

Lokal nytta av vindkraft

Bosse Bodén

ETOUR

Report 2014:6

Förord

Föreliggande rapport är resultatet av ett projekt finansierat av Nätverket för vindbruk vid Energimyndigheten. Projektet "Lokal Nyttan av vindkraft" har drivits av forskningsinstitutet ETOUR vid Mittuniversitetet i Östersund tillsammans med fem regionala samarbetspartners som företräder ett producent- och markägarperspektiv och är verksamma inom vindkraftsbranschen.

Förutom ett tack till dessa partners för deras deltagande (OX2 Wind AB, JP Vind AB, SCA/-Stadskraft AB, Femper AB och LRF Jämtland/Härjedalen) riktas också ett tack till projektets samverkanspartners (Vindkraftscentrum Hammerdal, Svensk Vindenergi, Hela Sverige ska leva, Svensk Vindkraftsförening och EON) och jurist Peggy Lerman, Lagtolken samt de personer som medverkat i studien som respondenter. Ett särskilt tack till arkitekt Harry Westermarck som aktivt deltagit i projektet och lämnat underlag till delar av rapporten.

Rapporten ger en överblick över det juridiska ramverk som påverkar tillstyrkans- och prövningsprocessen för stora vindprojekt. Den belyser även de utmaningar som är förenade med att underlätta en utbyggnad av vindkraft relaterat till dessa processer och frågan om lokal nytta. Fallstudierna i rapporten avser 14 vindprojekt i mellersta norrland och den ordning som kännetecknar synen på lokal nytta i fyra europeiska länder.

Resultatet visar att utbyggnaden av vindkraft skulle underlättas om 1) den ordning som gäller vid tillstyrkans- och prövningsprocesserna görs mer transparent, 2) om utbyggnadens lokala nytta kommuniceras tydligare och ökas genom "community benefits" och 3) diskussionen om lokal nytta inleds tidigt och sker utan vattentäta skott till den process som resulterar i att ett projekt ges tillstånd eller inte.

Bosse Bodén

/Projektledare Fil. Dr./

Östersund, 20 september 2014

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord.....	3
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	4
Sammanfattning	5
1. Inledning.....	8
1.1 Bakgrund.....	8
1.2 Problemställning	9
1.3 Syfte och frågeställningar.....	12
1.4 Metodologiska överväganden och tillvägagångssätt.....	12
1.5 Disposition	14
2. Teoretiska utgångspunkter.....	15
2.1 Trädmetaforen	15
2.2 Gungbrädan	19
2.3 Illusionspunkten.....	21
3. Empiriska iakttagelser.....	25
3.1 En internationell utblick.....	25
3.2. Erfarenheter från mellannorrländska vindkraftsprojekt.....	27
Ett projekt där miljötillståndet inkluderar extra insatser för lokal nytta.....	30
Ett delprojekt i en storskalig utbyggnad	30
Två projekt kopplade till bygdepeng och kumulativa effekter.....	31
Två projekt - lokala opinionsgrupper och avsteg från översiktsplanen	32
Sammanfattande reflektioner.....	34
3.3 Några särintressens aspekter på tillståndsprocessen och lokal nytta.....	35
4. Slutdiskussion	37
Referenser	42
Tryckta.....	42
Intervju & Möte	45

Internet.....	46
Övrigt.....	47
Bilagor	48
Bilaga 1	49
Bilaga 2	50
Bilaga 3	51
Bilaga 4	53
Bilaga 5	54
Bilaga 6	55
Bilaga 7	56

Sammanfattning

*”När vindparken är byggd ska människorna inte känna att det är sämre att bo här,
snarare bättre”*

Erik Gudmundsson LRF Jämtland

Inledning

Projektet ”Lokal nytta av vindkraft” har drivits av turismforskningsinstitutet ETOUR vid Mittuniversitetet i Östersund, med stöd av Energimyndighetens nätverk för vindbruk. Arbetet har skett i samverkan med en grupp regionalt verksamma vindkraftintressenter (OX2, Femper AB, JP Vind AB, SCA/Statkraft, LRF). Projektet fokuserar på frågan om hur utbyggnader av vindkraft kan underlättas, givet regeringens planeringsram för vindkraft och kommunernas översiktsplaner. Intresset riktas mot lokal nivå, främst mot tillståndsprocessen, och hur den lokala nyttan av en utbyggnad kan främjas samtidigt som onyttan minimeras och därigenom utbyggnaden underlättas.

Rapporten baseras på litteraturstudier samt intervjuer och samråd med sakkunniga lokalt, regionalt och nationellt. Resultatet, som visar på betydelsen av att vindkraftsprojekt förankras lokalt, kan användas som underlag för olika policyskrifter inom vindkraftens område.

Nyttan är både global och lokal

Utbyggnaden av vindkraft innebär klimatnytta när den ersätter fossil elproduktion. Den svenska riksdagens beslut om en planeringsram för 30 TWh vindkraft år 2020 ska ses mot denna bakgrund. Klimatnyttans lokala nyttoeffekter kommer ofta i skuggan av utbyggnadens betydelse för sysselsättning och näringslivets vitalisering. De bygder som berörs av en utbyggnad kan också tillföras resurser genom markarrenden och extra insatser i form av infrastruktur och utvecklingsmedel. Även lokalt ägande kan generera resurser till bygden.

Onyttan är lokal

Vindparker och kraftledningar kan skapa onyttan genom intrångseffekter som stör annan näringsverksamhet och människors boendemiljöer samt vardagslandskap. Även om arbete läggs ned på att minimera och eventuellt kompensera störningar, intrång och skada, förhindrar det inte att människor har invändningar mot enskilda vindkraftprojekt. Om personer lokalt bedömer att nyttan av ett vindkraftprojekt inte överväger ”onyttan” kan motståndet bli starkt, spridas och få ökad politisk betydelse. Rapportens fallstudier indikerar att beslut att stoppa enskilda vindkraftprojekt har påverkats av just sådana skäl.

Kommunens planansvar och det kommunala självstyret

Att dubbelprövningen avskaffades 2009 innebar att kommunernas planansvar och bygglovprövning vid större vindkraftprojekt, enligt plan- och bygglagen, ersattes med ett krav om kommunens tillstyrkan för tillstånd (miljöbalken 16:4). Skälet var att en förenkling av prövningsförfarandet inte skulle undergräva det kommunala självstyret, det vill säga i folkmun kom det tidigare "planmonopolet" att ersättas av det kommunala "vetot".

Exempel i rapporten visar att kommunernas (Jämtland) översiktsplaner och gemensamma policy om lokal nytta inte kan ersätta en lokal politisk prövning av enskilda projekt (nytta/onytta). Ett skäl är att underlag för beslut om tillstyrkan/avstyrkan kan saknas innan det finns tillgång till en fördjupad kunskap om ett enskilt vindkraftprojekts konsekvenser och legitimitet. Ytterligare ett skäl kan vara att det i en föränderlig värld ibland föreligger ett behov av nya/aktuella politiska överväganden och ställningstagande till olika sociala, miljömässiga, ekonomiska och demokratiska intressen. En sådan samlad bedömning sker vanligtvis vid planbeslut och kan inte göras vid en miljöprövning.

Lös upp de oäkta konflikterna – tidig dialog om lokal nytta/onytta

En viktig slutsats för att öka den lokala acceptansen och underlätta tillståndsprocessen är att en kontinuerlig dialog påbörjas så tidigt som möjligt mellan bolag/markägare och bygden. Det innebär att en dialog om nytta/onytta inte bör drivas väsensskild från den lagreglerade tillståndsprocessen. Dialogen kan underlätta tillståndsprövningen och förbättra vindkraftsintressenternas möjligheter att beakta lokala uppfattningar om nytta och onytta. Därmed förbättras även förutsättningarna att särskilja "äkta och oäkta" konflikter, det vill säga där den enes vinst är den andres förlust (dilemman), respektive konflikter som beror på missförstånd och bristande information (lösbara problem). Ordinarie rutiner för miljökonsekvensbedömningar ger stöd för en sådan process. Äkta och oäkta konflikter är aktuella frågor för vindkraftbranschen och andra näringar, till exempel för rennäring och turism.

Kompensation och ekonomisk avkastning

Tillståndsprövningen kan hindra och lindra störningar, väga olika intressen mot varandra och "kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför" (miljöbalken 16:9). Därutöver finns möjligheter för frivillig ytterligare kompensation och/eller avkastning (utvecklingsmedel) till bygden. Det visas av exempel från Storbritannien och Sverige, som inte har en lagstiftning som säkerställer insatser för lokal nytta.

Tydliga och transparenta spelregler

I propositionen "Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk" (2005/06:143 s.15) utpekas lokalt ägande och frivillig bygdepeng som exempel på extra insatser för lokal nytta. Under senare år framstår avsaknaden av en tydlig viljeinriktning för lokal nytta uppenbar i Sverige i jämförelse med andra europeiska länder. Lagreglering förekommer till exempel i Danmark och Tyskland. I Storbritannien, som likt Sverige saknar

en lagreglering, har dock stat, kommun och vindkraftbolag en tydlig viljeinriktning som manifesteras i policyskrifter och uttalanden.

Behovet av att tillföra vindkraftkommuner ekonomiska resurser för att utveckla berörda bygder har diskuterats inom projektet. Ett exempel är kompletterande extra insatser från exploatörens sida till den lokala ekonomiska nytta som följer av storskaliga investeringsprojekt, vilkas effekter för sysselsättning och för näringslivets vitalisering bedöms få allt för lite uppmärksamhet. Andra möjligheter som diskuterats för att öka den lokala nyttan är att överföra fastighetsskatten från stat till kommun och att avsätta en del av markarrendet till utvecklingsinsatser i bygden. Dessa åtgärder bör enligt studiens samarbetsgrupp utredas vidare, eftersom de bedöms främja lokal acceptans och därmed underlätta en utbyggnad av vindkraften. Ett väl fungerande kommunalt självstyre bedöms även det främja en utbyggnad.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Allt sedan den moderna gruv- och skogsindustrins framväxt i Sverige har utvinningen av naturresurser skapat mäktiga intressen, väckt starka känslor och förändrat människors livsbetingelser (Rohlén & Bodén 2000). Utvinningen speglar även Sveriges omvandling från bondesamhälle via industri- till tjänstesamhälle, liksom hur de etablerade politiska och ekonomiska intressena till stor del framträder som förenade intressen i denna process (Schön 2000). I rollen som leverantörer av naturresurser visar omvandlingsförloppet även på stora svårigheter för många regioner och lokalsamhällen att på längre sikt trygga befolkningens välfärd och välbefinnande.

Flera av skogslänens lokalsamhällen och kommuner kom med skogsindustrins framväxt och 1900-talets storskaliga utbyggnad av vattenkraft att uppleva ett ekonomiskt uppsving. Vattenkraftsutbyggnaden blev en motkraft till den nedgång i sysselsättning och befolkningstal som följde med omvandlingen av jord- och skogsbruket och skogsindustrin. I vattenkraftskommunerna kom utbyggnaden, en aktiv regionalpolitik och tjänstesektorns expansion att skapa nya förutsättningar för välfärd och välbefinnande. Under 1950- och 1960-talen kom ett allt mer välorganiserat motstånd att möta utbyggnadsintresset manifesterat i regleringsmagasin, dammar, kraftstationer och stamnät. När de sista stora orörda norrlandsälvarna hotades framhölls förutom rationella politiska, vetenskapliga och miljömässiga argument, även det strömmande vattnets egenvärde. (Vedung & Bandel 2001)

Maciej Zaremba (2012 g) skriver att om makt handlar om att lämna avtryck i det svenska landskapet så är det industriella skogsintresset ett av de allra mäktigaste. Zaremba framhåller behovet av att Sveriges riksdag på allvar diskuterar värdekonflikter ur ett landskapsperspektiv mot bakgrund dels av skogsintressets maktställning, dels hur människor upplever dessa avtryck;

"... fem älvar är borta och skogen /.../. Ser du timmerbilen? Det är ingen lokal åkare. Och timret tillhör staten, inte ett öre stannar i kommunen. /- / Int` är det kul och sitta och fiska på ett kalhygge ... /eller/ vistas vid badstränder som är granne med kalhyggen... /eller/ i skogar där contortan kryper som ormar utmed backen." (ibid)

"Schlemmet? Ja, de rödlistade krypen. När naturskyddsföreningen bildades 1909 var det för att rädda skönheten åt människan som naturen skyddades. Hundra år senare gäller det omvända – Schlemmet"(Zaremba 2012 f).

Förändringen av landskapet som följde med skogsbrukets industrialisering och vattenkraftens utbyggnad mottogs också den med blandade känslor av olika brukarintressen. Utvinning av naturresurser som skog, vatten och vind kommuniceras ofta i termer av olika effekter; ekonomiska, sociokulturella, miljömässiga, direkta, indirekta, kort- och långsiktiga. De indelas vanligtvis i positiva och negativa effekter och relateras till insikten att dessa vanligtvis sprids geografiskt ojämnt och avspeglar en centrum- periferiproblematik. Förändringar i

landskapet resulterar ofta i skilda reaktioner och upplevelser bland olika intressen, till exempel avseende landskapet som råvarukälla respektive rekreationsmiljö och fågring. (Rohlén & Bodén 2000). Även samhällets formella och informella institutionella spelregler blottläggs, enligt Zaremba, i planerings- och tillståndsprocesser, ordningar som tryggar den privata äganderätten och gör landskapet till i första hand markägarnas exklusiva egendom.

1.2 Problemställning

När förnybar energi ersätter fossila bränslen minskar utsläppen av koldioxid och därmed den globala uppvärmningen. I Europa, Japan och USA bedömer IEA att tillskottet från vindkraft 2011 till 2035 kommer att motsvara volymen för all övrig förnybar energi (World Energy Outlook 2013). Av regeringens budgetproposition (2013/14:1) framgår att energisamarbetet i EU och den svenska energipolitiken syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Den av riksdagen antagna planeringsramen för vindkraftens utbyggnad i Sverige uppgår till 30 TWh/år 2020, vilket kan jämföras med att produktionen 2013 var nära 10 TWh eller 7 procent av elproduktionen. (Prop. 2008/09:163)

Den globala uppvärmningen och utsläppen av koldioxid från fossila energikällor har politiskt och opinionsmässigt stärkt vindkraftens ställning som energikälla, vilket kan förklara att motståndet mot utbyggnaden av vindkraft har varit svagt inom miljörörelsen och universitetsvärlden jämfört med motståndet mot vattenkraft och kärnkraft. (Anshelm & Haikola 2012). Givet de av riksdagen antagna planeringsramar för förnybar energiproduktion riktas intresset i föreliggande studie mot frågan hur den lokala nyttan och onyttan som följer med utbyggnaden av vindkraft ska kunna maximeras respektive minimeras.

Även om det råder en generellt positiv inställning till vindkraft möter vanligtvis konkreta projekt opposition på lokal nivå. Hänvisningar till att landskapet utgör en viktig reseanledning eller mervärde för besökare kan vara en anledning till opposition (Bodén 2009). Andra anledningar kan vara viljan att skydda fauna, djurliv, kulturlandskap och människors hälsa (Moran 2005, Dalton 2008, Klintman & Waldo 2008, Grunden 2010). Oppositionen bör förstås utifrån att människors inställning till vindkraft påverkas av ett flertal faktorer; landskapets karaktär, sociokulturell kontext, och NIMBY fenomenet (not in my backyard), liksom människors förväntningar, aktivitetsmönster, ekonomiska utbyte och deltagande i beslutsprocessen (Graham m fl. 2009, Warren & Fadyen 2009). Viktiga frågor blir i dessa sammanhang exempelvis hur en utbyggnad påverkar rennärningen, turism och rekreation.

Frågorna ovan leder till konsekvensbedömningar och normativa ställningstaganden om vad som bör göras och vilka handlingar som bör utföras. Detta sker och utvecklas i ett samspel mellan vårt kalkylmässiga rationella förnuft och våra känslor, manifesterade som till exempel empati och samvete (Brytting 2014, s.263). Sådana bedömningar omfattar för det första frågan om vad ett gott liv är. För det andra omfattar de även egenvärden, som livsglädje och tillit, och instrumentella värden, som pengar och guld. Skillnaden mellan dessa värden blir tydlig om frågan ställs vad nyttan är med livsglädje jämfört med pengar? Pengar och guld, som saknar egenvärde, används vanligtvis som medel för att uppnå just dessa värden.

Brytting framhåller även att det i näringslivet vanligtvis inte är handlingen i sig som avgör om den är bra eller dålig utan dess effekter. Sådana handlingar vägleds av både en pliktetik och en konsekvensetik, och baseras främst på lagar och rationella överväganden och i mindre utsträckning på empati, omdömesförmåga, seder och bruk, vilka Brytting ser som nödvändiga dygder för etiskt handlande. Utan dessa dygder bedöms risken vara överhängande för ett samhälle kännetecknat av "moralisk stumhet", det vill säga att den etiska dimensionen i vår vardag riskerar att gå förlorad. (Ibid. s 269 ff.)

Delade meningar framträder ofta i arbetet med kommunala översiktsplaner och i de samråd med allmänheten som sker vid större vindprojekt. De spänningar som vanligtvis uppträder kan förstås som uttryck för både äkta och oäkta konflikter, vilka skiljer sig åt bland annat genom att de förstnämnda innebär att den enes vinst motsvaras av den andres förlust. Oäkta konflikter handlar om att parterna inte har samma information, vilket förhindrar att de finner en gemensam lösning på problemet. (Wanden 1997). Om kunskaps- och informationsglappet mellan brukarintressena minskar bör det leda till att oäkta konflikter mönstras ut som lösbara problem och att de äkta konflikterna som kvarstår kan hanteras som dilemman. Avvägningar mellan målkonflikter kan därmed bli mer tydliga och planerings- och tillståndsprocessen bättre underbyggda, vilket bör kunna minska de trögheter som kännetecknar dessa processer. Att kunna identifiera vad som är äkta och oäkta konflikter i handläggnings- och tillståndsprocessen framstår därmed som viktiga frågor.

Väl genomförda landskapsanalyser är ett centralt inslag i planeringsprocessen, genom att de underlättar arbetet att nå en bred förankring bland olika aktörer (Vindval, 2011). I den europeiska landskapskonventionen, som Sverige ratificerade 2011, definieras landskap som "ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer" (Europarådet 2000: Art. 1a). Konventionen ställer samspelet mellan naturen och människors vardagslandskap i centrum, liksom deras värderingar, sinnesupplevelser, känslor, identitet, historia och framtid. Den uttrycker även en helhetssyn på landskapet som inkluderar både individuella upplevelsevärden (erfarenhet, kunskap, intressen och förväntningar) och bruksvärden (landskapet som resurs för boende, näringsliv, turism och friluftsliv). Med andra ord framträder landskapet som viktigt för människors livskvalitet. (Boverket 2008:32, 2009a, 2009b).

Formella analyser av landskap betraktar vanligtvis mätbara fakta, layout och design (färg, höjd, tjocklek och antal turbiner), det vill säga inte nödvändigtvis kvalitativa aspekter som upplevelser av landskapet (Cowell 2010; Jobert, Laborgne & Mimler 2007). I landskapsstudier som prioriterar storlek, avstånd och panoraman framför subjektiva identitetskapande upplevelsevärden främjar enligt flera studier en expert- och uppifrån och ned syn på planeringsprocessen (Agterbosch m.fl. 2009; Cowell 2007; Jay 2008; Toke m.fl. 2008; Wolsink 2007; 2010).

