



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIÄMBETET

Yttrande
2025-04-1111

Dnr
RAÄ-2025-83
Klassificering
1.5.2
Ert dnr KN2024/02514

Monica Mossberg, Lena Olsson
Kulturmiljöavdelningen

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar gällande betänkandet Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89)

Sammanfattning

- Riksantikvarieämbetet tillstyrker det föreslagna auktionssystemet under förutsättning att kvarstående frågor utreds och kan lösas för att tillgodose sakintresset kulturmiljö. Främst handlar det om att:
 - det behöver finnas en part som kan företräda kulturmiljöns intressen i systemets samtliga steg så att intresset inte förbises,
 - det behövs kompletterande underlag och utredningar av påverkan på kulturmiljö inför utpekanden och auktionering av koncessioner.

Processer för den beredning och samverkan som ska ske inom systemet samt grundläggande anvisningar för utpekade områden och villkor för koncessioner behöver därför utformas och preciseras.

Saknas utrymme inom systemet för att ta hand om ovanstående strecksatser behöver underlag och utredningar av påverkan på kulturmiljö finnas på plats innan systemet sjösätts, något som kan vara svårt att hinna innan den 1 juli 2026.

- Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget att införa ett s.k. snabbspår där utpekanden görs utan närmare anvisningar från regeringens sida då kustnära vindkraftsetableringar generellt kan sägas ge större konsekvenser för och påverkan på kulturmiljöer.
- Riksantikvarieämbetet anser att det återstår flera frågor som behöver beaktas eller utredas vidare, bland annat utifrån att miljöfrågorna, däribland kulturmiljö, inte har analyserats eller konsekvensbedömts i tillräckligt hög grad. Det gäller även hur annan lagstiftning och internationella konventioner som är av relevans kan påverka auktionssystemet.
- Riksantikvarieämbetet bistår gärna i arbetet och i dialogen kring hur systemet kan säkras upp för en god hantering av kulturmiljöfrågan.



Del II En övergång till ett auktionssystem

Riksantikvarieämbetet delar utredningens syn på problembilden och att införandet av ett auktionssystem kan möta flera av dessa problem. För kulturmiljöintresset ser Riksantikvarieämbetet framför allt att systemet kan innebära att förgävesarbete kan undvikas och att kumulativa effekter lättare kan bedömas. Inför övergången behöver dock flera frågor utredas ytterligare och lösas för, se även sidan 3 och framåt.

Hur övergången ska gå till (kapitel 5)

Riksantikvarieämbetet anser att, oavsett vilket principiellt alternativ som väljs för hur befintliga projekt ska hanteras i en övergång till ett nytt system, ska projektören utrett påverkan på kulturmiljö i tillräcklig grad i de underlag som tagits fram. Projekten kan antas ha kommit olika långt i sina processer och därmed även kommit olika långt i grundläggande utredningar och undersökningar med bäring på kulturmiljö, varför detta behöver vara en parameter inför ett urval. Det är av vikt att regeringens urval av lämpliga projekt och tillståndsbeslut även blir tillräckligt transparenta så att urvalsparametrar som styr avvägningen blir tydliga så långt som möjligt och att sakintressen blivit hörda inför det att regeringen gör en lämplighetsprövning. Det är även viktiga parametrar för att kunna följa upp och utvärdera arbetet i övergångsperioden.

Regelförenklingar som ska gälla redan för befintliga projekt (kapitel 6 och 13)

Hur väl regelförenklingarna fungerar för kulturmiljöfrågan avgörs av i vilken omfattning som påverkan på kulturmiljö har utretts redan innan en tillståndsprövning av exportkablar till och från en vindkraftspark. I den prövning som sker i mark – och miljödomstolarna är Riksantikvarieämbetet inte en part och får sällan tillfälle att yttra sig. För att inte frågan om påverkan på kulturmiljön ska få en underordnad roll ska därför en statlig part, länsstyrelsen eller Riksantikvarieämbetet, ges ett tydligt uppdrag att bevaka kulturmiljöintresset i denna typ av ärenden. Under dessa förutsättningar kan förslaget tillstyrkas.

