

Vindkraftens pris

– idéer, strategier och regelverk i den svenska vindkraftspolitiken

Erik Westholm, professor emeritus, erik.westholm@slu.se
Institutionen för stad och Land, Sveriges lantbruksuniversitet

Artikeln är del av forskningsprogrammet Bioshare vid forskningsstiftelsen Ruralis i Trondheim, (Institutt for rural- og regionalforskning). Bioshare är ett tvärvetenskapligt forskningssamarbete med statsvetare, geografer, historiker från NTNU, NMBU Sveriges Lantbruksuniversitet, University of Buffalo, USA, James, Hutton Institute, Scotland, och University of Otago New Zealand. Projektet är finansierat av Norges Forskningsråd.

Sammanfattning

Den här artikeln ger en översikt över politiska idéer och regelverk som bestämmer hur vindkraften etableras i Sverige. Sverige fick 2022 en borgerlig regering som signalerade en minskad följsamhet mot internationell miljö/klimatpolitik och ett mer nationellt fokus. Vindkraften tonades ner och kärnkraften lyftes upp som lösningen på behovet av mer elektricitet. Från svensk industri finns emellertid ett starkt krav på en snabbare utbyggnad av vindkraft för att klara både industrins uttryckta behov och de politiska målen för elektrifiering av energisystemet. Det finns också ett stort intresse från internationellt kapital att etablera vindkraft i Sverige. Men landbaserad vindkraft bromsas nu kraftigt av brist på acceptans i lokalsamhället och av kommunernas användning av det kommunala vetot i tillståndsprocessen. För havsbaserad vindkraft finns ansökningar som motsvarar hela den nuvarande elproduktionen i Sverige. Många av dessa projekt ligger i områden där de kommer i direkt konflikt med andra samhällsintressen; försvaret, turism, fiske osv. Här finns nu en stor förväntan om en större tydlighet om vilka områden som faktiskt kan användas för havsbaserad vindkraft. Den svenska regeringen ska 2024 lägga förslag på den nya energipolitiken. Som underlag finns då en lång rad utredningar, samverkansprocesser och regionala dialoger. 2024 kan bli ett avgörande år för den fortsatta vindkraftsutbyggnaden i Sverige.

Nyckelord: vindkraft, politik, Sverige

Summary

This article provides an overview of political ideas and regulations determining the establishment of wind power in Sweden. In 2022, the new right wing/liberal government signaled a reduced commitment to international environmental and climate policy and an increased significance of a national focus. Wind power was partly played down, and nuclear power was emphasized as the key solution to the ongoing electrification of the energy system. Yet, there is a strong demand from Swedish industry for a faster electrification, only obtainable by wind power. There is also huge interest from international capital to establish wind power in Sweden. However, land-based wind power is being severely hampered by a lack of acceptance in the local community and by use of the municipal veto in the permit process. For offshore wind power, there are applications corresponding to the entire current electricity production in Sweden. Many of these projects are located in areas where they come into conflict with other interests; defense, tourism, fisheries, etc. Expectations are high on a greater clarity on the options for offshore wind power. In 2024, the Swedish government will submit proposals for the new energy policy. As a basis, there is a wide range of investigations, collaboration processes, and regional dialogues. 2024 may be a crucial year for the continued expansion of wind power in Sweden.

Key words: wind power, politics, Sweden

Inledning

Syftet med den här artikeln är att belysa den svenska vindkraftens utbyggnad; de perspektiv, strategier och regelverk som avgör hur vindkraften etableras i det svenska landskapet. Artikeln är ett bidrag till forskningsprojektet Bioshare vid Instituttt for rural- og regionalforskning som i Norge söker modeller för att säkra att vinster från utnyttjande av lokala naturresurser kommer lokalsamhället till del.¹

Internationellt har vindkraften vuxit snabbt under 2000-talet; kostnaderna för vindkraftsproduktion har sjunkit, den går relativt fort att bygga ut och den gör anspråk på att adressera den internationella klimat- och energipolitik som följer på FN:s Agenda 2030 och senare EU:s klimatlag (Fit for 55). I både Norge och Sverige, med stora havs- och landområden och liten befolkning pekars vindkraften ut som en central del av framtidens energisystem. Vindkraften är någorlunda decentraliserad, den är relativt snabb att etablera, den är tekniskt väl utprovad och själva naturresursen, vinden, är tillgänglig i stora delar av landskapet. Internationellt kapital söker lägen för etablering och expansion av allt större anläggningar.

För att förstå vilka drivkrafter och processer som påverkar eller motverkar vindkraftens utbyggnad är det nödvändigt att se dess geografiska skalor. En viktig drivkraft finns i internationell politik, både på global nivå och inom EU. På global nivå är vindkraften kopplad till klimatpolitiken genom att den är ett svar på kraven i FN:s Agenda 2030 och Parisavtalet. Inom EU är motiven kopplade till EU:s strävan efter oberoende och säkerhet i energiförsörjningen, liksom till klimatpolitiken. Men den konkreta politiska drivkraften återfinns i nationell politik och gäller energisäkerhet, energipriser och hantering av klimatkrisen. Så det finns en generell politisk "global-good"-dagordning. Den kan bara förverkligas genom att vindkraften tar specifika platser och lokalsamhällen i anspråk och där kan föra med sig nackdelar i form av intrång, buller, ljus landskapspåverkan. Kanske kan vi säga att vindkraftsutbyggnadens politiska och ekonomiska drivkrafter ligger på geografiska skalnivåer som är skilda från dess konkreta fysiska effekter. Det finns i Sverige, till skillnad från i Norge, inga starka lokala intressen som företräder vindkraftens utbyggnad.