Mot denna bakgrund och effekterna av större vindkraftsparkers intrång i landskapet kan frågan ställas om det är rimligt att ifrågasätta lokala politikernas ambition att maximera den lokala nyttan för medborgarna i berörda bygder? Denna ambition har ifrågasatts och i den diskussion som förts har begrepp som "utpressning" och "muta" använts av media och

kraftföretag använts för att beskriva inslag i den process som föregår kommunernas beviljande av tillstånd eller inte (SR Kaliber 2013-02-17, Vindkraftstidningen 2014-02). Andra aspekter i detta sammanhang är vad som talar för och emot att;

- avvägningar mellan olika brukarintressen kan öka vindkraftens legitimitet
- vinden som kollektiv nytta ska generera ekonomisk avkastning för näringslivets utveckling i berörd bygd
- befolkningen i berörda bygder ska erhålla kompensation för vindkraftens intrång i deras vardagslandskap

En annan intressant fråga är om krav på avkastning och kompensation för intrång som påverkar människors livsmiljö ska vara legitima i vissa sammanhang och inte i andra, det vill säga ska det föreligga en skillnad mellan vattenkraft (lokala utvecklingsmedel och bygdepeng) och vindkraft?(se slutdiskussion) Avsaknaden av sådana krav skiljer Sverige från till exempel Danmark och Tyskland. I dessa länder har det lagstiftats om olika former av kompensation till berörd bygd och i Skottland praktiseras frivilliga överenskommelser om lokal nytta. En naturlig fråga blir då varför det i Sverige saknas en tydlig viljeinriktning? Frågan kan även ställas om osäkerheten över hur den lokala nivåns värdering av lokal nytta ska hanteras, medför att kommunernas och prövningsmyndigheternas handläggning försvåras? En följdfråga är vidare om överenskommelser underlättas om kommunen tydligt anger sina önskemål om lokal nytta i en policy, och att tjänstemäns och politikernas roller är tydligt åtskilda?

Miljökonsekvensbeskrivningar och prövningsförfaranden har fokus mot enskilda utbyggnadsprojekt. I takt med att utbyggnaden fortskrider blir dock de kumulativa effekterna allt mer påtagliga i landskapet.¹ En fråga som i detta sammanhang framstår som central är i vilken utsträckning och hur kumulativa effekter av vindkraftens utbyggnad kan vägas in i samråds- och tillståndprocesserna. Vikten av att belysa dessa effekter understryks i flera studier och uppdrag (Wärnbäck, 2012, Folkesson 2010, Naturvårdsverket 2011, 2012, 2014).

¹ Av de kommunala ÖP i Jämtlands län 2012 uppskattas 1) antalet vindkraftsverk i drift uppgå till ett drygt 100-tal, 2) färdiga tillstånd har getts till ett drygt 500-tal verk och 3) på planeringsstadiet finns ytterligare drygt ett 500-tal verk. Totalt producerar de befintliga verken 0,6 TWh/år, prövade verk 0,9 TWh och samtliga verk i översiktsplanerna (1285-1435 st.) beräknas producera mellan 6-11 TWh. Energimyndighetens regionala mål (golv) för Jämtlands län år 2020 bedöms < 1 TWh 2020. Elcertifikaten i Sverige för förnybar el totalt för åren 2020-2035 motsvarar en produktion om 25 TWh, varav vindkraftens andel kan uppskattas till 15 TWh.

1.3 Syfte och frågeställningar

Utifrån den av riksdagen beslutade planeringsramen för vindkraftens utbyggnad och föreliggande kommunala översiktsplaner är syftet att identifiera utmaningar och ge förslag på åtgärder som underlättar en utbyggnad utifrån följande frågor;

- Hur ska begreppen lokal nytta och onytta förstås och hur kan nyttan ökas?
- Hur kan äkta och oäkta konflikter hanteras i tillståndsprocessen?
- Vilka kritiska faktorer bör utifrån ett markägar- och producentperspektiv ingå i ett kunskapsunderlag för en övergripande policy avseende lokal nytta och en väl fungerande tillståndsprocess?

1.4 Metodologiska överväganden och tillvägagångssätt

Studien baseras på litteraturstudier, intervjuer, deltagande observation, arbetsmöten och samtal med samarbets- respektive samrådspartners. Samarbetspartners har varit en grupp vindkraftintressenter verksamma i mellersta norrland; OX2, Femper AB, JP Vind AB (Jämtkraft och Persson Invest), SCA/Statkraft Vind AB och LRF i Jämtland/Härjedalen. Samarbetet har omfattat djupintervjuer med de ledande representanterna för dessa organisationer och tre gemensamma arbetsmöten under hösten och våren 2013/14. Under arbetsmötena har resultaten från intervjuerna och annan datainsamling diskuterats, processats och analyserats. Samrådspartners har varit Nätverket för Vindbruk, Vindkraftscentrum Hammerdal, Svensk Vindenergi, Hela Sverige ska leva, Svensk Vindkraftsförening och EON. Förutom att projektet genom samrådspartners medverkan har kunnat bredda datainsamlingen har deras synpunkter underlättat att generalisera studiens resultat till nationell nivå. Under projektets gång har delresultat från arbetsmötena även diskuterats under möten och konferenser inom framför allt Nätverket för Vindbruks verksamhet. Jurister har tillfrågats (LRF) och intervjuats (Sveriges kommuner och landsting). Peggy Lerman, Lagtolken, tidigare chefsjurist på Boverket, har tagit del av och lämnat synpunkter på rapportens juridiska ramverk. Ramverket beskriver lagar, förordningar och konventioner som påverkar tillstånds- och prövningsprocessen för stora vindprojekt.

Valet av en kvalitativ metodansats och därtill hörande lokala fallstudier (15 st) motiveras av en avsaknad av tidigare studier inom området som fokuserar på ett producent- och markägarperspektiv, lokal nytta och tillståndsprocessen utifrån ett nedifrån och upp perspektiv. Valet av metodansats förklaras även av syftets explorativa karaktär och ambitionen att öka förståelsen för och kunskapen om de förutsättningar som kännetecknar utbyggnaden av vindkraft på lokal nivå. När det gäller valet av internationella exempel (Danmark, Norge, Tyskland och Storbritannien) motiveras det av att exemplen visar att Sverige skiljer sig åt både från EU:s stora nationer och från våra grannländer när det gäller synen på lokal nytta.

I samband med intervjuerna med projektets samarbetspartners och vissa av dess samrådsrepresentanter (EON och Svensk Vindenergi) skickades intervjufrågor ut i förväg (se bil. 1). Intervjuerna varade mellan 90 - 120 minuter. I de fall som intervjuerna med samarbetspartnerna inte kunde genomföras på plats vid andra tillfället genomfördes de via telefon och

Skype (två av fem intervjuer). Vid enstaka tillfällen under arbetets gång har uppföljningsintervjuer skett via telefon.

Att söka kunskap utifrån ett nedifrån och upp perspektiv baserat på ett kvalitativt metodval ställer frågor om resultatens tillförlitlighet i centrum. Frånvaron av slumpmässiga mätfel (reliabiliteten) har ringa bäring på kvalitativ data eftersom dessa kännetecknas av en "inneboende" subjektivitet. Det innebär dock inte att reliabilitetsaspekter inte alls har beaktas i föreliggande studie. I arbetet att säkra en hög validitet, att undersökningen mäter det den avser att mäta, har datainsamlingen skett utifrån kraven på balans, saklighet och objektivitet.

Valet av samarbetspartners har styrts av att de sammantaget ska representera ett brett utsnitt av utbyggnadsintressets olika företagsformer. Valet av samrådspartners har gjorts utifrån ambitionen att få en bred representation av vindkraftsutbyggnadens förespråkare på nationell nivå. I samband med intervjuerna av studiens samarbetspartners har dessa fått likartade förutsättningar; intervjuformulär, förberedelsetid, uppföljningsintervjuer etc. Det bör framhållas att studien inte har haft som syfte att diskutera om vindkraften ska byggas ut eller inte. Istället är syftet hur en utbyggnad, inom ramen för riksdagens planeringsram och de kommunala översiktsplanerna, kan underlättas genom en väl fungerande tillståndsprocess och genom att den lokala nyttan ökar och onyttan minskar. Det är också en motivering till varför organiserade intressen som motsätter sig en utbyggnad inte finns representerade som partners i studien. Urvalet av partners har även styrts av avsaknaden av studier som belyser dessa frågor utifrån både ett lokalt markägar- och producentperspektiv samt ett kommunalt planeringsperspektiv.

Avsaknaden av personer i rapporten som representerar den kommunala planeringsorganisationen förklaras av att en av författarna till rapporten är planarkitekt och har lång erfarenhet av att arbeta med planfrågor i både kommunal och statlig förvaltning. Erfarenheten omfattar även en roll som projektledare för ett gemensamt kommunalt översiktsplanearbete om vindkraft i Jämtlands län.

Valet av ett 15-tal vindkraftprojekt motiveras av att de tillsammans ur ett planeringsperspektiv täcker både positiva och negativa exempel på lokal nytta ur olika aspekter. Därmed stärker urvalet studiens externa validitet och ökar möjligheterna att generalisera resultaten till att också gälla nationellt. Att frågor och preliminära resultat har presenterats och diskuterats på nationella konferenser och möten bedöms också ha bidragit till en ökad generaliserbarhet. Urvalet av personer och partners med stor kompetens och erfarenhet av de frågor som rapporten behandlar bedöms främja den interna validiteten. I egenskap av personer i ledande ställning för sina företag/organisationer bedöms de ha goda förutsättningar att bedöma de svårigheter och möjligheter som vindkraftens utbyggnad medför för deras verksamheter. Även det förhållande att det juridiska ramverk och tillämpningen av detta som återges i rapporten har granskats av juridisk expertis bidrar till att öka resultatens validitet och generaliserbarhet.

Arbetet med rapporten inleddes sommaren 2013 med litteraturstudier och följdes i september av ett första arbetsmöte med projektets samarbetspartners där projektet i stort och dess

syfte diskuterades. Projektet presenterades under hösten 2013 på en konferens i Balingsholm arrangerad av Nätverket för Vindkraft. Den första omgången intervjuer med projektets samarbetspartners genomfördes också under hösten samtidigt som att litteraturstudierna fortsatte. I januari 2014 skedde ett andra arbetsmöte, som följdes upp med en andra intervjuomgång. Under våren togs kontakter med projektets samrådspartners samtidigt som att litteraturstudier och datainsamling fortsatte. Den fortsatta insamlingen av information och data för att kunna beskriva det juridiska ramverket och teckna ner projektets nationella och regionala fallstudier baseras på litteratur, intervjuer, tidningsartiklar och dokument som hämtats från hemsidor på internet. Under de två avslutande arbetsmötena processades deltagarnas intervjuer tillsammans med övrig insamlad information. Det tredje arbetsmötet i början av juni 2014 resulterade bland annat i en preliminär sammanfattning av studiens resultat. Sammanfattningen kom att utgöra grunden för det seminarium som hölls i Almedalen under rubriken "Hur skapar man största möjliga nytta av vindkraft" (2014-07-01). I samband med seminariet deltog fyra av projektets fem samrådspartners i den panel som reflekterade på presentationen av rapportens resultat och tillsammans med dess författare besvarade frågor från åhörarna. Rapporten färdigställdes under september 2014 och en sammankomst med samarbetspartnerna är planerad under hösten 2014.

I rapportens bilagedel, bilagor 1-6, återfinns dokument som avspeglar samarbetspartnernas deltagande i projektet.

1.5 Disposition

I kapitel 2 presenteras rapportens teoretiska utgångspunkter manifesterade i tre metaforer med ett innehåll som processats fram under projektets arbetsmöten. Även det juridiska ramverket som kännetecknar tillstånds- och prövningsprocessen för vindkraft presenteras i kapitel 2. Därefter följer i kapitel 3, studiens empiriska del, fyra nationella utblickar med fokus på skillnader i fyra europeiska länders policy. Även ett femtontal exempel på vindprojekt i mellersta norrland presenteras, liksom rapportens samrådspartners synpunkter på tillståndsprocessen och frågan om lokal nytta. Rapporten avslutas med kapitel 4, som består av en slutdiskussion baserad på de i inledningen presenterade slutsatserna och de implikationer och strategiska frågor som rapporten aktualiserar.

2. Teoretiska utgångspunkter

2.1 Trädmetaforen

I regeringens budgetproposition bedöms vindkraftens utbyggnad ha goda förutsättningar att generera lokal nytta i termer av nya arbetstillfällen och ett mer differentierat näringsliv (Prop. 2013/14:1 s. 40). Utbyggnaden skapar även lokal "onytta" genom att den negativt kan påverka natur och kulturvärden, boendemiljöer och andra näringar som rennäringen och turism- och rekreation. (NV 2012 R 6497). I arbetet med att maximera lokal nytta och minimera onytta framstår förutom goda vindlägen och väl förankrade samrådsprocesser en bra genomförd fysisk planering och miljöprövning som viktiga inslag.

Metaforen nedan visar den komplexitet som kännetecknar större vindkraftsprojekts prövnings- och tillståndsprocesser. Grenverket symboliserar den process som manifesteras i den nytta och/eller onytta som olika intressen och aktörer upplever att projekten genererar. I roten återfinns dels nationella miljömål och riksintressen som ger stöd för vindkraftutbyggnader, dels sådana som ger skydd för motstående intressen. Dessa mål och intressen samt landskapskonventionen utgör ett underlag för kommunernas översiktsplaner och bindande beslut genom plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB).



Figur1: Trädmetaforen – Vindkraftens institutionella spelplan.

I miljöbalken tas hänsyn till vindkraftsutbyggnadens globala nytta, nationella miljömål och riksintressen. Även om hänsyn ska tas till kommunernas översiktsplaner är dock lagstodet ringa när det gäller att beakta utbyggnadens lokala nytta utöver de frågor som styr lokaliseringen till lämpliga områden. Utöver markarrenden och eventuell kompensation av ekono-

misk betydelse för intrång i allmänna intressen (Miljöbalken 16 kap 9 §) saknas i Sverige lagstöd för krav på ekonomisk kompensation eller lokal avkastning från vindkraft.

För att minska risken att plan- och tillståndsprocesser för vindkraft, fränsett markägarfrågor, blandas samman med diskussioner om ekonomisk kompensation har flera kommuner i Jämtland lyft frågor om lokal nytta av vindkraft till särskilda policyer (Lokal nytta 2009). Landskapskonventionen, såväl som PBL och MB, ger olika brukarintressen legitimitet att göra sin röst hörd i frågor som rör hur marken används. Konventionen sätter dock mer fokus på vardagslandskapets utformning. Inom ramen för olika samråds- och tillståndsprocesser kan konventionen bidra till att ett helhetsperspektiv tillämpas, som är baserat på avvägningar mellan olika brukarintressen och deras upplevda nytta/onytta. Konventionen saknar rättsverkan, men ger ett underlag för de bedömningar som sker inom gällande lagstiftning, så som PBL och MB (Intervju Lerman 2014-03-05). De prövningsregler och den lagstiftning som till stor del definierar det formella ramverket utgörs av plan- och bygglagen, miljöbalken, landskapskonventionen och brottsbalken.

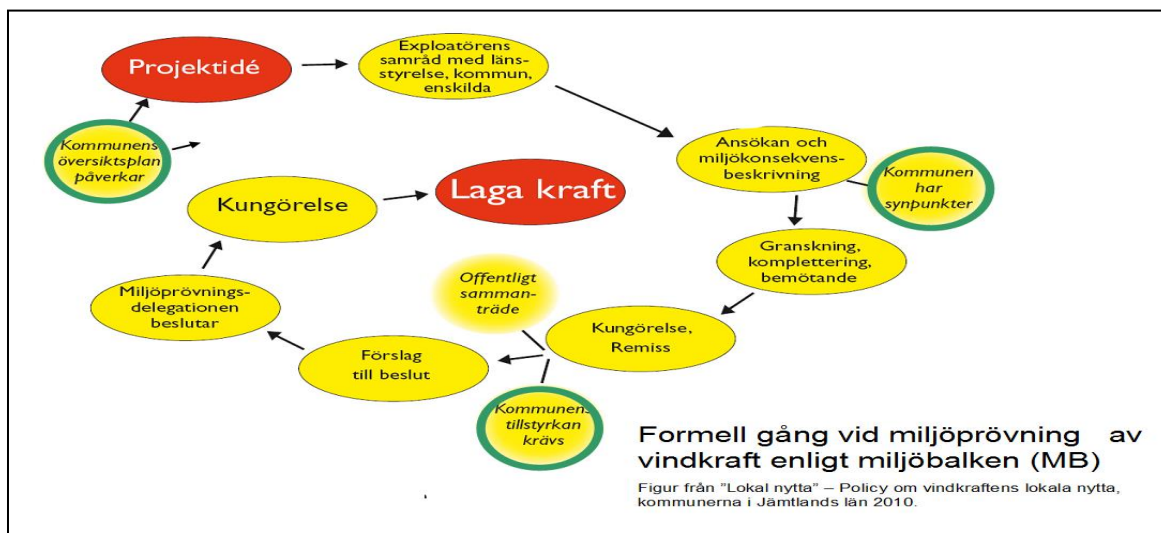
Plan- och bygglagen 2010:900 (PBL). Sedan 1900-talets början har kommunerna haft ansvar för att planera hur marken ska användas. Endast i vissa fall kan regeringen tvinga en kommun att planlägga ett område och får länsstyrelsen överpröva detaljplaner, till exempel om riksintressen inte beaktas (PBL 11 kap 10, 15, 16 §). I PBL uttrycks det så kallade "kommunala planmonopolet som att "det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten" (PBL 1 kap 2 §). De viktigaste instrumenten i detta arbete är översiktsplanen och detaljplaner, varav sistnämnda innebär att kommunens beslut blir formellt bindande. I översiktsplanen redovisas och omsätts nationella mål och riksintressen till lokala mål. I en lokal demokratisk process ska kommunen i sin planering göra en bred och samlad avvägning av nytto- och onyttoeffekter ur både ett nationellt och ett lokalt perspektiv. Vilken användning av marken är mest ändamålsenlig och ger en god och långsiktigt hållbar livsmiljö? Vilken hänsyn tas till miljön och hur främjas sociala, ekonomiska och miljömässiga mål? Av PBL framgår att planarbetet ska ske utifrån aspektrika mål om en hållbar utveckling med hänsyn till allmänna och enskilda intressen (2 kap 1-2 §). Lagen ger kommunerna stor frihet att utöver det obligatoriska innehållet utforma sina översiktsplaner efter egna behov och önskemål. När det gäller vindkraft är översiktsplanernas viktigaste roll att peka ut vilka områden som ur nationell och lokal kommunal synpunkt är olämpliga för vindkraft och vilka områden som kan vara lämpliga för en fortsatt tillståndsprövning av vindkraft. Olika krav på hänsyn kan också redovisas. Vid motstående riksintressen ska översiktsplanen visa vilket eller vilka intressen som enligt kommunen ska ha företräde. (3 kap 10 § MB och 3 kap 5 § PBL).

Efter en lagändring 2009 krävs inte detaljplan och bygglovprövning för vindparker. Detaljplan krävs endast i områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse eller anläggningar (PBL 4 kap 2-3§§). För övriga projekt har kommunernas planmonopol ersatts av ett krav på kommunal tillstyrkan för miljötillstånd enligt miljöbalken.² Ett sådant beslut

² Av Prop. 2008/09;146 s.49 framgår enligt motivtexten till lagändringen att kravet på tillstyrkan ger "en mer begränsad möjlighet för kommunen att förfoga över sitt planmonopol".

om tillstyrkan får indirekt rättsverkan genom miljötillståndet (se miljöbalken nedan). En utebliven tillstyrkan ("kommunalt veto") eller ett beslut att inte planlägga kan inte överklagas i sak, utan endast laglighetsprövas. Besluten behöver inte heller motiveras eftersom de är politiska beslut som kan bygga på motstridiga åsikter.

Miljöbalken (MB). Större vindkraftprojekt tillståndsprövades före 2009 mot dels kommunala detaljplaner och/eller bygglov enligt PBL, dels enligt MB genom miljötillstånd via miljöprövningsdelegationen (MPD länsstyrelsen). I syfte att förenkla tillståndsprövsprocessen skedde, som ovan nämnts, en lagändring 2009. Den innebar att dubbelprövningen togs bort och att enbart större vindkraftprojekt skulle miljöprövas. Kommunernas inflytande på dessa större projekt tryggades genom kravet på kommunal tillstyrkan för att miljötillstånd skulle kunna ges. (16 kap 4§ MB). I samband med en miljöprövning av större projekt kan kommunen lämna synpunkter, men ett slutligt ställningstagande sker först när projektet tillstyrks.



