

**Jan Darpö**  
Emeritus Professor of Environmental Law  
Faculty of Law/Uppsala Universitet  
PO Box 512, SE-751 20 UPPSALA, Sweden  
Tel. +46 739 137824  
E-mail: [jan.darpo@jur.uu.se](mailto:jan.darpo@jur.uu.se)  
On the web: [www.jandarpo.se](http://www.jandarpo.se)  
\*\*\*\*\*

2020-04-27

## Hur många fick lov?

### Och varför fick de andra nobben? - Statistik och betraktelser över tillstånd till vindkraft på land och till havs

#### **Innehållsförteckning**

1. Inledning om PROSPEC och rapporten.....	2
2. Närmare om ärendekategorierna i bilagan.....	3
2.1 Metoden för insamling.....	3
2.2 Beslut om tillstånd och ändringstillstånd.....	3
2.3 Andra ärendekategorier.....	4
2.4 Summering.....	4
3. Statistiken över meddelade tillstånd och avslag.....	6
3.1 Inledning.....	6
3.2 Avgränsningar.....	6
3.3 Avslag på olika grunder.....	7
3.4 Annan information i bilagan.....	8
3.5 Tillstånd i vatten.....	8
4. Landbaserade vindkraftverk.....	9
4.1 Tillstånd per miljöprövningsdelegation och år.....	9
4.2 Samtliga MPD, antal landbaserade vindkraftverk.....	13
5. Vindparker i vatten.....	15
6. Sammanfattningsvis om statistiken.....	15
7. Betraktelser över tillståndssystemet för vindkraft.....	16
7.1 Inledning.....	16
7.2 Systemet för miljöprövning av vindkraft.....	16
7.3 Riksintressena och klimatfrågan.....	17
7.4 Tillståndsprövningarna och tillståndsbesluten.....	18
7.5 Boxmodellen.....	19
7.6 Rennärigen.....	20
7.7 Det kommunala vetot.....	22
7.8 Förlängning av igångsättningstider.....	23
7.9 Tillsyn och omprövning.....	25
7.10 Regeringsprövningar.....	26
8. Slutord.....	29

## 1. Inledning om PROSPEC och rapporten

Detta är en delrapport inom forskningsprogrammet PROSPEC som är ett samarbete mellan Juridicum i Uppsala (Jan Darpö) och ArtDatabanken vid SLU (Jonas Sandström).<sup>1</sup> Det är en inledande studie i vårt projekt om tillståndsgivning till vindkraftverk och artskydd under miljöbalken (1998:808, MB). Till rapporten hör en bilaga.

Studiematerialet i projektet har främst varit beslut om tillstånd och tillståndsrelaterade frågor som gäller vindkraftverk på land och i vatten under femårsperioden 2014-18. När det gäller tidsavgränsningen avser den *tidpunkten för det första beslutet av tillståndsorganet*, dvs. miljöprövningsdelegationen eller mark- och miljödomstolen. I avsnitt 2 i rapporten finns till en början en förklaring av de uppgifter som ingår i vårt material och som är redovisat i bilagan. I de följande avsnitten 3-6 redovisas statistik över ansökningar hos miljöprövningsdelegationerna om tillstånd till vindkraftverk till lands under åren 2014-18. Det bör sägas redan nu att statistiken inte omfattar allt material från bilagan, utan endast ansökningar om tillstånd och ändringstillstånd. Förutom statistiken finns här också uppgifter över de mål om tillstånd till vindkraft till havs som beslutats av mark- och miljödomstolarna under samma tidsperiod. Därefter följer i avsnitt 7 några betraktelser över tillståndssystemet som sådant. Dessa är främst miljöprocessuella, dvs. de gäller systemet för tillståndsprövningen av vindparker i allmänhet. Vissa av dessa berör visserligen också artskydd, men den frågan kommer att behandlas mera ingående i vår fördjupade analys av ett mindre antal vindkraftsärenden.

Bilagan innehåller en lista med korta beskrivningar av de beslut och domar som legat till grund för vår studie, sammanlagt 310 ärenden. Det rör sig om beslutskategorier som samtliga i någon mån har att göra med tillstånd till vindkraft; ursprungliga tillståndsansökningar, ändringstillstånd, omprövningar av villkor, förlängning av igångsättningstid eller arbetstid, upphävande eller återkallande av tillstånd samt tillsyn över tillståndsgiven verksamhet. Förutom beslut och domar från miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna (inklusive Mark- och miljööverdomstolen) finns här även ett mindre antal regeringsbeslut om vindkraft från 2007 och framåt. Ärendena fördelar sig enligt följande:

- Tillstånd (168 st.) och ändringstillstånd (24 st.) till vindkraft på land, s:a 192 ärenden
- Villkorsändringar, 36 ärenden
- Förlängning av igångsättningstid, 25 ärenden
- Övriga, 12 ärenden
- Domar i ansökningsmål om tillstånd till vindkraft till havs, 8 ärenden
- Ärenden om tillstånd till vindkraft som inte slutgiltigt beslutade (lagakraftvunna), 23 st.
- Regeringsbeslut om vindkraft, 14 ärenden

---

<sup>1</sup> <https://jur.uu.se/forskning/forskningsamnen/miljoratt/prospec/>

## 2. Närmare om ärendekategorierna i bilagan

### 2.1 Metoden för insamling

Den metod som använts för insamling av informationen har varit enkel men tidskrävande. Uppgifterna har samlats in från vindkraftsansvariga på de tolv länsstyrelser som värddar en miljöprövningsdelegation,<sup>2</sup> från de fem mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). Jag har också i stor utsträckning använt mig av sökningar på rättsfallsdatabasen JPMiljönät och på nätet för att kontrollera hur målen utvecklats i mark- och miljödomstolarna.<sup>3</sup> Där finns även regeringsbesluten tillgängliga. Samtliga beslut och domar har därefter studerats, om än med fokus på artskydd. Slutligen har ärendena getts en kortbeskrivning enligt en mall. Ambitionen har varit att redovisa varje ärende från ursprungsbeslutet till dess att det avgjorts slutgiltigt. Det innebär att när det har återförvisats från en instans till en annan är det redovisat i en och samma tråd som ursprungsbeslutet, vilket gör att vissa ärenden blir mycket omfattande och långa med flera diarie- resp. målnummer. Då många av de 310 ärendena har överprövats i en eller två instanser rör det sig om ett betydande antal beslut och domar från 2014 och framåt, sammanlagt närmare 500 st.

### 2.2 Beslut om tillstånd och ändringstillstånd

När det gäller slutgiltiga – dvs. lagakraftvunna – beslut om landbaserad vindkraft omfattar listan sammanlagt 265 beslut. Av dessa gäller 168 st. ursprungliga *ansökningar om tillstånd* till att bygga vindkraft på en angiven plats. Jag har inte gjort någon skillnad på om det har varit fråga om sådana tillstånd som är obligatoriska enligt miljöbalken (1998:808, MB) eller s.k. frivilliga tillstånd. Tillståndsplikten har ju varierat genom åren och det finns anledning att tro att ”den praktiska tillståndsplikten” tidvis har bestämts av finansierarnas krav på tillstånd som säkerhet för insatserna i verksamheten. En rimlig utgångspunkt är emellertid att de flesta ansökningar ändå avser tillståndspliktig verksamhet. *Ändringstillstånden* (24 st.) gäller nästan uteslutande ökning av höjden på vindkraftverken, typiskt sett från under 200 meter till 230 eller t.o.m. 250 meter. Min ambition har varit att få med *samtliga beslut och domar i dessa två ärendekategorier under femårsperioden* för att på så vis ge en helhetsbild. Sammanlagt rör det sig alltså om 192 st. lagakraftvunna ärenden om ansökningar om tillstånd och ändringstillstånd.

