



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remsissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: KN2024/02514

Sammanfattning

Länsstyrelsen Skåne är positiv till förslaget om att införa ett auktionssystem för havsbaserad vindkraft och konstaterar att författningsförslaget innebär att det svenska planeringssystemet tillförs en ny nationell planeringsnivå. Förslaget innebär ett mer samlat och förutsägbart planerings- och prövningsförfarande, vilket Länsstyrelsen välkomnar. Utredningens analys av bristerna i det nuvarande systemet bekräftas av Länsstyrelsens egna erfarenheter och har även tidigare framförts i skrivelse till regeringen (dnr 16587-2024). Länsstyrelsen välkomnar att författningsförslaget innebär att majoriteten av riksintressefrågorna prövas i ett tidigt skede. Det är en viktig förändring som stärker helhetssynen. Länsstyrelsen tillstyrker också att trippelprövningen av miljöbalken för undervattenskablar avskaffas.

Länsstyrelsen vill särskilt lyfta vikten av att auktionsmyndigheten samverkar med länsstyrelserna vid beredningen av områden för auktion samt i eventuella Natura 2000-prövningar som mark och miljödomstolarna föreslås tas över för kabelutläggning. Det är angeläget att även områden som ligger närmare land kan beaktas, eftersom det kan finnas områden med goda förutsättningar som idag inte utvecklas vidare på grund av avsaknad av kommunal tillstyrkan.

Länsstyrelsen betonar även vikten av att säkerställa resurser och långsiktig kapacitet för att fortsatt kunna bidra med expertkunskap och tillsyn i det nya systemet. Den specialiserade kompetens som byggts upp inom länsstyrelserna behöver tas tillvara och vidareutvecklas i genomförandet.

Synpunkter på författningsförslag (kap 2) och författningskommentarer (kap 19)

Förslag till lag (2026:xx) om havsbaserad vindkraft

Länsstyrelsen menar att det i författningsförslaget bör tillföras en bestämmelse om att havsplaner, regionplaner och kommunala översiktsplaner ska vara vägledande för regeringens arbete med att "peka ut områden för vindkraft".

Länsstyrelsen konstaterar att författningsförslaget innebär att det svenska planeringssystemet tillförs en ny nationell planeringsnivå. Av utredningen, del II, avsnitt 8.2 framgår att havsplaner, regionplaner och kommunala översiktsplaner ska vara vägledande för auktionsmyndighetens arbete med att förse regeringen med ett ändamålsenligt beslutsunderlag, vilket Länsstyrelsen ser positivt på. Länsstyrelsen menar att det i författningsförslaget bör tillföras en bestämmelse om att havsplaner, regionplaner och kommunala översiktsplaner ska vara vägledande för regeringens arbete med att "peka ut områden för vindkraft".

2 kap. Utpekande av områden för havsbaserad vindkraft

- 2 kap. 2 § Utpekandet ska beredas av auktionsmyndigheten i samverkan med särskilt berörda aktörer, såsom myndigheter, kommuner, regioner, nätföretag och industrier.

Det behöver förtydligas att länsstyrelsen är en av de aktörer som auktionsmyndigheten ska samverka med.

Länsstyrelsen skulle kunna tolkas in i "myndigheter", men det behöver förtydligas i bestämmelsen att Länsstyrelsen specifikt behöver ingå i samverkanskretsen. Skälen för detta är bl.a. att Länsstyrelsen enligt *Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden* enligt 3 § har särskilda uppgifter att hänsyn tas till riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken (MB) i planerings- och beslutsprocesser. Länsstyrelsen ska särskilt verka för att riksintressen tillgodoses. Länsstyrelsen har också enligt 1b § (samma förordning) uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden i länet. Länsstyrelsen behöver utifrån det vara en tydlig samverkanspart för auktionsmyndigheten i beredningen av ärenden. Särskilt med tanke på att riksintresseavvägningar ska göras när regeringen pekar ut ett område för vindkraft.

Länsstyrelsen vill poängtera att samverkan som avses ovan är utöver de formella kraven på att involvera länsstyrelsen utifrån kraven i 6 kap. MB i arbetet med den strategiska miljöbedömningen.

