



Anders Nyman
Hållbarhetsstrateg
anders.nyman@trelleborg.se

Kommunstyrelsen

Remiss, Betänkandet Vindkraft i havet - En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89)

Sammanfattning

Den statliga offentliga utredningen *Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem* (SOU 2024:89) har analyserat hur regelverket för användning av havsområden vid etablering av vindkraft kan förbättras och hur tillståndsprövningen av havsbaserad vindkraft i Sverige kan bli mer effektiv.

SOU beskriver att dagens regelverk inte är ändamålsenligt för exploatering av havet för havsbaserad vindkraft. Otillräckliga planeringsverktyg och en komplicerad tillståndsprövningsprocess är ett par av anledningarna till detta. SOU föreslår att detta löses med ett auktionssystem. Genom ett sådant system kan regeringen tidigt i skedet avgöra vilka områden som ska exploateras i ett nationellt planeringssammanhang, samt peka ut var, hur och av vem havsbaserad vindkraft ska uppföras. Förslaget har tagit inspiration från liknande system i bland annat Danmark och Tyskland.

SOU föreslår att den kommunala tillstyrkan, det kommunala vetot, till en havsbaserad vindkraftspark utgår. Detta då grundprincipen är att *en* instans utifrån ett helhetsgrepp planerar ett vindkraftsområde. En kommun har inte insikt i denna helhet. Det är svårt för en kommun att navigera i intressen till havs såsom försvarsintressen, en kommun har inte tillräcklig insikt i den nationella energiplaneringen och har svårt att förhålla sig till övrig utbyggnad av havsbaserad vindkraft. Kommunen kommer dock ha inflytande över regeringens utpekande via samråd om havsplaner och kommunens översiktsplan. Om regeringen pekar ut ett område i strid med kommunens uppfattning ska regeringen ange skäl för detta.

Trelleborgs kommun instämmer i att det idag är svårt att navigera kring frågor så som försvarsintressen och utbyggnad av stamnät. Kommunen ser positivt på samverkan om etablering samt att översiktsplan fortsatt kommer vara vägledande. Kommunen ser negativt på att det kommunala vetot föreslås utgå då det är viktigt för det kommunala självstyret och önskar mer information om de nämnda skälen i de fall regeringens utpekande går i strid med en kommuns uppfattning. Exempelvis om det finns kriterier som regeringen behöver uppfylla i samband med ett sådant beslut.

Mer information och kommunledningsförvaltningens förslag till yttrande finns under rubriken *Ärendet* i kommunledningsförvaltningens tjänsteskrivelse.

Beslutsunderlag

Kommunledningsförvaltningens tjänsteskrivelse, Remiss, Betänkandet Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem (SOU 2024:89), 2025-03-12
Samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse, Yttrande remisshandling
Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem, SOU 2024:89

Kommunledningsförvaltningens förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår besluta att föreslå kommunstyrelsen besluta att

att godkänna föreliggande förslag till yttrande och översända yttrandet till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Beslutet skickas till

Skickas per e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till osman.djibril@regeringskansliet.se. Ange diarienummer KN2024/02514 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Ärendet

Bakgrund

Regeringen beslutade under maj 2023 om ett kommittédirektiv för en särskild utredare vars uppgift var att analysera hur regelverket för användning av havsområden vid etablering av vindkraft kan förbättras och hur tillståndsprövningen av vindkraft i Sveriges ekonomiska zon kan bli mer effektiv och tydlig. Utredningen resulterade i betänkandet *Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem* (SOU 2024:89) som lämnades in till regeringen december 2024.

Sammanfattningsvis anger SOU skäl till varför Sverige ska övergå till ett auktionssystem för havsbaserad vindkraft. Skälen motiveras i huvudsak genom fem olika problemområden där dagens regelverk inte ses som ändamålsenligt för exploatering av havet för havsbaserad vindkraft.

