

Remissyttrande

Datum 2021-04-29

Dnr 00343-2021

Handläggare

Joacim Johannesson
Havsplaneringsenheten
joacim.johannesson@havochovatten.se

i.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Minskade anslutningskostnader för elproduktion till havs (I2020/02973)

Sammanfattning

1. Utbyggnad av förnybar energi såsom vindkraft är viktig ur miljö- och klimatsynpunkt och bör främjas generellt. Utbyggnaden förutsätter att etablering och drift av anläggningarna är hållbar och inte riskerar naturvärden. Därför är det bra med ökad samordning när det gäller kabelläggning och etablering av havsbaserade vindkraftsparker om den minskar den samlade miljöpåverkan från anläggning och drift av havsbaserad vindkraft. Ökad samordning kan också underlätta en större utbyggnad och integrering med grannländers elnät och vindkraftsparker.
2. Vi saknar resonemang i promemorian kring hur förslaget förhåller sig till nuvarande etableringssystem inklusive prövningssystem och den statliga och kommunala fysiska planeringen. I samband med överlämnande av förslag till havsplaner i december 2019 föreslog Havs- och vattenmyndigheten en utredning om det övergripande etableringssystemet för havsbaserad vindkraft. Det nuvarande etableringssystemet kan innebära svårigheter för planering av en utbyggnad av transmissionsnätet till anslutningspunkter i Sveriges sjöterritorium. Vi menar därför att förslaget om utbyggnad av transmissionsnätet utgör ytterligare en anledning till att se över etableringssystemet. Oavsett om etableringssystemet för havsbaserad vindkraft kvarstår i nuvarande form, bör oklarheterna kring hur planeringen och utbyggnaden av transmissionsnätet förhåller sig till planering, projektering och tillståndsgivning av vindkraftsanläggningar redas ut.
3. Det är oklart varför transmissionsnätets utbyggnad inte ska omfatta anslutningspunkter i Sveriges ekonomiska zon eller om vindkraftsparker i ekonomiska zonen ska kunna anslutas till kontaktpunkterna. En stor andel av potentialen för havsbaserad vindkraft finns i den ekonomiska zonen. Ungefär två tredjedelar av den beräknade vindkraftsproduktionen i förslagen till havsplaner avser den ekonomiska zonen.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Övergripande inställning

Förslaget om utbyggnad av transmissionsnätet till kontaktpunkter bidrar till utvecklingen av Sveriges förnybara energisystem. Kommande havsplaner, tillsammans med bl.a.

Energimyndighetens och Naturvårdsverkets strategi för hållbar vindkraftsutbyggnad, bidrar med nationella planeringsförutsättningar för ökad vindkraftsetablering. Den ökande andelen vind- och solkraft i elproduktionssystemet kommer att ställa krav att det finns planerbar elproduktion som kan balansera tillförseln av el då det blåser mindre och då solen inte räcker till. Här vill Havs- och vattenmyndigheten lyfta fram den svenska vattenkraften och dess reglerförmåga som kommer att bli ännu viktigare i ett energisystem med en högre andel förnybar el från vind- och solkraft. Omprövningen av vattenkraftens miljötillstånd som påbörjas 2022 bidrar tillsammans med en utbyggnad av vindkraft till ett hållbart elkraftsystem med 100 procent förnybar elproduktion år 2040.

Havs- och vattenmyndigheten anser att utbyggnaden av förnybar energi såsom vindkraft är viktig ur miljö- och klimatsynpunkt och generellt bör främjas. En utbyggnad bidrar till att uppfylla mål om förnybar energi på nationell och EU-nivå, men även mål 7 om Hållbar energi för alla inom Agenda 2030.

En utbyggnad i havet är också i linje med EU-kommissionens nya mål om omfattande ökning av den havsbaserade vindkraften, inte minst i Östersjön. I de förslag till havsplaner som överlämnades till regeringen i december 2019 bedöms de områden som anges för energiuutvinning i de tre havsplanerna möjliggöra för sammanlagt ungefär 23 TWh till 31TWh i årlig elproduktion.

Utbyggnaden förutsätter att etablering och drift av anläggningarna är hållbar och inte riskerar naturvärden. Därför är det bra med ökad samordning när det gäller kabelläggning och etablering av havsbaserade vindkraftsparker om den minskar den samlade miljöpåverkan från anläggning och drift av havsbaserad vindkraft. Ökad samordning när det gäller kabelläggning och etablering av havsbaserade vindkraftsparker kan minska den samlade miljöpåverkan från anläggning och drift av havsbaserad vindkraft. Ökad samordning kan också underlätta en större utbyggnad och integrering med grannländers elnät och vindkraftsparker.

Etableringssystemet

Förslaget innebär ökad samordning när det gäller kabeldragning, men samtidigt kvarstår nuvarande etableringssystem för vindkraftsanläggningarna. Det nuvarande etableringssystemet kan medföra svårigheter för planering av en utbyggnad av transmissionsnätet till anslutningspunkter i Sveriges sjöterritorium enligt regeringens förslag,

Till skillnad från flera andra länder i norra Europa som t.ex. Tyskland och Danmark, har Sverige en decentraliserad lokaliseringsmodell, vilket innebär att projektutvecklaren själv föreslår lokalisering, genomför undersökningar och söker erforderliga tillstånd. Modellen innebär att det inte finns en långsiktig nationell utbyggnadsplan i Sverige. Däremot finns det riksintresseanspråk meddelade av Energimyndigheten och fysisk planering i form av statliga havsplaner (förslag bereds för närvarande av regeringen) och kommunala översiktsplaner. Det saknas resonemang i promemorian om hur planeringen av utbyggnaden av transmissionsnätet förhåller sig till nuvarande hushållningsbestämmelser och Sveriges planeringssystem.