- *2 kap. 5 § 1 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.*
- *Genom utpekandet avgörs även slutligt att om områden som är av riksintresse enligt 4 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken påverkas så är, i fråga om den exploateringen som utpekandet anger, de krav tillgodosedda som enligt 4 kap. 1 § miljöbalken gäller för att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön ska få komma till stånd.*

Länsstyrelsen välkomnar att författningsförslaget innebär att majoriteten av riksintressefrågorna prövas i ett tidigt skede. Länsstyrelsen menar dock att paragrafens formulering behöver ses över för att säkerställa en korrekt tillämpning och tolkning av 3 och 4 kap. MB.

Länsstyrelsen tolkar det som att författningsförslaget innebär att regeringen skulle kunna "peka ut ett område för vindkraft" som varken är utpekad som E-område i havsplan eller utpekad som riksintresseanspråk av sektorsmyndighet. Länsstyrelsen vill betona att det i ett sådant fall behöver finnas en mycket tydlig argumentation för varför ett område utgör riksintresse för anläggningar för energiproduktion. Länsstyrelsen menar också att förutsägbarheten i planeringssystemet och helhetssynen som havsplaneprocessen avser i ett sådant läge går förlorad. Eftersom lokaliseringsbedömningen och riksintresseavvägningen i det nya systemet i praktiken förskjuts från miljöprövningen till planeringsskedet, krävs en god kunskapsbas för att möjliggöra välgrundade beslut för utpekande av auktionsområden. Det är också centralt för att påverkan på motstående intressen och kumulativa effekter ska kunna bedömas på ett rättssäkert och transparent sätt. Länsstyrelsen noterar dock att det förslag till havsplan som nu ligger för beslut hos Regeringen inte tagits fram som möjligt underlag för ett auktionsförfarande. En del förslag till E-områden som funnits med i havsplaneprocessen som Länsstyrelsen Skåne till stor del ställt sig positiva till, men som inte finns i Havs- och vattenmyndighetens förslag till regeringen, hade sannolikt kunna

vara aktuella i ett auktionsförfarande. Detta eftersom auktionsförfarandet ger bättre förutsättningar att förhålla sig till försvarsmässiga aspekter än rådande prövningsförfarande.

Länsstyrelsen menar att innebörden av författningsförslagets skrivning om att det avgörs *"att det riksintresset har företräde framför andra riksintressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken"* förutsätter att det finns en konflikt mellan riksintressen som inte går att förena. Enligt 3 kap. 10 § MB ska företräde ges för ett riksintresse om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål. Länsstyrelsen menar att utgångspunkten är att inget riksintresse ska påtagligt skadas, och att det enbart är när det inte kan undvikas som företräde kan ges. Jämför Boverkets vägledning på PBL Kunskapsbanken¹.

Länsstyrelsen vill också påminna om 3 kap. 10 § MB andra stycket, att *"Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap"*. Länsstyrelsen vill lyfta frågan om det då går att göra en avvägning i detta läge när inte alla delar av 4 kap. hanteras. Bortsett från företräde för totalförsvarets anläggningar.

Länsstyrelsen ifrågasätter varför 4 kap. 4 § MB inte ryms i bestämmelsen. I författningskommentaren (s 396) anges att *"Stycket hänvisar enbart till riksintressen enligt 4 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken, inte dem i 4–8 §§ i samma kapitel. Enbart de förstnämnda paragraferna avser områden (kustområden) som alls kan påverkas av havsbaserad vindkraft"*. Länsstyrelsen instämmer inte i den kommentaren. Länsstyrelsen menar att även områden enligt 4 § kan påverkas av havsbaserad vindkraft. Även om paragrafen, utöver att ange det geografiska området som är av riksintresse, särskilt reglerar vad som gäller för fritidsbebyggelse samt förbud för vissa verksamheter, innebär det inte att annan exploatering inte kan påverka området. 1 § anger tydligt att de områden som framgår av 2–8 §§ som helhet är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Således konstaterar Länsstyrelsen att havsbaserad vindkraft kan påverka dessa värden och behöver hanteras när riksintresseavvägning för havsbaserad vindkraft görs.

