

2023-07-27
KN2023/01037

Klimat- och näringslivsdepartementet

Vattenfall Stora Middelgrund Vind AB
c/o advokaterna Mikael Berglund och
Emma Lund
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB

mikael.berglund@froberg-lundholm.se
emma.lund@froberg-lundholm.se

Ansökan om ändring av tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon för vindkraftsparken Stora Middelgrund

Regeringens beslut

Regeringen avslår Vattenfall Stora Middelgrund Vind AB:s ansökan om ändring av tillstånd meddelat den 22 maj 2008 i ärende M2006/02007 enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon avseende uppförande och drift av en vindkraftspark på Stora Middelgrund.

Regeringen godkänner miljökonsekvensbeskrivningen.

Ärendet

Tidigare prövning

Regeringen meddelade den 22 maj 2008 tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon att inom ett område vid Stora Middelgrund i Kattegatt uppföra och driva en gruppstation för vindkraft med högst 108 vindkraftverk med tillhörande transformatorstationer, omriktaranläggningar och tre mätmaster samt därmed sammanhängande anläggningar och installationer (dnr M2006/02007). De anläggnings- och byggnadsåtgärder som krävdes för verksamheten skulle ha vidtagits senast den 1 september 2014. Av beslutet framgår att tillståndet förfaller beträffande den del av verksamheten för vilken sådana åtgärder inte har vidtagits vid denna tidpunkt.

Regeringen beslutade den 11 september 2014 att ändra det tidigare beslutet på så sätt att de anläggnings- och byggnadsåtgärder som krävs för verksamheten skulle ha vidtagits senast den 1 september 2020 (dnr M2013/02519).

Ansökan

Vattenfall Stora Middelgrund Vind AB (i det följande Vattenfall, bolaget eller sökanden, med tidigare firma Universal Wind Offshore AB) yrkar att regeringen, med ändring av regeringens beslut den 22 maj 2008 (dnr M2006/02007) respektive den 11 september 2014 (dnr M2013/02519), på det sätt som anges i ansökan jämte bilagor samt i övrigt anges under kommande handläggning av ansökan

1. justerar vindkraftverkens tillåtna totalhöjd till upp till 290 meter över medelvattennivån samt antalet vindkraftverk inom gruppstationen för vindkraftverk till högst 50,
2. förlänger tiden för när de byggnations- och anläggningsåtgärder som krävs för verksamheten ska ha vidtagits till sju år efter det att för projektet erforderliga tillstånd meddelats, och
3. förlänger tillståndets giltighetstid till 40 år från den dag verksamhetsutövaren anmäler till Länsstyrelsen i Hallands län att verksamheten eller delar av denna tagits i drift.

Vattenfall hemställer att regeringen justerar tillståndets villkor enligt förslag efter slutlig justering i enlighet med vad som framgår av bilaga G till ingivet yttrande till regeringen den 23 december 2022.

Beskrivning av verksamheten

Av sökandens beskrivning av verksamheten framgår bl.a. följande.

Vattenfalls ansökan avser ändring av tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon avseende en höjning av totalhöjd för respektive vindkraftverk från 200 meter över havet till 290 meter över havet. Ansökan omfattar vidare en arbetstid om sju år från det att för projektet erforderliga tillstånd meddelats (dvs. tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon respektive enligt de s.k. Natura 2000-bestämmelserna) samt en giltighetstid om upp till 40 år från det att vindkraftsparken tagits i anspråk.

I tillståndet från den 22 maj 2008 har verksamhetsområdet följande koordinater i referenssystemet SWEREF 99 lat long. Området avgränsas av hörnpunkterna A–P.

	SWEREF 99 lat long	
	Latitud	Longitud
A	56 39.174	12 2.118
B	56 39.540	12 3.678
C	56 39.588	12 4.908
D	56 39.690	12 5.346
E	56 37.872	12 6.738
F	56 37.644	12 7.758
G	56 36.450	12 8.664
H	56 36.222	12 9.684
I	56 34.590	12 10.920
J	56 34.026	12 10.500
K	56 33.630	12 10.800
L	56 32.460	12 9.930
M	56 32.124	12 8.496
N	56 31.572	12 8.130
O	56 31.374	12 8.280
P	56 31.332	12 8.100

I ändringsansökan redovisas koordinaterna för verksamhetsområdet även i SWEREF 99 TM. Området avgränsas av hörnpunkterna 1–17, där koordinaterna 1 och 17 är samma punkt.

	SWEREF 99 TM	
	Öst (X)	Nord (Y)
1	318259,4845	6282678,678
2	319881,8703	6283288,683
3	321141,7101	6283324,005
4	321597,0133	6283494,111
5	322876,3803	6280063,001
6	323901,0637	6279596,454
7	324734,8333	6277343,826
8	325760,3854	6276877,749
9	326900,1147	6273799,476

10	326427,1975	6272771,365
11	326704,1252	6272024,449
12	325723,7266	6269891,709
13	324228,785	6269329,629
14	323811,0793	6268321,743
15	323949,489	6267948,197
16	323761,759	6267878,017
17	318259,4845	6282678,678

Vindkraftsprojektet Stora Middelgrund är beläget på utsjöbanken Stora Middelgrund i södra Kattegatt i den svenska ekonomiska zonen, utanför territorialgränsen. Området består av två grund, Stora Middelgrund respektive Röde bank, där Röde bank är en mindre djupt liggande bank med ett minsta djup på 22,5 meter. Stora Middelgrund är en stor utsjöbank som ligger både i svensk och dansk ekonomisk zon. Den svenska delen av Stora Middelgrund är som grundast cirka nio meter. Grunden utgörs till största delen av s.k. sublittorala sandbankar ner till cirka 30 meter bestående främst av silt, sand och grus med inslag av skal, sten och block. Områden som domineras av block och sten finns också och bildar rev. Området mellan grunden utgörs främst av mjukbottnar ner till cirka 50 meters djup.