---

<sup>2</sup> Enligt 14 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska det inom länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län finnas en miljöprövningsdelegation. Delegationerna är särskilda beslutsorgan för tillståndsprövningar under 9 kap. MB. Enligt 6-17 §§ i den särskilda förordningen 2011:1237 är fördelningen av prövningsområdena för delegationerna följande: MPD/Skåne: Skåne och Blekinge län; MPD/Halland: Hallands län; MPD/Kalmar: Kalmar och Kronobergs län; MPD/Västra Götaland: Västra Götalands län; MPD/Östergötland: Östergötlands och Jönköpings län; MPD/Örebro: Örebro och Värmlands län; MPD/Stockholm: Stockholms och Gotlands län; MPD/Uppsala: Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län; MPD/Dalarna: Dalarnas och Gävleborgs län; MPD/Västernorrland: Jämtlands och Västernorrlands län; MPD/Västerbotten: Västerbottens län; MPD/Norrbotten: Norrbottens län.

<sup>3</sup> <https://www.jpinfo.net/webbtjanster/miljo/jp-miljonet/> Samtliga domar från mark- och miljödomstolarna och MÖD finns tillgängliga på nätet, även om tjänster som JPMiljönät och Infotorg/Rättsbanken är betaltjänster. Beslut från miljöprövningsdelegationerna är emellertid enbart tillgängliga om de blivit överklagade genom att de är bifogade till de domar som finns utlagda.

### 2.3 Andra ärendekategorier

För de andra beslutskategorierna i bilagan är informationen mera osäker, främst beroende på att rapporteringen från miljöprövningsdelegationerna har varit ojämn. Det kan följaktligen finnas flera beslut från åren 2014-18 i kategorierna *omprövning av villkor*, *förlängning av igångsättningstid*, *upphävande av tillstånd* och *tillsyn* över tillståndsgiven verksamhet som inte är medtagna i listan. Det är nu en brist som går att leva med, då projektets fokus är på tillståndprocessen och artskyddet. Det går också att bilda sig en allmän uppfattning av rättsläget med avseende på dessa andra kategorier genom att några miljöprövningsdelegationer har lämnat ut beslut från samtliga kategorier.

I ärendekategorin *villkorsändring* finns enbart 36 beslut. Jag tror emellertid att det låga antalet beror på annat än underrapportering. Här kan det snarare vara fråga om att tillstånden är relativt nya, att samtliga är tidsbegränsade och att många inte är utnyttjade. En annan viktig faktor kan vara att det svenska tillståndssystemet rent allmänt är oflexibelt, vilket gör att myndigheterna sällan begär omprövning av villkor. Den vanligaste kategorin är att tillståndshavaren begär villkorsändring enligt 24 kap. 8 § MB eller fastställande av villkor efter prøvotidsredovisning.

Begäran om *förlängning av igångsättningstiden* har blivit vanligare under senare år (25 st). Bakgrunden är att tiden i tillstånden oftast är satt på fem år och att nätdragningar och andra praktikaliteter inte gått att ordna inom denna tid. Andra skäl som ofta förs fram är att projekteringen inte har kommit igång pga. att ekonomin har varit osäker eller andra marknadsmässiga orsaker. Här tror jag att listan inte är komplett då flera miljöprövningsdelegationer inte har rapporterat in några sådana ärenden. De beslut som är med bör emellertid fånga de viktigaste särdragen i utvecklingen av rättspraxis för denna kategori.

Den största osäkerheten gäller ärenden som är initierade av närboende och deras föreningar med *begäran om upphävande eller omprövning av tillstånd* eller *tillsynsingripande mot tillståndsgiven verksamhet*. Dessa kategorier i listan omfattar enbart sådana ansökningar som närboende gjort direkt till miljöprövningsdelegationerna, vilket ger en skev bild. En begäran om ingripande kan ju också göras till en tillsynsmyndighet – som kan vara en länsstyrelse eller en kommunal nämnd – eller en till central myndighet som Naturvårdsverket. Dessutom kan en och samma verksamhet bli föremål för flera sådana initiativ vid upprepade tillfällen. En ytterligare osäkerhet ligger i att statistikens utfall beror på hur man rubricerar ärendena. Det är därför vanskligt att dra några bestämda slutsatser av underlaget för denna kategori. Jag har ändå tagit med de beslut som jag fått information om och samlat dem alla under samlingskategorin Övrigt, vilken omfattar 12 beslut. Här är det som sagt rimligt att tro att det finns ett stort mörkertal.

### 2.4 Summering

Vid en summering av samtliga beslut under perioden 2014-18 för landbaserad vindkraft från landets tolv miljöprövningsdelegationer får man följande tabell:

**T:** Ärende om tillstånd enligt 9 kap. MB

**(ÄT):** ...varav ärende om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2a § MB

**Villkor:** Ärende om villkorsändring eller fastställande av villkor efter prøvotidsutredning (24 kap. 5 och 8 §§, 22 kap. 27 § MB)

**Tid:** Ärende om förlängning av igångsättningstid (22 kap. 25 § andra stycket MB)

**Övrigt:** Ärenden om tillsyn, återkallande av tillstånd, omprövning av villkor, m.m. (26 kap. 2 och 9 §§, 24 kap. 3 och 5 §§ MB)

<i>MPD</i>	<i>T</i>	<i>(ÄT)</i>	<i>Villkor</i>	<i>Tid</i>	<i>Övrigt</i>	<i>S:a</i>
<u>Skåne</u>	3	(-)	2	2	4	11
<u>Halland</u>	2	(-)	8	-	4	14
<u>Kalmar</u>	29	(1)	2	5	3	39
<u>V:a Göta</u>	40	(7)	2	6	1	49
<u>Östergöt</u>	21	(-)	2	1	-	24
<u>Örebro</u>	11	(2)	-	-	-	11
<u>Stockholm</u>	3	(-)	-	-	-	3
<u>Uppsala</u>	3	(-)	-	-	-	3
<u>Dalarna</u>	18	(3)	3	2	-	23
<u>Västernorr</u>	36	(9)	10	3	-	49
<u>Västerbott</u>	20	(1)	3	4	-	28
<u>Norrbottn</u>	4	(1)	4	2	-	11
			====	====	====	====
<u>S:a</u>	192	(24)	36	25	12	265

### 3. Statistiken över meddelade tillstånd och avslag

#### 3.1 Inledning

Det finns en mängd sammanställningar av statistik över tillstånd till vindkraft på land och i vatten. Energimyndigheten publicerar årliga sammanställningar över antalet meddelade tillstånd, byggda verk och kapacitet, samråd i vindkraftsärenden, m.m.<sup>4</sup> På myndighetens hemsida finns också den information från noden Nätverket för vindbruk som tidigare var placerad på Länsstyrelsen i Halland. Vidare innehåller Vindlovs hemsida en sammanställning av de viktigaste avgörandena i mark- och miljödomstolarna.<sup>5</sup> Advokatbyrån Fröberg & Lundholm gjorde 2018 en sammanställning av mark- och miljödomstolarnas prövningar av tillståndsbeslut under åren 2014-18 som ofta hänvisas till i debatten om vindkraftens utbyggnad i Sverige.<sup>6</sup> Den studien skiljer sig från vår på så vis att den dels inte omfattar sådana tillståndsbeslut av miljöprövningsdelegationerna som inte överklagades och därmed inte överprövades i domstol, dels genom att statistiken inte är uppdelad mellan tillstånd på landbacken och sådana i vatten (som prövas direkt av mark- och miljödomstolarna). Det finns också regionala sammanställningar från länsstyrelserna genom den s.k. Vindbrukskollen.<sup>7</sup> Jag utgår från att branschorganisationerna Svensk Vindenergi och Energiföretagen sitter inne med liknande uppgifter och statistik.

