



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-09-07

Ärendenummer
NV-03968-23

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Värde av vinden - Kompensation, incitament och planering för hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften (SOU 2023:18) (KN2023/03016)

Sammanfattning

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag. Vi anser att de kan bidra till att öka kommuners tillstyrkan av ansökningar att etablera vindkraft genom att skapa incitament för närboende och lokalsamhälle samt ge bättre förutsättningar för kommuners energiplanering.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om att närbelägna fastigheter ska kompenseras för vindkraftens omgivningspåverkan. Naturvårdsverket anser dock att regeringen bör överväga att införa en fast ersättning till närboende i stället för en ersättning som är indexerad mot elpriset. Se vidare avsnitt 2.1.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att en kommun ska få förena sitt beslut om tillstyrkan med ett finansieringsvillkor. Naturvårdsverket anser dock att det finns otydligheter när det gäller avgränsningen av finansieringsvillkoret gentemot möjligheten till kompensation enligt miljöbalken. Detta bör klargöras i den slutliga utformningen av förslaget. Se vidare avsnitt 3.1.2.

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag och bedömningar som rör planering och andra insatser i kapitel 5 och vill lyfta vikten av att dessa genomförs som komplement till förslagen om ekonomiska incitament. Naturvårdsverket vill i sammanhanget även lyfta fram andra redan föreslagna och pågående initiativ, som till exempel den nationella vindkraftsstrategin, som tillsammans med ekonomiska incitament kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att verka för en utbyggnad av vindkraft.

Naturvårdsverket instämmer vidare i utredningens bedömning att en kommunal intäkt sannolikt är den viktigaste åtgärden för att öka kommunal tillstyrkan och att det bör utredas vidare.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag. Vi anser att förslagen kan bidra till att öka kommuners tillstyrkan av ansökningar att etablera vindkraft genom att skapa incitament för närboende och lokalsamhälle samt bättre

förutsättningar för kommuners energiplanering. Naturvårdsverket håller samtidigt med utredningen om att det också behövs kompletterande åtgärder riktade specifikt mot kommunerna. Naturvårdsverket instämmer vidare i utredningens bedömning att en kommunal intäkt sannolikt är den viktigaste åtgärden för att öka kommunal tillstyrkan och att det bör utredas vidare.

Naturvårdsverket bedömer vidare att frågan om kompensation och ökade incitament till närboende, lokalsamhället och kommunen har starka kopplingar till systemet med kommunal tillstyrkan. Naturvårdsverket anser därför att förslagen bör genomföras tillsammans med tidigare förslag från den nationella vindkraftsstrategin om en utvecklad planeringsprocess och en reformerad bestämmelse om kommunal tillstyrkan, det senare även föreslaget i prop. 2021/22:210. Att genomföra de olika förslagen i ett sammanhang skulle bidra till såväl ökade incitament som ökad förutsebarhet i samband med utbyggnad av vindkraft.

Naturvårdsverket vill samtidigt göra vissa medskick till förslagen som framgår nedan. Naturvårdsverket tar inte ställning till utformningen av utredningens författningsförslag i detalj.

Kapitel 2 Närboende

Avsnitt 2.1 En rätt till intäktsdelning för närboende till landbaserade vindkraftsparker
Naturvårdsverket instämmer i förslaget om att närbelägna fastigheter ska kompenseras för vindkraftens omgivningspåverkan. Naturvårdsverket anser dock att regeringen bör överväga att införa en fast ersättning till närboende. Utredningens förslag innebär att ersättningen indexeras mot elpriset och närboende riskerar att bli underkompenserade när elpriset är lågt och överkompenserade när elpriset är högt, trots att störningen och minskade fastighetsvärden är konstanta.

Avsnitt 2.1.3 Ett tak ska finnas för en parks totalbelopp

Naturvårdsverket vill påpeka att förslaget om att införa ett tak för den totala ersättningen till närboende för en park riskerar att påverka acceptansen negativt i områden med många bostäder. Detta gäller främst i elområde 3 och 4 där också elbehovet är som störst. Taket innebär en begränsning av ersättningen till närboende vid etablering av en vindkraftspark i ett område med många bostäder, vilket kan leda till lägre acceptans än om taket hade varit högre eller inte funnits.

Kapitel 3 Lokalsamhället

Avsnitt 3.1.2 Kommuner ska ges en möjlighet att uppställa finansieringsvillkor

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att en kommun ska få förena sitt beslut om tillstyrkan för en vindkraftspark med villkor om att tillståndshavaren årligen under parkens livstid ska finansiera utveckling av lokalsamhället. Det förekommer redan idag att liknande villkor uppställs och Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att det finns behov av att reglera detta.

