

Yttrande

Handläggare

Joacim Johannesson
Havsplaneringsenheten
joacim.johannesson@havochvatten.se

Datum 2025-04-01

Dnr 2025-000099

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89)

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten, HaV, tillstyrker i huvudsak utredningens förslag att införa ett auktionssystem. HaV anser att en process i vilken områden pekas ut, koncession tilldelas och miljötillstånd därefter provas är ändamålsenlig med de tillägg och synpunkter som framgår i det följande.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

HaV har följande synpunkter på utredningen och vad som behöver utredas ytterligare i eventuell fortsatt beredning av lagstiftningsändringar.

- Nationell miljöövervakning behöver stärkas i flera avseenden. HaV anser att det måste finnas tillräcklig information och därunder kunskap om områdena för havsbaserad vindkraft för att beslut om utpekande av områdena ska kunna fattas.
- Det bör utredas ytterligare vilken myndighet som har de mest ändamålsenliga förutsättningarna för uppdraget att vara auktionsmyndighet.
- Det bör förtydligas vilka aspekter och villkor för koncessionen som ska kunna bindas av regeringens utpekande av områden.
- Lagstiftningen bör inte begränsa de villkor som kan ställas i koncessionen
- Möjligheten att återkalla ett tillstånd enligt 24 kapitlet 3 § miljöbalken som en följd av att ett utpekande eller koncession återkallas bör utredas ytterligare.
- Den föreslagna bestämmelsen i 2 kapitlet 5 § lagen om havsbaserad vindkraft är otydlig vad gäller kopplingen till 4 kapitlet 8 § miljöbalken (Natura 2000-områden) och det bör förtydligas vilka övervägande om påverkan Natura 2000-områden som ska ske i regeringens beslut om att peka ut områden.
- För att auktionsmyndigheten ska kunna arbeta effektivt bör även auktionsmyndigheten ges rätt att utföra sjömätning, hantera och sprida geografisk information enligt lagen om geografisk information.

Generella synpunkter

4.2 Dagens regelverk är inte ändamålsenligt

HaV instämmer i huvudsak i den problembild av dagens etableringssystem som redovisas i utredningens kapitel 4. Regelverket för havsbaserad vindkraft omfattar prövning enligt flera parallella lagstiftningsområden. Prövningen är som helhet fragmenterad och kan sägas vara svårnavigerad för såväl projektörer, allmänheten som myndigheter.

Kommunala översiktsplaner och statliga havsplaner bidrar med underlag för projektering för havsbaserad vindkraft, men det finns flera osäkerheter om områdenas lämplighet och geografiska avgränsning som behöver utredas vidare i prövningsskedet. Här kan nämnas påverkan på natur- och kulturmiljö, yrkesfisket, försvarsintresset och säkerhetsavstånd mellan sjöfart och den tilltänkta vindkraftsanläggningen. Som utredningen påpekar innebär dagens system, som är av typen öppen-dörr, också en risk för att onödiga bottenundersökningar utförs som kan skada havsmiljön eller utgöra en risk för Sveriges säkerhet.

Öppen dörr-systemet är även utmanande när det gäller nätanslutning och vilka projekt som till slut kommer kunna förverkligas. Systemet som helhet innebär begränsad förutsägbarhet vilket försvårar för anpassning med andra verksamheter, såsom exempelvis försvarsverksamhet och yrkesfiske. HaV instämmer därför i att etableringssystemet behöver förändras och ett anvisningssystem införas. Hur systemet utformas är avgörande för att säkerställa ett långsiktigt skydd för havs- och vattenmiljön. Systemet måste också beakta och säkerställa att havet även fortsättningsvis kan nyttjas av andra hållbara näringar såsom exempelvis yrkesfisket.