I havsplanen anges att aktuellt projekt är beläget inom ett riksintressant område för vindbruk samt att området ligger i ett Natura 2000-område. Vindkraftsparken kommer som mest att bestå av 50 vindkraftverk med en individuell höjd om upp till 290 meter över medelvattennivån. Mellan varje vindkraftverk kommer växelströmskablar att anläggas. Vidare kommer upp till två transformatorstationer att anläggas inom parken. De individuella verkens placering inom parken är flexibel enligt meddelat tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Vindkraftverken bedöms vara i storleksklassen ca 12–18 megawatt per verk, allt beroende på hur långt den tekniska utvecklingen fortskridit vid tidpunkten för anläggandet. Vindkraftsparkens maximala yta (projektområdet) är 59,8 kvadratkilometer. Vad avser fundamentslösningar till havs finns det olika tekniska lösningar. I dagsläget dominerar s.k. monopilefundament marknaden men Vattenfall ser även över möjligheterna att använda gravitationsfundament. Teknikutvecklingen går emellertid snabbt framåt och andra typer av fundament kan vara aktuella vid anläggande.

Från början angavs att vindkraftsparken beräknas kunna producera mellan 3,0 och 3,6 terawattimmar årligen. En del av det ursprungliga verksamhetsområdet avstås enligt Vattenfall med hänvisning till försiktighetsprincipen och motsvarar en produktion av cirka 1 terawattimme. Den färdiga vindkraftsparken beräknas nu kunna producera mellan 2,5 och 3,0 terawattimmar årligen, vilket motsvarar 1,5 procent av Sveriges totala elförbrukning.

Miljökonsekvensbeskrivningen

Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår bl.a. följande.

Vindkraftsparken kommer maximalt att innefatta 50 vindkraftverk. Bolaget har under processens gång även detaljanpassat fundamentens placering inom parkområdet för att minimera påverkan på känsliga naturtyper såsom rev, vilket har lett fram till att parken kommer att bestå av upp till 50 vindkraftverk i jämförelse med de 75 verken som redovisats under samrådsfasen. Huvudalternativet består således av upp till 50 vindkraftverk med en maximal totalhöjd på 290 meter och beräknas ha en totalt installerad effekt om 600–750 megawatt. Tre olika exempellayouter (turbiner med effekten 14, 16 och 18 megawatt) har tagits fram för att ge en bild av vad de olika alternativen har för påverkan på miljön.

I processen har naturvärden inventerats och fastställts, varpå acceptabla påverkansgrader undersökts. Havsbotten inom vindkraftsparkområdet har provtagits, inventerats och naturtypskarterats. Fågelinventeringar har utförts från flyg och båt vid Stora Middelgrund och Röde bank. Flyginventeringarna omfattade också Fladen, Lilla Middelgrund, Laholmsbukten och Skäldeviken. Vad beträffar påverkan på marina däggdjur har forskare vid Århus universitet konsulterats. Därutöver har ytterligare expertbedömningar gjorts för bedömningen av påverkan på fåglar, fladdermöss, yrkes- och fritidsfiske samt kumulativ påverkan. Påverkan från planerade projektaktiviteter har bedömts främst vara kopplade till:

- Sedimentspridning och sedimentation vid installation av fundament, samt från dikning (plogning/spolning) av internkablar och exportkablar ner i havsbotten.
- Störning i form av undervattensbuller från anläggningsaktiviteter, framför allt från pålningsarbeten.

- Habitatförändringar till följd av fysiska störningar på botten där fundament och kablar placeras.
- Fysisk störning i luft från turbiner och roterande blad.

Påverkan från oplanerade projektaktiviteter är främst kopplade till möjliga fynd av konventionella och kemiska stridsmedel.

Natura 2000 och riksintressen

Det planerade projektområdet ligger i sin helhet inom Natura 2000-området Stora Middelgrund och Röde bank (SE0510186). Natura 2000-området är ca 114 kvadratkilometer till ytan, varav projektområdet upptar ca 52 procent av den totala ytan för Natura 2000-området.

Bolaget har åtagit sig att detaljanpassa fundamentens placering för att minimera/undvika påverkan på känsliga rev. Detta har genomförts genom en geografisk Naturhänsynsplan. Vindkraftverk ska placeras med s.k. micro-siting så att vindkraftfundament (inklusive erosionsskyddet runt fundamentet) inte får placeras på rev eller inom en radie av 50 meter från musselrev samt 200 meter från bubbelrev.