Riksantikvarieämbetet tillstyrker endast 6 § i förslag till förordning om havsbaserad vindkraft om regelverket tydliggör att regeringen i sitt utpekande ska ha prövat frågan om utläggning av kablar och rör inom vindparken och meddelat alla erforderliga anvisningar som behövs om hänsyn till kulturmiljöer på havsbotten. Detsamma gäller för den föreslagna ändringen av 2 kap. 28 § ellagen (1997:857) om att endast sträckning av kablar i allmänt vatten ska anges i nätkoncessionen. Riksantikvarieämbetet har uppfattningen att en alltför stor flexibilitet riskerar att medföra en stor påverkan på kulturmiljöer på havsbotten och att en sträckning ger behov av

Monica Mossberg, Lena Olsson
Kulturmiljöavdelningen

ett större utredningsområde som även inkluderar verksamhetens påverkansområde exempelvis ankringsområde, borrhningar, sprängningar, dumpningar och sedimentspridning.

Del III Auktionssystemet

Riksantikvarieämbetet ser att det finns fördelar för kulturmiljöintresset med det föreslagna auktionssystemet då det kan skapa bättre möjligheter för en samexistens mellan vindkraft och kulturmiljö. Planeringsförutsättningar för kulturmiljöer kan komma in i ett tidigt skede och genom det undvika tidsförskjutningar i processen och ökade kostnader för projektören. För att detta ska vara möjligt behöver dock flera frågor lösas för att systemet ska bli mer förutsebart. Det gäller exempelvis när inspel kan ges för kulturmiljöintressets del och vilken part som företräder sakintresset i systemets olika steg.

Auktionssystemets övergripande utformning (kapitel 7, 8 och 14)

Underlag som ska vägleda regeringen vid utpekandet av områden

Riksantikvarieämbetet delar inte utredningens uppfattning att det finns tillräckliga befintliga planeringsverktyg för samtliga berörda sakintressen som kan vägleda regeringen för att peka ut områden och att områdena därmed är slutligt intresseavvägda.

I havsplaneringen har det inte varit möjligt att hantera sakintresset kulturmiljö fullt ut då planeringsunderlag inte har funnits på plats under processen. I havsplaneförslagen, som överlämnades till regeringen i början av året, redovisas därmed endast att en särskild hänsyn ska tas till höga kulturmiljövärden vid förvaltning, planering och tillståndsprövning i områden för energiutvinning. Kulturmiljöns anspråk på havsområdet saknas därmed, bland annat för de flesta av världsarven, kulturmiljövårdens riksintressen och kulturmiljöer på havsbotten, till skillnad från merparten av övriga sakintressen som redovisas med anspråk i havsområdena. Havs- och vattenmyndigheten har vid överlämnandet av havsplanförslagen lyft ytterligare behov av ett fortsatt arbete avseende bland annat kulturmiljö.¹ Det är ytterst få kommuner som har tagit fram en översiktsplan som hanterar även vattnet och endast få regionplaner som har tagits fram. De underlag som utredningen ser är väsentliga saknas därmed för sakintresset kulturmiljö, vilket kommer att ha en inverkan på regeringens kommande avvägningar och slutliga utpekanden.

¹ Havs- och vattenmyndigheten, 2025, *Beslut om överlämning av förslag till havsplaner och sammanfattande yttrande i samband med förslaget*, dnr 00764:2022.



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2025-04-1111

Dnr
RAÄ-2025-83
Klassificering
1.5.2
Ert dnr KN2024/02514

Monica Mossberg, Lena Olsson
Kulturmiljöavdelningen

För att säkerställa att sakintresset kulturmiljö ska kunna tas om hand inom ett nytt auktionssystem behövs såväl tidsmässigt som resursmässigt utrymme för kompletterande underlag och utredningar. Åtgärder Riksantikvarieämbetet därför ser krävs är att:

