering
5. Samexistens med andra intressen såsom totalförsvaret, yrkesfiske och skydd av natur- och kulturvärden
6. Resurseffektivitet (kap 3 i Miljöbalken)

OX2 anser även att man, i en samlad bedömning, även bör väga in åtgärder som projektet kan bidra med för en större samhällsnytta som:

7. Bidrag till biologisk mångfald
8. Regional utveckling
9. Energiintresset - tillgång till mer (och billigare) el i södra Sverige

Utifrån en sammanvägning av dessa kriterier (som i huvudsak redan följer av lag) bör prövningsmyndigheten ha de nödvändiga verktyg för att kunna bedöma vilket projekt som har bäst förutsättningar att förverkligas och att skapa mest värde. Regeringen har en relativt fri roll som tillståndsprövande instans, eftersom SEZ inte innehåller detaljerade formella prövningsregler men behöver givetvis förhålla sig till konkurrensrätten och förvaltningsrättsliga principer.

Förutsättningar för jämkning

I de fall då projekt, som ligger för tillståndsprövning och blivit föremål för en sammanvägd bedömning, anses vara likvärdiga enligt ovan nämnda kriterier uppkommer frågeställningen hur en sådan situation ska hanteras.

Regeringen har i uppdraget till HaV omnämnt bestämmelsen om jämkning i 16 kap. 11 § miljöbalken och att det bör utredas om det är en lämplig väg framåt. Som konstateras i regeringens uppdragsbrev till HaV är denna jämningsbestämmelse inte direkt tillämplig för verksamheter i den ekonomiska zonen. Det krävs därför en lagändring i SEZ för att 16 kap. 11 § miljöbalken ska kunna tillämpas. Sannolikt krävs även en förändring av lydelsen av 16 kap. 11 § miljöbalken, eftersom bestämmelsen enligt förarbetena är tillämplig vid kumulerade mål eller har samma sökande, vilket ju inte fallet i vindkraftsärendena.

Regeringens tillståndsprövande roll är dock förhållandevis fri och styrs inte av de mer formella procedurregler som gäller i vanliga miljömål enligt miljöbalken. Det finns inget förbud i SEZ mot ett jämningsförfarande eller mot att regeringen initierar en lösning som lutar sig mot 16 kap. 11 § miljöbalken, i synnerhet om det är nödvändigt för att på ett så objektivt och rättvist sätt som möjligt hantera en situation där utfallet annars skulle kunna leda till bl.a. negativa effekter ur konkurrenshänseende, ett otillbörligt gynnande av någon aktör eller att den verksamhet som är lämpligast ur miljö- och samhällssynpunkt annars inte kommer till stånd.

OX2 anser därför att det inte finns något hinder enligt nuvarande lagstiftning mot att regeringen tar ett initiativ till någon form av jämkning och att det dessutom kan vara ändamålsenligt för att hantera de konkurrenssituationer i den ekonomiska zonen där en samlad helhetsbedömning inte löser frågan om exklusivitet för endera projektet. Skulle en jämkning inte kunna nås återstår möjligheten för en regering att själv dela upp området mellan aktörerna.

Turordning riskerar att ge sämre projekt och strider mot EU-rätt

Det har från vissa håll framförts att en "först till kvarn"-princip skulle få avgöra vilka projekt som ska få tillstånd (dvs. exklusivitet). En sådan turordningsprincip skulle dock helt underminera tillåtlighetskraven i 2 och 3 kap. miljöbalken. Det finns inga bestämmelser i miljöbalken eller SEZ som tillåter en först till kvarn-lösning. Det skulle också kunna trigga en situation där ogenomtänkta och ofärdiga ansökningar skickas in för att säkra en första plats i kön. Det skulle innebära en ökad administration för alla involverade myndigheter och främjar inte krav på hög kvalitet och miljöhänsyn. Det skulle också slå undan fötterna för mer seriösa aktörer som tar fram ansökningshandlingar enligt lagkrav (och som kräver tid och resurser). En tillämpning av en sådan turordningsregel skulle dessutom förändra dagens spelregler och drabba bolag retroaktivt då det inte går att ändra vilket datum ansökan skickats in.

