



Kommittédirektiv

Stärkta incitament för utbyggd vindkraft

Beslut vid regeringssammanträde den 7 april 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som stärker kommunernas incitament att medverka till utbyggnad av vindkraft, i syfte att klara klimatomställningen och den ökade elektrifieringen av samhället.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag till system för att kompensera dem vars omgivning påtagligt påverkas av vindkraftsutbyggnad,
- lämna förslag för att ge kommunerna stärkta incitament att medverka till utbyggd vindkraft,
- redovisa möjliga insatser, utöver stärkta incitament, som stärker kommunernas förmåga att stödja utbyggnad av vindkraften,
- säkerställa att förslagen inte påverkar skatteområdet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2023.

Vindkraften behöver byggas ut

Sverige ska ha ett robust elsystem med hög leveranssäkerhet, låg miljöpåverkan och el till konkurrenskraftiga priser. Energipolitiken ska skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat

samt underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle (prop. 2019/20:65 s. 44). Riksdagen har, efter förslag från regeringen, antagit ett mål att 100 procent av elproduktionen ska vara förnybar år 2040 (prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411).

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 utbyggnad är central för att nå målet om 100 procent förnybar elproduktion till år 2040. Tillståndsprövningen för vindkraftsetableringar behöver därför präglas av effektivitet och förutsägbarhet. Etablering av större vindkraftsanläggningar prövas enligt 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen (2013:251) av länsstyrelserna. Tillstånd till sådan etablering får endast ges om kommunen har tillstyrkt det (16 kap. 4 § miljöbalken). Kommunerna har därmed en avgörande roll för att uppnå det riksdagsbundna målet. Regeringen har tagit flera initiativ för att uppnå detta, senast genom propositionen Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft (prop. 2021/22:210). Därutöver behöver kommunerna ta ett större ansvar för att förbättra förutsättningarna att bygga ut vindkraft på lämpliga platser.

Förutom att tillgång på fossilfri elproduktion är en förutsättning för utveckling av näringslivet, kan utbyggnad av vindkraften också ge ekonomiska effekter för såväl statskassan som elkonsumenterna. För vindkraftverk gäller i normalfallet en fastighetsskatt på 0,2 procent av taxeringsvärdet, medan nivån för övriga produktionsenheter är 0,5 procent av taxeringsvärdet. Ökad produktion av el med hjälp av vindkraft bidrar också till pressade priser på elmarknaden. Den regionala fördelningen mellan produktion och konsumtion av el är dock mycket ojämnt fördelad över landet.

Det är osäkert om den starka utbyggnaden av vindkraft kommer att fortsätta Sveriges elproduktion uppgick år 2021 till 166 TWh (terawattimmar), varav 25,6 TWh exporterades. Av den samlade elproduktionen svarade vindkraften för 27,4 TWh (16 procent) och låg därmed på tredje plats efter vattenkraft och kärnkraft. Vindkraften kommer fram till 2025 att byggas ut till att leverera drygt 51 TWh, baserat på beslutade tillstånd och beställda turbiner. Genom denna ökning (+80 procent) kommer vindkraften 2025 att ligga på andra plats efter vattenkraften.

Ledtiden från utredning till byggfas beräknas till 9–11 år för landbaserad vindkraft och till 10–12 år för havsbaserad vindkraft. Tiden från kommunal tillstyrkan till byggfas beräknas till 7–9 år för landbaserad vindkraft. Den utbyggnad som sker under kommande tre år bygger därmed huvudsakligen på tillståndsansökningar avseende vindkraft som berörda kommuner tillstyrkt under perioden 2013–2017.

År 2018 avslogs 18 procent av alla ansökningar om tillstånd till vindkraft på grund av att de berörda kommunerna använt sig av sitt kommunala vindkraftsveto och alltså inte tillstyrkt vindkraftsetableringen. Till år 2021 hade andelen tillståndsansökningar som avslogs på grund av vindkraftsvetet ökat till 78 procent. Denna utveckling har också medfört att intresset har minskat för att ansöka om tillstånd till sådan vindkraft som förutsätter att berörda kommuner tillstyrker etableringen. Detta innebär att det finns en överhängande risk för att vindkraftens utbyggnad allvarligt bromsas upp på 5–10 års sikt. En sådan inbromsning kan i viss mån kompenseras av dels teknikutvecklingen som medför höjd produktionsförmåga, dels regeringens tidigare beslutade satsning på havsbaserad vindkraft. För att säkerställa en god utbyggnadstakt även fortsättningsvis kan det vara nödvändigt att även öka incitamenten för kommunerna att underlätta utbyggnaden av vindkraft.

