

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslagsställaren föreslår ett incitament och kompenationssystem.

- Vad gäller kommunerna är förslagsställarens slutsats: Tillräckligt incitament för att väsentligt öka kommunernas tillstyrkan kan bara 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 aktuella direktiv, möjliga att föreslå. Frågan om kommuners incitament bör därför skyndsamt beredas vidare inom Regeringskansliet.
- 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.
- 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.
- 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.

Förslagsställaren 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.

Förslagsställaren menar att kommunernas planering av vindkraft i högre grad ska betraktas som en del av kommunens energiplanering. Förslagsställaren förordar att lagen om kommunal energiplanering ska ges en roll som ett sammanhållande ramverk för denna planering. För att åstadkomma detta, föreslås att Energimyndigheten ska ta fram en tydliggörande vägledning för hur lagen bör tillämpas i dagens förhållanden. Förslagsställaren föreslår samtidigt 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).

Det uppges att det viktigaste i förslagsställarens konsekvensutredning har varit att säkerställa att förslaget väsentligt ökar kommunernas tillstyrkan av vindkraft, men samtidigt inte fördrar för vindkraften så att investeringsintresset minskar väsentligt.

Förslagsställaren bedömer att med förslaget kommer det att finnas ett fortsatt tillräckligt investeringsintresse i svensk vindkraft. Detta baseras på en konsekvensutredning Klimat- och näringslivsdepartementet låtit Sweco göra. Denna visar på att förslaget kommer kosta runt 1 öre per producerad kWh, vilket inte bedöms påverka investeringsintresset nämnvärt. Däremot är förslagsställarens bedömning att förslaget inte kommer öka kommunernas tillstyrkan i någon väsentlig mån. Anledningen är att förslaget inte ger kommunerna någon intäkt.

En intäkt bedöms komma 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.

Det uppges att förslaget eventuellt skulle 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 bedöms att det arbete, bland annat i utredningen, 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.

Förslagsställaren har specificerat följande förslag:

- Intäktsdelningen ska motsvara det värde som elproduktionen skulle ha gett om den hade sålts på spotmarknaden.
- 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 fastighetsregistret ägde byggnaden vid årets ingång som ska erhålla den. Regeringen ska utse en ansvarig myndighet. Skatteverket förordas. Varje kalenderår ska myndigheten besluta om vem som ska erhålla vilken intäktsdelning. Beslutet ska innehålla betalningsmottagarens personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, om inte denne är en fysisk person som motsatt sig en sådan

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

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

- 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*).
- 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.
- 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.

- Olikabehandling inom lokalsamhället ska inte få ske på grund av geografisk belägenhet i en annan kommun än den som uppställt finansieringsvillkoret.
- 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.
- 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 fullgörande 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:
 - Utbetalning till en eller flera utpekade föreningar som företräder lokalsamhället (bygdeföreningar eller liknande). Om flera föreningar anges, ska även anges med vilka andelar finansieringsbeloppet ska fördelas dem emellan.
 - Utbetalning till en fond hos kommunen, ur vilken lokalsamhällets föreningsliv kan söka.
- Energimyndigheten ska ges i uppdrag att upprätta en vägledning till lagen om kommunala energiplaner.
- 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.
- När de nya reglerna träder i kraft, ska de omfatta vindkraftverk vars tillstånd enligt miljöbalken vunnit laga kraft efter den 31 maj 2023.
- 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.
- 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.
- Ett finansieringsvillkor ska kunna överklagas särskilt från det tillstyrkansbeslut med vilket det förenas. Överklagandet ska ske med förvaltningsbesvär.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det uppges att förslaget 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.

Om bakgrunden uppges det att dagens ordning har vuxit fram organiskt. Förslagsställarens kartläggning 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. Förslagsställaren 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. Det uppges att 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. Förslagsställarens kartläggning visar en vildvuxen flora av upplägg. Ett flertal varianter finns på omfattning, innehåll och stödmottagare samt på vilket sätt kommunen är inblandad.

