



Regeringen
Klimat och näringslivsdepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Uppdrag att bereda ansökan om tillstånd för vindkraftsparken Poseidon

Er beteckning KN2023/00991 (delvis)

Beslut

Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutar att lämna bifogat yttrande om beslutsförslag. Länsstyrelsen anser att verksamheten är tillåtlig.

Beskrivning av ärendet

Regeringen har genom beslut den 23 februari 2023, KN2023/00991, uppdragit åt Länsstyrelsen i Västra Götalands län att bereda ärendet om tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon (LSEZ) för vindparken Poseidon som KonTiki Vind AB (bolaget), ansökt om. I uppdraget ingår att inhämta underlag och remittera ansökan samt att återrapportera detta senast den 29 februari 2024. När Länsstyrelsen bedömer att ärendet är klart för avgörande ska Länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för beslut.

Länsstyrelsen har tagit fram ett yttrande med förslag till beslut som bifogas, med de förbehåll som anges nedan i form av ett antal särskilda kommentarer.

Länsstyrelsen anser att den energipolitiska- och klimatomständiga nyttan av projektet väger tungt då vindkraftsparken kan komma att bidra med ett betydande tillskott av regionalt producerad och fossilfri elproduktion. Västra Götalands elbehov växer kraftigt och kommer nästan att dubbleras redan till 2030 och cirka tredubblas till 2045. Tillkommande elproduktion är därför avgörande för att klara både klimatomställningen och konkurrenskraften. Vindkraftsparken Poseidon skulle kunna bidra med 5,5 TWh vilket innebär att elproduktionen i länet nästan fördubblas. En snar etablering av ny fossilfri elproduktion i länet är en förutsättning för den pågående

industriomställningen och vår möjlighet att trygga en fortsatt positiv utveckling av näringslivet i länet.

En utbyggnad av elproduktion till havs i den storleksordning som krävs innebär ofrånkomligen en avvägning mellan energiutvinning och andra motstående intressen.

Avvägning till riksintresse kommunikationer – sjöfarten

Säkerhetsaspekten är en viktig fråga i prövningen av Poseidon. Det ligger i sakens natur att när havsbaserade vindkraftsparker etableras, så kommer havsytan som är tillgänglig för sjöfart att begränsas jämfört med idag. Sjöfarten kommer att påverkas av parkens byggnation, eftersom fartyg använder området för sjöfart och fler intressen måste dela på havet i framtiden. Det behöver enligt flera remissinstanser finnas skyddsavstånd mellan riksintresset för kommunikationer-sjöfart och havsbaserad vindkraft. Avstånd ger utrymme för undanmanöver och undvikande av olyckor. Sjöfartsverket och Transportstyrelsen har olika syn på skyddsavståndens storlek.

Invid vindkraftsparken passerar fartygsstråk som är utpekade som riksintressen. Riksintresset för kommunikation/sjöfart utgör en administrativ och inte en faktisk gräns för sjöfarten. Riksintresseanspråk för sjöfart är ett sätt att peka ut områden där stråk med mycket trafik finns, i syfte att freda dessa områden för sjötrafiken. Sjötrafikstråk är, till skillnad från farleder, inte anvisade genom sjösäkerhetsanordningar eller utmärkning i sjökort. Fartygstrafiken är inte skyldig att vistas inom det riksintresseklassade området. I bolagets ansökan framgår att de huvudsakliga stråken förekommer centralt i riksintresset, med andra ord finns ett avstånd mellan sjötrafikens mest nyttjade ruttor och riksintressets ytterkant. Det innebär att de mest intensivt trafikerade stråken inom respektive riksintresse idag i praktiken upprätthåller ett avstånd till verksamhetsområdet.

Skyddsavstånd, som tillkommer utanför riksintresset för kommunikation, innebär att planeringen för energiproduktion i havsområdet blir problematisk då vindkraftsparkens yta minskar.

Ett skyddsavstånd som utgår från riksintressets gräns är administrativ och blir teoretiskt, om det inte styr ett fartygs faktiska rörelser. Fartyg får röra sig utanför riksintresset för sjöfart men

behöver förhålla sig till den säkerhetszon om 50 meter som anges till respektive vindkraftverk.