Figur2: Formell gång vid miljöprövning av vindkraft enligt miljöbalken.
 Källa: Lokal nytta 2009.

Med stöd av MB finns möjligheter för intressenter att ställa krav för att både minimera infrastrukturella projekts negativa intrångseffekter och skydda motstående intressen, det vill säga projektens "onytta". En allmänt accepterad princip är att man vid ett intrång i första hand ska försöka undvika, därefter lindra och i sista hand kompensera skadan som uppstår till följd av en åtgärd (Miljöbalkens 16 kap 9 §). I en studie av handläggares erfarenheter visas att kompensation för intrång i allmänna intressen inte är vanligt förekommande i Sverige. De krav som ställs avser vanligtvis utredningar och hänsynstagande till skyddsvärd flora och fauna, rennärings och boendemiljöer (buller, skuggning och hinderbelysning). (Hägglund 2012).

Miljöbalken baseras till stor del på tidigare skyddslag och på naturresurslagen (avvägningslag). Lagen avsåg att skydda och tillvarata olika och ibland motstående intressen, så kallade riksintressen och lokala/regionala allmänna intressen (natur- och kultur, rennäring, turism- och rekreation, mineral- och energiutvinning m.m.) En kommun har ett inflytande över riksintressena genom kravet att redovisa dessa i översiktsplanen (utbredning och egenskaper), och att vid motstående intressen göra en avvägning av vilket av dessa som har företräde. Om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande godkänner redovisningen ger översiktsplanens ställningstaganden en stark vägledning vid miljöprövningar.

Miljöbalken kan till skillnad från plan- och bygglagen förenas med olika ekonomiska krav som berör vindkraft. Vanligtvis ställs till exempel krav på säkerheter för framtida avveckling av vindkraftverk. Balken ger också möjlighet att ställa krav på olika former av kompensation för kvarstående miljöskada (MB 16 kap 9 §). Så kallade skadeköp är dock inte lagligen möjliga, det vill säga att en olämplig etablering tillåts därför att kompensationen är riklig (Lerman, P 2014 Intervju). Lagstöd för krav på kompensation av ekonomisk art finns endast i MB 16 kap 9 §. Paragrafen innebär att tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta undersökningar, bevarandeåtgärder och "särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför". Krav på miljökompensation för andra projekt än vindkraft har ställts i några fall i Sverige. Däremot har krav på kompensation för vindprojekts intrång och påverkan på allmänintresset (boendemiljö), så vitt författarna vet, hittills endast infogats i ett miljötillstånd. Det gäller vindparken Fäbodliden i Västerbotten år 2011 (Länsstyrelsen Västerbotten, MPD beslut 2011-08-19, ärende 551-1666-2010).

Landskapskonventionen. Den Europeiska landskapskonventionens övergripande mål är att främja framväxten av en rikare livsmiljö genom att allmänhetens och lokalsamhällets delaktighet stärks i utformningen av alla typer av landskap. Vardagslandskapets betydelse betonas och konventionens intentioner ska präglade politik som förs i Sverige och andra EU-stater och inarbetas i tillämpningen av deras lagstiftning, det vill säga myndighetsbeslut kan inte fattas med direkt tillämpning av landskapskonventionen. (www.raa.se)

Brottsbalken (1962:700). Kommunernas önskemål om extra insatser för lokal nytta har av vissa vindkraftsdebattörer likställts med utpressning, liksom att exploatörers löften om extra insatser kan betraktas som mutor. Andra aktörer har hävdade att löften om bygdemedel före tillståndsbeslut är olagliga, eftersom det är att betrakta som muta. (SR Kaliber 2013, ÖP 2013)

Formellt gäller dock att mutbrott endast kan ske mellan enskilda personer. Sveriges kommuner och landstings jurist gör gällande att en kommun eller en bygd inte kan mutas. Enskilda personer som kräver bygdemedel och enskilda personer som utlovar bygdemedel kan ställas till svars, men det går inte att på förhand veta om de kan dömas. Rättsfall saknas och beslut om bygdemedel som inte överklagas gäller. (Linde, H 2014)

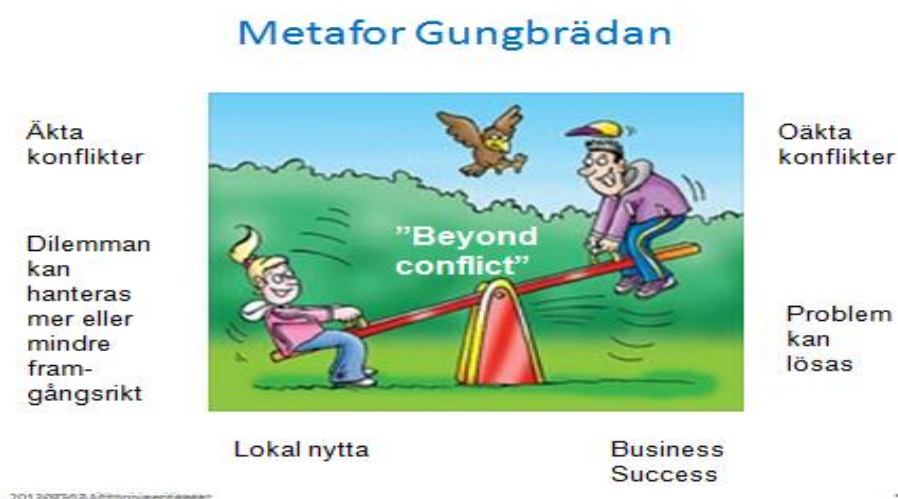
Regeringens proposition (2005/06:143) ger uttryck för en positiv syn på frivilliga avtal om bygdelyng mellan ägare till vindkraftanläggningar och lokala organisationer om att en viss summa pengar per producerad energienhet skall tillfalla en lokal organisation för att använ-

das till lokala utvecklingsinsatser. Jämtlandskommunerna hör till de kommuner i Sverige som antagit en policy för lokal nytta där kommunerna ska verka för att berörda bygder får del av de värden som vindkraften genererar, bland annat "bygdepeng".

2.2 Gungbrädan

Konflikter mellan olika intressen kan delas in i oäkta och äkta konflikter. Oäkta konflikter kännetecknas av att det råder informationsasymmetri mellan parterna, vilket inte är fallet i äkta konflikter. Dessa leder oundvikligen till avvägningar mellan olika mål och att det ena målet endast kan uppnås på bekostnad av det andra (Wanden, 1997). Oäkta konflikter kan också definieras så att de medger att de inblandade aktörerna själva kan välja alternativ som inte står i konflikt med varandra. Äkta konflikter blir då sådana där en hantering kräver prioriteringar mellan mål och resurser som aktörerna inte har rådighet över (NV 2011 R. 6474 s. 23). Med andra ord kan de endast hanteras av tredje part enligt MB, det vill säga via domstolar och expertmyndigheter. Ett fåtal ärenden avgörs politiskt genom att de lyfts till regeringen för avgörande. Det bör dock uppmärksammas att markanvändningskonflikter, som inte lagts fast i detaljplan, avgörs av domstol/myndighet och inte politiskt. (Lerman P 2014). En konflikt.

Även synergieffekter kan indelas i äkta och oäkta. Förstnämnda ger en positiv återkoppling mellan miljömål och andra mål, medan oäkta innebär skenbara synergier mellan miljömål och andra mål (NV 2011). Samstämmigheten mellan olika politikområden visar sig ibland skapa en falsk synergi som motverkar ett framgångsrikt miljömålsarbete. Ett framgångsrikt arbete kräver samverkan mellan olika aktörer och politiska beslut som kombinerar olika styrmedel, vilka ska vara baserade på välgjorda konsekvensanalyser och konstruktiva dialoger. Ett sådant arbete motverkas av inslag som kortsiktigt tänkande, underprissättning, för höga avkastningskrav och konsumtionsmönster som inte är långsiktigt hållbara. (NV 2011 s.72)



Figur 3. Metafor gungbrädan – om äkta och oäkta konflikter.

Människors ställningstaganden och handlingar baseras på attityder och värderingar. Dessa styrs av erfarenheter, praxis, kunskaper (teori) och existerande maktstrukturer, vilka är olika för olika människor (Wanden 1997). En väl genomförd landskapsanalys baserad på olika brukarintressens attityder och värderingar kan bidra till att handläggningen av vindprojekt underlättas genom att dels antalet oäkta konflikter minskar, dels avvägningarna i äkta målkonflikter blir bättre underbyggda. Väl genomförda landskapsanalyser utgör med andra ord ett viktigt inslag för att förankra utbyggnaden av vindkraft. (Vindval, 2011).

Vindkraftens påverkan på olika natur- och kulturmiljöer diskuteras i en syntesrapport från Vindval (NV 2012 R 6497). I rapporten refereras till ett flertal olika studier och Clark (2009) framhåller att sådana miljöer är fysiska platsbundna monumentet som har en betydelsebärande roll i landskapet. Enligt Clark minskar värdet av natur- och kulturhistoriska miljöer utan ett samspel mellan människors subjektiva upplevelser av landskapet och dess visuella estetik. Andra studier visar att upplevelsen av olika landskap (hav, öknar, berg och andra "naturliga" miljöer) är socialt och kulturellt betingade konstruktioner, som är svåra att generalisera (Peters 2010; Cosgrove & Della Dora 2009; Lambert, Martins & Ogborn 2006). En slutsats som kan dras är att det indikerar att människors upplevelser av landskap är starkt subjektiva och endast kan förstås i sitt specifika sammanhang. Ytterligare en central aspekt är att människors identitet både är socialt betingad och formas av den maktposition som identiteten representerar. Frågan som därmed bör ställas är, enligt Aitken (2010), om vissa identiteter inte är representerade på ett tillfredställande sätt vid landskapsanalyser av miljöfarliga verksamheter och deras påverkan på natur- och kulturmiljöer?

Den lokala nytta som följer med vindkraftens utbyggnad handlar i ett ekonomiskt perspektiv framför allt om sysselsättning och en vitalisering av näringslivet genom nya affärsmöjligheter. I utbyggnadens spår förekommer också "läckage", det vill säga att en del av de positiva utbuds- och efterfrågeeffekterna går den lokala och regionala ekonomin förbi. (NV 2012, Vindkraftscentrum 2014). Vindkraftsetableringar konkurrerar även med andra näringar om mark och samhällets resurser och kan därför tränga undan sysselsättning i andra delar av ekonomin, till exempel för rennäringen och besöksnäringen. I en skotsk studie (2009) beräknas dessa effekter för turistnäringen uppgå till en förlust av totalt 211 arbetstillfällen, det vill säga 0,1 procent av antalet sysselsatta inom turistnäringen. Förlusten bedöms vara störst i de mest utpräglade turistiska regionerna och för 2015 beräknas antalet till 339 sysselsatta. De positiva effekterna inom andra näringar kompenserar mer än väl förlusten av sysselsättning inom turismen, och enbart tillskottet av arbetstillfällen inom vindkraftsindustrin uppväger minskningen med god marginal. Sannolikheten för att besökarna återvänder till Skottland kan komma att minska med mellan 0,5- 2,5 procent, enligt den skotska studien. Minskningen är störst i den mest turistifierade regionen där besökarnas utlägg beräknas minska med mellan 1,3 till 1,7 procent. I en delstudie till den skotska studien framträder undanträngningseffekterna mer markant. Nära 18 procent av potentiella engelska och amerikanska besökare uppger i en IT-baserad studie att de inte avser att besöka områden med vindkraftsparker. Av de potentiella utländska besökarna föredrar nära 63 procent hotellrum med vyer utan inslag av vindkraftsparker. Att grupper av besökare upplever att landskapets attraktionskraft minskar till följd av olika bygg- och

anläggningsprojekt, inklusive vindparker, framgår även av andra studier. Även evidensbaserade utvärderingar av hur fastighetspriser påverkas av vindkraftens utbyggnad saknas, liksom hur större bygg- och anläggningsprojekts icke-prissatta effekter påverkar människors livsmiljö (NV 2012: R 6497).

Av de kommunala översiktsplanerna i Jämtland framgår att de ger utrymme för nära 1600 verk, varav 600 har fått tillstånd. Fram till 2015 är investeringsbeslut tagna för 300 verk till en kostnad av omkring 10 miljarder kronor. Sysselsättningseffekterna är betydande och antal årsarbeten som utbyggnaden genererar i Jämtland/Härjedalen har för åren 2011, 2012 och 2013 uppskattats till omkring 200, 300 och 600 årsarbeten. Under 2013 har ett 70-tal verk rests och under 2014 beräknas ytterligare närmare 100 verk komma att resas. En undersökning av leverantörskedjorna visar att 383 företag har varit verksamma som leverantörer vid bygget av två vindparker och att 204 företag av dessa haft ett arbetsställe förlagt till Jämtland, varav 82 procent av dem har sitt säte förlagt till länet. Av resterande 179 företag har 150 ett svenskt arbetsställe och 29 ett utländskt. Av statistiken framgår vidare att allt fler lokala företag var involverade i utbyggnaden 2013 jämfört med 2011. (Vindkraftcentrum 2014-03-13). Utöver dessa effekter i den lokala/regionala ekonomin framhåller Vindkraftcentrum investeringar i vägar och fiberkablar, markarrenden, lokalt delägande och kompensations- och utvecklingsmedel (bygdemedel, stipendier, kreditgarantier och borgensåtaganden). Beräkningar visar att vindparken i Havsnäs (48 verk) som varit i drift sedan 2011 genererat 18,5 årsarbeten, varav är 16 lokala och hälften av dessa vindkraftstekniker (ibid).

I allmänhet saknas i Jämtlands län alternativ till storskaliga investeringar i de bygder där större vindkraftsutbyggnader hittills varit aktuella. Generellt saknas även en differentierad syn på utbyggnaden som gör det möjligt att skilja på äkta och oäkta konflikter, till exempel mellan utbyggnadsintresset kontra rennärings-, turistnäring och andra rekreationsintressen. Vissa företagare inom turistnäringen, framför allt i områden där den är kommersiellt svag, gör bedömningen att de positiva ekonomiska effekterna under utbyggnaden är nödvändiga, om än inte tillräckliga, för att näringen och bygden ska överleva. Det föreligger också ofta ett behov av specifika planeringsinsatser och extra kompensations- och utvecklingsmedel till den lokala nivån för att maximera nyttan och minimera onyttan av en utbyggnad. Dessa insatser bör beakta den primära reseanledning till området, antalet turister, vyer över landskapet kopplade till logi och rekreation samt turismens relativa betydelse som näring. (Bodén 2009)

2.3 Illusionspunkten

FN:s miljökonferens i Rio de Janeiro 1992 är en markör för hållbar utveckling som övergripande mål för all samhällsplanering (<http://www.ne.se/lang/brundtlandrapporten>). I det kommunala planarbetet medförde det att en helhetssyn kom att tillämpas baserad på sociokulturella, ekonomiska och miljömässiga mål. Under 2000-talets första årtionde kom klimatfrågan och omställning av energi- och transportsystemet mot förnybar energi att allt mer integreras i planarbetet, och i många kommuner aktualiserades frågan om hur en utbyggnad av vindkraften skulle kunna främja en långsiktig hållbar utveckling.

Även inom det privata näringslivet har fokus riktats mot sociala och miljömässiga frågor och ett utökat samhällsansvar. Idag, 2014, har flertalet större företag egna CSR-strategier (Corporate Social Responsibility) men frågan vad det innebär och huruvida företag verkligen har ett socialt ansvar har länge varit omtvistat. (Borglund m.fl. 2012) En ståndpunkt som baseras på Nobelpristagaren Milton Friedman gör gällande att "företag har ett och endast ett socialt ansvar: att använda resurser och engagera sig i aktiviteter som syftar till att öka företagets vinst inom spelets regler" (ibid. s 18). En senare ståndpunkt från EU-kommissionen gör gällande "att företagen på frivillig grund integrerar sociala och miljömässiga hänsyn i sin verksamhet" och att företagets roll för samhället blir allt viktigare (ibid. s.23). För dagens företag spelar deras intressenters tillit och förtroende en allt viktigare roll som konkurrensfördel. Det blir därmed allt viktigare för att företagen att leva upp till sina intressenters samlade och avvägda uppfattning för att vinna legitimitet och förtroende från omgivningen, det vill säga erhålla "license to operate" (ibid. s.39). Vid sidan av de ekonomiska värdena relaterar CSR-strategier företags etiska värden till deras verksamhet i syfte att bidra "till ett bättre underbyggt, vidare och mer hållbart beslutsfattande" genom insikter från olika etiska skolor, t.ex. från dialog-, plikt-, dygde-, konsekvens- och postmoderna skolor (ibid.s.63). I dagens globala värld innebär de komplexa värdekedjor som många företag är en del av, att de ställs inför stora utmaningar i sina försök att ta ansvar för människor och miljö, som berörs av deras verksamhet när intressenternas förväntningar ökar och krockar (ibid. 177).

Hållbar utveckling och välgrundade beslut kräver kompetens att beskriva, mäta och analysera olika miljöeffekter. Den svenska miljöbalken baseras på EU:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivning (MKB), vilken är ett bindande minimidirektiv som således ger möjligheter att i prövningsprocessen höja ribban. Bedömningsunderlaget vid en miljöprövning omfattar, förutom effekter och konsekvenser av ett projekt, också planerade och andra tänkbara projekt. Även behovet av förebyggande skade- och hänsynsåtgärder, konsekvenser för identifierade miljövärden och uppföljnings- och anpassningsåtgärder ingår i bedömningsunderlaget. (VTI 2010).

I miljöarbetet har incitament saknats för att inkludera kumulativa effekter i det praktiska bedömningsarbetet (Wärnbäck, 2007). Vanligtvis saknas, enligt Wärnbäck, en bra beskrivning av fenomenet, liksom en grundläggande insikt om effekternas betydelse och hur de ska hanteras och tillämpas i praktiken. Utmaningarna och svårigheterna att hantera dessa effekter relateras bland annat till svårigheterna att "knowing that, knowing how and will to act" (ibid. s.48). Avseende kumulativa effekter betraktar Wärnbäck (2012) den svenska miljöbalken som vag jämfört med "best IA practice norms and legislation in many countries". Poängen med att beakta kumulativa effekter är att det ger bättre förutsättningar att kunna bedöma målkonflikter och helheten i hållbarhetsarbetet genom att inkludera effekter som inte nödvändigtvis ingår i en MKB, så som att:

- 1) större geografiska områden integreras,
- 2) dynamiska tidsperspektiv (dåtid, nutid och framtid) tillämpas,
- 3) ett aspektrikt verksamhetsperspektiv anläggs (planerad och andra verksamheter),
- 4) bedömningen omfattar förutsägbara och rimligen förutsägbara verksamheter,

5) direkta, indirekta och synergistiska konsekvenser beaktas (VTI 2010).