En turordningsprincip riskerar inte bara att leda till att projekt som medför sämre resurshushållning, större miljöpåverkan eller att ett ur allmän synpunkt sämre projekt får tillstånd framför ett annat sammantaget bättre projekt men där ansökan getts något senare i tid. Det rubbar också konkurrensen och att branschens aktörer inte hanteras lika. Av bl.a. EU:s förnybarhetsdirektiv ställs krav på effektiv konkurrens för att skapa en väl fungerande energimarknad som är både hållbar och genererar el med konkurrenskraftiga priser.

Hantering på längre sikt - auktionsförfarande och "öppen dörr"

På lång sikt finns det alternativ till dagens modell och där tror vi på en bred dialog mellan branschen och myndigheter för att nå de bästa lösningarna. Ett auktionsförfarande, liknande de som tillämpas i flera andra europeiska länder, skulle kunna vara en lösning även för Sverige. För att inte bromsa projekteringar av vindparker är det nödvändigt att även Sverige har ett "öppen dörr"-förfarande där projektörer själva får initiera tillståndsprövningar på eget initiativ, dvs. där staten inte ensamt styr projekteringen då det riskerar att kraftigt försena utbyggnad av vindkraft och hämma effektiv konkurrens. Vidare kräver ett auktionsförfarande sannolikt att en omfattande centraliserad kompetens byggs upp hos regering och/eller en myndighet, vilket kommer att ta tid.

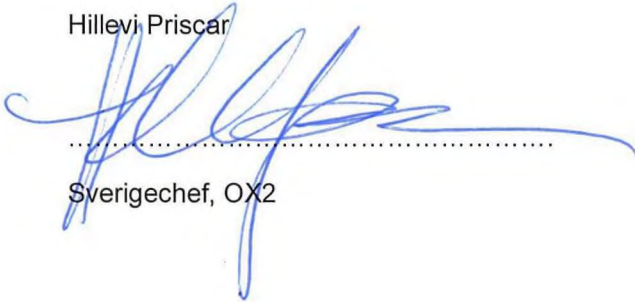
Utvecklade havsplaner kan spela en viktig roll i en långsiktig lösning, men där de framtida havsplanerna behöver vara mer relevanta, detaljerade och utformade efter teknisk utveckling. Nuvarande havsplaner är inte anpassade efter vindkraftens snabba tekniska och ekonomiska utveckling, vilket visas av att majoriteten av de projekt som nu utvecklas ligger utanför havsplanlagda områden för energiutvinning (av teknik- och miljöskäl).

Oavsett hur exklusivitet ges vindkraftsprojekt skulle processerna gynnas avsevärt genom inrättande av en s.k. one-stop shop, där en central myndigheter ges i uppdrag att hålla samman tillståndprocesserna och säkerställa en effektiv och snabbare handläggning av tillståndsansökningar.

Sammanfattning

Det finns idag flera havsbaserade projekt som har kommit så långt fram i projektering och tillståndsprövningar att de skulle kunna realiseras inom några år. Det överhängande problemet är därför inte att lösa frågan om hur exklusivitet ska kunna meddelas tidigare i tillståndprocesserna, utan istället hur tillstånd faktiskt ska meddelas inom en relativt snar framtid. Detta måste ske utifrån förutsägbara, rättssäkra och tydliga kriterier som varken åsidosätter höga miljökrav, kvalitet i ansökningarna och projekten, konkurrenslagstiftning eller annan lagstiftning. Tydliga bedömningskriterier finns redan idag för miljöprövningen. Dessa kan också användas vid avvägningar mellan olika intressen eller verksamheter. Det ligger dessutom inom regeringens kompetens att jämföra verksamheter och göra helhetsbedömningar av de ärenden som ligger på regeringens bord att besluta om. Detsamma gäller möjligheten att tillämpa ett slags jämkningsförfarande om det bedöms nödvändigt.

Hillevj Priscar



Sverigechef, OX2

Om OX2

OX2 är ett svenskt bolag på en europeisk marknad som utvecklar, bygger, säljer och förvaltar vind- och solparker. OX2 är idag en av de största utvecklarna av landbaserad vindkraft i Europa och utvecklar solkraft, havsbaserad vindkraft samt systemlösningar med vätgas och energilagring. OX2 utvecklar havsbaserade vindparker i Finland och Åland. I Sverige har vi ansökt om tillstånd för tre havsbaserade vindkraftsprojekt i Sveriges ekonomiska zon (SEZ): Galatea-Galene utanför Halland, Triton söder om Skåne samt Aurora mellan Öland och Gotland.