Med vidtagna skyddsåtgärder bedöms verksamheten sammantaget varken på egen hand, eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, leda till skada eller betydande störning på arter, naturtyper eller naturmiljön i Natura 2000-området Stora Middelgrund och Röde bank. Inte heller för närliggande Natura 2000-områden bedöms upprättandet av vindkraftsparken motverka bevarandemålen om gynnsam bevarandestatus. Verksamheten kommer därmed inte att negativt påverka förutsättningarna att bevara de skyddsvärda naturtyper och arter för vilka Natura 2000-områden pekats ut.

Identifierade riksintressen som kan påverkas av verksamheten är naturvård, friluftsliv, yrkesfiske och farleder. Den samlade bedömningen är att ingen avsevärd påverkan på riksintressena från vindkraftsparkens drift eller anläggande kommer att ske.

Sedimentsuspension och grumling

För anläggning av fundament inom vindkraftsparkområdet bedöms de moment som medför mest sedimentsuspension komma från havsbotten-

beredning, dvs. muddring för gravitationsfundament respektive borring av monopiles. I miljökonsekvensbeskrivningen redovisas det värsta scenariot för koncentrationer på 10, 20 och 100 mg/l under anläggningsfasen.

Fisk

För att undvika störning från sedimentspridning har Vattenfall åtagit sig att inte utföra fundamentalsinstallationsarbeten eller kabelnedläggning inom Natura 2000-området under perioden januari t.o.m. maj, detta för att undvika de mest kritiska lekperioderna för olika fiskarter. För att undvika störning av undervattensbuller från anläggning av fundament kommer sådana aktiviteter (inklusive pålning) inte att utföras under januari t.o.m. maj. Även denna skyddsåtgärd vidtas för att undvika de mest kritiska lekperioderna för olika fiskarter.

Tumlare

Tumlare vid området för vindkraftsparken Stora Middelgrund tillhör Bälthavspopulationen. Tumlare som tillhör Bälthavspopulationen är enligt rödlistan 2020 klassad inom kategorin Livskraftig (LC), vilket är en förbättrad status jämfört med tidigare då tumlaren klassats som Sårbar (VU). Undersökningarna visar på att Stora Middelgrund är som mest använt av tumlare under sommaren. Tre olika studier visar att tätheten av tumlare är som högst kring Stora Middelgrund under maj till augusti. Stora Middelgrund nyttjas av köns mogna honor och som födosöksområde. Utsjöbankar anses vara produktiva områden och detta tillsammans med det mindre djupet kan bidra till att området fungerar väl för honor med diande kalvar.

Undervattensbuller

Vid anläggande av Stora Middelgrund vindkraftspark kommer omfattande skyddsåtgärder att vidtas vid pålning för vindkraftsfundament ner i havsbotten. Förutom dubbla stora bubbelgardiner och Hydro Sound Damper för att begränsa ljudnivåerna (samt eventuell ytterligare teknik som är tillgänglig vid tidpunkten för anläggningsarbetena) vid pålningen kommer även åtgärder vidtas för att följa riktlinjerna från Joint Nature Conservation Committee (JNCC). JNCC:s vägledning innebär att aktiviteterna inte får störa mer än 20 procent av Natura 2000-arealen (vid pågående pålning) och inte mer än 10 procent under den relevanta anläggningsfasen.

Fåglar

Kattegatt med omgivande havsområden utgör som helhet en viktig plats för rastande och övervintrande sjöfågelarter. Enligt tidigare studier klassades en mängd större havsområden som internationellt viktiga, varav norra Kattegatt har pekats ut som ett av de tio viktigaste koncentrationsområdena för sjöfågel i Östersjön-Kattegattområdet. Tretton arter hade så pass stora bestånd att de överskred kriterierna för internationellt betydelsefulla områden, vilket innebär att mer än en procent av regionens totala bestånd finns i området. Projektområdet Stora Middelgrund ligger sydost om det identifierade viktiga området för övervintrande sjöfågel. Sammantaget dras slutsatsen i ovan nämnda rapporter att Stora Middelgrund är av mycket begränsat värde för övervintrande, sträckande och rastande sjöfågel, med undantag för sillgrissla och tordmule, som ändå förekommer i sådana antal under vinterhalvåret att den planerade vindkraftsparkens påverkan på dessa arter kan motiveras. Ingen av de två arterna är rödlistade i Sverige eller upptagna i bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Kumulativa effekter

Det finns andra befintliga och planerade projekt inom 50 km från Stora Middelgrund. Dessa är Anholt, Hesslö, Kattegatt Offshore och Kattegatt Syd/Galatea. Kumulativa effekter från vindkraftsparken bedöms framför allt uppstå under anläggningsfasen. Om anläggande av flera vindkraftsparker inträffar samtidigt i Kattegatt förväntas en kumulativ påverkan att ske vad gäller undervattensljud från pålning och eventuellt vad gäller sediment-spridning. Även ökade fartygströrelser kan öka risken för kollisioner.

Anläggning av Stora Middelgrund förväntas påbörjas 2028–2029, förutsatt att alla tillstånd finns på plats under 2024. Anläggningsprocessen förväntas ta upp till 16 månader under optimala förhållanden.

Handläggningen hos länsstyrelsen

Ansökan med miljökonsekvensbeskrivning kom in till regeringen den 30 augusti 2020. Regeringen beslutade den 17 juni 2021 att uppdraga åt Länsstyrelsen i Hallands län att bereda ärendet. Sedan länsstyrelsen begärt vissa kompletteringar kungjordes ansökan, varefter remissyttranden och yttranden inom ramen för Esbokonventionen (Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang) inkom. Vattenfall har bemött inkomna yttranden.

