



Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet

Begäran om yttrande över Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89)

Er beteckning: SOU 2024:89

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Uppsala län är positiv till förslaget om införande av ett auktionssystem för havsbaserad vindkraft. Det kommer att medföra att prövningen av havsbaserad vindkraft blir tydligare och mer sammanhållen och att kumulativa effekter kan hanteras och hemliga försvarsintressen beaktas på ett ändamålsenligt sätt.

Länsstyrelsen lämnar nedanstående synpunkter på utredningens förslag. Synpunkterna följer utredningens indelning av kapitel.

1.1 Förslag till lag (2026:X) om havsbaserad vindkraft

1 kap. Inledande bestämmelser

Beredning och samverkan

Vad samverkan i § 2 innebär skulle behöva förtydligas. Det bör även framgå i författningstext med vilka berörda myndigheter samverkan minst ska ske såsom, till exempel Försvarsmakten, länsstyrelsen, Havs och vattenmyndigheten, Svenska kraftnät, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket osv.

Definition av havsbaserad vindkraft

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att även en anläggning för vätgasproduktion bör vara en sådan typ av anläggning som ska inkluderas i definitionen av havsbaserad vindkraft, 3 § (se sidan 388 i utredningen). Länsstyrelsen vill dock i sammanhanget upplysa regeringen om att tekniken för tillverkning av vätgas har

relativt dålig verkningsgrad. Länsstyrelsen ställer sig tveksam till om vätgasproduktion i anslutning till en vindkraftpark, vilket är utgångspunkten i Swecos lönsamhetsbedömning (Bilaga 4), är god hushållning av resurser, då ca en tredjedel av producerad el går förlorad som spillvärme med dagens teknik. Överförs producerad el till närmsta kust för vätgasproduktion så ges möjligheter att ta tillvara restprodukterna syrgas samt spillvärme, vilket även blir möjligt i de fall då anslutning till det landbaserade transmissionsnätet inte sker initialt. Parkens produktion av el skapar på detta sätt flera samhällsnyttor som kan utvecklas över tid.

3 kap. Koncession för havsbaserad vindkraft

Vad en koncession för havsbaserad vindkraft är

Gällande definitionen i 3 kap. 1 § till vad en koncession för havsbaserad är, ser länsstyrelsen ett tydligt behov av att definitionen av en koncession också inkluderar avveckling av en vindkraftpark. Risker är annars uppenbara att länsstyrelsen som utpekad tillsynsmyndighet möter stora svårigheter att hantera efterbehandlingen av vindkraftsparken då drift har upphört.

1 § I ett område som regeringen pekat ut enligt 2 kap. kan auktionsmyndigheten tilldela en sökande koncession att uppföra, under en viss tid driva samt avveckla en vindkraftspark i området (en koncession för havsbaserad vindkraft).

Länsstyrelsen vill i sammanhanget belysa att det ur ett totalförsvarsperspektiv kan vara olämpligt om bolag som inte har svenskt säte medges driva en vindkraftspark i ekonomisk zon eftersom lagen om utländska direktinvesteringar då inte är tillämplig och Inspektionen för strategiska produkter (ISP) stängs ute från att bedriva tillsynen. Länsstyrelsen anser att den frågan behöver utredas närmare och att eventuellt anpassningar av lagstiftningen behöver göras.

Lagstiftningen behöver även utformas så att det går att bedriva en effektiv miljöbalkstillsyn.

Tydliggörande av att ett visst krav är tillåtet i tilldelningsförfarandet

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det bör finnas en möjlighet för auktionsmyndigheten att ställa krav på att den som ska

delta i ett tilldelningsförfarande ska ställa säkerhet för vites- eller betalningsansvar som följer av en tilldelad koncession. I utredningens författningsförslag återges möjligheten till krav på säkerhet i 3 kap. 4 och 8 §§ i förslag till lag (2026:xx) om havsbaserad vindkraft.