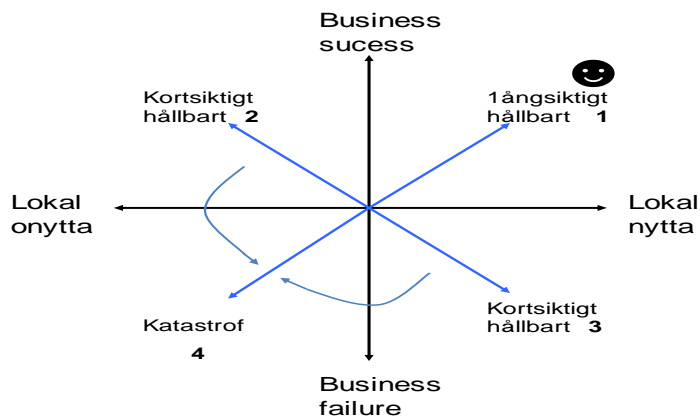
Dessa krav återfinns dock i de grundläggande kraven på en MKB enligt Lerman (2014), och är därmed inte något specifikt för kumulativa effekter. Det förhindrar inte att dessa krav blir tydligare med stöd av en analys av kumulativa effekter. Landskapskonventionen kan i detta sammanhang utgöra en referenspunkt för att kommunicera och bedöma planarbeten som dels avser miljöfarliga verksamheter, dels inkluderar många olika brukarintressen. Vad som olika brukarintressen uppfattar vara betydande miljövärden varierar ofta, eftersom deras bedömning baseras på både mer "objektiva" kvantitativa data och mer subjektiva kvalitativa data. I tillstånds- och prövningsprocesserna utgår analysen utifrån en faktisk situation (baseline) och följs av ett nollalternativ, som beskriver vad som händer om projektet inte genomförs. Miljömålen kommer in som ett stöd för att utvärdera betydelsen av ett projekts effekter och konsekvenser för olika intressen. Om målen motverkas kan det innebära allvarliga konsekvenser för ett specifikt miljöintresse, medan det för andra intressen kan få positiva konsekvenser. (ibid.)

Det bör också framhållas att målkonflikter kan gälla samhället i dess helhet (systemmål), specifika samhälleliga mål och produktionsmål. Konflikterna kan även avse hänsynsmål och processmål, det vill säga mål som gäller fler områden respektive hur verksamheter ska bedrivas effektivt, rättsäkert och demokratiskt. Studier visar att aktörerna vid sådana konfliktsituationer kan företräda olika strategier; 1) konkurrens (egennyttan), 2) rationalitet, saklighet och objektivitet, 3) kompromiss, 4) undvikande och 5) anpassning. (NV 2011 R 6474, s.22)

Begreppsparen lokal nytta (LN) och lokal onytta (LO) respektive "Business Success" (BS) och "Business Failure" (BF) skapar i figuren nedan fyra alternativa utvecklingsförlopp för vindkraftens utbyggnad. Effekterna av utbyggnad kan därmed tolkas dels i termer av affärsmässig framgång/motgång (BS/BF), dels i ett samhälleligt perspektiv (LN/LO). Figuren ger med andra ord möjlighet att utifrån empiriska iakttagelser och logisk analys hävda att alla åtgärder som främjar BS inte nödvändigtvis leder till LN och omvänt.³

³ I kvadranten långsiktigt hållbart (1) återfinns de utbyggnadsprojekt som kan betraktas som lyckade utifrån såväl affärsverksamhet som samhällsutveckling. I kvadranterna 2 och 4 härbärgeras kortsiktigt hållbara projekt som kännetecknas dels av välmående ekonomiska verksamheter och lokalsamhällen där onyttan inte överstiger nyttan av projektet(2), dels mer eller mindre konkursmässiga ekonomiska verksamheter och lokalsamhällen som på kort sikt bedömas vara mer eller mindre fungerande (3). I den fjärde kvadranten återfinns utbyggnadsprojekt som varken kan anses nått affärsmässig framgång eller bidragit till att skapa fungerande lokalsamhällen.

Metafor illusionspunkten



2013-10-03 Mittuniversitetet

6

Figur 4 Metafor illusionspunkten och fyra olika utvecklingsförlopp

Studier som har analyserat utvecklingsförlopp i termer av "Business Success" och "Community Success" visar att skilda intressen i olika grad dels låter sina värderingar och handlingar styras av affärsmässiga överväganden, dels relaterar dessa till skilda legitimitetsbärande- och förståelsebärande strukturer på lokal, regional, nationell och internationell nivå (Bodén 2004). Figuren kan med andra ord stimulera till en diskussion om vilka inslag som krävs av en strategi för att den ska nå så nära illusionspunkten som möjligt, det vill säga optimera effekterna av vindkraftens utbyggnad i termer av affärsmässig framgång (BS), lokal nytta (LN) och långsiktigt hållbar utveckling. Mot denna bakgrund och att utbyggnaden av vindkraft visar på förekomsten av både mer och mindre lyckade vindprojekt riktas intresset mot frågan hur vindkraftens utbyggnad ska kunna främja en utveckling som leder till att lokalsamhället befinner sig så nära figurens illusionspunkt som möjligt.

3. Empiriska iakttagelser

3.1 En internationell utblick

Till skillnad från Sverige finns i många europeiska länder lagar eller policys för att utbyggnaden av vindkraft ska skapa lokal nytta. Nedan ges några exempel från fyra västeuropeiska stater på olika former av lagstöd för att främja lokal nytta.⁴

Vindkraftens utbyggnad har i Danmark kännetecknats av lokalt engagemang och lokal nytta. En lag från 2009 ger lokalbefolkningen rätt att köpa minst 20 procent av nya vindkraftverk till självkostnadspris (Køberetsordning), och fastighetsägare rätt till kompensation om deras fastigheter sjunker i värde (Værditapsordning). Kommuner ges också möjlighet att söka pengar för gröna projekt, till exempel ger ett 3 MW verk rätt att söka totalt 264 000 DKK under verkets livstid (Grøn ordning). Även nya lokala vindprojekt har möjlighet att söka lånegaranti upp till 500 000 DKK till förundersökningar.

I Norge saknas stöd i lag för att tillförsäkra den lokala nivån ekonomiska medel från vindkraft. Kommunerna har dock möjlighet att införa en fastighetsskatt upp till sju promille årligen av en vindkraftsparks värde. Många kommuner väljer istället att med fastighetsskatten som utgångspunkt sluta frivilliga överenskommelser med byggherrarna och därutöver kan särskilda överenskommelser träffas. Ett exempel är Smøla kommun väster om Trondheim där 68 vindkraftsverk byggdes 2002-2005 med och en total effekt på 450 GWh. Vindparken ger kommunen intäkter motsvarande cirka 5,5 miljoner norska kronor, varav halva beloppet används för företagsutveckling via Smøla Næringscenter. Kommunen förhandlade även fram en engångskompensation på 10,2 miljoner kronor. Den norska föreningen för vindkraftkommuner (LNVK) arbetar aktivt för att kommunerna ska ha rätt till ersättning liknande den som vattenkraftkommunerna har i Norge.

I Tyskland infördes 2009 en ny lag som ökade vindkraftkommunernas ekonomiska nytta jämfört med tidigare. Alla tyska företag betalar skatt i de kommuner där de är verksamma utifrån antalet sysselsatta. Mot bakgrund av att vindkraftparker är föga arbetskraftsintensiva hamnade skatten tidigare framför allt i de kommuner där företagen har sina huvudkontor. Efter lagändringen kom 70 procent av skatten att tillfalla den kommun där vindkraften producerades och 30 procent den kommun där huvudkontoret är beläget. Intäkterna tillfaller med andra ord kommunen och är inte öronmärkta för berörd bygd.⁵

I Storbritannien, liksom i Sverige, finns inte lagstöd för insatser som syftar till lokal nytta. I Skottland har kommunerna via regionmyndigheten tidigt tagit fram en policy för en frivillig lokal ersättning från vindkraftföretagen. Policyn betonar att förhandlingar om en "commu-

⁴ Om inte annat anges baseras avsnittet på skriften "Lokal nytta. Policy om vindkraftens lokala nytta, kommunerna i Jämtlands län 2010".

⁵ Enligt en beräkning från branschorganisationen BWE kan detta ge en kommun en årlig intäkt på 5000 - 7000 euro per installerad MW (50 000 - 70 000 SEK), d v s ett 3 MW verk skulle ge mellan 150 000 - 210 000 kronor.

nity benefit”(C B) ska ske separerat från planerings- och tillståndsprocesserna och i frånvaro av handläggande tjänstemän. Systemet med frivilliga lokala ersättningar fungerar bra enligt kommunala företrädare. Gapet mellan höga markarrenden och låga community benefits bör enligt de kommunala företrädarna bli mer likvärdiga (McCorquodale & K Stewart, B 2014, 2008).⁶ Regeringen har tagit initiativ till rådgivning och lån för lokalt deläggande och att ett register upprättas för C B. I Skottland utbetalades 2013 omkring fem miljoner pund i C B enligt organisationen Scottish Renewables (<http://ilienergy.com>).

Även regeringen i Storbritannien har en positiv inställning till vindkraft och community benefits (C B). Sistnämnda ses som legitima inslag i regeringens program för vindkraft och betraktas inte som mutor eller medel för skadeköp. Det understryks av regeringens talesman, Secretary Ed Davey Department of Energy and Climate Change, som kommenterar programmet på följande sätt: “Today’s announcement will ensure that communities see the windfall from hosting developments near to them, not just the wind farm” (<http://www.politics.co.uk/news/2013/06/06/>). I en jämförelse med andra europeiska länder argumenterar handels- och industridepartementet för att C B ska betraktas som;

- ett sätt för företag att vara en “god granne” genom att skapa engagemang och ta socialt ansvar för lokalsamhället
- en “kompensation” för intrång i landskapet och olägenheter för lokalsamhället mot bakgrund av att vindkraften till skillnad från andra exploateringar inte ger lika stor lokal långsiktig nytta i form av jobb och service
- ett sätt att dela på nyttigheter, vinden som blåser över lokalsamhällets landskap. (www.dti.gov.uk, cse.org.uk/pdf/pub1078.pdf)

Regeringens mål är att lokalsamhällena i ökad utsträckning ska engageras och uppleva en verklig nytta av vindkraften. I England har industrin rekommenderat att den årliga nivån på C B höjs från ett till fem tusen pund per installerad MW och år under vindkraftverkens livstid. Ett exempel är Talentire vindpark med sex 2 MW verk (2013). Hälften av C B används där till lägre elpriser för närboende och resterande för att utveckla lokalsamhället (Department of Energy Climate Change 2013, UK Renewable Energy 2013). Systemet med C B möter dock motstånd från grupper som är motståndare till vindkraft ([windfarmaction.wordpress.com 01/02/2012](http://windfarmaction.wordpress.com/01/02/2012/)), vilka i media har betraktat C B som mutor till närboende och lokalsamhället i termer av “Säg ja till en vindpark och få 20 % rabatt på din elräkning” (www.dailymail.co.uk 10 maj 2013).

⁶ Ersättningen har successivt höjts och kan i dag uppgå till 5 000 pund årligen per installerad MW. Ett 2 MW verk kan alltså ge drygt 100 000 kr/år till lokalsamhället. Om verket årligen producerar 6 GWh och elpriset är 80 öre/KWh blir det ca 2 % av bruttoproduktionen.

3.2. Erfarenheter från mellannorrländska vindkraftsprojekt⁷

Nedanstående exempel på vindkraftprojekt riktar fokus mot frågor av principiellt intresse för diskussionen om lokal nytta, till exempel hur den hanterats i prövningsprocesserna. De avser även att ge dels en bred bild av olika former av lokal nytta av vindkraft i regionen, dels illustrera olika aspekter på vindkraftens utbyggnad som i kapitel 5 kan integreras med rapportens metaforer.

Tidiga lokala initiativ i regionen.

Rodovålen (1998) i Härjedalen och *Råshön* (2004) i Krokoms kommun är exempel på tidiga vindkraftprojekt i Jämtland. Båda projekten tillkom efter lokala initiativ (ett verk) och bygdemedel och lokalt ägande var viktiga inslag. Råshön besöktes i samband med att regeringen presenterade sin vindkraftproposition 2005/06 och Rodovålen framfölls som ett bra exempel på ett projekt i glesbygd som tillför lokal nytta och har god acceptans. I propositionen sattes planeringsmålet för vindkraft till 10 TWh 2015 och begreppet vindbruk definierades som "en lokalt förankrad, förnybar och långsiktigt hållbar näring baserad på produktion av el från vind". (Prop. 2005/06:143 s. 12f.) Regeringen pekade även på vindkraftens lokala nytta genom tillkomsten av arbetstillfällen, markarrenden, lokalt ägande och frivilliga avtal om bygdepeng för utvecklingsinsatser. Ett annat tidigt anlagt vindkraftverk från 1999 i Kallbygden har dock drabbats av driftsstörningar, viket ekonomiskt har drabbat de lokala ägarna. (SVT Mitt-nytt, mars 2014).

År 2006 uppfördes ett bygdeägt vindkraftverk *Hallingarna* i Sikås som gav föreningens delägare god avkastning. Projektet fick några år en efterföljare i Ollebacken med ytterligare sex nya större regionalt ägda verk. Dessa exempel på olika lokala ägandeformer har en fortsättning i det pågående projektet Munkflohögen, som omfattar med 27 verk och utfästelser om bygdemedel – en "vindpenning" för aktiva långsiktiga utvecklingsinsatser.

Havsnäs - en tidig och stor vindpark.

Havsnäs vindpark i Strömsunds kommun planerades i enlighet med kommunens översiktsplan för vindkraft, daterad 2005. Projektet drivs av externa intressenter med utländska ägarintressen och bygdemedel utbetalas till berörd bygd. Den kommunala översiktsplanen har i detta fall medverkat till en lokalisering som har accepterats och förankrats lokalt. Planen kom också att skapa förutsättningar för Energimyndigheten att i inlandet utpeka det första riksintresseområdet för vindkraft på skogklädda höjder. Med sina 48 vindkraftverk blev Havsnäs 2010 Sveriges största landbaserade vindpark. (Energimyndigheten 2012) Den lokala nyttan i form av lokal sysselsättning och övriga lokala ekonomiska effekter har studerats och visar bland annat att parken efter två års drift genererar 18,5 årsarbeten, varav 16 är lokala och där av hälften vindkraftstekniker. (Vindkraftcentrum.se. 2011)

⁷ Harry Westermarck, tidigare länsarkitekt och översiktsplanerare i Jämtlands län, om inte annat särskilt anges

Glötesvålen - en kontroversiell vindpark under utbyggnad sommaren 2014.

Glötesvålen i Härjedalen är ett exempel på en långdragen planerings- och tillståndsprocess där många djupa konflikter med motstående intressen på nationell och lokal nivå har hantearats. Projektet är lokaliserat 10-15 km öster om turistdestinationen Lofsdalen respektive sydöst om Sonfjällets Nationalpark. Att området utpekats som riksintresse för vindkraft och en utbyggnad i området var i enlighet med kommunens översiktsplan hade stor betydelse för Miljööverdomstolens beslut att 2010 tillåta en utbyggnad.(www.vindlov.se) Ett 30-tal vindkraftverk uppförs under sommaren 2014 av OX 2 på uppdrag av IKEA. Under planeringsprocessen har från början ett samarbete skett med Glöte byalag, som via markägarkontrakt tillförsäkrats byggedmedel om 0.5 procent. Bygdepengen ska enligt stadgarna gå till lokala investeringar och etableringar som ökar serviceutbudet och skapar sysselsättning. Stadgarna ger också utrymme för att genom bygdepengen skapa en framtidsfond som får användas först när bygdepengen från vindparken upphör. Byalaget deltar aktivt i olika aktiviteter som hör samman med vindkraftprojektet, till exempel utställning i bygdegården, guideade visningar för besökare m.m. Projektet har och kommer att följas upp med olika studier som kartlägger positiva och negativa konsekvenser av projektet på lokal nivå. (Sundin 2014)

Tre projekt som inte genomförts.

Gemensamt för projekten Moskogen och Storhögen är att vissa delar av planområdena är av riksintresse för vindkraft och att projekt inom områdena kunde miljöprövas enligt kommunernas översiktsplaner. Gemensamt är även att ingen exploatör hade visat intresse för områdena när de i samråden om översiktsplanerna pekades ut som eventuellt lämpliga att exploatera. Skärvången i Krokoms kommun är till skillnad från föregående exempel ett projekt som inte är lokaliserat i ett område av riksintresse för vindkraft och i kommunens översiktsplan bedöms området som olämpligt för vindkraft på grund av motstående intressen.

Moskogen i Åre kommun är ett vindkraftprojekt på en skogklädd höjd strax utanför fjällområdet, drygt 5 km från bebyggelse och cirka sju kilometer till kommuncentrat Järpen. Åre kommuns inställning till vindkraft utanför fjällområdet har varit allmänt positivt och kommunen var huvudman för ett översiktsplaneprojekt för vindkraft i sex jämtländska kommuner. Översiktsplanerna i dessa och övriga kommuner i länet medger miljöprövning för utbyggnader i goda vindlägen långt utöver regionala miljömål. I Åre var dock endast ett område utpekad för miljöprövning, Moskogen. Vid samrådet om översiktsplanen fanns inget uttalat lokalt motstånd mot en vindpark i riksintresseområdet. Vid inledande samråd om projektet växte dock ett starkt lokalt motstånd fram. Vissa menade att miljökonsekvenserna av nya kraftledningar och de i ansökan upp till 190 meter höga vindkraftverken (<http://www.jpvind.se/assets/Uploads/Projektfiler/Moskogen/TBJP-Vind-110908.pdf>) var mer störande än vad man tidigare hade trott. Riksintresset låg då längre från bebyggelsen och en annan nätanslutning hade förutsatts. Kritiker menade bland annat att vindparken ansågs skada boendemiljön och den lokala turismen allt för mycket. Vid utställningen av översiktsplanen där projektet presenterades framfördes flera invändningar från den bygd som ligger norr om den tilltänkta vindparken. Översiktsplanen med Moskogen utpekad antogs av en politisk majoritet sommaren 2010. Ett nybildat politiskt parti med ambitionen att bland annat förhindra byggandet av en vindpark i Moskogen kom efter valet 2010 att få

en vågmästarroll i fullmäktige. I den politiska uppgörelse som följde efter valet blev beskedet att kommunen skulle säga nej till en eventuell ansökan till Moskogen under mandatperioden 2010 – 2014.

Storhögen i Östersunds kommun är ett annat exempel på projekt som inte genomförts och likt Moskogen var området i översiktsplanen utpekat som lämpligt att pröva för storskalig vindkraft. Både kommunen och företrädare för bygden hade tidigt en positiv inställning till vindkraft och såg goda möjligheter till en lokal utveckling tack vare en vindpark i bygden. Även i Storhögen innebar det konkreta projektet att vindkraftverken, enligt vad som kom fram under samrådet, var högre och hade en något större utbredning än vad kommunen och närboende hade förväntat sig. Vindparken kom närmare bebyggelsen i Fagerland än riksintressets gränslinje. Stora vindkraftverk i söderläge cirka 3 kilometer från byn ansågs ge för stor påverkan på boendemiljön, och som i Moskogen upplevde inte företrädare för lokalbefolkningen att det initialt fanns en vilja att anpassa vindparken för att minska miljöpåverkan eller genomföra åtgärder som ökade lokal nytta enligt kommunens översiktsplan och policy. Enligt föreningslivet spelade en avvisande attityd och inga möjligheter till delaktighet (lokalt ägande eller bygdemedel) att det positiva intresse för projektet som fanns inledningsvis avtog. Vid det första samrådet klargjorde bolaget att en dialog skulle föras med kommunen och inte bygden, vilket gjorde det svårt att föra en fruktbar dialog efter mötet. (Samrådsyttrande 2011-10-30, Andersson 2014 intervju). Acceptansen för vindparken fanns inte längre och negativa strömningar växte sig starka bland annat därför att samråden inför miljöprövningen visade på konsekvenser som inte gjorts tydliga i översiktsplanen. Även önskingar om anpassningar av parken och insatser för den lokala nyttan upplevdes inte tillräckliga. (Östersundsposten 2013-03-20, Länstidningen 2013-11-08). Mot denna bakgrund meddelade kommunen företaget att projektet sannolikt inte skulle tillstyrkas och företaget drog tillbaka sin ansökan om miljötillstånd. (Hillström 2014, intervju).

