



Datum

2023-07-06

Vår referens

Erik Ormegard

Utredare

erik.ormegard@malmo.se

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet - Värdet av vinden - Kompensation, incitament och planering för hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften (SOU 2023:18)

MN-2023-6508

Sammanfattning

Utredningen om stärkta incitament för utbyggd vindkraft föreslår kompensationsstrukturer och medel för att öka den kommunala tillstyrkan för vindkraft som i korthet innebär intäktsdelning, rätt till inlösen för närliggande fastigheter och utökad stöd för den kommunala energiplaneringen. Miljöförvaltningen är positiva till stärkta incitament för utbyggnad av vindkraft och välkomnar stöd till den kommunala energiplaneringen men belyser problematik kring implementationen och konsekvenser av de ramar, både tidsmässiga och tekniska som läggs fram. Miljöförvaltningen föreslår även ytterligare komplement och åtgärder till utredningens förslag för att säkerställa en rättvis och effektiv utbyggnad av vindkraft.

Förslag till beslut

Miljönämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2023-07-06
- Förslag till yttrande, daterat 2023-07-06
- Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet - Värdet av vinden - Kompensation, incitament och planering för hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften (SOU 2023:18)
- Värdet av vinden, del 1 av 2, SOU (2023:18)
- Värdet av vinden, del 2 av 2, SOU (2023:18)

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2023-08-29

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

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). Malmö

stad har mottagit remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet där regeringen vill ha synpunkter på betänkandet, kallad Värden av vinden - Kompensation, incitament och planering för hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften (SOU 2023:18). Kommunstyrelsen har översänt remissen till bland annat miljönämnden.

I betänkandet föreslås incitament- och kompensationssystem till olika grupper som påverkas av vindkraftverk. Dessa grupper är ägare av intilliggande fastigheter, närboende, lokalsamhället och kommunen. Ägare av intilliggande fastigheter (inom sex gånger totalhöjden för ett landbaserat vindkraftverk) ska få rätt till att vindkraftsparkens tillståndshavare löser in fastigheten inom ett år från det att verket satts i drift, till en ersättning av vad fastigheten hade varit värd om parken inte hade uppförts.

Närboende ska varje år under verkets livstid få rätt till en andel av verkets intäkt, beroende på hur långt från verket som byggnaden ligger. En bostadsbyggnad på upp till 1 000 meters avstånd ska berättigas en årlig ersättning motsvarande 2,5 promille av verkets intäkt. Ersättningens storlek ska sedan avta linjärt upp till ett avstånd på tio gånger totalhöjden vindkraftverket till ett lägsta belopp på 1000 kr. Intäktsdelningen ska utgå för maximalt två verk per bostadsbyggnad. Den sammanlagda intäktsdelningen ska för en vindkraftpark högst kunna bli 2 procent av marknadsvärdet av parkens elproduktion, eller strax däröver på grund av ersättningen på minst 1 000 kr per byggnad.

Lokalsamhället (föreningsliv, lokalt näringsliv, infrastruktur samt natur- och kulturmiljöer runt vindkraftsparken) ska kompenseras genom att kommunen kan ställa finansieringsvillkor för att säga ja till en vindkraftpark, både land- och havsbaserad inom kommunen, som innebär att en andel av parkens intäkter varje år går till lokalsamhällets utveckling. I finansieringsvillkoret ska kommunen ange en andel av parkens produktionsintäkter som finansieringen ska motsvara. Det ska finnas ett tak för hur hög andel av parkens produktionsintäkter som kommunen kan ange och det bör inte vara lägre än 0,25 procent. Kommunen ska inte ha möjlighet att ytterligare precisera eller utveckla villkoret utan det ska vara tillståndshavaren i samråd med lokalsamhällets föreningsliv som ska bestämma hur fullgörandet av finansieringsvillkoret ska ske. Om kommunen gör bedömningen att tillståndshavarens fullgörande inte fungerar tillräckligt bra ska kommunen dock kunna ingripa och ändra hur fullgörandet ska ske.