Men vindkraften har vinnare och förlorare på olika geografiska nivåer, dess vinster och förtjänster och olägenheter fördelas och omfördelas beroende på hur systemen utformas. Den statliga politiken för vindkraftens utbyggnad i Sverige präglas av ovisshet. De nationella målen och planeringsprocesserna för vindkraftens utbyggnad är satta av en regering som förlorade valet 2022. Den blocköverskridande energiöverenskommelsen i svensk politik har fallit och den "nya" regeringens vindkraftspolitik är en kompromiss mellan fyra partier och präglas av osäkerhet. Den beror bland annat på att några av de partier som ingår i regeringsunderlaget tycks genomgå en intern omsvängning i vindkraftsfrågan. De var starkt kritiska till vindkraften under valrörelsen 2022 men rör sig nu mot en större acceptans, ibland också en vilja till snabbare utbyggnad.

Den här artikeln är ett försök att beskriva den svenska vindkraftspolitikens regelverk och att samtidigt ge en översiktlig politisk analys som kan öka förståelsen för hur vindkraftsutbyggnaden kan komma att hanteras de kommande åren. Men vindkraftens fortsatta utveckling är en fråga som präglas av stor osäkerhet både för att det finns politiska skiljaktigheter mellan och inom partierna i regeringsunderlaget och för att regelverk och finansiering är under omprövning.

¹ Bioshare är ett tvärvetenskapligt forskningssamarbete där statsvetare, geografer, historiker från NTNU, NMBU Sveriges Lantbruksuniversitet, University of Buffalo, USA, James, Hutton Institute, Scotland, och University of Otago New Zealand. Forskningsstiftelsen Ruralis i Trondheim, (Instituttt for rural- og regionalforskning) är huvudman för projektet som finansieras av Norges Forskningsråd.

Energiöverenskommelsen 2016 och satsningen på vindkraft

Efter långvariga och starka konflikter inom svensk energipolitik enades fem riksdagspartier år 2016 om att skapa långsiktiga spelregler för svensk energiförsörjning. Målet sattes upp att Sverige skulle uppnå 100 % förnybar energi i det svenska elsystemet till år 2040. I överenskommelsen öppnades också för fortsatt drift av svensk kärnkraft och viss möjlighet till nyproduktion av kärnkraft (utan subventioner). Överenskommelsen var en del i den svenska klimatpolitiken som har målet att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären efter 2045. Den präglades av en ambition att energipolitiken ska vara stabil bortom de politiska mandatperioderna. Man ville säkra att framför allt industrin skulle ha långsiktiga spelregler som underlag för sina investeringar. Energiöverenskommelsen rymde inga beslut om elbehovets storlek och inte heller hur elproduktionen skulle fördela sig mellan olika kraftslag.

Som ett led i att genomföra energiöverenskommelsen skapade Naturvårdsverket och Energimyndigheten en strategi för vindkraftens fortsatta utbyggnad (Naturvårdsverket & Energimyndigheten 2019). Den tar sikte på att vindkraftsproduktionen kan ökas från 17 TWh (2019) till 100 TWh/år 2040. I vindkraftstrategin slogs fast att man ville nå en bred samsyn om hur staten kan bidra till en hållbar vindkraftsutbyggnad. Man var medveten om att vindkraften är förknippad med intressekonflikter och målkonflikter och ville först hantera dem på nationell nivå för att sedan utforma en process för konflikthantering i de statliga regelverken och i arbetet i län och kommuner med att få vindkraften på plats i landskapet. På så sätt skulle man kunna minska konflikterna, skynda på tillståndsprocesserna och bidra till ökad förutsägbarhet. Länsstyrelser har ibland genomfört omfattande dialoger med aktörer och intressenter för att öka kunskapen om och förståelsen för vindkraftens problem i de olika satsningar som planeras². Här har man framför allt försökt identifiera hur acceptansen för vindkraft ska kunna öka genom bättre transparens och kommunikation och tydliggörande av vindkraftens lokala nytta. Men under åren som gått sedan detta arbete inleddes har acceptansen för vindkraft på den svenska landsbygden utan tvekan minskat och det avspeglas i att kommunerna i ökande utsträckning använder vetorätten som hindrar att tillstånd beviljas.

Den landbaserade vindkraftens utbyggnad har varit snabb fram till de allra senaste åren. Prognosen är att produktionen redan 2024 når 50 TWh, alltså hälften av det ursprungliga målet. Det skulle betyda att elproduktion från vindkraft skulle bli ungefär lika stor som från kärnkraften i det svenska energisystemet. Men det finns en rad faktorer som pekar på att vindkraften på land nu möter större svårigheter än tidigare och att utbyggnadstakten kommer att gå ner de kommande åren.

Vindkraft (eller vindbruk som det kallas i detta sammanhang) är en del av riksintresset för energiproduktion. Energimyndigheten har utsett 313 områden som riksintresse för vindbruk: 284 områden på land och 29 till havs och i insjöar (Energimyndigheten 2013; 2015). I praktiken har det dock visat sig att utpekanden av riksintressen för vindbruk spelar liten (eller ingen) roll för kommunernas tillstyrkansbeslut. En statlig utredning visade att tillstyrkansgraden till och med var lägre i områden som utpekats som riksintresse vindbruk (SOU 2021).

Under hela perioden efter 2016 har prognoserna över framtida elanvändning skruvats upp. 2019 genomfördes en scenarioanalys som pekade mot att den svenska elanvändningen skulle öka med ca 35 % till 190 TWh år 2045 (Energimyndigheten 2022). Men bara två år senare hade ett stort antal nya projekt och ambitioner för elektrifiering presenterats från företag och branscher som tar utgångspunkt i klimatkrisen.

Stål- och gruv- och kemindustrin i Sverige har stora planer på elektrifiering för att klara en förväntad ökad efterfrågan från globala marknader på produkter som klarar klimatkrisens krav. Energimyndigheten bedömde 2021 att elbehovet kommer att vara 234 TWh år 2050. Energiföretagen Sverige förutsåg vid samma tid att elanvändningen istället pekar mot 300 TWh 2050 (Gode et al. 2021). Det finns också bedömningar som pekar mot 350 TWh. Det är en väldigt snabb uppskrivning av prognoserna för elektrifieringen.