5. Hur övergången ska gå till

Utredningen lämnar inga förslag om hur befintliga ansökningar bör hanteras. Däremot resonerar utredningen om alternativa tillvägagångssätt som skulle innebära att det nuvarande regelverket används för att göra i huvudsak samma avvägningar som kommer kunna göras i det föreslagna systemet. Det bör uppmärksammas att det finns komplexa frågor att hantera i en sådan avvägning. Det gäller bland annat kumulativa miljöeffekter av närliggande parker och hur den slutliga avvägningen av möjligheten att bevilja tillstånd ska gå till. Här kan särskilt nämnas hur en prioritering av vilka vindkraftparker som ska beviljas tillstånd och vilka som ska avslås i en uppenbar konkurrenssituation ska göras.

Kapitel 7. Auktionssystemets övergripande utformning

7.2.3 Miljökonsekvensbeskrivningarna ska bygga på varandra

Det föreslås ingen ändring i miljöbalkens regler om strategisk respektive specifik miljöbedömning med anledning av det nya systemet. Det innebär att det kommer att krävas att strategisk miljöbedömning genomförs inför regeringens beslut om område för havsbaserad vindkraft och eventuellt vid auktionsmyndighetens beslut om koncession (om beslutet kan anses självständigt i förhållande till utpekandet). En specifik miljöbedömning krävs för ansökan om det slutliga tillstånd som mark- och miljödomstolen ska pröva enligt förslaget. Liksom tidigare ska även underliggande planering, det vill säga havs-, region- och översiktsplaner miljöbedömas. HaV delar bedömningen

att miljökonsekvensbeskrivningarna i de olika stegen i möjligaste mån bör avgränsas till frågor som inte bedömts i tidigare steg såvida inte ny kunskap tillkommit.

I konsekvensutredningen av förslagen (avsnitt 12.4.4) bedöms att förutsättningarna för miljöhänsyn förbättras genom att auktionssystemet leder till bättre förutsättningar för att genomföra samlade miljöbedömningar. HaV instämmer i att det är svårt att genomföra kumulativa miljöbedömningar med dagens system eftersom det föreligger en stor osäkerhet kring vilka projekt som kommer realiseras.

Enligt den ordning som gäller nu har projektören vanligen genomfört ett antal undersökningar på platsen, exempelvis bottenprovtagning (sediment och miljögifter) och bottenfilmning för att identifiera bottenhabitat. Vidare genomförs platsspecifika modelleringar av påverkan på strömförhållanden, sedimentspridning och bullerspridning. Dessa ligger sedan till grund för bedömningen av miljökonsekvenser och platsens lämplighet. Med ett auktionssystem behöver bedömningen av platsens lämplighet göras på ett begränsat informationsunderlag för den specifika platsen. Till viss del hanteras i den efterföljande specifika miljöbedömningen och tillståndsprövningen, genom föreskrivande av till exempel villkor om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Det bör dock noteras att tillståndsprövningen hos domstolarna med auktionssystemet blir snävare eftersom lokaliseringsfrågan redan delvis är avgjord genom att regeringen pekar ut området som lämpligt och möjligt för exploatering. Det betyder att domstolen är bunden av regeringens utpekande såtillvida att ett områdes yttre avgränsning inte kan flyttas utanför utpekat område. Däremot kan ett område bli mindre. Domstolen är också bunden till de avvägningar som har gjorts i fråga om intressen enligt 3 kapitlet och 4 kapitlet 2–3 §§ miljöbalken, HaV anser att det måste finnas tillräcklig information och därunder kunskap om områdena för att ett beslut ska kunna fattas. HaV bedömer att det för vissa områden idag saknas tillräcklig kunskap om till exempel förekomst av bullerkänsliga arter som tumlare och utbredning av skyddsvärda marina habitat. Det behövs även kunskap om kulturmiljövärden.

För att kunna möjliggöra en väl genomförd strategisk miljöbedömning behövs bland annat tillgång till information från marin nationell miljöövervakning, speciellt i fråga om utbredning av tumlare och bentiska livsmiljöer där statusen riskerar att försämrats. Det behöver analyseras närmare i vilka avseenden den nationella miljöövervakningen behöver stärkas för att bättre kunna bidra till den strategiska miljöbedömningen.

