

Värdet av vinden

Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften

Del 1: Överväganden och lagförslag

*Slutbetänkande av Utredningen om
stärkta incitament för utbyggd vindkraft*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:18

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0593-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0594-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Romina Pourmokhtari

Regeringen tillsatte den 7 april 2022 en särskild utredare med uppgift att lämna förslag som stärker kommunernas incitament att medverka till utbyggnad av vindkraft, och på system för att kompensera dem vars omgivning påtagligt påverkas av sådan utbyggnad (dir. 2022:27).

Till särskild utredare förordnades samma dag kommunstyrelseordföranden, numera riksdagsledamoten, Ulrika Liljeberg.

Den 13 juni 2022 förordnades som sakkunniga departementsrådet Lars Bryntesson samt departementssekreterarna Li Björk Dronjak, Anna Carlsson och Carin Lundberg.

Den 20 september 2022 förordnades som experter planeraren Yvonne Egnér, handläggaren Daniel Stenson Engström, samhällsplaneraren Gill Hermansson Wolff, handläggaren Kristian Schoning och tf. avdelningschefen Patrik Åkesson.

Den 7 oktober 2022 förordnades som experter verksamhetschefen Terese Bengard, ansvarige för tillståndsrelaterade frågor Tomas Hallberg, förbundsjuristen Åsa Hill, experten på planering och byggande Kristina Isacson, biträdande forskaren Erik Jönsson, samhällspolitiska chefen Daniel Liljeberg, fil.dr. Erik Lundin, universitetslektorn Tom Mels, universitetslektorn Annika Nordlund, renägaren och ledamoten Marita Stinnerbom och förbundsjuristen Jenny Wik Carlsson.

Den 16 november 2022 entledigades Daniel Liljeberg och i hans ställe förordnades chefsjuristen Ulf Stenberg. Samma dag förordnades även ordföranden Cecilia Dalman Eek som expert.

Den 24 november 2022 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2022:135). Ett uppdrag att bedöma om finansieringen av förslagen, såvitt avser incitament till kommunerna, bör ske via statens budget eller från verksamhetsutövarna togs bort. I stället angavs att även denna finansiering ska ske från verksamhetsutövarna.

Sekreterare i utredningen har varit jur.kand. Mattias Schain (huvudsekreterare) från och med den 1 juni 2022 och jur.kand. Kristina Forsbacka från och med den 18 juli 2022. Assistent har varit författaren Klas Corbelius från och med den 1 januari 2023.

Utredningen har antagit namnet Stärkta incitament för utbyggd vindkraft (Incitamentsutredningen), M 2022:03.

Härmed överlämnar vi vårt slutbetänkande *Värdet av vinden – Kompensation, incitament och planering för hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften*.

Vårt arbete är med detta slutfört.

Stockholm i april 2023

Ulrika Liljeberg

/ Mattias Schain
Kristina Forsbacka

Innehåll

Del 1: Överväganden och lagförslag

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 11 |
| Summary in English | 17 |
| 1 Utgångspunkter och avgränsningar | 21 |
| 1.1 Att omfördela en del av vindkraftens värde | 22 |
| 1.1.1 Vindkraften har en påtaglig påverkan på sin omgivning..... | 22 |
| 1.1.2 Vindkraften skapar ett betydande värde | 25 |
| 1.1.3 Att omfördela en del av vindkraftens värde..... | 28 |
| 1.2 Sveriges system förutsätter betydande lokal acceptans. Det kräver väsentliga incitament och kompenationssystem..... | 28 |
| 1.3 Motståndet bottnar i olika skäl i olika delar av landet | 29 |
| 1.4 Ny elproduktion kommer att krävas i hela landet | 31 |
| 1.5 En kombination av incitament och kompenationssystem kommer krävas..... | 32 |
| 1.6 Investeringsintresset får inte utsläckas | 32 |
| 1.7 Teknikneutralitet har framhållits och bör beaktas i den fortsatta beredningen..... | 34 |
| 1.8 Avgränsningar | 35 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 2 | Närboende | 37 |
| 2.1 | En rätt till intäktsdelning för närboende till landbaserade vindkraftsparker..... | 38 |
| 2.1.1 | Därför ska en rätt till intäktsdelning införas..... | 39 |
| 2.1.2 | Ersättningen ska motsvara en andel av verkets intäkt. Andelens storlek ska bero på avståndet..... | 40 |
| 2.1.3 | Ett tak ska finnas för en parks totalbelopp | 50 |
| 2.1.4 | Intäkten ska beräknas utifrån elproduktionens marknadsvärde på spotmarknaden..... | 51 |
| 2.1.5 | Så ska systemet fungera i praktiken | 52 |
| 2.1.6 | Intäktsdelningen bör vara skattefria för privatbostadsfastigheter..... | 53 |
| 2.2 | En rätt till inlösen för fastighetsägare intill en ny vindkraftspark..... | 55 |
| 2.2.1 | Därför ska en rätt till inlösen införas..... | 55 |
| 2.2.2 | Vad som ska krävas för rätt till inlösen..... | 59 |
| 2.2.3 | Så ska förfarandet gå till..... | 60 |
| 3 | Lokalsamhället | 63 |
| 3.1 | Finansieringsvillkor för lokalsamhällets utveckling | 64 |
| 3.1.1 | Bakgrund till, och syfte med, förslaget..... | 65 |
| 3.1.2 | Kommuner ska ges en möjlighet att uppställa finansieringsvillkor..... | 71 |
| 3.1.3 | Hur lokalsamhället ska definieras | 72 |
| 3.1.4 | Hur finansieringsvillkoret ska uppställas | 73 |
| 3.1.5 | Likabehandling inom lokalsamhället över kommungränsen | 76 |
| 3.1.6 | Förbud mot krav eller uttryckt förväntan på ytterligare mervärden | 76 |
| 3.1.7 | Rapportering, tillsyn och ändrat fullgörelsealternativ..... | 77 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4 | Kommunen | 79 |
| 4.1 | Kommunen behöver ges en intäkt | 80 |
| 4.1.1 | Kommunens beslut är skönsmässigt | 82 |
| 4.1.2 | Kommunernas nej grundas på olika skäl..... | 84 |
| 4.1.3 | Skälen för tillstyrkan väger alltför lätt..... | 85 |
| 4.1.4 | Åtgärder riktade mot lokalsamhället och närboende är inte tillräckligt..... | 87 |
| 4.1.5 | Kommunala intäkter som varken är skatt eller statligt finansierade är inga alternativ..... | 91 |
| 4.1.6 | En mervärdeslösning är inte tillräckligt | 93 |
| 4.1.7 | En kommunal intäkt behöver beredas vidare. Det behöver ske skyndsamt | 95 |
| 5 | Planering och övriga insatser | 97 |
| 5.1 | Ett tydligare system för energiplanering behövs | 98 |
| 5.2 | En mer strukturerad och samordnad energiplanering | 103 |
| 5.3 | En vägledning för kommunal energiplanering | 105 |
| 5.4 | Regionala planeringsunderlag för vindkraft | 106 |
| 5.5 | Ett ekonomiskt stöd för kommunal energiplanering, med fokus på elproduktion | 108 |
| 5.6 | Forskning och neutral information | 111 |
| 5.7 | Regional samverkan och vägledning | 113 |
| 6 | Ikraftträdande | 117 |
| 6.1 | När reglerna ska träda i kraft..... | 118 |
| 7 | Konsekvensutredning | 121 |
| 7.1 | Nollalternativet – om inget görs..... | 122 |
| 7.2 | Vårt förslag ökar inte kommunernas tillstyrkan..... | 124 |
| 7.3 | Vårt förslag minskar inte investeringsintresset..... | 125 |
| 7.4 | Förslaget ensamt gör varken från eller till..... | 126 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 7.5 | Konsekvensanalys i olika aspekter..... | 127 |
| 7.5.1 | Miljömål och energipolitiska mål..... | 127 |
| 7.5.2 | Förslagets konsekvenser för företag..... | 128 |
| 7.5.3 | Förslagets konsekvenser för staten..... | 129 |
| 7.5.4 | Förslagets konsekvenser för kommuner | 130 |
| 7.5.5 | Rennäringen..... | 131 |
| 7.5.6 | Övriga intressen | 132 |
| 8 | Systemförståelse och omvärld | 133 |
| 8.1 | Så blir en vindkraftspark till..... | 134 |
| 8.2 | Incitamentsmodeller i de nordiska länderna..... | 136 |
| 9 | Fördjupning | 139 |
| 9.1 | Hur utredningens arbete har bedrivits | 140 |
| 9.2 | Ytterligare överväganden kring våra förslag | 145 |
| 9.2.1 | Om intäktsdelning | 145 |
| 9.2.2 | Om rätt till inlösen | 152 |
| 9.2.3 | Om finansieringsvillkor till lokalsamhället | 158 |
| 9.3 | Hur våra förslag förhåller sig till rennäringen | 164 |
| 9.4 | En ”utvecklingsoption” bör utredas vidare | 166 |
| 9.5 | Regler för hindersbelysning..... | 169 |
| 10 | Författningsförslag | 171 |
| 10.1 | Förslag till lag (2023:00) om lokalt värdeskapande av vindkraft | 171 |
| 10.2 | Förslag till förordning om lokalt värdeskapande av vindkraft | 187 |

Del 2: Bilagor

| | | |
|-----------|--|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2022:27 | 189 |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2022:135 | 197 |
| Bilaga 3 | Författningskommentar | 199 |
| Bilaga 4 | Intervjustudie om vindkraft – Om kommunala beslutsfattare och deras syn på lokala acceptans för vindkraft | 227 |
| Bilaga 5 | Sammanställning av forskning om incitament och betydelse för acceptans av vindkraft..... | 243 |
| Bilaga 6 | Kommunala intäkter och kompensationssystem från vindkraftverk i Norden: En kvantitativ jämförelse | 261 |
| Bilaga 7 | Kartläggning av dagens modeller för frivillig ersättning från projektörer till lokalsamhället | 279 |
| Bilaga 8 | Konsekvensanalys incitamentsöverväganden vindkraft | 287 |
| Bilaga 9 | Konsekvenser av en avstannad vindkraftsutbyggnad inom svenskt territorialområde..... | 315 |
| Bilaga 10 | Beräkningsbilaga till Kapitel 2 – Närboende..... | 335 |
| Bilaga 11 | Sammanställning av forskning om vindkraft och fastighetsvärden i Europa | 345 |
| Bilaga 12 | Avstämning av förslaget i relation till Integritetsskyddsmyndighetens vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete | 349 |

Sammanfattning

Incitament och kompensationsystem

Vårt förslag framgår av figuren nedan.

Figur 1 Illustration av vårt förslag på incitament och kompensationsystem

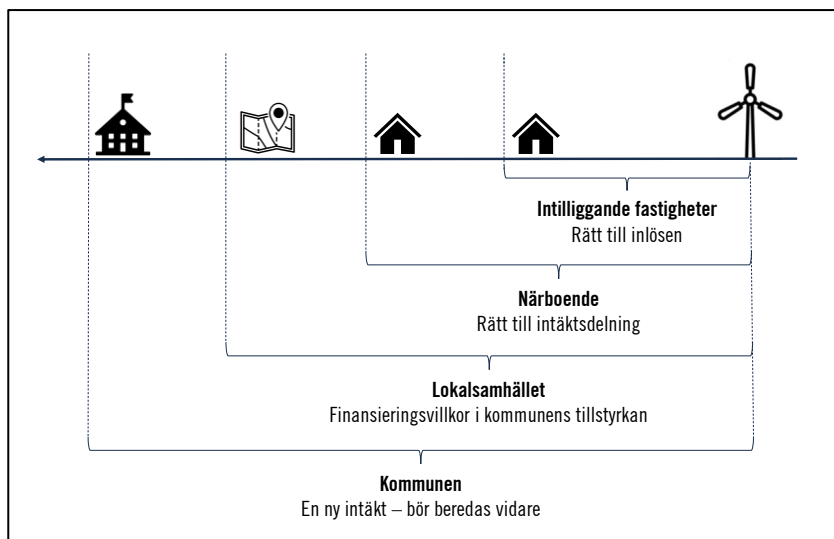


Illustration: Incitamentsutredningen.

- Vad gäller *kommunen* är vår slutsats: Tillräckliga incitament för att väsentligt öka kommunernas tillstyrkan bara kan uppnås genom att land- och havsbaserad vindkraft i kommunen ger denna en intäkt. En sådan intäkt kan bara åstadkommas genom statlig finansiering eller beskattning. Inget av de alternativen är dock, utifrån våra direktiv, möjliga att föreslå. Frågan om kommuners incita-

ment bör därför skyndsamt beredas vidare inom Regeringskansliet. Se avsnitt 4.1.

- För *lokalsamhället* (föreningsliv, lokalt näringsliv, infrastruktur samt natur- och kulturmiljöer runt vindkraftsparken) ska kommunen kunna förena sitt beslut att säga ja till en vindkraftspark med ett *finansieringsvillkor*. En andel av parkens intäkter ska då varje år gå till lokalsamhällets utveckling. Förslaget gäller både land- och havsbaserade parker. Se avsnitt 3.1.
- *Närboende* (den som äger en bostadsbyggnad inom tio gånger ett landbaserat vindkraftverks totalhöjd) ska varje år under verkets livstid få rätt till en andel av verkets intäkt (*intäktsdelning*). Storleken på andelen ska bero på hur långt ifrån verket byggnaden ligger. Se avsnitt 2.1.
- *Ägare av intilliggande fastigheter* (inom sex gånger ett landbaserat vindkraftverks totalhöjd) ska, för att skapa en grundtrygghet vid projektering, få rätt till *inlösen*. Dessa ska, inom ett år från det att verket satts i drift, kunna begära att vindkraftsparkens tillståndshavare löser in deras fastighet. Ersättningen ska motsvara vad fastigheten hade varit värd, om parken inte hade uppförts. Se avsnitt 2.2.

Vi föreslår att reglerna ska gälla för vindkraftverk vars tillstånd enligt miljöbalken vinner laga kraft efter den 31 maj 2023. Detta för att inte förändra spelreglerna i efterhand för parker vars investeringsbeslut redan är fattade. Se avsnitt 6.1.

Vindkraft som kommunal energiplanering

Vi menar att kommunernas planering av vindkraft i högre grad ska betraktas som en del av kommunens energiplanering.

Vi förordar att lagen om kommunal energiplanering ska ges en roll som ett sammanhållande ramverk för denna planering. För att åstadkomma detta, föreslår vi att Energimyndigheten ska ta fram en tydliggörande vägledning för hur lagen bör tillämpas i dagens förhållanden.

Vi föreslår samtidigt att ett tillfälligt ekonomiskt stöd införs under åren 2024–2027 för att stärka kommunernas förmåga till energipla-

nering, med fokus på planering av utbyggd fossilfri elproduktion (inklusive fysisk planering av vindkraft).

Konsekvensutredning

Det viktigaste i vår konsekvensutredning har varit att säkerställa att våra förslag väsentligt ökar kommunernas tillstyrkan av vindkraft, men samtidigt inte fördyrar för vindkraften så att investeringsintresset minskar väsentligt.

Den gröna boken i figuren nedan, visar var vi behöver hamna för en fortsatt utbyggnad av vindkraften.

Figur 2 Illustration av vår konsekvensutredning vad gäller kommunal tillstyrkan och det fortsatta investeringsintresset

| | Kommunal tillstyrkan ökar väsentligt | Fortsatt låg kommunal tillstyrkan |
|--|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Fortsatt tillräckligt investeringsintresse | ✓ | ✗ |
| Investeringsintresset minskar väsentligt | ✗ | ✗ |

Illustration: Incitamentsutredningen.

Ringens i figuren visar var vi menar att vi i stället hamnat.

Vi bedömer att med vårt förslag kommer det att finnas ett fortsatt tillräckligt investeringsintresse i svensk vindkraft. Detta baserar vi på en konsekvensutredning vi låtit Sweco göra (bilaga 8). Denna visar att våra förslag kommer kosta runt 1 öre per producerad kWh, vilket inte bedöms påverka investeringsintresset nämnvärt.

Däremot är vår bedömning att våra förslag inte kommer att öka kommunernas tillstyrkan i någon väsentlig mån.

Anledningen är, som sagts ovan, att förslaget inte ger kommunerna någon intäkt.

En intäkt bedömer vi kommer krävas, främst för de kommuner vars nej i nuläget beror på *rättviseskäl*. Motståndet hos dessa kommuner, som främst ligger i mellersta och norra Sverige, bottnar i upplevelsen av att ännu en naturresurs, denna gång vinden, utvinns på ett sätt som påverkar livsmiljön i närområdet negativt, samtidigt som värdet realiseras på annat håll i landet eller utomlands.

En kommunal intäkt är även den åtgärd som eventuellt skulle kunna påverka *kustkommuner*, vars nej till havsbaserad vindkraft beror på att havsutsikten påverkas.

Våra förslag skulle eventuellt kunna vara tillräckliga för att påverka de kommuner vars nej till landbaserade parker främst beror på parkernas *påverkan på de närboende*. Men projekten i dessa kommuner, som främst är belägna i mellersta och södra Sverige, räcker inte för att möta industrins och övriga samhällets ökade elbehov.

Därtill bedömer vi att det arbete, bland annat vår utredning, som nu pågår kring kommuners incitament gör att även de sistnämnda kommunerna avvaktar med att säga ja till fler parker. Detta eftersom de inte vill riskera att bli utan incitament som eventuellt kan komma att införas.

Den fortsatta beredningen av en kommunal intäkt behöver därför ske skyndsamt.

Om betänkandet

Betänkandets struktur i del 1 är som följer.

- I kapitel 1–7 beskrivs våra förslag och dess konsekvenser.
- Kapitel 8 handlar om systemförståelse och omvärld. Kapitlet beskriver förenklat hur en vindkraftspark blir till och jämför incitament och kompenationssystem i Norden.
- Kapitel 9 är ett fördjupningskapitel. Där finns en beskrivning av hur vi arbetet samt ett antal ytterligare överväganden.
- I kapitel 10 återfinns författningsförslag.

I del 2 återfinns direktiv, författningskommentarer och övriga bilagor.

Öppet arkiv hos Svensk Nationell Datatjänst

Utredningens material finns lagrat i ett öppet arkiv hos Svensk Nationell Datatjänst (se avsnitt 9.1). I betänkandet hänvisar vi till dokument som finns i arkivet med "[dokument-id]". Arkivet nås på denna beständiga identifierare:

<https://doi.org/10.5878/exe7-2x70>

Förenklade begrepp

Av läsbarhetsskäl skriver vi exempelvis "att kommunen säger ja" i stället för "att kommunen lämnar tillstyrkan" eller "bostadsbyggnad" i stället för "byggnad indelad som småhus, ägarlägenhet eller hyreshus". Begreppen finns definierade i respektive förslag eller i avsnitt 8.1.

Betänkandet finns sammanfattat som videopresentationer

Presentationerna publicerades på Youtube (sök på "Incitamentsutredningen") i samband med att betänkandet överlämnades. De finns även i vårt öppna arkiv hos Svensk Nationell Datatjänst [dokument-id 101–105].

Summary in English

Compensation and incentives

- Where the *municipality* is concerned, our conclusion is that for incentives to be considered sufficient, they must take the form of new revenue from onshore and offshore wind power generated within the municipality. In turn, such revenue, if it is to be financed by the operator, can only be realised through taxation. Otherwise, government funding is required. Our mandate encompasses neither of these two options. The issue should therefore be the subject of further enquiry at the Government Offices of Sweden.
- Where the *local community* (associations, local business, infrastructure and natural and cultural environments surrounding the wind farm) is concerned, we suggest that the municipality is allowed to make its decision to approve a wind farm conditional that the farm supports the local community financially. This must apply to both onshore and offshore wind farms. A percentage of the wind farm's revenue each year shall then be used to fund local community development.
- *Local residents* (anyone who owns a residential building within a radius of 10 times the total height of an onshore wind turbine) must be entitled to a certain percentage of the turbine's revenue each year during its lifetime. The percentage allotted must depend on the distance from the turbine to the building.
- *Owners of neighbouring properties* (within a radius of 6 times the total height of an onshore wind turbine) must have the right to compulsory purchase. They must be able to request the compulsory purchase of their property by the wind farm's licence holder within one year of the start of operations. The purchase price

must correspond to what the property would have been worth if the wind farm had not been built.

We propose that the rules, if implemented, apply to wind turbines whose licences under the Environmental Code come into legal force after 31 May 2023. This is to avoid changing the rules for wind farms for which final investment decisions have already been made.

Municipal Energy Planning

We believe that the municipalities' planning and decision-making regarding wind farms should, to a higher degree, be considered as part of the municipality's energy planning.

We suggest that the *Municipal Energy Planning Act* is given a role as a framework for this planning. To accomplish this, we suggest that the Swedish Energy Agency be commissioned to draw up a *Guide to the Municipal Energy Planning Act*.

We also suggest the introduction of *state financial support* to assist municipalities in drawing up or updating their energy plans and in planning for fossil-free electricity production (including the physical planning of wind power).

Impact assessment

The two most important points in our impact assessment are the following: that the proposals sufficiently increase the level of approval among municipalities and that they do not significantly decrease the level of interest in investing in wind power in Sweden.

We do not think our proposals will significantly decrease the level of interest in investing in Swedish wind power. We base this view on an impact assessment by engineering consultancy company Sweco which shows that our proposals will only cost around SEK 0.01 per kWh produced over the life of the wind farm.

However, we also assess that our proposals will not sufficiently increase the level of approval among the municipalities. This is because they do not generate any revenue for the municipalities.

We believe this will be required to ensure that the municipalities whose rejection is for *reasons of fairness* (that yet another natural re-

source, in this case wind, is being extracted in a way that negatively affects their living environment while the value is realised elsewhere in the country) say yes instead.

Municipal revenue is also the measure that could be used to influence *coastal municipalities* that reject offshore wind power because of its impact on the sea view.

It is possible that our proposals could be sufficient to change the minds of those municipalities whose rejection of onshore wind farms is mainly due to their *impact on local residents*. But these wind farms are not enough to meet the growing need of industry for electricity.

We also believe that the government process now underway regarding incentives for municipalities means that even the latter municipalities are delaying their decision to say yes to more wind farms, as they do not want to risk forfeiting future incentives.

It is therefore necessary to continue to investigate a new municipal revenue scheme expeditiously.

1 Utgångspunkter och avgränsningar

I detta kapitel beskriver vi följande utgångspunkter.

- Modern vindkraft innebär en påtaglig påverkan på sin omgivning. I synnerhet landbaserad vindkraft påverkar närområdet i vart fall delvis negativt. Samtidigt skapar vindkraften ett betydande värde, särskilt för att tillgodose industrins ökade elbehov och bibehålla Sveriges höga självförsörjningsgrad av el. Ett användbart sätt att se på vårt uppdrag är därför att omfördela en del av det värde vindkraften skapar till produktionens närområde (avsnitt 1.1).
- Sveriges system innebär att kommunerna, som inte har något formellt ansvar för landets eller kommunens energiförsörjning, ska säga ja till varje vindkraftspark. Beslutet är skönsmässigt, det vill säga ytterst en politisk avvägning. En fortsatt utbyggnad förutsätter därför en betydande lokal acceptans. Att skapa en sådan kommer kräva väsentliga incitament och kompenstationssystem (avsnitt 1.2).
- Kommunernas motstånd till vindkraft beror på olika saker i olika delar av landet (avsnitt 1.3). Ny elproduktion kommer krävas i norr såväl som söder (avsnitt 1.4). Det innebär att det inte finns en universallösning, utan krävs en kombination av olika incitament och kompenstationssystem (avsnitt 1.5).
- Samtidigt får våra förslag inte göra det för dyrt att projektera och bedriva vindkraft i Sverige. Om investeringsintresset utsläcks, är inget vunnet (avsnitt 1.6).
- Frågan om teknikneutralitet bör beaktas framdeles (avsnitt 1.7).

I avsnitt 1.8 beskriver vi utredningens avgränsningar.

1.1 Att omfördela en del av vindkraftens värde

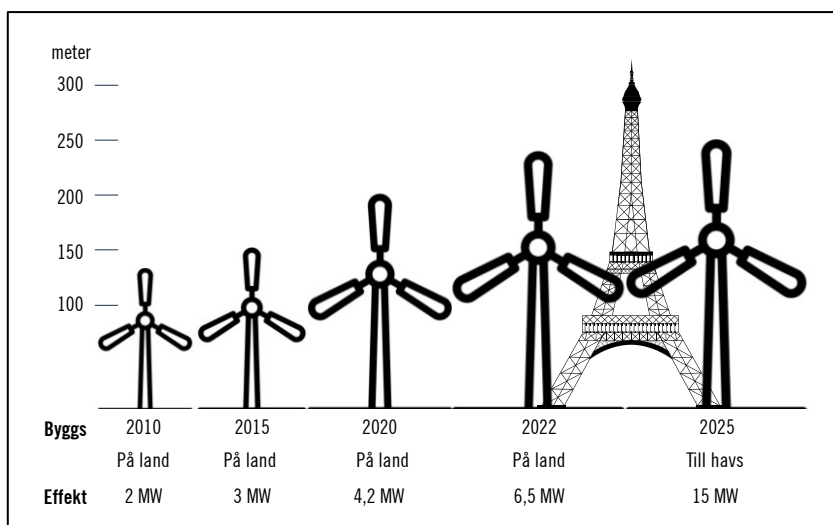
1.1.1 Vindkraften har en påtaglig påverkan på sin omgivning

En fortsatt storskalig utbyggnad av vindkraften innebär en påtaglig landskapsförändring i de områden som berörs.

Vindkraftverken har blivit högre

Att vindkraftens kapacitet blivit större, och produktionskostnaden mindre, hänger ihop med att vindkraftverken blivit högre. Figur 1.1 visar hur storleken utvecklats över 15 år. I dag söks tillstånd för verk som är upp till 300 meter höga.

Figur 1.1 Storleken på nya vindkraftverk, 2010–2025



Källa för verkens storlek: Underlag från Svensk Vindenergi till Incitamentsutredningen [dokument-ID 81]. Illustration och jämförelse med Eiffeltornet: Incitamentsutredningen.

Att storleken ökat, innebär att påverkan på närområdet blivit allt större.

Denna påverkan är en central del av miljöprövningen. Men, som diskuteras nedan, accepterar miljöbalkens avvägningsregler att verken har ett visst mått av negativ påverkan på sin omgivning.

Verken avger ljud, ljus, skuggor och ”tornar upp sig”

För landbaserad vindkraft är ljudet den främsta störningen för omgivningen. Stora vindkraftverk ger ett svepande, repetitivt ljud. Styrkan varierar med vindhastighet och luftfuktighet.¹

Vid miljöprovningen anses i regel påverkan vara acceptabel i relation till bostadshus om bullret (som det kallas) från vindkraftverken mäter 40 dBA utanför de närmsta husen.²

Det är viktigt att förstå att 40 dBA hörs. Drygt 10 procent av en större population upplever sig mycket störda av vindkraftsbuller på den nivån.³

Även om den siffran, 10 procent, i sig anses acceptabel enligt WHO:s riktvärden för bullerstörning,⁴ så visar forskning att vindkraft upplevs som mer störande än till exempel vägtrafikbuller med liknande ljudnivå. Det kan bero på att vindkraft ofta byggs i miljöer som är tysta i övrigt, som skog. Det kan också bero på att det repetitiva, pulserande ljudet kan upplevs som särskilt störande.⁵

Ett annat problem för de närboende är rotorbladens konstanta rörelse över sin sveparea. Den kan upplevas som störande rent generellt, men blir särskilt problematisk under den tid på dygnet då solen står bakom vindkraftverket. Då skapas svepande skuggor.⁶

För närboende innebär näraliggande vindkraftverk också en känsla av att verken ”tornar upp sig” intill deras bostäder.

Ytterligare ett problem, som gäller både för land- och havsbaserad vindkraft, handlar om hindersbelysningen överst på vindkraftverken. Denna blinkar ihållande under natten. Blinkandet förändrar framför allt ytor som tidigare varit väldigt mörka, såsom natthimlen över havet eller skogen.⁷

¹ Naturvårdsverket (2021), Vindkraftens påverkan på människors intressen – uppdaterad syntesrapport [dokument-ID 82], s. 24.

² Naturvårdsverket (2020), Vägledning om buller från vindkraftverk [dokument-id 83], s. 11.

³ Ibid, s. 8.

⁴ Ibid, s. 8.

⁵ Naturvårdsverket (2021), Vindkraftens påverkan på människors intressen – uppdaterad syntesrapport [dokument-ID 82], s. 29–30.

⁶ Ibid, s. 26.

⁷ Ibid, s. 26.

Friluftsliv och vissa näringar kan påverkas negativt

Landbaserad vindkraft kan också ha en negativ påverkan på det rörliga friluftslivet, på jaktmöjligheter och på besöksnäringen.

I vissa fall, som när upplevelsen är specifikt knuten till orörd natur, är det uppenbart att landbaserad vindkraft har en negativ påverkan.

Men på ett övergripande plan går det inte att säga att vindkraften påverkar friluftsliv, jakt och besöksnäring negativt, utan de specifika omständigheterna avgör.⁸ Av stor betydelse är, givetvis, om det finns alternativa naturområden kvar i närheten.

Ett undantag är rennäringen. Det klart att denna påverkas negativt av landbaserad vindkraft. Det handlar särskilt om att områden för vinterbete blir svårbrukade. Ljudet från vindkraftverken gör att renarna undviker i övrigt lämpliga betesområden. Det leder till att nya och sämre områden behöver tas i bruk, större behov av utfordring, fler påkörda renar och större arbete med att hämta skingrade renar. Detta leder i sin tur till att relationen med lokalbefolkningen och mellan samebyar blir mer ansträngd.⁹

Påverkad utsikt – en fråga om preferens, process och värde

Utöver det ovanstående handlar vindkraftens påverkan på människor framför allt om att utsikten förändras.

Av vårt samråd har det blivit tydligt att huruvida det upplevs som störande eller inte, till stor del handlar om vilken inställning man har till vindkraften. Åsynen av samma vindkraftverk på håll kan upplevas som positivt av den ena och negativt av den andra.

Av särskild betydelse, visar forskning, är hur beslutsprocessen gått till och i vad mån man upplever att man gynnas ekonomiskt av vindkraften (se vår forskningsammansättning i bilaga 5, s. 12).

⁸ Ibid, s. 68.

⁹ Naturvårdsverket (2021), Renar, renskötsel och vindkrafts [dokument-id 84], s. 8, samt Incitamentsutredningens samråd med Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund.

1.1.2 Vindkraften skapar ett betydande värde

Samtidigt skapar vindkraften ett betydande värde.

Våra direktiv anger följande.

För att klara såväl klimatomställningen som industrins elektrifiering, samt minskad svensk sårbarhet, krävs el till konkurrenskraftiga priser. Vindkraften spelar här en viktig roll eftersom den går relativt snabbt att bygga ut och kan ge stora produktionsvolymen till låg produktionskostnad. Vindkraften levererar dessutom mer el under vinterhalvåret än under sommarhalvåret, dvs. när behovet är som störst. Sverige är även ett av de länder i Europa som, tack vare våra geografiska förutsättningar, har bäst förutsättningar för utbyggnad av vindkraft i stor skala.

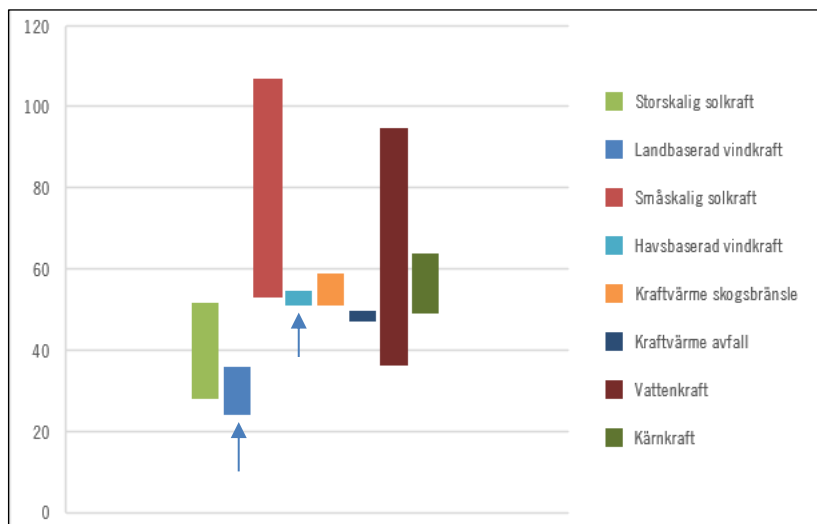
Vindkraftens främsta värde kan alltså sägas bestå av två egenskaper: Att den kan produceras till lågt pris och att den går att bygga ut snabbt, i takt med Sveriges omställningsbehov.

Vindkraften kan producera el till lågt pris

Som framgår av Figur 1.2 har landbaserad vindkraft den lägsta produktionskostnaden av alla kraftslag, runt 30 öre per kWh.

Figur 1.2 Produktionskostnad (LCOE) för olika kraftslag

Öre/kWh. Land- och havsbaserad vindkraft markerad med pilar

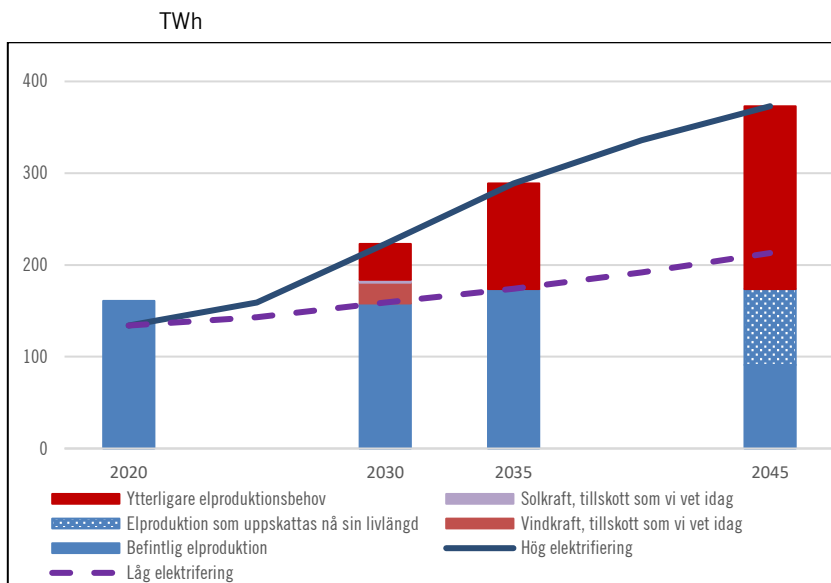


Källa: Energiforsk (2021), El från nya anläggningar [dokument-ID 77]. Pilarna inritade av Incitamentsutredningen.

Vindkraften går att bygga ut i takt med omställningsbehovet

Figur 1.3 är hämtad ur Energimyndighetens, Svenska kraftnät, Energi-marknadsinspektionens och Trafikverkets gemensamma uppföljning av samhällets elektrifiering.

Figur 1.3 Ökning av elbehovet till 2045 i jämförelse med befintlig elproduktion



Källa: Energimyndigheten m.fl. (2022), Myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering [dokument-ID 78], s. 24.

Den övre, blå, linjen visar hur elbehovet ökar vid en storskalig elektrifiering av industrin. De röda fälten visar behovet av utbyggd elproduktion i det scenariot. I stora drag innebär det behovet att det varje år fram till år 2030 behöver byggas 6 TWh årlig produktion, och därefter varje år fram till år 2035 12 TWh årlig produktion.¹⁰

I rapporten bedöms framför allt landbaserad vindkraft ha den tekniska och ekonomiska möjligheten att bidra med den elproduktion som behövs. Detta baserat på den korta tidshorizonten och på andra kraftslags krav och ledtider.¹¹

¹⁰ Energimyndigheten m.fl. (2022), Myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering [dokument-ID 78], s. 24–25.

¹¹ Ibid., s. 26.

I sin konsekvensutredning till utredningen framhåller även forskningsprogrammet Mistra Electrification att det finns få eller inga andra alternativ till vindkraften för att möta detta behov (se bilaga 9, s. 9).

Svensk Vindenergi har samtidigt pekat på att redan de faktiska vindkraftsprojekt som för närvarande är i samråd, under tillståndsprövning eller tillståndsgivna skulle kunna stå för 90 TWh av de drygt 110 TWh årlig produktion som behövs i högnivåscenariot år 2035.¹²

En utbyggd vindkraft sänker elpriserna

I sin konsekvensutredning (se bilaga 8, s. 27) redovisar Sweco en kvantifiering de gjort på uppdrag av Svensk vindenergi. Denna visar att elpriset dämpas med i storleksordningen 0,7 öre/kWh per TWh ny vindkraft år 2030.

Ett tillgodosett elbehov är viktigt för samhället

Mycket pekar följaktligen på att en fortsatt storskalig utbyggnad av vindkraften har potentialen att till betydande del tillgodose det elbehov som en omfattande elektrifiering av svensk industri innebär.

I sin konsekvensutredning (se bilaga 9) bedömer Mistra Electrification att en utbyggd vindkraft på så vis skulle möjliggöra omfattande industriella investeringar, som är av betydelse för att svensk industri inte ska tappa sitt försprång inom vissa nyckelområden och sin globala konkurrenskraft.

Mistra Electrification bedömer också, att en sådan utbyggnad skulle innebära betydligt minskade klimatutsläpp. Inte bara genom att undanröja utsläpp från industrins processer, till exempel ståltillverkning, utan också genom att möjliggöra en export som tränger undan fossilbaserad elproduktion i det nordeuropeiska elsystemet.

Länsstyrelserna i södra Sverige har gjort en analys av situationen inom elförsörjning i den regionen.¹³ Bedömningen är framtagen utifrån en scenarioanalys som beskriver hur samhället påverkas av fortsatt höga prisnivåer på el, effektbrist och slutligen bortfall av elnät.

¹² Svensk Vindenergi (2023), Sammanställning till Incitamentsutredningen [dokument-ID 79].

¹³ Länsstyrelserna (2022, Länsstyrelsernas bedömning av situationen inom elförsörjning i södra Sverige, Dnr 6819-2022. [dokument-ID 80], s. 1.

Analysen pekar på att dagens höga och oförutsägbara elpriser har en betydande negativ påverkan i hela samhället, både på kort och lång sikt. Den tydligaste konsekvensen, om inte elproduktionen ökar, kommer vara att varsel och uppsägningar ökar, framför allt inom elintensiva branscher. Det väntas i sin tur medföra ökad arbetslöshet och minskade skatteintäkter.

1.1.3 Att omfördela en del av vindkraftens värde

Mot bakgrund av det ovanstående menar vi, att ett användbart sätt att se på vårt uppdrag är *att omfördela en del av det värde vindkraften skapar till produktionens närområde.*

1.2 Sveriges system förutsätter betydande lokal acceptans. Det kräver väsentliga incitament och kompenationssystem.

I Sverige har vi ingen statlig styrning över energiproduktion som kräver förändrad mark- och vattenanvändning på land och i territorialvattnet. Statens beslut om planer och riksintressen är inte bindande, utan bara vägledande, för kommunerna, som bestämmer självständighet över mark- och vattenanvändningen i sina respektive kommuner (se avsnitt 4.1.1).

Det är således upp till varje kommun, som alltså inte har något formellt ansvar för vare sig landets eller den egna kommunens energiförsörjning, att säga ja eller nej till varje vindkraftspark inom landets territorialgräns. Detta utan att, annat än politiskt, behöva ta ett samlat ansvar för konsekvenserna av sina ställningstaganden ur ett elförsörjningsperspektiv.

Kommunernas beslut att säga ja eller nej är ett skönsmässigt beslut, det vill säga ytterst en politisk avvägning mellan för- och nackdelar (se avsnitt 4.1.1).

En sådan avvägning är känslig för lokala opinioner. Det gör att vårt system ställer krav på betydande lokal acceptans, för att vindkraften ska kunna fortsätta byggas ut.

För en sådan acceptans krävs flera pusselbitar.

