

Vindkraften i kommunal motvind



Hösten 2020 hölls en folkomröstning om byggnation av en vindkraftspark på Rippfället i Malung-Sälens kommun. 52,5 procent röstade nej men kommunen gick ändå vidare med projektet. Foto: Andreas Bardell/TT.

Nya data visar att stödet är starkt för MP i valdistrikt utan vindkraft, medan det finns ett starkt stöd för SD där vindkraft byggs. Forskaren Erik Lundin skriver här om demokratiska utmaningar och eventuella lösningar för beslutsprocessen om vindkraft. En utredning i frågan presenteras senare under juni.

AV [ERIK LUNDIN](#) | 8 JUNI 2021

Eventuella åsikter och slutsatser i texten är skribentens egna.

Utbyggnad av vindkraft är en avgörande del i omställningen till en hållbar energiförsörjning. Buller, skuggor, minskade estetiska värden och potentiellt även minskade fastighetsvärden leder dock till en *not in my back yard*-problematik; även om de flesta håller med om att vindkraft är en nödvändig del i ett hållbart energisystem vill ingen att de byggs i den närmaste omgivningen.

Sverige har löst denna avvägning genom att ge kommunerna en i princip oinskränkt möjlighet att avslå ansökningar om vindkraftsprojekt, med andra ord ett kommunalt veto. Kommunerna har bedömts vara bäst lämpade att värdera de lokala kostnaderna för ett projekt och i förlängningen även nyttan av projektet i sin helhet. Vetoätten är samtidigt förenlig med tanken att kommunerna själva ska bestämma över sina egna angelägenheter utan onödig inblandning av staten.

Naiv tilltro till kommunerna

I grunden är detta ett vettigt resonemang, men det bygger på en naiv tilltro till att kommunerna värderar globala klimatvinster högre än de lokala kostnaderna för vindkraften. I praktiken har vetot lett till att de lokala kostnaderna värderas relativt högt, vilket är naturligt eftersom de folkvalda beslutsfattarnas uppgift är att representera väljarnas intressen. Det finns dessutom knappast några ekonomiska incitament för kommuner att godkänna en etablering. Dels tillfaller varken fastighetsskatt på vindkraftverk eller bolagsskatten kommunerna. Dels är det enligt kommunallagen inte tillåtet att kräva betalning eller annan ersättning av en projektör för en etablering, sannolikt eftersom lagstiftaren vill minimera risken att kommunala tjänstemän erbjuds mutor. I praktiken har detta lett till långa handläggningstider och att 65 procent av ansökningarna för större vindkraftsprojekt i slutändan inte godkänns ¹.

Ett sätt att åtminstone delvis lösa denna problematik är att kommunalisera fastighetsskatten för vindkraft. ² Detta skulle ge kommunerna starkare drivkraft att godkänna ansökningar. Fastighetsskatten är förhållandevis proportionerlig mot den förväntade vinsten av ett projekt, eftersom skatten baseras på den installerade kapaciteten. Vindkraftparker där vinsten beräknas vara högre än de lokala kostnaderna har då större chans att bli godkända. Detta skulle leda till en mer samhällsekonomiskt effektiv placering av vindkraftverk. I exempelvis Finland går fastighetsskatten till kommunerna, ³ och det lokala motståndet mot vindkraft är där betydligt mindre än i Sverige. ⁴

En svensk nationell harmonisering av ersättningsnivåerna skulle dessutom leda till en ekonomiskt sett effektivare placering inom landet genom att vindkraften koncentreras till de kommuner där de lokala kostnaderna är relativt små. Ny forskning från England visar exempelvis att även om de lokala beslutsfattarna är relativt bra på att väga kostnader mot nyttor på olika platser *inom* sina egna kommuner, sker ingen motsvarande koordination *mellan* kommuner för en optimal fördelning av vindkraftverken inom landet.⁵

