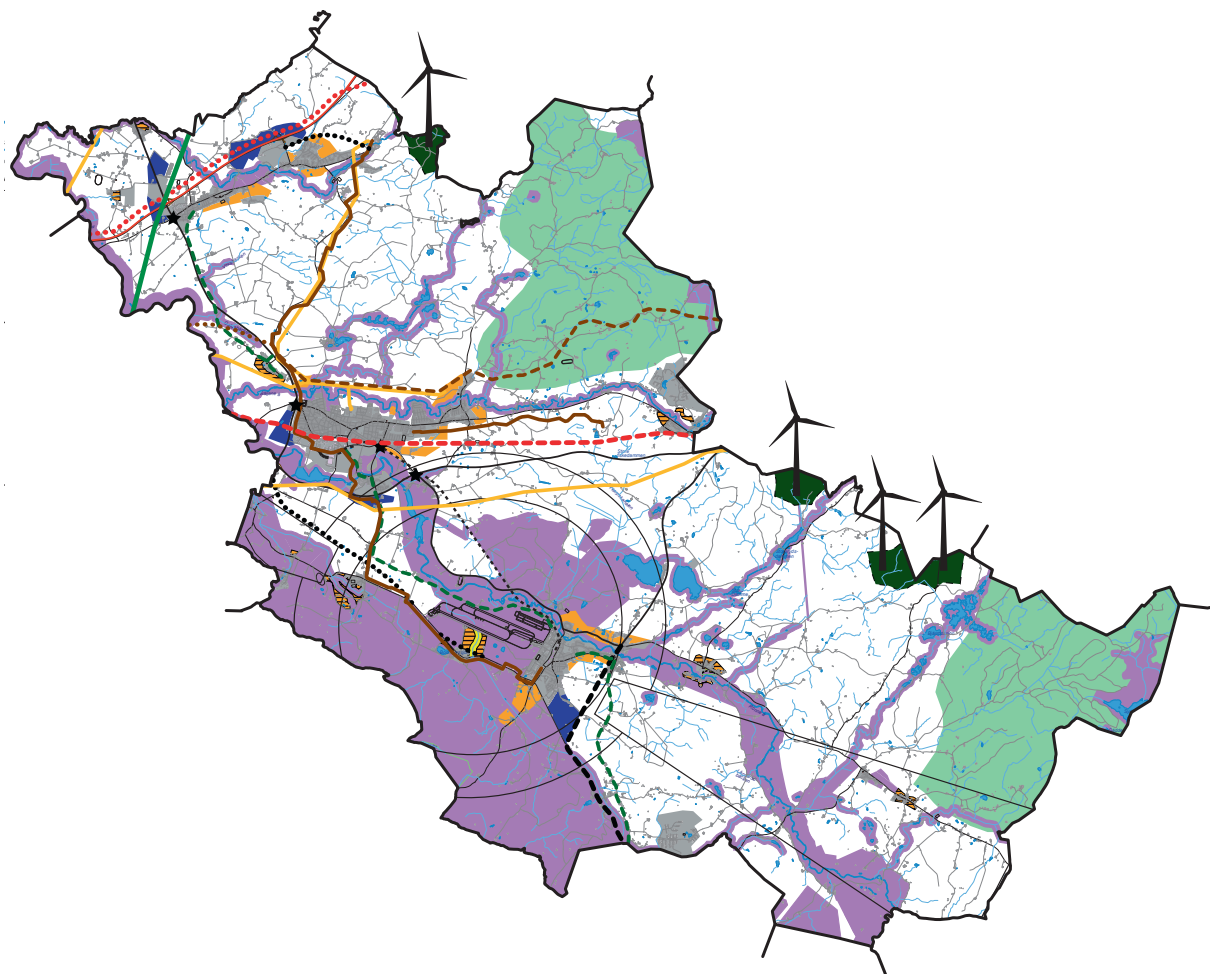


En rättssäker vindkraftsprövning



BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN
EN RÄTTSSÄKER
VINDKRAFTSPRÖVNING



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:53

En rättssäker vindkraftsprövning

*Betänkande av utredningen
En rättssäker vindkraftsprövning*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:53

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslagsillustration: Klippans kommun

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0140-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0141-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Per Bolund

Regeringen tillsatte den 14 oktober 2020 en särskild utredare med uppdrag att undersöka förutsättningarna för att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken om kommunal tillstyrkan av vindkraftsanläggningar och att undersöka alternativa förslag för det fall bestämmelsen inte kan tas bort, i syfte att göra miljöprövningen av vindkraftsanläggningar mer rättssäker och förutsägbar.

Till särskild utredare förordnades från och med den 14 oktober 2020 klimatsamordnaren Lise Nordin.

Departementssekreteraren Filip Vestling har varit huvudsekreterare i utredningen från och med den 30 november 2020 och tillståndsansvarig Claes Pile har varit sekreterare i utredningen från och med den 13 november 2020.

Utredningen, som antagit namnet En rättssäker vindkraftsprövning, överlämnar nu sitt betänkande En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53). Med detta är arbetet slutfört.

Stockholm i juni 2021

Lise Nordin

/Filip Vestling
Claes Pile

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	17
1.2 Förslag till lag om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar	21
2 Utredningens uppdrag och arbete	23
2.1 Utredningens uppdrag.....	23
2.2 Utredningens arbete	23
2.2.1 Kartläggning och analys av bakgrunden till dagens ordning	24
2.2.2 Konsekvenserna av ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan utan att införa någon annan modell.....	25
2.2.3 Utarbetande av alternativa modeller	25
2.2.4 Konsekvensbeskrivningar	26
2.3 Disposition och läsanvisning.....	26
3 Den kommunala tillstyrkan av vindkraft	29
3.1 Regleringen innan införandet av kommunal tillstyrkan	29
3.1.1 Fysisk planering.....	29
3.1.2 Miljöbalken	33
3.2 Införandet av den kommunala tillstyrkan	34
3.2.1 Förnybar energi utreds.....	34
3.2.2 Drivkrafterna bakom en kommunal tillstyrkan.....	35

3.3	Vägledning om kommunal tillstyrkan.....	37
3.4	Dagens prövning av vindkraft.....	39
3.4.1	Havsbaserad vindkraft	41
3.5	Miljöprövningen av andra elproduktionsanläggningar.....	41
3.5.1	Allmänt om prövningen.....	41
3.5.2	Prövning av de olika kraftslagen	43
3.6	Det kommunala självstyret	45
3.6.1	Det kommunala planmonopolet	47
3.7	Effekterna av införandet av den kommunala tillstyrkan	48
3.7.1	Konsekvenser för kommuner.....	49
3.7.2	Konsekvenser för elbranschen	50
3.7.3	Konsekvenser för utbyggnaden av vindkraft.....	53
3.7.4	Konsekvenser för miljön	59
3.7.5	Rättssäkerhetsaspekter	60
3.8	EU-rätt och internationell rätt	63
3.8.1	Sammanfattade slutsatser.....	63
3.8.2	Förnybartdirektivet och MKB-direktivet.....	64
3.8.3	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (europakonventionen)	67
3.8.4	Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (århuskonventionen)	71
4	Tidigare föreslagna förändringar av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.....	75
4.1	Inledning	75
4.2	Regeringsuppdrag till Naturvårdsverket och Statens energimyndighet.....	75
4.2.1	Naturvårdsverket och Energimyndighetens rapport Kommunal tillstyrkan av vindkraft	77
4.2.2	Remissutfall vid Regeringskansliets remittering av rapporten	80

4.3	Naturvårdsverkets och Energimyndighetens fortsatta arbete med vindkraft.....	81
4.3.1	Energimyndigheten och Naturvårdsverket tar fram en strategi för vindkraft.....	81
4.3.2	Strategins innehåll	82
5	Ett avskaffande av kommunal tillstyrkan	85
5.1	Inledning	85
5.2	Effekterna av att kommunal tillstyrkan tas bort utan vidare ändringar i regelverket	85
5.2.1	Det kommunala självstyret	86
5.2.2	Lokal opinion kring vindkraft	87
5.2.3	Val av lokalisering.....	89
5.2.4	Uppfyllande av de energi-, miljö- och klimatpolitiska målen	91
5.2.5	Rättssäkerhet, effektivitet och förutsebarhet	95
5.3	Sätt att tillgodose det kommunala inflytandet	95
5.3.1	Kommunalt inflytande över riksintresseanspråk	97
6	Andra modeller för kommunalt inflytande över vindkraftsetableringar	99
6.1	Ändringar och varianter med utgångspunkt i dagens modell (tidig tillstyrkan eller avstyrkan).....	100
6.1.1	Tidpunkten	100
6.1.2	Beslutets omfattning och vad tillstyrkan ska avse.....	103
6.1.3	Bindande tillstyrkan	105
6.1.4	Möjligheten att klaga över beslutet	107
6.1.5	Tidsfristerna i förnybartdirektivet.....	110
6.1.6	Kriterier för beslut om kommunal tillstyrkan	111
6.2	Kommunal avstyrkan.....	113
6.3	Prövning enligt plan- och bygglagen	115
6.4	Vindbruk i egna bindande planer	117

7	Ekonomisk kompensation	121
7.1	Inledning	121
7.2	Ett system för ekonomisk ersättning.....	121
8	Utredningens förslag och överväganden	129
8.1	Inledning	129
8.2	Kommunernas inflytande över lokaliseringen av vindkraft bibehålls.....	129
8.3	Förutsebarheten stärks genom att översiktsplanernas vikt blir större	133
8.3.1	Hinderbelysning av vindkraftverk	139
8.3.2	Planeringsstöd till kommunerna	140
8.4	Rättssäkerheten stärks genom krav på besluten och en utökad klagorätt	141
8.5	Effektiviteten ökas genom att en tidsfrist för kommunens besked införs och besluten görs bindande i viss tid	148
8.6	Kommunens roll garanteras genom bestämmelser för tillståndsprovningen.....	149
8.7	Övergångsbestämmelser införs för en kontrollerad övergång till den nya modellen	151
8.8	De nya bestämmelserna placeras i en ny lag	152
9	Konsekvensanalyser	153
9.1	Konsekvenserna av att inte göra någon ändring.....	153
9.2	Konsekvenser av utredningens förslag.....	154
9.2.1	Konsekvenser för statens finanser	154
9.2.2	Konsekvenser för de energipolitiska målen.....	154
9.2.3	Konsekvenser för myndigheter	155
9.2.4	Konsekvenser för kommuner	156
9.2.5	Konsekvenser för vindkraftsbranschen	158
9.2.6	Konsekvenser för andra elproducenter.....	160
9.2.7	Konsekvenser för andra företag	161

9.2.8	Konsekvenser för miljön.....	162
9.2.9	Konsekvenser för enskilda och för jämförbarheten.....	162
10	Författningskommentar	165
10.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	165
10.2	Förslaget till lag om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar	168
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:108	175
Bilaga 2	Översiktsplaner och riksintressen vindbruk Hur påverkas kommunal tillstyrkan och tillståndsprocessen?	181

Sammanfattning

Bakgrund och uppdrag

Kommuner måste i dag tillstyrka för att tillstånd ska kunna ges till en vindkraftsanläggning. Med anledning av den kritik som riktats mot såväl den kommunala tillstyrkan som mot tidigare förslag om att avskaffa systemet helt och hållet fick utredningen i uppdrag att ta fram förslag som stärker rättssäkerheten och ökar förutsebarheten och effektiviteten i prövningen av vindkraftsanläggningar.

Överväganden och förslag (kapitel 8)

Utredningens förslag innebär att kommunerna fortsatt har en rätt att säga nej till vindkraft. Till skillnad från i dag kommer kommunen ge besked tidigt i processen och omfattningen av kommunens beslut begränsas till att enbart avse mark- och vattenanvändning. En tydlig skillnad föreslås alltså mellan kommunala bedömningar och tillståndsmyndighetens prövning. Kommunen avgör var i kommunen det är lämpligt med vindkraft och ett positivt besked från kommunen är en förutsättning för att kunna lämna in en ansökan om tillstånd. Tillståndsmyndigheten prövar om vindkraftverken kan ges tillstånd med hänsyn till exempelvis naturmiljöintressen.

Förslagen

Utredningen föreslår en särskild lag för lokaliseringsbesked för tillståndspliktig vindkraft. Ett lokaliseringsbesked kan vara positivt (tillstyrkan) eller negativt (avstyrkan) och ska beslutas av kommunen inom sex månader från det att projektören eller någon annan

som utreder en vindkraftsetablering begärt det. Kommunen måste motivera sitt beslut.

Ett lokaliseringsbesked föreslås vara en förutsättning för att en ansökan om tillstånd för tillståndspliktig vindkraft ska tas upp till prövning. Kommunens lokaliseringsbesked ska gälla i fem år från att det meddelades, om inte ansökan om tillstånd lämnats in innan dess.

Kommunen ska som huvudregel alltid meddela positiva lokaliseringsbesked om den anläggning som planeras är förenlig med den markanvändning som anges i kommunens översiktsplan. Kommunen ska bedöma höjden på de planerade vindkraftverken, i första hand med utgångspunkt i översiktsplanen och eventuella begränsningar i planen. Om arbete med en ny översiktsplan påbörjats kan den nya planen i vissa fall vara avgörande vid beslut om lokaliseringsbesked.

Ett lokaliseringsbesked föreslås kunna överklagas av den det angår och gått emot, samt av miljöorganisationer. Överklagandet ska prövas på ett liknande sätt som gäller vid överklagande av detaljplaner. Det betyder att det är lagligheten och om kommunen hållit sig inom de ramar som finns för kommunens beslut som överprövas. Negativa besked kan överklagas direkt medan positiva besked enbart ska få överklagas tillsammans med tillståndsbeslut.

Dagens regelverk och införandet av kommunal tillstyrkan (kapitel 3)

Den kommunala tillstyrkan, det vill säga i praktiken en form av kommunalt veto för vindkraft, infördes 2009 för att inte kommunernas inflytande över planeringen av mark- och vatten i kommunen skulle minska för kraftigt när vindkraft som omfattas av tillstånd enligt miljöbalken inte längre skulle prövas enligt plan- och bygglagen. Kommunerna behöver inte motivera sina beslut om tillstyrkan och besluten kan inte klagas över av andra än kommunmedlemmar och då endast i begränsad utsträckning avseende lagligheten. Kommunen har med dagens regelverk inget krav på sig att hantera en förfrågan om kommunal tillstyrkan, och har möjlighet att ändra sitt beslut även sent i processen.

Införandet av den kommunala tillstyrkan minskade både vindkraftprojektörernas rättssäkerhet och effektiviteten i prövningen betydligt. Även förutsebarheten sjönk, vilket sannolikt har haft en negativ påverkan på vindkraftsutbyggnaden i landet.

Såsom den kommunala tillstyrkan är utformad i dag kan man enligt utredningen ifrågasätta om den är förenlig med europeisk och internationell rätt.

Tidigare förslag och arbeten för att ändra eller upphäva den kommunala tillstyrkan (kapitel 4)

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) och Naturvårdsverket har i en rapport från 2017 föreslagit ett upphävande av systemet med kommunal tillstyrkan. Myndigheterna återkom i januari 2021 med förslag om att ändra regelverket så att det blir mer förutsebart och effektivt. Det första förslaget genomfördes aldrig och det andra har ännu inte hanterats av Regeringskansliet. Det förslag som myndigheterna lämnade 2021 har mycket gemensamt med de förslag som utredningen lägger.

Effekterna av att upphäva bestämmelsen om kommunal tillstyrkan (kapitel 5)

Det vore troligtvis möjligt, ur ett rättsligt perspektiv, att upphäva den kommunala tillstyrkan utan att ersätta den med någon annan modell för kommunalt inflytande över vindkraft. Det vore dock enligt utredningen inte lämpligt. Det skulle utgöra en stor inskränkning av det kommunala självstyret och dessutom riskera att påverka vindkraftsopinionen i negativ riktning både lokalt och nationellt.

Alternativa lösningar för ett fortsatt starkt kommunalt inflytande över vindkraftsplaneringen (kapitel 6)

I utredningens direktiv nämns så kallad tidig tillstyrkan, liksom en återgång till prövning enligt plan- och bygglagen, som möjliga sätt att tillförsäkra kommunerna inflytande på ett annat sätt än med dagens regelverk. Förutom dessa två modeller (och olika varianter

av dem) har utredningen också bedömt en modell med särskilda planinstrument för vindkraftsplanering och en där tidig avstyrkan ersätter tidig tillstyrkan. Delar av det som beskrivs i kapitel 6 har förts in utredningens slutliga förslag.

Ekonomisk kompensation (kapitel 7)

Utredningen bedömer att ekonomisk kompensation i någon form skulle underlätta en fortsatt vindkraftsutbyggnad och att en sådan kompensation bör gå till de kommuner och lokalsamhällen som påverkas av vindkraftsetableringar. Anledningen är att vindkraften haft och fortfarande står inför en stor utbyggnad och att påverkan från verksamheten är av ett sådant slag att ekonomisk kompensation framstår som lämplig. En ekonomisk kompensation skulle också kunna underlätta tillståndsprocessen genom att göra kommuner och närboende mer positivt inställda till vindkraft än annars, samt stärka den lokala och nationella vindkraftsopinionen.

För de avtal om ersättningar som finns i dag har överenskommelserna tagits fram genom förhandlingar i varje enskilt fall. En reglering av ekonomisk ersättning ligger i linje med utredningens övergripande mål om att öka förutsebarheten och rättssäkerheten i vindkraftsprövningen. Det är viktigt att ett ersättningssystem utformas så att det blir enkelt och effektivt. Ersättningen bör helst gå till både organisationer som företräder lokala organisationer och till berörda kommuner.

Konsekvensanalyser (kapitel 9)

Utredningen bedömer att dess förslag kommer höja effektiviteten i prövningen, stärka rättssäkerheten och öka förutsebarheten i prövningen. Kommunernas arbetsbörda kommer att minska. Det kommunala självstyret påverkas bara i begränsad utsträckning och för flertalet berörda aktörer och intressen är effekterna av utredningens förslag små. Projektörer får en kraftigt stärkt rättssäkerhet och den ökade effektiviteten och förutsebarheten gynnar dem ekonomiskt. Länsstyrelserna och domstolarna kommer få en något högre ärendetillströmning i form av överklaganden, men detta kompenseras mer än väl av att mindre tid och resurser behöver läggas på ärenden där

en kommunal tillstyrkan tar tid att få till stånd, kommer sent i processen eller ändras.

Rapport om i vilken grad kommuner tagit hänsyn till sina översiktsplaner vid beslut om kommunal tillstyrkan (bilaga 2)

Utredningen har beställt ett underlag av Westander Klimat och Energi (Westander) om hur kommunal tillstyrkan och miljöbalkens tillståndsprocess hanterat vindkraftsprojekt kopplat till översiktsplaner och riksintresse vindbruk.

Ett områdes status för vindkraft enligt översiktsplanen har enligt rapporten ingen större betydelse för hur kommunen beslutar om tillstyrkan. Däremot verkar det vara lättare att få tillstånd enligt miljöbalken om ett område är utpekade som lämpligt för vindkraft i översiktsplanen än om det inte är det.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808) att 16 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

Lokaliseringsbesked för vindkraftsanläggning

4 §

Tillstånd till en anläggning för vindkraft får *endast ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det.*

Tillstånd till en anläggning för vindkraft får *inte ges om anläggningens utbredning, antalet vindkraftverk eller vindkraftverkens höjd är större än vad kommunen tillstyrkt i lokaliseringsbeskedet för anläggningen enligt lag (2022:000) om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar.*

Tillstånd får inte heller ges om anläggningen på annat sätt avviker från vad kommunen tagit ställning till och avvikelsen på ett betydande sätt kan påverka markanvändningen i hela eller delar av kommunen.

Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap.

Första *och andra* stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap.

19 kap.

5 §

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1, 1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll,

2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,

4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

5. i 22 kap. 6 § om talerätt,

6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,

8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1, 1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll,

2. i 22 kap. 1 f § om lokaliseringsbesked för vindkraftsanläggning,

3. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

4. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,

5. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

6. i 22 kap. 6 § om talerätt,

7. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

8. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,

9. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

10. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,

10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,

11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,

12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §

11. i 22 kap. 26 § om särskild dom,

12. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,

13. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

14. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §

22 kap.

Lokaliseringsbesked för vindkraftsanläggning

1 f §

En ansökan om tillstånd till en anläggning för vindkraft ska innehålla det lokaliseringsbesked som kommunen där anläggningen avses att uppföras avgett enligt lag (2022:000) om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar.

Ansökan om tillstånd får inte tas upp till prövning om den kommun där anläggningen avses att uppföras har avstyrkt lokaliseringen, om lokaliseringsbesked saknas, eller om mer än fem år gått sedan lokaliseringsbeskedet meddelades.

Första och andra stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap.

Första och andra stycket gäller inte ansökningar om tillstånd för verksamheter som inte kräver tillstånd enligt denna balk.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller för handläggningen och prövningen av mål och ärenden där miljökonsekvensbeskrivningen före ikraftträdandet kungjorts enligt 6 kap. 39 §. Ett beslut om tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § i dess äldre lydelse ska dock inte kunna ändras eller återtas.

1.2 Förslag till lag om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar

1 § Ord och uttryck i denna lag har samma innebörd som i miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900).

2 § En kommun ska på begäran av den som utreder möjligheterna att anlägga en sådan vindkraftsanläggning som avses i 21 kap. 13–14 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) avge ett lokaliseringsbesked.

Ett lokaliseringsbesked kan vara positivt (tillstyrkan) eller negativt (avstyrkan).

3 § Kommunen ska avge lokaliseringsbesked inom sex månader från det att en komplett begäran lämnats in.

En begäran om lokaliseringsbesked ska för att vara komplett innehålla uppgifter om projektområdets utbredning, de planerade vindkraftverkens högsta höjd och det största antal vindkraftverk som kan komma att uppföras.

4 § Ett beslut om lokaliseringsbesked ska motiveras. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för kommunens ställningstagande.

5 § Om en begäran om lokaliseringsbesked avser en sådan vindkraftsanläggning som är förenlig med den mark- och vattenanvändning som är angiven i kommunens översiktsplan ska ett positivt lokaliseringsbesked alltid ges under förutsättning att

1. kommunens översiktsplan är aktuell,
2. vindkraftverkens högsta planerade höjd och största planerade antal är lämpliga med hänsyn till platsens förutsättningar, och
3. det i övrigt saknas särskilda skäl som kommunen inte kunnat förutse varför verksamheten trots första stycket 1 och 2 inte är lämplig på den avsedda platsen.

Trots första stycket behöver ett positivt lokaliseringsbesked inte ges om kommunen påbörjat arbete med att upprätta förslag till ändrad eller ny översiktsplan och det är

1. uppenbart att vindkraftsanläggningen inte skulle vara förenlig med den nya översiktsplanen, och

2. mycket sannolikt att förslaget till ny översiktsplan antas.

6 § Kommunens beslut om lokaliseringsbesked ska anslås på kommunens anslagstavla.

7 § Lokaliseringsbesked kan överklagas av den beskedet angår, om det har gått honom eller henne mot. Beskedet kan också överklagas av sådana ideella föreningar eller juridiska personer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Den myndighet som prövar ett överklagande av ett lokaliseringsbesked för vindkraft ska endast pröva om det överklagade beskedet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna.

Om myndigheten vid en prövning enligt andra stycket finner att beskedet strider mot en rättsregel, ska beskedet upphävas.

8 § Tiden för överklagande av ett lokaliseringsbesked som innebär avstyrkan räknas från den dag då beslutet om beskedet tillkännagetts på kommunens anslagstavla.

Ett lokaliseringsbesked som innebär avstyrkan överklagas till länsstyrelsen.

Ett lokaliseringsbesked som innebär tillstyrkan får inte överklagas särskilt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller för handläggningen och prövningen av mål och ärenden där miljökonsekvensbeskrivningen före ikraftträdandet kungjorts enligt 6 kap. 39 § miljöbalken.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen tillsatte den 14 oktober 2020 en särskild utredare för att se över bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken om kommunal tillstyrkan av vindkraft. Utredningen tog namnet En rättssäker vindkraftsprövning.

Enligt direktiven är bakgrunden till utredningen att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraftsanläggningar har fått kritik som bland annat består i att bestämmelsen saknas beslutskriterier, krav på motivering och tidsgräns för att fatta beslutet. Utredningen ska mot den bakgrunden

- Undersöka förutsättningarna för att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken,
- Lämna förslag på hur bestämmelsen kan tas bort och hur det kommunala inflytandet kan tillgodoses på annat sätt, och
- Bedöma alternativa förslag för det fall bestämmelsen inte kan tas bort, i syfte att göra miljöprövningen av vindkraftsanläggningar mer rättssäker och förutsägbar.

Utredningen ska redovisa sitt arbete senast den 30 juni 2021.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen inledde sitt arbete i oktober 2020 och de två sekreterarna i utredningen i november samma år. Utredningen har hela tiden verkat under de rekommendationer och restriktioner som gällt med anledning av den pandemi som drabbat världen. Utredningen

har därför i allt väsentligt bedrivit sitt arbete digitalt, både internt i utredningen och vid möten med externa aktörer.

Utredningen har inte haft någon expertgrupp knuten till sig, utan har i stället haft möten med över fyrtio aktörer. Detta i syfte att inhämta information från så många olika intressenter som möjligt för att få en allsidig och riktig bild av såväl problem som möjliga lösningar. Utredningen har också träffat alla som bett om att få träffa utredningen, för att säkerställa att alla som velat bidra har kunnat göra det. Några aktörer har utredningen bedömt som särskilt viktiga för arbetet och har därför träffat vid fler än ett tillfälle. Det gäller Statens energimyndighet (Energimyndigheten), Naturvårdsverket, Svensk Vindenergi Ekonomisk Förening (Svensk Vindenergi), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Svenska naturskyddsföreningen (Naturskyddsföreningen), SmåKom och Energiföretagen Sverige. Utredningen har också utbytt information och erfarenheter med Bygglövsutredningen (Fi 2020:01) efter att beröringspunkter mellan utredningarna identifierats, samt haft möten med enheter vid Miljödepartementet, Finansdepartementet och Infrastrukturdepartementet för informationsinhämtning.

Professor emeritus Jan Darpö och professor emerita Annika Nilsson har bistått utredningen med genomläsning av och synpunkter på en del av texterna.

Den 10 mars 2021 anordnade utredningen en digital hearing. Inbjudna var alla som ditills träffat utredningen i enskilda möten och ytterligare några berörda aktörer. Vid hearingen presenterade utredningen sina preliminära författningsförslag och lät också sex olika aktörer ge sin syn på den kommunala tillstyrkan och kommunernas roll. Alla deltagare fick även möjlighet att komma in med skriftliga synpunkter senast en vecka efter hearingen, något som fjorton aktörer utnyttjade.

2.2.1 Kartläggning och analys av bakgrunden till dagens ordning

Genom att studera tidigare förslag till förändringar av kommunal tillstyrkan har värdefull information kommit fram. Vidare har de olika granskningar och analyser, inklusive rent statistiska rapporter, som framför allt olika offentliga aktörer tagit fram varit av stort värde för utredningen.

Vindkraftsbranschens mångåriga engagemang i frågan har också bidragit till att det funnits material av i huvudsak problematiserande karaktär att tillgå.

Självklart har alla de möten med olika aktörer som utredningen haft bidragit med relevant information för att förstå sammanhang och historik.

Även direkta kontakter med enskilda personer som på olika sätt varit inblandade i arbetet med kommunal tillstyrkan har hjälpt utredningen att kartlägga hur och varför ordningen tillkom.

2.2.2 Konsekvenserna av ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan utan att införa någon annan modell

Utredningen har bedömt effekterna av att avskaffa den kommunala tillstyrkan utan att införa någon motsvarande ordning för kommunalt inflytande. Resultaten av dessa analyser har också tjänat som grund för konsekvensbeskrivningar av de slutliga förslagen, eftersom ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan kan ses som en ytterlighet på en skala där den andra ytterligheten är att inte göra någon ändring alls.

2.2.3 Utarbetande av alternativa modeller

Utredningen har bedömt olika möjliga sätt att tillförsäkra kommunerna stort inflytande över var och hur vindkraft anläggs utan att de helt oreglerat ska kunna stoppa enskilda vindkraftsetableringar. Som en del i detta arbete har utredningen också undersökt behovet av en reglerad ordning för ekonomisk kompensation till lokalsamhällen och jämfört med vilka regleringar som finns i andra länder.

Utredningen har vidare bedömt olika sätt att förändra dagens modell för kommunal tillstyrkan eller ta fram ett annat system för kommunalt bestämmande över planering av vindkraft.

2.2.4 Konsekvensbeskrivningar

Med utgångspunkt i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och kommittédirektiven har utredningen bedömt konsekvenserna av införandet av utredningens förslag, liksom konsekvenserna av att inte göra något alls, för en rad olika aktörer och intressen. Utredningens uppdrag har varit välavgränsad och begränsat till sin omfattning, varför bedömningarna har gjorts samlat för förslagen som helhet.

2.3 Disposition och läsanvisning

Betänkandet är uppbyggt för att i huvudsak följa kommittédirektivens uppbyggnad. Ett bakgrundskapitel följs av kapitel om fullständigt avskaffande av den kommunala tillstyrkan, bedömningar av alternativa modeller och slutligen utredningens förslag. Utöver sammanfattningen rekommenderas särskilt läsning av kapitel 6, 8 och 9 för den som vill få en fördjupad bild av hur utredningen tänkt kring de förslag utredningen lägger. Kapitel 3, 4, 5 och 7 redovisar en närmare bakgrund till såväl dagens system som till utredningens förslag, liksom beskrivningar av möjliga lösningar som utredningen inte valt, samt texter om ekonomisk kompensation.

Kapitel 3 innehåller en bakgrund med beskrivning av gällande rätt, effekterna av införandet av kommunal tillstyrkan och förhållandet till europeisk och internationell rätt.

Kapitel 4 beskriver tidigare förslag och arbeten för att ändra eller upphäva den kommunala tillstyrkan,

Kapitel 5 innehåller en bedömning av effekterna av att upphäva bestämmelsen om kommunal tillstyrkan utan att någon motsvarande modell för kommunalt inflytande införs, liksom två tänkbara modeller för att ge kommunerna visst inflytande på andra sätt än i dag.

Kapitel 6 innehåller beskrivningar av möjliga sätt att ändra på hur kommunerna utövar sitt inflytande över vindkraftsetableringar

Kapitel 7 behandlar frågan om ekonomisk kompensation till lokalsamhällen och kommuner.

Kapitel 8 innehåller utredningens överväganden och förslag.

Kapitel 9 innehåller konsekvensanalyser av utredningens förslag.

Kapitel 10 är författningskommentarer.

Till betänkandet har fogats följande bilagor

- Utredningens uppdrag, dir 2020:108 (*bilaga 1*).
- Rapport Översiktsplaner och riksintressen vindbruk – Hur påverkas kommunal tillstyrkan och tillståndsprocessen? (*bilaga 2*).

3 Den kommunala tillstyrkan av vindkraft

3.1 Regleringen innan införandet av kommunal tillstyrkan

Innan dagens reglering med kommunal tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken infördes gavs de viktigaste rättsliga förutsättningarna för etablering av vindkraftverk av miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900) i kombination. Även andra regelverk har inverkan på placering och utformning; kulturmiljölagen (1988:950), ellagen (1997:857), lagen om Sveriges ekonomiska zon (1992:1140), lagen (1996:314) om kontinentalsockeln, regler om hindermarkering i luftrummet och till havs samt vissa EU-rättsakter för att nämna några.

I det följande redovisas i korthet förutsättningarna i miljöbalken och plan- och bygglagen för tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar så som de såg ut innan prövningen enligt plan- och bygglagen togs bort för tillståndspliktiga vindkraftverk och reglerna om kommunal tillstyrkan fördes in i miljöbalken.

3.1.1 Fysisk planering

Den fysiska planeringen i Sverige utgår från att kommunerna bestämmer över mark- och vattenanvändningen inom kommunens gränser. Staten begränsar kommunernas bestämmanderätt genom bland annat hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken. Syftet med plan- och bygglagens bestämmelser om planering och bebyggelse är enligt lagens portalparagraf att med beaktande av den enskilda människans frihet främja samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar

livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Av plan- och bygglagens första kapitel framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Plan- och bygglagen, med sina bestämmelser om planläggning av mark och vatten samt om bygglov, hade därför stor betydelse för lokaliseringen av vindkraftverk före införandet av den kommunala tillstyrkan.

Översiktsplaner

Genom plan- och bygglagen uttrycks kommunens önskade markanvändning som politiskt antagna översiktsplaner. Översiktsplaner är obligatoriska men icke bindande, 3 kap. 1–2 §§. Plan- och bygglagen gäller inte för etablering av vindkraftverk i havet utanför svenskt territorium (utanför territorialgränsen), det vill säga i den ekonomiska zonen.

Det framgår av plan- och bygglagen att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. En översiktsplan ska bland annat redovisa grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden och hur kommunen ska tillgodose redovisade riksintressen enligt hushållningsbestämmelserna i miljöbalken, inklusive riksintresse vindbruk (energiproduktion), 3 kap. plan- och bygglagen.

En översiktsplan kan innehålla fördjupningar för en viss geografisk del av kommunen eller för ett särskilt intresse. Det senare ofta kallat för tematisk översiktsplan. De vindbruksplaner som tagits fram i flera kommuner, ofta med hjälp av ett tidigare stöd från Boverket,¹ är exempel på tematiska översiktsplaner.

Enligt 5 § hushållningsförordningen² ska tillståndsmyndigheten vid en prövning göra en bedömning av om en verksamhet går att förena såväl med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna som med den för området gällande översiktsplanen. Översiktsplanen blir därigenom ett beslutsunderlag som kan ha stor inverkan på lokaliseringsbedömningen vid till-

¹ *Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft*, Boverket, rapport 2012:21 (cit. "BV rapport 2012:21").

² Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

ståndsprövningen enligt miljöbalken. Innan kommunal tillstyrkan infördes visades detta också i ett flertal vägledande domar.³

Efter beslut i kommunfullmäktige om att anta översiktsplanen kan kommunens tänkta användning av mark och vatten konkretiseras och genomföras med hjälp av rättsligt bindande detaljplaner och områdesbestämmelser.

Länsstyrelsen har en viktig roll i förhållande till kommunernas översiktsplaner. En kommun ska i sitt arbete med att ta fram en översiktsplan samråda med sin länsstyrelse och de ska i sin tur sedan granska översiktsplanen och lämna ett granskningsyttrande, 3 kap. 16 § plan- och bygglagen. Granskningen omfattar bland annat hur olika riksintressen, exempelvis energiproduktion, hanteras av kommunen. Om kommunen inte ändrar de delar i planen som länsstyrelsen inte kan godta ska det framgå av planen.

Beslut om översiktsplaner kan endast överklagas av kommunmedlemmar och det leder då till en laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Detaljplaner

Genom antagande av detaljplan prövar kommunen markens lämplighet och bebyggelsens utformning. Detaljplaner ska tas fram för ny sammanhållen bebyggelse och i vissa fall för enstaka byggnader eller bebyggelse som ska förändras eller bevaras, 4 kap. 2 § plan- och bygglagen. Vid beslut om detaljplaner ska en avvägning göras mot andra enskilda intressen. Den styrande regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. Detaljplaner är rättsligt bindande inte bara gentemot exploatörer utan även för kommunen, det innebär exempelvis att om detaljplanen följs är kommunen som huvudregel skyldig att senare bevilja bygglov. Vidare får som huvudregel inte tillstånd enligt miljöbalken som strider mot detaljplan meddelas, 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken.

Plan- och bygglagen gav, innan kommunal tillstyrkan infördes, möjligheter för kommunen att upprätta detaljplan för vindkraftsanläggningar eller att anta områdesbestämmelser för vindkraft. Båda

³ T.ex. Miljööverdomstolens domar i mål nr M 2966-04 och M 2602-07.

alternativen för att säkerställa syftet med en översiktsplan eller att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken.

Hur omfattande regleringen i en detaljplan bör vara beror bland annat på vad man vill uppnå med planen och omgivningsfaktorer. För vindkraftverk fanns möjligheten att ställa krav på ett byggnadstekniskt utförande som minskade omgivningspåverkan, 8 kap. 2 § plan- och bygglagen. Planen får inte innehålla flera och mer detaljerade bestämmelser än vad som behövs i varje enskilt fall, 4 kap. 32 §.

Kommuner skulle innan den kommunala tillstyrkan infördes upprätta detaljplan för sådana vindkraftsanläggningar som krävde bygglov med utgångspunkt i dåvarande 8 kap. 2 § första stycket 6 plan- och bygglagen. Krav på detaljplan för att uppföra vindkraftsanläggningar var kopplade till de dåvarande kraven på bygglov för vindkraftverk med en rotordiameter på över två meter. Kommunen hade samtidigt ingen skyldighet att upprätta detaljplan och heller ingen skyldighet att meddela om den hade för avsikt att upprätta en detaljplan eller ej.

Då framtagande av detaljplan och bygglovsprocessen innehållsmässigt till stor del motsvarar tillståndsprövningen enligt miljöbalken betraktades detta av många som en dubbelprövning av tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar.⁴

För vindkraftsanläggningar som bedömts kunna medföra en betydande miljöpåverkan skulle även en miljökonsekvensbeskrivning, med syfte att kunna göra en miljöbedömning av detaljplanen, tas fram enligt 6 kap. miljöbalken.

Bygglov för vindkraftverk

Bygglovsplikten för vindkraftverk infördes den 1 januari 1982 av hänsyn till den omgivningspåverkan som vindkraftverken kan medföra.⁵ Vindkraftverk betraktades inte som en byggnad i den då gällande plan- och bygglagens mening utan som ”annan anläggning”. Det krävdes bygglov för att uppföra ett vindkraftverk om vindturbinens diameter var större än två meter, om kraftverket placeras på ett avstånd från fastighetsgränsen som var mindre än kraftverkets höjd eller om kraftverket skulle monteras fast på en byggnad. Vissa

⁴ Se exempelvis SOU 2008:86, Prövning av vindkraft, kap. 4, för resonemang och exempel.

⁵ Prop. 1980/81:99.

mindre anläggningar var alltså undantagna från kravet på bygglov, 8 kap. 2 § plan- och bygglagen.

Fortfarande gäller bygglovskrav för vindkraftverk med rotordiameter över tre meter för vindkraftsanläggningar som inte kräver tillstånd enligt miljöbalken.

3.1.2 Miljöbalken

Miljöbalkens syfte är enligt portalparagrafen att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I 2 kap. miljöbalken finns de allmänna hänsynsreglerna och i 2 kap. 6 § lokaliseringsprincipen med innebörden att en plats för en verksamhet ska vara lämplig både med hänsyn till ändamålet, människors hälsa och miljön. När en etablering också innebär att markanvändningen ändras, ska tillståndsmyndigheten dessutom tillämpa hushållningsreglerna i miljöbalken. Miljöbalken tillåter inte att tillstånd eller dispens ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser, förutom om avvikelserna är små.

Tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar

Ett vindkraftverk är genom sin omgivningspåverkan en miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Beroende på storlek kan vindkraftverket vara anmälnings- eller tillståndspliktigt enligt miljöbalken.

För vindkraftverk på land krävdes förut tillstånd av länsstyrelsen om den sammanlagda uteffekten var minst 25 megawatt. Enstaka vindkraftverk eller en gruppstation för vindkraftverk med tre eller flera vindkraftsaggregat i ett vattenområde skulle tillståndsprövas av miljödomstolen om den sammanlagda uteffekten var minst 1 megawatt. För anmälningspliktiga verksamheter gjordes en enskild prövning i varje enskilt fall för att avgöra om anläggningen ändå skulle tillståndsprövas.

Regeringen fick enligt miljöbalken förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av en verksamhet under de förutsättningar som ges i 17 kap. 4 a § miljöbalken. Gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 megawatt kunde bli föremål för regeringens tillåtlighetsprövning om kommunfullmäktige begärde det. Regeringen fick endast tillåta verk-

samheten om kommunfullmäktige hade tillstyrkt det. Om det från nationell synpunkt var synnerligen angeläget att verksamheten kom till stånd, fick regeringen tillåta verksamheten även om kommunfullmäktige hade avstyrkt. Möjligheten för regeringen att förbehålla sig prövningen av vindkraftsanläggningar kvarstår nu bara för de fall som omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken, det vill säga om verksamheten har särskilt stor miljöpåverkan eller kan orsaka inte obetydlig skada på ett så kallat Natura 2000-område.

3.2 Införandet av den kommunala tillstyrkan

3.2.1 Förnybar energi utreds

Regeringen tillsatte 2007 en särskild utredare för att utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövdes för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.⁶ Senare samma år fick utredaren tilläggsdirektiv rörande författningsändringar för bland annat förnybar energi.⁷ Utredningens tredje delbetänkande skulle enligt tilläggsdirektiven handla om prövning av vindkraft.

I delbetänkandet Prövning av vindkraft (SOU 2008:86) föreslog Miljöprocessutredningen att kraven på bygglov och detaljplan för tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar som huvudregel skulle tas bort. Syftet med denna förändring var att åstadkomma en effektivare prövning av vindkraftsanläggningar. Utredningen var av den bestämda uppfattningen att kommunernas inflytande över lokalisering av vindkraften ändå i praktiken skulle förbli oförändrat. Utredningen grundade sin inställning på att det genom översiktsplaner, kommunernas talerätt och kommunernas starka ställning som remissinstans i vindkraftsärenden enligt miljöbalken inte heller fortsättningsvis skulle ges tillstånd för en vindkraftsutbyggnad mot den berörda kommunens vilja.⁸

⁶ Dir. 2007:94.

⁷ Dir. 2007:184.

⁸ SOU 2008:86, s. 283.

3.2.2 Drivkrafterna bakom en kommunal tillstyrkan

Ett borttagande av prövningen enligt plan- och bygglagen, i enlighet med ett av förslagen i SOU 2008:86, ansågs av regeringen vara ett för stort ingrepp i kommunernas självstyre.⁹ Regeringen ville ändå gå vidare med Miljöprocessutredningens olika förslag och ett förslag till utformning av en kommunal tillstyrkan för tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar togs fram av Miljödepartementet. På så vis stärktes det kommunala självstyret så att förslaget om att ta bort prövningen enligt plan- och bygglagen kunde läggas fram. Förslaget knöts till förhandlingarna om den energiöverenskommelse som slöts mellan partierna i alliansregeringen 2009.¹⁰ Denna tidslinje förklarar också varför en lagändring, med som det visade sig ganska stora effekter, infördes trots att frågan bara beretts internt på Regeringskansliet. Regeringen kunde nu med ett tillägg om kommunal tillstyrkan föreslå riksdagen Miljöprocessutredningens förslag enligt Prövning av vindkraft (SOU 2008:86) inklusive att ta bort prövningen enligt plan- och bygglagen för tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar.

Underlåtenhet att ta fram detaljplan

Som beskrivs ovan i 3.1.1 krävdes förut detaljplan för bygglovspliktiga vindkraftsanläggningar. Det förekom att en kommun som inte önskade att en etablering av vindkraft skulle komma till stånd avstod från att ta fram den detaljplan som behövdes. Och fanns det ingen detaljplan kunde kommunen inte heller bevilja något bygglov.

Genom att inte ta fram den detaljplan som reglerna föreskrev behövdes, men som kommunen inte var tvungen att ta fram hade kommunen alltså möjlighet att hindra oönskade vindkraftsetableringar. Därutöver tillkom möjligheterna att påverka etableringar genom översiktsplan och miljöbalkens tillståndsprocess.

⁹ Prop. 2008/09:146, s. 40.

¹⁰ E-brev från Elisabet Falemo, tidigare statssekreterare, 11 maj 2021.

Tillkomsten av den kommunala tillstyrkan

Miljödepartementet tog fram ett förslag till kommunal tillstyrkan och det presenterades i propositionen Prövning av vindkraft och då som en ny 4 § i miljöbalkens 16 kapitel. Regeringens förslag om kommunal tillstyrkan motiveras med ett säkerställande av ett långtgående kommunalt inflytande över mark och vatten även efter det att prövningen av tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar enligt plan- och bygglagen togs bort i samma proposition.¹¹

Kommunal tillstyrkan fanns inte bland de förslag Miljöprocessutredningen la i sitt delbetänkande Prövning av vindkraft¹² och som föregick propositionen. Inga andra källor till förslaget presenterades i propositionen och ändringen i miljöbalkens 16 kap. som införde kommunal tillstyrkan har inte beretts utanför Regeringskansliet. Detta får enligt utredningen också ses som en del av förklaringen till att vägledande texter för hur en kommun ska tillämpa regeln är väldigt begränsade i den utsträckning de alls finns.

Dagens regelverk om kommunal tillstyrkan innebär att kommunala politiska beslut utan formkrav kan avbryta en tillståndsprövning enligt miljöbalken ända fram tills att beslut om tillstånd vunnit laga kraft genom att återta ett tidigare tillstyrkande.

Inför överlämnandet till riksdagen granskades regeringens förslag till proposition av Lagrådet. Lagrådet lämnade lagförslaget om kommunal tillstyrkan utan erinran. Med utgångspunkt i vad Lagrådets granskning ska avse (8 kap. 22 § regeringsformen), där det framgår att Lagrådet bland annat ska beakta kraven på rättssäkerhet, om lagens syften tillgodoses och om problem vid tillämpningen kan uppstå, finner utredningen det överraskande.

Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen och regeln i miljöbalken 16 kap. 4 § började gälla den 1 augusti 2009.

¹¹ Prop. 2008/09:146 s. 40.

¹² SOU 2008:86.

3.3 Vägledning om kommunal tillstyrkan

Bakgrund

Förarbetena till införandet av kommunal tillstyrkan innehåller inte mycket information kring tillämpningen av den kommunala tillstyrkan även om regeringen i propositionen uttryckte vikten av att kommuner som är negativa till en vindkraftsetablering tydligt redogör för detta redan under samrådsprocessen enligt 6 kap. miljöbalken.

Oklarheterna kring hur tillämpningen av bestämmelsen borde gå till och hur de i praktiken tillämpades fick Energimyndigheten att agera och med syfte att få till stånd en mer enhetlig hantering av bestämmelsen och för att underlätta och effektivisera prövningsprocessen för vindkraftsärenden tog de fram en vägledning. Arbetet skedde i samråd med Naturvårdsverket. Även Sveriges kommuner och landsting (i dag Sveriges kommuner och regioner) och Nätverket för vindbruk medverkade i arbetet med vägledningen. I februari 2015 publicerade Energimyndigheten rapporten *Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk*.¹³

Innehåll

Vägledningen vänder sig till kommuner, tillståndsmyndigheter och vindkraftsprojektörer och innehåller såväl de frågor som bedömts viktigast att klargöra som rekommendationer för hur de kan lösas.

Följande frågeställningar såg Energimyndigheten som de mest angelägna att hantera i vägledningen.

- Roller och ansvarsfördelning.
- Hantering av begäran om tillstyrkan.
- Rimlig svarstid.
- Vem i kommunen fattar beslutet.
- Vad kommunens beslut omfattar.
- Beslut behöver motiveras.
- Villkor ska inte ingå i beslut om tillstyrkan.

¹³ *Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk*, Statens energimyndighet, rapport ER 2015:05 (cit, ”Rapport ER 2015:05”).

- Tillstyrkan ska inte vara beroende av ersättning.
- Beslut kan ej prövas i sak.

Att alla dessa frågor behöver hanteras i en vägledning visar tydligt på bristen på styrning i bestämmelsen och förarbeten. Även vägledningen¹⁴ – likt propositionen¹⁵ – lyfter fram vikten av att kommuner som är negativa till en etablering klargör detta i ett tidigt skede.

Naturvårdsverket: vägledningen används för lite

Energimyndighetens vägledning har inte kommit till så stor användning. Det visar framför allt Naturvårdsverkets utvärdering från 2017¹⁶ där erfarenheterna av vägledningen från kommuner, prövningsinstanser och projektörer analyseras. Utvärderingens inriktning var tydligt kvalitativ och den skulle också tjäna som underlag till det gemensamma uppdrag som regeringen gett Energimyndigheten och Naturvårdsverket.

Med en så öppen formulering som bestämmelsen i miljöbalken 16 kap. 4 § har så blir det svårt för den som skriver en vägledning att hävda att just en viss tolkning har större stöd i lagstiftningen än någon alternativ tolkning. Naturvårdsverket sammanfattar utvärderingen med att vägledningen i stort sett är bra och relativt välkänd men det finns samtidigt en enighet bland de tillfrågade om att vägledningen inte har någon större effekt på hur kommunal tillstyrkan tillämpas i praktiken.¹⁷

Vad utredningen känner till har varken användningen eller tillämpningen av vägledningen förändrats märkbart efter att utvärderingen presenterades 2017.

¹⁴ Rapport ER 2015:05, s. 5.

¹⁵ Prop. 2008/09:146, s. 39.

¹⁶ *Kommunal tillstyrkan av vindkraft. Hur fungerar det idag?*, Naturvårdsverket, rapport 6769, 2017 (cit. "NV rapport 6769").

¹⁷ NV rapport 6769, s. 7.

3.4 Dagens prövning av vindkraft

Tillstånd enligt miljöbalken till vindkraft på land krävs om sju eller fler vindkraftverk som är högre än 120 meter (inklusive rotorblad) ska uppföras tillsammans, om ett vindkraftverk högre än 120 meter ska uppföras där sju eller fler verk över 120 meter planeras, eller om ett vindkraftverk över 120 meter ska uppföras där minst sex andra vindkraftverk redan är i drift (21 kap. 13–14 §§ miljöprövningsförordningen). För sådana vindkraftverk krävs inte bygglov (eller detaljplan), men bygganmälan enligt 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen ska lämnas in. Även om detaljplan eller bygglov inte krävs får vindkraft inte uppföras i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser.¹⁸ För vindkraftverk som inte är tillståndspliktiga gäller en ordning liknande den som gällde före införandet av den kommunala tillstyrkan, det vill säga med bygglovskrav i stället för kommunal tillstyrkan.

Den som vill bygga en tillståndspliktig vindkraftspark på land måste ansöka om tillstånd vid en länsstyrelse (miljöprövningsdelegation)¹⁹ enligt 1 kap. 6 § miljöprövningsförordningen. Tillståndspliktiga vindkraftverk och -parker ska enligt 6 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) alltid antas medföra betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken och en specifik miljöbedömning ska därför alltid göras. Det innebär bland annat att en (fullständig) miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram i enlighet med 6 kap. 35 § miljöbalken efter ett avgränsningssamråd enligt 6 kap. 29 § miljöbalken.

Det finns inga bestämmelser om när den kommunala tillstyrkan ska inhämtas eller lämnas, men eftersom tillstånd inte får meddelas av miljöprövningsdelegationen förrän kommunen tillstyrkt det måste det i vart fall ske innan beslut fattas.

Samtidigt med ansökan om tillstånd kan det vara nödvändigt att ansöka om sådant som dispens från områdesskyddsföreskrifter eller tillstånd att vidta åtgärder som kan påverka ett Natura 2000-område²⁰ enligt 7 kap. miljöbalken. Prövningen måste ske samlat.²¹ En an-

¹⁸ MÖD M 6960-14.