Uppdraget att föreslå ett system för kompensation till lokalsamhällen

Utredningen En rättssäker vindkraftsprövning bedömde i sitt betänkande (SOU 2021:53) att ett system för ekonomisk ersättning bör utarbetas för att kompensera dem vars omgivning påverkas av vindkraftsutbyggnad. Många remissinstanser uttryckte ett intresse för att utarbeta ett system för kompensation.

I dag förekommer frivilliga överenskommelser om ersättning mellan vindkraftprojektörer och kommuner respektive företrädare för lokala

föreningar i berörda bygder, ofta kallad bygdepeng eller vindbonus. Utredningen har uppmärksammat att det för vindkraften saknas en reglering av sådan ersättning, vilket har skapat osäkerhet om huruvida sådana överenskommelser är tillåtna. En tydlig reglering av förutsättningarna för kompensation bedöms spela en stor roll för en rättvisare och mer välfungerande utbyggnad av vindkraften.

Vid nyetablering av kraftledningar utgår i dag ersättning till markägare som ett engångsbelopp. Markägare som upplåter sin mark för vindkraft får i stället arrendeersättning, som regleras i civilrättsliga avtal. Ekonomisk kompensation för vattenkraften regleras genom att verksamhetsutövarna, utifrån en fastställd tabell, årligen lämnar bidrag ("bygdemedel") till en särskild fond, ur vilken kommuner längs berörda älvar kan söka medel. Denna lösning har ett starkt stöd bland kommunerna. Som Vattenverksamhetsutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2014:35) s. 200–205, kan dock fråga uppkomma om en reglerad ersättningsskyldighet är att betrakta som en skatt eller en avgift. Frågan kan ha betydelse för ersättningssystemets utformning, bl.a. eftersom föreskrifter som avser skatt enligt regeringsformen måste meddelas i lag.

Andra länder, bl.a. våra nordiska grannländer och Tyskland, har infört olika typer av incitamentsmodeller, som legal grund för ersättning vid etablering av vindkraftverk. Det har förekommit krav på fördelaktigt delägarskap för närboende i kommande vindkraftsprojekt samt inrättande av gröna fonder dit projektörer betalar ett belopp för användning till olika specificerade ändamål.

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) och Naturvårdsverket har utarbetat en gemensam rapport: Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad (ER2021:2). I myndigheternas definition av hållbar vindkraftsutbyggnad ingår att den behöver vara väl förankrad i området där det byggs. I en bilaga beskrivs åtgärder för lokal nytta vid vindkraftsetableringar.

Den lokala nyttan av utbyggd vindkraft behöver stärkas. Vid utformningen av ett sådant system finns det ett behov av att utreda och ta ställning till vilka som bör omfattas av systemet, hur kompensationen ska bestämmas och vem som ska svara för kompensationen.

Utredaren ska därför

- kartlägga de modeller för frivillig ersättning som i dag lämnas av projektörer samt vilken karaktär och ändamål sådan ersättning vanligtvis har,
- redovisa i vilken utsträckning frivilliga ersättningar från projektörer går till kommuner respektive till lokala föreningar, rättighetshavare och andra sammanslutningar, och, i det senare fallet, huruvida ersättningarna betalas ut direkt eller distribueras via kommuner eller myndigheter,
- redovisa vilka incitamentsmodeller som utvecklats i de nordiska länderna och i Tyskland, samt erfarenheterna från dessa och relevansen för svenska förhållanden,
- lämna förslag till system för kompensation till dem vars omgivning påtagligt påverkas av vindkraftsutbyggnad, vilket innefattar att utreda och ta ställning till vilka som bör omfattas av systemet, hur kompensationen ska bestämmas och vem som ska svara för kompensationen,
- säkerställa att förslagen inte påverkar skatteområdet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att lämna förslag för att stärka kommunernas incitament

Utredningen En rättssäker vindkraftsprövning tog i sitt betänkande upp frågan om planeringsstöd för kommunernas planering av vindkraft. Även detta uppmärksammades av många remissinstanser.

