

Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem SOU 2024:89

SKR:s sammanfattande ställningstaganden

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker utredningens förslag om en övergång till ett auktionssystem och anser att det skulle finnas många fördelar med ett sådant system jämfört med dagens situation.
- SKR avstyrker utredningens förslag om att avskaffa det kommunala vetot inom territorialhavet.
- SKR tillstyrker det förslag som innebär att regeringens utpekande förutsätter en kommunal tillstyrkan som utgångspunkt.
- SKR avstyrker förslaget om att de villkor som regeringen ställer upp i sitt beslut om utpekande inte ska ha en bindande verkan i efterföljande tillståndsprövning.
- SKR tillstyrker att en strategisk miljöbedömning ska krävas som underlag vid utpekande av områden för havsbaserad vindkraft.
- SKR anser att det är en brist att det saknas mer detaljerade författningsförslag.
- SKR anser att möjligheten till ersättning till berörd kommun för påverkan från vindkraft i ekonomisk zon bör utredas.

Allmänna synpunkter

SKR har instämmer i behovet av ökad energiproduktion inom Sverige för att bidra till den gröna omställningen samt stärka energisäkerhet och resiliens på både nationell och EU-nivå. Inte minst med tanke på det betydligt försämrade säkerhetspolitiska läget. Här behöver staten ta ett helhetsansvar samtidigt som den lokala demokratin inte åsidosätts. Frågan har aktualiserats inte bara för vindkraft till havs, utan även generellt för energiförsörjning, mineralbrytning, infrastruktur, industrietablering för

grön omställning och andra viktiga nationella angelägenheter såsom försvarsberedskapen.

SKR anser att nedanstående principer behöver vara utgångspunkt gällande dessa frågor. I bilagan till yttrandet utvecklas vad som avses i dessa punkter.

- Staten behöver en sammanhållen syn på nyttjandet av nationella tillgångar.
- Den lokala demokratin i form av den kommunala självstyrelsen måste värnas och respekteras.
- Beslutsprocesser ska vara effektiva, förutsägbara och transparenta.
- Det krävs tydliga modeller för ansvar och fördelning av kostnader, intäkter och risker vid utvinning av nationella naturtillgångar och projekt av nationellt intresse.

En övergång till ett auktionssystem

SKR instämmer i bedömningen att dagens regelverk inte är ändamålsenligt för etablering av havsbaserad vindkraft. Dagens system saknar en övergripande planering och helhetsbild av den havsbaserade vindkraften, vilket medför en rad problem. Bristen på helhetsbild riskerar bl.a. att medföra en onödig miljöpåverkan och oro hos lokalbefolkningen när undersökningar, utredningar och ansökningar görs för projekt som inte kommer att realiseras. Förgävesprojekt innebär onödig administration i och med att kommunen behöver handlägga ansökningar för projekt som sedan inte blir av samt en otydlighet kring vilka projekt som blir av och som därmed bidrar till energiförsörjningen.

Det finns även en otydlighet kring projektens omfattning och hur olika projekt förhåller sig till varandra och dess eventuella kumulativa effekter. Berörda kommuner har framfört att underlagen vid samråd och ansökan relativt ofta är bristande och inte ger en heltäckande bild av hur projekten påverkar kommunala intressen. Samråden gäller oftast enbart anläggningarna ute till havs och saknar information om anslutningspunkt till nätet, sträckning för kabeldragning, lokalisering av andra tillhörande anläggningar. Detta kommer först i sent skede, vilket är olyckligt eftersom det är frågor som är viktiga för kommunen såsom den fysiska planeringen på land och bostadsbyggande. Även frågor om landskapsbild, rörligt friluftsliv och turism är viktiga för kommunen. Ett mer förutsägbart system för att samlat kunna få en överblick över vilka platser staten ser som aktuella för havsvindkraft, vore därför positivt.