1. Planeringsverktygen anges vara otillräckliga. Att verktyg som nationella havsplaner, regionplaner eller översiktsplaner inte kan ange vilka områden som slutligt ska exploateras, vilket riskerar att skapa förgävesarbeten hos myndigheter och exploitörer. Utredningen menar också att planeringsverktygen inte förmår att hantera hemliga försvarsintressen, och ej heller kumulativa effekter av flera projekt.
2. Ett ändamålsenligt verktyg saknas för att avgöra vilken projektör som ska ges förtur till ett område.
3. En projektör kan inte få ensamrätt till ett område.
4. Det finns ingen ändamålsenlig samordning mellan tillståndsgivning och tilldelning av anslutningskapacitet till transmissionsnätet.
5. Systemet skapar en osäkerhet vad gäller om och när tillståndsgivna projekt kommer att förverkligas. Eftersom det ofta är fråga om anläggningar med betydande produktionskapacitet skapar osäkerheten påtagliga svårigheter för landets energi- och elnätplanering.

SOU framhäver att de fem problemen bäst löses med ett auktionssystem. Att det genom ett sådant system går att avgöra vilka områden som ska exploateras i ett nationellt planeringssammanhang.

Det föreslagna auktionssystemet är utformat som en kedja, där det stegvis fastställs var, hur och av vem havsbaserad vindkraft ska uppföras. De förutbestämda områdena för havsvindkraft står genom regeringens utpekande därefter redo för tilldelning genom ett konkurrensutsatt förfarande där staten säljer ensamrätten i ett område med följden att exklusiviteten blir till ett bindande åtagande. En auktionsmyndighet ska utforma koncession (dvs. rätten att uppföra vindkraftverk och tillhörande nätanslutningar) och tilldelningsförfarandet. Detta görs utifrån eventuella anvisningar och grundläggande ramar för exploateringen som regeringen angett. SOU tar således inte ställning till några geografiska områden för havsvindkraft utan är enbart inriktad mot en förändring av det bakomvarande planeringssystemet. Det föreslagna auktionssystemet innehåller ingen motsvarighet till dagens krav på kommunal tillstyrkan.

Auktionssystemet är uppbyggt utifrån hur utbyggnadsförfarandet ser ut i grannländer som Danmark, Finland, Storbritannien och Tyskland.

Yttrande

Trelleborgs kommun har inget att erinra gällande behovet av ett nytt system för etablering av havsbaserad vindkraft. Nuvarande regelverk bedöms inte vara ändamålsenligt då det inte finns någon havsbaserad vindkraft i Sverige att tala om och ingen nyetablering har skett det senaste årtiondet. Att ta inspiration från våra grannländer som haft en större framgång än Sverige i etablering av havsbaserad vindkraft bedöms som klokt.

Sverige, och framförallt Skåne som ingår i elområde 4, har ett stort behov av tillkommande elproduktion i närtid. Skånes effektkommission har exempelvis som målsättning att självförsörjningsgraden av el i Skåne ska öka från dagens femton till femtio procent år 2030. Trelleborgs kommun har via sin energistrategi en målsättning om en fördubblad elproduktion till 2030. Ett auktionssystem som tar nationell, regional och lokal energi- och elnätsplanering i åtanke bedöms kunna vara ett viktigt steg i rätt riktning för att åstadkomma detta.

SOU föreslår att den kommunala tillstyrkan, det kommunala vetot, till en havsbaserad vindkraftspark utgår. Detta då grundprincipen är att *en* instans utifrån ett helhetsgrepp planerar ett vindkraftsområde. En kommun har inte insikt i denna helhet. Det är svårt för en kommun att navigera i andra intressen till havs såsom försvarsintressen, en kommun har inte insikt i den övergripande energiplaneringen såsom utbyggnad av stamnätet, en kommun har svårt att koordinera med övrig utbyggnad av vindkraft till havs i närområdet och förhålla sig till det regionala och nationella elbehovet. SOU beskriver att kommunen kommer ha inflytande över regeringens utpekande genom bland annat samråd om havsplaner och kommunens översiktsplan. Om regeringen pekar ut ett område i strid med kommunens uppfattning ska regeringen ange skäl för detta.