Den nationella och lokala politiken spelar stor roll, liksom samhällets gemensamma förmåga att se helheter. Till exempel, att indu-

strins elförsörjning inte bara skapar värde för dess etableringsorter och för statens ekonomi. Utan att den indirekt leder till tillväxt, välfärd och sysselsättning i flera led och i hela landet.

Andra viktiga pusselbitar är att tillståndprocesserna är inkluderande och effektiva, att vindkraftsprojektörerna för en tydlig och tidig dialog med närboende och lokalsamhälle samt att det finns en effektiv tillsyn av att vindkraftens miljötillstånd efterlevs.

Men vi bedömer att det, utöver detta, kommer att krävas inte bara symboliska mervärden, utan incitament och kompensationsystem som verkligen spelar roll.

Det är sådana, som vi har försökt ta fram i detta betänkande.

1.3 Motståndet bottnar i olika skäl i olika delar av landet

I bilaga 4 finns en rapport från intervjuer med 16 kommunpolitiker, huvudsakligen kommunstyrelsens ordförande, som i olika delar av landet har haft att hantera vindkraftsetableringar.

Rapporten bekräftar det som vårt samråd med kommuner visat: Kommunalt motstånd beror på olika saker i olika delar av landet.

Något förenklat kan tre kategorier urskiljas. Det finns dock inga tydliga gränser, utan kategorierna överlappar med varandra och många kommuner återfinns i flera av dem:

- *Kommuner som säger nej av rättviseskäl:* Små befolkningsmässigt, men stora till ytan. Belägna i första hand i mellersta och norra Sverige. Har tagit ett stort ansvar hittills, genom att säga ja till stora vindkraftsetableringar på land. Har även i många fall en betydande vattenkraftsproduktion. Ofta utmanande ekonomiska förutsättningar för den kommunala ekonomin.

För dessa kommuner handlar motståndet till stor del om orättvisa: Att naturresurser i kommunen (fortsätter att) tas i anspråk på ett sätt som påverkar livsmiljön negativt, samtidigt som värdet realiseras på annat håll i landet och varken närområdets eller kommunens ekonomi får någon återbäring:

Lite grovt räknat så kanske vi förbrukar fem procent av den energi som produceras här och resten går någon annanstans ... alltså sett till den energivolym som produceras och exporteras samtidigt som

man har, får man ändå säga, ganska tufft att kunna exempelvis hålla igång samhällsservice ...

Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 8.

I delar av Norrland är landskapet taget i besättning för produktion, och det gör att det är rättviseargumenten som väger starkare ... vi bor ju i ett område där det finns mycket elledningar baserat på 15 vattenkraftverk i Ljungan som är en ren produktionsränna, ... det är ju inte en älv såsom man tänker sig en älv med fisk och biologiskt liv. Det är ju bara produktion, precis som det mesta utav skogen omkring oss är bara produktion.

Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 8.

- *Kustkommuner*: Kommuner som har att ta ställning till vindkraftsparker inom territorialvattnet.

För dessa kommuner handlar motståndet om hur havsutsikten förändras och till viss del om hur det kan påverka besöks- och fiskerinäringen:

... vi var några partier som tyckte att det var väldigt sorgligt att det skulle förstöra vår fina kust ... då skulle de i så fall stå mycket längre ut så att man inte kunde se dem, men det var ju inte aktuellt.

Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 8.

Hemsön är i någon mån ansiktet utåt för Härnösand i förhållande till höga kusten ... Landskapsbilden med de höga klipporna och de vill inte ha vindkraft på ...

Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 8.

- *Kommuner som säger nej på grund av påverkan på närboende*: Större befolkningsmässigt, men mindre till ytan. Belägna i första hand i mellersta och södra Sverige. Ofta med bättre ekonomiska förutsättningar.

För dessa kommuner handlar det politiska motståndet till stor del om omsorg om dem som bor nära de projekterade parkerna, och om den lokala opinion som dessa är drivande i:

Jag blev nästan nerringad och nermailad av detta, förtvivlade människor som såg sin boendemiljö bli förstörd. Så det var ett fruktansvärt stort motstånd, ... det är oro för buller och för påverkan av infraljud och så vidare ...

Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 4.

Jag har varit där på plats och jag noterar ju också att man hör liksom vindkraftverken och är man van att bo i skogsmiljö där det faktiskt är helt tyst så är det ju ett påtagligt ljud ... Landskapsbilden är förändrad. Det är vägar liksom överallt.

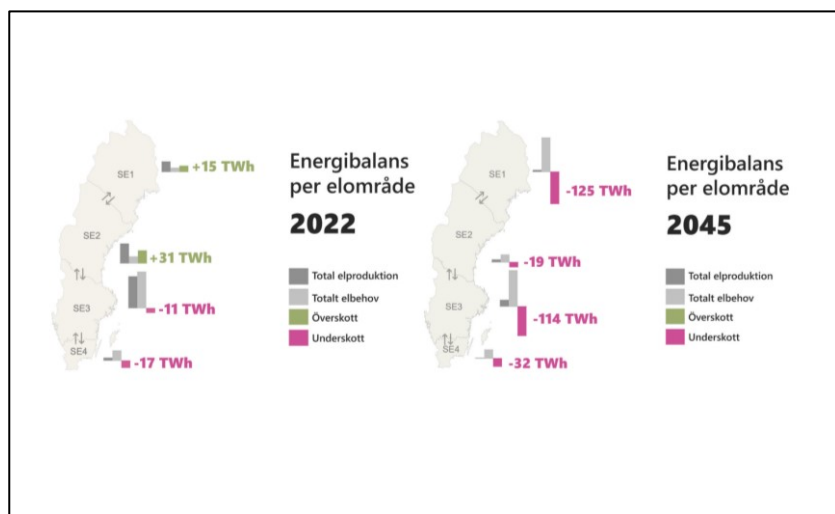
Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 4.

I alla tre kategorierna – men kanske framför allt de två sistnämnda – påverkar även en mer övergripande energipolitisk dimension. Många av de intervjuade kommunpolitikerna framhäver att vindkraftsfrågan blivit politiserad (se bilaga 4, s. 6).

1.4 Ny elproduktion kommer att krävas i hela landet

De scenarioanalyser som gjorts visar att det finns, och kommer långsiktigt finnas, ett behov av utbyggd elproduktion i hela landet.

Figur 1.4 Energiföretagens scenarioanalys: Energibalans i de olika elområdena, 2022 vs. 2045



Källa: Energiföretagen (2023), Sveriges elbehov 2045 [dokument-id 85], s. 13.

Figur 1.4 visar att det visserligen år 2022 förelåg ett överskott i norra Sverige och ett underskott i södra. Men, som de lila nedåtstaplarna till höger indikerar, att det år 2045, på grund av industrins omställ-

ning, utifrån nuvarande prognoser förväntas ett underskott i alla elområden.

1.5 En kombination av incitament och kompensationssystem kommer krävas

Att kommunerna säger nej av olika skäl på olika håll, i kombination med att det kommer krävas ny elproduktion i hela landet, menar vi innebär att det inte finns en universallösning på vårt uppdrag. En kombination av incitament och kompensationssystem kommer krävas.

I vårt samråd har dock framförts, att utredningen bör undvika flera parallella åtgärder, eftersom det skapar en alltför komplex struktur. I stället, menas det, bör vi bör inrikta oss på den, eller de, mest verkningsfulla åtgärderna.

Vi bedömer inte att det skulle vara tillräckligt därför att:

- För kommuner som säger nej av rättviseskäl, är incitament i form av en kommunal intäkt det viktigaste.
- För kommuner som säger nej på grund av påverkan på de närboende, är kompensation till dessa det viktigaste.
- För kustkommunerna, så bedömer vi att en kommunal intäkt är den incitament- och kompensationsåtgärd som eventuellt kan ha effekt.
- För alla kategorierna, har finansiering av lokalsamhället visat sig spela en viktig roll i att skapa lokal acceptans.

Det är mot bakgrund av detta som vi lägger tre olika förslag: två till närboende och ett till lokalsamhället. Samt att vi därutöver bedömer att kommunerna behöver incitament i form av intäkt.

1.6 Investeringsintresset får inte utsläckas

En fortsatt storskalig utbyggnad av vindkraften är samtidigt beroende av att nya projekt utgör relevanta investeringsobjekt.

Om våra förslag i alltför hög grad sänker lönsamheten eller ökar riskerna för projekten, spelar det ingen roll hur stor den lokala acceptansen är. Projekten blir ändå inte av.

Denna balansgång illustreras i Figur 1.5. Våra förslag måste träffa rutan med den gröna bocken. Annars är inget vunnet.

Figur 1.5 Illustration över utredningens balansgång

| | Kommunal tillstyrkan ökar väsentligt | Fortsatt låg kommunal tillstyrkan |
|--|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Fortsatt tillräckligt investeringsintresse | ✓ | ✗ |
| Investeringsintresset minskar väsentligt | ✗ | ✗ |

Illustration: Incitamentsutredningen.

Men det är inte ett nollsummespel – om vi kan minska riskerna

Visserligen är en krona som går till incitament eller kompensations-system en krona mindre i avkastning för vindkraftsparken. Men spelet mellan incitamentseffekt och investeringsintresse är ändå inte ett nollsummespel.

Investeringar är nämligen känsliga för risker. Ett exempel på en risk är att ett projekt i ett sent skede av tillståndsprocessen får ett nej från kommunen, trots att kommunen fram till dess varit positiv. Ett annat är att kostnader för nya incitament eller kompensations-system uppstår flera år in i vindkraftsparkens driftstid.

Ju högre risk, desto högre avkastning kommer projektet att kräva för att vara ett intressant investeringsobjekt. Detta kallas för att projektet får en riskpremie.

Det sagda innebär att Sverige kan möjliggöra att en större del av vindkraftens intäkter går till kommun, lokalsamhälle och närboende, om vi samtidigt kan sänka projektens risker.

Detta präglar branschens inspel till utredningen

Balansgången mellan incitamentseffekt och investeringsvilja och spelet mellan risk och avkastningskrav har i hög grad präglat vindkraftsbranschens inspel till utredningen.

I samrådet har flertalet av dess företrädare framhållit att de är positiva till åtgärder som, även om de ökar deras kostnader, samtidigt minskar deras risker kopplade till bristande lokal acceptans.

Branschen har beskrivit att det finns nyliga exempel på hur andra europeiska länder misslyckats med den beskrivna balansgången, och genom höjd beskattning utsläckt intresset för nya investeringar i landet. Vi har dock inte hunnit närmare studera de uppgivna exempel, och de beskrivs därför inte vidare i betänkandet.

Branschen har också framhållit kopplingen mellan vår utredning och SOU 2021:53, En rättssäker vindkraftsprövning. Branschens budskap har varit att risken för att våra förslag väsentligt skulle minska investeringsintresset blir lägre, om de genomförs tillsammans med den tidigare utredningens förslag om att göra kommunernas ställningstaganden mer förutsägbara.

1.7 Teknikneutralitet har framhållits och bör beaktas i den fortsatta beredningen

Vårt uppdrag avser enbart utbyggd vindkraft. Vi har följaktligen inte utrett i vad mån våra förslag kan eller bör tillämpas på andra kraftslag.

Däremot har en återkommande synpunkt i vårt samråd varit att de incitament och kompenationssystem som införs bör göras teknikneutrala.

Exakt vad som menas med detta har varierat inom samrådet, men en återkommande precisering har varit att samma regler bör gälla för all ny fossilfri elproduktion.

Som skäl har anförts att fördyrande åtgärder som införs enbart för vindkraften kommer att snedvrída konkurrensen och leda till en suboptimerad elmarknad.

Detta är viktiga synpunkter, som behöver beaktas i den fortsatta beredningen.

1.8 Avgränsningar

- Frågan om utformningen av den kommunala tillstyrkan, eller dess vara eller inte vara, ingår inte i vårt uppdrag. Noteras kan att frågan nyligen har utretts i SOU 2021:53.
- Vår utredning berör inte miljöprövningsfrågor (tillstånd enligt miljöbalken). Noteras kan att frågor som rör miljötillståndsprocessen nyligen har utretts i SOU 2022:33.

Viktigt att påpeka är också att våra förslag inte heller är avsedda att *indirekt* påverka miljöprövningen. Det är med andra ord inte så, att miljöprövningen ska beakta att kompensation kommer lämnas omgivning enligt de regler vi föreslår, och därför meddela tillstånd till projekt som annars inte skulle godkännas.

- Vi har tolkat våra direktiv, som att vår utredning inte omfattar intressen som kan erhålla kompensation enligt befintliga regler i miljöbalken (i första hand 16 kap. 9 § 1 st. 3 p.).

Detta framgår visserligen inte uttryckligen av våra direktiv, men vi sluter oss till det bland annat av att direktiven anger att vi ska *lämna förslag till system* för kompensation till dem vars omgivning påtagligt påverkas av vindkraftsutbyggnad, och ingenting om att vi ska göra en översyn av befintliga system.

Avgränsningen påverkar framför allt rennäringsen, se avsnitt 9.3.

- Utredningen berör inte reglerna för skadestånd för miljöskada enligt 32 kap. miljöbalken.

2 Närboende

I detta kapitel finns två förslag som avser närboende till landbaserade vindkraftsparker:

- Rätt till en del av intäkterna från parken (avsnitt 2.1).
- Rätt att inom ett år från det att parken är driftsatt, få sin fastighet inlöst till det marknadsvärde som hade rätt om parken inte hade uppförts (avsnitt 2.2).

Vi föreslår att reglerna förs in i kapitel 2 och 4 i en ny lag om lokalt värdeskapande av vindkraft (se avsnitt 10.1).

I utformningen av förslagen har vi biträtt av:

- Nationalekonomen Erik Lundin vid Institutet för Näringslivsforskning, avseende intäktsdelningens utformning och konsekvensanalyser för närboende och vindkraftsparker.
- Docent Richard Hager vid Stockholms universitet, avseende fastighetsrättsliga frågor.
- Universitetslektor Michaela Ribbing vid Stockholms universitet, avseende förvaltningsprocessuella frågor.
- Professor Peter Nilsson vid Lunds universitet, avseende skatterättsliga frågor.

Samråd har skett med Lantmäteriet.

2.1 En rätt till intäktsdelning för närboende till landbaserade vindkraftsparker

Vårt förslag: Ägare av bostadsbyggnader inom ett visst avstånd från ett landbaserat vindkraftverk ska ges rätt till en ersättning som motsvarar en andel av den intäkt som verket genererar. Intäktsdelningen ska utgå varje år under verkets livstid.

Avsnittet är strukturerat som följer.

- I avsnitt 2.1.1 beskriver vi varför en intäktsdelning bör införas.
- I avsnitt 2.1.2 beskriver vi den modell vi föreslår: att ersättningen ska motsvara en andel av vindkraftsverks intäkter, och att andelens storlek ska bero på avståndet till verket.
- I avsnitt 2.1.3 föreslår vi ett tak för hur mycket en vindkraftspark totalt kan få betala.
- I avsnitt 2.1.4 beskriver vi hur verkets intäkt ska fastställas: genom en kvalificerad uppskattning av elproduktionens värde om den hade sålts på spotmarknaden.
- I avsnitt 2.1.5 beskriver vi hur systemet ska fungera i praktiken: En myndighet ska årligen besluta vem som ska erhålla vilken intäktsdelning. Sedan ansvarar vindkraftsparkens tillståndshavare för utbetalningen.
- I avsnitt 2.1.6 bedömer vi att intäktsdelningen bör göras skattefri om den avser en privatbostadsfastighet.

Ytterligare överväganden finns i fördjupningskapitlet 9, avsnitt 9.2.1.

Förslaget liknar ett system som finns i Danmark, *VE-bonus* (se avsnitt 3.3 i vår jämförelse med andra länder i bilaga 6).

2.1.1 Därför ska en rätt till intäktsdelning införas

De närboende bör ges en ekonomisk ersättning

Närboende till landbaserade vindkraftsparker är den grupp som påverkas mest av vindkraftens utbyggnad. Påverkan består av ljudemissioner, skuggor, nattliga ljus och blinkningar samt att verken ”tornar upp sig” nära deras hus (se avsnitt 1.2).

I vår forskningssammanställning om vindkraftens effekt på närliggande fastighetsvärden (se bilaga 11), visar en klar majoritet av de europeiska forskningsstudierna att fastighetsvärdet går ned när en vindkraftspark etableras i närheten.

Vår forskningssammanställning om incitament och kompensations-system tyder på att kontanta ersättningar är den åtgärd som, näst efter gratis eller rabatterad el, har störst effekt för att skapa acceptans hos närboende. Även om det finns få faktiska effektutvärderingar, så visar den som finns (från Danmark) på goda effekter på lokal acceptans. Även andra studier (enkäter och valexperiment) pekar på samma sak. (Se bilaga 5, s. 9 och 12.)

Omsorg om de närboende, och den lokala opinion som dessa ofta är drivande i att skapa, är ett viktigt skäl till att många kommunpolitiker säger nej (se avsnitt 1.3).

I vårt samråd har flertalet kommunpolitiker, särskilt i södra Sverige, framhållit vikten av betydande ersättning till de närboende. Även vissa vindkraftsföretag, men inte alla, har varit positiva.

Ersättningen bör utformas som en intäktsdelning

Ett viktigt skäl till att just intäktsdelning valts som modell, är att en sådan skapar en positiv ansats, med fokus på vindkraftens värdeskapande och på rättvisan i att en del av värdet kommer de närboende till del.

Alternativet hade varit ett system som utgått ifrån intrånget eller skadan. Vi har övervägt sådana system, men funnit att ett intäktsdelningssystem är bättre (se avsnitt 9.2.1).

En annan fördel är att intäktsdelning går att koppla till vindkraftsparkens elproduktion.

I vårt samråd har en återkommande synpunkt från kommunpolitiker och närboende nämligen varit att en verkningfull åtgärd för när-

boendes acceptans vore gratis eller rabatterad el. Vår forskningssammanställning om incitament och kompenationssystem (se bilaga 5, s. 9 och 12) visar på samma sak.

Som beskrivs i avsnitt 9.2.1 är något sådant dock inte möjligt att skapa genom reglering.

Däremot skapar en intäktsdelning ett slags ”second best”. Den närboende ges i praktiken rätt till intäkten för ett visst antal kilowatt av verkets effekt. Ju högre elpriset är, desto högre blir intäktsdelningen.

Ytterligare skäl för att välja intäktsdelning som system, är att det kan göras lätt att administrera och har låga transaktionskostnader (se avsnitt 2.1.5).

2.1.2 Ersättningen ska motsvara en andel av verkets intäkt. Andelens storlek ska bero på avståndet

Vårt förslag: En bostadsbyggnad som ligger på upp till 1 000 meters avstånd från ett vindkraftverk ska berättiga till en årlig ersättning motsvarande 2,5 promille av verkets intäkt.

Om avståndet är större, ska beloppet justeras ned linjärt så att det blir noll på ett avstånd om tio gånger verkets totalhöjd.

Avstånden ska mätas mellan mittpunkten på vindkraftverkets torn och byggnadens mittpunkt.

Intäktsdelning ska utgå för maximalt två verk per bostadsbyggnad.

Beloppet ska som lägst vara 1 000 kronor.

Grundtanken med modellen

Modellens syfte är att ersättningen ska *öka* med verkets storlek samt *minska* med avståndet ifrån bostadsbyggnaden.

På så vis följer ersättningsnivån vindkraftverkets negativa påverkan. Ljud, skuggor, blinkningar och att vindkraftverket ”tornar upp sig” är störningar som typiskt sett blir större ju närmare verket man bor och ju högre verket är.

Modellen illustreras i Figur 2.1.

Figur 2.1 Illustration av intäktsdelningsmodellen

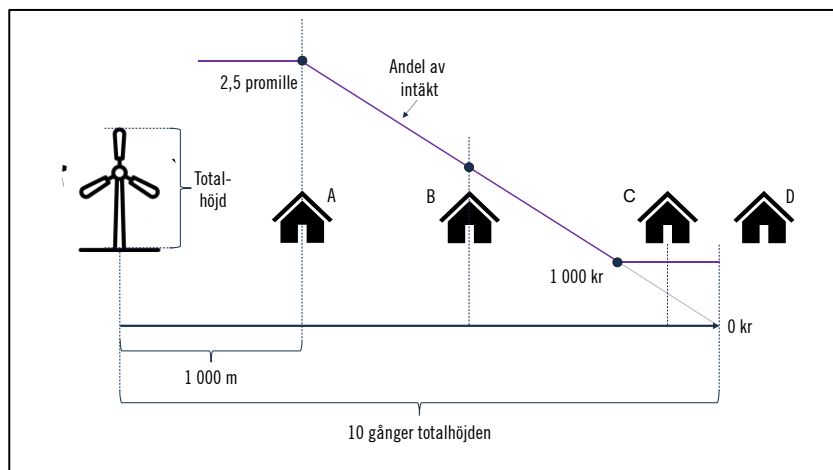


Illustration: Incitamentsutredningen. Illustrationen är inte skalenlig.

- Hus A ligger på 1 000 meters avstånd. Intäktsdelningen ska motsvara 2,5 promille av verkets intäkt.
- Hur stor andel av verkets intäkt som Hus B ska berättiga till beror på avståndet från verket. Andelen kan beräknas med formeln

$$2,5 \text{ promille} \times \left(1 - \frac{\text{avstånd} - 1000}{(\text{totalhöjd} \times 10) - 1000}\right).$$

- Hus C berättigar egentligen (om man fortsätter lutningen ned mot noll) till ett belopp som är lägre än 1 000 kronor per år. Beloppet justeras dock upp till 1 000 kronor. Detta för att undvika småbelopp.
- För Hus D, som ligger på större avstånd än tio gånger totalhöjden, lämnas ingen intäktsdelning.

Därför är tio gånger totalhöjden en lämplig bortre gräns

Var den bortre gränsen för intäktsdelningen ska gå är en avvägning.

Om gränsen flyttas längre bort, kommer intäktsdelningen fler närboende till del. Det kan öka den lokala acceptansen. Samtidigt kan inte de som bor närmast erhålla lika mycket, om inte totalkostnaden

för intäktsdelningen ska öka (på bekostnad av andra incitament och kompensationsystem eller parkens lönsamhet).

I den avvägningen bedömer vi att den bortre gränsen bör gå vid tio gånger totalhöjden.

Totalhöjden på moderna vindkraftverk är runt 250 meter. Tio gånger denna höjd är följaktligen runt 2,5 kilometer. De som bor bortom den gränsen bör således enbart erhålla incitament och kompensation som del av lokalsamhället och som kommunmedlemmar.

Som indikeras av principskissen i Figur 2.2, som vi erhållit av företrädare för vindkraftsbranschen under samrådet, är redan åtta gånger totalhöjden en gräns som med viss marginal hamnar utanför den gräns där bullret enligt Naturvårdsverkets mätmetoder uppgår till 35 dBA, det vill säga gränsvärdet för friluftsområden där en låg ljudnivå utgör en särskild kvalitet.

Med andra ord bör man bara undantagsvis, och i så fall svagt, kunna höra vindkraftverken bortom åtta gånger totalhöjden. Och i princip aldrig bortom tio gånger totalhöjden.

Figur 2.2 Principskiss: Åtta gånger totalhöjden (8H) och ljudutbredningen för en vindkraftspark



Källa: SR Energy inom ramen för utredningens samråd.

Vår forskningsgenomgång av vindkraftens påverkan på fastighetspriser indikerar dock att det finns en fortsatt påverkan på boendemiljön bortom åtta gånger totalhöjden. Den uppskattade effekten på fastighetspriserna i de redovisade studierna är så gott som alltid påvisbar på avstånd upp till runt tio gånger verkens totalhöjd (se bilaga 11).

Vi har också besökt ett flertal vindkraftsparker och bostadshus på olika avstånd från vindkraftsverk samt rört oss i närområdet för att själva uppleva verken på olika avstånd, vindriktningar och topografi. Även utifrån den erfarenheten bedömer vi att tio gånger totalhöjden är en lämplig bortre gräns.

Därför bör intäktsdelning utgå för högst två verk

En vindkraftsparks största påverkan på en bostadsbyggnad uppkommer i och med det första vindkraftverket.

Vi bedömer att den marginella påverkan av varje ytterligare verk, bortanför det närmsta, är låg och avtar snabbt.

Av detta skäl har vi valt en modell som ger full ersättning för de två verk som var för sig genererar den högsta individuella ersättningen, men inte berättigar till ersättning för ytterligare verk.

2,5 promille vid 1 000 meter är en lämplig avvägning

Med en bortre gräns på tio gånger totalhöjden bedömer vi att 2,5 promille av vindkraftverkets intäkt vid 1 000 meters avstånd är en lämplig nivå på intäktsdelningen.

Figur 2.3 och Tabell 2.1 visar vilka belopp det blir fråga om för husen A–D, som ligger på olika avstånd från två vindkraftverk.

Figur 2.3 Intäktsdelning vid fyra olika avstånd

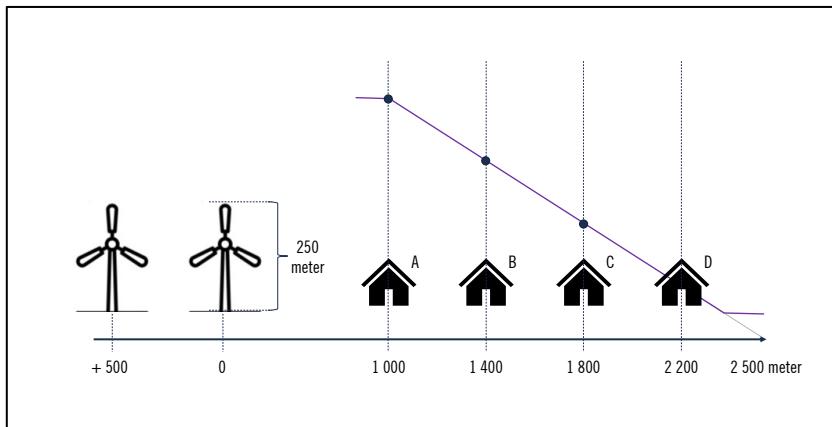


Illustration: Incitamentsutredningen. Illustrationen är inte skalenlig.

Tabell 2.1 Intäktsdelning vid fyra olika avstånd

Kronor per år

| Hus | Intäktsdelning (kronor) vid genomsnittligt elpris på | | |
|-----|--|--------------|---------------|
| | 40 öre / kWh | 70 öre / kWh | 100 öre / kWh |
| A | 26 000 | 46 000 | 66 000 |
| B | 18 000 | 31 000 | 45 000 |
| C | 9 000 | 17 000 | 24 000 |
| D | 3 000 | 6 000 | 8 000 |

Not: 6 MW verk med 3 500 fullasttimmar. Med elpris avses genomsnittligt årspris på spotmarknaden. Beräkningen framgår av bilaga 10. De tre elprisscenerierna bygger på Svenska kraftnäts prognos och genomsnittliga priser 2020–2022. Intäkten viktas med 0,75 för att vindkraftens produktion samvarierar negativt med spotpriset.

Som framgår av figuren ligger husen på 1 000 till 2 200 meters avstånd till det närmsta verket, och ytterligare 500 meter från det bortre verket. Beloppen beräknas med tre olika genomsnittliga intäktsnivåer för parken.

Som framgår av tabellen skiljer sig den årliga intäktsdelningen, beroende på avstånd från verket och elpris, från 3 000 kronor per år för Hus D vid det lägsta elprissceneriet till 66 000 kronor per år för Hus A vid det högsta.

För att förstå tabellen rätt, är det viktigt att notera att de angivna elpriserna inte är konsumentpriser, utan elpriset på grossistmarknaden (spotmarknaden).

Storlekens rimlighet för de närboende är en bedömningsfråga

Huruvida beloppen är rimliga för de närboende är ytterst en bedömningsfråga.

Nedan för vi ett resonemang på två olika sätt:

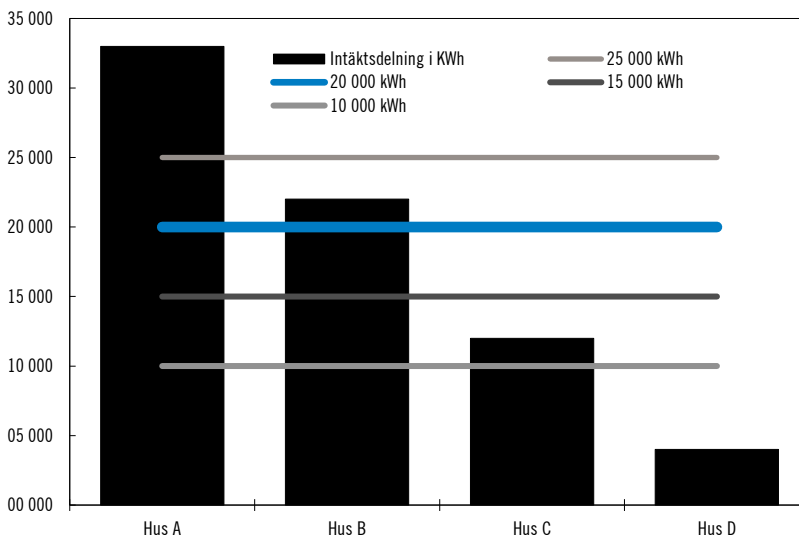
- Först testar vi hur intäktsdelningen förhåller sig till elkostnaden för ett småhus, utifrån resonemanget att det är rimligt att de närboende får sin elkostnad i huvudsak täckt.
- Därefter testar vi hur nuvärdet av intäktsdelningen förhåller sig till den forskning som finns om vindkraftens påverkan på fastighetsvärden. Detta utifrån resonemanget att intäktsdelningen typiskt sett bör kompensera för eventuella minskade fastighetsvärden.

Vi bedömer att båda testerna visar att vårt förslag ger rimliga nivåer, sett ur de närboendes perspektiv.

Storleken är rimlig, satt i relation till elkostnaden för ett normalstort småhus

I Figur 2.4 är intäktsdelningen satt i relation till elkostnaden för ett småhus.

Figur 2.4 Vilken elkonsumtion som intäktsdelningen motsvarar
kWh



Not: Den elproduktion som den närboendes intäktsdelning motsvarar har omräknats till elkonsumtion med en faktor 2,66 för elhandlarens marginal, moms och energiskatt. Se bilaga 10.

De svarta staplarna visar vilken elkonsumtion som intäktsdelningen motsvarar för Hus A–D.

Den genomsnittliga elkonsumtionen för ett småhus är cirka 20 000 kWh per år,¹ men med energibesparingsåtgärder kan konsumtionen minska. I figuren visas detta schablonmässigt genom att kostnaden för konsumtionsnivåer mellan 25 000 och 10 000 kWh ritats in med olika färger.

Det figuren visar är att Hus A får en intäktsdelning som med god marginal (cirka 70 procent) överskrider elkostnaden för ett genomsnittligt småhus. Hus B–D får en intäktsdelning som helt eller delvis täcker elkostnaden, beroende på deras elförbrukning.

Detta menar vi pekar på att nivån är rimligt satt.

¹ Energimyndigheten (2022): Energistatistik för småhus 2021 [dokument-id 132].

Storleken är rimlig, satt i relation till forskning om minskade fastighetsvärden

Ett annat sätt att resonera är att räkna ut nuvärdet (vad värdet är i dag) av intäktsdelningen i framtiden och sätta det i relation till hur de närboendes fastighetsvärden eventuellt kan påverkas av vindkraftsparken. Detta eftersom fastighetsvärdet kommer öka med nuvärdet av intäktsdelningen.

Utredningens genomgång av europeisk forskning om hur landbaserad vindkraft påverkar värdet av näraliggande bostadsfastigheter (bilaga 11) visar att även om de individuella omständigheterna (till exempel topografi och om det förekommit en infekterad politisk debatt om parken) spelar stor roll, och även om enstaka studier pekar i motsatt riktning, så pekar en klar majoritet av forskningen på att vindkraft har en ekonomiskt och statistiskt signifikant negativ påverkan på fastighetsvärden i närheten.

Inom ett avstånd på upp till 2 kilometer uppskattas effekten till mellan 2 procent och 15 procent i de runt tio studier som ingår i forskningsöversikten.

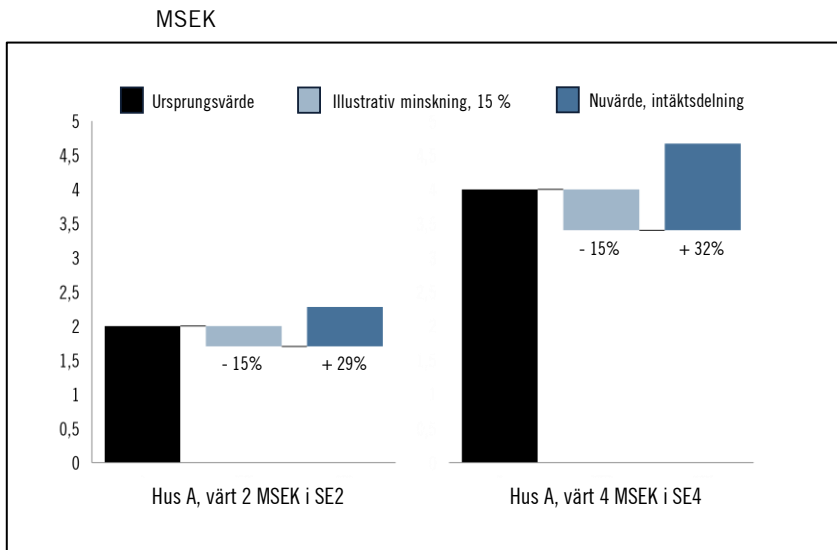
Detta är förvisso ett mycket brett spann i sig, och effekten bör därtill ytterligare variera beroende på avståndet inom 2 kilometer.

Men, siffrorna ger ändå en fingervisning om var nuvärdet av intäktsdelningen behöver landa för att de närboende, utifrån forskningen, i huvudsak bör kunna uppfatta sig som kompenserade.

Vi måste dock beakta att totalhöjden för de studerade verken i regel är lägre än de verk som uppförs i dag. Det är även troligt att vindkraftverk i Sverige ofta har en något större negativ påverkan än det europeiska genomsnittet, eftersom vi i regel bygger i skogsmiljöer som tidigare varit tysta. Av de skälen bör vi testa vårt förslag mot den övre delen av spannet.

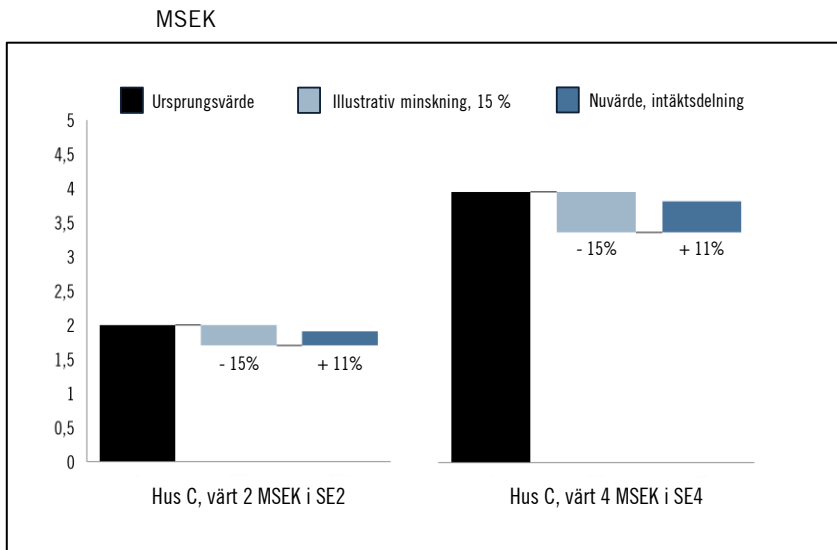
I Figur 2.5 och Figur 2.6 har vi gjort detta för fyra scenarier: Att Hus A är värt 2 miljoner kronor i SE2 respektive 4 miljoner kronor i SE4 samt att Hus C är värt 2 miljoner kronor i SE2 respektive 4 miljoner kronor i SE4.

Figur 2.5 Nuvärdet av intäktsdelningen för Hus A, i relation till husens värde och en illustrativ värdeminskning på 15 procent



Not: Beräkningen framgår av bilaga 10. Intäktsdelningen är beräknad som nuvärdet av en intäktsdelning motsvarande genomsnittet av det lägre (40 öre/kWh) och det mellersta (70 öre kWh) elprisscenariot ovan för SE2 och det mellersta och högre (100 öre kWh) för SE4, viktat med 0,75 för vindkraftsproduktion. Diskonteringsränta 3,5 procent. Procentsatsen anges mot ursprungsvärdet.

Figur 2.6 Nuvärdet av intäktsdelningen för Hus C, i relation till husens värde och en illustrativ värdeminskning på 15 procent



Not: Se noten för Figur 2.5.

Den svarta stapeln visar husens ursprungsvärde. Den gråa nedåtstapeln visar en illustrativ minskning med 15 procent, alltså i det övre forskningsspannet. Den blåa uppåtstapeln visar sedan nuvärdet av intäktsdelningen.

Att husens fastighetspriser antas till 2 miljoner kronor i SE2 och 4 miljoner kronor i SE4, är eftersom vi bedömer att vindkraftens utbyggnad kommer beröra olika typer av bostadsfastigheter i olika delar av landet.

Det figurerna visar är att för Hus A, som ligger på 1 000 respektive 1 500 meters avstånd från de båda verken, blir nuvärdet av intäktsdelningen cirka 30 procent av fastighetens ursprungsvärde. Det gäller både när Hus A kostar 2 miljoner kronor i SE2 och 4 miljoner kronor i SE4.

För Hus C, som ligger på 1 800 respektive 2 300 meters avstånd från de båda verken, blir nuvärdet av intäktsdelningen 11 procent av ursprungsvärdet, både när det kostar 2 miljoner kronor i SE och 4 miljoner kronor i SE4.

Utfallet indikerar alltså att intäktsdelningen skulle täcka en värde-minskning i storleksordningen 15 procent, med god marginal för Hus A, och i huvudsak för Hus C.

Även detta, menar vi pekar på att nivån är rimligt satt.

Några ord om vindkraftens effekt på fastighetsvärden

Frågan om vindkraftens effekt på fastighetsvärden är komplex.

Beroende på perspektiv, går det att peka på olika studier och argumentera för att de svenska förhållandena skiljer sig på ena eller andra sättet. Så har skett i vårt samråd. Där har även, från vindkraftsbranschens sida, framförts att en rättvisande bild måste inkludera att vindkraftens dämpande effekt på elpriset gör att värdet på småhus generellt blir högre, eftersom husets elkostnad minskar.

Vår avsikt är inte att fastställa någon sanning, eller att peka ut någon forskning som mer rättvisande än någon annan. Vårt betänkande kan inte användas som stöd för endera slutsatsen. Här måste forskningen stå för sig själv.

Att vi använt en illustrativ minskning på 15 procent i Figur 2.5 och 2.6 är bara för att visa att *om det är så* att det föreligger en värde-

minskning i forskningssammanställningens övre spann, så är de närboende med vårt förslag väl kompenserade för det.

Storleken skapar en hanterbar kostnadsbörda för vindkraftsparkerna

Vi har testat den föreslagna nivån (med det tak per vindkraftspark som beskrivs nedan) på de 58 vindkraftsparker i Vindbrukskollen (se avsnitt 5.6) som anges som ännu ej uppförda verk.

Resultatet är att för parker i södra Sverige (SE3 och SE4), blir den genomsnittliga kostnaden 0,9 procent av parkens intäkter. I norra Sverige (SE1 och SE2) blir den genomsnittliga kostnaden 0,2 procent av parkens intäkter. För alla parker är siffran 0,5 procent. (Se bilaga 10, s. 7.)

I sin konsekvensanalys beräknar Sweco att förslaget ökar produktionskostnaden med mellan 0,44 och 1 öre per kWh (se bilaga 8, s. 8).

I vår konsekvensutredning i avsnitt 7.3 bedömer vi att denna kostnad, även i kombination med kostnaderna för vårt övriga förslag, inte är så stor att den väsentligt minskar investeringsintresset för landbase-rad vindkraft i Sverige.