¹⁹ Att det ska finnas ett visst antal miljöprövningsdelegationer som ska vara självständiga organ inom länsstyrelserna framgår av länsstyrelsernas instruktionsförordning (2017:868) och av förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

²⁰ Ett särskilt bevarandeområde enligt rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter eller ett särskilt skyddsområde enligt europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar.

²¹ NJA 2013 s. 613 ”Bunge-målet” och EU-domstolens dom i t.ex. mål C-404/09 ”Alto-Sil”.

knytande fråga är den om artskyddet för enskilda arter, som delvis följer av samma EU-direktiv som reglerna om Natura 2000-område, men som också har nationell rättslig grund. Dessa bestämmelser finns i artskyddsförordningen (2007:845). Tillämpningen av artskyddsförordningens bestämmelser har varit föremål för mycket debatt, i synnerhet gällande skogsbruket,²² men i relation till nya vindkraftsprojekt får praxis sägas vara förhållandevis stabil.

I och med att någon prövning enligt plan- och bygglagen inte längre sker är allmänhetens och miljöorganisationers möjligheter att påverka tillståndsprocessen begränsade till miljöbalkens regler för det. Det innebär dels att berörd allmänhet ska ges möjlighet att delta i avgränsningssamrådet, dels att tillståndsbeslutet kan överklagas av den det går emot eller av miljöskyddsorganisationer.

Det är oklart om bygglov trots undantaget för själva vindkraftsparken ändå kan krävas för transformatorstationer, upplag eller byggnader som hör till en vindkraftspark, även om många verkar anta att så är fallet.²³

För en vindkraftspark som ska anslutas till det allmänna elnätet kan det också krävas nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:757) med tillhörande miljöprövning, men såväl ledningar inom parken som från parken till en transformatorstation kan vara undantagna från koncessionsplikten genom förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen.²⁴

Värt att nämna i detta sammanhang är att EU-kommissionen driver ett överträdelseärende mot Sverige avseende bristfälligt genomförande av det så kallade MKB-direktivet 2011/92/EU, vilket kan komma att leda till ändringar i den svenska miljöprövningslagstiftningen.²⁵

²² Se t.ex. MÖD 2018:18 för genomgång av problematiken vid pågående verksamhet.

²³ Se t.ex. sökandebolagets antagande i MÖD M 1064-15 där det anförts inför miljöprövningsdelegationen att bygglov för en byggnad på området ska sökas separat eller MÖD M 1859-14 där kommunen i sitt yttrande påminner sökandebolaget om att bygglov krävs för bodar och vissa teknikanläggningar.

²⁴ Se t.ex. MÖD 2018:5.

²⁵ Kommissionens promemoria INF/20/1212 och regeringens skrivelse 2019/20:115, bil. 2, s. 148.

3.4.1 Havsbaserad vindkraft

Genomgången ovan av hur miljöprövningen går till i dag avser enbart vindkraft på svensk mark. Havsbaserad vindkraft hanteras enligt delvis andra regler, särskilt om den placeras utanför svenskt territorialvatten. Det finns i dag fem aktiva vindkraftparker till havs.

För vindkraftparker till havs, på svenskt territorialvatten, och i sjöar krävs tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Ansökan görs då vid mark- och miljödomstol och inte hos länsstyrelse. Kommunal tillstyrkan krävs också.

Kommunal tillstyrkan krävs inte för en verksamhet till havs utanför det svenska territoriet, eftersom dessa vindkraftparker inte behöver tillstånd enligt miljöbalken. Bygglov eller detaljplan krävs heller inte, eftersom det utanför svenskt territorium inte finns några kommuner.

För en vindkraftpark inom den svenska ekonomiska zonen krävs tillstånd av regeringen enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Vid prövningen ska 2–4 kap., 5 kap. 3 § samt 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas och en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram enligt 6 a § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Vad gäller undersökningar av havsbotten och nedläggning av kablar krävs tillstånd enligt 2 b och 3 §§ lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. 2 kap. miljöbalken gäller även utanför territorialgränsen för verksamheter som omfattas av kontinentalsockellagen (2 a §) och vid prövning av tillstånd enligt lagen ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. Även reglerna om Natura 2000-tillstånd i 7 kap. miljöbalken ska tillämpas, enligt 3 a § kontinentalsockellagen. Om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan, vilket ska bedömas enligt 6 kap. miljöbalken, ska en specifik miljöbedömning göras.

3.5 Miljöprövningen av andra elproduktionsanläggningar

3.5.1 Allmänt om prövningen

Tillstånd krävs enligt miljöbalken för miljöfarliga verksamheter om regeringen meddelat föreskrifter om tillståndsplikt, 9 kap. 6 § miljöbalken. Begreppet miljöfarlig verksamhet är brett och omfattar an-

vändning av mark, byggnader eller anläggningar på så sätt att dessa fasta störningskällor orsakar utsläpp, förorening eller olägenheter för omgivningen i sådan utsträckning att det åtminstone föreligger risk för negativ påverkan, 9 kap. 1 § miljöbalken. I stort sett vilken typ av utsläpp eller olägenhet som helst räcker för att en anläggning ska utgöra miljöfarlig verksamhet, såsom utsläpp av växthusgaser eller påverkan på landskapsbilden.²⁶ Miljöprövningsförordningen reglerar i vilken utsträckning tillstånd krävs för en specifik verksamhetstyp. För verksamheter som innebär någon form av arbeten i vatten krävs normalt tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Vissa verksamheter kräver enbart anmälan, 19 § förordningen (1998:1388) om vissa vattenverksamheter. Kärnkraftverk prövas enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Kommunerna får reglera användningen av mark- och vattenområden inom kommunen genom detaljplaner, 4 kap. 1 § plan- och bygglagen. En detaljplan ska tas fram bland annat när nya bygglovspliktiga byggnadsverk ska uppföras och byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, 4 kap. 2 § plan- och bygglagen. Värt att notera att betydande inverkan på omgivningen är ett lägre ställt krav än miljöbalkens betydande miljöpåverkan och att ett projekt som når upp till det senare därför alltid bör förutsätta detaljplan om övriga förutsättningar är uppfyllda.²⁷ Bygglov krävs som huvudregel för uppförande, tillbyggnad eller ändring av byggnader, 9 kap. 2 § plan- och bygglagen. Enligt plan- och byggförordningen (2011:338) krävs också bygglov för vissa anläggningar som inte är byggnader i lagens mening, exempelvis upplag, cisterner, vindkraftverk och transformatorstationer. Vindkraftverk som har tillstånd enligt miljöbalken omfattas inte av bygglovskravet. Även verksamheter som inte förutsätter bygglov eller detaljplan kan stoppas av en detaljplan eller områdesbestämmelser, på så vis att en verksamhet som kräver tillstånd enligt miljöbalken inte får tillåtas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser, enligt 2 kap. 6 § 3 stycket miljöbalken.

²⁶ Prop. 1997/98:45, del II, s. 108 samt Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, Iustus förlag, digital version hämtad från JUNO 7 december 2020, s. 256 f. (cit. "Michanek/Zetterberg").

²⁷ Prop. 1992/93:60, s. 22.

Prövningen av miljötillstånd eller tillstånd för vattenverksamhet kan också inkludera frågor om exempelvis dispens från reservatsföreskrifter, dispens från strandskydd, tillstånd till verksamhet eller åtgärd som på ett betydande sätt kan påverka ett Natura 2000-områdes miljöer. Utgångspunkten är att en samordnad prövning kan och ska ske för hela verksamheten av samtliga tillstånd och dispenser enligt miljöbalken.²⁸ Om ett beslut enligt plan- och bygglagen också krävs kan det samordnas med prövningen enligt miljöbalken i vart fall i högre instans.²⁹

3.5.2 Prövning av de olika kraftslagen

Elproduktionen i Sverige utgörs i huvudsak av vattenkraft, kärnkraft, vindkraft och kraftvärme. Solkraften växer snabbt, men är än så länge marginell.³⁰

Kärnkraft prövas alltså enligt en särskild lag, även om den hänvisar till vissa kapitel och bestämmelser i miljöbalken. Utöver det krävs tillstånd av regeringen enligt miljöbalken, samt bygglov och ibland detaljplan för de byggnader som uppförs.

Vattenkraftverk kräver tillstånd för vattenverksamhet enligt miljöbalken. Prövningen liknar den som gäller för miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken men vissa speciella regler finns i form av exempelvis skydd av fiskebestånd och krav om att verksamheten ska utföras så att den inte försvårar annan framtida verksamhet i samma vattentillgång. Dessutom finns särskilda bestämmelser avseende vattenkraftverk som bedrivs utan stöd av tillstånd i miljöbalken eller genom dom eller beslut som inte är äldre än fyrtio år. Vattenkraftverk prövas av mark- och miljödomstol som första instans. Vattenkraftverk förutsätter normalt inte i sig något beslut enligt plan- och bygglagen, men tillhörande byggnader och transformatorstationer kräver bygglov och verksamheten får inte lokaliseras så att den står i strid med detaljplan. Kommunen kan enligt 17 kap. 4 a § 12 låta regeringen förbehålla sig prövning av vattenkraftverk med minst 20 megawatt installerad effekt. Liksom gäller för kärnkraften så byggs i princip ingen ny vattenkraft i Sverige i dag, men en omfattande över-

²⁸ MÖD 2007:50.

²⁹ Jfr prop. 2009/10:215, s. 84.

³⁰ *Energiläget 2020*, Statens energimyndighet, rapport ET 2020:01, s. 12.

syn av befintliga verksamheter pågår³¹ och återinvesteringar i dem, inklusive utbyggnader, förekommer.

Kraftvärmeverk omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt miljöbalken beroende på vilket bränsle som används och hur stor effekt anläggningen har. Första instans för prövningen kan därför vara mark- och miljödomstol, miljöprövningsdelegation, eller kommunal nämnd (anmälan) beroende på anläggningens omfattning. Ett kraftvärmeverk är normalt beläget i en byggnad som kräver bygglov. Kraftvärmeverk förläggs som regel i närheten till samlad bebyggelse och alltså i detaljplanelagt område och även i annat fall får åtminstone annat än väldigt små anläggningar en sådan påverkan på sin omgivning att detaljplan bör krävas. För stora kraftvärmeverk, minst 200 megawatt i tillförd effekt, har kommunen en form av vetorätt för de fall regeringen förbehållit sig prövning på eget eller kommunfullmäktiges initiativ, enligt 17 kap. 4 a och 6 §§ miljöbalken. En rad industriverksamheter omfattas av vetorätten, men enbart kraftvärmens är relevant här genom sin elproduktion.

Solkraftverk omfattas inte av krav på tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken och inte heller av bygglovskrav enligt plan- och bygglagen. Bygglov kan dock krävas för kringanläggningar. Upplag och transformatorstationer kräver bygglov. Kommunen har också möjlighet att genom detaljplan reglera markanvändningen på ett sådant sätt att solkraftverk inte kan anläggas var som helst.

Sammanfattningsvis är prövningen av olika typer av elproduktionsanläggningar både likartad och särskild. Likartad såtillvida att prövningen sker i enlighet med miljöbalken och, i lite olika utsträckning, plan- och bygglagen och att systematiken i de två regelverken därför gäller för alla anläggningar (med visst undantag för kärnkraften). Samtidigt är prövningen särskild för varje typ av anläggning eftersom det finns särregler och därför att själva uppbyggnaden av både miljöbalken och plan- och bygglagen leder till att lagarna får olika effekter för olika anläggningstyper.

³¹ Regeringen beslutade den 25 juni 2020 att anta Statens energimyndighets, Affärsverket svenska kraftnäts och Havs- och vattenmyndighetens förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft, dnr M2019/01769/Nm m.fl.

3.6 Det kommunala självstyret

Av 1 kap. 1 § regeringsformen framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett parlamentariskt statsskick och genom kommunalt självstyre. En inskränkning av det kommunala självstyret ska enligt 8 kap. 2 § göras genom lag och enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör inskränkningar vara proportionerliga.

Det kommunala självstyret är sålunda nära sammanbundet med och ett sätt att genomföra folkstyret i Sverige.³² Syftet med självstyret är att ge medborgarna inflytande över angelägenheter som berör dem särskilt, med hänsyn till lokala förhållanden,³³ det vill säga en form av decentralisering av makten. Vad det kommunala självstyret består i och hur det förhåller sig till statsmakten är omstritt. Självstyret är en grundpelare i det svenska statsskicket, men kommunerna förväntas samtidigt följa beslut som staten tagit.³⁴ Ett skäl till att självstyret inte är mer preciserat än vad det är i regeringsformen är att det ska kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.³⁵ Det är inte självklart i den juridiska litteraturen om självstyret omfattar enbart det som inte regleras med särskild lag eller om det även omfattar det så kallade obligatoriska, särskild reglerade, området (se särskilt nedan om planmonopolet).³⁶

Det utrymme kommunerna har att fatta beslut ges dels av olika lagar med uppdrag till kommunerna, dels genom 14 kap. 2 § regeringsformen och 2 kap. 1 § kommunallagen där det sägs att kommuner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Kommunens självstyre begränsas av 2 kap. 2 § kommunallagen till att gälla bara sådant som inte någon annan kommun, region eller staten ska ha hand om.

Inskränkningar av det kommunala självstyret bör alltså inte gå utöver vad som är nödvändigt. Vad som sägs i förarbetena är att huvudsyftet med bestämmelsen i 14 kap. 3 § regeringsformen är att man i beredningen av förslag tydligt väger in påverkan på det kom-

³² Isberg, Magnus och Eliason, Marianne, *Grundlagarna*, Norstedts Juridik, JUNO version 3A, hämtad den 8 december 2020, kommentar till 1 kap. 1 § regeringsformen, (cit. "Isberg/Eliason").

³³ Prop. 1973:90, s. 188.

³⁴ Warnling Conradson, Wiweka, Bernitz och Hedvig, Sandström, Lena, *Statsrättens grunder*, e-bok, Norstedts Juridik, 2018, JUNO version 6, s. 47.

³⁵ Isberg/Eliason, kommentar till 1 kap. 1 § regeringsformen.

³⁶ Jfr Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*, Wolters Kluwer Sverige AB, 7:1 u., 2016, Stockholm, s. 26 (cit. "Bohlin") med det material som hänvisas till i noterna närmast ovan.

munala självstyret, men att det slutligen är upp till riksdagen att avgöra om proportionalitetskravet är uppfyllt och att någon lagprövning av det inte ska kunna göras i efterhand.³⁷ Att inte uttryckligen förbjuda oproportionerliga inskränkningar av det kommunala självstyret kan förstås ses främst som ett sätt att möjliggöra just sådana inskränkningar,³⁸ men ett huvudsyfte kan också ha varit att undvika en överföring av makt från den folkvalda riksdagen till domstolarna och deras lagprövning.³⁹

Även inskränkningar på det obligatoriska, särskilt lagreglerade, området omfattas av reglerna om inskränkningar av det kommunala självstyret. Det är förhållandevis tydligt i dag, sedan 14 kap. 2 § infördes i regeringsformen, men gällde även dessförinnan.⁴⁰

Utöver den nationella regleringen har Sverige också ratificerat den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.⁴¹ Konventionen stadgar inledningsvis bland annat att undertecknande stater är övertygade om att det är på lokal nivå som medborgares rätt att delta i skötseln av de offentliga angelägenheterna kan utövas mest direkt och att kommuner med ett verkligt ansvar kan åstadkomma en effektiv förvaltning som ligger nära medborgaren. Med kommunal självstyrelse menas enligt konventionens art. 2 kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna i den lokala befolkningens intresse. I art. 4.3 sägs att offentliga uppgifter normalt i första hand ska utövas av myndigheter som ligger så nära medborgaren som möjligt. I den svenska proposition där riksdagen föreslås godkänna ratifikationen framhöll regeringen genomgående att Sveriges ordning mötte kraven i konventionen.⁴²

³⁷ Prop. 2009/10:80, s. 213.

³⁸ Nergelius tycks mena det och är mycket kritisk till bestämmelsen: Nergelius, Joakim, *Svensk statsrätt*, Studentlitteratur AB, u. 4:1, 2018, Lund, s. 362 f, (cit. "Nergelius").

³⁹ Eka, Anders, *Svensk juristtidning och statsrätten*, Svensk juristtidning 100 år (festskrift), s. 374. Se dock Eliasson, Maria, *Ändrad grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen – Hur gick det sen?*, Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling; Festskrift till Lena Marcusson s. 97–108, Iustus Förlag AB, 2013, Uppsala, s. 103 som ifrågasätter om ändringen lyckats.

⁴⁰ Se t.ex. prop. 1991/92:170 bil. 1, s. 162, och lagrådets yttrande som bilaga till bet. 1991/92:UbU22.

⁴¹ Prop. 1988/89:119, SÖ 1989:34.

⁴² Prop. 1988/89:119, s. 9–13.

3.6.1 Det kommunala planmonopolet

Kommunerna har som huvudregel ensamrätt på att anta planer och bestämma om planläggning ska ske eller inte.⁴³ Planmonopolet är ett viktigt uttryck för det kommunala självstyret⁴⁴ och det har länge, i vart fall sedan 1874, varit kommunerna (städerna) och inte privata markägare som haft att bestämma över hur mark ska användas i tätbebyggt område och från början av 1960-talet även i glesbygd.⁴⁵ Ungefär samtidigt som kommunernas ställning i planeringen på landsbygden stärktes utökades också de statliga möjligheterna att ingripa i planeringen, exempelvis för att underlätta för storskaliga industrietableringar eller skydda friluftslivet.⁴⁶ Planmonopolet är en del av kommunernas obligatoriska uppgifter, alltså uppgifter som styrs genom olika speciallagar.⁴⁷

Kommunen har alltså såväl skyldighet som ensamrätt att styra över användningen av mark inom kommunens gränser, och kan låta bli att agera.⁴⁸ Ensamrätten begränsas emellertid på olika sätt, dels genom de regler som finns i plan- och bygglagen för vad en detaljplan ska innehålla och hur den ska utformas, dels genom undantag i samma lag från bygglovsplikt eller detaljplaneplikt såsom för så kallade attefallshus och för vindkraftparker, 9 kap. 3 § (motsatsvis) och 9 kap. 4 § plan- och bygglagen. Ensamrätten begränsas också av exempelvis statliga utpekanden av riksintresseområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.⁴⁹

Slutligen finns möjligheten för staten att på eget initiativ se till att kommunens beslut ändras om kommunen inte tar tillräcklig hänsyn till exempelvis de utpekanden av riksintressen som staten gjort. Länsstyrelsen kan på eget initiativ överpröva ett beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan, och i vissa fall bygglov, enligt 11 kap. 10 och 12 §§ plan- och bygglagen. Det gäller bland annat om riksintressen inte beaktats eller miljö kvalitetsnormer inte efterlevts.

⁴³ T.ex. NJA 2016 s. 868, p. 7.

⁴⁴ Prop. 2017/18:266, s. 42. Bohlin verkar dock tvärtom enbart se det som ett utökande av kommunernas kompetens till något som de annars inte skulle få ägna sig åt, Bohlin, s. 181 f.

⁴⁵ Tobé, Erik, *Det kommunala planmonopolet*, Civibus et rei publicae: festskrift till Georg Andrén på sjuttioårsdagen 10 december 1960, Almqvist & Wiksell, Kungl. Vetenskapssamhällets i Uppsala Handlingar 8, s. 484, (cit. "Tobé").

⁴⁶ Stenseke, Marie, *Hållbarhetsaspekter i den fysiska planeringen*, Samhällsplaneringens teori och praktik, s. 86–96, Liber, Stockholm, 2020, s. 87.

⁴⁷ För genomgång se SOU 2020:8, s. 119 ff.

⁴⁸ Jfr SOU 2019:9, s. 43.

⁴⁹ Kommunerna måste ta hänsyn till dessa i sin planering, jfr 11 kap. 10 § 2 st. 1 PBL.

Att länsstyrelsen får möjlighet att bedöma en detaljplans förenlighet med utpekade riksintressen har visat sig i praxis vara mycket viktigt.⁵⁰ En än mer ingripande åtgärd, det enda sättet att påtvinga en kommun en ny detaljplan, är ett så kallat planföreläggande enligt 11 kap. 15–16 §§ plan- och bygglagen. Regeringen kan då förelägga kommunen att ändra, anta eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller att låta länsstyrelsen ta fram förslag till regeringen på kommunens bekostnad om kommunen vägrar. Regeringens möjligheter att på detta sätt tvinga fram en ny detaljplan var större förr, och gäller i dag bara för att se till att riksintressen tillgodoses eller att markanvändning som angår flera kommuner kan samordnas.⁵¹ Bestämmelserna om planföreläggande har i sin nuvarande form (sedan 1987) ännu inte tillämpats mot en kommun, men blotta hotet kan ha lett till att kommuner ändrat sig i den av staten önskade riktningen.⁵²

3.7 Effekterna av införandet av den kommunala tillstyrkan

Konsekvenserna av införandet av den kommunala tillstyrkan, såsom de förutsågs bli, beskrevs i propositionen vid införandet.⁵³ När nu ett antal år har gått sedan införandet finns förutsättningar att beskriva effekterna såsom de faktiskt blev.

Ett flertal aktörer har försökt fånga effekterna av den kommunala tillstyrkan. Utredningar och rapporter har tagits fram av statliga myndigheter, regionala aktörer, branschorganisationer och andra.

Regelverket som införde kommunal tillstyrkan är väldigt kort – en bestämmelse i miljöbalken – och har inte kompletterats med några regler avseende hur bestämmelsen ska tillämpas. Bristen på tillämpningsregler och praxis försvårar när det gäller att undersöka vilka konsekvenser regeln lett till.

⁵⁰ T.ex. MÖD 2020:3 där Statens energimyndighet efter det att en detaljplan överklagats av två företag pekade ut det ena företagets verksamhet som varande av riksintresse, vilket föranledde ett upphävande av detaljplanen för att säkerställa att länsstyrelsen fick möjlighet att väga det nya riksintresseutpekandet mot ett redan befintligt och överväga om detaljplanen skulle överprövas.

⁵¹ Prop. 1985/86:1, s. 351.

⁵² Didón, Lars Uno m.fl., *Plan- och bygglagen*, digital version, Norstedts Juridik, kommentar till 11 kap. 15–16 §§, hämtad från JUNO den 14 december 2020, (cit. "Didón m.fl.").

⁵³ Prop. 2008/09:146, s. 48 ff.

3.7.1 Konsekvenser för kommuner

Det kommunala självstyret

Införandet av den kommunala tillstyrkan av vindkraft i 16 kap. 4 § miljöbalken gjordes för att kompensera för förlusten av inflytande genom plan- och bygglagen.⁵⁴ Kommunal tillstyrkan bedömdes av regeringen medföra en viss men godtagbar inskränkning i kommunens självstyre. Inskränkningen förväntades bestå i en mer begränsad möjlighet för kommunen att förfoga över sitt planmonopol.⁵⁵ Det är svårt att se att den kommunala självstyrelsen inskränktes i någon egentlig mening av förslaget, eftersom kommunen behöll sin rätt att stoppa vindkraft, i vissa avseenden till och med i högre utsträckning än tidigare i och med att möjligheten till statligt ingripande för att värna bland annat riksintressen minskade. Miljö- och jordbruksutskottet menade dock att det innebar en viss begränsning.⁵⁶ Lagrådet uttalade sig inte över avskaffandet av detaljplane- och bygglovskravet för vindkraftparker eller om införandet av kommunal tillstyrkan.

Kommunens hantering och resursanvändning

Det kan ta lång tid från det att frågan om tillstyrkan för en vindkraftsetablering ställs till dess att kommunen tar beslut i frågan. Långa handläggningstider blir möjliga tack vare att dagens regelverk inte reglerar vare sig någon tidsgräns för kommunens hantering av ärendet eller vem som ska ta beslutet för kommunens räkning. Att ärenden drar ut på tiden bidrar enligt utredningen till att det lättare bildas en lokal opinion, som är nästan undantagslöst negativ, i frågan.

Underlag till Energimyndighetens vägledning från 2015 visar att framför allt vindkraftsprojektörer upplever att vissa kommuner gör en egen form av miljöprövning inför beslut om kommunal tillstyrkan. Det är en bild som utredningen under arbetets gång fått bekräftad ett flertal gånger. Detta går stick i stäv med intentionerna av införandet av kommunal tillstyrkan vars syfte var att kompensera för borttagandet av den kommunala prövningen enligt plan- och bygg-

⁵⁴ Prop. 2008/09:146, s. 39 f.

⁵⁵ Prop. 2008/09:146, s. 49.

⁵⁶ Bet. 2008/09:MJU27, s. 12.

lagen för tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar och bidra till den förväntade effektiviseringen av regelverket.

Även om markanvändning i vindkraftsfallet rimligen kan sägas omfatta påverkan från vindkraftsanläggningen på kringliggande verksamheter genom anläggningens höjd så innebär det inte att kommunen förväntas väga in exempelvis påverkan på naturvärden i beslut om tillstyrkan. Frågor som rör omgivningspåverkan prövas senare av tillståndsgivande myndighet.

Det är också utredningens uppfattning att dagens oregrerade situation leder till att kommuner ofta begär in tämligen omfattande underlag inför sitt beslut om tillstyrkan. Detta medför ytterligare tidsåtgång och att vindkraftsprojektörer behöver lägga resurser på att ta fram mer underlag innan de vet om ett projekt kan bli möjligt. Det medför också att kommunen använder mer resurser än vad som behövs och kan anses ineffektivt ur ett samhällsperspektiv.

Utredningen har också stött på exempel där kommuner tar beslut om tillstyrkan på befintliga underlag och då kan det ske både snabbt och effektivt. Ofta har kommunen då utgått från sin översiktsplan. Den kommunala tillstyrkan innebär samtidigt att behovet av att ta fram en detaljplan och senare bygglov försvunnit och det innebär minskad belastning på de kommunala planeringsfunktionerna.

Utredningen anser att det varierar stort hur mycket resurser en enskild kommun använder för att hantera dagens regelverk och att det beror på hur kommunen väljer att hantera en fråga om tillstyrkan. Utredningens uppfattning är vidare att kommunernas samlade resursåtgång för att hantera tillståndspliktiga vindkraftsetableringar i dag inte skiljer sig på något avgörande sätt från tidigare ordning.

3.7.2 Konsekvenser för elbranschen

När ordningen med kommunal tillstyrkan av vindkraftsetableringar infördes beskrevs enbart konsekvenserna för företag inom vindkraftbranschen.⁵⁷ Dessutom beskrevs enbart de kostnadsmässiga konsekvenserna, och detta genom att från Miljöprocessutredningens delbetänkande Prövning av vindkraft (SOU 2008:86) hämta beräkningar av kostnaderna för bygglov och detaljplan och utifrån det konstaterades kort att ett borttagande av bygglovs- och detaljplane-

⁵⁷ Prop. 2008/09:146, s. 50.

kravet skulle innebära besparingar för företagen. Någon bedömning av eventuella kostnader eller andra konsekvenser för företagen av införandet av den kommunala tillstyrkan redovisades inte. Kostnaderna i samband med detaljplaneändringar uppskattades till 400 000–600 000 kronor som genomsnitt. Företagens kostnader för bygglov bedömdes inte, förutom själva ansökningsavgiften om 1 560 kronor.

Vindkraftsföretag

Den kommunala tillstyrkan som sådan är inte förenad med några direkta kostnader för företagen. Formellt sett räcker det med att be kommunen tillstyrka vindkraftsparken. Kostnader uppstår i stället när företagen måste tidigarelägga undersökningar inför en ansökan om tillstånd, när kommunen ändrar eller bestämmer sig sent i tillståndsprocessen, i form av (ibland ekonomiska) motkrav från kommunen och i form av en risk för att projektet inte får tillstyrkan. Kostnaderna kan dock alltså variera stort beroende på vad olika kommuner vill ha för underlag inför sitt beslut och om motprestation begärs. En tydlig skillnad, vilket påverkar risknivån i ett projekt, mot den tidigare ordningen är att förutsebarheten såväl som möjligheten att klaga över ett beslut för vindkraftsprojektören minskade.⁵⁸ En möjlig fördel för vindkraftsprojektörer är att systemet med kommunal tillstyrkan formellt sett kan ge mycket snabbare besked från kommunerna än vid detaljplan och bygglov. Med det dock inte sagt att kommunerna faktiskt ger snabbare besked än tidigare.

En effekt av införandet av den kommunala tillstyrkan är vidare att vindkraftens utbyggnad i högre grad än för andra energislag underställs kommunens politiska prövning. Även detaljplaner omfattas av kommunens politiska beslut, men beslut om att anta detaljplaner överklagas till mark- och miljödomstol enligt 13 kap. 2 a § plan- och bygglagen av den beslutet gått emot och prövas på ett mer omfattande sätt än vid en laglighetsprövning, medan beslut om kommunal tillstyrkan av vindkraft (på samma sätt som beslut att inte anta detaljplan) kan överklagas endast av kommunmedlem och laglighetsprövas vid förvaltningsdomstol. Detta gör att det inte sker någon praxisbildning kring vilka vindkraftsprojekt som en kommun måste tillåta, eftersom laglighetsprövningen enbart avser om beslutet kom-

⁵⁸ Jfr NV rapport 6769, s. 60 f.

mit till på lagligt sätt och eftersom den som velat få till stånd en tillstyrkan inte får överklaga. Med en plan- och bygglagsordning hade överprövningen i vart fall kunnat kopplas till förekommande riksintressen. Kommunen har samtidigt en vid beslutanderätt även inom ramen för framtagande av detaljplan, och framför allt att inte ta fram någon detaljplan, varför skillnaden mot den prövningsordning som gäller för verksamheter som underställs plan- och bygglagens system inte ska överdrivas (se vidare avsnitt 3.6.1).

Ekonomiska motkrav från kommunen kan göras på olika sätt. Det finns exempel på att en kommun skriftligen krävt att det ska införas en lokal återföring av resurser från vindkraftsanläggningen för att den ska kunna komma ifråga.⁵⁹

Andra elproducenter

Övergången från en prövning enligt både miljöbalken och plan- och bygglagen till en prövning enligt enbart den förra innebar att vindkraften prövades på ett annat sätt än konkurrerande kraftslag och andra verksamheter överhuvudtaget. Visserligen följer i viss mån även vattenkraften och i synnerhet kärnkraften också prövningssystem som avviker från huvudlinjen, men det förekommer eller förutses inte heller någon större utbyggnad av något av dessa kraftslag. I inget av fallen undantas heller verksamheterna från prövning enligt plan- och bygglagen i och för sig, även om det är byggnader och lovpliktiga anläggningar och inte de kraftproducerande verksamheterna i sig själva som omfattas av bygglovskrav.

Utredningen anser att det är rimligt att anta att införandet av den kommunala tillstyrkan av vindkraften därigenom påverkat konkurrensen på energimarknaden, eftersom elmarknaden i huvudsak är en och samma för olika typer av elproducenter.⁶⁰ El är en vara som dels måste framställas och användas samtidigt, dels är helt oberoende av produktionssätt. För kunden gör det, kvalitativt, ingen skillnad om elen som används kommer från kärnkraft eller vindkraft och det finns heller inget sätt att styra över vilken el som faktiskt levereras

⁵⁹ Brev från Ydre kommun 2012-08-31 till Triventus Wind Power AB (brevet saknar diarie-nummer).

⁶⁰ Diskussioner om konkurrensen mellan energiproducenter (inklusive vindkraften) fördes redan i de första SOU-serierna, t.ex. SOU 1924:39, *Sveriges vattenkrafttillgångar och vattenkraftproduktion*, s. 87 ff.

till en viss kund vid ett givet tillfälle. Däremot är det möjligt för en kund att betala extra för att mer förnybar el ska tillföras den totala produktionen. Ett styrmedel som påverkar ett visst elproduktions-sätt positivt påverkar, något förenklat, övriga elproduktionssätt negativt. Om vindkraften gynns eller missgynns av införandet av den kommunala tillstyrkan jämfört med andra kraftslag kan inte utredningen avgöra. Det finns många styrmedel på elmarknaden⁶¹ och det går därför inte dra några entydiga slutsatser om exempelvis i vilken grad det ena eller det andra kraftslaget dragit till sig investeringar som följd av den ena eller den andra åtgärden.

Att enbart ta bort kravet på prövning enligt plan- och bygglagen, som Miljöprocessutredningen föreslog i sitt delbetänkande Prövning av vindkraft (SOU 2008:86) hade otvetydigt inneburit ett gynnande av vindkraften på viss bekostnad av andra elproducenter. Om den kommunala tillstyrkan är mer eller mindre gynnsam för vindkraften än den tidigare plan- och bygglagsprövningen är svårt att säga. Vindkraftbranschen själv verkar mena att det var en försämring, eller i vart fall ingen förbättring.⁶²

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att införandet av den kommunala tillstyrkan i stället för en prövning enligt plan- och bygglagen haft negativa ekonomiska konsekvenser för vindkraftsbranschen men utredningen kan inte se några tydliga konkurrens-mässiga konsekvenser för vare sig vindkraftsbranschen eller dess konkurrenter. Processen har blivit mindre förutsebar, rättssäker och transparent.

3.7.3 Konsekvenser för utbyggnaden av vindkraft

Regelverket om kommunal tillstyrkan förde in ett stort mått av osäkerhet i utbyggnaden av vindkraft i Sverige.

I ett underlag som utredningen tagit fram (se nedan) framgår att av 255 avgjorda vindkraftsansökningar har kommunerna genom att inte tillstyrka stoppat 24 procent av ansökningarna i dess helhet, tre procent av ansökningar har delvis stoppats medan 74 procent har tillstyrkts. Hur många av de projekt som stoppats då de inte fått till-

⁶¹ Konjunkturinstitutet, *Miljö, ekonomi och politik*, KI-NR 2018:26, 2018, s. 28 ff. KI:s förteckning är ambitiös men trots det inte fullständig.

⁶² NV rapport 6769, s. 40 ff.

styrkan som i slutändan annars skulle fått tillstånd enligt miljöbalken är däremot svårt att säga.

Det framgår också tydligt av de rapporter som hänvisas till nedan att antalet ansökningar om tillstånd minskar över tid och den starka utbyggnad som ses nu kommer därmed att mattas av. Utredningen bedömer att kommunal tillstyrkan bidrar till det minskande antalet ansökningar.

Utpekade områden i översiktsplanerna ingen garanti för tillstyrkan

Det är vanligt att kommuner använder sig av sin översiktsplan för att peka ut områden som de anser vara lämpade för vindkraftsetableringar. Ett stort antal kommuner har också fördjupat sitt arbete med att peka ut områden för vindkraft genom tematiska tillägg, vindbruksplaner, till sina översiktsplaner. Vad gäller kommunernas hantering av vindbruk i sina översiktsplaner är det utredningens uppfattning att det tidigare stödet från Boverket har varit av stor betydelse för att öka kunskapen och få kommunerna att planera för vindkraft.⁶³

Som utredningen beskrivit under 3.1.1 var ett utpekande i översiktsplanen, innan kommunal tillstyrkan infördes, av stor betydelse för tillståndsprövningen. Ett utpekande av ett område för vindkraft i en översiktsplan gav alltså en något större trygghet för vindkraftsföretagen när det gällde möjligheten att få tillstånd.

Kommunal tillstyrkan har minskat värdet av ett utpekande av områden för vindkraftsutbyggnad i översiktsplanen i både teorin och praktiken. I teorin genom att kommunen när som helst i en prövningsprocess kan besluta sig för att inte ge tillstyrkan till en vindkraftsetablering oavsett vad som står i översiktsplanen. I praktiken har det också visat sig att kommunerna inte gett tillstyrkan till projekt trots att de varit planerade till områden som pekats ut som lämpliga i översiktsplaner.

I studien *Hur många fick lov?*⁶⁴ från april 2020 framgår att projekt som inte fått tillstyrkan är den vanligaste avslagsgrunden vid tillståndsprövningar för vindkraft. Rapporten studerar inte särskilt den kommunala tillstyrkan men säger ändå att kommunal tillstyrkan och

⁶³ BV rapport 2012:21.

⁶⁴ Darpö, Jan, *Hur många fick lov? Och varför fick de andra nobben? Statistik och betraktelser över tillstånd till vindkraft på land och till havs*, Uppsala universitet, 2020, Uppsala.

Försvarsmaktens stoppområden troligen har en betydligt större hindrande effekt – genom att ansökningar aldrig lämnas in – för utbyggnaden av vindkraft än vad som framgår av statistiken från tillståndsmyndigheterna.

Företagen Vattenfall och wpd Sverige publicerade i mars 2021 rapporten Statistik över beslut gällande vindkraftsparker i miljöprövningsdelegationen åren 2012–2019. I majoriteten av de ärenden som fått avslag i miljöprövningsdelegationen genom att de inte fått tillstyrkan har kommunen inte redovisat någon motivering för sitt beslut. Av de projekt som fått avslag på grund av den kommunala tillstyrkan var 35 procent planerade till områden som i kommunens översiktsplan var utpekade för vindbruk. Siffran är enligt utredningen osäker då den inkluderar projekt som var planerade till mark belägen både i och utanför utpekade vindbruksområden.

Nytt underlag visar hur vindkraftsutbyggnaden påverkas av kommunernas översiktsplaner och den kommunala tillstyrkan

Utredningen har låtit ta fram ett underlag för att närmare kunna analysera effekterna av den kommunala tillstyrkan på utbyggnaden av vindkraft. Westander Klimat och Energi (Westander) fick i uppdrag att ta fram ett statistiskt underlag för hur kommunernas översiktsplaner och Energimyndighetens riksintresseanspråk vindbruk har hanterats vid kommunal tillstyrkan och i tillståndsprocessen. Rapporten bygger på ett vidareutvecklat underlag av den statistikbase-rade promemoria som Energimyndigheten lät ta fram under hösten 2020.⁶⁵ Statistiken baseras på slutligt avgjorda tillståndsansökningar som avgjorts i första instans efter den 1 januari 2014 och inkluderar ärenden där ansökan dragits tillbaka när projektören förstått att kommunen inte skulle ge tillstyrkan. Uppdraget slutredovisades till utredningen den 3 maj 2021 och redovisas i sin helhet som bilaga 2 till detta betänkande.

Av rapporten framgår bland annat att av de ansökningar som legat helt inom utpekade områden i översiktsplanerna har 76 procent fått kommunal tillstyrkan och 49 procent fick tillstånd. För ansökningar som rörde områden helt utanför översiktsplanernas utpekade områden är motsvarande siffror 68 procent tillstyrkan och 32 procent till-

⁶⁵ Westander Klimat och Energi, *Det kommunala vetot – En statistikbaserad promemoria om kommuners tillstyrkande och veto avseende vindkraftsansökningar*, 2020-10-27.

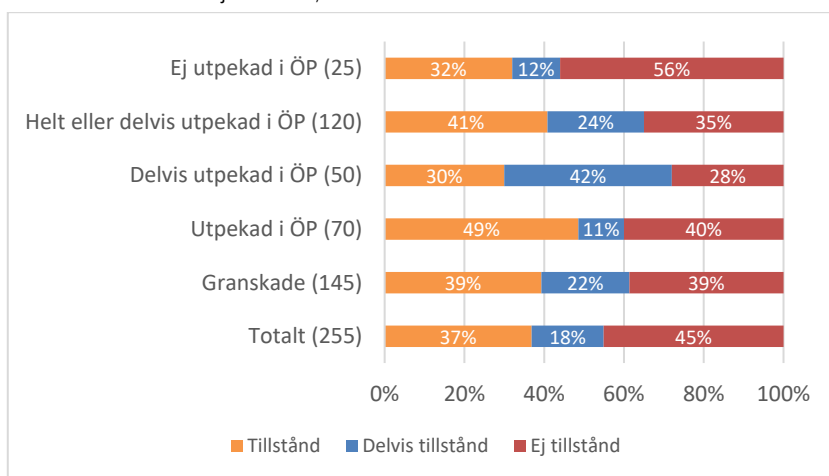
stånd. För båda kategorier av ansökningar fick också drygt tio procent tillstånd i miljöprövningen som avsåg färre vindkraftverk än det sökta antalet. Det har alltså varit något mer vanligt att kommunerna tillstyrkt ett projekt om området pekats ut i översiktsplanen som lämpligt för vindkraft, jämfört med om projektet legat utanför sådana områden. Statistiken visar också att kommunerna verkar beakta ett utpekande i översiktsplanen i lägre grad än vad tillståndsmyndigheterna gör.

Siffrorna ovan visar att kommunerna inte fäster så stor betydelse vid sina översiktsplaner vid beslut om tillstyrkan. Däremot framgår att översiktsplanen har större betydelse för tillståndsmyndighetens prövning. Sammantaget ökar ett utpekande i översiktsplanen möjligheten för att till slut få tillstånd för projektet. Se också figur 3.1.

Det kan samtidigt uppfattas som en låg siffra att bara hälften av de projekt som låg inom utpekade områden i översiktsplanerna fick tillstånd. Men eftersom många kommunala vindbruksplaner eller utpekanden i översiktsplaner härrör från tiden kring 2010 (då det fanns ett statligt planeringsstöd) samtidigt som teknikutvecklingen varit snabb är siffrorna enligt utredningen inte så förvånande.

Figur 3.1 Ansökningar om tillstånd för vindkraft, förekomst i översiktsplan och utfall av ansökan

Andel ansökningar som fått tillstånd, delvis tillstånd eller ej tillstånd, totalt sett och i relation till status i ÖP



Källa: Westanders underlagsrapport (bilaga 2).

Westanders rapport visar också att över tid har betydelsen av att ett projekt ligger helt eller delvis i ett utpekade område för vindkraft minskat. För perioden 2014–2018 tillstyrkte kommunerna 81 procent av dessa men under 2019–2020 endast 53 procent. Även här är troligen teknikutvecklingen och plandokumentens ålder till stor del avgörande. Enligt utredningen visar detta bland annat på betydelsen av att kommuner arbetar aktivt med sina översiktsplaner och håller dem uppdaterade. Det är också något som lagstiftaren tydligt uttryckt genom ändringar i plan- och bygglagen så sent som 2020, som ställer krav på att kommunerna under varje mandatperiod aktualitetsprövar sina översiktsplaner för att de ska behålla sin vägledande betydelse.⁶⁶

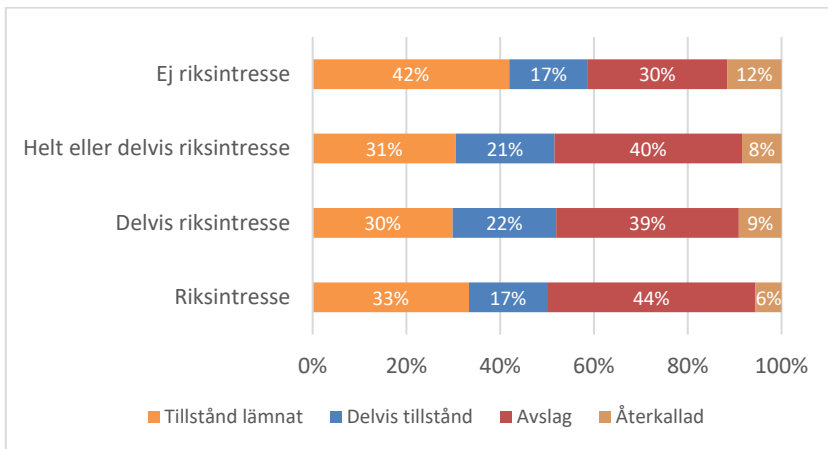
Omvänt förhållande mellan områden för riksintresse vindbruk och möjlighet till tillstånd

Rapporten från Westander omfattar även statistik kring hur riksintresseanspråk vindbruk fått genomslag i kommuner och miljöprövningsdelegationer. Överraskande är att statistiken i rapporten visar att det råder ett omvänt samband mellan riksintresse vindbruk och vindkraft, se fig. 3.2. Det är alltså större chans att få ja till en vindkraftsanläggning utanför ett riksintresse vindbruk än inom det samma. Det gäller både för kommunal tillstyrkan och i tillståndsprövningar.

⁶⁶ Prop. 2019/20:52.

Figur 3.2 Ansökningar om tillstånd för vindkraft och riksintresse

Slutligt utfall av ansökningar i relation till riksintresse



Källa: Westanders underlagsrapport (bilaga 2).

Det framgår inte av underlaget om det funnits konkurrerande riksintressen (som vid en avvägning bedömts viktigare) eller andra legala skäl för kommunen att inte låta riksintresseanspråket för vindbruk slå igenom eller för tillståndsmyndigheten att inte beakta riksintresseanspråket vid prövning. Fördjupad förståelse av hur riksintresseanspråk för vindbruk hanterats vid utbyggnaden av vindkraften under senare år borde kunna ge värdefull information och också vara användbart för utvecklingen av planeringsuppdraget i den strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad som Energimyndigheten och Naturvårdsverket lämnat över till regeringen (se avsnitt 4.3.1).

Svårt att kvantifiera minskningen av vindkraftsutbyggnaden

Att en planerad etablering av en vindkraftsanläggning fått nej av en kommun trots utpekande i en översiktsplan innebär inte per automatik att den skulle ha blivit byggd om kommunen i stället tillstyrkt. Samtidigt ökar sannolikheten för ett positivt tillståndsbeslut om området i sin helhet är utpekad som lämpligt för vindkraft i översiktsplanen.

Utredningen gör bedömningen att den kommunala tillstyrkan påverkar utbyggnaden av vindkraft i negativ riktning men kan inte ta ställning till omfattningen.

3.7.4 Konsekvenser för miljön

Vilka konsekvenser införandet av kommunal tillstyrkan fått på miljön är nära förknippade med effekterna på utbyggnaden av vindkraften.

Som en förnybar energikälla är vindkraftens största bidrag till en bättre miljö att den bidrar, jämfört med alternativen, till en minskad klimatpåverkan från tillkommande elproduktion. Se avsnitt 5.2.4 för ett mer utvecklat resonemang i frågan. En minskad utbyggnad av vindkraft kan försvåra och fördyra för Sverige att nå det långsiktiga miljömålet om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser år 2045.

Förseningar i utbyggnaden av vindkraftsanläggningar leder per automatik till att de positiva miljöeffekter som vindkraft kan bidra till skjuts framåt i tiden. Samtidigt är det så att en minskad utbyggnad av vindkraft leder till mindre intrång i naturmiljön, i vart fall så länge inte motsvarande elproduktion byggs ut som har lika stor eller större påverkan på naturmiljön. Om den kommunala tillstyrkan i slutändan leder till att ett mindre antal vindkraftverk behöver byggas – då teknikutvecklingen gör att effekt och storlek för de enskilda verken fortsätter öka samtidigt som etableringar skjuts på framtiden – så kommer de fysiska intrången i naturmiljön att totalt sett minska.

Att kvantifiera dessa effekter låter sig inte göras i detta sammanhang.

Utredningen bedömer att det är troligt att klimatpåverkan från energiproduktionen i Sverige i någon mån har ökat på grund av den kommunala tillstyrkan. Orsaken till det är det minskade antalet projekt som kunnat slutföras genom att tid och resurser har lagts ned i projekt som inte kunnat slutföras.

3.7.5 Rättssäkerhetsaspekter

En återkommande kritik mot ordningen med kommunal tillstyrkan är att det inte är ett rättssäkert system.⁶⁷ Kommunerna behöver inte motivera sina beslut att tillstyrka eller neka tillstyrkan och möjligheterna att överklaga är begränsade till en så kallad laglighetsprövning där enbart kommunmedlemmar är klagoberättigade (13 kap. 1–2 § kommunallagen) och där prövningen enbart omfattar frågan om beslutet fattats i laglig ordning. Ett beslut ska upphävas om det strider mot lag,⁶⁸ men det finns ingen praxis avseende möjligheten att få en kommuns beslut att tillstyrka tillstånd till en vindkraftspark upphävt på grund av att det står i strid med lag. Ett skäl till att det saknas relevanta avgöranden torde vara att det normalt inte är möjligt för vindkraftsprojektören att klaga över beslut om nekad tillstyrkan⁶⁹

Som jämförelse gäller att ett beslut om bygglov, eller om miljö-tillstånd, överprövas i sin helhet vid ett överklagande, det vill säga avseende såväl lämplighet som laglighet. När det gäller överklagande av detaljplanebeslut är prövningen begränsad i omfattning (13 kap. 17 § plan- och bygglagen) och, liksom vid laglighetsprövning, som huvudregel kassatorisk (beslutet kan bara upphävas eller slås fast). Fram till strax efter att vindkraften lyfts ur plan- och bygglagens prövningssystem, 2011, var prövningens omfattning mer lik den lämplighetsprövning som sker av exempelvis miljötillståndsbeslut. Därefter begränsades överprövningens omfattning avseende detaljplaner till att mer likna den som gäller vid laglighetsprövning. Anledningen till det var att överprövningen av detaljplanebeslut skulle ske i mark- och miljödomstol och inte hos regeringen. Syftet var att garantera kommunernas självbestämmanderätt förutom i de fall den begränsats i lag.⁷⁰

En överprövning av en detaljplan omfattar inte kommunens avvägningar mellan olika samhällsintressen, förutsatt att avvägningen rymms inom det handlingsutrymme som kommunerna har.⁷¹ Däremot omfattar de exempelvis hänsyn till hushållningsbestämmelserna i

⁶⁷ NV rapport 6769, s. 56 ff. Synpunkten har också framförts direkt till utredningen av Svensk Vindenergi, Världsnaturfonden, Svenska naturskyddsförbundet, Energiföretagen Sverige m.fl.

⁶⁸ T.ex. HFD 2015 ref. 29 och RÅ 1992 ref. 87.

⁶⁹ Jfr. Energimyndighetens statistik över ägande av anläggningar som godkänts för elcertifikat, www.energimyndigheten.se/fornybart/elcertifikatsystemet/marknadsstatistik, uppdaterad t.o.m. den 18 januari 2021, hämtad den 18 januari 2021.

⁷⁰ Prop. 2009/10:215, s. 87 ff.

⁷¹ MÖD 2014:12.

miljöbalken.⁷² Likheten mellan hur detaljplaner överprövas och en laglighetsprövning av kommunala tillstyrkansbeslut fungerar talar för att en överprövning av ett tillstyrkansbeslut kan omfatta frågan om kommunen fattat beslut i strid med allmänna intressen som kommunen inte svarar för, till exempel riksintressen. Avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse eller förarbetsuttalande om detta talar samtidigt emot att en sådan ordning gäller och frågan har aldrig prövats. En skillnad mot överprövning av detaljplanebeslut är att dessa kan samordnas med överprövningen av ett tillståndsbeslut enligt miljöbalken och att båda under alla omständigheter överprövas av mark- och miljödomstol, medan så inte kan ske för ett beslut om kommunal tillstyrkan.

Kommunen är inte ålagd att avge sin mening i tillstyrkansfrågan vid något särskilt tillfälle, även om handläggningen av ärendet ska vara så effektiv och enkel som möjligt enligt förvaltningslagen (9 § 1 st.).

Ibland framförs meningen att de krav som kommuner i vissa fall ställer för att tillstyrka ett projekt, i form av ekonomisk ersättning eller på viss utformning av projektet, utgör otillbörliga påtryckningar eller angränsar till mutor.⁷³ Utredningen har inte gjort någon bedömning av i vilken grad det stämmer. Att kommunen använder sitt planmonopol, eller för vindkraften numera sin tillstyrkan, som påtryckningsmedel mot exploatörer för att exempelvis få ersättning är ingalunda något nytt utan har förekommit så länge som planmonopolet funnits.⁷⁴ Kommunen hade en stark ställning innan kommunal tillstyrkan infördes och har behållit den.