Regelrådet bedömer att det finns en tydlig beskrivning av vad som har föranlett förslaget.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I förslaget uppges följande avgränsningar

- Frågan om utformningen av den kommunala tillstyrkan, eller dess vara eller inte vara, ingår inte uppdraget. Noteras kan att frågan nyligen har utretts i SOU 2021:53.
- Utredningen berör inte miljöprövningsfrågor (tillstånd enligt miljöbalken). Noteras kan att frågor som rör miljö tillståndsprocessen nyligen har utretts i SOU 2022:33. Viktigt att påpeka är också att förslagen 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.
- Direktiven är tolkade som att utredningen 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 direktiven, men förslagsställaren sluter sig till det bland annat av att direktiven anger att förslagsställaren ska lämna förslag till system för kompensation till dem vars omgivning påtagligt påverkas av

- vindkraftsutbyggnad, och ingenting om att göra en översyn av befintliga system. Avgrensningen påverkar framför allt rennäringsen,
- Utredningen berör inte reglerna för skadestånd för miljöskada enligt 32 kap. miljöbalken.

Det uppges i fördjupningen av förslaget att alternativen är sämre. Förslagsställaren har identifierat två alternativa lösningar som rent teoretiskt skulle kunna tillgodose de närboendes behov av grundtrygghet. 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 det aktuella förslaget, 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 är 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. Utredningens 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.

Det uppges att 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 förslagsställarens 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 förslagsställaren kan bedöma kan frågorna lösas med befintliga system (exempelvis inlösen enligt plan- och bygglagen eller fastighetsbildningslagen) som förlaga.

Förslagsställaren beskriver varför funna alternativ (reglerad fond, kommunala föreskrifter och finansiering via kommunen) hade varit sämre:

Det uppges att 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 vattenkraften i Danmark, grøn pulje.

En reglerad fond har dock flera nackdelar:

- I SOU 2022:56 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 aktuellt samråd har utredningen 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 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. (Samrådsmöte med Jordbruksverket 2023-01-19.)

Det uppges vidare att finansiering såsom skatt till kommunen skulle vara sämre av flera skäl. I aktuellt 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 i annan del av kommunen och insatser för kommunen och invånarna i stort. Förslagsställaren bedömer dock att det finns ett värde i att finansieringen går direkt till lokalsamhället. Förslagsställaren 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. Förslagsställaren 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 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.

Ett tredje alternativ som bygger på samma principiella modell som vårt förslag, uppges kunna vara ett enklare villkorsstadgande. Ett sådant förslag 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 förslaget 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 lämpligt och proportionellt sätt i förhållande till intrånget. Detta särskilt från, och flera år innan, miljöprövningen.

Det uppges sammanfattningsvis att om den föreslagna lösningen inte går att genomföra, förordar förslagsställaren att finansieringen lämnas fortsatt oreglerad.

Samtidigt uppges det i konsekvensutredningen att om inget görs kommer tillstyrkansgraden fortsätta ned mot noll, eller vara kvar på dagens låga nivå. Mellan år 2018 och 2021 ökade andelen projekt, vars tillståndsansökan avlogs på grund av ett kommunalt nej, från 18 procent till 78 procent. År 2022 stoppade kommunala nej 71 procent av de projekt som befann sig mellan samrådsfas och tillstånd. Mellan år 2021 och 2022 minskade också antalet sådana projekt totalt i landet från 44 till 17. Om inte verkningfulla incitament och

kompenationssystem 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.

I Bilaga 5 *Sammanställning av forskning om incitament och betydelse för acceptans av vindkraft* finns möjlighet att läsa vad forskningen säger om olika incitament- och ersättningsmodeller: Bygdemedel och stöd till lokalsamhället, formaliserade ersättningar till kommun och lokalsamhälle, kommunal beskattning (fastighetsskatt), statsbidrag som betalas till kommuner i vilka vindkraft byggs, kontantersättning från vindkraftsprojekt till närboende, deläggande eller kollektivt ägande. Redovisning och forskning från bland annat USA, Kanada, Brasilien, flera europeiska studier beskrivs.

Det uppges i tilläggsdirektivet (Bilaga 2 Kommittédirektiv 2022:135) att uppdraget att bedöma om finansieringen av förslagen bör ske via statens budget eller från verksamhetsutövarna tas bort. Finansieringen ska ske från verksamhetsutövarna. Utredaren ska därför bedöma hur de förslag som lämnas i syfte att stärka kommunernas incitament för utbyggd vindkraft ska finansieras av verksamhetsutövarna.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redogör för en omfattande beskrivning av alternativa lösningar som tydligt beskriver olika möjliga sätt som finns att uppnå det aktuella syftet. Det framgår även att om förslaget ej är genomförbart förordas en fortsatt oreglerad finansiering. Det framgår även att om ingenting görs innebär det i närmaste stopp för utbyggnad av vindkraft. Jämförelsen med andra länder är en styrka i förslaget. Regelrådet anser att det hade kunnat finnas fördelar för en allsidig analys om tilläggsdirektivet inte hade formulerats fullt så snävt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I förslaget uppges att på nationell nivå finns klimat- och energiplaner, som Sverige har att regelbundet upprätta enligt EU:s klimatunionsförordning. Planeringen av elnätets utveckling, nätutvecklingsplaner, har visserligen fått en tydlig ram genom EU-lagstiftning och Sveriges genomförande av densamma.