Området för vindprojektet i *Skärvoången* har i Krokoms kommuns översiktsplan bedömts vara olämpligt för vindkraft. Kommunens ställningstagande, som indirekt motverkade ett riksintresseutpekande, förklaras enligt kommunens stadsarkitekt främst av den starka opinion mot vindkraftprojektet som råder i bygden (Dahlgren 2014 intervju). Bland annat anförs att den småskaliga turistnäringen skulle skadas. De lokala markägarna har, som intressenter i projektet, ställt sig frågan om opinionen har påverkats av att inga insatser för lokal nytta tidigare har utlovats? I ett tidigt skede framhölls att projektets lokala nytta tryggades genom de positiva ekonomiska effekter av investeringarna och av markarrendena, som främjade markägarnas lokala verksamheter. Extra medel för kompensation och utvecklingsinsatser (bygdemedel) för bland annat turistnäringen skulle enligt vindkraftföretaget finansieras inom ramen för markarrendet. Det vill säga av de fyra procent av bruttoproduktionen som utlovats i markarrende i enlighet med LRF:s rekommendation. Markägarna, som inledningsvis inte såg någon anledning till att verka för bygdemedel, har senare modifierat sin uppfattning och den tänkta vindparken har även fått en ny projektör. En möjlighet har därmed öppnats för att i markägaravtalet skriva in att en del av de fyra procenten ska gå till

bygdens utveckling genom att en fond bildas för detta ändamål. (Intervju med en av markägarna 2014)

Ett projekt där miljötillståndet inkluderar extra insatser för lokal nytta

I Västerbottens län gavs år 2011 tillstånd för 30 stycken 150 meter höga vindkraftverk i *Fäbodliden*. Miljötillståndet innehöll bland annat villkor för att minska konsekvenserna för renskötseln och provotidsfrågor under vilken bolaget skulle utreda påverkan på kungsörn och kompensation för intrång. I tillståndet anges att bolaget senast ett år efter driftstart ska

”genom samråd med boende i Kamsjön utreda lämpliga kompensationsåtgärder som förstärker boendekvaliteten i byn. Det intrång som verksamheten medför på boendekvaliteten, bl.a. genom buller och visuell påverkan ska kompenseras genom skäliga åtgärder som förstärker boendekvaliteten på annat sätt.”(Miljöprövningsdelegationen Västerbotten 2011-08-19.)

Kamsjön är en by belägen cirka 2 - 3 kilometer norr om vindparken. Enligt miljötillståndet är *”Byns utblickar, den tysta miljön och avsaknaden av industrier centrala för boendekvaliteten”*. Beräknat buller för närliggande bostäder blir max 40 dB och skuggtiden max 30 timmar per år. Miljöprövningsdelegationen bedömde att boendemiljön i byn är ett allmänt intresse och att en bolaget tidigare borde ha hittat en lämplig nivå för en skälig kompensation enligt miljöbalkens 16 kap 9 §. Miljötillståndet redovisar en diskussion under samrådet där olika tänkbara kompensationsåtgärder diskuterats, bl. a. bygdepeng.(Ibid)

Vindelns kommun har krävt möjlighet att vara delägare i parken eller att äga egna verk, vilket bolaget har begärt besked om och kommunen utreder. Bygget av vägar och fundament för vindparken påbörjas under 2014. Kravet på kompensation i miljötillståndet kan uppfattas som en anvisning om dialog, vilket enligt företrädare för bolaget sker med ett tiotal närboende i Kamsjön. Enligt kommunen har överenskommelser om insatser för lokal nytta skett både med närboende och i bygden i övrigt. (Företrädare för Vindelns kommun och Fred Olsen, Umeå, mars 2014).

Ett delprojekt i en storskalig utbyggnad

Mörttjärnsberget med 37 vindkraftverk i Bräcke kommun uppförs av Statkraft SCA vind AB. Det är en av sex stora parker med över 250 verk som företaget planerar på skogklädda höjder i gränstrakterna mellan Jämtland och Västernorrland. Mörttjärnsberget är i Bräckes översiktsplan utpekad som riksintresse för vindkraft och som *”grönt område”* där större vindparker kan prövas. Kommunen har enligt sin översiktsplan från 2009 krav på delvis lokalt ägande eller årlig avkastning i form av bygdepeng eller liknande och att ett turistföretag ska kompenseras för intrånget. Vindparken påbörjades 2011. Provdraft pågår och invigning av parken skedde den 4 juni 2014.

Under byggtiden har den lokala nyttan varit manifesterad i form av direkt sysselsättning och företagsamhet och ett ökat kundunderlag för företag inom boende och serviceområdet. En kartläggning av leverantörskedjor, genomförd av Vindkraftscentrum i Hammerdal, visar att 119 företag har varit verksamma under byggtiden (3 år), exklusive de underleverantörer som anlitas av den utländska huvudentreprenören för torn- och turbinmontering. Av företagen

har 75 sitt arbetsställe registrerat i Jämtland, 20 i Västernorrland och 24 i övriga Sverige. Kartläggningen av leverantörskedjorna visar även att dels sysselsättningens fördelning mellan lokala/regionala företag och övriga företag uppskattas till mellan 40-60 procent, dels att fler lokala företag har varit involverade i utbyggnaden i Mörtjärnsberget (2014) jämfört med i Havsnäs (2010). Under byggtiden uppskattas parken ha genererat omkring 200 årsarbeten i Jämtland, exklusive multiplikatoreffekter. (Andersson 2014-08-20)

Kartläggningen av leverantörskedjorna visar även på behovet av ett funktionellt lokal/-regionbegrepp för att studera de ekonomiska effekterna av ett vindkraftsprojekt. Begreppet berörd bygd bedöms i fallet Mörtjärnsberget bäst motsvara Jämtland och Västernorrland, i fallet Havsnäs Västerbotten och Jämtland och i Glötesvålen Jämtland, Västernorrland, Norra Dalarna och Hälsingland. Behovet av kompetent arbetskraft kräver i normalfallet att den ekonomiska nytta som utbyggnaden genererar relateras till arbetsmarknadsregioner och inte till administrativa avgränsningar eller till det lilla glesbygdsperspektivet, där företag och kompetent arbetskraft ofta saknas. Den sysselsättning utbyggnaden skapar utifrån en regions samlade kompetens gynnar glesbygdens lokalsamhällen bland annat genom ökade skatteintäkter (landstingen), ökad inpendling och därmed efterfrågan på varor och tjänster, samarbeten mellan företag och infrastrukturella investeringar. Efter utbyggnadsfasen bedöms sysselsättningseffekten för driften av anläggningen uppgå till ett tiotal personer. (ibid.)

Projektet genererar en årlig bygdepeng på 0,2 procent av bruttoproduktionen, som genererar medel att utveckla bygden och öka den lokala nyttan med vindkraftens utbyggnad. I Ragunda kommunens policy anges en nivå om minst en procent i bygdepeng. I senare förhandlingar har Ragunda i samverkan med kommunerna i Sollefteå och Strömsund samt den ideella föreningen "Förenade Vindbyar" framfört krav på en halv procent. Projektet har inte, som kommunen förväntade sig, medfört att närliggande by fått en bredbandsanslutning eller att Trafikverket förbättrat vägarna i önskad utsträckning. (Östersundsposten 18 maj 2012, Westlund, H. Balingsholm 2 okt 2013). I förhandlingarna mellan Statkraft SCA Vind AB och berörda samebyar har resultatet, genom lokal förhandlingskompetens, utmynnat i att konflikten omvandlades till ett lösbart problem under utbyggnadstiden men att den kvarstår som en äkta konflikt och dilemma kopplat till tillgången till vinterbetesmarker under vindparkens driftsfas. (Laxvik 2014-08-26, intervju)

Två projekt kopplade till bygdepeng och kumulativa effekter

Mullbergets vindkraftpark i Bergs kommun med 26 verk invigdes den 26 augusti 2014. Mullberget ligger inom ett område där kommunen i sin översiktsplan är positiv till att vindparker kan prövas. Kommunen tillstyrkte vindparken och Svenska Vindbolaget fick miljötillstånd 2011. Projektet övertogs senare av Mullbergs vind AB med Skanska och Jämtkraft som ägare.

Rätansbygdens byalag bildades i samband med att intresset fanns ett att söka tillstånd för en vindpark och byalaget inledde tidigt förhandlingar om bygdemedel med Svenska Vindbolaget. Byalaget har erhållit en miljon kronor vid byggstarten och får därefter en summa motsvarande 0,6 procent av bruttoproduktionen under parkens livslängd, vilket idag 2014

motsvarar omkring 700 000 kronor årligen. Den årliga ersättningen är lägre än den som rekommenderas i kommunens policy, men har accepterats lokalt. Avtalet och planerna för hur medlen ska användas för bygdens utveckling har tagits fram inom ett av EU delfinansierat Leaderprojekt. Enligt en talesman för byalaget, som också är medlem av kommunfullmäktige, mötte projektet initialt ett motstånd från dels de som inte ville se några vindkraftverk, dels de som menade att vindparken inte skulle tillföra bygden några pengar. Med engångsersättningen och den årliga ersättningen mattades enligt talesmannen motståndet. Under uppförandet av parken har en kartläggning gjorts av de företag som varit verksamma (se bil. 8) och ett 100-tal personer från Skanska (70) och Jämtkraft (30) har tillsammans med 120 montörer och underleverantörer till Siemens varit sysselsatta under utbyggnadsperioden. I lokala medier har Mullbergets vindpark lyfts fram som ett exempel på lokal nytta av vindkraft. (Vindkraftcentrum.se)

Högbergets tilltänkta vindpark ligger knappt 4 kilometer väster om gränsen för Mullbergets vindpark. På Högberget har EON ansökt om att bygga 16 vindkraftverk. Högberget ligger också inom ett "grönt" område, nära Mullberget, där vindkraft kan prövas enligt kommunens översiktsplan. Planen anger dock att vindparker inte bör vara väl synliga samtidigt, vilket kan kräva 10 – 20 km avstånd mellan parkerna för att undvika kumulativa effekter vad gäller landskapet, rovfåglar, rennäring m.m. Att "gröna" områden kan ligga närmare varandra än 10 kilometer innebär enligt översiktsplanen inte att alla områden kan exploateras. I kommunens bakgrundsbeskrivning till ärendet om tillstyrkan av Högbergets vindkraftanläggning nämndes inte frågan om kumulativa effekter. Bedömningen var att området var lämpligt för en utbyggnad. En kommentar var också att det lokala näringslivet gynnas av vindkraftetableringar. Däremot valde ett enigt kommunfullmäktige, enligt kommunstyrelsens förslag, att inte tillstyrka projektet. (KF protokoll § 83, 2013-09-24). Beslutsprotokollet anger ingen motivering, men uttalanden i media indikerar att frågan om bygdemedel kan ha varit avgörande. EON har hävdad att bygdemedel inte kan utbetalas, eftersom bolaget skulle bryta mot svensk lag om bolaget betalar för att påverka ett myndighetsbeslut och att en bygdepeng skulle kunna betraktas som muta (Höglund 2014-04-16, intervju)

En kommunfullmäktigeledamot, tillika ordförande i Rätansbygdens byalag, har i en intervju i juni 2013 uttalat att kommunens vindkraftpolicy bör följas. Detta ansåg också kommunfullmäktiges ordförande. Vid referat från kommunfullmäktigesammanträdet den 24 september 2013 skriver Östersundsposten att en annan ledamot uttalat "Vi vill visserligen vara en vindkraftkommun men vi är också satta att värna medborgarnas rättigheter. Vindparker ger trots allt olägenheter där man bör få något tillbaka. Vi ska inte göra samma tabbe som med vattenkraften och ge bort våra tillgångar"

Två projekt - lokala opinionsgrupper och avsteg från översiktsplanen

Åndberg och *Skaftåsen* är två projekt belägna i områden av riksintresse för vindkraft nära Lillhärdal i Härjedalens kommun. Projekten mötte tidigt ett starkt lokalt motstånd samtidigt som andra lokala intressen var positiva med hänvisning till lokal nytta, bland annat i form av bygdepeng. Förloppet, fram till ett ja för en utbyggnad av storskalig vindkraft, har

förutom av att två opinionsgrupper stod emot varandra kännetecknats av att ett nej till en utbyggnad i översiktsplanen blev till ett ja.⁸

Föreningen För Småskalig Vindkraft (FFSV) bildades 2009 i Lillhärdal för att skydda bygden "mot en hotande storskalig industriell vindkraftetablering" (www.ffsv-lillhardal.tk). Hotet blev uppenbart efter samrådsmöten 2008 och 2009 då vindkraftbolaget Rabbalshede presenterade ett önskemål om att få bygga 110 vindkraftverk kring Åndberget. Föreningen tvivlade på att löftena till bygden om 1 procent i bygdepeng och ett 25 arbetstillfällen skulle komma att infrias. Istället framhölls betydelsen av turism och andra verksamheter som baserar sin verksamhet på orörd natur och ortens naturliga förutsättningar. Föreningen Medvind för Bygden bildades i juni 2010 i syfte att verka för en vindkraftutbyggnad på Åndberget och för bygdepeng till bygden. Föreningen såg som sin uppgift att bland annat skapa en organisation för att förvalta en bygdepeng och medverka till fler jobb genom att stötta lokalt företagande. (www.medvindforbygden.se)

I november 2010 antog Härjedalens kommun ett tillägg till översiktsplanen, "Vindkraft i Härjedalens kommun – södra/östra delen", som prioriterade turism och bevarandeintresset. Huvuddelen av området, inklusive Åndberget och Skaftåsen, är rödmarkerat, det vill säga ett område där vindkraftutbyggnad förutom gårdsverk inte tillåts. I motiveringen till tillägget framgår att samrådsskedet tydligt visat att;

"en storskalig vindkraftsutbyggnad i (Lillhärdals)området skulle medföra ett intrång och en påverkan på vardagslandskapet och dess betydelse för livskvaliteten för många permanent- och fritidsboende i området samt för skogslandskapet som potentiell turistisk resurs, även utanför de marker som blir föremål för en vindkraftsutbyggnad."

Kommunens fullmäktige beslutade att utan motivering (2012-08-29) frångå översiktsplanen och tillstyrka en vindkraftanläggning på Åndberget och Skaftåsen. Beslutet hade föregåtts av ett beslut om återremiss (juni 2012) som överklagades av FFSV till förvaltningsrätten. Rätten upphävde besluten om återremiss och tillstyrkan. Ett skäl som anges är att beslutet om tillstyrkan inte borde ha skett, eftersom föregående beslut var överklagat och att ett jävsförfarande förelåg vid beslutstillfället. Fullmäktiges ordförande och dennes bror hade deltagit i beslutet om återremiss trots att det fanns släktband till en part som representerade utbyggnadsintresset. Efter ett medborgarförslag från ordföranden för föreningen Medvind för Bygden beslöt kommunfullmäktige i oktober 2013 åter att tillstyrka en utbyggnad av

⁸ Av översiktsplanen framgår att vindkraftutbyggnader som förorsakar skada på andra intressen generellt måste kompensera för dessa skador, t ex på turism. Dessutom bör exploatören även kompensera intrång i människors vardagslandskap med utdelning till lokala fonder eller andra former av ekonomisk kompensation till berörd bygd. Planen anger även att kommunmedborgare/-närboende ska ges möjlighet till deläggande och att exploatören ska sträva efter att skapa maximal lokal sysselsättning i både byggfas och driftfas. Kommunens policy för vindkraft är under utarbetande.

vindkraft på Åndberget och Skaftåsen. Kommunfullmäktiges ordförande med bror deltog inte i handläggningen av Åndberget på grund av jäv. Besluten överklagades än en gång men vann laga kraft efter förvaltningsrättens dom 14 feb 2014.

Sammanfattande reflektioner

Projektet visar på att frågan om lokal nytta både kan underlätta och försvåra en utbyggnad av vindkraft genom dess påverkan på tillstånds- och prövningsprocesserna. De *tidiga* exemplen, som regeringen då ansåg vara goda exempel på en småskalig utbyggnad, visar på förekomsten av lokala initiativ, lokalt ägande och frivilliga bygdemedel. Vid denna tidpunkt inrättade vissa kommuner policyer om lokal nytta baserade på bland annat erfarenheter från vattenkraftens utbyggnad. När det gäller de tidiga exemplen framstår det som att regeringen gjort bedömningen att något behov inte förelåg av lagreglering kopplat till frågorna om bygdemedel och lokal nytta. Samma inställning bekräftas 2012 då energiministern uttryckte en positiv inställning till bygdepeng och policyer men inget behov av lagreglering. (SVD 2012)

Projektet i *Mullberget, Havsnäs och Glötesvålen* visar att följande faktorer haft betydelse för vindparkernas tillkomst; demokratiska planeringsprocesser, riksintressen, sysselsättnings-effekter, markarrenden och överenskommelser om lokal nytta. I dessa exempel har projektägarna tidigt deltagit i planeringsprocessen. Vindkraftprojektet i *Moskogen och Storhögen* har inte kunnat genomföras enligt byggherrarnas och kommunernas intentioner. De visar att projekt inte alltid kan genomföras i områden som dels utpekats som riksintresse för vindkraft, dels i enlighet med kommunala översiktsplaner bedömts vara lämpliga för att pröva för vindkraft.

Motstående allmänna intressen, nationella eller lokala, kan förhindra att projekt genomförs via miljöprövningsförfarandet (MPD), utebliven tillstyrkan (kommunen) eller ett överklagande. En slutsats som kan dras av exemplen ovan är att det först är när projekt planeras som miljökonsekvenserna blir tydliga för de närboende och det blir meningsfullt att diskutera anpassningar och den nytta projekten kan medföra för bygden. Om extra insatser för lokal nytta utlovas för sent i processen riskerar det att få ringa positiv effekt, eftersom det mer kan framstå som ett sätt att köpa legitimitet och inte som en omtanke om bygden.

Vindparken i Fäboliden visar att det finns en möjlighet att i ett miljötillstånd kräva kompensation för resterande skada på allmänna intressen. Frågan kan ställas varför detta är ovanligt och om det behövs en vägledning från centrala myndigheter för att denna möjlighet ska bli mer uppmärksammat? Hur ska faktiska intrång och upplevelser av dessa i människors vardagslandskap värdesättas? Miljöbalken ger inget stöd för ekonomisk avkastning till berörd bygd. Vinden kan betraktas som en kollektiv nyttighet som tillsammans med vindkraftens intrångeffekter i landskapet motiverar att medel anslås för att utveckla berörda bygder. Det vill säga att MB inte endast som idag kan ge kompensation för en försämrad boendemiljö i vindparkernas närområde.

Andra frågor som kan ställas är om tillståndsprövningen kan koncentreras till frågor om hur intrång och skada (onytta) ska begränsas och om kompensation och återbäring kan diskuteras separat med stöd av en policy, som utgör ett inslag i den kommunala tillståndsprövsprocessen? Hur kan insatser förvaltas och medverka till en långsiktig förnyelse och utveckling av näringslivet lokalt och regionalt? Den mycket storskaliga utbyggnad som sker i glesbefolkade skogsområden riktar fokus mot hur dessa stora investeringar ska kunna generera mer långsiktiga lokala ekonomiska effekter? Med hänsyn taget till att den storskaliga utbyggnaden sker i områden med få närboende, stora ytor och långa avstånd aktualiseras frågan om nytta och kompensation till dessa i flera avseenden ekonomiskt resurssvaga områden, liksom den även gör i mindre projekt så som i Fäboliden och de tidiga projekten.

Flera av projekten visar att en demokratisk process inte alltid följer rekommendationerna i de kommunala översiktsplanerna. I Bergs kommun antydde debatten i fullmäktige om Högberget att eventuella negativa kumulativa effekter och andra olägenheter kunde kompenseras, det vill säga att översiktsplanens rekommendation att överenskommelser om lokal nytta ska ske helt fristående från tillståndsprövningen inte tycks beaktas fullt ut. Beslutet, som har indirekt stöd i kommunens policy om vindkraft och byggedemedel, motiverades inte. Frågan kan ställas vad beslutet hade blivit om en dialog om lokal nytta och kompensation hade skett i ett tidigt skede och integrerats i miljöprövningen, och/eller om regeringen tydligt hade förklarat att en allmän bygdepeng inte kan vara ett mutbrott, som i Storbritannien. Det kan också finnas skäl att ställa frågan om kommunens ställningstagande hade behövt motiveras, eftersom det skulle öka transparensen mellan vindkraftens intressenter.