7.3 Myndighetsstruktur

HaV tillstyrker förslaget att en auktionsmyndighet ska ansvara för beredning av underlag för de områden som ska pekas ut av regeringen samt tilldelning av koncessioner. HaV delar också utredningens bedömning att auktionsmyndigheten bör vara kontaktpunkt för havsbaserad vindkraft enligt artikel 16, 3 punkten, i Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2023/2413 vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor (förnybarhetsdirektivet). Uppgiften att vara kontaktpunkt kan eventuellt medföra att förordningen (2021:757) om tidsfrister och kontaktpunkt behöver anpassas därefter.

Av utredningens förslag framgår inte vilken myndighet som ska vara auktionsmyndighet. Utredningen konstaterar att i den nuvarande myndighetsstrukturen bör Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten eller Svenska kraftnät kunna komma i fråga som auktionsmyndighet. HaV vill i sammanhanget uppmärksamma

att de myndigheter som nämns har olika uppdrag. HaV instämmer i utredningens uppfattning att det bör utredas ytterligare vilken myndighet som har de mest ändamålsenliga förutsättningarna för uppdraget. I en sådan utredning bör också beaktas om myndigheterna har andra uppdrag som skulle kunna påverkas av auktionsmyndighetens uppgifter och hur detta kan hanteras. Om HaV blir aktuell som auktionsmyndighet, har myndigheten kompetenser och erfarenheter som kan bidra i en sådan funktion, till exempel rörande havsplanering, strategisk miljöbedömning och havsmiljö- och fiskförvaltning.

Oavsett vilken myndighet som blir aktuell måste myndigheten tillföras resurser för funktionen. Utredningen bedömer behovet av en anslagsökning på minst 10 miljoner kronor årligen. Frågor som inte hanteras i lagstiftning kommer att behöva hanteras och utvecklas inom genomförandet, vilket kräver resurser, inte minst initialt. Ett mer detaljerat budgetunderlag kommer att behöva tas fram i samband med att auktionsmyndigheten inrättas.

Kapitel 8. Regeringens utpekande av områden för havsbaserad vindkraft

8.1 Regeringen ska peka ut områden för havsbaserad vindkraft

Det finns inget specifikt förslag till reglering för hur regeringen initierar auktionsmyndighetens beredning av ett område som ska pekas ut. Det skulle kunna ske genom beslut om havsplaner, specifika uppdrag eller på annat sätt. HaV anser att det är rimligt att frågan inte regleras specifikt i lag, utan att den kan hanteras när det blir aktuellt utifrån ändamålsenlighet baserat på de behov som då finns.

8.4 Kommunens inflytande

Utredningen föreslår att kravet på kommunal tillstyrkan avskaffas bland annat mot bakgrund av grundprincipen för ett nytt system är att det är planeringsbaserat snarare än prövningsbaserat. HaV delar utredningens principiella uppfattning sett till systemet som helhet. Om kravet på kommunal tillstyrkan inte tas bort för etablering i allmänt vatten och ekonomisk zon bör utredningens alternativa förslag tillämpas. Det alternativa förslaget innebär att kommunens tillstyrkan ska krävas som huvudregel för utpekande inom en kommun. Frågan om kommunal tillstyrkan hanteras då tidigare i processen än vad som är fallet idag.

8.5 Utpekandet ska binda utformningen av koncessioner

Enligt förslaget ska utpekandet av ett område binda utformningen av koncessionen. Det är dock oklart utifrån skrivningarna i utredningen vad det är i utformningen som ska bindas. I vissa delar av utredningen kan det tolkas som att utpekandet kan sträcka sig till koordinatnivå per verk, vilket är ett tidskrävande arbete att utföra inom beredningen och lämpar sig bättre att utföra projektör genomför. HaV anser att utformningen av koncessionen inte ska bindas mer än nödvändigt. Detta behöver emellertid inte regleras utan kan hanteras när regeringen beslutar om områden.