Remissyttranden m.m.

Yttranden har inkommit från myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda.

Försvarsmakten, Luftfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Halmstads kommun, Falkenbergs kommun, Varbergs kommun, Båstads kommun, Helsingborgs stad och Naturhistoriska riksmuseet tillstyrker eller har inga synpunkter på ansökan.

Naturvårdsverket avstyrker ansökan med hänsyn till områdets betydelse som livsmiljö för övervintrande och rastande sjöfågelbestånd samt den negativa påverkan som riskerar att uppkomma genom störningar och undanträngningseffekter samt risker för kollisioner för flera fågelarter. I nuläget har sökanden inte heller erhållit nödvändiga tillstånd enligt 7 kap. miljöbalken. Under sådana förhållanden kan enligt Naturvårdsverkets bedömning tillstånd till verksamheten inte lämnas. För det fall tillstånd trots allt skulle ges anser Naturvårdsverket att tillståndet behöver förenas med krav på uppföljning av förekomst av fladdermöss samt bemyndigande till tillsynsmyndigheten att besluta om införande av s.k. stoppreglering om uppföljningen visar att fladdermöss förekommer i antal där skyddsåtgärder kan motiveras.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) avstyrker ansökan då det saknas förutsättningar för att tillstyrka densamma. De huvudsakliga skälen till myndighetens inställning är följande. Natura 2000-prövningen av verksamheten är fortfarande pågående. Prövningen är av avgörande betydelse för prövningen av verksamheten som helhet. Frågan om tillstånd enligt Natura 2000-lagstiftningen måste vara avgjord innan en prövning av tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon görs, eller prövningarna bör åtminstone ske samtidigt. Bolaget har inte kunnat visa att den påverkan som kommer att uppkomma på tumlare inte utgör en otillåten störning. Aktuellt projektområde ligger inom ett Natura 2000-område, som potentiellt kan komma att ingå som del i de skyddade marina områden där så kallat strikt skydd inrättas och därmed bidra till att Sverige kan nå uppsatta mål inom EU:s strategi för biologisk mångfald. Det råder fortfarande oklarheter kring de beräkningar av spridning av undervattensbuller som bolaget presenterat. Då modelleringarna i bilaga D.6 till miljökonsekvensbeskrivningen är svåra att tyda har HaV lämnat uppdrag åt Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), som är myndighetens expertstöd när det gäller undervattensbuller, att granska

bilagan och lämna synpunkter kring rapportens resultat. Genomförda modelleringar har inte kunnat verifieras fullt ut av FOI. Vidare nås i modellscenariot inte det uppsatta målet kring beteendepåverkan på tumlare (högst 20 procent av arealen av Natura 2000-området Stora Middelgrund och Röde bank och det danska Natura 2000-området Store Middelgrund) trots en omfattande bullerdämpning med dagens teknik. HaV hänvisar vidare till vad myndigheten tidigare anfört gällande huruvida aktuell ansökan kan ses som en ändringsansökan eller inte. Nuvarande tillstånd löpte ut den 1 september 2020. Trots att ändringsprocessen påbörjades innan tillståndet löpte ut, saknas det i dag aktuellt tillstånd, varför en ändringsansökan av tillstånd inte borde kunna vara aktuellt.

Sveriges lantbruksuniversitet har inga synpunkter i sakfrågan men anser att den för tumlaren viktiga tidsperioden maj till augusti ska beaktas vid pålningsarbetet. En möjlig åtgärd för att ytterligare undvika negativa ljudstörningar är att undvika pålningsarbete m.m. under sommarperioden, när tätheterna av tumlare är som störst. Det saknas en komplett beskrivning, inklusive föreslagna avvägningar av hur exploitören planerar att ta hänsyn till att området under delar av året är viktigt för tumlaren och dess reproduktion (kalvning) och energibehov och vilka åtgärder som ska göras för att inte störa tumlarna under den för tumlaren viktigaste tidsperioden.

Sjöfartsverket avstyrker ansökan då det sökta området strider mot Förenta nationernas havsrättskonvention (UNCLOS) samt påtagligt skadar riksintresse kommunikationer/sjöfart. Oaktat tillkomsten av rutt S år 2020 har det funnits etablerade trafikstråk där rutt S går i dag. Enligt artiklarna 58–60 i UNCLOS får konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner med respektive säkerhetszon inte upprättas i områden (inom en exklusiv ekonomisk zon) där de kan hindra användningen av erkända farleder av väsentlig betydelse för den internationella sjöfarten, vilket utbredningen av ansökt område skulle innebära. Sökanden har genomfört analyser tillsammans med sjöfartsmyndigheterna för att studera möjligheten att flytta rutt S i syfte att möjliggöra större separation av den tänkta parken och trafiken i rutt S. Då det är en omfattande och tidskrävande process att ändra den av Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) fastställda rutten, och det inte är självklart att IMO godkänner förändringen, anser Sjöfartsverket att bedömningen måste göras på de förutsättningar som gäller i nuläget. Med nuvarande sträckning av rutt S kommer parken i konflikt med sjötrafiken.

Trafikverket hänvisar till Sjöfartsverkets yttrande.

