



kn.remissvar@regeringskansliet.se
(ert diarienummer: KN2024/02514)

Vindkraft i havet - en övergång till ett auktionssystem (SOU 2024 : 89)

Länssstyrelsen Kalmar vill lämna följande synpunkter på remissen.

Förslaget är en klar förbättring jämfört med det system som gäller i dagsläget för att etablera havsbaserad vindkraft. Det är angeläget ur många synvinklar att det nuvarande systemet förändras eftersom det i många avseenden finns stora brister som drabbar alla inblandade parter. Att det tas ett större grepp utifrån ett helhetsperspektiv bedömer vi som positivt. Länssstyrelsen är ändå av åsikten att en omstart måste göras innan det nya systemet kan tillämpas. Omstarten måste göras så att alla befintliga ansökningar avslås innan regeringen pekar ut områden inom ramen för det nya systemet.

Länssstyrelsen både delar och vill understryka den övergripande slutsatsen att det krävs tydliga kapacitetsmål för den havsbaserade vindkraften samt statsfinansiella åtaganden (prissäkring) för att attrahera investeringar när det gäller energiutvinning till havs. Utredningens förslag måste åtföljas av politiska ställningstaganden för att havsbaserad vindkraft ska kunna realiseras.

Länssstyrelsens synpunkter kan kort sammanfattas i följande:

- Länssstyrelsen bedömer att när det gäller övergångsbestämmelserna ska försiktighetsprincipen tillämpas och alla befintliga projekt avslås och nya ansökningar stoppas. Därefter kan regeringen förutsättningslöst peka ut lämpliga områden.
- Utpekande av områden bör ske med någon form av miniminivå av kunskapsunderlag för att effekter på en plats (och i ett sammanhang) ska kunna bedömas.

- Att kommunal tillstyrkan avskaffas i territorialhavet är en förutsättning för förslaget.
- Länsstyrelsens roller när det gäller fysisk planering och tillsyn bör förtydligas samt skrivas in på lämpligt sätt i författningsförslagen till lag och förordning om havsbaserad vindkraft.

För Länsstyrelsens del sammanfaller hela det geografiska ansvarsområdet med del av den yta där regeringen i november förra året beslutade att avslå ansökningar om att uppföra havsbaserade vindkraftsparker. Ur Länsstyrelsens perspektiv är detta en fördel eftersom den okontrollerade utvecklingen när det gällde antalet ansökningar blev svår att hantera, till exempel när det gällde att bedöma sammanlagda miljöeffekter från flera olika vindkraftsparker.

Länsstyrelsen anser att det precis som i många av våra grannländer bör vara möjligt att på ett kontrollerat sätt bygga havsbaserad vindkraft och att samtidigt hantera säkerhets- och försvarsfrågor. Länsstyrelsen bedömer att en omstart inte nämnvärt kommer att fördröja etablerandet av havsbaserad vindkraft. En nationell enhetlighet i införandet av det nya systemet är viktigt. Helhetsbedömningar kommer att kunna göras på ett bättre sätt samt möjliggöra ökad precision vid analyser av kumulativa effekter i sakfrågan.

Övergripande synpunkter på innehållet i remissen:

Utredningens förslag som bygger på en låg detaljeringsgrad är bra. Men den kräver att de rutiner och arbetsmetoder som kommer att etableras i olika sammanhang görs på ett klokt sätt.

Uttekande av områden

Att regeringen ges rätt att peka ut områden är en stor fördel eftersom det har visat sig vara svårt att endast genom samverkan myndigheter emellan peka ut lämpliga energiområden. Att systemet görs mer fram- än baktungt genom övergången från ett så kallat prövningssbaserat system till ett planeringsbaserat system kommer att spara mycket arbete för många parter.

När auktionsmyndigheten ska bereda materialet inför ett utpekande kommer det att bli en styrka att Försvarsmakten i framtiden kommer att kunna hantera flera planerade vindkraftsparker i ett sammanhang, både vid utpekandet av områden och i samband med utformning av villkor i koncessioner. Förhoppningsvis kommer den nuvarande otydligheten när det gäller Försvarsmaktens intressen att försvinna med det föreslagna systemet. Det forum för samverkan som auktionsmyndigheten ska bilda behöver få tydliga instruktioner för att samverkan ska fungera. Annars är risken stor att problem med samexistens mellan olika intressen förblir olösta.