2.1.3 Ett tak ska finnas för en parks totalbelopp

Vårt förslag: Den sammanlagda intäktsdelningen ska för en vindkraftspark högst kunna bli 2 procent av marknadsvärdet av parkens elproduktion.

Om det finns många byggnader runt en vindkraftspark som berättigar till intäktsdelning, kan det sammanlagda beloppet för parken bli betydande.

För att inte riskera att omintetgöra lönsamheten för sådana parker, föreslår vi att det ska finnas en övre gräns för hur stor den sammanlagda intäktsdelningen ska kunna bli.

Vi föreslår att gränsen ska vara 2 procent av produktionen.

Om totalbeloppet överskrider denna gräns, ska all intäktsdelning justeras ned proportionellt, så att totalbeloppet för parken blir 2 pro-

cent av produktionens marknadsvärde (eller strax däröver, på grund av uppjusteringen till minst 1 000 kronor per byggnad).

Vid en tillämpning av vårt förslag på de 58 nyss nämnda landbaserade vindkraftsparkerna i Vindbrukskollen som anges som ännu ej uppförda, så slår 10 procent av parkerna i taket (se bilaga 10, s. 8). Andelen skiljer sig mellan elområdena: SE1 (0 procent), SE2 (3 procent), SE3 (21 procent), SE4 (17 procent).

Om förslaget infördes utan en begränsning som den föreslagna, finns alltså risken att det skulle försvåra etablering av många parker i södra Sverige, där behovet av tillkommande produktion – i vart fall just nu – är störst.

2.1.4 Intäkten ska beräknas utifrån elproduktionens marknadsvärde på spotmarknaden

Vårt förslag: Intäktsdelningen ska motsvara det värde som elproduktionen skulle ha gett om den hade sålts på spotmarknaden.

I verkligheten säljs merparten av den el som produceras av vindkraft på prissäkrade långtidskontrakt, Power Purchase Agreements (PPA:er). Endast en liten del av produktionen säljs på spotmarknaden. (Se bilaga 8, s. 12.)

Vi har trots detta landat i en modell som innebär att intäktsdelningen ska beräknas utifrån elens marknadsvärde om den hade sålts på spotmarknaden. Detta av två skäl.

Modellen möjliggör en enklare handläggning

Elproduktionens marknadsvärde på spotmarknaden låter sig beräknas med relativt god precision utifrån kännedom om vindkraftverkens kapacitet och fullasttimmar under ett normalår, vilka spotpriser som förevarit samt Svenska kraftnäts statistik över timvisa produktionsvolymerna för olika kraftslag i respektive prisområde.

Om beräkningen i stället ska ske utifrån parkens faktiska intäkter, så skulle det behövas ett deklarationsförfarande i vilket parken redogjorde för sina intäkter. Det skulle eventuellt också krävas tillämp-

ningsföreskrifter för hur vissa finansiella villkor i PPA:er skulle om-sättas till en viss uppskattad intäkt.

Uppgifter från årsredovisningar skulle inte vara tillräckligt, efter-som en vindkraftspark inte nödvändigtvis redovisas i ett eget aktie-bolag.

Modellen skapar en motvikt till den egna elkostnaden

Som diskuterats ovan, kommer den föreslagna modellen att skapa en samvarians mellan intäktsdelningen och de närboendes elkostnader. Det kommer skapa en motvikt – en slags försäkring – mot den egna elkostnaden, vilket vi bedömer kommer uppfattas positivt.

2.1.5 Så ska systemet fungera i praktiken

Vårt förslag: En byggnad ska berättiga sin ägare till ersättning om den vid senaste taxering är indelad som småhus, ägarlägenhet eller hyreshus.

Det är tillståndshavaren för vindkraftsparken som ska vara betalningsskyldig för intäktsdelningen, och den som enligt fastig-hetsregistret ägde byggnaden vid årets ingång som ska erhålla den.

Regeringen ska utse en ansvarig myndighet. Vi förordar Skatte-verket.

Varje kalenderår ska myndigheten besluta om vem som ska er-hålla vilken intäktsdelning.

Beslutet ska innehålla betalningsmottagarens personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, om inte denne är en fysisk person som motsatt sig en sådan personuppgiftsbehand-ling. Avsikten är att möjliggöra för tillståndshavaren att upprätta ett elektroniskt förfarande i vilket mottagarna kan legitimera sig och meddela sina betalningsuppgifter (till exempel bank och konto-nummer).

Tillståndshavaren ska som huvudregel betala ut intäktsdelningen senast tre månader efter beslutet.

Systemet syftar till automatisering utifrån känd information

Det föreslagna systemet är utformat för att möjliggöra en hög grad av automatisering för alla inblandade.

Avsikten är att den ansvariga myndigheten ska kunna besluta om intäktsdelningen utan att behöva inhämta uppgifter från vindkraftsparkerna eller de närboende. Som nämndes ovan, är de uppgifter som behövs för att kvalificerat kunna uppskatta produktionens marknadsvärde redan kända för myndigheten eller kan enkelt inhämtas.

Hur vi tänker oss processen efter beslutet

Efter att beslutet om betalningsskyldighet meddelats, ska tillståndshavaren ansvara för att betala ut intäktsdelningen.

Det ska ha skett senast tre månader efter att beslutet vunnit laga kraft.

Tillståndshavaren har i beslutet fått uppgift om personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer.

Tanken med det är att tillståndshavaren ska kunna upprätta ett elektroniskt förfarande, i vilket mottagarna kan legitimera sig elektroniskt och meddela sin bank och kontonummer.

Om mottagaren är en fysisk person ska hon eller han dock, av integritetsskäl, kunna motsätta sig att person- eller samordningsnummer tas in i beslutet.

Om så skett, uppstår betalningsskyldigheten i stället tre månader efter att mottagaren legitimerat sig inför tillståndshavaren som ägare av den intäktsberättigade byggnaden och meddelat sina utbetalningsuppgifter. När detta väl skett en gång behöver det inte ske igen varje år.

2.1.6 Intäktsdelningen bör vara skattefri för privatbostadsfastigheter

Vår bedömning: Om den byggnad som berättigar till intäktsdelning räknas som privatbostadsfastighet enligt inkomstskattelagen, bör intäktsdelningen göras skattefri för mottagaren.

Intäktsdelningen kan skattemässigt ses som en slags avkastning från den byggnad som berättigar till intäktsdelningen.²

Men den kan också, helt eller delvis, ses som en kompensation för en värdeminskning som vindkraftsparken vållar (se avsnitt 2.1.2).

För näringsfastigheter är intäktsdelningen skattepliktig oavsett

Är det fråga om en näringsfastighet ska intäktsdelningen tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, oavsett om ersättningen räknas som avkastning eller som ersättning för värdeminskning.

För näringsfastigheter behöver följaktligen ingen reglering ske.

För privatbostadsfastigheter bör intäkten göras skattefri

För privatbostadsfastigheter är saken annorlunda. Försäkringsersättningar och andra ersättningar för skada eller liknande är skattefria.³

Detta gäller inte enbart vid fysisk skada utan även om det är en ekonomisk skada i form av att tillgången minskat i värde.

Om intäktsdelningen ses som kompensation för värdeminskning ska den således vara skattefri.

I vilken utsträckning intäktsdelningen är att anse som avkastning eller kompensation kommer att bero på omständigheterna i det enskilda fallet. För att skapa en rimlig hantering, behöver frågan följaktligen regleras.

I syfte att skapa största möjliga incitaments- och kompensations-effekt, bedömer vi att intäktsdelningen bör göras skattefri om den avser en privatbostadsfastighet.

Förslagets danska förlaga, VE-bonus, är skattefri.

Enligt utredningens direktiv ska vi dock inte lämna förslag som påverkar skatteområdet. Vi lämnar därför inget författningsförslag, utan frågan får hanteras i vidare beredning.

² Se rättsfallet RÅ 2008 ref 87.

³ 8 kap. 22 § inkomstskattelagen (1999:1229).

2.2 En rätt till inlösen för fastighetsägare intill en ny vindkraftspark

Vårt förslag: Den som äger en bostadsfastighet intill en ny landbaserad vindkraftspark ska, under vissa förutsättningar, ha rätt att få fastigheten inlöst av parkens tillståndshavare.

Avsnittet är strukturerat som följer.

- I avsnitt 2.2.1 beskriver vi varför en rätt till inlösen ska införas: att en sådan skapar en grundtrygghet hos dem som bor intill parker som projekteras.
- I avsnitt 2.2.2 beskriver vi kraven för inlösen: att det på fastigheten finns en bostadsbyggnad som ligger inom sex gånger totalhöjden från ett nytt vindkraftverk.
- I avsnitt 2.2.3 beskrivs förfarandet: Fastighetsägaren har ett år på sig från att verket är driftsatt att initiera processen hos lantmäterimyndigheten. Därefter beslutas först vilken ersättning som ska utgå om inlösen sker. Ersättningen ska vara det marknadsvärde som fastigheten hade haft om parken inte uppförts. Därefter kan fastighetsägaren begära att inlösen ska fullföljas.

Ytterligare överväganden finns i fördjupningskapitlet 9, avsnitt 9.2.2. Bland annat beskrivs där varför de alternativ vi funnit (frivillig säljoption och avtalad värdesäkring) hade varit sämre.

Förslaget har en förlaga i Danmark, *Salgsoption* (se avsnitt 3.5 i vår jämförelse med andra länder i bilaga 6).

2.2.1 Därför ska en rätt till inlösen införas

Risken för fastighetsägarnas värstafallscenario bör flyttas till projektören

Vi har haft samråd med människor som bor intill vindkraftsparker. Många av dessa agerar utifrån ett värstafallscenario.

De är rädda för att, om parken kommer till stånd, så kommer deras bostäder att tappa så mycket i värde, att det blir omöjligt för dem att sälja fastigheten och flytta till ett någorlunda likvärdigt boende.

I stället, är deras farhåga, kommer de motvilligt att tvingas bo kvar i en miljö med betydande störningar.

Företrädarna för vindkraftsbranschen har en väsentligt annan bild av vad som sker efter att en park är uppförd.

De framhåller, utifrån sin erfarenhet av tidigare projekt, att det då i regel visar sig att farhågor likt det beskriva värstafallsscenarioet varit obefogade.

De framhåller också, att parkerna bara kommer till stånd efter att deras påverkan på intilliggande bostadsbyggnader godtagits i miljöprövningen.

Vår uppfattning är att dessa diametralt skilda framtidsbilder är en viktig förklaring till låsningarna kring landbaserad vindkraft.

Problemet är, att det är de som bor intill parken som bär hela risken för värstafallsscenarioet.

Tanken med en inlösenrätt, är att flytta över den ekonomiska risken för värstafallsscenarioet till projektören.

Det innebär, att den som bor intill parken kan räkna med att – som sämst – kunna flytta till en ekonomiskt sett likvärdig bostad. Detta är givetvis i regel inget de önskar sig, men samtidigt ett väsentligt bättre scenario än värstafallsscenarioet.

Samtidigt är risken hanterbar för projektören. Det gäller särskilt som dessa, som nämnts, från sin erfarenhet framhåller att intilliggande fastigheter typiskt sett inte tappar alls, eller bara marginellt, i värde. Om detta stämmer, bör det således sällan vara några problem för projektörerna att sälja fastigheten vidare efter inlösen.

Intäktindelningen minskar projektörens risk

Som beskrivs i avsnitt 2.1.2, bedömer vi att vårt förslag på intäktindelning, typiskt sett, mer än väl kompenserar för eventuella minskade fastighetsvärden.

Om en intäktindelning införs, kommer således den sammantagna effekten av vindkraftsparken i många fall vara att marknadsvärdet på fastigheter intill parken i själva verket *höjs*.

Det innebär att den fastighetsägare som önskar flytta på grund av den nya parken, i regel bör kunna få ett högre pris genom att sälja på marknaden (och då få del av nuvärdet av den framtida intäktindel-

ningen), än genom inlösen (som värderar fastigheten utan vare sig positiv eller negativ påverkan från parken).

Inlösenrätten kommer följaktligen sannolikt enbart användas i de eventuella ”ytterkantsfall”, då intäktsdelningen inte har tillräcklig kompenserande verkan. Men, även i dessa fall, kommer nuvärdet av intäktsdelningen projektören till del i form av ett högre pris vid försäljningen av fastigheten efter inlösen.

Inlösen behövs trots intäktsdelning, för att skapa en grundtrygghet

Men behövs då en inlösenrätt, om en intäktsdelning införs?

Vi menar att svaret är ja. En inlösenrätt möter på ett mer konkret och kraftfullt sätt oron för värstafallsscenarioet.

Inlösenrätten innebär att fastighetsägarna, utan att behöva tänka på hur intäktsdelningssystemet fungerar eller om nuvärdet höjer ens fastighetsvärde tillräckligt, vet att ”i värsta fall, kan vi helt enkelt flytta”.

Det bedömer vi skapar en viktig och värdefull grundtrygghet.

Erfarenheterna från Danmark framstår som goda

Den danska förlagan, *salgsoption*, infördes år 2020. Den har varit gällande vid ett antal projekteringar, men har ännu inte hunnit föranleda några faktiska fastighetsförvärv. Systemet är inte utvärderat.

För att ta del av de danska erfarenheterna har vi genomfört en hearing i Köpenhamn, med företrädare för den danska vindkraftsbranschen, berörda myndigheter, SKR:s motsvarighet Kommunernes Landsforening (KL) och forskarsamhället.

Vid hearingen rådde samsyn om att salgsoption är ett i huvudsak rimligt och välfungerande system.

Av stor vikt för oss, är att detta särskilt framhölls av företrädarna för vindkraftsbranschen. De menade, att systemet är rättvist, underlättar projekteringar och att riskerna det innebär för dem som projektörer är rimliga och hanterbara.

Förslaget ökar (i viss mån) projekteringsrisken

I avsnitt 1.6 diskuterar vi att projekteringsrisker är något som fördyrar projekt, eftersom investeringskalkyler för vindkraft är känsliga för osäkerheter.

Vi är medvetna om att vårt förslag skapar en sådan projekteringsrisk. Under projekteringen kommer det vara osäkert om parken kommer att få lösa in någon intilliggande fastighet, och i så fall hur stora kostnaderna (handläggningskostnader, mäklarkostnader för att sälja och eventuell differens mellan inlösenbeloppet och den nya köpskillingen) blir.

Samtidigt, vill vi framhålla, är detta en typ av projekteringsrisk som är väsensskild från många av de andra tillståndsrisker som i dag tynger vindkraftsprojektering i Sverige.

Medan riskerna för ett sent nej från kommunen, från Försvarmakten eller i miljöprövningen är ”binära”, och ofta innebär att projektet går i stöpet, är riskerna förknippade med inlösenrätt betydligt mer hanterbara.

Förutom att de bara aktualiseras om parken byggs, så går de i huvudsak att kalkylera. Sett över parkens livstid, är det också fråga om relativt små belopp. I konsekvensutredningen (se bilaga 8, s. 7) har Sweco uppskattat kostnaden över parkens livstid till 0,0026 öre/kWh för en park i södra Sverige, med många näraliggande bostadsfastigheter.

Inlösenrätten kommer påverka de kommunala besluten

Utöver den beskrivna tryggheten för de som bor intill projekteringsområden, bedömer vi att inlösenrätten kommer spela roll för kommuners beslut att säga ja eller nej till vindkraftsparker.

Att det finns system som säkerställer att de som äger fastigheter intill parken inte far illa ekonomiskt, kommer vara av betydelse för hur kommunpolitiker kan möta en lokal opinion mot vindkraften.

2.2.2 Vad som ska krävas för rätt till inlösen

Vårt förslag: En fastighet ska på, ägarens begäran, lösas in av tillståndshavaren för ett vindkraftverk om det på fastigheten finns en byggnad som

- var indelad som småhus, ägarlägenhet eller hyreshus när den aktuella vindkraftsparkens ansökan om miljötillstånd kom in till tillståndsmyndigheten,
- fortfarande är indelad som någon av dessa byggnadstyper,
- är taxerad ihop med fastigheten som småhusenhet, ägarlägenhetsenhet eller hyreshusenhet, och
- ligger på ett avstånd från verket som är mindre än sex gånger verkets totalhöjd.

Därför ska krävas att byggnaden var indelad som bostadsbyggnad vid parkens tillståndsansökan

Förslaget tar sikte på bostadsbyggnader som fanns uppförda innan vindkraftsparken. En byggnad som uppförs, eller inreds till bostad, efter att fastighetsägaren fått kännedom om att parken projekteras menar vi inte ska berättiga till inlösen av fastigheten.

Därför är sex gånger totalhöjden en lämplig bortre gräns

Sex gånger totalhöjden är det avstånd som gäller för förslagets danska förlaga. För ett modernt verk på 250 meter blir det 1,5 kilometer.

Vid vår hearing i Köpenhamn rådde samsyn om att avståndet var väl avvägt.

Som vi, i vårt samråd, har uppfattat att projektering sker, är det i dag ovanligt att vindkraftverk uppförs på mindre än 1 kilometer från bostadsbyggnader.

Det innebär att sex gånger totalhöjden i stora drag skapar en bufferträdie på cirka 500 meter från gränsen på 1 kilometer. Det framstår för oss som rimligt.

Vi har också besökt ett flertal vindkraftsparker och bostadshus på olika avstånd från vindkraftsverk samt rört oss i närområdet för

att själva uppleva verken på olika avstånd, vindriktningar och topografi. Även utifrån den erfarenheten bedömer vi att sex gånger totalhöjden är en lämplig bortre gräns för inlösenrätten.

2.2.3 Så ska förfarandet gå till

Vårt förslag: Inlösen ska handläggas av den kommunala lantmäterimyndigheten, om sådan finns, och annars av den statliga lantmäterimyndigheten.

Processen ska ske i följande steg.

1. Fastighetsägaren kan ansöka om att lantmäterimyndigheten ska besluta hur stor ersättningen ska vara om inlösen sker.
2. Lantmäterimyndigheten ska då pröva om förutsättningarna för inlösen föreligger. Om så är fallet, ska den värdera fastigheten och meddela beslut om ersättningens storlek. Ersättningen ska vara fastighetens marknadsvärde, utan vare sig negativ eller positiv påverkan av vindkraftsparken.
3. När beslutet om ersättningens storlek har vunnit laga kraft, kan fastighetsägaren ansöka om att inlösen ska fullföljas.
4. Om lantmäterimyndigheten finner att förutsättningar för inlösen fortfarande föreligger, ska den besluta om inlösen mot den tidigare beslutade ersättningen.

Fastighetsägarens ansökan enligt punkt 1 ska ske inom ett år från att vindkraftverket driftsatts. Tillståndshavaren startar den fristen genom en kungörelse i ortstidning.

Fastighetsägaren ska bära kostnaden för handläggningen upp till 10 000 kronor. Tillståndshavaren ska bära kostnaden därutöver.

Därför ska processen handläggas av lantmäterimyndigheten

Handläggningens materiella element består framför allt i att värdera fastigheten. Det kan även bli aktuellt med fastighetsbestämning. Detta är uppgifter som ligger lantmäterimyndigheten nära.

Därför ska processen ske i två steg

Fastighetsägaren behöver, innan hon eller han beslutar sig för att lösa in fastigheten eller inte, veta vilken ersättning kommer bli.

Den danska processen är upplagd på detta sätt. Vid hearingen i Köpenhamn rådde samsyn om att det var en lämplig ordning.

Därför ska en tidsfrist finnas och knyts till en kungörelse

Inlösenrätten syftar till att ge dem som bor intill en ny vindkraftspark en möjlighet att vänta in parken och se hur det blir, med vetskap om att de kunna flytta om de så vill.

En lämplig tid för att känna efter hur påverkan från parken upplevs – och i vad mån man vänjer sig vid den – är ett år.

Det behöver vara tydligt när ettårsfristen startar. Ett lämpligt sätt att åstadkomma detta är att låta fristen starta av att tillståndshavaren gör en kungörelse i ortstidningen om att parken är kontinuerligt driftsatt och att inlösenfristen därmed börjat löpa.

Kungörelsen är bara en formalitet, i syfte att ha en tydlig startpunkt för fristen. Det förutsätts att fastighetsägarna på annat sätt får kännedom om inlösenrätten och att en ettårsfrist gäller.

Därför ska handläggningskostnaden fördelas som vi föreslår

Fastighetsägaren bör bära kostnaden upp till 10 000 kronor. Detta för att processen inte ska initieras lättvindigt, utan bara när det finns ett verkligt intresse att fullfölja en inlösen.

Ytterligare kostnader är det dock inte skäligt att fastighetsägaren bär. De bör i stället bäras av tillståndshavaren, som har det ekonomiska intresset i projektet.

3 Lokalsamhället

I detta kapitel finns ett förslag på att reglera hur kommuner får förena sin tillstyrkan av tillstånd för nya vindkraftsparker med krav på att parken ska finansiera lokalsamhällets utveckling.

Vi föreslår att reglerna förs in i kapitel 3 i den nya lagen om lokalt värdeskapande av vindkraft (se avsnitt 10.1).

Förslaget har ingen motsvarighet i något av de nordiska länderna. I utformningen av förslaget har vi biträtts av:

- Tf. lektor Carl Lebeck vid Stockholms universitet, avseende konstitutionella frågor kopplade till kommunens myndighetsutövning.
- Universitetslektor Michaela Ribbing vid Stockholms universitet, avseende förvaltningsprocessuella frågor.

3.1 Finansieringsvillkor för lokalsamhällets utveckling

Avsnittet är strukturerat som följer.

- I avsnitt 3.1.1 beskriver vi vad vi vill uppnå: att värna flexibiliteten i hur det fungerar i dag mellan vindkraftsparker och lokalsamhället, men skapa en rättslig ram för kommunens inblandning.
- I avsnitt 3.1.2 introducerar vi vårt förslag: att kommunen ska få förena sin tillstyrkan av en vindkraftspark med ett *finansieringsvillkor*.
- I avsnitt 3.1.3 beskriver vi vad som avses med *lokalsamhället*.
- I avsnitt 3.1.4 förklarar vi hur finansieringsvillkoret ska få ställas upp: Kommunen ska ange hur stor andel av parkens intäkter som finansieringen ska motsvara. Kommunen ska inte därutöver få precisera eller utveckla villkoret. I stället ska tillståndshavaren själv, efter samråd med lokalsamhällets föreningsliv, bestämma hur fullgörandet av finansieringsvillkoret ska ske.
- I avsnitt 3.1.5 beskriver vi att olikabehandling inte ska få ske inom lokalsamhället på grund av geografisk belägenhet i en grannkommun.
- I avsnitt 3.1.6 beskriver vi ett förbud för kommunen att, utöver ett finansieringsvillkor, uppställa krav eller uttrycka förväntan på att verksamhetsutövaren ska finansiera lokalsamhället eller på liknande sätt finansiera andra mervärden inom kommunen.
- I avsnitt 3.1.7 beskriver vi hur tillsyn och rapportering ska gå till, och att kommunen kan ändra fullgörelsealternativ under parkens livstid.

Ytterligare överväganden finns i fördjupningskapitlet 9, avsnitt 9.2.3.

3.1.1 Bakgrund till, och syfte med, förslaget

Sammanfattning av syftet med förslaget

Vårt förslag syftar till att

- värna dagens fungerande flexibilitet och frihet mellan projektörer och lokalsamhälle,
- skapa ett ramverk som kan hantera när denna frihet inte leder till bra resultat,
- skapa ett konstitutionellt ramverk i relation till den myndighetsutövning som kommunens tillstyrkansbeslut innebär,
- skapa en ändamålsenlig rollfördelning mellan kommun, lokalsamhälle och tillståndshavare,
- undvika att introducera ett administrativt moment som tynger kommunen och komplicerar den redan i dag i många fall utdragna kommunala processen med att meddela tillstyrkan, samt
- säkerställa att pengarna går att använda som privat medfinansiering i utvecklingsprogram och fonder från EU och staten.

Bakgrund: Dagens ordning har vuxit fram organiskt

Vår kartläggning i bilaga 7 visar att vindkraftsparker för det mesta betalar ut ersättning, ofta kallad för bygdemedel, eller vidtar liknande åtgärder för att skapa lokal nytta i sitt närområde.

Denna praktik har ingen motsvarighet i våra grannländer.

Vi förstår det som att praktiken har utvecklats i Sverige, som ett svar på en avsaknad av sådana formella system för lokalt värdeskapande av vindkraft (främst kommunal fastighetsbeskattning) som finns i våra grannländer.

Projektörer, lokalsamhälle och i viss mån kommunerna har helt enkelt "lagat efter läge" för att skapa ett lokalt mervärde, i syfte att erhålla lokal acceptans och i förlängningen kommunens tillstyrkan.

Vår kartläggning visar en vildvuxen flora av upplägg. Ett flertal varianter finns på omfattning, innehåll och stödmottagare samt på vilket sätt kommunen är inblandad.

Ordningen fungerar i huvudsak bra

Vår bedömning är att dagens ordning i huvudsak fungerar bra.

Den skapar tre viktiga värden:

- På många håll bidrar den till självständighet, lokal organisering och självförsörjning för byar och bygder.
- På många håll är den ett användbart verktyg för projektörens dialog och förankringsarbete med närområdet.
- På många håll bidrar den till att vända en negativ trend i glesbygdsområden, som kämpar med sviktande demografi och minskad samhällsservice.

I rutan nedan ger vi tre exempel.

Jädraåsens vindkraftsfond, bildad av Jädraåsens byråd, har sedan år 2013 fördelat cirka fem miljoner kronor från vindkraftsparken Jädraås SV till utveckling av Jädraås med omgivande byar. De största bidragstagarna år 2022 var vägföreningen, Folkets hus, byrådet, den lokala bensinmacken och barnfamiljer i området i form av ett ”barnomsorgsbidrag”. Formellt sett är fonden en ideell förening, där alla boende i området (utom de som aktivt avstått) är medlemmar.¹

Garantia Medvindslån: Garantia är en nationell ekonomisk förening för cirka 700 småföretag, med säte i Lycksele. Föreningens ändamål är att underlätta medlemmarnas finansieringsbehov. På initiativ av Vattenfall har Garantia tagit fram Medvindslån för småföretag och startups i de deltagande vindkraftsparkernas närområde. Mellan år 2019 och 2022 har lån om 9,5 miljoner kronor lämnats till 34 företag.²

Lokalsamhället i Ramsjöbygden: I en insändare inför kommunfullmäktiges beslut om två parker skrev elva byföreningar, fiskeföreningar, sportföreningar och den lokala livsmedelsbutiken i en insändare i Ljusdals-Posten: ”Sedan många år har Ramsjöbygden sett nedläggning av skolan, utflyttning, svårigheter att få affären att gå runt. [...] Nu har bygden en långsiktig idé om hur den negativa trenden kan vända genom ett framförhandlat förslag till bygdepeng och andra investeringar från två vindkraftsprojekt. [...] bygdepengen och det investeringspaket som bygden själva förhandlat fram är en del i att bygden är positiva [till vindkraftsparkerna] [...] På köpet får man stadigvarande medel till lokal utveckling, sysselsättning, företagande och därmed inflyttning, vilket gör hela bygden mer attraktiv. Denna satsning är överlevnad för oss.”³

¹ Jädraås vindkraftsfond (2022), Stadgar, avtal och historia [dokument-ID 119].

² Garantia (2022), RLU – Resurser för Lokal Utveckling och Medvindslån [dokument-ID 120].

³ Ljusdals-Posten 2022-10-16, Ta ert ansvar – nu! [dokument-ID 121].

En rättslig ram för kommunens roll måste tillskapas. Förhandlingar mellan kommun och projektör måste upphöra

Av vår kartläggning och vårt samråd har framkommit att kommunen ofta är inblandad i processen med att etablera byggedemedelsavtal och liknande åtgärder.

I många fall förekommer en mer eller mindre uttalad förhandling mellan kommun och projektör, om hur stor finansiering som ska lämnas lokalsamhället för att kommunen ska säga ja till vindkraftsparken. I vissa fall har kommunen helt enkelt låtit meddela vilka nivåer de kräver för sin tillstyrkan. Vissa kommuner har fastställt riktlinjer.⁴

Vi menar att denna inblandning är förstälig utifrån att kommunen, innan den säger ja till vindkraftsparken, vill säkerställa att lokalsamhället får del av värdet som skapas.

Vår bedömning är dock, av följande skäl, att kommunens inblandning måste ges ett tydligt rättsligt ramverk och att förhandlingar mellan kommuner och projektörer måste upphöra.

Gynmandet av en enskild, på bekostnad av en annan, utan stöd i lag är oförenligt med kraven på saklighet och likabehandling

Kommunens beslut att tillstyrka eller inte utgör myndighetsutövning. Detta innebär att det finns krav på hur beslutet ska beredas och på hur beslutsfattandet ska gå till. Det utesluter även vissa överväganden från kommunens sida.⁵

Bland annat krävs saklighet och likabehandling. Det följer av 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § förvaltningslagen (2017:900).

Dagens ordning kan sägas innebära att kommunen, utan stöd i lag, använder sin myndighetsutövning för att, på projektörens bekostnad, gynna enskilda inom lokalsamhället.

Den gällande regleringen kring kommunal tillstyrkan innebär visserligen att kommunens beslut är skönsmässigt, det vill säga att kommunen har en betydande frihet för vilka hänsyn den får lägga till grund för sitt beslut (se avsnitt 4.1.1).

⁴ Se t.ex. Gävle kommun (2021), Gävle kommuns viljeinriktning vid etablering av vindkraft Utveckling med byggededel, dnr. 21KS364 [dokument-ID 51].

⁵ Se bl.a. Ole Westerberg, Allmän förvaltningsrätt (1971) s. 42–43. Lena Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet (1988) s. 198.

Men, det innebär inte att beslutsmakten kan användas för att, utan att det följer av regelverket, utvinna fördelar för enskilda inom kommunen. Det strider mot kravet på saklighet.

Ett agerande från kommunens sida som gynnar en enskild, därtill på bekostnad av en annan enskild, ställer också höga krav på lika-behandling. Det kravet kan svårligen tillgodoses med den nuvarande praktiken, varken mellan vindkraftsprojektörer, i relation till lokalsamhället, inom lokalsamhället eller i relation till andra kommun-medlemmar.

Myndighetsutövning får inte förhandlas

Ett annat krav på myndighetsutövning är att sådan till sin karaktär ska ske ensidigt och grundas på rättsregler. Det följer av legalitetsprincipen och kravet på rättsenlighet i myndigheters verksamhet, 1 kap. 1 § 3 st. regeringsformen.⁶

Kravet innebär att det ska finnas ett i författning begränsat antal tillåtna beslut från myndighetens sida, som denna ensidigt väljer mellan utifrån i regelverket angivna kriterier. Myndigheten kan visserligen ha en större eller mindre frihet (skön) i valet mellan alternativet, men då handlar det om en bedömningsmån som följer av regleringen.

Detta innebär att en myndighetsutövning inte kan ske genom en förhandling. Kommunen får i realiteten inte sluta ett avtal där ett visst beslut fattas i utbyte mot att den enskilde går med på vissa villkor, som inte anges i de rättsregler som beslutet bygger på.⁷

Dagens ordning är problematisk i relation till kommunalrätten

Ytterligare en problematik uppstår i relation till kommunalrätten.

Att kommunen, utan lagstöd, villkorar sitt tillstyrkansbeslut med att verksamhetsutövaren lämnar stöd till enskilda (alltså inom lokalsamhället), kan ses som ett sätt att kringgå förbudet mot kommunalt stöd till enskilda i 2 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

Det blir särskilt problematiskt mot bakgrund av att den finansiering som förhandlas fram ibland används som stöd till näringsverksamheter. Traditionellt har risken för snedvriden konkurrens betonats.

⁶ Carl Lebeck, Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten (2018) s. 100–105.

⁷ Se bland annat rättsfallet RÅ 1991 ref. 59.

Resultatet kan också riskera att stå i strid med principen om lika behandling av kommunmedlemmarna i 2 kap. 3 § kommunallagen.

Förhandlingspraktiken försvagar Sveriges attraktionskraft hos vindkraftsföretag

Flera vindkraftsföretag, främst internationella, har i vårt samråd framfört att de är avvaktande mot investeringar i Sverige, eftersom det bryter mot deras policys mot korruption att, som det förväntas av dem, erlagga betalning till lokalsamhället för att få kommunens tillstyrkan.

Ytterligare utgångspunkter för en ny reglering

Vi vill värna fortsatt frihet och flexibilitet

Det är ingen tvekan om att den frihet och flexibilitet som dagens oreglerade ordning innebär har skapat ett betydande värde.

De lösningar som vuxit fram framstår som effektiva i att skapa acceptans för vindkraften. De är lokalt förankrade och väl anpassade till förutsättningar och behov i den enskilda fallet.

En ny reglering måste bejaka detta.

Pengarna måste kunna användas som privat medfinansiering

En återkommande synpunkt från både bygdeföreningar, vindkraftsbranschen och berörda kommuner, är att vindkraftens finansiering av lokalsamhället ofta fyller en viktig roll som privat medfinansiering inom utvecklingsprogram och fonder från EU och staten.

På så vis kan pengarna ”växlas upp” mångfalt.

3.1.2 Kommuner ska ges en möjlighet att uppställa finansieringsvillkor

Vårt förslag: En kommun ska få förena sitt beslut om att tillstyrka tillstånd för en vindkraftspark med villkor om att tillståndshavaren, som en allmän kompensation för den förändring av landskapsbilden som parken innebär, årligen under parkens livstid ska finansiera utveckling av lokalsamhället (ett *finansieringsvillkor*).

Lösningen är det bästa sättet att reglera kommunens roll

Vi bedömer att vårt förslag på finansieringsvillkor är det lämpligaste sättet att reglera kommunens roll i processen kring vindkraftens värde delning med lokalsamhället.

Förslaget skapar ett författningsstöd för *att* kommunen villkorar sin tillstyrkan med krav på värde delning, samt skapar en ram för *vad* kommunen kan kräva och *hur* det får ske.

Detta författningsstöd innebär att villkoret blir förenligt med legalitetsprincipen och principen om rättsenlighet i myndigheters verksamhet.

Det blir inte fråga om ett förhandlat tillstyrkansbeslut, utan det blir tydligt att villkoret uppställs ensidigt och regelstyrt.

Förslaget skapar också en kommunal kompetens och lagstöd för det gynnande av enskilda som det innebär att kommunen villkorar sin tillstyrkan med krav på värde delning med lokalsamhället.

Regleringen bidrar därtill till att kraven på opartiskhet, lika behandling och saklighet kan tillgodoses. Detta eftersom förutsättningarna för att få ställa upp villkoret följer av lag.

Därtill skapas ett tydligt rättsligt ramverk som kommunen agerar inom när villkoret uppställs. Givetvis måste kommunen själv säkerställa att detta agerande, likt allt kommunen gör, är opartiskt, sakligt och likabehandlande. Men ramverket i sig underlättar detta avsevärt, jämfört med dagens oregrerade ordning.

Slutligen bedömer vi att författningsstödet bör undanröja de tvivel som finns inom vindkraftsbranschen på att finansiering av lokalsamhället (om det sker enligt ett finansieringsvillkor) är förenligt med god förvaltning och inte utgör korruption. Därmed stärks konkurrensen på projektörsmarknaden.

I avsnitt 9.2.3 beskriver vi varför de alternativ vi funnit (reglerad fond, kommunala föreskrifter och finansiering via kommunen) hade varit sämre.

Därför ska det vara frivilligt för kommunen att uppställa finansieringsvillkor

Det är troligt att kommuner regelmässigt kommer att ställa upp finansieringsvillkor.

Vi menar ändå, att det ska vara frivilligt.

Som framgår nedan följer nämligen med finansieringsvillkoret ett ansvar för kommunen att utöva tillsyn och att, vid behov, ytterst själv ta emot finansieringen och fördela den inom lokalsamhällets föreningsliv.

Det är både principiellt och praktiskt viktigt att det ansvaret är självpåtaget från kommunens sida.

3.1.3 Hur lokalsamhället ska definieras

Vårt förslag: Lokalsamhället ska definieras som föreningsliv, lokalt näringsliv, infrastruktur samt natur- och kulturmiljöer inom det geografiska område som påverkas av den förändring av landskapsbilden som en vindkraftspark innebär.

Syftet med definitionen är inte att fånga vad som med allmänt språkbruk menas med lokalsamhället, utan att skapa en ändamålsenlig ram för vår föreslagna reglering.

Definitionen är avsiktligt allmänt hållen. Detta är för att förutsättningarna skiljer sig mellan exempelvis en större park i utpräglad glesbygd i norra Sverige, en havsbaserad park längs kusten och en mindre park i mer tätbefolkat område i södra Sverige.

Lokalsamhällets närmare avgränsning bör därför göras i det enskilda fallet, vid utformningen och fullgörande av finansieringsvillkoret.

3.1.4 Hur finansieringsvillkoret ska uppställas

Vårt förslag: Kommunen ska i finansieringsvillkoret ange en andel av parkens produktionsintäkter som finansieringen (*finansieringsbeloppet*) ska motsvara.

Kommunen ska inte ha möjlighet att, utöver detta, precisera eller utveckla villkoret.

I stället ska tillståndshavaren själv, efter samråd med lokalsamhällets föreningsliv, bestämma hur fullgörandet av finansieringsvillkoret ska ske.

Detta inkluderar, men är inte begränsat till, vem eller vilka inom lokalsamhället som ska vara mottagare av finansieringen och i vad mån villkoret ska fullgöras genom åtgärder i tillståndshavarens egen regi.

Det ska finnas ett tak för hur hög andel av parkens produktionsintäkter kommunen ska få ange att finansieringen ska motsvara. Hur högt det taket bör vara, beror på om ytterligare beskattning införs för att skapa en kommunal intäkt. Taket bör dock inte vara lägre än 0,25 procent.

Därför ska kommunen inte ha möjlighet att precisera eller utveckla villkoret

Vårt förslag innebär att finansieringsvillkorets övergripande innebörd är definierat i lag, enligt vad anges i avsnitt 3.1.2 ovan.

Det kommunen har möjlighet att göra, är att dels aktivera villkoret (genom att förena sitt tillstyrkansbeslut med det), dels ange hur stor andel av vindkraftsparkens produktionsintäkt som finansieringsbeloppet ska motsvara.

Hur villkoret sedan närmare fullgörs är upp till tillståndshavaren, efter samråd med lokalsamhällets föreningsliv.

Om kommunen sedermera, under parkens livstid, bedömer att tillståndshavarens fullgörelse inte fungerar tillräckligt bra, kan den då ingripa och ändra hur fullgörelsen ska ske (se avsnitt 3.1.7).

Vi bedömer att denna lösning skapar tydliga roller, och en lämplig balans mellan kommunen, tillståndshavaren och berörda bygdeföreningar och liknande.

Denna bedömning sker enligt devisen ”om det inte är trasigt, försök inte laga det”, mot bakgrund av att dagens samarbete mellan projektörer och lokalsamhälle, som vi beskrivit ovan, i huvudsak fungerar bra och skapar betydande värden.

Lösningen etablerar en tydlig utgångspunkt, att finansieringsvillkoret i första hand är en fråga mellan tillståndshavaren och företrädarna för lokalsamhället.

Den understödjer ett eget ansvarstagande från tillståndshavarens sida, att ta ett långsiktigt ansvar för vindkraftsparkens samexistens med lokalsamhället.

Den understödjer också självständighet och självförsörjning hos de bygder som har viljan, förmågan och organiseringen att själva förvalta finansieringen.

Detta bedömer vi gör att pengarna får största möjliga effekt i att skapa lokal acceptans för vindkraftsparken.

Därtill innebär lösningen att kommunen inte, många år innan parken – eventuellt – är på plats, behöver lägga resurser på att utforma ändamålsenliga villkor.

Just hushållningen med kommunens resurser – att kommunen bara behöver engagera sig i de fall då tillståndshavaren och lokalsamhällets företrädare inte själva hittar bra lösningar – har i vårt samråd framförts från vissa kommuner som positivt med den föreslagna lösningen.