Utpekandet av riksintresseanspråk för kommunikation skedde i en tid då anspråken för energiutvinning i havsområdet inte var en aktuell fråga. Av underlaget till ansökan framgår att de riksintresseanspråk för kommunikation som ligger i direkt anslutning till parken, har låg intensitet av sjötrafik:

- Skagen-Hätteberget (RI_Ko_Sf_s_0011) (år 2021 - 1816 fartyg)- i genomsnitt ca 5 fartyg per dygn
- Oslofjorden-Skagen (RI_Ko_Sf_s_0009) (år 2021 - 1571 fartyg) - i genomsnitt ca 4,3 fartyg per dygn
- Skagen-Brofjorden (RI_Ko_Sf_s_0010) (år 2021 - 430 fartyg) - i genomsnitt ca 1,2 fartyg per dygn

Sjöfartsverket och Trafikverket anser att ett skyddsavstånd om 1,5 nautisk mil behövs från samtliga dessa riksintressen till närmsta vindkraftsverk. Transportstyrelsen anser att det räcker med 1 nautisk mil mellan riksintresset Skagen-Hätteberget till det närmsta vindkraftsverket. Sjöfartsverkets och Trafikverkets krav på skyddsavstånd är betydligt längre än vad sökanden yrkat. Mot bakgrund av bland annat den låga trafikintensiteten bedömer Länsstyrelsen, i enlighet med Transportstyrelsen, att ett skyddsavstånd om 1 nautisk mil mellan riksintresset Skagen-Hätteberget till närmsta vindkraftverk är godtagbart, för att möjliggöra ett tillräckligt manöverutrymme och för att inte äventyra sjöfartens säkerhet i området. Eftersom det bedöms svårt att på annat sätt få till ett tillräckligt skyddsavstånd gör Länsstyrelsen bedömningen att parken därmed får tåla en mindre inskränkning av ytan.

När det gäller skyddsavståndet i väster, riksintresse Oslofjorden-Skagen, samt i norr, riksintresse Skagen-Brofjorden, har Länsstyrelsen dock bedömt att det inte på motsvarande sätt finns förutsättningar att göra ytterligare inskränkningar i parken. En sådan lösning skulle innebära ett allt för stort ingrepp av sökandens möjlighet att nyttja verksamhetsområdet. För att få till stånd både ny elproduktion och tillgodose kraven på en säker sjöfart, anser Länsstyrelsen att anspråket på riksintresset för kommunikation-sjöfart behöver ses över och anpassas i syfte att möjliggöra samexistens mellan sjöfart och energiproduktion. För riksintressena Oslofjorden-Skagen och Skagen-Brofjorden anser Länsstyrelsen att

utbredningen och den exakta dragningen av de utpekade anspråken för riksintresset kommunikation behöver ändras. Detta kan till exempel åstadkommas genom att justera riksintressena Oslofjorden-Skagen västerut och Skagen-Brofjorden norrut. En sådan ändring är angelägen för att minimera riskerna och öka skyddsavståndet.

Länsstyrelsen rekommenderar därför regeringen att ge i uppdrag åt Trafikverket, efter samråd med Sjöfartsverket och Transportstyrelsen, att göra en översyn av riksintresse för kommunikation med utgångspunkten att både klara sjösäkerheten och ge utrymme för energiproduktion till havs. Även möjligheten att införa andra säkerhetshöjande system för sjöfarten bör utredas.

I avvägningen mellan riksintresset för sjöfart och ny energiproduktion vill Länsstyrelsen lyfta artikel 3 punkt 2 i rådets förordning (EU) 2022/2577 om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi. Av artikeln framgår bland annat att när det gäller projekt som anses vara av övervägande allmänintresse ska medlemsstaterna säkerställa, att anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor och utvecklingen av tillhörande nätstruktur prioriteras vid avvägningen av rättsliga intressen i det enskilda fallet.

I syfte att underlätta för Länsstyrelsen och andra myndigheter att fatta väl avvägda beslut vore det bra om remissinstanser fick i uppdrag att föreslå kompensatoriska åtgärder. Avvägningen mellan sjöfartens säkerhet och ny energiproduktion är just ett sådant exempel.

