



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY



SKRIVELSE

2017-06-19

Ärendenr:

NV-00099-16

EM 2016-4752

Kommunal tillstyrkan av vindkraft

Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016

NATURVÅRDSVERKET:
BESÖK: STOCKHOLM - VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 16 00
E-POST:
REGISTRATOR@NATURVARDVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDVERKET.SE

ENERGIMYNDIGHETEN
Box 310 • 631 04 Eskilstuna • Besöksadress
Kungsgatan 43
Telefon 016-544 20 00 • Telefax 016-544 20 99
registrator@energimyndigheten.se
www.energimyndigheten.se
Org.nr 202100-5000

Förord

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har i sina regleringsbrev för 2016 fått regeringsuppdraget ”Kommunal tillstyrkan av vindkraft”.

Regeringsuppdraget har redovisats till Miljö- och energidepartementet i juni 2017. Redovisningen är beslutad av generaldirektörerna Erik Brandsma, Energimyndigheten, och Björn Risinger, Naturvårdsverket.

Innehåll

FÖRORD	4
1 SAMMANFATTNING	7
2 ENERGIMYNDIGHETENS OCH NATURVÅRDSVERKET'S FÖRSLAG	9
3 INLEDNING	10
3.1 Uppdraget	10
3.2 Mål och syfte	10
3.3 Genomförande	12
4 BAKGRUND	13
4.1 Bestämmelsen om kommunal tillstyrkans lydelse och införande	13
4.2 Det kommunala planmonopolet	13
4.3 Översiktsplan	14
4.4 Utpekande av riksintresse vindbruk	16
4.5 Detaljplan	16
4.6 Tillståndsprovning av vindkraft och annan miljöfarlig verksamhet	17
4.7 Vägledning vid kommunal tillstyrkan	19
4.8 Balans mellan olika intressen	19
4.9 Vindkraften är viktig i ett förnybart elsystem	19
5 PROBLEMBESKRIVNING	21
5.1 Utvärderingen inom uppdraget	21
5.2 Problem och oklarheter kopplade till kommunal tillstyrkan	22
6 ÖVERSIKT ÖVER STUDERADE ÅTGÄRDER	28
6.1 Studerade åtgärder	28
6.2 Åtgärder som har studerats men prioriterats bort	38
6.3 Slutsatser kring åtgärder i den inledande utredningen	41
7 JURIDISK ANALYS AV UTVALDA ÅTGÄRDER	44
7.1 Åtgärden Upphäv MB 16:4	44
7.2 Författningsförslag gällande åtgärden Upphäv MB 16:4	46
7.3 Åtgärden Tidig tillstyrkan	46
7.4 Studerad utformning av lagstiftning gällande åtgärden Tidig tillstyrkan	50
8 SAMHÄLLSEKONOMISK KONSEKVENSANALYS AV UTVALDA ÅTGÄRDER	51

8.1	Problembeskrivning, mål och kriterier	51
8.2	Referensalternativ	52
8.3	Alternativa lösningar	52
8.4	Berörda aktörer	53
8.5	Upphäv MB 16:4	54
8.6	Tidig tillstyrkan	59
9	BEDÖMNING AV ÅTGÄRDERNA	65
9.1	Upphäv MB 16:4 är den mest lämpliga åtgärden	65
9.2	Jämförelse av åtgärderna utifrån kriterierna	65
9.3	Jämförelse av åtgärderna utifrån hantering av identifierade problem	68
9.4	Sammanfattande bedömning av åtgärderna	72
10	KÄLLFÖRTECKNING	74

1 Sammanfattning

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har haft i uppdrag av regeringen att följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft har utvecklats, efter det att myndigheternas vägledning¹ om kommunal tillstyrkan tagits fram. Myndigheterna har valt att utöka tidsperspektivet till att omfatta perioden från det att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan infördes 2009. I uppdraget har även ingått att föreslå åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen, om myndigheterna bedömer att det finns behov av sådana.

Mot bakgrund av den problembild som är kopplad till bestämmelsen (se kap. 5), bedömer myndigheterna att det finns ett behov av att underlätta tillståndsprocessen för vindkraftsetableringar och att göra den mer rättssäker än idag. Problembilden baserar sig bl.a. på den utvärdering som genomförts inom ramen för uppdraget, ”Kommunal tillstyrkan av vindkraft. Hur fungerar det idag?²”, där olika berörda aktörer intervjuats.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket rekommenderar att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken upphävs. Att ta bort bestämmelsen är den åtgärd av det totalt olika alternativ som studerats inom uppdraget (se kap. 6) som bäst uppfyller uppdragets mål om att tillståndsprocessen ska underlättas och bli mer rättssäker.

Myndigheterna bedömer att miljöprövningen är fullgod även utan kommunal tillstyrkan. De problem som förknippas med bestämmelsen åtgärdas i hög grad, utan att det uppstår negativa miljökonsekvenser. Genom att underlätta tillståndsprocessen bedöms åtgärden förbättra förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft. Detta i sin tur bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. En fortsatt utbyggnad av vindkraft är också viktig för att kunna uppnå målet om ett 100 procent förnybart elsystem år 2040³.

Kommunernas inflytande över mark- och vattenanvändning i samband med vindkraftsetableringar minskar jämfört med idag, om bestämmelsen tas bort. Enligt myndigheternas bedömning skulle dock kommunerna även fortsättningsvis ha ett stort inflytande över var vindkraftverken lokaliseras. Kommunerna har en stark ställning som remissinstans när tillstånden prövas, och kan genom sin översiktsplanering styra lokalisering av vindkraften. Rättspraxis visar att översiktsplaner som omfattar vindkraft, och som redogör för hur mark- och

¹ Energimyndigheten, 2015. Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk. ER 2015:05.

² Naturvårdsverket, 2017. Kommunal tillstyrkan av vindkraft. Hur fungerar det idag?

³ Energikommisionen, 2017. Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:2).

vattenområden bör användas, har stor betydelse när ansökan om tillstånd för vindkraftsetablering prövas.

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan infördes i miljöbalken 2009, i samband med att kraven på detaljplan och bygglov för stora tillståndspliktiga vindkraftverk togs bort i plan- och bygglagen. Bestämmelsen anger att tillstånd för att uppföra vindkraftverk bara får ges om den kommun där vindkraftverken planeras har sagt ja (tillstyrkt) till etableringen. Syftet med bestämmelsen var att kommunens inflytande över mark- och vattenanvändningen inte skulle minska när lagstiftningen ändrades.

De utvärderingar som har gjorts om bestämmelsen, bl.a. inom detta regeringsuppdrag, visar att olika aktörer har olika bild av hur tillämpningen fungerar. Många kommuner anser att bestämmelsen fungerar relativt väl och att den är ett viktigt verktyg för det kommunala självstyret. Vindkraftsprojektörer och i viss mån prövningsmyndigheterna anser å sin sida att det finns problem kopplade till bestämmelsen. Några exempel är att det saknas reglerade kriterier för vad kommunen ska grunda sitt beslut på, att besluten inte kan överklagas i sak och att ett beslut om avstyrkan kan komma sent i tillståndsprouessen.

Bestämmelsen ger även vindkraft en särställning i miljöbalken i förhållande till de flesta andra miljöfarliga verksamheter. Utöver vindkraft är det bara kärnkraft och annan jämförbar miljöfarlig verksamhet, där det krävs en tillstyrkan av kommunen.

2 Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har efter den genomförda utredningen beslutat att rekommendera att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap 4 § miljöbalken tas bort.

Valet av åtgärd motiveras framförallt av att myndigheterna anser att det finns ett behov av att underlätta tillståndsprocessen för vindkraftsetableringar och göra den mer rättssäker. Att ta bort bestämmelsen är den åtgärd som bäst uppfyller uppdragets mål om att tillståndsprocessen ska underlättas och bli mer rättssäker. De problem som förknippas med bestämmelsen och som redogörs för i kap. 5 Problembeskrivning, minskar därmed i hög grad. Åtgärden har också positiva effekter när det gäller demokratispekter, eftersom tillstånd till vindkraft då avgörs genom en process där berörda parter har möjlighet att komma till tals och att överklaga tillståndsbeslutet i sak.

I kap. 9 Bedömning av åtgärderna redovisas myndigheternas samlade bedömning av åtgärdsvalet.

3 Inledning

3.1 Uppdraget

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har i sina regleringsbrev för 2016 fått det likalydande regeringsuppdraget ”Kommunal tillstyrkan av vindkraft”. Uppdraget ska redovisas till Miljö- och energidepartementet senast den 30 juni 2017.

Uppdragets lydelse är följande:

”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. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 30 juni 2017.”

3.2 Mål och syfte

Energimyndigheten och Naturvårdsverket verkar för en hållbar utbyggnad av vindkraft. Vindkraft är en förnybar energikälla som har en central roll i arbetet med att ställa om till ett hållbart energisystem och att uppnå målet om ett 100 procent förnybart elsystem till år 2040⁴. Vindkraften bidrar även till att nå miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan., 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.

Målet för uppdraget är enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning att tillståndsprocessen för etablering av vindkraft ska underlättas och blir mer rättssäker än idag. Uppdraget rör endast den del av tillståndsprocessen som är kopplad till bestämmelsen om kommunal tillstyrkan, vilken avser att den berörda kommunen ska ta ställning till om den aktuella vindkraftsetableringen utgör lämplig mark- och vattenanvändning.

⁴ Energikommissionens betänkande, Kraftsamling för framtidens energi, SOU 2017:2.

Syftet med uppdraget är att följa upp hur bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har fungerat sedan den infördes 2009. (Angående valt tidsperspektiv för den genomförda utvärderingen, se även avsnitt 5.1.) I detta ingår även att analysera om vägledningen för kommunal tillstyrkan, som togs fram 2015, har underlättat och effektiviserat tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft i tillräcklig grad. Syftet är också att ta fram förslag till åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen, om det anses finnas behov av sådana.

3.2.1 Behov av åtgärder

I regeringsuppdraget ingår som tidigare nämnts att vid behov föreslå ytterligare åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen. Enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning, som är baserad på den beskrivna problembilden som redovisas i kapitel 5, finns behov av sådana åtgärder. De åtgärder som studerades i ett inledande skede redovisas i kapitel 6, och en juridisk analys av utvalda åtgärder finns i kapitel 7.

3.2.2 Kriterier för bedömning av åtgärder

Vid utformningen, och den påföljande bedömningen, av de åtgärder som tas upp i utredningen har hänsyn tagits till nedanstående huvudkriterier.

Åtgärderna ska:

- Underlätta tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft
- Bidra till en mer rättssäker process
- Beakta kommunernas planmonopol
- Vara juridiskt och praktiskt genomförbara.

Vid utformningen och bedömningen av åtgärderna har avsikten varit att möta flera olika aktörsggruppers behov. Nedan beskrivs vad som avses med de valda kriterierna.

I kriteriet ”Underlätta tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft” ingår att hantera de problem och oklarheter som existerar i samband med kommunal tillstyrkan, t.ex. gällande parternas olika roller i processen, vad en kommun ska ta ställning till vid tillstyrkan och på vilken beslutsnivå beslut ska tas. Åtgärderna ska bidra till att processen blir mer effektiv, i bemärkelsen att den går snabbare än idag och samtidigt tar tillvara de intressen och hänsyn som ska beaktas.

När det gäller kriteriet ”Bidra till en mer rättssäker process” ska det framhållas att det inte finns någon entydig definition av termen rättssäker. Vi har i denna skrivelse valt att beskriva termen som att rättsregler ska tillämpas på ett förutsebart och effektivt sätt. Vi använder termen i en bred bemärkelse. Det betyder även att vi har vägt in att olika åtgärder som diskuteras så långt möjligt ska vara utformade på ett sådant sätt att de borgar för en saklig och för alla parter tydlig tillämpning, för att därmed adressera sådana problem som olika aktörer upplever kring t.ex. brist på förutsebarhet och transparens kring beslutens grunder.

Kriteriet ”Beakta kommunernas planmonopol” innebär att åtgärder för att underlätta och skapa en mer rättssäker tillståndprocess i sin utformning ska ta hänsyn till vikten av kommunernas inflytande över mark- och vattenanvändning. Kommunens ansvar och möjligheter att genom planeringsinstrument såsom översikts- och detaljplanering, men även på annat sätt styra över användningen av mark- och vattenområden i kommunen, är en del i det kommunala självstyret. Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Att beakta den påverkan som eventuella åtgärder får på kommunens förutsättningar att styra över mark- och vattenanvändningen inom kommunen, utgör därför ett kriterium i utförandet av regeringsuppdraget.

I kriteriet ”Vara juridiskt och praktiskt genomförbar” lägger vi att åtgärden ska kunna ges en författningstekniskt lämplig konstruktion, samt att åtgärden inte ska försvåra berörda aktörers tillämpning av lagstiftningen jämfört med idag.

3.3 Genomförande

Regeringsuppdraget har utförts gemensamt av Energimyndigheten och Naturvårdsverket, med en gemensam styrgrupp respektive arbetsgrupp. En referensgrupp bestående av representanter från miljöprövningsdelegationerna i Västra Götalands och Dalarnas län, mark- och miljödomstolen i Växjö, branschorganisationerna Svensk Vindenergi och Svensk Vindkraftförening, samt Vetlanda kommun, Örnsköldviks kommun och Sollefteå kommun knöts till uppdraget.

Referensgruppen samlades i oktober 2016 för att ta del av preliminära resultat från den pågående utvärderingen av bestämmelsen, diskutera hur kommunal tillstyrkan fungerar idag och om det finns behov av förändringar, samt för att lämna synpunkter på olika alternativa åtgärdsförslag.

3.3.1 Avgränsning

Regeringsuppdraget är avgränsat till att omfatta bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft. Projektet har undersökt olika möjligheter att underlätta tillståndprocessen för vindkraft, avgränsat till de möjligheter som har koppling till bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.

Utredningen avser således inte anmälningspliktig vindkraft eller havsbaserad vindkraft som planeras inom svensk ekonomisk zon. För dessa typer av vindkraftsetableringar är bestämmelsen om kommunal tillstyrkan inte tillämplig. Uppdraget omfattar inte förändringar i plan- och bygglagstiftningen.

4 Bakgrund

En viktig utgångspunkt i arbetet med regeringsuppdraget är tillstånds- och planeringsprocessen för vindkraft. I det här kapitlet belyser vi hur dessa processer ser ut idag och hur de har utvecklats sedan bestämmelsen om kommunal tillstyrkan infördes 2009. Vi beskriver också några av förutsättningarna för en hållbar vindkraftsutbyggnad som bidrar till utvecklingen av ett förnybart elsystem.

4.1 Bestämmelsen om kommunal tillstyrkans lydelse och införande

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan finns i miljöbalken 16 kap 4 § och lyder:

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

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

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft tillkom i samband med att dubbelprövningen av vindkraft togs bort den 1 augusti 2009. En tillståndspliktig vindkraftsetablering prövades tidigare enligt både plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken. De båda prövningarna hanterade till stor del samma frågor. Ändringen innebar att detaljplanekravet och bygglov avskaffades för vindkraftsetableringar som tillståndsprövas enligt miljöbalken. Kravet på detaljplan avskaffades dock inte i områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Detta eftersom detaljplanen ansågs vara ett ändamålsenligt redskap för att bestämma hur marken lämpligast bör användas i sådana områden. Ändringarna syftade till att få en snabbare och enklare process från projektering till genomförande, inför en planerad kraftigt utökad vindkraftsanvändning. Avsikten var att effektivisera handläggningen och korta handläggningstiderna och på så sätt främja utbyggnaden av vindkraft.

Syftet med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan var att säkerställa att kommunens inflytande inte skulle minska ifråga om vad mark- och vattenområden är mest lämpade för.

4.2 Det kommunala planmonopolet

Som en viktig del i det kommunala planmonopolet har kommunen ansvar för att upprätta och besluta om översikts- och detaljplaner, som styr användningen av mark- och vattenområden i kommunen. Planmonopolet är en del i kommunernas självstyre och en del i den demokratiska processen. Dessa planinstrument beskrivs närmare i avsnitten nedan.

4.3 Översiktsplan

Varje kommun ska enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange den långsiktiga strategin för utvecklingen av den fysiska miljön. I planen ska kommunen redovisa vilka hänsyn som ska tas till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Planen ska även redovisa hur kommunen avser att beakta och tillgodose riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer.

Översiktsplanen är inte juridiskt bindande och kan bli föremål för överprövning endast genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Översiktsplanen ger stöd och vägledning när kommunen upprättar detaljplaner och områdesbestämmelser samt prövar bygglov enligt och plan- och bygglagen (PBL). Planen är också vägledande när kommunen fattar andra beslut som rör mark- och vattenanvändningen. Den används även som bedömningsunderlag för beslut hos länsstyrelsen och domstolar som prövar bygg- och tillståndsärenden. Därigenom är den även av stor betydelse för företag som söker lokalisering av sin verksamhet.

Översiktsplanen kan t.ex. redovisa de områden som bedöms vara lämpliga för vindkraftsetablering, ange riktlinjer för vindkraftparkers utformning samt rekommendationer för hantering av eventuella motstående intressen. Översiktsplanen kan dessutom vara ett instrument för mellankommunal samordning av vindkraftsutbyggnad.

Planens övergripande karaktär medför att den normalt är aktuell för en längre period. Den kan ändras för en viss del av kommunen eller genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt intresse, t.ex. utbyggnad av vindkraft.

Om en översiktsplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska bestämmelserna om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken, tillämpas.⁵ Detta innebär att om kommunen tar fram en översiktsplan som anger förutsättningar för en något större etablering av vindkraft så ska kommunen göra en miljöbedömning och inom ramen för den upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Av detta följer att det finns förutsättningar för att i översiktsplaneringen göra en preliminär bedömning

⁵ Enligt 6 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om vilka planer som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det följer av 4 § första stycket 2 a förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar att en översiktsplan ska antas medföra en betydande miljöpåverkan om den anger förutsättningarna för kommande tillstånd för sådana verksamheter som anges i 3 § eller i bilaga 3 till förordningen. Vindkraftsanläggningar som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) anges i 3 § och i bilaga 3 till förordningen anges anläggningar för utnyttjande av vindkraft för energiproduktion (grupper av vindkraftverk).

avseende konsekvenser som en vindkraftsetablering kan ha på intilliggande mark- och vattenområden (t.ex. skuggning, buller, hindersbelysning m.m.).

I flera rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har konstaterats att kommunen redan i den för tillståndsprocessen vägledande översiktsplaneringen har ett avgörande inflytande genom att den kan ange vad som är lämplig användning av mark- och vatten. MÖD har också vid flera tillfällen betonat betydelsen av en aktuell och väl underbyggd översiktsplan vid lokaliseringsprövningen av vindkraftverk (se t.ex. MÖD 2009:4).

Av 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden framgår också vad den myndighet som ska tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende ska ange. Myndigheten ska bl.a. ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna, samt om anläggningen är förenlig med de översiktsplaner som är tillämpliga i ärendet.

Även om översiktsplanen inte är juridiskt bindande kan den ha stor inverkan på den lokaliseringsprövning som bl.a. görs när en vindkraftsanläggning tillståndsprövas enligt miljöbalken. Som utgångspunkt ska också översiktsplanen vara styrande vid vindkraftsetableringar i en kommun. För att detta ska vara fallet fordras dock att kommunen strukturerat och löpande arbetar med att följa upp översiktsplanen.

4.3.1 Status för kommunernas översiktsplaner

När det gäller kommunens arbete med översiktsplanering kan konstateras att alla kommuner idag inte har en väl avvägd och/eller uppdaterad översiktsplan som omfattar vindkraft. Det saknas samlad information om hur många kommuner som har en översiktsplan som omfattar vindkraft. Baserat på Energimyndighetens genomgång av ett femtiotal kommuners hemsidor i augusti 2016 råder det stora variationer mellan kommunernas planeringsinsatser. I län där det byggs och planeras vindkraft har de flesta kommuner integrerat vindkraft i sina översiktsplaner, medan det i län där det inte skett någon utbyggnad finns som mest en eller ett par kommuner som har pekat ut lämpliga områden för vindkraft. Det krävs stora resurser för att ta fram en översiktsplan och enligt Boverkets utvärdering av stödet för planeringsinsatser⁶ var det tidigare planeringsstödet för vindkraft, som fanns under perioden 2008–2011, en viktig förutsättning för att planeringsinsatserna skulle kunna genomföras. Det talar för att det kan finnas behov av incitament för att planerna ska uppdateras regelbundet.

Enligt Boverkets utvärdering råder även delade meningar om planernas användbarhet som stöd för beslut om tillstyrkan och därmed lokalisering av vindkraft. Kommunerna anser enligt utvärderingen att planen ger bra stöd vid

⁶ Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft, Boverket rapport 2012:21.

beslut om tillstyrkan och tillmäter planerna större vikt än vad exempelvis miljöprövningsdelegationen gör. Vindkraftsbranschen framför att vissa planer har ett begränsat värde vid lokaliseringsöverbäganden, på grund av att de områden som pekats ut som lämpliga områden för vindkraft inte har tillräckligt goda vindförutsättningar för att de ska vara intressanta för en etablering.