Att regeringens utpekande av områden ska kunna ske i både territorialhav och ekonomisk zon är en stor fördel. Länsstyrelsens erfarenheter av kommunal översiktlig planering vid kust och i hav har visat att det är en fördel att skala upp de geografiska perspektiven för att kunna planera mer optimalt när det gäller energiutvinning. Med tanke på bland annat nuvarande säkerhetsläge i Östersjön är det rimligt att territorialhavet är en del av remissförslaget. Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att kommunal tillstyrkan inte ska gälla i havet.

Ur kulturmiljösynvinkel ser Länsstyrelsen inga problem att regeringen pekar ut områden i havet och då väger in kulturmiljöaspekter såsom riksintressen.

När det gäller miljökvalitetsnormer bör dessa hanteras redan i samband med utpekandet av områdena. Det kan röra sig om normer enligt ramdirektivet för vatten (som gäller för kustvattenförekomster) samt normer enligt havsmiljödirektivet (för till exempel buller) i Sveriges havsområden.

Prövning

Själva tillståndsgivningen ska ske vid mark- och miljödomstolarna. En fråga som berör vindkraftsparker till havs är fornlämningar och då framför allt i form av skeppsvrak (även boplatzlämningar i södra Sverige). Tillstånd till ingrepp i fornlämning enligt Kulturmiljölagen kommer även fortsatt att ligga vid länsstyrelserna. Ett vanligt krav från länsstyrelserna är att det ställs krav på en arkeologisk utredning ska föregå etableringen av vindkraftsparkerna, så att eventuella vrak kan lokaliseras och därefter undvikas vid exploateringen. För att inte missa tid bör Mark- och miljödomstolen upplysa exploatörerna om att i god tid skicka in förfrågan om fornlämning till berörd länsstyrelse.

När det gäller marina naturvärden finns fortfarande stora kunskapsluckor. Även om kunskap om marina naturvärden har sammanställts anser vi att det fortfarande saknas en del kunskap om kumulativa effekter och påverkan på det marina ekosystemet, t ex gällande sträckande och övervintrande fåglar, marina däggdjur, hydrografi, strömmar, skiktning, isbildning, buller. Vi har därför bland annat efterlyst och belyst behovet av nationella kunskapsunderlag och helhetsbedömningar av t ex kumulativa barriäreffekter och habitatsförluster vid en storskalig utbyggnad till havs, i ett redan ansträngt och känsligt ekosystem.

När det gäller yrkesfiske i det nuvarande system för prövning av vindkraft till havs är det svårt att överblicka påverkan från flera vindkraftsparker i ett sammanhang. Förslaget innebär att dessa avvägningar i högre grad ska göras redan i planeringsfasen vilket bedöms vara positivt för yrkesfisket även om det finns en uppenbar risk att fisket i vissa områden kan komma att drabbas betydande.

Synpunkter på "Förslag till lag (2026:xx) om havsbaserad vindkraft"

I 2 kap. 1 § förslag till lag (2026:xx) om havsbaserad vindkraft anges att regeringen i utpekandet kan ge anvisningar för hur koncessioner för havsbaserad vindkraft i området ska utformas och tilldelas. Länsstyrelsen anser att det på ett tydligt sätt bör framgå vilka bestämmelser och undersökningar som regeringen har att förhålla sig till vid ett utpekande av områden. Detta för att hänsyn behöver tas till olika intressen över tid och till kumulativa effekter i enlighet med MKB-direktivet.

Länsstyrelsen bedömer att det är viktigt att man tidigt i processen bildar sig en uppfattning om miljöeffekterna av den totala exploateringen av aktuella havsområden, i synnerhet när det gäller påverkan på arter och livsmiljöer. I framför allt Östersjön är naturmiljön känslig och de ekologiska sambanden komplexa och ett utpekande av ett område måste ses mot bakgrund av lokaliseringen av, och storleken på, övriga områden. Hänsyn bör även tas till kända projekt inom andra länders ekonomiska zoner och/eller territorier. Ett förfarande där regeringen successivt pekar ut områden utan en föregående helhetsanalys, riskerar annars att påverka till exempel migrationsstråk för fågel eller orsaka kumulativa biotopsförluster som kan leda till oacceptabla konsekvenser för naturmiljön till havs.

Länsstyrelsen föreslår därför att regeringen översiktligt bedömer de kumulativa effekterna av en storskalig vindkraftsetablering till havs

innan man börjar uppdra åt den framtida auktionsmyndigheten att bereda frågorna i detalj. Länsstyrelsen anser dessutom att naturvärdena på respektive plats åtminstone måste utredas preliminärt innan auktionsmyndigheten inleder beredningen. Detta för att inte riskera att höga naturvärden upptäcks för sent i processen. Analysen bör resultera i dels en bindande övre gräns (förslagsvis genom ett totalt ytanspråk) för vad som får anses ekologiskt acceptabelt, dels en översiktlig analys av vilka lokaliseringar som kan komma i fråga.