- arkeologiska inventeringar av havsplanernas angivna energiutvinningsområden utförs för att utröna om kulturmiljöer på havsbotten berörs. Ansvar för arbetet med inventeringar delas lämpligen mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna i respektive havsplaneområde. Metod och angreppssätt för inventeringarna och var kostnaderna kan läggas behöver dock först utredas. Om arkeologiska inventeringar inte kommer till stånd riskerar värdefulla kulturmiljöer att skadas eller förstöras, vilket är i strid mot åtagandet i artikel 149 i FN:s havsrättskonvention (SO 2000:1).
- arkeologiska utredningar av vindbruksprojektens kabel- och rördragningar behöver utföras för att konstatera om kulturmiljöer på havsbotten berörs och om utpekandet behöver anvisningar från regeringen för att skydda och bevara forn- och kulturlämningar. Lämpligen ska länsstyrelserna ansvara för arbetet där Riksantikvarieämbetet ska följa och stödja arbetet. Om sådana utredningar inte kommer till stånd riskerar värdefulla kulturmiljöer att skadas eller förstöras, vilket är i strid mot åtagandet i artikel 149 i FN:s havsrättskonvention (SO 2000:1).
- utvecklade planeringsunderlag tas fram för kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och världsarv så att hänsynsbehov tydligt framgår och underlagen kan fungera som planeringsverktyg. Pågående arbeten med att se över och förtydliga riksintresseanspråken behöver därför intensifieras och fokuseras på kustlänen. Arbetet genomförs lämpligen av Riksantikvarieämbetet med stöd av länsstyrelserna. För världsarven behövs ett liknande arbete som även behöver involvera världsarvsförvaltarna.

För övriga kulturmiljöer av stort allmänt intresse har kustlänsstyrelserna tagit fram regionala planeringsunderlag för marina kulturmiljövården i havsplaneringen. Underlagen är delar av det planeringsunderlag som behövs för kulturmiljöintresset, men är inte heltäckande och kan därför inte ses som ett tillräckligt underlag som ensamt kan ge en vägledning inför regeringens utpekanden av områden.

Processen inför utpekandet av områden

Riksantikvarieämbetet ser behov av en tydlig styrning av auktionsmyndighetens arbete med att ta fram det underlag som ska ligga till grund för utpekanden av områden. Av betänkandet framgår inte vad som inryms i "ett erforderligt beslutsunderlag" eller hur processen ska se ut för "en nära

SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET**Yttrande**

2025-04-1111

Dnr

RAÄ-2025-83

Klassificering

1.5.2

Ert dnr KN2024/02514Monica Mossberg, Lena Olsson
Kulturmiljöavdelningen

myndighetssamverkan". När i processen kulturmiljö kommer att hanteras och med vilken omfattning och detaljeringsgrad påverkan på kulturmiljöer kommer utredas blir avgörande för hur väl kulturmiljöintresset kan tillgodoses i utpekanden av områden.

Riksantikvarieämbetet anser att det finns en risk att peka ut en sakintressemyndighet som auktionsmyndighet utifrån att det kan uppstå svårigheter för en sådan myndighet att bedöma vilka som ska ingå i processen och vad som ska analyseras i underlaget inför den slutliga intresseavvägningen. Riksantikvarieämbetet anser därför att det är viktigt att sakkompetens i kulturmiljöfrågor säkras i arbetet hos den utsedda auktionsmyndigheten.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Riksantikvarieämbetet delar betänkandets beskrivning av att konsekvensutredningar för samma fråga inte ska göras dubbelt. Det är dock av vikt att inte bara konstatera att en konsekvensbeskrivning är genomförd utan även bedöma hur konsekvensutredningen har genomförts, om den hanterar berörda sakintressen på ett tillräckligt relevant sätt. I till exempel havsplanerna har en konsekvensutredning genomförts, men utifrån att kulturmiljöns anspråk på havet inte har kunnat anges har det funnits begränsade möjligheter att redovisa konsekvenser för kulturmiljö. Konsekvensbeskrivningen är därmed för grund för att ligga som ett underlag inför regeringens avvägningar mellan sakintressen.

Tekniska förutsättningar för en vindkraftsetablering är avgörande för kulturmiljöintresset när det gäller hur stor påverkan blir på kulturmiljöer. Riksantikvarieämbetet delar därför inte utredningens förslag om att frågor ska lämnas öppna och att etableringarna kan vara teknikneutrala i det utpekande skedet. Eftersom intresseavvägningen från regeringen är slutgiltig behöver utredningen av påverkan på kulturmiljö hantera åtminstone preliminärt satta ingångsvärden för en energiproduktion, dvs. antal och höjd på vindkraftverken för att konsekvenserna för de kulturmiljöer som blir aktuella ska kunna bedömas.