² Se t ex. *Vägledning för hållbar vindkraft i Dalarna*. Rapport 2021:03 Länsstyrelsen i Dalarna.

Alla riksdagens politiska partier står *generellt* och *i princip* bakom vindkraftspolitiken. Men den blocköverskridande energiöverenskommelsen från 2016 är överspelad och Sverige är i början av en mandatperiod med en ny borgerlig regering som har signalerat stora förändringar av energipolitiken. För en bedömning av vindkraftens fortsatta utbyggnad i Sverige behöver vi därför i första hand analysera det nuvarande läget och regeringspartiernas förhållande till vindkraften. Mot den bakgrunden går vi nu vidare med en analys av energiläget och vindkraftspolitiken nutida utveckling.

Tidöavtalet – en kulturpolitisk agenda

I valet 2022 skiftade Sverige till en borgerlig regering som vilar på tre partier (Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna) som har stöd i regeringsunderlaget av Sverigedemokraterna. Regeringssamarbetet regleras av en överenskommelse, Tidöavtalet³, som anger inriktningen och rymmer ett stort antal konkreta politiska förändringar. Tillsammans med den efterföljande budgetprocessen och diskussionen om budgeten ger den underlag för att tolka några huvuddrag i regeringens politik som berör vindkraften. Regeringsskiftet innebar att kopplingen blev svagare mellan internationell klimat- och miljöpolitik och den svenska politiken på dessa områden. Regeringen tonade ner miljöfrågorna och fjärmade sig från FN:s Agenda 2030, bland annat genom att minska stödet till FN och genom att motsätta sig delar av EU:s klimatpolitik, till exempel när det gäller kraven på medlemsländerna att lagra in kol i landskapet (LUCLUF-förordningen). Regeringen har också framhållit en mer nationell agenda när det gäller naturresurserna. Vi kan uttrycka det som att regeringen på flera sätt har distanserat sig från "global-good"-agendan.

Den budget som lades fram av den nya regeringen skrev ner ambitionen att leva upp till beslutade klimatmålen för elektrifieringen av industrin och transportsystemet. Statens insatser inom dessa områden gavs mindre prioritet: miljöbilsbonusen togs bort, skatten sänktes på bensin och diesel, reseavdraget styrdes om mot mer bilåkande och transportinvesteringarna styrs om från järnväg till bilism. Anslagen till naturskydd sänktes drastiskt. I svensk politisk debatt efter valet har det varit tydligt att denna omsvängning när det gäller klimat- och energipolitiken är en del av ett "kulturkrig", en politik som framför allt uttrycker ett kraftigt avståndstagande mot den avgående regeringen av socialdemokrater och miljöpartister. I riksdagsdebatten om den nya budgeten klargjordes att detta är ett "paradigmskifte" med ett större nationellt fokus och en politik som mer inriktas mot nutida ekonomisk nytta. Klimat- och miljöambitioner sköts på framtiden. Men tidsdimensionen är viktig och situationen är inte alldeles entydig; regeringen har uttalat att Sverige inte kommer att nå klimatmålen till 2030 men ändå har ambitionen att leva upp till EU:s klimatpolitik, Fit for 55 och klimatmålen för 2045. Regeringen arbetar med en klimathandlingsplan som ska visa hur det ska gå till.

Den här klivenheten signalerar en ambivalens om politikens grundvalar. Valrörelsen 2022 präglades av att sakfrågor diskuterades mot en starkt ideologisk klangbotten. På energiområdet påminde debatten mycket om den som fördes i Sverige nästan 50 år tidigare i samband med omröstningen om kärnkraft i slutet av 1970-talet. De "gröna" alternativen ställdes då mot kärnkraft och fossil energi.

Regeringspartierna söker nu en efter en position i spänningsfältet mellan industrins omedelbara krav på ökad elproduktion och landsbygdsbornas motstånd mot vindkraftverk i den egna närmiljön. Retoriskt har vindkraften blivit en viktig del av konflikten mellan land och stad i svensk politik. Partierna sökte i valrörelsen efter positioner där de kunde beskriva sig som landsbygdsvänliga. Många av dessa frågor kanaliserades i den politiska debatten till vindkraften där Sveriges ambitiösa utbyggnadsplaner kraftigt ifrågasattes av politiker i de partier som sen kom att bilda regering. Den nuvarande vice statsministern och ministern för klimat- och näringsdepartementet Ebba Busch talade i valrörelsen om vindkraften som: *stålskogar av vindkraftverk som tvingas på svenskarna och som förstör vår natur*. Någon månad senare ställde hon sig bakom Tidöavtalet som beskrev vindkraftsutbyggnaden som fortsatt viktig.

³ Tidöavtalet – Överenskommelse om Sverige. Odaterad

I Tidöavtalet finns vindkraften med som en del av det framtida energisystemet. Där konstateras att all ny elproduktion som stärker kraftsystemet och som bidrar till en snabb expansion av kraftsystemet behövs. Vindkraft ska byggas vidare men på konkurrensneutrala villkor och med hänsyn tagen till miljö och lokala intressen. Det finns däremot inga förslag i Tidöavtalet om hur vindkraftens utbyggnad kan främjas. I stället signaleras att vindkraften inte ska få fördelar; den ska själv bära kostnaden för överföringsledningar från havsbaserade vindparker. Därutöver finns ett förslag att verksamhetsutövarna ska ersätta kommunerna vid vindkraftsutbyggnad. Det förslaget har senare den så kallade incitamentsutredningen avfärdat med motivet att det strider mot kommunallagen. I övrigt omges den korta texten om vindkraft i första hand med restriktioner.