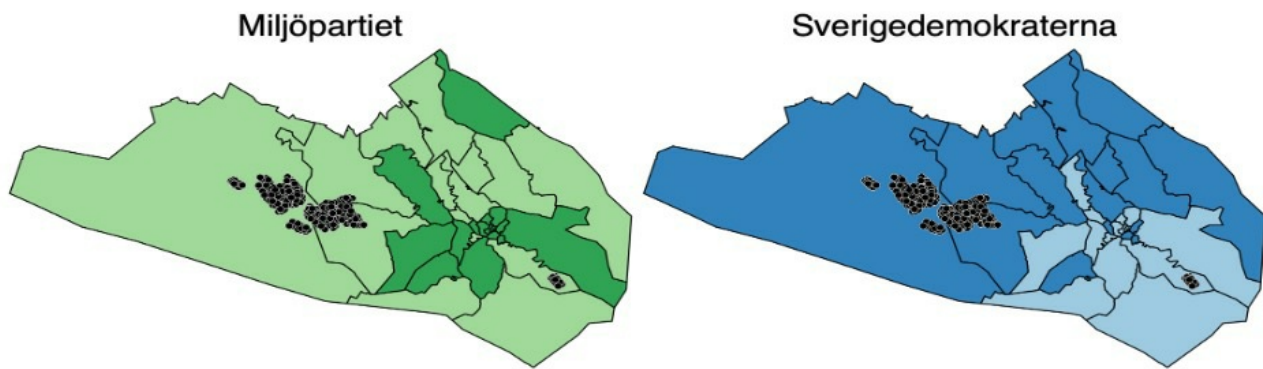
Konflikten mellan stad och land

En annan viktig fråga är konflikten mellan stadskommuner och landsbygdskommuner, eftersom vindkraft i princip bara kan byggas i glesbefolkade områden. Det är välkänt att Miljöpartiet, som är det riksdagsparti som har den mest positiva inställningen till vindkraft, har ett starkare stöd i städerna än på landsbygden. Det omvända gäller för Sverigedemokraterna, som är vindkraftens främsta motståndare.⁶

Vad som har diskuterats mindre är att konflikten mellan stad och landsbygd råder även *inom* många kommuner. De flesta kommuner är uppbyggda kring en stadsliknande kärna med relativt hög befolkningstäthet, omgiven av mer glesbefolkade områden som passar bättre för placering av vindkraftverk. En genomgång av resultaten i de två senaste valen visar att i 80 procent av kommunerna med vindkraftverk är stödet för Miljöpartiet lägre i valdistrikt med vindkraft, jämfört med andra valdistrikt i samma kommun. Det omvända förhållandet gäller för Sverigedemokraterna: i 90 procent av kommunerna är stödet för Sverigedemokraterna högre i valdistrikt med vindkraft⁷.

I **Figur 1** exemplifieras detta med kartor över valdistrikten i Piteå kommun. De svarta cirkelarna visar placeringen av vindkraftverk. Den vänstra kartan visar stödet för Miljöpartiet. Som väntat visar det sig att i valdistrikt där vindkraftverk redan är etablerade är stödet för SD stort och tvärtom för MP.

Figur 1: Väljarstöd för MP och SD samt placering av vindkraftverk i Piteå kommun.



Stödet för MP (kartan till vänster) samt SD (kartan till höger) i Piteå kommun, uppdelat efter valdistrikt. Svarta prickar visar placeringen av vindkraftverk. En mörk färg visar att stödet för respektive parti är starkare än för mediandistriktet i kommunen. Källa: Valmyndigheten samt Vindbrukskollen. Grafiken är framtagen av författaren.

Demokratisk utmaning

Kartorna illustrerar en demokratisk utmaning: även om kommunerna fick ta del av fastighetsskatten och i och med det skulle använda vindkraftsvetot mer sällan, skulle det i stället uppstå konflikter inom kommunerna. Frågan är därför om det är de som bor kring vindkraftverken som själva bör få bestämma huruvida ersättningen är tillräcklig för att motivera ett godkännande och hur stor andel av intäkten som bör gå till de närboende? Eller är det i stället kommunstyrelsen som bör ta detta beslut? Och ska det i så fall vara tillåtet att basera beslutet på partipolitisk övertygelse?

Här finns inget självklart svar. Men lagstiftaren bör vara medveten om dessa intressekonflikter vid en eventuell förändring av tillståndprocessen. En naturlig utgångspunkt för att bestämma om och i så fall hur stor andel av fastighetsskatten som ska öronmärkas för de närboende, är att ersättningen ska kompensera för minskade värden på fastigheter i närheten av vindkraftverk. Det finns idag förhållandevis många internationella studier som kvantifierar denna värdeminskning. Naturligtvis beror det sänkta fastighetsvärdet på en mängd saker, men i genomsnitt visar studierna en minskning på runt 2 till 5 procent i områden upp till 3 km från en vindkraftspark ⁸. Tyvärr saknas det i dagsläget motsvarande studier på svenska data.



Det finns en konflikt mellan stad och land eftersom vindkraft i princip bara kan byggas i glesbefolkade områden. Foto: Luke Thornton/Unsplash.