4.4 Utpekande av riksintresse vindbruk

Det finns två former av riksintressen enligt miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Riksintressen enligt 3 kap. kan vara både för bevarande och för exploatering, och t.ex. gälla områden för friluftsliv, natur- och kulturmiljö, energiproduktion eller totalförsvaret. Dessa riksintressen ska ses som statens anspråk på mark- och vattenområden. Riksintressen enligt 4 kap. gäller större områden med stora natur- och kulturvärden och värden för friluftslivet. Dessa områden är av riksintresse i sin helhet.

Energimyndigheten har i uppdrag att peka ut särskilt lämpliga och gynnsamma områden för vindbruk genom rollen som sektorsmyndighet för att hålla uppsikt över mark- och vattenanvändningen gällande energiändamål, enligt hushållningsförordningen. Vid utpekande av områden för riksintresse vindbruk har förutom hänsyn till gynnsamma vindförhållanden m.m. även beaktats bl.a. närhet till bebyggelse, natur- och kulturmiljö samt andra riksintressen, enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

I processen vid framtagande av områden som ska omfattas av riksintresse vindbruk har kommunerna haft möjlighet att utöva visst inflytande genom att länsstyrelserna har samlat in synpunkter från dem. På detta sätt har kommunens ställningstaganden om lämplig mark- och vattenanvändning för vindkraftverksamhet till viss del redan beaktats vid utpekandet av riksintresse vindbruk. I det parallella arbetet med hur dessa riksintressen beaktas och tillgodoses i översiktsplanen har kommunen ett stort inflytande att styra vindkraftsetablering till mark- och vattenområden som är lämpliga för detta. I den kommunala översiktsplanen ska riksintressen tillgodoses och beaktas. Skulle samexistens mellan olika riksintressen inte vara möjlig görs en första avvägning i översiktsplanen. I planen ska det framgå vilket riksintresse som bäst gynnar en långsiktigt hållbar hushållning av mark- och vattenområden.

4.5 Detaljplan

Med en detaljplan reglerar kommunen användningen av mark- och vattenområden. Under arbetet med detaljplanen tar kommunen ställning till allmänna intressen enligt andra kapitlet plan- och bygglagen samt till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Detaljplanen medför i princip en rätt att bygga i enlighet med planen under en särskild angiven genomförandetid. Detaljplanen reglerar rättigheter och skyldigheter, inte bara mellan markägarna och samhället utan också markägarna emellan. Planen är bindande vid prövning av lov.

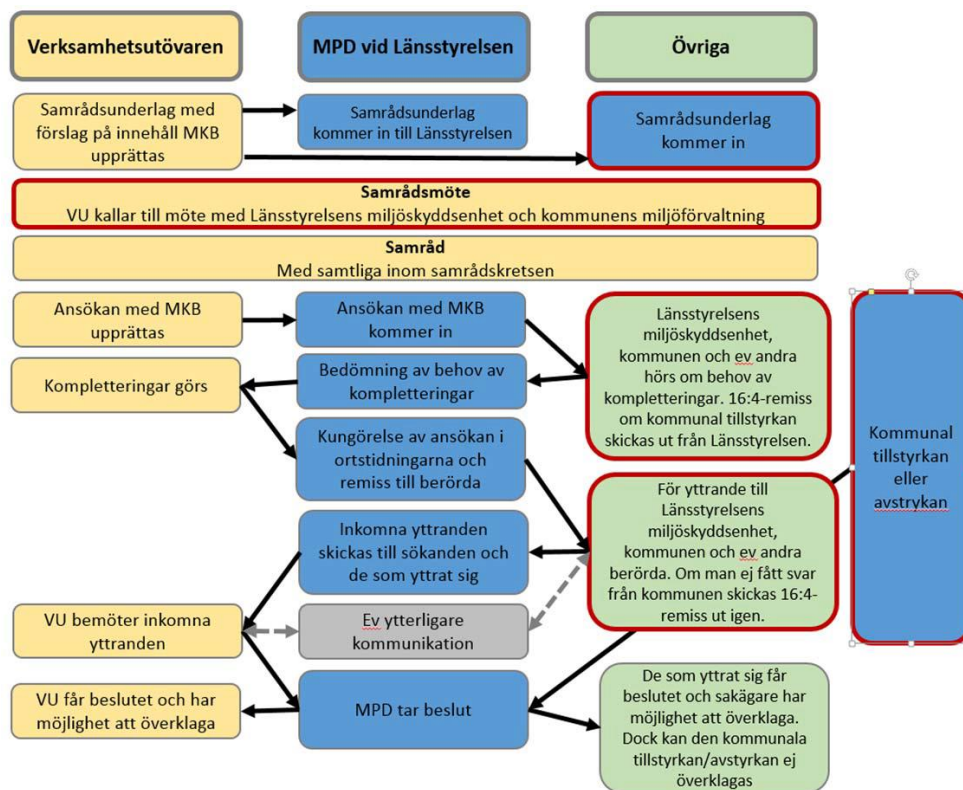
Lokalisering av industrier och andra verksamheter måste överensstämma med gällande detaljplan eller föregås av ändring i planen. Finns ingen gällande detaljplan sedan tidigare behöver en sådan upprättas. Sedan 2009, då dubbelprövningen av vindkraft togs bort, gäller detta dock inte för vindkraftverksamhet. För vindkraft krävs bara detaljplan i områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Vindkraften lokaliseras dock ofta till glesbebyggda områden som saknar detaljplan.

4.6 Tillståndsprövning av vindkraft och annan miljöfarlig verksamhet

Miljöbalken är huvudlagstiftning på miljöriktens område och är den lagstiftning som har störst betydelse i samband med prövningen av vindkraft. Det övergripande målet i miljöbalken är att främja en hållbar utveckling (1 kap. 1 §). Men tillståndsprövning och samråd kan krävas enligt flera andra lagar beroende på anläggningens utformning och lokalisering.

Prövning genom tillstånds- och anmälningsplikt av miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. 6 § miljöbalken är ett sätt att få kontroll över de verksamheter som bedöms vara de mest störande. Det är samtidigt ett sätt att skapa trygghet för verksamhetsutövarna, då ett tillstånd har långtgående rättskraft.

Figur 1 nedan ger en översiktlig bild av tillståndsprocessen för vindkraftsanläggningars tillstånd enligt miljöbalken.



Figur 1. Tillståndprocessen för vindkraftsanläggningars tillstånd enligt miljöbalken. De rödmarkerade rutorna representerar de formella tillfällen då kommunen kan meddela sin inställning avseende mark och vattenanvändningen i det aktuella området.

Källa: Wallberg m.fl. 2015. Användningen av det kommunala vetot mot vindkraft i Västra Götalands län.

Notering gällande nedersta rutan till höger: Kommunal tillstyrkan kan överklagas, men endast genom laglighetsprövning.

Genom att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan infördes skiljer sig tillståndsprövningen för vindkraftsanläggningar från vad som generellt gäller för tillståndsprövning av annan miljöfarlig verksamhet. Vid tillståndsprövning av annan miljöfarlig verksamhet krävs inte att kommunen har tillstyrkt verksamheten för att tillstånd ska kunna lämnas. Dock gäller ett sådant krav för kärnkraftsverksamhet och för annan jämförbar miljöfarlig verksamhet som orsakar, eller kan orsaka, betydande påverkan på omgivningen eller annars bli av ingripande slag, t.ex. vägar och järnvägar i särskilt känsliga eller värdefulla naturområden, vid regeringens tillåtighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken.

Kommunens möjlighet att bestämma över mark- och vattenanvändning för övriga miljöfarliga verksamheter där kommunal tillstyrkan inte krävs, tillgodoses istället genom planläggning och det förhållandet att verksamheten som prövas måste vara förenlig med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900) för att tillstånd ska lämnas.

4.7 Vägledning vid kommunal tillstyrkan

När bestämmelsen om kommunal tillstyrkan infördes saknades riktlinjer för tillämpningen, eftersom förarbetena⁷ endast innehöll en kortfattad beskrivning av bestämmelsen. Det har medfört att det funnits oklarheter kring hur tillämpningen av bestämmelsen ska gå till. I syfte att få till stånd en mer enhetlig hantering av bestämmelsen och för att underlätta och effektivisera prövningsprocessen för vindkraftsärenden, tog Energimyndigheten, tillsammans med Naturvårdsverket, fram en vägledning. ”Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk, enligt miljöbalken 16 kap. 4§ miljöbalken (ER 2015:15)” publicerades i februari 2015. Vilken effekt denna vägledning har haft på processen är en fråga som ska belysas i detta uppdrag och beskrivs närmare i avsnitt 5.1.1.

4.8 Balans mellan olika intressen

En hållbar utbyggnad av vindkraften kräver balans mellan olika intressen, där markanvändning för vindkraft vägs mot andra intressen. Sådana andra intressen kan vara annan möjlig markanvändning, graden av påverkan på närboende, påverkan på friluftsliv, biologisk mångfald, naturvärden och landskapsbild. Miljöprövningen leder fram till vilken hänsyn som ska tas av den som bedriver vindkraftsverksamhet eller annan så kallad miljöfarlig verksamhet. Den omfattar en prövning av lokaliseringen och anger de villkor och skyddsåtgärder som krävs för att motverka att verksamheten orsakar skada på människors hälsa och miljön. Exempel på aspekter som prövas i själva miljöprövningen och som ofta kommer upp när det gäller vindkraftverksamhet är:

- lokaliseringen av verksamheten
- påverkan på skyddade arter (ofta fåglar och fladdermöss)
- påverkan på ev. närliggande områdesskydd (t.ex. Natura 2000-områden, naturreservat eller nationalparker)
- buller från verksamheten

Kommunerna har genom sitt planmonopol ansvaret för att bevaka att användningen av mark och vatten blir den mest lämpliga ur ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv.

4.9 Vindkraften är viktig i ett förnybart elsystem

I Energikommisionens betänkande Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:2) formuleras målet att Sverige ska ha ett 100 procent förnybart elsystem år 2040. En fortsatt utbyggnad av vindkraft kommer spela en avgörande roll för att kunna uppnå detta mål. För att maximera samhällets nytta, eller minimera samhällskostnaden är det viktigt att utbyggnaden sker på ett samhällsekonomiskt

⁷ Prop. 2008/09:146

kostnadseffektivt sätt.⁸ Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan innebär att kommunen kan göra ett politiskt ställningstagande om vindkraft ska etableras på den aktuella platsen, och om vad som är lämplig mark- och vattenanvändning. Eftersom det saknas reglerade beslutskriterier innebär det att det inte behöver framgå av beslutet vilka skäl som legat till grund för det, och att det står kommunen fritt att välja vilka aspekter som ska vägas in. Det innebär att det kan finnas en risk att de vindkraftsparker som byggs, inte alltid placeras på optimala platser utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta medför i sin tur att fler vindkraftsparker kan behöva byggas för att producera samma mängd energi, med risk för ökad påverkan på människor och miljön som följd, och/eller att utbyggnaden av vindkraft totalt sett blir dyrare än vad den hade behövt vara. Det kan även medföra att den vindkraftsel som produceras blir dyrare för konsumenten än vad den hade behövt vara.

Utmaningen med att etablera vindkraftsanläggningar i områden som är bäst lämpade med hänsyn taget till vad som är samhällsekonomiskt kostnadseffektivt, är dock mycket större än bara frågan om kommunal tillstyrkan.

⁸ Samhällsekonomisk kostnadseffektivitet innebär att ett uppsatt mål ska nås till lägsta möjliga kostnad för samhället. Det innebär att hänsyn ska tas både till nyttan med etablering av vindkraft t.ex. mängd producerad el, möjligheten att ersätta fossilbaserad el med förnybar, ev. jobbtillfällen till glesbygdsområden och kostnaderna i form av t.ex. ev. negativ påverkan på djur och natur, friluftsliv, turism, boende i området m.m.

5 Problembeskrivning

I regeringsuppdraget ingår att följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft utvecklats, och att utifrån detta bedöma om ytterligare åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen behövs. För att följa upp processen genomfördes bl.a. en utvärdering som beskrivs vidare i avsnitt 5.1 nedan. I detta kapitel redovisas de problem och oklarheter kopplade till bestämmelsen som identifierats i denna utvärdering och i tidigare studier. Problembeskrivningen bygger därmed till stor del på resultaten från tre utvärderingar: Energimyndigheten 2010, Energimyndigheten 2014 och Naturvårdsverket 2017.

5.1 Utvärderingen inom uppdraget

I formuleringen av regeringsuppdraget ingår att följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft utvecklats efter att vägledningen om kommunal tillstyrkan tagits fram. Eftersom vägledningen publicerades år 2015 har den ännu inte tillämpats i något större antal vindkraftsetableringsprocesser. I den genomförda utvärderingen har därför ett längre tidsperspektiv valts, dvs. från det att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan trädde i kraft år 2009.

Utvärderingen är kvalitativ, inte kvantitativ, och bygger i hög grad på djupintervjuer med de tre aktörsgруппerna kommuner, projektörer och miljöprövningsdelegationer. Målet har varit att fånga upp olika perspektiv kring kommunal tillstyrkan, inte att hitta en generaliserbar bild för de olika grupperna.

5.1.1 Resultat från utvärderingen

Resultaten från utvärderingen redovisas i rapporten ”Kommunal tillstyrkan av vindkraft. Hur fungerar det idag?” (Naturvårdsverket, 2017). Utvärderingen är genomförd av Naturvårdsverkets utvärderingsenhet.

Utvärderingen har syftat till att belysa kommunernas, miljöprövningsdelegationernas och projektörernas bild av:

- hur kommunal tillstyrkan fungerar och om eller hur den kan eller bör förändras, samt
- om vägledningen kring kommunal tillstyrkan har eller kommer att påverka planerings- och tillståndsprocessen.

När det gäller hur den kommunala tillstyrkan fungerar har utvärderingen kommit fram till i stort sett liknande resultat som tidigare genomförda studier⁹. Regelförändringarna som infördes 2009 verkar inte ha lett till effektivisering, även om det anses som fördelaktigt att kommunen inte längre behöver upprätta en

⁹ Energimyndigheten 2010 och Energimyndigheten 2014.

detaljplan. Tidsåtgången för tillståndsprocessen verkar inte ha minskat, utan har om något ökat marginellt. Den så kallade ”dubbelprövningen”, det vill säga att etableringen prövas enligt både miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900), PBL, verkar i stort sett ha fortsatt hos kommunen, även om kommunens ”prövning” inte längre är en formell prövning, utan enbart utgör ett underlag för beslutet när det gäller tillstyrkan.

När det gäller vägledningen kring kommunal tillstyrkan bedömer aktörerna att den i stort är bra, men att den lämnar öppet för tolkningar. Vägledningen har varit väl känd hos intervjupersonerna, men ingen av dem tror att vägledningens rekommendationer har någon större styreffekt.

De problem och svårigheter som aktörerna upplever i samband med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan tas upp i problembeskrivningen nedan. Främst gäller det att de intervjuade projektörerna inte uppfattar bestämmelsen som rättssäker, och att det är svårt att förutsäga om kommunen kommer att tillstyrka en ansökan eller inte. Projektörerna upplever också att vindkraftsetableringen ibland blir beroende av politiska ställningstaganden utan direkt koppling till sakfrågan. För vissa av de intervjuade kommunerna är däremot den politiska aspekten en självklarhet och kommunal tillstyrkan bedöms vara ett viktigt verktyg för det kommunala självstyret.

5.2 Problem och oklarheter kopplade till kommunal tillstyrkan

Utifrån de utvärderingar som har gjorts kring tillämpningen av bestämmelsen framgår det tydligt att olika aktörer har olika bild av hur väl den fungerar. Överlag anser de kommuner som intervjuades i Naturvårdsverkets utvärdering inom detta uppdrag (2017) att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan fungerar utan större problem, och att bestämmelsen är en förutsättning för att det kommunala självstyret ska tillgodoses. Däremot har projektörer, men även prövningsmyndigheter och Energimyndigheten, i flera utvärderingar lyft fram olika problem som de uppfattar kopplar till den kommunala tillstyrkan i dess nuvarande form.

Nedan listas problem och oklarheter som har direkt koppling till kommunal tillstyrkan. Omfattningen på de olika problemen är inte kvantifierade och de är inte heller på något sätt rangordnade. Det ska dock poängteras att det som upplevs som ett problem av en aktör kan innebära en möjlighet för en annan aktör.

5.2.1 Kommunal tillstyrkan ger vindkraften en särställning i miljöbalken

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan medför att tillståndsprövning enligt miljöbalken för vindkraftsanläggningar skiljer sig från vad som gäller för annan miljöfarlig verksamhet. Bestämmelsen innebär att kommunen kan göra ett politiskt ställningstagande till om vindkraft ska etableras på den aktuella platsen. Eftersom

det saknas reglerade beslutskriterier innebär det att det inte behöver framgå av beslutet vilka skäl som legat till grund för det. Det står kommunen fritt att välja vilka aspekter som ska vägas in. Vid prövning av annan miljöfarlig verksamhet krävs normalt inte att kommunen tillstyrkt verksamheten för att tillstånd ska kunna ges. Undantag gäller för kärnkraftsverksamhet, eller annan jämförbar miljöfarlig verksamhet som orsakar, eller kan orsaka, betydande påverkan på omgivningen eller annars bli av ingripande slag, där det finns ett liknande krav på tillstyrkan (vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken).

5.2.2 Reglerade beslutskriterier saknas och besluten behöver inte motiveras

Det kommunala beslutet om tillstyrkan är vad som kallas ett beslut i den oreglerade kommunförvaltningen. Den typ av kommunala beslut som en kommunal tillstyrkan utgör behöver inte motiveras; kommunen behöver endast säga ja eller nej. Det finns inte reglerade kriterier som anger på vilka grunder kommunerna ska fatta sitt beslut. Avsaknaden av reglerade kriterier och oklarheter kring vad det är som kommunen ska ta ställning till, upplevs som ett problem ur projektörernas synvinkel, eftersom det innebär en bristande transparens och en oförutsebar process. En jämförelse kan göras med bygglov och detaljplaner, men även med översiktsplaner, där det finns tydligare kriterier för vad kommunen ska överväga i sitt beslut.

Inkomna synpunkter från miljöprövningsdelegationer betonar att tillstyrkan ska vara ”ren”, dvs. bara innehålla antingen ett ja eller ett nej, och inte vara förenad med villkor. Prövningsmyndigheten måste ha ett tydligt svar för att kunna gå vidare i processen.

Ur kommunernas synvinkel verkar det inte uppfattas som ett problem att tillstyrkansbeslutet inte behöver motiveras. I Naturvårdsverkets utvärdering (2017) bedömer de tillfrågade kommunerna att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har stor betydelse för kommunernas självbestämmande. Det fanns även i denna aktörsgrupp några intervjupersoner som ställde sig frågande till att kommunerna kan säga nej i den utsträckning som den kommunala tillstyrkan ger möjlighet till.

5.2.3 Tidpunkt i tillståndsprocessen för beslut om kommunal tillstyrkan

Kommunerna vill ofta ha en så komplett tillståndsansökan som möjligt att ta ställning till för att kunna ta ett beslut om tillstyrkan. Det leder till att besluten ofta kommer sent i tillståndsprövningsprocessen.

Nuvarande vägledning styr inte heller mot tidiga beslut. Enligt vägledningen (Energimyndigheten 2015) bör prövningsmyndigheten skicka ut en begäran om tillstyrkan senast när tillståndsansökan är komplett.

Möjligheten att ta beslutet om tillstyrkan relativt sent i processen medför en ökad handlingsfrihet för kommunerna under den tid som prövningsprocessen pågår. Att besluten kommer sent i processen kan dock vara ett problem för projektörer

eftersom det innebär en osäkerhet som är svår att hantera. Samtidigt lyfter de projektörer som tillfrågades i Naturvårdsverkets utvärdering 2017 fram att om kommunen i beslutet om tillstyrkan ska ta ställning till sådant som även rör den tekniska utformningen av vindparken är ett sent beslut att föredra, eftersom projektörerna inte vill låsa fast sådana detaljer tidigt i processen. Ett sent, oväntat beslut om avstyrkan är ett problem för projektörer, prövningsmyndigheten och lokalt berörda intressenter, eftersom det innebär att de har lagt ned stora resurser, i både tid och pengar, i ett projekt som inte blir av. Tidpunkten för beslutet om kommunal tillstyrkan är sammankopplat med vad det är kommunen ska ta beslut om och vilka underlag som krävs för att kunna ta ett sådant beslut.

5.2.4 Tillstyrkansbeslutet kan ändras under miljöprövningsprocessens gång

Kommunen har under miljöprövningens gång möjlighet att ändra sitt ställningstagande, dvs. en tillstyrkan i början av ett projekt kan bli en avstyrkan längre fram i processen genom ett nytt beslut. För kommunerna innebär det en fördel, om ny information tillkommit eller om det finns nya politiska ställningstaganden att ta hänsyn till. Det leder dock till att processen blir oförutsebar, främst för projektörerna, men även för prövningsmyndigheter och berörda sakägare. Det innebär bl.a. en risk för att berörda aktörer lägger ned resurser på ett projekt som inte blir av.

