

HAVSBASERAD VINDKRAFT OCH ÖPPEN DÖRR-MODELLEN

SVENSK TILLSTÅNDSPRÖVNING I ETT EUROPEISKT PERSPEKTIV- APR. 2024



Sammanfattning av Vision Jungfrukustens yrkanden

- Sverige tillämpar en **öppen dörr etableringsmodell** för elproduktion ute till havs - ett marknadsdrivet system där aktörer själva planerar och väljer ut områden att söka tillstånd för. Tillstånd delas ut på först till kvarn-basis. Modellen används i Danmark och Sverige.
- I mars 2023 resp. december 2023 fastslog Danmarks regering, efter konsultation med Europeiska kommissionens generaldirektorat för konkurrens (EU DG Comp) att öppen dörr- systemet **uppfyller definitionen av olagligt statsstöd** under EU-rätt och stängs därför ner.
- En genomgång av svenska öppen dörr- modellen visar att den sannolikt uppfyller **alla fem kriterier som gäller för olagligt statsstöd enligt artikel 107 (EU)**.
- VJ har inte hittat information som tyder på att Sverige har ett undantag från EU gällande statsstöd.
- Om svenska öppen dörr- modellen bryter mot EU-regler är **läget allvarigare än i Danmark**. Endast ansökningar om mindre parker slussas igenom dansk "öppen dörr"; i Sverige hanteras alla ansökningar via öppen dörr- modellen.
- **Danmark har agerat kraftfullt**: alla ansökningar och tillståndsbeslut stoppades på **4 dagar**: motiveringen var inte bara statens **utsatthet för rättsliga processer**, utan risken att **tillståndsgivna parker tvingas betala tillbaka statsstödet**. Ett sådant utfall hade hotat ekonomiska hållbarheten och ökat konkursrisken inom havsbaserad vindkraft.
- **Sverige verkar däremot vara ute på hal is**. Konkret har inga åtgärder tagits: svenska staten har inte informerat allmänheten; ansökningar fortsätter att hanteras enligt "öppen dörr"; regeringen delade ut 2 nya tillstånd i maj 2023; en utredning har tillsatts utan uttalat uppdrag att granska rättsförhållanden av nuvarande system.
- **Om Sverige är i riskzonen för olagligt statsstöd räcker det inte med en ny utredning. Sverige behöver agera NU dvs 1) preventivt pausa tillståndsansökningar 2) skyndsamt fastställa öppen dörr- modellens rättsliga status 3) informera allmänhet.**

Om Vision Jungfrukusten

Vision Jungfrukusten ("VJ") är en ideell förening som bildades 2018 i syfte att bevara och utveckla Jungfrukustens natur- och kulturvärden, samt möjligheter för rekreation och friluftsliv. VJ har idag ca 850 medlemmar längs Gävleborgs kust. Sedan 2018 har VJ följt och deltagit i åtta tillståndprocesser: Utposten 1, Utposten 2, Storgrundet, Gretas Klackar 1, Gretas Klackar 2, Eystra Salt, Lambda, Sylen.

Klimatomställningsmål fråntar inte samhället skyldighet att bygga hållbart utifrån ett ekologiskt, socialt, ekonomiskt, samhällsekonomiskt och säkerhetsperspektiv. Föreningen verkar för att tillstånd gällande vindkraftsetableringar prövas utifrån alla dessa kriterier, att underlag baseras på bästa möjliga sakkunskap och att beslutsprocesser följer bäst praxis. VJ menar att svenska myndigheter och beslutfattare bör inhämta adekvat kunskap och bäst praxis om havsbaserad vindkraft från länder som har gedigen erfarenhet av modern havsbaserad vindkraft.

VJ har författat ett antal rapporter:

- Havsbaserad vindkraft och minsta motståndets lag (2021)
- Nedmonteringskostnader för havsbaserad vindkraft: Sveriges dolda skuldbomb (2002, rev. 06/23)
- Havsbaserad vindkraft och ekonomisk hållbarhet (2024)

1. Vad innebär den danska öppen dörr-modellen?

I en rapport daterad mars 2023 beskriver Danmarks regering den danska tillståndsmodellen samt öppen dörr-processen:¹

"I Danmark kan anläggningar för förnybar energi installeras till havs på **två sätt**: genom **offentliga upphandlingar** eller genom **systemet med öppna dörrar**.

Enligt systemet med öppna dörrar ansöker en installatör om tillstånd att bygga en anläggning för förnybar energi med **en självvald kapacitet, storlek och plats, på eget initiativ och på egen risk**. Upplägget bär alla kostnader och skördar samtidigt eventuella vinster. Sedan den 1 juli 2022 måste anläggningar för förnybar energi placeras inom 15 km från kusten. Innan en anläggning för förnybar energi kan etableras och tas i drift måste tre tillstånd erhållas: ett förstudietillstånd, ett etableringstillstånd och ett elproduktionstillstånd. För detta ska det sökta området planläggas eller planeras för förnybar energi i havsplanen 1 via en havsplaneringskomplettering. Tillstånd att genomföra genomförbarhetsstudier av ett område med öppen dörr beviljas **enligt först till kvarn-principen**. Open Door Scheme inrättades 1999 och var till exempel avsett för **små projekt och kustprojekt som inte ingår i det centrala anbudsförandet** eller projekt som bygger på upptäckten av nya områden som inte ingår i den centrala anbudsrundan.² Syftet med stödordningen var bland annat att stödja marknadsutvecklingen för att främja utbyggnaden av förnybar energi.

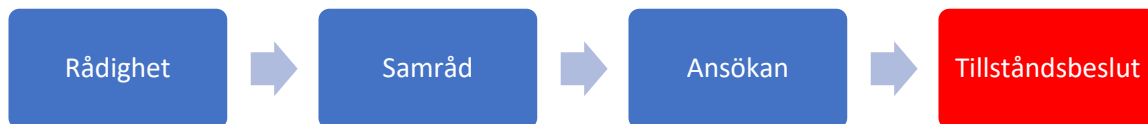
Sedan Open Door-systemet inrättades 1999 och fram till 2010 har sex³ havsbaserade vindkraftparker byggts inom ramen för systemet. Totalt bidrar de havsbaserade vindkraftparkerna med cirka 120 MW ... I dag finns det ett betydligt större intresse från aktörer att använda den öppna dörrens system än vad som har funnits historiskt. Den 1 februari 2023, när handläggningen av ärendet avbröts, fanns det 27 ansökningar om genomförbarhetsstudier inom ramen för den öppna dörrens system som var under behandling vid Energistyrelsen, fyra projekt som genomgick genomförbarhetsstudier och två projekt som har fått etableringstillstånd i oktober 2022 respektive november 2022. 10 av projekten har en kapacitet på mer än 1 GW".

2. Den svenska tillståndsprövningen bär många likheter med den danska öppen dörr-modellen

Tillstånd krävs för att etablera en vindkraftspark till havs. Öppen dörr-modellen tillämpas dvs tillstånd kan idag ansökas av vem som helst och var som helst inom territoriala havet (dvs lokalisering

¹ "Redegørelse om forløbet frem mod berostillelse af åben dør-ordningen" 31/3/2023 (översatt till svenska). Se bilaga 2.

begränsas inte till områden markerade för energiutvinning). En ansökan gällande en större park provas enligt Miljöbalken kapitel 9 och 11 och följer 3 steg: 1) rådighet för att använda allmänt vattenområde - ansöks hos Kammarkollegiet 2) samrådsfas där sökande informerar om planer och samlar in yttranden 3) en formell ansökan hos Mark-och miljödomstolen som granskar ansökan och meddelar tillståndsbeslut.



"Sammanfattningsvis kan det svenska etableringssystemet beskrivas som ett *marknadsdrivet system* där aktörer själva planerar och väljer ut områden att söka tillstånd för. Ett sådant system benämns "open door" internationellt. I denna rapport används begreppet öppen-dörr. Beslut om tillåtlighet för anläggning av havsbaserad vindkraft fattas inom ramen för tillståndsprövning av varje enskilt projekt, dels baserat på havsplanernas respektive översiktsplanernas vägledning, dels på annat underlag".