Den energipolitik som Tidöavtalet lyfter fram handlar istället om att främja utbyggnad av kärnkraften. Där finns förslag om snabbare tillståndsprocesser för kärnkraft, där avsätts 400 miljarder kr i kreditgarantier till kärnkraften, kärnkraften ska garanteras rätten till drift och underhåll, ägare till kärnkraft ska ha rätt till skadestånd om kärnkraftverk stängs ned. Lagändringar för att möjliggöra ny kärnkraft ska genomföras, förbuden i miljöbalken att tillåta nya reaktorer på andra platser än i dag tas bort. Förbudet mot att återstarta stängda reaktorer ska tas bort. Nödvändiga regelverk ska skyndsamt utvecklas för att skapa förutsättningar för att små modulära reaktorer (SMR) ska kunna byggas och nyttjas i Sverige. Här införs ett snabbspår för kärnkraft i miljö tillståndsprocessen – en särskild regel i miljöbalken – som innebär att tillståndsärenden som rör ny kärnkraft ska behandlas med hög prioritet. Uppdrag ges att ta fram ett snabbspår för att acceptera typgodkännande av reaktorer, system och komponenter från länder jämförbara med Sverige, samt arbeta för typgodkännande även på europeisk nivå. Skrivningarna om kärnkraft omges inte, så som de om vindkraften, av begränsningen att det ska råda konkurrensneutralitet mellan energislagen. I Tidöavtalet diskuteras inga problem eller svårigheter med kärnkraftens utbyggnad. Regeringen har senare aviserat att man avser ta bort kommunernas vetorätt när det gäller kärnkraftsutbyggnad (men inte för vindkraft). Regeringspartierna är överens om att vindkraft har sin plats i energisystemet men Tidöavtalet signalerar tydligt att tillförsikten kring framtidens energisystem har förlagts till kärnkraftsutbyggnad som elektrifieringens huvudfråga.

Från kulturpolitik till industripolitik

Efter valet har den sakpolitiska agendan fått mer utrymme. Svensk industri har gjort en rad utspel om nödvändigheten av en snabbare elektrifiering av energisystemet och har framställt vindkraften som den enda möjligheten att uppnå det. Organisationen Svenskt Näringsliv som företräder 60 000 företag och 48 bransch- och arbetsgivarorganisationer har krävt att det ska byggas så mycket landbaserad vindkraft som är möjligt givet tillståndsfrågor och intressekonflikter (Svenskt Näringsliv 2023). Man vill också att regeringen ska utveckla de mest lovande områdena för havsbaserad vindkraft och parallellt med detta möjliggöra för ny kärnkraft i så stor utsträckning som är praktiskt möjligt. Svenskt Näringslivs verkställande direktör Jan-Olof Jacke citeras i Mistra Electrifications studie av svensk vindkraft: *De hinder som finns för att vindkraften ska växa fortare ska också undanröjas. Vi är helt beroende av massvis av mer vindkraft (Johnsson et al. 2022).*

Åtgärderna måste skärpas skriver ett 70-tal företagsledare och samhällsaktörer i ett inlägg till försvar för en mer offensiv klimatpolitik än den som regeringen signalerat. Flera enskilda företrädare för industrin har under våren 2023 pekat på en snabb utbyggnad av vindkraften som nödvändig för att klara elektrifieringen. *Det enda vi ser som kan möta våra planer är en massiv utbyggnad av vindkraften. Det ger snabbast och billigast el*, säger LKAB:s kommunikations- och klimatchef Niklas Johansson om företagets behov av el. *«Kärnkraften kommer så småningom att fylla en viktig funktion, men tar tid att bygga. Vindkraften skulle däremot raskt kunna öka produktionen om olika byråkratiska hinder elimineras»*. Med mer effektiva, befintliga verk minskar också behovet av nybyggnation skriver SCA-chefen Ulf Larsson i Dagens nyheter den 23 juni 2023. Sammantaget finns ett stort tryck från svensk industri på regeringen att skynda på vindkraftens utbyggnad. En rad uttalanden av regeringsföreträdare under våren 2023 pekar på att regeringen också vill markera att vindkraften har en viktig roll att spela. Fortfarande är dock inställningen till vindkraften i regeringsunderlaget svårtolkad.

I en DN intervju den 30 mars 2023 sa Sverigedemokraternas ekonomisk-politiska talesman Oscar Sjöstedt att SD är emot utbyggnad av ny vindkraft i Sverige: *folk får psykiska problem för de får nattsömnen förstörd av ljudet. Det saboterar naturen. Det är dyrt, ineffektivt, oplanerbart och det är väderberoende*. Partiledaren Jimmy Åkesson dementerade. Det finns flera liknande exempel från andra politikområden där ett och samma parti kommunicerar flera olika budskap i en och samma fråga. Det kan vara ett sätt att pröva vilka ståndpunkter som är acceptabla för de övriga regeringspartierna eller en metod för att tala strategiskt med olika budskap till olika väljargrupper, alltså en form av populism. Ett tredje alternativ är att det speglar en brist på erfarenhet av regeringssamarbete. Det innebär hursomhelst att det svårtolkat vad som är regeringens aktuella hållning.

Landbaserad vindkraft – politik med förhinder.

Vid sidan om svängningarna i den svenska vindkraftspolitiken så finns det ett stort intresse från internationellt kapital att bygga ut både den landbaserade och den havsbaserade vindkraften i Sverige. För att etablera en vindkraftspark på land krävs miljötillstånd enligt miljöbalken och det fordrar i sin tur att den berörda kommunen tillstyrker satsningen. Denna rätt att säga nej till föreslagna vindkraftverk har kommunerna utnyttjat alltmer. Under perioden 2014-2020 stoppades ca hälften av alla planerade vindkraftverk av kommunerna och en hel del av dessa avslag kom i ett sent skede när exploitören under lång tid hade investerat i planering. 2021 beviljades bara 22 % av alla ansökningar.