#### 3.2 Avgränsningar

Trots de rika källorna av material är det inte alldeles enkelt att bilda sig en uppfattning om hur tillståndssystemet för vindkraft fungerar. Frågan är kontroversiell och det händer att man på en och samma dag eller t.o.m. i samma artikel kan läsa både att det går väldigt bra med utbyggnaden och att systemet måste reformeras i grunden för att möta tidens krav.<sup>8</sup> Min uppgift här är emellertid inte att recensera den ena eller den andra rapporten, utan bara att försöka ge en så rättvisande bild av tillståndsprövningen som möjligt med hjälp av den information som finns i bilagan. Utifrån det syftet har jag gjort en rad avgränsningar som givetvis kan diskuteras. Till att börja med omfattar statistiken som redan nämnts *endast beslutskategorierna tillstånd* och *ändringstillstånd*, då dessa är de centrala för diskussionen om vindkraft och artskydd. Här bör alltså observeras att andra ärendekategorierna som är redovisade i bilagan – dvs. villkorsändringar, förlängning av igångsättningstiden, begäran om återkallande eller omprövning – inte är medräknade. Man kan också diskutera om ändringstillstånden ska tas med, då ett avslag inte medför annat än att verksamhetsutövaren får förlita sig på det gamla tillståndet. Lönsamheten och energieffektiviteten i de vindkraftsverk som redan omfattas – de är t.ex. regelmässigt lägre i höjd – kan emellertid vara sådan att tillståndet aldrig utnyttjas. Ett mindre statistiskt problem uppstår också genom att det händer att motsvarande höjning uppnås genom villkorsändring i tillståndet.<sup>9</sup> Trots detta anser jag att det är mest rättvisande att ta med ändringstillstånden i statistiken. Det framgår också av sammanställningen att slutsiffrorna påver-

<sup>4</sup> <http://pxexternal.energimyndigheten.se/pxweb/sv/Vindkraftsstatistik/>

<sup>5</sup> <https://www.energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft/vindlov/rattsfall/> Sammanställningen är gjord av Peter Ardö, rådman vid mark- och miljödomstolen i Växjö.

<sup>6</sup> <https://svenskvindenergi.org/wp-content/uploads/2018/06/Sammanst%C3%A4llning-vindkraft-rev-180601.pdf>

<sup>7</sup> <https://vbk.lansstyrelsen.se/>

<sup>8</sup> För ett illustrativt exempel på denna dubbelhet, se debattartikeln av sex vindkraftsföreträdare i DN/Debatt (2019-04-14): *Vindkraften kan snabbt halvera klimatpåverkan*, även pressmeddelande från Svensk Vindenergi den 2019-09-30: *Investeringar på 80 miljarder sedan Energioverenskommelsen slöts*; <https://svenskvindenergi.org/pressmeddelanden/investeringar-pa-80-miljarder-sedan-energioverenskommelsen-slots>

<sup>9</sup> Det är visserligen svårt att se hur det är förenligt med 24:8 MB, men sådana (lagakraftvunna) MPD-beslut finns likväl.

kas obetydligt av att denna kategori tas med. En ytterligare avgränsning är att statistiken enbart avser sådana ärenden där *det ursprungliga tillståndsbeslutet är taget under tidsperioden 2014-18* och som är *slutgiltigt avgjorda (lagakraftvunna)*. Jag menar nämligen att även om det kan vara intressant med en redovisning av delar av provningssystemet eller utfallet från vissa provningsinstanser, kan en utvärdering av systemets effektivitet som helhet bara göras utifrån det slutliga resultatet av provningen.

Tabellerna som följer för landbaserad vindkraft omfattar som redan nämnts 192 ärenden. Tillståndsbesluten är fördelad på miljöprovningsdelegation och år med uppgifter om antalet ansökningar och hur många vindkraftverk som omfattas, antalet tillståndsgivna verk, hur många ansökningar som blivit avvisade (oftast pga. otillräckligt underlag) resp. ogillade pga. att boxmodellen inte accepterats, avslag samt avslagsgrunder. Även om det alltså finns viss information om hur många ärenden som har handlagts är statistiken inriktad på *antalet vindkraftverk* som omfattats av provningen, vilket jag menar är mest rättvisande. Statistiken utgår också från det antal vindkraftverk som angavs i *ansökan*, dvs. vad sökanden gav in till provningsinstansen efter samråd med myndigheter och motstående intressen. När det sedan gäller sammanställningen av statistiken har jag enbart räknat med sådana *ärenden som prövats i sak*, vilket jag menar är självklart när man diskuterar olika procentandelar mellan tillstånd och avslag. En avvisning betyder nämligen oftast bara att sökanden inte presterat tillräckligt underlag för en provning i sak och att hen är oförhindrad att återkomma med en förbättrad ansökan.

### 3.3 Avslag på olika grunder

Avslagskategorierna är indelade i grupper efter de vanligaste skälen för avslag, där de vanligaste utgörs av det kommunala vetot, artskydd, hänsyn till rennäringens intressen och totalförsvaret. I den för vår studie mest intressanta gruppen "A" ingår både artskydd och naturvård, inklusive Natura 2000. Det bör dock noteras att en reell Natura 2000-prövning endast har skett i ett fåtal ärenden under tidsperioden 2014-18.

Ytterligare avgränsningar har gjorts i den slutliga sammanräkningen. Till att börja med har jag inte räknat in de fall då en tillståndsansökan ogillats därför att den s.k. boxmodellen underkänts. Ett nekat tillstånd i dessa fall är ju att jämställa med ett avvisningsbeslut på så vis att utredningen i ärendet inte ger tillräckligt underlag för att meddela tillstånd. I likhet med avvisningsfallen finns heller ingenting som hindrar att sökanden kommer tillbaka med en ansökan i samma område med tydligare placeringsangivelse.<sup>10</sup> Därefter har jag kompletterat den slutliga statistiken med uppgifter över framgångsprocenten om man räknar bort det kommunala vetot och Försvarmaktens s.k. stoppområden. Att ta med dessa avslagsgrunder kan nämligen ge missvisande siffror, då många verksamhetsutövare över huvud taget inte ansöker om tillstånd när kommunen avstyrkt eller försvaret hissat röd flagg. Troligtvis är dessa två motfaktorer alltså betydligt större än vad som framgår av statistiken, då här bara anges fall då ansökan faktiskt gjorts till miljöprovningsdelegationen och ett ärende upprättats.<sup>11</sup> Hur stor inverkan det kommunala vetot och försvarsintressena har på möjligheten att ansöka om tillstånd till vindkraftverk bör alltså utredas särskilt, då detta inte omfattas av vår undersökning. Därefter har jag redovisat hur statistiken över tillstånd och avslag ser ut om man räknar bort den mycket stora vindparken vid Markbygden, vilket kan vara rimligt med tanke på att den tillåtlig-

---

<sup>10</sup> Så har t.ex. skett i det omtalade fallet med *Kölvallen i Ljusdal* (MÖD 2017:27), se [2015 MPD/Dalarna Tillstånd till vindkraftverk Kölvallen, Ljusdal](#).

<sup>11</sup> Möjligen kan detta också sägas om andra avslagsgrunder, men jag tror ändå att de ses som betydligt mer "förhandlingsbara" än det absoluta hindren som sätts upp av kommunernas resp. Försvarets stoppområden.

prövades av regeringen långt före vår undersökningsperiod. Slutligen redovisar jag hur siffrorna ser ut för de sex miljöprövningsdelegationer som är dominerande när det gäller tillstånd till vindkraft.