SKR välkomnar utredningens grundförslag om att övergå till ett proaktivt system, men ser ett flertal brister i förslaget och anser att det krävs kompletteringar innan det kan ligga till grund för lagstiftning. Det krävs en

koordinering med andra frågor gällande energiproduktion som just nu är under utredning. Dessutom krävs en grundläggande och korrekt synkronisering med hur systemet för den fysiska planeringen fungerar.

För att ett nytt system ska vara transparent och förutsägbart, krävs att det inte är projektrelaterat, utan omfattar hela eller stora delar av kusten. Det framgår inte tydligt i utredningen hur man har tänkt sig detta. Det skulle behöva belysas mer utförligt.

Auktionssystemet

Regeringens utpekande

SKR anser att utredningen inte presenterat ett förslag för regeringens utpekande som tar hänsyn till det svenska planeringssystemets uppbyggnad och funktion. Den kommunala översiktsplanen, och den demokratiska process som ligger bakom den, måste tillmätas en stor tyngd. I upprättandet av översiktsplanen är samspelet mellan stat och kommun en avgörande komponent. Det sker genom statliga underlag och kommunala avvägningar i en kontinuerlig process enligt 3 kap. PBL. För att den kommunala översiktliga planeringen ska kunna fylla sin funktion, behövs en tydlig och proaktiv stat som kommunen kan förhålla sig till, och vice versa. Statliga utpekanden av enskilda områden eller funktioner, utan hänsyn tagen till översiktsplanen, är inte förenligt med denna process.

SKR anser att det är viktigt att havsplanerna är utgångspunkten för utpekandet av regeringen. Även om havsplanerna idag endast är vägledande utgör de statens fysiska planering i havsområdet och är beslutade av regeringen. Ett stort arbete har lagts på att ta fram havsplanerna och många aktörer har varit involverade. Det vore olyckligt om allt detta arbete vore förgäves och att regeringen börjar om med nya/andra områden än de som redan är framtagna inom ramen för havsplaneringen. Det som saknas i havsplaneringen och som behöver tas vidare av regeringen vid utpekandet av specifika områden är samråd på en mer detaljerad nivå med berörd kommun.

SKR anser vidare att det behöver tydliggöras i förslaget till lagstiftning att utpekandet ska ske i enlighet med 3–4 kap. miljöbalken. Av miljöbalkens portalparagraf framgår att bestämmelserna syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Av 3–4 kap. miljöbalken framgår att turismens och friluftslivets intressen särskilt ska beaktas vid ingrepp i miljön i våra kustområden samt att dessa områden ska skyddas så långt som möjligt mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär. För många kustkommuner är detta oerhört viktiga värden som man vill värna. En förutsättning för utbyggnaden av havsbaserad vindkraft är att dessa värden beaktas.

SKR noterar att utredningens förslag innebär att de villkor regeringen ställer upp i beslutet om utpekande sedan inte ska gälla vid tillståndsprövning i mark- och miljödomstolen. SKR avstyrker detta förslag då det inte följer nuvarande praxis och riskerar att skapa en oreda i systemet där redan avgjorda frågor kan prövas på nytt i senare led. Regeringens villkor i ett beslut om utpekande, t.ex. gällande höjd, omfattning, bullernivåer, måste utgöra ramen för efterföljande beslut om koncession och miljötillstånd.

SKR noterar att utredningen framhåller fördelarna med ett flexibelt system där mycket lämnas till beslutsmyndigheten att avgöra i det enskilda fallet. Det blir dock på bekostnad av transparens och förutsägbarhet, vilket är grundläggande för den lokala acceptansen och för kommunens möjlighet att bedriva sin fysiska planering. SKR avstyrker därför ett sådant förhållningssätt och anser att processkedjan, vilka materiella regler som ska tillämpas etc. tydligt behöver framgå av regleringen.

Kommunalt inflytande

SKR avstyrker förslaget om att det kommunala vetot avskaffas inom territorialhavet.

SKR anser att de grundprinciper som finns i det svenska planeringssystemet ska värnas. Att ersätta det kommunala vetot med enbart samråd är inte tillräckligt. Att regeringen särskilt ska motivera sitt ställningstagande tillför inget då det redan följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer och det har heller ingen rättsverkan.