Därför ska det finnas ett tak för vilken andel som får anges

Sammantaget föreslår vi en kombination av åtgärder (intäktsdelning, inlösenrätt, finansiering av lokalsamhället) samt bedömer att det behövs en intäkt till kommunen.

För att inte den totala kostnadsbördan för vindkraften ska bli för stor, måste det finnas en gräns för var och en av beståndsdelarna.

Vi bedömer också att ett lagreglerat tak behövs, för att i praktiken säkerställa att förhandlingsmomentet mellan projektör och kommun undanröjs.

Jämförbart är att i Danmark, Norge och Finland så beslutar kommunerna skattesatsen för fastighetsskatten (som går till kommunen). Men i alla tre länderna, så finns ett reglerat tak för skattesatsen (se den nordiska jämförelsen i bilaga 6).

Därför ska storleken (upp till taket) vara upp till kommunen

Sannolikt kommer kommuner regelmässigt att ange den högsta möjliga finansieringsnivån.

Men vi menar att det ändå bör finnas ett utrymme för kommunen att i det enskilda fallet bedöma vad som är en lämplig nivå.

Det kan – i vart fall i teorin – tänkas att för stora parker, i områden med ett begränsat lokalsamhälle, så är det inte aktuellt med den högsta nivån. Då kan tänkas att kommunen väljer en lägre nivå, för att öka sannolikheten för att investeringskalkylen går ihop och parken blir av. En liknande bedömning kan tänkas göras för en havsbaserad park.

Nivån på takets måste bero på helheten – särskilt eventuell beskattning

I avsnitt 4.1 gör vi bedömningen att tillräckliga incitament för kommuner bara kan uppnås genom en kommunal intäkt, och att statlig finansiering eller beskattning skyndsamt behöver beredas inom Regeringskansliet.

Taket för vilken andel av produktionsintäkterna som får anges i finansieringsvillkoret måste sättas tillsammans med nivån på eventuell ny beskattning, så att den totala kostnadsbördan för vindkraften inte blir för hög.

Taket bör dock inte sättas lägre än 0,25 procent. Som framgår av vår sammanställning av bygdemedelsavtal med mera i bilaga 7, är det medianvärdet för dagens ersättningar.

Att det de senaste åren har förekommit utfästelser på upp till 1 procent indikerar visserligen att det i vissa fall finns ett ytterligare kostnadsutrymme. Vi menar dock, att det utrymmet i så fall bör tas i anspråk på ett sätt som skapar en kommunal intäkt, snarare än till mer finansiering av lokalsamhället.

3.1.5 Likabehandling inom lokalsamhället över kommungränsen

Vårt förslag: Olikabehandling inom lokalsamhället ska inte få ske på grund av geografisk belägenhet i en annan kommun än den som uppställt finansieringsvillkoret.

Vindkraftsparker ligger ofta i kommunens utkant. Det är vanligt att lokalsamhället runt parken sträcker sig in i en (eller flera) grannkommuner.

Vårt förslag innehåller en bestämmelse som syftar till att säkerställa att lokalsamhällets olika delar ska få del av finansieringsbeloppet på lika villkor, oavsett i vilken kommun de ligger i.

3.1.6 Förbud mot krav eller uttryckt förväntan på ytterligare mervärden

Vårt förslag: Kommuner ska inte, på annat sätt än genom finansieringsvillkor, få uppställa krav eller uttrycka förväntan på att en verksamhetsutövare, för att kommunen ska lämna tillstyrkan, ska finansiera lokalsamhället eller på liknande sätt finansiera andra mervärden inom kommunen än de som uppförande och drift av vindkraftsparken skapar.

Som framgår i avsnitt 3.1.1 så följer det redan av allmänna förvaltningsprinciper att det är inte tillåtet för kommunen att utan författningsstöd villkora sin myndighetsutövning med en motprestation från den enskilde.

Vi föreslår en bestämmelse som förtydligar detta.

Mot bakgrund av den praktik som förevarit, så bedömer vi att det är till nytta för den fortsatta vindkraftsutbyggnaden med en tydlig reglering om att finansieringsvillkor är det enda tillåtna sättet för en kommun att kräva motprestationer från projektören.

3.1.7 Rapportering, tillsyn och ändrat fullgörelsealternativ

Vårt förslag: Tillståndshavaren ska årligen rapportera hur finansieringsvillkoret fullgjorts till kommunen.

Om kommunen finner att ett finansieringsvillkor inte fullgjorts, ska den förelägga tillståndshavaren att till kommunen utbetala ett belopp som enligt kommunens bedömning motsvarar vad som återstår. Pengarna ska därefter fördelas inom lokalsamhällets föreningsliv.

Kommunen får under giltighetstiden för parkens tillstånd ändra hur tillståndshavarens fullgörelse av finansieringsvillkoret framledes ska ske.

Så får ske, om kommunen bedömer att det är tydligt att finansieringsvillkoret skulle skapa större värde för lokalsamhället med något av de två fullgörelsealternativ som villkoret kan ändras till:

1. Utbetalning till en eller flera utpekade föreningar som företrädar lokalsamhället (bygdeföreningar eller liknande). Om flera föreningar anges, ska även anges med vilka andelar finansieringsbeloppet ska fördelas dem emellan.
2. Utbetalning till en fond hos kommunen, ur vilken lokalsamhällets föreningsliv kan söka.

Vi föreslår att kommunen ges en granskande roll samt verktyg att agera om finansieringsvillkoret inte fullgörs på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunen ges två sätt att agera.

Det ena är att, om kommunen vid granskning av rapportering för ett år som gått finner att finansieringsvillkoret inte fullgjorts, så kan den förelägga tillståndshavaren att erlægga det belopp som återstår till kommunen. Därefter ska pengarna fördelas inom lokalsamhällets föreningsliv.

Det andra är att kommunen kan ändra hur villkoret ska fullgöras framdeles. Kommunen kan då, utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet, välja mellan de två alternativ som anges i bedömningsrutan ovan.

Det är tack vare möjligheten att ändra fullgörelsealternativ, som vi bedömer det som lämpligt att den betydande finansiering som kan komma ur ett finansieringsvillkor kan anförtros tillståndshavaren själv att bestämma över, utan närmare reglering.

Det kan exempelvis bli aktuellt att ändra alternativ om tillståndshavarens utbetalningar går till en bygdeförening som blivit inaktiv eller tappat en bred förankring. Eller om tillståndshavaren vidtar åtgärder i egen regi som inte upplevs som värdeskapande inom lokalsamhället.

Visserligen agerar kommunen alltid under krav på saklighet och objektivitet, så ett ändrat fullgörelsealternativ får inte ske helt godtyckligt.

Men, bestämmelsen vi föreslår är avsiktligt utformad för att kommunen fortlöpande under vindkraftsparkens livstid ska kunna utvärdera om finansieringsvillkoret fullgörs på lämpligt sätt.

Skälet till att alternativ 2 innebär att finansieringsbeloppet ska fonderas hos kommunen för förmedling till lokalsamhällets föreningsliv, och inte att mer allmänt användas av kommunen för att utveckla lokalsamhället på olika sätt, är att skapa en tydlig rågång mellan kommunens egen verksamhet och lokalsamhället.

Finansieringsbeloppet tillhör lokalsamhället. Det ska aldrig uppstå några frågetecken om huruvida kommunen ändrar fullgörelsealternativ för att avlasta sin egen ekonomi eller på annat sätt gynna sig själv.

Du ska veta, att från vår bygd känns det ofta lika långt till kommunens centralort som ned till Stockholm.

Företrädare för en bygdeförening i samrådet med Incitamentsutredningen. Fritt citerad.

4 Kommunen

Detta kapitel innehåller en bedömning om att tillräckliga incitament för kommuner bara kan uppnås genom en kommunal intäkt, vilket vi utifrån våra direktiv inte kan föreslå, och att detta därför skyndsamt bör beredas vidare inom Regeringskansliet.

I vår analys har vi biträtts av tf. lektor Carl Lebeck vid Stockholms universitet, avseende konstitutionella frågor kopplade till avgiftsuttag och kommunens myndighetsutövning.

4.1 Kommunen behöver ges en intäkt

Vår bedömning: Tillräckliga incitament för kommuner att medverka till utbyggd vindkraft kan bara uppnås genom en kommunal intäkt.

En sådan intäkt kan enbart åstadkommas genom statlig finansiering eller beskattning. Inget av de alternativen är dock utifrån utredningens direktiv möjliga att föreslå.

Frågan om kommuners incitament bör därför skyndsamt beredas vidare inom Regeringskansliet.

Detta avsnitt sammanfattas i Figur 4.1.

Figur 4.1 Varför kommunen behöver ges en intäkt av vindkraft

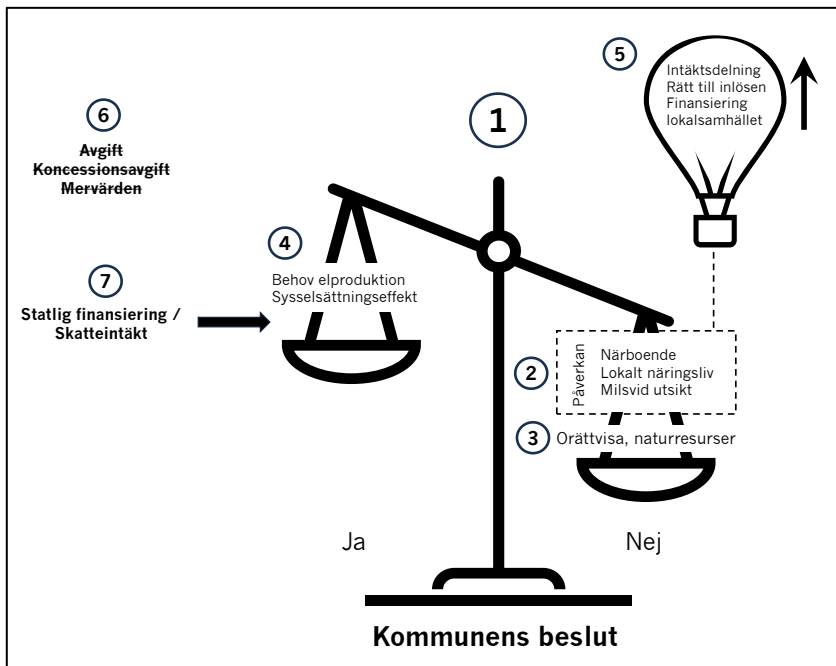


Illustration: Incitamentsutredningen.

- ① Så som gällande lagstiftning är utformad, har kommunen ett långtgående självstyre över mark- och vattenanvändning inom kommunen, men inget formellt ansvar för kommunens eller

landets energiförsörjning. Kommunens beslut om att säga ja eller nej till en vindkraftspark är följaktligen skönsmässigt, det vill säga är ytterst *en politisk avvägning* mellan för- och nackdelar (avsnitt 4.1.1).

- ② Skälen till att kommuner säger nej varierar över landet. Ett tungt vägande skäl är vindkraftens påverkan på sin omgivning. För landbaserad vindkraft handlar det framför allt om påverkan på de närboende. Även oro för lokalt näringsliv (främst turism) spelar roll, liksom vindkraftens påverkan på utsikten för en större, milsvid krets (avsnitt 4.1.2).
- ③ Ytterligare ett tungt vägande skäl som anförs för kommuners nej, särskilt i norra Sverige, är orättvisan i att det värde vindkraften skapar till största del realiserar på annat håll i landet. Erfarenheten från annan utvinning av naturresurser spelar stor roll (avsnitt 4.1.2).
- ④ De skäl som väger *för* tillstyrkan – behovet av ytterligare elproduktion och lokal sysselsättningseffekt av uppförande och drift – är inte tillräckligt starka (avsnitt 4.1.3).
- ⑤ Våra förslag i kapitel 2 och 3 riktade mot närboende och lokalsamhälle kommer visserligen att spela en kompensande roll, och därmed göra att påverkansskälet väger mindre tungt för kommunen. Men de kommer inte vara nog för att göra en väsentlig skillnad i hur ofta avvägningen slutar i ett ja. I stället krävs konkreta och verkningsfulla direkta incitament för kommunen (avsnitt 4.1.4).
- ⑥ Vi har utrett de alternativ på incitament som är förenliga med våra direktiv, det vill säga som *dels* innebär att verksamhetsutövaren står för finansieringen och *dels* inte påverkar skatteområdet.
Vi har dock funnit att de alternativ som vore juridiskt möjliga inte utgör tillräckliga incitament. Det främsta skälet är att de inte utgör en intäkt till kommunen, vilket vi bedömer krävs (avsnitt 4.1.5 och 4.1.6).

- ⑦ Slutsatsen är att tillräckliga incitament för kommuner att medverka till utbyggd vindkraft bara kan uppnås genom en kommunal intäkt. En sådan kan bara skapas genom statlig finansiering eller skatt. Ingetdera ingår som sagt i vårt uppdrag. Frågan om kommuners incitament behöver därför skyndsamt beredas vidare (avsnitt 4.1.7).

4.1.1 Kommunens beslut är skönsmässigt

I detta avsnitt diskuteras översiktligt ramverket kring kommunernas tillstyrkan. Syftet är att skapa en systemförståelse i relation till kommunala incitament. Regelverket som sådant beskrivs ingående i SOU 2021:53.

Kommunens tillstyrkan är ett uttryck för planmonopolet

För att länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen ska ge miljötillstånd till en vindkraftspark på land eller i territorialhavet krävs att kommunen först har tillstyrkt att tillstånd lämnas.¹

Detta är en specialbestämmelse för just vindkraft. Den kom till när riksdagen år 2009 ville underlätta utbyggnaden av vindkraft genom att ta bort kraven på detaljplan och bygglov. Syftet med tillstyrkansbestämmelsen var att säkerställa ett långtgående kommunalt inflytande över mark- och vattenanvändningen i kommunen även efter att kraven på detaljplan och bygglov avskaffats.²

Reglerna för kommunal tillstyrkan är med andra ord ett uttryck för att det är kommunerna som bestämmer hur användningen av mark- och vatten inom kommunen ska kunna förändras.³ Detta brukar kallas kommunens planmonopol, och är en central del av det kommunala självstyret.

¹ 16 kap. 4 § miljöbalken.

² SOU 2021:53, s. 36.

³ Ibid, s 47.

Riksintresse vindbruk skapar ingen styrning

Den huvudsakliga metod som finns för statligt inflytande över kommunernas mark- och vattenanvändning är riksintressen.

Riksintressen innebär att staten, med stöd av miljöbalken, har gjort ett anspråk på en mark- eller vattenresurs som innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter. Tanken är att kommunerna sedan ska beakta riksintressena vid sin planläggning.⁴ Tanken är också att länsstyrelserna ska bevaka detta på olika sätt, bland annat i samrådsprocessen vid planläggning eller genom överprövning av en detaljplan. Ytterst kan regeringen, för att tillgodose ett riksintresse, förelägga en kommun att anta en viss detaljplan.⁵ Det verktyget används dock mycket sällan och har aldrig, såvitt vi vet, blivit aktuellt för vindkraftens del.

Vindkraft (eller vindbruk, som det kallas i detta sammanhang) är en del av riksintresset energiproduktion. Energimyndigheten har utsett 313 områden som riksintresse för vindbruk: 284 områden på land och 29 till havs och i insjöar.⁶

I praktiken har det dock visat sig att utpekanden av riksintressen för vindbruk spelar liten (eller ingen) roll för kommunernas tillstyrkansbeslut. En utredning gjord för SOU 2021:53 visade att tillstyrkansgraden till och med var *lägre* i områden som utpekats som riksintresse vindbruk.⁷

Kommunerna kan ha (nästan) vilka skäl som helst

I utredningens samråd har vissa aktörer gjort gällande att kommunens tillstyrkansbeslut enbart ska avse den så kallade lokaliseringsfrågan, det vill säga vad som ur ett kommunalt perspektiv bedöms vara en lämplig användning av mark- och vattenområden.

Uppfattningen har framförts, att kommunerna gör fel – eller i vart fall är i en gråzon – när de lägger andra hänsyn (till exempel rättvisa eller åsikter om vindkraft som kraftslag) till grund för nekad tillstyrkan.

⁴ Till exempel 3 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁵ 11 kap. 15 § plan- och bygglagen.

⁶ Energimyndigheten (2013), Beslut om Riksintressen för vindbruk 2013, dnr. 2010-5138 [dokument-id 111] och Energimyndigheten (2015), Tilläggsbeslut riksintresse vindbruk, dnr 2014-5515 [dokument-id 112].

⁷ SOU 2021:53, bilaga 2, s. 2.

Vi menar att det är viktigt med en korrekt förståelse för vad nuvarande regler innebär. Man måste därför skilja på vad kommunerna enligt gällande lagstiftning *får* lägga till grund för sitt beslut och vad staten på olika sätt angett att kommunerna *bör* beakta.

En kommun är alltid i någon mening begränsad av regeringsformen och Europakonventionen.⁸ De innebär krav på bland annat saklighet, opartiskhet och likabehandling. Vid beslut om tillstyrkan av en vindkraftspark spelar dessa regler dock i praktiken ingen roll för kommunens beslut *i sak* (att tillstyrka eller inte). Däremot spelar de roll i relation till *hur* kommunen får fatta sitt beslut. Till exempel att den inte får kräva motprestationer (se avsnitt 3.1.1).

Utöver dessa rättstatsregler finns inga bestämmelser om vad kommunen *får* lägga till grund för sitt beslut och inte. Gällande rätt är tydlig: Beslutet är skönsmässigt. Att lägga andra skäl än lokaliseringen till grund för sitt beslut är formellt sett inget fel i sig.

Däremot har staten i flertalet sammanhang, till exempel i förarbetena till 2009 års reform, *utgått från* att kommunerna *kommer att* grunda sitt beslut på lokaliseringsfrågan.⁹ Eller, till exempel i Energimyndighetens vägledning för kommunernas tillämpning av bestämmelsen, angett att kommunerna *bör* begränsa sin prövning till den frågan.¹⁰ Men det är en annan sak.

4.1.2 Kommunernas nej grundas på olika skäl

I avsnitt 1.3 har vi, bland annat utifrån intervjustudien som finns refererad i bilaga 4, beskrivit att kommunernas nej främst grundas på:

- Landbaserade parkers påverkan på de närboende.

... det motstånd som har uppkommit, det beror på att de verken som har blivit så stora som de blivit ... Dels är det ju en annan ljudbild från ett stort verk. Framför allt det lågfrekventa ljudet ... Många får svårt att sova i sina hus. En del får bekymmer. Vi har ju många trähus här, och det lågfrekventa bullret slår igenom på ett annat sätt i ett trähus.

Kommunpolitiker, citerad i bilaga 4, s. 6.

⁸ SOU 2021:53, s. 47.

⁹ Prop. 2008/09:146 s. 39f, bet 2008/09:MJU27 s. 12.

¹⁰ Energimyndigheten (2015), Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk, ER 2015:05 [dokument-ID 121], s. 13.

- Orättvisa i var naturresursens värde realiseras.

Ja det kanske är ett av de största argumenten egentligen, och i och med att vi är Sveriges nästa största vattenkraftskommun också, så vi har ju upplevt hur älvarna har blivit förstörda. Och många som har upplevt den resan känner ju att det här ju bara blir en repris på samma sak, att först förstörde dom älvarna och nu ska dom förstöra resten av landskapet liksom.

Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 8.

- Parkernas påverkan på lokala näringslivet, främst besöksnäring ... det skulle förstöra vår attraktionskraft ur besöksnäringssynpunkt. Folk vill inte resa och titta på massa vindsnurror ute i havet då, men det är klart, det kan man ju ha olika uppfattningar om ...

Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 5.

- En förändrad utsikt för en större – milsvid – krets

Jag har inga problem med att se propellrarna vare sig i skärgården eller på land, men jag tror inte att man riktigt förstod på de bilder som var och visades för 50 år sedan hur det kommer att se ut i praktiken ...

Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 4.

- Energipolitik och negativ inställning till kraftslaget som sådant.

4.1.3 Skälen för tillstyrkan väger alltför lätt

Elbehovet spelar inte tillräcklig roll

Behovet av utbyggd elproduktion är givetvis inget som gått de berörda kommunpolitikerna förbi. Tvärtom, råder inte minst i norra Sverige en klarsyn om vilket elbehov som omställningen och nyindustrialiseringen innebär och vad det indirekt kommer leda till för regionens tillväxt och sysselsättning.

Det framförs två anledningar till att, trots detta, säga nej till ny vindkraft. Båda handlar om rättvisa.

Det ena är att kommunen upplever sig redan dra mer än sitt strå till stacken.

... vi tycker att vi har tagit det här stora ansvaret redan, så vi förstår inte varför vi ska få ännu mer vindkraft nu när andra kommuner inte ska ha nåt. Det (argumentet) möter jag mycket, mycket mer.

Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 8.

Det andra är det som redan berörts, att värdet realiseras på annat håll i landet.

Lite grovt räknat så kanske vi förbrukar fem procent av den energi som produceras här och resten går någon annanstans ... alltså sett till den energivolym som produceras och exporteras samtidigt som man har, får man ändå säga, ganska tuftt att kunna exempelvis hålla igång samhälls-service ...

Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 9 (och i avsnitt 1.3).

Detta gör att elbehovet bara undantagsvis gör att kommunens avvägning slutar i ett ja. Då handlar det i första hand om kommuner som själva har en elintensiv industri.

Jag tror att anledningen att vi trots allt överväger att gå vidare med vindparken stavas Ovako [stålföretag med fabrik i Smedjebacken].

Kommunpolitiker i Smedjebacken i samtal med Incitamentsutredningen vid OX2:s samråd 2022-10-10.

Effekterna på den lokala sysselsättningen spelar inte tillräcklig roll

I vårt samråd har bland annat företrädare för vindkraftsbranschen framhållit att ett viktigt incitament för kommunerna borde vara den lokala sysselsättningseffekt som bygg och drift av vindkraften innebär.

I Naturvårdsverkets syntesrapport beskrivs den forskning som finns om vindkraftens sysselsättningseffekt. Sammanfattningsvis visar forskningen olika resultat, framför allt beroende på vilka modeller man använder och vilka antaganden dessa baseras på.¹¹

I rapporten redovisas två svenska studier. Båda avsåg parker på mellan 35 och 40 vindkraftverk. Enligt Naturvårdsverket bygger båda på noggranna empiriska undersökningar i nära samverkan med entreprenörer och underentreprenörer. Slutsatserna är att var och en av parkerna skapat i storleksordningen 350 direkta och indirekta årsanställningar utslaget över byggfasen och ytterligare totalt 300 årsanställningar utslaget över parkernas 25-åriga driftstid (det vill säga motsvarande drygt 10 heltidstjänster). Arbetet under driftstiden (vaktmästarsysslor, driftövervakning med mera) bedömdes till 90 procent utföras av arbetskraft i regionen.

¹¹ Naturvårdsverket (2021), Vindkraftens påverkan på människors intressen – uppdaterad syntesrapport [dokument-ID 82], s. 40.

I vårt samråd och vår intervjustudie med kommunpolitiker är det dock få som anser att vindkraften bidragit till kommunens ekonomi eller skapat sysselsättning på en nivå som påverkat den lokala acceptansen. Uppfattningen är, att arbetet under byggfasen framför allt utförs av inrest personal. Och att sysselsättningseffekterna under driftsfas är begränsade:

Sedan vet vi också att när parken väl är på plats så blir det ju ett antal arbetstillfällen liksom till service underhåll och så vidare. Så jag tror man har räknat att på fem vindsnurror behövs det en tekniker ... Ja, det har liksom getts tillbaka en del, men jag tror att gränsen är nådd på något vis. Nu tycker man att det räcker.

Kommunpolitiker i bilaga 4, s. 15.

Ett undantag är de kommuner där lokal vätgasproduktion etablerats. Sådan etablering har enligt några av politikerna fått en viss påverkan på den lokala opinionen för vindkraft (bilaga 4, s. 15).

Ett sådant exempel är Ånge kommun, där koncentrationen av vindkraft i kommunen bidragit till en satsning på vätgas. Satsningen har lett till ökad inflyttning, investeringar och koncentration av företag som vill vara i industriell symbios med vätgastillverkningen.¹²

4.1.4 Åtgärder riktade mot lokalsamhället och närboende är inte tillräckligt

I kapitel 2 och 3 föreslår vi ett antal åtgärder för att skapa incitament och kompensation för närboende och lokalsamhället.

Vi bedömer att dessa har en viktig roll i relation till kommunens tillstyrkansbeslut. De skapar nämligen en kompensation som gör att vindkraftens påverkan på de närboende kommer att väga mindre tungt för kommunen.

Av följande skäl bedömer vi dock att varken dessa förslag, eller andra åtgärder riktade till närboende och lokalsamhälle, kommer vara tillräckligt för att väsentligt öka tillstyrkansgraden.

¹² Ånge kommun (2021), Ånge kommun blir hub för grön energi med ny vätgasanläggning [dokument-id 122].

Rättviseaspekten tillgodoses inte

Vårt samråd och intervjustudie med kommunpolitiker visar att den erfarna orättvisan kopplad till att värdet av vindkraften realiserar på annat håll i landet inte låter sig reduceras till området precis runt parken.

Dessa visar tvärtom att anspråket på att få del av värdet från naturresurserna är en gemensam, principiell fråga för hela kommunen. Och att det finns en förväntan på att det värde som återförs till närområdet inte bara ska gå till de närboende och lokalsamhället, utan kunna användas för att långsiktigt bygga samhällsservice och på annat sätt utveckla kommunen.

Den milsvida utsikten kompenseras inte

Incitament och kompensation till närboende och lokalsamhället träffar inte dem som påverkas av en förändrad utsikt på håll. Det gäller inte minst för havsbaserad vindkraft.

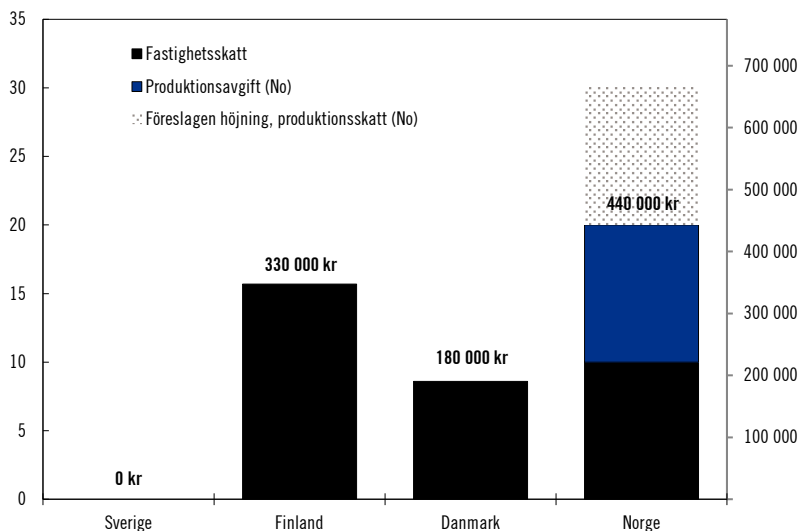
Andra länders beskattningsnivåer skapar en förväntan

Som framgår av Figur 4.2 är Sverige det enda land i Norden som inte har någon kommunal skatteintäkt från landbaserad vindkraft kommunen.

Av Figur 4.3 framgår att vad gäller havsbaserad vindkraft, är det bara i Finland som kommunen har en intäkt av vindkraft inom kommunen.

Figur 4.2 Kommunala skatteintäkter per år av landbaserad vindkraft inom kommunen

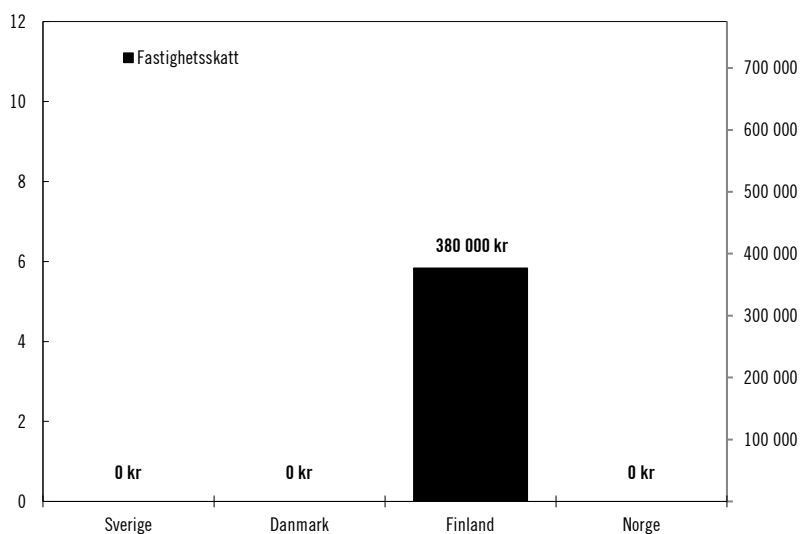
Kronor per MWh respektive per 6 MW vindkraftverk



Källa: Incitamentsutredningens kartläggning i bilaga 6 (s. 17).

Figur 4.3 Kommunala skatteintäkter per år av havsbaserad vindkraft i territorialvattnet

Kronor per MWh respektive per 15 MW vindkraftverk



Källa: Incitamentsutredningens kartläggning i bilaga 6 (s. 18).

De kommunala intäktsnivåerna i våra grannländer, vad gäller landbaserad vindkraft, är väl kända bland kommuner med elproduktion. Det skapar en förväntan på att de, likt sina nordiska grannar, ska erhålla ett konkret och direkt incitament för fortsatt utbyggnad av vindkraften.

Visst motstånd – och därmed politisk kostnad – kommer kvarstå

Även med väl utformade incitament- och kompensationssystem bedömer vi att det kommer att finnas ett kvarstående lokalt motstånd. Kommunal framdrift för vindkraftsetableringar, och slutligt ja, kommer följaktligen vara förknippat med en viss politisk kostnad.

Ett viktigt skäl till detta är att många som påverkas av vindkraften värdesätter fortsatt orörd natur högt.

De som valt att bosätta sig i skogsområden, långt från till exempel centralortens samhällsservice, har ofta gjort det just för att de värdesätter tystnad och naturvärden. Detsamma kan gälla dem som köpt ett hus eller fritidshus längs havet. Dessa grupper kan tillskriva skogens tystnad, eller en obruten horisont, en betydande del av sitt boendevärde.

I vårt samråd, har människor som engagerat sig mot vindkraftsetableringar följaktligen varit av uppfattningen att etableringen skulle göra att deras bostäder tappade *hela* sitt värde.

Detta kan med nationalekonomiska termer beskrivas som att de har ett högre *privat värde* av avsaknaden av vindkraft, än vad det faktiska marknadsvärdet är. Deras preferens för tystnad och orörd natur är högre än genomsnittet.

Det kan man delvis lösa genom viss överkompensation, vilket våra förslag sammantaget syftar till att i viss mån göra. Men eftersom incitament och kompensationssystemen samtidigt inte får utsläcka projektens lönsamhet, är det utrymmet begränsat och skulle också skapa en samhällsekonomisk suboptimalitet.

Betydande bidrag till lokalsamhället har uppenbarligen inte räckt

De senaste åren har flertalet vindkraftsprojekt fått kommunalt avslag, trots utfästelser om bidrag till lokalsamhället på 1 procent av om-sättningen (bilaga 7, s. 3).

Kommunens administrativa arbete kommer kvarstå

Oavsett närboendes och lokalsamhällets inställning, så innebär utbyggd vindkraft ett administrativt arbete. Kommunen behöver planera för vindkraft, i första hand genom sin översiktsplan. Den behöver också hantera den förberedande processen inför ett tillstyrkansbeslut. Den processen inkluderar ett i många fall ganska omfattande samråd med projektörer, närboende och lokalsamhälle.

4.1.5 Kommunala intäkter som varken är skatt eller statligt finansierade är inga alternativ

Slutsatsen så här långt är alltså att för en väsentligt ökad tillstyrkansgrad krävs konkreta och direkta incitament till kommunen.

Det mest naturliga incitamentet, vore en kommunal intäkt:

- Vår forskningssammanställning visar, bland annat utifrån studier i Norge och Tyskland, att en kommunal intäkt är ett effektivt incitament (bilaga 5, s. 9).
- Samma slutsats ger vår egen kartläggning av nordiska länders incitamentssystem, inte minst utifrån erfarenheterna i Finland (bilaga 6, s. 2).
- I vår intervjustudie med kommunpolitiker framhålls en kommunal intäkt som ett effektivt incitament.

Det finns ju inga kommuner nu som har så välfyllda kassor längre, så det är klart att det skulle varit fantastiskt tillskott att klara välfärden i våra små kommuner. Så naturligtvis skulle det ha varit ett annat ställningstagande då.

Kommunpolitiker, citerad i bilaga 4 s. 13.

- I vårt samråd har flertalet parter från bland annat kommuner och vindkraftsbranschen framhållit att en kommunal intäkt vore ett effektivt incitament.

Vårt uppdrag är dock begränsat i två betydelsefulla avseenden.

Dels anger våra ursprungliga direktiv att våra förslag inte ska påverka skatteområdet.

Dels anger våra tilläggsdirektiv att våra förslag ska finansieras av verksamhetsutövarna.

De modeller för kommunala intäkter som då återstår är avgifter och koncessionsavgifter. Dessa undersöks nedan.

Slutsatsen är dock att de inte är några alternativ, eftersom de inte skapar incitament, kräver genomgripande förändringar av tillståndsprocessen eller de facto utgör skatt.

En avgift skapar inga incitament

Väsentligt för avgiftskaraktären är att avgiften, till skillnad från en skatt, generellt sett inte får vara högre än kommunens kostnader för de tjänster och nyttigheter de tillhandahåller.

Visserligen krävs inte alltid att motprestationen från det allmännas sida innebär en konkret motprestation i förhållande till precis den person som erlägger avgiften. I rättspraxis har man i samband med uttag av avgifter accepterat s.k. ”kollektiva motprestationer”, till exempel i samband med tillsynsavgifter.

Men en avgift kan till sin natur inte innebära någon generell förbättring av kommunens ekonomi. Den skulle följaktligen inte skapa några incitament för kommunen.

En auktionerad koncessionsavgift kräver genomgripande förändringar av tillståndsprocessen

På vindkraftens område är det internationellt sett vanligt med auktionerade koncessioner för havsbaserad vindkraft.¹³ I Sverige finns det liknande historiska exempel i form av auktionerad koncessionsavgift för reklamfinansierad radio.

¹³ Se t.ex. Fortstyrelsen (2023), Korsnäs havsvindpark [dokument-117] eller Energistyrelsen (2021), Thor Havvindmøllepark [dokument-id 118].

För vindkraftens del vore en ordning där en sådan auktionerad koncessionsavgift tillkommer kommunen i och för sig inte otänkbar. Det gäller särskilt havsbaserad vindkraft i territorialvattnet.

Men en sådan intäkt skulle förutsätta genomgripande förändringar av processerna för rådighet/exklusivitet till mark- eller vattenområdet, miljötillstånd och nätanslutning samt av kommunens roll i processen.

En sådan lösning faller följaktligen utanför vår utredning.

En reglerad koncessionsavgift utgör de facto skatt

Det finns koncessionsavgifter som inte auktioneras, utan där beloppet följer av lag. Vid mineralutvinning i form av bearbetning betalar exempelvis koncessionshavaren en mineralersättning till staten, som uppgår till två promille av det beräknade värdet.¹⁴

Översatt till vindkraftens område så vore det en ersättning till det allmänna baserad på producerad energi. Det vore, med andra ord, de facto en produktionsskatt (likt den tidigare skatten termisk effekt i kärnkraftsreaktorer).

4.1.6 En mervärdeslösning är inte tillräckligt

Ett alternativ till en kommunal intäkt skulle kunna vara åtgärder från vindkraftsparkens sida som skapar andra värden för kommunen än de som direkt följer av själva vindkraftsproduktionen. Det kan till exempel handla om uppbyggd infrastruktur eller utbildningsinsatser.

Vår slutsats är dock att en mervärdeslösning inte skulle skapa ett tillräckligt incitament. Det beror särskilt på att kommunens tillstyrkansbeslut utgör myndighetsutövning, vilket skapar begränsningar för hur krav på mervärden kan ställas upp.

Mervärden måste följa av lag och får inte förhandlas

I avsnitt 3.1.1 har vi utförligt beskrivit att kommunens tillstyrkansbeslut utgör myndighetsutövning och att detta begränsar hur kommunen kan ställa upp krav på mervärden. Bland annat får mervärdena inte förhandlas, utan tillstyrkansbeslutet måste ske ensidigt utifrån

¹⁴ 7 kap. 7 § minerallagen.

från kommunens sida, utifrån i regelverket angivna kriterier. Eventuella villkor om mervärden måste ha stöd i lag.

I samrådet har vissa aktörer pekat på att mervärdesavtal, likt det mellan Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) med flera och Östhammars och Oskarshamns kommuner¹⁵, skulle kunna vara en förklaga för vindkraftens del. I det avtalet åtar sig SKB att vidta åtgärder för bland annat infrastruktur och utbildning kopplade till slutförvaret av kärnbränsle, till ett värde av totalt 1,5–2 miljarder kronor.

Men avtal som detta kan inte tjäna som förklaga för vindkraften, då det är förhandlat under den väsentliga skillnaden att ingen koppling till myndighetsutövning från kommunernas sida funnits.

Reglerade mervärden vore otillräckliga – och är sannolikt ändå skatt

Den modell för lagbaserade krav på mervärden som finns är att en fond inrättas.

För vattenkraften finns ett sådant system med bygdeavgifter enligt vattenverksamhetslagen (1998:812). Systemet innebär att verksamhetsutövaren betalar en årlig avgift till en fond, som förvaltas av länsstyrelsen. Ur fonden kan sökas medel bland annat för allmänna ändamål för den bygd som berörs av vattenverksamheten.

En liknande lösning, med kommunen som fondförvaltare, finns för vindkraften i Danmark (se bilaga 6, avsnitt 3.2).

Till detta kommer den lösning vi själva föreslår i kapitel 3, att tillstyrkansbeslutet förenas med ett finansieringsvillkor för lokalsamhällets utveckling.

Vi bedömer att åtgärder likt dessa kan ha en funktion för incitament och kompenationssystem till lokalsamhället. I det fallet säkrar modellen att en viss ersättning från vindkraften långsiktigt går till just lokalsamhället kring vindkraftsparken. Och inte, som vore risken om all ersättning gick via kommunen i form av exempelvis skatt, på sikt går till andra ändamål inom kommunen (hamnar i ”kommunens svarta hål”, som företrädare för lokalsamhället uttryckt det i vårt samråd.)

¹⁵ Samarbetsavtal 2009-04-06 angående utvecklingsinsatser i Oskarshamns och Östhammars kommuner i anslutning till genomförandet av det svenska kärnavfallsprogrammet [dokument-ID 125].

Men, utöver denna funktion, så har mervärden ett begränsat värde för kommunen. De kommer alltid vara (betydligt) mindre värda än en ren intäkt till kommunen, som kan användas för stärkt kommunal service eller att klara kommunens välfärdsåtaganden. Samtidigt är kostnaden för den vindkraftsparken densamma.

Vår bedömning är därför, att ytterligare reglerade mervärden (utöver vad som föreslås för lokalsamhällets utveckling) inte skulle skapa tillräckliga incitament för att väsentligt öka kommunernas tillstyrkansgrad.

Därtill föreligger den relevanta invändningen att vattenkraftens bygdeavgifter, senast de utreddes, bedömdes sannolikt utgöra skatt.¹⁶ Ett liknande förslag från vår sida skulle följaktligen sannolikt de facto ändå vara ett förslag på skatteområdet.

Det är inte heller något alternativ att tillåta kommunen att uppställa ett finansieringsvillkor, likt vårt förslag i kapitel 3, men utan avgränsning till lokalsamhället. Den modellen bygger på att tillståndshavaren har ett begränsat område runt parken att kompensera. Den är inte tillämpbar på en hel kommun.