3 kapitlet

- 3 kap. 5 § *Vid utformningen av en koncession för havsbaserad vindkraft och av tilldelningsförfarandet ska*

¹ [Stegen vid prövning av påtaglig skada - PBL kunskapsbanken - Boverket](#)

auktionsmyndigheten samverka med särskilt berörda aktörer, såsom myndigheter, kommuner, regioner, nätföretag och industrier.

Det bör förtydligas att länsstyrelsen är en av de aktörer som auktionsmyndigheten ska samverka med.

Synpunkter på del II & del III

Kapitel 6.3 Trippelprovningen av miljöbalken för undervattenskablar avskaffas

Länsstyrelsen tillstryker förslaget att en havsförlagd ledning endast prövas mot miljöbalken av mark- och miljödomstolen i provningen av tillståndet för vattenverksamhet enligt 11 kap miljöbalken för att effektivisera tillståndsprocesserna och undvika olika bedömningar enligt miljöbalken.

Kapitel 6.5 Utvidgad möjlighet till ändring av nätkoncession med förenklat förfarande

Länsstyrelsen är positiv till att ändring av spänning inte ska omfattas av 2 kap 27 § ellagen, men vill samtidigt uppmärksamma att en ändrad spänning på ledningen kan innebära att ledningsstolparnas placering och höjd kan behöva ändras vilket kan få en påverkan på exempelvis fåglar. Detta bör dock kunna fångas upp av att 2 kap 28 § anger att provningsmyndigheten får ändra en nätkoncession för linje om sökanden har tagit nödvändiga miljöhänsyn.

Kap 4.2.6 Problem 4: Bristen på samordning med nätanslutning skapar osäkerheter och risker samt Kap 9.3 Elnätsanslutning av en havsbaserad vindkraftspark

Länsstyrelsen har i sin skrivelse *Mer vindkraft behöver realiseras i Skåne* (dnr 16587-2024) skickad till Regeringen, Ebba Busch, Energi- och näringsminister den 18 augusti 2024 bland annat framfört att: "Nuvarande regelverk för provning av vindkraft till havs innebär att Länsstyrelsen parallellt behöver hantera undersöknings- och tillståndsansökningar från flera olika konkurrerande bolag för samma område. Bolagen har ansvar att ansluta till ledningsnätet men det saknas en ändamålsenlig process för anslutning av havsvindkraft. Det innebär att flera olika anslutningspunkter från flera bolag utreds samtidigt, men endast det bolag som skulle tillåtas bygga vindkraft till havs kan få tillåtelse att ansluta. Länsstyrelsen och övriga aktörer och

myndigheter tvingas därför till merarbete, trots att vi aktivt arbetar för att korta ledtiderna.”

Länsstyrelsen menar att med utredningens förslag kan mer- och förgävesarbete gällande samråd enligt 6 kapitlet miljöbalken och tillstånd för vindkraftparken och överföringsledningen undvikas. I sammanhanget vill Länsstyrelsen framföra vikten av att Svenska kraftnät har angett en anslutningspunkt till transmissionsnätet inför auktionsförfarandet för att undvika utredningar och samråd enligt 6 kapitlet miljöbalken gällande flera ledningsdragningar, som kan inkludera flera olika lokaliseringalternativ, till olika anslutningspunkter inför ansökan om nätkoncession för linje.

Länsstyrelsen menar att lokaliseringalternativ för elledningen till anslutningspunkten till transmissionsnätet till havs och på land behöver vara miljöbedömda i den strategiska miljöbedömningen som föregår auktionen för att så långt möjligt säkerställa att ledningen är genomförbar och för att kunna redovisa miljöpåverkan för hela projektet.