Kommunen behöver en intäkt från land- och havsbaserad vindkraft i kommunen och en viktig slutsats i betänkandet är att det bara kan åstadkommas genom statlig finansiering eller beskattning – något som inte tillåts enligt uppdragets direktiv. I betänkandet anges att det är just det som krävs för att faktiskt öka kommunernas tillstyrkan av vindkraft och att ersättning till kommuner därför skyndsamt bör beredas vidare inom Regeringskansliet.

För att inte förändra spelreglerna i efterhand för parker vars investeringsbeslut redan är fattade är förslaget i betänkandet att reglerna ska gälla för vindkraftverk som får tillstånd efter den 31 maj 2023.

I betänkandet ges även förslag på hur kommunernas planering av vindkraft kan förbättras och i högre grad ska betraktas som en del av kommunens energiplanering. För att åstadkomma detta föreslås att Energimyndigheten ska ta fram en tydliggörande vägledning för hur lagen bör tillämpas i dagens förhållanden. För att stärka kommunernas förmåga till energiplanering med fokus på planering av utbyggd fossilfri elproduktion föreslås även att ett tillfälligt ekonomiskt stöd införs under åren 2024–2027.

Bakgrund

Vindkraft har en påtaglig påverkan på sin omgivning, bland annat genom ljud- och ljusföroreningar men även genom risken att skada djur- och växtliv. Samtidigt skapar vindkraft ett betydande värde genom att producera billig förnybar el. Vindkraft går relativt snabbt att bygga och levererar dessutom mycket el under vinterhalvåret – perioden då elbehovet är som störst. De geografiska förutsättningarna gör även Sverige till ett av de länder i Europa som har bäst förutsättningar för storskalig vindkraft. I en konsekvensutredning till betänkandet framhåller forskare att det finns få eller inga andra alternativ till vindkraften som kan möta det snabbt ökande elbehovet till följd av elektrifieringen. Länsstyrelsen har även gjort en analys som pekar på att om inte elproduktionen ökar kommer en konsekvens vara ökad arbetslöshet och minskade skatteintäkter. Mycket pekar alltså mot att utbyggnaden av vindkraft är en förutsättning för klimatomställningen och grön tillväxt. Ändå valde kommuner i Sverige att avslå 78% av tillståndsansökningar för vindkraft år 2021.

I Sverige är det upp till varje kommun att säga ja eller nej till vindkraftparker inom dess gränser. Samtidigt har kommuner inte något formellt ansvar för vare sig landets eller den egna kommunens energiförsörjning och behöver inte ta ansvar, annat än politiskt, för konsekvenserna av att säga nej till vindkraft. Det innebär att kommuners beslut att säga ja eller nej till vindkraft ytterst är en politisk avvägning på lokal nivå och därför är känslig för lokala opinioner. Den befintliga utformningen av systemet ställer alltså höga krav på lokal acceptans för att vindkraften ska kunna byggas ut och det är brist på lokal acceptans som har resulterat i en så stor andel nej till vindkraft.

Motstånd till vindkraft kan bero på olika saker, exempelvis en upplevd orättvisa i att värdet av kommunens naturresurser nyttjas på annat håll i landet medan livsmiljön i kommunen påverkas negativt. För kustkommuner kan motståndet snarare handla om påverkan på havsutsikt och besöks- och fiskerinäringen. För befolkningsmässigt större kommuner som ofta även har bättre ekonomiska förutsättningar kan det politiska motståndet handla om hur närboende till vindkraftverken skulle påverkas.

Kommuners motstånd till vindkraft och hur det har påverkat utbyggnaden av vindkraft negativt har lett till ett behov av att utreda hur kommuners incitament att medverka till utbyggnad av vindkraft kan stärkas, och hur system kan utformas för att kompensera dem vars omgivning påtagligt påverkas av vindkraftverk.

Konsekvensbeskrivning

Betänkandets utredare gör själva bedömningen att förslagen inte är tillräckliga för att kommunal tillstyrkan av vindkraft ska öka i någon väsentlig mån eftersom förslaget inte innefattar en intäkt till kommunen, men att det åtminstone skulle fortsätta finnas tillräckligt investeringsintresse trots förslagen om ersättning och inlösen.