5.2.5 Ökade handläggningstider förlänger tillståndsprocessen

Enligt de utvärderingar som genomförts av Energimyndigheten (2014) och Naturvårdsverket (2017) kan det ta uppemot sex månader att få en kommunal tillstyrkan från kommunen. Hur lång tid kommunen kan behöva ha på sig för att ta ett beslut beror på flera faktorer, bl.a. på kommunens egna handläggningstider, hur processen ser ut eller på ärendets omfattning. Bilden som framkommer i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets utvärderingar är att det i många fall tar längre tid än två till tre månader för kommunen att fatta ett beslut. Ökade handläggningstider ses som ett problem, både av dåvarande vindkraftssamordnare¹⁰ vid tiden för Energimyndighetens utvärdering och av miljöprövningsdelegationer.

I Energimyndigheten (2014) anger merparten av miljöprövningsdelegationerna att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har påverkat handläggningstiderna och att det ofta tar lång tid att få svar från kommunerna. Även i Naturvårdsverket (2017) lyfts långa handläggningstider på kommunen upp som ett problem av de intervjuade miljöprövningsdelegationerna, eftersom det medför att prövningsprocessen tar längre tid. Miljöprövningsdelegationerna kan i vissa fall

¹⁰ Regeringen utser vindkraftssamordnare som har till uppgift att dels medla mellan olika intressenter i specifika vindkraftsprojekt på lokal nivå, och dels att bistå regeringen i arbetet att hantera strukturella hinder för fortsatt vindkraftutbyggnad i Sverige. Det finns för närvarande 4 vindkraftssamordnare som ansvarar för olika delar av Sverige.

uppleva att de saknar verktyg att kräva in svar från kommunerna gällande tillstyrkan. Utan kommunens beslut om tillstyrkan eller avstyrkan kan miljöprövningsdelegationen inte besluta i tillståndsfrågan.

Även merparten av projektörerna i rapporten från Energimyndigheten (2014) anser att det tar lång tid att få svar. Projektörerna som deltagit i Naturvårdsverkets utvärdering (Naturvårdsverket, 2017) verkar dock inte se några generella problem med handläggningstiderna för just kommunal tillstyrkan, eftersom en miljöprövningsprocess generellt pågår under en lång tid.

5.2.6 Tillstyrkans beslutets lämplighet går inte att överklaga

Det är endast lagligheten av beslutet om kommunal tillstyrkan som kan överklagas (av kommunmedlem), beslutets lämplighet är inte möjligt att överklaga. Att beslutet inte går att överklaga i sak är dock oacceptabelt anser de projektörer som deltagit i Naturvårdsverkets utvärdering, speciellt eftersom kommunen inte behöver motivera sitt svar.

5.2.7 Osäkerhet kring kommunens roll i tillståndsprövningen

Det finns hos en del kommuner en osäkerhet om vad som ska prövas i samband med den kommunala tillstyrkan. Detta gör att ansvarsfördelningen mellan prövningsmyndigheten och kommunen är otydlig för kommunen och möjligtvis även för projektörerna. Det innebär även att många kommuner inte skiljer på rollerna som beslutsfattare vid kommunal tillstyrkan respektive som remissinstans vid tillståndsprövningen. Kommunerna gör i vissa fall en ”miljöprövning” av vindkraftsetableringen redan inför beslutet om kommunal tillstyrkan, något som framförallt ska göras av prövningsmyndigheten vid tillståndsprövningen. Här uppstår ett dubbelarbete som kan vara en belastning för kommuner med begränsade resurser. Att kommunerna på detta sätt prövar frågor utöver mark- och vattenanvändning i beslutet om kommunal tillstyrkan bidrar till att processen blir mindre effektiv.

5.2.8 Beslut om tillstyrkan innehåller ibland villkor

I vissa fall ger kommunerna villkorade tillstyrkansbeslut, alltså ett ja under förutsättning att vissa villkor uppfylls. Detta kan orsaka problem för prövningsmyndigheterna då de hamnar i en situation där de måste ta ställning till tillstyrkans giltighet och omfattning. Besluten om kommunal tillstyrkan har t.ex. innehållit villkor angående antal verk eller tekniska villkor kring hinderbelysningen eller höjden på vindkraftverken. Enligt myndigheternas vägledning¹¹ har kommunen möjlighet att istället lyfta sådana krav i dialogen med projektörerna, men de ska inte skrivas in i tillstyrkansbeslutet.

¹¹ Energimyndigheten, 2015.

5.2.9 Otydligt på vilken beslutsnivå beslut om tillstyrkan ska tas

Kommunen avgör själva om det är kommunfullmäktige eller annan styrelse eller nämnd som ska fatta beslutet om tillstyrkan. Denna flexibilitet är tänkt att underlätta en snabbare hantering för kommunen. I vägledningen anges att beslutet, för att effektivisera hanteringen, med fördel kan delegeras till kommunstyrelsen. Enligt kommunallagen ska dock frågor som är av principiell karaktär alltid beslutas av kommunfullmäktige. Stora vindkraftsanläggningar eller etableringar i kontroversiella områden kan anses vara av principiell karaktär och beslut ska därmed tas av kommunfullmäktige. Om ett sådant beslut delegerats till en lägre beslutsnivå och beslutet sedan överklagas genom laglighetsprövning finns en risk att beslutet kommer att upphävas. Detta kan i sin tur leda till en mer tidskrävande tillståndsprocess.

5.2.10 Förfarandet kring tillstyrkansbeslut vid ändringstillstånd uppfattas som otydligt

Det uppfattas idag i vissa fall som otydligt om det behövs en ny tillstyrkan eller ej vid en ansökan om ändring av tillstånd, s.k. ändringstillstånd, eller när ett tillstånd har gått ut och behöver förnyas. Likaså anses det finnas oklarheter när det gäller om endast en del av en vindkraftsanläggning kan tillstyrkas. De miljöprövningsdelegationer som intervjuats¹² (2017) lyfter fram att bristen på praxis gör det svårare att veta hur bestämmelsen ska tillämpas.

5.2.11 Bestämmelsen tillämpas olika

Sammantaget innebär flera av de aspekter som listats ovan till att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan tillämpas på olika sätt inom och mellan kommuner. Det kan t.ex. handla om vilka aspekter som beslutet grundar sig på, vilka underlag som krävs för att kommunen ska kunna ta ett beslut, vem som tar beslutet och när. Att bestämmelsen tillämpas på olika sätt är ett problem för projektörerna eftersom det bidrar till oförutsebarhet. En likartad tillämpning ökar sannolikheten för en mera förutsebar process för projektörerna. Likartad hantering hos kommunerna underlättar också arbetet för miljöprövningsdelegationerna i prövningsprocessen.

5.2.12 Utrymme för förhandling om ekonomisk ersättning ges

I och med att kommunen har en oinskränkt möjlighet att bestämma i frågan om etablering av vindkraft ges ett visst utrymme för förhandling om ekonomisk ersättning mellan kommunen och projektören. Att det uppstår förhandlingssituationer mellan kommun och verksamhetsutövare är inget unikt just för vindkraftsbranschen. Det är dock vanligt förekommande i vindkraftssammanhang¹³ och utmynnar ibland i överenskommelser om någon typ

¹² Naturvårdsverket, 2017.

¹³ Kommunal tillstyrkan av vindkraft. Hur fungerar det idag? Naturvårdsverket, 2017.

av ersättning, ibland kallad bygdepeng. Ersättningar förekom dock redan innan bestämmelsen om kommunal tillstyrkan infördes. Det verkar även finnas en uppfattning bland de projektörer som intervjuades i Naturvårdsverkets utvärdering¹⁴ att ersättningar kommer att finnas kvar även om MB 16:4 förändras eller tas bort. Överenskommelser om ekonomiska ersättningar i sig uppfattas inte nödvändigtvis som ett problem av projektörerna. För dem är det ett sätt att skapa goda relationer och acceptans, för kommunerna en möjlighet att få något tillbaka till bygden. Problemet för berörda aktörer är snarare att det riskerar uppstå en gråzon för vad som kan bedömas som muta och om den kommunala tillstyrkan används som ett påtryckningsmedel.

För otillbörlig påverkan finns dock ett särskilt regelverk, och denna aspekt utreds därför inte närmare i uppdraget.¹⁵

¹⁴ Naturvårdsverket, 2017.

¹⁵ Se dock Naturvårdsverket, 2017: Bilaga 1: Ekonomiska ersättningar och kommunal tillstyrkan.

6 Översikt över studerade åtgärder

Som en del i det inledande utredningsarbetet har en översikt tagits fram över olika alternativa åtgärder för att tillståndprocessen ska underlättas och bli mer rättssäker. Översikten behandlar åtgärdernas fördelar och nackdelar, i vilken mån åtgärderna hanterar de problem som identifierats och om de bedöms som juridiskt och praktiskt genomförbara. Översikten har utgjort underlag för att välja ut de åtgärder som sedan analyserats närmare.

Notera att bedömningarna i översikten speglar myndigheternas översiktliga bild av åtgärderna innan en djupare juridisk analys av åtgärderna gjorts.

6.1 Studerade åtgärder

6.1.1 Åtgärd 1. Behåll MB 16:4 i dess nuvarande lydelse och förtydliga vägledningen

BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

Åtgärden innebär att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan behålls i sin nuvarande lydelse och att den befintliga vägledningen för kommunal tillstyrkan, i syfte att skärpa skrivningarna, omarbetas i vissa delar. Åtgärden skulle kombineras med gemensamma informationsinsatser av Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Informationsinsatserna skulle riktas till kommuner, tillståndsmyndigheter och vindkraftsbranschen, och genomföras i samband med att en reviderad vägledning publiceras.

Inriktning på omarbetning av vägledningen

En omarbetning av vägledningen kan bestå i att klargöra några centrala frågor kopplade till kommunal tillstyrkan som inte är tillräckligt tydligt belysta i nuläget. Det gäller bl.a. att förtydliga att det i princip inte finns något tolkningsutrymme vad gäller hur bestämmelsen ska tillämpas. Det skulle också ännu tydligare lyftas fram att kommunal tillstyrkan handlar om kommunens avvägning om vad som är lämplig mark- och vattenanvändning.

En annan fråga som kan behöva lyftas fram ännu tydligare är att kommunens ställningstaganden enbart handlar om att säga ja eller nej till en etablering. Alla frågor utöver frågan om lämplig mark- och vattenanvändning ska hanteras i miljöprövningen. Det är också viktigt att klargöra att etableringen som kommunen ska ta ställning till är etableringen så som den definieras i tillståndsansökan. Det bör förtydligas att kommunen inte ska tillstyrka delar av en etablering och att en tillstyrkan inte heller ska innehålla några villkor.

Ett tydliggörande behövs även angående vilken beslutsnivå i kommunen som ska fatta beslutet. Enligt kommunallagen ska frågor som är av principiell karaktär alltid beslutas av kommunfullmäktige. I en förtydligad vägledning skulle skrivningen kunna justeras på sådant sätt att kommunen bör göra en bedömning av om beslutet är möjligt att delegera eller ej. Rekommendationen i de fall där tveksamheter kring beslutets karaktär föreligger bedöms vara att beslut om tillstyrkan tas av kommunfullmäktige. Om en kommun väljer att delegera beslut av principiell karaktär till en lägre beslutsnivå finns risk för att beslutet kan komma att upphävas om beslutet överklagas genom laglighetsprövning, vilket i sin tur kan leda till en mer tidskrävande process.

Ytterligare ett klargörande som skulle kunna göras är vad som gäller vid ansökan om ändring av tillstånd. Verksamhetsutövare kan ansöka om ändringar av befintliga tillstånd exempelvis avseende vindkraftverkens höjd, antal eller placering. Skäl till att ansöka om ändring av tillstånd kan exempelvis vara att den tekniska utvecklingen gjort det möjligt att bygga högre verk än vad som var möjligt vid tidpunkten för ansökan om tillstånd. Huruvida ändringar kräver en ny tillstyrkan eller inte är dock inte klargjort i praxis och det finns delade meningar i den nuvarande tillämpningen.

Upplägg av informationsinsatserna

Information om en reviderad vägledning skulle kunna spridas via Energimyndighetens och Naturvårdsverkets webbplatser, webbplatsen Vindlov.se (som är gemensam för myndigheter och organisationer) och via den webbaserade utbildningen för vindkraftshandläggare, www.vindkraftkurs.se.

PROBLEM SOM ÅTGÄRDEN HANTERAR

Ett förtydligande av vägledningen berör de flesta frågor som identifierats som problem med dagens tillämpning av bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken. Det handlar om roller och ansvarsfördelning, vad som är en rimlig svarstid, hur beslut om tillstyrkan bör hanteras, vad kommunen bör fatta beslut om och vad ett beslut om tillstyrkan bör omfatta

FÖRDELAR MED ÅTGÄRDEN

Åtgärden bedöms vara enkel att genomföra, eftersom den inte kräver någon lagändring eller regeringsbeslut och bör kunna genomföras på kort tid. För de kommuner som idag inte känner till vägledningen och dess innehåll skulle en förtydligad vägledning i kombination med informationsinsatser kunna leda till förändringar i tillämpningen och utgöra ett stöd för att hantera processen korrekt. Tidigare har ingen särskild riktad informationsinsats genomförts kring vägledningen.

NACKDELAR MED ÅTGÄRDEN

Det finns en klar risk för att åtgärden inte leder till någon nämnvärd förbättring jämfört med situationen idag. Det är dock svårt att bedöma i vilken omfattning olika aktörer skulle ändra sin tillämpning med anledning av förtydliganden i

vägledningens skrivningar. Utvärderingen som har genomförts inom detta uppdrag visar att vägledningen har haft liten påverkan på processen, främst på grund av att det just är en vägledning och därmed inte är förenad med bindande krav. Vägledningen har enbart funnits under begränsad tid, sedan 2015.

GENOMFÖRBARHET

Åtgärden bedöms vara genomförbar. Energimyndigheten och Naturvårdsverket behöver avsätta resurser för omarbetningen av vägledningen och för informationsinsatsen. Denna arbetsinsats bedöms vara relativt begränsad.

6.1.2 Åtgärd 2. Behåll MB 16:4 i dess nuvarande lydelse och inför ett bemyndigande för myndigheten X att besluta om föreskrifter avseende kommunal tillstyrkan.

BESKRIVNING AV ÅTGÄRDENS UTFORMNING

Alternativet innebär att lämplig myndighet ges bemyndigande att meddela föreskrifter avseende de i vägledningen mest centrala delarna, däribland vad som får och ska beaktas vid beslut om tillstyrkan (se ovan ang. åtgärd 1).

PROBLEM SOM ÅTGÄRDEN HANTERAR

Åtgärden avser att bidra till ökad tydlighet kring hur bestämmelsen om kommunal tillstyrkan ska tillämpas samt klargöra vilka omständigheter kommunen ska och får beakta vid beslut om tillstyrkan.

FÖRDELAR MED ÅTGÄRDEN

En kodifiering (i detta förslag genom införande i föreskrift) kan bidra till en mer korrekt, enhetlig, förutsebar och därmed rättssäker tillämpning av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.

NACKDELAR MED ÅTGÄRDEN

Särbehandlingen av vindkraft i förhållande till annan tillståndspliktig verksamhet skulle kvarstå, i och med konstruktionen med kommunal tillstyrkan. Åtgärden skulle kräva både författningsändringar och föreskriftsarbete. Åtgärden hanterar inte problematiken kring huruvida ett nytt beslut om tillstyrkan behövs vid ändringstillstånd eller där ett nytt tillstånd ska ersätta ett tillstånd vars giltighetstid löper ut. Att överföra relevanta delar av dagens vägledning till föreskriftsform skulle innebära att dagens råd blir bindande regler. Även om råden kodifieras och blir bindande regler bedöms det ändå finnas ett visst utrymme för tolkning. Det gör att det kan finnas skäl att anta att efterlevnaden av reglerna inte kommer att vara fullständig. Ytterligare en föreskrift motverkar även målsättningen om regelförenkling.

GENOMFÖRBARHET

Åtgärden bedöms vara relativt komplicerad att genomföra. Skälet till detta är huvudsakligen författningstekniskt. Det skulle troligen krävas ändring i både lag och förordning för bemyndigandet i sig. Det måste också utredas vilken myndighet som är bäst lämpad att besluta om aktuella föreskrifter. Föreskrifterna i sig måste

vara förenliga med regleringar på det kommunala området. Huvuddelen av det som skulle föreskrivas finns dock redan som råd i vägledningen. Innan föreskrifter som kan få inte oväsentliga kostnadseffekter för kommuner kan beslutas, ska regeringens medgivande att besluta om föreskrifterna inhämtas. Den omständigheten att åtgärden kräver ett nytt bemyndigande bör dock medföra att föreskrifterna som sedan följer redan bör ha övervägts vid bemyndigandet.

6.1.3 Åtgärd 3. Ändra MB 16:4 till att kräva aktivitet för avstyrkan istället för som idag aktivitet för tillstyrkan

BESKRIVNING AV ÅTGÄRDENS UTFORMNING

Åtgärdsalternativet skulle innebära att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan ändras i enlighet med följande eller liknande: ”Tillstånd till en anläggning för vindkraft får inte ges om den kommun där anläggningen avses uppföras har avstyrkt det. Om avstyrkan inte skett senast 120 dagar (förslag) efter att förfrågan om tillstyrkan getts in till kommunen ska kommunen anses ha tillstyrkt anläggningen”. Det skulle även, i särskilda fall, finnas möjlighet att meddela visst anstånd med besked från kommunen.

PROBLEM SOM ÅTGÄRDEN HANTERAR

Åtgärden är huvudsakligen tänkt att bidra till att minska antalet ärenden där den beslutande kommunen drar ut på tiden eller inte beslutar alls i frågan. Alternativet är också tänkt att göra den beräknade tidsåtgången för en tillståndsprocess mer förutsebar. Åtgärden skulle även kunna medföra att handläggningstiden för beslut om kommunal tillstyrkan, och i förlängningen handläggningstiden för tillståndsärenden, generellt förkortas.

FÖRDELAR MED ÅTGÄRDEN

En begäran om tillstyrkan skulle med detta alternativ alltid leda till någon form av beslut från kommunens sida, och inom en bestämd tidsrymd. I och med att ett för sent eller uteblivet beslut innebär att etableringen anses tillstyrkt, bedöms förslaget även medföra att frågan om tillstyrkan får högre prioritet hos beslutande kommun.

NACKDELAR MED ÅTGÄRDEN

Vindkraftens särbehandling i förhållande till annan tillståndspliktig verksamhet kvarstår, i och med konstruktionen med kommunal tillstyrkan. Åtgärden hanterar inte problematiken kring huruvida ett nytt beslut om tillstyrkan behövs vid ändringstillstånd eller där ett nytt tillstånd ska ersätta ett tillstånd vars giltighetstid löper ut. Det finns risk att kommunen inte anser sig ha tillräcklig tid att bereda ärendet och att tidsbristen i sig leder till att anläggningen avstyrks endast av skälet att ärendet inte hann beredas. Det kan även vara vanskligt att bestämma en rimlig svarstid. Förslaget om 120 dagar utgår från att huvuddelen av alla kommunfullmäktige sammanträder minst var tredje månad.

GENOMFÖRBARHET

Åtgärden skulle endast innebära en ändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i miljöbalken. Det skulle behöva utredas vilken tidsfrist som skulle anses

mest lämplig. Inga övriga följdändringar bedöms nödvändiga. Vägledning i kombination med informationsinsatser skulle kunna underlätta genomförandet.

6.1.4 Åtgärd 4. Tidig tillstyrkan och genomför ändringar/förtydliganden i miljöbalken avseende remiss- och beslutsförfarande

BESKRIVNING AV ÅTGÄRDENS UTFORMNING

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan, MB 16:4 skulle upphävas. För att ersätta bestämmelsen skulle en ny bestämmelse införas i miljöbalkens 22 kapitel.

Bestämmelsen skulle ange att en ansökan om tillstånd till en anläggning för vindkraft ska innehålla en kommunal tillstyrkan.

En tidigarelagd tillstyrkan skulle kunna utformas på sådant sätt att kommunens tillstyrkan blev bindande i den bemärkelsen att prövningsmyndigheten kan gå vidare med prövningen även i de fall kommunen senare skulle ändra inställning. Tillstyrkansinstitutet skulle därmed snarast anta formen av ett tidigt principiellt ställningstagande enbart till frågan om användningen av mark och vatten.

Ovan nämnda förändringar skulle i detta åtgärdsalternativ kombineras med att kommunens roll när ansökan slutligen formuleras stärktes. Detta skulle främst kunna ske genom att kommunens roll som remissinstans/part i den senare miljöprövningsprocessen uttryckligen förtydligades och förstärktes, se vidare nedan.

För att etablera institutet tidigarelagd kommunal tillstyrkan skulle formen för detta kodifieras. Möjliga former utvecklas vidare nedan under rubriken ”Rättsinstitutet kommunal tillstyrkan”.