Regeringen har i den nyligen beslutade elektrifieringsstrategin (I2022/00299) lyft fram acceptansfrågorna som viktiga för att få till stånd en tillräckligt snabb klimatomställning genom elektrifiering. Utvecklad regional och lokal planering bedöms bidra till förankring i ett tidigt skede. Andra omständigheter som påverkar acceptansen kan exempelvis vara i vilken utsträckning etableringar och följdinvesteringar kan ge ökad sysselsättning och skatteintäkter. I strategin anges också att incitamenten för att underlätta utbyggnad av vindkraft behöver stärkas. Det behöver därför utredas vilken eller vilka åtgärder som på bästa sätt ökar dessa incitament för kommunerna.

Under perioden 2007–2012 fanns ett särskilt planeringsstöd till kommunerna. Stödet utgick från regeringens mål för utbyggd vindkraft och fördelades av Boverket till drygt 200 kommuner. Energimyndigheten har i dag, med stöd av förordningen (2017:1338) om bidrag till kommuner för att underlätta vindkraftsetableringar, formell möjlighet att ge bidrag till

kommuner med utgångspunkt i den installerade effekten ny vindkraft som tagits i bruk under föregående år. Sådana bidrag betalades ut under 2018. Erfarenheterna av det tidigare planeringsstödet och tillämpningen av förordningen kan vara relevanta att beakta när utredaren presenterar förslag till möjliga insatser för att stärka kommuners förmåga och incitament att medverka till utbyggnad av vindkraft. Vad gäller kommunal planering anser regeringen att det finns skäl att undersöka framgångsrika sätt att planera för vindkraft i landets kommuner. Det kan i detta sammanhang vara intressant att titta närmare på vilka olika sätt att planera som på ett ändamålsenligt sätt kan bidra till att möjliggöra för utbyggnad av vindkraft, men också till goda lokaliseringsbeslut. På sikt kan det finnas behov av att sprida sådana framgångsrika arbetssätt.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har i strategin för hållbar vindkraftsutbyggnad satt ett utbyggnadsbehov fram till år 2040 på 80 TWh för vindkraft på land. Myndigheterna har i strategin brutit ner det nationella målet till utbyggnadsbehov per län. Detta skulle kunna utgöra en grund för ett system med incitament för kommunerna.

Regeringens elektrifieringskommission har haft en dialog med bl.a. regionerna om så kallade elektrifieringslöften, i syfte att bygga ut laddinfrastrukturen för fordon i hela landet. Denna kan bidra med relevanta erfarenheter till den dialog med kommuner som ska ske inom ramen för detta uppdrag.

Utredaren ska därför

- lämna förslag för att ge kommunerna stärkta incitament att medverka till utbyggd vindkraft,
- lämna förslag på hur stärkta incitament kan styra mot geografiska områden där det finns störst behov av ny elproduktion,
- bedöma om finansieringen av förslagen bör ske via statens budget eller från verksamhetsutövarna,
- redovisa för- och nackdelar mellan olika sätt att planera för vindkraft på kommunal nivå och i samband med detta undersöka vilka sätt som kan anses ändamålsenliga för att möjliggöra kommunal tillstyrkan av vindkraft (sådana arbetssätt kan sedan spridas),
- redovisa möjliga insatser, utöver system för incitament, som stärker kommunernas förmåga att stödja utbyggnad av vindkraften,

- säkerställa att förslagen inte påverkar skatteområdet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag och beslutsunderlag som utredaren redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet. Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som föreslås. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Kostnader ska bedömas för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och andra berörda aktörer. Vidare ska en bedömning av förslagets konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen samt de energipolitiska målen göras. En bedömning av förslagets eventuella konsekvenser för rennäringen ska även göras. Utredaren ska därutöver beskriva förslagets konsekvenser avseende kommunernas ansvar för planering och byggande enligt plan- och bygglagen (2010:900). Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete föra en nära dialog med kommuner och regioner. Utredaren ska även föra en dialog med Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Utredaren ska inhämta synpunkter från Boverket, Forsvarsmakten, Sametinget, länsstyrelser och andra berörda myndigheter, samt från Sveriges kommuner och regioner, näringslivet, miljöorganisationer, bygderörelsen, samebyar och andra berörda aktörer.

Utredaren ska ta del av de erfarenheter och slutsatser som lämnats av regeringens tidigare vindkraftsamordnare 2006–2021. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2023.

(Miljödepartementet)