En större förändring med införandet av kommunal tillstyrkan var att möjligheten till att överklaga beslut om att upprätta eller ändra detaljplan för vindkraftsanläggningarna togs bort (eftersom detaljplanekravet togs bort) så att numera kan inga beslut avseende kommunens inställning till en vindkraftsanläggning överklagas. Nu återstår endast möjligheten med laglighetsprövning och då enbart för kommunmedlem på samma sätt som gäller för många andra kommunala beslut. Det går att ifrågasätta i vad mån denna ordning är förenlig med Europakonventionens krav om en rättvis rättegång (art. 6) och det går i synnerhet att ifrågasätta i vad mån begränsningen att

⁷² Prop. 2009/10:215 s. 87 ff.

⁷³ NV rapport 6769, bl.a. s. 65.

⁷⁴ Tobé, s. 484 ff.

överklaga till kommunmedlemmar är förenlig med århuskonventionens bestämmelser. Se om detta nedan, avsnitt 3.8.

Ett annat betydande rättssäkerhetsproblem med den kommunala tillstyrkan är att kommunen inte är bunden vid sitt beslut ens sedan tillstånd meddelats.⁷⁵ Denna ordning kan ifrågasättas i relation till europakonventionens första tilläggsprotokoll om skyddet av äganderätten och dess skydd för så kallade berättigade förväntningar.⁷⁶ Det går att diskutera om även ett återtagande före det att tillståndsbeslutet meddelats verkligen är förenligt med europakonventionen.

Avskaffandet av prövningen enligt plan- och bygglagen och införandet av den kommunala tillstyrkan innebar enligt utredningen en tydlig försämring av rättssäkerheten i vindkraftsprövningen. Att den som beslutet berör inte kan klaga över beslutet försvagar vindkraftsprojektörernas rättsliga ställning. Även om kommunernas ställning har stärkts när det gäller detaljplanebeslut (överprövningen har begränsats materiellt) är den förstärkningen inte av samma karaktär som när det gäller inflytandet över vindkraftsanläggningar sedan införandet av den kommunala tillstyrkan. Det är enligt utredningen möjligt att en överprövning av ett besluts laglighet där ett vindkraftsföretag klagat skulle kunna leda till upphävande av ett beslut när, exempelvis, en kommun inte beaktat ett utpekat riksintresse. I och med att vindkraftsföretagen inte kan klaga och att vad domstolen får bedöma (13 kap. 7 § kommunallagen) är kraftigt begränsat finns dock ingen möjlighet till sådan praxisbildning.

Något skäl till varför kommunens inflytande över den miljöfarliga verksamheten vindkraft ska vara större och mindre transparent än för andra miljöfarliga verksamheter har lagstiftaren inte angett. Det framstår inte heller som att det var avsikten när ändringen genomfördes, utan enbart att det kommunala inflytandet skulle bevaras.⁷⁷

⁷⁵ MÖD M 10193-19.

⁷⁶ Jfr t.ex. ”Bruncrona ./ Finland”, ansökan 41673/98 och se Nergelius, Joakim, *De europeiska domstolarna och de svenska äganderättskyddet*, e-bok, Norstedts Juridik, JUNO version 1, s. 71 ff.

⁷⁷ Prop. 2008/09:146, s. 39 f.

3.8 EU-rätt och internationell rätt

Enligt utredningens direktiv ska utredningen i betänkandet redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och till internationell rätt. Utredningen har identifierat framför allt fyra regelverk som kan ha betydelse för utredningens bedömningar och slutliga förslag. Det är de EU-rättsliga så kallade förnybart- respektive MKB-direktiven, europakonventionen och århuskonventionen. Även andra regelverk kan ha betydelse för utredningen, i synnerhet när det gäller EU-rätten som i mångt och mycket genomsyrar hela det nationella rättssystemet.

3.8.1 Sammanfattade slutsatser

De fyra regelverk som beskrivs nedan har i varierande grad och på varierande sätt betydelse för utredningens arbete och förslag.

MKB-direktivet bör, enligt utredningen, ha begränsad påverkan på utredningens förslag.

Förnybartdirektivet är ännu inte genomfört i Sverige, men är planerat att bli det under 2021. Hur utredningens förslag påverkas beror därför på hur införandet slutligen blir. Utredningen bedömer att dagens kommunala tillstyrkan bör omfattas av tidsfristerna som stipuleras i förnybartdirektivet. En modell där den kommunala tillstyrkan är en processförutsättning behöver därmed inte nödvändigtvis omfattas av tidsfristerna. I direktivet finns också bestämmelser om icke-diskriminering som kan påverka klagorätten.

Europakonventionen kan ge rätt att överklaga beslut som inte är överklagbara enligt annan lag liksom en rätt att klaga över kränkningar av konventionsrättigheter. Även omfattningen av överprövningen kan behöva vara större än dagens laglighetsprövning enligt kommunallagen. Utredningen bedömer att beslut om kommunal tillstyrkan troligtvis inte omfattas av europakonventionens rätt till en rättvis rättegång och någon kränkning av konventionsrättigheter bedömer utredningen inte uppstå vid kommunens beslut om kommunal tillstyrkan.

Århuskonventionen ger miljöorganisationer och övrig berörd allmänhet klagorätt för vissa beslut om miljötillstånd. Utredningens bedömning är att organisationer och övrig berörd allmänhet skulle kunna grunda ett överklagande på konventionens bestämmelser. Bedömningen baseras till stor del på den europeiska och nationella ut-

veckling av praxis för överklaganden som utvecklats under senare år. Det är mer osäkert om prövningen också behöver vara mer omfattande (materiellt) än vad laglighetsprövningen förutsätter.

3.8.2 Förnybartdirektivet och MKB-direktivet

Miljörätten påverkas i hög grad av EU-rätt. På miljöområdet finns därför en mängd europeiska rättsakter, men mest relevanta för denna utredning om den kommunala tillstyrkan av vindkraft är det så kallade förnybartdirektivet och så kallade MKB-direktivet.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet)

Det reviderade förnybartdirektivet är ännu inte genomfört i svensk rätt. Genomförandet ska vara klart senast den 30 juni 2021 (art. 36.1), det vill säga samtidigt som utredningen senast ska redovisa sitt betänkande för regeringen. De delar av direktivet som främst påverkar prövningen av vindkraftverk är art. 15–16. Medlemsstaterna ska säkerställa att administrativa förfaranden förenklas så långt det är möjligt och genomförs på lämplig administrativ nivå och att förutsebara tidsramar fastställs för prövningen av tillstånd till förnybar energi (art. 15.1(a)). Vidare ska tillståndsreglerna vara objektiva, transparenta och proportionella, inte diskriminera mellan sökanden och vara utformade så att de tar fullständig hänsyn till särdragen hos olika tekniskslag för energi från förnybara energikällor (art. 15.2(b)). Reglerna ska bidra till att principen om energieffektivisering först följs (art. 15.1).

Artikel 16 (punkterna 1, 4, 5 och 7) ställer bland annat upp krav på införande av tidsfrister för prövningen, där prövningen av alla nödvändiga tillstånd och alla förfaranden får ta högst två år från det att ansökan tagits emot till dess beslut meddelas. Eller ett år, om det handlar om uppgradering av en anläggning eller om en liten anläggning (under 150 kilowatt). Tidsfristen kan förlängas med ett år i exceptionella fall. Tidsfristen ska inte omfatta domstolsprövningar, överklaganden eller prövningar mot EU:s miljö rätt.

Regeringskansliet har remitterat en promemoria med förslag till genomförande av dessa bestämmelser.⁷⁸ I promemorian föreslås bland annat att tidsfristen ska kunna förlängas med den tid som prövning mot EU:s miljö rätt tar, och att den handläggande myndigheten ska göra den bedömningen eftersom EU:s miljö rätt är så integrerad med den nationella miljöprövningen och miljö rätten att det är svårt att särskilja den på ett generellt plan.⁷⁹ Den kommunala tillstyrkan nämns inte särskilt, men i promemorian föreslås att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om tidsfrister avseende kommunernas prövningar i den del de omfattas av förnybartdirektivet.⁸⁰ Tidsfristen föreslås räknas från det att ansökan är komplett.⁸¹ Promemorian har lett till en proposition, men eftersom det mesta är tänkt att regleras i förordningar framgår det inte av propositionen så mycket om hur regeringen tänkt sig genomförandet.⁸²

Enligt förnybartdirektivet ska alltså tidsfristerna omfatta alla nödvändiga tillstånd från det att ansökan lämnas in (till en kontaktpunkt) till dess beslut meddelas. Någon definition av vad ett tillstånd är eller när en ansökan ska anses inlämnad ges inte. Förnybartdirektivets nya tidsfrister, med ett undantag för prövning mot EU-miljö rätt, passar dåligt med den svenska modellen för prövning. Den passar betydligt bättre med system där det finns en tydlig uppdelning mellan administrativa tillstånd eller certifieringar och miljöprövningen.

Bygglov ska omfattas enligt Regeringskansliets förslag, men inte detaljplan.⁸³ Varför och på vilken grund detaljplaneprocesser undantas framgår inte. Det vore visserligen mycket opraktiskt att låta detaljplaner ingå, bland annat för att de ofta omfattar mer än enbart det projekt som kräver tillståndsprövning och för att processen är skild från miljöprövningen, men det är trots det inte uppenbart att åtminstone vissa detaljplaneprocesser (och områdesbestämmelser) inte skulle kunna omfattas av förnybartdirektivets krav.

Den kommunala tillstyrkan bör enligt utredningen i sin nuvarande form omfattas av förnybartdirektivets tidsfrister. Det spelar visserligen mindre roll, i och med att själva tillståndet som miljö-

⁷⁸ *Tidsfrister och kontaktpunkt för att främja produktionen av förnybar energi*, Infrastrukturdepartementet, dnr I2020/00279, (cit. "PM tidsfrister I-dep").

⁷⁹ PM tidsfrister I-dep, s. 18.

⁸⁰ PM tidsfrister I-dep, s. 13.

⁸¹ PM tidsfrister I-dep, s. 17.

⁸² Prop. 2020/21:181.

⁸³ PM tidsfrister I-dep, s. 16.

prövningsdelegationen har att pröva hur som helst faller under tidsfristerna och är beroende av tillstyrkan. En modell där den kommunala tillstyrkan i stället är en förutsättning för att ansökan alls skulle vara komplett torde däremot enligt utredningen inte omfattas av tidsfristerna (se avsnitt 8.2).

I art. 15 sägs bland annat att medlemsstaternas ordningar inte får diskriminera mellan olika sökanden. Det går att hävda att omöjligheten för andra vindkraftsexploaterer än dem som är kommunmedlemmar att överklaga ett beslut om nekad tillstyrkan är diskriminerande mot sökanden som inte är kommunmedlemmar och sålunda i strid med direktivet.⁸⁴ I Finland, som i övrigt har en laglighetsprövning som är mycket lik den svenska,⁸⁵ är dels företag och organisationer med säte i kommunen också kommunmedlemmar, dels kan ett beslut överklagas av den det angår och går emot,⁸⁶ vilket torde vara en ordning som är lättare att förena med förnybartdirektivets krav. Även på en mer generell EU-rättslig diskrimineringsgrund går det att ifrågasätta om dagens modell är diskriminerande i och med att det blir svårare för utländska företag än svenska att få till stånd en laglighetsprövning.⁸⁷ Skillnaden mot svårigheten för svenska företag är dock begränsad.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet)

MKB-direktivet innehåller minimiregler för hur och när miljöbedömningar ska göras avseende projekt och vad miljökonsekvensbeskrivningar ska innehålla. Miljöbalken, främst 6 kap., ändrades 2018 för att den svenska lagstiftningen skulle ligga närmare den europeiska. Ändringarna omfattade begrepp och systematiken i 6 kap. miljöbalken men framför allt ändrades reglerna för när en (fullständig) miljökonsekvensbeskrivning skulle behöva tas fram. Det har också lett till att det för en del verksamheter numera bara krävs en *liten miljökonsekvensbeskrivning*.⁸⁸

⁸⁴ Jfr EU-domstolens dom C-55/94 ”Gebhard”.

⁸⁵ Kommunallag, 410/2015, 16 kap.

⁸⁶ RP 268/2014 rd, s. 243 f.

⁸⁷ Jfr Langlet, David, Mahmoudi, Said, *EU:s miljö rätt*, Norstedts Juridik, 3:1 u., Stockholm, 2011, s. 88 f.

⁸⁸ Avseende hela stycket, se prop. 2016/17:200, s. 68.

Enligt MKB-direktivet ska vissa verksamheter alltid anses medföra betydande miljöpåverkan och då alltid förutsätta en miljökonsekvensbeskrivning medan andra verksamheter ska bedömas från fall till fall eller utifrån nationella gränsvärden, art. 4 MKB-direktivet. Vindkraftsanläggningar hänförs till den senare kategorin. Det framgår av bilaga II till direktivet. Om en medlemsstat genom bedömning i det enskilda fallet eller baserat på gränsvärden bedömer att ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan aktiveras direktivets bestämmelser, det vill säga för sådana projekt måste vissa kriterier för prövningen vara uppfyllda. I Sverige gäller, som framgår av avsnitt 3.4, att alla vindkraftparker med fler än sju verk eller verk över 120 meters höjd ska antas medföra betydande miljöpåverkan.

Det kommunala beslutet att tillstyrka eller inte tillstyrka vindkraft bör inte påverkas av MKB-direktivets regler, eftersom kommunens beslut inte utgör en del av miljöbedömningen. Reglerna om klagorätt i direktivet avser enbart de tillstånd som direktivet reglerar, art. 11, och är ett delinförande av århuskonventionen i EU-rätten. Däremot berörs kommunerna på så sätt att de kan utgöra myndigheter som prövar tillstånd som påverkas av direktivet.

3.8.3 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (europakonventionen)

Europakonventionen utgör svensk lag⁸⁹ och enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får inte lagar eller föreskrifter meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Även EU har förbundit sig till konventionen genom art. 6.2 i EU-fördraget (i och med Lissabonfördraget) och enligt art. 6.3 utgör europakonventionens principer allmänna principer inom unionen.

De artiklar i europakonventionen som främst är relevanta för utredningens arbete är art. 6 om rätten till en rättvis rättegång och art. 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv. I viss mån hänger dessa ihop, men de behandlas ändå, av tydlighetsskäl, under varsin rubrik här.

⁸⁹ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Artikel 6 – Rätt till en rättvis rättegång

Vad gäller art. 6 om rätten till en rättvis rättegång så förutsätter artikeln en möjlighet till nationell domstolsprövning när en rättighet enligt nationell rätt kränkts, om klaganden på rimliga grunder kan hävda att en sådan rättighet kränkts.⁹⁰ En tvist som omfattas av art. 6 ska antas föreligga om det inte finns klara indikationer på motsatsen.⁹¹ En rättighet som omfattas av skyddet i europakonventionen föreligger emellertid inte nödvändigtvis om det som klaganden invänder mot är ett beslut som den beslutande instansen haft att göra en skönsmässig bedömning av. Där ett gynnande beslut är något som inte i och för sig kan förväntas men som under vissa förutsättningar kan meddelas.⁹² Det är i sammanhanget viktigt att avgöra om den prövning eller det beslut som ska angripas kunnat vara gynnande men inte var det eller om det var ett missgynnande beslut eller icke-beslut som inte kunde överprövas.⁹³

Intressant i relation till den kommunala tillstyrkan av vindkraft är att Europadomstolen har bedömt att beslut om byggnadstillstånd (enligt 1947 års byggnadslag), det vill säga motsvarande bygglov, omfattas av europakonventionens art. 6 och att en rätt till domstolsprövning därför föreligger.⁹⁴ En viktig grund för detta är att det i svensk rätt som utgångspunkt ges en rätt att välja var en ny byggnad ska placeras, även om den rätten begränsas av villkor.⁹⁵ Av betydelse i byggnadstillståndsfallen har dock också varit att bedömningen som byggnadsnämnden haft att göra inte varit helt skönsmässig utan bunden av ett antal bestämmelser som beslutet skulle prövas mot (såväl materiellt som exempelvis allas likhet inför lagen).⁹⁶ Den kommunala tillstyrkan av vindkraft är inte beroende av några särskilda bestämmelser om vad kommunen ska ta hänsyn till, men givetvis av grundläggande rättsliga principer.

Om beslutet om kommunal tillstyrkan av vindkraft omfattas av art. 6 så måste det kunna överklagas av den som med rimligt fog upplever sina rättigheter kränkta. Att den kommunala laglighetspröv-

⁹⁰ Derlén, Mattias m.fl., *Konstitutionell rätt*, Norstedts Juridik, e-bok, 2 u., 2020, s. 434, (cit. ”Derlén m.fl.”).

⁹¹ Europadomstolens dom ”Rolf Gustafson ./ Sverige”, ansökan 23196/94.

⁹² Europadomstolens dom ”Boulois ./ Luxemburg”, ansökan 37575/04, stor sammansättning, särskilt punkterna 96–98.

⁹³ Europadomstolens dom ”Enea ./ Italien”, ansökan 74912/01, särskilt punkt 106.

⁹⁴ T.ex. Europadomstolens dom ”Allan Jacobsson ./ Sverige II”, ansökan 16970/90.

⁹⁵ Europadomstolens dom ”Skärby ./ Sverige”, ansökan 12258/86.

⁹⁶ Europadomstolens dom ”Skärby ./ Sverige”, punkt 28.

ningen härvid kan vara för begränsad togs upp av flera remissinstanser vid införandet av den nya kommunallagen. Regeringens beslut att inte utvidga kretsen klagoberättigade motiverades då med att "[d]en rätt till domstolsprövning som kan följa av [e]uropakonventionen och den primära unionsrätten gäller med företräde framför både lag och förordning".⁹⁷ Det vill säga att om någon har rätt att klaga skulle den vara hänvisad till den allmänna bestämmelsen i 3 § äldre förvaltningslagen (1986:223).⁹⁸ Vid införandet av nya förvaltningslagen (2017:900) togs bestämmelsen bort, eftersom den enbart fanns med som upplysning och rätten att klaga ändå kunde grunda sig direkt på europakonventionen.⁹⁹

Det är mycket tveksamt i vad mån en laglighetsprövning, som är begränsad till ett besluts förenlighet med lag (i snäv betydelse) och till formalian kring hur beslutet togs fram, är förenlig med en sådan process som förutsätts i art. 6 europakonventionen. Om en vindkraftsprojektör överklagar ett beslut om kommunal tillstyrkan och grundar sig direkt på europakonventionen och får en tillräckligt omfattande överprövning av beslutet kan det, även utan särskild reglering om saken, vara en ordning som är förenlig med europarätten.¹⁰⁰

Det är alltså nödvändigt avseende art. 6 europakonventionen att först och främst fråga sig om beslutet om kommunal tillstyrkan är ett sådant beslut om en rättighet enligt nationell rätt som måste kunna överprövas av domstol på ett sådant tillräckligt sätt som art. 6 förutsätter. Med hänsyn till att det kommunala självstyret är en grundläggande princip i det svenska rättssystemet, att planmonopolet är en viktig del av det kommunala självstyret och i och med att kommunen kan fatta ett beslut som frånsatt grundläggande rättsstatsprinciper är helt skönsmässigt, är utredningens bedömning att det kommunala beslutet om tillstyrkan av vindkraft inte omfattas av art. 6 europakonventionen. När det gäller positiva tillstyrkansbeslut kan man hur som helst inte med fog hävda att ett beslut fattats som drabbar någon på sådant sätt att det aktiverar art. 6 europakonventionen, i och med att ingenting därmed är avgjort förutom att en

⁹⁷ Prop. 2016/17:171, s. 254.

⁹⁸ Jfr SOU 2015:24, s. 506.

⁹⁹ Prop. 2016/17:180, s. 43 ff.

¹⁰⁰ Jfr Derlén m.fl., s. 440 f. och se Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Norstedts Juridik, JUNO version 5, e-bok, s. 207 och där refererade rättsfall (cit. "Danielius").

förutsättning för att tillstånd alls ska kunna komma i fråga har uppfyllts.¹⁰¹

Om slutsatsen vore den motsatta är utredningens bedömning att systemet med laglighetsprövning inte är tillräckligt för att säkerställa den nationella efterlevnaden av konventionen. Vindkraftsprojektören måste i så fall kunna överklaga beslutet och beslutet måste prövas på ett vidare sätt än vad den kommunala laglighetsprövningen medger. Det är visserligen möjligt att den rätten tillförsäkras om en överklagan på sådana grunder väl kommer in, men det framstår som en svårbedömd väg för den enskilde.¹⁰²

Artikel 8 – Rätt till skydd för privat- och familjeliv

Art. 8 europakonventionen är kortfattad i den punkt som slår fast den enskildes rätt: ”Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.”. Den andra punkten i artikeln handlar om när och hur staten får inskränka rätten. Det finns dock för artikeln omfattande praxis, bland annat sådan som slår fast att artikeln kan förstås som rätten till en god eller hälsosam miljö. Det vill säga att om staten tillåter sådana naturmiljöskador som i negativ riktning påverkar en enskilds livsmiljö eller hälsa så kan det statliga agerandet eller icke-agerandet utgöra ett brott mot europakonventionens art. 8.¹⁰³ En stat är vidare skyldig att enligt art. 13 tillförsäkra var och en ett effektivt rättsmedel när den enskildes konventionsgrundade rättigheter kränkts. Det är tillräckligt att någon på rimliga grunder påstår sig ha fått en rättighet kränkt. Det är däremot inte nödvändigt att staten garanterar en domstolsprövning.¹⁰⁴

Vad gäller den kommunala tillstyrkan går det möjligen att argumentera för att ett positivt tillstyrkansbeslut utgör ett sådant beslut som i ett enskilt fall kan leda till en försämrad livsmiljö för den enskilde som bor i närheten av en vindkraftpark. Det är däremot svårt att se att någon annan skulle kunna få sin rätt enligt art. 8 europakonventionen kränkt oavsett om kommunen fattat ett positivt eller

¹⁰¹ Jfr HFD 2011 not. 26 angående regeringen tillåtlighetsprövning vid vägprojekt, där slutsatsen var den motsatta i och med att den översiktliga lokaliseringen slutligt avgjorts.

¹⁰² Jfr Warnling-Nerep, Wiweka, *Att överklaga förvaltningsbeslut – Innefattar det verkligen några problem?*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2016 2, s. 279–302.

¹⁰³ T.ex. Europadomstolens dom i ”Lópes Ostra ./.. Spanien”, ansökan 16798/90. I målet var det fråga om ett större lädergarveri som tillåtit nära klagandens bostad och spred gaser och buller.

¹⁰⁴ Danielius, s. 539.

negativt tillstyrkansbeslut. De som är närboende till en vindkraftspark är i de flesta fall också kommunmedlemmar och har alltså klagerätt (1 kap. 5 § och 13 kap. 1 § kommunallagen). Att någon skulle vara drabbad på ett så ingripande sätt att art. 8 aktiveras samtidigt som vederbörande varken bor eller äger fastighet i den aktuella kommunen framstår som sällsynt. Ett exempel kan vara människor som är närboende till en planerad vindkraftspark, men i grannkommunen. Möjligen kan man också tänka sig, om man argumenterar för att en viss vindkraftspark skulle vara gynnsam ur klimatsynpunkt, att en rätt att klaga över negativa tillstyrkansbeslut behöver ges genom art. 8 tillsammans med art. 13 eftersom den globala miljön påverkas.¹⁰⁵

Vad gäller prövningens omfattning och art. 13 så bedömer utredningen att laglighetsprövningen är tillräcklig enligt den artikeln, om inte i sig själv så genom att själva tillståndsbeslutet också är överklagbart i sin helhet.

Det är hur som helst mycket tveksamt om ett positivt beslut om kommunal tillstyrkan av vindkraft alls kan sägas leda till negativa följder för den enskilde när det finns ett mycket mer omfattande tillståndsbeslut kvar att fatta.

3.8.4 Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (århuskonventionen)

Århuskonventionen ratificerades och trädde i kraft i Sverige 2005.¹⁰⁶ Konventionen är framtagen av Förenta nationerna (FN) med grund i princip 10 i den så kallade riodeklarationen från FN:s konferens om miljö och utveckling 1992.¹⁰⁷ Även EU har tillträtt konventionen¹⁰⁸ och den tillämpas av EU-domstolen när det gäller unionens miljö rätt.¹⁰⁹ Århuskonventionen syftar till att säkerställa allmänhetens tillgång till information och prövning när det gäller miljöskyddsfrågor.

¹⁰⁵ Jfr Ebbesson, Jonas, *Klimatprocesser mot staten – runt om i världen och i Sverige*, Juridisk Tidskrift Nr 1 2020/21, s. 106–137.

¹⁰⁶ SÖ 2005:28.

¹⁰⁷ Rio Declaration on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I).

¹⁰⁸ Rådets beslut av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2005/370/EG).

¹⁰⁹ T.ex. i mål C-115/09 ”Trianon” angående omfattningen av miljöorganisationers talerätt.

Miljöorganisationer har över tid fått en allt större rätt att klaga över olika miljörelaterade beslut genom 16 kap. 13 § miljöbalken, men utvecklingen är i hög grad också driven av praxis. Det gäller i synnerhet för beslut som inte omfattas av 16 kap. 13 §. Domstolarna låter organisationer överklaga grundat på en konventionskonform tolkning av 42 § förvaltningslagen eller motsvarande bestämmelser som stadgar att den får överklaga som ett beslut har gått emot.¹¹⁰ Klagokretsen brukar avgöras med hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken som ställer upp vissa fasta kriterier som organisationer ska uppfylla för att ha klagorätt. Kraven sänktes efter att Högsta domstolen (efter ett förhandsavgörande från EU-domstolen) funnit dem oförenliga med århuskonventionen,¹¹¹ men inte heller de i dag gällande kraven ska enligt samma domstol ses som absoluta utan som ”hållpunkter”.¹¹² Det görs i konventionen ingen skillnad på enskilds talerätt eller organisationers talerätt (jfr. art. 2).

Det man enligt århuskonventionens art. 9.2 ska ha rätt att få överprövat, om man befunnits klagoberättigad, är den ”materiella och formella riktigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet” som omfattas av art. 6 i konventionen. Enligt 9.3, som är vidare, ska den allmänhet som ”uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt [ha] rätt att få handlingar och underlåtenheter av [...] myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning”.

De tillståndspliktiga vindkraftverksamheterna omfattas av art. 6 i århuskonventionen, eftersom de enligt svensk rätt kan antas medföra betydande påverkan på miljön. Det innebär inte nödvändigtvis att det administrativa beslutet om tillstyrkan som kommunen fattar är ett sådant beslut som omfattas av art. 9.2. Att beslutet om tillstyrkan bara är ett av flera beslut som krävs för att få tillstånd att bygga en vindkraftpark innebär dock inte heller i sig att århuskonventionens krav i art. 9 inte gör sig gällande.¹¹³ Det finns enbart ett fåtal avgöranden från de svenska underrätterna där frågan om århuskonventionen alls diskuterats i relation till laglighetsprövningen och där har domstolarna avfärdat begäran om lämplighetsprövning med att

¹¹⁰ T.ex. HFD 2011 not. 26, tillåtighetsbeslut av regeringen, eller MÖD M 2080-18, nätkoncession, eller HD Ö 6017-18, bygglov, eller HFD 2018 ref 10 II, kulturmiljö.

¹¹¹ NJA 2010 s. 419.

¹¹² HD T 5637-19.

¹¹³ EU-domstolens dom I mål nr C-470/16 ”North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy”.

en sådan inte ska göras enligt kommunallagen.¹¹⁴ Inte heller frågan om miljöorganisationers klagorätt i frågan synes ha prövats.

Om ett beslut om kommunal tillstyrkan omfattas av art. 9.2 århuskonventionen måste det kunna överklagas av den allmänhet som berörs. För enskilda är det i regel ett mindre problem, i och med att de normalt är kommunmedlemmar. Ett undantag är när enskilda som drabbas bor i grannkommunen, och därför i dag saknar klagorätt även om de kan påverkas lika mycket som dem som bor i den aktuella kommunen. Miljöorganisationer är en annan tydlig grupp som måste ha klagorätt om beslutet omfattas av art. 9.2. Därtill ska överprövningen alltså avse såväl beslutets materiella som formella riktighet. Formuleringen är sådan att det finns anledning att anta att det innebär att prövningen inte får begränsas till en laglighetsprövning.

Om beslutet om kommunal tillstyrkan inte omfattas av art. 9.2 århuskonventionen är frågan i stället om det omfattas av art. 9.3. Där lämnas åt nationell rätt att avgöra kretsen klagoberättigade, vilket de svenska domstolarna alltså gjort på ett tämligen generöst vis. Det som ska kunna prövas enligt art. 9.3 är dock också om handlingar eller underlåtenheter strider mot nationell miljölagstiftning. Slutligen räcker det enligt art. 9.3 att saken ”prövas”,¹¹⁵ vilket är ett lägre krav än det som följer av art 9.2 och laglighetsprövning bör i det avseende enligt utredningen vara tillräckligt. Vad gäller kretsen klagoberättigade så ligger det nära till hands, i ljuset av senare års praxis på området, att mena att miljöorganisationer bör tillerkännas klagorätt även avseende beslut om kommunal tillstyrkan av vindkraft. Argumentet mot ett sådant synsätt är främst att miljöorganisationer inte bör ha något av århuskonventionen skyddat intresse av att överklaga negativa tillstyrkansbeslut och att positiva tillstyrkansbeslut bara är en förutsättning för ett tillståndsbeslut som sedermera kan överklagas av organisationen. Det kan emellertid, enligt utredningen, inte uteslutas att det förekommer fall där miljöorganisationer har beaktansvärda skäl att klaga över negativa tillstyrkansbeslut och att ett positivt beslut inte är ett slutligt beslut i tillståndsfrågan bör inte påverka miljöorganisationers klagorätt.

¹¹⁴ T.ex. Förvaltningsrätten i Härnösands domar i mål nr 4196-13 och 1928-14 eller förvaltningsrätten i Faluns dom i mål nr 1519-14. Den senare domen framstår som märkligt formulerad avseende hela tillstyrkansinstitutet. Kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd i något av fallen.

¹¹⁵ Jfr Darpö, Jan, Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU Law – Some Remarks on CJEU’s Case-Law on Access to Justice in Environmental Decision-Making, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 11, Groningen, 2014, s. 387.

Utredningen En rättssäker vindkraftsprövning betraktar dagens kommunala tillstyrkan som ett till tillståndsprövningen nära kopplat beslut. Tillstyrkan är inte en förutsättning för att en ansökan ska kunna tas upp för prövning, utan för att ett tillstånd ska kunna meddelas. Det är därför ett rimligt antagande att beslutet om kommunal tillstyrkan är ett sådant som omfattas av art. 9.2 århuskonventionen och att därför klagorätten bör vara vidare än den är i nationell rätt och att laglighetsprövningen inte är tillräcklig i materiellt hänseende. Emot en sådan slutsats talar dels avsaknaden av nationell praxis trots att frågan om århuskonventionen ändå lyfts i några fall, dels att något beslut om kommunal tillstyrkan inte alls behöver fattas. Att inget beslut fattas omöjliggör visserligen tillstånd, men det är inte samma sak som ett nekande beslut i en fråga där det måste fattas ett beslut. Beslutet, eller icke-beslutet, måste i vart fall enligt utredningen omfattas av art. 9.3 århuskonventionen, vilket i vissa fall bör kunna påverka klagorätten, men inte prövningens omfattning.

4 Tidigare föreslagna förändringar av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan

4.1 Inledning

För att sätta utredningens arbete i rätt sammanhang är det lämpligt att gå igenom de olika förslag och arbeten som lämnats och gjorts gällande möjliga förändringar av systemet med kommunal tillstyrkan sedan det infördes. I detta kapitel finns en sådan genomgång.

4.2 Regeringsuppdrag till Naturvårdsverket och Statens energimyndighet

Både Energimyndigheten och Naturvårdsverket fick i sina respektive regleringsbrev för 2016 i uppdrag av regeringen att utvärdera effekterna av den vägledning som myndigheterna tagit fram (se avsnitt 3.3) och de gavs även möjlighet att föreslå åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen för vindkraftsanläggningar.

Uppdragen hade följande lydelse:

För att få tillstånd till att uppföra vindkraftverk krävs enligt 16 kap. 4 § miljöbalken att den kommun som verken ska uppföras i tillstyrker etableringen. Med syfte att underlätta och effektivisera planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft har Statens energimyndighet i samråd med Naturvårdsverket tagit fram en vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk. Naturvårdsverket ska tillsammans med Statens energimyndighet följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft utvecklats, efter att vägledningen om kommunal tillstyrkan tagits fram. Om myndigheterna mot bakgrund av analysen bedömer att behov föreligger för ytterligare åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen bör de föreslå sådana, inklusive författningsförslag.

Uppdragen resulterade i den gemensamma rapporten *Kommunal tillstyrkan av vindkraft*¹ och redovisades till Miljö- och energidepartementet i juni 2017.

Underlagsrapport från Naturvårdsverket

Naturvårdsverket tog som ett underlag till det gemensamma arbetet fram en separat rapport² kring hur den kommunala tillstyrkan fungerat. På grund av begränsade erfarenheter, hänfört till den relativt korta tid som vägledningen varit bruk, valde Naturvårdsverket ett vidare perspektiv än vad regeringsuppdraget hade formulerat och utvärderade utöver vägledningen även den kommunala tillstyrkan från det att den infördes den 1 augusti 2009 fram till författandet av rapporten.

Rapportens fokus låg på vad olika aktörer ansåg om den kommunala tillstyrkan, inklusive vägledningen, samt hur kommunens roll skulle kunna förbättras. Utvärderingen utfördes som en kvalitativ studie baserad på ett tjugotal djupintervjuer med olika aktörer samt publicerat material på temat.

Av utvärderingen framgår att aktörerna anser att vägledningen är bra men öppen för många tolkningar. Vägledningen verkar även vara välkänd men ingen av intervjupersonerna tror att den har någon större styreffekt.

Vad gäller den kommunala tillstyrkan så kom Naturvårdsverket i utvärderingen i stort sett fram till detsamma som tidigare studier, nämligen att det nya regelverket inte verkar ha lett till effektivisering. Detta även om flera aktörer ser det som fördelaktigt att kommunen inte längre behöver upprätta en detaljplan. Tidsåtgången för tillståndsprocessen verkar heller inte ha minskat, utan har om något ökat marginellt jämfört med innan.

Intressant att notera är att utvärderingen fann att den så kallade dubbelprövningen (att tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar tidigare prövades enligt både miljöbalken och plan- och bygglagen) i stort sett verkar ha fortsatt även om kommunens prövning inte

¹ Naturvårdsverket och Statens energimyndigheten, *Kommunal tillstyrkan av vindkraft*, ärendenr NV-00099-16 resp. EM 2016-4752, 2017, (cit. "Rapport kommunal tillstyrkan NV och STEM").

² NV rapport 6769.

längre är en formell prövning utan enbart utgör ett underlag för kommunens tillstyrkansbeslut.³

4.2.1 Naturvårdsverket och Energimyndighetens rapport Kommunal tillstyrkan av vindkraft

Upplägg och inriktning

För arbetet med Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapport Kommunal tillstyrkan av vindkraft skapades en gemensam styrgrupp med tillhörande arbetsgrupp. En referensgrupp knöts också till uppdraget och där ingick representanter från mark- och miljödomstol, miljöprövningsdelegationer, branschorganisationer och kommuner.

Enligt uppdraget från regeringen skulle fokus vara på att utvärdera den vägledning som Energimyndigheten i samråd med Naturvårdsverket tagit fram. Vägledningen hade bara funnits i tio månader när uppdraget att utvärdera den gavs. De processer som vägledningen riktar sig mot är både komplexa och tämligen utsträckta i tiden så det fanns begränsat med erfarenheter att utvärdera och analysera när uppdraget gavs.⁴

Myndigheterna vidgade därför rapporten till att omfatta tiden från införandet av den kommunala tillstyrkan 2009 till det att rapporten skrevs och fokus flyttades därmed också från att utvärdera vägledningen till att, utgående från bestämmelserna kring kommunal tillstyrkan, underlätta tillståndsprocessen för vindkraft.

Mål och syfte

Energimyndigheten och Naturvårdsverket ska, i enlighet med sina instruktioner, verka för en utbyggnad av vindkraft. Vid etablering av vindkraft är frågan om att hitta en lämplig lokalisering av central betydelse både vad gäller vindkraftens påverkan på omgivningen och för att uppnå ett effektivt utnyttjande av vindresursen.

³ NV rapport 6769, s. 7.

⁴ Vägledningen publicerades februari 2015 och uppdraget att utvärdera den gavs i december 2015.

Regeringens uppdrag till myndigheterna rörde enbart den del av tillståndsprocessen som är kopplad till bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Energimyndigheten och Naturvårdsverket tolkade målet för regeringsuppdraget som att tillståndsprocessen för etablering av vindkraft ska underlättas och blir mer rättssäker än i dag.⁵

Problembild och åtgärdsförslag i den myndighetsgemensamma rapporten

Rapporten listar en rad åtgärder för att lösa den problematik kring kommunal tillstyrkan som också presenteras i rapporten. De framtagna åtgärdsförslagen analyserades och rapporten utmynnade i ett ställningstagande för det åtgärdsförslag som bedömts vara mest effektivt.

Rapportens problembild

Beroende på vem man frågar får man enligt rapporten relativt mångskiftande svar och det som en aktör ser som ett problem kan mycket väl uppfattas som en möjlighet av en annan. Följande problem och oklarheter vad gäller kommunal tillstyrkan listas och behandlas kort i rapporten:

- Vindkraften får en särställning i miljöbalken.
- Beslutskriterier och krav på motivering av beslut saknas.
- Föreskrifter för när kommunens beslut ska fattas saknas.
- Tillstyrkansbeslut kan ändras under tillståndsprocessens gång.
- Kommunens handläggningstider förlänger tillståndsprocessen.
- Sakinnehåll i tillstyrkansbeslut kan inte överklagas.
- Osäkerhet kring vad kommunen ska pröva.
- Tillstyrkansbeslut innehåller ibland villkor för verksamheten.
- Otydligt var beslutet ska tas i kommunen.
- Frågetecken kring tillstyrkansbeslut vid ändringstillstånd.

⁵ Rapport kommunal tillstyrkan NV och STEM, s. 10.

- Tillämpningen av bestämmelsen varierar mellan kommuner.
- Frågan om ekonomisk ersättning kan bli ett påtryckningsmedel.

Åtgärdsförslag

I regeringsuppdraget ingick att vid behov föreslå åtgärder, inklusive författningsförslag, för att underlätta tillståndsprocessen. Myndigheterna tog i det inledande utredningsarbetet fram en rad tänkbara åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen och öka rättssäkerheten. Åtgärderna behandlas inledningsvis översiktligt och efter prövning mot kriterier fördjupades analysen för några förslag. I det inledande arbetet med rapporten studerades ytterligare två åtgärder men dessa bedömdes orimliga.

Följande åtgärder bedömde myndigheterna initialt som möjliga att genomföra:

1. förtydligande av vägledningen,
2. införa föreskrifter avseende 16 kap. 4 § miljöbalken,
3. avstyrkan inom tidsram i stället för tillstyrkan,
4. tidig tillstyrkan med förstärkt remissroll,
5. tidig tillstyrkan,
6. upphäv miljöbalken 16 kap. 4 § och stärkt kommunal remissroll,
7. upphäv miljöbalken 16 kap. 4 §.

Varför rapporten inte omfattar ett förslag om återinförande av prövning enligt plan- och bygglagen framgår inte.

De olika åtgärdsförslagen prövades sedan mot fyra kriterier och därefter gick förslag 5, tidig tillstyrkan, och förslag 7, upphäv miljöbalken 16 kap. 4 §, vidare till fördjupad analys.

Rapportens förslag

Utifrån en fortsatt rättslig analys, en samhällsekonomisk konsekvensanalys och en jämförelse av de utvalda åtgärderna bedömde Energimyndigheten och Naturvårdsverket att åtgärd 7, upphäv miljöbalken

16 kap. 4 §, var den mest lämpliga åtgärden för att nå uppdragets mål om att tillståndsprocessen ska underlättas och bli mer rättssäker.

Myndigheterna konstaterar att de två åtgärderna som prövades mot de fyra uppsatta kriterierna har olika tyngdpunkt. I åtgärden tidig tillstyrkan beaktas det kommunala planmonopolet i högre grad. I åtgärden upphäv miljöbalken 16 kap. 4 § ligger tyngdpunkten på att underlätta och bidra till en mer rättssäker miljöprövningsprocess. Myndigheterna valde den åtgärd som myndigheterna bedömde gav större tyngd åt rättssäkerheten, det vill säga att upphäva miljöbalken 16 kap. 4 §.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket överlämnade gemensamt rapporten till Miljö- och energidepartementet i juni 2017 med förslaget att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken skulle tas bort. Inga ytterligare författningsförslag lämnades.

4.2.2 Remissutfall vid Regeringskansliets remittering av rapporten

Miljö- och energidepartementet remitterade rapporten i september 2017. Inga särskilda frågor ställdes till remissinstanserna. Av 105 remissinstanser svarade 76. 29 spontana remissvar kom också in.

En majoritet av svaren var positiva till ett upphävande av miljöbalken 16 kap. 4 §. Av de remissinstanser som var negativa till att ta bort regeln var en tydlig majoritet kommuner eller verksamheter med nära koppling till kommunal verksamhet, exempelvis regioner. Huvudargumenten för att behålla den kommunala tillstyrkan var betydelsen av det kommunala självstyret och kommunens planmonopol. Av de kommuner som var positiva till att behålla den kommunala tillstyrkan var det ett flertal som samtidigt förde fram behovet av att reglera tillämpningen av regeln.

Sveriges Kommuner och Landsting (nuvarande Sveriges Kommuner och Regioner, SKR) var negativa till ett upphävande och ansåg också att Energimyndighetens vägledning skulle förtydligas och utvecklas i samråd med kommunsektorn.

Länsstyrelserna var mer positiva till ett upphävande: nio av fjorton tillstyrkte och endast en var emot. Den länsstyrelse som var emot upphävande förordade, i likhet med ytterligare fyra länsstyrelser, tidig tillstyrkan. En länsstyrelse förordade en återgång till prövning enligt plan- och bygglagen.

Med ett undantag förordade samtliga inkomna svar från näringslivsrelaterade remissinstanser att 16 kap. 4 § miljöbalken skulle tas bort.

4.3 Naturvårdsverkets och Energimyndighetens fortsatta arbete med vindkraft

Avsnittet beskriver den strategi som presenterades i januari 2021 och särskilt förslaget till en ändrad kommunal tillstyrkan.

4.3.1 Energimyndigheten och Naturvårdsverket tar fram en strategi för vindkraft

Sverige har ett klimatmål om att nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären ska ha upphört till 2045⁶ och ett mål om en 100 procent förnybar elproduktion till år 2040⁷. Med utgångspunkt i sina respektive instruktioner har sedan myndigheterna i uppdrag att arbeta med vindkraft. Exempelvis ska Energimyndigheten verka för att de energi- och klimatpolitiska målen nås och Naturvårdsverket ska verka för en hållbar utbyggnad av vindkraft. Naturvårdsverket och Energimyndigheten har därför, efter den gemensamma rapporten 2017, fortsatt arbeta med frågor kring en hållbar vindkraftsutbyggnad.

De båda myndigheterna presenterade de första tankarna kring att ta fram en strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad under våren 2018 och en gemensam arbetsgrupp skapades. Arbetet med att ta fram strategin har därefter skett genom en bred samverkan och ett flertal möten med en mängd aktörer.

I oktober 2019 publicerades en första version av en nulägesbeskrivning. Av den senaste versionen av nulägesbeskrivningen⁸ framgår att nekad tillstyrkan från berörd kommun var den största enskilda orsaken till avslag för tillståndsansökan för vindkraftsanläggningar.

Den 28 januari 2021 lanserades strategin och samtidigt lämnades rapporten över till Miljödepartementet för vidare hantering.⁹

⁶ Proposition 2016/17:146.

⁷ Proposition 2017/18:228.

⁸ Statens energimyndighet och Naturvårdsverket, *Nulägesbeskrivning – vindkraftens förutsättningar*, 27 januari 2021.

⁹ *Nationell strategi för en hållbar Vindkraftsutbyggnad*, Statens energimyndighet, rapport ER 2021:2, (cit. ”ER rapport 2021:2”).

4.3.2 Strategins innehåll

Strategins fokus ligger på en utvecklad planeringsprocess för vindkraft men den innehåller också ett förslag till ett reviderat regelverk om kommunal tillstyrkan. En studie av åtgärder för lokal och regional nytta av vindkraft presenteras också tillsammans med förslag på ytterligare insatser för att främja en hållbar vindkraftsutbyggnad.

En utvecklad och sammanhållen planeringsprocess för landbaserad vindkraft

Myndigheterna anser att det är viktigt att utbyggnaden av vindkraft fördelas på ett lämpligt sätt över landet, bland annat utifrån ett elförsörjningsperspektiv och med hänsyn till andra markanvändningsintressen.

En regional fördelning av det nationella utbyggnadsbehovet ingår i förslaget till ny planeringsprocess. Ett särskilt framtaget nationellt kartunderlag, inklusive intressekonflikter, var ett av underlagen i framtagandet av de regionala utbyggnadsbehoven och är också tänkt att användas i länsstyrelsernas fortsatta arbete. Detta ska i sin tur underlätta för den kommunala planeringen av vindkraft.

Som en central del av den nya planeringsprocessen föreslår myndigheterna att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att tillsammans med kommuner och andra berörda aktörer ta fram regionala planeringsunderlag som identifierar vilka områden som är bäst lämpade för vindkraft i respektive län. Det tydliggörs då vilken roll den enskilda kommunen har för att i sin fysiska planering bidra till det nationella målet om 100 procent förnybar elproduktion. Myndigheterna bedömer att detta skapar en bättre lokalt förankrad utbyggnad och därmed ökad acceptans. Förhoppningen från myndigheterna är att detta skapar bättre förutsättningar för vindkraftsföretagens arbete med projektering och tillståndsansökningar för ny vindkraft.

Den tänkta planeringsprocessen rimmar väl med utredningens förslag om att öka betydelsen av den kommunala planeringen av mark- och vattenanvändning.

En förändrad kommunal tillstyrkan

Strategin föreslår en förändrad modell för kommunal tillstyrkan: tidig tillstyrkan. En tidig tillstyrkan ska inte kunna ändras under processens gång. Myndigheternas förslag innebär att den kommunala tillstyrkan blir en processförutsättning, det vill säga att en ansökan om tillstånd inte ska få tas upp till prövning om kommunen inte tillstyrkt det. De närmare bestämmelserna om hur beslutsförfarandet ska gå till föreslås regleras i en särskild författning.

Skillnaderna mot dagens ordning avseende hur tillstyrkan ska hanteras består i att en tidsgräns införs, att begäran bara ska innehålla viss information, att tillstyrkan bara ska avse vissa aspekter av ett projekt, att beslutet i viss grad kopplas till kommunens översiktsplan och att beslutet görs bindande viss tid.

Tidsgränsen för kommunens hantering föreslås vara sex månader i normalfallet och fyra månader för vissa mindre anläggningar. Det senare för att anpassa processen till förnybartdirektivet. Tiden räknas från det att projektören begär kommunens besked i frågan.

Beslutet kopplas i myndigheternas förslag indirekt också till översiktsplanen i det att kommunen ”ska” tillstyrka ”en plats” om ändamålet är förenligt med en lämplig mark- och vattenanvändning. Det framgår av författningskommentaren att här avses en koppling till översiktsplanen. Hur den kopplingen skulle kunna utformas ingår inte i förslaget.

Beslutet om tillstyrkan föreslås göras bindande i, exempelvis, tre år om inte ansökan om tillstånd dessförinnan kungjorts. Om ansökan kungörs gäller tillstyrkan till dess tillståndsansökan slutligt avslås eller avvisas eller till dess tillståndet upphör att gälla. Myndigheterna föreslår ingen ändring i överprövningsmöjligheterna avseende beslut om kommunal tillstyrkan.

Myndigheternas förslag och underlag vad gäller tidig tillstyrkan har varit värdefulla i arbetet med framtagandet av utredningens förslag.

5 Ett avskaffande av kommunal tillstyrkan

5.1 Inledning

I utredningens direktiv sägs följande:

Det är av stor vikt att tillståndsprocessen för vindkraft är effektiv och rättssäker för att främja en hållbar utbyggnad. Med tanke på att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har fått stark kritik och den spretiga inställning som framkommit i remissvaren, bör förutsättningarna för att ta bort bestämmelsen undersökas.

Utredningens har förstått sina direktiv på så vis att den först och främst ska analysera och, om lämpligt, föreslå ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan. Eventuellt kombinerat med något annat sätt att tillgodose det kommunala inflytandet. I detta kapitel går utredningen igenom vad avskaffande av den kommunala tillstyrkan, utan införande av något som ersätter tillstyrkan, skulle innebära och om kommunerna skulle kunna få sitt inflytande tillgodosett ändå.

5.2 Effekterna av att kommunal tillstyrkan tas bort utan vidare ändringar i regelverket

I detta avsnitt finns en bedömning av vilka effekter ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken skulle få ur ett antal aspekter. Utgångspunkten för analysen är ett avskaffande utan införande av någon annan liknande eller alternativ ordning, när inget annat sägs. I nästa kapitel finns en genomgång av olika möjligheter för att möta direktivens krav på lösningar som ger kommunalt inflytande på andra sätt.

5.2.1 Det kommunala självstyret

Utredningen har i avsnitt 3.6 gått igenom hur det kommunala självstyret kopplar till den kommunala tillstyrkan av vindkraft.

Det är inledningsvis inte alldeles självklart att upphävandet av 16 kap. 4 § miljöbalken alls utgör en inskränkning av det kommunala självstyret på så sätt att upphävandet måste göras i lag och att upphävande bör eller ska vara proportionerligt, 8 kap. 7 § och 14 kap. 3 § regeringsformen. Om man intar ståndpunkten att det kommunala självstyret, det som skyddas i 1 kap. 1 § regeringsformen, enbart består i de oreglerade delarna av det som kommunerna gör¹ så är det möjligt att avskaffa 16 kap. 4 § utan vidare. Utredningen ansluter sig emellertid inte till dem som gör den bedömningen.² Även inskränkningar av befogenheter på det obligatoriska området är inskränkningar av självstyret.³

I propositionen inför införandet av den kommunala tillstyrkan konstateras gällande självstyret helt kort att det minskar i viss utsträckning i och med att detaljplanekravet försvinner. Den först efter remittering införda kommunala tillstyrkan kommenteras inte alls i det sammanhanget.⁴ I betänkandet som föregick propositionen menar Miljöprocessutredningen att graden av kommunalt självstyre visserligen *formellt* minskar vid avskaffande av detaljplanekravet, men att graden av kommunalt inflytande förblir konstant eftersom översiktsplaneringen finns kvar för kommunen.⁵ Utredningen En rätts-saker vindkraftsprövning delar inte den bedömningen. Översiktsplaner hade betydelse vid prövningen enligt plan- och bygglagen genom praxis.⁶ Men i och med att den kommunala tillstyrkan genom sin utformning till stora delar satt översiktsplanens betydelse ur spel har det för prövningsmyndigheten bara blivit fråga om att titta på översiktsplanen när kommunen tillstyrkt att vindkraft ska byggas. Kommunen har då redan för andra gången (första gången var genom översiktsplanen) bedömt platsens lämplighet för vindkraft.