8.6 Utpekande ska till viss del binda tillståndsgivningen

Koncessionsprövningens rättsverkan och förhållandet till meddelade tillstånd enligt miljöbalken

Av utredningens förslag framgår att ett utpekande ska kunna återkallas under vissa förutsättningar. Utredningen nämner bland annat att ett ändrat säkerhetsläge kan göra det nödvändigt att återkalla en koncession. Av utredningens förslag framgår också att om en koncession upphör ska det anses innebära att rekvisiten i 24 kapitlet 3 § miljöbalken är uppfyllda.

Havs- och vattenmyndigheten uppfattar utredningens förslag som att det i det närmaste ska vara klarlagt att en återkallelse enligt 24 kap 3 § ska kunna ske om en koncession också har återkallats. 24 kapitlet 3 § utgör emellertid enligt nuvarande system en möjlighet att bryta den rättskraft som framgår av 24 kapitlet 1 § miljöbalken såtillvida att tillståndsmyndigheten får helt eller delvis återkalla tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt miljöbalken.

HaV anser att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att i annan lag reglera att en ändrad koncession också är grund för en återkallelse enligt 24 kapitlet 3 miljöbalken. En återkallelse sker enligt gällande bestämmelser efter en prövning i varje enskilt fall och av författningskommentaren till föreslagna bestämmelser antyds att denna ordning inte är tänkt att förändras. Det kan därför istället övervägas om 24 kapitlet 3 § kan kompletteras med ytterligare en punkt som relaterar till en återkallad eller ändrad koncession.

HaV anser också att det framstår som otydligt hur den föreslagna bestämmelsen har avvägts mot de mer grundläggande förvaltningsrättsliga principerna om rättskraft och att ett gynnande beslut inte ska kunna ändras med lätthet. Det kan inte heller uteslutas att frågor om ersättning till en verksamhetsutövare skulle aktualiseras om ett tillstånd återkallas. Denna fråga bör lämpligen utredas och belysas ytterligare.

Otydlighet kring 4 kapitlet 8 § miljöbalken (Natura 2000-områden)

HaV anser att den nu föreslagna bestämmelsen i 2 kapitlet 5 § lagen om havsbaserad vindkraft är otydlig vad gäller kopplingen till 4 kapitlet 8 § miljöbalken. Bestämmelsens ordalydelse kan tolkas som att det genom regeringens utpekande slås fast att även kraven för Natura 2000-områden är tillgodosedda eftersom 4 kapitlet 1 § miljöbalken hänvisar direkt till 4 kapitlet 8 §. Av utredningens överväganden framgår dock det motsatta, det vill säga att den bedömning som ska göras relativt påverkan på Natura 2000-områden ska ske genom tillståndsprövningen i mark- och miljödomstolen enligt de gällande reglerna i 7 kapitlet 28 a § miljöbalken.

HaV delar utredningens bedömning att den fullständiga, exakta och slutliga bedömningen av just påverkan på Natura 2000-områden ska ske i den tillståndsprövning som mark- och miljödomstolen genomför. Det är angeläget att bestämmelserna för detta förfarande är tydliga och att det inte finns några tveksamheter om när en nödvändig tillståndsprövning görs. Den bör därför förtydligas vilka överväganden om påverkan på Natura 2000-områden som sker i regeringens utpekande av lämpliga områden och vad dessa överväganden har för konsekvens.

Relationen mellan allmänna intressen i havsplanerna och riksintresseanspråk

I sammanhanget vill HaV lyfta att i det förslag till havsplaner som lämnades till regeringen i januari 2025, baseras flertalet föreslagna energiområden på allmänna intressen av väsentlig betydelse och inte på riksintresseanspråk.