4.1.7 En kommunal intäkt behöver beredas vidare. Det behöver ske skyndsamt

Slutsatsen av det sagda är: Så länge kommunens tillstyrkansbeslut är skönsmässigt, så kan tillräckliga incitament för kommunen bara uppnås genom en kommunal intäkt. En sådan intäkt kan bara åstadkommas genom statlig finansiering eller skatt. Ingetdera omfattas av vårt uppdrag.

Vi kan därför inte lämna förslag som löser det problem vi är satta att utreda, utan frågan måste beredas vidare inom Regeringskansliet.

Som medskick till den beredningen har vi överlämnat ett PM till Regeringskansliet [dokument-ID 127], med underlag kring beskattningsutrymme med mera, som samlats under utredningens gång.

Av vårt samråd, både med kommuner och vindkraftsbranschen, framgår att i och med att vår utredning tillsattes, har merparten av de kommunala processer som pågått antingen stannat av, eller slutat i ett ”nej, tills vidare”. Det gäller även i de kommuner där motståndet främst handlar om vindkraftens påverkan på de närboende, och där

¹⁶ SOU 2014:35, s. 205.

våra förslag riktade till närboende och lokalsamhället skulle kunna vara tillräckliga för att möjliggöra ett kommunalt ja.

Skälet till detta är naturligt: kommunerna inväntar den process som staten nu initierat kring kommunala incitament. De vill undvika att tillstyrka vindkraftsparker ”i förtid”, med konsekvensen att de därigenom blir utan de incitament som införs.

Denna återhållsamhet får konsekvensen att även vindkraftsprojekt som ännu inte ansökt om kommunal tillstyrkan i praktiken är satta på paus.

Det sagda innebär att för vindkraftens fortsatta utveckling, är det angeläget att frågan om kommunala incitament skyndsamt blir långsiktigt löst.

5 Planering och övriga insatser

Enligt våra direktiv ska vi redovisa övriga insatser, utöver system för incitament, som kan stärka kommuners förmåga att stödja utbyggd vindkraft. Vårt fokus har varit på vindkraften som en del av kommunernas energiplanering.

- I avsnitt 5.1 konstaterar vi att kommunerna i dag har en otydlig roll i ett otydligt system för landets energiplanering.
- I avsnitt 5.2 ställer vi oss bakom Klimaträtsutredningens förslag, om att ett mer strukturerat och samordnat system för energiplanering bör utredas.
- I avsnitt 5.3 föreslår vi att Energimyndigheten ska ta fram en vägledning för lagen om kommunal energiplanering.
- I avsnitt 5.4 bedömer vi att Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag att länsstyrelserna ska ta fram regionala planeringsunderlag för vindkraft bör genomföras.
- I avsnitt 5.5 föreslår vi att det införs ett tillfälligt ekonomiskt stöd för kommuners energiplanering, med fokus på planering av utbyggd fossilfri elproduktion (inklusive fysisk planering av vindkraft).
- I avsnitt 5.6 redovisar vi att forskning och neutral information är en insats som stärker kommunernas förmåga att stödja utbyggnad av vindkraft.
- I avsnitt 5.7 redovisar vi att regional samverkan är en insats som stärker kommunernas förmåga till energiplanering.

5.1 Ett tydligare system för energiplanering behövs

Planering av vindkraft bör ses som kommunal energiplanering

Kommunal planering av vindkraft handlar om två, överlappande, planeringsperspektiv. Det ena är den fysiska planeringen av mark- och vattenanvändning. Det andra är vindkraft som en produktionsresurs i energisystemet.

Vi menar att det sistnämnda perspektivet bör ha en mer framträdande roll i planeringsarbetet. Fysisk planering av vindkraft – och av annan energiproduktion – bör ses som en central del av den kommunala energiplaneringen.

Sveriges instrument för energiplanering är svåra att överblicka och har otydlig samverkan

Som framgår av Tabell 5.1 har Sverige ett flertal olika instrument för energiplanering.

Tabell 5.1 Översikt över olika instrument för energiplanering

| | Nätutvecklingsplanering | Energi- och klimatplanering | Fysisk planering | Utvecklingsstrategier |
|----------------------------|---|--|--|--|
| Syfte | Ge information om väntad nätutveckling, underlättanslutning av förnybar elproduktion och främja energilagring och elektrifiering av transporter | Säkerställa att energipolitiska mål, klimatmål och mål om energieffektivisering nås | Vägleda och styra hur mark- och vattenområden ska användas samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. | Mål och långsiktiga prioriteringar för hållbar tillväxt, utveckling och konkurrenskraft. |
| EU-nivå | Ten-Year Network Development Plan (ENTSO-E) | Klimat- och energiplan (kommissionen) | SMB-direktivet, Naturvårdsdirektiven, Vattendirektivet m.m. | |
| Nationell nivå | Planering av nätutvecklingen (Svenska kraftnät) | Klimat- och energiplaner till EU Nationella mål Energiöverenskomsten Elektrifieringsstrategin (regeringen) | Nationella mål och Natura 2000 (regeringen) Riksintresse (sektorsmyndigheter) | Nationell strategi för hållbar regional utveckling |
| Regional nivå | Planering av nätutvecklingen (regionnätsföretag) | Klimat- och energistrategier (länsstyrelse) | Planeringsunderlag, vägledning och granskning av planer enligt PBL (länsstyrelsen) Regionplaner (region Skåne, Stockholm) | Regionala utvecklingsstrategier (region) |
| Lokal/kommunal nivå | Planering av nätutvecklingen (lokálnätsföretag) | Klimat- och energiplanering (kommun) | Planer enligt PBL: Översiktsplan Detaljplan Områdesbestämmelser (kommun) | |

Källa: Klimatråtsutredningens betänkande SOU 2022:21, s. 219.

Klimatråtsutredningen konstaterar att planeringsinstrumentens funktion och inbördes förhållande är svåra att överblicka och att det finns otydligheter kring hur de ska samverka.¹

Vi instämmer i detta.

¹ SOU 2022:21, s. 237.

På nationell nivå finns klimat- och energiplaner, som Sverige har att regelbundet upprätta enligt EU:s klimatunionsförordning.² Dessa har dock ingen styrande funktion, utan har karaktären av rapportering.³

Därutöver är statens övergripande dokument antingen målsättningar eller av ad hoc-karaktär. Exempel är de energipolitiska målen, energiöverenskommelserna och elektrifieringsstrategin.

Planeringen av elnätets utveckling, nätutvecklingsplaner, har visserligen fått en tydlig ram genom EU-lagstiftning och Sveriges genomförande av densamma.⁴ Men, som Klimaträttsutredningen konstaterar, kan utvecklingsplaner för elnätet inte fungera som vägledning för landets energiplanering i stort.⁵

På regional nivå ska länsstyrelserna verka för att nationella mål får genomslag i länet.⁶ Länsstyrelserna har sedan 2008 ett uppdrag att ta fram regionala energi- och klimatstrategier. Uppdraget är numera formulerat som ett ansvar att samordna och leda det regionala arbetet med strategiernas genomförande.⁷

Men inte heller dessa planer har någon konkret, styrande funktion "utåt" i systemet, det vill säga i relation till kommunernas energiplanering. Planerna är enbart vägledande för kommunerna. De rör sig också på en relativt hög abstraktionsnivå, även om variation finns mellan länsstyrelserna.

I fråga om den fysiska planeringen finns ytterligare ett styrmedel, nämligen riksintresset energiproduktion.

I avsnitt 4.1.1 beskriver vi dock att detta, i vart fall i fråga om vindkraft, inte skapar någon styrning. Som framgår där, är kommunernas tillstyrkansgrad *lägre* inom än utom riksintresse vindbruk.

² Förordning 2018/1999/EU om styrningen av energiunionen och klimatåtgärder.

³ Se t.ex. Sveriges integrerade nationella energi- och klimatplan (2020-01-16).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet). Prop. 2021/22:153, Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet.

⁵ SOU 2022:21, s. 237.

⁶ 2 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Länsstyrelserna, Finansdepartementet Fi2021/02746 m.fl.

Avsaknaden av nationell energiplanering försvårar för vindkraften

Avsaknaden av en nationell energiplanering innebär att kommunernas planering av vindkraft i sin översiktsplan, och beslut att säga ja eller nej till projekterade vindkraftsparker, sker utan en koppling till en större helhet.

Det finns inget sätt för en kommun, som vill ta sitt ansvar för landets energiförsörjning, att få (eller skapa sig) ett svar på vilket detta ansvar är.

Inte heller kan en sådan kommun känna någon slags förvisning om att andra kommuner kommer att dra sitt strå till laget.

... vi tycker att vi har tagit det här stora ansvaret redan, så vi förstår inte varför vi ska få ännu mer vindkraft nu när andra kommuner inte ska ha nåt.

Kommunpolitiker citerad i bilaga 4, s. 9.

En nationell planeringsprocess för vindkraft har påbörjats på myndighetsnivå

Energimyndigheten och Naturvårdsverket tog år 2021 fram en nationell strategi för hållbar utbyggnad av vindkraft i Sverige.

Strategin utgår från att en viktig del av en hållbar vindkraftsutbyggnad är att utbyggnaden fördelas på ett lämpligt sätt över landet, bland annat utifrån ett elförsörjningsperspektiv.⁸

Ett uppskattat nationellt utbyggnadsbehov om 80 TWh landbaserad vindkraft till 2040-talet bryts i strategin ned i regionala utbyggnadsbehov.⁹ Dessa ligger på mellan 0,5 TWh (för Blekinge) och 10 TWh (för Norrbotten). Nedbrytningen bygger på en sammanvägning av fördelningsnycklarna *faktisk landyta*, *elanvändning* och *tillgången på ytor med låg eller viss konfliktgrad mot andra intressen*.¹⁰

Strategin föreslår att de regionala utbyggnadsbehoven sedan ska analyseras vidare i ett regionalt arbete lett av länsstyrelserna. Detta ska resultera i regionala planeringsunderlag, som ska utgöra en utgångspunkt för kommunernas översiktsplanering.¹¹

⁸ Ibid, s. 12.

⁹ Energimyndigheten (2021), Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad, ER 2021:2 [dokument-ID 89], s. 3.

¹⁰ Ibid, s. 21–22.

¹¹ Ibid., s. 33.

I strategiarbetet har även Försvarsmakten, Riksantikvarieämbetet och Sametinget tagit fram tematiska planeringsunderlag.¹²

Strategin har än så länge omsatts i två pilotprojekt, hos länsstyrelserna i Värmland och Dalarna.¹³ Den har även, på initiativ av Energikontor Sydost och länsstyrelserna i sydöstra Sverige, vidareutvecklats till planeringsunderlag i deras område.¹⁴

Försvarsmakten har efterlyst en tydligare nationell planering

Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) har studerat möjligheten till samexistens mellan Försvarsmaktens verksamhet och utbyggd vindkraft.

I sin rapport konstaterar FOI: Det saknas en enhetlig planeringsprocess, där såväl lokala som nationella perspektiv inom fysisk planering hänger ihop. I stället lämnas kommunerna själva att hantera de otydligheter eller osäkerheter som är förknippade med motstridiga mål för samhällsutvecklingen. Kärnan i problematiken är att staten inte vägleder kommunerna i tillräcklig utsträckning.¹⁵

Försvarsmakten har haft i uppdrag att analysera jämförbara länders erfarenheter av fungerande samexistens mellan försvarsmakt och kraftigt utbyggd vindkraft.¹⁶

I sin redovisning instämmer Försvarsmakten i FOI:s analys och anför: I många andra länder, exempelvis Storbritannien och Danmark, finns nationella planinstrument som påverkar hur konflikten mellan rumsliga intressen avvägs. I Sverige saknas dock helt sådana styrande nationella planinstrument. En övergripande utmaning med att säkerställa en samhällseffektiv vindkraftsutbyggnad är således att alls få projektörernas investeringsplaner att överensstämma med var vindkraft bedöms som lämplig att uppföra med hänsyn till olika samhälleliga intressen.¹⁷

Försvarsmakten förordar följaktligen att Sverige utvecklar sin planeringsprocess för vindkraft på det sätt som föreslås i Energimyndig-

¹² Ibid., s. 3.

¹³ Energimyndigheten (2022), Regional analys för att utreda potential för vindkraft i Dalarnas och Värmlands län [dokument-ID 90].

¹⁴ Energikontor Sydost (2023), Fånga vinden i sydost, slutrapport [dokument-ID 114].

¹⁵ Totalförsvarets Forskningsinstitut (2022), Möjligheter till samexistens mellan Försvarsmaktens verksamhet och utbyggd vindkraft [dokument-ID 88].

¹⁶ Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2020, uppgift 31, Våg och vindkraft.

¹⁷ Försvarsmakten (2022), Redovisning av uppgift 19 i reglerings i regleringsbrevet för budgetåret 2020 – våg och vindkraft [dokument-ID 87], s. 6.

hetens och Naturvårdsverkets strategi, i syfte att förbättra samexistensen med försvarsintressena.¹⁸

5.2 En mer strukturerad och samordnad energiplanering

Vår bedömning: Klimaträtsutredningens förslag, om att tillsätta en utredning som analyserar hur Sveriges energi- och klimatanläggningar bör struktureras och samordnas, bör genomföras.

Ett tydliggjort system för energiplanering behövs

Klimaträtsutredningen konstaterar följande. För att klimatomställningen ska kunna ske så effektivt som möjligt, måste regelverk och styrmedel samverka. Den nationella energiplaneringen är ett viktigt verktyg i detta. Den bör utvecklas, i syfte att leda och samordna energiförsörjningen, att öka takten i omställningen och att samordna arbetet med energifrågor i regioner och kommuner. Det behövs också ett tydligt regelverk för hur den nationella energiplaneringen ska samverka med länsstyrelsernas energi- och klimatstrategier, planeringsunderlag och handlingsplaner samt med den kommunala energiplaneringen. En utredning bör därför bland annat förtydliga syfte, innehåll, och användning för respektive energiplaneringsverktyg och förtydliga kommunernas och regionernas roll.¹⁹

Vårt uppdrag har aktualiserat ett antal frågeställningar för vindkraftens del som gör att vi instämmer i detta.

Den viktigaste är det principiella vägvalet mellan en *prövningsbaserad* och en *planeringsbaserad* fortsatt utbyggnad av vindkraften.

Sveriges system är grunden prövningsbaserat. Det innebär att det står en projektör fritt att projektera en park i princip var som helst. Förenligheten med allmänna intressen prövas först i tillståndprocessen.

Länge fungerade denna ordning bra. Staten och kommunerna tillhandahöll vägledande planeringsinstrument (riksintresse respektive översiktsplaner) och så länge projektering skedde i enlighet med dessa fanns det goda utsikter att erhålla tillstånd. Men systemet tillåter även

¹⁸ Ibid., s. 8–9.

¹⁹ SOU 2022:21, s. 238.

projektören att, på egen hand, hitta lämpliga projektområden vars lämplighet sedan prövas av kommun och tillståndsmyndighet.

De senaste åren har ställt detta system på ända. Planeringsinstrumenten ger numera projektörerna en nära nog obefintlig vägledning om var det allmänna vill – och inte vill – att de utvecklar projekt. Särskilt komplicerad blir kommunernas roll i prövningen, eftersom kommunens beslut är skönsmässigt och således svårt att förutse utifrån objektiva faktorer. På ett liknande sätt är Försvarsmaktens intressen till stor del dolda för projektören hela vägen fram till myndighetens yttrande inför tillståndsmyndigheten. Detta samtidigt som vindkraftens påverkan på Sveriges försvarsförmåga blivit alltmer central, i takt med att vindkraftverken blivit högre och omvärldsläget förändrats.

Ytterligare en dimension av vägvalet mellan prövningsbaserad och planeringsbaserad utbyggnad handlar om hur stora produktionsolymer det allmänna önskar se, och var i landet de ska ligga. Denna dimension blir nu alltmer central, med det snabbt växande elbehovet.

Med en planeringsbaserad utbyggnad går detta att styra, men med en prövningsbaserad utbyggnad prövas varje projekt enskilt. Det går inte på förhand att veta om resultatet blir i linje med, eller går på tvärs med, vad som vore optimalt ur ett energisystemperspektiv.

I vår omvärld väljer allt fler länder (bland annat Finland och Danmark) en mer planeringsbaserad väg, framför allt vad gäller havsbaserad vindkraft.²⁰ Men även på land förordar nu EU att medlemsstaterna skapar så kallade go-to-områden, där områdets lämplighet har fastställts på förhand och en förenklad tillståndsprövning kan ske.²¹

I Sverige håller vi än så länge fast vid den prövningsbaserade modellen. Förhoppningen är att incitament och kompensationsystem ska göra att kommunernas skönsmässiga beslut slutar i ja, att vägledande planeringsunderlag från länsstyrelserna ska hjälpa projektörerna att undvika områden där Försvarsmakten har intressen. Och samtidigt se till att utbyggnaden blir tillräckligt omfattande och utspridd över landet.

Det är möjligt att det går. Men vi behöver skapa en beredskap för att kunna välja en annan väg, om det visar sig att så inte är fallet.

²⁰ Se t.ex. Fortstyrelsen (2023), Korsnäs havsvindpark [dokument-117] eller Energistyrelsen (2021), Thor Havvindmøllepark [dokument-id 118].

²¹ Europeiska kommissionen (2022), REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris, punkt 2.2.3, COM(2022) 108 final.

5.3 En vägledning för kommunal energiplanering

Vårt förslag: Energimyndigheten ska ges i uppdrag att upprätta en vägledning till lagen om kommunala energiplaner.

Lagen om kommunal energiplanering är ett användbart ramverk redan nu

Enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering ska det i varje kommun finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen.

Som konstateras av bland andra Energimyndigheten, har lagen tillkommit i ett annat sammanhang än de utmaningar som elektrifieringen nu innebär, och är delvis föråldrad.²²

En enkät som Boverket gjorde år 2021 visar att många kommuner saknar aktuella energiplaner och att de energiplaner som finns inte är enhetliga och jämförbara. Många kommuner har använt en klimatstrategi, koldioxidbudget eller annan strategi i stället för energiplan.²³

Vi menar att lagen trots detta utgör ett användbart ramverk för kommunernas energiplanering. Den finns på plats i detta nu och har en i huvudsak relevant utformning i relation till de utmaningar elektrifieringen innebär.

Även om de kommunala energiplaner som finns har skiftande innehåll och aktualitet, så finns de på plats i de flesta kommuner och går att arbeta vidare med.²⁴

Vi bedömer också, att uppdatering av energiplanerna bör föranleda kommunerna att aktivt ta ställning till vilken energiproduktion som ska ske inom kommunen och hur denna ska komma på plats. Det skapar transparens vad gäller kommunernas intentioner. Genom att lägga planerna sida vid sida, kan också tydliggöras var det finns ett behov av ökad energiproduktion och elnätskapacitet, och var ytterligare åtgärder kommer att krävas.

²² Se t.ex. Energimyndigheten (2014), Aktualisering av lagen om kommunal energiplanering, [dokument-id 85], s. 7.

²³ Boverket (2021), Miljömålsenkät 2021 sammanställning [dokument-id 86].

²⁴ Ibid.

En vägledning kan stötta kommunernas arbete

För att lagen om kommunal energiplanering ska åstadkomma denna typ av planering behöver den tillämpas på ett mer enhetligt och strukturerat sätt.

Vi menar att ett lämpligt sätt att åstadkomma detta är att Energimyndigheten tar fram en vägledning för lagens tillämpning.

På så vis kan, som ett stöd för kommunerna, lagens allmänt hållna krav på kommunerna konkretiseras och avgränsas. En enhetlig metodik kan etableras och tydlighet kan skapas för vilken detaljeringsgrad och ambitionsnivå som är påkallad.

I vägledningen bör särskiljas mellan de områden där kommunen har rådighet (inklusive hur mark- och vatten ska användas till energiproduktion) och de områden där kommunens energiplanering enbart fyller en samordnande roll.

Ett viktigt syfte bör vara att skapa ett någorlunda lättillämpat ramverk för energiplanering även för små kommuner med begränsade resurser.

5.4 Regionala planeringsunderlag för vindkraft

Vår bedömning: Förslaget i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets nationella strategi för hållbar vindkraftsutbyggnad, om att länsstyrelserna ges i uppdrag att utarbeta regionala planeringsunderlag, bör genomföras.

Strategin är rätt tänkt

Vi menar, i likhet med Försvarsmakten, att Energimyndighetens och Naturvårdsverkets nationella strategi för hållbar vindkraftsutbyggnad (se avsnitt 5.1 ovan) är rätt tänkt.

Vi bedömer att de regionala planeringsunderlag som är avsedda att vara strategins nästa steg kan utgöra en viktig vägledning för kommunernas energiplanering, översiktsplanering och beslut att säga ja eller nej till nya vindkraftsparker.

Länsstyrelserna bör därför ges det uppdrag som föreslås i strategin. Uppdraget innebär att undersöka och redovisa förutsättningar

för att nå det regionala utbyggnadsbehovet för respektive län och att vidareutveckla och kvalitetssäkra det nationella planeringsunderlaget ur ett regionalt perspektiv. Arbetet ska resultera i ett regionalt planeringsunderlag som visar potentiella områden för vindkraftsetableringar. Arbetet ska ske i samverkan med berörda aktörer inom länet, inklusive kommuner, regionen, samebyar, elnätsföretag, projektörer, intresseorganisationer och andra berörda aktörer.

Men pågående tillståndsprocesser får inte stoppas upp

I vårt samråd har vindkraftsbranschen i huvudsak välkomnat ett större engagemang från statens sida i hur vindkraft ska planeras och även en förbättrad kommunal planering.

Branschen har särskilt understrukit vikten av att veta på förhand var stat och kommun vill (och inte vill) att det byggs vindkraft. Den har framhållit, att det är förenat med stora förgäveskostnader när kommunen eller Försvarsmakten säger nej i ett sent skede.

Samtidigt har branschen framfört oro och anfört: Initiativ såsom länsstyrelsernas planeringsunderlag riskerar att stoppa upp projekt som är redo för kommunal tillstyrkan, och som med nya incitament och kompensationssystem skulle kunna få det. Risken är att många kommuner kommer att avvakta med att säga ja till parker som de i grund och botten är positiva till, till dess först länsstyrelsernas planeringsunderlag, och sedan deras egna översiktsplaner, är färdiga. Båda dessa processer riskerar att ta lång tid.

Vi instämmer i detta.

Hanteringen av tillståndssökta projekt måste under de närmaste åren ske parallellt med ett utvecklat planeringsarbete.

5.5 Ett ekonomiskt stöd för kommunal energiplanering, med fokus på elproduktion

Vårt förslag: Ett tillfälligt ekonomiskt stöd för att stärka kommunernas förmåga till energiplanering, med fokus på planering av utbyggd fossilfri elproduktion (inklusive fysisk planering av vindkraft), ska införas.

Stödet ska vara totalt 120 miljoner kronor fördelat över åren 2024–2027.

Ett krafttag krävs de närmaste åren

Sveriges möjlighet att möta ett kraftigt utökat elbehov kommer till stor del vara avhängigt av kommunernas förmåga att effektivt genomföra strukturerade och transparenta planeringsprocesser. På kort sikt handlar det framför allt om fysisk planering av vindkraft.

Att de kommunala processerna är viktiga är inte minst för att kommunerna, med stöd i en underbyggd planering, ska kunna ge tidiga och tydliga besked till vindkraftsprojektörer om var de önskar att vindkraftparker byggs.

Men också för att, genom deltagande och inflytande för dem som berörs, skapa en större lokal acceptans.²⁵

Kommunerna kommer inte att ha de resurser som krävs

Vi har alltså så här långt i detta kapitel föreslagit att lagen om kommunal energiplanering, med en tydliggörande vägledning, ska aktiveras som ett sammanhållande ramverk för kommunernas planering, samt att länsstyrelserna ska tillhandahålla planeringsunderlag för vindkraft.

Detta menar vi skapar förutsättningar för kommunerna att, redan med nuvarande regelverk, genomföra en strukturerad energiplaneringsprocess, med särskilt fokus på produktionsidan.

Vi tror också att det på många håll blir naturligt att påbörja en sådan planeringsprocess om våra förslag på incitament och kompensationsystem för utbyggd vindkraft genomförs.

²⁵ Naturvårdsverket (2021), Vindkraftens påverkan på människors intressen [dokument-ID 82], s. 72.

Planeringsprocesserna kommer dock att kräva resurser, något många kommuner kommer att ha svårt att avsätta. Det gäller inte minst mot bakgrund av att kommunernas ekonomier förväntas bli än mer ansträngda under kommande år.²⁶

Att planeringen på lång sikt kan generera kommunala intäkter (om sådana incitament införs) tror vi inte kommer räcka. De intäkterna ligger för långt i framtiden.

2007–2010 års planeringsstöd visar att ett planeringsstöd kan fungera

Under perioden 2007–2010 fanns ett tillfälligt ekonomiskt planeringsstöd till kommunerna för planeringsinsatser för vindkraft.

Boverket tilldelades totalt 110 miljoner kronor, varav 84 miljoner kronor betalades ut.²⁷

Stödet användes till att ta fram tematiska tillägg till översiktsplanen (vindbruksplaner), planeringsunderlag samt fördjupade och kommunomfattande översiktsplaner. Flera kommuner tog hjälp av externa konsulter.²⁸

I utvärderingen uppgav kommunernas bygglovsgranskare, vindkraftsbranschen och miljöprövningsdelegationerna att de hade haft nytta av den planering stödet möjliggjorde. Boverket bedömde att stödet satte i gång en stor planeringsaktivitet, främst lokalt men också regionalt, och att huvudsyftet med stödet uppnåddes.²⁹

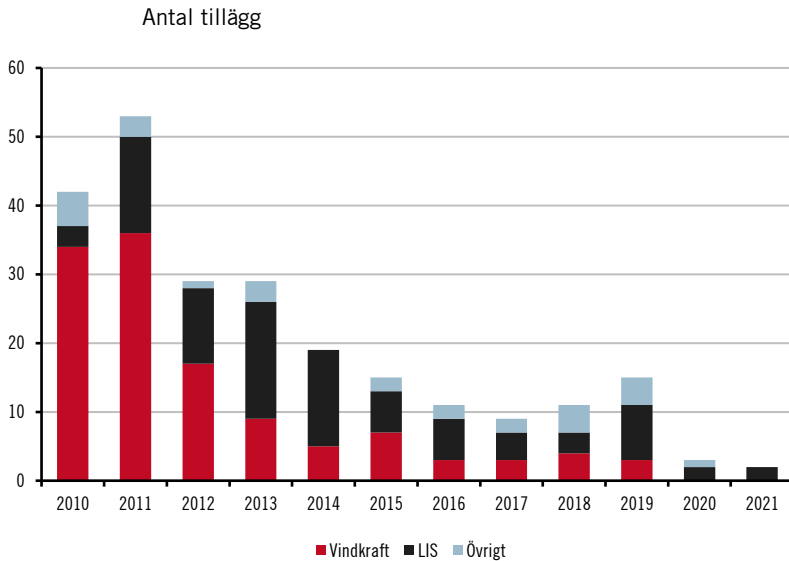
Som framgår av staplarna för åren 2010–2012 i Figur 5.1, synes stödet också ha gjort ett tydligt avtryck vad gäller antalet antagna vindbruksplaner.

²⁶ Se t.ex. SKR (2023), Budgetförutsättningar för åren 2023–2026 [dokument-ID 91].

²⁷ Boverket (2012), Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft [dokument-ID 92].

²⁸ Ibid., s. 65.

²⁹ Ibid., s. 30–31.

Figur 5.1 Antal, och tema för, tillägg till översiktsplaner

Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2021.³⁰

Behovet av ett planeringsstöd har framförts från flera håll

I vårt samråd har behovet av ett förnyat planeringsstöd, likt det som fanns 2007–2010, framförts från flera håll, inte minst från mindre kommuner. Erfarenheten från det tidigare stödet beskrivs som goda.

I SOU 2021:53 gör utredningen En rättssäker vindkraftsprövning samma iakttagelse. Utredningen föreslår att stödet ska återinföras.³¹

Energimyndigheten föreslog år 2022 att behovet av att återinföra det ekonomiska planeringsstödet, både för vindbruksplaner och energi-planering, ska undersökas.³²

³⁰ Presenterad på Boverket (2023), PBL Kunskapsbanken: Ändringar av översiktsplan [dokument-ID 93].

³¹ SOU 2021:53, s. 140.

³² Energimyndigheten (2022), ER 2022:16 Vindkraftens tillstånd 2021 [dokument-ID 94].

Ett tillfälligt planeringsstöd ska införas

Av ovan anförda skäl föreslår vi att ska det införas ett tillfälligt stöd för kommuners energiplanering, med fokus på planering av utbyggd fossilfri elproduktion (inklusive fysisk planering av vindkraft).

Storleken på 2007–2010 års stöd synes ha varit väl avvägt. Vi föreslår därför att stödet ges en motsvarande omfattning, det vill säga totalt 120 miljoner kronor över fyra år.

5.6 Forskning och neutral information

Kunskap och information är viktigt – men svårt

I vårt samråd har en återkommande synpunkt varit behovet av lättillgänglig, neutral och saklig information om vindkraftens påverkan på omgivningen och roll i energisystemet.

Behovet har beskrivits i relation till allmänheten, till de som berörs av vindkraftsprojekt, till kommunpolitiker och till kommunala tjänstepersoner.

Behovet beskrivs som särskilt stort för att möta den information om vindkraft som dominerar i sociala medier.

Ett forskningsprojekt som kartlagt hur information om vindkraft sprids på internet konstaterar att delningar och annan interaktion på Facebook och Youtube domineras av artiklar som är negativa till vindkraft.³³

Samtidigt har det funnits en klarsyn i vår samrådsrets om frågans komplexitet. Såväl projektörer som kommuner beskriver att människor som berörs av vindkraftsprojekt ofta upplever att information från Energimyndigheten och andra statliga aktörer brister i tillförlitlighet och är ensidigt positiv. Många framhåller behovet av lokala och regionala avsändare.

³³ Mistra Environmental Communication (2023), Tracing online information about wind power in Sweden: An exploratory quantitative study of broader trends [dokument-ID 95], s. 15 och 21.

Ett betydande arbete bedrivs av flertalet aktörer

Informationsinsatser är således en typ av insatser som vi ser stärker kommuners förmåga att stödja utbyggd vindkraft. Det gäller i synnerhet, när den görs lättillgänglig, neutral och saklig.

Energimyndigheten har det huvudsakliga statliga ansvaret för information till allmänhet, kommuner och andra berörda aktörer om vindkraften i egenskap av elproduktion.³⁴ Även Naturvårdsverkets informationsuppdrag har relevans, men utifrån vindkraftens påverkan på människor, djur och miljö.

De båda myndigheterna bedriver sedan år 2005 det gemensamma forskningsprojektet Vindval. Inom detta har drygt 50 rapporter publicerats som beskriver nationella och internationella forskningsresultat om vindkraftens effekter inom fyra områden: Människors intressen, fåglar och fladdermöss, marint liv samt däggdjur på land (inklusive renar). Ytterligare ett fokusområde inom Vindval är planering och vindkraft.³⁵

Energimyndigheten driver även webbplatsen Vindlov, om tillståndsfrågor för vindkraftverk. Tjänsten har tagits fram i samarbete med omkring 20 myndigheter och organisationer. Den innehåller information om prövningsprocessen samt karttjänsten Vindbrukskollen, som sammanställer data om vindkraftverk och pågående projekt.³⁶

Som nämnts ovan har Länsstyrelserna uppdraget att leda det regionala arbetet med genomförande av energi- och klimatstrategier.³⁷ Många länsstyrelser genomför inom det arbetet ett informationsarbete, främst i relation till länets kommuner men även till allmänheten.³⁸

En annan viktig regional aktör är de regionala energikontoren. Dessa startades runt om i EU under 90-talet inom ramen för EU:s SAVE-program. I dag ägs och drivs kontoren i olika konstellationer

³⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens Energimyndighet, Infrastrukturdepartementet, I2022/02383 I2022/02365 (delvis) I2022/00554 m.fl., anslag 1:3, ap. 1.

³⁵ Naturvårdsverket (2023), Vindval [dokument-ID 96].

³⁶ Energimyndigheten (2023), Vindlov [dokument-ID 97].

³⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Länsstyrelserna, Finansdepartementet, Fi2020/02647 m.fl., uppdrag 3A2.

³⁸ Se t.ex. Länsstyrelsen Kalmar län (2019), 2019:21 Klimat- och energistrategi för Kalmar län 2019–2023 [dokument-ID 46].

av, och med varierande grad av självständighet från, regioner och kommuner.³⁹ Viss finansiering lämnas av Energimyndigheten.⁴⁰

5.7 Regional samverkan och vägledning

Ett flertal exempel finns runt om i landet

Ett arbetssätt kring energiplanering som blir allt vanligare är olika typer av regionala samverkansinitiativ. Sådana initiativ är en typ insats som vi ser stärker kommunernas förmåga till energiplanering.

Nedan redovisas exempel på detta.

- Projektet *Planera i medvind – Vindbruksplanering för lokal förankring i Värmland*, som avslutades år 2022, syftade till att stimulera kommunerna i Värmland till ett aktivt arbete med vindbruksplanering, så att intresse- och målkonflikter kan hanteras i ett tidigt skede. Värmlands kommuner var den primära målgruppen i projektet, men även andra intressenter såsom Region Värmland, nätbolag och vindkraftsbolag har involverats i projektaktiviteterna. Av slutredovisningen i projektet framgår att en tidig och transparent dialog med allmänheten vid översiktsplanering samt inför nya vindkraftsetableringar är en förutsättning för lokal förankring. Kunskapshöjande insatser om energiomställning och vindkraft samt erfarenhetsutbyten och samverkan mellan relevanta aktörer har genomförts för att öka kommunernas kapacitet för hantering av intresse- och målkonflikter.⁴¹
- Projektet *Fånga vinden i sydost*, som avslutades år 2022, syftade till att öka kunskap om hinder och hitta samexistenslösningar för vindkraft i sydöstra Sverige samt att ta fram verktyg för kommunal/regional planering av vindkraft. I projektet samverkade Energikontor Sydost med länsstyrelserna i Blekinge, Kalmar och Kronoberg. Bland annat togs det fram ett öppet, webbaserat hjälpmedel för att bedöma lämpligheten för vindkraft i olika områden.⁴²

³⁹ Energikontoren Sverige (2023), Energikontoret Jönköping (2023), Energikontoret Norrbotten (2023) [dokument-ID 99-101].

⁴⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens Energimyndighet, Infrastrukturdepartementet, I2022/02383 I2022/02365 (delvis) I2022/00554 m.fl., anslag 1:8, ap.31.

⁴¹ Energimyndigheten (2022), Planera i medvind – Vindbruksplanering för lokal förankring. Slutrapport.

⁴² Energikontor Sydost (2023), Fånga vinden i sydost, slutrapport [dokument-ID 114].

- Ett samverkansprojekt pågår i Västra Götaland. Länsstyrelsen arbetar med att ta fram en vägledning för kommunernas energiplaner. Bakgrunden är en kartläggning som visar att många kommuner saknar sådana och efterfrågar vägledning. Vägledningen inkluderar bland annat metodstöd och en översikt över energisystemet på regional nivå. Vidare inkluderas kunskapsunderlag kopplat till produktion, distribution, användning och transporter.⁴³
- Ett projekt i Skåne, *Energiplanering 2.0*, som avslutades år 2020, innebar att Kommunförbundet Skåne coachade ett antal skånska kommuner i att uppdatera sina energiplaner. Projektets syfte var att uppdatera metodiken för energiplanering, inhämta lokal statistik samt att integrera pågående processer och fysisk planering.⁴⁴
- *ACCEL* (Accelererad Elnätskapacitet i Västra Götaland) är en samverkansarena i Västra Götalands län som leds av Region Västra Götaland tillsammans med länsstyrelsen. Fokus är elnätskapaciteten inom regionen kopplat till industrins och transportsektorns växande elbehov.⁴⁵
- *AGON* (Accelererad Grön Omställning i Norrbotten) är ett forum som drivs i länsstyrelsens regi. Representanter från såväl de nya gröna energikrävande industrierna som från kommunerna i länet deltar, liksom Svenska kraftnät och Vattenfall. Samarbetet är avsett att leda till kortare ledtider för utbyggnaden av elnätet i övre Norrland.⁴⁶
- *Energiintelligent Dalarna* är ett samverkansforum med representation bland annat från högskola, science park, energibolag, industriellt utvecklingscentrum, stålindustrin, teknikföretagen, Handelskammaren, LRF och kommuner. Ansvaret delas mellan Region Dalarna och Länsstyrelsen Dalarna.⁴⁷

⁴³ Länsstyrelsen i Västra Götaland (2023), Vägledning för kommunala energiplaner [dokument-ID 115].

⁴⁴ Energimyndigheten (2021), Coaching av kommuner skapar bättre energiplanering [dokument-ID 99].

⁴⁵ Västra Götalandsregionen (2023), Accelererad elnätskapacitet i Västra Götaland – ACCEL [dokument-ID 106].

⁴⁶ Svenska kraftnät (2022), Regional samverkan [dokument-ID 107].

⁴⁷ Energiintelligent Dalarna (2023), Energiintelligent och klimatsmart Dalarna 2045 [dokument-ID 108].

- *Uppsalaeffekten* i Uppsala län är ett samarbete som fokuserar på att avlasta kapacitetsbrist i elnätet. Det består av Region Uppsala, Länsstyrelsen och länets kommuner tillsammans med bland annat, Handelskammaren, Vattenfall Eldistribution och Energikontoret i Mälardalen.⁴⁸
- Elektrifieringskommissionen har samordnat regioner, länsstyrelser och näringsliv att genom *elektrifieringslöften* göra åtaganden som bidrar till att påskynda elektrifieringen av regionala gods-transporter. Detta har lett till 17 regionala elektrifieringslöften.⁴⁹

⁴⁸ Länsstyrelsen Uppsala län (2023), #uppsalaeffekten – arbete med eleffekt i Uppsala län [dokument-ID 109].

⁴⁹ Regeringen (2021), 17 elektrifieringslöften från norr till söder ska påskynda elektrifieringen av godstransporter [dokument-ID 110].

6 Ikraftträdande

I detta kapitel finns vårt förslag på när de nya reglerna ska träda i kraft.

6.1 När reglerna ska träda i kraft

Vår bedömning: De nya reglerna bör träda i kraft så snabbt som möjligt och då lämpligen samtidigt som eventuella incitament för kommunerna.

Vårt förslag: När de nya reglerna träder i kraft, ska de omfatta vindkraftverk vars tillstånd enligt miljöbalken vunnit laga kraft efter den 31 maj 2023.

Därför ska inte befintliga vindkraftverk omfattas

Vi föreslår att de nya reglerna enbart ska gälla vindkraftverk vars tillstånd vinner laga kraft efter den 31 maj 2023.

Tanken är att den projektör som efter det datumet fattar ett investeringsbeslut för en vindkraftspark, bör räkna med att så småningom kunna omfattas av en reglering liknande vårt förslag.

Däremot föreslår vi, att vindkraftverk som redan är uppförda, eller redan har lagakraftvunna tillstånd, inte ska omfattas av våra förslag.

Skälet är att inte i efterhand ändra spelreglerna för gjorda investeringar, vilket vi bedömer att vindkraften är särskilt känslig för.

Skälet, som har framhållits både i vårt samråd av vindkraftsbranschen och av Sweco inom ramen för deras konsekvensutredning, är att både kostnads- och intäktssidan för vindkraftsparker till stor del låses vid investeringstillfället.

Arrendekostnaden till markägaren är i regel avtalad för hela parkens livstid. En absolut majoritet av produktionen säljs med bilaterala avtal (PPA:er) med i huvudsak fasta elpriser, på en löptid om 8–15 år. Det innebär att många projekt karaktäriseras av låg risk och låg avkastning (se Swecos konsekvensanalys, bilaga 8, s. 12, 15).

Ny vindkraft kan beakta en högre kostnadsbild vid investeringstillfället, bland annat i sin prissättning i PPA:er och i sin arrendekostnad.

Men, detsamma gäller inte för befintlig vindkraft. I stället kommer kostnadshöjningar att minska (eller i värsta fall utradera) lönsamheten i redan gjorda projekt.