Tidigarelagd kommunal tillstyrkan

Den nya tidpunkten för den kommunala tillstyrkan i detta åtgärdsalternativ skulle innebära att beslut om tillstyrkan måste inhämtas innan det att tillståndsansökan ges in till prövningsmyndigheten. Ansökan är således inte komplett utan en kommunal tillstyrkan. I praktiken skulle detta innebära att prövningsmyndigheten har att avvisa ansökan i de fall ansökan inte är förenad med en kommunal tillstyrkan. Det skulle ankomma på sökanden att tillse att ansökan är komplett eller kompletteras i behövliga delar.

I detta skede av processen föreligger i normalfallet ingen komplett tillståndsansökan. Frågan om lämpligt underlag måste utredas vidare för denna åtgärd.

Den omfattning av verksamheten som kommunen tillstyrker utgör i den följande processen den yttre ramen för hur ansökan slutligen får utformas. I det fall ansökan

går utöver vad kommunen tillstyrkt är prövningsmyndigheten således förhindrad att pröva de överskjutande delarna.

I det fall kommunens tillstyrkan överprövas ska det, i likhet med idag, endast ske inom ramen för 10 kap. kommunallagen (laglighetsprövning eller s.k. kommunalbesvär).

Rättsinstitutet kommunal tillstyrkan

Rättsinstitutet kommunal tillstyrkan i dess nya form skulle behöva kodifieras eller formaliseras och vi bedömer att det skulle kunna genomföras antingen genom:

- att ett blankettförfarande införs genom vilket den kommunala tillstyrkan inhämtas
- att regeringen utfärdar föreskrifter som utförligare beskriver kommunalt tillstyrkan, eller genom
- att en lag om kommunal tillstyrkan stiftas i anslutning till upphävandet av 16 kap. 4 § miljöbalken.

I samtliga av dessa förslag kan vägledningen om den nuvarande kommunala tillstyrkan utgöra grunden för vad som kodifieras/formaliseras.

Stärkande av kommunens roll i miljöprövningsprocessen

Som framgår ovan innebär en tidigareläggning av tillstyrkanstidpunkten att kommunens beslutsunderlag i normalfallet inte kommer att vara en fullständig tillståndsansökan. Från tidpunkten för tillstyrkan kommer ansökan och miljökonsekvensbeskrivning normalt att förändras i större eller mindre omfattning. Efter kompletteringar, kungörelse och remissförfarande kan ansökan således ha ett förändrat innehåll i förhållande till när tillstyrkan lämnades. För att kommunen ska ha kvar avgörandet avseende användningen av mark och vatten även vad gäller vindkraftsetableringens utformning och omfattning i den kompletta tillståndsansökan skulle kommunens möjlighet att påverka under kompletteringsfas och remissförfarande kunna stärkas genom tillägg och ändringar i miljöbalken. Kommunens yttrande skulle i relevanta delar i ökad omfattning kunna ges särskild vikt vid en miljöbalksprövning av vindkraftsverksamhet. Särskild hänsyn skulle tas till yttrandet i de delar det rör användningen av mark och vatten. Formerna för detta skulle behöva utredas vidare.

PROBLEM SOM ÅTGÄRDEN HANTERAR

Kommunal tillstyrkan som processförutsättning kvarstår, men förändras så att den kommunala tillstyrkan blir en förutsättning för att ansökan ska kunna lämnas in, och inte som idag, för att tillstånd ska kunna ges. Denna åtgärd skulle tydliggöra att tillstyrkan gäller kommunens principiella inställning till användningen av mark och vatten. Osäkerheten kring besked sent i prövningsprocessen elimineras.

Belastningen på prövningsmyndigheterna minskar när tillstyrkansbeslutet inte behöver inväntas. Åtgärden skulle också kunna göra den beräknade tidsåtgången för prövningsmyndigheternas tillståndsprocess mer förutsebar.

FÖRDELAR MED ÅTGÄRDEN

Kommunernas möjlighet att påverka i de delar det faktiskt rör användningen av

mark och vatten förtydligas och förstärks. Den kommunala tillstyrkan skulle komma i ett tidigt skede, vilket ökar förutsebarheten både för prövningsmyndighet och verksamhetsutövare. Då tillstyrkan ska inhämtas innan ansökan ges in bör detta medföra stora processekonomiska vinster i allmänhet, och i synnerhet för prövningsmyndigheterna. Verksamhetsutövare som får tidigare besked om kommunens inställning kan minska den initiala ekonomiska risken. Avsikten med åtgärden vore också att tidigarelägga den politiska aspekten av beslutet och även att förtydliga den sakliga aspekten i själva miljöprövningen. Vikten av en tidig dialog mellan verksamhetsutövare och kommun ökar.

NACKDELAR MED ÅTGÄRDEN

Vindkraftens särbehandling i förhållande till annan tillståndspliktig verksamhet kvarstår i och med att konstruktionen kommunal tillstyrkan behålls, men i annan form. Vindkraften ges en särställning i miljöprövningsprocessen gentemot andra miljöfarliga verksamheter, eftersom kommunen med denna åtgärd får en stärkt roll som remissinstans i vindkraftsärenden för att kompensera för informationsbristen i det tidigare skedet för tillstyrkansbeslutet. Problematiken kring huruvida ett nytt beslut om tillstyrkan behövs vid ändringstillstånd eller där ett nytt tillstånd ska ersätta ett tillstånd vars giltighetstid löper ut, kvarstår. Prövningsmyndigheternas avvägning mellan motstående intressen kompliceras. Det finns en risk att kommunen i det tidiga skedet inte anser sig ha tillräckligt underlag för att tillstyrka en etablering och därför väljer att avstyrka den.

GENOMFÖRBARHET

Förslaget bedöms vara praktiskt genomförbart. Ytterligare utredning kring vilken författningskonstruktion som ger bäst resultat behöver dock genomföras, både vad avser tillstyrkansinstitutet och ändringarna kring partsrollen.

6.1.5 Åtgärd 5. Tidig tillstyrkan

BESKRIVNING AV ÅTGÄRDENS UTFORMNING

Åtgärden är en variant av åtgärd 4 (se 6.1.4 ovan) och omfattar enbart delen om att tidigarelägga tidpunkten för tillstyrkan. Kommunens roll i miljöprövningsprocessen stärks inte ytterligare jämfört med nuvarande ordning i miljöbalken. Åtgärden skulle innebära att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan, MB 16:4, upphävs och istället införs en ny bestämmelse i miljöbalkens 22 kapitel om kommunal tillstyrkan. En utförligare beskrivning av en sådan ny bestämmelse om kommunal tillstyrkan redovisas i avsnitten ”Tidigarelagd tillstyrkan”, och ”Rättsinstitutet kommunal tillstyrkan” ovan.

PROBLEM SOM ÅTGÄRDEN HANTERAR

Åtgärden hanterar samma problem som åtgärd 4, se ovan i avsnitt 6.1.4.

FÖRDELAR MED ÅTGÄRDEN

Den kommunala tillstyrkan skulle komma i ett tidigt skede, vilket skulle öka förutsebarheten både för prövningsmyndighet och verksamhetsutövare. Då tillstyrkan skulle inhämtas innan ansökan ges in borde detta medföra stora processekonomiska vinster i allmänhet, och i synnerhet för prövnings-

myndigheterna. Verksamhetsutövare som får tidigare besked om kommunens inställning kan minska den initiala ekonomiska risken. Åtgärdsalternativet skulle även tidigarelägga den politiska aspekten av beslutet och förtydliga den sakliga aspekten i själva miljöprövningen. Vikten av en tidig dialog mellan verksamhetsutövare och kommun bedöms öka. Prövningsprocessen för vindkraft skulle med en åtgärd av denna karaktär kunna bli mer likställd övrig prövning av miljöfarlig verksamhet. I åtgärd 5 blir författningsarbetet mindre omfattande än i åtgärd 4 och prövningsmyndigheternas avvägning mellan motstående intressen blir mindre komplicerad jämfört med åtgärd 4.

NACKDELAR MED ÅTGÄRDEN

Vindkraftens särbehandling i förhållande till annan tillståndspliktig verksamhet genom konstruktionen med kommunal tillstyrkan skulle kvarstå men i annan form. Problematiken kring huruvida ett nytt beslut om tillstyrkan skulle behövas vid ändringstillstånd eller där ett nytt tillstånd ska ersätta ett tillstånd vars giltighetstid kvarstår. Det finns en ökad risk att kommunen i det tidiga skedet inte anser sig ha tillräckligt underlag för att tillstyrka en etablering och därför väljer att avstyrka den. Åtgärden har i stort samma nackdelar som åtgärd 4, men i åtgärd 5 blir författningsarbetet mindre omfattande.

GENOMFÖRBARHET

Åtgärden bedöms vara genomförbar. Ytterligare utredning kring vilken författningskonstruktion som skulle ge bäst resultat behövs.

6.1.6 Åtgärd 6. Upphäv MB 16:4 och genomför ändringar/förtydliganden i miljöbalken avseende remiss- och beslutsförfarande samt eventuellt angående rätten att överklaga

BESKRIVNING AV ÅTGÄRDENS UTFORMNING

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan upphävs i denna åtgärd. Tillägg och ändringar i miljöbalken skulle göras med innebörden att kommunens yttrande i relevanta delar i ökad omfattning skulle ges särskild vikt vid en miljöbalksprövning av vindkraftsverksamhet. Särskild hänsyn skulle i detta åtgärdsalternativ tas till yttrandet i de delar det rör användningen av mark och vatten. Syftet med tilläggen och ändringarna skulle vara att säkerställa ett långtgående kommunalt inflytande över användningen av mark och vatten.

Kommunen får i dagsläget föra talan i miljöprövningsprocessen för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. I denna åtgärd skulle, om det ansågs nödvändigt, särskilt föreskrivas om ytterligare möjlighet för kommunen att överklaga ett tillstånd som går emot kommunens inställning i frågan om användning av mark och vatten. En sådan lösning skulle exempelvis kunna utformas så att en kommun i mål om vindkraftsverksamhet även fick överklaga i de fall en tillståndsgiven verksamhet påtagligt kan motverka kommunens användning av mark- och vattenområden.

I en åtgärd med denna utformning skulle kommunen få ökad tyngd som remissinstans. Sammantaget med kommunens översiktsplanering, samt rätten att överklaga, skulle kommunen i praktiken kunna ha ett avgörande inflytande i tillståndsprocessen även då möjligheten till kommunal tillstyrkan upphörde.

PROBLEM SOM ÅTGÄRDEN HANTERAR

Kommunal tillstyrkan som förutsättning för tillstånd skulle försvinna samtidigt som kommunens möjlighet att påverka användningen av mark och vatten skulle bestå i stor utsträckning. Tillståndsprocessen skulle bli mer rättssäker och sakorienterad och därmed skulle risken minskas för att ovidkommande hänsyn tas. Problematiken kring huruvida ett nytt beslut om tillstyrkan behövs vid ändringstillstånd eller där ett nytt tillstånd ska ersätta ett tillstånd vars giltighetstid löper ut, skulle lösas i sin helhet.

FÖRDELAR MED ÅTGÄRDEN

I och med att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan skulle utmönstras likställs vindkraft i detta avseende med andra tillståndspliktiga verksamheter. Processen skulle bli mer transparent då kommunen för att vinna gehör för sin inställning under remissförfarandet måste redovisa sakliga skäl för sin inställning. Kommunernas möjlighet att påverka i de delar det faktiskt rör användningen av mark och vatten förtydligas och skulle förstärkas om talerätten utökas. Tillsammans med översiktsplanerna och kommunernas talerätt torde även i fortsättningen innebära att tillstånd till en vindkraftsanläggning inte skulle ges mot den berörda kommunens vilja. Därmed skulle även vikten av att kommunen har en aktuell och tydlig översiktsplan öka. Åtgärden bör kunna bidra till en effektivare tillståndsprocess i första instans, dvs. miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstol (om vattenverksamhet berörs).

NACKDELAR MED ÅTGÄRDEN

Vindkraftens särbehandling i förhållande till annan tillståndspliktig verksamhet skulle kvarstå men i annan form. Ändringarna som rör remissförfarandet skulle innebära att vindkraften ges en särställning i miljöprövningsprocessen, vilket bedöms innebära komplicerade författningslösningar som går emot miljöbalkens systematik. Kommunernas överklagandefrekvens skulle kunna öka. Prövningsmyndigheternas avvägning både mellan vad som framförs av de som har talerätt och mellan motstående intressen skulle kunna kompliceras.

GENOMFÖRBARHET

Åtgärden bedöms vara genomförbar. Ytterligare utredning kring vilken författningskonstruktion som ger bäst resultat skulle dock behöva genomföras och det bedöms som osäkert om det är möjligt att hitta en lagteknisk konstruktion som vore väl fungerande. Ändringar skulle behöva genomföras i miljöbalken, som skulle kunna ändra på dess systematik, och eventuellt i vissa av dess förordningar. Omfattningen bestäms av vilket alternativ på författningskonstruktion som bedöms lämplig att genomföra.

6.1.7 Åtgärd 7. Upphäv MB 16:4

BESKRIVNING AV ÅTGÄRDENS UTFORMNING

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan upphävs i denna åtgärd, med utgångspunkten att prövningen är fullständig utan kommunal tillstyrkan.

PROBLEM SOM ÅTGÄRDEN HANTERAR

Åtgärden löser till allra största delen de problem som har en koppling till bestämmelsen och som redovisats i problembeskrivningen i kap. 4 ovan. Tillståndsprocessen i denna del av miljöprövningen blir effektivare och mer rättssäker. Problematiken kring huruvida ett nytt beslut om tillstyrkan behövs vid ändringstillstånd eller där ett nytt tillstånd ska ersätta ett tillstånd vars giltighetstid löper ut, skulle lösas i sin helhet.

FÖRDELAR MED ÅTGÄRDEN

Åtgärden skulle kraftigt kunna effektivisera tillståndsprocessen i den del där handläggningstiden berott på att miljöprövningsdelegationen väntat på kommunens beslut. Förutsebarheten och transparensen skulle öka. Vidare möjliggör denna ordning att frågor som påverkar mark- och vattenanvändningen kan prövas i sak inom ramen för tillståndsprövningen samt genom möjligheten att överklaga beslut av miljöprövningsdelegationerna. Vidare skulle vindkraft likställas med andra tillståndspliktiga verksamheter när det gäller tillståndsprövning enligt miljöbalken.

NACKDELAR MED ÅTGÄRDEN

Formellt sett skulle kommunernas möjlighet att påverka användningen av mark och vatten inskränkas. Det finns även en risk att kommunens inställning inte i tillräcklig omfattning beaktas i tillståndsprövningen. I praktiken bedöms dock det kommunala självstyret att kvarstå, genom kommunens möjlighet att styra vindkraftsetableringar genom översiktsplanering samt kommunens möjlighet att föra talan som part i tillståndsprocessen. Detta var även den slutsats som Miljöprocessutredningen kom fram till i delbetänkandet om prövning av vindkraft¹⁶, angående förslaget om att ta bort dubbelprövningen av vindkraftsanläggningar. Förutsättningarna bör vara desamma idag. Tillstyrkaninstitutet har medfört att det i många fall funnits en konstruktiv diskussion mellan kommuner och projektörer som lett till att kommunerna i allt större omfattning redan i förväg varit tydliga med vilka typer av etableringar som kan medges. Om tillstyrkaninstitutet tas bort kan incitamenten för att föra en sådan dialog komma att minska.

GENOMFÖRBARHET

Åtgärden är juridiskt och praktiskt genomförbar.

¹⁶ Prövning av vindkraft. SOU 2008:86. Delbetänkande i Miljöprocessutredningen.

6.2 Åtgärder som har studerats men prioriterats bort

I det inledande utredningsarbetet har ytterligare åtgärder studerats, men dessa har prioriterats bort eftersom de inte bedöms vara rimliga att genomföra. Dessa åtgärder redovisas nedan.

6.2.1 **Ändring av MB 16:4 enligt följande: Tillstånd till anläggning för vindkraft inom område som inte omfattas av översiktsplan för vindkraft får inte lämnas om kommunen motsatt sig lokaliseringen**

BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

Åtgärden skulle innebära att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan ändras med avsikt att ge kommunen möjlighet att avstyrka en etablering endast i de fall den sker utanför ett område som bedömts lämpligt för vindbruk i översiktsplanen.

PROBLEM SOM ÅTGÄRDEN HANTERAR

Åtgärden skulle innebära att tillstyrkan som förutsättning för tillstånd försvann för områden som kommunen redan behandlat i översiktsplanen. Insatsen skulle alltså innebära att kommunen endast behövde ta beslut om att tillstyrka/avstyrka en etablering i de fall vindkraft planeras utanför områden där mark- och vattenanvändningen bedömts gällande vindkraft i översiktsplanen. Projektörerna skulle med stöd av översiktsplanen på förhand kunna avgöra om kommunen tillstyrker etableringen. Förslaget skulle därför kunna medföra att projektörer främst söker tillstånd i områden som är planerade för vindkraft i översiktsplaner, och att etableringar utanför sådana områden därmed minskar i omfattning. Avsikten skulle sammanfattningsvis vara att tillståndsprocessen blir mer rättssäker och förutsebar för områden som pekats ut i översiktsplanen.

FÖRDELAR MED ÅTGÄRDEN

Åtgärden skulle kunna innebära att en aktuell översiktsplan kunde utgöra underlag för val av etableringsområden för vindkraft. Borttagande av kommunal tillstyrkan inom bedömda områden skulle också innebära att vindkraft inom dessa områden behandlas mer likt annan miljöfarlig verksamhet. För prövningsmyndigheter och projektörer skulle förslaget kunna medföra att prövningsprocessen blir mer förutsebar i dessa områden, vilket minskar kostnaderna för projektörer och prövningsmyndigheter.

NACKDELAR MED ÅTGÄRDEN

En åtgärd med denna utformning skulle innebära att en specifik del av översiktsplanerna indirekt skulle bli bindande för kommunerna. Det är högst tveksamt om det är ett lämpligt förfarande, då kommunernas översiktsplaner endast är vägledande vid beslut om mark- och vattenanvändning. Det är också tveksamt om just vindkraft är av sådant allmänt intresse att det ska ges en sådan särställning i översiktsplaneringen. Det finns även en avsevärd retroaktivitetsproblematik. För att det skulle vara rimligt att införa en bestämmelse av denna karaktär borde redan

beslutade översiktsplaner inte omfattas. I annat fall skulle kommunerna vara bundna av översiktsplaner som beslutats innan vindkraften fick den särställning som bestämmelsen skulle medföra. Detta skulle innebära att endast ett fåtal planer skulle omfattas och att bestämmelsen framförallt skulle vara framåtsyftande. Förslaget skulle även förutsätta en kontinuerlig uppdatering av översiktsplaner på ett sätt som inte har skett hittills.

Ytterligare en nackdel med åtgärden är att för de områden som inte hanterats i den översiktliga planeringen kvarstår de problemställningar som är kopplade till kommunal tillstyrkan, såsom långa handläggningstider och avsaknad av beslutskriterier.

GENOMFÖRBARHET

Lagtekniskt skulle åtgärden innebära en ändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i miljöbalken. Ändringen, med avseende på att delar av en översiktsplan indirekt skulle bli bindande, skulle dock vara av sådan karaktär att den bedöms som orimlig att genomföra. Eventuella följdändringarna i PBL riskerar bli omfattande och svårhanterliga, samt göra ingrepp i systematiken kring planprocessen.

6.2.2 Ändring av MB 16:4 enligt följande: Tillstånd till anläggning för vindkraft inom område som inte omfattas av riksintresse vindbruk får inte lämnas om kommunen motsatt sig lokaliseringen

BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

Åtgärden skulle innebära att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan ändras med avsikt att ge kommunen möjlighet att avstyrka en etablering endast i de fall den sker utanför ett område som omfattas av riksintresse vindbruk enligt 3 kap 8 § miljöbalken.

PROBLEM SOM ÅTGÄRDEN HANTERAR

Kommunal tillstyrkan som förutsättning för tillstånd skulle försvinna för områden som är angivna som riksintressen för vindbruk. Tillståndsprocessen för dessa områden skulle bli mer rättssäker. Med denna utformning av bestämmelsen skulle det bli tydligare att det är lokaliseringens lämplighet för vindkraft som kommunen ska ta ställning till. Åtgärden hanterar även på vilken nivå ett beslut om avstyrkan ska tas inom kommunen. Förslaget skulle kunna medföra att projektörer främst söker tillstånd i områden som är utpekade som riksintresse vindbruk enligt 3 kap. 8 § miljöbalken och att etableringar utanför sådana områden minskar i omfattning.

För områden som inte omfattas av riksintresse för vindbruk skulle den kommunala processen vid beslut om avstyrkan vara snarlik den tidigare tillstyrkanprocessen med liknande problemställningar.

FÖRDELAR MED ÅTGÄRDEN

Åtgärden skulle innebära att riksintressen för vindbruk utgjorde underlag för lämpliga områden för vindkraft, vilket innebär att riksintressenas roll i

tillståndsprocessen förstärks och tydliggörs. Borttagandet av kommunal tillstyrkan inom dessa områden skulle också innebära att vindkraft bedömdes likartat som andra miljöfarliga verksamheter. Förslaget skulle kunna effektivisera tillståndsprocessen för etableringar som planeras inom angivna riksintresseområden för vindbruk. För prövningsmyndigheter och projektörer skulle det kunna medföra att prövningsprocessen blev mer förutsebar och prövningsmyndigheternas handläggningstid skulle troligen förkortas, vilket bör leda till minskade kostnader för projektörer och prövningsmyndigheter.