2020 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att undersöka om det var möjligt att upphäva kommunernas vetorätt (SOU 2021). Redan direktiven mötte stort motstånd och förslaget kom till slut att begränsas till att kommunens veto måste komma i ett tidigt skede av en planerad vindkraftssatsning. I flera fall hade kommunen i inledningskedet ställt sig positiv till vindkraftsetableringar men under de år som projekteringen tar byggdes det upp ett lokalt motstånd bland medborgarna som fick kommunen att ändra sin inställning när frågan slutligen skulle prövas. I flera fall bildades lokala politiska partier baserade på motståndet mot vindkraft. Riksdagen röstade emellertid nej också till det begränsade förslaget om att vetot ska komma tidigt i processen (2021). En majoritet av partierna menade att förslaget skulle kunna leda till att ändå fler kommuner säger nej för att gardera sig och inte riskera att säga ja till något som senare skulle kunna ha en negativ påverkan (eller att det skulle växa fram ett starkt motstånd hos medborgarna).

I samband med riksdagsbeslutet om att vetot skulle finnas kvar tillsattes en utredning för att istället undersöka vilka incitament som staten kan ge för att stärka kommunernas acceptans och medverka till utbyggd vindkraft (Regeringen 2022 a). Alla riksdagspartier hade före valet 2022 uttryckt stöd till att utredningen skulle föreslå ett nytt system för ersättning till kommunerna. Men efter valet som resulterade i en borgerlig regering, fick utredningen ett tilläggsdirektiv som hindrade möjligheten att föreslå statligt stöd till vindkraftskommunerna. Regeringens argument var att inget teknikslag skulle gynnas, att elektrifieringen skall vara teknikneutral.

Incitamentsutredningen presenterade sina förslag i april 2023 (SOU 2023). Den berörde inte kommunernas vetorätt i tillståndsprövningen som alltså ligger fast. Utredaren konstaterade istället att det är nödvändigt med någon form av intäkt för kommunerna för att öka deras acceptans. Kommuner får med vindkraften uppenbara nackdelar, till exempel utmed kusten där vindkraften kan drabba turismen och/eller fisket. Kommunpolitiker ser det inte som en lösning på det problemet att istället ersätta de personer som bor i omedelbar närhet av vindkraftsparken. Anspråket på att få del av värdet från naturresurserna är en gemensam, principiell fråga för hela kommunen. Utredningen pekar på en stark förväntan på att det värde som återförs till närområdet inte bara ska gå till de närboende och lokalsamhället. Det värdet måste kunna användas för att långsiktigt bygga samhällsservice och på annat sätt utveckla kommunen. Men utredningen var ju genom tilläggsdirektivet förhindrad att komma med förslag om statligt stöd till kommunerna. Den fick inte heller föreslå en särskild skatt på vindkraften. Det var inte heller möjligt för utredningen att föreslå att vindkraftsexploatörerna istället skulle ersätta kommunerna för vindkraftens olägenheter. Det är i Sverige inte tillåtet för privata företag att finansiera kommunal verksamhet. Utredaren konstaterade därför att direktiven till utredningen gjorde det omöjligt att komma med förslag som *väsentligen kan öka kommunernas tillstyrkan*.

Det som ursprungligen var utredningens huvudfråga, frågan om kommunernas acceptans för vindkraften, lämnades alltså tillbaka olöst till regeringen med uppmaningen att skyndsamt göra något åt saken.

För utredningen återstod möjligheten att föreslå att kommunerna ska kunna kräva att exploatören ger ekonomisk kompensation, inte till kommunen, utan till det vidare lokalsamhället: Det skulle åtminstone kunna öka medborgarnas acceptans och indirekt kanske minska användningen av det kommunala vetot. Utredningen lämnade därför förslag om att kommunen ska kunna tillstyrka en vindkraftspark med villkoret att exploatören finansierar aktiviteter i lokalsamhället (föreningsliv, lokalt näringsliv, infrastruktur samt natur- och kulturmiljöer runt vindkraftsparken). En andel av parkens intäkter ska då varje år gå till lokalsamhällets utveckling. Kommunen ska ange hur stor andel av vindkraftsparkens intäkter som finansieringen ska motsvara men får inte precisera eller utveckla villkoret. I stället ska tillståndshavaren själv, efter samråd med lokalsamhällets organisationer, bestämma hur finansieringen ska användas. Förslaget gäller både land- och havsbaserade parker.

I Sverige finns redan en rad olika informella arrangemang där vindkraftsparkerna stödjer lokalsamhället. Man kan säga att det i frånvaron av formella system för kompensation har utvecklats förhandlingslösningar. Projektörer, lokalsamhälle och i viss mån kommunerna har helt enkelt "lagat efter läge" för att skapa ett lokalt mervärde som kan öka acceptansen för vindkraften. Vindkraftsparker betalar då frivilligt så kallade bygdemedel som kan användas för att skapa lokal nytta i närområdet. Ersättningen är ofta i storleksordningen 0,25-05 % av vindkraftens bruttoavkastning (Länsstyrelsen Dalarna 2021). Den här ad-hoc-betonade modellen har i många fall resulterat i att exploatören dragit sig ur, i andra fall har utbyggnaden blivit så stor att man kan tala om vindkraften som en ny basnäring inom kommunen. I Piteå kommun har till exempel 1100 vindkraftverk hittills fått tillstånd.

Modellen med frivilliga överenskommelser om stöd till bygden har ingen motsvarighet i andra nordiska länder där ersättningen är mer reglerad, främst genom kommunal fastighetsbeskattning. Incitamentsutredningen har strävat efter att fortsätta med den frivilliga modellen men förstärkt den genom att kommunen kan ange det som ett villkor. Men utredningen ser inte heller det som en egentlig lösning på problemet att kommunerna stoppar vindkraften med veto. De senaste åren har flera vindkraftsprojekt fått avslag av kommunen trots att exploatören gjort utfästelser om bidrag till lokalsamhället på i storleksordningen 1 procent av omsättningen.