### 3.4 Annan information i bilagan

Bilagans beskrivningar av de olika ärendena innehåller en mängd information som inte ingår i den upprättade statistiken. Förutom de ärendekategorier som inte medräknas, finns här uppgifter om hanteringstiderna i de olika instanserna, vilka som överklagat, villkorsfrågor, i några fall storleken på säkerheter, m.m. Jag har valt att inte göra några sammanställningar i dessa frågor, både för att det ligger utanför fokus i vårt projekt och därför att informationen är otillräcklig eller inte tillförlitlig. För att t.ex. få en klar bild av tillståndstiderna behöver man veta om det har meddelats kompletteringsförelägganden och vid vilken tidpunkt ansökan/överklagandet ansågs vara komplett. Beslut om tillstånd till vindkraftverk överklagas mycket ofta, uppskattningsvis i minst 75% av fallen när det gäller ursprungsansökningar som prövats i sak av miljöprövningsdelegationen. När det gäller vem som är klagande beror det på om man räknar huvuden eller intressen, men vid en ytlig betraktelse verkar bilden vara ungefär som för andra slags miljömål, dvs. hälften-hälften; sökanden överklagar i lika stor utsträckning som de motstående intressena, även om de senare givetvis kan vara representerade av över hundra olika individer och föreningar i stora mål. Den som är intresserad av dessa frågor bör kunna göra egna sammanställningar utifrån informationen i bilagan.

### 3.5 Tillstånd i vatten

När det slutligen gäller tillstånd till vindkraft i vatten är sammanställningen av förklarliga skäl mycket enkel. Det är fråga om ett fåtal ansökningar och det känns inte seriöst att bygga statistik på dessa. Helt klart är emellertid att utbyggnaden till havs går mycket långsamt och man kan givetvis fundera på varför. Försvarmakten sätter onekligen effektivt stopp i Östersjön och delar av Västerhavet, och de motstående artskyddsintressena är knappast mindre eller färre (tumlare och fåglar). Därutöver finns också förklaringar som är av ett helt annat slag, främst de höga kostnaderna för etablering och nätdragning, svårigheter med konstruktion och underhåll och liknande förhållanden. När det gäller de rättsliga hindren för vindkraft till havs kommenterar jag dessa kortfattat i slutet av avsnitt 7.2.

## 4. Landbaserade vindkraftverk

### 4.1 Tillstånd per miljöprövningsdelegation och år

Ansökan = Antal ärenden/antal vindkraftverk. Uppgiften 11/128vk står alltså för 11 ärenden med det sammanlagda antalet 128 vindkraftverk. Observera att i redovisningen för de olika miljöprövningsdelegationerna finns i denna kolumn både ansökningar om ursprungstillstånd och ansökningar om ändringstillstånd. I samlingstabellen på sid. 12 finns därefter ansökningarna om ändringstillstånd redovisade som en delmängd av det totala antalet ansökningar.

Avvisn: Avvisning pga otillräcklig utredning, oftast brister i MKBn eller annan utredning.

Box: Boxmodellen har inte godtagits.

Avslagskategorier: V = Kommunalt veto, A: Arter & naturvård, La: Landskapsskydd & Fri-luftsliv, Nä: Störningar för närboende (buller, skuggor, osv), Fö: Försvarets stoppområden, Ren: Rennäringen och samernas intressen.

#### MPD/Skåne

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	1/1vk	1vk				
2015	-					
2016	1/2vk	2vk				
2017	1/6vk				6vk	A6
2018	-					
	=====	=====	=====	=====	=====	=====
S:a	3/9vk	3vk	-	-	6vk	A6

Tillstånd: 3vk av 9 (33%), inga ansökningar avvisades.

Avslag: 6vk av 9 (66%), varav A6 (66%).

#### MPD/Halland

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	-					
2015	1/2vk	2vk				
2016	-					
2017	-					
2018	1/10vk	8vk			2vk	V2
	=====	=====	=====	=====	=====	=====
S:a	2/12vk	10vk	-	-	2vk	V2

Tillstånd: 10vk av 12 (83%), inga ansökningar avvisades.

Avslag: 2vk av 12 (17%), varav V2 (17%).

#### MPD/Kalmar

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	11/128vk	86vk	2/9vk		33vk	V7, A26
2015	4/37vk	22vk			15vk	V10, A3, Nä2
2016	5/125vk	83vk			42vk	V2, A40

2017	6/63vk	20vk			43vk	V43
2018	3/17vk	10vk	1/6vk		1vk	A1
	=====	=====	=====	=====	=====	=====
S:a	29/370vk	221vk	3/15vk	-	134vk	V62, A70, Nä2

Tillstånd: 221vk av 370 (60%), varav 15vk avvisades (4%),  
dvs. 355vk prövades i sak, varav 221 fick tillstånd (62%)

Avslag: 134vk av 355 (38%), varav V62 (18%), A70 (20%), Nä2 (-).

#### MPD/Västra Götaland

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	17/178vk	66vk			112vk	V47, Fö65
2015	12/62vk	24vk			38vk	V7, A30, Nä1
2016	3/41vk	26vk			15vk	A15
2017	4/30vk	25vk			5vk	V1, A4
2018	4/19vk	14vk			5vk	V5
	=====	=====	=====	=====	=====	=====
S:a	40/330vk	155vk	-	-	175vk	V60, A49, Fö65, Nä1

Tillstånd: 155vk av 330 (47%), inga ansökningar avvisades.

Avslag: 175vk av 330 (53%), varav V60 (18%), Fö65 (20%), A49 (15%), Nä1 (-).

#### MPD/ Östergötland

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	11/110vk	53vk	2/12vk		45vk	V28, A17
2015	6/61vk	31vk			30vk	V10, A13, Fö7
2016	3/27vk	9vk			18vk	A18
2017	1/3vk				3vk	V3
2018	-					
	=====	=====	=====	=====	=====	=====
S:a	21/201vk	93vk	12vk	-	96vk	V41, A48, Fö7

Tillstånd: 93vk av 201 (46%), varav 12vk avvisades pga otillräcklig MKB/utredning (8%),  
dvs. 189vk prövades i sak, varav 93vk fick tillstånd (49%)

Avslag: 96vk av 189 (51%), varav V41 (22%), A48 (25%), Fö7 (4%).

#### MPD/Örebro

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	6/45vk	25vk			20vk	V20
2015	5/5vk	5vk				
2016	1/32vk	32vk				
2017	1/7vk	1/7vk				-
2018	2/11vk	2/11vk				
	=====	=====	=====	=====	=====	=====

S:a 11/100vk 80vk - - 20vk V20

Tillstånd: 80vk av 100 (80%), inga ansökningar avvisades.  
 Avslag: 20vk av 100 (20%), varav V20 (20%).

#### MPD/Stockholm

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	2/12vk				12vk	A12
2015						
2016	-					
2017	1/1vk	1/1vk				
2018	-					
	=====	=====	=====	=====	=====	
S:a	3/13vk	1vk	-	-	12vk	A12

Tillstånd: 1vk av 13 (8%), inga ansökningar avvisades.  
 Avslag: 12vk av 13 (92%), varav A12 (92%).

#### MPD/Uppsala

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	-					
2015	-					
2016	1/33vk	33vk				
2017	2/28vk	10vk			18vk	V18
2018	-					
	=====	=====	=====	=====	=====	
S:a	3/61vk	43vk	-	-	18vk	V18

Tillstånd: 43vk av 61 (70%), inga ansökningar avvisades.  
 Avslag: 18vk av 61 (30%), varav V18 (30%).

#### MPD/Dalarna

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	3/30vk	17vk			13vk	V8, A5
2015	6/152vk	50vk		1/92vk	10vk	V10
2016	4/167vk	53vk		1/98vk	16vk	V16
2017	5/78vk	78vk		-		
2018	-					
	=====	=====	=====	=====	=====	
S:a	18/427vk	198vk	-	190vk	39vk	V34, A5

Tillstånd: 198vk av 427vk (46%), varav 190vk avvisades pga box (45%),  
 dvs. 237vk prövades i sak, varav 198vk fick tillstånd (84%)  
 Avslag: 39vk av 237vk (16%), varav V34 (14%), A5 (2%).