NACKDELAR MED ÅTGÄRDEN

En nackdel med åtgärden vore att den skulle innebära att riksintresse för vindbruk ges en särställning gentemot andra riksintressen i tillståndsprocessen, vilket kan ifrågasättas om det kan anses rimligt. Åtgärden innebär vidare att för områden som inte är inom riksintresse för vindbruk kvarstår de problemställningar som är kopplade till kommunal tillstyrkan, såsom långa handläggningstider och avsaknad av beslutskriterier. Vissa av de problem som nämns kring den bortprioriterade åtgärden i avsnitt 6.2.1. gör sig i övrigt gällande även när det gäller denna åtgärd.

GENOMFÖRBARHET

Det bedöms inte vara möjligt att genomföra denna åtgärd, bl.a. mot bakgrund av att den skulle innebära att riksintresse vindbruk ges en särställning i tillståndsprocessen, som inte anses rimlig samt att konsekvenserna av att ge ett riksintresse denna bindande verkan är svåröverblickbara.

6.2.3 Möjlighet att överklaga beslut om tillstyrkan

En central del i kritiken mot bestämmelsen om kommunal tillstyrkan från framför allt vindkraftsprojektörer, men även från politiker och jurister som är verksamma inom vindkraftsområdet, handlar om att det inte är möjligt att överklaga kommunens beslut om tillstyrkan/avstyrkan i sak. Därför har denna fråga analyserats i den inledande studien av olika åtgärder.

Det kommunala beslutet om tillstyrkan är i nuläget ett så kallat beslut i den oreglerade kommunförvaltningen. Beslutet är således inte ett förvaltningsbeslut utan prövas inom ramen för 10 kap. kommunallagen (laglighetsprövning eller s.k. kommunalbesvär) och kan därmed endast överklagas av en kommunmedlem. Även om det vore möjligt att utvidga kretsen till att omfatta exempelvis även verksamhetsutövare skulle problemet kvarstå. En laglighetsprövning avser nämligen endast ett besluts laglighet och inte dess lämplighet.

Beslut om kommunal tillstyrkan omfattas inte heller av bestämmelsen om motivering i 20 § förvaltningslagen (1986:223). Det bedöms heller inte lämpligt att införa en bestämmelse i miljöbalken som ska reglera kommunens handläggning av denna typ av ärenden. Frågan om motivering måste troligtvis hanteras i annan ordning. Det är därför inte troligt att en klagande verksamhetsutövare, i den mån den skulle tillerkännas klagorätt, skulle vinna framgång i andra fall än där formella fel begåtts. Kommunens inställning i frågan i sig kan i praktiken inte prövas. Ett

annat problem är att beslut om kommunal tillstyrkan kan ersättas med ett nytt beslut. Kommunen kan således ersätta eventuella upphävda beslut med ett nytt likalydande beslut.

Ett alternativ skulle möjligen vara att skapa en möjlighet att överklaga tillstyrkansbeslutet särskilt eller i annan ordning. Det bedöms dock bli en komplicerad konstruktion att överpröva en kommuns beslut inom ramen för överprövningen av ett tillståndsbeslut eller som en parallell process. Det skulle sannolikt även att öka antalet överklaganden av miljötillståndet i sig och det är tveksamt om det skulle gynna någon intressent att ha en parallell överklagandeprocess i frågan om tillstyrkan. Sammanfattningsvis kan det säkerligen framstå som attraktivt att kunna överklaga kommunens beslut. Det är dock inte troligt att en sådan lösning skulle effektivisera tillståndsprocessen, varför något sådant förslag inte har studerats vidare inom ramen för denna utredning.

6.3 Slutsatser kring åtgärder i den inledande utredningen

Inom ramen för uppdraget har det utarbetats ett antal alternativa åtgärder kopplat till förändringar av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.

Gemensamt för samtliga undersökta alternativ, utom ett, är att de ur ett författningsperspektiv bedöms möjliga att genomföra. Samtliga åtgärder bedöms även medföra någon form av förenkling, antingen i form av ett mindre antal processer, kortare handläggningstid, förutsebarhet och/eller minskade kostnader för företag och myndigheter. Det som skiljer förslagen åt är i vilken grad uppdragets mål om att tillståndsprocessen ska underlättas och bli mer rättssäker nås, vilken omfattning kommunernas inflytande över användningen av mark och vatten påverkas samt hur stora förändringar i nuvarande lagstiftning som skulle behöva göras.

Åtgärderna är medvetet utformade på ett sådant sätt att de täcker hela spektrat från nuvarande reglering till ett fullständigt upphävande. Flera av åtgärderna går även att kombinera i varierande grad.

SAMMANTAGEN BEDÖMNING

En översikt av bedömningarna av de studerade åtgärdsförslagen återges i tabell 1, se nedan.

Bedömningen är gjord utifrån huvudkriterierna att åtgärderna ska underlätta tillståndsprocessen, ge en mer rättssäker process, beakta kommunernas planmonopol, samt vara juridiskt och praktiskt genomförbara. Gällande kriterierna, se även avsnitt 3.2.2 Kriterier för bedömning.

Tabell 1. Översikt studerade åtgärder – bedömningar utifrån valda kriterier

Åtgärd	Underlätta tillståndsprocessen	Mer rättssäker process	Beaktar kommunens planmonopol	Genomförbar
1. Förtydliga vägledningen	Mycket liten effekt	Ingen effekt	Ingen förändring	Ja
2. Ta fram föreskrifter	Liten effekt	Liten effekt	Ingen förändring	Ja
3. Kräv aktivitet för avstyrkan inom tidsram	Viss effekt	Viss effekt	Ingen förändring	Ja
4. Tidig tillstyrkan och stärk kommunens roll som remissinstans	Medelstor effekt p.g.a. att den stärkta rollen som remissinstans försvårar avvägningen mellan olika intressen.	Stor effekt	Visst minskat inflytande för kommunen eftersom tillstyrkan blir bindande tidigare	Ja
5. Tidig tillstyrkan	Stor effekt	Stor effekt	Visst minskat inflytande för kommunen eftersom tillstyrkan blir bindande tidigare	Ja
6: Upphäv MB 16:4 och stärk kommunens roll som remissinstans	Medelstor effekt	Stor effekt	Visst minskat inflytande för kommunen	Nej, bedöms ge en olämplig lagkonstruktion och försvåra tillämpningen
7. Upphäv MB 16:4	Mycket stor effekt	Mycket stor effekt	Minskat inflytande jämfört med idag	Ja

Den sammantagna bedömningen av studerade åtgärder visar att det endast är åtgärd 7 Upphäv MB 16:4 som uppnår ”Mycket stor effekt” för båda kriterierna ”Underlätta tillståndsprocessen” och ”Mer rättssäker process”. Denna åtgärd medför emellertid minskat inflytande för kommunerna än idag. Åtgärd 5 Tidig tillstyrkan uppnår stor effekt på både kriterierna ”underlätta tillståndsprocessen” och ”mer rättssäker process” och bedöms påverka kommunernas inflytande i mindre grad, i och med att beslutet om tillstyrkan skulle bli bindande tidigare än idag. Övriga studerade åtgärder bedöms i mindre utsträckning bidra till att tillståndsprocessen underlättas och blir mer rättssäker. Åtgärd 6 Upphäv MB 16:4 och stärk kommunens roll som remissinstans, bedöms inte vara genomförbar, eftersom den skulle resultera i en olämplig lagkonstruktion och försvåra tillämpningen jämfört med idag.

Mot denna bakgrund bedöms åtgärd 5 och åtgärd 7 vara de åtgärder som i störst utsträckning leder till att målet i detta uppdrag nås, dvs. att tillståndsprocessen för etablering av vindkraft ska underlättas och bli mer rättssäker. De två utvalda

åtgärderna bedöms även i störst utsträckning hantera de problem som är kopplade till bestämmelsen om kommunal tillstyrkan, se kap. 5 Problembeskrivning. En utförligare beskrivning och analys av dessa två åtgärder redovisas i kap. 7 Juridisk analys av utvalda åtgärder.

7 Juridisk analys av utvalda åtgärder

I detta kapitel redovisas en juridisk analys av två åtgärder; ”Upphäv MB 16:4” respektive ”Tidigare tillstyrkan”. Energimyndigheten och Naturvårdsverket bedömer att dessa två åtgärder är effektiva för att uppnå målet i uppdragsformuleringen om att underlätta tillståndsprocessen och att göra den mer rättssäker, och har därför valt att analysera dessa åtgärder vidare.

7.1 Åtgärden Upphäv MB 16:4

Åtgärden Upphäv MB 16:4 syftar till att hantera problem kopplade till kommunal tillstyrkan genom att så långt möjligt likställa prövningen av vindkraftverksamhet med andra tillståndspliktiga verksamheter. Det övergripande syftet med åtgärden är att åstadkomma en mer effektiv prövningsprocess samtidigt som det anknyter till kommunens möjligheter att styra mark- och vattenanvändning inom kommunen genom planeringsinstrument.

Bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken om kommunal tillstyrkan upphävs. Kommunen fräntas därmed möjligheten att, beträffande tillståndspliktiga vindkraftverk, genom den kommunala tillstyrkan med ensamrätt besluta om lämplig användning av mark- och vattenområden inom kommunen. Genom sin ställning som part i miljöprövningsprocessen kan kommunen alltså påverka tillåtelse till och/eller utformning av vindkraftverksamhet utifrån sakligt grundade miljömässiga skäl. I de fall ett tillståndsbeslut enligt miljöbalken inte överensstämmer med kommunens inställning till mark- och vattenanvändningen har kommunen precis som idag möjlighet att överklaga dom eller beslut om tillstånd.

Vidare har kommunen möjlighet att påkalla regeringsprövning av större vindkraftsprojekt med stöd av 17 kap. miljöbalken.

Kommunen har därutöver möjlighet att styra användningen av mark- och vattenområden inom kommunen genom planeringsinstrument. Vindkraftsprojekt planeras oftast i glesbygdsområden där krav på detaljplan inte föreligger. Den kommuntäckande översiktsplanen är därför i regel det planeringsinstrument som kan användas när det gäller styrning av var vindkraften bör lokaliseras i kommunen. Även om översiktsplanen inte är juridiskt bindande tillmäts aktuella och väl underbyggda översiktsplaner enligt praxis stor betydelse när det gäller frågan om lämplig lokalisering av vindkraftverksamhet. Visst inflytande kan även sägas finnas vid planering utifrån nationellt perspektiv genom bestämmelserna om hushållning av mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken. Gällande bestämmelser genom vilka kommunen kan styra lämplig mark- och

vattenanvändning och därigenom påverka eventuella vindkraftsetableringar redovisas utförligare i kap. 4.

Åtgärden är i stort sett likalydande med det förslag som lämnades i utredningen *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86), och en del slutsatser från den utredningen samt den efterföljande propositionen *Prövning av vindkraft* (2008/09:146) har arbetats in i utformningen.

7.1.1 Vindkraft och prövningsprocessen – en bakgrund

I utredningen SOU 2008:86 kom man fram till att för sådana vindkraftsanläggningar som ligger utanför områden där konkurrensen på mark- och vatten är stor, är det inte rimligt att ställa krav på detaljplan. Vidare kom utredningen fram till att tillståndspliktiga vindkraftverk inte skulle vara underkastade bygglovprövning. Bakgrunden till dessa ställningstagande var att Sverige vid den tidpunkten avsåg att kraftigt utöka utbyggnaden av vindkraft och utredningen hade att lämna förslag på en snabbare och enklare process för planering och uppförande av vindkraftverk. Dessa förutsättningar har inte förändrats ur ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv trots att utbyggnadstakten av vindkraft för närvarande har dämpats som en följd av låga el- och elcertifikatpriser som lett till minskad lönsamhet för många projekt. Energikommisionens betänkande *Kraftsamling för framtidens energi* (SOU 2017:2) beskriver Sveriges långsiktiga energipolitik. Betänkandet lyfter fram att en fortsatt utbyggnad av vindkraften är viktig för att Sverige år 2040 ska ha 100 procent förnybar elproduktion.

Att tillståndspliktiga vindkraftverk undantas från krav på bygglov och detaljplanereglering innebär visserligen att vindkraften i jämförelse med en del andra tillståndspliktiga verksamheter får en viss särställning vad gäller plan- och byggprocessen. Vindkraftens särställning kan dock motiveras med att vindkraft bör jämföras med nyttjandet av andra förnybara naturresurser såsom fiske, rennärning samt jord- och skogsbruk (se prop. 2005/06:143). De vindkraftsparker som behöver byggas för att uppnå Sveriges mål om förnybar energi ligger också till stor del i områden där omgivningspåverkan är mer begränsad. Dessa områden kan i och för sig innehålla andra värden som påverkas, såsom renskötsel eller höga naturvärden, men avvägningen lämpar sig i så fall bäst inom ramen för tillståndsprövning enligt miljöbalken. I vindkraftsärenden prövades dessutom i stort sett samma frågor enligt plan- och bygglagen som enligt miljöbalken med den ordning som gällde innan införandet av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Eftersom tillståndsprövningen enligt miljöbalken är den mer omfattande prövningen, bedömdes det inte finnas anledning att ha en parallell prövning enligt plan- och bygglagen.

Vid ett upphävande av bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken kvarstår i huvudsak samma argument för att prövning av vindkraftverksamhet endast bör ske inom ramen för tillståndsprövning enligt miljöbalken.

7.2 Författningsförslag gällande åtgärden Upphäv MB 16:4

I avsnittet beskrivs hur en möjlig lagstiftning baserad på åtgärden ”Upphäv MB 16:4” skulle kunna utformas, inklusive författningskommentarer.

7.2.1 Lag om ändring i miljöbalken

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om miljöbalken att 16 kap. 4 § ska upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den [XX 2018].

7.2.2 Författningskommentar

Upphävandet av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken bedöms inte få några negativa konsekvenser för de ärenden som redan har inletts hos prövningsmyndigheten. Konsekvensen är att frågan om kommunal tillstyrkan inte längre har någon betydelse i prövningsärendet och att prövningsmyndigheten således kan bortse från den aspekten i sin bedömning av ärendet. Det får anses åligga prövningsmyndigheten att bereda kommunen möjlighet att lämna sin inställning, och grunderna härför, till tillståndsansökan i den mån detta inte har gjorts tidigare i ärenden med hänvisning till ställningstagandet i frågan om kommunal tillstyrkan. Det har mot bakgrund av detta inte bedömts nödvändigt att ha övergångsbestämmelser för detta författningsförslag.

7.3 Åtgärden Tidig tillstyrkan

Den andra åtgärd som valts ut för en juridisk analys är ”Tidig tillstyrkan”.

Åtgärden syftar till att bibehålla motsvarande möjligheter för kommunen som enligt 16 kap. 4 § miljöbalken att, beträffande vindkraftverk som tillståndsprövas, att med ensamrätt besluta om lämplig användning av mark- och vattenområden inom kommunen. Den huvudsakliga skillnaden med denna åtgärd jämfört med vad som gäller i dag är att frågan om kommunal tillstyrkan särskiljs från processen hos prövningsmyndigheten. Detta sker genom att beslut om kommunal tillstyrkan föreslås utgöra en förutsättning för att prövningsmyndigheten över huvud taget ska kunna ta upp en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet till prövning. Detta innebär att tidpunkten för beslut om kommunal tillstyrkan, i förhållande till vad som gäller i dag, tidigareläggs.

Åtgärden innebär att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken, upphävs. I stället införs en ny bestämmelse i 22 kap. miljöbalken som anger att en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet endast får tas upp till prövning om kommunfullmäktige i den kommun där verksamheten ska bedrivas har tillstyrkt att platsen för verksamheten är lämplig för ändamålet. Vidare införs ytterligare en bestämmelse i 22 kap. miljöbalken som anger att tillstånd till vindverksamhet inte får lämnas för annan plats än som omfattas av kommunfullmäktiges tillstyrkan.

För att tydliggöra formerna för handläggning och beslut i ärenden beträffande projektörers begäran om kommunfullmäktiges tillstyrkan, föreslås en särskild författning avseende detta.

7.3.1 Kommunfullmäktiges tillstyrkansbeslut som processförutsättning

En följd av denna åtgärd är att beslut om kommunfullmäktiges tillstyrkan blir bindande i den fortsatta processen i den bemärkelsen att prövningsmyndigheten kan gå vidare med prövningen även i de fall kommunen senare skulle ändra inställning i frågan om en viss plats är lämplig för vindkraftverksamhet. Detta är en konsekvens av att beslut om kommunal tillstyrkan utgör en förutsättning endast för att ta upp ansökan till prövning. Om sådant beslut finns i prövningsärendet, ska inte krävas att prövningsmyndigheten därefter gör en uppföljande kontroll av om beslutet om kommunal tillstyrkan alljämt gäller, för att kunna avgöra ärendet. Den tidigarelagda kommunala tillstyrkan utgör således ett grundläggande ställningstagande om lämplig mark- och vattenanvändning inom kommunen.

En ytterligare följd av detta är att en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet inte är komplett utan att kommunfullmäktige tillstyrkt att platsen för vindkraftverksamheten är lämplig för ändamålet. Detta innebär att prövningsmyndigheten har att avvisa ansökan i de fall uppgift om kommunfullmäktiges tillstyrkan saknas.

7.3.2 Tillstyrkansbeslutet ska avse plats för vindkraftsverksamhet

Den tidigarelagda tillstyrkan bör, liksom enligt nu gällande regelverk, endast avse ett ställningstagande till lämplig mark- och vattenanvändning inom kommunen. För att klargöra detta införs ett förtydligande i den första bestämmelsen i 22 kap. miljöbalken om att kommunfullmäktiges tillstyrkan ska avse att platsen för vindkraftverksamheten är lämplig för ändamålet.

En följd av detta, vilket utgör en väsentlig skillnad jämfört med vad som gäller i dag, är att kommunfullmäktiges tillstyrkan inte föreslås begränsas till enbart en viss vindkraftsetablering utan ska avse frågan om platsen för vindkraftverksamheten är lämplig för ändamålet. Detta innebär samtidigt att kommunfullmäktiges tillstyrkan är generellt tillämplig, i den bemärkelsen att tillstyrkan gäller generellt för vindkraftverksamhet på den aktuella platsen som ryms inom ramen för vad kommunfullmäktige har tillstyrkt. Kommunfullmäktiges tillstyrkan föreslås således inte vara begränsad till en enskild projektörs tillståndsansökan.

För att göra ett grundläggande ställningstagande om ett mark- eller vattenområde utgör en sådan plats som är lämplig för vindkraftsetablering bör inte krävas något mer utförligt underlag. Det underlag som har bedömts nödvändigt för att kommunfullmäktige ska kunna göra sitt ställningstagande är uppgifter om det

område som maximalt kommer att tas i anspråk för verksamheten samt det maximala antalet vindkraftverk som verksamheten ska omfatta. Dessa uppgifter bedöms vara tillräckliga för att kunna avgöra om etablering av vindkraft stämmer överens med översiktsplan och även i övrigt med kommunens planerade användning av mark- och vattenområden. Närmare bedömning av exempelvis miljöpåverkan av en enskild verksamhet bör, för att undvika dubbelprovning, ske inom ramen för den provning som sker av tillståndsärendet enligt miljöbalken.

7.3.3 Kommunfullmäktiges beslut om tillstyrkan

Kravet om att kommunfullmäktige måste ha tillstyrkt platsen för vindkraftverksamhet för att ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet ska tas upp till provning, innebär att beslut om detta måste finnas i ärendet hos provningsmyndigheten för att kungörelse av ansökan ska få utfärdas. Projektören kan begära att kommunfullmäktige tillstyrker plats för vindkraftverksamhet, men det följer bl.a. av den generella tillämpligheten av tillstyrkan att det inte finns något hinder mot att kommunfullmäktige självantillstyrker platser lämpliga för vindkraftsetablering. Kravet på tillstyrkan ska alltså kunna uppfyllas genom att projektören, efter begäran därom, erhåller tillstyrkan eller genom att kommunerna självantillstyrker platser för vindkraftsetablering.

Som tidigare nämnts avser beslutet om kommunfullmäktiges tillstyrkan att platsen för verksamheten är lämplig för ändamålet. Beslutet gäller således inte nödvändigtvis enbart för den verksamhet som tillståndsprövas i det enskilda fallet. Även andra projektörer kan ansöka om att bedriva vindkraftverksamhet på den plats som kommunfullmäktige har tillstyrkt med stöd av kommunfullmäktiges beslut om tillstyrkan.

Ett beslut om kommunal tillstyrkan föreslås alltså utgöra ett beslut avseende mark- och vattenanvändning inom kommunen som gäller med samma verkan mot var och en som berörs av beslutet. Ett sådant beslut har därför likheter med exempelvis beslut om översiktsplan enligt plan- och bygglagen. Det ger uttryck för kommunens vilja beträffande användning av mark- och vattenområden och har samtidigt rättsverkan gentemot alla som berörs av beslutet.