HaV Dnr 01393-2022 2022-11-29

Svensk och dansk öppen dörr- modellen delar samma syfte och egenskaper men har vissa skillnader:

- **Omfattning:** hela svenska tillståndsprövningen bygger på "öppen dörr"; I Danmark finns det ett alternativ för större parker (auktionssystem), "öppen dörr" begränsades till mindre parker..
- **Prövningsmyndighet och krav:** I Danmark agerar Energistyrelsen som one-stop shop med ansvar för fastställande av process och krav; I Sverige agerar regeringen prövningsmyndighet för projekt i Sveriges ekonomiska zon och mark-och miljödomstolar inom territorialvatten. Krav fastställs i Miljöbalken. Övriga tillstånd behövs för t.ex. anslutning.
- **Exklusivitet:** I Danmark erhåller tillståndshavaren en exklusiv rätt för undersökning, etablering och elproduktion. I Sverige saknas en aktualiserad lag för hantering av exklusiva rättigheter till havs.² Tillstånd ges enligt Miljöbalken till en viss verksamhet på en viss plats. Det medför inte en juridisk exklusivitet i sig till själva geografiska platsen. Däremot medför ett svenskt tillstånd *de facto* en ensamrätt för tillståndshavaren till *kassafloödena som genereras av tillståndsgivna projektet*. En jämförelse av den svenska och danska modellen anges nedan.

Öppen dörr principen	Svenska modellen	Danska modellen
Typ av projekt	Gäller alla projekt inom territorial vatten oavsett projektets storlek, påverkan eller avstånd till kust	Gäller endast mindre projekt (ursprungligen < 140 MW inom 15 km)
Finns det en alternativ till öppen dörr-processen	NEJ	JA. Tillstånd gällande större parker delas ut via centraliserat budsystem sedan 2021
Ges det en ensamrätt?	De facto JA. Juridiskt ger ett svenskt tillstånd idag ingen exklusiv rätt till en plats; däremot medför ett tillstånd tekniskt och ekonomiskt en <i>de facto ensamrätt</i> till elproduktion inom ett definierat område.	JA. Exklusivt tillstånd att anlägga och bedriva elproduktion; exklusiv rätt att genomföra undersökningar
Följer tillståndsprocessen först till kvarn-principen?	JA.	JA.
Prövningsmyndighet	Mark-och miljödomstol (territoriellt vatten) resp. regeringen (SEZ)	Den danska Energistyrelsen
Tillämpas öppen dörr principen idag?	JA.	NEJ. Stoppades permanent enligt regeringsbeslut i december 2023.

² Förslag sedan 2015. Se SOU 2015:10

3. I februari 2023 fastslog Danmark att "öppen dörr" sannolikt bryter mot EU-regler om statsstöd. 4 dagar senare hade ansökningar stoppats preventivt. I december bekräftades öppen dörr:s olagliga karaktär.

Under 2022-23 aktualiserades frågan huruvida en tillståndprocess enligt öppen dörr proceduren är kompatibel med EU-lag om statsstöd. Redan i februari 2023 var misstankarna så pass höga att regeringen stoppade preventivt alla ärenden. Enligt rapporten:

"Onsdagen den 1 februari 2023: ... Klimat-, energi- och försörjningsministern informerades av klimat-, energi- och försörjningsministeriet om att den den danska Energistyrelsen hade avbrutit handläggningen av ärendet och att upphävandet var ett administrativt beslut. Beslutet baserades på **bedömningen att det fanns en betydande risk för att systemet med öppna dörrar skulle kunna strida mot EU-rätten och att inga beslut kunde fattas förrän detta var klarlagt**. Det bör i detta sammanhang påpekas att om beslut som fattas av Energistyrelsen eller av ministern för klimat, energi och allmännyttiga tjänster på rekommendation av Energistyrelsen senare visar sig strida mot reglerna om statligt stöd, **riskerar sökandena att bli tvungna att betala tillbaka stödet till staten**.

Söndagen den 5 februari 2023: Ministern för klimat, energi och allmännyttiga tjänster **informerade EU:s konkurrenskommissionär Margrethe Vestager om att handläggningen av ärenden inom ramen för systemet med öppna dörrar hade avbrutits**. Måndagen den 6 februari 2023: Ministern för klimat, energi och allmännyttiga tjänster informerades den förlikningsgrupp som stod bakom överenskommelsen om anpassning av systemet med öppna dörrar för anläggningar för förnybar energi till havs av den 2 juni 2021 om att det kan strida mot EU-rätten att bevilja tillstånd på grundval av systemet med öppna dörrar och att den danska energimyndigheten därför hade avbrutit handläggningen av ärendet. **Därefter informerades exploitörer, myndigheter, branschorganisationer och allmänheten**".

4. Varför bryter den danska öppen dörr- modellen mot EU-regler och vad innebär detta för den svenska modellen?

Vad är statsstöd? Enligt artikeln 107.1 FEUF³ definieras statsstöd enligt följande: "Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna."

5 kriterier måste uppfyllas för att konstituera statsstöd: offentliga medel-, selektivitets-, företags-, gynnande samt konkurrens och samhandels-kriterier.

5 kriterier för statsstöd	Gäller för Danmark	Motivering dansk PM (juni 2023)- Bilaga 1	Gäller för Sverige?
Offentliga medel	JA	"Staten skulle <u>således avstå från statliga medel</u> (villkor 1 i artikel 107.1 i EUF-fördraget) genom att bevilja rätten till en kostnadsfri genomförbarhetsstudie". Danska memot refererar vidare till intäkterna från Thor tillståndet (via auktionsförfarandet).	JA . Staten avstår från tillståndets ekonomiska värde (se vidare gynnande kriteriet).
Selektivitetskriteriet	JA	Tillståndet att bedriva elproduktion är riktad till ett specifikt företag.	JA .
Företagskriteriet	JA	Sökande är företag som bedriver <u>ekonomisk aktivitet</u> .	JA .
Gynnande kriteriet	JA	"Tilldelningen anses också ge en selektiv ekonomisk fördel som gynnar vissa företag framför andra"	JA , tillstånd monetiseras till miljardbelopp.

³ Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt

Konkurrens och samhandelskriteriet	JA	"Tilldelningen anses också ge en selektiv ekonomisk fördel ... som kan snedvrída konkurrensen och påverka handeln på den inre marknaden"	JA. Med större effekter än i Danmark.
------------------------------------	-----------	--	--

Likt i Danmark medför ett svenskt tillstånd en ekonomisk fördel till företaget som var *först till kvarn* att ansöka och uppfylla kraven. Staten lämnar tillstånd utan att ta betalt. Ett tillstånd som tilldelas gratis av staten kan i princip säljas omgående på marknaden till en vinst i miljardbelopp per GW⁴.

Danmarks regerings slutsats visar att öppen dörr-processen systematiskt utgör statsstöd enligt FEUF. Utifrån EU:s kriterier om statsstöd och de argument som använts i det danska beslutet är det **svårt att motivera varför Sveriges öppen dörr-process inte strider** mot EU:s regler om statsstöd.

5. Hur har Sverige agerat i frågan? En jämförelse med Danmark

Efter att misstankar väcktes i februari 2023 **tog det 4 dagar för Danmark att agera:**

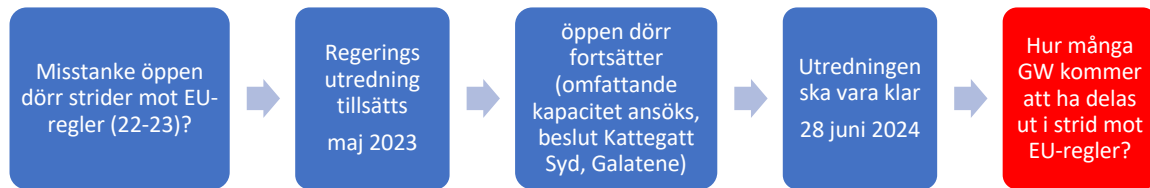


I **Sverige har man valt att stoppa huvudet i sanden**. Sedan 2015 har exklusivitetsrättsfrågan diskuterats (SOU 2015:10). 2022 utred Havs- och vattenmyndigheten åter frågan om exklusivitet för anläggande av havsbaserad vindkraft i en 107 sidor lång rapport. Rapportens slutsats är att exklusiva rättigheter bör på sikt tilldelas på basen av **marknadsmässiga** villkor. Det är **därför svårbegripligt hur myndigheten undkommer att ställa frågan om nuvarande system** – som gratis delar ut ett exklusivt tillstånd att bedriva elproduktion i ca 40 år - **är förenlig med svensk och EU-rätt** (paragrafen 3.5.1"styrkor och svagheter med dagens system"). I maj 2023, dvs 3 månader efter att Danmark stoppat Öppen dörr, tillsatte svenska regeringen (Dir 2023:61) en utredning vars uppdrag ska redovisas senast den 28 juni 2024 med syfte att "effektivisera" systemet. Utredningen ska pröva huruvida nya förslag, inte nuvarande system, är kompatibel med EU-lag. Energimyndigheten i juni 2023 bekräftar visserligen att det finns en statsstödsproblematik gällande det svenska öppen dörr-systemet (ER 2023:18) men hänvisar till regeringens utredning.