Länsstyrelsen föreslår att säkerhetens beskaffenhet också förtydligas med följande tillägg kopplat till författningsförslagets 8 § (kursiverad text nedan).

Auktionsmyndigheten får ställa krav på att den som ska delta i ett tilldelningsförfarande ska ställa säkerhet för vites- eller betalningsansvar som följer av att tilldelas koncessionen. I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 16 kap. 3 § miljöbalken.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang lyfta frågan om säkerhetens beskaffenhet som omnämns i sista stycket 5b § lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Länsstyrelsen anser att en hänvisning till 16 kap. 3 § miljöbalken (se nedan) bedöms som lämpligare för den ekonomiska säkerheten vid tillståndsprövning av havsvindkraftsparker i ekonomisk zon än 5b § lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. I synnerhet då det förkommer att ansökningar för vissa parker samtidigt omfattar projektområden inom svenskt territorialhav där miljöbalkens bestämmelser om säkerhet ska tillämpas.

Länsstyrelsen anser inte heller att det är tillräckligt med den möjlighet som finns i lagen om Sveriges ekonomiska zon, 5b §, att ställa säkerhet i enlighet med 2 kap. 25 § utmätningebalken eftersom en säkerhet enligt utmätningebalken inte garanterar en återställning av ett område på samma sätt som en ekonomisk säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken gör, utan siktar mer på att rädda det som räddas kan.

16 kap. 3 § miljöbalken

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som kan komma att behövas med anledning av verksamheten.

Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet. Den som är skyldig att betala avgift eller ställa säkerhet enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet behöver inte ställa säkerhet för åtgärder som omfattas av sådana avgifter och säkerheter.

En säkerhet ska godtas av prövningsmyndigheten om den, ensam eller tillsammans med andra säkerheter, visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten kan ställas efter hand enligt en plan som innebär att säkerheten vid varje tidpunkt tillgodoser det aktuella behovet. *Lag (2022:1100).*

1.8 Förslag till förordning (2026:xx) om havsbaserad vindkraft

Särskild prövningsordning för vissa förberedande tillstånd förknippade med en koncession

Länsstyrelsen anser att även länsstyrelsen ska inkluderas bland de myndigheter i förordningens 4 § som ska ges möjlighet att lämna synpunkter inför beslut om koncession. Detta för att i ett tidigt skede värna de allmänna intressen som länsstyrelsen har att företräda. Synpunkter från länsstyrelsen i detta skede blir också en uppföljning av sökandens hantering av samrådet i lagförslagets 2 kap 3 §. Att länsstyrelsen som utpekad tillsynsmyndighet bör ges möjlighet att var delaktig genom hela processen för auktionsförfarandet stärker möjligheterna för att den avslutande prövningsprocessen hos mark- och miljödomstolen blir effektiv.

4.2.3 Problem 1: Planeringsverktygen är otillräckliga

Länsstyrelsen har varit involverad i Havs- och vattenmyndighetens arbete med att ta fram de nya förslagen till havsplaner, vilka Havs- och vattenmyndigheten överlämnade till regeringen den 21 januari 2025. Länsstyrelsen har under detta arbete upplevt att avvägningen om ett område ska pekas ut som energiområde ofta varit svårt på grund av att man under processen bland annat inte kunnat beakta hemliga försvarsintressen fullt ut. Den slutgiltiga avvägningen sker först i samband med tillståndprocessen. Detta har även noterats av utredningen som ett av problemområdena med nuvarande system och länsstyrelsen delar därför utredningens bild att det saknas tillräckliga planeringsverktyg.