3.3 Några särintressens aspekter på tillståndsprövsprocessen och lokal nytta

I rapporten "Vindkraftens lokala nytta" framhåller Riksorganisationen Hela Sverige ska leva att utgångspunkten för en modell om vindkraftens återbäring är delägande och återbäring till "den bygd och befolkning där vindresurserna utnyttjas" (www.hela Sverige.se 2014-05-15). Av rapporten framgår dels att mångfalden av avtal, olika principer och nivåer för ersättning till berörda bygder försvårar förhandlingsprocesser, dels att avsaknaden av en enhetlig modell förklaras av att förutsättningarna varierar för olika utbyggnadsprojekt, till exempel projektens storlek, ägandeformer och var de är lokaliserade (tätbebyggda jordbruksbygder, glesbefolkade skogsbygder, industriområden). Lokalt ägande/delägande bedöms ge den största lokala nyttan och som komplement bör en avsättning ske av en viss andel av vindkraftens bruttointäkter till medel för utveckling av bygden. Minst tio procent av kapaciteten bör vid anläggningar om fyra verk eller fler erbjudas till lokalt ägande för självkostnadspris. Där lokala intäkter skapas i form av markarrenden via privatägd mark bör bygdepengen uppgå till 0,5 procent. För övriga anläggningar anges ersättningen till minst en procent. Avtal kopplat till markägande respektive delägande/bygdepeng ska hanteras åtskilda, och lokala företag bör anlitas i så stor utsträckning som möjligt. De regler som ska gälla vid ersättningens fördelning och vad som ska definieras som berörd bygd bör avgöras av lokala förhållanden genom att demokratiska organisationer, som juridiska personer, tar emot och fördelar ersättningen. (Ibid.)

Tillståndsprocessen för vindkraft fungerar otillfredsställande enligt Tomas Hallberg, projektledare inom branschorganisationen Svensk Vindenergi. Utbyggnaden, som bör ske där vindförhållandena är bäst, bedöms motverkas av det kommunala "vetot" i tillståndsfrågan, allt för strikta tolkningar av artskyddsförordningen och ett för stort hänsynstagande till försvarsmaktens intressen. Även missar i informations- och det relationsskapande arbete kan motverka en utbyggnad, enligt Hallberg, som inte ser ekonomisk kompensation till berörda bygder i nuläget som en angelägen fråga. Motiven till det anges bland annat vara en förändrad intäktsbild och lönsamhet för branschen under senare år. Lokal nytta bör istället diskuteras utifrån frågor som inte fördyrar investeringarna i vindkraft, till exempel direkta sysselsättningseffekter och lokalt deläggande. Att någonting går tillbaka till bygden genom att markägarna står tillbaka (lägre markarrende) "blir små summor", enligt Hallberg, vilket ses som ytterligare ett skäl till att fokus bör läggas på andra frågor. Exempelvis skulle en överföring av fastighetsskatten från staten till kommunerna vara en sådan åtgärd, vilken är kostnadsneutral för branschen och öka den lokala nyttan av vindkraft. (Intervju 2014-05-20, Almedalen 2014-07-01)

Jesper Knudsen, Svensk Vindkraftsförening, framhåller till skillnad från Hallberg, att svårigheterna är stora att under rådande marknadsförhållanden finansiera och skapa intresse för lokalt ägande. Skillnader i projektens storlek och dess effekter innebär, enligt Knudsen, att det finns flera svar på frågan om extra utvecklingsmedel/bygdepeng ska tillföras berörd bygd. Ibland kan det vara "en morot till bygden", och att främja lokala nyttan bedöms nödvändigt för att underlätta vindkraftens utbyggnad. (Almedalen 2014-07-01). Torbjörn Laxvik, Vindkraftscentrum se, betonar utbyggnadens stora betydelse för lokal nytta utifrån dess roll för sysselsättningen lokalt och regionalt. Laxvik gör bedömning att investeringsvolymen i Jämtlands län och dess närområde i nuläget uppgår till ungefär tio miljarder och att effekten av dessa 2013/14 motsvarar omkring 600 årsarbeten. (Almedalen 2014-07-01). Ytterligare en aspekt på lokal nytta är, enligt Hela Sverige ska levas representant Stig Hansson, inflytande och makt. Det bedöms framför allt vara en fråga om ägande, och bygdemedel ska enligt Hansson gälla berörd bygd och inte kommunen som helhet.

4. Slutdiskussion

Föreliggande rapport diskuterar *hur* utbyggnader av vindkraft kan underlättas, givet regeringens planeringsram för vindkraft och kommunernas översiktsplaner. Intresset riktas mot tillstånds- och prövningsprocessen samt *hur* den lokala nyttan av en utbyggnad kan främjas och onyttan minimeras, och därigenom underlätta en utbyggnad.

Med vindkraftens nytta avses i denna rapport klimatnytta och en hållbar resurshushållning såväl globalt som nationellt och lokalt. På lokal nivå kommer klimatnyttans effekter ofta i skuggan av nyttor som sysselsättning, näringslivets vitalisering, lokalt ägande, markarrenden, infrastrukturella åtgärder och kompensations- och utvecklingsmedel (bygdemedel). Till skillnad från nytta förstås begreppet onytta främst som ett lokalt fenomen. Det mot bakgrund av att vindkraftens intrångseffekter kan störa naturmiljön, annan näringsverksamhet, människors boendemiljöer samt deras rekreations- och vardagslandskap. Om personer lokalt bedömer att nyttan av ett vindkraftprojekt understiger "onyttan" kan motståndet bli starkt, spridas och få ökad politisk betydelse. Vissa fallstudier i rapporten indikerar att enskilda vindkraftprojekt har förhalats eller stoppats av sådana skäl.

Rapporten visar att de direkta ekonomiska effekterna av en storskalig utbyggnad av vindkraft skapar betydande positiva ekonomiska effekter i den regionala ekonomin. En ökad efterfrågan på service i den lokala ekonomin, om än i lägre grad, vitaliserar också den lokala ekonomin och främjar sysselsättning. På längre sikt skapas också ett mindre antal mer eller mindre kvalificerade arbeten för driften av vindparkerna. Studier som belyser effekterna av kompensations-/utvecklingsmedel (bygdemedel) saknas, vilket kan förklaras av att den tid som bygdemedel hittills utbetalats för vindkraft är för kort för att mer systematiska och varaktiga effekter av medlen ska kunna beläggas.

Att öka informationen om vindkraftsprojekts lokala nytta och tillföra extra kompensations- och utvecklingsmedel till berörd bygd kan motiveras av att det i sig underlättar en utbyggnad, och därmed bidrar till en ökad klimatnytta. De extra medlen bidrar också till att överbrygga de kraftigt minskade ekonomiska effekterna för den lokala och regionala ekonomin efter det att utbyggnadsfasen är avslutad. Även erfarenheterna över tid av strukturomvandlingens och rationaliseringens effekter är ett motiv, eftersom de regionala och lokala positiva ekonomiska effekterna (sysselsättning och näringslivets vitalisering) också klingar av under vindparkernas driftsfas.

Rapportens resultat indikerar att vindkraftens lokala nytta kan öka genom att:

- en kontinuerlig dialog påbörjas så tidigt som möjligt mellan bolag/markägare och bygd, vilket kan stärka lokal acceptans och därmed underlätta den lagreglerade tillståndsprocessen. En dialog om ett projekts nytta/onytta relaterat till tillståndsprocessen bör och kan inte idag, enligt branschens företrädare, ske skilda åt. Det eftersom en dialog kan förbättra utbyggnadsintressenas möjlighet att beakta lokala uppfattningar om nyttan och onyttan med en utbyggnad och via en ökad acceptans underlätta tillståndsprövningen. Även möjligheten att särskilja "äkta

och oäkta" konflikter bedöms förbättras vid en kontinuerlig dialog, det vill säga förmågan att hantera dilemman (äkta konflikter) och lösa problem (oäkta konflikter).

- extra medel för kompensation och utveckling tillförs berörd bygd, vilket främjar en utbyggnad av vindkraft. Åtgärder som diskuterats inom detta projekt är förutom bygdemedel sådana som naturligt ingår i ett vindkraftprojekt, till exempel gruslass som kan kompletteras med extra lass till vägförbättringar eller inslag som dragnings av fiberkabel. Andra åtgärder som diskuterats är att överföra den statliga fastighetsskatten för vindkraftverk till kommunerna, liksom att avsätta en del av markarrendet till utvecklingsinsatser i bygden.
- tillståndsprövningen kan hindra och lindra störningar, väga olika intressen mot varandra och "kompensera intrång i allmänna intressen som verksamheten medför" (miljöbalken 16:9). Därutöver finns möjligheter för frivillig ytterligare kompensation och/eller avkastning (utvecklingsmedel) till bygden.

Kommunernas ansvar för detaljplan och bygglovprövning vid större vindkraftprojekt, den så kallade dubbelprövningen, ersattes 2009 med ett krav i miljöbalken om kommunens tillstyrkan. I mediedebatten kom förändringen att innebära att planmonopolet, som begrepp och viktig beståndsdel i det kommunala självstyret, ersattes av begreppet kommunalt "veto". Svensk Vindenergi och andra producentintressen har ifrågasatt tillämpningen av "vetot", som likt uteblivna planbeslut i kommunalfullmäktige inte kan överklagas i sak. Mot den bakgrunden bör en motivering av besluten övervägas enligt författarna.

Studiens markägare- och producentintressen understryker behovet av tydliga och transparenta spelregler om lokal nytta och ett väl fungerande kommunalt självstyre, som inte ger utrymme för anklagelser om "utpressning" eller "mutor". Detta bedöms försvåras av att en tydlig politisk viljeinriktning om lokal nytta saknas i Sverige jämfört med till exempel Danmark och Tyskland (lagstiftning) och Storbritannien (policydokument och uttalanden).

Flera av studiens "case" visar att kommunernas översiktsplaner inte kan ersätta en lokal politisk prövning av enskilda projekts nytta. Ett skäl är att underlag för beslut om tillstyrkan/avstyrkan kan saknas innan det finns tillgång till en fördjupad kunskap om ett projekts konsekvenser och lokala legitimitet. Ett annat skäl kan vara att det föreligger ett behov av nya/aktuella politiska avvägningar och ställningstaganden till sociala, miljömässiga, ekonomiska och demokratiska intressen. En slutsats som dras i rapporten är att en sådan samlad bedömning vanligtvis sker vid planbeslut, vilket inte kan göras vid en miljöprövning.

En debatt om bygdemedels vara eller inte vara har följt i spåren av vindkraftens utbyggnad. Även om studier saknas om vindkraft och bygdemedel finns studier som visar på

betydelsen av sådana medel för lokalsamhället i samband med vattenkraftens utbyggnad, till exempel för Funäsdalen och Tärnaby/Hemavan (Bodén & Gustafsson 1996, Rolén & Bodén 2000, Bodén & Rosenberg 2004). Studierna visar att tillgången till extra engångsinsatser och bygdemedel ökade möjligheterna att bättre hantera äkta och oäkta konflikter. I fallet Tärnaby var dessa extra resurser en nödvändig förutsättning, om än inte tillräcklig, för framväxten av en turistisk och alpin infrastruktur. Turismens expansion och framväxt som basnäring stärkte välfärd och välstånd jämfört med kommunen som helhet, inklusive kommuncentra som Storuman och Sorsele. Bygdemedlen har också varit avgörande för Tärna IK Fjällvindens verksamhet och därmed Sveriges framgång som alpin nation genom namn som Ingmar Stenmark, Anja Persson och Jens Byggmark (Stig Strand 2014-06-25).

I denna rapport görs bedömningen att vindkraftens utbyggnad underlättas genom byggedmedel (kompensations- och utvecklingsmedel). De spelar inte endast en viktig roll utan också, i vissa fall, en avgörande roll för om ett vindkraftprojekt ska kunna förverkligas eller inte. Denna bedömning och andra för rapportens centrala utgångspunkter avviker från Vattenverksamhetsutredningens förslag att byggedmedel ska slopas och att vissa civilrättsliga frågor ska avskiljas från tillståndsprövningen (SOU 2014:35. s.206). Utredningens uppfattning att byggedmedlen ska avskaffas kommenteras med att *"någon motsvarande avgift finns inte heller på den miljöfarliga sidan, trots att etableringen av en större miljöfarlig verksamhet som t.ex. vindkraft också kan ha stor påverkan på bygden"* (ibid. s. 620). Förslagen kommenteras även med att förändringen inte får konsekvenser för vattenmiljön och att bygdeavgifterna inte längre används för det de är avsedda för. Motiveringen kan dock ifrågasättas med hänvisning till förändringarna i Vattenlagen 1944 och 1984 (Se bil. 2). Förslaget splittrar expertgruppens 27 medlemmar. Flera av de 13 avvikande expertåsikterna gäller byggedmedel och fiskeavgifter, till exempel gäller det representanten för Svensk Energi och Sveriges Kommuner och Landsting, förbundsjurist Anna Marcusson (ibid. s. 620). Rådman Göran Stenman riktar vidare kritik mot utredningens förslag att samhällsnytta som bedömningsfaktor ska ersättas av en hänsynsregel vid miljöprövning. Förändringen bedöms påverka helhetssynen på miljöfarlig verksamhet negativt, eftersom de drabbades skador inte fastställs och bedöms i anslutning till tillståndsprövningen.

Enligt denna rapport främjas en utbyggnad av vindkraft av en väl fungerande tillståndsprocess. Det kräver att den lokala nyttan av en utbyggnad upplevs överstiga onyttan, givet existerande regelverk och utifrån ett nedifrån och upp perspektiv som inkluderar befolkningen i berörd bygd. Betydelsen av kompensations- och utvecklingsmedel (byggedmedel) spelar i detta sammanhang en viktig roll. Denna uppfattning kan förklaras dels av att flera av landets "vindkraftskommuner" ekonomiskt är resurssvaga, dels genom erfarenheter av medlens användning kopplat till vattenkraftens utbyggnad.

Energimyndighetens remissutgåva "Vägledning för kommunal tillstyrkan vid prövning av vindkraftverk" (2014-08-15) är kortfattad och tydlig, vilket är lovvärt då behovet av kunskap är stort inom branschen, kommuner och myndigheter. Det bör dock uppmärksammas att vägledningen bortser från många av de implikationer som uppmärksammas i

föreliggande rapport (se sammanfattning). Om dessa inte beaktas riskerar vägledningen, enligt författarna, att negativt påverka den helhetssyn som bör finnas vid tillståndsprövning och tillstyrkan. Risken är att en sådan utveckling försvårar en utbyggnad av vindkraften som kan förenas med en upplevd ökad lokal nytta utifrån dels befolkningen i berörda bygder, dels majoriteten av kommunens politiker.

Miljöbalken tillåter inte så kallade skadeköp, det vill säga att en olämplig etablering tillåts därför att kompensationen är riklig. Miljöprövningen baseras framför allt på objektiva kriterier som decibel, avstånd i meter till boende, lagar och förordningar. Människors subjektiva upplevelser av nytta/onytta av en miljöfarlig verksamhet får inte tyngd utan stöd av objektiva kriterier. Subjektiva upplevelser fångas framför allt upp genom lokala samrådsprocesser, lokala media och via politiska avvägningar inom ramen för det kommunala planarbetet. Kompensations- och utvecklingsmedel (bygdemedel) framträder i sistnämnda sammanhang som en faktor som indirekt påverkar tillståndsprocessen för enskilda vindprojekt. Att så sker tolkas av vissa vindkraftsintressen som att processen är öppen för både skadeköp, mutor och ett moraliskt tvivelaktigt handlande. I det sammanhanget kan noteras att upplevelser av skadeköp och motton som "allt går att köpa för pengar" har resulterat i att motståndare till vindkraft i Skottland har motsatt sig "community benefits".

Ett annat perspektiv på förekomsten av bygdemedel ger den gamla vattenlagen, som framhåller medlens möjligheter att främja samhälls- och allmänintresset i berörda bygder, vilket av länsstyrelsen i Jämtland på 1990-talet tolkades så att avgiften i normalfallet fördelades på tre grupper - sakägare, rennäringslivet och kommunens näringsliv, föreningsliv och bygdegrupper. (se bilaga 2)

Frågan om kompensations- och utvecklingsmedel (bygdemedel) är komplex, vilket framgår i rapporten med hänvisning till skadeköp och förekomsten av mutor och tvivelaktigt moral kopplat till tillståndsprocessen. En aspekt som har lätt att försvinna i ett uppifrån och ned perspektiv är att människors bedömning av lokal nytta/onytta i hög grad avspeglar det förhållande som kännetecknar vätskor i ett kommunicerande kärl, det vill säga att om den ena storheten ökar minskar den andra. Utifrån ett konsekvensetiskt förhållningssätt som baseras på "största möjliga nytta" blir bygdemedel därmed något högst legitimt och berättigat. Med andra ord, om en miljöfarlig verksamhet erhåller ett tillstånd och människors subjektivt upplevda onytta av verksamheten kompenseras med en upplevd nyttighet, så blir resultatet en ökad total nytta.

Att äkta konflikter kan kvarstå även om kompensation tillämpas visar exempel från både vattenkraftens och vindkraftens utbyggnad. I fallet med Mörttjärnsbergets vindkraftspark har utbyggnaden resulterat i att konflikten mellan utbyggnadsintresset och rennäringslivet dels manifesterats som en oäkta konflikt och lösbart problem under utbyggnadsfasen, dels som äkta och dilemma under den nu pågående driftsfasen. Dilemmat riktar i sin tur intresset mot vindkraftsutbyggnadens kumulativa effekter, eftersom det är förekomsten av fler parker i samebyns vinterbetesland som på längre sikt bedöms hota dess rennäring och därmed själva byns existens. (Bergstrand 2014, intervju)

I Sverige har det lokala perspektivet en svagare ställning jämfört med flera andra europeiska länder, vilket bland annat avspeglas i en politisk otydlighet omkring "community benefits". Miljöprövningar i enlighet med miljöbalken saknar, som ovan nämnts, möjlighet att på samma sätt som en kommunal planprocess beakta människors subjektiva upplevelser och vindkraftens kumulativa effekter på fjäll- och skogslandskapet som helhet. Förekomsten av äkta och oäkta konflikter mellan landskapets olika aktörer påverkar människor ekonomiskt, miljömässigt och socio-kulturellt - vilket kommunen bör/måste hantera i sitt planarbete för ett hållbart samhälle. De kompensations- och utvecklingsmedel som följt med utbyggnaden av vindkraft har av kommunerna vanligtvis betraktats som viktiga men för låga. Den förändring mot lägre nivåer som kan skönjas jämfört med tidigare förklaras av branschföreträdare med låga elpriser, storskaliga utbyggnader som i absoluta tal ger större ersättningar och förändrade intäkts- och kostnadsmönster. Branschens större företag har i sin affärsverksamhet integrerat CSR-strategier (Corporate Social Responsibility), vilket jämfört med tidigare bör öka trycket på att ta ett större socialt och miljömässigt ansvar också på lokal nivå. Att storskaliga utbyggnader, resursstarka aktörer och stordriftsfördelar gör sig allt mer gällande i branschen ställer de mindre och mer lokalt och regionalt förankrade aktörers framtida konkurrenskraft i fokus.

Mot denna bakgrund framstår det som allt viktigare att lyfta fram den lokala nivåns roll och betydelse för utbyggnaden av vindkraft. Utvecklingen mot en allt mer global, integrerad och med förnybar energi försörjd europeisk elmarknad öppnar nya möjligheter, men utvecklingen riskerar också att "blåsa bygderna förbi". Risken finns att den lokala nivåns behov och utvecklingsmöjligheter på längre sikt, när utbyggnadsfasen är förbi, tappas bort. För att minimera denna risk bör vindkraftens intressenter beakta både styrkan och svagheten med plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Det framstår också viktigt att utbyggnaden leder till en långsiktig hållbar utveckling för berörda bygder. Sannolikheten för det ökar sannolikt om vindkraftens alla intressenter också anlägger ett nedifrån och upp perspektiv på utbyggnadsförloppet och att frågor besvaras så som hur;

- ser nationella politiker på regionalpolitiska målkonflikter?
- manifesteras företagens CSR-strategier på lokal nivå?
- ska vindkraftens kumulativa effekter hanteras i planerings- och tillståndsprocessen?