### MPD/Västernorrland

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	5/178vk	162vk			16vk	A16
2015	12/597vk	300vk	15vk	1/149vk	133vk	V52, A40, Ren8, Fö10, La23
2016	13/352vk	246vk			106vk	V106
2017	1/60vk	60vk				
2018	5/100vk	37vk	9vk		54vk	A54
	=====	=====	=====	=====	=====	=====
S:a	36/1287vk	805vk	24vk	149vk	309vk	V158, A110, Ren8, Fö10, La23

Tillstånd: 805vk av 1287vk (63%), varav 173vk avvisades pga bristfällig MKB eller box (15%), dvs. 1114vk prövades i sak, varav 805vk fick tillstånd (72%)

Avslag: 309vk av 1114vk (28%), varav V158 (14%), A110 (10%), Ren8 (1%), Fö10 (1%), La23 (2%).

### MPD/Västerbotten

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	7/141vk	110vk			31vk	Ren20, Fö11
2015	7/110vk	63vk			47vk	V7, Ren40
2016	4/133vk	74vk			59vk	A11, Ren48
2017	3/47vk	3/47vk				
2018	-					
	=====	=====	=====	=====	=====	=====
S:a	21/431vk	294vk	-	-	137vk	V7, A11, Ren108, Fö11

Tillstånd: 294vk av 431vk (68%), alla prövades i sak.

Avslag: 137vk av 431vk (32%), varav V7 (2%), A11 (3%), Ren108 (25%), Fö11 (3%).

### MPD/Norrbotten

<u>År</u>	<u>Ansökan</u>	<u>Tillstånd</u>	<u>Avvisn</u>	<u>Box</u>	<u>Avslag</u>	<u>Skäl</u>
2014	2/492vk	492vk				
2015	-	/				
2016	1/442	442vk				
2017	2/79	54vk			25	V25
2018	-					
	=====	=====	=====	=====	=====	=====
S:a	5/1013vk	988vk	-	-	25vk	V25

Tillstånd: 988vk av 1 013vk (98%), alla prövades i sak.

Avslag: 25vk av 1,013vk (2%), varav V25 (2%).

#### 4.2 Samtliga MPD, antal landbaserade vindkraftverk

Ans/T: Antal verk som omfattas av ansökan om tillstånd enligt 9 kap. MB.

Tillst: Antal vindkraftverk som fick tillstånd.

(Ans/Ät): ...varav antal verk som omfattas av ansökan om ändringstillstånd, resp. hur många som fick tillstånd.

Avvis: Ansökan avvisades beroende på bristfällig utredning/MKB.

Box: Ansökan avslogs pga. att boxmodellen inte kunde accepteras.

Avslag: Antal verk som fick avslag, varefter skälet anges: Veto = Avsaknad av kommunal tillstyrkan, Art = Arter och naturvård, Ren = Hänsyn till renskötseln, För = Totalförsvarets intressen, La = Landskapsskydd & friluftsliv, Nä = Hänsyn till närboende.

<b>MPD</b>	<b>Ans/T</b>	<b>Tillst</b>	<b>(Ans/Ät)</b>	<b>Avvis</b>	<b>Box</b>	<b>Avslag</b>	<b>Veto</b>	<b>Art</b>	<b>Ren</b>	<b>För</b>	<b>La</b>	<b>Nä</b>
Skåne	9	3	(-)			6		6				
Halland	12	10	(-)			2	2					
Kalmar	370	221	( 6/-)	15		134	62	70				2
V:a Götal	330	155	(72/58)			175	60	49		65		1
Östergöt	201	93	(-)	12		96	41	48		7		
Örebro	100	80	(40/40)			20	20					
Stockholm	13	1	(-)			12		12				
Uppsala	61	43	(-)			18	18					
Dalarna	427	198	(56/56)		190	39	34	5				
Västernorr	1287	805	(208/72)	24	149	309	158	110	8	10	23	
Västerbotn	431	294	(25/25)			137	7	11	108	11		
Norrbotn	1013	988	(25/25)			25	25					
<b>S:a</b>	<b>4254</b>	<b>2891</b>	<b>(432/276)</b>	<b>51</b>	<b>339</b>	<b>973</b>	<b>427</b>	<b>311</b>	<b>116</b>	<b>93</b>	<b>23</b>	<b>3</b>

Ansökningar och antal verk: 192 ärenden om 4 254 vindkraftsverk

Avvisade ansökningar: 8 ärenden om 51 vindkraftverk

Ogillade pga. att boxmodellen inte accepterades: 3 ärenden om 339 vindkraftverk

Ansökningar som prövats i sak och antal verk: 181 (192-8-3) ärenden om 3 864 (4 254-51-339) vindkraftverk, varav 2 891 fick tillstånd (75%).

Avslag: 973 (3 964-2 891) vindkraftverk (25%)

Skäl, andel av anslag: Veto: 427 (11%), Art: 311 (8%), Ren: 116 (3%), För: 93 (2,4%), La: 23 (0,6%), Nä: 3 (-)...

Resultatet påverkas inte särskilt mycket om man räknar bort ansökningarna om ändringstillstånd, då antalet tillståndsgivna verk låg på ungefär samma nivå som för övriga tillståndsansökningar (t.o.m. något lägre): 276 vindkraftverk fick tillstånd av 432, varav 15 avvisades, dvs. 417 vindkraftverk prövades i sak, varav 276 fick tillstånd (66%). Om dessa avräknas från det totala antalet ovan blir andelen ansökta verk som fick tillstånd följaktligen något högre, nämligen 76% (2 615 av 3 432).

Ovan har jag argumenterat för att siffrorna för det kommunala vetot och Försvarets stoppområden kan vara missvisande då det är rimligt att tro att många verksamhetsutövare inte ansöker om de på ett tidigt stadium för besked om att kommunen eller Försvaret har en negativ inställning. Detsamma kan nog sägas om andra avslagsgrunder där de motstående intressena blir tydliggjorda i samrådsskedet, men det kan ändå vara intressant att se hur siffrorna påverkas av att man rensar statistiken från de fall då dessa två intressen medfört att tillstånd nekats. Bilden blir då följande:

Ansökningar och avslag när vindkraftverk med kommunalt veto borträknas (427vk): 3 437 (3 864-427) vindkraftverk prövades varav 546 fick avslag (16%). Tillstånd meddelades för 2 891 vindkraftverk (84%).

Avslag: 546vk (16%): Arter: 311 (9%), Ren: 116 (3,4%), Fö: 93 (2,7%), La: 23 (0,7%), Nä: 3 (-).

Ansökningar och avslag om kommunens veto (427vk) och försvarets stoppområden (93vk) borträknas: 3 344 (3864-520) tillstånd prövades varav 453 fick avslag, dvs. tillstånd meddelades för 2 891 vindkraftverk (87%)

Avslag: 453vk (13,6%): Arter: 311 (9,3%), Ren: 116 (3,5%), La: 23 (0,7%), Nä: 3 (-)

I debatten anförs det ibland också att vindparken i Markbygden inte bör tas med då den hade tillåtlighetsprovats av regeringen och att Mark- och miljödomstolen därmed inte kunde annat än att meddela tillstånd. Det finns en poäng i det resonemanget och det är intressant att se hur det påverkar statistiken. Under tidsperioden 2014-18 meddelades två tillstånd i Markbygden för tillsammans 882 vindkraftverk. Om dessa lyfts ur statistiken ser det ut som följer:

Ansökningar som prövats i sak och antal verk utan Markbygden (882vk): 179 ärenden om 2 982 vindkraftverk, varav 2 009 fick tillstånd (67%).