Som närmare redogörs för nedan sätter kommunfullmäktiges tillstyrkan ramen för hur ansökan slutligen får utformas. Det är därför av grundläggande betydelse att det är tydligt både för projektören och provningsmyndigheten men även för kommunen själv vad kommunens ställningstagande ska omfatta. Därför bör, på motsvarande sätt som gäller för krav på underlag i projektörens begäran om kommunfullmäktiges tillstyrkan, av kommunfullmäktiges beslut tydligt framgå gränserna för det mark- eller vattenområde som omfattas av tillstyrkan samt det maximala antalet vindkraftverk som tillstyrkan omfattar. Detta för att underlätta provningsmyndighetens tillämpning av de nya bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken.

I de fall kommunfullmäktige självmant tillstyrker platser för vindkraftsetablering, bör kommunen på motsvarande sätt tydligt ange vilket mark- eller vattenområde som tillstyrkan avser samt det maximala antalet vindkraftverk som tillstyrkan omfattar. Det har emellertid bedömts saknas skäl att reglera formerna för detta i författning.

7.3.4 Kommunfullmäktiges tillstyrkansbeslut och prövningens omfattning

Kommunfullmäktiges tillstyrkan föreslås alltså utgöra en del av det obligatoriska underlag som domstolen har att ta ställning till vid behandlingen av en ansökan om tillstånd. Det mark- eller vattenområde för verksamheten som kommunfullmäktige har tillstyrkt utgör den yttre ramen för hur den planerade verksamheten får utformas.

Det är dock vanligt att ansökan under ärendets handläggning behöver justeras i något avseende vilket kan innebära en utökning av ansökan. Det får därför åligga projektören att tillse att kommunfullmäktiges tillstyrkan avser ett tillräckligt stort område för att även inrymma sådana justeringar. I det fall prövningen går utöver det mark- och vattenområde kommunen tillstyrkt skulle prövningsmyndigheten nämligen vara förhindrad att pröva de överskjutande delarna utan att ny tillstyrkan inhämtas.

Som ovan har anförts utgör den kommunala tillstyrkan en förutsättning för att ta upp en ansökan till prövning, men det krävs inte i ett senare skede att prövningsmyndigheten gör en uppföljande kontroll av om beslutet om kommunal tillstyrkan alljämt gäller för att kunna avgöra ärendet.

I konsekvens med detta bör inte heller krävas nytt ställningstagande från kommunen i fråga om ändringstillstånd under förutsättning att ändringen avser annat än platsen där verksamheten ska bedrivas. I fråga om ansökningar om ändringstillstånd som gäller ändring av platsen för verksamhetens bedrivande krävs dock en ny tillstyrkan för att ansökan om ändringstillstånd ska kunna tas upp till prövning.

7.3.5 Endast laglighetsprövning

I det fall kommunfullmäktiges beslut i frågan om tillstyrkan överprövas ska det, i likhet med vad som i dag gäller för kommunal tillstyrkan men även för överprövning av översiktsplaner, ske inom ramen för 10 kap. kommunallagen (laglighetsprövning eller s.k. kommunalbesvär).

7.3.6 Förhållandet till översiktsplaner

Som har redogjorts för ovan finns ett visst samband mellan kommunens översiktsplanering och ärenden om kommunfullmäktiges tillstyrkan. Såvitt avser vindkraftsetablering bör kommunens ställningstaganden i båda dessa typer av planeringsinstrument i stort avse samma frågor, d.v.s. huruvida mark- eller vattenområden kan anses vara lämpliga för vindkraftsetablering, och i så fall, i

vilken omfattning. Dessa båda planeringsinstrument bör därför med fördel så långt möjligt kunna samordnas.

I det fall åtgärden om kommunfullmäktiges tillstyrkan anses lämpligt att genomföra, bör vidare övervägas om det bör införas krav i plan- och bygglagen om att beslut om kommunfullmäktiges tillstyrkan ska återspeglas i kommunens översiktsplan. Regler om detta bör exempelvis kunna införas i bestämmelserna avseende översiktsplanens innehåll i 3 kap. 4 och 5 §§ plan- och bygglagen, i likhet med vad som där föreskrivs om redovisning, hänsyn till och samordning av översiktsplanen med riksintressen. Eftersom regelverket beträffande planprocessen för översiktsplaneringen i förekommande fall indirekt skulle omfatta beslut om att tillstyrka platser för vindkraftsetablering, skulle detta även underlätta insynen i, och kommunikationen av, kommunfullmäktiges beslut om tillstyrkan.

7.4 Studerad utformning av lagstiftning gällande åtgärden Tidig tillstyrkan

Utredningen har studerat hur ett möjligt författningsförslag kopplat till åtgärden Tidig tillstyrkan skulle kunna utformas. Eftersom vi valt att rekommendera en annan åtgärd redovisas författningsutformningen inte här.

8 Samhällsekonomisk konsekvensanalys av utvalda åtgärder

I kapitlet analyseras de samhällsekonomiska konsekvenserna av åtgärderna Upphäv MB 16:4 respektive Tidig tillstyrkan.

En samhällsekonomisk konsekvensanalys görs för att identifiera, beskriva och analysera positiva och negativa konsekvenser som föreslagna åtgärder förväntas medföra för samhället i stort och fördelat på olika aktörer i samhället. Syftet med konsekvensanalysen är att ta fram bra beslutsunderlag som visar hur samhället kan välja mellan olika alternativ så att resurser används på ett sätt som ger mest nytta för samhället. Det är viktigt att förslag inte medför negativa konsekvenser i högre utsträckning än nödvändigt. Så långt det är möjligt ska alla typer av konsekvenser tas med (t.ex. sociala, ekonomiska och miljömässiga) för alla aktörer i samhället. Eftersom det inte har varit möjligt att kvantifiera konsekvenserna, beskrivs de endast kvalitativt nedan.

Eftersom uppdraget handlar om regelgivning, har även de aspekter som ingår i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktats.¹⁷

8.1 Problembeskrivning, mål och kriterier

Den problembeskrivning som har gjorts inom uppdraget, där genomförda utvärderingar har utgjort ett underlag, visar att det finns ett antal problem med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövningen av vindkraftsanläggningar. Dessa problem redovisas i kap. 5.

Målet för uppdraget är att den del av tillståndsprövningsprocessen för etablering av vindkraft som rör kommunal tillstyrkan ska underlättas och bli mer rättssäker jämfört med idag. Vid utformningen och bedömningen av de åtgärder som tas upp i utredningen har hänsyn tagits till följande kriterier. Åtgärderna ska:

- underlätta tillståndsprövningsprocessen vid etablering av vindkraft
- bidra till en mer rättssäker process
- beakta kommunernas planmonopol
- vara juridiskt och praktiskt genomförbara

Se avsnitt 3.2 för utförligare resonemang om mål och kriterier.

¹⁷ http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20071244-om-konsekvensutredning-vid_sfs-2007-1244

8.2 Referensalternativ

Referensalternativet beskriver vad som förväntas hända med planerings- och tillståndsprocessen kopplat till kommunal tillstyrkan om inga ytterligare åtgärder genomförs. Med ytterligare åtgärder avses sådana som går utöver vad som redan ev. har beslutats, men ännu inte införts, eller som har införts men ännu inte har nått den förväntade effekten. Referensalternativet är alltså inte detsamma som situationen i dag utan den situation som vi får om ingen ytterligare åtgärd vidtas. Den faktor som kan komma att påverka planerings- och tillståndsprocessen kopplat till kommunal tillstyrkan utan den förändring/de förändringar som föreslås i detta uppdrag är den befintliga vägledningen om kommunal tillstyrkan som gavs ut 2015 och den effekt den kan förväntas få framöver.

Vägledningen ger rekommendationer för hur kommunerna ska hantera processen kring beslutet om kommunal tillstyrkan. Rekommendationerna är inte bindande. Det medför att det finns en osäkerhet kring vilken effekt vägledningen på sikt kommer att ha på planerings- och tillståndsprocessen kopplat till kommunal tillstyrkan. Eftersom vägledningen endast har funnits en kort tid råder det även osäkerhet kring vilken effekt vägledningen har haft hittills.

Även om den befintliga vägledningen följs av alla kommuner är Naturvårdsverkets och Energimyndighetens bedömning att flera av de problem som redovisats ovan kommer att kvarstå och att det kommer att behövas ytterligare insatser för att åtgärda problemen och nå det uppsatta målet.

8.3 Alternativa lösningar

Flera olika åtgärder har studerats, utvalda för att täcka hela skalan av möjliga förändringar. De olika åtgärdsalternativ som översiktligt utretts är:

- förtydligande av vägledningen,
- införa föreskrifter avseende kommunal tillstyrkan,
- avstyrkan inom tidsram istället för tillstyrkan,
- tidig tillstyrkan med förstärkt remissroll,
- tidig tillstyrkan,
- upphäv bestämmelsen om kommunal tillstyrkan med stärkt remissroll samt
- upphäv bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.

Samtliga åtgärder bedöms i olika utsträckning bidra till att nå målet, antingen genom färre antal processer, kortare handläggningstider eller ökad förutsebarhet. Alla alternativ utom ett är möjliga att genomföra ur ett författningstekniskt perspektiv. Det som huvudsakligen skiljer förslagen åt är i vilken grad uppdragets mål om att tillståndsprocessen ska underlättas och bli mer rättssäker nås, i vilken omfattning kommunernas inflytande över användningen av mark och vatten påverkas samt hur stora förändringar i nuvarande lagstiftning som skulle behöva göras. Inom uppdraget har åtgärden tidig tillstyrkan och ta bort tillstyrkan

analyserats djupare eftersom de i störst utsträckning har bedömts leda till att målet uppnås.

8.4 Berörda aktörer

De aktörer som i första hand berörs av de förslag som läggs fram i detta uppdrag är kommuner, prövningsmyndigheter och vindkraftsprojektörer. Utöver dessa förväntas framförallt Energimyndigheten och Naturvårdsverket, samt allmänheten att beröras i begränsad omfattning. Remissinstanser vid tillståndsärenden enligt miljöbalken förväntas inte beröras av förslagen.

8.4.1 Kommuner

I 164 av Sveriges 290 kommuner finns det vindkraftsanläggningar. I drygt 60 av dessa 164 kommuner består utbyggnaden av ett fåtal vindkraftverk. De tio kommuner som hade störst installerad effekt i slutet på 2016 står för 30 procent av den totalt installerade kraften i Sverige. Kommunerna med störst andel vindkraftverk återfinns i Västernorrland, Jämtland, Västra Götaland och på Gotland.

8.4.2 Prövningsmyndigheter

Tillstånd för vindkraftsanläggningar prövas i första instans av två olika myndigheter beroende på var anläggningen ska lokaliseras. Landbaserade anläggningar prövas av miljöprövningsdelegationer som finns vid tolv av landets länsstyrelser. Tillstånd för vindkraftsanläggningar i vatten prövas av mark- och miljödomstolarna, som finns vid fem av Sveriges tingsrätter.¹⁸

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt är överinstans i överklagade mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Högsta domstolen kan som högsta instans pröva de ärenden som har mark- och miljödomstolen som första instans.

Ärenden gällande laglighetsprövning av kommunens beslut om tillstyrkan prövas av förvaltningsrätten. Det finns 12 förvaltningsrätter fördelade över landet. Ett överklagande av förvaltningsrättens beslut prövas av Kammarrätten.

I konsekvensanalysen benämns dessa aktörer fortsättningsvis som prövningsmyndigheter.

8.4.3 Vindkraftsprojektörer

Det finns uppskattningsvis ett 50-tal företag i Sverige som idag arbetar med att projektera och söka tillstånd för vindkraftsanläggningar. Det omfattar t.ex. energibolag, industrier, investerare och konsultföretag. Dessa företag varierar i

¹⁸ I ekonomisk zon prövas de av regeringen, men behöver inte kommunal tillstyrkan.

storlek från riktigt stora företag med flera hundra anställda till mindre bolag med några få anställda.

I konsekvensanalysen benämns dessa aktörer fortsättningsvis som projektörer.

8.5 Upphäv MB 16:4

Åtgärden innebär att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan upphävs med utgångspunkten att tillståndsprövningen för vindkraft är fullständig utan kommunal tillstyrkan. Åtgärden beskrivs utförligare i avsnitt 7.1.

8.5.1 Konsekvenser för samhället

Förslaget om att upphäva MB 16:4 förväntas leda till att tillståndsprocessen för vindkraft underlättas och blir mer rättssäker jämfört med idag. Processen underlättas till följd av att de oklarheter som finns kring bestämmelsen om kommunal tillstyrkan inte längre kvarstår. Processen blir mer rättssäker eftersom förutsebarheten ökar i och med att kommunen inte kommer att kunna stoppa ett projekt i ett sent skede eller ändra inställning under processens gång. Förutsebarheten bedöms också att öka genom att översiktsplanerna förväntas få en viktigare roll för kommunen för att styra vindkraftsetableringar. Processen effektiviseras genom att momentet med kommunal tillstyrkan tas bort.

Det är i högre grad andra faktorer än en effektivare tillståndsprocess, som t.ex. ekonomiska styrmedel, marknadsläget och teknikutveckling, som styr utbyggnaden av vindkraft. Förslaget förväntas inte påverka utbyggnadstakten i någon stor utsträckning och därmed förväntas inga direkta konsekvenser för miljön, sysselsättning, andra näringar etc. Ett borttagande av kommunal tillstyrkan leder till att tillståndsprocessen för etablering av vindkraft underlättas genom att ett beslutsmoment tas bort och ger en mer rättssäker och förutsebar prövningsprocess. Detta skapar bättre i sin tur bättre förutsättningar för utbyggnad av den förnyelsebara energiformen vindkraft.

Prövningsprocessen effektiviseras och likställs med processen för andra tillståndspliktiga verksamheter. Förslaget innebär dock att vindkraften får en viss särställning i förhållande till andra verksamheter som även prövas enligt PBL. Detta bedöms i praktiken inte medföra något problem eller några konsekvenser för andra verksamhetsområden. Detta dels på grund av att vindkraft oftast lokaliseras till glesbebyggda områden där detaljplanen inte är ett lämpligt instrument för att styra lokaliseringen av vindkraftverk¹⁹ och dels för att miljöbalksprövningen hanterar i princip samma frågor som tas upp vid en bygglovsprövning av vindkraftverk.

¹⁹ Naturvårdsverket 2017.

8.5.2 Konsekvenser för kommuner

Förslaget om att upphäva kommunal tillstyrkan för vindkraft innebär att kommunen fråntas möjligheten att, gällande tillståndspliktiga vindkraftverk, med ensamrätt besluta om lämplig mark- och vattenanvändning. Detta innebär formellt sett en inskränkning i det kommunala självstyret. I *Utredningen om prövning av vindkraft* (SOU 2008:86) gjordes bedömningen att det kommunala självstyret i praktiken skulle kvarstå, även om vindkraftsverksamhet endast prövas enligt miljöbalken och utan bygglovsprövning enligt plan och bygglagen. Detta genom kommunens möjlighet att styra vindkraftsetableringar genom översiktsplanering samt som part i tillståndsprocessen. Förutsättningarna är desamma idag.

Konsekvensen av detta för kommunen är att de måste lägga resurser på andra verktyg än kommunal tillstyrkan för att styra mark- och vattenanvändningen vad gäller vindkraftsutbyggnad. Detta gäller framför allt möjligheten att styra mark- och vattenanvändningen genom planeringsinstrumenten. Eftersom vindkraftsprojekt ofta planeras i glesbygdsområden där det inte finns krav på detaljplan är översiktsplanen det främsta verktyget. Ett borttagande av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan förväntas därför innebära att kommunernas översiktsplaner och utpekandet av områden för vindkraft i dessa, får en viktigare roll vid tillståndsprövningen av vindkraftsanläggningar jämfört med i referensalternativet. Förslaget förväntas därmed ge ytterligare incitament till kommunerna att ha aktuella översiktsplaner, något som, enligt 3 kap 1§ plan- och bygglagen ska finnas i alla kommuner. Eftersom detta krav redan finns, innebär det ingen förändring jämfört med idag. Till följd av ökade incitament förväntas kommuner lägga mer resurser på att ta fram eller uppdatera översiktsplaner jämfört med i referensalternativet.

En annan förväntad konsekvens av förslaget är att kommunens roll som remissinstans i tillståndsprocessen för vindkraft blir viktigare jämfört med idag. Detta förväntas kräva ökade resurser av kommunen, framförallt i de fall där kommunens inställning till vindkraftsetableringen inte överensstämmer med projektörens. För kommuner som inte har översiktsplaner som inkluderar planering för vindkraft kan rollen som remissinstans bli ännu viktigare, vilket innebär att ytterligare resurser förväntas läggas på rollen som remissinstans i dessa kommuner.

Kommunerna kommer fortsatt att vara en viktig part i samrådsskedet av tillståndsprocessen och projektörernas incitament för dialog med kommunen kring planeringen av en vindkraftsetablering kvarstår. Kommunen förväntas därför även fortsättningsvis ha en möjlighet att tidigt diskutera lokalisering och utformning av vindkraftsparken med projektörerna.

En konsekvens av förslaget kan förväntas bli att kommuner i större utsträckning än idag kommer att utnyttja möjligheten att överklaga tillståndsbeslut för att utöva sitt inflytande och påverka lokaliseringar och utformningar av vindkraftsetableringar.

Att överklaga fler beslut än vad som görs idag kommer i så fall att ta ökade resurser i anspråk för kommunen.

En konsekvens av förslaget är att kommunala resurser som idag används för att ta fram underlag inför beslut och för att ta beslut om kommunal tillstyrkan frigörs och kan användas inom andra områden.

Utrymmet för kommunen att förhandla med projektörerna om ekonomisk ersättning i samband med tillstyrkansbeslut försvinner i och med att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan tas bort. Som nämns i problembeskrivningen verkar dock uppfattningen vara att överenskommelser om ekonomiska ersättningar kommer att finnas kvar även vid ett borttagande av MB 16:4.

8.5.3 Konsekvenser för prövningsmyndigheter

Förslaget om att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan förväntas effektivisera prövningsmyndighetens arbete av flera anledningar. För det första försvinner ett arbetsmoment eftersom prövningsmyndigheten inte längre behöver lägga resurser på att tillse att tillstyrkan inkommer till prövningsmyndigheten. För det andra elimineras risken för att domstolen måste göra uppehåll i sin handläggning av tillståndsärendet för att avvakta beslut om kommunal tillstyrkan. För det tredje behöver inte prövningsmyndigheten längre ta ställning till hur beslut om tillstyrkan som innehåller villkor ska hanteras. Även problematiken kring huruvida ett nytt beslut om tillstyrkan behövs vid ändringstillstånd eller då ett nytt tillstånd ska ersätta ett tillstånd vars giltighetstid löper ut, försvinner.

En effektivare tillståndsprocess enligt ovan förväntas medföra tidsvinster för prövningsmyndigheten. Dessa tidsvinster innebär ett ökat utrymme för prövningsmyndigheterna att kunna handlägga fler ärenden per år. Antalet vindkraftsärenden som tas upp till prövning styrs dock framförallt av marknadsfaktorer och inte av prövningsmyndighetens möjlighet att handlägga ärenden. Därför förväntas inte ett borttagande av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan direkt innebära att antalet prövningsärenden för vindkraft påverkas. Dock kan det finnas vissa projekt som idag inte tas upp till prövning, om kommunen tidigt har varit tydliga med att tillstyrkan inte kommer att ges, trots att projektet har bra förutsättningar ur andra perspektiv. Åtgärden kan därför i viss utsträckning medföra att något fler ansökningar kommer in till prövningsmyndigheterna jämfört med i referensalternativet. Hur många ansökningar det skulle kunna röra sig om går inte att bedöma.

En konsekvens av förslaget kan förväntas bli att antalet tillståndsärenden som överklagas till MMD och MÖD av kommuner kan komma att öka något. Eftersom de flesta tillståndsärenden gällande vindkraft redan idag överklagas²⁰, bedöms det

²⁰ Enligt uppgifter från fyra miljöprövningsdelegationer, insamlade av Energimyndigheten i maj 2017, har i genomsnitt 75 % av ärendena överklagats under åren 2015-2017.

totala antalet överklagade ärenden inte påverkas nämnvärt. Fler tillståndsärenden som överklagas av kommuner bedöms kräva mer resurser hos prövningsmyndigheterna, om inte väntetiden för ärenden som ska tas upp för prövning ska bli längre.

Arbetsbelastningen på förvaltningsdomstolarna, kopplad till laglighetsprövningar av kommunal tillstyrkan av vindkraft, kommer att minska när några sådana prövningar inte längre är aktuella.

8.5.4 Konsekvenser för projektörer

Förslaget om att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan förväntas inte få negativa effekter av betydelse för projektörernas arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt enligt 7§ i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därför har ingen analys av förslaget påverkan på aspekterna i 7 §, utöver vad som följer nedan, gjorts.

För företag som projekterar och ansöker om tillstånd för att uppföra vindkraftverk innebär förslaget om ett upphävande av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan en mer rättssäker prövningsprocess, eftersom de osäkerheter och oklarheter som bestämmelsen har medfört försvinner. Det medför även att den tidigare ekonomiska risken, kopplad till initiala projektutvecklingskostnader, som bestämmelsen om kommunal tillstyrkan innebär för projektörerna, försvinner.