Avvägning till riksintresset för yrkesfisket

Frågan om påverkan på riksintresset för yrkesfisket samt behov av ytterligare kompensation och kostnadstäckning för förlorad fångst bedömer vi är en fråga som även är viktig i ett större sammanhang där förutsättningarna för yrkesfisket i stort längs hela västkusten behöver övervägas. För att kartlägga konsekvenserna för fortsatt yrkesfiske kommer Länsstyrelsen att upphandla en konsultstudie. Studien ska bland annat tjäna som underlag för att bedöma om eventuell kompensation. När den är klar kommer den att tillställas regeringen.

Avvägning riksintressena kust 4 kap. samt 3 kap. kulturmiljövård och friluftsliv

Storskalig utbyggnad av havsbaserad vindkraft påverkar landskapet och kustens samlade höga värden (värden för friluftsliv, kulturmiljö och naturmiljö). Dessa värden lyfts fram i 4 kap miljöbalken och är grunden för att kusten är attraktiv som besöksmål.

Länsstyrelsen har i beslutsförslaget bedömt att vindkraftsparken Poseidon kan tillåtas ur ett landskapsperspektiv, det vill säga påverkan på landskapsbilden är acceptabel. Negativa konsekvenser kan konstateras för riksintressen enligt 3 och 4 kap miljöbalken. Utifrån ett helhetsperspektiv och den uttalade tåligheten hos den så kallade högexploaterade kusten, det vill säga södra hälften av Bohusläns kustlandskap, bedömer länsstyrelsen att påverkan från parken inte är större än vad som skäligen kan tillåtas.

Länsstyrelsen konstaterar att värdena för det geografiska riksintresset enligt 4 kap. 2-3 §§ miljöbalken och riksintresse för friluftsliv, kulturmiljövård och naturmiljövård enligt 3 kap. miljöbalken inte är framtagna mot bakgrund av att de ska hantera påverkan från storskaliga anläggningar i havet. Inte heller ger beslutad havsplan för Västerhavet någon vägledning i hur påverkan från havsbaserad vindkraft ska bedömas i ett landskapsperspektiv.

Under hösten 2023 har den svenska Havs- och vattenmyndigheten (HaV) genomfört samråd om förslag till reviderade svenska havsplaner. Länsstyrelsen har i detta sammanhang lyft att förslagen saknar resonemang om kumulativa effekter på upplevelsevärden kopplade till de landskapliga värdena. Med hänsyn till det ökade intresset för havet är det av stor vikt att det som planeras och projekteras i havet får en så bra helhet som möjligt.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har tagit fram en rapport¹ som beskriver hur etableringen av storskalig vindkraft i havsområdet utanför länets kust påverkar landskapet och kustens samlade värden. Rapporten visar bland annat att vindkraften påverkar kustens samlade värden och att upplevelsevärden kopplade till landskapsbilden påverkas i stor utsträckning om utbyggnaden i Västerhavet blir omfattande.

¹ Storskalig vindkraft i Västerhavet landskapsbild Ramboll 2023-11-30

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att få till en samlad havsplanering som även tar tillräcklig hänsyn till kumulativa effekter för landskapsbilden.

Länsstyrelsen efterlyser även att regeringen tar initiativ till att angränsade länders havsplaner samordnas för att möjliggöra en samlad bild.

Avvägning naturresursanvändning

Avvägningen mellan motstående intressen när det gäller hur naturresurserna bäst ska utnyttjas är komplex och svår. Havet utgör en viktig naturresurs som kan förse oss med bland annat mat, material och energi. I detta fall anser Länsstyrelsen att produktion av fossilfri el är den lämpligaste användning av naturresurserna. Detta bidrar till att begränsa effekterna av klimatförändringarna och är därför mycket angeläget. En ökad produktion av fossilfri el torde även i längden gynna hotade naturresurser, inklusive den biologiska mångfalden i och i anslutning till havsmiljön, tack vare att det leder till en minskad uppvärmning.

Länsstyrelsen ser ett behov av ökad kunskap om möjligheten till samexistens mellan havsbaserad vindkraft och andra intressen. I förlängningen bör en samexistens bidra till möjligheterna att även i framtiden bedriva ett hållbart yrkesfiske. Vidare ger det goda möjligheter till regional utveckling tack vare tillskottet på fossilfri el, vilket efterfrågas av det regionala näringslivet.