5.1 Så ska övergången till auktionssystemet gå till

Länsstyrelsens generella uppfattning är att varje energislag ska bära sina kostnader oavsett om det gäller vattenkraft, solcellsparker, kärnkraft eller vindkraft. Historiskt har det dock funnits olika typer av statlig prissänkning eller liknande åtgärder såsom till exempel bidrag för solceller, elcertifikat för vindkraft, prissänkning för kärnkraft, och så vidare. Det är även angeläget att Sverige får ett robust elsystem vid framtida ökat behov av el, vilket kan uppnås genom att satsa på olika typer av energislag som kompletterar varandra. Beaktat ovanstående anser länsstyrelsen att ett lämpligt urval av befintliga projekt bör ges tillstånd med statlig prissänkning eller liknande åtaganden från statens sida. Ett exempel på statligt åtagande kan vara att staten står för kostnaderna för att dra fram kabel till de utvalda projekten och tillhandahålla en anslutningspunkt i havet, precis som staten har stått för kostnaden för förstärkningar i det nationella transmissionsnätet för att kunna ansluta fler vindkraftparker i Norrland.

På så sätt borde staten få större inflytande över vilka projekt som bör ges tillstånd och större möjlighet att planera utbyggnaden av elsystemet.

8.2 Processen inför ett utpekande

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det kommer att krävas mycket samverkan med berörda sektorsmyndigheter för att välja ut lämpliga områden för vindkraft. Det är av stor vikt att andra intressen utöver riksintressen beaktas i arbetet för att så långt som möjligt undvika att tillstånd nekas senare i prövningen enligt miljöbalken i mark- och miljödomstolen. Till exempel kan nämnas att havsbaserad vindkraft i regel inte får tillstånd om inte Natura 2000-tillstånd kan meddelas. Natura 2000-frågan bör därför redan beaktas i utpekandet. Det kan finnas andra motstående intressen som också bör beaktas tidigt såsom till exempel artskyddsfrågor. Svenska kraftnät kommer till exempel vara en viktig samverkanspart för att kunna beakta energi- och elnätsplaneringen vid utpekandet, liksom länsstyrelserna som sitter på regional kunskap.

Vad gäller vägledande planer vill länsstyrelsen påpeka att det idag finns både kunskaps- och resursbrist vad gäller havsplanering och dessa kan variera väldigt mycket mellan landets kustkommuner. Många kustkommuner är därför dåligt förberedda för att planera sina havsområden i sin översiktsplanering.

Ändringarna i plan- och bygglagen från april 2020 innebär bland annat att den översiktliga planeringen numera ska bedrivas kontinuerligt av kommunerna, samt att översiktsplanen ska hållas aktuell. Bland Uppsala läns kustkommuner har Älvkarleby och Tierps kommuner antagit planeringsstrategier innan den 11 september 2024. Östhammars kommun har antagit en ny översiktsplan som vunnit laga kraft i januari 2024.

Kustkommunerna runt om i landet som antagit nya översiktsplaner under innevarande mandatperiod har utgått från det kommunala vetot för vindkraft i och med ändringarna i plan- och bygglagen. Utredningens föreslagna lagstiftningsändringar träder i kraft redan 1 juli 2026 och kan därför ge en maktobalans i den kommunala planeringen. Länsstyrelsen kan inte se att denna fråga har tagits upp i utredningen.

8.4 Kommunernas inflytande

Länsstyrelsen delar även utredningens uppfattning att det kommunala vetot bör tas bort då havsvindparker kan komma att ha stor betydelse för landets elförsörjning. Att se till helheten är viktigare än till en enskild kommuns intressen.

9.4.4 Hur de materiella kriterierna i auktionerna ska fastställas

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att inte bara anbudsgivarens tekniska och ekonomiska förmåga ska utgöra kvalifikationskrav utan att det kan finnas andra faktorer som behöver beaktas vid utformning av kvalifikations- och tilldelningskriterier.

10 Tillstånd för havsbaserad vindkraft

Enligt förslaget kommer mark- och miljödomstolen pröva tillstånd enligt miljöbalken inom Sveriges ekonomiska zon (SEZ).