Det betyder att om Sverige inför nya incitament och kompensationsystem som omfattar befintlig vindkraft, skulle det signalera att

framtida investeringar i Sverige behöver ta höjd för att regulatoriska fördyringar kan komma att ske under projektets livstid.

Det skulle innebära att investeringar i Sverige beläggs med en riskpremie. Denna skulle riskera att bli relativt hög, eftersom regulatoriska och politiska risker rankas högt i studier om vilka faktorer som påverkar investerare i kraftproduktion (se Swecos konsekvensutredning, bilaga 8, s. 15).

Vi bedömer därför, att om befintliga vindkraftverk omfattas av våra förslag, så skulle det riskera att väsentligt minska investeringsintresset i framtida vindkraft i Sverige.

Förslaget är alltså att även tillståndsgivna, men ännu inte uppförda, vindkraftverk ska undantas från förslagen. Det beror på att sådana, kort efter finansieringsbeslutet, ur ett finansiellt perspektiv är likställda med uppförda verk. Detta såtillvida att de då har tecknade arrendeavtal, turbinbeställningar och i de flesta fall även PPA:er.

Lösningen riskerar att upplevas som orättvis

Den föreslagna lösningen innebär att närboende till befintliga vindkraftverk, och till de vindkraftverk som uppförs de närmsta åren på tillstånd som vunnit laga kraft senast den 31 maj 2023, inte kommer att omfattas av vårt förslag på intäktsdelning.

På samma sätt kommer de som äger intilliggande bostadsfastigheter till de vindkraftsparker som uppförs de närmsta åren inte att omfattas av rätten till inlösen.

Man kan visserligen se det som att detta går att acceptera. Det är fråga om projekt som, får man förmoda, utformats och förankrats på ett sätt som vunnit tillräcklig lokal acceptans för att erhålla både ett kommunalt ja och ett tillstånd enligt miljöbalken. Det är också ofrånkomligt att en gräns ibland måste dras när nya gynnande regler införs, som innebär att människor som är i en liknande situation sedan tidigare inte omfattas.

När de nya ersättningsreglerna för närboende infördes i Danmark, hade de ingen retroaktiv verkan.¹ Detta framhölls inte som ett problem vid vår hearing i Köpenhamn.

Samtidigt är det ingen tvekan om att den föreslagna avgränsningen kommer uppfattas som orättvis. Risken är att detta leder till

¹ Uppgift från Energistyrelsen till Incitamentsutredningen.

att vindkraftsfrågan ytterligare infekteras lokalt, sätter kommunpolitiker som sagt ja till vindkraftsparker i kläm och leder till motstånd till framtida etableringar.

Vi ser att det går att finna lösningar, men inte utan att staten – i vart fall temporärt – står för viss finansiering.

7 Konsekvensutredning

Kapitlet är strukturerat som följer.

- I avsnitt 7.1 redovisar vi konsekvensen av om ”inget görs” (av *nollalternativet*), det vill säga om inga verkningsfulla incitament och kompenationssystem tillskapas. Slutsatsen är att tillståndsgivningen av vindkraft då kommer att fortsätta ned mot noll, eller vara kvar på dagens låga nivå. Det skulle ha negativa konsekvenser för industrins konkurrenskraft, elpriset, Sveriges klimat- och energipolitiska mål samt hushållens ekonomi.
- I avsnitt 7.2 konstaterar vi att våra förslag inte skapar verkningsfulla incitament för kommuner.
- I avsnitt 7.3 gör vi bedömningen att våra förslag samtidigt inte nämnvärt minskar investeringsintresset i vindkraft inom svenskt territorium.
- I avsnitt 7.4 dras av detta slutsatsen att vårt förslag *ensamt* varken gör från eller till vad gäller kommunernas tillstyrkansgrad. Där- emot skulle förslaget, i kombination med verkningsfulla incitament till kommunen (i form av en intäkt), vara effektiva för att möjliggöra en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften över hela landet.
- I avsnitt 7.5 görs en mer detaljerad konsekvensanalys i relation till olika aktörer och intressen.

De övriga delar som en konsekvensutredning ska innehålla (beskrivning av problemet, vilka alternativa lösningar som finns, konsekvenserna av dessa, vilka som berörs av förslaget) har tillgodosetts löpande i betänkandet.

7.1 Nollalternativet – om inget görs

Tillstyrkansgraden kommer fortsätta ned mot noll, eller vara kvar på dagens låga nivå

Mellan år 2018 och 2021 ökade andelen projekt, vars tillståndsansökan avslogs på grund av ett kommunalt nej, från 18 procent till 78 procent.¹ År 2022 stoppade kommunala nej 71 procent av de projekt som befann sig mellan samrådsfas och tillstånd.² Mellan år 2021 och 2022 minskade också antalet sådana projekt totalt i landet från 44 till 17.³

Om inte verkningfulla incitament och kompensationssystem kommer på plats, kan det vara så att trenden fortsätter nedåt. Det innebär i så fall att det då i det närmaste är stopp för utbyggd vindkraft inom svenskt territorium.

Det skulle förvisso också kunna vara så, att Europas energikris i kombination med industrins elbehov (och den negativa effekt på tillväxt, sysselsättning och välfärd som det kan ha om behovet inte tillgodoses) kommer vända kommunernas inställning, utan ytterligare incitament och kompensationssystem.

Något sådant trendbrott syns dock inte under år 2022 och har inte kunnat skönjas i vårt samråd.

Som diskuteras i avsnitt 4.1.7, så bedömer vi också att i och med att vår utredning tillsattes, har merparten av de kommunala processer som pågått antingen stannat av, eller slutat i ett ”nej, tills vidare”. Detta eftersom kommunerna vill undvika att bli utan de incitament som eventuellt kommer införas.

Vår bedömning är därför att om inga incitament och kompensationssystem kommer på plats, så kommer den fortsatta tillståndsgivningen av vindkraft att antingen fortsätta ned mot noll, eller vara kvar på samma låga nivå som i dag.

¹ Våra direktiv (bilaga 1). En jämförelse med Westander (2023), Kommunala vetot 2020–2022 [dokument-id 126], s. 3, indikerar att i vart fall den i direktivet angivna siffran för 2021 i själva verket avser aktuella projekt som stoppades i något skede av ett negativt kommunalt ställningstagande, inte bara som avslagsgrund i tillståndsprövningen.

² Westander (2023), Kommunala vetot 2020–2022 [dokument-id 126], s. 3.

³ Ibid.

Vilka konsekvenserna blir av nollalternativet

För att utreda konsekvensen av nollalternativet har vi uppdragit åt forskningsprogrammet Mistra Electrification att beskriva konsekvenserna av om ingen vindkraft, utöver den som redan är tillståndsgiven, byggs inom svenskt territorialområde.

Rapporten, som är bilaga 9, har samförfattats av tre av programmetns partners: Chalmers tekniska högskola, IVL Svenska Miljöinstitutet och Profu.

Den konstaterar följande.

För de närmsta tio åren finns få eller inga alternativ till att möta industrins elektrifieringsambitioner annat än med vindkraft, förutom ökad elimport.

En modellanalys ger att den kostnadsmässiga konsekvensen av avstannad tillståndsgivning av vindkraft är en mellan 10 procent och 25 procent högre marginalkostnad för elproduktion.

För industrin rent generellt innebär otillräcklig eller osäker tillgång till el uteblivna eller fördröjda investeringar, vilket i sin tur påverkar bland annat sysselsättning, skatteintäkter och klimatpåverkan från verksamheterna. Dessutom riskerar svensk industri att tappa sitt försprång inom vissa nyckelområden och sin globala konkurrenskraft.

Ett exempel är att fossilfritt stål, under vissa antaganden, vid år 2030 kan vara mer konkurrenskraftigt än masugnsbaserat (fossilt) stål. En förutsättning för denna utveckling är tillgången till fossilfri el till ett rimligt pris, vilket fram till en bit in på 2030-talet rimligtvis är begränsat till främst vindkraft.

Konsekvensen skulle också bli negativ för möjligheten att nå Sveriges klimatmål. Detta framför allt eftersom industrins omställning skulle försenas. Därtill innebär minskad svensk utsläppsfri elproduktion minskad elexport, som skulle tränga undan fossilbaserad elproduktion i det nordeuropeiska elsystemet.

Konsekvensen skulle också bli negativ för hushållens elkostnader. Ny elproduktion, tillsammans med energieffektiviseringar, är enda praktiskt genomförbara möjligheterna att på kort sikt fram till runt år 2030 dämpa dessa.

Rapportens utgångspunkt stämmer med nollalternativet

Det kan noteras att ovan nämnda rapportens utgångspunkt, att ingen vindkraft utöver den som redan är tillståndsgiven byggs inom svenskt territorialområde, inte exakt stämmer med vårt nollalternativ. Som framgått, kan vårt nollalternativ innebära att viss kommunal tillstyrkan – på dagens låga nivåer – fortsätter.

Det handlar dock i så fall om i sammanhanget små volymer. År 2022 lämnades kommunal tillstyrkan till 92 verk.⁴ Det motsvarar mellan 1,5 och 2 TWh produktion per år. Det är att jämföra med de 6 TWh årligen tillkommande produktion som behövs fram till 2030, och de 12 TWh årligen tillkommande produktion som behövs därefter, för att möta högnivåscenariot (se avsnitt 1.1.2)

Rapportens utgångspunkt stämmer därför i huvudsak med vårt nollalternativ.

7.2 Vårt förslag ökar inte kommunernas tillstyrkan

I avsnitt 4.1 har vi beskrivit vår bedömning, att tillräckliga incitament för kommunerna enbart kan uppnås genom en kommunal intäkt, att en sådan bara kan åstadkommas genom statlig finansiering eller beskattning och att ingetdera ingår av vårt uppdrag.

Vi har där även beskrivit att även om våra förslag riktade till närboende och lokalsamhället skulle kunna vara tillräckliga för de kommuner vars nej i huvudsak är närboendeorienterade, så avvaktar även dessa kommuner den statliga processen kring kommunala incitament.

Vår analys är följaktligen att vårt förslag, genom att skapa betydande incitament och kompenstationssystem för närboende och lokalsamhälle, utgör en nödvändig pusselbit för att väsentligt öka kommunernas tillstyrkan av vindkraft.

Men, att vårt förslag samtidigt inte ensamt kommer att öka kommunernas tillstyrkan av vindkraft i någon väsentlig mån.

⁴ Westander (2023), Kommunala vetot 2020–2022 [dokument-id 126], s. 10.

7.3 Vårt förslag minskar inte investeringsintresset

I sin rapport i bilaga 8, bedömer Sweco att våra förslag inte nämnvärt kommer minska investeringsintresset för vindkraft i svenskt territorium.

Sweco resonerar som följer.

Landbaserad vindkraft

De lagda förslagen motsvarar en kostnadsökning för landbaserad vindkraft om 0,44–1 öre/kWh. Även med en sådan ökning kommer kraftslaget generellt ha lägst långsiktiga marginalkostnader. Detta indikerar att lönsamheten och investeringsviljan i ny landbaserad vindkraft kommer att finnas kvar, förutsatt ett växande elbehov och den nuvarande marknadsutformningen.

Att vindkraftens har en lägre *capture rate* (att elpriset är lägre när vindkraften producerar mer) påverkar inte den slutsatsen.

Investeringar i ny elproduktion är dessutom alltid förknippade med vissa risker. Den främsta är den långsiktiga prisutvecklingen på elmarknaden. På lång sikt finns det därtill risker kopplade till elbehovets utveckling, teknikutveckling och utbyggnaden av elproduktion. En överutbyggnad av elproduktion skulle till exempel kunna resultera i betydligt lägre elpriser än vad som antagits vid investeringsbeslut, medan en snabb utveckling av elanvändningen resulterar i högre priser. Teknikutveckling kan leda till att ny elproduktion introduceras på marknaden, vilket i sin tur kan leda till lägre elpriser.

Samtliga dessa risker är mer betydelsefulla än de föreslagna kostnadsökningarna.

Havsbaserad vindkraft i territorialvattnet

För havsbaserad vindkraft i territorialvattnet innebär förslaget enbart att finansieringen till lokalsamhället regleras.

Den föreslagna kostnadsökningen är mellan 0 och 0,5 öre/kWh, beroende på vilka frivilliga avsättningar till bygdemedel med mera som projekten gör i dag. För projekt som i nuläget gör stora avsättningar, kan förslaget i själva verket innebära en kostnadsminskning.

Den eventuella kostnadsökningen är liten i relation till de totala kostnaderna för projekten och de risker som i dag finns kopplade till en etablering.

Baserat på det stora kommersiella intresset för havsbaserad vindkraft lokaliserad i ekonomisk zon, och med den kostnadsbild det innebär, bedöms den eventuella kostnadsökningen inte påverka investeringsintresset i nya projekt i territorialvattnet avsevärt negativt.

7.4 Förslaget ensamt gör varken från eller till

Slutsatsen så här långt illustreras i Figur 7.1.

Figur 7.1 Illustration av konsekvensanalysen i relation till kommuners tillstyrkan och fortsatt investeringsintresse

| | Kommunal tillstyrkan ökar väsentligt | Fortsatt låg kommunal tillstyrkan |
|--|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Fortsatt tillräckligt investeringsintresse | ✓ | ✗ |
| Investeringsintresset minskar väsentligt | ✗ | ✗ |

Illustration: Incitamentsutredningen.

Den gröna bocken visar var vi hade behövt hamna, för att möjliggöra fortsatt utbyggnad av vindkraft inom Sveriges territorium: Både väsentligt ökad kommunal tillstyrkan och fortsatt tillräckligt investeringsintresse.

Ringens visar var vi bedömer att vi har hamnat: Visserligen fortsatt investeringsintresse, men också fortsatt låg kommunal tillstyrkan.

Det betyder, att vårt förslag *ensamt* varken gör från eller till vad gäller kommunernas tillstyrkansgrad, och inte heller i övrigt för utbyggnaden av vindkraften.

Däremot, bedömer vi, skulle förslaget, i kombination med verkningfulla incitament till kommunen i form av en intäkt, vara effek-

tivt för att möjliggöra en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften över hela landet. Ringen skulle då hamna i rutan med den gröna bocken.

Det förutsätter dock, att incitamenten till kommunen inte är så kostsamma för vindkraften, att investeringsintresset minskar väsentligt. Ringen hamnar då i den nedre, vänstra rutan.

Förslaget påverkar inte elpriset

Sweco har utrett på vilket sätt vårt förslag påverkar elpriset (bilaga 8, s. 26). Deras slutsats är att förslaget inte nämnvärt påverkar elpriset. Detta eftersom vindkraften har begränsade möjligheter att vidarebefordra den föreslagna kostnadsökningen (om 0,44–1 öre kWh) till kund.

7.5 Konsekvensanalys i olika aspekter

I detta avsnitt gör vi närmare konsekvensanalyser för ett antal aktörer och intressen.

För tydlighet, understryks att det är fråga om konsekvenser

- av förslaget *ensamt* (inte i kombination med verkningsfulla incitament till kommuner) och
- *i relation till* nollalternativet, inte *av* nollalternativet.

7.5.1 Miljömål och energipolitiska mål

Vi bedömer som sagt att vårt förslag, genom att skapa betydande incitament och kompensationssystem för närboende och lokalsamhälle, utgör en nödvändig pusselbit för att väsentligt öka kommunernas tillstyrkan av vindkraft.

Vi bedömer dock samtidigt att förslaget inte ensamt kommer att göra någon större skillnad vad gäller kommunernas tillstyrkansgrad.

Detta eftersom vi, på grund av hur våra direktiv är utformade, inte har kunnat tillskapa kommunala incitament i form en intäkt. Det bedömer vi är nödvändigt (se avsnitt 4.1).

Vårt förslag bedöms därför inte ensamt ha någon nämnvärd betydelse för Sveriges möjligheter att nå sina miljömål eller energipolitiska mål.

7.5.2 Förslagets konsekvenser för företag

Företag i vindkraftsbranschen

Som framgått ovan innebär förslaget, för företag inom vindkraftsbranschen, en ökad kostnad i storleksordningen 0,44–1 öre/producerad kWh.

Samtidigt, bedömer vi, är den huvudsakliga konsekvensen för vindkraftsbranschen av vårt förslag *positiv*, eftersom det innebär att ett antal nödvändiga pusselbitar kommer på plats i processen att skapa de incitament och kompensationsystem som krävs för kommunernas tillstyrkansgrad ska öka.

Vi bedömer också att vårt förslag kommer stärka konkurrensen inom vindkraftsbranschen. Fler internationella företag kommer vara beredda att investera i Sverige, när tveksamheterna kring bygdemedlens med mera förenlighet med god förvaltning undanröjs (se avsnitt 3.1.1).

Förslagen om intäktsdelning och inlösen kommer öka företagens administrativa kostnader. I vilket mån har varken kvantifierats av oss eller Sweco (bortsett från mäklarkostnaden vid försäljning av inlösta fastigheter). Men det kommer givetvis vara ett arbete av viss omfattning.

Vad gäller intäktsdelningen är det dock fråga om ett flöde som till största del kan automatiseras. Det gäller i synnerhet om flera vindkraftsföretag sätter upp en gemensam digital infrastruktur för att hantera flödet. Vid vår hearing i Köpenhamn uppgav vindkraftsföretagen att deras administration av *VE-bonusen* inte är särskilt betungande. Vårt förslag på intäktsdelning motsvarar i huvudsak samma administrativa behov och förutsättningar som *VE-bonusen*.

Vad gäller inlösen kan det bli fråga om att hantera vidareförsäljning av fastigheter som lösts in. Det är visserligen en verksamhetsfrämmande åtgärd för vindkraftsbolagen. Men samtidigt är den begränsad. Som framgår av beräkningsbilagan till kapitel 2 (bilaga 5, s. 9), är medianvärdet att det ligger sju hus inom det inlösenberättigande området. Åtgärden att eventuellt hantera en inlösen och vidareför-

säljning av ett eller flera av dessa sker enbart en gång under parkens livstid.

Vad gäller finansieringsvillkor till lokalsamhället så innebär vårt förslag en viss minskning av arbetsbördan, eftersom förhandlingsmomentet med kommunen undanröjs.

Småföretag inom lokalsamhället

För småföretag inom lokalsamhället är vårt förslag positivt, eftersom branschens finansiering till lokalsamhället kan användas till deras utveckling. Exempel är Medvindslån (se avsnitt 3.1.1).

Övriga företag

För övriga företag har förslaget ensamt ingen nämnvärd betydelse.

7.5.3 Förslagets konsekvenser för staten

Statens budget

Vårt förslag om ett tillfälligt ekonomiskt stöd till kommunerna för energiplanering, med fokus på planering av utbyggd fossilfri elproduktion (avsnitt 5.6), innebär kostnadsökningar för statens budget med 120 miljoner kronor över åren 2024–2027. Kostnaderna kan fördelas enligt följande.

Tabell 7.1 Möjlig fördelning av ett tillfälligt ekonomiskt planeringsstöd

| År | Belopp |
|------|--------------------|
| 2024 | 40 miljoner kronor |
| 2025 | 40 miljoner kronor |
| 2026 | 20 miljoner kronor |
| 2027 | 20 miljoner kronor |

Administration hos den hanterande myndigheten kan bekostas av de anvisade medlen.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska vi föreslå en finansiering av förslaget. I den mån finansiering inte kan ske inom statens reformutrymme, föreslår vi därför att finansiering sker genom framtida avräkning från eventuell sådan beskattning av vindkraftsproduktion som införs för att ge kommunerna en intäkt (se avsnitt 4.1.7).

Myndigheter

För den myndighet som anförtros att vara beslutsmyndighet för intäktsdelning (vi förordar Skatteverket, se avsnitt 9.2.1) innebär förslaget en kostnadsökning. Ett system för löpande inhämtande av underlag och fattande av mängdbeslut behöver upprättas. Systemet behöver sedan löpande tillämpas.

Vi har inte skaffat oss underlag för att göra en bedömning om vilka kostnader som är förknippade med detta, utan det får ske i den fortsatta beredningen.

För lantmäterimyndigheterna innebär förslaget om rätt till inlösen en arbetsökning (även om det sannolikt är fråga om få ärenden per år, se bilaga 10 s. 9). Denna arbetsökning avgiftsfinansieras.

7.5.4 Förslagets konsekvenser för kommuner

Finansieringsprincipen och den kommunala självstyrelsen

Vårt samlade förslag innebär inte att kommunerna åläggs nya eller större uppgifter.

Våra förslag på intäktsdelning och rätt till inlösen (avsnitt 2.1 och 2.2) kommer sannolikt att mildra det lokala motståndet och underlätta kommunernas beslutsprocess.

Vårt förslag om möjlighet att uppställa villkor om finansiering av lokalsamhällets utveckling (avsnitt 3.1) kommer inte vara betungande för kommunerna. Dels är den typen av informella villkor vanliga redan i dag (se bilaga 6), men framför allt kommer det vara okomplicerat (rent administrativt) att förena tillstånden med sådana villkor.

Genom att uppställa villkoret åtar sig kommunen dock ett ansvar att ta emot och granska den årliga rapporteringen. Mot bakgrund av att det är frivilligt för kommunen att uppställa villkoret, och därtill är fråga om ett begränsat arbete (en årlig rapport per vindkraftspark), bedömer vi att det inte behöver finansieras särskilt.

Det föreslagna förbudet mot att kommuner kräver eller uttrycker förväntan på ytterligare mervärden för sin tillstyrkan (avsnitt 3.1.6) kodifierar vad som i huvudsak redan gäller (avsnitt 3.1.1). Förslaget innebär följaktligen inte någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Tvärtom ges författningsstöd för ett större kommunalt, lagenligt, inflytande över vindkraftens finansiering av lokalsamhället.

Vårt förslag på en vägledning för lagen om kommunal energiplanering (avsnitt 5.4) och ett tillfälligt ekonomiskt stöd till kommunerna för energiplanering, med fokus på planering av utbyggd fossilfri elproduktion (avsnitt 5.6) innebär att kommunerna får ett ökat statligt stöd för det ansvar för energiplanering och översiktsplanering som redan ankommer på dem enligt lag.

Konsekvenser i övrigt

Större lokal acceptans för vindkraft, uppdaterade energiplaner och uppdaterad vindkraftsplanering bedöms leda till ett mera robust energisystem och ökad försörjningstrygghet, vilket kan leda till följdinvesteringar och utveckling av det lokala näringslivet, vilket påverkar arbetstillfällena och generar skatteintäkter. Det bedöms också bidra till att elproduktionen kan fördelas på ett geografiskt ändamålsenligt sätt då elförsörjningssituationen tydliggörs.

En uppdaterad vindkraftsplanering bör vidare minska antalet tillståndsansökningar i områden som är utpekade i inaktuella vindbruksplaner, vilket innebär en resursbesparing hos kommunerna.

7.5.5 Rennäringen

Eftersom förslaget ensamt inte bedöms öka tillstyrkansgraden, har det ingen direkt, nämnvärd påverkan på rennäringen i form av att utbyggnad av vindkraft.

Däremot skulle en större opinion till stöd för vindkraft från närboende, lokalsamhälle och kommunmedlemmar kunna leda till frik-

tion i relation till rennäringsen, i de fall hänsyn till rennäringsen är det som gör att en vindkraftsetablering inte erhåller tillstånd enligt miljöbalken.

7.5.6 Övriga intressen

Förslaget ensamt har inga nämnvärda samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

8 Systemförståelse och omvärld

Detta kapitel innehåller följande.

- En genomgång av hur en vindkraftspark blir till (avsnitt 8.1).
- En översikt av incitaments- och kompensationsmodeller i våra nordiska grannländer (avsnitt 8.2).

8.1 Så blir en vindkraftspark till

I Figur 8.1 och under densamma ges en övergripande beskrivning av dagens regler och förhållanden. Beskrivningen avser landbaserade vindkraftsparker och havsbaserade parker i territorialvattnet, det vill säga parker för vilka kommunal tillstyrkan krävs. Den avser parker vars vindkraftverk är över 120 meter höga.

Syftet är att ge en grundläggande systemförståelse, så att läsaren ska kunna ta till sig resten av betänkandet. Beskrivningen innehåller följaktligen förenklingar. För en mer detaljerad beskrivning, se till exempel SOU 2021:53 s. 39.

Figur 8.1 En vindkraftspark i dag – från planering till återställd mark

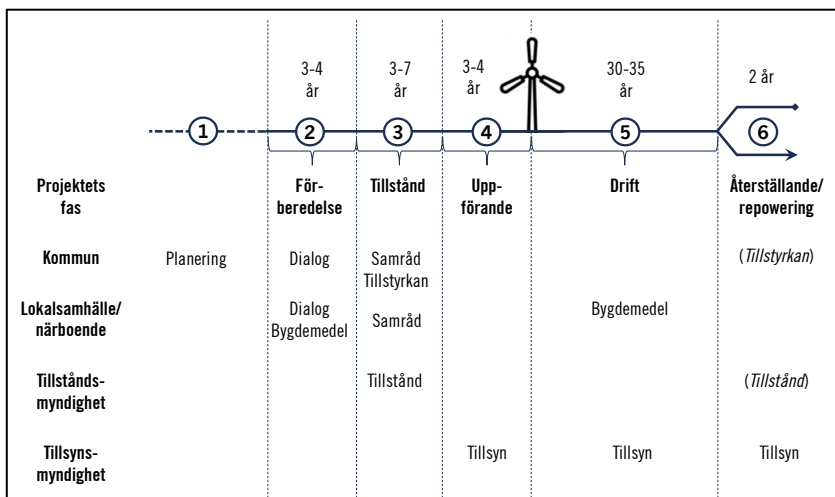


Illustration: Incitamentsutredningen, utifrån underlag från Svensk Vindenergi.

- ① **Planering:** Kommunerna kan i sina översiktsplaner ange områden som är lämpliga för vindkraft. Ofta sker det genom tematiska tillägg (*vindbruksplaner*). Energimyndigheten har pekat ut områden som är av *riksintresse energiproduktion/vindbruk*.
- ② **Förberedelsefas:** Projektören undersöker områdets lämplighet (vind, bebyggelse, djur, landskap, havsbotten), sluter arrendavtal med markägaren (om det inte är markägaren själv som

projekterar), har förberedande dialog med kommun och närboende, tecknar avtal eller gör utfästelse om *bygdemedel* (eller liknande mervärde) med lokalsamhället.

- ③ **Tillståndsfas:** Kommunen tar ställning till om tillstyrkan ska lämnas. Projektören har *samråd* med myndigheter, närboende och andra berörda samt upprättar en miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsansökan. Om kommunen ger tillstyrkan prövar *tillståndsmyndigheten* (miljöprövningsdelegation hos länsstyrelsen för landbaserade parker, mark- och miljödomstolen för havsbaserade parker) ansökan (en *miljöprövning*). Beslutet kan överklagas, dock kan kommunens beslut att ge/neka tillstyrkan bara laglighetsprövas.¹ Vissa andra tillstånd kan krävas, bland annat elkoncession (rätt att ansluta parken till elnätet).
- ④ **Uppförande:** Om tillstånd meddelas har projektören viss tid på sig att uppföra parken. Innan slutligt *investeringsbeslut* fattas och uppförande sker slutförs den finansiella strukturen runt parken. Ofta tecknas långtidskontrakt för försäljning av elen, *PPA:er*. I vissa fall säljer projektören projektet vidare, innan eller efter att verken är uppförda. Projektören måste i regel ställa ekonomisk säkerhet till länsstyrelsen för nedmontering och återställning.
- ⑤ **Drift:** Parken drivs. Länsstyrelsen är *tillsynsmyndighet* och är ansvarig för att granska så att parken lever upp till vad som utfästs i tillståndsansökan, till exempel vad gäller ljudemissioner, och i eventuella villkor i tillståndet. Tillsynsansvaret kan delegeras till kommunen. Eventuella bygdemedel eller liknande betalas ut löpande.
- ⑥ **Återställande/repowering:** När parkens tillståndstid löpt ut (eller dessförinnan, om verkens tekniska livslängd är slut) fattas beslut om huruvida parken ska avvecklas och marken ska återställas, eller om vindkraftverken ska bytas ut mot nya (modernare) verk, så kallad *repowering*. I så fall krävs ny kommunal tillstyrkan och nytt tillstånd.

¹ Se SOU 2021:53 s. 60.

8.2 Incitamentsmodeller i de nordiska länderna

I bilaga 5 redovisas vilka incitaments- och kompensationsmodeller som utvecklats i de nordiska länderna. De sammanfattas i Tabell 8.1:

Tabell 8.1 Incitaments- och kompensationsmodeller i de nordiska länderna

För landbaserade respektive havsbaserade (i territorialvattnet) parker

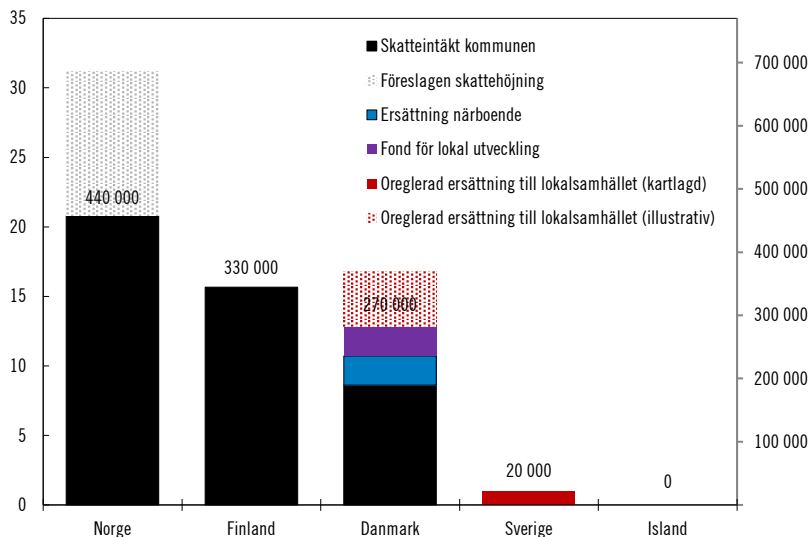
| | Skatte- intäkt kommunen | Intäktsdel- ning med närboende | Inlösen- rätt | Ersättning för värde- minskning | Fond för lokal utveckling | Oreglerad ersättning till lokal- samhälle |
|---------|-------------------------------|--------------------------------------|------------------|---------------------------------------|---------------------------------|--|
| Danmark | Land | Land | Land | Land + hav | Land | Land |
| Finland | Land + hav | | | | | |
| Norge | Land | | | | | |
| Island | | | | | | |
| Sverige | Land + hav | | | | | |

Källa: Se bilaga 6. I "skatteintäkt kommunen" inbegrips fastighetsskatt och Norges produktionskatt (där kallad produktionsavgift). Med intäktsdelning avses Danmarks *VE-bonus* och med inlösenrätt *Salgsoption*.

I bilaga 6 har vi även kvantifierat vilka belopp det handlar om. En sammanställning av denna kvantifiering framgår av Figurer 8.2 och 8.3:

Figur 8.2 Landbaserad vindkraft: Incitaments- och kompensation till kommun, lokalsamhälle och närboende

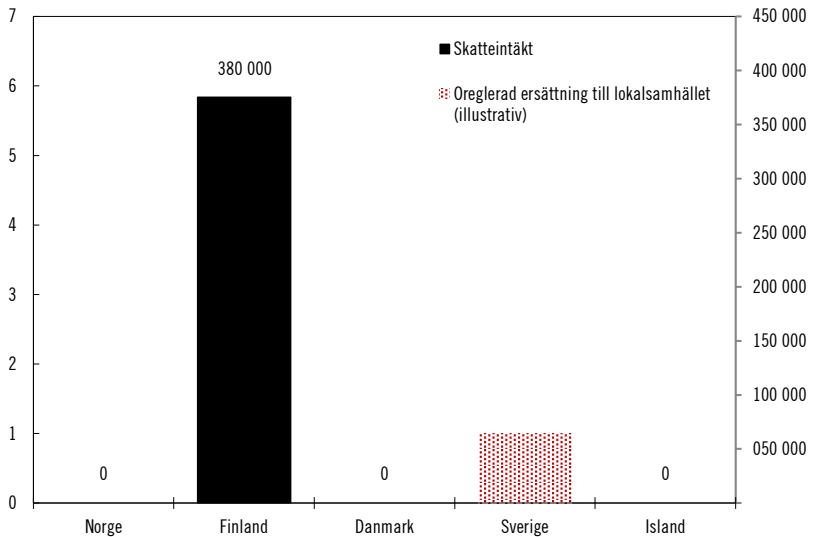
SEK per producerad MWh samt SEK per 6 MW vindkraftverk



Källa: Se bilaga 6. I "skatteintäkt kommunen" inbegrips fastighetsskatt och Norges produktionskatt (där kallad produktionsavgift). I "ersättning närboende" inbegrips Danmarks *VE-bonus*, *Værditabsordning* och *Salgsoption*. En av norska regeringen föreslagen höjning av produktionsavgiften från 10 till 20 NOK/MWh var inte klar vid tidpunkten för vår kartläggning och har därför bara tagits med illustrativt. I Danmark sker ersättning till lokalsamhället vid sidan av de offentliga systemen och redovisas inte. Det är dock fråga om betydande belopp, som illustrativt satts till 1 procent av parkens omsättning.

Figur 8.3 Havsbaserad vindkraft: Incitaments- och kompensation till kommun, lokalsamhälle och närboende

SEK per producerad MWh samt SEK per 15 MW verk



Källa: Se bilaga 6. En av den finska regeringen föreslagen sänkning av taxeringsvärdet i fastighetsskatten för havsbaserad vindkraft, från 75 procent till 35 procent av återanskaffningsvärdet, var vid tidpunkten för vår kartläggning inte klar men kommer, såvitt vi förstår, att beslutas om. Den har därför medräknats. I Sverige finns ett fåtal havsbaserade projekt som gjort utfästelser om ersättning till lokalsamhället, men ännu inga uppförda. Nivån har illustrerats med samma som vår kartläggning visar för landbaserad vindkraft.

Som framgår, har Sverige låga nivåer jämfört med sina grannländer.

Det bör noteras att de båda figurerna bara visar incitament och kompensation till kommun, närboende och lokalsamhälle, det vill säga system som motsvarar vårt uppdrag.

De visar således inte beskattning, eller kostnader, till staten och inte heller andra kompensationskostnader som vindkraftsproduktion har att bära (till exempelvis rennärings).

9 Fördjupning

Detta kapitel innehåller följande.

- En redogörelse av hur utredningen bedrivit sitt arbete (avsnitt 9.1).
- Ett antal ytterligare överväganden vad gäller våra förslag på in-täktsdelning, rätt till inlösen och finansieringsvillkor för lokal-samhällets utveckling (avsnitt 9.2.1–9.2.3).
- En redovisning av hur våra förslag förhåller sig till rennäringsen. (avsnitt 9.3).
- En bedömning om att en ”utvecklingsoption” för fast egendom bör utredas vidare, om remissvaren bekräftar att behovet finns (avsnitt 9.4).
- En bedömning om att reglerna för hindersbelysning bör ägnas fort-satt uppmärksamhet av regeringen (avsnitt 9.5).

9.1 Hur utredningens arbete har bedrivits

Samråd

Vårt strukturerade samråd

Vi har fört ett strukturerat samråd med en krets bestående av följande aktörer. Totalt har 12 möten hållits i olika konstellationer.

- Utredningens experter från intresseorganisationerna Hela Sverige ska leva, LRF, Sametinget, Svensk Vindenergi, Svensk Vindkraftförening, Svenska Samernas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Regioner och Villaägarna.
- Utredningens experter från myndigheterna Boverket, Energimyndigheten, Försvarsmakten, Länsstyrelsen Skåne och Naturvårdsverket.
- Utredningens experter inom de akademiska områdena kulturgeografi (rättvis omställning), nationalekonomi (elmarknad), psykologi (miljö- och socialpsykologi) och statsvetenskap (miljö-, energi-, och klimatopinion).
- Utredningens sakkunniga från berörda departement.
- Representanter från sex vindkraftsprojektörer: Arise, Eolus Vind, OX2, SR Energy, Vattenfall Vindkraft och wpd Scandinavia. Projektörerna föreslogs av Svensk Vindenergi, utifrån utredningens önskemål om bredd vad gäller projektering till havs och på land samt i olika delar av landet. De har deltagit med dels representant från central nivå, dels medarbetare som arbetar praktiskt med lokal förankring.
- Representanter från tre markägare, som både arrenderar mark till vindkraft och själv projekterar vindkraft: Holmen, SCA och Sveaskog.
- Representanter från intresseorganisationerna Bygdegårdarnas riksförbund, Energiföretagen, Folkets Hus och Parker, Naturskyddsföreningen och Våra Gårdar.

Samråd med kommuner

Vi har sammanträffat en eller flera gånger med:

- SKR:s samhällsbyggnadsberedning och nätverk för samhällsbyggnadschefer.
- Föreningen Sveriges Vatten- och vindkraftskommuner och regioner, Industri kommunerna, Klimat kommunerna, SmåKom samt samlat med ett femtontal kommuner och regioner i norra Sverige.
- Enskilt med en handfull kommuner.

Ad-hoc grupper

Vi har sammankallat tre ad hoc-grupper, utifrån behov av fördjupade tematiska samråd:

- En bestående av kommunala representanter, såväl tjänstepersoner som politiker, i Borås, Finspång, Gävle, Hofors, Kalmar, Pajala, Piteå, Sandviken, Uppvidinge och Örnköldsvik.
- En bestående av ytterligare vindkraftsprojektörer som begärt att få samråda med utredningen.
- En bestående av forskare inom Mistra Electrification från Chalmers tekniska högskola, IVL Svenska miljöinstitutet och Profu.

Studiebesök

Vi har besökt:

- En vindkraftspark i Jädraåsen, närboende till denna park samt Jädraåsens vindkraftsfond.
- Föreningen Nej till vindkraft i Galmsjömyran och närboende till det aktuella projektområdet.
- En vindkraftspark under uppbyggnad av SR Energy i Uppvidinge och en vindkraftspark i drift i Dalavinds regi i Riskebo.
- En havsbaserad vindkraftspark i Vattenfalls regi i Aberdeen.
- Ett miljösamråd i Smedjebacken i OX2s regi.

- En villa i Nybro, som utredningens expert från Villaägarna föreslagit som lämplig att besöka för en bild av hur villor kan påverkas negativt av utbyggd vindkraft.
- En vindkraftspark på Gabrielsberget i Nordmalings kommun, som utredningens experter från Sametinget och Svenska Samernas Riksorganisation föreslagit som lämplig att besöka för en bild av hur rennäringen kan påverkas negativt av utbyggd vindkraft. Vid besöket sammanträffade utredningen med en renskötare från den berörda samebyn.
- Konferenserna VIND 2022 och Power Väst @ Chalmers.

Vi har även genomfört en hearing i Köpenhamn med företrädare för danska vindkraftsprojektörer, Energistyrelsen, Kommunernes Landsforening och Taksationsmyndigheten.

Underlagsrapporter

Vi har låtit ta fram följande.

- En rapport av 2050 Consulting AB avseende intervjuer inom forskningsprojektet Fairtrans med kommunstyrelsens ordförande eller kommunalråd i fjorton kommuner som på olika sätt berörs av vindkraftsutbyggnad (bilaga 4).
- En forskningssammanställning av 2050 Consulting AB om incitament och kompensationssystem till lokalsamhälle och kommuner (bilaga 5).
- En enkät, genom Westander Energi och Klimat, till 40 vindkraftsbolag med frågor om dels befintliga bygdemedel m.m. och dels bolagens syn på incitament och kompensationsåtgärder. Enkäten är sammanställd i bilaga 7.
- En konsekvensanalys av Sweco AB, av hur vårt förslag påverkar investeringsintresset i vindkraft i Sverige (bilaga 8).
- En konsekvensanalys av forskningsprogrammet Mistra Electrification, av vad effekten blir om ingen ytterligare vindkraft utöver redan tillståndsgiven byggs i svenskt territorium (bilaga 9).

- En forskningssammanställning av Erik Lundin Ekonomikonsult AB om vindkraftparkers prispåverkan på näraliggande bostadsfastigheter (bilaga 11).