Behovet av fortsatta undersökningar och delegationer

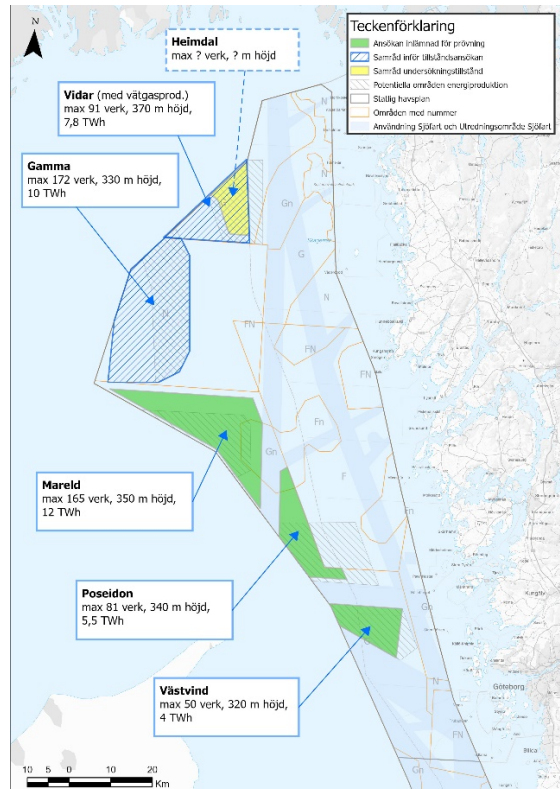
Bedömningen av tillåtligheten och vilka villkor som behövs för att ge tillstånd till den nu aktuella flytande vindkraftsparken har inneburit komplexa ställningstaganden, inte minst för att det är frågan om ny oprövad teknik i stor skala och att möjligheten till samexistens med andra allmänna och enskilda intressen ibland inneburit svåra avvägningar och bedömningar. I flera avseenden har Länsstyrelsen och andra remissinstanser efterfrågat ett fördjupat underlag från sökanden när det gäller parkens påverkan bland annat på den marina miljön, särskilda arter, bottensamhällen m.m., för att bättre kunna bedöma tillåtligheten och avgöra vilka villkor som behövs för att tillstånd ska kunna ges enligt LSEZ. Under det år som Länsstyrelsen haft till förfogande för att bereda ärendet har det tidsmässigt inte varit möjligt för Länsstyrelsen att få in allt efterfrågat underlag. I flera frågor har det inte heller funnits sådant underlag tillgängligt, eftersom erfarenheterna av flytande

vindkraftsparker är mycket begränsad. Tidigare tillståndsgivna parker enligt LSEZ har gällt för verk med fasta fundament, varför Länsstyrelsen har bedömt att tidigare föreskrivna villkor inte fullt ut går att tillämpa i detta ärende. Det har därför varit nödvändigt att föreskriva om villkor med krav på undersökningsprogram, redovisningar och samråd som ger en möjlighet att, allt eftersom projektet fortskrider och mer erfarenhet samlas, göra mer detaljerade bedömningar av påverkan från verksamheten. Eftersom det här rör sig om en ny oprövad teknik som inte tidigare tillämpats i stor skala, blir följderna att villkoren för denna vindkraftspark har formulerats på ett delvis annat sätt än vad som gäller för en park med beprövad teknik och känd miljöpåverkan.

Länsstyrelsen har också sett ett behov av att ge tillsynsmyndigheten delegation att fatta vissa beslut som kan behöva göras under projektets olika skeden. Enligt 13 § LSEZ får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden som behövs för att lagen samt föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Eftersom 26 kap miljöbalken inte kan tillämpas vid tillsyn över havsvindsparken har Länsstyrelsen funnit det nödvändigt att i tillståndets villkor utförligt reglera vad som omfattas av tillsynen enligt LSEZ. Syftet med denna detaljreglering har varit att ge lagligt stöd för tillsyn, exempelvis vad ett kontrollprogram ska innehålla. Detta skapar en legal grund för tillsynsmyndigheten att agera och ger även verksamhetsutövaren tydligt besked om vad som omfattas av tillsynen.