I miljöbalken är mark- och vattenområden som har betydelse för yrkesfiske utpekade som riksintressen. Detta innebär att utpekade vattenområden ska skyddas från åtgärder som påtagligt kan försvåra yrkesfisket. Vid den avvägning som kommer att göras när regeringen pekar ut energiområden kommer inte yrkesfisket att ges företräde. Avvägningen bör göras utifrån yrkesfiskets potential för nationell försörjningsgrad, regional beredning och andra viktiga samhällsfunktioner. Fondbaserad kompensation för drabbade yrkesfiskare bör vara en bra lösning för att implementera hållbarhetsinitiativ och nödvändiga investeringar för att anpassa fisket till en ny situation. En förutsättning är att fonderingen görs på en rimlig nivå.

Länsstyrelsen delar utredarens slutsats om att det är nödvändigt att förtydliga hur fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet i ekonomisk zon ska genomföras.

I 2 kap. 1 § i den föreslagna lagen anges vidare att utpekandet ska beredas av auktionsmyndigheten i samverkan med särskilt berörda aktörer, såsom myndigheter, kommuner, regioner, nätföretag och industrier.

Länsstyrelserna har en roll när det gäller att samordna statens intressen i planeringsdialogen med kommuner och regioner i samband med deras översikts- och regionplanering enligt PBL. Länsstyrelserna tar i det sammanhanget bland annat ställning till om riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts, om miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs samt om mellankommunala frågor som rör användningen av mark- och vattenområden har samordnats på lämpligt sätt. Länsstyrelserna har även kunskaper om de regionala och lokala förhållandena samt vad som kan bedömas vara till exempel en påtaglig skada på ett riksintresse. Länsstyrelsen anser att det bör framgå i bestämmelsen

att samverkan ska ske med länsstyrelserna i samband med utpekande av områdena.

Länsstyrelsen anser, i och med att länsstyrelserna ska bedriva tillsyn över de verksamheter som senare tilldelas de aktuella områdena, att det av bestämmelsen särskilt ska framgå att sådan samverkan ska ske med länsstyrelserna.

I 2 kap. 4 § kan det förutom en kommuns översiktsplan vara bra att göra ett tillägg som innefattar även en regions regionplan (på motsvarande sätt som skrivningarna gällande en kommunal översiktsplan).

I 2 kap. 5 § i den föreslagna lagen anges att i och med att regeringen pekar ut ett område för vindkraft avgörs det slutligt att området är av riksintresse för anläggningar för energiproduktion enligt 3 kap. 8 § miljöbalken och att det riksintresset har företräde framför andra riksintressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Området pekas därmed ut som lämpligt för anläggande av havsbaserad vindkraft.

Länsstyrelsen anser att samtliga frågor som är avgörande för valet av lämplig plats bör prövas i samband med utpekandet av ett område för vindkraft, även Natura 2000-tillstånd. Tillståndet utgör en processförutsättning och en tillåtlighetsfråga. Om denna prövas först i samband med domstolsprövningen finns det en risk för att ett projekt inte får tillstånd i ett senare skede, trots att platsen redan bedömts utgöra riksintresse enligt 3 kap. 8 § miljöbalken.

Länsstyrelsen anser vidare att det av ovan angivna skäl också finns en uppenbar risk för att frågan, i domstolsprövningen, inte blir prövad på ett konsekvensneutralt och förutsättningslöst sätt. Natura 2000-frågan bör enligt Länsstyrelsens mening därför avgöras redan i utpekandet av ett område för vindkraft.

I 3 kap. 5 § i föreslagen lag anges att vid utformningen av en koncession för havsbaserad vindkraft och av tilldelningsförfarandet ska auktionsmyndigheten samverka med särskilt berörda aktörer, såsom myndigheter, kommuner, regioner, nätföretag och industrier. Länsstyrelserna anser att det av bestämmelsen särskilt ska framgå att sådan samverkan ska ske med länsstyrelserna. Detta utifrån vår roll som tillsynsmyndighet, vår roll som företrädare av de allmänna intressena och miljöintresset samt utifrån vår kunskap om de regionala och lokala förhållandena.