Vi har från samtliga kommuner begärt avtal om vindkraftsparkers finansiering av lokal nytta (bygdemedel). Avtalen är sammanställda i bilaga 7.

Konsulter

Vi har, vid sidan av sakkunniga och experter, biträtts av juridisk och ekonomisk expertis på konsultbasis. Detta har redovisats i anslutning till respektive förslag.

Öppet arkiv hos Svensk Nationell Datatjänst

Vi tillämnar, på eget initiativ, öppna källdata. Det innebär att allt skriftligt underlag samt alla beräkningar som ligger till grund för betänkandet har lagrats i ett öppet digitalt repository (arkiv) hos Svensk Nationell Datatjänst. Där finns materialet tillgängligt nu och i framtiden.

Materialet innehåller inga personuppgifter.

Våra handlingar är även arkiverade hos Riksarkivet, enligt gällande bestämmelser i arkivlagen (1990:782).

Repositoryumet nås via nedanstående DOI (Digital Object Identifier). Det är ett unikt ID-nummer som används som en beständig länk till filer, dokument och andra digitala objekt:

<https://doi.org/10.5878/exe7-2x70>

Promemorior

Vi har, vid sidan av betänkandet, överlämnat två särskilda promemorior till Regeringskansliet:

- En om beskattningsutrymme med mera, som kan användas i en eventuell fortsatt beredning av beskattning av vindkraft i syfte att skapa en kommunal intäkt (se avsnitt 4.1.7), [dokument-id 127].
- En om ”utvecklingsoption” (se avsnitt 9.3), [dokument-id 128].

Våra direktiv

Som framgår av betänkandet har vi fullgjort våra direktiv, dock med två undantag på grund av tidsbrist:

- Vi har inte redovisat vilka incitamentsmodeller som utvecklats i Tyskland, utan bara i de nordiska länderna. Ett underlags-PM från svenska ambassaden i Berlin har dock inhämtats och finns i vårt öppna arkiv [dokument-ID 18].
- Vi redovisar inte för- och nackdelar mellan olika sätt att planera för vindkraft på kommunal nivå och undersöker vilka sätt som kan anses ändamålsenliga för att möjliggöra kommunal tillstyrkan av vindkraft (i syfte att sedan sprida sådana arbetssätt).

Enligt våra direktiv ska våra förslag på stärkta incitament till kommuner styra mot geografiska områden där det finns störst behov av ny elproduktion. Som framgår av avsnitt 4.1 är vår slutsats dock att vi inte kan lägga något förslag på incitament till kommuner. Direktivet kan således inte tillgodoses i denna del.

9.2 Ytterligare överväganden kring våra förslag

9.2.1 Om intäktsdelning

Därför har vi valt bort ett system som bygger på intrång eller skada

Vår bedömning är, att ett system som bygger på intrång eller skada

- skapar en alltför negativ ansats, med fokus på vindkraften som skadevällande, i stället för värdeskapande och
- kommer att aktualisera frågor om fastigheters värde och värdeminskning, som leder till förväntningar och besvikelser hos de närboende på ett sätt som inte är gynnsamt för den lokala acceptansen.

Bedömningen kommer efter att vi har övervägt ett system där ersättningen görs beroende av bostadsbyggnadens taxeringsvärde. Detta för att väva in en starkare kompensatorisk funktion i förhållande till eventuellt sänkt fastighetsvärde.

Vår slutsats blev dock att ett sådant schabloniserat system inte skulle kunna beakta exempelvis topografi, skogsridåer och höjdförhållanden, det vill säga andra faktorer som i hög grad styr vindkraftverkets påverkan på bostadsbyggnaden. Taxeringsvärde är också ett oprecist instrument för att beakta byggnadens värde.

Till detta kom att flertalet danska aktörer vid vår hearing i Köpenhamn var tveksamma till om den danska *Værditabsordningen* egentligen bidrar till lokal acceptans.

Systemet innebär att varje fastighets eventuella värdeminskning värderas individuellt av en särskild myndighet.

Erfarenheten som beskrevs var, att systemet ofta ledde till besvikelser bland de närboende. Detta eftersom de trodde både att deras fastigheter var mer värda, och att värdeminskningen var större, än vad värderingen sedermera visade.

Därför ska systemet bygga på byggnadernas indelning vid taxering

Syftet med intäktsdelningen är att skapa incitament och kompensation för dem som har en bostad nära en vindkraftspark, antingen som permanentbostad eller fritidshus.

Denna krets träffas med hög precision genom att knyta rätten till ersättning till byggnadens indelning som småhus, ägarlägenhet eller hyreshus vid senaste taxeringen.

På så vis skapas också ett system som enkelt låter sig automatiseras.

I praktiken kommer intäktsdelning till övervägande (eller kanske uteslutande) del handla om småhus. Det kan dock inte uteslutas att enstaka ägarlägenheter eller hyreshus kan ligga på ersättningsgrundande avstånd från ett vindkraftverk.

Därför ska tillståndshavaren vara betalningsskyldig

Det är viktigt att det är enkelt att identifiera vilket bolag i bolagsstrukturen runt en vindkraftspark som ska vara skyldig att utbetala intäktsdelningen. Vid varje given tidpunkt är det, såvitt vi kan bedöma, möjligt att klarlägga vem som är tillståndshavare för ett vindkraftverk. Det är därför lämpligt att betalningsansvaret knyts till tillståndet för parken.

Därför framstår Skatteverket som en lämplig myndighet

För oss framstår Skatteverket som en lämplig myndighet att hantera intäktsdelningen.

Att fastställa rättigheter mellan privata subjekt, som det ytterst är frågan om, är visserligen verksamhetsfrämmande för Skatteverket. Men det är det å andra sidan för de allra flesta myndigheter.

Samtidigt förfogar Skatteverket, från taxeringsförfarandet, över merparten av den information som behövs. Skatteverket har också en vana av att fatta automatiserade mängdbeslut.

Alternativet torde vara Energimarknadsinspektionen. Även om viss likhet finns med den myndighetens roll i att fastställa elnätsföretags intäktsramar, lär den typ av automatiserade mängdbeslut som nu är i fråga enklare hanteras av Skatteverket.

Den föreslagna ordningen är förenlig med GDPR

Person- och samordningsnummer är en särskilt känslig personuppgift. I bilaga 12 har vi därför testat den föreslagna ordningen mot Integritetsskyddsmyndighetens vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete.

Vi är dock öppna för att vår föreslagna lösning, som innebär att person- och samordningsnummer bara tas in i beslutet om den som ska erhålla intäktsdelningen inte motsatt sig det, är onödigt restriktivt vad gäller hantering av person- och samordningsnummer.

Det kan vara så, att möjligheten att motsätta sig att personuppgiften tas in i beslutet kan undvaras.

Vad som ska gälla när det finns flera bostadsbyggnader på fastigheten

Vårt förslag: Om det på en fastighet finns mer än en byggnad som berättigar till intäktsdelning, ska intäktsdelning alltid utgå för den byggnad som berättigar till högst belopp. För ytterligare byggnader ska intäktsdelning bara utgå om byggnadens taxeringsvärde (delvärde) överstiger 500 000 kronor.

På en fastighet kan det finnas flera bostadsbyggnader inom tio gånger totalhöjden från ett vindkraftverk.

Som utgångspunkt menar vi att varje byggnad ska berättiga till intäktsdelning, om den verkligen används som bostad.

Men det kan finnas byggnader, som visserligen är indelade som småhus (och därmed berättigar till intäktsdelning), men som i begränsad mån används som bostäder. Man kan också tänka sig, att en fastighetsägare väljer att uppföra ett enklare komplementbostadshus på fastigheten enbart i syfte att erhålla intäktsdelning.

Av detta skäl föreslår vi en nedre gräns, 500 000 kronor, för hur lågt taxeringsvärde en *ytterligare* byggnad, vid sidan av fastighetens högst värderade småhus (huvudbyggnaden), måste ha för att berättiga till intäktsdelning.

Noteras bör, att gränsen varken gäller när det bara finns ett småhus på fastigheten, eller för fastighetens högst värderade småhus.

Hur intäktsdelningen förhåller sig till miljöprövningen

Det kan framstå som motsägelsefullt med ett system som innebär att en park är tillåtlig enligt miljöbalkens regler, men samtidigt ska lämna ekonomisk kompensation till sin omgivning.

Detta förhållande bör belysas ur två perspektiv.

Det ena är att miljöbalkens regler inte innebär, att tillstånd bara ska ges om den tillståndssökande verksamheten inte alls påverkar sin omgivning negativt. I själva verket sker en avvägning mellan olika hänsyn.

Det finns flertalet exempel från rättspraxis, att en verksamhet kan vara tillåtlig enligt miljöprövningen, men ändå ersättningskyldig till ägare av närliggande fastigheter om verksamheten vållar dem en skada, till exempel genom buller.¹

Det andra är att även om intäktsdelningen visserligen har en *kompenenserande funktion* för eventuell ekonomisk skada, så är den inte *utformad som en kompensation* för skada.

I stället syftar den till att skapa en starkare acceptans hos de närboende, utifrån den systemverklighet det innebär att kommunens ja eller nej till vindkraft är skönsmässigt (se avsnitt 4.1.1) och således i hög grad beroende av acceptans från de närboende.

Hur förslaget förhåller sig till miljöbalkens skadeståndsregler

32 kap. 1 och 3 §§ miljöbalken ger rätt till skadestånd för miljöskada. Sådan kan bland annat utgå för ljudemissioner och andra störningar som sänker fastighetsvärdet.²

Denna bestämmelse kan i sig vara tillämplig på förhållandet mellan en vindkraftspark och den som äger en närliggande bostadsbyggnad, det vill säga samma förhållande som intäktsdelningen omfattar.

De båda regelverken förhåller sig till varandra på så sätt, att intäktsdelningen kommer att minska (eller utsläcka) en eventuell ersättningsgrundande skada.

Detta behöver inte regleras särskilt, utan följer av att skadebedömningen enligt skadeståndsrätten ser till den skadevällande verksamhetens samlade effekt på den skadelidande.

Om skadan är så mycket större än nuvärdet av intäktsdelningen, att den inte skäligen bör tålas med hänsyn till vissa i miljöbalken

¹ Se till exempel rättsfallet NJA 1999 s. 385 avseende buller från en ny landsväg.

² Se, igen, till exempel rättsfallet NJA 1999 s. 385.

angivna förhållanden, kan den överskridande skadan grunda rätt till skadestånd.

Därför går det inte att reglera en lösning med gratis eller rabatterad el i stället

Som beskrivs i avsnitt 2.1.1 kan gratis eller rabatterad el vara ett kraftfullt verktyg för lokal acceptans. I vårt samråd, har hänvisningar gjorts till vattenkraftens så kallade frikraftssystem.

Vår slutsats är dock att det i praktiken är omöjligt att skapa ett sådant system genom reglering.

Det är flera affärsled mellan vindkraftsparken och den närboende, i egenskap av elkonsument. Vindkraftsparken agerar på den finansiella marknaden och/eller grossistmarknaden för el, medan konsumenten agerar på konsumentmarknaden och köper el av ett elhandelsföretag.

Det finns däremot exempel från Tyskland,³ och initiativ i Sverige⁴ på hur detta kan åstadkommas på civilrättslig väg.

Därför har vi valt en hybridlösning för hanteringen

Som framgår av avsnitt 2.1.5 förordar vi en hybridlösning, där inräktsdelningen fastställs av en myndighet, men själva utbetalningarna genomförs av tillståndshavaren.

Lösningen överensstämmer i allt väsentligt med hur systemet med *VE-bonus* i Danmark genomförts.

Ur tillståndshavarens och de närboendes perspektiv, så skulle visserligen en helt myndighetsbaserad lösning sannolikt varit att föredra. Det vill säga, att exempelvis Skatteverket inte bara fastställde inräktsdelningen, utan även debiterade tillståndshavarna och skötte utbetalningen till de närboende via skattekottot/Utbetalningsmyndigheten.

En sådan lösning skulle dock aktualisera ett antal principiella frågeställningar kring myndigheters roll i att reglera rättigheter mellan enskilda av civilrättslig karaktär. Detta vill vi undvika.

³ The BayWa r.e. citizen electricity tariff [dokument-id 129].

⁴ Kustvind, pressmeddelande 2022-12-26: Boende i Skurup och Trelleborg erbjuds ett elpris på max 89 öre per kilowattimme [dokument-ID 130].

Samtidigt skulle en helt civilrättslig lösning innebära en betydligt mindre effektiv process. Tillståndshavaren själv skulle behöva räkna ut vilken intäktsdelning som avser varje byggnad runt parken. Det finns risk för att de närboende skulle ifrågasätta den beräkningen. Legitimering skulle behöva ske utan att tillståndshavaren har tillgång till de ersättningsberättigades personnummer på förhand.

Frågan om sekretess får lösas i den fortsatta beredningen

Vi har inte hunnit utreda frågan om huruvida bestämmelser om sekretess hos den hanterande myndigheten behövs.

Därför låses andelen till ett avstånd i meter (och inte totalhöjder)

Som framgår av avsnitt 2.1.2 låser vi andelen av verkets intäkt vid 1 000 meter. Modellen innebär att det är andelens storlek vid det avståndet, som styr lutningen ned mot noll vid tio gånger totalhöjden.

Anledningen till att andelen låses vid ett avstånd i meter, och inte totalhöjder, är att vi bedömer att effekten av vindkraftverkets höjd skulle bli för stor om låsningen skedde i multipler av totalhöjden.

Figur 9.1 Illustration av hur intäktsandelen skulle ha påverkats av verkets höjd, om andelen låstes till multipler av totalhöjden i stället för meter

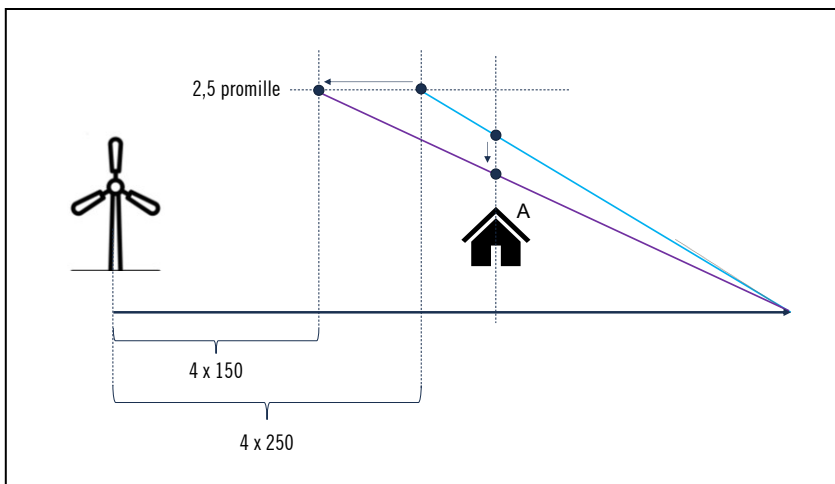


Illustration: Incitamentsutredningen.

Figur 9.1 visar vad som skulle hända, om andelen var låst till fyra totalhöjder och höjden på verket minskar från 250 till 150 meter.

Hus A:s intäkt skulle minska *både* genom att intäktandelen minskade (pilen nedåt) *och* genom att verkets produktion minskade betydligt (i det här exemplet med i storleksordningen 70 procent) av den minskade höjden.

Därför ska andelen trunkeras vid 1 000 meter

Om andelen inte hade trunkerats, skulle modellen inte fungera för lägre verk. Se Figur 9.2.

Figur 9.2 Effekten för ett lägre verk (120 meter) av en modell utan trunkering

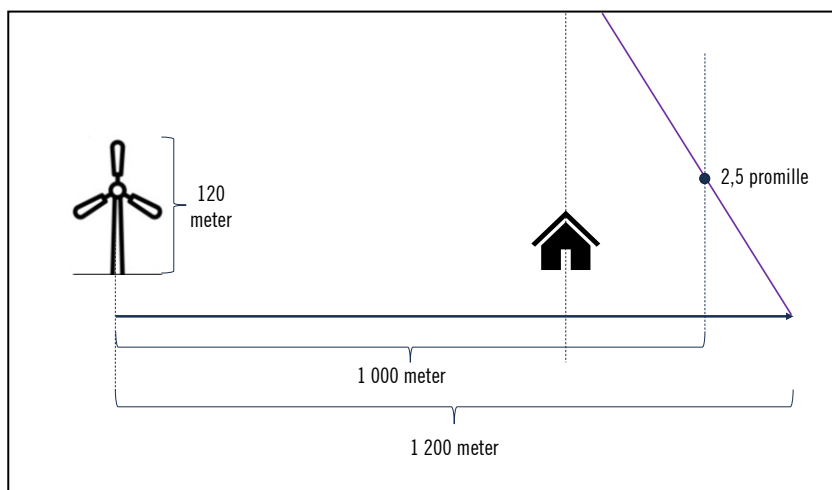


Illustration: Incitamentsutredningen.

Effekten av trunkeringen är mycket begränsad, eftersom det varken kommer byggas låga verk eller verk särskilt långt innanför 1 000 meters avstånd från en bostadsbyggnad. Men lösningen behöver alltså fungera för denna situation.

9.2.2 Om rätt till inlösen

Därför ska inte ersättningen vara 125 procent av marknadsvärdet

I vårt samråd har framförts att ersättningen vid inlösen bör vara 125 procent av fastighetens marknadsvärde (i stället för 100 procent, som vi föreslår) såsom vid expropriation och när fastigheter annars tas i anspråk med tvång.

Vi menar dock, att inlösenförfarandet inte är jämförbart med en expropriation.

I vårt fall handlar det om vindkraftsparker som vars påverkan på sin omgivning har prövats och godkänts i en miljöprövning. Området runt parken är visserligen förändrad, men alltjämt enligt gällande normer, en godtagbar boendemiljö.

Vårt förslag innebär följaktligen inte, som vid expropriation, att fastighetsägaren ofrivilligt blir av med sin fastighet (och ska kompenseras för det). I stället skapar förslaget ett tillkommande skydd för fastighetsägaren, utöver miljöprövningen, i syfte att ge denne en större trygghet i projekteringskedet.

Alternativen är sämre

Vi har identifierat två alternativa lösningar som rent teoretiskt skulle kunna tillgodose de närboendes behov av grundtrygghet (se avsnitt 2.2.1).

Det ena är att göra det möjligt för projektör och fastighetsägare att frivilligt avtala om en säljoption för fastighetsägaren. Det skulle kunna åstadkommas genom en justering av 4 kap. 1 § jordabalken i kombination med särlagstiftning. Lösningen skulle innebära att inlösenrätten inte blir obligatorisk, som med vårt förslag, utan frivillig att erbjuda för de projektörer som vill.

Den andra lösningen behöver ingen ny lagstiftning, utan går att tillämpa redan idag. Den innebär att projektör och fastighetsägare tecknar ett avtal civilrättsligt avtal om ”värdegaranti”. Ett sådant avtal innebär att om fastighetsägaren väljer att sälja sin fastighet inom viss tid år från parkens driftsättning, så garanterar projektören att en köpeskilling erhålls som motsvarar fastighetens marknadsvärde om parken inte uppförts. För att skydda projektören mot underprisöverlåtelser behöver avtalet även innehålla en hembudsklausul.

Vår bedömning är dock att ingen av dessa båda modeller skulle vara lika effektiva i att skapa en grundtrygghet som en lagbaserad rätt till inlösen.

Båda lösningarna kräver att individuella civilrättsliga avtal ska förhandlas och tecknas, vilket riskerar att upplevas som otryggt för många fastighetsägare och bygger på ett ömsesidigt förtroende som inte alltid finns.

Dessutom är det troligt att om en möjlighet till säljoption infördes, så skulle den i många fall i praktiken ändå bli obligatorisk. Detta eftersom många kommuner mer eller mindre uttryckligt skulle kräva att sådana optioner tecknades för att tillstyrka projektet.

Vad som ska gälla när det finns flera bostadsbyggnader på fastigheten

Vårt förslag: Om det på fastigheten finns flera bostadsbyggnader ska följande byggnader berättiga till inlösen, om deras avstånd till vindkraftverket är mindre än sex gånger totalhöjden.

- Den av byggnaderna för vilken högst delvärde bestämts i taxeringen (huvudbyggnaden).
- Ytterligare byggnader, om de vid senaste taxering värderats till mer än 500 000 kronor.

De föreslagna reglerna framgår av Figur 9.3.

Figur 9.3 Illustration över förslaget när det finns flera bostadsbyggnader på fastigheten

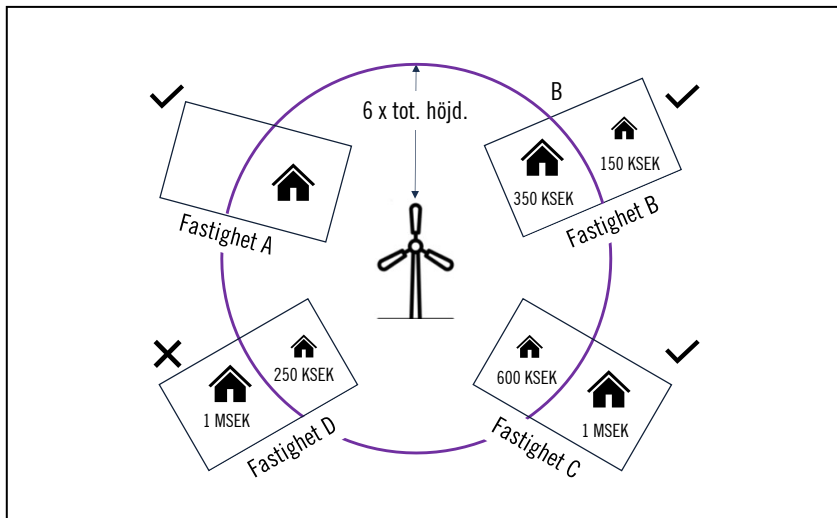


Illustration: Incitamentsutredningen.

- På Fastighet A finns bara en bostadsbyggnad. Så länge den ligger inom sex gånger verkets totalhöjd, spelar det ingen roll vad den värderats till i taxeringen. Byggnaden berättigar till inlösen av fastigheten.
- På Fastighet B finns det två bostadsbyggnader. Den av byggnaderna som värderats högst (huvudbyggnaden) ligger inom sex gånger verkets totalhöjd. Byggnaden berättigar därför till inlösen av fastigheten.
- På Fastighet C ligger huvudbyggnaden utanför sex gånger verkets totalhöjd. Det finns en annan, lägre värderad, byggnad på fastigheten, som ligger innanför sex gånger totalhöjden. Eftersom den sistnämnda byggnaden värderats till mer än 500 000 kronor, berättigar den till inlösen av fastigheten.
- På Fastighet D blir resultatet annorlunda. Här ligger också huvudbyggnaden utanför sex gånger totalhöjden. Och det finns en lägre värderad bostadsbyggnad innanför sex gånger totalhöjden. Men, den sistnämnda byggnaden värderades i senaste taxeringen till under 500 000 kronor. Den berättigar därmed inte till inlösen av fastigheten.

Därför ska en byggnad utöver huvudbyggnaden enbart berättiga till inlösen om den värderats till mer än 500 000 kronor

Förslaget följer i huvudsak samma logik som för intäktsdelning (se avsnitt 9.2.1).

Om fastighetens enda bostadsbyggnad, eller huvudbyggnad (den vid taxeringen högst värderade byggnaden), ligger inom sex gånger vindkraftverkets totalhöjd, bör byggnaden alltid berättiga till inlösen av fastigheten. Detta illustreras av Fastighet A och B i Figur 9.3.

Men, om huvudbyggnaden ligger utanför sex gånger totalhöjden, så menar vi att det inte ska räcka med att en ytterligare bostadsbyggnad ligger innanför sex gånger totalhöjden, för att rätt till inlösen av hela fastigheten ska föreligga. Det vill säga, när situationen är som för Fastighet C och D i Figur 9.3.

Då menar vi att den ytterligare bostadsbyggnaden på fastigheten behövas vara av visst värde för att berättiga till inlösen. Vi föreslår att gränsen ska sättas vid en värdering i senaste taxering om 500 000 kronor.

Med tillämpning av den regeln blir Fastighet C inlösenberättigad, men inte Fastighet D.

Därför ska inte hus på ofri grund omfattas

Förslaget innebär att enbart fastigheter kan berättiga till inlösen. Rätten omfattar följaktligen inte en bostadsbyggnad som ligger på arrenderad mark (ofri grund).

Skälet är att hus på ofri grund lämpar sig illa för ett inlösenförfarande.

Ett inlösenförfarande av ett arrende aktualiserar också ett flertal praktiska och juridiska frågeställningar, om vindkraftsparkens inträde som arrendator och rätt att sälja arrendet vidare.

Därtill är det vår förståelse, att småhus på arrenden oftare är av enkel beskaffenhet. Eftersom de ändå berättigar till samma nominella intäktsdelning som andra småhus, kommer intäktsdelningen vara högre i relation till husets värde. Det innebär att ägare av hus på ofri grund typiskt sett genom intäktsdelningssystemet kommer vara väl kompenserade.

Därför är det lämpligt med ett krav på taxering som småhusenhet, ägarlägenhetsenhet eller hyreshusenhet

Denna regel innebär att inlösenobjektet alltid kommer att vara en fastighet som huvudsakligen används för bostadsändamål. Enligt uppgift från Lantmäteriet, är tomtmarken på sådana fastigheter i regel högst två hektar.

Kravet utesluter situationer då ett småhus ligger på en fastighet med åkermark med mera, och därför enligt 4 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen ingår i den lantbruksenhet som omfattar marken.

Vi menar att en sådan fastighet lämpar sig illa för ett inlösenförfarande. Fastighetens värde består till betydande del av något annat än bostadshuset. Det kan vara fråga om djurhållning, jord- eller skogsbruk. Det kan också vara fråga om mycket stora fastigheter.

Det gör dem svårare att värdera och inlösenrätten mindre påkallad. Det gör den också mer komplex för tillståndshavaren att sälja vidare efter inlösen.

Med detta sagt, så finns det enligt Lantmäteriet även gott om lantbruksenheter med småhus som är strax över två hektar.

Någonstans måste dock gränsen dras för vad som ska vara en inlösenberättigad fastighet, och för oss framstår det som mest ändamålsenligt att göra det på föreslaget sätt.

Om taxeringsbeslut visar sig inte kunna grunda rätt till inlösen

En fråga vi ställt oss, är om det är möjligt och lämpligt att med Skatteverkets taxeringsbeslut om byggnaders indelning och värde avgöra om rätt till inlösen föreligger eller inte.

Vår slutsats är att det är både möjligt och lämpligt.

Såvitt vi kan bedöma, så föreligger det inga hinder mot att låta taxeringsbeslut få rättsverkan utanför skatteområdet, så länge denna rättsverkan följer av lag.

Det är också lämpligt. Som framgår ovan, har vi med hjälp av taxeringen processekonomiskt och precist kunnat göra flertalet avgränsningar av förslaget som överensstämmer med vad vi vill åstadkomma.

Vi har också haft svårt att se några realistiska scenarier där lösningen skapar en rättsförlust.

Men, om det under den fortsatta beredningen framkommer att våra bedömningar i detta avseende är felaktiga, så förordar vi att modellen ändå införs, fast knyts till andra kriterier.

Rätten till inlösen skulle då kunna knytas till att det i fastigheten ingår en bostadsbyggnad, med definition hämtad från plan- och bygglagen (2010:900), som ligger inom sex gånger totalhöjden från ett nytt vindkraftverk.

Att byggnaden redan var uppförd när tillståndsansökan gavs in kan formellt sett bli en bevisfråga, där byggnadens förekomst i fastighetsregistrets byggnadsdel så klart har starkt bevisvärde.

Även vissa andra aspekter av förslaget, som att lantbruksenheter med småhus inte ska vara berättigade till inlösen och exakt vad som ska gälla när det finns flera bostadsbyggnader på fastigheten, får avvaras, om de inte kan åstadkommas på annat sätt.

Vissa närmare processuella regler får utredas i den fortsatta beredningen

På grund av tidsbrist återstår vissa processuella frågor.

Det behöver fastställas om handläggningen ska ske enligt förvaltningslagen (2017:900) eller 4 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988). Av vårt samråd med Lantmäteriet har framkommit att det sannolikt är lämpligt att, med exempelvis 16 § ledningsrättslagen (1973:1144) som förlaga, låta förfarandet ske enligt utpekade bestämmelser i 4 kap. fastighetsbildningslagen. Detta för att förfarandet ska vara så likt Lantmäteriets övriga handläggning som möjligt.

Närmare regler behöver utarbetas för om fastighetsbestämning behöver ske längs vägen, för äganderättsövergången, för lagfartsprocessen, för ersättningsbeloppets erläggande och för lösen av pant i fastigheten. Såvitt vi kan bedöma kan frågorna lösas med befintliga system (exempelvis inlösen enligt plan- och bygglagen eller fastighetsbildningslagen) som förlaga.

9.2.3 Om finansieringsvillkor till lokalsamhället

Finansieringen utgör konstitutionellt sett kompensation

Eftersom finansiering enligt de föreslagna reglerna är ett utflöde av kommunens myndighetsutövning, är det viktigt med tydlighet om vad finansieringen utgör konstitutionellt.

Vi har utformat regelverket så att det ska vara tydligt att det är fråga om en kollektiv kompensation till lokalsamhället, för den påverkan på landskapsbilden som vindkraftsparken innebär.

Finansieringsvillkoret motsvarar således konstitutionellt villkor enligt 16 kap. 9 § st. 1 p. 3 miljöbalken, om att ett miljötillstånd får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.

Av det sagda följer att varken när finansieringsvillkoret innebär att tillståndshavaren ska bestämma hur villkoret ska fullgöras, eller om fullgörandeanternativet ändrats till att peka ut en eller flera bygdeföreningar eller liknande, är det fråga om att kommunen överlåter en förvaltningsuppgift. Följaktligen behöver, formellt sett, krav inte uppställas på saklighet och likabehandling i dessas vidare hantering av finansieringsbeloppet.

Däremot, kan det förutses att en tillståndshavare har goda skäl att agera sakligt, med gott omdöme och transparent i sitt fullgörande av finansieringsvillkoret. Själva syftet med att ikläda sig den uppgiften är att långsiktigt bygga en lokal acceptans för vindkraftsparken.

På motsvarande sätt bör det i regel vara självklart för bygdeföreningen att eftersträva saklighet och likabehandling i hur finansieringen omsätts. För att kommunen ska bedöma dem som lämpliga mottagare, måste de ju vara legitima företrädare för lokalsamhället. Det förutsätter en demokratisk struktur och en saklig hantering av finansieringen.

Alternativen är sämre

Som nämndes i avsnitt 3.1.2 har vi övervägt alternativa regleringar, men funnit dem mindre ändamålsenliga.

En lagreglerad fond vore sämre av flera skäl

Ett alternativ skulle kunna vara en reglerad fond. För vattenkraften finns ett sådant system enligt vattenverksamhetslagen (1998:812). Systemet innebär att verksamhetsutövaren betalar en årlig bygdeavgift till en fond hos länsstyrelsen. Ur fonden kan sökas medel bland annat för allmänna ändamål för den bygd som berörs av vattenverksamheten.

En liknande lösning, med kommunen som fondförvaltare, finns för vindkraften i Danmark, *grøn pulje* (se bilaga 6, avsnitt 3.2).

En reglerad fond har dock flera nackdelar:

- I SOU 2022:56 (s. 480) konstaterades, utifrån en enkätundersökning, att vattenkraftens system inte skapade någon stark koppling mellan bygdemedlen och relationen mellan lokalsamhället och kraftföretaget. En sådan koppling är ju, så att säga, hela poängen.
- Av vårt samråd har vi fått samma bild: Den administrativa processen i att pengarna fonderas hos en myndighet, och söks av lokalsamhället, gör att pengarnas kraft i att skapa lokal acceptans minskar betydligt.
- I SOU 2014:35 (s. 205) konstaterades att det är svårt att se vattenkraftens bygdemedel som någonting annat än skatter som är specialdestinerade till en fond. Detta är en anomali i skattesystemet. Utredningen föreslog att systemet skulle avskaffas.
- Att finansieringen fonderas hos en myndighet innebär att de typiskt sett inte längre kan utgöra privat medfinansiering inom utvecklingsprogram och fonder från EU och staten.⁵

Finansiering såsom skatt till kommunen skulle vara sämre av flera skäl

I vårt samråd har till stöd för att finansieringen till lokalsamhället kanaliseras som skatt till kommunen anförts: Intäkterna bör användas på det sätt som kommunen anser lämpligt, genom sin kunskap och allmänna kompetens att fördela medel. Beroende på vindkraftsparkens påverkan, och nyttan av tänkbara insatser, bör insatserna kunna avse såväl närmast berörd bygd som kompensatoriska åtgärder

⁵ Samrådsmöte med Jordbruksverket 2023-01-19.

i annan del av kommunen och insatser för kommunen och invånarna i stort.

Vi bedömer dock att det finns ett värde i att finansieringen går direkt till lokalsamhället. Vi vill värna den roll som finansieringen, när förutsättningar föreligger, kan skapa för lokalsamhällets självständighet, lokala organisering och självförsörjning samt som verktyg för projektörens dialog och förankringsarbete.

Vi ser också en risk i att lokalsamhällets upplevda koppling mellan vindkraftsparken och finansieringen riskerar att bli svagare, om den kanaliseras som skatt via kommunen.

Även om ser att det kan finnas goda skäl för en kommun att i vart fall delvis använda en skatteintäkt från vindkraften till insatser för lokalsamhället, så bör det vid sidan av det finnas en direkt finansiering av lokalsamhället från parken.

Till detta kommer, att om finansieringen kanaliseras som skatt till kommunen, så kan pengarna inte användas som privat medfinansiering i utvecklingsprogram och fonder från EU och staten.

En allmänt villkorsstadgande vore sämre

Ett alternativ, som bygger på samma principiella modell som vårt förslag, skulle kunna vara ett enklare villkorsstadgande. Ett sådant skulle kunna innebära att kommunen, med 16 kap. 9 § 1 st. 3 p. miljöbalken som förlaga, ges möjlighet att förena sitt tillstyrkansbeslut med ett villkor om att verksamhetsutövaren ska kompensera lokalsamhället för det intrång som vindkraftsparken medför.

Regleringen skulle då alltså inte ha den materiella och formella överbyggnad som vårt förslag innebär.

En sådan lösning skulle vara enklare rent lagstiftningsmässigt, men skulle i stället innebära en betydligt mer komplex tillämpning för kommunen. Intrånget måste specificeras och kvantifieras. Villkoret måste utformas på ett lämplig och proportionellt sätt i förhållande till intrånget. Detta särskilt från, och flera år innan, miljöprövningen.

Om den föreslagna lösningen inte går att genomföra, förordar vi att finansieringen lämnas fortsatt oreglerad

Vårt förslag på finansieringsvillkor är betänkandets mest innovativa förslag, rent juridiskt.

Som framgått har vi försökt

- värna dagens fungerande flexibilitet och frihet mellan projektörer och lokalsamhälle,
- skapa ett ramverk som kan hantera när denna frihet inte leder till bra resultat,
- skapa ett konstitutionellt ramverk i relation till kommunens myndighetsutövning,
- skapa en ändamålsenlig rollfördelning mellan kommun, lokalsamhälle och tillståndshavare,
- undvika att introducera ett administrativt moment som tynger kommunen och komplicerar den redan i dag i många fall utdragna kommunala processen med att meddela tillstyrkan, samt
- säkerställa att pengarna går att använda som privat medfinansiering i utvecklingsprogram och fonder från EU och staten.

Resultatet är en lösning som mejslats fram i ett iterativt samråd med projektörer, bygderörelsen och kommuner. Den innebär visserligen en relativt omfattande och detaljerad lagstiftning. Men, samtidigt tillgodoser den de behov vi identifierat.

Den har också, som vi uppfattat vårt samråd, i huvudsak stöd från både projektörer och bygderörelse. Från kommunernas sida, har förekommit både stöd för lösningen och uppfattningen att pengarna i stället borde kanaliseras som skatt via kommunen.

Om den fortsatta beredningen visar att vårt förslag av någon anledning inte går att genomföra, så förordar vi att vindkraftens finansiering av lokalsamhället lämnas fortsatt oreglerad. Det gäller i synnerhet, om de enda alternativ som anses möjliga är en fondering eller kanalisering som skatt via kommunen.

Skälet till detta är att vi bedömer att de skäl som beskrivits ovan mot dessa alternativ väger tyngre än problemen med dagens ordning.

Vi bedömer då, att det är lämpligare att vindkraftsprojektörer och lokalsamhälle får fortsätta utveckla formerna för sitt samarbete, sam-

tidigt som kommunerna – utan särskild reglering – får hitta ett förhållningssätt till detta som är förenlig med gällande förvaltningsprinciper.

Lagförslaget innehåller vissa övriga bestämmelser

Hur produktionsintäkten ska beräknas

Finansieringsvillkoret ska beräknas som en andel av vindkraftsparkens faktiska omsättning för den producerade elen.

Detta skiljer finansieringsvillkoret från intäktsdelningen i kapitel 4.1, som beräknas som en kvalificerad uppskattning av elproduktionens värde på spotmarknaden.

Den främsta anledningen är att intäktsdelningen behöver kostnadseffektivt kunna beräknas i mängdbeslut av en myndighet, medan finansieringsvillkoret ska beräknas av tillståndshavaren själv.

Vi bedömer då att det är mer lämpligt att finansieringsbeloppet knyts till parkens faktiska intäkt. Det är så alla befintliga bygdemedelslösningar vi stött på i vår kartläggning är utformade.

Det framstår också som mer ändamålsenligt för lokalsamhället att få den stabila intäkt som, för det mesta, följer av vindkraftsparkens PPA:er, än den rörliga intäkt som det skulle innebära om finansieringsbeloppet knöts till spotmarknaden.

Kommunen får inte finansieras

Oavsett fullgörelsealternativ, får finansieringen inte gå till kommunens egen verksamhet eller verksamheter som enligt lag ankommer på kommunen.

Kommunen har rätt till kostnadstäckning

Om fullgörelse ändras till utbetalning till kommunen för fondering och förmedling till lokalsamhällets föreningsliv, får kommunen debitera en avgift om högst 5 procent av medlen för sina kostnader förknippade med denna förvaltning.

När kommunen gör detta i sin tillsyn, för att den funnit att finansieringsvillkoret inte fullgjorts, gäller inte taket på 5 procent.

Finansieringsvillkor ska kunna överklagas särskilt

Vårt förslag: Ett finansieringsvillkor ska kunna överklagas särskilt från det tillstyrkansbeslut med vilket det förenas. Överklagandet ska ske med förvaltningsbesvär.

Ett finansieringsvillkor är materiellt betungande för verksamhetsutövaren. Det ska uppställas på visst sätt och med vissa begränsningar, såsom hur stor andel av produktionsintäkten som finansieringsbeloppet ska motsvara.

Detta innebär att förenandet av ett tillstyrkansbeslut med ett finansieringsvillkor behöver kunna överklagas av verksamhetsutövaren.

Detta kan uppnås på två sätt: Genom att verksamhetsutövaren ges möjlighet att överklaga tillstyrkansbeslutet som helhet (inklusive finansieringsvillkoret), eller enbart finansieringsvillkoret.

Kommunala tillstyrkansbeslut kan, sedan det infördes, bara överklagas genom så kallad laglighetsprövning enligt kommunallagen.⁶ Det innebär att beslutet bara kan överklagas av kommunmedlemmar, och att överprövningen bara avser om beslutet kommit till på lagligt sätt.

Utredningen *En rättssäker vindkraftsprövning* föreslog att tillstyrkansbeslutet skulle ersättas av ett lokaliseringsbeslut, som skulle kunna överklagas, även av verksamhetsutövaren, i en särskild ordning till länsstyrelsen som första instans.⁷ Regeringen gjorde en annan bedömning, och föreslog i den proposition som följde på utredningen att kommunens ställningstagande till vindkraft, som det kallas i propositionen, enbart ska kunna överklagas genom laglighetsprövning.⁸ Propositionen avslogs dock av riksdagen,⁹ vilket innebär att de ursprungliga reglerna fortfarande gäller.