Åtgärdsförslag	Detalj/Beskrivning	Berörda aktörer [Relevanta processer]
Utred nytt etableringssystem.	Ett anvisningsbaserat etableringssystem skulle kunna erbjuda vissa fördelar över dagens etableringssystem. En utredning om lämpliga former för hur ett mer optimerat system för prövning av havsbaserad vindkraft bör utformas och implementeras, samt vilka konsekvenser det väntas ge bör genomföras. ¹⁸⁵	Regering, berörda myndigheter [En ordnad prövning av havsbaserad vindkraft]
Statsstödsprövning av öppen dörr-system.	Danmark utreder för närvarande sitt öppen dörr-system för havsbaserad vindkraft utifrån statsstöds perspektiv, vilket väntas leda till förändringar. Frågan bör bevakas och beaktas under utvecklingen av regelverket för det svenska etableringssystemet för havsbaserad vindkraft.	Regeringen [En ordnad prövning av havsbaserad vindkraft]

(Källa: Energimyndigheten ER 2023:18)

⁴ Ex: försäljning av 49% andel i projekt Pleoine och Neptunus till Ingka Invts nov 2023. **Värdering tillståndsgivet projekt: ca 1.6 miljarder kronor per GW.** <https://www.ox2.com/sv/pressrum/pressmeddelanden/2023/ox2-saljer-andel-i-portfolj-med-nasta-generation-av-svensk-havsbaserad-vindkraft-till-ingka-investments-och-uppdaterar-resultatprognos-for-2023/>



Trots att 12 månader har gått sedan Danmark pausade öppen dörr har inga konkreta åtgärder tagits i Sverige. Att inte agera preventivt kan visa sig vara en riskfylld strategi för Sverige.

6. Situationen är allvarligare i Sverige än i Danmark

Vad blir följderna om svensk öppen dörr bryter mot EU statsstödsregler?

Konsekvens#1: Påverkar alla ansökningar för havsbaserad vindkraft i Sverige oavsett storlek

I Danmark har öppen dörr modellen använts för mindre parker. Sedan 2021 tilldelas tillstånd för större parker via ett centraliserat budsystém. Alla svenska tillstånd slussas via "öppen dörr".

Konsekvens#2: Statsstödet kan grovt beräknas till uppemot 40-50 miljarder kronor

Ett tillstånds värde kan grovt uppskattas genom att analysera transaktioner i Sverige. En färsk transaktion mellan OX2 och Ingka koncernen indikerar bruttovärdet på ett tillstånd runt 1,6 miljarder kronor. Om kapacitet motsvarande ca 30 GW (ca 90-100 TWh) ska enligt plan byggas uppgår sammanlagda värdet av tillstånd till närmare 50 miljarder kronor. Även justerat för projekteringskostnader (några hundra miljoner kr per GW) innebär nuvarande system en gigantisk värdeöverföring från svenska staten till ett få antal aktörer.

Konsekvens#3: Enligt danska rapporten finns det en risk att olagligt utdelat statsstöd måste betalas tillbaka.

Hur skulle det gå till i Sverige? Det är möjligt att ett statligt-ägd bolag som Vattenfall (Kriegers Flak, Kattegatt Syd) kan betala tillbaka. Det blir mer problematiskt för andra aktörer som inte ser en återbetalning som ett rimligt, acceptabelt eller finansiellt möjligt alternativ.

"Det bör i detta sammanhang påpekas att om beslut som fattas av Energistyrelsen eller av ministern för klimat, energi och allmännyttiga tjänster på rekommendation av Energistyrelsen senare visar sig strida mot reglerna om statligt stöd, riskerar sökandena att bli tvungna att betala tillbaka stödet till staten". "Danska Klimat, Energi och Forskningsministeriet uttalande 21 juni 2023

7. Slutsats och nästa steg

- Sverige har länge ignorerat öppen dörr- modellens rättsliga status. I februari 2023 borde varningsklockan börjat ringa när Danmarks regering, under hög medial uppvakning, stängde ner öppen dörr systemet p.g.a. inkompatibilitet med **statsstödsregler**.
- En jämförelse med den danska modellen indikerar att den svenska modellen uppfyller sannolikt alla 5 kriterier för bedömning av statsstöd. Sverige verkar inte ha sökt eller erhållit undantag från statsstödsregler för att bedriva Öppen dörr. Konsekvenserna av att eventuellt bedriva illegal statsstöd är dessvärre mer omfattande och därför allvarigare för Sverige än Danmark.
- Sverige är ute på hal is:** utredningar är inte tillräckliga i det här fallet. Om Sverige bryter mot EU:s statsstödsregler är det inte bara svenska staten som är på fel sida om lagen utan verksamhetsutövarna som riskerar att drabbas hårdast p.g.a. återbetalningsskyldighet.
- Sverige bör därför med **omedelbar verkan söka råd hos EU DG Comp** huruvida svensk öppen dörr- modellen är kompatibel med EU-regler. I väntan att frågan är utredd **pausa preventivt aktiva ansökningar samt tillståndsbeslut**, i likhet med de åtgärder som togs av Danmark i februari 2023.

BILAGA 1. Meddelande om EU-lagstiftningens bedömning av pågående ansökningar om genomförbarhetsstudier inom ramen för den öppna dörrens system (svensk översättning)

Dansk version hittas via länk nedan:

<https://www.ft.dk/samling/20222/almdelel/KEF/bilag/369/index.htm>

Nedan ges en översättning till svenska:

21.juni 2023 (J Nr.2023-2441 / NALB)

Ministeriet för klimat, energi och allmännyttiga tjänster har, biträdd av justitieministern och efter diskussioner med sekretariatet för statligt stöd och kommittén för statligt stöd samt Europeiska kommissionen, bedömt risken för olagligt statligt stöd i samband med utfärdandet av genomförbarhetsstudier, etablerings- och elproduktionstillstånd enligt förfarandet med öppna dörrar, se avsnitten 22, 25 och 29 i lagen om förnybar energi.

Bakgrund

I Danmark kan anläggningar för förnybar energi installeras till havs på två sätt: genom offentliga upphandlingar eller genom systemet med öppna dörrar. Enligt systemet med öppna dörrar ansöker en installatör om tillstånd att bygga en anläggning för förnybar energi med en självvald kapacitet, storlek och plats, på eget initiativ och på egen risk. Upplägget bär alla kostnader och skördar samtidigt eventuella vinster. Sedan den 1 juli 2022 måste anläggningar för förnybar energi placeras inom 15 km från kusten.

Innan en anläggning för förnybar energi kan etableras och tas i drift måste tre tillstånd erhållas: ett förstudietillstånd, ett etableringstillstånd och ett elproduktionstillstånd. Innan etableringstillstånd kan beviljas ska det sökta området planläggas för förnybar energi i havsplanen.

Tillstånd att genomföra genomförbarhetsstudier av ett område med öppen dörr beviljas enligt först till kvarn-principen.

Syftet med programmet var bland annat att stödja marknadsutvecklingen för att främja utbyggnaden av förnybar energi. Sedan Open Door-systemet inrättades 1999 och fram till 2010 har sex små havsbaserade vindkraftsparker byggts inom ramen för programmet. Dessutom har ett antal vågkraftverk testats inom ramen för systemet. Totalt bidrar de havsbaserade vindkraftparkerna med cirka 120 MW (0,12 GW). Projekten varierar i storlek från 7,6 MW - 40 MW och är belägna 0 - 3 km från kusten.