Väljarnas beteende

Varför är då stödet för Miljöpartiet svagt i områden med vindkraft, respektive starkt för Sverigedemokraterna?

Skillnaderna i väljarbeteendet kan bero på:

- a) Skillnader i grundläggande politiska sympatier mellan stad och landsbygd, dels i vindkraftsfrågan men även i andra politiska frågor.
- b) Att stadsbor inte riskerar att drabbas av de störningar som vindkraften medför och att eventuella störningar från vindkraftverk därmed är av underordnad betydelse.

Den senare förklaringen kan vid första anblick verka långsökt, eftersom vindkraften bara är en av många politiska frågor. Men samtidigt bör man komma ihåg att mediankommunen endast har cirka 16 000 invånare, och även mindre förändringar i närområdet kan där vara viktiga frågor för enskilda kommuner och dess invånare.

Det finns i nuläget mycket begränsad kunskap om ett eventuellt kausalt samband mellan vindkraftsetableringar och väljarbeteende, och det finns ännu ingen svensk forskning som belyser frågan. Ny forskning från Tyskland indikerar dock att stödet för det tyska miljöpartiet minskade väsentligt i områden där en vindkraftsetablering ägt rum ⁹. Det finns även forskning från Kanada som visar att stödet för det vindkraftsvänliga liberala partiet minskade i områden där vindkraftverk etablerades ¹⁰. Studien visar även att väljarna endast bestraffade de lokala beslutsfattarna; stödet för det liberala partiet minskade bara i kommunalvalen, inte i nationella val.

Om väljarbeteendet kan förklaras med alternativ a) finns det en teoretisk möjlighet att en vindkraftsetablering som följs av en förmögenhetsöverföring från stad till landsbygd skulle kunna leda till en förbättring för bägge parter. Om skillnaden i stället beror på b), och varken fastighetsskatt eller annan typ av betalning kommer kommunerna till del, är det mindre sannolikt att stadsbornas vilja att betala för vindkraft räcker till för att en etablering ska vara samhällsekonomiskt motiverad, sett från den enskilda kommunens perspektiv.

Är kommunalisering genomförbar?

Under juni presenteras den av regeringen tillsatta vindkraftsutredningen som ska föreslå reformer för att öka förutsägbarhet och förkorta handläggningstider i tillståndsprocessen ¹¹. Det är dock inte troligt att utredningen kommer att föreslå att vetot avskaffas, utan snarare att kommunerna redan i ett tidigt skede i tillståndsprocessen tvingas till bindande beslut ¹².

Risken är då att en ännu större andel av ansökningarna än idag får avslag. Det kommer troligtvis fortfarande finnas en möjlighet för de närboende och andra intressenter att själva kräva ersättning direkt av projektören, i utbyte mot att inte påverka de lokala beslutsfattarna att avslå ansökan. Men sådana förhandlingar är svåra att få till stånd, eftersom vindkraftsföretaget då tvingas till parallella förhandlingar med ett flertal olika parter. I slutändan kommer dessutom alltid de enskilda kommunala beslutsfattarna att spela nyckelroller i dessa förhandlingar, givet att det kommunala vetot består.

Oavsett vilken väg Sverige väljer är det viktigt att ta hänsyn till de grundläggande mekanismer som gör att dagens tillståndsprocesser inte fungerar bra. Det är även centralt att inse att en eventuell kommunalisering av fastighetsskatten inte i första hand handlar om rättvisa utan om att skapa en transparent och förutsägbar ersättningsmodell som kan leda till en effektiv tillståndsprocess.

En kommunalisering av fastighetsskatten har starkt stöd i vindkraftsindustrin eftersom den skulle ge starkare incitament för kommunerna att bevilja en ansökan, utan att kostnaderna ökar för investerarna.¹³ Eftersom det idag finns ett stort investeringsintresse, trots brister i tillståndsprocesserna, är det troligt att vindkraftsindustrin även skulle acceptera en höjning av fastighetsskatten i utbyte mot en kommunalisering. Man kan dessutom tänka sig att kommunerna ges visst utrymme för att själva bestämma nivån på fastighetsskatten, vilket idag är möjligt i exempelvis Finland. Men självklart kan det även finnas alternativa lösningar. Och en kommunalisering löser inte automatiskt motsättningen mellan stad och landsbygd inom kommunerna.