Eftersom kommunen fortsatt är en viktig part i samrådet i tillståndsprocessen förväntas inte projektörernas incitament till en tidig dialog med kommunen, kring planeringen av en vindkraftsetablering, påverkas. Incitamenten för projektörerna att förhandla med kommunerna om ekonomiska ersättningar bedöms minska, eftersom möjligheten för kommunen att besluta om tillstyrkan av ett projekt försvinner.

Ytterligare en konsekvens för vindkraftsprojektörerna är att ett borttagande av kommunal tillstyrkan i vissa fall kan medföra att tillståndsprocessen fram till beslut i första instans går snabbare jämfört med referensalternativet. Det gäller framförallt i jämförelse med de fall när kommunens beslut idag drar ut på tiden eller då inget beslut tas. Detta innebär att uppförande av tillståndsgivna vindkraftsparker, som inte överklagas, i vissa fall kan ske inom en kortare tidsrymd jämfört med idag och att projekten snabbare kan bli lönsamma.

En konsekvens av förslaget är att fler tillståndsbeslut för vindkraft kan komma att överklagas till MMD och MÖD, jämfört med referensalternativet. Dock överklagas de flesta tillståndsärenden gällande vindkraft redan idag²¹ av olika anledningar, varför det totala antalet överklagade ärenden inte bedöms påverkas nämnvärt. Även

²¹ Enligt uppgifter från fyra miljöprövningsdelegationer, insamlade av Energimyndigheten i maj 2017, har i genomsnitt 75 % av ärendena överklagats under åren 2015–2017.

om det är en marginell ökning av antalet överklaganden som kan förväntas, så innebär det i dessa fall en längre tillståndsprocess som kräver resurser av projektörerna och förlänger tiden från ansökan till slutgiltigt beslut.

SÄRSKILD HÄNSYN TILL SMÅ FÖRETAG

Förslaget om ett borttagande av bestämmelsen om kommunal tillsyn innebär att den ekonomiska risk som den kommunala tillstyrkan har medfört för företagen försvinner. För en projektör som får tillstånd att bygga en vindkraftsanläggning är utvecklingskostnaderna relativt låga i jämförelse med kostnaderna för att uppföra vindkraftverken. För ett projekt som däremot inte får tillstånd pga. av att kommunal tillstyrkan inte ges är utvecklingskostnaderna kännbara och ofta bortkastade. Utvecklingskostnaderna kan vara svårare att bära för små företag jämfört med stora företag, eftersom små företag har färre projekt att slå ut kostnaderna på. Förslaget som innebär att osäkerheten i tillståndsprocessen kopplat till kommunal tillstyrkan försvinner, förväntas därför gynna små företag mest, men även stora företag gynnas. Förslaget bedöms därför inte behöva anpassas med hänsyn till små företag. Det kan dock noteras att de flesta ansökningar som görs för tillståndspliktiga anläggningar kommer från större företag.

8.5.5 Konsekvenser för allmänheten/medborgare

Förslaget bedöms inte påverka allmänhetens möjlighet att komma till tals i tillståndsprocessen, eftersom det inte förändrar samrådsförfarandet (allmänheten yttrar sig både när projektören genomför ett första samråd och när samråd genomförs när tillståndet lämnats in) eller parternas möjlighet att yttra sig i prövningsprocessen. Inte heller allmänhetens möjlighet att påverka i processen för översiktsplanering förändras.

Förslaget om att ta bort kommunal tillstyrkan av vindkraft förväntas öka transparensen för medborgarna. Detta till följd av att beslut om vindkraftsetableringar i större utsträckning än idag förväntas baseras på översiktsplaner. Eftersom översiktsplaner tas fram genom en öppen, demokratisk process där alla medborgare får möjlighet att delta ökar möjligheterna för medborgarna att påverka jämfört med idag när kommunen tar ett beslut om tillstyrkan, utan kriterier och utan motivering, som endast kan laglighetsprövas av kommunens medborgare.

8.5.6 Konsekvenser för Energimyndigheten och Naturvårdsverket

Energimyndigheten och Naturvårdsverket förväntas avsätta resurser för att informera om lagändringen. Det handlar i första hand om att ta fram information om hur kommunen och andra kan föra fram sina synpunkter i tillståndsprocessen, för att publicera på myndigheternas webbplatser samt övriga relevanta webbsidor (t.ex. Nätverket för vindbruk, vindlov.se). Det kan även behöva avsättas resurser för att genomföra en informationskampanj tillsammans med t.ex. Sveriges kommuner och landsting om den förändrade lagstiftningen.

8.5.7 Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU

Åtgärdsförslaget bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

8.5.8 Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser

Ändringen i miljöbalken om att 16 kap. 4 § ska upphöra att gälla föreslås träda i kraft den [XX 2018]. Ett upphävande av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan bedöms inte få några negativa konsekvenser för de ärenden som redan har inletts hos prövningsmyndigheten. Därför bedöms inga övergångsbestämmelser krävas, se avsnitt 7.2.2.

Vissa informationsinsatser kommer att genomföras av Naturvårdsverket och Energimyndigheten i samband med lagändringen, se avsnitt 8.5.6 ovan.

8.6 Tidig tillstyrkan

Åtgärden innebär i korthet att tidpunkten för tillstyrkan tidigareläggs och ska avse ett ställningstagande om platsen för vindkraftsverksamheten är lämplig för ändamålet. Åtgärden beskrivs utförligare i avsnitt 7.3.

8.6.1 Konsekvenser för samhället

Åtgärden tidig kommunal tillstyrkan förväntas leda till att tillståndsprocessen för vindkraft underlättas och blir mer rättssäker jämfört med idag. Processen underlättas till följd av att flera av de oklarheter som finns kring bestämmelsen om kommunal tillstyrkan hanteras genom åtgärden. Tillståndsprocessen blir mer rättssäker eftersom åtgärden tidigarelägger beslutet om tillstyrkan och att beslutet blir bindande efter kungörelsen. Det blir tydligt att rätt nivå inom kommunen beslutat om tillstyrkan. Dock innebär förslaget att flera av de problematiska aspekter som har uppstått i samband med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan endast tidigareläggs.

Åtgärden innebär att vindkraftens särställning i förhållande till annan tillståndspliktig verksamhet kvarstår, men i annan form. Detta bedöms inte ha konsekvenser för andra verksamhetsområden jämfört med vad som gäller idag.

Det är i högre grad andra orsaker än en effektivare tillståndsprocess, som t.ex. ekonomiska styrmedel, marknadsläget eller teknikutveckling, som påverkar utbyggnaden av vindkraft. Åtgärden förväntas inte påverka utbyggnadstakten i någon stor utsträckning och därmed förväntas inga direkta konsekvenser för miljö och sysselsättning. Däremot bidrar åtgärden indirekt till bättre förutsättningar för hållbar utbyggnad av vindkraft, se avsnitt 9.3.5 nedan.

8.6.2 Konsekvenser för kommuner

Åtgärden innebär att det blir tydligt vad kommunen ska ta ställning till vid kommunal tillstyrkan, nämligen vad som är lämplig mark- och vattenanvändning, vilket bör underlätta kommunernas beslut om tillstyrkan.

Åtgärden med tidigareläggande av den kommunala tillstyrkan skulle kunna minska handläggningstiden och därmed minska handläggningskostnaderna för kommuner jämfört med referensalternativet. Det är under förutsättning att kommunerna tar ställning till om etableringen är lämplig mark- och vattenanvändning inom sex månader. Det finns redan idag kommuner som fattar beslut baserat på lämplig mark- och vattenanvändning inom sex månader. I dessa kommuner förväntas ingen förändring vad gäller handläggningstider och kostnader för detta. Det finns dock en viss risk för att handläggningen av tillstyrkan tar längre tid än sex månader om kommunen begär in mer underlag och behöver mer tid för att granska och ta ställning till ytterligare underlag.

Åtgärden ger kommunen möjlighet att själv ta initiativ till att tillstyrka en plats för vindkraftsetablering. Tillstyrkan är alltså inte knuten till en specifik projektör utan tillgänglig för alla. Detta möjliggör för kommunen att samordna lämpliga områden för vindkraft i översiktsplanen med egna initiativ för tidig tillstyrkan, eftersom båda instrumenten omfattar mark- och vattenanvändning inom kommunen. Hur kommunerna kommer att agera i praktiken är svårt att bedöma och därmed är det svårt att bedöma vilka konsekvenser detta kan innebära för kommunerna.

Åtgärden medför även att den tidiga dialogen mellan projektören och kommunen blir viktigare eftersom tillstyrkan krävs för att en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet ska tas upp till prövning. Den tidiga dialogen innebär inte att mer resurser för dialog behöver avsättas, men att resurser kan behöva avsättas tidigare än idag.

Kommunen kan få fler förfrågningar av projektörer för att säkerställa en plats att etablera vindkraft på, eftersom processen för kommunal tillstyrkan tidigareläggs och endast kräver information om områdets yttre gränser och maximalt antal verk. Fler förfrågningar om kommunal tillstyrkan kan kräva mer kommunala resurser för handläggning och beslut.

Kommunernas inflytande över mark- och vattenanvändningen för vindkraftsverksamhet minskar i någon mån med förslaget om tidig tillstyrkan jämfört med idag, eftersom tillstyrkan blir bindande när ansökan har kungjorts.

Att det tydliggörs att det är kommunfullmäktige som tar beslut om kommunal tillstyrkan minskar risken för överklagande genom laglighetsprövning. Det kan innebära att kommunen behöver lägga mindre resurser på att förse förvaltningsrätten (som handlägger laglighetsprövning) med information om de överklagade ärendena.

8.6.3 Konsekvenser för prövningsmyndigheterna

Åtgärden innebär att prövningsmyndigheten inte kommer att handlägga ärenden utan tillstyrkan, vilket förväntas göra den beräknade tidsåtgången för prövningsmyndigheternas hantering mer förutsebar, samt göra hanteringen effektivare och leda till att belastningen på prövningsmyndigheterna minskar. I referensalternativet ska prövningsmyndigheten begära och invänta tillstyrkan innan beslut om tillstånd kan fattas. Om kommunen avslår tillstyrkan sent i tillståndsprocessen, så har prövningsmyndigheterna i referensalternativet utfört arbete i onödan.

Eftersom prövningsmyndigheterna genom detta förslag endast hanterar ansökningar som kommuner har tillstyrkt, behöver färre tillståndsprocesser inledas. Förslaget tar bort möjligheten att ange villkor i beslutet om kommunal tillstyrkan, vilket gör att prövningsmyndigheten inte behöver ta ställning till sådana villkor och hur de påverkar omfattningen av tillstyrkan. Detta kan förenkla prövningsmyndighetens arbete.

De tidsvinster som uppstår hos prövningsmyndigheterna genom förslaget, bedöms leda till ökat utrymme för prövningsmyndigheterna att kunna handlägga fler ärenden per år. Antalet vindkraftsärenden som tas upp till prövning beror dock på många andra faktorer, såsom marknadsläget och ekonomiska styrmedel.

Arbetsbelastningen på förvaltningsdomstolarna förväntas minska till följd av att antalet överklaganden genom kommunalbesvär minskar, eftersom det nu är tydligt att det är kommunfullmäktige som beslutar om kommunal tillstyrkan.

8.6.4 Konsekvenser för projektörer

Åtgärden att tidigarelägga beslutet om kommunal tillstyrkan förväntas inte få negativa effekter av betydelse för projektörernas arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt enligt 7§ i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därför har ingen analys av förslagets påverkan på aspekterna i 7 §, utöver vad som följer nedan, gjorts.

För företag som projekterar och ansöker om tillstånd för vindkraftsanläggningar innebär förslaget om en tidig kommunal tillstyrkan en tydligare och mer förutsebar tillståndsprocess eftersom kommunens beslut ska fattas innan tillståndsprocessen inleds.

Åtgärden innebär att projektörerna ges möjlighet att inhämta kommunal tillstyrkan. Hur stor konsekvensen av detta blir för projektörerna beror på hur stor arbetsinsats detta innebär. Tidsåtgången och väntetiden kan förväntas variera i olika ärenden. Projektören kommer att behöva besked om kommunal tillstyrkan för varje påbörjat projekt, genom att själva inhämta tillstyrkan eller att kommunen på eget initiativ har tillstyrkt en plats.

Genom tidig tillstyrkan blir dialogen mellan kommunen och projektören i ett projekts inledande skede viktigare, eftersom tillstyrkan krävs för att en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet ska tas upp till prövning. Den tidiga dialogen innebär inte att mer resurser för dialog behöver avsättas, men att resurser kan behöva avsättas tidigare än idag.

Eftersom tillstyrkan från kommunen ska inhämtas innan tillståndsansökan tas upp för prövning behöver inte projektören i onödan lägga ned resurser på att ta fram en fullständig tillståndsansökan till prövningsmyndigheten om kommunen inte tillstyrker etableringen. Detta förväntas leda till att den ekonomiska risken som är kopplad till initiala projektutvecklingskostnader för projektörerna kan minska. Eftersom beslutet om kommunal tillstyrkan blir bindande i ett enskilt mål om ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet först då ansökan om tillstånd kungörs av prövningsmyndigheten, kvarstår en viss osäkerhet för projektören då kommunen kan ändra sitt beslut om tillstyrkan fram till dess. En projektör kommer att behöva ta extra ekonomiska risker så länge kommunal tillstyrkan i någon form finns.

Genom att projektören tidigt vet vilka projekt som blir tillstyrkta, kan både finansiella resurser och personresurser besparas för projektörerna. Om handläggningstiden för tillståndsprövning blir mer förutsebar och kortare, innebär detta troligtvis en tidsvinst i form av att beslut om tillstånd kan ges tidigare, vilket innebär en fördel för alla berörda aktörer. För projektörerna innebär detta att vindkraftverk kan byggas tidigare.

Förslaget tydliggör att kommunal tillstyrkan inte får kombineras med villkor från kommunens sida. Det är svårt att bedöma om kommunerna ändå kommer att ställa villkor informellt för att tillstyrka eller om detta riskerar leda till att fler kommuner avstyrker jämfört med vad de annars skulle ha gjort. Därmed är det även svårt att bedöma projektörernas konsekvenser av att kommunal tillstyrkan inte får kombineras med villkor.

SÄRSKILD HÄNSYN TILL SMÅ FÖRETAG

Förslaget om ett tidigareläggande av kommunal tillstyrkan innebär lägre inledande kostnader för företagen innan kommunen ger besked jämfört med dagens kommunala tillstyrkan som kommer i ett senare skede. För en projektör som får tillstånd att bygga vindkraftverk är utvecklingskostnaderna relativt låga i jämförelse med kostnaderna för att uppföra vindkraftverken. För en projektör som däremot inte får tillstånd är utvecklingskostnaderna kännbara och ofta bortkastade. Utvecklingskostnaderna kan vara svårare att bära för små företag jämfört med stora företag, eftersom små företag har färre projekt att slå ut kostnaderna på. Förslaget, som innebär att osäkerheten i tillståndsprocessen minskar, förväntas därför gynna små företag mest, men även stora företag gynnas. Förslaget bedöms därför inte behöva anpassas med hänsyn till små företag. Det kan dock noteras att de flesta ansökningar som görs för tillståndspliktiga anläggningar kommer från större företag.

8.6.5 Konsekvenser för allmänheten/medborgare

Åtgärden bedöms inte påverka allmänhetens möjlighet att komma till tals i tillståndsprocessen, eftersom det inte förändrar samrådsförfarandet (allmänheten yttrar sig både när projektören genomför ett första samråd och när samråd genomförs när tillståndet lämnats in) eller parternas möjlighet att yttra sig i prövningsprocessen. Inte heller allmänhetens möjlighet att påverka i processen för översiktsplanering förändras.

8.6.6 Konsekvenser för Energimyndigheten och Naturvårdsverket

Åtgärden kommer att medföra ett behov att bedriva informationsinsatser om de förändrade bestämmelserna riktade till de berörda aktörerna i landet.

Myndigheterna behöver avsätta resurser för att ta fram en vägledning om hur de nya bestämmelserna ska tillämpas samt för att informera på myndigheternas och andra relevanta hemsidor. Myndigheterna behöver även avsätta resurser för att tillsammans med länsstyrelsernas vindkraftshandläggare arrangera informationsmöten för kommunerna. Även resurser för liknande informationsmöten med vindkraftsprojektörer behöver avsättas. Informationsinsatserna skulle behöva upprepas vid ett par tillfällen.

8.6.7 Problem som förslaget kan skapa

Åtgärden innebär risk för att dagens problem med så kallat tyst veto, det vill säga att en kommun inte ger något besked alls gällande kommunal tillstyrkan, görs osynligt genom att projektörerna ges möjlighet att inhämta kommunens tillstyrkan. Idag går det att följa upp i hur många fall prövningsmyndigheters begäran om kommunal tillstyrkan inte besvaras, en sådan uppföljning blir svårare när kommunal tillstyrkan ska inhämtas innan prövningsprocessen.

Då kommunal tillstyrkan enligt denna åtgärd ska baseras på uppgifter om områdets yttre gräns och maximalt antal verk finns en risk för att kommuner väljer att avstyrka etableringar, för att man anser att detta underlag inte är tillräckligt för att bedöma om etableringen utgör lämplig mark- och vattenanvändning.

8.6.8 Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU

Åtgärdens utformning bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

8.6.9 Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser

Lagen om ändring i miljöbalken, där de nya bestämmelserna om tidig tillstyrkan ingår, föreslås träda i kraft den XX 2018. Vidare föreslås att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för ansökningsmål i vilka kungörelse enligt 22 kap. 3 § miljöbalken har utfärdats före denna tidpunkt, och mål och ärenden som avser överklagande av dom eller beslut i sådant ansökningsmål, till dess målet är slutligt

avgjort. Att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla har ansetts nödvändigt för att hantera de mål där processen redan är igång hos prövningsmyndigheten enligt dagens regler. Annars skulle prövningsmyndigheten behöva avvisa dessa ansökningar på grund av att de inte uppfyller kraven i de nya reglerna om att en ansökan ska innehålla en tillstyrkan.

Vissa informationsinsatser skulle behöva genomföras av Energimyndigheten och Naturvårdsverket i samband med lagändringen, se 8.6.6.

9 Bedömning av åtgärderna

I det här kapitlet redovisas en samlad bedömning av de utvalda åtgärderna, i förhållande till uppdragets mål och kriterier samt den problembild som beskrivs i kap. 5.

9.1 Upphäv MB 16:4 är den mest lämpliga åtgärden

Utifrån den juridiska analysen, konsekvensanalysen och en jämförelse av de utvalda åtgärderna bedömer Energimyndigheten och Naturvårdsverket att åtgärden Upphäv MB 16:4 är den mest lämpliga åtgärden för att nå uppdragets mål om att tillståndsprocessen ska underlättas och bli mer rättssäker.

9.2 Jämförelse av åtgärderna utifrån kriterierna

För att jämföra åtgärderna har vi tittat på hur respektive åtgärd svarar mot uppdragets kriterier. Det kan konstateras att uppdragets kriterier har olika tyngd i de två utvalda åtgärderna. I åtgärden Tidig tillstyrkan beaktas det kommunala planmonopolet i högre grad, i åtgärden Upphäv MB 16:4 ligger tyngdpunkten på att underlätta och bidra till en mer rättssäker miljöprövningsprocess.

I tabell 2 nedan redovisas hur de två åtgärderna Upphäv MB 16:4 respektive Tidig tillstyrkan förhåller sig till huvudkriterierna, dvs. att åtgärderna ska underlätta tillståndsprocessen, ge en mer rättssäker process, beakta kommunernas planmonopol, samt vara juridiskt och praktiskt genomförbara. Kriterierna beskrivs utförligare i avsnitt 3.2.2.

Tabell 2. Åtgärderna Upphäv MB 16:4 resp. Tidig tillstyrkan i förhållande till valda kriterier

Kriterier: Åtgärderna ska:	Upphäv MB 16:4	Tidig tillstyrkan
Underlätta tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft	Medför betydande processekonomiska vinster och effektivare process, eftersom det löser majoriteten av de problem som finns idag, kopplade till bestämmelsen.	Medför processekonomiska vinster genom att ge en mer förutsebar tidsåtgång för tillståndsprocessen, att tydliggöra vad kommunens beslut ska omfatta och att beslutet kommer i ett tidigt skede.
Bidra till mer rättssäker process	Kraftigt ökad rättssäkerhet jämfört med idag. Undanröjer problemet med avsaknad av reglerade kriterier. Tar bort problemet för projektörer att beslutet inte kan överklagas i sak.	Ökad rättssäkerhet jämfört med idag. Detta i och med att det blir tydligare vad kommunens tillstyrkan ska avse och det finns en författning som reglerar formerna för begäran och beslut avseende kommunfullmäktiges tillstyrkan. Även om det tydliggörs att kommunfullmäktiges tillstyrkan ska avse ett mark- eller vattenområdes lämplighet för vindkraftsetablering, styrs kommunens beslut inte av reglerade kriterier, vilket ger en mer oförutsebar process. Besluten kan inte överklagas i sak.
Beakta kommunernas planmonopol	Kommunernas inflytande över var vindkraftsverksamhet etableras minskar, eftersom deras ensamrätt att ta ett beslut om lämplig mark- och vattenanvändning tas bort. Möjlighet till styrning av vindkraftsetableringar genom översiktsplan är oförändrad.	Viss minskning av kommunernas inflytande över var vindkraftsverksamhet etableras i och med att de inte kan ändra sitt beslut gällande tillstyrkan efter kungörelse av tillståndsansökan. Möjlighet till styrning genom översiktsplan är oförändrad.
Vara juridiskt och praktiskt genomförbara	Genomförbart	Genomförbart

9.2.1 Underlätta och bidra till en mer rättssäker process

Både Upphäv MB 16:4 och Tidig tillstyrkan bidrar till målet om att tillståndsprocessen ska underlättas och blir mer rättssäker. Upphäv MB 16:4 bedöms dock få större effekt i detta avseende och även medföra större processekonomiska vinster än tidig tillstyrkan. En utförligare beskrivning av hur åtgärderna bedöms påverka tillståndsprocessen följer nedan.