Synpunkter på "Förslag till förordning om havsbaserad vindkraft"

I 7 § i den föreslagna förordningen anges att länsstyrelsen i det län som ligger närmast den plats där verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller kommer att bedrivas ska utöva tillsyn. Tillsynen ska bedrivas enligt 11 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon såvitt avser tillstånd som mark- och miljödomstol meddelat med stöd av 4 kap. 3 § lagen (2026:xx) om havsbaserad vindkraft och enligt 4 kap. 8 § lagen (2026:xx) om havsbaserad vindkraft och 8 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

Länsstyrelsen anser att bestämmelsen kan innebära gränsdragningsproblem och att det i vissa fall kan vara svårt att avgöra vilken länsstyrelse som är behörig tillsynsmyndighet. Frågan om vilken länsstyrelse som ligger närmast den plats där verksamheten bedrivs kan uppkomma i vissa fall. Det behöver därför framgå vilken länsstyrelse som har tillsyn i de fall där två eller flera länsstyrelser ligger närmast.

Länsstyrelsen anser vidare att det av lagen eller förordningen bör vara tydligt på vilket sätt och med vilket mandat länsstyrelsen kan begära stöd från Kustbevakningen för att kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv tillsyn.

Länsstyrelsen kommer, med det utökade tillsynsuppdraget enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln, att bedriva tillsyn enligt ett flertal olika lagstiftningar till skillnad från idag då länsstyrelsen främst bedriver tillsyn enligt miljöbalken. De olika lagstiftningarna ger länsstyrelsen olika mandat och verktyg för att bedriva tillsynen och det behöver vara tydligt i lagstiftningen vilka bestämmelser som länsstyrelsen har att följa beroende på vilken tillsyn som bedrivs.

Enligt 14 § lagen om Sveriges ekonomiska zon får exempelvis tillsynsmyndigheten, om en verksamhet bedrivs på ett sådant sätt att den medför uppenbar fara för miljön eller något annat allmänt eller enskilt intresse, förbjuda verksamheten. Beslutet om förbud gäller då omedelbart och får verkställas utan hinder av att det inte vunnit laga kraft. Länsstyrelsen ställer sig frågande till vad ett sådant förbud skulle innebära i praktiken i förhållande till det tillstånd som verksamheten getts. Länsstyrelsen anser att länsstyrelsernas befogenheter i fråga om tillsynen bör förtydligas och föreslår att möjligheten att begära återkallelse av tillstånd enligt 24 kap. 3 § miljöbalken även ska gälla tillsynen i aktuellt fall. Samma tillsynsbestämmelser bör vidare enligt länsstyrelsens mening gälla både i territorialhavet och svensk ekonomisk zon.

Övriga synpunkter

Vad gäller frågan om övergångsbestämmelser bedömer Länsstyrelsen att försiktighetsprincipen bör tillämpas och att naturmiljöns intressen får anses överväga behovet av att snabbt åstadkomma fossilfri energiproduktion. För att en kumulativ analys enligt ovan ska vara meningsfull bör därför befintliga tillståndsansökningar avslås och ett tillfälligt stopp för nya ansökningar införas till dess att det nya systemet är på plats.

Länsstyrelsen konstaterar att en fortsatt prövning av redan påbörjade projekt riskerar att motverka en meningsfull planering av vindkraft till havs. Det är i stället mer rationellt ur ett planeringsperspektiv att avslå samtliga projekt och låta regeringen förutsättningslöst peka ut de strategiskt mest lämpliga områdena.

I samband med revideringen och yttrande kring havsplanen för Östersjön framförde vi bland annat ett etappsystem för etablering av havsvind borde tillämpas - i syfte att hinna utvärdera storskaliga och kumulativa effekter, långtidseffekter under driftsfasen och invänta resultat från övervakning med mera, för att hinna utvärdera så Sverige uppnår, och inte försämrar måluppfyllandet för andra samhällsmål.

I beredningen av remissen har följande personer deltagit: Karl-Oskar Erlandsson (Kulturmiljöenheten), Rita Jönsson, Tobias Borger (Vattenenheten), Ted Kransby (Samhällsbyggnadsenheten), Anna Wall (Naturskyddsenheten), Peter Pallin (Miljöenheten), Kristina Nordenson, Karolina Sjöblom (Rättsenheten).

Beslut om detta yttrande har fattats av landshövding Allan Widman, Robert Dobak (Samhällsbyggnadsenheten) har varit föredragande.

Detta dokument har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

osman.djibril@regeringskansliet.se