Naturvårdsverket anser dock att det föreslagna systemet framstår som relativt komplicerat och att det samtidigt finns oklarheter kring hur systemet ska fungera i praktiken. Exempelvis finns otydligheter när det gäller avgränsningen av finansieringsvillkoret gentemot möjligheten till kompensation enligt miljöbalken. Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att det ur ett systemperspektiv framstår som olämpligt om samma intresse kompenseras för

samma intrång med två olika system. Samtidigt saknas närmare resonemang om hur avgränsningen av lokalsamhället (som enligt utredningen inkluderar bland annat föreningsliv, natur- och kulturmiljöer) förhåller sig till sådana natur-, friluftslivs- och kulturmiljöintressen som i form av allmänt intresse kan utgöra grund för kompensation enligt 16 kap. 9 § 1 st 3 p. miljöbalken. Detta bör klargöras i den slutliga utformningen av förslaget.

Kapitel 5 Planering och övriga insatser

Förslagen och ställningstagandena i kapitel 5 som framför allt rör planering kan ses som komplement till förslagen om ekonomiska incitament men spelar enligt Naturvårdsverkets bedömning även i sig själva en viktig roll för att stärka kommunernas förmåga att verka för en utbyggnad av vindkraft. Även om åtgärderna inte ger omedelbara effekter kan de på längre sikt möjliggöra en bättre framförhållning, ökad förutsebarhet och likvärdig hantering över landet liksom en kompetenshöjande effekt hos både kommuner och andra berörda aktörer som deltar i planeringen.

Avsnitt 5.2 En mer strukturerad och samordnad energiplanering

Naturvårdsverket har inget att erinra mot utredningens bedömning att Klimatråtsutredningens tidigare förslag om att tillsätta en utredning om hur Sveriges energi- och klimatplanering bör struktureras och samordnas, bör genomföras.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning bör den kommunala fysiska planeringen av mark- och vattenanvändningen kompletteras med en mål- och behovsstyrd planering av elproduktionen utifrån såväl ett nationellt elsystemperspektiv som regionalt och lokalt elförsörjningsperspektiv. Detta gäller inte enbart vindkraft utan bedöms gagna samtliga kraftslag. Den utvecklade planeringsprocessen för vindkraft som Naturvårdsverket tidigare presenterat tillsammans med Energimyndigheten i den nationella vindkraftstrategin¹ kan enligt vår mening bidra till en sådan utveckling. Denna utgår från nationella utbyggnadsbehov och regionala analyser och underlag.

Avsnitt 5.4 Regionala planeringsunderlag för vindkraft

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att förslagen i den nationella vindkraftstrategin är ett påbörjat arbete som bör fullföljas genom att länsstyrelserna ges i uppdrag att utarbeta regionala planeringsunderlag för vindkraft. Ett av skälen till att utarbeta strategin var bland annat den avsaknad av nationell energiplanering som kan ge den enskilda kommunen möjligheten att planera för och se sin roll i landets energiförsörjning utifrån ett helhetsperspektiv. Under arbetet med strategin stod det klart att såväl branschen som kommuner och andra aktörer efterlyser ett större mått av nationell planering och helhetssyn som stöd för såväl kommunal planering som projektering.

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

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att inrätta ett tillfälligt ekonomiskt stöd för kommunernas planering för fossilfri elproduktion och fysisk planering av vindkraft för att rusta kommunerna för kommande utbyggnad av ny elproduktion. Stödet bör enligt vår bedömning även kunna användas till att ta fram kompletterande planeringsunderlag som t.ex. landskapskaraktärsanalyser på lokal eller regional nivå och liknande. Detta i sin tur borgar för att kommunen

¹ Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad (ER 2021:02)

står bättre rustad inför bedömningar av enskilda projekt utifrån demokratiskt förankrade och långsiktiga planer. Flera frågor och motstående intressen kan därmed förväntas vara lösta och avvägda i planerna vilket bidrar till ökad förutsebarhet och snabbare tillståndsprocesser.

Naturvårdsverket ser dock att det regionala planeringsunderlaget som omnämns i avsnitt 5.4 utgör en viktig utgångspunkt och ett stöd för kommunernas planering och därför bör föregå den kommunala planeringssatsningen. Därför är det särskilt angeläget att resurser och uppdrag till länsstyrelserna att genomföra regionala analyser och ta fram regionala planeringsunderlag kommer till stånd.