Det uppges i konsekvensutredningen att förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens uppgifter.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det uppges i förslaget att förslagsställaren bedömer att de nya reglerna bör träda i kraft så snabbt som möjligt och då lämpligen samtidigt som eventuella incitament för kommunerna. Det föreslås att när de nya reglerna träder i kraft, ska de omfatta vindkraftverk vars tillstånd enligt miljöbalken vunnit laga kraft efter den 31 maj 2023. Förslagsställaren ser att det går att

finna lösningar, men inte utan att staten – i vart fall temporärt – står för viss finansiering. Det föreslås att Energimyndigheten ska ges i uppdrag att upprätta en vägledning till lagen om kommunala energiplaner.

Det uppges att informationsinsatser är en typ av insatser som förslagsställaren 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. 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. 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. Länsstyrelserna har uppdraget att leda det regionala arbetet med genomförande av energi- och klimatstrategier. Många länsstyrelser genomför inom det arbetet ett informationsarbete, främst i relation till länets kommuner men även till allmänheten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår en tidpunkt för ikraftträdande. Det finns också en beskrivning av informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Vid relativt utförlig genomläsning har Regelrådet ej funnit redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch.

I en fördjupande del av förslaget "hur utredningens arbete bedrivits" uppger förslagsställaren att det förts strukturerade samråd med en krets 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.

I förslaget uppges bland annat ett exempel på hur lokalsamhället i Ramsjöbygden kan gynnas och det anges att bygden är positiv till vindkraftsparkerna. På köpet får bygden stadigvarande medel till lokal utveckling, sysselsättning, företagande och därmed inflyttning, vilket gör hela bygden mer attraktiv. Denna satsning uppges vara överlevnad för Ramsjöbygden.

Såvitt Regelrådet förstår berörs "vindkraftsbranschen". Sex företag i vindkraftsbranschen nämns ovan som representerade i samråden, men en beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek hade ökat förståelsen för förslaget. Utöver företag verksamma i vindkraftsbranschen, berörs direkt rennäringen och samebyar, energiföretagen, det lokala näringslivet utav hur vindkraften i landet framskrider. Indirekt berörs hela det svenska näringslivet genom förväntat kraftigt ökat behov av hur den samlade energiproduktionen.

Regelrådet finner beskrivning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det uppges i förslaget att ett tillfälligt planeringsstöd ska införas 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. Förslagsställaren föreslår därför att stödet ges en motsvarande omfattning, det vill säga totalt 120 miljoner kronor över fyra år.

Förslagsställaren uppger att vindkraftverk som redan är uppförda, eller redan har lagakraftvunna tillstånd, inte ska omfattas av förslaget. Skälet är att inte i efterhand ändra spelreglerna för gjorda investeringar, vilket förslagsställaren bedömer att vindkraften är särskilt känslig för. Skälet, som har framhållits både i aktuellt 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:er¹) med i huvudsak fasta elpriser, på en löptid om 8–15 år. Det innebär att många projekt karaktäriseras av låg risk och låg avkastning. Förslagsställaren uppger att det går att finna lösningar, men inte utan att staten – i vart fall temporärt – står för viss finansiering.

Det uppges i konsekvensutredningen att förslaget innebär en ökad kostnad i storleksordningen 0,44–1 öre/producerad kWh för företag inom vindkraftsbranschen. Samtidigt, bedöms den huvudsakliga konsekvensen för vindkraftsbranschen av förslaget positiv, eftersom det innebär att ett antal nödvändiga pusselbitar kommer på plats i processen att skapa de incitament och kompenationssystem som krävs för kommunernas

¹ PPA är ett långsiktigt avtal som ingås genom en elproducent och en elanvändare, där parterna kommer överens om en avgift för ett visst volymåtagande av el över en bestämd period. Det är inget nytt fenomen utan har funnits länge mellan stora aktörer och för olika kraftslag, men har blivit mer känd med vindkraftens uppgång. Idag omfattas en absolut majoritet av volymerna för nyetablerad vindkraft i Sverige av en PPA.