Utredningen beskriver det som att det kommunala intresset är ett intresse bland andra och att det därför inte bör ha någon särställning. Detta stämmer dock inte. Det kommunala vetot är en del av kommunens planansvar och ansvar för den fysiska planeringen. I detta ingår att kommunen beaktar och tar ställning till en rad olika intressen på lokal nivå och gör olika avvägningar. Detta är en del av den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen enligt 1 kap. 1 § Regeringsformen. En inskränkning av den kommunala självstyrelsen får inte gå utöver vad som är proportionerligt enligt 14 kap. 3 § Regeringsformen. SKR anser inte att förslaget lever upp till kravet på proportionalitet. Dessutom är konsekvenserna av förslaget alltför kortfattat motiverade i konsekvensutredningen.

Att regeringens beslut enligt utredningens förslag inte kan överklagas utan endast rättsprövas, innebär även det en inskränkning ur kommunalt perspektiv. Endast enskilda, vars personliga fri- och rättigheter påverkas av beslutet, kan ansöka om rättsprövning, inte kommuner. Någon materiell överprövning görs heller inte.

SKR tillstyrker däremot det alternativa förslaget som utredningen har presenterat som innebär att regeringen pekar ut områden samtidigt som

kravet på kommunal tillstyrkan behålls. Alternativet innebär, liksom för annan verksamhet, att staten har möjlighet att peka ut områden i strid med kommunens tillstyrkan om det föreligger särskilda skäl. SKR ser inget problem med att inrätta denna ordning i det föreslagna systemet. Detta är i enlighet med dagens reglering i 17 kap. miljöbalken avseende regeringens tillåtlighetsprövning för annan miljöfarlig verksamhet. Det är även i linje med förslagen i SOU 2025:2 Ny kärnkraft i Sverige.

Underlag för kommunal tillstyrkan

För att kommunen ska kunna ta ställning till ett utpekande av regeringen krävs ett tillräckligt beslutsunderlag. Enligt förslaget ska en strategisk miljöbedömning tas fram. I detta underlag behöver även anslutningspunkt och nödvändiga anläggningar på land ingå. Det är viktigt att det finns en integrering med den fysiska planeringen på land och till havs och att kommunen får del av ett fullödigt underlag som säkerställer att vindkraftparken och dess kringanläggningar hänger ihop.

Auktionsmyndighet

SKR tillstyrker att regeringens utpekande baseras på ett underlag som tas fram och bereds av en myndighet. Det är dock oklart hur ett sådant ärende initieras och om tanken är att hela Sveriges hav ska planeras samtidigt eller om det handlar om mindre områden som utpekas var för sig.

Gällande valet av ansvarig myndighet kan SKR ha förståelse för argumentationen om att det finns fördelar med att hålla ansvaret till en och samma myndighet. Det är samtidigt svårt att se vilken myndighet som både har planeringsfunktion och kompetens att avväga olika intressen i havet samt kompetens att hålla auktioner. Ur det perspektivet ligger det närmare till hands att tänka sig att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för utpekandet, som en förlängning av havsplanerna, medan en myndighet inom energisektorn får ansvar för att hantera auktionerna och beslut om koncession utifrån regeringens utpekande.

Incitament och ersättning för intrång

SKR konstaterar i sammanhanget att det är viktigt med den ersättning till berörda kommuner motsvarande fastighetsskatten för vindkraftverk som regeringen har beslutat om i budgetpropositionen för 2025. SKR anser att en möjlighet till ersättning för påverkan från vindkraft även i ekonomisk zon bör utredas.

Storskalig vindkraft har en påverkan på landskapet och samhällsbyggandet som kan inverka negativt på både upplevda värden och möjligheten till annan verksamhet i området. Ett ekonomiskt tillskott till kommunen kan realisera nyttan av energiproduktionen även lokalt och möjliggöra kompensatoriska åtgärder i det närmast berörda området eller i annan del av kommunen. Det skulle även främja kommunens roll att bidra till utbyggnaden av det nationella energisystemet.