Under de senaste åren har det skett en markant ökning av intresset från de nominerade för att använda den öppna dörren. Den 1 februari 2023, då handläggningen av ärendet avbröts, fanns det 45 ansökningar om tillstånd för genomförbarhetsstudier inom ramen för systemet med öppna dörrar i väntan på behandling av Energistyrelsen, fyra projekt som höll på att genomgå genomförbarhetsstudier och två projekt som har fått etableringstillstånd i oktober 2022 respektive november 2022. 10 av projekten har en kapacitet på mer än 1 GW.

Sedan april 2022 har Energistyrelsen tagit emot flera ansökningar om förstudietillstånd från olika förespråkare för samma område, vilket innebär att principen "först till kvarn" har gällt för första gången sedan den infördes 2008.

Ministeriet för klimat, energi och allmännyttiga tjänster har bedömt att operatörerna av sex etablerade havsbaserade vindkraftsparker inte har fått olagligt statligt stöd. På samma sätt har ministeriet för klimat, energi och allmännyttiga tjänster bedömt att två projektutvecklare som har fått etableringstillstånd 2022 inte har fått olagligt statligt stöd i samband med beviljandet av genomförbarhetsstudier och etableringstillstånd enligt systemet med öppna dörrar, och att dessa projekt inte heller kommer att få statligt stöd i samband med ett senare beviljande av

produktionstillstånd enligt 29 § i lagen om förnybar energi. Den 3 mars 2023 återupptog Energistyrelsen handläggningen av de två projekten.

Slutligen bedömer ministeriet för klimat, energi och allmännyttiga tjänster att fyra projektutvecklare som fick tillstånd för förstudie 2014–2019 inte har fått olagligt statligt stöd, och att dessa projekt inte kommer att få olagligt statligt stöd i samband med att etablerings- och produktionstillstånd beviljas enligt lagen om förnybar energi. Den 20 mars 2023 har Energistyrelsen återupptagit handläggningen av de fyra projekten.

Denna not innehåller ministeriet för klimat, energi och allmännyttiga tjänsters slutliga bedömning av statligt stöd för resten av de pågående ansökningarna om ett genomförbarhetsstudietillstånd enligt avsnitt 22 i lagen om förnybar energi.¹ Veckor Bedömningen av denna kategori, liksom de andra kategorier som nämns ovan, grundar sig framför allt på justitieministerns rättsliga överväganden och råd från sekretariatet för statligt stöd och kommittén för statligt stöd samt diskussioner med Europeiska kommissionen.

Villkor för statligt stöd (rättslig ram)

I artikel 107.1 FÖRDRAGET OM EUROPEISKA UNIONENS FUNKTIONSSÄTT (FEUF) föreskrivs följande:

"Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna."

Av denna bestämmelse kan slutsatsen dras att en åtgärd utgör statligt stöd om följande fem kumulativa villkor är uppfyllda:

1. Stödet skall beviljas direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel
2. Stödet ska beviljas ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet
3. Stödet ger stödmottagaren en ekonomisk fördel.
4. Stödet måste vara selektivt, dvs. gynna vissa företag eller
5. stödet skall snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen, och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Utvärdering

I rådande marknadsläge, som bland annat illustreras av att staten har uppnått betydande intäkter på havsbaserad vindkraft till följd av Thor-upphandlingen 2021, bedöms en ensamrätt att undersöka möjligheterna till och därefter kunna etablera en havsbaserad vindkraftspark utgöra ett värde för installatören. Detta beror på att det i den öppna dörrens process finns en nära koppling mellan ensamrätten att genomföra genomförbarhetsstudier och den efterföljande rätten att ansöka om etableringstillstånd. Staten skulle således avstå från statliga medel (villkor 1 i artikel 107.1 i EUF-fördraget) genom att bevilja rätten till en kostnadsfri genomförbarhetsstudie. Tilldelningen anses också ge en selektiv ekonomisk fördel som gynnar vissa företag framför andra och som kan snedvrida konkurrensen och påverka handeln på den inre marknaden. Alla villkor för statligt stöd som anges i artikel 107.1 i EUF-fördraget kommer därför att vara uppfyllda.

Med nuvarande marknadsutveckling anses det inte möjligt att hävda att staten lagligen kan avstå från intäkter (Eventech-doktrinen), eftersom syftet med lagen om förnybar energi att utveckla en marknad för förnybar energi till havs inte längre föreligger. I den nuvarande marknadssituationen kommer beviljandet av ensamrätten enligt principen "först till kvarn" inte heller att säkerställa valet av den operatör som är mest lämpad för att uppfylla målet att utveckla marknaden.

Eftersom stödordningen inte har anmälts till Europeiska kommissionen i enlighet med genomförandeförbudet enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget kommer beviljandet av nya tillstånd inom ramen för ordningen med öppna dörrar efter Thor-upphandlingen 2021 att utgöra olagligt statligt stöd.

BILAGA 2. Uttalande om framstegen mot ett upphävande av systemet med öppna dörrar – Danska Klimat, Energi och Forskningsministeriet 21 juni 2023

Dansk version hittas via länk nedan:

https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindmoller_hav/redegoerelse_om_forloebet_frem_mod_berostillelse_a_f_aaben_doer-ordningen.pdf

Nedan ges en översättning till svenska:

Uttalande om framstegen mot ett upphävande av systemet med öppna dörrar

2023-03-03 (J Nej. Publicerad 2023-1324)

1. Inledning

Klimat-, energi- och försörjningsministern har bett den danska Energistyrelsen om en redogörelse för den process som ledde till att den danska Energistyrelsen avbröt behandlingen av alla pågående projekt inom ramen för den öppna dörrens system onsdagen den 1 februari 2023. Handläggningen av ärendet avbröts till följd av att ministeriet för klimat, energi och allmännyttiga tjänster, i dialog med sekretariatet för statligt stöd, bedömde att det kunde strida mot EU-rätten att bevilja tillstånd för projekt för havsbaserad vindkraft och andra projekt för förnybar energi inom ramen för systemet med öppna dörrar.

Syftet med denna rapport är att beskriva processen från en analys av den öppna dörrens system den 18 mars 2021 till dess att handläggningen av ärenden inom ramen för den öppna dörren avbröts den 1 februari 2023 och därefter kommunicerades offentligt den 6 februari 2023. Rapporten inleds med analysen av den öppna dörrens system av den 18 mars 2021, eftersom analysen utgjorde en central del av det professionella beslutsunderlaget för den politiska överenskommelsen om anpassning av systemet, som antogs i juni 2021 och genomfördes genom lag under första halvåret 2022.

2. Bakgrund**2.1 Beskrivning av systemet med öppen dörr**

I Danmark kan anläggningar för förnybar energi installeras till havs på två sätt: genom offentliga upphandlingar eller genom systemet med öppna dörrar.

Enligt systemet med öppna dörrar ansöker en installatör om tillstånd att bygga en anläggning för förnybar energi med en självvald kapacitet, storlek och plats, på eget initiativ och på egen risk. Upplägget bär alla kostnader och skördar samtidigt eventuella vinster. Sedan den 1 juli 2022 måste anläggningar för förnybar energi placeras inom 15 km från kusten.

Innan en anläggning för förnybar energi kan etableras och tas i drift måste tre tillstånd erhållas: ett förstudietillstånd, ett etableringstillstånd och ett elproduktionstillstånd. För detta ska det sökta området planläggas eller planeras för förnybar energi i havsplanen 1 via en havsplaneringskomplettering.

Tillstånd att genomföra genomförbarhetsstudier av ett område med öppen dörr beviljas enligt först till kvarn-principen.

Open Door Scheme inrättades 1999 och var till exempel avsett för små projekt och kustprojekt som inte ingår i det centrala anbudsförfarandet *eller* projekt som bygger på upptäckten av nya områden som inte ingår i den centrala anbudsrundan.² Syftet med stödordningen var bland annat att stödja marknadsutvecklingen för att främja utbyggnaden av förnybar energi.