9.2.2 Påverkan på kommunens inflytande över mark- och vattenanvändning

Kommunen har genom den kommunala tillstyrkan en i princip oinskränkt ställning vid tillståndsprovning av vindkraft idag. Av detta följer att alla förändringar av tillstyrkansbestämmelsen medför att kommunens ställning och därmed inflytande blir svagare.

Ett upphävande av bestämmelsen MB 16:4 minskar kommunens inflytande över mark- och vattenanvändningen när det gäller vindkraftsverksamhet, jämfört med dagens situation. Kommunen fräntas rätten att tillstyrka eller att avstyrka anläggningar för vindkraft. Dock bedöms det kommunala självstyret inte inskränkas i praktiken, genom kommunens möjlighet att styra mark- och vattenanvändningen genom planering, kommunens talerätt och som remissinstans i miljöprovningen (se vidare nedan). Ett borttagande av bestämmelsen har i sig ingen påverkan på de möjligheter och förutsättningar som kommunen har, att genom planeringsinstrument, såsom översikts- och detaljplanering, eller genom exempelvis bygglov förfoga över sitt planmonopol. Detta eftersom åtgärden inte inbegriper några förslag till ändringar av plan- och bygglagstiftningen.

Kommunens inställning till mark- och vattenanvändningen kommer med denna åtgärd prövas samt överprövas inom ramen för miljöprovningsprocessen. Kommunerna kommer troligtvis att behöva lägga mer kraft på att, utifrån sakligt grundande miljöhänsyn, motivera kommunens inställning genom hela provningsprocessen.

Därutöver kommer kommunerna behöva lägga större vikt vid översiktsplaneringen, genom vilken kommunen har stor möjlighet att klargöra var det kan finnas motstående intressen samt var kommunen anser att vindkraftverksamhet är lämplig. Genom att ha en aktuell och väl genomarbetad översiktsplan som omfattar vindkraft stärks kommunens roll i tillståndsprovningen.

Vid åtgärden tidig tillstyrkan skulle kommunens inflytande över mark- och vattenanvändningen minska i någon mån jämfört med idag. Detta på grund av att beslutet om kommunfullmäktiges tillstyrkan skulle bli bindande i den fortsatta miljöprovningsprocessen, efter att tillståndsansökan kungjorts, vilket innebär att kommunen inte längre kan ändra sig efter kungörelsen.

MILJÖPRÖVNINGsutredningens bedömning av påverkan på kommunens självstyre

I utredningen *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86) gjordes bedömningen att kommunens inflytande över användningen av mark- och vatten skulle bli oförändrat även om provning av vindkraftverksamheten enbart skulle ske i tillståndsprovningen enligt miljöbalken och utan bygglovsprovning enligt plan- och bygglagen. I utredningen konstaterades samtidigt att en sådan ordning formellt sett skulle inskränka det kommunala självstyret. Emellertid kom utredningen till slutsatsen att det kommunala självstyret i praktiken skulle kvarstå genom

kommunens möjlighet att styra vindkraftsetableringar genom översiktsplanering samt kommunens möjlighet att föra talan som part i tillståndsprocessen. Utredningen uttalade också att det även i fortsättningen torde bli så att ett tillstånd till en vindkraftsutbyggnad inte kommer att ges mot den berörda kommunens vilja.²²

De omständigheter som låg till grund för utredningens bedömning är desamma idag.

9.3 Jämförelse av åtgärderna utifrån hantering av identifierade problem

För att bedöma åtgärderna har vi även studerat hur åtgärderna hanterar de problem som är kopplade till kommunal tillstyrkan idag, vilket redovisas i tabell 3 nedan. Åtgärden att upphäva MB 16:4 innebär att de problem som är direkt kopplade till bestämmelsen som identifierats i den här utredningen hanteras fullt ut, medan åtgärden tidig kommunal tillstyrkan endast hanterar vissa problem och vissa kvarstår, se tabell 3 nedan. Efter tabellen följer en utförligare beskrivning av hur åtgärderna hanterar problem och oklarheter.

Tabell 3. Åtgärderna Upphäv MB 16:4 och Tidig tillstyrkan i förhållande till identifierade problem

Problem och oklarheter	Upphäv MB 16:4	Tidig tillstyrkan
Särställning i tillståndsprövningen enligt miljöbalken	Löses fullt ut	Kvarstår till viss del, men i annan form.
Reglerade besluts-kriterier saknas och beslut behöver inte motiveras	Löses fullt ut	Kvarstår till viss del. Ett fåtal kriterier införs för formerna för tillstyrkan. Kommunens avgörande om vad som är lämplig mark- och vattenanvändning behöver inte grundas på reglerade kriterier.
Ej möjlighet att överklaga i sak	Löses fullt ut	Kvarstår eftersom tillstyrkan endast laglighetsprövas.
Tidpunkt för tillstyrkan - inga, sena och/eller oväntade beslut	Löses fullt ut	Kvarstår till viss del eftersom endast rekommendation om beslut inom sex månader finns.
Beslut som ändras under processens gång	Löses fullt ut	Kvarstår till viss del eftersom beslut kan ändras fram till att ansökan har kungjorts och beslutet då blir bindande.
Tillståndsprocessen hos prövningsmyndigheten förlängs	Löses fullt ut	Löses fullt ut eftersom beslutet om kommunal tillstyrkan ska tas innan ansökan lämnas in och miljöprövningsdelegationen inleder

²² Prövning av vindkraft. SOU 2008:86, s. 282.

		prövningsprocessen.
Osäkerhet kring kommunens olika roller	Löses fullt ut	Löses fullt ut eftersom det tydliggörs att kommunen vid tillstyrkan endast ska besluta om mark- och vattenanvändning och vilket underlag som krävs för kommunens beslut.
Beslut innehåller villkor	Löses fullt ut	Löses fullt ut eftersom det tydliggörs att villkor i beslut inte får förekomma.
Otydlighet kring beslutnivå i kommunen	Löses fullt ut	Löses fullt ut eftersom beslut ska fattas av kommunfullmäktige.
Oklarhet kring ändringstillstånd	Löses fullt ut	Löses fullt ut eftersom ändring av plats kräver ny tillstyrkan.
Bestämmelsen tillämpas på olika sätt	Löses fullt ut	Kvarstår till viss del bl.a. eftersom beslutet inte behöver grundas på reglerade kriterier.

9.3.1 Vindkraftens särställning

Med ett upphävande av MB 16:4 kommer vindkraftens särställning i miljöprövning enligt miljöbalken att försvinna. Däremot kommer tillståndspliktiga vindkraftverk fortfarande att ha en särställning jämfört med andra miljöfarliga verksamheter när det gäller prövning enligt plan och bygglagen, eftersom tillståndspliktiga vindkraftsverk inte omfattas av krav på bygglov och detaljplan. Särställningen i plan och bygglagsprövningen bedöms dock inte innebära något problem i praktiken. Detta dels på grund av att vindkraft oftast lokaliseras till glesbebyggda områden där detaljplanen inte är ett lämpligt instrument för att styra lokaliseringen av vindkraftverk²³ och dels för att miljöbalksprövningen hanterar i princip samma frågor som tas upp vid en bygglovsprövning av vindkraftverk.

I åtgärden Tidig tillstyrkan skulle vindkraftens särställning i förhållande till annan tillståndspliktig verksamhet kvarstå, eftersom det fortfarande skulle krävas att kommunen har tillstyrkt etableringen för att tillståndsansökan ska kunna prövas. Särställningen kvarstår dock i annan och i jämförelse med vad som gäller för prövning av annan miljöfarlig verksamhet mer likställd form. Åtgärden innebär att tillstyrkan skulle utgöra en processförutsättning, i stället för som idag en förutsättning för att beviljas tillstånd, som hanteras som ett parallellt ärende under prövningsprocessen. Det finns flera andra verksamhetstyper med särskilda förutsättningar där det finns krav på att det, förutom de obligatoriska uppgifter som gäller för alla tillståndspliktiga verksamheter enligt 22 kap. 1 § första stycket miljöbalken, i målet finns uppgifter specifika för just den verksamhetstypen. Detta gäller exempelvis för en ansökan om vattenverksamhet som ska innehålla bl.a. uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller inte, och i förekommande fall uppgifter om ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till

²³ Naturvårdsverket 2017.

fastigheterna, samt uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare (22 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). Vidare gäller detta för ansökan om tillstånd till geologisk lagring av koldioxid som ska innehålla en rad specifika uppgifter (22 kap. 1a § miljöbalken). Ett annat sådant exempel är en ansökan om tillstånd till en anläggning där kostnads-nyttoanalys ska utföras enligt 3 § lagen (2014:268) om vissa kostnads-nyttoanalyser på energiområdet. Här krävs beslut om godkännande av analysen enligt samma lag.

9.3.2 Transparens och förutsebar process

Genom att ta bort MB 16:4 löses problematiken kring bristande transparens och en oförutsebar process, som orsakas av det inte finns fastställda beslutskriterier för bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Åtgärden undanröjer även problemet för projektörerna med att kommunens beslut inte kan överklagas i sak.

Åtgärden att upphäva MB 16:4 förväntas ha större positiva konsekvenser för demokratiaspekten än vid tidig tillstyrkan. Det följer av att åtgärden innebär att tillstånd för vindkraft avgörs genom en tillståndsprövning där de som är berörda har möjlighet att komma till tals och där de berörda parterna kan överklaga tillståndsbeslutet i sak. Förväntningar om att översiktsplanerna, vilka innebär ett samlat och förankrat ställningstagande för den framtida mark- och vattenanvändningen, får en ökad tyngd vid tillståndsprövningen av vindkraft vid upphävande av MB 16:4, är också positivt för demokratiaspekten.

Åtgärden med tidig tillstyrkan bedöms öka transparensen och öka förutsebarheten, men inte i lika stor utsträckning som om MB 16:4 tas bort. Det beror på att kommunens ställningstagande om vad som är lämplig mark- och vattenanvändning vid tidig tillstyrkan inte styrs av reglerade kriterier och beslutet går heller inte att överklaga i sak.

Transparensen i beslutsprocessen bedöms också öka genom att den politiska aspekten av tillstyrkanbeslutet tidigareläggs och att det tydliggörs att beslutet endast avser kommunens bedömning av platsens lämplighet för vindkraftsverksamhet utifrån uppgifter om plats och maximalt antal verk.

Åtgärden tidig tillstyrkan bedöms vidare göra den beräknade tidsåtgången för miljöprövningsmyndigheternas tillståndsprocess mer förutsebar. Mot bakgrund av att kommunens ställningstagande ska inhämtas innan kungörelsen i ansökningsmål, medför det stora processekonomiska vinster i allmänhet, och i synnerhet för prövningsmyndigheterna. Även för projektörerna minskar den ekonomiska risken när de får ett tidigare besked om kommunens inställning avseende platsen för vindkraftsverksamheten.

Det finns dock risk att den problematik som har förevarit i relationen mellan projektörer och kommunen i vissa delar kvarstår vid åtgärden tidig tillstyrkan. Även om själva processen hos prövningsmyndigheten kan genomföras på ett

effektivare sätt och att tillstyrkan ska ske inom sex månader, så innebär åtgärden inte att några sanktioner föreslås om kommunen inte lämnar sitt ställningstagande inom den stipulerade tiden. Det har i likhet med vad som gäller för tidsgränsen att meddela beslut i fråga om bygglov enligt plan- och bygglagen, inte bedömts nödvändigt att uppställa sanktioner eller annan följdverkan i det fall tidsgränsen överskrids. Införandet av en sanktion har inte heller bedömts gynna dialogen och förhållandet mellan projektör och kommun, utan riskerar endast resultera i att kommunen avslår begäran om kommunal tillstyrkan på grund av tidsbrist.

Åtgärden tidig tillstyrkan hanterar inte heller frågan om kommunen inte anser att uppgifter om verksamhetsområde och maximalt antal verk är tillräckligt underlag för att tillstyrka en etablering och därför väljer att avstyrka den.

9.3.3 Villkor, tidpunkt för beslut och ändringstillstånd

Problemet med oklarheten vad ett tillstyrkande omfattar om tillstyrkandet t.ex. har förenats med villkor eller krav på viss teknik löses helt om MB 16:4 tas bort. Åtgärden löser även helt frågan att ett avstyrkande kan komma sent i prövningsprocessen eller att kommunen ändrar inställning. Problematiken kring huruvida ett nytt beslut om tillstyrkan behövs vid ändringstillstånd eller där ett nytt tillstånd ska ersätta ett tillstånd vars giltighetstid löper ut, upphör. Dessutom försvinner möjligheten att göra tillstyrkandet beroende av krav på kompensation till kommunen.

Med åtgärden Tidig tillstyrkan klargörs kommunens bedömning om platsen för vindkraftverksamhet är lämplig för ändamålet i ett tidigt skede. Den politiska aspekten av tillstyrkansbeslutet tidigareläggs, när beslutet om tillstyrkan inte kan lämnas eller ändras i ett sent skede av miljöprövningen. Detta bidrar till att förtydliga att det är sakaspekter som prövas i själva miljöprövningen. Avsikten är att eliminera osäkerheten som ett sent besked om kommunala tillstyrkan i miljöprövningsprocessen kan medföra samt att tydliggöra vad kommunens ställningstagande ska omfatta, dvs. enbart kommunens bedömning av platsens lämplighet för vindkraftverksamhet.

I och med att den tidiga tillstyrkan utgör den yttre ramen för den fortsatta miljöprövningsprocessen, klargörs det även att en ny tillstyrkan vid ändring eller förlängning av tillstånd till befintliga verksamheter endast krävs i de fall där den nya ansökan går utöver ramen för den ursprungliga kommunala tillstyrkan i fråga om ändring eller förlängning av tillstånd till befintliga verksamheter. Även för kommunen innebär ett särskiljande av tillståndsprocessen och frågan om kommunfullmäktiges tillstyrkan därigenom fördelar.

9.3.4 Ekonomisk risk

För projektörerna innebär förslaget om upphävande av kommunal tillstyrkan att den ekonomiska risken som är kopplad till bestämmelsen försvinner eftersom processen blir mer transparent och förutsebar till följd av att utbyggnaden av

vindkraft enbart avgörs inom tillståndsprövningen. I åtgärden Tidig tillstyrkan minskar den ekonomiska risk som kommunal tillstyrkan innebär idag för projektörerna. Detta eftersom beslut om tillstyrkan tas tidigare jämfört med i referensalternativet. En viss ekonomisk risk kopplad till kommunal tillstyrkan kvarstår så länge denna finns kvar i någon form.

9.3.5 Miljöpåverkan av åtgärderna

Vindkraft är en förnyelsebar energiform. Främjandet av produktion av förnyelsebar energi syftar mot miljöbalkens mål i 1 kap. 1§ om hållbar utveckling. För att uppnå en hållbar vindkraftsutbyggnad är det emellertid av grundläggande betydelse att hänsyn tas till samtliga miljö kvalitetsmål. Lokaliseringen har en avgörande betydelse när det gäller vindkraftens påverkan på bl.a. naturvärden, biologisk mångfald, buller och landskapsbild. Varken åtgärd Upphäv MB:16 eller Tidig tillstyrkan bedöms innebära några direkta miljökonsekvenser, i form av påverkan på något av de nationella miljö kvalitetsmålen. Detta eftersom ingen av åtgärderna innebär någon ändring av själva prövningen av vindkraftverksamheter enligt miljöbalken. Åtgärderna förväntas heller inte påverka utbyggnadstakten av vindkraft i någon stor utsträckning, då det är andra faktorer än en effektivare tillståndprocess som i högre grad styr utbyggnaden av vindkraft, som t.ex. marknadsläget och ekonomiska styrmedel.

Åtgärden Upphäv MB 16:4 bedöms dock skapa bättre förutsättningar för en utbyggnad av vindkraft, genom att åtgärden förväntas ge en effektivare, rättssäkrare och mer förutsebar tillståndprocess. Detta i sin tur gör att åtgärden bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Även åtgärden Tidig tillstyrkan skulle underlätta tillståndprocessen jämfört med referensalternativet, men inte i lika hög grad.

9.4 Sammanfattande bedömning av åtgärderna

Båda åtgärderna Upphäv MB 16:4 och Tidig kommunal tillstyrkan bidrar till målet om att tillståndprocessen ska underlättas och blir mer rättssäker. Upphäv MB 16:4 bedöms dock resultera i en mer effektiv och rättssäker process än tidig tillstyrkan, eftersom åtgärden i hög grad löser de problem som förknippas med bestämmelsen. Åtgärden med tidig tillstyrkan hanterar vissa av de problem som bestämmelsens nuvarande utformning medför, men flera dilemman sett ur rättssäkerhetssynpunkt kvarstår, bl.a. bristande transparens och förutsebarhet. Detta är kopplat till att beslutet inte styrs av reglerade kriterier och inte går att överklaga i sak.

När det gäller kommunernas inflytande över mark- och vattenanvändning för vindkraftsetableringar innebär åtgärden att ta bort MB 16:4 att kommunernas inflytande minskas i större omfattning än med åtgärden tidig tillstyrkan. Detta i och med att kommunen fråntas rätten att fatta beslut om tillstyrkande eller avstyrkande av vindkraftsanläggningar. Genom kommunens möjlighet att styra mark- och

vattenanvändningen genom översiktsplanering, kommunens talerätt och rollen som remissinstans i miljöprövningen bedöms dock ingen inskränkning av det kommunala självstyret ske i praktiken.

Åtgärden att ta bort tillstyrkan bedöms även ha större positiva effekter när det gäller demokratiaspekter än tidig tillstyrkan, då tillstånd till vindkraft avgörs genom en process där berörda parter har möjlighet att komma till tals och överklaga tillståndsbeslutet i sak.

Vid en sammanvägning av samtliga ovan nämnda aspekter bedömer Energimyndigheten och Naturvårdsverket att åtgärden att upphäva MB 16:4 är den mest lämpliga för att uppfylla uppdragets mål om att tillståndprocessen ska underlättas och bli mer rättssäker.

10 Källförteckning

- Bengtsson, B., 2015. Speciell Fastighetsrätt Miljöbalken (11:e uppl.). Iustus Förlag
- Bengtsson, B., m.fl, 2012. Miljöbalken En kommentar Del 1 & II, suppl., Norstedts Juridik
- Boverket, 2012. Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft. Boverket rapport 2012:21
- Dalman, Linde m.fl., Kommunallagen med kommentar och praxis (5:e uppl.). SKL Kommentus Media, (2011)
- Didón, L.U., m.fl., 2014. Plan- och bygglagen (2010:900) – En kommentar, suppl., Norstedts Juridik
- Energikommisionen, 2017. Kraftsamling för framtidens energi. Betänkande av Energikommisionen (SOU 2017:2)
- Energimyndigheten, 2014. Kommunal tillstyrkan i praktiken. En enkätundersökning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprovning av vindkraftverk enligt 16 kap. 4 § miljöbalken.
- Energimyndigheten, 2010. Sammanställning konsekvenser 16 kap. 4 § miljöbalken. Dnr. 440-10-004487
- Energimyndigheten, 2015. Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprovning av vindkraftverk, enligt miljöbalken 16 kap 4 §. ER 2015:05
- Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning
- Holmberg m.fl, Grundlagarna, 3 u, Nordstedts Juridik AB, 2012.
- Karnov Lexino, Regeringsform (1974:152), 2016-11-14
- Miljöbalken (1998:808)
- Miljödepartementet, 2009. Prövning av vindkraft. Regeringens proposition 2008/09:146

Miljöprocessutredningen, 2008. Prövning av vindkraft. Delbetänkande i Miljöprocessutredningen (SOU 2008:86)

Naturvårdsverket, 2017. Kommunal tillstyrkan av vindkraft
Hur fungerar det idag? Utvärdering.

Prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag

Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Prop. 1997/98: 45 Miljöbalk

Prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag

Prop. 2010/11:63 Komplettering av den nya plan- och bygglagen

Strömberg, H., Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform (2:a uppl.).
Juristförlaget i Lund (1995)

Wallberg, m.fl. 2015. Användningen av det kommunala vetot mot vindkraft i
Västra Götalands län.