Avslag: 973 vindkraftverk (33%)

Skäl, andel av anslag: Veto: 427 (14,3%), Art: 311 (10,4%), Ren: 116 (3,9%), För: 93 (3,1%), La: 23 (0,8%), Nä: 3 (-)...

Det kan slutligen vara intressant att se hur statistiken ser ut för de sex miljöprövningsdelegationerna som har hanterat ett större antal ansökningar om tillstånd under tidsperioden 2014-18. Miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelsen i Kalmar, Västra Götaland, Östergötland, Dalarna, Västernorrland och Västerbotten handlade sammanlagt 165 ansökningar om tillsammans 3 046 vindkraftverk, vilket utgör 72% av samtliga 4 254 vindkraftverk. Av dessa har 390 avvisats eller avslagits pga. att boxmodellen inte accepterats. Återstår alltså 2 656 vindkraftverk som prövats i sak, varav 1 766 fått tillstånd (66%). Antal som avslagits av dessa miljöprövningsdelegationer är 890 vindkraftverk (34%), med följande fördelning:

Skäl, andel av anslag: Veto: 362 (14%), Art: 293 (11%), Ren: 116 (4,4%), För: 93 (3,5%), La: 23 (0,9%), Nä: 3 (-).

## 5. Vindparker i vatten

T: Ansökan om tillstånd enligt 9 och 11 kap. MB

(Ät): ...varav ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § MB

Tid: Ansökan om förlängning av igångsättningstid enligt 24 kap. 2 § MB

Villkor: Ansökan om ändring av villkor enligt 24 kap. MB

<u>MMD</u>	<u>T</u>	<u>(Ät)</u>	<u>Tid</u>	<u>Villkor</u>	<u>S:a</u>
<u>Vänern</u>	2	(-)	1	-	3
<u>Växjö</u>	2	(1)	2	-	4
<u>Nacka</u>	-	(-)	-	-	0
<u>Östersund</u>	-	(-)	1	-	1
<u>Umeå</u>	-	(-)	-	-	0
	====	====	====		====
<u>Tot</u>	4	(1)	4		8

### *Samtliga MMD; ansökta vindkraftverk, tillstånd, avslag och avslagsgrunder*

År	MMD	Kortnamn	Tillstånd	Ändrings-Tillstånd	Avslagsgrund
2014	Vänern	Favonius; T50vk	50vk		
2014	Vänern	Hakefjord; T15vk	-		RI; friluft, 4kap, sjöfart, förorenade sediment (inte N2000 eller arter)...
2015	-				
2016	Växjö	Taggen; Ät83vk		-	Försvaret...
2017	Växjö	Marviken; T14vk	-		Arter, friluft, Försvaret...
S:a		162vk	50vk		112vk

S:a: Fyra mål om tillstånd/ändringstillstånd om totalt 162 vindkraftverk, varav 50 fick tillstånd (Favonius), dvs. 31%. Hänsynen till totalförsvarets intressen är den dominerande avslagsgrunden, därefter är det mera blandat...

## 6. Sammanfattningsvis om statistiken

Det sägs att man kan bevisa vad som helst med statistik och det gäller onekligen även siffrorna över tillståndsgivningen för vindkraft. Utan att tulla på "sanningen" kan man t.ex. påstå att i Skåne meddelas tillstånd bara för en tredjedel av ansökningarna, vilket är lika rättvisande som att säga att i Norrbotten är siffran 98%. Som framgått ovan är mina siffror betydligt tråkigare än så, men ligger som jag har uppfattat det på ungefär samma nivå som de som Energimyndigheten presenterar för åren 2014-18. Jag tror också att mina siffror ger en god helhetsbild utifrån de avgränsningar som jag har gjort, men jag välkomnar givetvis korrigeringar och kritik från mina läsare såväl när det gäller underlaget som utgångspunkterna för statistiken. Om vi bara kan enas om siffrorna bör debatten kunna rensas från de överdrifter som förekommit, vilket jag tror är en förutsättning för en saklig diskussion om vindkraftens framtid i Sverige.

## 7. Betraktelser över tillståndssystemet för vindkraft

### 7.1 Inledning

Vid en läsning av ett omfattande material och ett stort antal beslut och domar kring en viss fråga väcks många tankar och funderingar. I dessa avslutande avsnitt presenterar jag några av dessa som rör miljöprocessen i allmänhet. Som redan nämnts kommer artskyddsfrågorna att analyseras mera ingående i vår fördjupade studie om tillstånd till vindkraft.

### 7.2 Systemet för miljöprövning av vindkraft

Inledningsvis vill jag påstå att miljöprövningssystemet för vindkraft fungerar väl och är robust. Ansökningarna prövas av landets tolv miljöprövningsdelegationer som är självständiga i sin myndighetsutövning. Vid prövningen har de tillgång till naturvetenskaplig och teknisk expertis från länsstyrelserna. Överprövningen sker i fem mark- och miljödomstolar samt i Mark- och miljööverdomstolen (MÖD), vilka samtliga har tillgång till tekniker eller naturvetare som är insatta i frågorna. En annan fördel som inte bör glömmas bort är att processen är reformatrisk och därför kan utvecklas under resans gång genom de olika instanserna. Detta är en stor fördel för alla parter, inte minst för sökanden som kan anpassa ansökan och yrkande allteftersom utan att drabbas av ideliga återförvisningar.<sup>12</sup> Ett vanligt sådant exempel ur studien är att ansökan från början avser placering enligt boxmodellen för att i överinstanserna utvecklas till fast placering med flyttmån.

En hastig sammanräkning av målen i bilagan visar att MÖD meddelade prövningstillstånd i 32 av 192 mål om tillstånd till vindkraft på land mellan 2014 och 2018, dvs. i knappt 17% av fallen. Från de 192 målen bör emellertid avräknas sådana där ansökningar avslagits pga det kommunala vetot eller Försvarets motstånd, då de flesta verksamhetsutövare inser att det är meningslöst att gå vidare.<sup>13</sup> Då det rör sig om uppemot 30 ärenden som stött på dessa patruller blir andelen prövningstillstånd för övriga mål omkring 20%, vilket nog är normalt på ett rättsområde som "satt sig". I de flesta fall rör det sig om frågor där det behövs vägledning för underinstanserna. Frekvensen av prövningstillstånd går upp något i de sex nordligaste länen (18 mål av 80, dvs. 23%), vilket kan bero på konflikten mellan vindkraft och rennärning. Jag uppfattar att miljöprövningsdelegationerna och miljödomstolarna har tagit till sig vägledningen från överinstanserna, varför praxis i kontroversiella frågor under femårsperioden har stabiliserats. När det gäller de sex stora miljöprövningsdelegationerna som nämndes ovan, kan man kanske spåra en viss "egen" rättstillämpning i början av perioden, men så småningom har de inrättat sig efter MÖDs rättspraxis. Detta gäller t.ex. frågor kring det kommunala vetot, viktningen av riksintressena, artskyddet, boxmodellen, hänsynen till rennärningen och samernas intressen, buller och andra störningar. Givetvis kan systemet förbättras i delar, men jag menar som sagt att helheten är positiv. Vid en jämförelse med den politiserade processen med kassatorisk rättsprövning i domstol som är dominerande i andra medlemsstater i EU vill jag påstå att den svenska miljöprövningen för vindkraft har stora fördelar när det gäller beslutens kvalitet och systemets transparens, förutsebarhet och rättssäkerhet. Dessutom säkerställer det svenska modellen EU-rättens genomslag bättre, vilket är en självklar utgångspunkt i en diskussion om miljöprövningssystemets effektivitet.