Sedan Open Door-systemet inrättades 1999 och fram till 2010 har sex³ havsbaserade vindkraftparker byggts inom ramen för systemet. Dessutom har ett antal vågkraftverk testats inom ramen för systemet. Totalt bidrar de havsbaserade vindkraftparkerna med cirka 120 MW (0,12 GW). Projekten varierar i storlek från 7,6 MW - 40 MW och är belägna 0 - 3 km från kusten.

I dag finns det ett betydligt större intresse från nominatörer att använda den öppna dörrens system än vad som har funnits historiskt (se tabell 1). Den 1 februari 2023, när handläggningen av ärendet avbröts, fanns det 27 ansökningar om genomförbarhetsstudier inom ramen för den öppna dörrens system som var under behandling vid Energistyrelsen, fyra projekt som genomgick genomförbarhetsstudier och två projekt som har fått etableringstillstånd i oktober 2022 respektive november 2022. 10 av projekten har en kapacitet på mer än 1 GW. Sedan april 2022 har Energistyrelsen dessutom i flera fall tagit emot ansökningar om förstudietillstånd från olika installatörer för samma område, så att principen "först till kvarn" har tillämpats för första gången sedan den infördes 2008.⁴ plats

¹ Havsplanen är en helhetsplanering för hela det danska havsområdet. ² De särskilda anmärkningarna avseende artikel 14 i lag nr 375 av den 2 juni 1999

³ Rønland (17,2 MW – 2003), Samsø (23 MW, 2003), Avedøre Holme (10,8 MW – 2009/2010), Frederikshavn (7,6 MW – 2003), Sprogø (21 MW, 2009) och på Middelgrunden (40 MW, 2000).

⁴ Se lag nr 503 av den 17 juni 2008.

Tabell 1: Ansökningar om undersökningstillstånd inom ramen för systemet med öppna dörrar som inkommit sedan 2010

2010 Lillebælt Syd Inlämnad genomförbarhetsrapport december 2022.
Rønland Vägran att genomföra en genomförbarhetsstudie på grund av bristande framsteg.
Mejl Flak Ansökan dras tillbaka november 2021
2011 Nordre Flint Förstudier inleds
2012 Jammerland Bay Håller på att genomföra genomförbarhetsstudier
Omø Håller på att förstudera
2013-15 0
2016 Aflandshage Etableringstillstånd beviljat november 2022
2017 Frederikshavn Etableringstillstånd beviljat oktober 2022
2018 Jyske Rev 2 Avslogs på grund av reservationer i delstatsområdet
Jyske Rev 4 Avslogs på grund av reservationer i delstatsområdet
Ny vindkraftspark område 1-4 avslogs på grund av statliga markreservationer
Fanøbukten avslogs på grund av statliga markreservationer
Ny vindkraftspark område 2 avböjs på grund av statliga markreserveringar
2019 Gulstav Sökanden har dragit tillbaka sin ansökan på grund av statliga markreservationer maj 2019.
Moselgrund En uppdaterad ansökan skickades aldrig.
Treå bruk Begagnad ansökan dras tillbaka januari 2022
Kadett Banke i väntan på undersökningstillstånd. Uppdaterad ansökan 2022.
Paludan Flak Väntar på undersökningstillstånd. Uppdaterad ansökan 2022.
2020 Christiansø Dras tillbaka från januari 2021
2021 0
2022 53* Väntar på undersökningstillstånd
2023 1 * Väntar på förstudietillstånd

* Se bilaga 1.

Anm.: Under perioden 2010–2014 inkom fler ansökningar än vad som angivits, men dessa

ansökningar lämnades in med mycket lite information om projekten och offentliggjordes inte fullständigt. Inga ytterligare uppgifter har därefter lämnats och har därför inte behandlats vidare.

3. Justering av systemet med öppna dörrar 3.1 Analys av systemet med öppna dörrar den 18 mars 2021

Som en uppföljning av energiavtalet av den 29 juni 2018 offentliggjorde Energimyndigheten den 18 mars 2021 en analys av systemet med öppna dörrar⁵. Syftet med analysen var att undersöka stödordningen mot bakgrund av marknadsutvecklingen sedan 1999.

I analysen identifierades ett antal utmaningar för systemet, bland annat en trend mot ansökningar för större projekt längre från kusten, större komplikationer av nätplanering på mark- och markanvändningsplanering till havs, medborgarnas motstånd och avsaknaden av möjlighet till intäkter för staten.

Sammantaget bedömdes det att systemet inte var uppdaterat, bland annat på grund av utvecklingen av teknik för havsbaserad vindkraft sedan systemet inrättades, bland annat på grund av att priset på havsbaserad vindkraft hade sjunkit betydligt och att havsbaserad vindkraft var helt eller nära konkurrenskraftig i förhållande till andra energiformer. I analysen föreslogs att systemet antingen skulle stängas eller att det skulle anpassas för att bättre stödja

⁵ Analys av systemet med öppna dörrar

https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/analyse_af_aaben_doer-ordningen.pdf

samtidigt som man tar itu med systemets utmaningar. I analysen rekommenderades en anpassning av systemet för att ta hänsyn till bland annat lokalt stöd och möjligheten att inrätta mindre, icke-kommersiella projekt för teknisk utveckling.

3.2 Politisk överenskommelse av den 2 juni 2021 om anpassning av systemet med öppna dörrar för anläggningar för förnybar energi till havs och genomförande

Den 2 juni 2021 ingick den dåvarande regeringen (Socialdemokraterna) en politisk överenskommelse med Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikal Vänster, Rödgrön Allians, Konservativa Folkeparti, Liberala alliansen och Alternativet om att justera systemet. De viktigaste justeringarna var att införa en avståndsgräns så att havsbaserade vindkraftsparker endast kunde byggas inom 15 km från kusten, att ändra kommunernas rätt att göra invändningar mot vetorätt och att göra systemet teknikneutralt. Cirkeln informerades inte om potentiella utmaningar i EU-lagstiftningen, eftersom dessa inte hade identifierats vid den tidpunkten (juni 2021).

Som en uppföljning av den politiska överenskommelsen om att anpassa systemet med öppna dörrar lade den dåvarande ministern för klimat, energi och allmännyttiga tjänster fram ett förslag till lag om ändring av lagen om främjande av förnybar energi, inklusive anpassning av ramen för etablering av anläggningar för förnybar energi till havs utanför anbudsförfaranden (systemet med öppna dörrar) till det danska folketinget.

Inför presentationen av lagförslaget bedömde klimat-, energi- och försörjningsdepartementet att det specifika lagförslaget inte innehöll EU-rättsliga aspekter, vilket också framgår av propositionen. Det är varje EU-lands ansvar att se till att EU-lagstiftningen följs. Bedömningen gjordes som en del av det allmänna lagstiftningsarbetet inför framläggandet. I samband med lagstiftningsberedningen gjorde Energistyrelsen en bedömning av konsekvenserna av lagförslaget, inklusive förhållandet till reglerna om statligt stöd, av justeringen av systemet med öppna dörrar och inte systemet i sin helhet.

Lagstiftningsprocessen var följande: den lades fram den 23 februari 2022, första behandlingen den 16 mars 2022, andra behandlingen den 15 maj 2022 och tredje behandlingen och antagande den 19 maj 2022. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2022.

Under perioden från den 4 april 2022 till och med den 19 maj 2022, dvs. mellan första behandlingen och antagandet av lagförslaget, mottog Energistyrelsen 14 ansökningar inom ramen för systemet med öppna dörrar. I samband med lagstiftningsarbetet skickade ministern för klimat, energi och allmännyttiga tjänster en skrivelse till utskottet för klimat, energi och allmännyttiga tjänster den 17 maj 2022 och informerade dem om att 12 nya ansökningar hade mottagits inom ramen för systemet med öppna dörrar under den senaste månaden.

4. Anbudsförfarandet för Thor Offshore Wind Farm

Anbudsförfarandet för den havsbaserade vindkraftsparken Thor beslutades i december 2021, dvs. efter ingåendet av den politiska överenskommelsen om justeringen av systemet med öppna dörrar, men innan överenskommelsen genomfördes med lagstiftningsförslag, se ovan.