¹ Bohlin, s. 26. Se också avsnitt 3.6 i detta betänkande.

² Se avsnitt 3.6 och där angivna källor.

³ Jfr även. prop. 2017/18:210, s. 24, avseende inskränkning på plan- och byggområdet.

⁴ Prop. 2008/09:146, s. 49.

⁵ SOU 2008:86, s. 282 f.

⁶ T.ex. MÖD 2005:66 och MÖD 2008:41.

Den kommunala tillstyrkan innebär en i det närmaste total rätt för kommunerna att avgöra om en viss vindkraftpark ska byggas eller inte byggas på en viss plats i kommunen.⁷ Något avgörande från domstol som bekräftar att den begränsade laglighetsprövningen är tillräcklig finns visserligen inte, men det beror å andra sidan på att domstolarna inte tar upp frågan till prövning.⁸ Argument har också förts fram om att systemet med kommunal tillstyrkan är självförstärkande och därmed allt svårare att ändra, i det att det institutionaliseras över tid och försvaras allt hårdare av dem (kommunerna) som innehar befogenheterna.⁹

Ett avskaffande av den kommunal tillstyrkan av vindkraft, utan införande av någon annan lika stark möjlighet att styra över markanvändningen i kommunen, skulle enligt utredningen innebära en inskränkning av det kommunala självstyret. En sådan inskränkning *bör* endast göras om det är motiverat med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen, det vill säga vara proportionerlig. Det är enligt utredningen tveksamt i ljuset av ordalydelsen i 14 kap. 3 § regeringsformen om det går att göra inskränkningen proportionerlig genom att kommunerna ges befogenheter på ett annat område eller kompenseras på något annat sätt. Det vore slutligen upp till riksdagen att avgöra såväl om inskränkningen är proportionerlig som om den behöver vara det.¹⁰

5.2.2 Lokal opinion kring vindkraft

Ett avskaffande av systemet med kommunal tillstyrkan innebär att möjligheten att påverka de lokala politikerna för att få till stånd ett kommunalt nej till en ny vindkraftpark försvinner. De som bor eller verkar närmast vindkraftparken skulle behålla möjligheten att påverka genom samråd i tillståndsprocessen och genom att överklaga ett tillståndsbeslut.

⁷ Regeringen kan i vissa fall förbehålla sig prövningen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken.

⁸ Se avsnitt 3.6.

⁹ Pettersson, Maria, *Path Dependence in the Legal System – Implications for the Development of Wind Power*, Nordisk miljörettslig tidskrift 2011:2, s. 43–44 och 49–50.

¹⁰ Jfr Isberg/Eliason, kommentar till 14 kap. 3 § regeringsformen.

Opinionen för vindkraft i Sverige är generellt sett positiv. Men att det finns en positiv opinion till vindkraft på ett energipolitiskt plan innebär inte att det finns en positiv opinion till vindkraft i ett konkret markanvändningssammanhang.¹¹

Vid utbyggnaden (och fortsatt i dag) av vattenkraften grundade sig motståndet framför allt i skadorna på biotoper. Vid kärnkraftsutbyggnaden på risken för en framtida katastrof. Det motstånd som finns mot vindkraft, som främst är lokalt,¹² grundas framför allt i den vardagliga påverkan på människors livsmiljö.¹³ Motståndet mot påverkan på landskapsbilden bör bero på vilken anknytning till platsen, platsidentitet, som de som påverkas av en vindkraftsetablering har. Det vill säga, uppförande av vindkraft i en miljö som präglas av natur påverkar de boendes uppfattning på ett annat sätt än uppförande av vindkraft i en miljö som redan är industrialiserad.¹⁴ Detta har lett till att det lokala vindkraftsmotståndet ibland sammanfattas som ett uttryck för fenomenet *NIMBY*,¹⁵ det vill säga att de som är emot ett projekt är emot det bara därför att det ska byggas nära just dem. Det finns också studier som tyder på att om man är negativt inställd till ett vindkraftsprojekt i sin närmiljö så blir man också negativt inställd till vindkraft på ett generellt plan.¹⁶ En del av motståndet kan också bestå i upplevelsen av orättvisa i att de visuella intrången drabbar människor i de glesbefolkade delarna av landet till gagn framför allt för människor i tätbefolkade delar.¹⁷

¹¹ Liljenfeldt, Johanna och Mels, Sanna, *Vindkraftsplanering och lokal anpassning, Sambällsplaneringens teori och praktik*, s. 340–348, Liber, Stockholm, 2020, s. 348, (cit. ”Liljenfeldt/Mels”).

¹² Persson, Jesper och Fernqvist, Fredrik, *Socioekonomiska konsekvenser av vindkraftsetablering och tillämpningen av vindbonus – en kunskapssammanställning*, Sveriges lantbruksuniversitet, Alnarp, 2016, s. 18, (cit. ”Persson/Fernqvist”).

¹³ Anshelm, Jonas, *Kraftproduktion och miljöopinion – Kritiken av vindkraftens miljöpåverkan och den som riktats mot övriga kraftslag*, Naturvårdsverket, rapport 6571, 2013, Stockholm s. 63 f.

¹⁴ Persson/Fernqvist, s. 27.

¹⁵ ”Not in my backyard”, ung. ”inte på min bakgård”.

¹⁶ Waldo, Åsa, Klintman, Mikael, *Attityder och delaktighet vid etablering av vindkraft till havs*, Naturvårdsverket, rapport 6351, Stockholm, 2010, s. 40.

¹⁷ T.ex. Saglie, Inger-Lise m.fl., *What shapes municipalities’ perceptions of fairness in windpower developments?*, Local Environment DOI, 2020, (cit. ”Saglie m.fl.”) eller Corvellec, Hervé, *Ett bra vindläge – Industrialisering och nyliberal kommersialisering av blåsiga platser*, Lunds universitet, Lund, 2006, s. 16 f.

Den lokala opinionen påverkas dels av upplevelsen av nytta (och skada) av vindkraft,¹⁸ dels av möjligheterna att påverka¹⁹ och vara delaktig i²⁰ beslutsprocessen. I Norge tycks ett minskat kommunalt inflytande ha lett till en sådan svängning i opinionen kring vindkraft att den norska regeringen aviserat en omläggning av lagstiftningen till ett system som liknar en svensk plan- och bygglagsprövning parallellt med miljöprövningen. Samtidigt har utbyggnaden avstannat.²¹ I vart fall i norsk kontext synes det vara rättvisaspekter och ekonomiska aspekter som avgör kommunens inställning till lokal vindkraft,²² vilken förstås inte behöver motsvara den lokala opinionen.

Ett aktuellt svenskt exempel där kommunens inställning tycks skilja sig från den lokala opinionen är Malung-Sälens kommuns beslut att med hänvisning till klimatomställningen och till ekonomiska orsaker (arrendavgifter) gå emot utslaget i en kommunal folkomröstning och tillstyrka en vindkraftsetablering.²³ Omröstningen illustrerade också i någon mån de skillnader som kan finnas mellan olika platser och invånare inom en kommun. I hela kommunen röstade 52,1 procent mot en tillstyrkan och 44,6 procent för. Valdeltagandet var 61 procent. I valdistriktet vid den planerade parken röstade 71 procent mot en tillstyrkan och en övervägande andel positiva röstande fanns bara i ett valdistrikt som innefattar halva centralorten Malung och mer glesbefolkade områden jämförelsevis långt från den planerade vindkraftsparken (52 procent för).²⁴

5.2.3 Val av lokalisering

När en plats för en ny vindkraftspark ska väljas är det många olika aspekter som spelar in. Det är vindkraftsprojektören som avgör var den vill ansöka om tillstånd för att bygga en vindkraftsanläggning,

¹⁸ Liljenfeldt/Mels, s. 347.

¹⁹ T.ex. Ledec, George C, Rapp, Kennan W, Aiello, Roberto G, *Greening the Wind – Environmental and Social Considerations for Wind Power Development*, The World Bank, Washington, 2011 s. 58 eller Khan, Jamil, *Local Politics of Renewable Energy: Project Planning, Siting Conflicts and Citizen Participation*, Lunds universitet, Lund, 2004, s. 13 f. samt Liljenfeldt/Mels.

²⁰ Ryberg Bengtsson m.fl., *The Effects of Wind Power on Human Interests*, Naturvårdsverket, rapport 6545, Stockholm, 2013, s. 106 ff. samt Liljenfeldt/Mels.

²¹ St. Meld. nr 28 (2019–2020), s. 1 ff. Jfr äv. Darpö, Jan, *Should locals have a say when it's blowing? The influence of municipalities in permit procedures for windpower installations in Sweden and Norway*, *Environmental Law Journal* 2020:1, s. 59–79. (cit. "Darpö ELJ").

²² Saglie m.fl.

²³ Kommunfullmäktigeprotokoll för den 25 januari 2021 och *Politikerna väljer att gå emot folkomröstningen kring vindkraftsparken*, Falu Kuriren den 26 januari 2021.

²⁴ Malung-Sälens kommun, *Folkomröstningen 27 september 2020 – Sammanställning slutresultat*.

det vill säga det finns inte någon central planering eller utlysning av områden där vindkraft får byggas.²⁵ Däremot är det förstås rimligt och brukligt att projektören tar hänsyn till sådant som statliga och kommunala utpekanden av såväl områden lämpliga för vindkraft som av motstående intressen för att öka chanserna att få parken tillstyrkt av kommunen och för att få tillstånd enligt miljöbalken.

Den kommunala tillstyrkan påverkar i dag projektören i planeringsstadiet på så vis att projektörer kan undvika en kommun som gjort sig känd för att inte tillstyrka projekt.²⁶ Det vanliga är att tidig kontakt tas med kommunerna för att få veta deras inställning, eller ibland för att försöka påverka dem att vara positiva till ett projekt.²⁷ Något som ofta påtalas av vindkraftsbranschen när det gäller kommunal tillstyrkan är bristen i förutsebarhet och att en kommun kan fatta ett, ur projektörens synpunkt, irrationellt beslut senare i processen.²⁸ Det förekommer också att projektörer fortsätter driva ett projekt trots att kommunen tidigt meddelat att den inte kommer att tillstyrka projektet.²⁹

Ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan skulle medföra att projektörerna inte längre behövde säkerställa att kommunen är positiv till en etablering av en vindkraftspark, i synnerhet om parken är förenlig med översiktsplan. Om vindkraftsparken inte är förenlig med kommunens översiktsplan är det troligtvis så att projektören i de flesta fall ändå skulle behöva lägga kraft på att få kommunen att stödja projektet, eftersom risken annars vore att tillståndsmyndigheten bedömde platsen som olämplig. Å andra sidan skulle en kommuns motvilja inte alltid vara tillräcklig, i och med att en översiktsplan inte är rättsligt bindande i tillståndsprövningen. Om en lokalisering bedömdes vara lämplig av prövningsmyndigheten, trots att kommunen i sin översiktsplan inte ansett det, så skulle tillstånd kunna ges.

Ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan för vindkraft skulle sannolikt leda till att en del för vindkraft särskilt lämpliga platser som i dag stoppas av kommuner kunde bebyggas. Det hindrar inte att de platser som kommunen annars skulle ha tillstyrkt också kom-

²⁵ Så är exempelvis fallet för havsbaserad vindkraft i Danmark, 3 kap. 22 § lov om fremme af vedvarende energi, nr 1392 av 27/12/2008.

²⁶ Uppgift från Svensk Vindenergi per e-post den 9 februari 2021.

²⁷ Uppgift från Piteå kommun per telefon den 9 februari 2021 och från Kristianstads kommun per e-post den 10 februari 2021.

²⁸ Uppgift från Svensk Vindenergi per e-post den 9 februari 2021.

²⁹ Uppgift från Piteå kommun per telefon den 9 februari 2021 angående fortsatta förfrågningar om Blåsmark (se MÖD M 9183-17).

mer att bebyggas. Arbetet med att planera för var en vindkraftsetablering ska förläggas blir hur som helst något mer förutsebart för projektören. Även tillståndsprocessen kan resultera i ett nej, och ett ännu senare nej än kommunal tillstyrkan, men för tillståndsprocessen är det mer kända faktorer att förhålla sig till och det finns även praxis att hitta stöd i. Tidiga kontakter med kommunerna skulle sannolikt fortsatt att tas, eftersom kommunerna är viktiga såväl för att få en god lokal förankring av projektet, som för att kommunen i sig är en viktig aktör när den yttrar sig om en vindkraftsetablering i tillståndsprocessen. I synnerhet om etableringen inte görs inom ett område som pekats ut som lämpligt i översiktsplanen.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att arbetet med att välja var en vindkraftspark ska placeras skulle förändras till det bättre vad gäller förutsebarhet men i övrigt inte särskilt mycket om den kommunala tillstyrkan avskaffades. I vissa enskilda fall skulle det kunna ge möjligheten att få tillstånd för lämpliga platser mot kommunens vilja.

5.2.4 Uppfyllande av de energi-, miljö- och klimatpolitiska målen

Energipolitiken syftar till att förena försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Till år 2040 ska Sverige ha 100 procent förnybar elproduktion. Det är ett mål, inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och innebär inte heller en stängning av kärnkraft med politiska beslut. Vidare ska Sverige ha 50 procent effektivare energianvändning år 2030 jämfört med 2005. Målet uttrycks i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten.³⁰

De klimatpolitiska målen är flera, men det övergripande är att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser för att därefter nå nettominuskningar.³¹

Även på EU-nivå och internationell nivå finns mål eller åtaganden som Sverige är bundet till, men dessa ska avspeglas i nationell rätt och det finns inte anledning att ingående gå igenom dem här.³²

³⁰ Prop. 2017/18:228, s. 1.

³¹ Prop. 2016/17:146, s. 1.

³² För genomgång av EU:s och FN:s klimatmål se prop. 2016/17:146, s. 19 ff., och för viss översikt gällande EU:s energipolitiska mål se prop. 2017/18:228, s. 13.

Det är svårt att jämföra olika elproduktionssätts totala påverkan på klimatet. Än svårare att bedöma deras totala miljöpåverkan.³³ Alldeles självklart är det inte heller att ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan utan andra ändringar skulle leda till en ökad utbyggnad av vindkraft,³⁴ även om det är utredningens mening att så är fallet (se strax nedan). Vad gäller det energipolitiska målet om 100 procent förnybar elproduktion 2040 anges i utredningens direktiv att vindkraftens utbyggnad är central för att målet ska kunna nås. Det saknas därför anledning för utredningen att kommentera det målet i relation till en ökad vindkraftutbyggnad som följd av en avskaffad kommunal tillstyrkan.

En ökad andel vindkraft i elsystemet gör att systemet blir mer väderberoende och att frågan om effektutgång blir mer aktuell.³⁵ Eftersom kärnkraften, med en hög och stabil effekt i södra Sverige, samtidigt minskar i omfattning kan detta påverka energipolitikens mål om försörjningstrygghet. Att bygga mer vindkraft i södra Sverige skulle kunna bidra till att upprätthålla effektbalansen, även om det måste kombineras med balanserande åtgärder som efterfrågeflexibilitet eller energilagring.³⁶ Även mer vindkraft i norra Sverige kan bidra till att upprätthålla effektbalansen, men det förutsätter ökade elöverföringsmöjligheter från nord till syd.³⁷ En decentralisering av elproduktionen har också fördelar ur försörjningstrygghetssynpunkt. Vindkraften har låga produktionskostnader³⁸ och en ökad utbyggnad av vindkraft kan därför väntas tränga undan dyrare elproduktion såsom kraftvärme eller kärnkraft.³⁹ Om tillgången till lokalt tillgänglig effekt minskar, därför att den konkurreras ut av vindkraft, kan försörjningstryggheten minska. Om däremot vindkraften byggs ut i tillräcklig omfattning, på rätt platser och kombinerat med energilagring, elnätsutbyggnad och efterfrågeflexibilitet är det möjligt

³³ *Framtidens el – så påverkas klimat och miljö*, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Stockholm, 2016, särskilt s. 7 f.

³⁴ Rapport kommunal tillstyrkan NV och STEM, s. 56.

³⁵ *Anpassning av elsystemet med en stor mängd förnybar elproduktion*, Affärsverket svenska kraftnät, rapport 2015/929, s. 23 ff.

³⁶ *Åtgärder för ökad efterfrågeflexibilitet i det svenska elsystemet*, Energimarknadsinspektionen, rapport Ei R 2016:15, s. 24 ff.

³⁷ *100 procent förnybar el Delrapport 2 – Scenarier, vägval och utmaningar*, Statens energimyndighet, rapport ER 2019:06, s. 33.

³⁸ *Produktionskostnader för vindkraft i Sverige*, Statens energimyndighet, rapport ER 2016:17, s. 42 ff.

³⁹ Som skedde exempelvis i Stockholm och Malmö 2019, www.regeringen.se/artiklar/2019/11/initiativ-for-okade-investeringar-i-elnatet-och-okad-regional-effekt, hämtad den 28 december 2020.

att undvika en minskning av försörjningstryggheten totalt sett.⁴⁰ En för försörjningstryggheten positiv effekt av mer vindkraft i systemet kan också vara att bränsle för att framställa el genom kärnkraft, och i viss mån kraftvärme, inte behöver importeras i lika hög grad som i dag, det vill säga energisystemets importberoende minskar. Visserligen kan samtidigt behovet av elimport vid vissa tidpunkter öka.

Det energipolitiska delmålet om konkurrenskraft avser konkurrenskraftiga energipriser.⁴¹ Kostnaden för el (inklusive elnät) är ur ett europeiskt perspektiv låg i Sverige och den har inte ökat, snarare minskat något, de senaste femton åren.⁴² Eftersom vindkraft är en billig produktionsmetod bör en ökad utbyggnad av vindkraft leda till relativt sett lägre elpriser. Med förväntad utbyggnad av elnäten ökar kostnaden för distributionen av elen. Om elpriset minskar mer än nätkostnaden ökar är mycket svårt att säga och beror på var vindkraft byggs ut, vilka lösningar för effektförsörjning och lagring som erbjuds och hur nätet byggs ut och prissätts.

Delmålet om ekologisk hållbarhet kopplar till det så kallade generationsmålet med sina sju strecksatser och de sexton miljömål som hör till generationsmålet.⁴³ Den enda strecksats för vilken utvecklingen är positiv gäller förnybar energi och energieffektivisering.⁴⁴ För de flesta miljömål går utvecklingen åt fel håll, eller i vart fall inte åt rätt håll.⁴⁵ Sveriges elproduktion har redan i dag låg klimatpåverkan och Sverige producerar årligen mer el än som används i landet, varför en utökad vindkraftsutbyggnad inte nödvändigtvis innebär någon väsentlig förbättring i det avseendet. Om industrins och transportsektorns klimatpåverkande utsläpp ska minska genom en ökad elektrifiering kommer elanvändningen i Sverige att öka⁴⁶ och ett sätt att bibehålla låg klimatpåverkan i elproduktionen är att täcka den ökade användningen med vindkraftsel.

⁴⁰ Jfr *Vägen till ett 100 procent förnybart elsystem – Delrapport 1: Framtidens elsystem och Sveriges förutsättningar*, Statens energimyndighet, rapport ER 2018:16, s. 41.

⁴¹ Prop. 2017/18:228, s. 15 f.

⁴² Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 21, s. 14 f.

⁴³ SOU 2017:2, s. 148.

⁴⁴ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 20, s. 21.

⁴⁵ *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*, Naturvårdsverket, 2019, s. 90 f.

⁴⁶ *Scenarier över Sveriges energisystem 2018*, Statens energimyndighet, rapport ER 2019:07, s. 37 ff.

Vindkraften kan ha relativt sett positiva effekter, alltså jämfört med att framställa energi på ett annat sätt, men den på EU-nivå överordnade principen för energisektorn är *energieffektivisering först*,⁴⁷ och det finns också andra sätt än vindkraft att framställa energi och el med låg klimatpåverkan.⁴⁸ Vindkraften har samtidigt en negativ påverkan på miljömål, exempelvis Storslagen fjällmiljö⁴⁹ och flera av de mål som rör den biologiska mångfalden. Mer vindkraft kan alltså ha en negativ påverkan på olika miljömål oavsett om effekten är positiv eller negativ för klimatmålen. Visserligen ingår påverkan på naturvärden i tillståndsprovningen, men om mer vindkraft skulle byggas om tillstyrkan avskaffades måste ändå slutsatsen bli en högre faktisk påverkan på ett antal motstående intressen än annars. Att göra det enklare att bygga vindkraft trots lokala motstående intressen eller lokalt motstånd kan göra det lättare att bibehålla en låg klimatpåverkan i elproduktionen, men liksom vid all utbyggnad av energiproduktion (eller de flesta andra verksamheter) kommer motstående intressen att påverkas negativt och uppnåendet av de mål som är kopplade till dessa intressen alltså försvåras.

Utredningen En rättssäker vindkraftsprövning antar alltså att en avskaffad kommunal tillstyrkan skulle leda till mer vindkraft i Sverige och därmed till en högre faktisk påverkan på motstående intressen. Mot den slutsatsen kan anföras att ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan kan leda till bättre lokaliseringar av vindkraftparker, men trots allt medför en ökad mängd vindkraft i landet och på fler platser en ökad påverkan på motstående intressen.

Sammanfattningsvis är det svårt att bedöma hur ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan skulle påverka uppfyllandet av de miljö- och energipolitiska målen, eftersom det finns alternativa sätt att nå målen och ett gynnande av vindkraften indirekt missgynnar andra produktionslag och också kan minska incitamenten att energieffektivisera i och med att det blir enklare att producera billig el.

⁴⁷ Kommissionens meddelande *Ren energi för alla i Europa*, KOM(2016)860. Principen lyfts fram också bland annat i förnybartdirektivets skäl 74 och art. 15.

⁴⁸ Se t.ex. *Vindkraftens resursanvändning – Ett livscykelperspektiv på vindkraftens resursanvändning och växthusgasutsläpp*, Statens energimyndighet, 2021, s. 15 f.

⁴⁹ *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*, Naturvårdsverket, 2019, s. 118 f.

5.2.5 Rättssäkerhet, effektivitet och förutsebarhet

Utredningen ska verka för att prövningen av vindkraft, med avseende på den kommunala tillstyrkan är rättssäker, effektiv och förutsebar.

Ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan, utan att andra motsvarande eller kompensande befogenheter ges till kommunerna, skulle göra tillståndsprocessen mer effektiv och förutsebar. I och med att en beslutsinstans skulle tas bort skulle tid och resurser kunna sparas och den oförutsebarhet som ligger i att ett beslut fattas av en politisk organisation utan grund i transparenta kriterier skulle försvinna. Ökad förutsebarhet innebär i sin tur lägre risk för projektörerna. Förutsebarhet är svår att kvantifiera. Den tidsåtgång som kommunernas tillstyrkansberedningar tar går visserligen att beräkna, men varierar stort från fall till fall och kommun till kommun och dessutom är det inte nödvändigtvis så att den kommunala processen lägger någon kalendertid till den totala tillståndstiden, eftersom den kan ske parallellt och oberoende av tillståndsprocessen. Med hänsyn till vad branschföreträdare framfört om saken är det ändå rimligt att anta en inte obetydlig effektivitetsvinst.⁵⁰

När det gäller rättssäkerhet är bilden lite mer komplicerad. För vindkraftsprojektörerna skulle den tydlig stärkas, i och med att de inte längre blir beroende av att en politisk organisation ska fatta ett visst, oreglerat, beslut som projektören inte kan överklaga. För kommunmedlemmar kan man möjligtvis hävda att rättssäkerheten försvagas, i och med att det inte längre blir möjligt att få den del av lokaliseringsaspekterna som en kommun bestämmer om överprövad. Men det är snarare så att det som försvagas är det kommunala självstyret och därmed den lokala demokratin och förankringen, inte rättssäkerheten.

5.3 Sätt att tillgodose det kommunala inflytandet

Om utredningen föreslår att den kommunala tillstyrkan ska tas bort ska den också, enligt direktiven, föreslå hur kommunalt inflytande ändå kan tillgodoses. Kommunernas inflytande över utbyggnaden av vindkraft kan inte helt och hållet tillgodoses om den kommunala till-

⁵⁰ NV rapport 6769.

styrkan tas bort, med mindre än att en lika oinskränkt möjlighet att stoppa vindkraft införs på annat sätt vilket i sin tur skulle förfela syftet med borttagandet. Kommunerna skulle kunna kompenseras på olika sätt, antingen med inflytande på andra områden eller genom ekonomisk ersättning, men själva innebörden av avskaffandet av den kommunala tillstyrkan av vindkraft är att det kommunala inflytandet minskar. Utredningen går därför i detta avsnitt igenom olika modeller för att kompensera kommunerna för deras minskade inflytande eller att lindra det.

Ökat fokus på kommunens inställning i tillståndsprocessen

Ett sätt att mildra effekten, ur kommunernas synpunkt, av att ta bort den kommunala tillstyrkan av vindkraft vore att stärka kommunernas roll i tillståndsprövningen. Det kan göras på flera olika sätt.

Det vore möjligt att införa en ny punkt eller ett nytt stycke i 6 kap. 35 § miljöbalken med innebörden att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en redogörelse för hur kommunala synpunkter om lokaliseringen av verksamheten ska tillgodoses om verksamheten är en tillståndspliktig vindkraftsverksamhet. Alternativt att en särskild motivering från sökandens sida ska krävas för de fall där kommunen motsatt sig en lokalisering. Det skulle i viss mån lyfta fram kommunens roll. I praktiken bör dock skillnaden mot att inte ha en sådan regel vara begränsad.

Det skulle också vara möjligt att byta ut nuvarande 16 kap. 4 § miljöbalken mot en ny bestämmelse med innebörden att tillstånd inte får ges till vindkraft om inte kommunens yttrande först inhämtats av tillståndsmyndigheten. Det skulle också sätta ljus på vikten av kommunens synpunkter. Det är dock i sak svårt att se att en sådan ordning skulle tillföra särskilt mycket, eftersom kommunen ändå har möjlighet att yttra sig i ärendena och översiktsplanen vid ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan lär få större betydelse än den har i dag.

5.3.1 Kommunalt inflytande över riksintresseanspråk

Det är en uppgift för olika statliga myndigheter att enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden peka ut områden som myndigheterna bedömer är av riksintresse enligt bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken. Riksintressena ska synliggöra områden av särskild betydelse för vissa typer av aktiviteter, värden eller verksamheter så att dessa särskilt kan beaktas när en ny verksamhet ska tillåtas eller en plan ska tas fram. Riksintressen är avsedda att vara avstyrande, det vill säga styra bort för området mindre lämpliga verksamheter,⁵¹ men det finns exempel där de även haft viss tillstyrande effekt.⁵² Riksintresseutpekanden är inte i sig bindande utan det är upp till prövande myndighet att avgöra om ett område är av riksintresse eller inte.⁵³ Om ett område utgör riksintresse för flera konkurrerande användningar ska en avvägning mellan dessa göras, enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

Som utredningen redogjort för i avsnitt 3.6.1 ska kommunerna beakta riksintresseutpekanden i sin planläggning och om det inte görs kan staten, genom länsstyrelsens överprövning av detaljplanebeslut eller regeringens planföreläggande, se till att ett riksintresse ändå får genomslag.

Det finns ingenting som säkerställer kommunalt inflytande över utpekanden av riksintressen, vilket är naturligt med tanke på att syftet är att säkra statligt inflytande över markanvändningen.⁵⁴ De ansvariga myndigheterna arbetar på olika sätt med sina riksintresseutpekanden och kriterierna för desamma,⁵⁵ men det är vanligt att involvera olika intressenter genom samråd eller arbetsgrupper.⁵⁶

Ett sätt att stärka det kommunala inflytandet över lokaliseringar av vindkraft även utan en ordning med kommunal tillstyrkan vore därför att föreskriva om kommunalt deltagande i arbetet med att peka ut riksintressen. I sin mest avgränsade utformning skulle det

⁵¹ Jfr Prop. 1997/98:45, s. 240 ff., det framgår dock redan av bestämmelsernas ordalydelse.

⁵² T.ex. MÖD M 7639-11.

⁵³ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken – en kommentar*, Norstedts Juridik, JUNO version 19, kommentar till 3 kap. miljöbalken, (cit. "Bengtsson m.fl."). Jfr äv. MÖD 2015:15. Se äv. prop. 1997/98:45, s. 242.

⁵⁴ Ds Bo 1984:3 *Förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.* s. 111.

⁵⁵ *Översyn kriterier riksintressen*, Boverket, rapport 2020:26, 2020, s. 22 ff.

⁵⁶ T.ex. Statens energimyndighet inför utpekande av områden för befintliga vattenkraftverk som riksintresse för energiproduktion, www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2018/250-vattenkraftverk-bor-skyddas-genom-att-bli-riksintresse.

enbart avse Energimyndighetens utpekanden av riksintressen för energiproduktion (vindbruk), men mer ändamålsenligt vore att även inkludera samma myndighets utpekanden av riksintresse för energidistribution och möjligen därtill Riksantikvarieämbetets utpekanden av riksintressen för kulturmiljö eftersom det där finns en nära koppling till kommunens generella beslutanderätt när det gäller planering av bebyggelse.

En sådan modell skulle på ett reellt sätt kunna ge kommunerna ett ökat inflytande över hur mark används i kommunen, även om den slutliga bestämmanderätten skulle ligga hos staten och tillståndsmyndigheterna. En nackdel med modellen är att det redan i dag är så att kommunerna brukar ha möjlighet att ge synpunkter på riksintresseutpekanden och det skulle därför krävas någon slags förstärkt rätt till det för att ändringen skulle få någon effekt.

6 Andra modeller för kommunalt inflytande över vindkraftsetableringar

Enligt utredningens direktiv ska den, om den bedömer att det inte finns förutsättningar att avskaffa bestämmelsen om kommunal tillstyrkan, analysera och föreslå alternativa förslag. Utredningen har förstått sina direktiv som att ett avskaffande skulle innebära ett sådant avskaffande som Naturvårdsverket och Statens energimyndighet föreslog 2017 (se avsnitt 4.2), det vill säga att det inte är 16 kap. 4 § miljöbalken i sig som avses utan dagens modell med kommunal tillstyrkan i sin helhet. Även ett införande av ett system med prövning enligt plan- och bygglagen, som nämns i direktiven som ett alternativt förslag, skulle annars innebära ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan.

I detta kapitel går utredningen igenom några olika modeller för fortsatt kommunalt inflytande över vindkraftsetableringar och analyserar dem. I kapitel 8 finns utredningens förslag. Vad som sammanfattningsvis kan sägas om varför ingen av modellerna nedan föreslås av utredningen är att de brister i förutsebarhet och rätts-säkerhet (tidig tillstyrkan och avstyrkan) eller i effektivitet (prövning enligt plan- och bygglagen eller särskilda vindbruksplaner). Förutom modellen med prövning enligt plan- och bygglagen säkerställer de inte heller att kommunen endast bedömer användningen av mark- och vatten vilket utredningen anser är önskvärt. Vissa delar av det som beskrivs nedan har emellertid också tagits in i utredningens slutliga förslag.

6.1 Ändringar och varianter med utgångspunkt i dagens modell (tidig tillstyrkan eller avstyrkan)

Tidig tillstyrkan tas då och då upp som en alternativ modell till dagens kommunala tillstyrkan. Tidigheten kan uppnås på olika sätt, men bygger alltid på att beslutet om tillstyrkan kommer tidigare än i dag. Andra justeringar och varianter med utgångspunkt i dagens modell för kommunal tillstyrkan är bland annat kommunal avstyrkan och överklagandebestämmelser. I detta avsnitt går utredningen igenom olika sätt att ändra eller komplettera i den kommunala tillstyrkan för att förbättra den.

6.1.1 Tidpunkten

Tidig tillstyrkan är inget fast uttryck men i själva begreppet ligger att tillstyrkan ska komma tidigare än i dag. I dag finns inget krav på när i processen kommunen ska meddela sitt beslut eller på att ett beslut alls måste meddelas. Den enda hållpunkten som finns, vilken förutsätter att kommunen är positiv till projektet, är att tillstånd inte får meddelas förrän kommunen tillstyrkt det. Att kommunen dröjer med besked kan antingen stoppa upp arbetet med att ta fram en ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen, eller göra att tid och resurser som lagts ner i projektet blir bortkastade genom att kommunen i ett sent skede meddelar att den inte tillstyrker projektet.¹

Från kommunalt perspektiv kan det omvänt behövas noggranna bedömningar och diskussioner för att kunna sluta sig till om projektet ska tillstyrkas eller inte. Kommunen kan vilja att ansökan till prövningsmyndigheten ska vara helt eller i det närmaste färdigställd för att kunna ta ställning till projektet och därför inte vilja meddela sitt beslut förrän sent i processen.²

Tidpunkten behöver bestämmas på ett sätt så att det dels passar väl in i tillståndprocessen och i vindkraftprojektörernas processer, dels så att det är tydligt när tidpunkten är så att det står klart för alla när ett beslut från kommunen måste komma. Ett sätt är att knyta tidpunkten för tillstyrkansbeslutet till en händelse eller ett moment som alltid förekommer i tillståndprocessen och som regleras i lag,

¹ Rapport ER 2021:2, bilaga B, s. 57.

² Det har exempelvis företrädare för Kristianstads respektive Gävle kommuner framfört i möten med utredningen den 2 respektive 11 februari 2021.

till exempel avgränsningssamrådets (6 kap. 30 § miljöbalken) påbörjande eller avslutande, eller till när ansökan lämnas in. Det går också att införa ett särskilt moment i processen där projektören tidigast får begära kommunens beslut, exempelvis efter påbörjat avgränsningssamråd och att kommunen från det att frågan ställs ha viss tid på sig att ge besked. En fördel med att knyta tidpunkten till ett existerande moment är att samordning möjliggörs, vilket har effektivitetsfördelar. Ett särskilt moment har i sin tur fördelen att det ger projektören större frihet att bestämma tidpunkten utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, utan att för den skull ha någon betydande påverkan på kommunen. Det går också att tänka sig en modell där projektören själv avgör när frågan till kommunen ska ställas och att tidsgränsen för kommunens beslut börjar löpa från när begäran når kommunen (se avsnitt 8.5).

En risk med en tidig tillstyrkan är att den leder till att kommunerna blir mindre benägna än i dag att tillstyrka projekt, eftersom de vet mindre om projektet. Arbetet med utredningar och planering har inte kommit så långt och kommunen kan uppleva att den, så att säga, köper grisen i säcken om den tillstyrker projektet. Kommunen kan också vilja ge opinionen möjlighet att uttrycka sig, vilket kan ta tid.³

Ett annat syfte med utredningen är emellertid att öka förutsebarheten i tillståndsprövningen för vindkraft. För det ändamålet är en tidig tillstyrkan i viss utsträckning positiv, i det att företaget och närboende tidigare än i dag vet vad som gäller. Visserligen skulle beslutet fortfarande kunna vara skönsmässigt och utan motivering, men att det kommer tidigt i processen gör att vindkraftsföretaget inte behöver lägga tid och resurser på ett projekt som är lönlöst att satsa på, vilket innebär att en modell med tidig tillstyrkan ökar effektiviteten i tillståndsprövningen.

För att komma till rätta med rättssäkerhetsproblemen krävs ytterligare justeringar utöver att tidigarelägga tillstyrkan.

Även den tid inom vilken kommunen ska fatta beslut kan behöva regleras, för att undvika inaktivitet från kommunens sida och för att säkerställa att beskedet verkligen kommer tidigt. Det vill säga att kommunen dels ska yttra sig senast vid ett visst skede i tillståndsprövningsprocessen, dels att kommunen efter det att den fått frågan om sin inställning ska yttra sig senast inom viss tid. Att kommuner behöver

³ Detta framförde företrädare för Gävle kommun till utredningen i möte den 11 februari 2021 och det nämndes även i möte med SKR:s samhällsbyggnadschefsnätverk den 12 februari 2021.

förhålla sig till tidsfrister är för beslut är inte ovanligt, utan förekommer exempelvis i plan- och bygglagen för planbesked, 5 kap. 4 §.

Vad gäller tidsfristernas längd så behöver det kommunala intresset av att få tid på sig att bereda ett beslut balanseras mot vindkraftsprojektörens intresse att få besked. Kommunernas uppfattningar varierar när det gäller vilka tidsfrister som de anser rimliga. Företrädare för olika kommuner har framfört olika tidsfrister som rimliga.⁴ SKR har vid fler tillfällen framfört till utredningen att organisationen anser att fyra månader vore en för kort tid.

Kombinationen av tidig tillstyrkan och en tidsfrist för kommunens beslut skulle kunna leda till att företag skickar in fler begäran om tillstyrkan än vad de egentligen är intresserade av, enbart för att få veta vilka platser kommunen kan eller inte kan godta. Det skulle i onödan belasta den kommunala administrationen, men utredningen bedömer att den risken är begränsad.

I bilaga B till Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapport ER 2021:2 (se avsnitt 4.3) föreslår myndigheterna ingen särskild tidpunkt för när tillstyrkan ska ske. Däremot föreslås tillstyrkan bli en processförutsättning och alltså behöver beslut fattas innan projektören kan lämna in ansökan om tillstånd. Dessutom föreslås en tidsfrist om sex månader för kommunens svar, som ska utgå från det att projektören lämnar in en begäran om tillstyrkan. Utredningen En rättssäker vindkraftsprövning ser positivt på införandet av en tidsgräns, men är samtidigt tveksam till myndigheternas bedömning att det går att *pausa* beräkningen av hur lång tid en hantering av ett tillstånd tar i förnybartdirektivets mening, eftersom det skulle möjliggöra för medlemsstater att ha ordningar som kringgick syftet med direktivet, alltså att förkorta handläggningstider och samla processer.⁵ Att det vore ett problem beror i sin tur på om beslutet som sådant ska underställa förnybartdirektivets krav, vilket utredningen inte anser men myndigheterna verkar förutsätta.

Myndigheterna verkar inte se tillstyrkan som ett beslut i egentlig mening utan som ett beslut som ”inte skapar några direkta rättigheter eller skyldigheter gentemot den projektör som har initierat

⁴ Utredningen har haft möten med bl.a. Piteå kommun (20 januari 2021), Strömsunds kommun (17 februari 2021), Eskilstuna kommun (12 februari 2021) och Kristianstads kommun (2 februari 2021) som alla berört ämnet.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, se t.ex. skäl 51.

ärendet genom att begära kommunens tillstyrkan”.⁶ Utredningen delar inte den bedömningen.

6.1.2 Beslutets omfattning och vad tillstyrkan ska avse

Från såväl vindkraftsbranschen⁷ som Naturvårdsverket och Energimyndigheten⁸ har framförts synpunkten att en (tidig) tillstyrkan inte bör få avse alla delar av ett vindkraftsprojekt. Det vill säga att kommunens tillstyrkan inte ska avse ett visst antal verk med viss höjd och placering som uppförs av en viss projektör, utan avse exempelvis enbart ett visst område.

Liksom generellt med tidig tillstyrkan finns det en risk att införandet av begränsningar av vad tillstyrkan ska avse gör kommunerna mindre benägna att tillstyrka vindkraftsprojekt. Motsatt effekt är dock också tänkbar, alltså att kommunerna blir mer benägna att tillstyrka projekt om omfattningen och precisionen i beslutet blir mindre. Kommunen kan då uppleva att den inte har samma ansvar för processen och kan i högre grad lämna frågan om ett projekt till tillståndsprövningen.

En begränsning av tillstyrkans beslutets omfattning skulle spara tid och resurser för projektörer, som då kan hålla underlagens detaljeringsgrad på en lägre nivå när begäran om tillstyrkan lämnas in. Processen blir alltså effektivare och förenad med lägre risk för projektören. Däremot löses inte rättssäkerhetsproblemen i någon större utsträckning, även om en begränsning av tillstyrkans beslutets omfattning skulle innebära att beslutet påverkade processen och projektören mindre än i dagens modell. Ur kommunal synpunkt kan också en begränsning av vad tillstyrkan avser upplevas som en inskränkning av kommunernas möjlighet att påverka vindkraftsutbyggnaden, särskilt om projektören inte behöver binda sig när det gäller vindkraftverkens höjd. Det är ofta påverkan på landskapet, och därigenom på kringliggande markanvändning, som är särskilt viktig för kommunerna när de fattar sina tillstyrkans beslut.

⁶ Rapport ER 2021:2, bilaga B, s. 67.

⁷ Svensk Vindenergi Ekonomisk Förening, *Regeringen tillsätter utredning om borttagande av kommunalt veto mot vindkraft*, hämtad från www.svenskvindenergi.org den 17 februari 2021.

⁸ Rapport ER 2021:2, bilaga B, s. 59.

Det går att tänka sig olika omfattning av kommunens tillstyrkan. En är alltså att endast ett visst område tillstyrks. En begränsning som samtidigt nämnts är att en tillstyrkan också ska ha en begränsning i tiden, alltså att beslutet inte ska vara bindande för kommunen under obegränsad tid.⁹ Det går också att till exempel bestämma att även antal verk ska inkluderas. Ju fler aspekter av en park som får omfattas av tillstyrkansbeslutet, desto mer liknar modellen dagens system där kommunen i praktiken kan begära en helt färdig ansökan med hög detaljeringsgrad på ingående uppgifter.

Företrädare för kommunala intressen har framfört till utredningen att det är komplicerat att finna rätt balans mellan de kommunala intressena av att få information inför ett beslut och företagens intresse av att få ett tidigt beslut. Risken för färre tillstyrkanden vid större osäkerhet för kommunen är uppenbar. En risk är också att kommunerna fortsätter att begära in lika mycket material som tidigare och kräva att få information om exempelvis verkens höjd och antal för att en tillstyrkan ska ges, även om det skulle vara reglerat vad en bedömning ska omfatta. Det vill säga att dessa frågor hanteras såsom byggedpen i dag: informellt och vid sidan av de lagbundna processerna.

I Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapport ER 2021:2 föreslår myndigheterna att begäran om tillstyrkan bara ska omfatta information om det område som maximalt kommer tas i anspråk, verkens maximala höjd och maximala antal. Detta motsvaras sedan av att kommunens beslut om tillstyrkan ska innehålla de uppgifterna. Utredningen ser fördelar med en ordning där kommunens ställningstagande begränsas till sådant som framför allt är kommunala intressen, det vill säga hur kommunen vill planera för mark- och vattenanvändning. Det finns emellertid, i myndigheternas förslag, ingenting som hindrar kommunen att neka tillstyrkan på vilka grunder som helst eller att kräva in mer material från projektören än som anges i förslaget bestämmelse. Ett positivt tillstyrkansbeslut kommer med myndigheternas modell bara att omfatta område, antal och höjd, men ett negativt tillstyrkansbeslut kan i praktiken grunda sig på vilka omständigheter som helst. Man kan betrakta detta som att det värnar det kommunala självstyret, men det framstår inte som vad myndigheternas velat uppnå med sitt förslag.

⁹ Sveriges Kommuner och Regioner har bland annat nämnt detta i möte med utredningen den 8 januari 2021.

Myndigheterna kopplar vidare beslutet till översiktsplanen genom att föreslå att kommunen ”ska” tillstyrka ”en plats” om ändamålet är förenligt med en lämplig mark- och vattenanvändning. En sådan koppling kan enligt utredningen vara lämplig, eftersom den uppmuntrar kommuner att se till att översiktsplanen är uppdaterad och tydlig. Ska-kravet i bestämmelsen är dock, enligt utredningen, skenbart eftersom ingen möjlighet finns att ingripa mot en kommun som frångår bestämmelsen eller någon möjlighet att få en andra bedömning av vad som är lämpligt eller inte. Vidare vore det möjligt att gå längre än vad myndigheterna föreslår och koppla beslutet ännu närmare översiktsplanen genom att förutsätta att kommunerna i översiktsplanen även förklarade vilka antal verk och vilka höjder som är lämpliga för olika områden.

6.1.3 Bindande tillstyrkan

Det framförs ofta att ett av de större problemen med den kommunala tillstyrkan är att kommunen kan ändra sig under processens gång.¹⁰ Kommunen kan i dag ändra sitt beslut om tillstyrkan även sedan tillstånd meddelats av tillståndsmyndigheten, om det överklagats.¹¹

Rättssäkerhets-, förutsebarhets- och effektivitetsskäl talar för att göra tillstyrkansbeslutet bindande redan innan det att ett tillståndsbeslut meddelats, så att tillstyrkanden inte som i dag kan återtas i sena skeden.¹² På så vis kan projektören lita på att kommunen inte ångrar sig i ett senare skede.

En svårighet ur kommunal och demokratisk synpunkt är om tillstyrkansbesluten görs bindande för all framtid. I synnerhet om de blir så generellt utformade som vindkraftsbranschen vill med ett helt område som, in blanco, tillstyrks för vindkraft. Kommunmedlemmarna kan då inte genom val eller politiskt engagemang påverka beslut som kan ha fattats långt tillbaka i tiden, trots att någon vindkraftsanläggning kanske inte har kommit till stånd och trots att beslutet kanske fattades med helt andra typer av verk i åtanke än dem

¹⁰ Flertalet kommuner, myndigheter och organisationer som utredningen träffat framhåller detta som ett problem. Ingen aktör har varit uttryckligen för att beslut ska kunna ändras oinskränkt och även utan att den politiska majoriteten i kommunen ändrats.

¹¹ Se avsnitt 3.7.5.

¹² MÖD M 10193-19.

som senare blivit aktuella. Om besluten är mer avgränsade i tid, såsom de anses vara i dag,¹³ blir bundenheten ett mindre problem. Detta i och med att teknikutvecklingen hittills varit sådan att det ändå kommer krävas en ny tillstyrkan efter viss tid eftersom det i regel blivit ekonomiskt ointressant att bygga såsom parken planerades när tillstyrkan gavs.

En bättre lösning är att låta ett tillstyrkansbeslut vara bindande, men bara för en viss tid. En möjlighet är att koppla bundenheten till mandatperioder.¹⁴ Utredningen ser att det finns demokratiska aspekter som talar för att låta tillstyrkan gälla just under innevarande mandatperiod. Å andra sidan är en mandatperiod en kort tid för en vindkraftsprojektör, i synnerhet om tillstyrkansbeslutet ges mitt i en mandatperiod, eller i slutet av den. Det skulle antagligen leda till en rusning efter tillstyrkansbeslut omedelbart efter val. Dessutom kan det hända att den politiska majoriteten skiftar även under en mandatperiod. Bundenhetstiden bör därför, enligt utredningen, inte vara kopplad till de politiska mandatperioderna.

Om en tidsgräns införs för när kommunen senast måste tillstyrka ett projekt (se 6.1.1) blir frågan om bundenhet till beslutet delvis automatiskt avgjord. Om den tidpunkt när en tillstyrkan senast ska ges löpt ut kan kommunen inte längre fatta något beslut i tillstyrkansfrågan som påverkar processen. Däremot kvarstår frågan om hur länge ett beslut om tillstyrkan ska gälla i förhållande till ett visst projekt eller en viss lokalisering innan kommunen på nytt ska tillfrågas om sin inställning.

I Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapport ER 2021:2 föreslår myndigheterna att kommunens beslut om tillstyrkan ska vara bindande i tre år, om inte ansökan dessförinnan kungörs av tillståndsmyndigheten. Om ansökan kungörs innan tre år har gått ska tillstyrkan gälla till dess ansökan slutligt avslås eller avvisas eller till dess tillståndet upphör att gälla. Att göra kommunens beslut bindande är enligt utredningen En rättssäker vindkraftsprövning en nödvändig förstärkning av rättssäkerheten för projektören, om någon form av kommunal tillstyrkan ska finnas kvar. Att koppla bundenheten till kungörelsen av tillståndsansökan och att inte ha en alltför lång bundenhet dessförinnan kan göra att projektören lämnar in sin

¹³ MÖD 2018:6.

¹⁴ Föreningen Svenskt Landskapsskydd framförde ungefär den ståndpunkten i möte med utredningen den 4 februari 2021, men ville att ändringen skulle göras genom ändring av över-
siktplanen.

begäran om tillstyrkan vid en tidpunkt som vare sig är för tidig eller sen ur kommunal synpunkt. Att knyta bundenheten till kungörelsen av ansökan har den svagheten att projektören blir beroende av tillståndsmyndighetens hantering av ett inkomplett ärende.

En annan aspekt att överväga är om det är rimligt att en kommunal tillstyrkan behövs när tillståndet upphört att gälla och ska förnyas, om det beror på att tillståndstiden löpt ut. Å ena sidan kan kommunen när trettio år har gått ha en befogad önskan att använda marken för eller kring vindkraftsanläggningen till något som förhindras av vindkraftsanläggningen, men å andra sidan går det att framhålla att markägarens intresse av att använda mark till det han eller hon vill bör väga över när det handlar om pågående markanvändning. Emot det kan i sin tur invändas att anläggningen trots allt fordrar ett nytt miljötillstånd, varför det inte är självklart att anläggningen kommer att drivas vidare och att det då är rimligt att även kommunen får göra en förnyad bedömning.

6.1.4 Möjligheten att klaga över beslutet

Ett grundläggande rättssäkerhetsproblem med dagens modell är att beslutet som kommunen fattar inte kan överklagas av någon som inte är kommunmedlem och att en sådan överklagan enbart laglighetsprövas, vilket är en begränsad form av överprövning.¹⁵ Om en ordning med så kallad tidig tillstyrkan ska vara mer rättssäker än dagens ordning måste ändringar göras i hur och av vem beslut kan överklagas. Det är utredningens bedömning att så måste ske även i ljuset av århuskonventionen avseende miljöorganisationer och berörda privatpersoner och att så bör ske med hänsyn till europakonventionen och EU:s förnybartdirektiv avseende vindkraftsprojektören.

Ett beslut om tillstyrkan av en vindkraftspark bör enligt utredningen kunna överklagas av miljöorganisationer och av den som begärt att beslutet ska fattas, alltså vindkraftsprojektören. En sådan ordning skulle göra tillstyrkansmodellen mer rättssäker och transparent, samtidigt som kommunerna i huvudsak behåller sitt inflytande. Det är svårt att hitta några skäl till att inte utvidga kretsen av klagoberättigade. Även den som berörs av en vindkraftspark och alltså är

¹⁵ Se avsnitt 3.7.5 och där angivna källor.

sakägare, men som inte är kommunmedlem för att den exempelvis bor på andra sidan en kommungräns nära en vindkraftpark, bör kunna överklaga. Att låta beslut som ofta fattats politiskt överklagas av fler än i dag utgör enligt utredningen inte någon betydelsefull inskränkning av det kommunala självstyret.

En fördel med att utöka möjligheten att klaga över beslut om kommunal tillstyrkan är att det skulle ge en flexibilitet i lagstiftningen. Utan någon möjlighet till domstolsprövning är risken stor att någon viktig fråga förbises i lagstiftningen, eller att förutsättningarna över tid ändras på ett sådant sätt att bestämmelser behöver tolkas på ett annat sätt än när de infördes. För att minska risken för att en ny lagstiftning blir inaktuell för snabbt bör domstolarna få ett större inflytande än i dag över tolkningen av bestämmelserna.