Regeringens utpekande av områden för havsbaserad vindkraft (kapitel 8 och 9)

Riksantikvarieämbetet utgår från att grundläggande förutsättningar som kan följa regeringens utpekande och som ger riktlinjer in i efterföljande process hanterar miljöaspekter som inkluderar kulturmiljö. Riksantikvarieämbetet anser att det krävs en tydlig styrning av vilka anvisningar som alltid ska finnas med när regeringen förenar utpekade områden med bindande anvisningar för auktionsmyndighetens utformning av koncessioner. Riksintressen är till exempel ett anspråk som inte kan planeras bort. Ges energiproduktion företräde behöver fortsatt anspråket och dess



Monica Mossberg, Lena Olsson
Kulturmiljöavdelningen

värden skyddas så långt möjligt och anvisningar är viktiga för att mildra skador på olika riksintresseanspråk. För kulturmiljöintressets del behöver anvisningarna inkludera bland annat tekniska förutsättningar för vindkraftsetableringen och eventuella krav på fortsatta analyser och utredningar. Detta eftersom utformningen av en vindkraftspark kan vara avgörande för graden av samexistensmöjligheten med en kulturmiljö.

Riksantikvarieämbetet avstyrker förslaget om ett "snabbspår" utifrån att det för kulturmiljöintressets del generellt kan sägas att ju närmare land en vindkraftspark etableras desto större konsekvenser för och påverkan på kulturmiljöer får den. Kravet på bra underlag inför utpekandet och tydliga anvisningar är därför avgörande och detsamma gäller oavsett på vilket avstånd från land en etablering sker.

I ett auktionssystem där många frågor lämnas öppna är det viktigt att myndigheter kan följa upp konsekvenserna för sitt sakintresse. Riksantikvarieämbetet anser därför att besluten från regeringen så långt möjligt behöver vara sådana att det går att utläsa motiven för avvägningen mellan de olika sakintressena. I betänkandet lyfts bland annat att det inte kommer att framgå vilka intressen som föranlett avvägningen, vilket gör att möjligheterna till uppföljning troligen kommer att vara begränsade.

Utformning och tilldelning av koncession (kapitel 9 och 10)

Riksantikvarieämbetet ser att det kan vara svårt för en auktionsmyndighet att bedöma vilken fortsatt samverkan som krävs. Riksantikvarieämbetet anser därför att det tydligt bör framgå av 3 kap. § 5 i det nya författningsförslaget vilka myndigheter som ska höras inför framtagandet av koncessionen så att inte sakintressen förbises och riskerar att inte bli en del av utformningen av koncessionen. Riksantikvarieämbetet ska vara en av dessa myndigheter.

Enligt förslaget ska koncessionshavaren ersätta auktionsmyndigheten för undersökningskostnader för att förbereda koncessionen, men det krävs även en styrning av vad som kan inkluderas i dessa kostnader, vilka kostnader som kan läggas på koncessionshavaren och vilka som åligger staten. Riksantikvarieämbetet anser att en utredning av påverkan på kulturmiljöer på havsbotten rimligen bör kunna vara en del av auktionsmyndighetens undersökningskostnader för att förbereda koncessionerna, men detta behöver utredas vidare, se även utredningsåtgärder, s. 4.



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIÉÄMBETET

Yttrande

2025-04-1111

Dnr

RAÄ-2025-83

Klassificering

1.5.2

Ert dnr KN2024/02514

Monica Mossberg, Lena Olsson
Kulturmiljöavdelningen

Tillstånd havsbaserad vindkraft (kapitel 10 och 15)

Hur väl den föreslagna tillståndsprocessen fungerar för kulturmiljöfrågan avgörs av i vilken omfattning som påverkan på kulturmiljö har utretts och prövats samt vilka anvisningar och villkor som getts i de tidigare stegen. Auktionsmyndigheten ska enligt förslaget bemyndigas att meddela bottenundersöknings-, sjömättnings- och spridningstillstånd och ska inför det inhämta synpunkter från myndigheter. Riksantikvarieämbetet anser att myndigheten ska pekas ut som en av de myndigheter som ska höras inför beslut om tillstånd för att kunna lämna synpunkter vid tillståndsgivning, bevaka att erforderliga underlag tas fram och att behövliga utredningar eller undersökningar är genomförda så att kulturmiljöer på havsbotten kan hanteras på ett relevant sätt. Inhämtningen av synpunkter behöver ske för att säkra upp att kulturmiljöfrågan prövas i tillräcklig omfattning i relation till det tillstånd som ska ges.