Ett annat av utredningens förslag riktar sig mer direkt till de invånare som får nackdelar av vindkraften. I Sverige finns inget formellt system för att kompensera de som störs av förändrad landskapsbild, buller eller nattliga ljus från vindkraftsverken. Incitamentsutredningen kom här med konkreta förslag. Den som äger en bostad inom ett avstånd motsvarande tio gånger ett landbaserat vindkraftverks totalhöjd ska varje år under verkets livstid få rätt till en andel av verkets intäkt. Storleken på andelen ska bero på hur långt ifrån verket byggnaden ligger. Den närboende ges på så vis rätt till intäkten för ett visst antal kilowatt av verkets effekt. Ju högre elpriset är, desto högre blir värdet av intäktsdelningen. Systemet bedöms vara enkelt att reglera och administrera. Med det här förslaget får en bostadsbyggnad som ligger på upp till 1 000 meters avstånd från ett vindkraftverk en årlig ersättning motsvarande 2,5 promille av verkets intäkt. Om avståndet är större, ska beloppet justeras ned linjärt så att det blir noll på ett avstånd om tio gånger verkets totalhöjd. Modellen är gjord så att ersättningen ska öka med verkets storlek och minska med avståndet ifrån bostadsbyggnaden. Den bortre gränsen för ersättning föreslås gå vid tio gånger verkets totalhöjd, i moderna vindkraftverk ofta runt 250 meter. Tio gånger denna höjd är följaktligen runt 2,5 kilometer. Det finns i förslaget en mer precis beräkningsmodell för intäktens storlek på olika avstånd. Nivån är beräknad för att i grova drag finansiera energianvändningen för bostäderna i vindparkernas närhet. Utredaren bedömer att det kommer att kosta ca 1 % av vindparkernas intäkt och att detta inte skulle påverka utbyggnadstakten.

En stor del av protesterna mot vindkraften i Sverige har gällt att utbyggnaden sänker fastighetsvärdena i närområdet. Ett förslag från utredningen är att de som äger hus i vindkraftsparkens närområde ska ha rätt att, ett år efter det att vindparken tas i bruk, få fastigheten inlöst till ett värde som motsvarar vad den skulle ha varit värd utan vindkraft i närheten. Rätten ska gälla fastigheter inom ett avstånd som är sex gånger ett landbaserat vindkraftverks totalhöjd.

Incitamentsutredningens alla förslag gäller vindkraftverk som får miljö tillstånd efter 31 maj 2023. Förslagen har alltså inte retroaktiv verkan. Incitamentsutredningen är nu på en bred remiss och regeringen planerar att 2024 lägga en proposition med förslag om den fortsatta vindkraftspolitiken. Det mesta talar för att så länge inte staten kan ge kommunerna ekonomisk kompensation för vindkraftens nackdelar så kommer kommunerna att bromsa utbyggnaden genom att använda det kommunala vetot.

Sammanfattningsvis så har alltså den landbaserade vindkraftens regelverk prövats grundligt i flera utredningar. Det finns förslag till ersättningar till den lokala nivån och dessa kan bidra till att öka den lokala acceptansen för vindkraften. Men tills vidare så finns det inga regler i den svenska vindkraftspolitiken som ger ersättning till vare sig kommuner, lokalsamhälle eller närboende till vindparkerna. Det finns över huvud taget inga regelstyrda incitament för den lokala nivån att acceptera vindkraftens nackdelar. Det är uppenbart att industrins uttalade elbehov och klimatpolitikens krav på elektrifiering inte kan tillgodoses med de regelverk som gäller. Det stora problemet för den landbaserade vindkraften gäller fortfarande acceptansen i lokalsamhället.

Havsbaserad vindkraft

Den havsbaserade vindkraften står i Sverige bara för 0,5 TWh av den totala elanvändningen på cirka 140 TWh (2023). Stora satsningar på vindkraftsparker till havs finns projekterade men ligger till största delen i en projekterings- eller tillståndsfas. I februari 2022, när de nu gällande havsplanerna antogs, slog den dåvarande regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet) fast målet att möjliggöra 120 TWh havsbaserad vindkraft, det vill säga nästan lika mycket el som hela årsförbrukningen i Sverige (Regeringen 2022 b). Det fordrade en ny havsplanering och i den processen fick nio olika myndigheter uppdrag att i en samordnad process göra bedömningar av hur målet ska kunna nås. Arbetet berör Havs- och vattenmyndigheten, Svenska kraftnät, Försvarsmakten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Statens jordbruksverk och Sveriges geologiska undersökning. Den processen pågår och ska redovisas i december 2024 (Havs- och Vattenmyndigheten 2023). Men Energimyndigheten konstaterade i början av 2023 att det inte har varit möjligt att hitta områden utan konflikter mellan olika myndigheters intressen eller med förutsättningar för anpassning i den omfattning som krävs för att nå uppdragets målsättning. Forskningsprogrammet Mistra Electrification bedömer att det skulle innebära ca 2000 nya vindkraftverk i Sveriges havsområden (Johnsson et al. 2022).

Intresset från privat kapital för att bygga havsbaserad vindkraft är stort och ansökningar som gäller många miljarder kronor i investeringar ligger på regeringens bord. Ett projekt har fått tillstånd (Kriegers Flak) medan sju projekt väntar besked om tillstånd (ibid). Dessa projekt skulle tillsammans stå för 60-65 TWh, vilket motsvarar närmare 40 % av den nuvarande totala elproduktionen i Sverige. Ett projekt i projekteringsfasen är Västvind utanför Göteborg som planeras för en produktion av 4-4,5 TWh, motsvarande hushållsel till en miljon villor. Företaget som står bakom satsningen, Eoulus, anger i sin tillståndsansökan att de är beredda att kompensera både yrkesfisket och Försvarsmakten för deras olägenheter av satsningen. För försvaret skulle det innebära en privat finansiering av till exempel förstärkning av radarsignaler. Så kan det knappast bli men trycket på att få tillstånd en snabb utbyggnad av elsystemet i området är stort, både från kommunerna och regionen och från industriintressen, bland annat för att Northvolt bygger en batterifabrik utanför Göteborg.