Författningsförslagen

SKR anser att det är en brist att det saknas detaljerade författningsförslag. Förslaget innehåller endast en ramlagstiftning med övergripande reglering. SKR anser att det hade behövts förslag även till förordningstext för att kunna göra en bedömning och ta ställning till den slutliga regleringen av systemet.

SKR konstaterar att förslaget till 2 kap. i lag om havsbaserad vindkraft saknar en reglering om att 3–4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid regeringens utpekande av områden för havsbaserad vindkraft. Lagstiftningen behöver kompletteras med detta.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

Bilaga: Nyttjande av naturtillgångar och projekt av nationell betydelse –
behov av en samlad statlig syn

2025-04-11

Kristina Isacson
Christina Thulin
Anna Isberg

Nyttjande av naturtillgångar och projekt av nationell betydelse – behov av en samlad statlig syn

Många frågor av nationell betydelse avseende råvarutillgångar och energiförsörjning är högaktuella runt om i landet. Det gäller inte minst mineralutvinning, storskalig energiproduktion och energidistribution. Det är verksamheter som är knutna till den fysiska miljön, tar mark i anspråk och ger stor påverkan på människors livsmiljö. Samtidigt finns ett nationellt behov av dessa tillgångar för försörjningen av mineraler och energi.

SKR har förståelse för såväl behovet av energiproduktion som mineralutvinning inom Sverige för att bidra till industrins omställning och stärkt resiliens inom EU. Det säkerhetspolitiska läget och nationella försvars- och försörjningsintressen visar också på vikten av inhemsk försörjning med mineraler och energi. Men även om det brådskar, måste det också hinna bli rätt ur ett nationellt hushållningsperspektiv och med respekt för demokratiska processer.

När flera av dessa mycket stora frågor under en tid bereds mer eller mindre samtidigt i olika utredningar, blir det tydligt att det saknas en samlad syn på hur Sverige ska nyttja nationellt viktiga naturtillgångar och hur påverkan på människors livsmiljöer ska hanteras. Snäva direktiv och korta tidsramar ger inte förutsättning för utredningarna att göra de grundläggande analyser som behövs för att visa hur respektive fråga kopplar till sammantagen befintlig lagstiftning, eller hur de förslag som läggs kumulativt kommer att påverka människor, samhälle och natur. Risken är därmed stor att inget helhetsgrepp tas gällande frågorna, och att förslag utan inbördes koordination bidrar till en bristfällig och spretig lagstiftning.

I de de nu remitterade förslagen om uranbrytning, vindkraft i havet och tillstånd för ny kärnkraft¹ saknas förståelse för medborgarperspektivet, den

¹ [Att åter möjliggöra utvinning av uran](#), [Vindkraft i havet - en övergång till ett auktionssystem](#), [Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter](#)

grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen och för det kommunala ansvaret för samhällsbyggandet i vid mening. Det saknas också en samlad bild av beslutsmandat och ansvarsutkrävande och av medborgarens rätt till förståelse för processerna och inflytande på beslutsfattandet.

Staten behöver ta ett samlat grepp om frågor som rör naturtillgångar, råvaruutvinning, energiförsörjning och andra markanspråk av nationell betydelse med stor påverkan på samhället lokalt och nationellt, samtidigt som den lokala demokratin och medborgarperspektivet inte åsidosätts. SKR vill därför understryka vikten av nedanstående fyra punkter.

1. Staten behöver en sammanhållen syn på nyttjandet av nationella tillgångar

Intressen, objekt, anläggningar eller fyndigheter och andra markanspråk av nationellt intresse kan inte behandlas styckevis, utan det krävs en sammanvägd syn på hur staten ser på intressen av nationell karaktär.

Det måste gå att få en överblick över vilka frågor staten tänker sig att prioritera, hur samverkan med lokala demokratiska organ ska ske, vad som kan påverkas i vilket skede, och av vem. Kommunerna och localsamhället behöver en tydlig, lyhörd och proaktiv stat, som kan belysa och värdera många intressen samtidigt, inte ett särintresse i taget.