Referenser

Tryckta

- Agterbosch, S., Meertens, R.M., Vermeulen, W.J.V.** (2009). *The relative importance of social and institutional conditions in the planning of wind power projects*. In: Renewable and Sustainable Energy Reviews. Vol. 13, Nr. 2, (393–405).
- Anshelm, J. & Haikola, S.** (2012). *Environmental opinion towards different forms of power production*, in Naturvårdsverkets R 6546. Book of Abstract. Conference on Wind Power and Environmental Impacts, 5.-7. February, Stockholm.
- Bodén, B. & Gustafsson, M.** (1996). *Bygdemedlens användning I Jämtlands län 1970-1996*. Rapport Institutionen för turismvetenskap. Högskolan Östersund.
- Bodén, B. & Rosenberg, L.** (2004). *Kommersiell turism och lokal samhällsutveckling*. Utredningsserien, ETOUR 2004:15, Östersund.
- Borglund T., De Geer, H., Frostenson, M., Lerpold, L., Nordbrand, S., Sjöström, E., Sweet, S., Windell, K.** (2012). *CSR – en guide till företagets ansvar*. Stockholm.
- Boverket** (2008). *Yttrande över Miljöprocessutredningens delbetänkande Prövning av vindkraft*. Boverket, Karlskrona.
- Boverket** (2009a). *Vindkraften och landskapet: att analysera förutsättningar och utforma anläggningar*. Boverket, Karlskrona.
- Boverket** (2009b). *Vindkraftshandboken: Planering och prövning av vindkraftverk på land och i kustnära vattenområden*. Boverket, Karlskrona.
- Brytting, T** (2014). *Etiken i butiken*. Liber förlag. Stockholm.
- Bäcklund, D.** (1988) *I industrisamhällets utkant. Småbrukets omvandling i Lappmarken 1870-1970*. Ekonomisk-historiska Institutionen. Umeå.
- Center for Sustainable Energy** (2007). *Delivering Community Benefits from Wind Energy Development: A Toolkit*. Report. London, UK.
- Cowell, R.** (2010). *Wind power landscape and strategic, spatial planning- The construction of acceptable locations in Wales*. Land Use Policy 27, (222-232).
- Cowell, R.** (2007). *Wind power and 'the planning problem': the experience of Wales*. European environment, 17(5), (291-306).
- Dalton, G.J., Lockington, D.A. & Baldock, T.E.** (2008) *A survey of tourist attitudes to renewable energy supply in Australian hotel accommodation*. Renewable Energy 33, (2174-2185).

- Department of Energy & Climate Change** (2013a). *Onshore Wind Call for Evidence: government Response to Part A (Community Engagement and Benefits) and Part B (Costs)*. London, UK.
- Department of Energy & Climate Change** (2013b). *UK Renewable Energy Roadmap Update 2013*. London, UK.
- Energimyndigheten** (2012). *Svensk vindkraft och lokal tillväxt. En praktisk handbok baserad på erfarenheter från Havsnäs vindkraftspark*.
- Grahama, J. B., Stephenson, J.R., & Smith I.J.** (2009). *Public perceptions of wind energy developments: Case studies from New Zealand*. *Energy Policy* 37, (3348–3357).
- Grundén, A.** (2010). *Wind Farm Development and Tourism. A Literature Review*. Opublicerad arbetspapper. ETOUR. Östersund.
- Hägglund, T.** (2012). *Guide över geovetenskapliga värden i Lycksele kommun*. Examensarbete. Umeå Universitet.
- Härjedalens Kommun** (2010). *Vindkraft i Härjedalens kommun – södra/östra delen. Tillägg till översiktsplanen. Antagandehandling*.
- Jay, S. A.** (2008). *At the Margins of Planning. Offshore Wind Farms in the United Kingdom*. Ashgate, Aldershot.
- Jobert, A.; Laborgne, P. & Mimler, S.** (2007). *Local acceptance of wind energy: Factors of success identified in French and German case studies*. In: *Energy Policy*. Vol. 35, (2751-2760).
- Klintman, M. & Waldo, Å.** (2008) *Erfarenheter av vindkraftsetablering. Förankring, acceptans och motstånd*. Naturvårdsverket. Rapport 5866.
- LT Länstidningen Östersund** (2013): Tidning 25. Juni 2013 & 22. September 2013. Östersund.
- Rudel, T. K., Coomes, O. T., Moran, E., Achard, F., Angelsen, A., Xu, J., & Lambin, E.** (2005). *Forest transitions: towards a global understanding of land use change*. *Global Environmental Change*, 15(1), 23-31.
- Naturvårdsverket** (2012). *Vindkraftens påverkan på människors intressen*. En syntesrapport. Rapport 6497. Stockholm.
- Naturvårdsverket** (2012). *Vindkraftens effekter på landlevande däggdjur*. En syntesrapport. Rapport 6499. Stockholm.
- Naturvårdsverket** (2013). *Vindkraft i öppet landskap, skog, fjäll och hav. Lokala förutsättningar för förankring*. Rapport 6540. Stockholm.
- Naturvårdsverket** (2011). *Möjligheter till vindkraftsetableringar i natura 2000-områden*. Rapport 6473. Stockholm.

- Naturvårdsverket** (2014). *Delredovisning av regeringsuppdrag om prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bl.a. upprättande av miljökonsekvensbeskrivning*. NV-04449-13. Stockholm.
- Nätverket för vindbruk** (2009). *Policy om vindkraftens lokala nytta, kommunerna i Jämtlands län. Underlag till politisk viljeyttring 2010 från Kommunförbundet och kommunerna i Jämtlands län*. Lokal Nytt. Policyskrift.
- ÖP Östersundsposten** (2012). Tidning 18. Maj 2012. Östersund
- ÖP Östersundsposten** (2013a): Tidning 24. September 2013. Östersund.
- Rolén, M. & Bodén, B.** (2000). *Dragkampen om vattenkraften Studier kring en omstridd naturresurs*. Mitthögskolan Östersund. Stockholm.
- Schön, L.** (2000) *En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel*. SNS Förlag. Borås.
- Sundin, E.** et al. (2014). *Vindkraftens effekter på turism i fjällmiljö. Fokus på Vindkraftsparken på Glötesvålen*. Kandidatuppsats. Avdelningen för turism och kulturgeografi. Mittuniversitetet Östersund.
- Toke, D., Breukers S. & Wolsink M.** (2008). *Wind power deployment outcomes: How can we account for the differences?* Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol. 12, (1129-1147).
- Vedung, E. & Brandel, M.** (2001). *Vattenkraften, staten och de politiska partierna*. Nya Doxa Förlag. Nora.
- Vindkraftscentrum.se** (2011) *Strömsunds kommun. Rapport Arbetskraft, kompetenser och faciliteter för storskaligt vindbruk*. Havsnärsrapporten. 28. Februari 2011.
- Väg- och transportforskningsinstitut VTI** (2010). *Kumulativa effekter och konsekvenser – behandling i miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning för vägar*. Rapport 674. Linköping.
- Wandén, S.** (1997). *Målkonflikter och styrmedel – Ett centralt miljöstrategiskt problem*. Naturvårdsverket. Stockholm.
- Warren, C.R. & McFadyen, M.** (2009). *Does community ownership affect public attitudes to wind energy? A case study from south-west Scotland*. Land Use Policy. Article in press.
- Wolsink M.** (2007). *Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation*. Energy Policy, Vol. 35, (2692-2704).
- Wolsink, M.** (2010). *Near-shore wind power – Protected seascapes, environmentalists' attitudes, and the technocratic planning perspective*. In: Lands Use Policy. Vol. 27, Nr. 2, (195-203).

- Wärnbäck, A.** (2012). *EIA Practice. Examples of Cumulative Effects and Final Disposal of Spent Nuclear Fuel*. Dissertation. Swedish University of Agricultural Sciences. Uppsala.
- Zaremba, M.** (2012a). *Skogen vi ärvde. Sveriges nya miljonprogram*. In: Dagens Nyheter. Artikelserie. 30. April 2012.
- Zaremba, M.** (2012b). *Skogen vi ärvde. Lagen är en rökridå*. In: Dagens Nyheter. Artikelserie. 01. Maj 2012.
- Zaremba, M.** (2012c). *Skogen vi ärvde. Motorsågsmassakern*. In: Dagens Nyheter. Artikelserie.
- Zaremba, M.** (2012d). *Skogen vi ärvde. Det finns alternativ, men lagen kräver kalhyggen*. In: Dagens Nyheter. Artikelserie. 06. Maj 2012.
- Zaremba, M.** (2012e). *Skogen vi ärvde. Skogens maffia. Så tog de makten över träden*. In: Dagens Nyheter. Artikelserie. 08. Maj 2012.
- Zaremba, M.** (2012f). *Skogen vi ärvde. Skönheten och odjuren. Så drivs människan ut ur skogen*. In: Dagens Nyheter. Artikelserie. 13. Maj 2012.
- Zaremba, M.** (2012g). *Skogen vi ärvde. I rörelsernas Sverige har skogen ingen talan*. In: Dagens Nyheter. Artikelserie. 28. Maj 2012.

Intervju & Möte

- Andersson Elin.** (2014). *Intervju*. Samhällskooperativet Turbon. 09. Juni 2014.
- Bergstrand, Franz** (2014). *Intervju*. Företagare och förhandlare i Stugun. Augusti 2014.
- Dahlgren, Anne** (2014). *Intervju*. Stadsarkitekt i Krokoms kommun. 10. Juni 2014.
- Fred Olsen Renewables AB** (2014). *Intervju*. Mars 2014. Umeå.
- Hallberg, Tomas** (2014). *Intervju*. Projektledare Svensk Vindenergi. 20. Mars 2014. Stockholm.
- Hillström, Malin.** (2014). *Intervju*. SSVAB. 09. Juni 2014.
- Höglund, Lars.** (2014). *Intervju*. EON. 23. April 2014. Östersund.
- Linde, H.** (2014). *Intervju*. Sveriges Kommuner och Landsting. Maj 2014.
- McCorquodale, K. & Stewart, B.** (2014): *Intervjuer och mailkontakter*. Juni 2008 & Mars 2014.
- Törnström, Håkan.** (2014). *Intervju*. Ordförande Miljöprövningsdelegationen i Västerbotten. April 2014.

Vindelns Kommun (2014). *Möte Kommunstyrelsen*. Mars 2014. Umeå.

Vindkraftscentrum Hammerdal (2014). *Presskonferens Vindkraftscentrum 2014+*. Mittuniversitetet Östersund. 13. Mars 2014.

Westlund, H. (2013): *Interöju*. Professort at KTH Kungliga Tekniska Högskolan. 2. Oktober 2013. Stockholm.

Internet

Adfero Media Ltd (2013). *Acceptable bribery? Local communities offered £100k a year for wind farms*. <http://www.politics.co.uk/news/2013/06/06/acceptable-bribery-local-communities-offered-100k-a-year-for>.

Dailymail.co.uk (2013). *Online Tidningar*. Issue 10. Maj 2013. www.dailymail.co.uk.

Department of Trade & Industry Website (2007). www.dti.gov.uk.
<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills>

Intelligent Land Investments (2013). *Onshore Wind contributing £5 million a year to Scotland in Community Benefits*. <http://ilienergy.com/2013/06/onshore-wind-contributing-5-million-a-year-to-scotland-in-community-benefits/>.

ÖP Östersundsposten (2013b). *Vindkraftsbolagen blir rättslösa*. Issue 25. Februari 2013.
<http://www.op.se/opinion/debatt/vindkraftsbolagen-blir-rattslosa>.

P1 Kaliber (2013). *Vindkraft. När protester blir till hot*. In: Sveriges Radio.
[Sverigesradio.se/sida/avsnitt/155272?programid=1316](http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/155272?programid=1316)

Riksantikvarieämbetet (2014). *Europeiska Landskapskonventionen*. <http://www.raa.se/om-riksantikvarieambetet/vart-internationella-arbete/euoparadet/europeiska-landskapskonventionen>. [accessed DATE?]

SvD Näringsliv (2012). *Vindkraftbolag ersätter sällan*. 2012-13-05.
http://www.svd.se/naringsliv/vindkraftbolag-ersatter-sallan_6899399.svd

Vindval (2011). *Kunskap om Vindkraft*. Naturvårdsverket. <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Forskning/Vindval/>

Windfarmaction (2012). *Online blog*. Issue 01. February 2012. windfarmaction.wordpress.com

Övrigt

Almedalen Seminarium (2014). *Hur skapar man största nytta av vindkraften? Framtidsregionen – Jämtland, Härjedalen och Västernorrland*. 2014-07-01.

Europarådet (2000). European Landscape Convention. Art. 1a). <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/176.htm>.

helasverige.se (2014). *Vindkraftens lokala nytta. Modell för delägande och bygdepengar, vindkraftens återbäring till bygder*. S.3. 15. Maj 2014.

Länsstyrelsen Västerbotten (2011). *Fred. Olsen Renewables AB har lämnats tillstånd att uppföra och driva upp till 30 vindkraftverk på berget Fäbodliden*. MPD beslut ärende 551-1666-2010. 19. August 2011.

Länsstyrelsen Västerbotten (2011). *Miljöprövningsdelegationen inom länsstyrelsen Västerbotten*. Beslut 19. August 2011.

Proposition (2005). *Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk*. Regeringskansliet. 2005/06:143, s. 15. Stockholm.

Proposition (2008). *En sammanhållen klimat- och energipolitik*. Regeringskansliet. 2008/09:16. Stockholm

Proposition (2013). *Regeringens budgetproposition*. Regeringskansliet. 2013/14:1. Stockholm

Samrådsyttrande Storhögen (2011). *Samrådsyttrande kring den planerade vindparken i Storhögen*. 30. Oktober 2011.

SOU Statens offentliga utredningar (2014). *Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande, I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. 2014:35. Stockholm.

Svea Hovrätt (2010). *Beslut Om Tillstånd till Att Uppföra Och Driva En Vindkraftanläggning På Glötesvålen, Härjedalens Kommun*. Miljööverdomstolen Rotel 0612. 14 Oktober 2010.

SVT Mittnytt (2014), *Reportageserie om Vindkraft*. Mars 2014.

Samarbetspartner: Gudmundson, Erik (Boda 215); Dahlin, Jan-Olof (OX2); Stjernström, Per (Sikås); Nordström, Jakob (Sveav); Duveskog, Gabriel (JPvind); Falkenberg, Melcher (Jämtkraft AB).

Bilagor

Bilaga 1**Till våra samarbetsparter/medsökande – en uppdatering av läget för vindkraftsprojekt
"Lokal nytta"**

Ett svar från Energimyndigheten (STEM) avseende vår ansökan om projektmedel ligger enligt myndigheten några veckor framåt. Tidsplanen för vårt projekt är satt till juli 2013 t o m juni 2014. Svaret inom några veckor bör ses som ett underhandsbesked, medan det formella beskedet kan väntas i slutet av maj.

Jag och Harry modifierade i slutfasen vår ansökan så till vida att O2/Vindkompaniet tillkommer som samarbetspart/medsökande medan Regionförbundet i Jämtland tillsammans Svensk Vindkraftsförening och Folkrörelserådet "Hela Sverige ska leva" får rollen som samrådsparter.

Ett skäl till att låta Regionförbundet vara en samrådspart i stället för medsökande är att länets kommuner redan har en gemensam policy för lokal nytta av vindkraft och att förbundet inte har något uppdrag att se över denna.

Svensk Vindkraftförening är inte aktiv i regionen, förutom enskilda medlemmars engagemang. Vår gemensamma bedömning är att Harry tillsammans med andra regionala medlemmar i föreningen bör kunna samråda med föreningen centralt på ett sådant sätt att kunskapsinhämtningen främjas och att resultat av projektet - förhoppningsvis - kan få avtryck i den uppförandekod föreningen just nu lanserar. Folkrörelserådet är en given samrådspart på nationell nivå, eftersom STEM också stödjer deras aktiviteter för lokal nytta av vindkraft.

Vårt projekt kan sannolikt bli lättare att genomföra då de medsökande renodlas till intressenter av vindkraft i regionen. Intressenterna blir olika företag som bygger ut vindkraft eller elnät och markägare som vill upplåta mark för vindkraft. De enskilda markägarna representeras av LRF, som stödjer dessa genom rådgivning.

Samarbetsparter/medsökande, som bistår med tid för några arbetsmöten inom projektet:

- Statkraft SCA Vind AB
- Jämtkraft
- FEMPER AB
- O2 Vindkompaniet
- LRF Jämtland/Härjedalen

Östersund 2013-04-15

Vänliga hälsningar

Bosse Bodén, Projektledare

Harry Westermark, Planarkitekt

Bilaga 2

Hej alla projektets samarbetspartners 2013-10-10!

Här följer en kort sammanfattning över resultatet av vårt möte, vad som hänt sedan dess och vad som kommer att ske i närtid fram till nästa träff, som planeras ske i v. 3 eller 4 2014. (förfrågan kommer att skickas ut)

Mötet: På vårt möte var vi eniga om att målet med projektet inte bör vara en policy. Skäl som framhölls var två: För det första består gruppen enbart av branschföreträdare. Gruppen kan därmed knappast producera en allmänt antagen policy. I det fall att projektet gör anspråk på att presentera en mer allmän policy krävs en bredare samverkansgrupp eller referensgrupp som företräder fler intressen. För det andra framhölls att branschföreträdarna knappast heller har en samsyn vad gäller lokal nytta, inklusive bygdemedel eller hur de ska betalas ut. Varje projekt är ur vissa aspekter unikt och det innebär att lokal nytta/onytta tar sig olika uttryck. Till exempel kan den lokala nyttan kopplas till lokal ägarandel, fiberdragning och vägbyggen, likväl som bygdepeng, arrendeavgifter och lokalt genererat riskkapital.

En forskningsrapport kan däremot vara strategiskt viktig för att underlätta utbyggnaden om vindkraften. som tar fram ett kunskapsunderlag kopplat till lokal nytta utifrån ett regionalt branshperspektiv, en sammanställning av inhemska och utländska erfarenheter och att samrådsprocessen/tillståndsprocessen och bygdemedelsdiskussion klagörs. Att bena ut olika intressen syn på lokal nytta som betydligt bredare än bara bygdemedel framstår för samtliga deltagare som angeläget. Branschens synpunkter bör ingå i en framtida mer övergripande policy för vindkraftens utbyggnad. Energimyndigheten bör informeras om att projektet nu syftar till att ta fram ett regionalt underlag för olika aktörers policyarbeten.

Vad har hänt? Jag och Harry deltog på ett möte i Balingsholm den 3:e oktober, anordnat av energimyndighetens nätverk för vindbruk. Där deltog bl.a. Eva Centeo Lopez från Näringsdepartementet, Lars Andersson, Energimyndighetens chef för vindkraftenheten, vindkraftsamordnarna och representanter för olika forskningsprojekt. Till vår glädje fick vi beskedet att vårt projekt tilldelats ett tilläggsanslag, vilket innebär att det kan genomföras i enlighet med ansökan. I samband med presentationen av vårt projekt klagjordes också att projektets syfte modifierats och nu är att "ge ett underlag" till en diskussion om en mer allmän policy. Vi kände att det fanns ett stort intresse för projektet.