En besvärlig fråga är den om prövningens omfattning vid överinstansen. I dag är det enbart den mycket begränsade laglighetsprövningen enligt 13 kap. kommunallagen som används, vilket utredningen i avsnitt 3.7.5 och 3.8 konstaterat går att kritisera med hänvisning till europeisk och internationell rätt. Att flytta prövningen till en ordinarie lämplighetsprövning skulle emellertid kunna innebära en betydande inskränkning av det kommunala självstyret i och med att beslut som kommunfullmäktige,¹⁶ en folkvald församling, i dag tar på skönsmässiga grunder i stället skulle bli ett beslut som överprövas gentemot något regelverk varvid de statliga domstolarna bestämmer om beslutet ska stå fast eller inte. Det skulle till att börja med förutsätta just ett antal regler enligt vilka kommunen skulle fatta sina beslut om tillstyrkan, eller i vart fall indirekt så eftersom den överprövande instansen måste ha några regler att luta sig mot. Utredningen utesluter inte att det vore lämpligt med en sådan ordning. Bland annat därför att man då skulle kunna ha en modell där tillstyrkansbeslutet skulle kunna överprövas tillsammans med och på samma sätt som tillståndsbeslutet vilket skulle ge effektivitetsvinster, men framför allt för att stärka rättssäkerheten.

En mellanväg vore att låta tillstyrkansbeslutet överprövas på motsvarande sätt som kommunala beslut om detaljplan. Ett sådant överklagande är begränsat på ett sätt som liknar en laglighetsprövning, men av förarbetsuttalanden och praxis framgår att överprövning är vidare än en laglighetsprövning.¹⁷ En sammanläggning med ett över-

¹⁶ Besluten måste inte fattas av kommunfullmäktige, men så är ofta fallet.

¹⁷ Se avsnitt 8.4.

klagande av tillståndsbeslutet skulle kunna vara möjlig vilket enligt utredningen skulle ge tydliga rättssäkerhetsvinster såväl som acceptabla inskränkningar av kommunala befogenheter.

En nackdel med att införa en vidare överklagandemöjlighet är att effektiviteten i prövningen kan sjunka, det vill säga att det går åt mer tid och resurser. Ett sätt att delvis råda bot på det skulle kunna vara att ha olika klagofrister för negativa och positiva tillstyrkansbeslut. Det skulle dock förutsätta att kommunen var tvungen att avge någon viss mening inom viss tid, eller att även ett icke-beslut skulle kunna överklagas. En kommuns tillstyrkan skulle då kunna överklagas tillsammans med ett eventuellt tillståndsbeslut. Om inget tillstånd meddelas skulle det saknas anledning att klaga över tillstyrkan och om projektet tillstyrkts vore det inte för sent för att upphäva dess effekter. Det skulle innebära en viss ökad risk för projektören, men den bör bara vara obetydligt större än risken för att nekas tillstånd av något annat skäl vid en överprövning och i de allra flesta fall bör skäl för att upphäva en tillstyrkan också vara skäl att inte meddela tillstånd. En särskild fråga blir dock om tillstånd nekas, projektören överklagar och överinstansen finner att tillstånd borde ha meddelats. I det fallet skulle möjligheten att klaga över tillstyrkansbeslutet gå förlorad. Det kan vara en acceptabel inskränkning i överklagandemöjligheterna för att undvika för stora effektivitetsförluster. Ett negativt tillstyrkansbeslut skulle behöva överklagas i nära anslutning till att det fattats, på samma sätt som i dag.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten föreslår i sin rapport ER 2021:2 ingen utökad klagorätt och ingen förstärkt överprövning av kommunens beslut om tillstyrkan. Detta gör, enligt utredningen, att samtliga förslag (utom införande av bindande beslut) till förbättrad process och rättssäkerhetsförstärkningar skulle få ses som rekommendationer till kommunerna snarare än bestämmelser att följa. En sådan ordning är enligt utredningen En rättssäker vindkraftsprövning svårligen förenlig med europakonventionen, århuskonventionen eller med de rättssäkerhetskrav som rimligen kan ställas av en projektör när det gäller den typ av beslut som en kommun fattar i dessa fall. Det är däremot möjligt att det i praktiken är tillräckligt med icke-sanktionerade bestämmelser för att åstadkomma en begränsning av vad kommunerna tar ställning till i sina bedömningar och för att se till att kommunerna respekterar tidsfristerna, åtminstone i de allra flesta fall. Det saknas anledning att anta att

kommunerna regelmässigt skulle bryta mot bestämmelserna eller söka kringgå dem, bara för att möjligheten fanns.

6.1.5 Tidsfristerna i förnybartdirektivet

Som utredningen redogjort för i avsnitt 3.8.2 så medför EU:s förnybartdirektiv¹⁸ att tidsfrister ska införas som ska omfatta alla nödvändiga beslut och tillstånd som behövs för bland annat ett vindkraftverk. Tiden ska räknas från det att ansökan mottagits till det att det sista beslutet meddelas.

Om beslutet om kommunal tillstyrkan ska omfattas av tidsfristerna blir en modell med tidig tillstyrkan svår att införa. Utredningen delar i detta avseende inte Naturvårdsverkets och Energimyndighetens bedömningar, i det myndigheterna föreslår att tidsfristerna enligt direktivet ska inkludera processen med tidig tillstyrkan.¹⁹ Å ena sidan kan man diskutera när ansökan *mottagits* när det enbart är en liten del av den som omfattas. Å andra sidan vore syftet med förnybartdirektivet förfelat om medlemsstaterna kunde ha ordningar där olika tillstånd måste meddelas efter varandra och där ansökan inte anses *mottagen* förrän det sista tillståndet i raden söks. I Regeringskansliets promemoria om genomförande av direktivet nämns ingenting om kommunal tillstyrkan av vindkraft.²⁰

Som utredningen ser det kan en tidig tillstyrkan gå att förena med förnybartdirektivets krav endast om tillstyrkan är en processförutsättning. Inte om tillstyrkan, som i dag, är en förutsättning för att tillstånd ska kunna meddelas. Om tillstyrkan är ett krav för att miljöprövningsdelegationen alls ska ta upp en ansökan till prövning behöver, enligt utredningen, kommunens hantering av en begäran om tillstyrkan antagligen inte hanteras inom ramen för tidsfristerna. Om däremot tillstyrkan, som i dag, är en förutsättning för tillstånd, måste rimligtvis tidsfristen börja räknas från det att begäran om kommunal tillstyrkan kommit in (om den inte redan börjat räknas), vilket vid en tidig tillstyrkan skulle vara så tidigt att det blev praktiskt omöjligt att hinna med övriga tillstånd inom tidsfristen. Även med en ”paus” från det att kommunen meddelat sitt beslut till det att

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

¹⁹ Rapport ER 2021:2, bilaga B, s. 60 f.

²⁰ PM tidsfrister I-dep.

tidsfristen åter börjar räknas när ansökan kommit in kommer den tid som kommunen tagit i anspråk för sin beredning ha använt för mycket av de totalt två åren som en prövning får ta.

6.1.6 Kriterier för beslut om kommunal tillstyrkan

En fråga som anknyter till möjligheten att överklaga beslutet och som har bäring på rättssäkerhetsaspekterna av den kommunala tillstyrkan är kriterier för beslutet. I dag kan kommunen, antagligen,²¹ fatta helt skönsmässiga beslut om att tillstyrka eller inte tillstyrka ett projekt. Beslutet behöver inte motiveras. Det gör att den som begärt tillstyrkan inte nödvändigtvis får veta varför tillstyrkan inte meddelades. Om klagorätten ska utvidgas och i synnerhet om lämplighetsprövning i någon form ska införas bör även vissa kriterier för beslutet införas.

Med hänsyn till hur regelverket ser ut när det gäller detaljplaner ligger det nära till hands att som kriterium i vart fall föra in att kommunen i någon grad måste beakta riksintresseutpekanden vid sitt beslut. I och med att riksintresseinstitutet är avstyrande snarare än tillstyrande (i det här fallet för andra verksamheter än vindkraft inom utpekade område) bör kommunen rimligen inte vara skyldig att i varje fall tillstyrka en vindkraftspark bara för att den planeras till ett område som pekats ut som riksintresse för vindbruk (energiproduktion, 3 kap. 8 § miljöbalken). I synnerhet inte som det kan finnas andra konkurrerande riksintressen. Emot en sådan skyldighet talar också att utpekandena inte är detaljerade och kommunen mycket väl kan vilja godta ett visst antal verk vid en viss höjd, men inte hur många eller hur höga som helst. Ett kommunalt beslut att inte tillstyrka ett projekt inom ett område som pekats ut som riksintresse för vindbruk skulle kunna behöva motiveras särskilt och vid ett överklagande skulle överinstansen få avgöra om kommunen haft särskilda skäl att inte tillstyrka en vindkraftspark i ett område som pekats ut som riksintresse för vindbruk, parallellt med att överinstansen avgör om området är av riksintresse eller ej.

Ett annat sätt vore att knyta kriterier till den kommunala översiktsplanen, så att en tillstyrkan exempelvis måste ges om ett område pekats ut som lämpligt för vindkraft i översiktsplanen. Det skulle

²¹ Frågan har inte prövats.

uppmuntra kommunerna att ha uppdaterade och välutarbetade översiktsplaner, vilket ger förutsebarhet och långsiktighet. Översiktsplanerna har lyfts av flera aktörer under utredningens arbete.²² Det finns också nackdelar. En översiktsplan har normalt sett låg detaljeringsnivå. Ett krav på att kommunerna skulle tillstyrka projekt som är förenliga med översiktsplanen skulle å andra sidan uppmuntra kommunerna att öka detaljeringsgraden i översiktsplaner och tematiska tillägg så långt det är möjligt. Det kan uppstå situationer utom kommunens kontroll som gör att ett tillstyrkansbeslut inte är lämpligt trots att översiktsplanen indikerar det, exempelvis hur grannkommunen nyligen planerat en verksamhet som ligger nära det aktuella området.²³ En lösning skulle vara att ha en ventil i regelverket, att kommunerna i vissa förhållanden fick gå emot sin översiktsplan.

Fler kriterier skulle kunna införas. Inspiration kan hämtas från Energimyndighetens vägledning om kommunal tillstyrkan som tagits fram i samråd med Sveriges kommuner och regioner.²⁴ Vägledningen är emellertid tämligen översiktligt utformad och innehållet behöver konkretiseras och omarbetas om det ska kodifieras.

Varje ytterligare kriterium begränsar uppenbarligen kommunens befogenheter och behöver därför övervägas noga.

En bieffekt av ett införande av kriterier bör i linje med utredningens resonemang om europakonventionen vara att konventionens art. 6 om rätten till en rättvis rättegång aktiveras. Utredningen har dragit slutsatsen att dagens ordning inte omfattas av konventionens art. 6, framför allt eftersom kommunens beslut fattas på skönsmässiga grunder. Om det i stället underställs tydliga kriterier finns en risk för att beslutet blir ett sådant som omfattas av rätten till en rättvis rättegång i europakonventionen. Som framgår ovan anser utredningen hur som helst att klagorätten bör utvidgas till bland annat den som begärt tillstyrkan och att laglighetsprövningen ändras till något mer liknande en lämplighetsprövning, men om europakon-

²² Bl.a. SmåKom i möte den 7 januari 2021, Länsstyrelsen i Värmlands län i möte den 8 januari 2021 och Eskilstuna kommun i möte den 12 februari 2021.

²³ Länsstyrelsen i Värmlands län har för utredningen i möte den 8 januari 2021 beskrivit ett liknande exempel där en kommun med gräns mot Norge inte ville fatta beslut i tillstyrkansfrågan förrän beslut fattats i Norge om en vindkraftsetablering på den norska sidan gränsen. Om parken på den norska sidan skulle tillåtas fanns ingen anledning att värna området och neka tillstyrkan, men om de norska myndigheterna nekade tillstånd ville den svenska kommunen inte tillstyrka, eftersom värden fanns i området som då kunde behållas.

²⁴ Rapport ER 2015:05.

ventionen blir tillämplig så går det att överklaga direkt med stöd av konventionen (även om tydliggörande lag vore att föredra).

6.2 Kommunal avstyrkan

En variant av kommunal tillstyrkan är kommunal avstyrkan, alltså ett egentligt veto. Det finns många sätt att utforma ett sådant och till största del är det samma variabler och överväganden som blir aktuella som vid ändringar av den kommunala tillstyrkan (se alltså avsnitt 6.1). Den främsta skillnaden mellan tillstyrkan och avstyrkan ligger i aktivitetsbördan. Vid en ordning med tillstyrkan måste vindkraftsprojektören söka förmå kommunen att agera på ett visst sätt, men det går inte (i dag) att tvinga fram något beslut överhuvudtaget. Vid en modell med avstyrkan skulle i stället kommunen aktivt behöva avstyrka ett projekt för att tillstånd inte skulle få ges, alternativt för att en ansökan inte skulle få tas upp till prövning. Kommunen underrättas om att ett projekt är på gång senast när projektören kallar till samråd enligt 6 kap. miljöbalken, vilket är förhållandevis tidigt i processen. Ingenting hindrar förstås projektören att ta kontakt med kommunen redan dessförinnan.

En avstyrkan skulle inte i och för sig behöva vara tidig i processen, men en möjlig ordning vore att en kommunal avstyrkan skulle utgöra ett hinder för tillståndsmyndigheten att pröva en ansökan. Det skulle exempelvis kunna vara lämpligt att en avstyrkan skulle behöva komma in före det att miljöprövningsdelegationen kungör miljökonsekvensbeskrivningen, eller redan en viss tid efter det första samrådet enligt miljöbalken. Även om man inför en ordning där en avstyrkan inte är ett hinder för att pröva ansökan, men för att meddela tillstånd, är det enligt utredningen rimligt att avstyrkan bör komma tidigt. Detta för att ge sökanden möjlighet att dra tillbaka sin ansökan innan för lång tid har gått. Om avstyrkan måste komma före en viss tidpunkt i tillståndsprcessen blir frågan om kommunens möjlighet att ändra sig delvis per automatik avgjord. Kommunen kan då inte ändra sig efter det att tiden för att avstyrka en ansökan löpt ut eftersom en sådan ändring inte skulle påverka tillståndsprcessen. Om kommunen vill ändra sig i andra riktningen, alltså att upphäva en avstyrkan, bör det vara möjligt med hänsyn till att processen då kan återupptas. Även frågan om hur länge ett

kommunalt beslut skulle gälla blir irrelevant, eftersom en avstyrkan stoppar en process och alternativet är ett icke-beslut. Om ett projekt ändras så till den grad att det inte längre kan sägas vara samma projekt som kommunen tidigare fått bedöma bör kommunen på nytt få bedöma det, men det kommer i sådana fall också sannolikt att krävas nya samråd enligt miljöbalken varför hela processen delvis börjar om. Om avstyrkansbeslutets tidsfrist inte kopplas till någon hållpunkt i tillståndsprocessen (utan exempelvis till projektörens begäran) så behöver man däremot överväga att reglera vad som ska behöva ändras för att kommunen ska få bedöma ett projekt igen.

Vad som kvarstår är vidare frågan om kommunens icke-avstyrkan vid oförändrat projekt ska gälla obegränsat i tiden, fastän projektören inte ansöker om tillstånd eller inte tar ett givet tillstånd i anspråk. Det framstår visserligen som ovanligt att en projektör när lång tid har gått skulle vilja ta ett tillstånd i anspråk, i och med att teknikutvecklingen hittills varit sådan att äldre tillstånd behövt ändras för att medge andra och högre verk när en tid gått,²⁵ men det kan samtidigt förstås inte uteslutas att framtiden kommer se annorlunda ut. Även det problemet löser emellertid i de allra flesta fall sig självt eftersom vindkraftstillstånd förses med villkor om när en verksamhet senast måste ha satts igång för att tillståndet enligt 24 kap. 2 § miljöbalken ska förfalla.

En fördel med att lägga aktivitetsbördan på kommunen är att kommunen själv måste initiera frågan om att avstyrka och att det tydligare blir ett nej om kommunen avstyrker. Det torde kräva mer av den kommunala organisationen att själv initiera ett ärende om att avstyrka och det ligger en större motiveringsbörda på kommunen om den upprepade gånger aktivt lägger veto mot nya projekt snarare än bara inte tillstyrker dem.

En annan effekt av en modell med avstyrkan kan enligt utredningen vara att det blir tydligare för kommunen att den inte förväntas ta ställning till sådant som den tillståndsprövande myndigheten kommer att bedöma och alltså att de kommunala beslutsfattarna inte behöver känna sig tvungna att stå till svars för sådana bedömningar. Företrädare för Kristianstads respektive Gävle kommuner har framfört till utredningen att kommunpolitikerna ändå ställs till svars för alla aspekter av en vindkraftpark och att det inte går att peka på att kommunen har en annan roll än tillståndsmyndigheten. Utred-

²⁵ Se t.ex. MÖD M 9183-17.

ningen förstår att så kan vara fallet, men det framstår ändå inte som orimligt att en viss förklaringsbörda läggs på lokalpolitikerna. Man bör inte, enligt utredningen, heller underskatta lokalbefolkningens kompetens och utgå från att människor inte kommer kunna skilja på vad kommunen har att besluta om och vad som staten exklusivt har att fatta beslut om.

Utredningens bedömning är alltså att en avstyrkan har förutsättningar att gynna vindkraftsutbyggnaden något jämfört med tillstyrkan, allt annat lika.

En modell med avstyrkan bör inte påverkas av tidsfristerna i förnybartdirektivet, eftersom något beslut om avstyrkan inte behöver fattas överhuvudtaget och alltså inte kan betraktas som ett sådant beslut som är nödvändigt.

6.3 Prövning enligt plan- och bygglagen

I utredningens direktiv tas prövning enligt plan- och bygglagen upp som exempel på alternativt förslag. Utredningen har därför i detta betänkande, främst i kapitel 3, beskrivit hur andra verksamheter prövas mot plan- och bygglagstiftningen och hur prövningen av vindkraft gick till före införandet av den kommunala tillstyrkan. I de möten som utredningen haft med olika aktörer har också framkommit att det finns ett fåtal som vill se en återgång till prövning med detaljplan och bygglov.²⁶

Det vore svårt att återgå till den ordning som gällde före införandet av den kommunala tillstyrkan, eftersom även plan- och bygglagstiftningen ändrats sedan dess, inte minst genom att det är en annan plan- och bygglag som gäller i dag än då. Viktiga ändringar gjordes också när överprövningsordningen för plan- och byggfrågor ändrades 2011 och överprövningsmöjligheterna för detaljplanebeslut ändrades.²⁷ Det blir i stället fråga om att låta vindkraften prövas enligt plan- och bygglagstiftningen som den ser ut i dag.

Ett av de, lagstiftningsmässigt, enklaste förslag som utredningen skulle kunna lägga med anledning av sina direktiv vore att avskaffa 16 kap. 4 § miljöbalken om kommunal tillstyrkan liksom 6 kap. 2 § första stycket 2 plan- och byggförordningen. Då skulle nya vind-

²⁶ Bl.a. LRF I möte den 28 januari 2021 och en företrädare för Kristinehamns kommun vid möte med SKR:s samhällsbyggnadschefsnätverk den 12 februari 2021.

²⁷ Prop. 2009/10:215, s. 80 ff.

kraftverk (utom de minsta) kräva bygglov och i vissa fall detaljplan, det sistnämnda om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggande i området och vindkraftverket inte kan prövas i samband med ansökan om bland annat bygglov. Om även 4 kap. 3 § plan- och bygglagen stryks och undantaget för vindkraftverk i 4 kap. 2 § första stycket 3 tas bort kommer vindkraftverk att fullt ut prövas på ett sådant sätt som hade varit fallet om ändringarna som ledde till kommunal tillstyrkan inte genomförts och vindkraften fått följa med in i nya plan- och bygglagen utan särskilda regleringar av den. En betydelsefull skillnad mot vad som gällde förra gången vindkraften omfattades av plan- och bygglagstiftningen är ändringarna från 2011 som skulle göra att en överprövning av ett beslut om bygglov eller detaljplan skulle kunna prövas i samma process som ett överklagande av miljötillståndet.

Med en sådan ordning kommer vindkraftverk, utom de minsta anläggningarna, att förutsätta bygglovsprövning och i många fall även detaljplan. Därutöver skulle miljötillstånd (i de flesta fall) krävas. Det kommunala inflytandet skulle vara starkt, såsom det är när det gäller de flesta andra verksamheter av motsvarande omfattning. Det går att diskutera om inflytandet vore större eller mindre än i dag. I och med att detaljplaner och bygglov kan överklagas och i och med att regeringen i sista hand kan framtvinga en detaljplan så minskar i viss utsträckning kommunens möjlighet till beslut efter fritt skön. Samtidigt får kommunen större möjligheter att detaljreglera vilka verksamheter som ska tillåtas och var, även om den möjligheten indirekt finns även i dag i och med att kommunen kan be projektören att anpassa verksamheten för att tillstyrkan ska ges. Detaljplaner och bygglov är i grunden mer arbetsintensiva för kommunerna än vad en tillstyrkansprocess kan vara, även om kommunen vid en detaljplaneprocess kan låta projektören göra en del av det förberedande arbetet.

En övergång till prövning enligt plan- och bygglagstiftningen innebär ökad förutsebarhet genom kopplingen till kriterier i plan- och bygglagen, till översiktsplaneringen och till praxis. Känslan av att vara utelämnad till kommunens godtycke kan finnas kvar i viss utsträckning för projektörerna, i och med att kommunerna fortsatt bestämmer över markanvändningen och fortsatt kan låta bli att planera för vindkraft. Rättssäkerheten stärks betydligt, genom att klagokretsen utvidgas och överprövningens omfattning ökar. Effektiv-

teten i processen sjunker dock, i och med att en detaljplaneprocess är tungrodd, särskilt för små kommuner.

Något annat som talar för en återgång till prövning enligt plan- och bygglagstiftningen är att det då i praktiken är samma systematik som gäller för alla elproducerande verksamheter (med visst undantag för kärnkraften). Det innebär att den politiska styrningen på energimarknaden blir något mer homogen vilket med hänsyn till det stora antalet styrmedel på energimarknaden vore önskvärt. Det går att ifrågasätta på vilka grunder en särskild ordning ska gälla för just vindkraften, även om det också finns argument för det.²⁸

Regeringen tillsatte den 23 januari 2020 Bygglovsutredningen (Fi 2020:01)²⁹ i syfte att bland annat minska antalet lovpliktiga verksamheter. Utredningen Rättssäker vindkraft har i sitt arbete fört dialog med Bygglovsutredningen. I ljuset av Bygglovsutredningens direktiv och förslag framstår det, även oavsett effektivitetsförämringen och resursåtgången vid kommunerna, som olämpligt att föreslå en återföring av den tillståndspliktiga vindkraften till plan- och bygglagen.

6.4 Vindbruk i egna bindande planer

En modell som hämtar inspiration från plan- och bygglagsprövningen, men som ändå utgör en särskild reglering av vindkraften är att ha en modell där kommunen ska ta fram särskilda planer för vindkraftsutbyggnad. Planerna skulle påminna om dagens vindbruksplaner, som är tematiska tillägg till översiktsplanerna, men till skillnad från dessa vara bindande för såväl kommunen som för andra.

Den tydligaste fördelen med en sådan modell är förutsebarheten och tydligheten. Det blir lätt för en projektör och för andra att se var kommunen tillåter vindkraft och var den inte gör det. Modellen bevarar ett starkt kommunalt inflytande över var vindkraft får byggas, vilket kan uppfattas som positivt eller negativt beroende på vem man frågar.

²⁸ T.ex. att den är nödvändig för att nå 100 procent förnybar elproduktion (utredningens direktiv), att den byggs storskaligt utanför tätbebyggda områden (Länsstyrelsen i Värmlands län), att PBL väger tungt för kommuner (SKR:s samhällsbyggnadschefsnätverk).

²⁹ Dir. 2020:4.

En sådan modell skulle också ha nackdelar. En sådan är risken för att kommunerna planerar vindkraft till andra platser än där någon vill bygga. Kommunen kan även i dag neka att tillstyrka parker som vore energisystemmässigt och miljömässigt lämpliga, men det är åtminstone vindkraftsprojektörerna som kartlägger och bedömer var det alls kan vara lämpligt med vindkraft och ekonomiskt lönsamt. Om kommunen ska planera och inte ser till att först ordentligt undersöka var det kan vara aktuellt med vindkraft ur företagens synpunkt riskerar planeringen att motverka en energi- och miljömässigt klok utbyggnad av vindkraft snarare än att underlätta den.

En annan nackdel är att kommunen antingen skulle behöva planera med hög detaljeringsgrad, det vill säga exempelvis inkluderande vindkraftverkens höjd och antal (vilket begränsar projektören), eller att kommunens planering är på en översiktlig nivå. Det senare riskerar att leda till att kommuner i lägre grad planerar för vindkraft eftersom de utgår från ett värstascenario avseende höjd och antal. Liksom vid annan kommunal planering riskerar ett system med bindande vindbruksplaner också att bli tidsödande och att brista i flexibilitet när omständigheter i omgivningen förändras, såsom när påverkan från andra sidan en kommungräns förändras av en etablering där.

En modell med bindande vindbruksplaner bygger på att kommunen håller den uppdaterad, så att inte nya intressen har kommit fram eller försvunnit som gör vindkraftsutpekandena inaktuella. I annat fall kommer planeringen att enbart bli ett hinder för utbyggnaden eftersom antingen ingen kommer vilja bygga, eller tillstånd inte kommer ges.

Av samma skäl som angetts för tidig tillstyrkan vore det lämpligt med kriterier för kommunens planering i någon utsträckning. Detta för att bidra till förutsebarheten och rättssäkerheten, men också för att i viss grad råda bot på problemen som kan uppstå med en planering som inte uppfyller syftet. Liksom för andra modeller innebär mer detaljerade och fler kriterier en större inskränkning av det kommunala självstyret till förmån för det statliga inflytandet. Enligt utredningen skulle i vart fall kriterier om hänsyn till riksintresseutpekanden vara lämpliga men bättre ändå vore att hämta bedömningsgrunderna från 2 kap. plan- och bygglagen och anpassa till det specifika planinstrument som en bindande vindbruksplan skulle utgöra. På så vis används en ordning som både kommuner och andra

aktörer är vana vid och som säkerställer en balans mellan nationella och lokala intressen.

Om och hur vindbruksplanerna skulle få överklagas är, som i övriga tänkbara modeller, en viktig fråga. Emot talar att översiktsplaner endast kan överklagas genom laglighetsprövning, vilket kan motivera samma ordning för de i viss mån likartade bindande vindbruksplanerna. För talar å andra sidan att beslut om detaljplan är överklagbara av fler och materiellt mer utförligt än en laglighetsprövning och att den prövningsordningen lika gärna skulle kunna ligga till grund för överklagande av de bindande vindbruksplanerna. En detaljplan gäller dock bara för ett begränsat område, medan de bindande vindbruksplanerna lämpligen, liksom översiktsplaner, skulle avse en hel kommun.

En slags hybridlösning, som berörts kort även ovan under avsnittet om tidig tillstyrkan, är att låta kommunerna översiktsplaner få större betydelse såtillvida att kommunal tillstyrkan inte behövs, eller alltid ska ge ett positivt beslut, för de fall en planerad vindkraftsanläggning är förenlig med översiktsplanen. Det innebär inte att översiktsplanen blir bindande, lika lite som den blir bindande om den kommunala tillstyrkan helt tas bort, men det gör att kommunen uppmuntras att hålla den uppdaterad och detaljerad. Ett sådant förslag lägger också utredningen, se avsnitt 8.3.

7 Ekonomisk kompensation

7.1 Inledning

Utredningen har inte haft i uttryckligt uppdrag att undersöka frågan om ekonomisk kompensation med anledning av vindkraft. Frågan har dock tagits upp av många av de aktörer som utredningen haft möten med och hänger nära samman med frågor om lokal opinion. Vilka incitament som ges för att kommuner ska vara positiva till vindkraft påverkar också hur kommunerna planerar för vindkraft i sina översiktsplaner, vilket i sin tur har betydelse för hur det regelverk som utredningen föreslår kommer användas. Utredningen har därför gjort en analys av skälen för och emot ett system med ekonomisk kompensation och av några av de modeller som finns för ekonomisk ersättning till lokalsamhällen.

7.2 Ett system för ekonomisk ersättning

Bedömning: Ett system för ekonomisk ersättning till kommuner eller lokalsamhällen bör utarbetas för att kompensera dem vars omgivning påverkas av vindkraftsutbyggnad.

Ett system för ekonomisk ersättning bör utarbetas även om det kommunala inflytandet över vindkraftsetableringar bibehålls.

Det förekommer i dag, liksom före införandet av kommunal tillstyrkan, att vindkraftsprojektörer kommer överens med kommuner om ekonomisk ersättning i gengäld mot att kommunen tillstyrker att tillstånd meddelas (tidigare att de tog fram detaljplan). Vanligare är att projektörerna kommer överens med företrädare för de bygder som berörs mest av en ny etablering, exempelvis i form av bygdeföreningar. Någon reglering för ekonomisk ersättning finns inte.

Vid en allt för direkt koppling mellan ersättningen och tillstyrkan framstår det ibland som osäkert om den ordningen är tillåten.¹

För vattenkraften gäller enligt 6 kap. 1 § vattenverksamhetslagen att en årlig bygdeavgift ska betalas av den som har tillstånd till verksamheten efter beslut av mark- och miljödomstol. Avgiftens storlek bestäms utifrån en tabell. Det är också möjligt att besluta om en fiskeavgift, om fiskevårdande åtgärder som villkor för verksamheten inte är lämpliga, enligt 6 kap. 5 § vattenverksamhetslagen. Den som lider skada av en vattenverksamhet kan därefter söka bidrag ur avgiftsmedlen vid länsstyrelsen, förutsatt att särskild ersättning för den skadan inte redan bestämts av mark- och miljödomstolen, enligt 4 § förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter. Utöver ersättningar till enskilda ska medlen som sätts av användas till investeringar för ändamål som främjar näringsliv eller service i den drabbade bygden, 8–9 §§ i förordningen. Ersättningsreglerna inom vattenrätten är gamla och fördes inte över till miljöbalken när den infördes. Skälen för detta berörs bara ytligt i förarbetena och anges vara att reglerna är detaljerade och inte har någon motsvarighet i de andra lagar som upphävdes och övergick i miljöbalken.² I förarbetena till 1983 års vattenlag (1983:291) skrev departementschefen följande.³

Bakom de nuvarande bestämmelserna om regleringsavgift ligger den uppfattningen att den vinst som ett kraftverksföretag ger ofta uppkommer på bekostnad av avsevärda naturförändringar i den omgivande bygden och olägenheter av olika slag för befolkningen och att det därför är rimligt att en del av denna vinst kommer bygden till godo i form av avgiftsmedel. Detta synsätt har enligt min mening alltså fog för sig. De betydande belopp som varje år kommer in i form av regleringsavgifter utgör en betydelsefull kompensation för de bygder som utsätts för sådana allmänna olägenheter som en vattenkraftutbyggnad medför.

Att även vindkraften medför olägenheter för lokalbefolkningen är enligt utredningen En rättssäker vindkraftsprövning självklart. Miljöbalken är inte så utformad att all negativ påverkan på omgivningen måste undvikas för att ett tillstånd ska ges, utan så att tillstånd ska ges om intrången kan accepteras vid en avvägning mot bland annat de allmänna hänsynsreglerna och mellan olika intressen.⁴ Regler om ekonomisk ersättning motsvarande bygdeavgifterna finns inte i

¹ NV rapport 6769, s. 60 f.

² Prop. 1997/98:45 del I, s. 515, resp. SOU 1996:103 del I, s. 579.

³ Prop. 1981/82:130, s. 178.

⁴ Jfr prop. 1997/98:45 del I, s. 7 ff.

miljöbalken, utan enbart regler om skadeståndsanspråk och om att ett tillståndsbeslut kan förenas med villkor om att kompensera intrång i allmänna intressen (31–32 kap. respektive 16 kap. 9 § första st. 3).⁵ Det finns också särskilda bestämmelser om kompensationsåtgärder i vissa fall, såsom kopplat till ingrepp i Natura 2000-områden, 7 kap. 29 § miljöbalken, men det avser kompensation av miljöer.

Det är svårt att med säkerhet identifiera och värdera fördelarna med en vindkraftsetablering för kommunen och dess invånare. Markägarnas arrendeintäkter för att upplåta mark till vindkraft, i de fall markägarna är människor som bor i kommunen, kan sägas bidra till lokalsamhället. Antalet arbetstillfällen, i synnerhet lokala, som erbjuds är förhållandevis få och i huvudsak koncentrerade till byggnationsfasen.⁶ Vindkraftsverksamheten som sådan ger normalt inte kommunen några direkta skatteintäkter och för dem som bor och vistas nära en vindkraftspark förändras livsmiljön. Däremot kan vindkraftsetableringar bidra med indirekta intäktskällor för kommuninvånarna och kommunen i form av kringtjänster med mera.⁷ Ett särfall, där kommunen kan dra stor ekonomisk nytta av en vindkraftsetablering, är om kommunen äger marken dit vindkraften planeras. Arrendeavgifterna kan vara betydande för i synnerhet en mindre kommun.⁸ För dem som bor i vindkraftstäta delar av landet och i synnerhet nära vindkraftparker kan det framstå som orättvist att deras närmiljö exploateras för att producera el som behövs i en helt annan del av landet och det kan uppstå en negativ ekonomisk påverkan på vissa branscher såsom turism och rennäring.⁹ Dagens oreglerade modell innebär vidare att den eventuella ekonomiska ersättning som lokalsamhället får är beroende av hur goda förhandlare lokalsamhällets representanter är, vilket framstår som en olämplig ordning: ersättningens storlek borde snarare kopplas till intrångets storlek eller anläggningens intäkter.

⁵ Se t.ex. MÖD 2005:5.

⁶ Aldieri m.fl., *Wind Power and Job Creation*, Sustainability 12(1), 2020. Större parker ger normalt fler arbetstillfällen men färre arbetstillfällen i förhållande till installerad effekt.

⁷ Persson/Fernquist, s. 33 f. och där nämnda verk.

⁸ I Malung-Sälens kommun gick kommunen emot utslaget i en folkomröstning och tillstyrkte en vindkraftspark som enligt kommunalrådet skulle ge arrendeintäkter motsvarande en skattehöjning med 30 öre, *Politikerna väljer att gå emot folkomröstningen kring vindkraftsparken*, Falu Kuriren den 26 januari 2021.

⁹ Persson/Fernquist, t.ex. ss. 33 f. och 52.

Energimyndighetens och Naturvårdsverkets gemensamma strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad tar också upp behovet av att stärka den lokala nyttan av vindkraft och föreslår att frågan ska utredas vidare.

Ekonomisk ersättning till berörda kommuner och lokalsamhällen är på sikt en viktig insats för en fortsatt utbyggnad av vindkraft. Det finns därför, enligt utredningen, starka skäl att utarbeta ett system som ger kommunen eller lokalsamhällena närmast vindkraftsetableringar, helst båda två, ekonomisk ersättning. Det kan också bidra till en mer positiv lokal opinion, vilket skulle göra både en eventuell tillstyrkansprocess som tillståndsprocessen effektivare. En sådan ersättning kan göra att människor känner sig mindre förbisedda eller överkörda av statsmakterna, varför det i någon mån också är en demokratifråga. En i författning reglerad ersättningsmodell ligger vidare i linje med utredningens utgångspunkter om att öka förutsebarhet och rättssäkerhet i vindkraftsprövningen.

Olika ersättningsmodeller finns i våra nordiska grannländer, vilket antagligen påverkar opinionen positivt där.¹⁰ Det blir också svårare för en kommun att motarbeta en ny vindkraftspark om de styrande i kommunen måste förklara för kommunmedlemmarna varför den inte vill tillåta en ny inkomstkälla. En risk som måste beaktas vid utformandet av ett ersättningsystem är emellertid att den lokala opinionen eller sammanhållningen kan splittras om ersättningen godtas av för få.¹¹ En annan risk av samma karaktär är att den ekonomiska ersättningen får en negativ effekt på vindkraftsopinionen därför att en upplevelse av att acceptera vindkraft för det allmännas bästa byts ut mot en ekonomisk transaktion.¹² För att undvika den effekten förefaller det vara viktigt att den ekonomiska ersättningen inte går till de enskilda drabbade personerna, utan till lokalsamhället i någon form,¹³ och att den ekonomiska ersättningen inte utformas så att det uppfattas som om vindkraftsprojektören köper lokalbefolkningen.¹⁴

En annan aspekt är att en ekonomisk ersättning kommer att kosta pengar för någon och beroende på vem så får systemet olika effekter.

¹⁰ Darpö ELJ, s. 59–79.

¹¹ I Svartnäs ledde olika syn kring en bygdepeng till att den lokala intresseföreningen splittrades och dess vindkraftskritiska del bildade en ny förening som uppgick i den vindkraftskritiska föreningen Svenskt Landskapsskydd, jfr Wiking, Carl, *Vindkraftens påverkan på lokalsamhället – En fallstudie*, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala, 2011, passim.

¹² Frey, Bruno S. och Oberholzer-Gee, Felix, *The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out*, *The American Economic Review*, 1997:87, s. 746 ff.

¹³ Simora m.fl., *Does financial compensation increase the acceptance of power lines? Evidence from Germany*, Ruhr Economic Papers, Nr. 742, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, 2018.

¹⁴ Liljenfeldt/Mels, s. 347.

Om fastighetsskatten görs kommunal, vilket ibland föreslås, kan man se det som att medlen tas ur statsbudgeten. Om inte kommunernas intäkter i form av statsbidrag minskas i samma utsträckning kommer utrymmet i statsbudgeten därför att minska. Det handlar dock inte om några stora summor i sammanhanget (se strax nedan). Om i stället ekonomisk ersättning ska betalas av vindkraftsoperatören påverkar det kostnaden för att producera vindkraftsel, vilket dels påverkar vindkraftens konkurrenskraft, dels kan påverka elpriset. Å andra sidan utgår ofta redan i dag informell bygdepeng, varför det inte är säkert att det skulle bli någon skillnad. Och om förändrad opinion ger större tillgänglighet till bättre vindlägen så kan det kompensera för kostnaderna för en bygdepeng. Ett system som bygger på fastighetsskatten skulle tvärtom kunna öka konkurrenskraften och sänka elpriset, eftersom vindkraftsoperatörerna betalar skatten redan i dag, men om den görs kommunal kanske de anser sig kunna minska eller upphöra med de informella bygdepengarna.

Om man enbart ser till ett behov av att öka utbyggnaden av vindkraft, framför allt i kommuner i södra Sverige som hittills varit mer skeptiska till vindkraft, skulle en ekonomisk ersättning enbart för ny vindkraft vara det rimligaste. Det skulle emellertid enligt utredningen framstå som mycket orättvist för de kommuner och lokalinvånare som redan godtagit mycket vindkraft, vilket också på sikt skulle kunna slå tillbaka genom en sänkt acceptans för vindkraft i de delarna av landet. Utredningens bedömning är därför att ersättningsmodellen bör inkludera såväl befintlig som ny vindkraft. Det är möjligt att praktiska skäl talar för att systemen ska se något olika ut för befintlig och ny vindkraft, till exempel för att ersättningsnivån lämpligen bestäms i ett tillståndsbeslut och något sådant inte fattas för befintlig vindkraft. En sådan svårighet talar å andra sidan i sin tur för en modell som inte hänger samman med tillståndsprocessen.

Ett ersättningsystem skulle kunna utformas på flera olika sätt. En möjlighet är alltså att låta fastighetsskatten som betalas för vindkraftsfastigheter gå till kommunerna i stället för till staten.¹⁵ En annan möjlighet vore att baserat på exempelvis installerad effekt eller producerad el ha en viss årlig avgift som ska betalas till kommunen eller till någon av tillståndsmyndigheten utpekad företrädare för lokala

¹⁵ Ett sådant förslag stöds av bland annat organisationen Svensk Vindenergi, svenskvindenergi.org/komm-fran-oss/bra-forslag-overfor-vindkraftens-fastighetsskatt-till-kommunerna, hämtad den 30 december 2020.

intressen (såsom en bygdeförening), det vill säga ett system inspirerat av vattenkraftens bygdeavgifter. Det är också en modell som förekommer för de informella bygdepengarna som finns i dag.¹⁶ En företrädare för lokala intressen, exempelvis en bygdeförening, kan vara lämpligare mottagare än kommunen eftersom den kan åtnjuta högt lokalt förtroende och vara väl förankrad i den bygd där vindkraften ska uppföras. Å andra sidan kan en kommun vara lämpligare eftersom det, särskilt över tid, kan bli mycket pengar att hantera för en liten förening. En medelväg, med en viss andel av medlen till kommunen och en viss andel till lokala föreningar vore förstås också möjlig. Att däremot ge pengar till enskilda framstår som en sämre idé, eftersom det kan påverka den lokala opinionen negativt.

Hur stor ersättningsnivån skulle vara är en annan svår fråga. De frivilliga bygdepengar som förekommer i Sverige i dag ligger i regel mellan 0,2 och 0,5 procent av bruttointäkterna, medan de reglerade nivåerna i Norge motsvarar närmare två procent och i Tyskland närmare fyra procent.¹⁷ I Finland bestäms fastighetsskatten av kommunerna och skatten tillfaller också dem. För kraftverk får skatten vara högst 3,1 procent av fastighetens värde.¹⁸ Omräknat motsvarar det ungefär i snitt 1,59 euro per megawattimme över ett verks livstid (värdet sjunker över tid).¹⁹ Den svenska fastighetsskatten för vindkraft är som utgångspunkt 0,2 procent av taxeringsvärdet, 3 § lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt, men blir 0,5 procent om skillnaden mot 0,5 procent annars skulle överstiga gränsen för stöd av mindre betydelse enligt EU:s statsstödsregelverk.²⁰ En fastighets-skatt om 0,2 procent av taxeringsvärdet motsvarar ungefär 4 kronor per megawattimme.²¹ Värdet beror dock mycket på vad taxeringsvärdet bestämts till vid den senaste fastighetstaxeringen.²² Den totala

¹⁶ Ett exempel är föreningen Vårvind i Malå kommun, som beskrivit sin verksamhet för utredningen den 2 februari 2021.

¹⁷ Persson/Fernquist, s. 60 ff.

¹⁸ Fastighetsskattelag, 20.7.1992/654, 3 kap. 11 och 14 §§.

¹⁹ RP 169/2020 rd, s. 10. Syftet med införandet av de i propositionen föreslagna ändringarna var att den havsbaserade vindkraften skulle få samma kostnad per MWh som den landbaserade vindkraften, trots andra beräkningsgrunder.

²⁰ HFD, mål nr 3873-18.

²¹ Edfeldt, Eva och Damsgaard, Niclas (Sweco), *Skatter och subventioner vid elproduktion – En specialstudie*, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Stockholm, 2015, s. 6.

²² Så sjönk t.ex. det totala taxeringsvärdet (och skatten) med mer än 40 procent från 2018 till 2019, SCB (2020).

statliga intäkten från vindkraftens fastighetskatt 2019 var uppskattningsvis 108 miljoner kronor.²³

Att utforma ett ersättningssystem kan vara en komplicerad sak och det ryms inte inom ramen för denna utredning. Utredningen anser att ett ersättningssystem bör införas oavsett vilka förändringar som görs avseende den kommunala tillstyrkan, eftersom frågan om lokal (och på sikt nationell) opinion och rättviseaspekterna utgör tillräckligt starka skäl.

²³ Uppgift från Skatteverket till utredningen den 25 januari 2021. Det exakta utfallet är svårt att bestämma eftersom vindkraften inte särredovisas helt och hållet.

8 Utredningens förslag och överväganden

8.1 Inledning

Utredningens uppdrag är väl avgränsat av direktiven och består av att se över vad som i dag är en enda bestämmelse i miljöbalken. Att samla förslag och överväganden i ett enda kapitel i betänkandet är därför enligt utredningen lämpligt och bidrar till en tydlighet för läsaren. I detta kapitel finns samtliga förslag som utredningen lägger och övervägandena för dem.

8.2 Kommunernas inflytande över lokaliseringen av vindkraft bibehålls

Förslag: Kommunerna ska ta ställning till varje etablering av tillståndspliktig vindkraft genom ett beslut om lokaliseringsbesked. Ett lokaliseringsbesked kan vara positivt (tillstyrkan) eller negativt (avstyrkan).

En ansökan om tillstånd ska innehålla det lokaliseringsbesked kommunen avgett och ett negativt lokaliseringsbesked ska utgöra hinder för att ta upp en ansökan om tillstånd till prövning.

Kommunerna har ett grundlagsskyddat självstyre som bland annat innefattar det huvudsakliga ansvaret för att bestämma hur mark och vatten i kommunen ska användas. För tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar säkerställs kommunens inflytande i dag genom att tillstånd inte får ges till en vindkraftsanläggning om inte kommunen där anläggningen ska uppföras har tillstyrkt det.

Utredningen En rättssäker vindkraftsprövning anser att kommunerna bör behålla ett starkt inflytande över om vindkraft kan byggas i kommunen, var den förläggs och i några avseenden också hur den utformas. Vindkraftsanläggningar kan ha en stor påverkan på sin omgivning och därmed på möjligheterna att använda mark för vissa ändamål även på förhållandevis långa avstånd från själva vindkraftsanläggningen. Att minska det lokala inflytandet över var vindkraft byggs skulle också riskera att den allmänna vindkraftsopinionen på sikt blir negativ.

Mot utredningens slutsats i denna del har under utredningens gång framförts invändningen att vindkraften genom förslagen behåller en särställning bland tillståndspliktiga verksamheter. Under utredningens arbete har olika aktörer också påtalat att utredningens förslag inte säkerställer att mer vindkraft byggs, eftersom kommuner fortsatt kan stoppa etablering av vindkraftsanläggningar. Vad gäller den första invändningen så stämmer den enligt utredningen bara delvis. Vindkraften behåller en särskild reglering, men det finns inte i dag någon sammanhängande och enhetlig reglering av elproducerande verksamheter (se avsnitt 3.5) varför det inte är så att vindkraften ensam är särreglerad. Kommunernas inflytande blir visserligen fortsatt större för vindkraften än för andra verksamheter som byggs utanför detaljplanlagt område, men det är enligt utredningen motiverat av den särskilda påverkan på användningen av mark och vatten i kommunen som vindkraften har och att vindkraften står inför en stor utbyggnad. Vad gäller invändningen att utredningens förslag inte säkerställer att mer vindkraft byggs så stämmer den i så mening att utredningen inte haft i uppdrag att öka vindkraftsutbyggnaden, utan att skapa större förutsebarhet och ökad rättssäkerhet för den utbyggnad som sker och att förslagen därför inte i och för sig syftar till att öka utbyggnadstakten. Utredningen bedömer emellertid trots det att utbyggnaden av vindkraft kommer att gynnas av utredningens förslag (se avsnitt 9.2.5).

Det finns betydande brister i dagens modell för kommunalt inflytande och utredningen föreslår därför en ny modell som enligt vad som framgår nedan förbättrar förutsättningarna för såväl projektörer som för kommunmedlemmar och i viss mån även för kommunerna.

Lokaliseringsbesked

För att säkerställa att politiskt ansvar kan utkrävas för ett beslut och att besluten i vissa fall kan bedömas av en överprövningsmyndighet, bör det enligt utredningen införas ett krav på att kommunen i varje enskilt fall fattar ett aktivt beslut om lokaliseringsbesked för en planerad tillståndspliktig vindkraftsanläggning. Frivilliga tillståndsansökningar enligt 9 kap. 6 b § miljöbalken bör enligt utredningen inte omfattas, eftersom sådana vindkraftsanläggningar inte har en sådan påverkan på den kommunala markanvändningen att det är motiverat med ett lokaliseringsbesked. Detta innebär att vissa vindkraftsanläggningar vare sig kommer kräva bygglov eller lokaliseringsbesked, eftersom plan- och byggförordningen undantar vindkraft som omfattas av tillstånd enligt miljöbalken från bygglovsplikt. Det kan enligt utredningen därför finnas anledning att se över regleringen i plan- och byggförordningen.

Ett beslut om lokaliseringsbesked ska vara positivt (tillstyrkan) eller negativt (avstyrkan). Att kommunen i varje enskilt fall måste ta aktiv ställning till en planerad vindkraftspark har också fördelen att det inte blir möjligt att låta en förfrågan ligga obehandlad.

En ansökan om tillstånd för en vindkraftsanläggning ska inte vara komplett utan att den innehåller ett lokaliseringsbesked. En ansökan som saknar lokaliseringsbesked ska inte tas upp till prövning av tillståndsmyndigheten. Om lokaliseringsbeskedet är negativt (avstyrkan) ska också det innebära hinder för att ta upp ansökan till prövning, vilket i praktiken kommer leda till att projektörer inte har anledning att driva vidare ett projekt där kommunen avstyrkt lokaliseringen. Detta fyller flera syften. Det innebär att tillståndsmyndigheten inte behöver lägga tid på att i onödan hantera ett ärende som kommunen inte har för avsikt att godta, något som ibland sker i dag. Det innebär också att projektören får ett tidigt och tydligt besked om vad som gäller.

Lokaliseringsbeskedet som sådant saknar självständig rättsverkan. Ett lokaliseringsbesked ska behövas för att kunna ansöka om tillstånd för vindkraftsanläggningar, men beskedet har ingen påverkan på den kommunala planeringen eller på exempelvis bygglovsprövningar eller tillståndsprövningar i övrigt. Om en ansökan om bygglov kommer in som påverkar den planerade vindkraftsanläggningen så ska bygglovet prövas utan hänsyn till om något lokaliserings-

besked avgetts för området eller inte. Lokaliseringsbesked påminner i det avseendet om nätkoncessioner för linje enligt ellagen som ger en rätt att uppföra och driva en elledning, men som inte hindrar en ledning från att förbjudas med stöd av annan lagstiftning som exempelvis miljöbalken.¹

Att positivt lokaliseringsbesked har meddelats för ett projekt inom ett visst område hindrar inte heller att ett annat projekt får positivt lokaliseringsbesked för samma område. Om flera projektörer fått lokaliseringsbesked för samma område kommer det vara den som kan ordna med markavtal och tillstånd som får bygga.

Det är i sammanhanget viktigt att notera att lokaliseringsbeskedet inte är en del av det egentliga tillståndsförfarandet utan ett beslut, likt beslut om betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 26 § miljöbalken, som i vissa fall måste fattas för att en ansökan ska kunna tas upp till prövning och för att ansökan ska vara komplett. Det är vidare projektören som initierar den särskilda tidsfrist som kommunen har för sitt beslut (se avsnitt 8.5), och samråd och andra förberedande arbeten enligt miljöbalken kan fortlöpa parallellt. Beslutet är inte att betrakta som ett tillstånd eller ett tillåtlighetsbeslut, utan som ett besked från kommunen om den kommunala planeringen. Utredningens bedömning är därför att beslutet och processen kring det inte faller in under förnybartdirektivets art. 16 om tidsfrister. Som en jämförelse föreslår Regeringskansliet i sin promemoria om genomförande av de aktuella artiklarna i förnybartdirektivet inte att kommunala planprocesser eller beslut om betydande miljöpåverkan ska omfattas av tidsfristerna och Regeringskansliet tycks inte heller anse att dagens kommunala tillstyrkan omfattas av tidsfristerna.² Även i Finland, som hunnit längre med sitt genomförande av direktivet, undantas såväl planläggningsfrågor som den kommunala tillstyrkan som finns för större elledningar.³ Den danska regeringen resonerar i förarbetena till genomförandet om att kommunala beslut om planer och liknande instrument inte ska omfattas av tidsfristerna, trots att de utgör förutsättningar för en tillståndprocess. Även en form av förundersökningstillstånd

¹ Se t.ex. MMÖD:s dom i mål nr M 3373-18. Nätkoncessionen har viss begränsad ytterligare rättslig betydelse, främst kopplat till ledningsrättsinstitutet.