tillstyrkansgrad ska öka. Förslagen om intäktsdelning och inlösen kommer öka företagens administrativa kostnader. I vilken mån har varken kvantifierats av förslagsställaren 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 förslagsställarens hearing i Köpenhamn uppgav vindkraftsföretagen att deras administration av *VE-bonusen*² inte är särskilt betungande. Förslagsställaren 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. Det uppges att medianvärdet att det ligger sju hus inom det inlösenberättigande området. Åtgärden att eventuellt hantera en inlösen och vidareförsäljning av ett eller flera av dessa sker enbart en gång under parkens livstid. Vad gäller finansieringsvillkor till lokalsamhället så innebär aktuellt förslag en viss minskning av arbetsbördan, eftersom förhandlingsmomentet med kommunen undanröjs.

Regelrådet kan konstatera att det föreslås ett tillfälligt planeringsstöd som uppges vara väl avvägt. Regelrådet konstaterar att tilläggsdirektivet finns (som utsluter statligt budget) och i en sådan situation borde förslagsställaren vara tydlig om att det ändå lämnas ett förslag om stöd, och varför förslagsställaren sett det som motiverat, för att redovisningen ska vara transparent. Regelrådet identifierar en ökad kostnad på runt 1 öre/producerad kWh för företag inom vindkraftsbranschen. Förslaget nämner att de administrativa kostnaderna kommer öka med intäktsdelning och inlösen. En kvantifiering hade självklart ökat förståelsen för förslaget och samtidigt nämns ökningarna vara begränsade och initiala. Som framgår under bedömningen av redovisningen av berörda företag har Regelrådet identifierat fler aktörer än vindkraftsbranschen som förväntas beröras av förslaget, både direkt och indirekt. Förslagets effekt på såväl direkt som indirekt berörda företag synes bli begränsad, även om det kan vara en korrekt bedömning att det presenterade förslaget utgör flera viktiga pusselbitar i syfte att öka tillstyrkandegraden hos kommunerna. Den begränsade påverkan utgör dock i sig ett problem eftersom det innebär att det inte finns någon förutsebar lösning för företag som vill starta eller utveckla verksamheter vilka är i behov av energi vilket inte kan garanteras. Regelrådet noterar den begränsning som funnits i utredningsuppdraget men konstaterar samtidigt att avsaknad av en långsiktig lösning av större betydelse för energitillgången kan förväntas innebära en negativ verksamhetspåverkan på det svenska näringslivet.

Regelrådet finner redovisning av påverkan på berörda företags kostnader och tidsåtgång är godtagbar medan redovisningen av påverkan på verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det uppges i förslaget att förslagsställaren bedömer att förslaget 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.

² Dansk ersättning för boende i närheten av vindkraftsanläggning

Regelrådet kan konstatera att förslaget har som mål att öka förståelsen och transparensen och därmed vara gynnande för konkurrens. Samtidigt är det otvetydigt att ändrade förutsättningar för ett kraftslag innebär någon form av konkurrenspåverkan på andra kraftslag. Som framgår ovan gör Regelrådet bedömningen att förslaget i sig innebär en tämligen begränsad påverkan men det hade likväl varit relevant med ett resonemang kring sådan konkurrenspåverkan. Vidare som också har påtalats i andra delar av yttrandet förväntas kraftproduktion även ha stor påverkan för företag som är i behov av energi varför ett utvecklat resonemang även hade varit av värde utifrån sådan konkurrensaspekt. Viss redovisning av detta återges under rubriken Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden men Regelrådet vill poängtera att det inte enbart är storskalig industri som är i behov av energi.