Vad kommer att hända. Under oktober och november avser vi att sammanställa internationella och nationella erfarenheter, skriva om provningssystemet och ta fram intervjufrågor. Tanken är att vi under november ska genomföra en första intervju med er och därmed kunna tillföra ny kunskap till forskningsrapporten. Resultatet av detta arbete blir frågor och diskussionspunkter på vårt nästa möte (Jan 2014). Vi kommer att kontakta Er för att bestämma en intervjuetid under november månad om möjligt under v. 47-48.

Vänliga Hälsningar /Bosse Bodén Harry Westermark

Bilaga 3**Lokal nytta av vindkraft - Frågeformulär 2013-10-30**

Intervjuperson.....

Datum.....

Vi utgår från gällande regelverk och utbyggnadsmål i Sverige, så som de har formulerats av statliga myndigheter. Förslag till ändrade mål och regelverk kan dock lämnas.

Öppna frågor:

1. Vilken bild har du av begreppet "Lokal nytta av vindkraft"?
 - Viktigaste syftet/drivkraften för att diskutera detta?
 - Viktiga aktörer?
 - Viktiga händelser?
 - Behov av en policy i den egna verksamheten? Tror du att andra behöver en policy?
2. Vad har hänt om tio år?
 - Vanligare med lokalt ägande, bygdepeng och särskilda insatser för lokal nytta eller tvärtom?
 - Vanligt att företag och organisationer har en policy eller finns lagstiftning?
3. Vilka problem måste lösas för att vindkraften ska utvecklas på ett långsiktigt bra sätt, samtidigt som den ger bättre lokal nytta? (Sett både ur företagets och den lokala ekonomins synvinkel)
 - Ekonomiskt – Under bra tider, respektive om lönsamheten tillfälligt blir dålig?
 - Socialt och miljömässigt - Trevligt, inspirerande och utvecklande eller uppsplitande konflikter?
4. Vilka resurser och/eller lättnader behövs för att uppnå dessa mål? (Sett både ur företagets och den lokala ekonomins synvinkel)
 - Ekonomiskt - Elpris, subventioner, infrastruktur, arrenden, samverkan med lokal ekonomi, skatter...
 - Lagändringar eller ändrad tillämpning av regelverket?
5. Vilka delar ingår i din bild av "Lokal nytta" och vilken betydelse har dessa?

	Stor betydelse		Liten betydelse	
A. Lokala direkta arbetstillfällen	1	2	3	4
B. Utveckling av lokal företagsamhet	1	2	3	4
C. Investeringar i infrastruktur	1	2	3	4
D. Arrenden	1	2	3	4
E. Lokalt ägande	1	2	3	4
F. Bygdemedel	1	2	3	4

Enkät del:

Vindkraftens utbyggnad medför vanligtvis lokal nytta som utan extra insatser kompenserar ev. lokal "onytta" (olika former av intrång i vardagslandskapet)

Instämmer inte alls 1 2 3 4 Instämmer till fullo

Lokal nytta, som upplevs överstiga lokal "onytta", främjar vindkraftens utbyggnad.

Instämmer inte alls 1 2 3 4 Instämmer till fullo

Förhandlingar om lokal nytta ska ske tidigt utan att lokal "onytta" diskuteras vid samma tillfälle. Diskussion om intrång och olika miljöpåverkan ska ske senare vid planering och tillståndsprövning.

Instämmer inte alls 1 2 3 4 Instämmer till fullo

Kommunerna kan ha policies som behandlar frågan om lokal nytta, men bör inte delta i förhandlingar om lokalt ägande eller bygdemedel i enskilda projekt.

Instämmer inte alls 1 2 3 4 Instämmer till fullo

Kommunerna kan passivt delta i förhandlingar med en lokal förening om lokal nytta liksom i lagreglerade samråd om anpassningar av ett vindkraftprojekt. Dessa två moment ska dock hållas åtskilda i tid och rum. Kommunfullmäktiges beslut om tillstyrkan av ett vindkraftprojekt ska motiveras.

Det är en fördel om berörd bygd har en representativ förening som kan förhandla både om ev. särskilda insatser för lokal nytta och om utformning och miljöhänsyn vid projektering och tillståndsprövning av en vindpark.

Instämmer inte alls 1 2 3 4 Instämmer till fullo

Extra insatser för ökad lokal nytta kan vara erbjudanden om lokalt ägande i kombination med erbjudanden om andra nyttigheter och bygdemedel. Långsiktiga utfästelser utöver deläggande och markägararrenden kan dock inte säkerställas, till exempel vid försäljning av vindkraftverk.

Instämmer inte alls 1 2 3 4 Instämmer till fullo

Vilka aktörer är ditt företag eller organisation beroende av för att insatser för lokal nytta ska säkerställas?

A.....

B.....

C.....

En lagreglering av insatser för lokal nytta (som i Danmark och Tyskland) är i princip att föredra framför osäkerhet och konfliktrisker vid frivilliga insatser (som i Storbritannien och Sverige).

Instämmer inte alls 1 2 3 4 Instämmer till fullo

Övriga synpunkter. Till exempel frågor som inte fångats upp av enkäten eller frågor där möjliga svar styrts för mycket av enkäten.

.....

Bilaga 4**Workshop om lokal nytta av vindkraft 21 jan 2014**

Dagordning och diskussionspunkter med utgångspunkt från resultatet av intervjuerna.

Fm. 9-12

Vad är problemet? Sammanfattning av projektets problembeskrivning och syfte i projektansökan. (I slutet dagen tas samma fråga upp men med utgångspunkt från intervjuerna och dagens diskussion).

Hur kan informationen förbättras om nyttoeffekter och möjligheter till ökad lokal ekonomisk aktivitet vid byggnation och drift?

Kan markarrenden och bygdemedel ses som en enskild respektive allmän avkastning av bygdens mark, landskap och vindresurser? Vad talar för och vad talar emot?

Lokal onytta är både saklig och känslomässig upplevelse. Den sakliga onyttan minimeras och kompenseras vid behov i miljöprövningen. Den kompenseras också (fullt ut enligt intervjuerna) av generella nyttoeffekter i form av jobb, infrastruktur och "ringar på vattnet". Ändå kan acceptansen lokalt vara svag. Motståndet kan vara stort i bygden. Kan en ytterligare compensation (till exempel bygdemedel) för upplevelse av onytta, betraktas som muta? Vad gäller rättsligt?

Är det en fördel om insatser för lokal nytta lagregleras? Vad talar för och vad talar emot? (Alternativet är att insatserna har stöd i en kommunal policy och/eller företagspolicy)

Om tio år? Bra acceptans. Det är inte färdigbyggt. Utbyte till större verk. Alla har microrada, etc. Har den småskaliga vindkraften en plats? Fler funderingar/synpunkter

Vad är problemet? Hur ser ert svar ut nu efter intervjuerna och dagens diskussion? Vad anser vi?

Em. 13-16.30

Formella juridiska regelverk och praxis som omgärdar vindkraftens utbyggnad. Hur ser Ni som representanter för utbyggnadsintresset på detta ramverk.

Fika

Övriga frågor. Anmäl gärna sådana frågor så vi hinner att förbereda oss.

Hur går vi vidare? Finns det frågor som är särskilt viktiga att studera vidare? Är det andra aktörer vi bör inhämta kunskap från? Vilka bör vi informera? Vad ska fokus ligga på vid nästa möte?

Intervju april 2014 - Synpunkter på utkastet

Till samtliga samarbetspartners:

2014-04-06

Hej,

Utskicket Ni har i Er hand består av ett utkast till delar av den kommande rapporten. Utkastets första A-4 sida består av en sammanfattning/statusbeskrivning(A) på var vi befinner oss just nu. Därefter följer frågor(B) som vi önskar diskutera med er i samband med att vi genomför ytterligare en intervju som ersättning för workshop 2 i maj som ställts in. Frågorna återfinns i huvudsak i själva rapportutkastet(C) och vi rekommenderar att Ni fokusera på avsnitt 1.2 (problemställning) och 1.3 (syfte) och reflekterar på frågor som presenteras där (5 sidor). Även avsnitt 3.1 "Mellannorrländska vindkraftsprojekt" och texten under rubriken "Några sammanfattande reflektioner (8 s.)" tror vi är viktiga utifrån ert perspektiv, framför allt exemplen som avser de företag Ni representerar.

Att vi ber Er fokusera på de angivna avsnitten ovan innebär **inte** att synpunkter och reflektioner på andra delar i utkastet är ovälkomna – tvärt om. Motivet att vi ber er fokusera är att vi tror att Ni upplever att dessa moment är de mest angelägna för Er.

Utkastet inleds med en "*inglidningstext*", som sätter in vindkraftsfrågan i en mer generell kontext. Den följande *problemformuleringen* riktar intresset mot frågor med speciell bäring på vindkraftens utbyggnad och därefter följer det specifika *syftet* med rapporten. Metodavsnittet saknas i nuläget så därför följer direkt kapitel 2 *teoretiska utgångspunkter*. Kapitlet avser att tjäna som en referenspunkt för att kommunicera och analysera den data som samlats in i kapitel tre, som inleds med avsnittet 3.1 *Mellannorrländska vindkraftsprojekt*. I kapitel 4 kommer sedan studiens resultat att presenteras tillsammans med sammanfattande slutdiskussion. Resultatavsnittet kommer att stå i centrum för **Workshopen** i juni.

Med förhoppning om ett givande och trevligt samtal

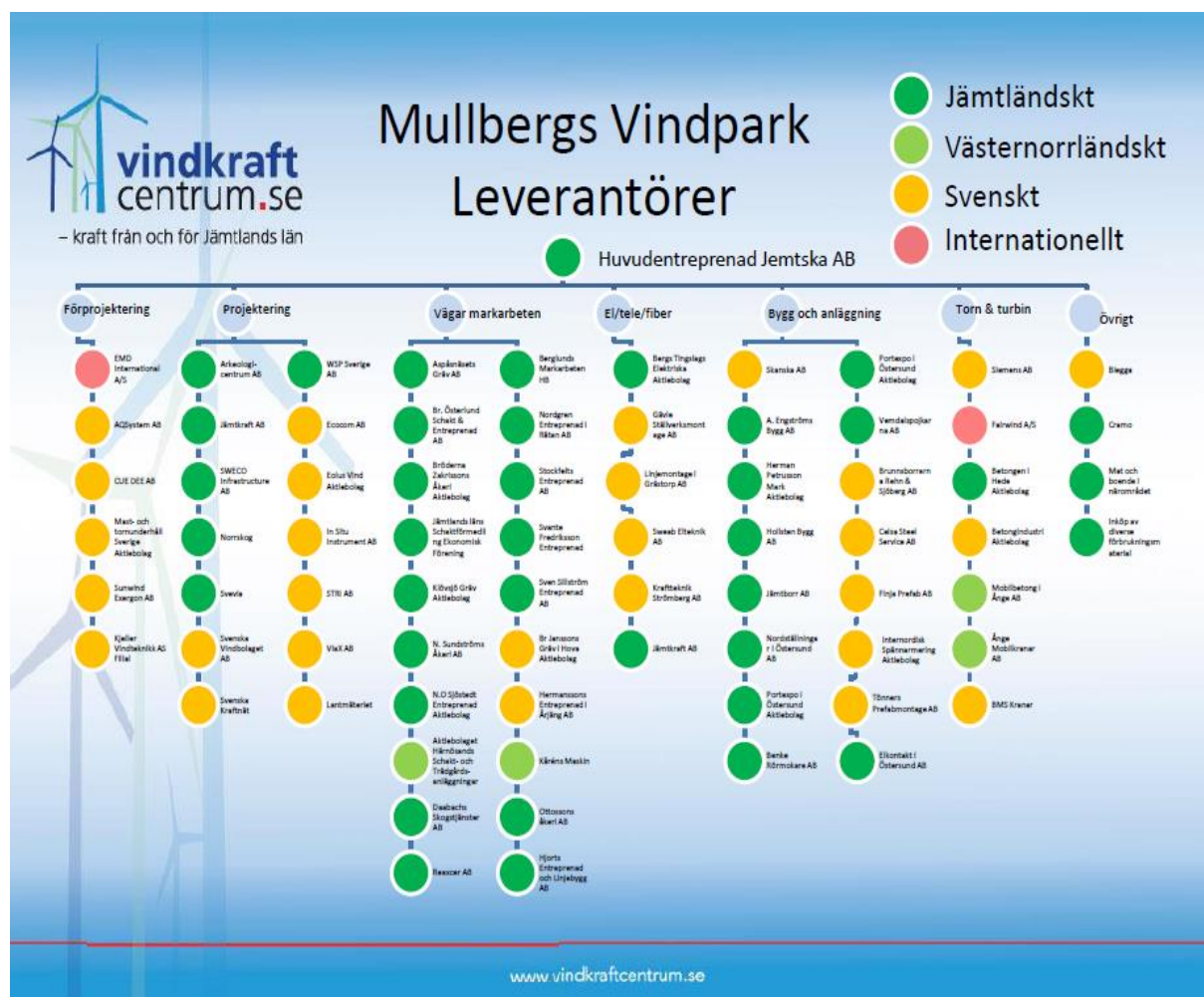
Bosse och Harry

Om ni mot förmodan tappat bort den senaste **Doodle-förfrågan ang. träff i juni** var vänlig och följ nedanstående länk och välj datum. Ni som redan gjort gör om det igen. Den **10 juni var ok för de som svarade senast**. det får en Changs och göra det igen **klicka på länken** nedan och fyll i den dag i juni som passar er bäst.

<http://doodle.com/3nwzii7pnfk2tp4q>

Bilaga 6

Leverantörskedja för Mullbergets vindpark



Utdrag ur rapporten Bygdemedlens användning i Jämtlands län 1970-1996

1. Bakgrund och projektbeskrivning

"De viktigaste principerna för ett rationellt tillgodogörande av de norrländska vattenfallens energi kunna i korthet sammanfattas sålunda: Reglera sjöerna och bygg kraftstationer successivt uppifrån och nedåt, med djupa kanaler, inbyggda luckor och höga dammar mellan isbeteckta lungnvattenbassänger."

J. G Richert.

Exploateringen av det strömmande vattnet är ett av de stora moderniseringsprojekten i svensk 1900-talshistoria. Invigningen av Porjus kraftstation i Stora Luleälv 1914 har för många kommit att bli en symbol för svensk ingenjörskonst och industrisamhällets framväxt. I slutet av 1920-talet inleddes den storskaliga utbyggnaden av de jämtländska vattenkraftstillgångarna, som ett led i elektrifieringen av Sverige och välfärdssamhällets framväxt. Under de följande 50 åren skedde en intensiv utbyggnad av vattenkraftstillgångarna i Jämtland/Härjedalen. I detta sammanhang kan nämnas att Indalsälven, näst efter Stora Luleälven, är landets mest exploaterade älv.

Utbyggnaden av vattenkraften innebar en kraftig stimulans för den regionala ekonomin, men också att värdefulla natur- och kulturvärden gick förlorade. Stora områden lades under vatten och strömförhållandena ändrades, vilket påverkade renskötseln, fisket, jordbruket, den biologiska mångfalden etc.

Den industriella användningen av det rinnande vattnet krävde att bondesamhällets lagar och spelregler förändrades. Tillkomsten av 1918 års vattenlag (ÄLV) kan ses som en indikation på att "makten över de svenska vattendragen hade kantrat över till ett nytt intresse /de som förespråkade/ ett industriellt bruk av strömmande vatten."aso¹ För att förebygga eller minska skador och olägenheter som förorsakats av vattenföretag kunde vattendomstolen ålägga dessa att betala en årlig regleringsavgift till drabbade sakägare (§ 4:14 och 15 ÄLV). Det krävdes dock att skadan inte kunde regleras på annat sätt. I den mån medlen räckte kunde också dessa användas för allmännyttiga ändamål i berörd bygd. Det bör även nämnas att när regleringsavgiften fastställdes togs det hänsyn till bl a byggkostnad, eventuell produktionsökning i samband med regleringar, förändring av och inverkan på vattenförhållanden och dess betydelse för berörd bygd. Till en början fastställdes avgiften för en tid av 20 år för att senare ändrades till 10 år. Avgiften omprövades av vattendomstolen efter ansökan från kommerskollegium.²

¹ Jackobsson E, *Industrialisering av älvar. Studier kring svensk vattenkraftsutbyggnad 1900-1918*, (Diss) Göteborg 1996, s. 258.

² Mossberg, G, "Regleringsavgifter och bygdeavgifter", 24 maj 1988. Bilaga till punkt 7 till föredragningslista för styrelsesammanträde med Ångermanälvens Vattenregleringsföretag. Vattenregleringsföretagen, Östersund.

När vattenlagen ändrades 1944 stärktes allmänintressets ställning jämfört med övriga intressen. Nyordningen innebar bl a att "åtminstone hälften av avgifterna" skulle kunna användas för bygdens allmänna behov.³ Trettio år senare inträffade nästa stora förändring i samband med att den nuvarande vattenlagen trädde i kraft 1984 (VL). Regleringsavgiften kom därmed att årligen indexregleras. För att uppnå likformighet och därmed jämställa olika regleringsavgifter skedde också en retroaktiv uppräknings av tidigare fastställda avgifter. Till detta kom att begreppet bygdeavgifter infördes för företag som tillkom enligt den nya lagen (VL § 10:1-4). Ändamålsbestämningen för avgifterna är i sin lagfästa form i stort sett densamma som 1919, men en förskjutning till förmån för allmänna ändamål har dock skett efter 1945.

I de tillämpningsföreskrifter som styr hanteringen av dagens bygdeavgifter framhålls att de ska täcka skador som drabbar enskilda till följd av vattenföretagens verksamhet som ej kunnat förutses och för vilka kompensation ej kan erhållas på annat sätt, t ex översvämningsskador. Avgifter som inte används för detta ändamål ska enligt samma föreskrifter användas "till investeringar för ändamål som främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för denna".⁴ Vidare framhålls att lån eller bidrag inte får innebära att det 1) blir nödvändigt att också fortsättningsvis bevilja medel för detta ändamål och 2) att kommun eller stat förorsakas icke avsedda kostnader. Till detta kommer att hänsyn skall tas till om annat statligt stöd lämnas samt att stöd inte kan utgå till annat område än berörd bygd. Begreppet berörd bygd ges dock en vid tolkning

Bygdeavgiften i Jämtlands län fördelas på tre utgiftsposter; en för sakägare som drabbats av skador till följd av att vattendragen reglerats, en andra för rennäringsen och en tredje för kommunernas näringsliv, föreningsliv och bygdegrupper. De medel som anslås för den tredje utgiftsposten benämns bygdemedel, vilka 1997 uppgick till drygt 25 miljoner eller cirka 90 procent av bygdeavgiften. Länsstyrelsen är formellt beslutande organ för fördelningen av bygdemedel till kommunerna och dess bygdegrupper. Bygdemedlen fördelas på allmänna bygdemedel (60%) och näringslivsfondsmedel (40%). Medel som anslås till sistnämnda ändamål kan dels fonderas, dels användas utifrån en bredare geografisk tolkning av begreppet berörd bygd jämfört med de allmänna bygdemedlen.

Avseende bygdeavgiftens fördelning på de tre intressegrupperna är sakägarna en prioriterad grupp. Det innebär att sakägarnas anspråk, efter godkännande av vattendomstolen, ska tillgodoses före det att medel anslås till de två övriga intressegrupperna. När det gäller anslagen till rennäringsen, som sedan mitten av 80-talet utgjort mellan 5 och 7 procent av bygdeavgiften, är Jordbruksverket formellt beslutande organ. Verket delegerar dock årligen beslutanderätten till länsstyrelsens rennäringsdelegation. Länsstyrelsen är också, som ovan nämnts, formellt beslutande organ för fördelningen av bygdemedlen. Dess styrelse kan om den så anser lämpligt

³ Ibid.

⁴ Länsstyrelsen i Jämtlands län (1997). "Information om bygdemedelsavgifter". Bestämmelser om bygdeavgifter återfinns i 10 kapitlet vattenlagen och i *Förordningen om avgifter enligt vattenlagen m m* (1983:945).



www.miun.se/etour

Mid Sweden University, 2014:6

978-91-87557-92-7