I anbudsbeslutet för den havsbaserade vindkraftsparken Thor i december 2021 var fem aktörer villiga att betala 2,8 miljarder danska kronor för att etablera den havsbaserade vindkraftsparken. Thor Offshore Wind Farm blev därmed den första anbudsparken i Danmark som kunde byggas utan subventioner och som förväntas resultera i en betalning till staten. Thor Offshore Wind Farm hade ett optimalt läge i förhållande till vind- och bottenförhållanden och var den första upphandlingen i Danmark på ett antal år, vilket kan ha påverkat det stora intresset för att lämna anbud på projektet.

5. Klimatavtal om grön el och värme 25 juni 2022

Den 25 juni 2022 ingick regeringen (Socialdemokraterna), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikal Venster, Rødgrønne alliansen, Høyre Folkeparti, Dansk Folkeparti, Liberala alliansen, Alternativet och Kristendemokraterna ett klimatavtal om grön el och uppvärmning.

I avtalet stod det bland annat att "parterna i avtalet vill utnyttja den fulla potentialen för havsbaserad vindkraft" och att "Danmark måste ta sig an uppgiften på ett sätt som kombinerar massiv grön omställning med gott affärsmannaskap. Danmarks havsområden och havsbaserade vindkraftsresurser ska bidra till framtidens välfärd och välbefinnande, och att Danmark uppnår största möjliga inkomst och vinst för det danska samhället, medborgare och företag med respekt för naturen och den biologiska mångfalden."

6. Framsteg under 2022 när det gäller tillfälligt upphävande

6.1 Beskrivning av handläggningen av nya ansökningar och etableringstillstånd samt ärenden av särskild betydelse för handläggningen av ärendet

Rättslig grund och steg i ärendehantering

Genomförbarhetsstudier och efterföljande användning av energi anmäls i enlighet med lagen om förnybar energi.⁶ Tillstånd för genomförbarhetsstudier beviljas med stöd av artikel 23.4 i lagen om förnybar energi, se artikel 22, av ministern för klimat, energi och allmännyttiga tjänster på grundval av en bedömning av sökandens ekonomiska och tekniska kapacitet och områdets relevans för energianvändningen i förhållande till det aktuella projektet. När det gäller villkoret om områdets relevans för energianvändningen grundar det sig på en konkret bedömning av olika aspekter, bland annat väsentliga miljö-, säkerhets-, försvars- och katastrofärendamål, sjöfart, luftfart, fiske, större infrastrukturprojekt samt övergripande planering och socioekonomiska förhållanden.

⁶ Dekret nr 1791 av den 2 september 2021.

De viktigaste stegen i Energistyrelsens handläggning av en ansökan om förstudietillstånd är följande:

- När Energistyrelsen tar emot en ansökan granskas ansökan för att bedöma om ansökan är helt utlämnad.

- När ansökan är fullt informerad skickas den på samråd för att klargöra om det finns andra markintressen i området som kan försvåra genomförbarhetsstudierna och på sikt etableringen av projektet. Remissinstanser är berörda kommuner och myndigheter med intresse av verksamhet till sjöss.
- Energistyrelsen bedömer om genomförbarhetsstudierna kommer att påverka internationella naturskyddsområden och vissa skyddade djurarter på ett betydande sätt.
- Baserat på samråd och uppföljande dialog med andra myndigheter och kandidater utarbetar Energistyrelsen en professionell rekommendation till klimat-, energi- och försörjningsministern, som beslutar om ett förstudietillstånd kan beviljas.

Många nya ansökningar och behandlingen av dem

Före den 4 april 2022 hade Energistyrelsen två pågående ansökningar om förstudietillstånd. Från den 4 april 2022 till den 1 februari 2023 mottog Energistyrelsen 54 nya ansökningar om tillstånd för genomförbarhetsstudier inom ramen för systemet med öppna dörrar, se bilaga 1. Av dessa applikationer är:

- 44 mottagna mellan den 4 april och den 30 juni 2022 (enligt regler som var i kraft till och med den 1 juli 2022).
- 10 mottagna under perioden 1 juli 2022 – 6 februari 2023 (enligt nuvarande regler).
- 17 har sedan dess dragits tillbaka, varav 16 på grund av överlappningar med statliga markreservationer för upphandlingar.
- 12 överlappar med andra ansökningar och står därför i kö.

När Energistyrelsen beslutade att avbryta handläggningen av ärendet den 1 februari 2023 fanns det alltså 27 ansökningar om förundersökningstillstånd inom ramen för Energimyndighetens handläggning, exklusive ansökningar som är "i linje" eller som hade återkallats.

Eftersom Energistyrelsen bedömde att de inkomna ansökningarna var fullt informerade lämnades de kontinuerligt in för offentligt samråd under perioden maj–november 2022, med en starttid på fyra veckor. Fem ansökningar inkom i december 2022-januari 2023 och har inte lämnats in för samråd.

Samrådet med den offentliga sektorn genomförs dels för att kommunerna ska kunna utöva sin rätt att göra invändningar eller lägga in sitt veto, dels för att få bidrag till klargörandet av om det finns hänsyn till miljö-, säkerhets-, försvars- och beredskapsändamål, sjöfart, luftfart, fiske, större infrastrukturprojekt och övergripande planering och socioekonomiska förhållanden etc., som kan hindra området från att vara relevant för energianvändning i förhållande till det specifika projektet.

På grund av det stora antalet ansökningar uppmanade Energistyrelsen i början av september 2022 alla parter i samrådet att i sina remissvar beakta eventuella kumulativa effekter som är av betydelse för ovanstående överväganden. Det innebär att myndigheterna ombads att ta hänsyn till projektens samlade effekt på myndighetens uppdrag. I detta sammanhang bör det noteras att den stora majoriteten av de aktiva ansökningarna lämnades in i områden som inte var planlagda för förnybar energi i havsplanen och därför inte hade inkluderats i den strategiska miljöbedömningen i havsplanen som var i kraft vid den tidpunkten. Tillstånd för genomförande av projekten förutsätter således också att de områden som söks i havsplanen bifogas, eventuellt genom ett tillägg till havsplaneringen.

Som en uppföljning av de enskilda samråden har Energistyrelsen under hösten och vintern 2022/2023 beaktat de inkomna remissvaren, upprättat samrådsanteckningar, fört dialog med nominerare och berörda myndigheter om olika remissvar för att informera ärendena och för att ta fram professionella rekommendationer som underlag för beslut om att bevilja förstudietillstånd. I processen pekade flera myndigheter på potentiella utmaningar i förhållande till bland annat sjöfart, försvar och natur vid

etablering av havsbaserad vindkraft i många av de sökta områdena. Till exempel mottogs ytterligare bedömningar i samband med flera av de ursprungliga samrådssvaren, bland annat från

- Söfartsstyrelsen, som den 18 november och den 9 december 2022 lämnade kompletterande remissvar, där Söfartsstyrelsen pekade på potentiella utmaningar av varierande karaktär vid etablering av havsbaserad vindkraft i 11 av 19 områden.
- Den 21 december 2022 lämnade försvarsministeriets fastighetsbyrå in remissvar på 4 ansökningar där det behövdes förtydliganden om huruvida projekten kunde samexistera med försvarsintressen.
- Den 6 januari 2023 lämnade Miljöstyrelsen in professionella uppmärksamhetspunkter till 19 projekt baserat på projektens lokalisering i nära anslutning till kända naturintressen, särskilt när det gäller danska miljöstyrelsen. Natura 2000 och fågelskydd.

Först till kvarn-principen

I ett antal fall mottogs ansökningar mellan april 2022 och juni 2022 från olika nominerade för samma område, och det var därför nödvändigt att förklara principen "först till kvarn" i den öppna dörrrens system för dessa sökande. Detta skedde för första gången den 7 april 2022, då Energistyrelsen den 4 april 2022 mottog en ansökan om förstudietillstånd för ett område där en ansökan tidigare hade inkommit från ett annat företag. Den 8 april 2022 förklarade Energistyrelsen principen "först till kvarn" för dessa sökande.