Kapitel 8.4 Kommunens inflytande

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att inte tillämpa kommunal tillstyrkan i territorialvattnet. Länsstyrelsens erfarenhet är att dagens system med kommunal tillstyrkan i territorialvattnet, utöver orsaka en del ”förgävesarbete”, också påverkar vilka områden som vindkraftsaktörer har fokuserat på att projektutveckla. Därutöver har det också utgjort ett betydande hinder för projekt med i svenska mått goda marknadsförutsättningar som både skulle kunna vara regionalt och nationellt betydelsefulla projekt.

Kap 9.1.1 Hur koncessionsvillkor ska kunna uppställas

Auktionsförfarandet ökar förutsägbarheten för planeringen av elsystemet, men Länsstyrelsen vill understryka att förfarandet inte säkerställer att överföringsledning eller vindkraftpark får tillstånd enligt till exempel miljöbalken, artskyddsförordningen eller kulturmiljölagen och att hänsyn till detta behöver tas när auktionsmyndigheten formulerar villkor för koncessionen.

Del IV Konsekvensutredning

Det framkommer inte tydligt i konsekvensutredningen eller övriga delar av betänkandet i vilken omfattning eller hur länsstyrelserna även fortsättningsvis ska bidra med kunskap och underlag inför

utpekande, beslut om koncessioner och miljöprövningen. I nuvarande provningssystem inkommer länsstyrelserna med inspel eller är prövande myndighet i olika delar av vindkraftsetableringsprövningen. Även om tillvägagångssättet kan anses för "reaktivt" för den typ av strategisk planering som havsvindkraft konstaterats behöva, så garanterar åtminstone nuvarande system att länsstyrelsens regionala kännedom kommer berörda processer och provningsmyndigheter till handa. Länsstyrelsen har redan tidigare i detta yttrande påpekat att det bör förtydligas att länsstyrelsen är en av de aktörer som auktionsmyndigheten ska samverka med och inhämta synpunkter från. Detta bland annat för att garantera att den regionala kunskap som länsstyrelserna besitter även kommer till nytta i ett auktionssystem.

Del V Fördjupningsdel

18.4 Artskydd och artskyddsdispens i den ekonomiska zonen

Länsstyrelsen anser att det behöver införas ett förtydligande om att artskyddsförordningen (2007:845) är tillämplig även i Sveriges ekonomiska zon. Utredningens förslag att genomföra Artskyddsutredningens rekommendationer om ett tydliggjort genomförande av EU:s livsmiljödirektiv och fågeldirektiv i den ekonomiska zonen är angeläget. Redan idag framgår av 7 kap. 32 § miljöbalken att Natura 2000-tillstånd krävs för verksamheter i ekonomisk zon, men motsvarande tydlighet saknas för artskyddsförordningen.

Övriga synpunkter

Nedan följer synpunkter som Länsstyrelsen saknar redogörelse för eller ställningstagande kring i betänkandet.

Fler åtgärder behövs för mer fossilfri el-produktion

I Skåne län är havsbaserad vindkraft den fossilfria elproduktion som har störst energipotential inom de närmaste 10–15 åren. Att övergå till ett auktionsbaserat system kommer dock inte ensamt bidra till att förverkliga den potentialen. Om de ekonomiska och regulatoriska förutsättningarna för intresset att uppföra vindkraftverk inom de utpekade områdena inte är tillräckligt starka, riskerar nödvändig utbyggnad av fossilfri elproduktion att utebli – med negativa konsekvenser för både klimatet och energiförsörjning.

För att förslaget ska få avsedd effekt krävs därför kompletterande styrmedel eller incitament som underlättar för aktörer att delta i auktioner och realisera projekt. Det kan exempelvis handla om prissäkringsmodeller, samordnad planering av elnätsanslutningar eller stöd för innovation och teknikutveckling. Utan sådana åtgärder riskerar förslaget att leda till planering utan genomförande, vilket i sin tur fördröjer omställningen till ett fossilfritt energisystem. För skånsk del finns det dessutom flera potentiella positiva synergieffekter med utbyggnad av havsvind i våra grannländer som gynnat den regionala utvecklingen.