Länsstyrelsen konstaterar att det parallellt med den här utredningen har pågått en "Miljötillståndsutredning" (SOU 2024:98).

Länsstyrelsen förutsätter att det sker en samordning mellan utredningarna. I dagsläget är det oklart vilka myndigheter som kommer att hantera olika typer av tillståndsprövningar.

11 Uppföljning och tillsyn

Länsstyrelsen konstaterar att beskrivningen av hur tillsynen är tänkt att gå till är relativt kortfattad. Den tar inte upp frågan om avgifter för tillsyn. Länsstyrelserna kommer enligt förslaget att ansvara för miljöbalktillsynen. Utredningen föreslår ingen ny författning eller ändring av förordningen om avgifter för prövning och avgifter. I dagsläget kan inte länsstyrelserna ta ut tillsynsavgifter för tillsynen inom SEZ. Frågan om avgifter för myndigheters tillsyn inom SEZ behöver regleras.

Det behöver även införas bestämmelser som motsvarar reglerna i 26 kap. miljöbalken och som inte har någon motsvarighet i lagen om Sveriges ekonomiska zon, så att tillsynsmyndigheten får de verktyg som behövs för att bedriva en ändamålsenlig tillsyn av verksamheter inom SEZ. Bestämmelser motsvarande 17-19, 20a, 21 och 22 §§ skulle t.ex. behövas.

12.4.4 Konsekvenser för miljön

Utredningen bedömer att en övergång till ett auktionssystem bland annat innebär en minskad miljöpåverkan av onödiga bottenundersökningar. Länsstyrelsen instämmer i bedömningen då dagens system, vilket även framförs i utredningen, medför att parallella undersökningar av olika projektörer genomförs i samma område med negativ miljöpåverkan på bland annat marina däggdjur.

12.4.18 Övriga myndigheter som berörs av prövningen

Utredningen anger att arbetet för länsstyrelserna kommer att minska. Länsstyrelsen delar den bilden men konstaterar att det ändå kommer att läggas ned mycket arbete från länsstyrelsen även efter en ändring av prövningssystemet. Länsstyrelsen i Uppsala län lägger ned mycket tid på deltagande i mark- och miljödomstolsprövningar som remissinstans. Även samverkan inför utpekande och eventuell koncession kommer att ta mycket tid i anspråk för myndigheten, liksom samråd inför tillståndsansökan. Länsstyrelsen är dock ändå positiv till att ett planeringsbaserat prövningssystem införs.

18.4 Artskydd och artskyddsdispens i den ekonomiska zonen

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att genomföra Artskyddsutredningens förslag om att tydliggöra genomförandet av EU:s livsmiljödirektiv och fågelskyddsdirektiv i Sveriges ekonomiska

zon. Enligt 7 kap 32 § miljöbalken ställs det krav på Natura 2000-tillstånd i den ekonomiska zonen. Länsstyrelsen anser att det på samma sätt även behöver framgå att artskyddsförordningen ska tillämpas.

Bakgrundsinformation

Länsstyrelsen i Uppsala län har fått betänkande Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89) på remiss från Regeringskansliet. Syftet med utredningen är att analysera hur regelverket för användningen av havsområden vid etablering av vindkraft kan förbättras och hur tillståndsprövningen av vindkraft i SEZ kan bli mer effektiv och ändamålsenlig. I det ligger även att bedöma och ta ställning om Sverige, på sikt, ska övergå till att tillståndsgivning till havsbaserad vindkraft enbart sker genom ett anvisningssystem.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Stefan Attefall med miljöskyddshandläggare Marie Låås som föredragande. I den slutliga handläggningen har också planhandläggare Samu Manselius, miljöskyddshandläggare Bernt Forsberg, naturvårdshandläggare Linda Bonnevier, energistrateg David Lingfors, chef miljöskyddsenheten Ida Lindén, chef miljöavdelningen Lennart Nordvarg och länsråd Cecilia Magnusson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.