Till skillnad från sektorsmyndigheternas underlag och anspråk, till exempel riksintresseanspråk enligt 3 kapitlet miljöbalken, så är havsplanen enligt HaV:s mening strategisk och tänkt att ge uttryck för statens syn på hur havsområdena bör förvaltas genom en samlad och genomtänkt statlig uppfattning. Regeringens beslut om havsplan innebär ställningstaganden om hur olika allmänna intressen ska redovisas i havsplanen. Regeringens beslut kan därför avvika från de anspråk och de underlag som de olika sektorsmyndigheterna har redovisat (se prop. 2013/14:186 s.19).

Utredningen konstaterar i konsekvensanalysen att ett område för havsbaserad vindkraft som har pekats ut av regeringen är att betrakta som ett riksintresse, oavsett om det tidigare meddelats som ett riksintresseanspråk av Energimyndigheten eller inte. Detta är i linje med de slutsatser HaV har gjort inom ramen för havsplaneringsprocessen.

8.7 En begäran om utpekande

Förslaget innebär att alla etableringar i allmänt vatten och ekonomisk zon omfattas av anvisningssystemet. Det ska inte finnas möjlighet för exempelvis en enskild eller en kommun att med tvingande verkan begära att ett visst område pekas ut. Utredningen menar samtidigt att auktionsmyndigheten ska vara lyhörd för initiativ och att initiativet ska kunna tas vidare i samverkan. Det framkommer inte hur en sådan process förhåller sig till att auktionsmyndigheten inte förväntas ta initiativ till utpekande enligt författningskommentaren till 2 kapitlet 2 § förslag till lag (2026: xx) om havsbaserad vindkraft.

Kapitel 9. Utformning och tilldelning av koncession

I förslaget till lag (2026: xx) om havsbaserad vindkraft anges i 3 kapitlet 2 § att med upphandling enligt lagen om upphandling av koncessioner ska avses tilldelning. HaV gör bedömningen att det är olämpligt, och kan skapa otydlighet att införa och ändra den terminologi som används i lagen om koncessioner och därtill underliggande EU-direktiv om upphandling. För att undvika risk för otydlighet föreslår HaV att terminologi och begrepp i en ny lag bör vara i enlighet med befintliga lagar och direktiv på upphandlingsområdet.

9.1.2 Tydliggörande om vissa betungande villkor

I förslaget till lag (2026: xx) om havsbaserad vindkraft 3 kapitlet 4 och 8 §§ anges att auktionsmyndigheten får ställa krav på säkerhet. Även om syftet är att krav på säkerhet bör beaktas vid en auktion är det troligen ett av flera villkor som behöver övervägas som villkor för den auktionerade koncessionen. Det är inte lämpligt att i lag skilja ut endast ett villkor som får ställas av auktionsmyndigheten, då det skulle kunna tolkas som exkluderande mot att ställa övriga villkor utifrån behov som finns i den enskilda auktionen. Det skulle då kunna anses att auktionsmyndigheten saknar befogenhet att reglera andra nödvändiga villkor. Villkor för auktionen bör i viss mån anges av regeringen vid utpekande av område, men också i koncessionen av auktionsmyndigheten utifrån behov i den enskilda auktionen.

Kapitel 10. Tillstånd för havsbaserad vindkraft

10.6 Förberedande tillstånd

HaV ser det som rimligt att auktionsmyndigheten enligt förslaget får meddela tillstånd för bottenundersökningar, sjömätning och spridning av geografisk information efter att synpunkter har inhämtats från Försvarmakten, HaV, Naturvårdsverket och SGU. Detta på grund av att regeringen redan har beslutat om området för havsbaserad vindkraft och att auktionsmyndigheten har beslutat om en koncession för området. Det är också rimligt att regeringen genom villkor kan ge en eller flera myndigheter vetorätt vid behov.

För att auktionsmyndigheten ska kunna arbeta effektivt bör även auktionsmyndigheten ges rätt att utföra sjömätning samt hantera och sprida geografisk information enligt lagen om geografisk information.