Mistra Electrification har gjort en samlad beskrivning och bedömning av situationen för den havsbaserade vindkraften i Sverige. Den ger en relativt god bild av den hittillsvarande och planerade vindkraftsutbyggnaden. Den visar att det saknas en analys av förutsättningar, hinder och förslag för att möjliggöra regeringens ambition om 120 TWh. Studien gör delvis en sådan analys och konstaterar att de största hindren för svensk havsbaserad vindkraft är a) den långsamma utbyggnaden av elnätet till havs, b) långa och okoordinerade tillståndsprocesser, c) Försvarsmaktens motstånd och kommunernas användning av det kommunala vetot (i Sveriges sjöterritorium ca två mil från land) (Johnsson & Wråke 2022).

Mistra Electrification sammanfattar situationen som att det finns en stor potential för snabb utbyggnad fram till 2030. Det finns ledig kapacitet i näten och projektörerna vill bygga så snabbt som möjligt. Hur det verkligen blir ser man som en fråga om politisk vilja: att Svenska kraftnät bygger ut stamnätet till havs, att Försvarsmakten lever upp till sitt uppdrag att möjliggöra ytterligare 90 TWh (utöver 30 TWh i befintliga havsplaner), att kommunerna inte lägger in sitt veto och att regeringen förkortar tillståndsprocesserna för den havsbaserade vindkraften. Slutligen presenterade den förra regeringen den 21 juni 2022 ett "kraftpaket" som bland annat anger en halverad tillståndstid: "Nytt mål om att tiden att få tillstånd för vindkraft långt ute till havs ska halveras mot idag, genom att bland annat se över tillämplig lagstiftning, effektivisera regeringens egen handläggning och med hjälp av regeringens nya havsplaner." (Regeringen 2022 c). I maj 2023 tillsattes ytterligare en utredning för att effektivisera tillståndsprocessen för havsbaserad vindkraft (Regeringen 2023).

Den politiskt mest uppmärksammade frågan är vem ska bekosta överföringsledningarna till havs. Svenska Kraftnät och andra myndigheter arbetar utifrån den förra regeringens planer att dessa ska subventioneras av nätkollektivet, vilket egentligen är en skattesubventionering. Men den nuvarande regeringen har i Tidöavtalet stipulerat att man ser det som en subvention som gynnar vindkraften och att teknikneutralitet ska upprätthållas. Därför ska exploatörerna betala hela kostnaden för de tillkommande vindkraftsparkerna till havs. Kostnaderna för överföringsledningar bedöms vara 15-30 % av hela projektet. Tills vidare arbetar Svenska Kraftnät, som egentligen är låst av motstridiga besked från olika regeringar utifrån den tidigare instruktionen.

Dagens Nyheter gjorde i april 2023 en översikt över hur de olika industriella aktörerna ser på situationen. Svaren indikerar att planeringen går vidare men att de nya villkoren för överföringsledningarna förändrar situationen på flera sätt. Dels påverkar den kalkylen för det enskilda projektet, dels är den en indikation på att regeringen har en mindre vindkraftsvänlig position än den tidigare regeringen. Några aktörer har signalerat att de vill gå vidare med planerna trots ökande kostnader, andra har signalerat att om de ska betala överföringskostnaderna så måste satsningen omprövas. Det nya beskedet påminner ändå alla aktörer om det långsiktiga arbetet med att projektera havsbaserad vindkraft kan påverkas av politiska förändringar som helt förändrar förutsättningarna. Vindkraftsindustrin ropar efter långsiktiga spelregler men gör erfarenheten att politiska beslut bara är en av alla osäkra omvärldsfaktorer. Sammanfattningsvis så bedömer Energimyndigheten att den landbaserade vindkraften kommer att stå för den största delen av ny elproduktion fram till 2035 men till 2045 är potentialen hög för både havsbaserad vindkraft och kärnkraft (Energimyndigheten 2023).

Slutsatser

Vindkraftspolitiken i Sverige är svårfångad av flera olika skäl. Efter regeringsskiftet hösten 2022 tillkännagav den nya regeringen förändringar som motiverades ideologiskt snarare än sakpolitiskt. Regeringen beskrev ett större skifte bort från de miljö- och klimatpolitiska utgångspunkter som den förknippade med den avgående regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet). I den förändringen låg också en minskad följsamhet mot internationell miljö/klimatpolitik och ett mer nationellt fokus i politiken. Inom den tankefiguren formulerades en energipolitik där framför allt vindkraften tonades ner och kärnkraften lyftes upp som lösningen på behovet av mer elektricitet. Flera av partierna i den nya regeringen hade under valrörelsen motsatt sig en större vindkraftsutbyggnad. Vi måste förstå att svensk vindkraftspolitik förs i en känslig diskussion med landsbygdens väljare.

De tre regeringspartierna och stödpartiet Sverigedemokraterna har därefter strävat med att forma en enhetlig energipolitik. Det har gett upphov till en slags försöksballongpolitik, i där partier och politiker skapat oklarhet genom att offentligt pröva och förändra ståndpunkter och ge oförenliga budskap. Partier som före valet ville skrota vindkraften skriver nu fram den som en del av energiframtiden. Partier i regeringsunderlaget är internt kluvna i den förändringen, eller talar strategiskt med olika budskap till olika grupper och i olika strategiska situationer. Den här omställningen sker i skarpt läge där regeringen samtidigt bär ansvaret för det energipolitiska beslutsfattandet. Framför allt när det gäller vindkraften finns det stora projekt som ligger i tillståndsfas samtidigt som regelverken är under omprövning. Men inget av de fyra partierna i regeringsunderlaget har presenterat förslag som väsentligt skulle snabba på utbyggnaden av vindkraft.