Reservationer för delstatsområden

Den 20 juni 2022 stod det klart att ansökningar hade inkommit inom sju olika områden, som helt eller delvis var belägna på områden som reserverats för statlig upphandling, jfr 22 § 3 mom. i lagen om förnybar energi.⁷ Följden av en områdesreservation är att det inte är möjligt att ansöka om undersökningstillstånd inom ramen för systemet med öppna dörrar för det aktuella området, vilket innebär att en ansökan om ett sådant område ska avslås. Den 22 juni 2022 kontaktade Energistyrelsen de berörda sökandena och publicerade en nyhet på myndighetens webbplats den 24 juni 2022. Detta ledde till att sammanlagt 16 ansökningar senare drogs tillbaka av de sökande.

Applikationer över 1 GW

Den 8, 13, 14, 22, 23 och 24 juni 2022 mottog Energistyrelsen åtta ansökningar i områden mer än 20 km från kusten, var och en med en kapacitet på mer än 1 GW. Projekten var okonventionella i ett öppet dörr-sammanhang på grund av den stora kapaciteten och läget mer än 20 km från kusten. Efter att ha försäkrat sig om att ansökningarna var fullständigt informerade ansåg Energistyrelsen att det var nödvändigt att klargöra om det fanns en rättslig grund för att behandla ansökningarna enligt de regler för systemet med öppna dörrar som gällde vid den tidpunkten, eller om ansökningarna inte omfattades av syftet med systemet.⁸ Bedömningen utarbetades av Energistyrelsen i augusti 2022 på grundval av diskussion med Attorney General. I detta sammanhang drogs slutsatsen att ansökningarna omfattades av reglerna för den öppna dörrrens system som gällde vid den tidpunkten. Energistyrelsen lämnade sedan in ansökningarna för offentligt samråd den 31 augusti 2022.^{nionde}

Relevansvärderingen

Parallellt med genomförandet av samråden med den offentliga sektorn samt väsentlighetsbedömningarna och den övriga handläggningen av ansökningarna hade Energistyrelsen, som en del av relevansbedömningen, jfr § 22.7 i lagen om förnybar energi, undersökt nätkapaciteten, inklusive behovet av nätutbyggnad. Samtidigt granskades ramen för bedömningen av relevans, bland annat när det gäller att inkludera mer allmänna planeringsöverväganden för den övergripande utvecklingen av havsbaserade vindkraftverk i bedömningen.

Havsplanen

Dessutom förde Energistyrelsen en dialog med Søfartsstyrelsen om processen för att få kompletteringar av havsplaneringen för de öppna dörrar-projekten. Detta beror på att 24 av de totalt 27

⁷ Information om områdesreservationer finns på Energistyrelsens webbplats och finns även i Danmarks havsplan (havplan.dk).

⁸ <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/status-for-energistyrelsens-behandling-af-de-senest-mottagna-ansokninger-om-etablering-av-havsbaseade-vindkraftsparker-med-oppen-dorr?publisherId=13560344&releasId=13654974>

⁹ <https://ens.dk/presse/energistyrelsen-sender-seks-ansoegninger-om> - Förundersökningstillstånd inom öppen dörr

dörrar ligger utanför områden som är planlagda för förnybar energi i havsplanen.¹⁰ I december 2022 sammankallade ministeriet för industri, näringsliv och finans interministeriella diskussioner om havsplanen, bland annat för att diskutera hanteringen av projekt med öppna dörrar. Under detta överinseende uppmanades berörda ministerier att bedöma konsekvenserna för de enskilda ansvarsområdena genom att klassificera de tillämpade öppna dörr-projekten för förnybar energi i havsplanen.

Ansökningar om etableringstillstånd

Utöver ansökningarna om förstudietillstånd godkände Energistyrelsen under sommaren och hösten 2022 två miljökonsekvensbeskrivningar för Aflandshage och Frederikshavn Offshore Wind Farm och beviljade bygglov för de två projekten.

6.2 Analys och regeringscase

Som ett resultat av det stora intresset för open door-systemet under 2022 och som en uppföljning av intentionerna i klimatavtalet av den 25 juni 2022 bad klimat-, energi- och försörjningsministeriet den danska Energistyrelsen att utarbeta en analys av möjligheterna att införa en möjlig betalningsmodell för havsområden, som skulle kunna användas för open door-projekt om det fanns en politisk önskan att göra det. Dessutom ombads Energistyrelsen att bedöma möjligheterna att införa andra krav på t.ex. hållbarhet, sociala klausuler etc. i tillstånden för att likställa projekt med öppna dörrar med anbud, om det fanns en politisk vilja att göra det.

Det var under arbetet med att analysera genomförbarheten av att införa en möjlig betalningsmodell som frågor väcktes om den öppna dörrs förenlighet med EU:s regler om statligt stöd. Under perioden mellan analysen av den 18 mars 2021 om öppna dörrar och detta analysarbete hade Energistyrelsen inte ansett det relevant att bedöma open door-systemet som helhet i förhållande till EU-lagstiftningen, inklusive lagstiftningen om statligt stöd.

Beskrivningen nedan är en sammanfattning av viktiga faktorer som har påverkat den process som ledde fram till att förfarandet inom ramen för systemet med öppna dörrar avbröts.

Under perioden augusti 2022 till november 2022 hölls flera möten mellan klimat-, energi- och försörjningsministeriet, Energistyrelsen och Riksåklagaren för att belysa möjligheterna att införa en betalningsmodell för havsområden och införa ett antal andra krav i samband med projekt med öppna dörrar. Frågor om anbudsskyldighet behandlades,

¹⁰ Statliga och kommunala myndigheter får i regel inte i enlighet med annan lagstiftning anta planer för eller bevilja tillstånd m.m. för anläggningar eller markanvändning som strider mot havsplanen eller mot ett förslag till havsplan eller ändringar av havsplanen som offentliggjorts av närings- och finansministern, jfr 14 § 1 mom. i havsplaneringslagen.

Frågor om eventuellt statligt stöd i samband med stödordningen togs dock inte upp under diskussionerna.

Under hösten 2022 framkom det i media att flera aktörer i branschen var villiga att betala till staten för att etablera havsbaserad vindkraft inom ramen för open door-systemet.

På grundval av ett utkast till promemoria från Justitiekanslern kom Energistyrelsen i slutet av oktober 2022 fram till att det skulle vara juridiskt möjligt att införa avgifter för användning av havsområdet och andra krav, och att detta skulle kräva en lagändring. Justitiekanslern lämnade i början av november in en slutlig promemoria om införandet av en betalningsmodell för havsområden inom ramen för den öppna dörrens system till Energistyrelsen, varefter Energistyrelsen informerade klimat-, energi- och försörjningsdepartementet om bedömningen. Klimat-, energi- och försörjningsministeriet bad den danska Energistyrelsen att påbörja arbetet med att utveckla en specifik betalningsmodell.

I början av november hölls ett interministermöte i Klimat-, energi- och försörjningsdepartementet, där det beslutades att ett interministeriellt arbete skulle inledas i syfte att bland annat utveckla möjliga betalningsmodeller för projekt med öppna dörrar.

Med bidrag från ministeriet för industri, näringsliv och finans utarbetade ministeriet för skatter, finanser och rättsliga frågor sedan en översikt över kvarstående frågor i samband med arbetet med att införa betalningsmodeller inom ramen för systemet med öppna dörrar. En av de kvarstående frågorna var att undersöka ett eventuellt problem med statligt stöd i samband med utebliven betalning av koncessioner inom ramen för det nuvarande systemet med öppna dörrar.

I mitten av november bad klimat-, energi- och försörjningsministeriet den danska Energistyrelsen att svara på ett antal frågor om den öppna dörrens system, bland annat om den öppna dörrens system vid den tidpunkten omfattade statligt stöd. Energistyrelsen har påbörjat arbetet med en bedömning av statligt stöd till den öppna dörren.

Som ett led i arbetet med att förtydliga beslutsunderlagen om införande av nya krav, inklusive betalningskrav, skickades utkast till förelägganden löpande mellan klimat-, energi- och försörjningsministeriet, Energistyrelsen, justitieministeriet, närings- och finansministeriet, skatteministeriet och finansministeriet under den följande perioden och fram till mitten av december.