Trelleborgs kommun instämmer i att det idag är svårt att navigera kring diverse riksintressen och att det är svårt att förhålla sig till exempelvis utbyggnaden av stamnätet som större havsbaserade vindkraftsparker ofta är beroende av. Kommunen ser också positivt på samverkan om etablering samt att översiktsplan fortsatt kommer vara vägledande. Kommunen ser negativt på att det kommunala vetot föreslås utgå då det är viktigt för det kommunala självstyret och önskar mer information om de nämnda skälen i de fall regeringens utpekande går i strid med en kommuns uppfattning. Exempelvis om det finns kriterier som regeringen behöver uppfylla i samband med ett sådant beslut.

Då SOU behandlar planeringen av havet och föreslår ett antal lagändringar som får effekt på denna planering har synpunkter hämtats in från samhällsbyggnadsförvaltningen. Se synpunkter nedan för yttrande om bland annat planeringsunderlag, riksintresse för energiproduktion och miljöbedömning.

Samhällsbyggnadsförvaltningen synpunkter

Samhällsbyggnadsförvaltningen är generellt positiv till initiativ och åtgärder som syftar till att förbättra försörjning och kapacitet i elnätet för södra Sveriges och

Trelleborgs behov. Nedan följer samhällsbyggnadsförvaltningen synpunkter på förslaget som presenteras i SOU:

Påverkan på det kommunala självstyret

SOU redogör att utpekandet av havsområden för vindkraft tar utgångspunkt i relevanta planeringsunderlag, som nationella havsplaner, regionplaner om sådana finns, samt kommunala översiktsplaner. Vägled av dessa ska regeringen kunna peka ut lämpliga områden. Förslaget innebär en förskjutning från dagens system med planering för områden som sedan behandlas i en tillståndsprocess till ett system där regeringen ska kunna förena ett utpekande med bindande anvisningar om hur auktionsmyndigheten ska utforma eller tilldela en koncession för havsbaserad vindkraft i det utpekade området.

Samhällsbyggnadsförvaltningen konstaterar att förslaget i SOU innebär en direkt påverkan på det kommunala självbestämmandet då någon motsvarighet till dagens krav om kommunal tillstyrkan inte föreslås finnas i auktionssystemet. Arbetet beskrivs komma att ske i nära samband med den för området aktuella kommunen och istället för kommunal tillstyrkan ska regeringen redovisa om ett utpekande skett i strid med kommunens uppfattning och skälen till varför.

Ett område för vindkraft där kommunen ställer sig negativ till exploatering finns inom Trelleborgs territorialvatten. Samhällsbyggnadsförvaltningen ser på så vis att en sådan intressekonflikt som beskriv kunna uppstå genom utpekande av område i strid med kommunens uppfattning kan vara nära förestående för Trelleborgs kommun.

Otydlighet i frågan om planeringsunderlag

SOU anger att utpekandet av områden ska ske baserat på aktuella planeringsunderlag så som nationella havsplaner, regionplaner, samt kommunala översiktsplaner. Efter regeringens beslut att ge avslag på 13 av 14 pågående tillståndsprövningar under hösten 2024 noterar förvaltningen att alla områden för vindkraft, förutom redan exploaterade eller tillståndsgivna, i den nationella havsplanen för Östersjön tagits bort inför att planerna lämnats in för beslut av regeringen. Förvaltningen noterar även att fler områden i havsplanen tagits bort än de som då fick avslag i sin pågående prövning. Dessa förändringar har dessutom skett utan något remissförfarande, trots att de får anses som stora förändringar i användandet och förvaltandet av Sveriges hav.

Denna hantering, i förhållande till hur SOU beskriver processen med ett planeringsbaserat förfarande, väcker dessvärre frågor om tillförlitligheten till den föreslagna processen. Det uppstår frågetecken om hur planeringsunderlagens innehåll ska kunna vara rådgörande för de skarpa beslut som ett utpekande av havsområde för vindkraft kommer att innebära. Havsplan för Östersjön eller Regionplan för Skåne innehåller inga användningar för havsvind, men riksintresseanspråk och förslag på energiutvinningsområden från energimyndigheten finns. Samhällsbyggnadsförvaltningen önskar förtydligande i hur olika planeringsunderlag, som inte nödvändigtvis är samstämmiga med andra planeringsunderlag, kommer vara grund för utpekande.