Del IV Konsekvensutredning

Riksantikvarieämbetet anser att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt analyserade. Exempelvis har inte auktionssystemets förhållande till annan lagstiftning som berörs av förslaget analyserats och konsekvenserna för miljöfrågorna (där kulturmiljö är en del) i tillräckligt hög grad bedömts bland annat för det föreslagna "snabbspåret". Likaså finns, precis som utredningen själva konstaterar, en del kvalitativa fördelar med dagens system i förhållande till det auktionssystem som föreslås men som bara mycket översiktligt berörs. Även konsekvenser som uppstår utifrån prövningsmyndigheternas olika mandat, roller och tillgång till kunskaps- och planeringsunderlag borde analyseras mer ingående eftersom det är en avgörande faktor för att den föreslagna breda samverkan ska fungera på ett efterfrågat sätt. Riksantikvarieämbetet har vid fyra tillfällen lämnat in skriftliga underlag om detta till pågående utredning.²

² Riksantikvarieämbetet, dnr RAÄ-2023-3275, synpunkter på samrådsunderlag #2–4 samt betänkanudetexter. Kort om lämnade synpunkter: Havsplanerna innehåller oklarheter i redovisningen av kulturmiljö och hur intresset har/inte har vägts in vid utpekandet av mest lämpliga användningen av havsområdet, ändamålsenligt nationellt planeringsunderlag för kulturmiljö har saknats under planeringsprocessen och länsstyrelsernas regionala planeringsunderlag för kulturmiljö levererades först efter genomfört havsplanesamråd, tekniska förutsättningar för energiproduktion saknas för utpekade energiutvinningsområden och för bedömning av påverkan på kulturmiljö. Konsekvent har även den nationella planeringsnivåns utmaningar lyfts, exempelvis vad gäller nationella myndigheters olika roller och mandat för att väga av olika intressen på en nationell nivå, variationen av planeringsunderlag med olika detaljeringsgrad som ska hanteras i en nationell planering samt hur styrande havsplanerna kan vara för fortsatta processer utifrån dessa parametrar och för att inte föregå kommande prövningsprocesser.



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2025-04-1111

Dnr
RAÄ-2025-83
Klassificering
1.5.2
Ert dnr KN2024/02514

Monica Mossberg, Lena Olsson
Kulturmiljöavdelningen

Del V Fördjupningsdel

Frågor som behöver beaktas eller utredas vidare (kapitel 18)

Riksantikvarieämbetet anser att det finns ytterligare frågor som aktualiseras av auktionssystemet som är avgörande för kulturmiljöintresset. Därför behöver följande beaktas eller utredas vidare:

- Utformningen av processer för den beredning och samverkan som ska ske inom systemet samt grundläggande anvisningar för utpekade områden och villkor för koncessioner.
- Angreppssätt och kostnader för framtagande av ett "erforderligt underlag", vilket utrymme som finns inom auktionssystemet för de kompletterande utredningar som krävs. Även vilka utredningskostnader som kan läggas på koncessionsinnehavaren eller vilka staten behöver bära.
- Vilka konsekvenser som auktionssystemet kan få på miljön, varav kulturmiljö är en del, behöver fördjupas och även innehålla analyser som berör kvalitativa vinster och förluster.
- Lagstiftning och åtaganden enligt internationella konventioner som är av relevans för auktionssystemet behöver analyseras och eventuella konsekvenser utredas. För kulturmiljöintresset gäller det särskilt kulturmiljölagen (1988:950), Unescos konvention om skydd för världens kultur- och naturarv samt FN:s havsrättskonvention (SO 2000:1). Även Plan- och bygglagen (2010:900) behöver fortsatt få uppmärksamhet och analyseras.

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av utredaren Lena Olsson. Även vik. överantikvarien Eric Fugeläng, avdelningschefen Marja-Leena Pilvesmaa, t.f. chefsjuristen Maria Barkin, enhetschefen Monica Juneheim och utredaren Monica Mossberg har varit med om den slutliga handläggningen.

Detta beslut har bekräftats elektroniskt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till: osman.djibril@regeringskansliet.se