Transportstyrelsen tillstyrker de ändringar som omfattas av ansökan men avstyrker nuvarande utbredning av vindkraftsparken då utbredningen inte möjliggör tillräckligt stort säkerhetsavstånd till sjöfarten enligt nuvarande rutt S.

Kustbevakningen ser positivt på bolagets utredning om vindkraftsparkens påverkan på möjligheterna att bedriva miljöräddning. Framkomligheten i vindkraftsparken och säkerhetsrisker klargörs på ett tydligt sätt. När det gäller föreslagna tillståndsvillkor 2, 3, 4, 9, 17 och 18 framför Kustbevakningen synpunkter utifrån myndighetens ansvar som tillsynsmyndighet samt med hänsyn till sitt verksamhetsområde.

Riksantikvarieämbetet tillstyrker ansökan förutsatt att det klargörs att kulturvärden längs kusten inte riskerar att påtagligt skadas av byggnationen samt att fornlämningsituationen utreds och det fastställs att varken stenåldersboplatser på havsbotten eller översvämmade stenålderslandskap riskerar att påtagligt skadas av den planerade vindkraftsparken.

Affärsverket svenska kraftnät hänvisar till tidigare lämnat remissvar i samrådet daterat den 20 april 2020. I yttrandet framförde Svenska kraftnät att myndigheten inte har några synpunkter på förslaget men emotser fortsatt dialog i ärendet. Svenska kraftnät informerar om anmälningsplikt enligt elberedskapslagen (1997:288), framtida planer för stamnätet samt att myndighetens anläggningsobjekt finns att hämta via Geodataportalen.

Länsstyrelsen i Hallands län avstyrker ansökan. Länsstyrelsen anser att det råder oklarheter beträffande den förväntade inverkan av vindkraftsparken på naturvärden och kulturmiljövärden samt att det bör finnas lämpligare platser för att lokalisera en vindkraftspark. Vid en samlad bedömning anser länsstyrelsen att den energipolitiska och miljömässiga nyttan av projektet väger tungt, vad avser tillskott av förnyelsebar elproduktion, men att detta kommer i konflikt med de höga natur- och kulturmiljövärden som finns på platsen. Länsstyrelsen bedömer också att tillåtligheten enligt Natura 2000-bestämmelserna bör prövas innan frågan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon prövas.

Sveriges Fiskares Producentorganisation avstyrker ansökan. Organisationen känner en mycket stor oro inför den omvälvande förändring som vi nu står

inför med en explosionsartad utbyggnation av storskaliga marina vindkraftsparker. Om våra hav fylls med storskaliga marina vindkraftsparker, så som verkar komma att ske i närtid, innebär det en avsevärd negativ förändring av förutsättningarna för våra hav med de arter och den fauna som finns däri. Organisationen är djupt och seriöst oroad inför denna utveckling, som påminner om ett gigantiskt experiment med hela det marina ekosystemet. Organisationen är särskilt oroad över vindkraftsindustrins bruk av bisfenol A, ett ämne som används i rotorbladen. Bisfenol A är synnerligen farligt för hälsan och slitage kommer oundvikligen att medföra läckage av ämnen. Ett kilo bisfenol A är tillräckligt för att förorena 10 miljarder liter vatten. Härutöver anser organisationen att den prekära torsksituationen i Kattegatt inte är sådan att det kan anses vara lämpligt att bygga en storskalig vindkraftspark på Stora Middelgrund, ett område där torsk sannolikt leker. Även situationen med avseende på tumlare, som i andra sammanhang anses särskilt skyddsvärda, innebär enligt organisationens mening att det inte kan anses vara lämpligt med en storskalig vindkraftspark i området. Ålen kommer att påverkas negativt av elektromagnetiska fält. Vidare är det enligt organisationens uppfattning negativt med en storskalig vindkraftspark för fiskbestånden i området, fiskvandringar och fisket. Organisationen känner vidare en oro mer specifikt för hur havskräfta och plattfisk kommer att påverkas under såväl anläggnings- som driftsfasen. Betydelsen av havskräfta och plattfisk för det regionala fisket kan inte nog betonas.

Swedish Pelagic Federation producentorganisation hyser en rad farhågor i fråga om hur havsbaserad vindkraft på kort och på lång sikt kommer att påverka fiskbestånden och havsmiljön. Utifrån det pelagiska fiske som har bedrivits i Kattegatt/Skagerrak historiskt är en placering på Stora Middelgrund acceptabel och att föredra jämfört med många andra alternativ. Det måste dock säkerställas att samtliga elkablar plöjs ned tillräckligt djupt så att det inte finns någon risk att fastna i dem. Vad gäller den föreslagna ändringen av tillståndet genom en höjning av vindkraftverkens totalhöjd ser organisationen det som positivt att energiutbytet blir effektivare för den park som byggs. Organisationen har heller inga invändningar mot den förlängning av tidsfrist för byggnation och anläggningsåtgärder samt tillståndets giltighetstid som Vattenfall ber om i sin ansökan. Med tanke på den brist på data och kunskap som råder vad gäller vindkraftsparkers påverkan på miljö och djurliv är det befogat att svenska staten ställer krav på Vattenfall att finansiera uppföljande utredningar över tid om parkens effekter för att ge

bättre kunskap om långtidseffekter av en vindkraftsetablering på bl.a. olika fiskarter i detta område.