Frågan om hur tillstyrkansbeslutet ska kunna överklagas ligger utanför vårt uppdrag. Vårt förslag bygger således på den nu rådande ordningen, det vill säga att tillstyrkansbeslutet enbart kan överklagas genom laglighetsprövning. Vårt förslag innebär därför att en möjlighet införs för verksamhetsutövaren att, med förvaltningsbesvär, överklaga enbart finansieringsvillkoret.

⁶ SOU 2021:53, s. 60.

⁷ Ibid., s. 141.

⁸ Prop. 2021/22:210, s. 30.

⁹ Bet. 2021/22:MJU28, rskr. 2021/22:421.

Om en ordning skulle införas, som innebär att tillstyrkansbeslutet kan överklagas av verksamhetsutövaren, så behövs denna lösning inte längre.

Vårt förslag påverkar inte kommunens engagemang vid sidan av myndighetsutövningen

Vi vill avslutningsvis tydliggöra att vårt förslag inte påverkar kommunens möjligheter att engagera sig i förvaltningen av finansieringen.

Vår kartläggning visar att kommunen ibland ikläder sig en förvaltande roll i hanteringen av bygdemedel med mera.

Typexempel kan vara, att kommunen i avtal med en bygdeförening åtagit sig att för föreningens räkning förvalta och administrera de pengar som utbetalas från vindkraftsparken.

Vårt förslag hindrar inte detta. Däremot sker det vid sidan av kommunens myndighetsutövande roll, och då som en självvald, stötande roll i relation till lokalsamhället.

9.3 Hur våra förslag förhåller sig till rennäringen

Rennäringen är ett viktigt intresse i relation till vindkraften

Som beskrivs i avsnitt 1.1.1 har vindkraftsparker i renbetesområden en negativ påverkan på rennäringen. Rennäringen är följaktligen en viktig faktor i miljöprövningen av vindkraft.

Rennäringen nämns också särskilt i våra direktiv, och regeringen har förordnat experter i utredningen från Svenska Samernas Riksförbund (SSR) och Sametinget.

Vi har avgränsat vårt arbete i relation till rennäringen

I avsnitt 1.8 beskrivs att vi avgränsat utredningen på så vis att intresen som kan erhålla kompensation enligt miljöbalkens regler (i första hand 16 kap. 9 § 1 st. 3 p.) inte också kan erhålla incitament eller kompensation enligt våra förslag. Skälet är att det vore olämpligt ur ett systemperspektiv, om samma intresse kompenserades för samma intrång med två olika system.

Avgränsning träffar framför allt rennäringen, som är ett sådant allmänt intresse som kan kompenseras för vindkraftsparkers intrång i renbetesmark enligt 3 kap. 5 § och 16 kap. 9 § 1 st. 3 p. miljöbalken.

Sådan kompensation sker i dag genom att miljötillstånd för vindkraftsparkar ibland förenas med villkor om kompensation till berörda samebyar.¹⁰ Det förekommer också civilrättsliga kompensationsavtal mellan vindkraftsprojektörer och samebyar.¹¹

Rent konkret innebär avgränsningen att även när rennäringen ingår i lokalsamhället runt en park, så kan ett finansieringsvillkor enligt kapitel 3 i detta betänkande inte fullgöras genom ersättning till rennäringen.

Det har framhållits att befintliga kompensationsregler är otillräckliga

SSR och Sametinget beklagat vår gjorda avgränsning och påtalat följande. De befintliga kompensationsreglerna enligt miljöbalken är otillräckliga i flera avseenden och behöver en översyn. Bland annat kompenserar reglerna enbart den ekonomiska kostnad det innebär med exempelvis lastbilstransporter förbi vindkraftsparkar och stödutfodring på grund av att goda betesmarker görs obrukbara. De kompenserar inte den skada det innebär att själva renskötselns natur förändras av att renarna inte längre kan vandra naturligt mellan betesmarkerna. – Därtill innebär utredningens avgränsning att rennäringen blir sämre kompenserad än de andra intressen som med utredningens förslag får en ekonomisk fördel av vindkraften. Detta eftersom miljöbalkens system inte ger någon sådan fördel, utan endast ersätter för intrånget (återför till noll-läge).

Invändningarna är viktiga att beakta framdeles. Dock, menar vi, är det inte lämpligt att tillgodose dem genom överlappande kompen-sationssystem för rennäringen, som det skulle innebära om våra förslag inte avgränsades på det sätt vi föreslagit. Det bör i stället i så fall ske genom en översyn av kompensationsreglerna i miljöbalken.

¹⁰ Se till exempel Mark och miljööverdomstolens dom 2022-06-14 i mål M 5750-21.

¹¹ Senter för samiske studier (2022), Avtal mellan samebyar och exploatörer – Hur påverkas renens välmående? [dokument-ID 116].

9.4 En "utvecklingsoption" bör utredas vidare

Vår bedömning: Om remissvaren bekräftar behovet, bör det utredas om vindkraftsprojektörer och ägare av fastigheter och byggnader, som ligger inuti den tänkta parken, ska ges möjlighet att teckna optionsavtal om förvärv av fastigheten eller byggnaden om parken erhåller tillstånd. Möjligheten bör i så fall kombineras med en regel om att miljöprövningen då ska bortse från att fastigheten eller byggnaden används för bostadsändamål.

Lösningen kan eventuellt vara relevant även för andra typer av projekteringar.

Behovet har framkommit i utredningens samråd

I utredningens samråd med vindkraftsprojektörer har det framkommit att projektering av vindkraft försvåras av hur jordabalkens och miljöbalkens regler samspelar.

Det som avses är när det inuti en möjlig vindkraftspark ligger ett eller ett par enstaka bostadshus. Se Figur 9.4.

Figur 9.4 Principskiss för situationen då en utvecklingsoption skulle behövas

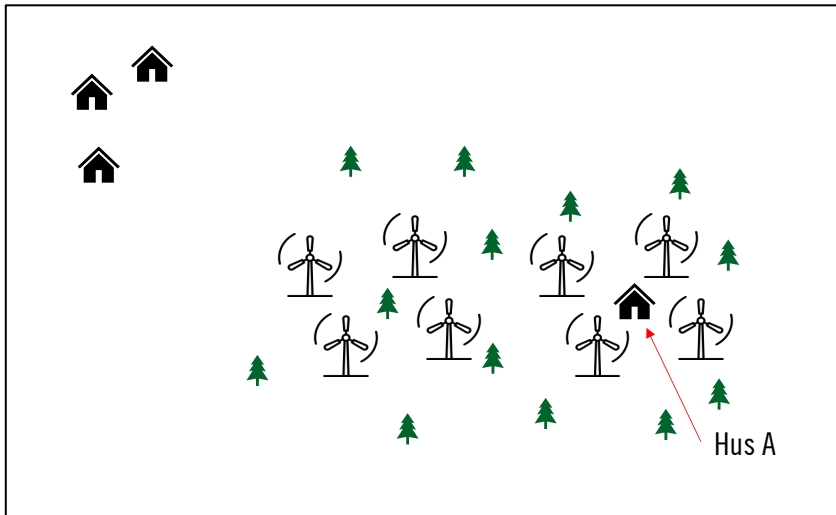


Illustration: Incitamentsutredningen.

I figuren ligger bostadshuset A på ett sådant sätt att det, med hänsyn till miljöbalkens regler, omöjliggör de fyra närmaste vindkraftverken.

Om projektören erhåller tillstånd för parken, skulle denne gärna förvärva huset, om det innebar att ytterligare fyra verk kan byggas.

Även ägaren av Hus A skulle gärna sälja i det scenariot. Detta inte minst eftersom det kan vara så att projektören, utifrån värdet av de ytterligare fyra verken, kan vara beredd att betala mer än marknadsvärdet för huset.

Men: Om parken inte får tillstånd, så är ingen av dem intresserad av förvärvet.

Det naturliga, menar vi, vore att projektören och ägaren av huset kunde teckna ett optionsavtal, som innebär att förvärvet på ett eller annat sätt villkoras av att parken erhåller tillstånd. Tillståndshavaren kan då, i samband med att parken byggs, riva huset eller använda det i den fortsatta driften av parken.

Problemet är att jordabalkens formkrav för överlåtelse av fast egendom innebär att optionsavtal inte är tillåtna.¹²

Problemet är också, att det inte finns utrymme enligt miljöbalken att beakta att en bostadsbyggnad *i framtiden, om tillstånd ges* kommer att upphöra att användas för bostadsändamål.

Konsekvensen blir att parken kommer att bli suboptimalt planerad. I exemplet ovan, så kan den komma att bestå bara av de fyra vänstra verken, fastän det är en sämre lösning för de inblandade och för samhällsekonomin.

Problemet kan ha betydelse för lokal acceptans

I en lokal motståndsgrupp mot en vindkraftsetablering som vi besökt, fanns en upprördhet kring ett avtal som en av de närboende erbjudits av projektören.

Avtalet innebar att projektören skulle arrendera den närboendes fritidshus i 30 år, och att den närboende skulle arrendera tillbaka huset utan rätt att bo där. Uppfattningen i gruppen var att det var ett oskäligt avtal. Det möttes med misstro.

Utan att veta omständigheterna kring detta avtal, så framstår det för oss som om det syftade till att lösa det problem som beskrivits ovan.

¹² 4 kap. 1 § jordabalken.

Detta exempel indikerar att den typ av – vad synes oss – konstlade lösningar på det beskrivna problemet som det aktuella avtalet utgjorde, kan bidra till försämrade lokal acceptans under projekteringsfasen för en park.

Ett lagförslag har överlämnats i PM till Klimat- och miljödepartementet

Vår avsikt var under en del av utredningstiden att lägga förslag på en lösning av problemet, kallad utvecklingsoption. Vi tog även fram ett lagförslag, biträdda av docent Richard Hager och professor Jan Darpo.

Lagförslaget innebär i huvudsak följande. En fastighetsägare och en projektör kan avtala om att om projektören erhåller tillstånd enligt miljöbalken, som ger rätt att bygga ett vindkraftverk inom sex gånger dess totalhöjd från en i avtalet angiven byggnad, så har båda parter rätt att påkalla att projektören förvärvar antingen fastigheten eller bara byggnaden. Samtidigt regleras i miljöbalken, att om ett sådant avtal föreligger avseende en byggnad, så ska miljöprövningen göras som om byggnaden inte används för bostadsändamål. Om så har skett, får inte ett vindkraftverk uppföras inom sex gånger totalhöjden från den aktuella byggnaden förrän projektören förvärvat byggnaden och tillsett att den inte används för bostadsändamål.

I utredningens slutskede har vi dock valt att inte inkludera förslaget i betänkandet. Skälet är att förslaget är komplext, visat sig svårt att kommunicera och lätt att missförstå. Risken är att förslaget krånglar till det för den som vill ta till sig våra kärnförslag om incitament och kompensation. Kopplingen till incitament och kompensationsystem är också svag.

Lagförslaget har i stället överlämnats till Klimat- och näringsdepartementet i en promemoria [dokument-ID 128].

Vår förhoppning är att remissvaren på vårt betänkande ska ge regeringen en fingervisning på om vi satt fingret på ett riktigt och viktigt problem, och kanske också om det kan ha relevans även för andra tillämpningsområden.

I så fall bör förslaget beredas vidare i annan ordning.

9.5 Regler för hindarsbelysning

Vår bedömning: Reglerna för hindarsbelysning behöver ägnas fortsatt uppmärksamhet av regeringen.

Som framgått i avsnitt 1.1.1 är ett viktigt skäl för kommuners nej att hindarsbelysningen uppfattas som störande. Detta gäller både land- och havsbaserad vindkraft.

I Sverige ska vindkraftverk med totalhöjd upp till 150 meter ha medelintensiva hinderljus tända under den mörka delen av dygnet. Vindkraftverk högre än 150 meter ska även ha vitt högintensivt blinkande hinderljus som ska vara tänt hela dygnet.¹³

Transportstyrelsen redovisade i december 2021 ett regeringsuppdrag om att redogöra för hur myndighetens föreskrifter förhåller sig till internationella standarder.¹⁴ I sin rapport anger Transportstyrelsen att den sedan år 2013 inte beviljat ansökningar om behovsstyrd hindarsbelysning, bland annat på grund av Försvarmaktens avrådan med hänsyn till rikets säkerhet.

Försvarmakten har i oktober 2022 redovisat ett uppdrag om hur samexistensen med vindkraften kan förbättras.¹⁵ I rapporten anges dock att Försvarmakten fortsatt avstyrker behovsstyrd hindarsbelysning.

I utredningens samråd har flera parter ifrågasatt den svenska hållningen. Det har framhållits att svenska regler skiljer sig avsevärt mot internationella (ICAOs) rekommendationer, som innebär att vindkraftverk under 315 meter inte behöver ha högintensiva blinkande ljus. Det har även framhållits att Transportstyrelsens rapport visar att alla studerade länder, varav flera medlemmar i Nato, använder minst en form av behovsstyrning.

Frågan om hindarsbelysning har inte ingått i vårt arbete, men det är utifrån vårt arbete tydligt att ett förändrat regelverk skulle vara av stor betydelse för möjligheterna till fortsatt utbyggnad av vindkraften. Frågan behöver därför ägnas fortsatt uppmärksamhet av regeringen.

¹³ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om markering av föremål som kan utgöra en fara för luftfarten och om flyghinderanmälan. TSFS 2020:88.

¹⁴ Transportstyrelsen (2021), Behovsstyrd hinderbelysning för vindkraftverk [dokument-ID 131].

¹⁵ Försvarmakten (2022), Redovisning av uppgift 19 i reglerings i regleringsbrevet för budgetåret 2020 – våg och vindkraft [dokument-ID 87].

10 Författningsförslag

10.1 Förslag till lag (2023:00) om lokalt värdeskapande av vindkraft

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Denna lag syftar till att underlätta utbyggnaden av vindkraft och att värna dem som bor och verkar nära vindkraftsparker.

Tillämpningsområde

2 § Lagen gäller enbart vindkraftverk vars totalhöjd är högre än 120 meter.

Innehåll

3 § I den här lagen finns regler om hur ägare av näraliggande bostadsbyggnader (kapitel 2) och lokalsamhället (kapitel 3) får del av det ekonomiska värdet som skapas av vindkraft.

I lagen finns även regler som rör rätt till inlösen av fastigheter (kapitel 4).

Dessutom finns processuella regler (kapitel 5).

Definitioner

4 § Med *tillståndshavaren* avses i denna lag den som innehar tillstånd enligt miljöbalken (1998:808) för det vindkraftverk eller den vindkraftspark som avses.

Med totalhöjd avses den högsta höjd över marken som vindkraftverket har när ett rotorblad står rakt upp.

Med *vindkraftspark* avses två eller fler vindkraftverk som står tillsammans (gruppstation) och som omfattas av ett och samma tillstånd enligt miljöbalken.

Med *avstånd mellan ett vindkraftverk och en byggnad* avses avståndet mellan mittpunkten i vindkraftverkets torn och mittpunkten i byggnaden.

2 kap. Intäktsdelning med närboende

Om det här kapitlet

1 § Det här kapitlet ger ägare av vissa byggnader som är näraliggande till vindkraftverk rätt till en andel av den intäkt som verket genererar.

Hur förfarandet går till

2 § Förfarandet sker sammanfattningsvis som följer.

1. Varje kalenderår beslutar en myndighet vem som ska betala respektive erhålla vilken intäktsdelning (4 §).

2. I beslutet anges ska person-, samordnings- eller organisationsnummer för den som ska erhålla intäktsdelningen, om inte denne motsatt sig detta (7 §). Avsikten är att möjliggöra för tillståndshavaren att upprätta ett elektroniskt förfarande, i vilket den som ska erhålla intäktsdelning ska kunna legitimera sig och meddela sina betalningsuppgifter.

3. Senast tre månader efter att myndighetens beslut har vunnit laga kraft, ska tillståndshavaren som huvudregel betala ut intäktsdelningen (16 §).

Vem som handlägger ärenden om intäktsdelning

3 § Ärenden om intäktsdelning handläggs av den myndighet som regeringen beslutar (*beslutsmyndigheten*).

Beslut om intäktsdelning

4 § Varje kalenderår (*beslutsår*) ska beslutsmyndigheten meddela ett individuellt beslut för varje byggnad som berättigar till intäktsdelning.

Beslutet ska vara ställt till dem som enligt 5 och 6 §§ ska betala respektive erhålla den intäktsdelning som byggnaden berättigar till.

Beslutet ska ange följande.

1. Vilken byggnad beslutet avser (med angivande av byggnadens beteckning i fastighetsregistrets byggnadsdel).
2. Vem som ska erhålla vilken intäktsdelning.
3. Vilket eller vilka vindkraftverk som grundar rätten till intäktsdelningen.
4. Hur intäktsdelningen har beräknats.

Vem som ska erhålla intäktsdelningen

5 § Det är den som vid ingången av beslutsåret är registrerad i fastighetsregistret som ägare av den byggnad som berättigar till intäktsdelning, som ska erhålla intäktsdelningen.

Om byggnaden ägs av mer än en person, ska rätten till intäktsdelning fördelas mellan dem enligt deras ägarandelar i byggnaden.

Vem som ska betala intäktsdelningen

6 § Det är den som är tillståndshavare för vindkraftverket vid tidpunkten för beslutet enligt 4 § som ska betala intäktsdelningen.

Angivande av person-, samordnings- eller organisationsnummer

7 § Beslutet enligt 4 § ska ange person-, samordnings- eller organisationsnummer för den som ska erhålla intäktsdelning, om inte denne är en fysisk person som motsatt sig att så sker med hennes eller hans person- eller samordningsnummer.

Det framgår av 5 kap. 6 § att regeringen får meddela föreskrifter om denna hantering av personuppgifter.

Byggnadstyper som ger rätt till intäktsdelning

8 § En byggnad ger rätt till intäktsdelning för ett vindkraftverk om byggnaden

1. vid beslutsårets ingång är indelad enligt 2 kap. 2 § fastighets-taxeringslagen (1979:1152) som småhus, ägarlägenhet eller hyreshus, och

2. ligger på ett avstånd från vindkraftverket som är mindre än tio gånger verkets totalhöjd.

Fastställande av beloppet för intäktsdelningen

9 § Om avståndet mellan byggnaden och vindkraftverket är 1 000 meter eller mindre, ska byggnaden berättiga till intäktsdelning motsvarande 2,5 promille av marknadsvärdet av verkets elproduktion under kalenderåret innan beslutsåret (*produktionsåret*).

Om avståndet är större än 1 000 meter, ska beloppet justeras ned linjärt: från 2,5 promille vid ett avstånd om 1 000 meter till noll vid ett avstånd om 10 gånger verkets totalhöjd.

10 § Marknadsvärdet av vindkraftverkets elproduktion ska fastställas genom en kvalificerad uppskattning av vilken intäkt som produktionen skulle ha gett om den hade sålts på dagen före-marknaden (*spotmarknaden*) enligt artikel 7 och 8 i Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el.

Eventuella andra intäkter ska inte ingå i intäktsdelningen.

11 § Beslutsmyndigheten får [från Skatteverket och från] transmissionsnätetsföretag enligt ellagen (1997:857) inhämta de uppgifter som behövs för att fastställa intäktsdelningen, exempelvis uppgifter om vindkraftverks kapacitet, produktion, inmatning av el och koordinater.

Beslutsmyndigheten får även förelägga tillståndshavaren att redovisa sådana uppgifter.

Om ett sådant föreläggande inte följs, får beslutsmyndigheten grunda fastställandet av intäktsdelningen på vad som framstår som skäligt med hänsyn till vad som i övrigt framkommit i ärendet.

Begränsningar av beloppets storlek

12 § Om en byggnad berättigar till intäktsdelning för fler än två vindkraftverk i samma vindkraftspark, ska intäktsdelningen begränsas till de två verk som berättigar till högst belopp.

13 § Om det på en fastighet ligger flera byggnader som berättigar till intäktsdelning från samma vindkraftspark, ska intäktsdelningen begränsas till att enbart avse

1. den byggnad för vilken högst delvärde enligt 5 kap. 7 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) bestämts vid senaste taxeringen (*huvudbyggnaden*) och

2. de ytterligare byggnader vars delvärden bestämts till mer än 500 000 kronor.

14 § Den sammanlagda intäktsdelning för en vindkraftspark enligt 9–13 §§ ska maximalt kunna bli 2 procent av marknadsvärdet av parkens elproduktion, bestämd med tillämpning av 10 §.

Om tillämpningen av bestämmelserna leder till en högre sammanlagd intäktsdelning, ska all intäktsdelning som parken har att betala justeras ned proportionellt.

Lägsta belopp per byggnad

15 § Om tillämpningen av 9–14 §§ innebär att en byggnad berättigar till ett belopp som är lägre än 1 000 kronor, ska beloppet bestämmas till 1 000 kronor.

Beloppet på 1 000 kronor avser beslutsår 2024. För senare år ska beloppet räknas upp med inkomstindex enligt 58 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken.

När och hur betalning ska ske

16 § Om beslut enligt 4 § innehåller person-, samordnings- eller organisationsnummer för den som ska erhålla intäktsdelning, ska tillståndshavaren betala ut intäktsdelningen senast tre månader efter att beslutet vunnit laga kraft.

17 § I annat fall, ska utbetalningen ske senast tre månader efter att den som ska erhålla intäktsdelningen har legitimerat sig för tillståndshavaren som ägare av den intäktsberättigande byggnaden och meddelat denne sina betalningsuppgifter.

Efter att detta skett en gång, ska tillståndshavaren med befriande verkan, inom tre månader från beslut enligt 4 §, betala ut intäktsdelningen enligt de betalningsuppgifter som meddelats, så länge ägarförhållandena för den intäktsberättigande byggnaden är desamma och den som ska erhålla intäktsdelning inte meddelat nya betalningsuppgifter på det sätt som anges i första stycket.

Undantag för den som arrenderar mark till parken

18 § Om ett beslut enligt 4 § fastställer att en byggnad berättigar till intäktsdelning, och byggnaden samtidigt ingår i en fastighet som arrenderar mark till den vindkraftspark som verket ingår i, så saknar beslutet verkan.

3 kap. Kommunala villkor om finansiering av lokalsamhällets utveckling

Om det här kapitlet

1 § Det här kapitlet ger kommuner möjlighet att uppställa villkor om att tillståndshavaren ska finansiera utveckling av lokalsamhället (*finansieringsvillkor*).

Allmänt om hur finansieringsvillkor uppställs och fullgörs

2 § Bestämmelserna i detta kapitel kan sammanfattas som följer.

1. Kommunen får förena sitt beslut om att tillstyrka tillstånd för en vindkraftspark med ett finansieringsvillkor (6 §).

2. Ett finansieringsvillkor innebär att tillståndshavaren varje år ska finansiera lokalsamhällets utveckling med en viss andel av parkens intäkter (3 §). Tillståndshavaren bestämmer själv hur detta ska ske (10 §).

3. Tillståndshavaren rapporterar årligen till kommunen (15 §).

4. Om kommunen under tillståndets giltighetstid finner att det är tydligt att finansieringsvillkoret skulle skapa större värde om det fullgjordes genom utbetalningar direkt till föreningar som företräder lokalsamhället, eller till kommunen för fördelning inom lokalsamhällets föreningsliv, får kommunen besluta att så ska ske framdeles (18 §).

Vad ett finansieringsvillkor innebär

3 § Ett finansieringsvillkor innebär att tillståndshavaren varje kalenderår (*finansieringsåret*), som en allmän kompensation för den påverkan på landskapsbilden som vindkraftsparken innebär, under tillståndets giltighetstid ska finansiera utveckling av lokalsamhället med ett belopp (*finansieringsbeloppet*) som motsvarar en viss andel av vindkraftverkets produktionsintäkter kalenderåret innan finansieringsåret (*produktionsåret*).

Vad som avses med lokalsamhälle

4 § Med *lokalsamhälle* avses föreningsliv, lokalt näringsliv, infrastruktur samt natur- och kulturmiljöer inom det geografiska område som påverkas av den förändring av landskapsbilden som en vindkraftspark innebär.

Vad som avses med produktionsintäkt

5 § Med *produktionsintäkt* avses nettoomsättning, beräknad enligt 1 kap. 1 § p. 10 bokföringslagen (1999:1078), för den el som vindkraftverken genererat.

Eventuella andra intäkter ska inte ingå.

Om elen omsatts koncerninternt eller på annat sätt under marknadspris, ska intäkten beräknas till skäligt marknadspris.

Hur finansieringsvillkor får uppställas

6 § En kommun får förena sitt beslut enligt 16 kap. 4 § miljöbalken, om att tillstyrka tillstånd för vindkraftverk, med ett finansieringsvillkor.

7 § Kommunen ska i finansieringsvillkoret ange hur stor andel av produktionsintäkterna som finansieringsbeloppet ska motsvara, dock högst [0,25] procent.

8 § Kommunen får inte på annat sätt än vad som anges i 7 §, eller genom att ändra villkorets fullgörelse enligt 19–21 §§, precisera villkoret eller på annat sätt ange hur det ska fullgöras.

Avgränsning mot kompensation enligt miljöbalken

9 § Ett finansieringsvillkor kan inte fullgöras genom finansiering av sådana allmänna intressen som kan erhålla kompensation enligt 16 kap. 9 § 1 st. 3 p. miljöbalken.

Hur finansieringsvillkoret ska fullgöras

10 § Tillståndshavaren bestämmer själv, efter samråd med lokalsamhällets föreningsliv, hur fullgörandet av finansieringsvillkoret ska ske.

Detta inkluderar, men är inte begränsat till, vem eller vilka inom lokalsamhället som ska vara mottagare av finansieringen och i vilken mån finansieringen ska användas till att vidta åtgärder i egen regi.

11 § Om åtgärder vidtas i tillståndshavarens egen regi ska finansieringen anses motsvara dennes skäligen självkostnad.

Förbud mot olikabehandling

12 § Tillståndshavaren får inte behandla aktörer inom lokalsamhället olika på grund av geografisk belägenhet i en annan kommun än den som uppställt finansieringsvillkoret.

När villkoret ska vara fullgjort

13 § Tillståndshavaren ska senast den 31 december finansieringsåret ha fullgjort finansieringsvillkoret.

Förbud mot ytterligare krav eller uttryckt förväntan

14 § Kommuner får inte, på annat sätt än genom finansieringsvillkor, uppställa krav eller uttrycka förväntan på att en verksamhetsutövare, för att kommunen ska lämna tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken, ska finansiera lokalsamhällets utveckling eller på liknande sätt finansiera mervärden för kommunen.

Rapportering och tillsyn

15 § Tillståndshavaren ska senast den 31 december finansieringsåret rapportera till kommunen

1. hur produktionsintäkten och finansieringsbeloppet beräknats,
2. hur finansieringsvillkoret fullgjorts, och
3. hur kostnaden för eventuella åtgärder som har vidtagits i egen regi har beräknats enligt 11 §.

16 § Kommunen får förelägga tillståndshavaren att inkomma med det ytterligare underlag kommunen behöver för att bedöma om finansieringsvillkoret fullgjorts.

Om sådant föreläggande inte följs, får kommunen i stället för de efterfrågade uppgifterna grunda ett beslut enligt 18 § på vad som framstår som skäligt med hänsyn vad som i övrigt framkommit i ärendet.

17 § Om kommunen finner att storleken på produktionsintäkten inte tillförlitligt kan fastställas utifrån det underlag som tillståndshavaren inkommit med, får kommunen i beslut enligt 18 § bestämma att produktionsintäkten ska bestämmas på det sätt som anges i 2 kap. 10 §.

2 kap. 11 §§ äger då motsvarande tillämpning.

18 § Om kommunen finner att ett finansieringsvillkor inte fullgjorts, får den förelägga tillståndshavaren att till kommunen utbetala ett belopp som enligt kommunens bedömning motsvarar vad som återstår.

Föreläggandet får förenas med vite.

Kommunen ska fördela de inlutna medlen till lokalsamhällets föreningsliv på det sätt som anges i 21 §.

Som ersättning för denna hantering har kommunen rätt att debitera tillståndshavaren en avgift motsvarande sin självkostnad.

Hur villkorets fullgörelse kan ändras

19 § Om kommunen under giltighetstiden för parkens tillstånd bedömer att det är tydligt att finansieringsvillkoret skulle skapa ett större värde för lokalsamhället om det i stället fullgjordes på något av de sätt som anges i punkterna 1 eller 2, får kommunen besluta att villkoret från och med nästa finansieringsår ska fullgöras genom något av de båda alternativen.

1. Utbetalning av finansieringsbeloppet till en eller flera i beslutet angivna föreningar som företräder lokalsamhället.

2. Utbetalning av finansieringsbeloppet till kommunen, för fördelning inom lokalsamhällets föreningsliv.

20 § Om kommunen i beslut enligt 19 § p. 1 anger flera föreningar som företräder lokalsamhället, ska anges med vilka andelar finansieringsbeloppet ska fördelas dem emellan.

21 § Om kommunen meddelat beslut enligt 19 § p. 2, ska den upprätta en särskild fond ur vilken lokalsamhällets föreningsliv kan söka de influtna medlen.

Formerna och villkoren för fonden, liksom fördelningen av medel ur densamma, ska beslutas i samråd med lokalsamhällets föreningsliv.

Kommunen får debitera högst 5 procent av de influtna medlen som avgift för denna förvaltning.

22 § Vid tillämpningen av 19–21 §§, får kommunen inte behandla aktörer inom lokalsamhället olika på grund av geografisk belägenhet i en annan kommun än den egna.

23 § Kommunen kan, med tillämpning av 19–21 §§, ändra fullgörelsealternativ flera gånger under giltighetstiden för vindkraftsparkens tillstånd.

Ett sådant beslut kan innebära att fullgörelse på nytt ska ske genom tillståndshavarens egen försorg enligt 9 §.

Förbud mot finansiering av kommunal verksamhet

24 § Finansiering som lämnas enligt detta kapitel får, oavsett hur fullgörelse sker, inte gå till att finansiera kommunens egen verksamhet eller verksamheter som enligt lag ankommer på kommunen.

4 kap. Rätt till inlösen

Om detta kapitel

1 § Detta kapitel ger ägare av vissa fastigheter rätt till inlösen av sin fastighet, om den ligger inom visst avstånd från ett nybyggt vindkraftverk och om det sker inom en viss tid.

Vem som handlägger ärenden om inlösen

2 § Ärenden enligt detta kapitel handläggs av den kommunala lantmäterimyndigheten, om det finns en sådan inrättad i kommunen, och i annat fall av den statliga lantmäterimyndigheten.

Allmänt om förfarandet vid inlösen

3 § Förfarandet sker sammanfattningsvis som följer.

1. Fastighetsägaren ansöker vid lantmäterimyndigheten om fastställande av hur stor ersättningen ska vara om inlösen sker (4 §).

2. Lantmäterimyndigheten prövar om förutsättningarna för inlösen föreligger. Om så är fallet ska myndigheten besluta hur stor ersättningen ska vara om inlösen sker (8 §).

3. När det beslutet har vunnit laga kraft, kan fastighetsägaren ansöka om att inlösen ska fullföljas (10 §).

4. Lantmäterimyndigheten prövar om förutsättningar för inlösen fortfarande föreligger. Om så är fallet, ska myndigheten besluta att inlösen ska ske mot den tidigare beslutade ersättningen (12 §).

Ansökan om beslut om ersättningens storlek

4 § En fastighetsägare kan skriftligen ansöka om att lantmäterimyndigheten ska besluta hur stor ersättning som ska utgå om en fastighet som är inlösenberättigad enligt 6–7 §§ löses in.

Tidsfrist för ansökan om beslut om ersättningens storlek

5 § Om tillståndshavaren, när vindkraftverket varit kontinuerligt driftsatt i en månad, kungör i en ortstidning att driftsättning skett och att frist enligt denna bestämmelse i och med kungörelsen inleds, måste fastighetsägarens ansökan enligt 4 § ske inom ett år från kungörelsen.

Förutsättningar för inlösen

6 § En fastighet ska på ägarens begäran lösas in av tillståndshavaren för ett vindkraftverk, om det på fastigheten finns en byggnad som

1. vid tidpunkten då ansökan för vindkraftverket om tillstånd enligt miljöbalken kom in till tillståndsmyndigheten var indelad enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) som småhus, ägarlägenhet eller hyreshus,

2. fortfarande är indelad som någon av dessa byggnadstyper,

3. är taxerad ihop med fastigheten enligt 4 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen som småhusenhet, ägarlägenhetsenhet eller hyreshusenhet, och

4. ligger på ett avstånd från vindkraftverket som är mindre än sex gånger verkets totalhöjd.

Fastighet med flera byggnader

7 § Om det på fastigheten finns flera byggnader som uppfyller kraven enligt 6 § 1–3 p., kan kravet i 6 § 4 p. enbart uppfyllas av

1. den av byggnaderna för vilken högst delvärde enligt 5 kap. 7 § fastighetstaxeringslagen bestämts vid senaste taxering (*huvudbyggnaden*), eller

2. byggnader vars delvärde vid senaste taxering bestämts till mer än 500 000 kronor.

Beslut om ersättningens storlek

8 § Om lantmäterimyndigheten finner att förutsättningarna för inlösen är uppfyllda, ska den meddela ett beslut om hur stor ersättningen ska vara om inlösen sker.

Om rätt till inlösen inte anses föreligga, och därmed inte heller beslut om ersättningens storlek kan meddelas, ska ett beslut om detta meddelas.

Hur storleken på ersättningen ska bestämmas

9 § Storleken på ersättningen för fastigheten ska fastställas med tillämpning av 4 kap. expropriationslagen (1972:719).

Bestämmelserna i 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen, som ger rätt till ytterligare ersättning med 25 procent av marknadsvärdet, ska inte tillämpas.

I stället för 4 kap. 2 § expropriationslagen ska följande gälla. Ersättningen ska fastställas på grundval av fastighetens marknadsvärde utan eventuell inverkan av den vindkraftspark som vindkraftverket ingår i.

Ansökan om fullföljd av inlösen

10 § En fastighetsägare som fått ett beslut om fastställande av ersättning enligt 8 § första stycket och vill begära att inlösen fullföljs, ska skriftligen ansöka om detta till lantmäterimyndigheten.

Tidsfrist för ansökan om fullföljd

11 § En ansökan enligt 10 § ska ha kommit in till lantmäterimyndigheten senast en månad efter att beslutet om fastställandet av ersättningens storlek har vunnit laga kraft.

Om ansökan kommer in efter denna tidpunkt har rätten till inlösen förfallit.

Om kungörelse skett enligt 5 §, så löper tidsfristen enligt första stycket som tidigast ut ett år efter kungörelsen.

Beslut om inlösen

12 § Om lantmäterimyndigheten anser att förutsättningar för inlösen fortfarande föreligger, ska myndigheten besluta att inlösen ska ske mot den tidigare beslutade ersättningen.

Inlösen ska ske mot den tidigare beslutade ersättningen. Ersättningen ska dock minskas med eventuell värdeminskning som beror på att fastighetens skick väsentligen försämrats sedan ersättningen fastställdes.

Nyttjanderätter och servitut

13 § Vid inlösen av fastighet består de nyttjanderätter och servitut som gäller i fastigheten.

Kostnad för lantmäterimyndighetens handläggning

14 § Kostnaden för lantmäterimyndighetens handläggning ska betalas av fastighetsägaren upp till 10 000 kronor, och av tillståndshavaren för resterande belopp.

5 kap. Partsställning, överklagande och bemyndiganden

Partsställning

1 § Vid handläggning av intäktsdelning enligt 2 kap. ska både tillståndshavaren och byggnadsägaren vara parter.

Vid handläggning av inlösen enligt 4 kap. ska både tillståndshavaren och fastighetsägaren vara parter.

Överklagande

2 § Beslut enligt denna lag får överklagas till mark- och miljödomstolen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till mark- och miljööverdomstolen.

3 § Ett finansieringsvillkor enligt 3 kap. 4 § får överklagas särskilt från det beslut enligt 16 kap. 4 § miljöbalken som villkoret förenats med.

Överklagande sker på det sätt som anges i 2 §.

4 § Mark- och miljödomstolens beslut i fråga om fastställande av ersättningens storlek enligt 4 kap. 8 § får inte överklagas till mark- och miljööverdomstolen.

Bemyndigande och upplysning

5 § Regeringen eller, om regeringen så bestämmer, beslutsmyndigheten enligt 2 kap., får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för hur fastställandet av intäktsdelningen enligt 2 kap. 9–15 §§ ska gå till.

6 § Regeringen får meddela föreskrifter om den hantering av personuppgifter som följer av 2 kap. 7 och 17 §§.

7 § Regeringen, eller den eller de myndigheter regeringen bestämmer, kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om hur handläggningen av intäktsdelning enligt 2 kap., och inlösen enligt 4 kap., ska gå till.

Denna lag träder i kraft den [...] och gäller vindkraftverk vars tillstånd enligt miljöbalken vunnit laga kraft efter den 31 maj 2023.

10.2 Förslag till förordning om lokalt värdeskapande av vindkraft

Härigenom föreskrivs följande.

Begrepp i förordningen

1 § Begreppen i denna förordning har samma innebörd som i lagen (2023:00) om lokalt värdeskapande av vindkraft.

Handläggning av ärenden om intäktsdelning

2 § Beslutsmyndighet för hantering av intäktsdelning enligt 2 kap. 3 § lagen om lokalt värdeskapande av vindkraft ska vara [Skatteverket].

3 § [Skatteverket] ska ha rätt att utfärda de föreskrifter som krävs för hur fastställandet av intäktsdelningen enligt 2 kap. 9–15 §§ lagen om lokalt värdeskapande av vindkraft ska gå till.

4 § [Skatteverket] ska ha rätt att utfärda de föreskrifter som krävs för hur handläggningen av intäktsdelning enligt 2 kap. lagen om lokalt värdeskapande av vindkraft ska gå till.

Hantering av person- och samordningsnummer i ärenden om intäktsdelning

5 § Innan ett beslut enligt 2 kap. 4 § lagen om lokalt värdeskapande för första gången meddelas en fysisk person, ska beslutsmyndigheten underrätta denne om att

1. hennes eller hans person- eller samordningsnummer, genom att anges i ett beslut om intäktsdelning, kan komma att överföras till tillståndshavaren,

2. att hon eller han kan motsätta sig sådan överföring, genom att meddela beslutsmyndigheten detta inom en skälig, i underrättelsen angiven, tid och

3. att följderna av att person- eller samordningsnummer inte överförs, är att hon eller han för att erhålla intäktsdelning måste meddela

tillståndshavaren sina betalningsuppgifter på det sätt som anges i 2 kap. 17 § lagen om lokalt värdeskapande av vindkraft.

6 § Tillståndshavaren får behandla uppgift om personnummer och samordningsnummer, som den erhållit genom beslut enligt 2 kap. 4 § lagen om lokalt värdeskapande av vindkraft, i syfte att säkert legitimera den som ska erhålla intäktsdelning när denne meddelar sina betalningsuppgifter.

Behandlingen får som längst ske fram till den tidigaste av följande tidpunkter.

1. Tre månader efter det att ett nytt beslut enligt 4 § meddelats avseende samma byggnad.
2. Utgången av det kalenderår som följer efter beslutsåret.
3. En månad efter att den registrerade till tillståndshavaren begär att behandlingen ska upphöra.

7 § Tillståndshavaren får behandla uppgift om betalningsuppgifter för den som ska erhålla intäktsdelning, som den fått del av enligt 2 kap. 17 § lagen om lokalt värdeskapande av vindkraft, fram till den tidigaste av följande tidpunkter.

1. Tre månader efter det att ett beslut enligt 4 § i nämnda lag meddelats avseende den aktuella byggnaden, i vilket den registrerade inte längre är angiven som ägare av byggnaden.

2. En månad efter att den registrerade till tillståndshavaren begär att behandlingen ska upphöra.

Denna förordning träder i kraft den [...]

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben.
Utvecklad samverkan för individens etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna.
Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]