Förändringar i riksintressesystemet

SOU redogör att utpekandet av områden kommer resultera i en ny version av riksintresseanspråk för energi. Samhällsbyggnadsförvaltningen tolkar att det kommer vara ett riksintresseanspråk som i sin status trumfar andra riksintressen och att dessa får stå åt sidan genom utpekandeprocessen som hanteras av auktionsmyndigheten. Mot ovanstående otydlighet emellan riksintressen och andra planeringsunderlag ser samhällsbyggnadsförvaltningen en farhåga i att övriga planeringsinstrument, som framhävs vara av stor vikt, trots allt kommer att behandlas sekundärt då detta nya riksintresseanspråk kommer att stå starkare i avvägningar (likt riksintresse för totalförsvaret gör idag).

Energislagen i den svenska energimixen är innehållsrik. Det framgår inte hur övriga energislag avgränsas från just havsbaserad vindkraft, vilket bör vara av vikt då det framtida riksintresset inte preciseras mer än som riksintresse för anläggningar för energiproduktion. Anläggningar för energiproduktion torde kunna tolkas brett och tillämpas för andra energislag, och kan på så vis få oönskade eller direkt olämpliga konsekvenser. Då riksintressesystemet görs om och riksintresse för energi får företräde framför andra intressen skulle en sådan utveckling kunna innebära avgörande ställningstagande för mer än vad SOU avser.

Anslutningar till elnätet

I SOU framgår att det, i synnerhet när det är fråga om en större exploatering av strategisk vikt för elsystemet, bör vara en självklar del av planeringsarbetet att överväga var och hur nätanslutning ska ske. Detta inkluderar frågan om hur kabeldragning ska ske till havs och på land. Förslaget anger att det ska vara möjligt att uppställa koncessionsvillkor som avser elnätsanslutningen, och ligga inom auktionsmyndighetens bemyndigande. Samhällsbyggnadsförvaltningen noterar att denna del av förslaget kan få direkta följder mot det kommunala planmonopolet då delar av en anläggning, som ex elnätsstationer, kan omfattas av plankrav och behöva föregås med detaljplan.

Strategisk miljöbedömning i flera led

Beslut om utpekande av områden bedöms i SOU falla under miljöbalkens regler om strategisk miljöbedömning, varpå miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska tas fram. Detta gäller beslutet om utpekandet och blir alltså en del i processen att peka ut det nya riksintresseanspråket för energianläggningar som det enskilda geografiska området kommer att omfattas av. Vidare anges att frågor som avhandlas i MKB inte ska återupprepas i andra delar av processen att peka ut områden. Planeringsunderlag som havsplaner och översiktsplaner omfattas av MKB-krav varpå frågor som bedömts där inte ska behöva utredas på nytt.

Det framgår även att MKB kan behöva tas fram i ett senare skede vid en tillståndsprocess för miljötillstånd som sker för det enskilda projektet som fått koncession i ett område. Då ska enbart sådana resterande miljöfrågor som inte hanterats i den strategiska miljöbedömningen behandlas.

Samhällsbyggnadsförvaltningen ser en farhåga i otydlighet mellan dokument, och mellan olika bedömningsprocesser utifrån detta förfarande. Det framstår också som otydligt vilka miljöfrågor som kan tänkas vara kvar till en tillståndsprövning vid

upprättande av koncession då det inte borde vara några avgörande frågor kvar i detta skede. Ett område borde inte gå att ange som lämpligt i ett utpekande om inte relevanta miljöfrågor tagits upp i MKB redan vid auktionsmyndighetens utredningsarbete av ett område. Om inte kvarstår samma problematik med osäkerheter till efterföljande prövning likt hur systemet ser ut idag.