Naturskyddsföreningens rikskansli, Havsnätverket Laholmsbukten, Naturskyddsföreningen Halland, Naturskyddsföreningen Halmstad, Naturskyddsföreningen Kungsbacka, Naturskyddsföreningen Södra Halland och Naturskyddsföreningen Varberg avstyrker ansökan. Naturskyddsföreningen är för utbyggnaden av vindkraft, men inte i skyddade områden. Naturskyddsföreningen anser att Vattenfall har ett ansvar att undersöka möjlighet att uppföra parken på alternativa platser, utanför ett Natura 2000-område, vilket inte har gjorts. Bubbelreven i Stora Middelgrund är unika och värdefulla miljöer, varför Naturskyddsföreningen anser att de behöver skyddas mot all form av exploatering. Naturskyddsföreningen vill påpeka att bevarandemålen avser att områdets naturtyper ska få utvecklas och bevaras i naturligt skick, varför det är svårt att motivera att en vindkraftspark inte kommer att ha negativ inverkan på bevarandemålet. Vattenfall kan inte påvisa att tumlare inte kommer påverkas på individnivå, något som strider mot rättspraxis.

BirdLife Sverige avstyrker ansökan. Stora Middelgrund exemplifierar de grunda havsområden som, trots att de är få till antalet och täcker en mycket begränsad yta, har stor ekologisk betydelse bl.a. för att de hyser internationellt betydelsefulla nivåer av sjöfåglar. Samtliga grunda utsjöbankar med höga fågelvärden ska undantas från exploatering. BirdLife Sverige motsätter sig etablering av vindkraftsparker inom Natura 2000-områden, om det inte finns mycket övertygande bevis för att områdets värden ändå kan bevaras. Med hänvisning till de fågelvärden som föreligger på Stora Middelgrund, och det faktum att området är klassat som Natura 2000-område, anser BirdLife Sverige att platsen inte uppfyller kravet på lämplig lokalisering enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

Kullabygdens ornitologiska förening lämnar i sitt yttrande synpunkter på de fågelinventeringar som redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen.

Föreningen Rädda Hallandskusten avstyrker ansökan då den inte uppfyller 2 kap. 4 § miljöbalken och redovisar sina argument för detta i sitt yttrande.

Föreningen God Livsmiljö Hylte redovisar farhågor och risker med vindkraft till havs. Föreningen anser att Sverige inte uppfyller internationella åtaganden enligt artikel 7 i Århuskonventionen.

Två privatpersoner är negativa till projektet och ställer bl.a. frågor om vindkraftverkens mikroplaster, den ekonomiska säkerheten och stamnätet i sina respektive yttranden.

Galatea-Galene Vindkraft AB (OX2) har lämnat synpunkter i ärendet.

Vattenfall har yttrat sig över de inkomna yttrandena och i vissa delar justerat sina yrkanden.

Yttranden inom ramen för Esbokonventionen

Naturvårdsverket har genomfört s.k. Esbosamråd med Danmark gällande bolagets ansökan i enlighet med artiklarna 4 och 5 i Esbokonventionen. Yttranden har lämnats av Miljöministeriet i Danmark, Danmarks Fiskeriförening, Norddjurs Kommune och Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse. Inkomna synpunkter pekar bl.a. på negativa konsekvenser avseende påverkan på havsfåglar, den danska fiskerinäringen, det danska försvaret och turismen på ön Anholt.

Bolaget har bemött inkomna yttranden.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen i Hallands län har den 19 oktober 2022 inkommit till regeringen med ett förslag till beslut i ärendet. Länsstyrelsen föreslår att regeringen ska avslå ansökan. Länsstyrelsens motivering är sammanfattningsvis att den föreslagna platsen inte kan anses vara lämplig för att verksamheten ska kunna bedrivas utan alltför stor negativ påverkan på naturvärden och kulturmiljövärden på platsen. Risken för betydande påverkan på den marina miljön, bl.a. Natura 2000-områdets skyddade arter och habitat, såsom tumlare, sjöfågel och bubbelrev anses stor.

Handläggningen hos regeringen

Vattenfall har yttrat sig över länsstyrelsens beslutsförslag. Bolaget ser positivt på att länsstyrelsen finner att inlämnad miljökonsekvensbeskrivning efter gjorda kompletteringar uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken och därför kan godkännas. Vid en samlad bedömning anför länsstyrelsen dock att den föreslagna platsen inte kan anses vara lämplig för att verksamheten ska kunna bedrivas utan alltför stor negativ påverkan på naturvärden och kulturmiljövärden på platsen och att verksamheten inte kan tillåtas med

hänvisning till bl.a. tillämpliga miljö kvalitetsnormer. Vattenfall delar inte denna bedömning och utvecklar skälen härför i yttrandet.

Vattenfall har utvecklat sin inställning till möjligheten för regeringen att pröva frågan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon oaktat att tillstånd till s.k. Natura 2000-tillstånd ännu inte getts.