I början av december 2022 skickade Energistyrelsen ett utkast till promemoria om bedömning av statligt stöd till den öppna dörrens system och införandet av betalning till ministeriet för klimat, energi och allmännyttiga tjänster. Utkastet till promemoria innehöll Energistyrelsens

Överväganden om statligt stöd i förhållande till möjligheten enligt lagen om förnybar energi att tillåta etablering av havsbaserade vindkraftsparker genom förfarandet med öppna dörrar, samt huruvida ett eventuellt framtida införande av en betalningsmodell för havsområdet skulle kunna påverka bedömningen av statligt stöd. I utkastet till promemoria drog Energistyrelsen slutsatsen att beviljandet av tillstånd för fri etablering inom ramen för systemet med öppna dörrar vid första anblicken inte utgjorde statligt stöd.

Energistyrelsen framhöll bland annat att staten i allmänhet inte kräver betalning eller hyra i samband med att företag upplåter sälland eller havsbotten och att fritt tillträde till havsbotten för parker med öppen dörr därför inte utgör ett avstående från statliga medel i den mening som avses i lagstiftningen om statligt stöd. I ett annat fall hade Europeiska kommissionen kommit fram till att det inte förekom något statligt stöd i samband med tilldelningen av havsområden till Fehmarn Bält-projektet utan kostnad. Sekretariatet för statligt stöd deltog då regelbundet i arbetet.

Näringsdepartementet rekommenderade att Energistyrelsens bedömning av statligt stöd skulle diskuteras ytterligare i kommittén för statligt stöd.

Under perioden mitten av slutet av december 2022 hölls ett antal interministeriella möten och en dialog mellan ministerierna ägde rum. Huvudämnet för mötena var beredning av ett beslutsunderlag för ett eventuellt införande av en betalningsmodell, och som en del av detta diskuterades principen först till kvarn och andra aspekter av statsstödslagstiftningen.

Näringsdepartementet, skatteministeriet och finansministeriet angav att bedömningen av statligt stöd endast skulle lämnas in till kommittén för statligt stöd när det fanns en betalningsmodell som kommittén kunde avse. Näringsdepartementet, inklusive sekretariatet för statligt stöd, samt skatteministeriet och finansministeriet påpekade att EU-kommissionen bör kontaktas på grund av risken för att den öppna dörrens system innebär statligt stöd, bland annat mot bakgrund av marknadsutvecklingen och principen "först till kvarn". Det diskuterades när det var relevant att involvera Europeiska kommissionen. Det beslutades att en omfattande not om de olika aspekterna av lagstiftningen om statligt stöd skulle utarbetas inför ett eventuellt överlämnande till kommittén för statligt stöd.

I början av januari påpekade sekretariatet för statligt stöd vid ett interministeriellt möte att de rättsliga aspekterna av statligt stöd diskuterades med kommissionen mer allmänt så snart som möjligt, och att det i så fall inte var relevant att diskutera detta i kommittén för statligt stöd före denna diskussion med Europeiska kommissionen.

Fredagen den 20 januari 2023: Förberedande gröna kommittén diskuterade den öppna dörren. I diskussionsmaterialet rekommenderades att kontakt skulle tas med Europeiska kommissionen. Det fanns vid den tidpunkten ingen konsoliderad bedömning av huruvida den nuvarande stödordningen omfattade statligt stöd, men det diskuterades i vilken

I vilken utsträckning eventuella problem med lagstiftningen om statligt stöd skulle kunna mildras genom införandet av en betalningsmodell. Frågan om att införa betalningsmodeller eller liknande diskuterades aldrig i Kommittén för grön omställning eller andra statliga kommittéer.

Måndagen den 23 januari 2023: Ministermöte, bland annat med företrädare för sekretariatet för statligt stöd, om den öppna dörren. Man enades om att informellt vända sig till Europeiska kommissionen för att klargöra en specifik rättslig fråga om stimulanseffekt i samband med införandet av en eventuell betalningsmodell. Samtidigt beslutade man att beskriva det nuvarande systemet och tillståndsförfarandet relativt detaljerat, inklusive principen om först till kvarn, i ett meddelande till Europeiska kommissionen, så att kommissionen informerades om systemet med öppna dörrar i den nuvarande marknadssituationen.

Onsdagen den 25 januari 2023: Ministeriet för klimat, energi och allmännyttiga tjänster och ministeriet för industri, näringsliv och finans skickade ett meddelande till EU-kommissionen med en begäran om ett informellt möte så snart som möjligt för att diskutera frågan om en framtida betalningsmodell.

Fredagen den 27 januari 2023: Justitieministeriet informerade de övriga ministerierna om att det enligt dess mening var avgörande för ärendet att klargöra om den öppna dörrens system är förenligt med reglerna om statligt stöd. Detta ledde till en överenskommelse mellan ministerierna om att diskutera frågan om huruvida den öppna dörrens system var förenligt med EU:s regler om statligt stöd med Europeiska kommissionen vid dess kommande möte den 30 januari 2023.

Måndag 30 januari 2023: Klimat-, energi- och försörjningsministeriet, Energistyrelsen och näringsministeriet höll ett informellt möte med EU-kommissionen, GD Konkurrens, där frågan om eventuella frågor om statligt stöd i samband med den öppna dörren diskuterades, inklusive tillämpningen av principen "först till kvarn". Den ursprungliga bedömningen var att systemet, särskilt principen "först till kvarn" i kombination med marknadsutvecklingen, kunde strida mot EU-lagstiftningen.

Samma dag informerades ministern för första gången om dialogen med EU-kommissionen och farhågorna om att det fanns en betydande risk för att det skulle strida mot EU-rätten att bevilja tillstånd på grundval av systemet med öppna dörrar.

Tisdagen den 31 januari 2023: Ministermöte, bland annat med företrädare för sekretariatet för statligt stöd, om mötet med EU-kommissionen. Uppföljningen diskuterades i syfte att stämma av det som diskuterades vid mötet med kommissionen dagen innan, den fortsatta processen och eventuella offentliga tillkännagivanden.

Onsdagen den 1 februari 2023: Ministermöte där grunden för avstängning diskuterades. Bland annat diskuterades om det fanns behov av att trycktesta bedömningen ytterligare. Det ansågs att det fanns en betydande risk för att beviljandet av tillstånd inom ramen för systemet med öppna dörrar skulle kunna utgöra olagligt statligt stöd. På grundval av detta ansågs det att tillstånd inom ramen för systemet med öppna dörrar inte kunde beviljas förrän dessa tvivel hade undanröjts. Man kom överens om att sökandena skulle underrättas inom en mycket kort tidsperiod så att de kunde försvara sina intressen.

Mot denna bakgrund beslutade Energistyrelsen att omedelbart avbryta handläggningen av ärendet.

Klimat-, energi- och försörjningsministern informerades av klimat-, energi- och försörjningsministeriet om att den danska Energistyrelsen hade avbrutit handläggningen av ärendet och att upphävandet var ett administrativt beslut. Beslutet baserades på bedömningen att det fanns en betydande risk för att systemet med öppna dörrar skulle kunna strida mot EU-rätten och att inga beslut kunde fattas förrän detta var klarlagt. Det bör i detta sammanhang påpekas att om beslut som fattas av Energistyrelsen eller av ministern för klimat, energi och allmännyttiga tjänster på rekommendation av Energistyrelsen senare visar sig strida mot reglerna om statligt stöd, riskerar sökandena att bli tvungna att betala tillbaka stödet till staten.

Söndagen den 5 februari 2023: Ministern för klimat, energi och allmännyttiga tjänster informerade EU:s konkurrenskommissionär Margrethe Vestager om att handläggningen av ärenden inom ramen för systemet med öppna dörrar hade avbrutits.

Måndagen den 6 februari 2023: Ministern för klimat, energi och allmännyttiga tjänster informerade den förlikningsgrupp som stod bakom överenskommelsen om anpassning av systemet med öppna dörrar för anläggningar för förnybar energi till havs av den 2 juni 2021 om att det kan strida mot EU-rätten att bevilja tillstånd på grundval av systemet med öppna dörrar och att den danska energimyndigheten därför hade avbrutit handläggningen av ärendet. Därefter informerades exploatörer, myndigheter, branschorganisationer och allmänheten.