² PM tidsfrister I-dep.

³ RP 187/2020 rd, s. 35 ff., lag om tillståndsförfaranden och vissa andra administrativa förfaranden i samband med produktionsanläggningar för förnybar energi (1145/2020) och elmarknadslag (9.8.2013/588) 17 §.

undantas, med motiveringen att den enbart är en förutsättning för att sedan kunna söka tillstånd.⁴

8.3 Förutsebarheten stärks genom att översiktsplanernas vikt blir större

Förslag: Kommunen ska som huvudregel avge positivt lokaliseringsbesked (tillstyrkan) för vindkraftsanläggningar som är förenliga med en aktuell översiktsplan.

Om kommunen påbörjat arbetet med att ta fram en ny översiktsplan och den planerade vindkraftsanläggningen uppenbarligen inte skulle vara förenlig med den nya översiktsplanen ska inte kommunen behöva tillstyrka anläggningen.

Om en etablering inte är förenlig med översiktsplanen får kommunen meddela positivt eller negativt lokaliseringsbesked.

Utredningen ska enligt sina direktiv komma med förslag som ger en ökad förutsebarhet vid miljöprövning av vindkraft. I dag kan kommunerna utan någon koppling till sina egna plandokument fatta beslut att tillstyrka eller inte tillstyrka en vindkraftsanläggning. Det går inte att med säkerhet veta var ett projekt kan initieras baserat på vad kommunerna tidigare uttalat eller hur kommunerna planerat. Med dagens regelverk finns en risk att projektörer satsar mycket tid och stora resurser på att driva projekt som det redan från början varit utsiktslöst att få tillstyrkan och därmed tillstånd för. För kommunmedlemmar finns heller inget sätt att veta vad kommunen kommer att besluta. Det är enligt utredningen inte orimligt att processen är förenad med ett visst mått av osäkerhet, på samma sätt som utfallet av tillståndprocessen inte är helt förutsägbart. En process där alla aktörer redan på förhand sitter på all nödvändig information och kan förutse alla utfall förutsätter mycket omfattande förberedelsearbeten på nationell nivå, vilket knappast skulle vara effektivt. Det är dock önskvärt att processen är så förutsebar som den kan vara, utan att göra för stora avkall på kommunens självstyre, på effektiviteten eller orsaka för stora kostnader.

⁴ Lovförslag nr L 148, Förslag til Lov om ændring af lov om fremme af vedvarende energi, biobrandstofloven, lov om naturgasforsyning og forskellige andre love, s. 15.

Alla kommuner ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplaner tas fram efter samråd med bland annat kommuninvånarna och granskas av länsstyrelsen. Översiktsplaner får därför anses vara demokratiskt förankrade och representera den kommunala viljan när det gäller användning av mark och vatten i kommunen. Översiktsplanerna ska aktualitetsprövas varje mandatperiod. Det finns möjlighet att göra ändringar i översiktsplanen avseende geografiska områden eller särskilda ändamål utan att ändra hela planen. Sådana ändringar kan göras som så kallade tematiska tillägg, exempelvis som de vindbruksplaner som många kommuner har tagit fram. Tilläggen kan vara förhållandevis detaljerade och kan exempelvis ange den högsta höjd som kommunen bedömer är lämplig för vindkraftverk inom ett visst område.

Utredningen anser att det är rimligt att kommunen som huvudregel inte ska få avge negativt lokaliseringsbesked avseende en vindkraftsanläggning som är förenlig med översiktsplanen. En sådan ordning uppmuntrar kommunerna att se till att översiktsplanerna är väl uppdaterade och så detaljerade som kommunerna vill att de ska vara. Projektörer och kommunmedlemmar kan också på så sätt förutse och lita på att om ett projekt utformas på visst sätt så kommer det inte att hindras från att söka tillstånd av kommunen. Om däremot ett projekt är tänkt att utföras på en plats som inte är utpekad som lämplig för vindkraft eller på ett sätt som inte är förenligt med planbeskrivningen så kommer kommunen vara i princip helt fri att meddela positivt eller negativt lokaliseringsbesked. En projektör kommer alltså att vara oförhindrad att begära lokaliseringsbesked även för platser eller i utföranden som inte är förenliga med översiktsplanen. En tidig dialog med kommunen blir då sannolikt av stor betydelse för att kommunen ska tillstyrka projektet.

Att använda sig av översiktsplanen som grund för kommunens ställningstagande leder förutom till en ökad förutsebarhet också till en långsiktighet för inblandade aktörer och enligt utredningens bedömning i många fall sannolikt till en större acceptans för kommunens beslut. Kommunens beslut kommer att vara i överensstämmelse med den sedan tidigare demokratiskt förankrade och antagna översiktsplanen. Givetvis kan det ändå finnas bristande acceptans hos särskilt de närboende som kanske inte engagerat sig i översiktsplanarbete eller som engagerat sig men inte fått sin vilja igenom. Dessa kommer dock, i den mån det lämnas in en ansökan för pro-

jektet, att kunna uttrycka sin kritik i miljöbalksprövningen. Utredningens bedömning är vidare att användningen av det väletablerade instrumentet översiktsplan gör det enkelt för kommuner att planera för vindkraft och att i de enskilda fallen fatta beslut om lokaliseringsbesked. Det bidrar också till att tydliggöra vad det är kommunen bör ta ställning till, nämligen hur den planerade vindkraftsanläggningen påverkar mark- och vattenanvändningen i kommunen.

Begreppet ”förenlig med översiktsplan” innebär här att det framgår tydligt av översiktsplanen att ett område av kommunen bedömts som lämpligt för vindkraft. Däremot ska inte andra typer av begränsningar eller förutsättningar omfattas. Det är också möjligt att en kommun planerar på ett omvänt sätt, och förklarar att alla områden som inte pekats ut som olämpliga är lämpliga. Att ett område inte avsatts för någon särskild användning ska däremot inte förstås som tillräckligt för att uppfylla kravet på att ett projekt är förenligt med översiktsplanen. Utredningen eftersträvar med sina förslag i den här delen framför allt tydlighet. Om det är otydligt om en anläggning är förenlig med den markanvändning som kommunen avsett i översiktsplanen eller inte bör kommunens bedömning av saken i de allra flesta fall vara den som gäller. Det framgår tydligt av den nya lagen om lokaliseringsbesked att det endast är förenligheten med avseende på lämplig mark- och vattenanvändning, i snäv mening, som kommunen ska bedöma. Den enskilda vindkraftsanläggningens påverkan på exempelvis naturmiljön i området är i inte något som ska omfattas av kommunens ställningstagande och alltså inte kunna ligga till grund för ett negativt lokaliseringsbesked. Den påverkan prövas i stället inom ramen för tillståndsprövningen, förutsatt att kommunen avgett positivt lokaliseringsbesked.

En översiktsplan blir enligt plan- och bygglagen inaktuell om den inte aktualitetsprövats enligt 3 kap. 25 § plan- och bygglagen eller en ny översiktsplan tas fram. En inaktuell översiktsplan tjänar inte som vägledning vid tillståndsprövning och den bör därför inte heller kunna ligga till grund för en bedömning om lokaliseringsbesked.

Utredningen bedömer dock att det inte enbart är mark- och vattenanvändningen i sin allra snävaste betydelse som kommunerna bör få bedöma. Vindkraftverkens höjd och antal är så viktiga för påverkan på hur marken i ett stort område omkring anläggningen kan användas att det är rimligt att kommunerna får bedöma dem. Om det framgår redan av kommunens översiktsplan att en viss höjd

anses lämplig i kommunen eller på en viss plats bör i de allra flesta fall anläggningar som inte överstiger den höjden inte få avstyrkas med hänvisning till höjden. Om kommunen inte har angett någon högsta lämplig höjd i översiktsplanen, eller om den höjden överstigs, får kommunen ta ställning till lämpligheten av en viss höjd på en viss plats när en begäran om lokaliseringsbesked kommer in.

Det bör enligt utredningen också, trots vad som sagts ovan, finnas möjlighet för kommunen att i vissa sällsynta fall meddela negativt lokaliseringsbesked även för en anläggning som är förenlig med en aktuell översiktsplan och där höjden och antalet är lämpliga på platsen. Det ska krävas särskilda skäl för det som kommunen inte kunnat förutse när planen antogs. Ett exempel på särskilt skäl kan vara omständigheter på andra sidan en nationsgräns som kommunen inte kunnat påverka eller förutse och som har en sådan betydande inverkan på markanvändningen i kommunen i fråga att det finns anledning att avstyra en ny anläggning på platsen för att kommunen behöver få invänta beslutet i grannlandet. Det kan däremot inte, enligt utredningen, bli fråga om att hänvisa till exempelvis naturmiljövärden eller andra frågor som hör till tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Tröskeln för kommunen att lämna negativt besked för anläggningar som är förenliga med översiktsplanen ska oavsett skäl vara hög.

Kommunen ska som huvudregel vara bunden till den översiktsplan som gäller när begäran om lokaliseringsbesked lämnas in. Med hänsyn till hur stora och långdragna processer det är att ta fram nya översiktsplaner eller att ändra i dem är det dock, enligt utredningen, rimligt att även en påbörjad översiktsplan i vissa fall ska kunna ligga till grund för kommunens beslut. Det blir annars en väl stor fördröjning i det genomslag som kommunmedlemmarna förväntat sig beroende på valresultatet i kommunen och det finns också en risk att kommunerna blir onödigt försiktiga när de planerar för vindkraft i sina översiktsplaner. Om arbetet med en ny eller ändrad översiktsplan påbörjats, och det är uppenbart att en vindkraftsanläggning inte vore förenlig med den nya planen, bör därför kommunen inte vara tvungen att tillstyrka projektet även om begäran är förenlig med den gällande översiktsplanen. Det är varken nödvändigt eller lämpligt att reglera vad som avses med ”påbörjat” i detta sammanhang, eftersom enskilda kommuners processer kan variera och översiktsplanen som sådan inte är formbunden. Inriktningen för en ny översiktsplan står

klar förhållandevis tidigt, men ändringar förekommer förstås under arbetets gång. För att inte vilken typ av åsiktsyttring som helst ska kunna förstås som att arbete med ny eller ändrad översiktsplan påbörjats ska det framgå av aktuell bestämmelse att det ska vara mycket sannolikt att arbetet leder till att översiktsplanen antas. Häri ligger en bedömning av dels hur långt arbetet fortskridit, dels om ändringarna, i vart fall i de delar som rör de aktuella vindkraftsplanerna, har förutsättningar att vinna stöd i kommunen vid beslut. Det ska inte vara möjligt att hänvisa till arbete som påbörjats efter det att en begäran om lokaliseringsbesked lämnats in.

Vad gäller hänvisning till att lagstiftningen är ny bör den särskilda grunden för att neka tillstyrkan av en anläggning som är förenlig med översiktsplanen bara kunna åberopas under en förhållandevis kort tid efter det att lagstiftningen trätt i kraft. Kommunerna som bedömer det vara nödvändigt har möjligheten att anta en planeringsstrategi enligt 3 kap. 23 § plan- och bygglagen med innebörden att de delar av översiktsplanen som omfattar vindkraft förklaras inaktuella, i väntan på en mer omfattande översyn av översiktsplanen.

Om det är så att kommuner inte vill ha vindkraft över en viss höjd så ankommer det på branschen, staten eller andra aktörer som vill att det ska byggas mer vindkraft att lyfta fram eller öka de lokala nyttor som vindkraften medför, eller att minska den negativa påverkan som vindkraftsanläggningarna medför. Lokala nyttor kan exempelvis ökas genom införande av ett reglerat system för ekonomisk ersättning, vilket utredningen i kapitel 7 bedömer vore lämpligt.

Utöver frågor om effekterna på utbyggnaden av vindkraft har under arbetets gång synpunkter framförts mot utredningens förslag att använda översiktsplanerna på det sätt som utredningen nu föreslår. Kritiken har sett olika ut men kan i huvudsak delas upp i två delar. Den ena delen består i kritik mot användandet av översiktsplanen som hinder för kommunal avstyrkan eftersom vissa aktörer ser en risk för spridningseffekter till andra verksamheter. Den andra delen av kritiken består i att översiktsplanen på detta sätt görs bindande på ett olämpligt sätt. Gemensamt för flera av de aktörer som ifrågasatt utredningens förslag i denna del är att de föreslår användandet av någon form av kriterier för kommunens bedömning i stället.

Vad gäller spridningseffekterna ser utredningen inga större risker. Vindkraften har i dag en undermåligt fungerande särskild reglering med kommunal tillstyrkan och utredningen föreslår en annan sär-

skild reglering. Vindkraften är i i dag och under överskådlig tid unik vad gäller utbyggnadstryck, antal etableringsplatser och omgivningspåverkan. Det är svårt att se vad det skulle vara för typ av verksamhet, som inte redan är underställd bygglovs- eller detaljplanekrav, som skulle kunna komma i fråga för den typ av kommunalt inflytande som utredningen föreslår för vindkraften.

Utredningen delar heller inte bilden av att översiktsplanen görs bindande. Att översiktsplanen i viss utsträckning görs styrande för kommunen själv är inte en ny tanke i lagstiftningen. Det påminner om situationen när en kommun vill fatta beslut om detaljplan som inte är förenlig med översiktsplanen. I sådana fall måste kommunen använda ett utökad planförfarande enligt 5 kap. 7 § plan- och bygglagen. Lokaliseringsbeskedet ska vidare enbart vara ett formellt krav för att kunna få sin ansökan om tillstånd till en vindkraftsanläggning prövad och det har ingen annan betydelse eller verkan. Enligt utredningens förslag hindras kommunen endast från att avstyrka vindkraftsprojekt i de fall kommunen redan planerat för vindkraft i sin översiktsplan. Kommunens möjlighet att motarbeta eller motsätta sig den tillstyrkta anläggningen i tillståndsprocessen påverkas inte av utredningens förslag. Kommunen är också oförhindrad att låta bli att planera för vindkraft, och på så sätt få bedöma alla projekt enskilt.

Vad gäller att föreskriva kriterier för kommunens bedömning i stället för att koppla beslutet till översiktsplanen har utredningen bedömt det vara en lösning som inte är gångbar. De flesta som utredningen talat med, och även utredningen själv, menar att det vore bra om kommunerna i sitt beslut om lokaliseringsbesked endast tog hänsyn till övergripande markanvändningsfrågor och inte till sådant som exempelvis artskyddsfrågor. Genom kopplingen till översiktsplanen, som ju är till för att planera användningen av mark och vatten översiktligt, anser utredningen att en sådan ordning kan uppnås. Det är mycket svårt att se vad för typ av kriterier för kommunens beslut som skulle kunna ställas upp för att på samma gång avgränsa markanvändningen från andra bedömningsgrunder och inte frånta kommunen rätten att göra vissa viktiga avvägningar. Som exempel föreslår Naturvårdsverket och Statens energimyndighet i sin rapport om vindkraftsstrategi att kommunen *ska tillstyrka en plats för vindkraftverksamhet om ändamålet går att förena med en lämplig användning av mark- och vattenresurser*.⁵ Det är emellertid svårt att

⁵ ER rapport 2021:2, s. 68.

vid en överprövning avgöra om kommunen faktiskt hållit sig inom de vaga gränser som en sådan bestämmelse ger, vilket innebär att kommunerna enligt utredningen ges ett fortsatt fritt skön att fatta beslut i det enskilda fallet. Även om man i förarbeten och praxis får till stånd en tydligare avgränsning är risken betydande att kommunledningarna under tryck från lokal opinion frestas att fatta beslut om att avstyrka vindkraftsprojekt med motiveringar som i och för sig kopplar till mark- och vattenanvändning ("den är inte lämplig"), men där de bakomliggande orsakerna varit andra.

Om man i stället specificerar enskilda bedömningsgrunder (kriterier) för kommunens bedömning i författning fråntas kommunerna den allsidiga och i sammanhanget efterfrågade delvis politiskt grundade bedömningen av vad som är en lämplig mark- och vattenanvändning. En koppling till översiktsplanen kommer däremot låta kommunerna göra just de avvägningar som görs vid utarbetandet av den plan som hanterar lämplig mark- och vattenanvändning i kommunen över lång sikt, med god lokal förankring.

8.3.1 Hinderbelysning av vindkraftverk

Bedömning: Det svenska regelverket för hinderbelysning av vindkraftverk bör anpassas till internationella riktlinjer.

Utredningen har under sitt arbete fått in uppgifter om att en del kommuner inte vill ha någon vindkraft över 150 meters höjd och även anger det i sina planbeskrivningar. Det beror främst på de regler för hinderbelysning för luftfarten som för närvarande gäller i Sverige och som föreskriver ett högentensivt vitt ljus för vindkraftverk över 150 meter. Internationella civila luftfartsorganisationen, ICAO, bedömer att det räcker med medelintensivt rött ljus upp till 315 meters totalhöjd.

En högsta höjd om 150 meter innebär att lönsamheten för storskaliga vindkraftsanläggningar begränsas och att de inte är ekonomiskt lönsamma att uppföra. Utredningen har också förstått att en del kommuner inte tar ställning till höjden i översiktsplanen. Även om kommunerna hanterar höjdfrågan olika så är utredningens bedömning att utformningen av de svenska reglerna för hinderbelysning bidrar till att en del kommuner inte tillåter vindkraft. Med

utgångspunkt i att de svenska reglerna är strängare än de internationellt överenskomna regelverken så bör det svenska regelverket för hinderbelysning ändras och kommunernas inflytande över vindkraftverkens höjd samtidigt kvarstå.

8.3.2 Planeringsstöd till kommunerna

Bedömning: Ett planeringsstöd bör införas snarast för kommunernas planering av vindkraft.

Utredningens förslag avseende översiktsplanens utökade roll vid prövning av tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar innebär att det blir än viktigare än i dag för kommunerna att se till att översiktsplanen är uppdaterad och stämmer överens med vad kommunerna vill åstadkomma. Det är redan i dag ett krav enligt plan- och bygglagen att översiktsplanen som minsta åtgärd ska aktualitetsprövas varje mandatperiod. Samtidigt kan det, särskilt för invånarmässigt små kommuner, vara resurskrävande och tidsödande att ändra i översiktsplanen. Att planerna inte uppdateras i rätt takt och på rätt sätt kan leda såväl till att kommuner måste tillstyrka vindkraftsprojekt i egentligen inaktuella områden som till att översiktsplanen innehåller begränsningar för vindkraft som kommunen inte längre står bakom. Båda situationerna är oönskade.

För att säkerställa att översiktsplanerna med avseende på vindkraft är så uppdaterade och detaljerade som behövs bör det enligt utredningen införas ett planeringsstöd motsvarande det som fanns under åren 2007–2012 och som administrerades av Boverket.⁶ Behovet av ett sådant stöd har påtalats av många av de aktörer som utredningen träffat under sitt arbete och det tidigare stödet som Boverket administrerade förefaller ha varit såväl uppskattat som behövligt. En ytterligare fördel med ett planeringsstöd kopplat till vindkraftsutbyggnad är att det sätter ljuset på vindkraften i kommunerna och kan ge en diskussion och en generell kunskapshöjning i kommunerna om vindkraft och i bästa fall också till att resurser kan läggas på ytterligare förankring med kommunmedlemmarna, så att tillstånds-

⁶ BV rapport 2012:21.

ansökningar för vindkraft tas emot mer positivt av de närboende än vad som annars skulle vara fallet.

Det är viktigt, enligt utredningen, att ett planeringsstöd är enkelt att söka och inte kräver omfattande administration eller uppföljningsarbete för kommunerna. Om det är för komplicerat eller resurskrävande att söka eller hantera stödet finns det en stor risk att de invånarmässigt minsta kommunerna inte tar del av stödet, eller inte får full nytta av det, trots att det är just de kommunerna som är i störst behov av ett planeringsstöd.

8.4 Rättssäkerheten stärks genom krav på besluten och en utökad klagorätt

Förslag: Ett beslut om lokaliseringsbesked ska vara motiverat.

Positiva lokaliseringsbesked (tillstyrkan) får inte ändras. Ett positivt lokaliseringsbesked upphör att gälla efter fem år om inte ansökan lämnats in innan dess.

Beslut om lokaliseringsbesked ska kunna överklagas av den beslutet angår och har gått emot, liksom av miljöorganisationer. Positiva lokaliseringsbesked ska enbart kunna överklagas tillsammans med tillståndsbeslutet.

Överprövningen ska göras vid länsstyrelsen och avse om beslutet strider mot någon rättsregel.

En överprövning ska leda till att lokaliseringsbeskedet upphävs eller slås fast, inte till att det ändras.

Utredningens bedömning är att dagens modell för kommunal tillstyrkan innehåller betydande rättssäkerhetsbrister och det är också en del av utredningens uppdrag att komma med förslag som stärker rättssäkerheten.

En av bristerna i dagens modell är att beslut om tillstyrkan inte behöver motiveras av kommunerna. Detta innebär att grundläggande förutsättningar för transparens saknas och att möjligheten att utkräva politiskt ansvar av dem som stått bakom beslutet minskar. När den majoritet i kommunen som vill se ett visst beslut inte behöver förklara på vilka grunder beslutet fattas kan efterhandskonstruktioner sedan användas som beskrivning av vad som skett. Med detta inte sagt att utredningen tror att sådana tillvägagångssätt är vanliga.

Det är i dag vanligt att kommuner trots allt motiverar sina beslut om tillstyrkan. Blotta möjligheten att fatta beslut av ingripande natur som inte behöver motiveras är dock en brist som behöver åtgärdas. Därutöver är ett motiveringskrav en förutsättning för att kunna bedöma om kommunen fattat sitt beslut i enlighet med de bestämmelser som utredningen föreslår att kommunen ska hålla sig till. Motiveringskravet kan också leda till bättre beslut, eftersom en motivering förutsätter att bakgrunden till ett beslut noga tänks igenom.

Kommunerna kan i dag ändra sina beslut om tillstyrkan, även efter att tillstånd meddelats (men inte vunnit laga kraft). Det är en ordning som bidrar till stor osäkerhet för projektörer och även för andra aktörer som påverkas. Det är enligt utredningen inte rimligt att kommunen inte överhuvudtaget är bunden av de beslut som den har fattat, även om också det kommunala och demokratiska intresset av att kunna ändra politiskt grundade beslut måste vägas in. Utredningen föreslår därför att kommunen inte ska kunna ändra positiva beslut om lokaliseringsbesked, om inte projektet ändras på ett sådant sätt att lokaliseringsbeskedet inte längre kan anses avse projektet (se avsnitt 8.6). Negativa lokaliseringsbesked bör kunna ändras av kommunen, enligt samma ordning som gäller för de flesta förvaltningsbeslut, där negativa beslut som regel inte har någon rättskraft. Genom att positiva lokaliseringsbesked inte får ändras ges en långsiktighet och rättssäkerhet för alla inblandade aktörer. Något som kommunen eller kommunmedlemmarna kan uppfatta som en nackdel med en sådan ordning är att uppgifter kan komma fram efter det att beslutet fattats, eller den lokala opinionen ändras, som gör att kommunen ändrar inställning till den planerade vindkraftsanläggningen. Utredningens bedömning är emellertid att fördelarna med att låta beslutet stå fast överväger nackdelarna. Det är också möjligt för en kommun som ändrat inställning att redovisa den ändrade inställningen under tillståndsprövningen, även om kommunen då inte längre har någon absolut möjlighet att hindra vindkraftsetableringen. En annan risk med att göra besluten bindande samtidigt som de ska fattas tidigare i processen är att projektörernas samarbetsvillighet gentemot såväl kommun som lokalbefolkning kan minska när projektören fått sitt beslut. Det är dock enligt utredningen ytterligare ett argument för att reglera ett system med lokal återföring av ekonomisk nytta i stället för som i dag låta det vara helt oreglerat (se kapitel 7).

Flera skäl talar enligt utredningen mot att låta ett lokaliseringsbesked gälla utan begränsning i tiden. Kommunen och kommunmedlemmarna får då aldrig någon visshet kring om ett projekt kommer att komma till stånd i ett område eller inte och andra projektörer kan avhållas från att planera på en plats där ett positivt lokaliseringsbesked redan getts till en annan projektör. Om de kommunala lokaliseringsbeskeden görs bindande för obegränsad tid kan projekt för vilka det inte finns något egentligt intresse längre förhindra kommunen att exempelvis planera för vindkraft på ett närliggande område, eftersom den bedömer det som lämpligt med en vindkraftspark men inte två. Kommunmedlemmarna bör också ha en möjlighet att åtminstone över tid ändra kommunens inställning till vindkrafts-etableringar genom val och kommunen bör därför inte vara bunden vid gamla beslut som ändå inte lett till någon etablering. Utredningens bedömning är att fem år är en rimlig tid för projektören att få på sig att ta fram en ansökan och lämna in den. När väl ansökan lämnats in bör dock enligt utredningen lokaliseringsbeskedet gälla utan begränsning i tiden annat än om nytt tillstånd eller ändringstillstånd söks för verksamheten.

I dag kan beslut om kommunal tillstyrkan endast överklagas av kommunmedlem och endast på det begränsade sätt som en laglighetsprövning av kommunala beslut innebär. Utredningens bedömning är att detta är otillräckligt såväl avseende vem som kan överklaga som hur omfattande överprövningen är materiellt. Den viktigaste anledningen till att utöka överprövningsmöjligheterna är att säkerställa att det nya system för kommunalt inflytande som utredningen föreslår blir mer än bara rekommendationer. Om kommunernas beslut inte kan klagas över i högre utsträckning än i dag så kommer det inte finnas någon möjlighet att ingripa mot en kommun som inte efterlever bestämmelserna. Möjligheten till sådana regelbrott skulle underminera de förutsebarhetsstärkande och effektivitetshöjande delarna av utredningens förslag.

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 3.8 förutsätter århskonventionen en vidare krets av klagoberättigade än dagens. Klagokretsen bör därför utvidgas till densamma som gäller flertalet beslut enligt miljöbalken. Det är inte lika självklart att projektören, främst med stöd av europakonventionen, måste tillerkännas en klagorätt, men det är enligt utredningen framför allt projektören som har ett intresse av att klaga och utsikter att få beslut upphävd. Även den

som begärt ett lokaliseringsbesked och fått ett negativt sådant bör därför få klaga över beslutet.

Ett negativt lokaliseringsbesked innebär att det inte längre finns förutsättningar att driva projektet vidare. Ett sådant beslut behöver därför kunna överklagas direkt i samband med att beskedet ges. Ett positivt lokaliseringsbesked, däremot, har ingen självständig betydelse utan har en egentlig effekt först om tillstånd meddelas för projektet. Att låta positiva besked överklagas särskilt skulle vidare innebära stora effektivitetsförluster eftersom projektet skulle behöva vänta på besked från överprövningsmyndigheterna. Ett positivt besked bör därför enbart får överklagas tillsammans med ett tillståndsbeslut, på samma sätt som exempelvis ett beslut om betydande miljöpåverkan.

Vad som bör bedömas av överprövningsmyndigheten är en fråga om balans mellan det kommunala självstyret och intressena av dels att uppfylla de nationella målen för energipolitiken, dels projektörers och markägares intressen av att få bygga vindkraft där de vill. Dagens kommunala tillstyrkan kom till för att ersätta den prövning enligt plan- och bygglagen som fanns tidigare. På ett liknande sätt är utredningens förslag ämnade att bibehålla det kommunala inflytandet över planeringen av mark och vatten i kommunen, samtidigt som utredningen bedömer det som otillräckligt med den överprövningsram som ges vid en laglighetsprövning. En lämplig lösning är att använda en överprövningsram som motsvarar den som gäller för överprövning av beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner, 13 kap. 17 § plan- och bygglagen. Eftersom beslut om detaljplan har en annan detaljeringsgrad och karaktär än ett beslut om lokaliseringsbesked är det dock inte fråga om att helt och hållet kopiera den ordningen.

Överprövningsmyndigheten bör först undersöka om kommunens beslut om lokaliseringsbesked är i linje med kommunens översiktsplan. Om ett beslut om lokaliseringsbesked, positivt eller negativt, är förenligt med översiktsplanen så bör det sällan finnas anledning att upphäva beslutet.⁷ Det är enligt utredningen viktigt att den demokratiskt förankrade och långsiktiga översiktsplanen verkligen utgör det dokument som aktörer har att förhålla sig till. Vid införandet av plan- och bygglagen framförde regeringen följande i propositionen angående överprövningens ram vid överklagan av beslut om detaljplan.

⁷ Jfr t.ex. MÖD 2014:12.

Invändningarna kan avse formella brister i handläggningen, att tillräcklig hänsyn inte har tagits till enskilda intressen eller att kommunen gjort en felaktig bedömning av olika allmänna intressen. Överprövningar där överklagandet grundas på att det förekommit formella brister i handläggningen eller att enskilda intressen åsidosatts innebär vanligtvis en prövning av om beslutet strider mot lag eller annan författning. Ett sådant överklagande ska kunna bli föremål för överprövning. [...] Överprövningen [med grund i åberopande av allmänna intressen] kommer att innebära en kontroll av om kommunens beslut ryms inom det handlingsutrymme som kommunen har enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen och de krav som kan ställas på beslutsunderlag och beredningsförfarande. Det innebär att om de bestämmelser som den överprövande instansen ska ta hänsyn till vid sin prövning ger kommunerna en stor handlingsfrihet, t.ex. bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen, kommer den avvägning som en kommun gör mellan olika samhällsintressen enligt 2 kap. inte att bli föremål för överprövning så länge den ryms inom lagstiftningen. I de fall överprövningen avser bestämmelser som reglerar allmänna intressen, men enligt vilka det kommunala handlingsutrymme är mer begränsat, t.ex. bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer och riksintressen, kommer utrymme för en överprövning vara större.⁸

Utredningens avsikt är att kommunen ska ta hänsyn till i huvudsak samma intressen och göra motsvarande överväganden när den fattar beslut om lokaliseringsbesked som när den upprättar eller ändrar en översiktsplan. Det är också därför som utredningen föreslår att kommunen som huvudregel inte ska få avstyrka en etablering som är förenlig med översiktsplan: kommunen har redan tagit ställning i frågan. Överprövningsmyndigheten bör bedöma om kommunen när den beslutat om lokaliseringsbesked agerat inom eller utom den förhållandevis stora handlingsfrihet som kommunerna har att planera mark- och vattenanvändningen i kommunen. Praxis avseende prövningens ram vid tillämpning av 13 kap. 17 § plan- och bygglagen och hur bedömningen ska göras ger ledning till hur ett beslut om lokaliseringsbesked ska överprövas.⁹

Det följer av lokaliseringsbeskedets begränsade verkningar och omfattning (jämfört med detaljplanebeslut) att den grund som framför allt kan komma i fråga för att upphäva ett besked är om kommunen inte beaktat ett riksintresse på ett tillräckligt sätt. Kommunen kan ha gjort en felaktig avvägning mellan olika överlappande riksintressen, eller aktivt ha underlåtit att planera för vindkraft i ett

⁸ Prop. 2009/10:215 s. 87 ff.

⁹ T.ex. MÖD 2013:44, MÖD 2014:12 och MÖD 2018:27.

område som vid överprövning bedöms utgöra ett riksintresse för vindbruk (energiproduktion) och där inga andra intressen väger tyngre. Typiskt sett finns i sådana fall också ett granskningsyttrande från länsstyrelsen enligt 3 kap. 16 § plan- och bygglagen. I ljuset av den praxis som utvecklats för överprövning av detaljplanebeslut är utredningens bedömning att det bara kommer vara i sällsynta fall som överprövningsmyndigheten upphäver ett lokaliseringsbesked. Syftet med utredningens förslag är inte heller att de statliga riksintresseanspråken för vindbruk ska få fullt genomslag i kommunernas planering för vindkraft på så sätt att kommunernas handlingsutrymme begränsas i högre grad än i förhållande till andra riksintresseanspråk och allmänna intressen. Det är däremot viktigt att kommunerna gör en bedömning av om ett område är av riksintresse för vindbruk baserat på de anspråk som finns och redovisar bedömningen i sin översiktsplan. Om ett negativt lokaliseringsbesked upphävts av överprövningsmyndigheten och kommunen i stället måste besluta om ett positivt besked är kommunen samtidigt oförhindrad att genom att engagera sig i tillståndsprocessen förklara varför det planerade projektet är olämpligt och inte bör få tillstånd. Det innebär dels en ytterligare bedömning av kommunens inställning i frågan, dels att kommunen kan förklara för kommunmedlemmarna att kommunen gjort vad den kunnat för att förhindra ett visst projekt.

Bestämmelsen om lokaliseringsbeskedets förenlighet med översiktsplanen är objektivt utformad även när det gäller hur kommunen ska bedöma antal vindkraftverk och deras höjd och gällande om det finns några särskilda skäl för att trots övrig lämplighet ge ett negativt lokaliseringsbesked. Överprövningsmyndigheten ska därför även bedöma om kommunen i dessa frågor hållit sig inom sina, i och för sig vida, handlingsramar. När det gäller högsta höjd och antal så är det i första hand med utgångspunkt i översiktsplanen som den bedömningen ska göras och det är endast om ingen ledning går att få i översiktsplanen som kommunen fritt kan ta ställning till höjd och antal.

Av detta följer att i synnerhet positiva lokaliseringsbesked i väldigt få fall kommer att upphävas av överprövningsmyndigheten, medan negativa besked något oftare kan upphävas. Det lär särskilt ske i fall där kommunen inte tillstyrkt ett projekt trots förenlighet med översiktsplanen och där de skäl som kommunen angett för varför exempelvis höjden är olämplig inte står sig vid en överprövning. Det är enligt utredningen trots detta viktigt att såväl positiva

som negativa lokaliseringsbesked blir föremål för överklaganden. Delvis med hänvisning till århuskonventionen, men också därför att det annars uppstår en svårförklarad asymmetri i möjligheten att angripa beslut när en projektör kan klaga över ett för projektören ogynnsamt beslut, men den som är negativt inställd till samma vindkraftsetablering inte kan klaga om beslutet är ogynnsamt för denne (alltså ett beslut som är gynnsamt för projektören).

Ett lokaliseringsbesked som överklagats bör inte få ändras av överprövningsmyndigheten utan enbart upphävas eller slås fast. Detta eftersom lokaliseringsbeskedet knyter nära an till det kommunala självstyret och planmonopolet och det alltid bör vara kommunen som först och främst får bedöma vilket beslut som ska fattas. Ett lokaliseringsbesked som upphävs ska därför medföra att en ny begäran om lokaliseringsbesked får lämnas in och kommunen fatta ett nytt beslut, givetvis med de begränsningar som framgått av överprövningsmyndighetens avgörande. Att beskedet inte kan ändras av överprövningsmyndigheten innebär förstås en ökad resursåtgång och tidsutdräkt, men utredningens bedömning är att det är motiverat med hänsyn till kommunens roll.

Överklaganden av beslut om negativa lokaliseringsbesked bör göras till länsstyrelsen som första instans. De positiva beskederna ska få överklagas enbart tillsammans med tillståndsbeslut och det blir då naturligen också till samma instans som tillståndsbeslutet.

Eftersom utredningens förslag inte innebär att någon viss instans inom kommunen ska fatta beslutet eller att det ska göras i någon särskild form och eftersom det kan finnas många okända klagoberättigade föreslår utredningen att beslut om lokaliseringsbesked ska anslås på kommunens anslagstavla och att överklagandetiden ska räknas från det att beslutet anslås.

I övrigt finns bestämmelser om överklagande av kommunens beslut i förvaltningslagen.

8.5 Effektiviteten ökas genom att en tidsfrist för kommunens besked införs och besluten görs bindande i viss tid

Förslag: Kommunen ska fatta beslut om lokaliseringsbesked inom sex månader från det att vindkraftsprojektören begärt det. Begäran ska innehålla uppgifter om utbredningsområdet, det största antalet vindkraftverk och den högsta höjden.

Ett problem med dagens modell med kommunal tillstyrkan är att kommunerna ibland tar lång tid på sig att fatta beslut, eller i vissa fall inte fattar något beslut alls. Det, i kombination med att kommunerna ofta tillfrågas om sin inställning först i samband med att miljöprövningsdelegationen kungör miljökonsekvensbeskrivningen, ökar risken för att det tar lång tid innan kommunens ställningstagande blir känt. Detta gör att projektören, de närboende som berörs och tillståndsmyndigheten inte vet om det finns några förutsättningar för att fortsätta processen förrän ett projekt pågått i flera år och först när en ansökan blivit i övrigt helt komplett. Långsam hantering och sena besked leder till att projekt utvecklas långt helt i onödan och till att tillståndsmyndigheterna lägger relativt mycket resurser på ärenden som det inte finns några utsikter att meddela tillstånd för. För de närboende innebär de sena kommunala besluten en onödigt lång tid av osäkerhet kring om ett projekt kan komma att bli av eller inte. Ur ett kommunalt perspektiv är det emellertid ofta önskvärt att dels ha så mycket information som möjligt om ett projekt, dels att själv avgöra när beslut kan fattas.

Utredningens förslag är att kommunen ska avge lokaliseringsbesked inom sex månader från det att projektören begärt det. I de flesta fall bör den bedömning som kommunen ska göra vara begränsad till att avgöra om projektet är förenligt med kommunens översiktsplan och sex månader är då tillräckligt för att bereda ett ärende i den kommunala organisationen och få till stånd ett beslut. Om det däremot rör sig om ett projekt som inte är förenligt med översiktsplanen kan det finnas behov av mer tid, men i sådana fall har projektören anledning att föra en djupare och tidigare dialog med kommunen för att förhöra sig om förutsättningarna för att få ett positivt lokaliseringsbesked för ett visst projekt trots att kommunen

inte planerat för det. Projektören kommer i sådana fall visserligen ha rätt till ett beslut inom sex månader efter begäran, men om projektören inte förberett kommunen genom dialog och tillgång till relevanta underlag får projektören antagligen i många fall vänta sig ett negativt besked.

Att låta tidsfristen löpa med utgångspunkt i projektörens begäran om besked leder enligt utredningen till en rimlig avvägning mellan kommunens intresse av att få information om projektet och projektörens intresse av att få ett tidigt besked. Projektören kommer inte kunna begära besked förrän i vart fall information om anläggningsområdet, vindkraftverkens högsta höjd och största antal kan presteras, men kommunen kommer å sin sida inte heller att kunna neka ett projekt positivt lokaliseringsbesked om projektet är förenligt med översiktsplanen oavsett om information som kommunen gärna sett saknas.

8.6 Kommunens roll garanteras genom bestämmelser för tillståndsprövningen

Förslag: Att kommunen inte fått bedöma ett projekt utgör hinder för att meddela tillstånd.

Ett hinder för att meddela tillstånd ska också vara att ansökan om tillstånd avser ett projekt med fler eller högre vindkraftverk än vad kommunen fått bedöma, eller om projektet på annat betydande sätt ändrats sedan lokaliseringsbeskedet så att det på ett betydande sätt kan komma att påverka markanvändningen i kommunen.

Utgångspunkten i utredningens förslag är att en ansökan inte ska tas upp till prövning om inte ett lokaliseringsbesked kan redovisas av projektören. Att projektören kan redovisa kommunens ställningstagande är viktigt för att undvika missförstånd och felaktigheter när det gäller att fastställa om tillståndsprövningen kan inledas eller ej.

Kommunen bör enligt utredningen bedöma ett projekts påverkan på den kommunala markanvändningen, i förhållandevis snäv bemärkelse. Det innebär framför allt att kommunen behöver få information om anläggningens utbredning och, med utgångspunkt i översiktsplanen, få bedöma de planerade vindkraftverkens högsta möjliga höjd och högsta möjliga antal.

I de fall projektören vill gå utanför områden som är utpekade i översiktsplanen faller det på projektören att ge kommunen den information som efterfrågas. Därefter kan kommunen göra de bedömningar som det ankommer på kommunen att göra avseende hur ett projekt påverkar markanvändningen i kommunen, exempelvis genom påverkan på landskapsbilden.

Det kan uppstå situationer när en tillståndsansökan lämnas in för ett projekt som inte är identiskt med det som kommunen fått avge lokaliseringsbesked om. Om projektören i sin ansökan om tillstånd ansöker om en högre höjd eller ett större antal verk än vad kommunen tillstyrkt ska inte tillstånd få meddelas. Om andra ändringar gjorts som exempelvis kommer påverka naturmiljön så är det däremot en fråga enbart för tillståndsprövningen. Det kan däremot inte utslutas att det finns ytterligare ändringar av ett vindkraftsprojekt som kan få en sådan påverkan på den kommunala markanvändningen att en sådan ändring bör föranleda hinder för tillstånd, eller i praktiken att kommunen får frågan om sin inställning igen. Bestämmelsen ska i denna del tolkas snävt, men skulle kunna innefatta ändringar i hinderbelysningens utformning (som inte beror på ändringar av verkens höjd) eller någon annan större ändring av verkens utformning som har en för kommunen stor och oförutsedd påverkan på hur marken kan användas kring vindkraftparken och som hänger nära samman med vindkraftverkens höjd, antal eller anläggningens utbredning. Ändringar av verkens placering inom vindkraftparken, om sådan information finns, är inte en sådan ändring som ska kunna hindra tillstånd och inte heller förändringar i de förväntade bullernivåerna.

Att tillstånd inte ska få meddelas om vissa ändringar gjorts i projektet innebär inte att kravet på att kommunen ska förhålla sig till sin egen översiktsplan påverkas. Kommunen måste alltså tillfrågas igen om vindkraftverkens höjd eller antal ökar över vad kommunen tidigare fått uttala sig om, men det innebär inte att kommunen kan neka tillstyrkan av ett projekt som fortfarande är förenligt med översiktsplan och lämpligt avseende höjd och antal. Att det är viktigt att kommunen trots allt tillfrågas igen i ett sådant fall beror dels på att det är kommunen som i första hand bör bedöma om ett projekt är förenligt med kommunens översiktsplan, dels på att kommunen kan ha särskilda skäl att trots förenlighet med översiktsplanen avge negativt lokaliseringsbesked om ett projekt ändrats i vissa avseenden.

8.7 Övergångsbestämmelser införs för en kontrollerad övergång till den nya modellen

Förslag: De nya reglerna ska gälla för ansökningar om tillstånd där miljökonsekvensbeskrivningen vid lagens ikraftträdande ännu inte kungjorts av tillståndsmyndigheten.

Beslut om kommunal tillstyrkan ska i övriga fall inte kunna ändras.

Det är önskvärt att de nya reglerna kan träda i kraft så snart som möjligt. Det är framför allt önskvärt att undvika att processer stannar upp i avvaktan på att det nya regelverket ska träda i kraft.

De bestämmelser som utredningen föreslår bedöms inte påverka någon aktör på ett sådant sätt att de behöver få tid på sig att förbereda en övergång till det nya regelverket.

Kommunerna kan visserligen behöva uppdatera sina översiktsplaner, men att kommunerna inte hunnit göra det för att lagstiftningen är ny ska samtidigt kunna utgöra ett särskilt skäl att under en begränsad tid efter ikraftträdandet avstyrka ett projekt trots att det är förenligt med översiktsplanen. Ett sätt för kommuner att få tid för att revidera sin översiktsplan kan vara att anta en planeringsstrategi enligt 3 kap. 23 § plan- och bygglagen och där förklara att de delar av översiktsplanen som avser vindkraftsutpekanden inte längre är aktuell och tillämplig.

Det är inte lämpligt att projekt underställs både kravet på tillstyrkan enligt den i dag gällande lagstiftningen och ett krav på beslut om lokaliseringsbesked enligt utredningens förslag. Utredningen föreslår därför att de nya bestämmelserna ska gälla för projekt för vilka miljökonsekvensbeskrivningen ännu inte kungjorts av miljöprövningsdelegationen eller mark- och miljödomstolen. I och med att det vanligen är först efter kungörelsen som kommunerna i dag fattar beslut om tillstyrkan så kommer få projekt som redan har tillstyrkts att samtidigt kräva även lokaliseringsbesked. Omvänt så har ansökningar som bedömts vara kompletta och därför kungjorts kommit så långt i sin process att det framstår som olämpligt att börja tillämpa nya regler på dem.

Ett antal projekt kommer antagligen att befinna sig i glappet mellan att miljökonsekvensbeskrivningen kungjorts och att tillstyrkan

meddelats och för dem kommer alltså de i dag gällande reglerna att fortsätta gälla. Ett litet antal projekt kommer också redan ha fått en kommunal tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken när ansökan kungörs, eftersom sådana tidiga tillstyrkanden trots allt förekommer. Dessa kommer att bli tvungna att också införskaffa lokaliseringsbesked, vilket å andra sidan borde vara oproblematiskt i de allra flesta fall.

För att undvika de komplicerade situationer som skulle kunna uppstå om kommunen återtar en kommunal tillstyrkan enligt det tidigare regelverket och därför att det är mycket olämpligt att så kan ske bör beslut om kommunal tillstyrkan i de mål och ärenden som fortsatt ska hanteras enligt den i dag gällande bestämmelsen inte få ändras eller återtas av kommunen.

8.8 De nya bestämmelserna placeras i en ny lag

Förslag: 16 kap. 4 § miljöbalken ändras till att handla enbart om hur tillståndsmyndigheten ska hantera olika frågor om lokaliseringsbesked. Bestämmelser om hur lokaliseringsbesked ska utformas och behandlas i övrigt placeras i en ny lag.

Den kommunala tillstyrkan som finns i dag hanteras i sin helhet av en enda bestämmelse i miljöbalken. Den nya modell som utredningen föreslår innehåller fler regler för kommun och tillståndsmyndighet att ta hänsyn till och inför ett delvis nytt instrument för kommunalt inflytande över viss tillståndsprövning. Med undantag för några nödvändiga ändringar i ett fåtal bestämmelser i miljöbalken passar det enligt utredningen därför bättre, systematiskt, pedagogiskt och praktiskt, att lägga utredningens förslag om lokaliseringsbesked i en egen lag. Det blir på så vis lättare för såväl kommuner som vindkraftsprojektörer att orientera sig, samtidigt som det signalerar att lokaliseringsbeskedet är skilt från den materiella tillståndsprövningen enligt miljöbalken och bara har en processuell betydelse som en del av ansökan om tillstånd.

9 Konsekvensanalyser

I förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning framgår vilka krav som ställs på en konsekvensutredning av författningsförslag. Utredningen ska enligt sina direktiv utgå från konsekvensutredningsförordningens krav. Det följer också av kommittéförordningen (1998:1474), 15 a §. Därutöver anges följande i direktiven.

Kostnader ska bedömas för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och andra berörda aktörer. Vidare ska en bedömning av förslagets konsekvenser för miljön och för möjligheterna att nå de energipolitiska målen göras. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt.

Utredningen har i avsnitt 8.2 redovisat hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt. I avsnitt 5.2 har utredningen redovisat konsekvenserna av att avskaffa den kommunala tillstyrkan.

9.1 Konsekvenserna av att inte göra någon ändring

I avsnitt 3.7 har utredningen bedömt och beskrivit effekterna av införandet av den kommunala tillstyrkan. I avsnitt 3.8 beskrivs hur EU-rätt och internationell rätt förhåller sig till dagens ordning. Konsekvenserna av att inte göra någon ändring är i allt väsentligt desamma som effekterna av införandet, det vill säga framför allt brister i rättssäkerheten, förutsebarheten och effektiviteten i prövningen. En skillnad är att mer än tio år nu har gått med dagens system, vilket innebär att marknaden och berörda myndigheter och kommuner i viss utsträckning har anpassat sig till den modell som gäller i dag. Att frånga den innebär ett visst mått av osäkerhet och det är inte givet alla förutsedda förbättringar förverkligas, även om det givetvis är utredningens bedömning att så kommer bli fallet. En förändring kan

hur som helst få oförutsedda effekter, vilket innebär att förändringen som sådan är förenad med viss risk. Utredningens bedömning är emellertid att övergången till en mer förutsebar modell förhållandevis snabbt kommer att leda till en totalt sett lägre risknivå för projektörerna.

Att inte göra någon ändring innebär också att det troligen blir dyrare och svårare att uppfylla de energi- och klimatpolitiska målen. Utan ändring blir utbyggnaden av vindkraften enligt utredningen mindre än annars och då behöver andra tekniker än vindkraft användas för att framställa energi från förnybara källor i den omfattning som vindkraften inte byggs ut.¹

9.2 Konsekvenser av utredningens förslag

9.2.1 Konsekvenser för statens finanser

Utredningens förslag bedöms inte få några direkta effekter för statens finanser. Förslagen kommer inte att orsaka några kostnader för staten och inga direkta intäkter. En viss ökad mängd vindkraft, vilket utredningen förväntar sig blir en följd om förslagen genomförs, kan ge staten ökade intäkter, men det beror samtidigt på om vindkraften i så fall byggs ut i stället för någon annan energiproduktion som hade genererat högre eller lägre intäkter för staten.

9.2.2 Konsekvenser för de energipolitiska målen

Hur utredningens förslag förväntas påverka uppfyllandet av de energipolitiska målen framgår delvis indirekt av avsnitt 5.2.4. Där går utredningen igenom effekterna av att ta bort den kommunala tillstyrkan utan att införa någon motsvarande ordning för kommunalt inflytande. I avsnittet redogör utredningen också för vilka de energipolitiska målen är och hur de påverkas av det regelverk som utredningen har att se över liksom hur de påverkas av att mer vindkraft kan byggas.

¹ Vattenkraft eller vindkraft är den billigaste förnybara elkällan, beroende på hur man räknar styrmedel; *Elproduktion – Tekniker för produktion av el*, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), 2015, Stockholm, s. 30.

De förslag som utredningen lägger syftar inte till att öka försörjningstryggheten, stärka konkurrenskraften eller bidra till ekologisk hållbarhet, eller till att nå en 100 procent förnybar elproduktion i landet år 2040. Utredningen har i stället haft som syfte att föreslå en ordning för kommunalt inflytande över vindkraftsutbyggnad som är förutsebart, effektivt och rättssäkert. Med det sagt har utredningen vinnlagt sig om att inte lägga förslag som motverkar uppfyllandet av de energipolitiska målen. Utredningens bedömning är att utredningens förslag kommer att leda till en viss ökning av vindkraftsutbyggnaden i Sverige, jämfört med om förslagen inte genomförs. Skälen till det är framför allt att effektiviteten och förutsebarheten i utbyggnadsprocessen ökar, vilket gör att projektörer inte behöver lägga lika mycket tid och resurser på projekt som inte blir av. Resurser friläggas då till andra projekt. Hur mer vindkraft påverkar de energipolitiska målen har utredningen alltså redogjort för i avsnitt 5.2.4.

9.2.3 Konsekvenser för myndigheter

Det är framför allt länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer som kommer att påverkas av utredningens förslag. Förslagen kan innebära en viss ökad arbetsbörda för miljöprövningsdelegationerna i enskilda fall, nämligen om det är oklart om en kommun tillfrågats om sin inställning eller inte eller om det är oklart vad kommunen tagit ställning till. Samtidigt kommer antalet sena negativa besked från kommunerna att minska betydligt, vilket innebär att miljöprövningsdelegationerna inte behöver ägna tid åt att handlägga och kungöra ansökningar som sedan inte tillstyrks av kommunen. Miljöprövningsdelegationerna kommer heller inte, som i dag ofta är fallet, att behöva invänta kommunens beslut om tillstyrkan efter att miljökonsekvensbeskrivningen kungjorts, vilket effektiviserar tillståndsprocessen.