Behov av vägledning för geografisk prioritering

Länsstyrelsen anser att betänkandet bör kompletteras med en tydligare redogörelse för vilka principer som ska gälla för regeringens prioritering av områden i auktionssystemets inledande skede. I dagsläget saknas vägledning för hur regeringen ska förhålla sig till frågor om var i landet behovet av ny elproduktion är som störst, eller hur geografiska och systemtekniska förutsättningar bör vägas in vid utpekande av auktionsområden.

Länsstyrelsen ser ett värde i att det, utöver de övergripande energipolitiska målen, formuleras regionala planeringsmål eller riktlinjer, till exempel kopplat till elprisområden, industriell efterfrågan på el eller lokala klimat- och elektrifieringsmål. Detta skulle ge en tydligare koppling mellan utbyggnadens geografi och energisystemets behov, och därmed sannolikt öka träffsäkerheten i var auktionsförfaranden bör genomföras först.

Ett sådant resonemang kan även bidra till att öka förutsebarheten och transparensen i regeringens beslut om utpekande av områden, samt tydliggöra auktionsmyndighetens uppdrag att ta fram beslutsunderlag utifrån ett helhetsperspektiv. För att skapa transparens och förutsägbarhet i utbyggnaden bör regeringen, eller i förekommande fall auktionsmyndigheten, ges stöd att väga in exempelvis:

- Behov av ökad elproduktion i olika elprisområden eller län
- Potential att bidra till regional industriförsörjning eller elektrifieringsmål
- Förutsättningar för nätanslutning till transmissions- eller regionnät inom rimlig tid

Säkerställande av länsstyrelsens förmåga att bidra i det nya systemet

Länsstyrelsen vill betona vikten av att det i genomförandet av det föreslagna auktionssystemet säkerställs att länsstyrelserna har tillräckliga resurser för att fortsatt kunna bidra med underlag, expertis och tillsyn i tillstånds- och planeringsprocesser.

Länsstyrelserna har under lång tid byggt upp en specialiserad kompetens kopplad till miljöprövning, riksintresseavvägning, marin påverkan och naturvärden. Det är viktigt att denna samlade expertis inte riskerar att urholkas i samband med de förändringar som föreslås i denna utredning, liksom i miljötillståndsutredningen (SOU 2024:98).

Ett tydligt uppdrag, långsiktig finansiering och samordning mellan berörda myndigheter behövs för att länsstyrelsernas roll i både det strategiska och operativa genomförandet ska kunna upprätthållas.

Ingrepp i fornlämning

Länsstyrelsen saknar i utredningen att vindkraftpark och elledningar kan behöva tillstånd till ingrepp i fornlämning vilket prövas enligt kulturmiljölagen.

Harmonisering av övriga förändringar i miljöprövningsförfarandet

Parallellt med denna utredning har en utredning om en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98) pågått. I den SOU:n föreslås ändringar av Mark- och miljödomstolens uppdrag där domstolen renodlas till överprövning av meddelade beslut. Ikraftträdandet av den nya "Miljöprövningsmyndigheten" föreslås till 2028. Utredningen om vindkraft till havs behöver förhålla sig till förslagen i SOU 2024:98 och regeringen bör tillse att harmoniseringen mellan de båda förslagen sker.

Samstämmighet gällande 3–4 kap. MB i utredningar

Länsstyrelsen konstaterar att det utöver den här utredningen även finns andra aktuella utredningar där det föreslås att 3 och 4 kap. miljöbalken prövas av regeringen i tidigt skede, jämför t.ex. Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter, (KN2024/01912). Länsstyrelsen konstaterar också att tilläggsdirektiv

till miljötillståndsutredningen (KN 2023:02) om att samla bestämmelser om hushållning i en särskild lag pågår. Länsstyrelsen vill påtala vikten av att det finns en samstämmighet i hur 3 och 4 kap. miljöbalken hanteras i de prövningar där regeringen ska pröva dessa frågor i ett tidigt skede.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länssöverdirektör Ola Melin med klimat- och energistrateg Sandra Johanne Selander som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Miljöskydd Rima Dauod, Hanna Tell och Lisa Callréus, enheten för samhällsplanering, Charlotte Carlsson, vattenstrategiska enheten och Eva Ohlsson, naturskyddsenheten medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.