Vattenfall anför sammanfattningsvis att efterfrågan på fossilfri el inom Sverige och Europa är synnerligen stor. Det havsbaserade vindkraftsprojektet Stora Middelgrund har möjlighet att inom en överskådlig framtid kunna bidra med el motsvarande 1,5 procent av Sveriges totala elförbrukning eller motsvarande 2,5–3 terawattimmar årligen. I detta sammanhang bör beaktas att Stora Middelgrund, som ett av få projekt inom svensk ekonomisk zon, har tillstyrkts av Försvarsmakten. Att det inte föreligger några motstridiga intressen i detta avseende bör särskilt beaktas av regeringen, och detta faktum bör kunna skapa förutsättningar för att snabbt kunna komma vidare med projektet, där ett beslut i detta ärende utgör ett mycket viktigt steg för projektets genomförande. Att en samexistens mellan projektet och Natura 2000-området Stora Middelgrund och Röde bank är möjlig har ingående beskrivits av bolaget i den parallella Natura 2000-prövningen.

Skälen för regeringens beslut

Prövningens omfattning

Regeringen har att pröva frågan om tillstånd kan ges enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon till uppförande och drift av en gruppstation för vindkraft i Kattegatt inom Sveriges ekonomiska zon. Vid prövningen ska regeringen tillämpa bl.a. 2–4 kap., 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken (se 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon).

Av 1 kap. 1 § miljöbalken framgår att syftet med balken är att främja en hållbar utveckling.

Enligt 4 kap. 8 § miljöbalken får en användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken (ett s.k. Natura 2000-område) och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (ett s.k. Natura 2000-tillstånd) komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. Frågan om Natura 2000-tillstånd prövas i annan ordning. Verksamhetsområdet för den planerade vindkraftsparken Stora

Middelgrund är i dess helhet lokaliserat inom Natura 2000-området Stora Middelgrund och Röde bank. Regeringen konstaterar att länsstyrelsen i beslut den 13 mars 2023 har avslagit bolagets ansökan om Natura 2000-tillstånd för vindkraftsparkens påverkan på ovan nämnda Natura 2000-område (dnr 3406-2021). Beslutet är överklagat till Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt.

Miljökonsekvensbeskrivning

Regeringen konstaterar att sökanden har genomfört samråd och upprättat en miljökonsekvensbeskrivning enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och miljöbedömningsförordningen (2017:966). Regeringen finner att inlämnad miljökonsekvensbeskrivning efter gjorda kompletteringar uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken och därför kan godkännas.

Tillåtlighet

Val av plats

För en verksamhet som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (2 kap. 6 § första stycket miljöbalken).

Den energipolitiska och miljömässiga nyttan av projektet väger tungt, vad avser tillskott av förnyelsebar elproduktion på mellan 2,5 och 3,0 terawatt-timmar per år. Det tillskott av fossilfri elproduktion som denna vindkraftspark medför är viktig i avvägningen gentemot risken för skada som vindkraftsparken kan innebära för natur- och kulturmiljövärden samt riksintressen.

Avvägningar mellan den ansökta verksamheten och övriga intressen redovisas under respektive avsnitt nedan. Regeringen anser sammanfattningsvis att utredningen avseende lokaliseringen är tillräcklig men att platsen för verksamheten inte kan godtas.

Planförhållanden

Regeringen har den 10 februari 2022 beslutat en vägledande havsplan. Havsplanen anger bl.a. följande om Stora Middelgrund:

På Stora Middelgrund (V302) finns både riksintresseanspråk för vindbruk och ett pågående projekt för energutvinning. Området ligger i ett Natura 2000-område, vilket

ställer särskilda krav på energiutvinningen om samexistens ska vara möjlig. Tillstånd till en vindkraftpark har meddelats av regeringen, men det saknas så kallat Natura 2000-tillstånd för etablering i området. Därför anges området som utredningsområde energiutvinning.

Av havsplanen framgår således att det ska utredas om energiutvinning är möjlig inom Natura 2000-området.

Natura 2000-områden och andra områdesskydd

Verksamhetsområdet för vindkraftsanläggningen är i sin helhet lokaliserad inom Natura 2000-området Stora Middelgrund och Röde bank. Stora Middelgrund har pekats ut som ett Natura 2000-område skyddat för de höga naturvärden som finns på utsjöbanken. Området är även utpekad inom HELCOM och OSPAR Marine Protected Areas, vilket innebär internationella åtaganden enligt dessa konventioner. Stora Middelgrund ligger också inom det fiskfredningsområde som inrättades 2021.

Enligt bevarandeplanen för Natura 2000-området Stora Middelgrund och Röde bank ska naturtyperna sublittoral sandbankar (1110), rev (1170), bubbelrev (1180) och djupa mjukbotten samt arterna tumlare (1351) tordmule (A200) och sillgrissla (A199) skyddas. Prioriterad åtgärd i bevarandeplanen för att nå gynnsam bevarandestatus är att reglera fiske genom Natura 2000-tillstånd eller EU:s gemensamma fiskeripolitik.

I bevarandeplanen anges som bevarandemål för tumlare att ”Stora Middelgrund och Röde bank ska vara ett område där ett livskraftigt bestånd av tumlare kan utöva sina naturliga beteenden som t.ex. födosök, parning, kalvning och digivning utan att störas av antropogena verksamheter. De ska kunna simma fritt utan att riskera att fastna i fiskeredskap eller skrämmas bort/stressas av undervattensbuller”.

Även om prövningen enligt Natura 2000-bestämmelserna sker i särskild ordning har de ovan angivna förhållandena också betydelse för bedömningen av risken för skador på den marina miljön enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Hushållningsbestämmelserna och lokaliseringsprincipen

Enligt 6 § första stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon ska vid prövning av tillstånd bl.a. 2–4 kap. miljöbalken tillämpas.