Kapitel 6 Ikraftträdande

Avsnitt 6.1 När reglerna ska träda i kraft

Naturvårdsverket instämmer i att reglerna bör träda i kraft så snabbt som möjligt. Naturvårdsverket instämmer också i att befintliga vindkraftverk inte bör omfattas av de nya reglerna.

Eftersom den föreslagna lagen blir tillämplig i samband med ändringstillstånd, även om verksamhetens grundtillstånd vann laga kraft innan lagens ikraftträdande, vill Naturvårdsverket uppmärksamma regeringen på att det gäller oavsett omfattning av den åtgärd som omfattas av ändringstillståndet. Naturvårdsverket saknar en närmare analys av vilka eventuella effekter det kan ha på intresset att exempelvis genomföra uppgraderingar eller effektiviseringar av vindkraftsverksamheter under verksamhetens tillståndstid.

Förslaget innebär vidare att reglerna blir tillämpliga i pågående mål och ärenden vilket enligt Naturvårdsverkets bedömning kan leda till att kommuner kan komma att vilja återta eller ändra tillstyrkansbeslut som lämnats i pågående tillståndsprocesser för att kunna förena beslutet med ett finansieringsvillkor. Detta kan det leda till fördröjningar i handläggningen av pågående mål och ärenden.

Kapitel 9 Fördjupning

Avsnitt 9.2.3 Om finansieringsvillkor till lokalsamhället (under rubriken "Finansieringsvillkor ska kunna överklagas särskilt")

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att det är motiverat att införa en möjlighet för verksamhetsutövaren att överklaga finansieringsvillkor. Naturvårdsverket saknar dock resonemang om vilka som i övrigt kan ha rätt att överklaga ett sådant villkor. Det är oklart om det för kommunmedlemmar, om de bedöms berörda, kan innebära att finansieringsvillkor dels kan överklagas särskilt genom förvaltningsbesvär enligt utredningens förslag, dels att tillstyrkansbeslutet som helhet kan överklagas genom laglighetsprövning. Naturvårdsverket saknar även resonemang om vad det innebär för tillstyrkansbeslutets giltighet om finansieringsvillkoret överklagas och om tillståndsprövningar enligt miljöbalken behöver avvakta under tiden överprövningen av finansieringsvillkoret sker.

Utifrån nu gällande regelverk om kommunal tillstyrkan vill Naturvårdsverket också uppmärksamma regeringen på att kommunen, om den inte är nöjd med utgången av prövningen av finansieringsvillkoret, skulle kunna välja att dra tillbaka sitt tillstyrkansbeslut som helhet, vilket i sådant fall leder till att tillstånd till verksamheten inte kan ges.

Avsnitt 9.4 En "utvecklingsoption" bör utredas vidare

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att frågan om optionsavtal kan vara intressant att utreda vidare. Naturvårdsverket bedömer att en sådan möjlighet skulle kunna ha betydelse för vindkraftsutbyggnaden genom att möjliggöra platser som annars inte varit aktuella.

Avsnitt 9.5 Regler för hindersbelysning

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att reglerna för hindersbelysning behöver ägnas fortsatt uppmärksamhet. Förändringar av dessa skulle kunna möjliggöra för utbyggnad på platser som ur andra aspekter är lämpliga för vindkraftsutbyggnad men där störningen på grund av hindersbelysning är en avgörande faktor till att kommuner och närboende idag säger nej.

Övriga synpunkter

Den föreslagna lagens avgränsning till vindkraftverk vars totalhöjd är högre än 120 meter har enligt utredningen gjorts med delvis ledning av vilka verk som är tillståndspliktiga enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. Samtidigt är lagens tillämpningsområde knutet till verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken. Naturvårdsverket konstaterar att enstaka vindkraftverk med totalhöjd över 120 meter inte i sig kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken och 21 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) men att sådana verksamheter under vissa förutsättningar kan kräva tillstånd enligt andra bestämmelser (exempelvis Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. miljöbalken) eller att verksamhetsutövaren ansöker om frivilligt tillstånd enligt 9 kap. 6 b § miljöbalken. Naturvårdsverket anser att motivet till lagens tillämpningsområde och förhållandet till de olika typer av tillståndsprövningar som kan aktualiseras enligt miljöbalken bör utvecklas ytterligare.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand och handläggarna Anna Karin Cederblad, Johan Leymann, Lena Odeberg samt miljöjuristen Lisa Forsberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:
lars.bryntesson@regeringskansliet.se