Överprövning av Länsstyrelsens tillsynsbeslut

Det bör finnas en möjlighet för verksamhetsutövaren att om den inte är överens med Länsstyrelsen kunna överklaga de beslut som fattats. Enligt 18 § LSEZ ska Länsstyrelsens beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Länsstyrelsen anser att de frågor som kommer att behöva prövas ligger utanför de områden som förvaltningsdomstolarna normalt prövar och att frågorna kräver en annan kompetens än vad dessa domstolar är bemannade för. Länsstyrelsen har därför lämnat förslag på att det ska finnas möjlighet för verksamhetsutövaren att få Länsstyrelsens olika tillsynsbeslut prövade av regeringen.



Aktuella parker i Västra Götalands län

Kumulativa effekter vid flera vindkraftsetableringar längs Västkusten

Flera olika vindkraftsparker är aktuella för lokalisering längs Västkusten. Regeringen har meddelat tillstånd enligt LSEZ för Kattegatt Syd och Galatea utanför Hallandskusten. Länsstyrelsen bereder för närvarande ansökan beträffande Poseidon och Mareld. När det gäller ytterligare ett projekt, Västvind, så är det aktuellt med ansökan om tillstånd både inom territorialhavet och den ekonomiska zonen. Förutom ovannämnda projekt har Länsstyrelsen medverkat i samråd angående ytterligare tre vindkraftsparker. Den påverkan som en etablering medför bland annat när det gäller flyttfågelstråk, det marina livet, yrkesfisket, sjöfarten och landskapsbilden ska redovisas och prövas för respektive vindkraftspark. Vid tiden för länsstyrelsens beredning är det osäkert hur många av parkerna där det finns förutsättningar för att kunna meddela tillstånd. Därför är det en särskilt svår fråga att i prövningen bedöma flera parkers kumulativa påverkan. Med nuvarande kunskapsunderlag och prövningssystem är det mycket svårt att göra en sammanvägd bedömning av vilka vindkraftsparker, och hur många, som kan tillåtas utifrån den totala kumulativa påverkan på Västkusten. Denna park med nuvarande förutsättningar bedöms dock tillåtlig.

Undersökning av kumulativ påverkan

Om flera vindkraftsparker kommer till stånd i det aktuella området kan detta innebära risk för avsevärd kumulativ påverkan. Det är inte tillräckligt att varje park undersöker och övervakar påverkan från den egna anläggningen utan det krävs även en övergripande uppföljning/övervakning av den sammanlagda påverkan från vindkraftsparkerna. Det bör vara verksamhetsutövarna kollektivt som finansierar uppföljningen av kumulativa effekten för bland annat tumlare, fåglar, fisk och bottensamhällen. Införandet av någon form av gemensamma fonder som bekostar en sådan uppföljning bör därför övervägas.

Sammanfattande bedömning

Med de förbehåll som anges ovan, föreslår Länsstyrelsen att Regeringen ska ge bifall till vindkraftsparken Poseidon. Yttrande med förslag till beslut finns som bilaga.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövdingen Sten Tolgfors, efter föredragning av länsmiljöingenjören Lena Niklasson. I den slutliga handläggningen medverkade länsöverdirektören Lisbeth Schultze, chefen för miljöskyddsavdelningen Monique Wannding, chefen för miljöprövningsenheten Ulrika Samuelsson, länsmiljöingenjören Lena Thulin Plate, länsjuristen, Ann Dahlberg, klimat- och miljöhandläggaren Annah Lintorp, naturvårdshandläggarna John Thorbäck och Sandra Toivo, länsfiskekonsulenterna Maria Hedgårde och Björn Fagerholm, antikvarien Thomas Bergstrand, handläggaren för regional planering Ingrid Lindblom, riskhanteringenjören Dea Ternström samt strateg regional utveckling Mikael Cullberg.

Riskhanteringsingenjören Dea Ternström har lämnat avvikande mening, se bilaga 2.

Kopia av detta beslut med bilaga 1, 2 och 3 ska skickas till regeringen. Kopia av bilaga 1 och 2 ska skickas till samtliga remissinstanser och till de enskilda som yttrat sig i ärendet efter kungörelse.

Bilagor

1. Yttrande med förslag till beslut
2. Avvikande mening
3. Samtliga handlingar i ärendet som inkommit efter regeringens beslut och akten från regeringen (till regeringen)

Kopia

Enligt sändlista