Av 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken framgår att för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde (3 kap. 10 § miljöbalken).

Verksamhetsområdet för den sökta vindkraftsanläggningen är lokaliserad inom område utpekad som riksintresse för vindbruk. Andra identifierade riksintressen som kan påverkas av verksamheten är naturvård, friluftsliv, yrkesfiske och kommunikationer/sjöfart.

På Stora Middelgrund har naturtypen bubbelrev påträffats. Naturtypen är känslig för fysisk påverkan och ofta liten till ytan och det är viktigt att ytorna med naturtypen inte skadas genom exploatering.

Stora Middelgrund är ett viktigt område i Kattegatt för Bälthavspopulationen av tumlare. Stora Middelgrund nyttjas av könsmogna honor och som födosöksområde och är betydelsefullt för tumlare, speciellt sommartid.

Området har vidare stor betydelse för rastande sjöfågel. Främst är det fiskjagande fåglar, mest sillgrissla och tordmule, som under vinterhalvåret använder området för födosök, men även andra pelagiska arter som tretåig mås, smålom, storlom, alfågel, sjöorre och havssula utnyttjar de grundare vattnen runt utsjöbanken. I bemötandet av inkomna yttranden sägs att den ursprungliga parken, genom nu aktuell ändringsansökan, har reducerats med ett område i den nordöstra delen som hyst störst koncentration av alkor (sillgrissla och tordmule) i syfte att minimera en påverkan på sjöfågel. Det område som undantas för vindkraftverk utgör dock en mindre del av verksamhetsområdet.

Stora Middelgrund utgör nästan i sin helhet ett s.k. sjunket landskap. Dessa sjunkna landskap är natur- och kulturarv bestående av sammanhängande landskap i submarin miljö med stenålderslämningar som är mellan 11 500 och 8 000 år gamla.

Transportstyrelsen och Sjöfartsverket har anfört att vindkraftsparken kommer i konflikt med angivna sjötrafikstråk för riksintresse kommunikationer/sjöfart, S-rutten. Det finns vidare en risk att riksintresset yrkesfiske påverkas negativt av vindkraftsetableringen.

Regeringen bedömer i det här fallet att naturvård, friluftsliv, yrkesfiske och kommunikationer/sjöfart på ett lämpligare sätt än vindbruk främjar en långsiktig hushållning med allmänna resurser.

Samlad bedömning

Den energipolitiska och miljömässiga nyttan av projektet väger tungt, vad avser tillskottet av fossilfri elproduktion om mellan 2,5 och 3,0 terawatt-timmar årligen. Jämfört med andra havsbaserade vindkraftsparker som planeras utanför Halland och Västra Götaland är denna vindkraftspark dock mindre.

Regeringen kommer vid en sammantagen bedömning fram till att den ansökta verksamheten, trots tillskottet av fossilfri elproduktion och föreslagna försiktighetsmått, inte kan tillåtas. Vindkraft är en fossilfri energikälla. Främjandet av fossilfri elproduktion syftar mot miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § om hållbar utveckling. Mot detta intresse ska andra intressen i miljöbalken vägas. Med hänsyn till platsens betydelse för framför allt tumlare, sjöfågel och naturtypen bubbelrev och marin arkeologi samt den negativa påverkan på naturvärden och kulturmiljövärden som en etablering medför, anser regeringen att bolaget inte har visat att den valda platsen uppfyller kravet på lämplig lokalisering enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. Därutöver väger risken för negativ påverkan på riksintressen för sjöfart och yrkesfiske tungt i regeringens bedömning. Det är vidare enligt regeringens bedömning inte möjligt att förena tillståndet med villkor om försiktighetsåtgärder som skulle medföra att lokaliseringen skulle kunna godtas. Det saknas därför förutsättningar för att meddela sökt tillstånd. Ansökan ska därför avslås.

Vid denna utgång konstaterar regeringen att tidigare meddelat tillstånd den 22 maj 2008 i ärende med diarienummer M2006/02007 nu har förfallit.

På regeringens vägnar

Romina Pourmokhtari

Bastian Ljunggren

Kopia till

Finansdepartementet/BA och SFÖ

Försvarsdepartementet/MFI och SSK

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/FJR, TM, TP och US

Kulturdepartementet/KKM

Utrikesdepartementet/FMR

Försvarsmakten

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Kustbevakningen
Kammarkollegiet
Havs- och vattenmyndigheten
Naturvårdsverket
Trafikverket
Transportstyrelsen
Sjöfartsverket
Sveriges geologiska undersökning
Statens energimyndighet
Energimarknadsinspektionen
Riksantikvarieämbetet
Statens maritima museer
Naturhistoriska riksmuseet
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Halmstads kommun
Falkenbergs kommun
Varbergs kommun
Båstads kommun
Helsingborgs kommun
Affärsverket svenska kraftnät
EON
Naturskyddsföreningen
Internationella Fiskesekretariatet
Sveriges Ornitologiska Förening
Sveriges Fiskares Riksförbund
Sveriges Fiskevattenägareförbund
Sveriges Yrkesfiskares ekonomiska förening
Swedish Pelagic Federation PO
Svensk Vindenergi
Kent Nilsson, kent.nilsson@outlook.com
Eva Weibull Larsson, Ivars väg 8, 31172 Falkenberg