I betänkandet beskrivs en viktig konsekvens av den pågående utredningen och dess betydelse för potentiell ersättning. Konsekvensen är att sedan utredningen tillsattes har merparten av kommunala processer för tillstyrkan av vindkraft antingen stannat av eller slutat i ett ”nej, tills vidare”. Kommuner inväntar helt enkelt att processen kring kommunala incitament avslutas för att undvika att säga ja till vindkraftsparker ”i förtid” och bli utan potentiell ersättning. Detta faktum innebär i praktiken att även vindkraftsprojekt som ännu inte ansökt om kommunal

tillstyrkan också är satta på paus. För vindkraftens fortsatta utbyggnad är det därför angeläget att skyndsamt få en långsiktig lösning på plats avseende kommunala incitament.

Förslaget om att kommuner ska kunna ställa finansieringsvillkor för vindkraft för att kompensera lokalsamhället skulle ha konsekvensen att kommuner får ett antal nya uppdrag. Kommuner ska bedöma lämplig nivå på finansieringsvillkoret och ska under vindkraftparkens livslängd kontinuerligt granska att tillståndshavarens fullgörande sker som önskat, och annars ingripa och ändra hur fullgörandet ska ske.

Utän att i större detalj redogöra för konsekvenserna av förslagen i betänkandet görs bedömningen att konsekvensbeskrivningen i själva betänkandet är relevant och väl underbyggd, inte minst genom de omfattande underlag och analyser som går att finna i bilagan till betänkandet.

Miljöförvaltningens bedömning

Det finns enighet med utredningen om att incitamenten som föreslås i utredningen inte är nog för att öka chanserna för kommuner att säga ja och understryker därmed behovet av en kommunal intäkt för att väsentligt öka kommunernas tillstyrkan. Miljöförvaltningen delar uppfattningen om att frågan bör beredas skyndsamt.

En konsekvens av remissen och förslagen i betänkandet är att det skapas en förväntan att närboende, lokalsamhälle och kommunen i en nära framtid kan få ekonomisk ersättning för kommunal tillstyrkan av land- och havsbaserad vindkraft. Denna förväntning innebär att kommuner kan använda det kommunala vetot för att stoppa vindkraftsprojekt till dess att potentiell ekonomisk ersättning till närboende och lokalsamhälle kan utkrävas enligt förslagen i betänkandet, samt en potentiell kommunal intäkt efter vidare beredning i Regeringskansliet. Remissen och förslagen i betänkandet riskerar alltså att få konsekvensen att kommunal tillstyrkan av vindkraft i vissa fall avstannar fram till att kompenationssystemen för vindkraft är stadigt befästa. I och med detta finner miljöförvaltningen det av yttersta vikt att frågan skyndsamt bereds vidare precis som föreslaget i utredningen.

För tätbefolkade områden så som Malmö kommun är kostnaden för kompenation och inlösen betydligt högre än för mer glesbefolkade kommuner, vilket ytterligare försvårar utbyggnad av landbaserad vindkraft i Malmö i ett redan svårt läge. Däremot ser miljöförvaltningen potentialen för de föreslagna åtgärderna att öka den lokala acceptansen och därmed en ökad chans för kommunal tillstyrkan i andra delar av landet. Miljöförvaltningen noterar dock att det är en komplicerad kalkyl att väga ökade kostnader för vindkraftsbolagen mot ökad chans för tillstyrkan från kommunen i fråga. Risken för projekten kopplat till det kommunala vetot kvarstår.

Det finns kommuner, så som Malmö, som ser det stora samhällsvärde som vindkraft erbjuder lokalsamhällen och landet. Perspektivet från dessa kommuner som ställer sig positiva till vindkraft, med eller utan kompenation, saknas i betänkandet. Ytterligare något som inte nämns i förslaget men som är relevant i frågan är att vindkraftsverk som byggs på kommunal mark ger intäkt till kommunen för användningen av marken som för vilken annan verksamhet som helst.