Utredningen föreslår också att beslut om lokaliseringsbesked ska gå att överklaga i högre grad än vad som är fallet med dagens kommunala tillstyrkan. I och med att negativa lokaliseringsbesked blir överklagbara för projektören och överklagan ska göras till länsstyrelsen kommer ett antal sådana ärenden att behöva prövas där. Utredningen bedömer att minskningen i resursåtgång som åstadkoms genom att begäran om tillstyrkan inte görs av miljöprövningsdelega-

tionen i samband med kungörelse och genom att kommunerna inte kan ändra sina beslut, överväger den ökade resursåtgång som överklagandena kommer medföra.

Totalt sett bedömer utredningen att förslagen kommer leda till en minskad resursåtgång vid miljöprövningsdelegationerna efter en kort övergångsperiod när de två systemen gäller delvis parallellt (se avsnitt 8.7 om övergångsbestämmelser).

Vad som sagts om miljöprövningsdelegationerna gäller även för mark- och miljödomstolarna i de fall där vindkraftsprojektet är vattenverksamhet och där domstolen är första instans. Domstolarna påverkas också i viss utsträckning av de ändrade överklagandemöjligheterna. Positiva lokaliseringsbesked kommer kunna överklagas tillsammans med tillståndsbeslut och negativa lokaliseringsbesked kommer kunna överklagas till mark- och miljödomstol som andra instans. Utredningens bedömning är att antalet sådana ärenden avseende negativa lokaliseringsbesked kommer att bli förhållandevis få och att de positiva lokaliseringsbeskeden inte kommer att föranleda någon ökad resursåtgång, i och med att de bara får klagas över tillsammans med tillståndsbeslut.

9.2.4 Konsekvenser för kommuner

För kommunerna innebär utredningens förslag att det blir tydligare vad det är kommunen förväntas ta ställning till i fråga om var vindkraft ska förläggas i kommunen. Samtidigt ökar behovet av att ha väl utarbetade och uppdaterade översiktsplaner, vilket i synnerhet för små kommuner kan vara resurskrävande.

Att en tidsgräns inom vilken kommuner måste avge lokaliseringsbesked införs gör att kommunerna begränsas i hur de prioriterar mellan ärenden. En begäran om lokaliseringsbesked måste hanteras inom sex månader och det kan i vissa fall tränga undan något annat som inte är underställt en tidsgräns. Utredningens möten med såväl enskilda kommuner som med SKR har dock lett till slutsatsen att det inte bör vara något problem för kommunerna att hantera en begäran om lokaliseringsbesked inom den föreslagna tidsramen.

Utredningen bedömer att förslagen kommer att leda till fler vindkraftsetableringar än om förslagen inte genomförs. Att tiden som ett ärende är aktivt i en kommun minskar gör i gengäld troligen att resursbehovet minskar. Samtidigt innebär vindkraftsetableringar att arbetstillfällen kan tillkomma i kommunen, vilket ger skatteintäkter.

Att avkräva kommunerna ett aktivt beslut i fråga om ett vindkraftsprojekt ska godtas eller inte och att besluten måste motiveras innebär att kommunen måste stå till svars inför kommunmedlemmarna när det gäller om en viss etablering släppts igenom eller inte. Det kan möjligen skapa en större press på politikerna men det kan också innebära en lättnad i och med att ramarna för beslutet blir tydligare.

Att översiktsplanernas betydelse för planeringen av vindkraft ökar är avsett att uppmuntra kommuner att ha aktuella översiktsplaner och vid behov tematiska tillägg. Det gynnar såväl kommunerna själva som kommunmedlemmar och projektörer genom att förutsebarheten ökar och det för kommunen blir lättare att i det enskilda fallet veta vilka utgångspunkterna är för en bedömning. Att utarbeta eller uppdatera översiktsplaner är emellertid ett resurskrävande arbete och det innebär att mindre kommuner (till befolkningen sett) har svårare att hålla samma kvalitet och aktualitet i sina översiktsplaner som större kommuner. Samtidigt är det ett krav enligt plan- och bygglagen att varje mandatperiod bedöma översiktsplanens aktualitet (3 kap. 23 § plan- och bygglagen). Det är inte heller givet att det innebär mer arbete för en kommun att ändra i översiktsplanen genom särskilda tillägga för vindkraft (3 kap. 27 § plan- och bygglagen) än att utan någon tydlig översiktsplan som grund behöva ta ställning till flera nya vindkraftparker inför beslut om tillstyrkan.

Konsekvenser för det kommunala självstyret

Förslagen som utredningen lägger innebär i någon mån en inskränkning av det kommunala självstyret. Detta då kommunen inte i varje enskilt fall längre ska kunna fatta ett oinskränkt och skönsmässigt grundat beslut om tillstyrkan. Kommunen ska inte heller kunna avstå från att fatta beslut alls eller låta en beslutsprocess ta längre än sex månader. Beslut om att tillstyrka en lokalisering kommer inte

längre gå att ändra, om inte fem år går utan att miljökonsekvensbeskrivningen kungjorts av tillståndsmyndigheten.

Inskränkningarna är dock begränsade, framför allt som kommunen i första hand bara behöver förhålla sig till sin egen översiktsplan, vilken den har full beslutanderätt över. Det gäller också bara för det fall kommunen faktiskt har planerat för vindkraft i översiktsplanen. Projekt som inte är placerade eller utformade i enlighet med kommunens rekommendationer i översiktsplanen omfattas också av tidsfristen och kravet på att motivera besked, men i och med att några särskilda skäl för avstyrkan då inte behövs är kommunens möjligheter att i dialog med projektören påverka projektets utformning mycket större. Att möjligheten att överklaga besluten utökas innebär en viss begränsning av kommunens fria spelrum, men den går inte längre än vad som redan gäller för detaljplanebeslut och enligt utredningens bedömning inte mycket längre än vad som rimligtvis är fallet redan i dag (se bl.a. avsnitt 3.8 om århuskonventionen och europakonventionen). Men det kan i dag, utan överprövningsmöjligheter, inte ske några överklaganden som klargör rättsläget.

De ändringar i kommunens roll i prövningen av vindkraft som utredningen föreslår är föranledda av betydande brister i dagens system avseende förutsebarheten, rättssäkerhet och effektiviteten. Genom utredningens förslag förstärks rättssäkerheten för projektörer, förutsebarheten ökar för alla aktörer och effektiviteten i tillståndsprocessen ökar betydligt. Dessa skäl är tillräckliga för att motivera den smärre inskränkning i kommunernas självstyre som förslagen innebär.

9.2.5 Konsekvenser för vindkraftsbranschen

Utredningen bedömer att dess förslag kommer att öka förutsebarheten, rättssäkerheten och effektiviteten i tillståndsprövningen för vindkraft. Utredningen bedömer också att förslagen kommer att leda till en viss ökning av antalet byggda vindkraftsanläggningar, jämfört med om ingen ändring görs. Detta som en följd dels av att risknivån i branschen minskar, dels genom att negativa lokaliseringsbesked i vissa fall kommer upphävas efter överklagande.

Att översiktsplanen får en viktigare roll i kommunens planering av vindkraft innebär att det blir enklare för vindkraftsprojektörer att se var i en kommun det är möjligt att få kommunens tillstyrkan till en etablering och om det finns några begränsningar i hur parken kan utföras. Det framgår av det underlag som utredningen beställt, *bilaga 2*, att det inte går att få någon sådan ledning av översiktsplanen med dagens regelverk. Om en projektör vill etablera sig på en plats eller i ett utförande som inte är förenlig med översiktsplan så finns enligt utredningens förslag inget som hindrar det, utan situationen blir då i praktiken densamma som i dag. Projektören får föra en dialog med kommunen och förhöra sig om möjligheterna att få ett positivt besked. Men till skillnad mot i dag blir ett positivt beslut bindande för kommunen.

Att projektörerna ges möjlighet att klaga över kommunernas beslut är en viktig förstärkning av rättssäkerheten och också en viktig förutsättning för att förslagen ska få den effekt som utredningen bedömer att de kommer ha. Kommunerna behåller förhållandevis fria ramar, nämligen dem som ges för framtagande av översiktsplan. Samtidigt kan vindkraftprojektören lita till att det som kommunen angett i sin översiktsplan också kommer att efterlevas när frågan om lokaliseringsbesked lämnas in. Kommunerna kommer inte kunna ändra ett positivt lokaliseringsbesked och om ett nekande beslut fattas i strid med ett positivt utpekande i översiktsplanen, utan att särskilda skäl för det finns, eller om kommunen genom sitt beslut gått utanför de ramar som finns vad gäller beslut om markanvändningen i kommunen så kan projektören klaga över beslutet och få det upphävt. Utredningens bedömning är inte att det kommer att vara vanligt med upphävanden eftersom kommunerna i de flesta fall får förväntas ha fattat korrekta beslut, men att möjligheten finns är viktigt både för att värna projektörernas rättssäkerhet och för att säkerställa att felaktiga beslut inte står fast.

Processen blir också effektivare för projektören, eftersom en tidsfrist föreslås inom vilken kommunen måste avge lokaliseringsbesked. Det är också projektören som initierar tidsfristen. Frågan om lokaliseringsbesked blir därmed planerbar och kan läggas vid en tidpunkt som passar väl i processen. Framför allt behöver projektörer inte lägga tid och resurser på projekt som får en sen avstyrkan, eller där kommunen ändrar sig. Eftersom positiva lokaliserings-

besked enbart får överklagas tillsammans med ett tillståndsbeslut påverkas inte effektiviteten i processen av det.

Utredningens förslag leder inte per automatik till att fler platser för vindkraft kommer att tillstyrkas av kommuner. Det har heller inte varit utredningens uppdrag. Förslagen handlar i stället om att göra systemet för kommunalt inflytande mer förutsebart och tydligt för alla inblandade aktörer, samtidigt som kommunernas inflytande bibehålls. Om en kommun under en viss politisk ledning helt motsätter sig vindkraft så kommer det finnas mycket begränsade möjligheter för vindkraftsprojektörer att bygga vindkraft i den kommunen. Det är endast i de fall som kommunen överskridit sin befogenhet att fatta beslut som inte är förenliga med översiktsplanen som en projektör kan få rätt mot kommunen. Utredningens bedömning, efter möten med såväl vindkraftsbranschföreträdare som kommuner, är att det på nationell nivå inte finns någon stor risk för brist på platser för etableringar av vindkraft. Att tydliggöra vilken roll kommunen har i processen väntas också i vissa fall göra det enklare för kommuner att släppa fram vindkraft, eftersom kommunföreträdarna får lättare att förklara för kommunmedlemmarna vad det är kommunen beslutar om och vilka frågor som framför allt hanteras i tillståndsprövningen.

9.2.6 Konsekvenser för andra elproducenter

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas genom detta betänkande kommer att göra det något enklare att etablera vindkraft och att vindkraftsbranschen därmed gynnas av förslaget i relation till hur regelverket ser ut i dag. Eftersom alla elproducenter konkurrerar med samma vara på samma marknad innebär det ett relativt missgynnande av andra elproducenter. Olika särregleringar finns emellertid för alla elproduktionssätt och det går inte att säga att vindkraften gynnas på bekostnad av någon annan specifik elproducent eller att vindkraften genom förslagen får en mer gynnsam ställning än någon annan med anledning av utredningens förslag.

Konsekvenserna för andra elproducenter bedömer utredningen därför kommer att bli mycket begränsade.

9.2.7 Konsekvenser för andra företag

En viss ökad mängd vindkraft i elsystemet, vilket utredningen bedömer blir en följd av utredningens förslag, innebär en ökad produktion av jämförelsevis billig el, vilket är gynnsamt för företagen som elanvändare. Samtidigt kan elproduktion från vindkraft variera mycket över tid. Som exempel var elproduktionen från vindkraften i Sverige 2020 tre gånger så hög den månad då mest vindkraftsel producerades (januari) jämfört med den månad då minst vindkraftsel producerades (juni).² Även om priset för el genom mer vindkraft totalt sett kan minska kan också priset en given tidsperiod öka om låg produktion av vindkraftsel sammanfaller med hög elanvändning och om inte en ökad andel vindkraft kombineras med produktions sätt som har en motsatt produktionsprofil, import, att elanvändningen blir mer flexibel eller att energin kan lagras. Detta hänger också ihop med effektsituationen i elnäten, där det kan uppstå en momentan eller lokal brist på el trots tillräcklig elproduktion i landet över exempelvis ett dygn, vilket kan orsaka problem för företag. Mer vindkraft i systemet, i synnerhet om den inte byggs nära där elen ska användas, förutsätter också mer elnät, vilket kostar pengar för elnätskunderna.

Effekterna av utredningens förslag för andra företag än vindkraftsföretag bedöms bli mycket begränsade och indirekta. Främsta skälet till det är de begränsade effekter för utbyggnaden av vindkraft som förslagen bedöms få.

Det finns ingen generell skillnad i hur utredningens förslag påverkar företag av olika storlek. Däremot kommer företag med hög elanvändning att påverkas i högre grad än andra av förändringar i elsystemet. Företag inom branscher som anknyter till vindkraftsutbyggnad påverkas förstås mer än andra företag av en högre vindkraftsutbyggnad. Företag inom bland annat turist- och rennärings kan påverkas mer negativt än andra företag av en ökad mängd vindkraft.

² Statistik från Affärsverket svenska kraftnät, <http://www.svk.se/aktorsportalen/elmarknad/kraftsystemdata/elstatistik/>, hämtad den 19 februari 2021.

9.2.8 Konsekvenser för miljön

Utredningen har i avsnitt 5.2 redogjort för effekterna av att ta bort den kommunala tillstyrkan av vindkraftsanläggningar. De bedömningar som görs där gäller i allt väsentligt också för de förslag som utredningen lägger. Då utredningen bedömer att utbyggnaden av vindkraft väntas öka är konsekvenserna för miljön desamma som konsekvenser av mer utbyggd vindkraft.

I och med att utredningens förslag innebär att kommunerna behåller ett starkt inflytande över var vindkraft kan byggas blir dock påverkan på miljön mer svårbedömd än vid ett avskaffande av den kommunala tillstyrkan. Detta eftersom kommunernas avvägningar visserligen kan leda till en lägre påverkan på lokala miljöintressen, men å andra sidan kan leda till en lägre vindkraftsutbyggnad eller mindre effektiv utbyggnad och på så vis bidra till att exempelvis klimatmål blir svårare att nå.

9.2.9 Konsekvenser för enskilda och för jämställdheten

Påverkan på enskilda av utredningens förslag bör enligt utredningen bli begränsad. Den är också svår att bedöma, eftersom förslagen inte omedelbart berör enskilda eller deras rättsliga eller ekonomiska ställning, utöver att de som påverkas av vindkraftsprojekt får ökad möjlighet att klaga över beslut om tillstyrkan. Att förutsebarheten i tillståndsprövningen och den kommunala planeringen ökar är positivt för enskilda, som får tydligare möjligheter att påverka var i kommunen vindkraft byggs i och med att de processer som finns vid framtagande av översiktsplaner (3 kap. 8–18 a §§ plan- och bygglagen) får större betydelse. Ett kommunalt beslut om positivt lokaliseringsbesked har inga effekter i tillståndsprövningen, utom att möjliggöra densamma. De enskilda som berörs av ett tillstånd kan överklaga tillståndsbeslutet.

Om utredningens förslag leder till att mer vindkraft byggs så kan det innebära att antalet påverkade närboende ökar, men det är en fråga för dels den kommunala planeringen, dels för tillståndsprövningen, att avgöra var vindkraft kan tillåtas och i vilken utsträckning. Hur många närboende som berörs beror också mer på var vindkraft byggs än hur många verk som uppförs.

En ökad mängd vindkraft i elsystemet kan bidra till lägre elpriser än om motsvarande mängd el produceras ur någon annan källa, vilket gynnar elkonsumenterna, på samma sätt som beskrivits för företagen ovan. På samma sätt som för företagen kan samtidigt en ökad mängd vindkraft i elsystemet leda till högre elnätskostnader.

Utredningens förslag bedöms inte få några direkta eller tydliga effekter på jämställdheten mellan män och kvinnor.

Kvantitativt så är andelen män i energisektorn cirka 77 procent, vilket delvis har sin grund i att rekryteringsbasen, med personer från teknisk och naturvetenskaplig bakgrund, till övervägande del består av män. Om utredningens förslag leder till att antalet anställda i vindkraftsbranschen ökar enligt samma mönster som gäller för förnybart i stort så skulle andelen män i energisektorn totalt sett öka något, eftersom andelen män i delsektorn förnybart är över 80 procent. Det är dock en lång kedja av händelser som alla kan påverkas av andra omständigheter som behöver realiseras om utredningens förslag, som underlättar något för vindkraften jämfört med dagsläget, ska leda till en ökad andel män i energisektorn.³

Någon påverkan personalmässigt kan inte förväntas vare sig i kommuner eller vid myndigheter.

Den kvalitativa påverkan på kvinnors och mäns makt eller den ekonomiska jämställdheten⁴ är ännu svårare att bedöma och det är enligt utredningen inte sannolikt att utredningens förslag har några väsentliga effekter i det avseendet.

³ För hela stycket, se *Genus och jämställdhet på energiområdet*, Statens energimyndighet, rapport ER 2019:08, s. 12 f. och 30 f.

⁴ Prop. 2005/06:155, s. 1.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

Ändringarna i miljöbalken syftar till att avskaffa den kommunala tillstyrkan av vindkraftsanläggningar och i stället göra det nya instrumentet lokaliseringsbesked till en nödvändig del av ansökan om tillstånd för tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar.

16 kap.

4 §

Tillstånd till en anläggning för vindkraft får inte ges om anläggningens utbredning, antalet vindkraftverk eller vindkraftverkens höjd är större än vad kommunen tillstyrkt i lokaliseringsbeskedet för anläggningen enligt lag (2022:000) om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar.

Tillstånd får inte heller ges om anläggningen på annat sätt avviker från vad kommunen tagit ställning till och avvikelserna på ett betydande sätt kan påverka markanvändningen i hela eller delar av kommunen.

Första och andra stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap.

Paragrafen har ändrats så att det framgår vilka ändringar som inte får göras av ett projekt efter att kommunen bedömt det utan att hinder för att meddela tillstånd ska uppstå.

Första stycket innebär att det utbredningsområde, det antal vindkraftverk eller den höjd som vindkraftsprojektören angett i sin begäran om lokaliseringsbesked enligt lagen om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar inte får överstigas. Det är enkelt att avgöra om ett projekt gått utöver vad som medgetts i dessa avse-

enden och i normalfallet bör projektören själv vända sig till kommunen med en ny begäran om lokaliseringsbesked om förutsättningarna förändrats. Om så inte skett ska tillstånd inte få ges. Att utbredningsområdet ändrats ska inte vara ett hinder för tillstånd om utbredningsområdet enbart minskats och i sin helhet ryms inom det område som angavs vid begäran av lokaliseringsbesked. Om däremot utbredningsområdet i någon del flyttats utanför det område som angavs vid begäran utgör det hinder för tillstånd.

Andra stycket omfattar ändringar i projektet som kan vara svårare att identifiera. I många fall kan det vara först under tillståndsprövningen som sådana ändringar identifieras och i normalfallet bör då inte ansökan om tillstånd avslås, utan sökanden bör ges tid att begära ett nytt lokaliseringsbesked från kommunen. Exempel på ändringar som kan omfattas av första stycket är ändringar av vilken typ av hinderbelysning som vindkraftverken ska utrustas med, eller vindkraftverkens färg. Det är bara ändringar av större betydelse för markanvändningen i kommunen som ska omfattas och det bör i praktiken vara sällsynt att sådana fall uppstår.

Tredje stycket har ändrats bara såtillvida att en hänvisning förts in även till andra stycket, eftersom paragrafen tidigare bara innehöll ett stycke.

Närmare överväganden finns i avsnitt 8.6.

19 kap.

5 §

Paragrafen, som anger vilka bestämmelser i 22 och 23 kap. som ska tillämpas vid prövning av kommunal nämnd eller länsstyrelse, har ändrats på så sätt att en punkt med hänvisning till den nya bestämmelsen i 22 kap. 1 f § införts.

22 kap.

1 f §

En ansökan om tillstånd till en anläggning för vindkraft ska innehålla det lokaliseringsbesked som kommunen där anläggningen avses att uppföras avgett enligt lag (2022:000) om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar.

Ansökan om tillstånd får inte tas upp till prövning om den kommun där anläggningen avses att uppföras har avstyrkt lokaliseringen, om lokaliseringsbesked saknas, eller om mer än fem år gått sedan lokaliseringsbeskedet meddelades.

Första och andra stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap.

Första och andra stycket gäller inte ansökningar om tillstånd för verksamheter som inte kräver tillstånd enligt denna balk.

Paragrafen, som är ny, ställer krav på att en ansökan om tillstånd för tillståndspliktig vindkraft ska innehålla ett lokaliseringsbesked som den eller de berörda kommunerna meddelat enligt lagen om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar. Detta framgår av *första stycket*.

Andra stycket tydliggör att en ansökan som inte innehåller ett lokaliseringsbesked inte ska få tas upp till prövning och inte heller om den eller de aktuella kommunerna avstyrkt lokaliseringen i lokaliseringsbeskedet. Det framgår också att giltighetstiden för ett lokaliseringsbesked är fem år från det att lokaliseringsbeskedet meddelades. Ett lokaliseringsbesked ska alltså förfalla om ingen ansökan lämnats in när fem år gått från det att det meddelades.

Av *tredje stycket* framgår att kravet på lokaliseringsbesked inte gäller om regeringen tillåtit verksamheten enligt 17 kap.

Av *fjärde stycket* framgår att frivilliga tillståndsansökningar, med stöd av 9 kap. 6 b § miljöbalken, inte underställs krav på lokaliseringsbesked.

Närmare överväganden finns i avsnitt 8.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Första punkten reglerar ikraftträdandet, som föreslås ske den 1 januari 2023.

Andra punkten reglerar vad som ska gälla för pågående mål och ärenden. Om miljökonsekvensbeskrivningen har kungjorts av tillståndsmyndigheten ska de äldre reglerna om kommunal tillstyrkan gälla, medan det nya regelverket om lokaliseringsbesked ska gälla i alla andra fall.

Närmare överväganden finns i avsnitt 8.7.

10.2 Förslaget till lag om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar

Utredningen föreslår en ny lag om lokaliseringsbesked för vindkraft som i praktiken ersätter dagens kommunala tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken. Lagen innehåller regler om när ett lokaliseringsbesked ska begäras och på vilka grunder det ska meddelas. I lagen finns också en rätt att överklaga lokaliseringsbeskeden.

Närmare överväganden om behovet av en ny lag finns i avsnitt 8.8.

1 §

Ord och uttryck i denna lag har samma innebörd som i miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900).

Paragrafen klargör att begrepp i denna lag ska ha samma innebörd som begreppen har i miljöbalken och plan- och bygglagen.

2 §

En kommun ska på begäran av den som utreder möjligheterna att anlägga en sådan vindkraftsanläggning som avses i 21 kap. 13–14 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) avge ett lokaliseringsbesked.

Ett lokaliseringsbesked kan vara positivt (tillstyrkan) eller negativt (avstyrkan).

Av *första stycket* framgår att kommunen ska avge lokaliseringsbesked för tillståndspliktig vindkraft. Det är den som utreder möjligheterna att anlägga en vindkraftsanläggning som kan initiera en sådan process. Det kan vara samma aktör som sedermera ansöker om tillstånd, men det kan också vara en konsult eller en annan aktör. Bestämelsen är avsedd att tillåta en förhållandevis vid krets av aktörer att begära lokaliseringsbesked.

Av *andra stycket* framgår att ett lokaliseringsbesked kan vara positivt eller negativt och att det motsvarar begreppen tillstyrkan eller avstyrkan. Det finns alltså ingen möjlighet att meddela villkor i lokaliseringsbeskeden och inte heller delvis positiva eller negativa besked. Ett lokaliseringsbesked kan enbart vara helt och hållet positivt (tillstyrkan) eller negativt (avstyrkan).

Närmare överväganden finns i avsnitt 8.2.

3 §

Kommunen ska avge lokaliseringsbesked inom sex månader från det att en komplett begäran lämnats in.

En begäran om lokaliseringsbesked ska för att vara komplett innehålla uppgifter om projektområdets utbredning, de planerade vindkraftverkens högsta möjliga höjd och det största antal vindkraftverk som kan komma att uppföras.

I paragrafens *första stycke* sätts en tidsgräns för kommunens beslut, efter att ärendet initierats av den som begärt lokaliseringsbesked enligt 2 §, förutsatt att begäran var komplett.

Andra stycket definierar vad som ska krävas av den som begär lokaliseringsbesked för att en begäran ska anses vara komplett. Projektområdets utbredning bör anges på en karta. Vindkraftverken högsta höjd ska avse höjden inklusive rotorblad. Det är möjligt att ange att det största antalet och den högsta höjden är beroende av varandra på så sätt att den högsta höjden kan vara exempelvis 250 meter vid 20 vindkraftverk men 200 meter vid 35 verk, förutsatt att begäran är tydlig.

Närmare överväganden finns i avsnitt 8.5.

4 §

Ett beslut om lokaliseringsbesked ska motiveras. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för kommunens ställningstagande.

Paragrafen innebär att beslut om lokaliseringsbesked måste motiveras av kommunen. Hur motiveringen ska se ut och vad den behöver innehålla beror på om det är ett positivt eller negativt beslut och på om projektet är förenligt med kommunens översiktsplan eller inte. Det är särskilt viktigt med en tydlig motivering för det fall kommunen avgett negativt lokaliseringsbesked trots förenlighet med översiktsplanen.

Närmare överväganden finns i avsnitt 8.4.

5 §

Om en begäran om lokaliseringsbesked avser en sådan vindkraftsanläggning som är förenlig med den mark- och vattenanvändning som är angiven i kommunens översiktsplan ska ett positivt lokaliseringsbesked alltid ges under förutsättning att

- 1. kommunens översiktsplan är aktuell,*
- 2. vindkraftverkens högsta planerade höjd och största planerade antal är lämpliga med hänsyn till platsens förutsättningar, och*
- 3. det i övrigt saknas särskilda skäl som kommunen inte kunnat förutse varför verksamheten trots första stycket 1 och 2 inte är lämplig på den avsedda platsen.*

Trots första stycket behöver ett positivt lokaliseringsbesked inte ges om kommunen påbörjat arbete med att upprätta förslag till ändrad eller ny översiktsplan och det är

- 1. uppenbart att vindkraftsanläggningen inte skulle vara förenlig med den nya översiktsplanen, och*
- 2. mycket sannolikt att förslaget till ny översiktsplan antas.*

Första stycket beskriver huvudregeln för kommunens beslut om lokaliseringsbesked. Kommunen ska i normalfallet alltid tillstyrka en vindkraftsanläggning som är förenlig med den mark- och vatten-

användning som anges för området i kommunens översiktsplan. Ett typfall är om det finns ett tematiskt tillägg till översiktsplanen avseende vindbruk, en så kallad vindbruksplan, och en projektör begärt lokaliseringsbesked för en anläggning som helt och hållet planeras till ett område som pekas ut som lämpligt i vindbruksplanen. Det är som huvudregel den översiktsplan som gäller när begäran om lokaliseringsbesked lämnas in som gäller för beslutet.

Första stycket innehåller tre punkter som begränsar huvudregeln. *Första punkten* innebär att om översiktsplanen inte är aktuell (3 kap. 25 § plan- och bygglagen) behöver den inte ligga till grund för kommunens beslut om lokaliseringsbesked.

Andra punkten tydliggör att kommunen i varje fall ska bedöma de planerade vindkraftverkens högsta planerade höjd och största antal. Normalt ska det göras med utgångspunkt i översiktsplanen och eventuell vindbruksplan.

Tredje punkten anger att det i vissa sällsynta fall kan finnas andra skäl som kommunen kan grunda ett negativt lokaliseringsbesked på trots förenlighet med översiktsplan. Det ska då vara fråga om omständigheter av stor betydelse som kommunen inte kunnat förutse. Typfallet är om en verksamhet på andra sidan en nationsgräns (som också är kommungränsen) påverkar markanvändningen i kommunen på ett sätt som inte kunnat förutses när översiktsplanen togs fram. Under en kort period efter det att denna lagstiftning trätt ikraft kan det också anföras som särskilt skäl att kommunen ännu inte hunnit inrätta sig efter de nya förutsättningarna.

I *andra stycket* anges när det trots första stycket inte ska vara den vid begäran gällande översiktsplanen som ska ligga till grund för beslutet. Det är enligt *första punkten* om kommunen, senast vid dagen för begäran, påbörjat arbetet med en ny översiktsplan och det är uppenbart att den planerade anläggningen inte skulle vara förenlig med den nya översiktsplanen. Det förutsätter att det påbörjade arbetet är så långt fortskridet och förslaget så tydligt att det enkelt går att se att den planerade vindkraftsanläggningen inte kommer vara förenlig med den nya översiktsplanen om den antas. Enligt *andra punkten* förutsätter det också att det står i allt väsentligt klart att förslaget kommer att vinna stöd.

Närmare överväganden finns i avsnitt 8.3.

6 §

Kommunens beslut om lokaliseringsbesked ska anslås på kommunens anslagstavla.

Paragrafen anger att kommunens beslut om lokaliseringsbesked ska anslås på den kommunala anslagstavlan. Detta för att ha en utgångspunkt för att räkna överklagandetiden.

Närmare överväganden finns i avsnitt 8.4.

7 §

Lokaliseringsbesked kan överklagas av den beskedet angår, om det har gått honom eller henne mot. Beskedet kan också överklagas av sådana ideella föreningar eller juridiska personer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Den myndighet som prövar ett överklagande av ett lokaliseringsbesked för vindkraft ska endast pröva om det överklagade beskedet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna.

Om myndigheten vid en prövning enligt andra stycket finner att beskedet strider mot en rättsregel, ska beskedet upphävas.

I första stycket bestäms vilka som får klaga över ett beslut om lokaliseringsbesked. Det är den som beskedet angår, förutsatt att beslutet gått honom eller henne emot. Det är typiskt sett en vindkraftsprojektör som fått ett negativt lokaliseringsbesked, men kan också vara exempelvis närboende till den planerade verksamheten om kommunen avgett ett positivt lokaliseringsbesked. Beslutet kan också överklagas av sådana föreningar och organisationer som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken, det vill säga olika typer av miljöskydds-föreningar i vid bemärkelse.

Av andra stycket framgår vad det är överprövningsmyndigheten ska bedöma. Dels är det om kommunens beslut tagits fram i formellt rätt ordning. Det är också om kommunens beslut om lokaliseringsbesked legat inom ramen för kommunens handlingsutrymme. Det handlingsutrymme som kommunen har för beslut om lokaliseringsbesked begränsas av vad som framför allt är statliga intressen att bevaka. På samma sätt som bristande hänsyn till vissa allmänna

intressen kan föranleda ett upphävande av ett beslut om detaljplan kan det föranleda ett upphävande av ett beslut om lokaliseringsbesked. Det bör därmed inte vara fråga om att överpröva de avvägningar som kommunen har gjort mellan olika samhällsintressen så länge kommunen därvid hållit sig inom sitt handlingsutrymme.

Av *tredje stycket* framgår att överprövning är kassatorisk, det vill säga att överprövningsmyndigheten bara får upphäva eller fastslå ett lokaliseringsbesked. Om ett besked upphävs krävs ett nytt besked från kommunen.

Närmare överväganden finns i avsnitt 8.4.

8 §

Tiden för överklagande av ett lokaliseringsbesked som innebär avstyrkan räknas från den dag då beslutet om beskedet tillkännagetts på kommunens anslagstavla.

Ett lokaliseringsbesked som innebär avstyrkan överklagas till länsstyrelsen.

Ett lokaliseringsbesked som innebär tillstyrkan får inte överklagas särskilt.

I *första stycket* anges att överklagandetiden ska räknas från det att kommunen tillkännagett beslutet om lokaliseringsbesked på kommunens anslagstavla.

Andra stycket anger att överklagan ska göras till länsstyrelsen.

I *tredje stycket* anges att positiva lokaliseringsbesked inte får överklagas särskilt. Det innebär inte att de inte får överklagas alls, utan att de får överklagas enbart tillsammans med ett eventuellt tillståndsbeslut. I sådana kommer det också vara mark- och miljödomstolen eller i vissa fall Mark- och miljööverdomstolen som överprövar lokaliseringsbesked som första instans.

Närmare överväganden finns i avsnitt 8.4.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Första punkten reglerar ikraftträdandet, som föreslås ske den 1 januari 2023.

Andra punkten reglerar vad som ska gälla för pågående mål och ärenden. Om miljökonsekvensbeskrivningen har kungjorts av tillståndsmyndigheten ska de äldre reglerna om kommunal tillstyrkan gälla, medan det nya regelverket om lokaliseringsbesked ska gälla i alla andra fall. Beslut om kommunal tillstyrkan som meddelats i mål och ärenden där kungörelse av miljökonsekvensbeskrivningen gjorts före lagens ikraftträdande får dock till skillnad mot tidigare inte återtas eller ändras.

Närmare överväganden finns i avsnitt 8.7.

Kommittédirektiv 2020:108

En ökad förutsägbarhet vid miljöprövning av vindkraft

Beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020

Sammanfattning

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av anläggandet av vindkraft i 16 kap. 4 § miljöbalken har fått kritik som bland annat består i att den saknar beslutskriterier, krav på motivering och tidsgräns.

En särskild utredare ska därför

- undersöka förutsättningarna för att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken,
- lämna förslag på hur denna bestämmelse kan tas bort och hur det kommunala inflytandet kan tillgodoses på annat sätt, och
- bedöma alternativa förslag, för det fall bestämmelsen inte kan tas bort, i syfte att göra miljöprövningen av vindkraftsanläggningar mer rättssäker och förutsägbar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

Behovet av en ökad vindkraftsutbyggnad

Regeringen har slagit fast att Sverige ska ha ett robust elsystem med hög leveranssäkerhet, låg miljöpåverkan och el till konkurrenskraftiga priser. Energipolitiken ska således skapa villkoren för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat

samt underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle (prop. 2019/20:65 s. 44). Riksdagen har efter förslag från regeringen antagit ett mål att 100 procent av elproduktionen ska vara förnybar 2040 (prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411). Vindkraftens utbyggnad är en central del av denna utveckling och för möjligheterna att nå målet. Därför är det av stor vikt att miljöprövningen präglas av effektivitet och förutsägbarhet.

Kommunal tillstyrkan av vindkraft

Vindkraften har i dag en särställning i miljöbalken på så sätt att det i 16 kap. 4 § miljöbalken framgår att tillstånd till en vindkraftsanläggning endast får ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det. Detta gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.

Bestämmelsen kom till i samband med att ändrade krav på detaljplan och bygglov för vindkraftverk infördes i plan- och bygglagen (2010:900). Tidigare prövades tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar enligt både miljöbalken och plan- och bygglagen. Ändringen i lagen innebar att kravet på bygglov och detaljplan avskaffades för vindkraftsetableringar som tillståndsprövas enligt miljöbalken. Kravet på detaljplan fick stå kvar när vindkraftverk avses att uppföras i områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse eller anläggningar.

För att kommunerna skulle få behålla ett inflytande över etableringen av vindkraft infördes en bestämmelse om att prövningsmyndigheten får ge tillstånd till en vindkraftsanläggning endast om kommunen har tillstyrkt det (prop. 2008/09:146).

Skillnaden på kommunens inflytande med den nya bestämmelsen jämfört med de tidigare kraven enligt plan- och bygglagen är stor. Ett beslut om bygglov eller detaljplan föregås av en bestämd process, har krav på motivering och uppställda beslutskriterier. Ett beslut om kommunal tillstyrkan måste inte motiveras och det saknas en tidsgräns för när kommunen ska fatta ett sådant beslut. Det saknas uppställda beslutskriterier och kommunen kan ändra inställning i ett senare skede.

Energimyndighetens och Naturvårdsverkets redovisning

Efter införandet av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan tog Statens Energimyndighet (Energimyndigheten), i samråd med Naturvårdsverket, fram en vägledning för kommunal tillstyrkan vid tillståndsprovning av vindkraftverk. I regleringsbrevet för 2016 gav regeringen ett uppdrag till Energimyndigheten och Naturvårdsverket att tillsammans följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft hade utvecklats efter vägledningen. Myndigheterna fick även i uppdrag att föreslå ytterligare åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen, om de efter analysen bedömde att det fanns behov för sådana.

Myndigheterna lämnade sin redovisning till regeringen i juni 2017. Myndigheterna redogjorde där för en problembild som framkommit bland annat inom ramen för uppdraget ”Kommunal tillstyrkan av vindkraft. Hur fungerar det i dag?”. Deras förslag var att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan skulle tas bort.

Uppdraget att utreda bestämmelsen om kommunal tillstyrkan vid anläggandet av vindkraft

I redovisningen från Energimyndigheten och Naturvårdsverket anges att olika aktörer har olika bild av hur väl tillämpningen av bestämmelsen fungerar. Kommunerna har överlag angett att tillämpningen fungerar väl medan projektörer, prövningsmyndigheter samt Energimyndigheten och Naturvårdsverket pekat på en del problem. Dessa problem består bland annat av att bestämmelsen ger vindkraft en särställning i miljöbalken, att det saknas reglerade beslutskriterier och att ett beslut om tillstyrkan kan ändras under processens gång. Bestämmelsens tillämpning uppfattas som rättsosäker och anges påverka handläggningstiderna negativt.

Redovisningen har remitterats och cirka 120 remissvar har kommit in. Inställningen till myndigheternas förslag att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan varierar starkt beroende på vilken aktör som svarat. En majoritet av kommunerna är negativt inställda till att bestämmelsen tas bort. Det har i remissvaren från flera olika aktörer angetts alternativ till att ta bort bestämmelsen, såsom tidig tillstyrkan.

Det är av stor vikt att tillståndsprocessen för vindkraft är effektiv och rättssäker för att främja en hållbar utbyggnad. Med tanke på att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har fått stark kritik och den spretiga inställning som framkommit i remissvaren, bör förutsättningarna för att ta bort bestämmelsen undersökas.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera de invändningar som framförts från framför allt kommunerna, men även från andra aktörer,
- föreslå hur de problem som identifieras skulle kunna lösas,
- om det finns förutsättningar, föreslå hur bestämmelsen om kommunal tillstyrkan kan tas bort och hur det kommunala inflytandet kan tillgodoses på annat sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Titta på alternativa förslag om bestämmelsen inte kan tas bort

I redovisningen från Energimyndigheten och Naturvårdsverket finns alternativa förslag till att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Även remissvaren innehåller alternativa förslag.

Om det inte finns förutsättningar att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan, ska utredaren därför

- analysera de alternativa förslag som lämnats, däribland möjligheten att låta vindkraft prövas även enligt plan- och bygglagen vilket gäller för många andra miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken,
- föreslå någon eller några alternativa lösningar på den kritik som framförts mot tillämpningen av 16 kap. 4 § miljöbalken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag, alternativa förslag och beslutsunderlag som utredaren redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Konsekvensanaly-

sen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kostnader ska bedömas för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och andra berörda aktörer. Vidare ska en bedömning av förslagets konsekvenser för miljön och för möjligheterna att nå de energipolitiska målen göras. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt. Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsbedömning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete föra en nära dialog med kommuner. Utredaren ska även föra en nära dialog med Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Vidare ska utredaren inhämta synpunkter från Boverket, Statskontoret, länsstyrelser, mark- och miljödomstolar och andra berörda myndigheter, samt från näringslivet, miljöorganisationer och andra aktörer.

Utredaren ska även hålla sig informerad om och, för det fall det är lämpligt, bidra till Naturvårdsverkets och Energimyndighetens arbete med vindkraftstrategin samt beakta de eventuella förslag som myndigheterna lägger fram. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

(Miljödepartementet)



Översiktsplaner och riksintressen vindbruk

Hur påverkas kommunal tillstyrkan och tillståndsprocessen?

2021-05-03

Henrik Westander och Jessica Henryson
Westander Klimat och Energi

Med stöd av faktainsamling från Sarah Abboud, som snart avslutar sin masterutbildning i vindkraftsprojektering vid Uppsala universitet.

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Inledning	5
3. Generell överblick och bakgrund	6
4. Kommunens beslut relaterat till ÖP	7
4.1 Samlad bild av kommunala vetot och ÖP	7
4.2 Ansökan och ÖP.....	9
4.3 Vindkraftverk och ÖP	10
4.4 Ansökningar och avgöranden över tid	11
4.5 Vindkraftverk och avgöranden över tid	12
5. Slutligt avgörande relaterat till ÖP	13
5.1 Samlad bild av slutligt avgörande och ÖP	13
5.2 Ansökan och ÖP.....	14
5.3 Vindkraftverk och ÖP.....	15
5.4 Ansökningar och avgöranden över tid	16
5.5 Vindkraftverk och avgöranden över tid	17
6. Riksintresse vindbruk	18
6.1 Kommunens beslut relaterat till riksintresse	18
6.2 Slutligt avgörande i relation till riksintresse	22
7. Metod	24
7.1 Sammanställning av ansökningar och resultat	24
7.2 Sammanställning, kommunernas översiktsplanering och riksintresse vindbruk	24

1. Sammanfattning

Översiktsplanen har, enligt Mark- och miljööverdomstolen, stor betydelse vid tillståndsprövning av vindkraft och det är särskilt angeläget att vindkraft kan etableras i områden som är utpekade som riksintresse för vindkraft. I nationella vindkraftstrategin vill man öka dessa faktorerers betydelse i tillståndsprocessen.

Westander Klimat och Energi har granskat 255 *slutligt avgjorda* ansökningar (i första instans efter 1/1 2014 och slutligt avgjord senast 31/12 2020). Vi har funnit användbar information i 145 ansökningar om projektet i relation till ÖP och i 250 ansökningar i relation till riksintresse vindbruk.

Kommunernas tillstyrkan och ÖP

Det har haft en relativt liten betydelse för kommunens beslut om området varit utpekad som lämpligt för vindkraft eller inte i översiktsplaneringen:

- När platsen var utpekad som lämpligt område tillstyrktes 76 procent av ansökningarna i sin helhet.
- När platsen inte var utpekad som lämpligt område tillstyrktes 68 procent av ansökningarna i sin helhet och 4 procent tillstyrktes delvis.

Andelen ansökningar som tillstyrkts av kommunerna har minskat:

- Andelen ansökningar som tillstyrkts i sin helhet av kommunerna, när platsen var utpekad som lämplig i ÖP, har minskat under de två senaste åren, från 79 procent perioden 2014–2018 till 43 procent under 2019–2020.
- Det handlar om relativt få ansökningar där platsen var utpekad som lämplig (totalt 70 avgjorda ärenden) så statistiken bör tolkas med viss försiktighet. Resultatet visar dock att kommunerna under senare tid fäst allt mindre vikt vid sin vindkraftsplanering i översiktsplaner eller vindkraftsplaner. Dessa upprättades ofta för cirka 10 år sedan, med statligt stöd.

Slutligt avgörande och ÖP

En klart större andel av ansökningarna fick slutligt tillstånd om området var utpekad:

- När platsen var utpekad som lämplig för vindkraft fick 49 procent av ansökningarna slutligt tillstånd och 11 procent fick delvis tillstånd.
- När platsen inte var utpekad fick 32 procent av ansökningarna slutligt tillstånd och 12 procent fick delvis tillstånd.

Andelen ansökningar som inte fick slutligt tillstånd har ökat:

- Andelen ansökningar som fick slutligt tillstånd i sin helhet, när platsen var utpekad som lämplig i ÖP, har minskat under de två senaste åren, från 49 procent perioden 2014–2018 till 43 procent under 2019–2020.

Slutligt avgörande och riksintressen vindbruk

Det har inte varit enklare att få slutligt tillstånd om platsen var inom ett område för riksintresse vindbruk:

- När platsen var utpekad som riksintresse var det 33 procent av ansökningarna som fick tillstånd och 17 procent som delvis fick tillstånd.
- När platsen inte var utpekad var det 42 procent av ansökningarna som fick tillstånd och 17 procent som delvis fick tillstånd.

2. Inledning

Westander Klimat och Energi har fått i uppdrag av utredningen ”En rättssäker vindkraftsprövning” att genomföra en studie om kommuners ställningstaganden till vindkraftsansökningar kopplat till översiktsplaner och riksintresse vindbruk.

Färre än hälften av de landbaserade vindkraftsverk som beslutats i första instans efter den 1 januari 2014 och därefter avgjorts har beviljats slutligt tillstånd.

Det kan ses som ett slöseri med resurser, som hade kunnat reduceras om det hade varit en större förutsägbarhet med tydligare kriterier för var vindkraft kan beviljas eller inte. Med större förutsägbarhet hade projektörer kunnat fokusera på områden där sannolikheten för tillstånd varit högre. Det hade lett till en mer förankrad och mer omfattande vindkraftsutbyggnad, i enlighet med nationella mål.

Denna studie fokuserar inte på olika avslagsanledningar, utan i stället på vilken betydelse kommuners översiktsplaner respektive riksintresse vindbruk har för tillståndsgivningen.

Båda dessa faktorer ska väga tungt i tillståndsgivningen:

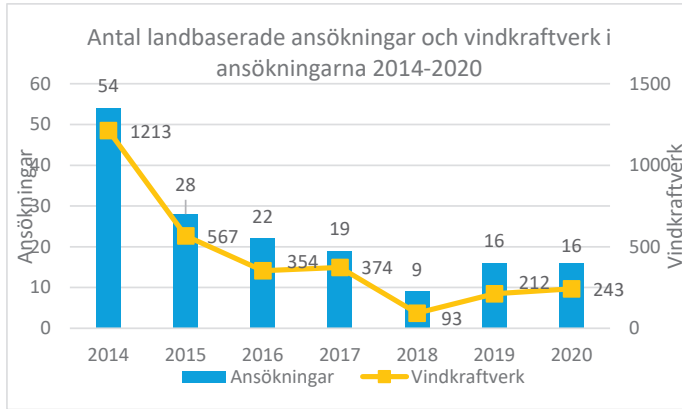
- ”Översiktsplanen tillmäts stor betydelse vid tillståndsprövning av vindkraftanläggningar”, enligt ”Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk” från 2015 (med referens till Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, 2005:66, 2007:47 och 2009:4).
- ”Det får därmed anses vara särskilt angeläget att vindkraftverk kan komma till stånd inom sådana områden som är utpekade som riksintresse för detta ändamål.” (MÖD, 23 november 2011, M 847-11, M 825-11, M 824-11.)

Det finns också en ambition om att dessa faktorer ska få en ökad betydelse. Energimyndigheten och Naturvårdsverket har arbetat fram en nationell strategi för en hållbar vindkraftutbyggnad, där de pekat ut potentiellt lämpliga områden för vindkraft. Arbetet ska nu tas vidare av länsstyrelserna i samarbete med kommunerna och andra lokala aktörer.

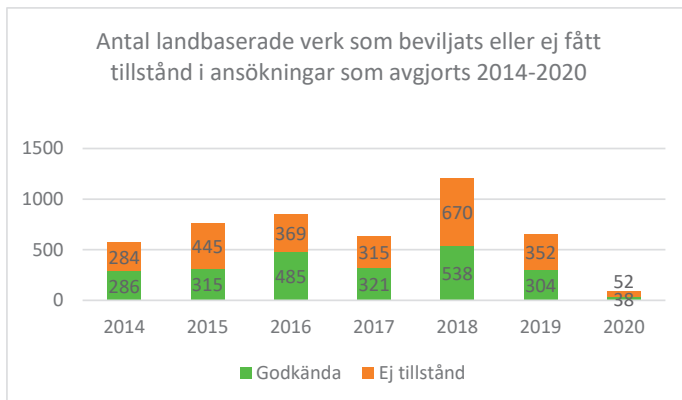
Tanken är att regionala planeringsunderlag ska tas fram och ligga till grund för en kommande revidering av riksintresseområden för vindbruk och ge dessa riksintressen en starkare ställning i planerings- och tillståndsprocessen än vad de har idag. Det kan också påverka kommunerna. ”Förhoppningen är att kommunerna ska uppleva det regionala planeringsunderlaget som ett stöd för sin översiktsplanering för vindkraftutbyggnad”, skriver myndigheterna i den nationella strategin.

3. Generell överblick och bakgrund

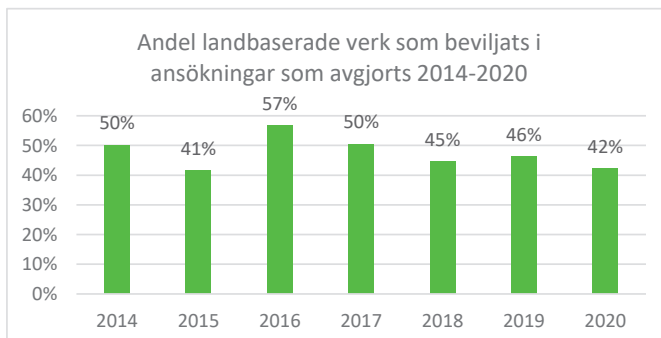
Antalet ansökningar för landbaserad vindkraft (och antalet verk) har minskat.



Antalet verk som har beviljats har minskat.



Andelen verk som godkännts har minskat något.



4. Kommunens beslut relaterat till ÖP

4.1 Samlad bild av kommunala vetot och ÖP

Av 255 avgjorda vindkraftsansökningar med 5 784 verk har kommunernas veto helt eller delvis stoppat 67 (26 procent) av ansökningarna och 1 243 av verken (21 procent).

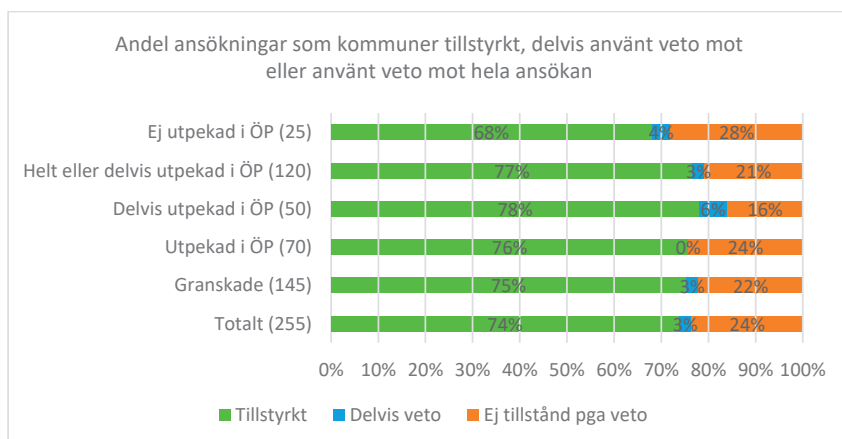
Vi har funnit för rapporten användbar information om den ansökta vindkraftsparkens placering i relation till översiktsplaneringen i 145 av ansökningarna, med totalt 3 230 vindkraftsverk. (Samtliga utom en, Taggen med 83 verk, avser landbaserade vindkraftsparker.)

- Av de 145 ansökningarna har 36 (25 procent) avslagits, delvis avslagits eller återkallats till följd av kommunernas användning av vetot.
- Av de 3 230 vindkraftsverken har 900 (28 procent) inte fått tillstånd till följd av det kommunala vetot.

