



Remissvar över slutbetänkandet Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften (SOU 2023:18)

Sammanfattning

Umeå universitet instämmer i stort med förslagen som utredningen lyfter, men vill framhålla vikten av att de kompensatoriska inslagen samt behoven att i större utsträckning iaktta regionala förutsättningar och planeringsprocessen.

Utredningsförslaget

Umeå universitet instämmer i stort med de förslag om återfinns i utredningen och menar att kommunernas planering av vindkraft i högre grad ska betraktas som en del av kommunens energiplanering (i kombination med kommunal översiktsplanering). Umeå universitet förordar således även att lagen om kommunal energiplanering ska ges en roll som ett sammanhållande ramverk för denna planering. För att åstadkomma detta är Umeå universitet positivt inställda till förslaget att Energimyndigheten ska ta fram en tydliggörande vägledning för hur lagen bör tillämpas i dagens förhållanden.

Umeå universitet ser även positivt på att ett tillfälligt ekonomiskt stöd införs under åren 2024–2027 för att stärka kommunernas förmåga till energiplanering, med fokus på planering av utbyggd fossilfri elproduktion (inklusive fysisk planering av vindkraft). Umeå universitet menar dock att det även bör finnas mer långsiktiga stöd och incitament för kommunerna för att skapa en hållbar och långsiktig energiplanering där olika kommunala och lokala förutsättningar beaktas. Detta gäller i synnerhet för glesbygdskommuner som ofta antas hysa stora arealer fossilfri elproduktion samtidigt som de har väldigt begränsade planeringsresurser. I linje med detta så är Umeå universitet positivt inställd till förslaget att det skapas en intäkt för de kommuner som tillstyrker land- och havsbaserad vindkraft genom statlig finansiering eller beskattning, liksom att frågan om kommuners incitament skyndsamt bör beredas vidare inom Regeringskansliet, vilket föreslås i utredningen. I denna beredning bör särskild uppmärksamhet ägnas åt risker som är förknippade med snedvridande incitament och med överlappande rättigheter till mark och vatten.

Liksom utredningen anser Umeå universitet det positivt att kommunen ska kunna förena sitt beslut att säga ja till en vindkraftspark (både land- och havsbaserade) med ett finansieringsvillkor för att gynna lokalsamhället (föreningsliv, lokalt näringsliv, infrastruktur samt natur- och kulturmiljöer



UMEÅ UNIVERSITET

runt vindkraftsparken). En andel av parkens intäkter ska då varje år gå till lokalsamhällets utveckling, vilket Umeå universitet menar kan bidra till ökad lokal acceptans för vindkraft. Förslaget ger även kommunerna det författningsstöd de tidigare saknat för att villkora tillstyrkan med värde- delning, vilket är centralt för att uppfylla legalitetsprincipen enligt Umeå universitet.

Umeå universitet menar även att det är viktigt att närboende (den som äger en bostadsbyggnad inom tio gånger ett landbaserat vindkraftverks total- höjd) varje år under verkets livstid får rätt till en andel av verkets intäkt (intäktsdelning). Det bedöms rimligt att storleken på andelen ska bero på hur långt ifrån verket byggnaden ligger, så som utredningen föreslår.

Vidare så ställer sig Umeå universitet bakom förslaget att ägare av in- tilliggande 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 enligt utredningens förslag. Umeå universitet ser det lämpligt att ersättningen motsvarar vad fastigheten hade varit värd, om parken inte hade uppförts, vilket även föreslås i utredningen.

Mot bakgrund av den landbaserade vindkraftens negativa påverkan på ren- näringen, de invändningar som framförts från Sametinget och SSR samt den rättsliga och politiska utvecklingen kring urfolks markrättigheter (internationellt och nationellt) framstår utredningens avgränsningar i relation till rennäringsen som långtgående. Umeå universitet ställer sig frågande till huruvida förslagen om intäktsdelning och kompensation i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till rennäringsen och samiska lokalsamhällets rättigheter och intressen.

Slutligen, Umeå universitet anser det lämpligt att reglerna ska gälla för vindkraftverk vars tillstånd enligt miljöbalken vinner laga kraft efter den 31 maj 2023 i linje med utredningens förslag, och ej retroaktivt för redan befintliga och uppförda vindkraftverk.

Nya undersökningar som bör beaktas

I den nyligen publicerade rapporten *Hållbar landbaserad vindkraft – synergi, integration och konflikt* (Svensson, Neumann och Bjärstig 2023) framhålls att utbyggnad av landbaserad vindkraft i Sverige sker i landskap som redan är tydligt präglade av omfattande markanvändning sedan lång tid tillbaka. Utbyggnaden resulterar i ytterligare påverkan på redan trängda traditionella och kulturella värden, som rennäringsen, samt på ekologisk funktionalitet och biologisk mångfald. Samtidigt är produktion av fossilfri el nödvändig för en sådan energiomställning som behövs för att lindra global uppvärmning. Att identifiera tillräckliga arealer och lämpliga om- råden för en så omfattande utbyggnad av landbaserad vindkraft som behövs innebär i sig stora utmaningar, i synnerhet i kombination med en samtidigt förbättrad distributionskapacitet. Forskarna menar därför att en hållbar



UMEÅ UNIVERSITET

landskapsplanering där vindkraft sätts i sitt sammanhang och integreras med andra anspråk och där planeringen är adaptiv till olika regionala lokala förutsättningar i aktuella projekteringsområden är nödvändig för att minska konfliktrisker och öka acceptans. Det är centralt att finna sätt att garantera lokalt ägarskap och inflytande över planeringsprocesser i synnerhet i glesbygdskommuner.