Kapitel 12. Konsekvensutredning

12.4.7 Sveriges försvarsförmåga

HaV håller inte till fullo med om att regeringens beslutade havsplaner kan ha färre områden endast genom övergång till ett anvisningssystem. Utifrån vilken energipolitik som drivs och de mål som sätts, kvarstår osäkerheter om lämplighet och beskaffenhet i utpekade områden under havsplaneringsprocessen. Det här synliggörs inte minst i våra grannländer där inte alla områden kommer att nyttjas trots system med bindande havsplaner.

12.4.12 Övriga myndigheter som berörs av prövningen

HaV vill framhålla att även Jordbruksverket, Sametinget, Trafikverket och Transportstyrelsen berörs av att ett auktionssystem inrättas i tillägg till de myndigheter utredningen listar.

Kapitel 14. Fördjupning avseende auktionssystemet

14.3 Statens rätt i allmänt vatten

HaV instämmer i att krav på rådighetsmedgivande från Kammarkollegiet för tillstånd för uppförande av havsbaserad vindkraft i allmänt vatten bör avskaffas med anledning av att koncessionen ger vattenrättslig rådighet över området.

Kapitel 17. Kontinentalsockelregleringen

17.2 Insamling och återanvändning av bottendata i auktionssystemet

HaV delar utredningens bedömning att det bör övervägas om offentlighets- och sekretessförordningen ska ändra så att affärssekretess inte hindrar en återanvändning av insamlade bottendata. HaV bedömer att delad bottendata även kan vara en relevant resurs för arbetet inom havsplanering och havsmiljöförvaltning.

Kapitel 18. Frågor som behöver beaktas eller utredas vidare

18.1 Vissa försvars- och säkerhetsfrågor

HaV tillstyrker utredningens förslag att auktionsmyndigheten ska ges ett uppdrag att skapa ett forum för samverkan i frågor som rör havsbaserad vindkraft och försvars- och säkerhetsfrågor. Förslaget handlar om samverkan mellan vindkraftsbranschen och andra berörda företag, myndigheter inom totalförsvaret och andra berörda myndigheter. Syftet är att det inom forumet ska kunna skapas förutsättningar för en strukturerad gemensam kunskaps- och metodutveckling, vilket det finns behov av.

Det är oklart hur hantering av försvarets hemliga intressen ska ske i praktiken, även om auktionsmyndigheten enligt förslaget ska vara ansvarig för att utveckla arbetsformer och förutsättningar för att inkludera säkerhets- och försvarsintressen inklusive hantering av säkerhetsskyddad information på ett ändamålsenligt sätt. HaV ser det som rimligt att frågan hanteras på lämpligt sätt inom ramen för genomförandet och kan hanteras utifrån vad som är ändamålsenligt när lagstiftningen ska tillämpas i praktiken. För att säkerställa auktionsmyndighetens möjligheter att omhänderta även hemliga intressen bör myndigheten tillsammans med andra relevanta myndigheter tilldelas ett regeringsuppdrag om att utveckla en ny metod som klarar detta. Oavsett bör avvägningen mot försvarsintressen vara klar när regeringen fattar beslut om områden, vilket också utredningen föreslår.

18.7 Hindersbelysning

HaV delar uppfattningen att reglerna för hindersbelysning behöver utredas ytterligare. Hinderbelysningens högintensiva vita blinkande ljus kan upplevas störande.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av avdelningschefen Mats Svensson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningscheferna Eva-Britt Petrusson Eklöf och Thomas Klein, enhetscheferna Per Olsson, Karin Wall, Johan Ståhl och Inger Dahlgren, utredarna Joacim Johannesson och Jonas Bjärnstedt samt verksjuristen Martin Jansson medverkat. I ärendet i övrigt har verksjuristen Robert Göransson samt utredarna Elin Celik och Malin Hemmingsson medverkat.

Anna Ledin

Mats Svensson

Kopia till:

osman.djibril@regeringskansliet.se.