När väl det är sagt kan man konstatera att fördelningen mellan miljöprövningsdelegationerna är mycket ojämn. De sex stora har mellan 18 och 40 tillståndsärenden var under perioden

---

<sup>12</sup> Återförvisningar förekommer givetvis ändå, se t.ex. [2014 MPD/Östergötland Tillstånd till vindkraftverk på Häljelöt 1:18, Valdemarsvik och Söderköping](#).

<sup>13</sup> Det händer dock att man begär laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) av det kommunala beslutet, men också det är sällan (se avsnitt 7.8).

2014-18. Miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna i Skåne, Halland, Stockholm, Uppsala och Norrbotten har samtliga under tio tillståndsärenden var, den vid länsstyrelsen i Örebro strax över. Om man alltså enbart tittar på vindkraftsärenden finns följaktligen mycket som talar för en koncentration av miljöprövningen till färre delegationer, men den frågan är betydligt större än så och måste bedömas utifrån samtliga tillståndskategorier under miljöbalken.

Slutligen är regelverket för tillstånd till landbaserad vindkraft integrerat genom att prövningen i sin helhet sker enligt miljöbalken i en och samma process. Det hindrar inte att man kan diskutera ytterligare samordning, t.ex. genom att nätkoncessionerna under ellagen (1997:857) också bedöms samtidigt, men det görliga eller lämpliga i det kan jag inte avgöra utifrån denna studie. Med tanke på att det ofta är fråga om olika sökanden samt att det kan skilja rejält i både tid och plats för dessa prövningar kan det möjligen vara svårt att genomföra av hänsyn till MKB-kraven i vindkraftsärenden.

När det sedan gäller prövningen av vindkraft till havs utanför territorialgränsen (12 sjömil, dvs. drygt 22 km) är ordningen en annan och bilden något mer splittrad. Där sker tillståndsprövningen av regeringen enligt lagen (1992:1140, LEZ) om Sveriges ekonomiska zon, varvid delar av MB tillämpas. För undersökningar i havsbotten och dragningen av ledningar på allmänt vatten (i princip 300 meter utanför fastlandet) krävs ett separat tillstånd enligt kontinentalsockellagen (1966:314). Det är emellanåt inte så lätt att klargöra vilken lag som ska tillämpas eller när Natura-prövningen ska ske (se avsnitt 7.10). Branschen pekar även på att man inte kan få exklusiv rådighet till havs, vilket medför osäkerhet. Dessutom kan handläggningen i Regeringskansliet ta lång tid. Alldeles oavsett om hindren är rättsliga eller av ekonomiska eller tekniska slag så går det trögt, varför utbyggnaden till havs är föremål för en intensiv debatt och ett antal förslag har presenterats för att skynda på processen. Hur det blir med den saken återstår att se.

### 7.3 Riksintressena och klimatfrågan

Det är tydligt att systemet med avvägningar mellan olika riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB spelar en begränsad roll vid prövningen av tillstånd till vindkraft. Något liknande kan sägas om klimatfrågan. Det här beror på hur lagstiftningen och EU-rätten är konstruerad i förhållande till en verksamhet som är spridd över landet med separata lokaliseringar. När riksintresset för energiproduktion och klimatnytta möter andra riksintressen (friluftsliv, kulturmiljö, naturvård, m.m.) så trumfar det regelmässigt med stöd av avvägningsregeln i 3 kap. 10 § MB. När det emellertid möter ”absoluta” hänsyn i form av det kommunala vetot, totalförsvarets stoppområden, det EU-rättsliga artskyddet eller det folkrättsliga skyddet av samerna och renskötseln blir saken en helt annan. I denna situation – som nästan alltid uppträder vid tillståndsprövningen av vindparker – blir det istället fråga om det går att förena lokaliseringen med dessa absoluta hänsyn. När ärendet resulterar i ett avslag på ansökan är det följaktligen för att mark- och miljödomstolen har bedömt att vindparken på den platsen inte går att förena med dessa hänsyn, inte för att den anser att riksintresset för energiproduktion väger lättare eller att dess klimatnytta är mindre. Det finns heller inget som tyder på att den svenska lagstiftningen skulle utgöra en ”överimplementering” av EU-rätten eller att vår rättspraxis vid prövningen av vindkraft skiljer sig den som råder i andra länder. Vår förståelse av reglerna delas av de flesta medlemsstater och av EU-kommissionen.<sup>14</sup> Vill man alltså reformera den här ordningen krävs ändringar i regelverket, vilket ju för artskyddet och urbefolkningsrättigheterna ligger utanför och ovanför den nationella nivån. Det lämpliga i en sådan förändring i de internationella förpliktelserna kan givetvis diskuteras.

---

<sup>14</sup> Se t.ex. EU-kommissionen yttrande 2019-10-08 (dnr sj.h(2019)6979195) i C-473/19 och C-474/19 *Föreningen Skydda skogen* (begäran om förhandsavgörande från Mark- och miljödomstolen i Vänersborg).

#### 7.4 Tillståndsprövningarna och tillståndsbesluten

Tillstånden till vindkraft är regelmässigt tidsbegränsade till mellan 25 och 35 år. I ett tillståndssystem som inte är flexibelt på så vis att omprövningar av villkor är svåra, kostbara och administrativt tunga att genomföra är detta en stor fördel. Samtidigt kan man utifrån denna studie konstatera att omprövningar i de fall där det verkligen skulle behövas – t.ex. för att effekterna av en lokalisering medför skador som inte var förutsedda i tillståndet – inte sker. I vår fördjupade studie kommer vi därför att fokusera på ett sådant fall för att analysera vad det beror på.

Prövotidsförordnanden är vanliga i tillståndsbeslut. I början av undersökningsperioden kunde dessa omfatta frågor som borde ha bedömts slutligt redan vid tillståndsbeslutet, t.ex. undersökning av naturförhållanden eller villkor om artskydd eller hindersbelysning. Den fråga som uppstår när man använder sig av uppskjutna villkor på det här viset är givetvis vad tillsynsmyndigheten kan göra om man upptäcker att det uppstår sådana verkningar att lokaliseringen av ett eller flera vindkraftverk kan ifrågasättas. Det är emellertid inte något som miljöprövningsdelegationerna verkar ha övervägt. Numera är sådana provotidsförordnanden mera sällsynta. Det verkar också vara så att MÖD är öppen för att tillsynsmyndigheten kan reglera t.ex. artskyddsfrågan i stor utsträckning i efterhand.<sup>15</sup>

En annan konstruktion som är svår att hantera rättsligt är ”åtaganden” som görs av sökanden i tillståndsansökan. Dessa antas ingå i det s.k. allmänna villkoret, men den rättsliga statusen hos dessa är oklar och frågan har aldrig ställts på sin spets. Det är emellertid svårt att se något egentligt skäl som talar emot att sådana åtaganden istället formuleras som villkor i tillståndet. En sådan ordning skulle onekligen öka transparensen om vad som gäller i tillståndet och därmed rättssäkerheten för alla inblandade.

Ansökningar om ändringstillstånd enligt 16:2 MB har blivit vanliga mot slutet av undersökningsperioden. Orsaken är främst den starka teknikutvecklingen på området som gör att exploatörerna vill bygga allt högre vindkraftverk. Medan en höjd på 150 meter inte var ovanlig under de första undersökningsåren kan snurrorna idag vara 250 meter. Även om ändringsansökningarna ofta avser ett mindre antal vindkraftverk än tidigare, kan den ökade höjden medföra andra och allvarigare störningar för omgivningen. Särskilt frågan om hindersbelysning anses vara kontroversiell, då den förändras från fast rött sken till blinkande högintensivt vitt som är synligt på betydligt längre håll. Det är därför inte förvånande att MÖD har slagit fast att en sådan höjning inte kan ske genom villkorsändring utan kräver en ny tillståndsansökan.<sup>16</sup> Efter viss spretighet i underrättspraxis har MÖD nu också klargjort att en ny kommunal tillstyrkan enligt 16:4 MB krävs vid ändringstillstånd.<sup>17</sup> Det var ett ganska givet ställningstagande, då ju de högre verken ger en annan störningsbild för de närboende. MÖD pekade också på att en annan ordning skulle kunna medföra att verksamhetsutövaren rundade kravet på kommunal tillstyrkan genom att först ansöka om en vindkraftsanläggning med ganska beskedliga störningar, för att sedan göra en ändringsansökan om något ganska annorlunda.