2. Den lokala demokratin i form av den kommunala självstyrelsen måste värnas och respekteras

Den kommunala självstyrelsen, som den uttrycks i 1 kap. 1 § Regeringsformen, måste respekteras. Självstyrelsen är grunden för en fungerande lokal demokrati. Frågor som berör medborgarnas vardag ska avgöras nära den som berörs och av politiska församlingar som medborgarna själva har valt. Medborgarna ska ha nära till besluten och möjlighet att påverka och utkräva ansvar.

När det gäller samhällsbyggnad har kommunen som helhet ett långtgående ansvar. Det är ett samhällsbyggnadsansvar som sträcker sig långt utanför detaljplaner eller bygglov. Inget projekt är en ö, utan all byggnation och alla markanspråk är del av en helhet. Alla verksamheter är beroende av en fungerande infrastruktur i form av gator och vägar, vatten och avlopp. Självklart behövs också fungerande förhållanden till lokalisering av bostäder, service, skolor och kommunal service, friluftsliv, näringsliv och turism, och så vidare. Överblicken över detta, kunskapen om de lokala förutsättningarna, kontakten med invånare och civilsamhälle, och mycket av ansvaret, har kommunen. Det är därför av största vikt att detta ansvar

inte undervärderas när beslutsprocesser förändras och stora nationella intressen gör anspråk på människors livsmiljö.

3. Beslutsprocesser ska vara effektiva, förutsägbara och transparenta

Beslutsprocesser ska vara effektiva, förutsägbara och transparenta för alla inblandade parter. I sammanhanget är det viktigt att understryka att det måste finnas tid till lokal förankring, inte minst när det gäller lokalisering av anläggningar eller verksamheter med stor lokal påverkan.

Processer som pressas till att bli så snabba att den demokratiska processen i kommunen inte hinns med, ger inte de välförankrade beslut som stora infrastrukturella frågor behöver. Stora beslut kräver ofta behandling i kommunfullmäktige eller i kommunal nämnd, som också måste hinna få färdigberedda beslutsunderlag från kommunens förvaltningar.

Beslutsprocesser för lokalisering av stora verksamheter måste också på ett relevant och tydligt sätt sluta an till andra lagstyrda processer. Exempelvis är inte detaljplaneläggning ett instrument för att effektuera statliga beslut. Det är en process byggd på demokratisk förankring, där utkomsten inte är styrd från början. Finns inte utrymmet för den lokala demokratin att komma till tals, används inte instrumentet som avsett.

4. Det krävs tydliga modeller för ansvar och fördelning av kostnader, intäkter och risker vid utvinning av nationella naturtillgångar och projekt av nationellt intresse

Det krävs ett större statligt ansvar för att finansiera den struktur som behöver finnas på plats för stora anläggningar av nationellt intresse. SKR har tidigare påtalat behovet av en modell för hur staten och kommunerna kan dela på kostnader, intäkter och ekonomiska risker så att inte invånarna i berörda kommuner får bära en oproportionerligt stor andel av kostnaderna för de kringstrukturer som nya anläggningar av nationellt intresse för med sig. Idag står kommunerna för majoriteten av kostnaden samtidigt som majoriteten av vinsten tillfaller staten².

En tydlig fördelning av ansvar och risk behövs även gällande utvinning av naturtillgångar. Det inkluderar både anläggning, drift, förvaltning och avveckling av storskaliga anläggningar och infrastruktur, inte minst vid eventuella skador på samhälle eller naturmiljö. Det kan aldrig vara den enskilda kommunens invånare som ska stå exempelvis för sanering av oförutsedda miljöskador om en exploatör eller intressent inte uppfyller sina åtaganden. Är fyndigheten eller produktionen av nationellt värde, måste det

² [Vem ska stå för risken? | SKR](#), [Den gröna omställningen - hur blir etableringarna verkliga? | SKR](#)

också finnas en nationell garanti för att den enskilde eller det enskilda kommunala skattekollektivet inte ska bära det ekonomiska ansvaret om saker inte går som tänkt.