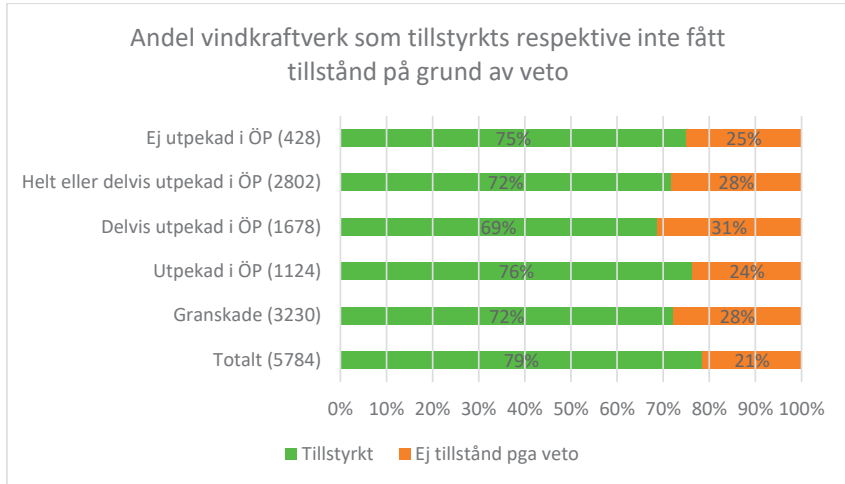
Av dessa 145 ansökningar:

- Avser 70 ansökningar (med 1 124 verk) platser som är utpekade som lämpliga för vindkraft i översiktsplaneringen.
- Avser 50 ansökningar (med 1 678 verk) platser som delvis är utpekade som lämpliga.
- Avser 25 ansökningar (med 428 verk) platser som inte är utpekade som lämpliga.

I figuren nedan ges en helhetsbild av användningen av det kommunala vetot. Siffran inom parentes anger det totala antalet ansökningar i varje kategori.



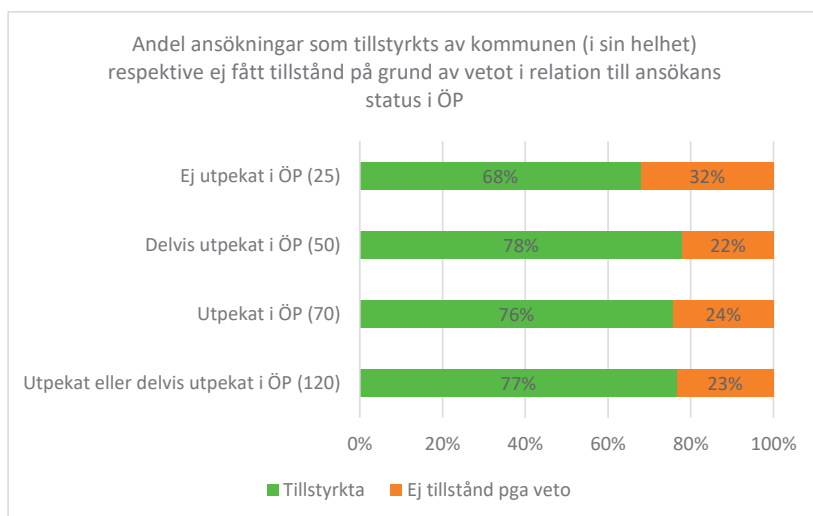
I figuren nedan ges motsvarande helhetsbild avseende vindkraftverk. Siffran inom parentes anger det totala antalet vindkraftverk i varje kategori.



4.2 Ansökan och ÖP

Det är 24 procent av ansökningarna som inte fått kommunal tillstyrkan när den aktuella platsen var utpekad som lämplig för vindkraft i översiktsplaneringen, jämfört med 22 procent om platsen delvis var utpekad och 32 procent om platsen inte var utpekad som lämplig. (Ansökningar som delvis avslagits på grund av veto har i nedan figur inkluderats bland "ej tillstånd". Siffran inom parentes avser antalet ansökningar i respektive kategori.)

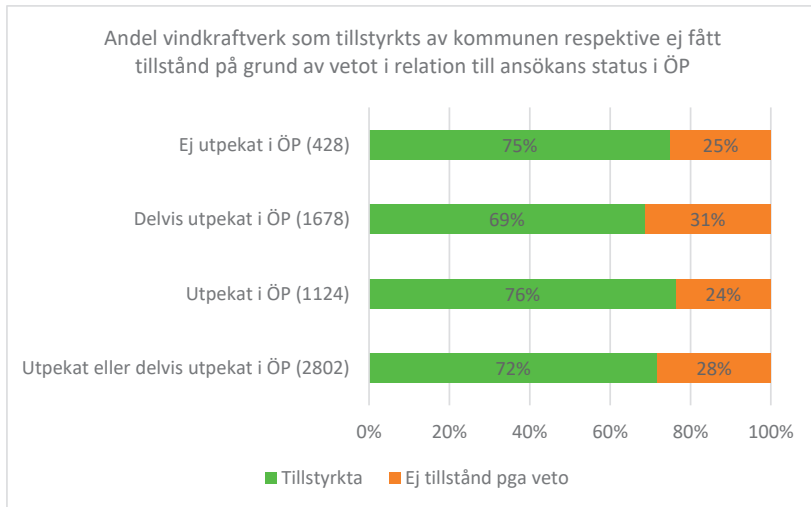
Det är 23 procent av ansökningarna som inte fått kommunalt tillstyrkande trots att platsen helt *eller* delvis är utpekad som lämplig för vindkraft, jämfört med 32 procent om platsen inte är utpekad.



4.3 Vindkraftverk och ÖP

Det är 24 procent av de ansökta vindkraftsverken som inte fick kommunal tillstyrkan när den aktuella platsen var utpekad som lämplig för vindkraft i översiktsplaneringen, jämfört med 31 procent om platsen delvis var utpekad och 25 procent om platsen inte var utpekad. Siffran inom parentes avser antalet ansökningar i respektive kategori.

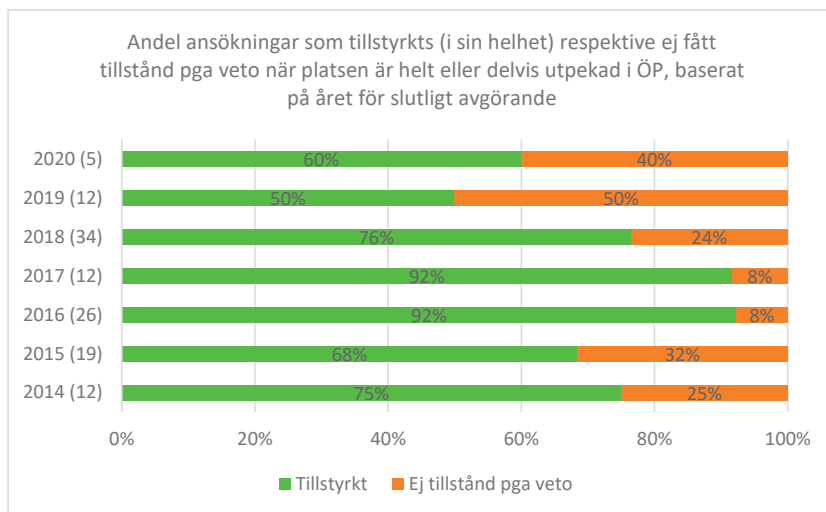
Det är 28 procent av de ansökta verken som inte fick kommunalt tillstyrkande när platsen helt *eller* delvis var utpekad som lämplig för vindkraft, jämfört med 25 procent om platsen inte var utpekad.



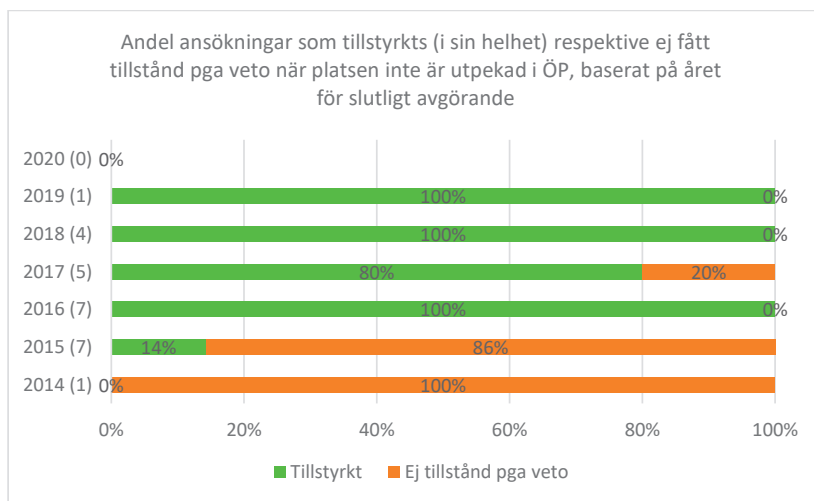
4.4 Ansökningar och avgöranden över tid

Andelen ansökningar som avstyrkts av kommunerna, när platsen helt eller delvis var utpekad som lämplig i översiktsplaneringen, har ökat under de två senaste åren, från i 19 procent perioden 2014–2018 till 47 procent under 2019–2020.

Nedan figur omfattar 120 ansökningar, fördelade på sju år. Ansökningar som delvis avslagits på grund av vetot har i figuren inkluderats bland ”ej tillstånd”. Siffran inom parentes avser antalet ansökningar respektive år.



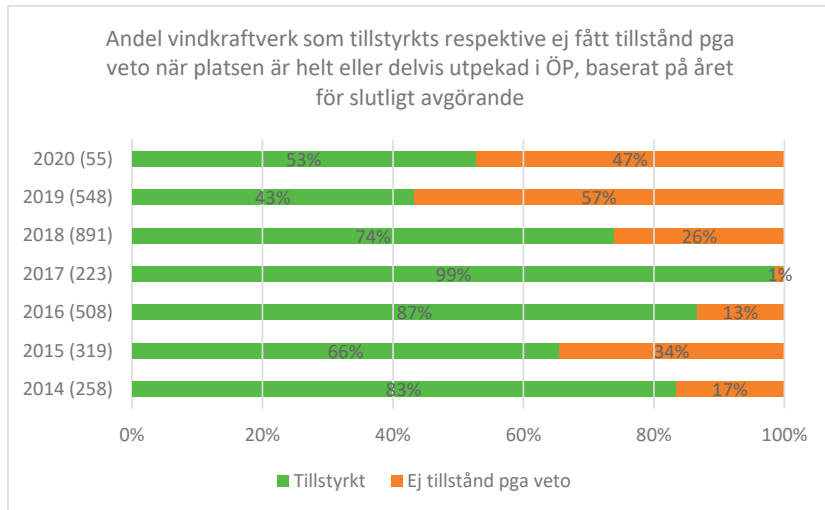
Det är också möjligt att beskriva utvecklingen över tid för ansökningar om vindkraft som *inte* ligger i områden utpekade som lämpliga för vindkraft, men det handlar bara om 25 ansökningar och resultatet ska tolkas med försiktighet. Av de tio senast avgjorda av dessa ansökningar har nio fått tillstånd.



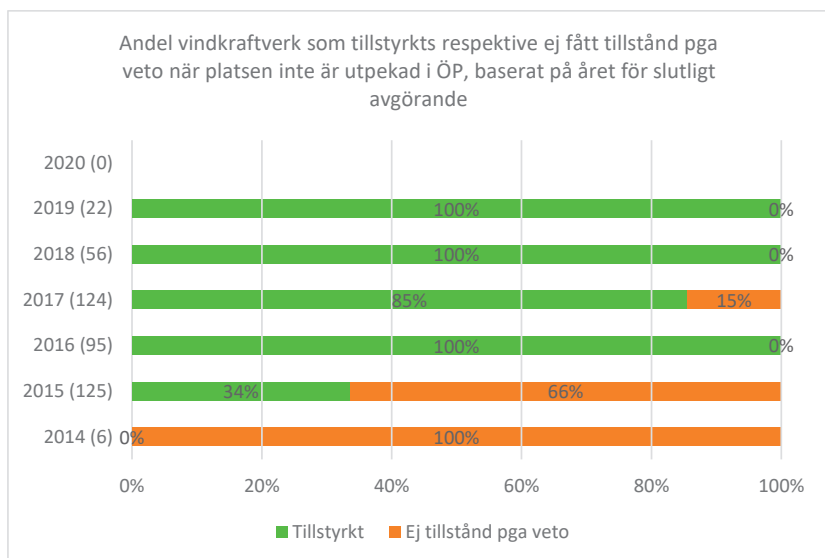
4.5 Vindkraftverk och avgöranden över tid

Andelen vindkraftverk som avstyrkts av kommunerna, när platsen helt eller delvis var utpekad som lämplig i översiktsplaneringen, har ökat under de två senaste åren, från i 21 procent perioden 2014–2018 till 56 procent under 2019–2020.

Nedan figur omfattar 2 802 vindkraftverk, fördelade på sju år.



I figuren nedan visas utvecklingen över tid för vindkraftverk som *inte* ligger i områden utpekade som lämpliga för vindkraft.

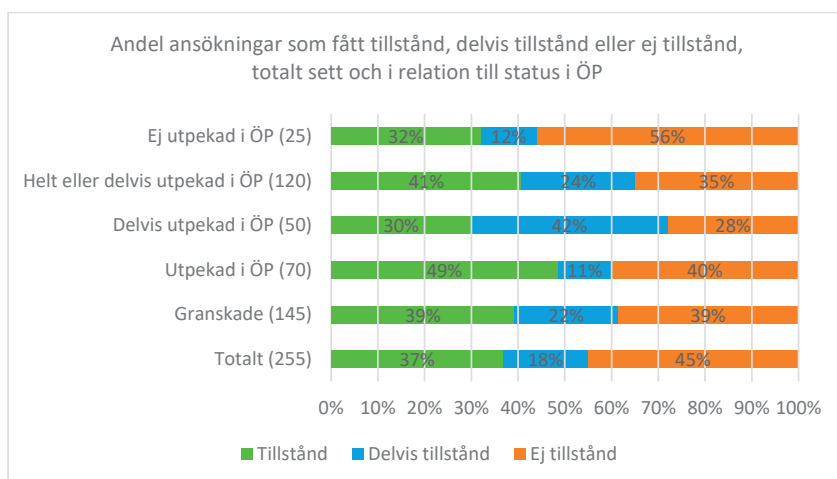


5. Slutligt avgörande relaterat till ÖP

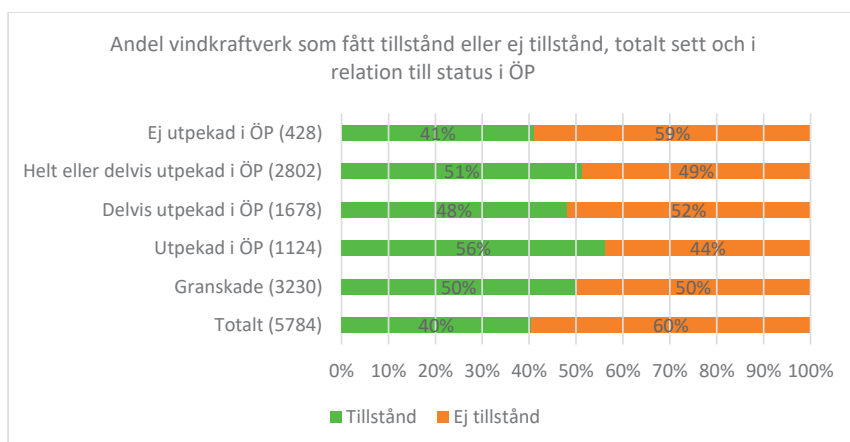
5.1 Samlad bild av slutligt avgörande och ÖP

Av 255 avgjorda vindkraftsansökningar verk har 94 (37 procent) av ansökningarna beviljats tillstånd, 46 (18 procent) delvis tillstånd och 115 (45 procent) har inte fått tillstånd.

I figuren nedan ges en helhetsbild av slutligt avgjorda ansökningar, dels för samtliga 255 ansökningar, dels för de 145 ansökningar där vi har uppgift om dess status i översiktsplaneringen. Siffran inom parentes anger det totala antalet ansökningar i varje kategori.



I figuren nedan ges motsvarande helhetsbild avseende vindkraftverk. Siffran inom parentes anger det totala antalet vindkraftverk i varje kategori.



5.2 Ansökan och ÖP

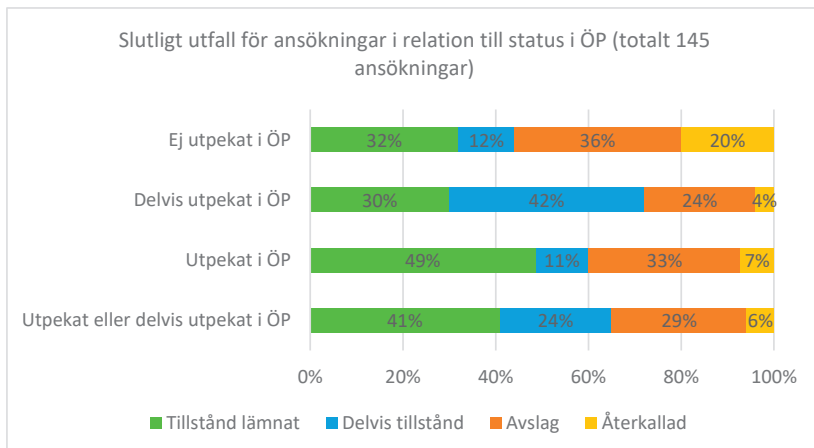
Det är en sak hur stor vikt kommunerna fäster vid sin egen översiktsplanering. Men det är också relevant att granska vilken betydelse ÖP haft för det slutliga beslutet av tillståndsmyndigheterna (MPD, MMD eller MÖD).

Granskningen av de 145 ansökningarna visar att:

- När platsen *var utpekad* som lämplig i ÖP fick ansökan slutligt tillstånd i 49 procent av fallen, delvis tillstånd i 11 procent av fallen, avslag i 33 procent av fallen och ansökan återkallades i 7 procent av fallen.
- När platsen *delvis* var utpekad i ÖP fick ansökan tillstånd i 30 procent av fallen, delvis tillstånd i 42 procent av fallen, avslag i 24 procent av fallen och ansökan återkallades i 4 procent av fallen.
- När platsen *inte* var utpekad i ÖP fick ansökan tillstånd i 32 procent av fallen, delvis tillstånd i 12 procent av fallen, avslag i 36 procent av fallen och ansökan återkallades i 20 procent av fallen.

Det var alltså drygt 50 procent mer sannolikt att en ansökan godkänkts i dess helhet om platsen varit utpekad som lämplig i ÖP än om den inte varit utpekad (49 procent jämfört med 32 procent). Om man också inkluderar ansökningar som delvis givits tillstånd, var det dock mer sannolikt med godkännande om platsen bara *delvis* var utpekad i ÖP.

Slutligen kan man beskriva resultatet för ”helt eller delvis utpekad” i ÖP jämfört med ”inte utpekad”. Slutligt tillstånd (helt eller delvis) lämnades för 65 procent av ansökningarna som var helt eller delvis utpekad i ÖP, medan 44 procent av ansökningarna som *inte* var utpekade i ÖP fick (helt eller delvis) tillstånd.

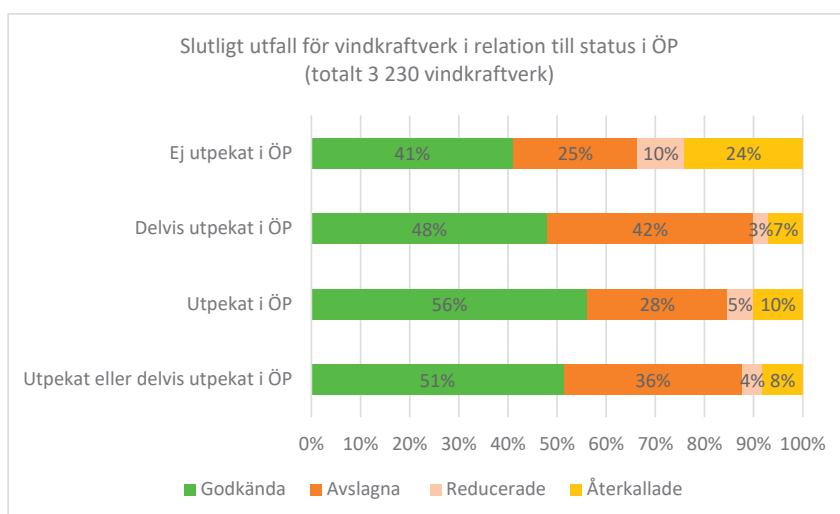


5.3 Vindkraftverk och ÖP

Motsvarande genomgång för *antalet vindkraftverk* visar att:

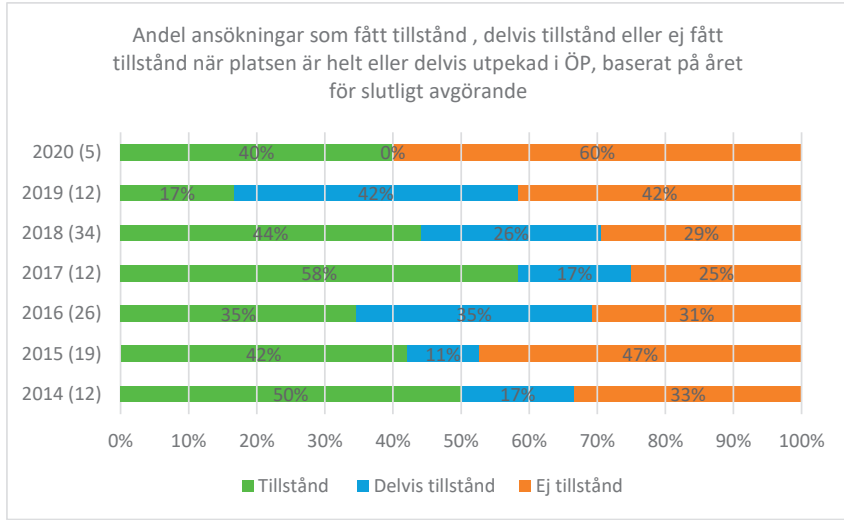
- När platsen var utpekad i ÖP fick 56 procent av de ansökta verken slutligt tillstånd, medan 44 procent inte fick tillstånd.
- När platsen *delvis* var utpekad i ÖP fick 48 procent av verken slutligt tillstånd, medan 52 procent inte fick tillstånd.
- När platsen *inte* var utpekad i ÖP fick 41 procent av verken slutligt tillstånd, medan 59 procent inte fick tillstånd.

Det var alltså 37 procent mer sannolikt att vindkraftverk fick tillstånd om platsen var utpekad i ÖP än om den inte var det (51 procent jämfört med 41 procent).

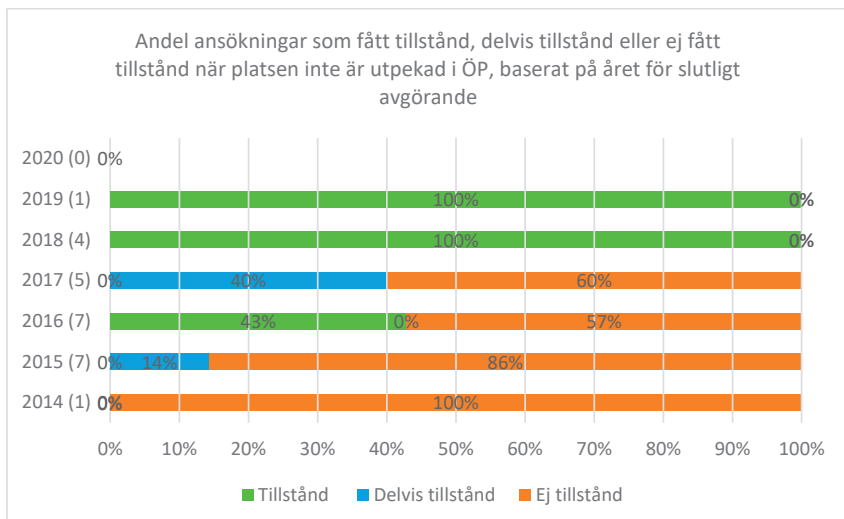


5.4 Ansökningar och avgöranden över tid

Andelen ansökningar som inte fått slutligt tillstånd (helt eller delvis), när platsen helt eller delvis var utpekad som lämplig i översiktsplaneringen, har ökat under de två senaste åren, från 56 procent perioden 2014–2018 till 76 procent under 2019–2020. Nedan figur omfattar 120 ansökningar, fördelade på sju år.

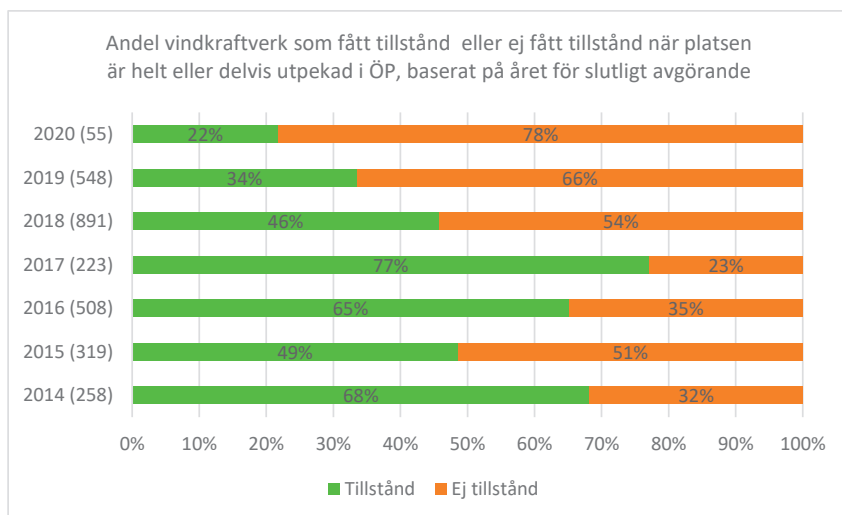


Det är också möjligt att beskriva utvecklingen över tid för ansökningar om vindkraft som *inte* ligger i områden utpekade som lämpliga för vindkraft, men det handlar bara om 25 ansökningar och resultatet ska tolkas med försiktighet.

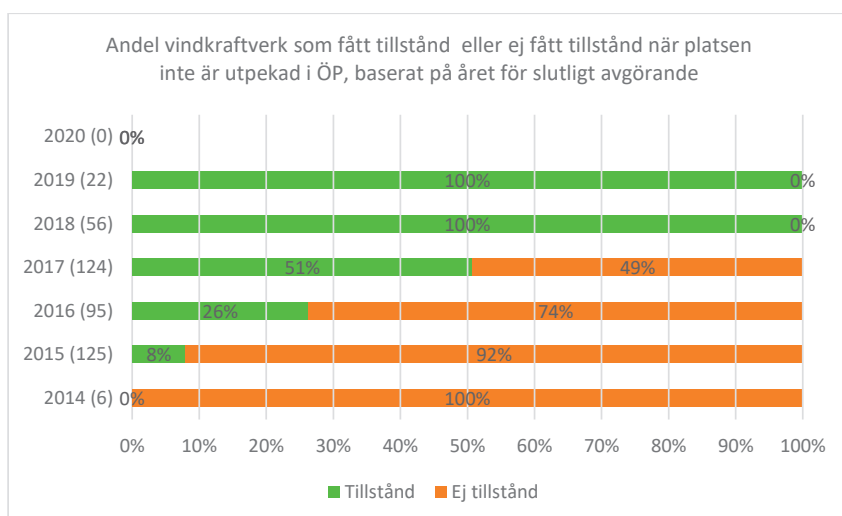


5.5 Vindkraftverk och avgöranden över tid

Andelen vindkraftverk som inte fått slutligt tillstånd, när platsen helt eller delvis var utpekad som lämplig i översiktsplaneringen, har ökat under de två senaste åren, från i 44 procent åren 2014–2018 till 67 procent under 2019–2020. Nedan figur omfattar 2 802 vindkraftverk, fördelade på sju år.



I figuren nedan visas utvecklingen över tid för vindkraftverk som *inte* ligger i områden utpekade som lämpliga för vindkraft.



6. Riksintresse vindbruk

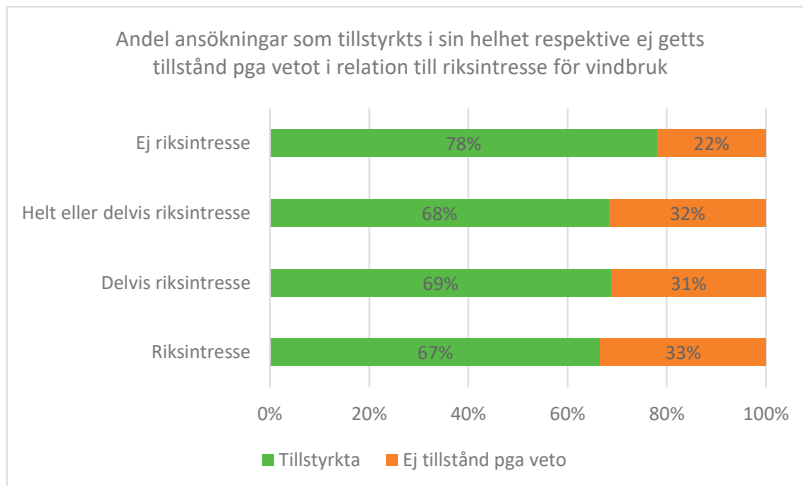
Granskningen avseende riksintresse omfattar 250 ansökningar då det saknas information om riksintresse för 5 av de totalt 255 ansökningarna. Det bör noteras att bara 18 av de 250 ansökningarna ligger inom områden som är utpekade som riksintresse, medan 77 är delvis utpekade och 155 inte är utpekade.

6.1 Kommunens beslut relaterat till riksintresse

6.1.1 Ansökan och riksintresse

Det är 33 procent av ansökningarna som inte fått kommunal tillstyrkan när den aktuella platsen var utpekad som riksintresse för vindbruk, jämfört med 31 procent om platsen delvis var utpekad och 22 procent om platsen inte var utpekad som lämplig.

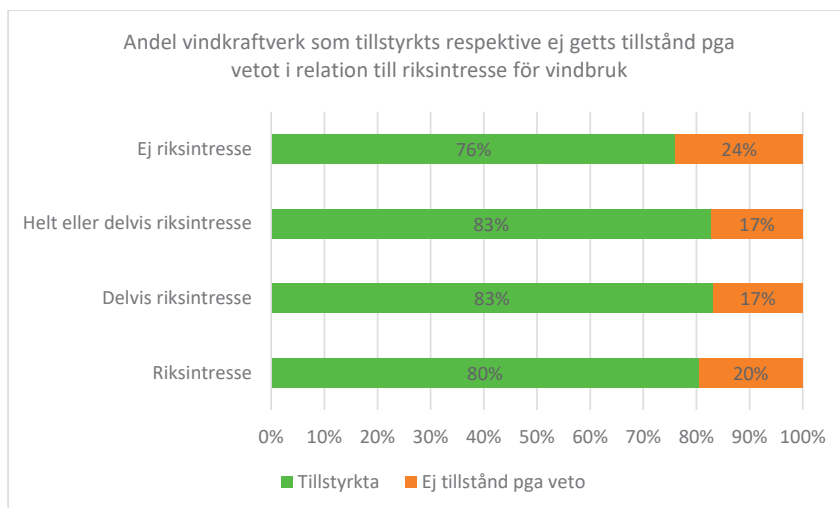
Det är 32 procent av ansökningarna som inte fått kommunalt tillstyrkande trots att platsen helt *eller* delvis är utpekad som riksintresse för vindbruk, jämfört med 22 procent om platsen inte är utpekad.



6.1.2 Vindkraftverk och riksintresse

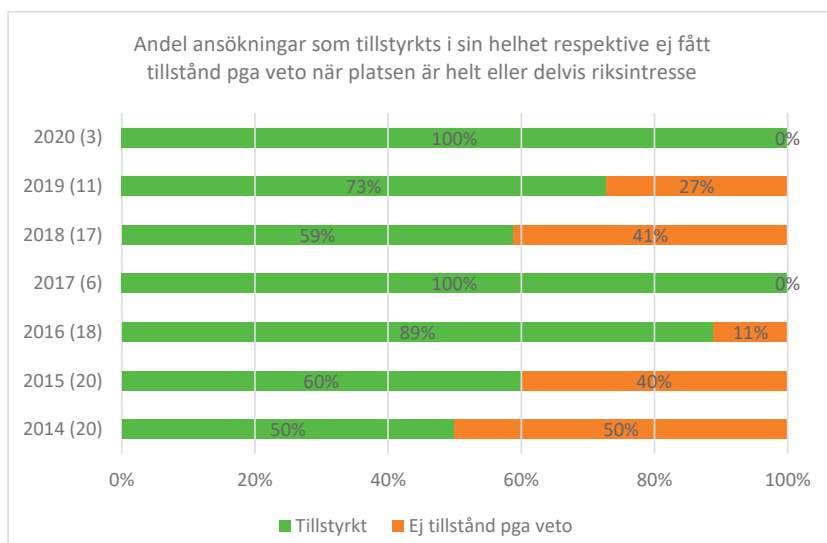
Det är 20 procent av de ansökta vindkraftsverken som inte fick kommunal tillstyrkan när den aktuella platsen var utpekad som lämplig för vindkraft i översiktsplaneringen, jämfört med 17 procent om platsen delvis var utpekad och 24 procent om platsen inte var utpekad.

Det är 17 procent av de ansökta verken som inte fick kommunalt tillstyrkande när platsen helt *eller* delvis var utpekad som lämplig för vindkraft, jämfört med 24 procent om platsen inte var utpekad.

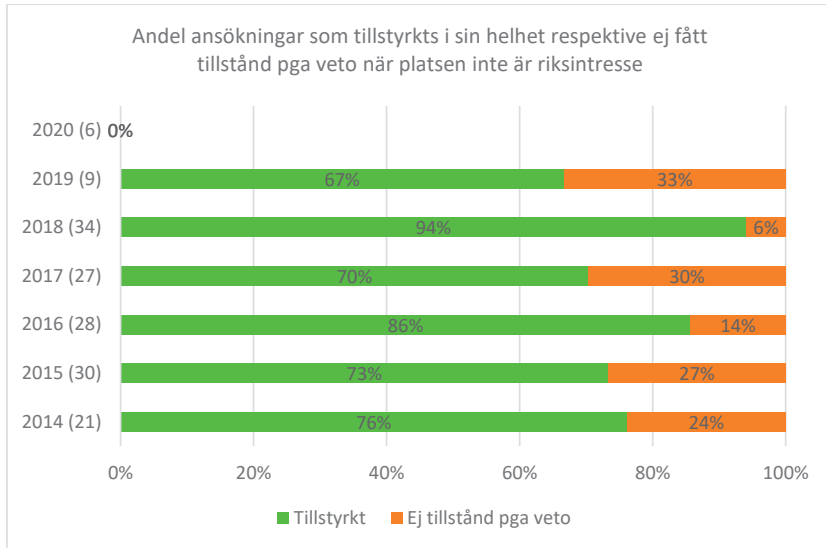


6.1.3 Ansökningar och avgöranden över tid

Andelen ansökningar som avstyrkts av kommunerna, när platsen helt eller delvis var utpekad riksintresse, har minskat under de två senaste åren, från 33 procent perioden 2014–2018 till 21 procent under 2019–2020 (det handlar dock om få ansökningar). Ansökningar som delvis avslagits på grund av vetot har inkluderats bland "ej tillstånd". Nedan figur omfattar 95 ansökningar, fördelade på sju år. Siffran inom parentes avser antalet ansökningar respektive år.

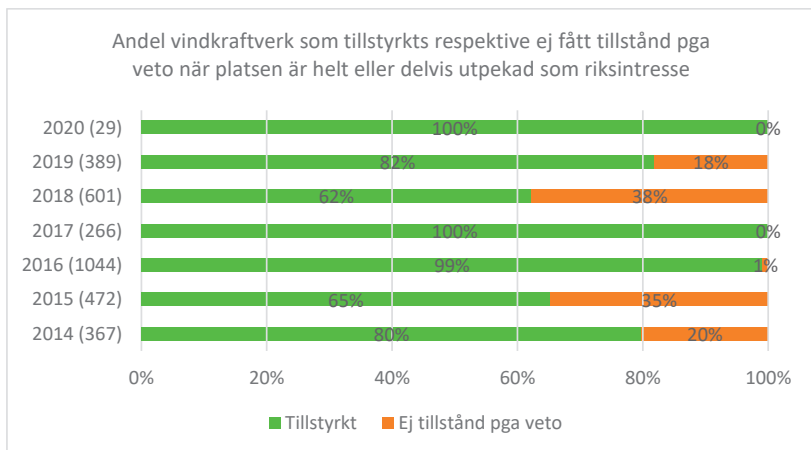


I figuren nedan beskrivs utvecklingen över tid för ansökningar om vindkraft som *inte* ligger i områden utpekade som riksintresse för vindkraft.

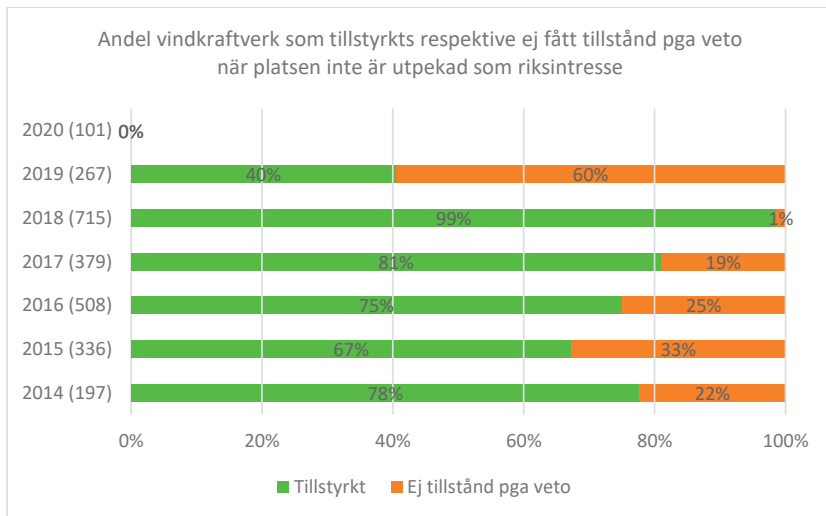


6.1.4 Vindkraftverk och avgöranden över tid

Andelen vindkraftverk som avstyrkts av kommunerna, när platsen (helt eller delvis) var utpekad som lämplig i översiktsplaneringen, har varit relativt jämn under de senaste åren, med 17 procent såväl under perioden 2014–2018 som under 2019–2020.



I figuren nedan visas utvecklingen över tid för vindkraftverk som *inte* ligger i områden utpekade som riksintresse för vindkraft.



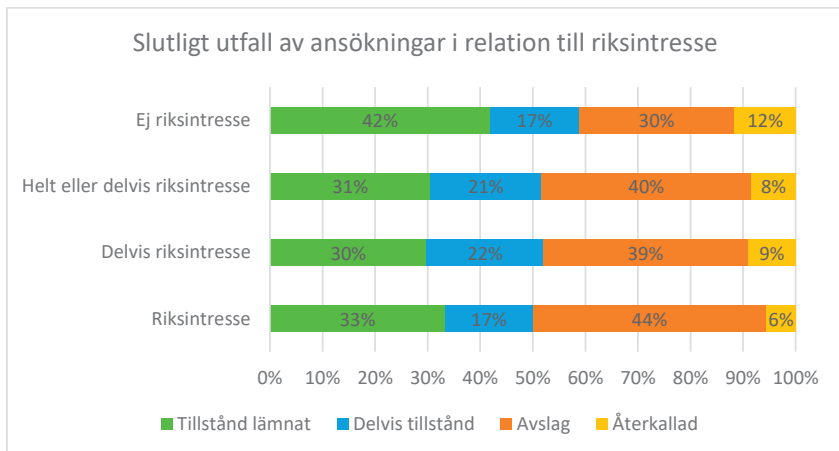
6.2 Slutligt avgörande i relation till riksintresse

6.2.1 Ansökan och riksintresse

Granskningen av de 250 ansökningarna visar att:

- När platsen *var utpekad* som riksintresse fick ansökan slutligt tillstånd i 33 procent av fallen, delvis tillstånd i 17 procent av fallen, avslag i 44 procent av fallen och ansökan återkallades i 6 procent av fallen.
- När platsen *delvis* var utpekad som riksintresse fick ansökan tillstånd i 30 procent av fallen, delvis tillstånd i 22 procent av fallen, avslag i 39 procent av fallen och ansökan återkallades i 9 procent av fallen.
- När platsen *inte* var utpekad i ÖP fick ansökan tillstånd i 42 procent av fallen, delvis tillstånd i 17 procent av fallen, avslag i 30 procent av fallen och ansökan återkallades i 12 procent av fallen.

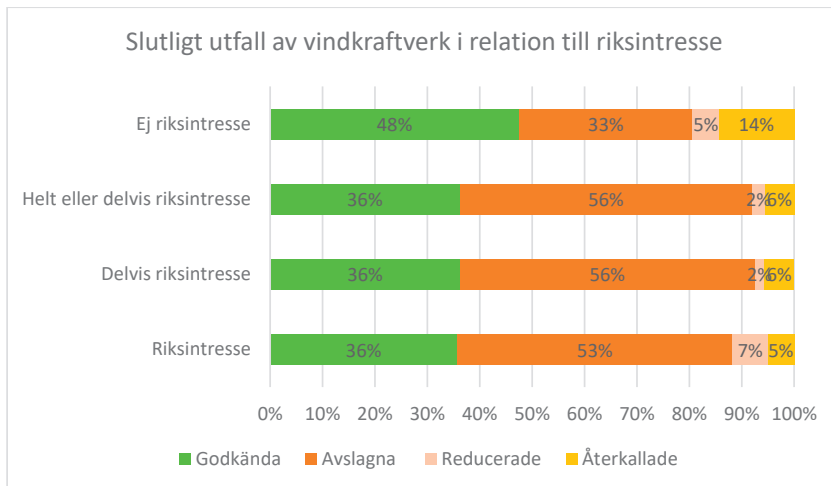
Det var alltså 27 procent mer sannolikt att en ansökan godkänkts i dess helhet om platsen inte varit utpekad som riksintresse än om den varit utpekad (42 procent jämfört med 33 procent).



6.2.2 Vindkraftverk och riksintresse

Det är 65 procent av de ansökta vindkraftsverken som inte fick slutligt tillstånd när den aktuella platsen var utpekad som riksintresse för vindbruk, jämfört med 64 procent om platsen delvis var utpekad och 52 procent om platsen inte var utpekad.

Det är 64 procent av de ansökta verken som inte fick slutligt tillstånd när platsen helt *eller* delvis var utpekad som lämplig för vindkraft, jämfört med 52 procent om platsen inte var utpekad.



7. Metod

7.1 Sammanställning av ansökningar och resultat

Westander Klimat och Energi har upprättat en Excelfil med utförlig information om 315 vindkraftsansökningar avseende 7 0186 vindkraftverk, där MPD (MMD för havsbaserade) har fattat beslut efter 1/1 2014 eller där beslutet ännu inte är fattat. (Vissa av ansökningarna/verken är ändringsansökningar som kan återfinns på två ställen i statistiken.)

Excelfilen baseras främst på en egen enkät till alla miljöprövningsdelegationer, MPD (och MMD avseende havsbaserat). Flera MPD har dålig ordning på sina vindkraftsärenden, så vi har krosskört resultatet med fyra andra listor: Olle Hedbergs, Jan Darpös, Fröberg- och Lundholms samt Energimyndighetens (från april 2019). Vi har inkluderat och granskat alla relevanta ärenden som någon av dessa fyra aktörer inkluderade, men som miljöprövningsdelegationerna missade i vår enkät till dem.

För att få en bättre bild av det kommunala tillstyrkandet/vetot genomförde vi en kommunenkät (februari 2020) om alla beslut som kommunerna har fattat avseende tillstyrkan eller veto mot vindkraftsprojekt sedan 2014. Vi fick in svar från 270 av Sveriges 290 kommuner (93 procent). Genom enkäten fann vi ytterligare ansökningar som hade avslagits av MPD eller återkallats på grund av det kommunala vetot.

Vi har utgått från antalet ansökningar och verk och studerat hur många av ansökningarna och verken som beviljas tillstånd respektive inte fått tillstånd eftersom de avslås, avvisas, reduceras efter ansökan lämnats in (för att öka sannolikheten att få tillstånd), eller återkallas (i normalfallet eftersom projektören förstår att ansökan annars kommer att avslås).

Vi har tidigare (hösten 2020) utarbetat en [statistisk promemoria om kommunala vetot](#) på uppdrag av Energimyndigheten. Denna sammanfattas i [den nationella vindkraftsstrategin](#).

7.2 Sammanställning, kommunernas översiktsplanering och riksintresse vindbruk

Westander Klimat och Energi har nu, i samarbete med Sarah Abboud som inom kort avslutar sin masterutbildning i vindkraftsprojektering vid Uppsala universitet, samlat in kompletterande information som relaterar till kommunernas översiktsplaner/vindbruksplaner. Westander har också granskat riksintressen vindbruk.

I studien görs ingen skillnad mellan "översiktsplan", "tematiska tillägg för vindkraft" och "vindkraftsplan" kopplade till översiktsplaneringen. För enkelhetens skull används begreppet översiktsplan/ÖP/översiktsplanering också för tematiska tillägg om vindkraft/kommuners vindkraftsplaner.

Detta har vi gjort:

Vi har sökt information om kopplingen till översiktsplaner/vindkraftsplaner i 255 vindkraftsärenden, där beslutet i första instans fattades efter den 1 januari 2014 och slutligt avgjordes senast den 31 december 2020. Vi har funnit relevant information i 211 av dessa ärenden, varav 66 ansökningar klassificerades som "oklara" och inte inkluderades i studien (se nedan).

Vi har dels utgått från samrådsunderlagen för projekten, dels från domar i MMD där ansökningar har överklagats. Vi har också inkluderat viss övrig information, främst från miljöprövningsdelegationer och ansökningar. När antalet verk har reducerats i ansökan jämfört med i samrådsunderlaget, har vi granskat ansökan eller beslut/domar.

Vi har inte försökt göra en bedömning av huruvida en vindkraftspark är "**förenlig**" med översiktsplanen eller vindkraftsplanen, eftersom det i ett stort antal fall skulle kräva mycket subjektiva tolkningar och slutsatser. I stället har vi definierat projekten utifrån om området anses "**lämpligt för vindkraft eller inte**" i ÖP/vindkraftsplan. Mot den bakgrunden har vi delat in alla (avgjorda) ansökningar i fyra olika kategorier:

JA. När hela parken ligger inom ett område som pekats ut som lämpligt för vindkraft i antagen ÖP/vindkraftsplan. Det gäller också när området beskrivs som:

- "A-område" för vindkraft,
- "goda förutsättningar för vindkraft",
- "område för vindkraft",
- "ingår i kommunens översiktsplan för vindkraft",
- "möjligt för generationsskifte av idag befintliga vindkraftverk",
- ingår i "kommunalt intresseområde för vindkraft".

NEJ. När ingen del av parken ligger inom ett område som pekats ut som lämpligt för vindkraft i antagen ÖP/vindkraftsplan. Detta gäller också när:

- det inte har pekats ut några vindkraftsområden,
- när kommunen anser att en etablering strider mot översiktsplanen.

DELVIS. När delar av vindkraftsparken ligger inom ett område som pekats ut som lämpligt för vindkraft i antagen ÖP/vindkraftsplan.

OKLART. När vi inte har täckning för vare sig att säga "ja", "nej" eller "delvis" så har vi valt kategorin "oklart". Detta inkluderar exempelvis då:

- det hänvisas till ett *förslag* till ny ÖP/vindkraftsplan, eller när det pågår en revidering av planer,
- det hänvisas till att området inte är utpekade som ett olämpligt område för vindkraft i den kommunala översiktsplaneringen,

- det anges att ”etableringen står inte i strid med gällande översiktsplan”,
- kommunen valt att inte behandla vindkraftsfrågor i avvaktan på ny ÖP/vindkraftsplan,
- det anges att det kan vara ”möjligt”, eller att det ligger i ett område där vindkraft ”kan prövas”,
- det ligger inom ett ”vitt” område, i motsats till ett rött, vilket betyder att det kan vara möjligt,
- det ligger inom ett sekundärområde, B-område eller klass 2-område, vilket betyder att det kan vara möjligt men inte har högst prioritet för vindkraft,
- det hänvisas till att ÖP säger ja till ett begränsat antal verk i området, men ansökan avser fler verk än angivet,
- det hänvisas till att ”vindkraft kan prövas med hänsyn till andra allmänna intressen”,
- det hänvisas till att området är en ”tänkbar plats”.

Det finns möjliga felkällor i materialet. Sveriges kommuner har mycket olika principer och klassifikationer för hur de utformar sina översiktsplaner och vindkraftsplaner. Det gör det svårt att få klassificeringen helt enhetlig. Vi har utgått från att informationen från projektörerna är korrekt, men ibland är det oklart uttryckt. Det är ett relativt stort antal ärenden som hänvisar till utkast till ny ÖP/vindkraftsplan. Dessa har vi angett som oklara och alltså inte inkluderat.

Vi har studerat översiktsplanens/vindkraftsplanens betydelse för utgången genom att jämföra de tydligaste ärendena med varandra, det vill säga Ja (samt Ja/Delvis) respektive Nej. Vi har alltså inte inkluderat ”oklar”-kategorin i jämförelsen.

Vi har granskat andelen tillstyrkanden/tillstånd dels av kommunen, dels i det slutliga beslutet i tillståndsprcessen.

Vi har mätt på två olika sätt: Dels i relation till ansökningarna, om dessa beviljats tillstånd, delvis tillstånd eller inte alls tillstånd. Dels i relation till antalet ansökta verk, hur många verk som har fått tillstånd eller inte fått tillstånd.

Slutligen har vi, som en separat undersökning, studerat om ansökningarna och de ansökta verken har fått kommunalt tillstyrkande respektive beviljats slutligt tillstånd, i relation till huruvida ansökan ligger inom riksintresse vindbruk (helt, delvis eller inte alls). För denna underökning har vi i de allra flesta fallen utgått från information i Vindbrukskollen.

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]

- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn.
[36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella
kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]

Kulturdepartementet

- Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

- Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]
- En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]
- Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
- Använd det som fungerar. [26]
- I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040.
[48]
- Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.
Vol. 1 och 2. [51]
- En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ...

Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]

Översiktsplan, BILAGA 1

Befintlig markanvändning

-  Bebyggelse
-  Område med förordnanden (Riksintresse, Landskapsbildskydd, Naturreservat, Strandskydd, Vattenskyddsområde)
-  Större väg
-  Mindre väg
-  Musei järnväg
-  Gasledning, högtryck
-  Gasledning, lågtryck
-  Kraftledning, regionnät
-  Kraftledning, stamnät
-  Höjdbegränsat område

Planförslag

-  Intresseområde för bostäder
-  Intresseområde för verksamheter
-  Intresseområde för förtätning *
-  LIS (Landsbygdsutveckling i Strandnära läge)
-  Större opåverkat område
-  Utredningsområde för vindkraft
-  Ny väg
-  Höjd standard, väg 108
-  Dubbelspår, Skånebanan
-  Europabanan
-  Cykelled
-  Ledningsreservat (gasledning)
-  Prioriterade tätortsinfarter

* Område som Länsstyrelsen tidigare anmärkt på, se bilaga 3



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0141-2 ISSN 0375-250X