I linje med slutsatserna och rekommendationerna i ovan nämnda rapport menar Umeå universitet att det är nödvändigt att vidareutveckla möjligheter och kriterier för kompensatoriska insatser till markägare (och andra rättighetsinnehavare) och på samhällsnivå, inom, vid och på avstånd till projekteringsområden vilket även är i linje med utredningens förslag. Planeringssystem för detta behöver emellertid utvecklas ytterligare för att undvika risken med snedvridande incitament. I detta avseende konstaterar Umeå universitet att den kommunala översiktsplaneringen kan ges en större tyngd och roll vid lokalisering av vindkraft, men att detta i sin tur förutsätter utökade resurser och långsiktig planeringskapacitet för att ta fram förankrade och adekvata kommunala översiktsplaner.

Att säkra lokal och regional anpassning av utbyggnadsplaner till de särskilda förhållanden och situationer som råder på befintliga vindkraftparker, projekteringsområden och dess närhet, är avgörande. Umeå universitet menar att det finns verktyg som kan utvecklas för att på ett mer hållbart och demokratiskt underbyggt sätt kunna hantera utbyggnaden av vindkraft, framförallt inom ramen för kommunernas översikts- eller vindbruksplaner. Detta är särskilt viktigt i de fall där konflikter kan förväntas. Planeringen bör i sådana fall i ett tidigt skede inkludera ett brett deltagande av berörda intressenter och medborgare.

Umeå universitet ser en möjlighet att realisera en mer storskalig vindkraftsutbyggnad i linje med den nationella strategin genom att ge de kommunala översiktsplanerna en större tyngd i prövningsprocessen. Detta innebär i sin tur att vindbruksplaner och energiplanering måste hållas uppdaterade och integrerade i översiktsplaneringen. Detta förutsätter dock resurser i form av ekonomi, tid och kompetens för samråd och annan förankring samt ajourhållning av förändringar i tillstånd och markanvändningsanspråk över lag och inte enbart för vindkraft. Här sammanfaller alltså Umeå universitets rekommendationer i stort med vad som föreslås i slutbetänkandet vad avser att vindbruksplanerna ska integreras med annan energiplanering, och landskapsplanering i stort, samt att det krävs långsiktighet i finansiering som är kopplad till att vindkraft beviljas. Vidare menar Umeå universitet att de i Naturvårdsverkets nationella strategi för hållbar vindkraftsutbyggnad föreslagna regionala planeringsunderlagen kan utgöra en viktig vägledning för kommunernas energiplanering, översiktsplanering och beslut att säga ja eller nej till nya vindkraftparker.

För att underlätta för vindkraftsentreprenörer och för kommunal översiktsplanering, vindbruksplanering och beslut att bevilja vindkraft, pekar den senaste forskningen på att det behövs långsiktiga och tydliga politiska prioriteringar samt kunskap och tillräckliga resurser på kommunal och



UMEÅ UNIVERSITET

regional nivå för att implementera en sådan politik. Kommunernas resurser varierar kraftigt över landet och här finns ett behov av att komplettera med långsiktiga resurser i form av kunskapsunderlag, ekonomi, tekniska lösningar, aktuella och relevanta data om biofysiska förutsättningar såväl som landskapsvärden, naturegenvärden och sociokulturella värden. Här skulle ett riktat långsiktigt planeringsstöd från Boverket till kommunerna i syfte att öka planeringsberedskapen behöva utredas. Umeå universitet menar att det tillfälliga stödet som föreslås av utredningen är positivt, men att det inte är tillräckligt för att garantera den långsiktiga planeringsmässiga beredskapen bland kommunerna. Umeå universitet anser att det är centralt att garantera en miniminivå i planeringskapaciteten bland kommunerna som inte är av en tillfällig utan mer långsiktig och hållbar karaktär.

I likhet med utredningen framhåller även Umeå universitet att det är nödvändigt att vidareutveckla möjligheter och kriterier för kompensatoriska insatser i samband med nya projekteringsområden eller expansion av befintliga anläggningar, direkt kopplat till lokaliseringar av vindkraft, intill denna och i dess närhet. Detta för att undvika risker som är förknippade med snedvridande incitament och att kommuner som är i stort behov av finansiering av välfärden kan vara beredda att göra avsteg från grundlagskyddade rättigheter till ex. mark och vatten (se rennäringslagen). Kompensation bör omfatta både direkta nackdelar för till exempel markägare och kompensation på samhällsnivå. Vindkraft påverkar på avstånd och därmed behöver även markanvändning, värden och markägare på avstånd beaktas. I och med den landbaserade vindkraftens negativa påverkan på renskötseln behöver också rennäringens rättigheter och intressen beaktas.

Takten i det pågående omställningsarbetet för hållbar, storskalig utbyggnad av vindkraft är ytterst avhängig tydliga politiska prioriteringar och lokal förankring. Det är därför viktigt att arbeta kunskapshöjande eller kompensatoriskt regionalt och lokalt. Om inte lokala aktörer är övertygade om fördelarna för miljön och för samhället av att etablera vindkraft, så kommer lokalt motstånd och konflikter att fortsätta stå i vägen för planering och etablering av vindkraft.

Umeå universitet rekommenderar slutligen att fortsatt utvecklingsarbete och forskning planeras i samråd med ansvariga myndigheter och andra aktörer regionalt och lokalt för att skapa så bra kunskapsunderlag som möjligt.

Yttrandet har utarbetats av docent Therese Bjärstig, med stöd av docent Anna Zachrisson, professor Camilla Sandström och universitetslektor Elsa Reimersson vid Statsvetenskapliga institutionen. Yttrandet har fastställts av dekan Ruth Mannelqvist efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson.

Ruth Mannelqvist
Dekan

Åsa P Isaksson
Fakultetssamordnare