Havs- och vattenmyndigheten föreslog i samband med överlämnade av förslag till havsplaner i december 2019 att etableringssystemet för havsbaserad vindkraft behöver utredas. Bakgrunden till Havs- och vattenmyndighetens förslag är att planeringsprocessen har visat på behov av att

utveckla energietableringssystemet i syfte att möjliggöra samexistens med andra intressen och därigenom fler energiområden i havet.

Det nuvarande etableringssystemet kan innebära svårigheter för planering av en utbyggnad av transmissionsnätet till anslutningspunkter i Sveriges sjöterritorium. Vi menar därför att förslaget om utbyggnad av transmissionsnätet utgör ytterligare en anledning till att se över etableringssystemet. Det är administrativt komplext att förena ett system med en decentraliserad lokaliseringsmodell för vindkraftsparkerna samtidigt som staten genom Svenska kraftnät ska planera, bygga och ansvara för driften och underhållet av ett transmissionsnät med utflyttad anslutningspunkt.

Oavsett om etableringssystemet för havsbaserad vindkraft kvarstår i nuvarande form, bör oklarheterna kring hur planeringen och utbyggnaden av transmissionsnätet förhåller sig till projektering och tillståndsgivning av vindkraftsanläggningar redas ut.

Tillståndsprövning

I promemorian finns inga resonemang kring de olika tillståndsprövningar som krävs för att bygga ut ett transmissionsnät till havs och hur det påverkar förslaget.

En verksamhets lokalisering är av central betydelse vid mark- och miljödomstolens eller regeringens tillståndsprövning av en vindkraftspark. Den miljöpåverkan som uppkommer kan variera avsevärt beroende på lokaliseringen och vara helt avgörande för om tillstånd kan ges eller inte utifrån gällande lagstiftning. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att en utbyggnad av ett transmissionsnät kan komma ifråga först efter att det finns ett tillstånd till en vindkraftspark. Formuleringarna på sidan 7 i promemorian antyder att transmissionsnätet skulle byggas ut innan det finns tillstånd till en vindkraftspark, vilket inte är en rimlig ordning.

Det förs inte något resonemang i promemorian kring att även ledningsdragningen på havsbotten kräver ett tillstånd enligt bland annat miljöbalken. Av formuleringarna på sidan 7 kan läsaren få uppfattningen att ledningsdragningen och lokaliseringen av vindkraftsparker avgörs av Svenska kraftnät, när det egentligen är mark- och miljödomstolen (eller regeringen) som avgör lokaliseringen efter prövning enligt bland annat miljöbalken.

Vidare anges det på sidan 7 att Svenska kraftnät ska bygga ut transmissionsnätet till havsområden där det finns förutsättningar att ansluta flera anläggningar. Vi bedömer att det är positivt och lämpligt ur miljösynpunkt att samordna ledningsdragningen från havsbaserade vindkraftsparker, men vill samtidigt framhålla att den kumulativa miljöeffekten av flera anläggningar i samma havsområde måste utredas noggrant i förväg innan val av sådan anslutningsplats görs.

Ur miljösynpunkt är det viktigt att planering sker på ett sådant sätt att det inte leder till mer ingrepp, undersökningar och byggnation av infrastruktur i havet än nödvändigt. Om möjligt bör Svenska kraftnät ta vara på de undersökningar som verksamhetsutövare redan har gjort, för att minska belastningen av flertalet undersökningar av samma områden för anslutningskabel till land.

Promemorian tar inte upp att prövningen av vindkraftsetableringar i Sveriges sjöterritorium sker vid mark- och miljödomstolen. I denna prövning sker en bedömning av om lokaliseringen är lämplig i förhållande till dess påverkan på olika intressen, exempelvis totalförsvarets intressen

och miljön. Samma typ av prövning sker vid etableringar av sjökablar. Vår erfarenhet är att det ofta är förhållandevis omfattande utredningar m.m. som krävs inför en etablering eller ledningsdragning. Det krävs ofta även internationell konsultation enligt ESBO-konventionen.

Det finns inget resonemang kring hantering i det fall verksamhetsutövare väljer att anlägga egen kabel om Svenska kraftnät har beslutat att inte installera en kontaktpunkt i ett visst område.

Geografisk avgränsning

Det är oklart varför transmissionsnätets utbyggnad inte ska omfatta anslutningspunkter i Sveriges ekonomiska zon. Det framgår inte heller om anläggningar i Sveriges ekonomiska zon enligt förslaget ska kunna anslutas till anslutningspunkterna i Sveriges sjöterritorium. En stor andel av potentialen för havsbaserad vindkraft finns i den ekonomiska zonen, dvs. utanför sjöterritoriet. Ungefär två tredjedelar av den beräknade vindkraftsproduktionen i förslagen till havsplaner avser den ekonomiska zonen. I dagsläget avser också merparten av pågående ärenden om etablering av havsbaserad vindkraft anläggningar i Sveriges ekonomiska zon.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Joacim Johannesson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningscheferna Mats Svensson och Johan Kling, enhetscheferna Eva Rosenhall och Johan Stål, verksjuristen Fredrik Lindgren samt utredarna Anders Skarstedt och Marie Hallberg medverkat.

Jakob Granit

Joacim Johannesson

Kopia till:

i.e.remissvar@regeringskansliet.se