Det finns ett starkt och ökande krav från den svenska industrin på en snabb utbyggnad av elproduktionen. Den energipolitiska agendan har därför under 2023 blivit mer inriktad på sakpolitik; risken är uppenbar att elbrist kommer att försena omställningen av den svenska industrin. Vindkraften pekas återkommande ut som den energikälla som skulle kunna motsvara kraven fram till 2030 medan ny kärnkraft kommer in senare i elektrifieringen. Den omsvängningen går olika fort i de olika partierna.

Kravet på en snabb ökning av elproduktionen har fört energifrågorna tillbaka till en sakpolitisk agenda där det ställs krav på en rad konkreta ställningstaganden. Förutsättningarna skiljer sig åt mellan den land- och den havsbaserade vindkraften. Vindkraften till lands, som har byggts ut i snabb takt under den senaste tioårsperioden, står sannolikt inför en snabb inbromsning därför att det saknas lokal acceptans och regelverk som kan lösa upp det problemet. Det kommunala vetot stoppar allt fler projekt. Det finns förslag i Incitamentsutredningen på hur man kan öka acceptansen i civilsamhället, främst genom att reglera ersättningar, men huvudfrågan om det kommunala vetot är ändå olöst. Om den frågan inte får sin lösning så kommer den snabba ökningen av elproduktionen som många aktörer ser som nödvändig för industrin knappast kan komma till stånd.

För havsbaserad vindkraft finns tillståndsansökningar för projekt som motsvarar hela den nuvarande elproduktionen i Sverige. Många av dessa projekt ligger i områden där de kommer i konflikt med andra samhällsintressen; försvaret, turism, fiske osv. Här pågår en samordning i svenska myndigheter som ska leda till en större tydlighet om vilka områden som faktiskt kan användas för havsbaserad vindkraft. Under tiden måste regeringen hantera enskilda ansökningar. Det finns ett stort tryck från internationellt kapital på att etablera vindkraft utmed de svenska kustområdena.

Den svenska regeringen kommer 2024 lägga förslag på den nya energipolitiken. Som underlag finns då en lång rad utredningar, samverkansprocesser och regionala dialoger. 2024 kan bli ett avgörande år för den fortsatta vindkraftsutbyggnaden i Sverige.

Vindkraft kan framstå som ett rationellt och universellt gångbart svar på frågor om energisäkerhet och klimatnödläge. Den involverar dock en stor komplexitet. Den ställer olika slag av naturintressen emot varandra och den ställer nutida fördelar mot framtida värden. För att förstå vilken roll vindkraften kan få i energisystemet måste vi se att den också rymmer viktiga maktfrågor och vägval som inte ryms i den nationella vindkraftsdiskussionen. Den för in internationellt kapital i lokalsamhället. Vindkraftens drivkrafter återfinns i det stora globala sammanhanget medan nackdelarna är lokaliserade, platsbundna i det enskilda fallet. Vindkraften uppfattas och beskrivs ofta som en lokal produktion under inhemsk kontroll men den är också en process där internationellt kapital penetrerar det svenska landskapet. Den politiserar landskapet efter helt nya principer. En viktig fråga är hur utbyggnaden av vindkraft påverkar den nationella kontrollen över elproduktionen.

Källor

Energimyndigheten (2013), *Beslut om Riksintressen för vindbruk 2013*, dnr. 2010-5138

Energimyndigheten (2015), *Tilläggsbeslut riksintresse vindbruk*, dnr 2014-5515

Energimyndigheten (2022), *Energiläget 2022 – en översikt. ET 2022:02*

Energimyndigheten (2023), *Myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering*. Statens Energimyndighet 2023:02

Gode, J., Löfblad, E., Unger, T., Renström, J., Holm, J., Montin, S. (2021), *Efterfrågan på fossilfri el. Analys av högnivåscenario*. Energiforsk & Profu på uppdrag av Energiföretagen Sverige. Slutrapport 2021-04-23.

Havs- och Vattenmyndigheten. (2023), *Ändrade havsplaner för ökad energiutvinning*. Process och kommunikation. 23-07-17

Johnsson, F., Henrysson, J., Westander, H., (2022), *Studie av förutsättningar och hinder för vindkraftsutbyggnad.*, Mistra Electrification.

Johnsson, F., Wråke, M., (2022), *Utökad elproduktion till 2030*. Energiforsk Maj 2022

Länsstyrelsen i Dalarna (2021), *Vägledning för hållbar vindkraft i Dalarna*. Rapport 2021:03 Länsstyrelsen i Dalarna.
https://www.lansstyrelsen.se/publikation?entry=W_2021_03&context=26

Naturvårdsverket & Energimyndigheten. (2021), *Strategi för hållbar vindkraft*. ER 2021:02.

Regeringen. (2022 a), *Stärkta incitament för utbyggd vindkraft*. Direktiv 2022:27.

Regeringen. (2022 b), *Sveriges första havsplaner möjliggör snabbare utbyggnad av havsbaserad vindkraft*. 2022-02-15

Regeringen. (2022 c), *Kraftpaket för mer billig el i hela landet*. Pressmeddelande 2022-06-21

Regeringen. (2023), *En ordnad provning av vindkraften*. Regeringens kommittédirektiv 2023:61.

SOU 2021:53. *Statens Offentliga utredningar. En rättssäker vindkraftsprövning. 2021. Betänkande av utredningen En rättssäker vindkraftsprövning*. Stockholm

SOU 2023:18, *Statens offentliga utredningar. 2023, Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften*. Stockholm

Svenskt Näringsliv (2023), *Kraftsamling Elförsörjning, Scenarioanalys 2050*. Svenskt Näringsliv 2023.

Tidöavtalet – Överenskommelse om Sverige. Odaterad och utan utgivare.