Partipolitik på riksnivå

Den politiska minoritet (C och MP) som idag förespråkar en kommunalisering av fastighetsskatten för vindkraft, förespråkar även en kommunalisering av fastighetsskatten på vattenkraft. Eftersom vattenkraften redan är utbyggd, finns det dock få effektivitetsargument för en sådan kommunalisering.

Det är samtidigt värt att påpeka att Norge och Finland sedan länge tillämpar en modell där kommunerna har rätt till delar av fastighetsskatt på vattenkraft. Forskning har visat att valdeltagandet i de norska kommunalvalen är högre i de kommuner som har en större budget genom vattenkraften.¹⁴

Det är möjligt att det politiska engagemanget skulle öka även i de svenska kommuner som fick ett extra ekonomiskt tillskott som kompensation för vindkraftens störningar. Om storleken på kompensationen blir förutsägbar skulle det dessutom underlätta dialogen mellan beslutsfattarna och de närboende. Den kan då fungera som en naturlig övre gräns för hur mycket kommunen har möjlighet att betala de invånare som får en ersättning vid utbyggnad av vindkraft i sin närmaste omgivning.

NOTER

1, Författarens egen genomgång av samtliga ansökningar i Vindbrukskollen för vindkraftsprojekt med fem eller flera turbiner (www.vbk.lansstyrelsen.se). När en ansökan återkallas är det i princip alltid eftersom kommunen redan i ett tidigt skede kommunicerar att ansökan kommer att avslås, och även dessa ansökningar kategoriseras därför som ej godkända. Genomgången inkluderar endast de ansökningar där handläggningen är avslutad.

2, Erik Lundin, "Öka kommuners vilja att tillåta ny vindkraft", 2021, debattartikel i SvD: <https://www.svd.se/oka-kommunernas-vilja-att-tillata-ny-vindkraft>

3, Lagstiftning kring beskattning av vindkraftverk i Finland: https://www.vero.fi/sv/Detailerade_skatteanvisningar/anvisningar/48501/behandling-av-vindkraftverk-och-deras-byggplatser-i-beskattningen2/

4, Informell diskussion mellan författaren och Hillevi Priscar, Country manager Sweden på OX2.

5, Stephen Jarvis: "The Economic Costs of NIMBYism: Evidence from Renewable Energy Projects", opublicerat manuskript, 2021: <https://stephenjarvis.github.io/publication/nimby/>

6, Genomgång av inställningen till förnybar energi inom riksdagspartierna genomförd av Sveriges Radio: <https://sverigesradio.se/artikel/7204228>

7, Författarens egna beräkningar baserade på data från Valmyndigheten (www.val.se) samt Vindbrukskollen (www.vbk.lansstyrelsen.se).

8, För en översikt över dessa studier, se Stephen Jarvis: "The Economic Costs of NIMBYism: Evidence from Renewable Energy Projects", opublicerat manuskript, 2021: <https://stephenjarvis.github.io/publication/nimby/>

9, Robert Germeshausen, Sven Heim, och Ulrich Wagner: "Public Support for Renewable Energy: The Case of Wind Power", opublicerat manuskript, 2020: https://www.dropbox.com/s/yjh2e5jutdfhf6d/wind_paper_20210301.pdf?raw=1

10, Leah Stokes: "Electoral Backlash against Climate Policy: A Natural Experiment on Retrospective Voting and Local Resistance to Public Policy." American Journal of Political Science, 60(4): 958–974: <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/99561>

11, Pressmeddelande om utredningen: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/10/utredning-om-okad-forutsagbarhet-vid-miljoprovning-av-vindkraft/#:~:text=Kommunal%20tillstyrkan%20>

12, Lördagsintervjun med Anders Ygeman: <https://sverigesradio.se/avsnitt/1657305>

13, Svensk Vindenergi, "Bra förslag – överför vindkraftens fastighetsskatt till kommunerna!", 2019: <https://svenskvindenergi.org/komm-fran-oss/bra-forslag-overfor-vindkraftens-fastighetsskatt-till-kommunerna>

14, Gisle Natvik, Jon Fiva och Jørgen Andersen, "Voting when the Stakes are High", Journal of Public Economics, 110 (2014), pp. 157-166: <https://www.sv.uio.no/econ/english/research/publications/articles/2014/files/voting-when-the-stakes-are-high-fiva.pdf>

Erik Lundin är ekonomie doktor och forskare inom programmet Hållbar energiomställning vid Institutet för Näringslivsforskning.

Webblänk till artikeln:

<https://kvartal.se/artiklar/vindkraft-en-vattendelare-i-kommunalpolitiken/>