Regelrådet finner redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det uppges i förslagets bilaga 9 (Mistra Electrifications uppdrag av Regeringskansliet och utredningen Stärkta incitament för utbyggd vindkraft) att skulle Sverige inte kunna tillfredsställa det framtida behovet av fossilfri el till de nya stålverken i Sverige kommer sannolikt utvecklingen av fossilfritt stål försenas. Det skulle kunna leda till ett antal konsekvenser. Svensk industri skulle missa exportmöjligheter eftersom den internationella efterfrågan på fossilfritt stål kommer öka. Det skulle även påverka svenska företag längre ner i leverantörskedjan, till exempel Scania och Volvo. Utan tillgången till fossilfritt stål skulle omställningen i fordonsindustrin försenas. En tredje konsekvens är att Sveriges masugnsbaserade stålproduktion blir olönsam och avvecklas. Under detta hot kanske Sverige skulle lobba mot EU att senarelägga utfasningen av den fria tilldelningen. Detta skulle kunna rädda den svenska stålindustrin tillfälligt, men leda till att Sverige inte längre ses som ett föredöme i klimatomställningen. Exemplet ovan är gjort för stålindustrin. Man kan göra samma resonemang för andra industrier för vilka elektrifiering är ett viktigt verktyg för omställning mot klimatneutralitet (tex inom bränsleframställning, petrokemi, cementframställning, även om dessa inte är lika beroende av elektrifiering som stålproduktionen – till exempel kommer cementframställning även behöva CCS³ för att nå nettonollutsläpp). 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. Eftersom investeringscyklerna är mycket långa i stora delar av industrin behöver industrin veta att elen kommer att finnas på plats redan när den fattar sina investeringsbeslut.

Regelrådet kan konstatera att förslaget i förlängningen påverkar alla företag i hela landet. Detta beroende av hur elförsörjningen ser ut och hur utvecklingen av Sveriges elförsörjningen framskrider som i nämnda exempel med Volvo och Scania ovan. Regelrådet för sin del finner att det hade kunnat finnas fördelar för en allsidig analys om utredningens uppdrag inte hade formulerats fullt så snävt och noterar det större perspektivet med hur elförsörjningen

³ En viktig del av EU:s klimatpolitik är att satsa på koldioxidavskiljning och lagring, så kallad Carbon Capture and Storage, CCS. I Sverige är tekniken främst aktuell för att reducera utsläpp från process- och basindustrin.

framskrider får enorm påverkan på näringslivet och företagens möjlighet att verka och utvecklas.

Regelrådet finner redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av särskild hänsyn till små företag. För det första är det möjligt att det typiskt sett är större företag som ansöker om att bygga vindkraft på diverse platser. Åtminstone om det gäller en vindkraftspark skulle det ej vara orimligt. Men det hindrar inte att det kan finnas andra aspekter som berör mindre företag. Finns det underleverantörer som levererar delar av det som behövs när vindkraftsparken ska till? Hur stora är de företagen i så fall? Finns det andra företag på orten, som kan påverkas av om man inför något slags ”kompensation” för exploateringen av vindförutsättningarna? Är de företagen större eller mindre? Kan det förekomma mindre aktörer som agerar på en högst lokal marknad? Regelrådet har ej identifierat en begriplig beskrivning av företag. Hur utsluta att små företag berörs eller att det inte hade varit ändamålsenligt att ta hänsyn till dem? Det kan hända att små företag ej berörs och att Regelrådet inte ska reagera i frågan men ett förtydligande hade varit önskvärt.

Regelrådet finner redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet konstaterar att utredningsuppdraget har satt gränser för vilka förslag som har varit möjliga att presentera. Vidare har det inte varit utredningens uppdrag att lösa hela den svenska energiförsörjningen. Trots detta och trots att de förväntade tämligen begränsade direkta effekterna av förslag anser Regelrådet att konsekvensutredningen hade behövt ta ett vidare grepp om påverkan på företag, såväl direkt som indirekt berörda. Detta med anledning av det förväntat kraftigt ökade behovet av energi i Sverige och som därmed är av väldigt stor betydelse för det svenska näringslivets framtid. Regelrådet bedömer en del punkter i konsekvensutredningen som godtagbara men konstaterar att berörda företag, påverkan på berörda företags kostnader, påverkan på konkurrensförhållandena samt särskild hänsyn till de minsta företagen beskrivits bristfälligt. Dessutom konstaterar Regelrådet att med tanke på att tilläggsdirektivet finns, som utesluter statligt budget, och att det ändå lämnas ett förslag om stöd hade det ökat förslagens transparens med en förklaring till hur förslagsställaren motiverar förslaget. Precis som förslagsställaren kommit fram till behöver kommunerna resurser för att tillgodose företagens behov och frågan om hur den finansieringen ska gå till kommer ha betydande konsekvenser för företagen och är för lite utredd. Regelrådet får ej tillräckligt tydlig bild av de långsiktiga lösningarna för företag.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 30 augusti 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Lennart Renbjer, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Josefina Brzezinska



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Josefina Brzezinska
Föredragande