I grund och botten är det kravet på kommunal tillstyrkan som är anledningen till det stora behovet av lokal acceptans för att få till utbyggnaden av vindkraft i Sverige. Det går att

argumentera för att det är ett bristfälligt system som går att ändra parallellt med införandet av incitamentsstrukturer. Exempelvis i form av förslagen i utredningen En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53), som dock röstades ned i Riksdagen år 2022 utifrån resonemanget att incitamentsstrukturer för ökad acceptans av vindkraft saknades i förslaget. Det vore därför rimligt, och i enlighet med motionen om att avslå förslagen i betänkandet En rättssäker vindkraftsprövning, att nu inkludera dessa med förslagen i betänkandet Värdet av vinden. Det är av vikt att kommunerna ska fatta ett slutgiltigt beslut om kommunal tillstyrkan i ett tidigare skede för att öka utbyggnadstakten av vindkraft.

I betänkandet anges att fördyrande åtgärder som införs enbart för vindkraft och som inte leder till ökad kommunal tillstyrkan kommer att leda till en snedvriden konkurrens och en suboptimerad elmarknad. Miljöförvaltningen anser att det är viktigt att detta beaktas i den fortsatta utredningen. Även andra typer av elproduktion, och många andra verksamheter i allmänhet, har en inverkan på sin omgivning. Vid exploatering krävs alltid avvägningar av olika intressen och det kan vara nödvändigt för långsiktigheten för en likvärdig elmarknad att ifrågasätta varför vindkraft ska hanteras annorlunda än andra verksamheter med påverkan på omgivningen.

Gällande förslaget avseende inlösenrätt gör miljöförvaltningen bedömningen att det är svårt att bedöma hur stor inverkan på investeringsviljan det faktiskt kommer att få och att den kan bli större än vad som förutspås i utredningen. De inlösta fastigheterna som faller i vindkraftsbolagens ägor är också ett moment som kan minska investeringsviljan ytterligare då vindkraftsprojektörer i grunden ska kunna förvänta sig ha vindkraft som huvudsaklig verksamhet och inte köp och försäljning av fastigheter.

Att tillståndshavaren själv, efter samråd med lokalsamhällets föreningsliv, ska bestämma om fullgörandet av finansieringsvillkoret bedöms som problematiskt och ställer generellt sett orimligt höga krav på vindkraftsprojektörers kunskap om lokalsamhället. Det är en god idé att låta vindkraftsprojektörer bygga vindkraft utan att delegera dem annat ansvar, oavsett tidigare positiva erfarenheter av att vindkraftsbolag gjort detta.

I betänkandet anges olika sätt som vindkraft särbehandlas i Sverige, exempelvis genom specialbestämmelsen om krav på kommunal tillstyrkan för en vindkraftspark på land eller i territorialhavet, som tydligt visar hur begränsade förutsättningarna är att bygga vindkraft i Sverige. Inte minst jämfört med Sveriges grannländer. Denna problematik bör hanteras omgående för att öka takten av utbyggnaden av förnybar energi.

Avstånden på tio gånger verkets totalhöjd och sex gånger verkets totalhöjd för att erhålla intäktindelning respektive inlösen är godtyckligt valda men kan ha stor skillnad för hur investeringsviljan påverkas i tätbebyggda områden gentemot mer glesbyggda områden och den påverkan är svåruppskattad och inte tydlig.

Reglerna föreslås gälla för vindkraftverk vars tillstånd enligt miljöbalken vinner laga kraft efter den 31 maj 2023. Utredningen är dock på remiss till efter 31 maj och kommer inte implementeras förrän senare, spelreglerna förändras med andra ord ändå i efterhand.

Det är ett mycket glädjande förslag att Energimyndigheten ska ta fram en tydliggörande vägledning för hur lagen bör tillämpas i dagens förhållanden och att ett tillfälligt ekonomiskt stöd införs under åren 2024–2027 för att stärka kommunernas förmåga till energiplanering.

Behovet av detta, och bristfälligheterna i de befintliga förutsättningarna för kommunal energiplanering, förmedlas tydligt i utredningen. De förslag om kommunal energiplanering som framförs är mycket bra, men det är samtidigt av vikt att förstå behovet av en snabb utbyggnad av vindkraft och att dessa förslag inte har effekt förrän långt fram i tiden.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Sofie Holmkvist
Avdelningschef
Miljöstrategiska avdelningen