Ändringstillstånden liknar på många sätt en vanlig tillståndsansökan. Mitt intryck är emellertid att det förekommer att prövningen blir för snäv på så vis att den enbart omfattar *de tillkommande störningarna*. Man skulle kunna beskriva det som att störningarna i den redan tillståndsgivna verksamheten ”dras av” vid prövningen av de nya. Det synsättet kan komma i konflikt med EU-rätten – inte minst artskyddet – då det ju är den sammanlagda påverkan på arten som ska bedömas. Också i andra avseenden kan den här inställningen vara problematisk, men såvitt jag känner till har MÖD ännu inte prövat frågan i någon renodlad situation.

<sup>15</sup> Se uttalandet i MÖD 2019-01-21; M 2579-17 som omnämns i fotnot 42.

<sup>16</sup> MÖD 2019-01-17; M 1789-18.

<sup>17</sup> MÖD 2018:6, även MÖD 2018-05-15; M 6228-17 och MÖD 2018-05-14; M 9183-17.

## 7.5 Boxmodellen

Mycket uppmärksamhet har under perioden 2014-18 ägnats den s.k. boxmodellen. Många ansökningar var till en början gjorda i enlighet med denna, dvs. att sökanden anger ett område där ett maximalt antal vindkraftverk ska få uppföras utan bestämda placeringspositioner. Istället anges skyddsavstånd till känsliga miljöer för närboende, rennäring, naturvärden och arter, osv. Den slutliga placeringen sker enligt ett delegationsvillkor i samråd med tillsynsmyndigheten i ett senare skede av projekteringen. Från exploatörens är det en klar fördel att kunna utforma ansökan på det viset, då det ger betydande frihet när det gäller detaljprojekteringen utifrån vindförhållanden, användningen av bästa möjliga teknik, lösningar av infrastrukturen osv. Till en början var också miljöprövningsdelegationerna – eller åtminstone vissa av dem – mycket förstående för detta och meddelade tillstånd enligt ansökan. I detta skede sattes många andra frågor på provotid eller i kontrollprogram för utredning.

Men boxmodellen blev också tidigt kontroversiell. Frågan uppstod om den var förenlig med principerna för miljöprövning enligt miljöbalken, vilka bygger på att det för varje anläggning ska ske en individuell lokaliseringsbedömning. Det ifrågasattes även om utredningen i dessa ärenden levde upp till kravet på att MKBn ska vara fullständig, exakt och slutlig. Detta uppmärksammades av flera miljöorganisationer som drev frågorna upp till MÖD då man menade att det var omöjligt att göra en bedömning av påverkan på skyddade arter och fåglar om inte placeringen av vindkraftverken var bestämd. I tillståndsprövningen av *Kölvallens vindkraftpark* i Ljusdal (MÖD 2017:27) slog domstolen ned på en sådan ansökan då man menade att MKBn inte hade gett tillräckligt underlag för att kunna bedöma konsekvenserna av verksamheten, varför sökanden inte kunde visa att den valda platsen var lämplig enligt 2:6 MB. Här uttalade domstolen att kraven på MKBn är omfattande när det gäller verksamheter som kan medföra betydande miljöpåverkan, vilket innebär att utredningen måste vara av en sådan kvalitet att det går att bedöma samtliga störningar på motintressena, inklusive kumulativ påverkan. MÖD pekade också på att tillståndsprövningen bygger på en individuell prövning och att villkoren inte får vara alltför generella. Delegation enligt 22:25 3 st. MB till tillsynsmyndigheten får dessutom enbart avse frågor av mindre betydelse. Även om det inte var uteslutet att en ansökan enligt boxmodell kunde godtas, var det inte så i det här fallet som gällde 92 st. över 200 meter höga vindkraftverk med tillhörande väg- och ledningsnät i ett 36 km<sup>2</sup> stort projektområde som innehåller höga naturvärden. Då det heller inte gick att bedöma verksamheten om antalet vindkraftverk minskades till 59 st. avslogs ansökan med hänvisning till att sökanden kan söka på nytt med fasta positioner.<sup>18</sup>

Detta ställningstagande upprepades därefter i tillståndsprövningen för *Fängsjön och Storsjöhöjden* i Sollefteå och Örnsköldsvik, där förhållanden var likartade (MÖD 2018:19).<sup>19</sup> Ansökan omfattade 149 st. vindkraftverk i ett område som var dubbelt så stort som det vid *Kölvallen*. MPD/Västernorrland meddelade tillstånd för 113 snurror med villkor om skyddszoner och försiktighetsmått för fåglar och andra arter, samt delegation om slutlig placering och möjlighet att meddela ytterligare artskyddsvillkor. Mark- och miljödomstolen ändrade till 98 vindkraftverk och undantog hela Storsjöhöjden av hänsyn till rennäringen. MÖD avslog emellertid hela ansökan med hänvisning till att alla intressen måste kunna beaktas, vilket här inte var möjligt. Ansökan var heller inte så preciserad att verksamheten kunde tillåtas i delområdet. Sedan uttalade domstolen att en förutsättning för att kunna medge en ansökan där verkens antal och exakta placering inte är preciserad är att det ändå går att bedöma samtliga störningar som verksamheten kan komma att ge upphov till vid olika alternativutformningar, såväl när det gäller buller och skuggor, som påverkan på natur och skyddsvärda arter i området.

---

<sup>18</sup> Som redan nämnts i fotnot 10 är en sådan ansökan med 47 st. vindkraftverk under behandling i MPD/Dalarna.

<sup>19</sup> Se [2015 MPD/Västernorrland Tillstånd till vindkraftverk vid Fängsjön och Storsjöhöjden, Sollefteå och Örnsköldsvik](#).

Efter dessa två avgöranden låg det nära till hands att påstå att ansökningar enligt boxmodell inte var en framkomlig väg för vindkraften.<sup>20</sup> Detta var emellertid en förhastad slutsats med tanke på den rättsutveckling som skedde därefter. Bara ett halvår senare i ärendet om *Vitberget* i Kramfors godtog MÖD en ansökan enligt boxmodell.<sup>21</sup> Här menade domstolen att modellen kunde accepteras då möjligheterna till placering var starkt begränsade, vilket gjorde att samtliga positioner kunde godtas med hänsyn till motstående intressen. Här godtogs alltså delegation av slutlig placering efter samråd med tillsynsmyndigheten. Även i ärendet om vindparken vid *Grönhult* i Gislaved accepterades boxmodellen med likartad motivering.<sup>22</sup> I det fallet underkände MÖD dessutom de extra skyddsavstånd som mark- och miljödomstolen ansett motiverade. I ytterligare två fall har boxmodellen legat till grund för tillstånd, men i dessa fall var det enbart störningar på rennäringsområdet som var aktuella.<sup>23</sup> De senaste avgörandena från MÖD om boxmodellen från tidsperioden 2014-18 gäller två ärenden där prövningen fortfarande pågår.<sup>24</sup> Här delade domstolen underinstansen bedömning att boxmodellen inte kunde godtas, men återförvisade ärendena till miljöprövningsdelegationen med hänvisning till att ansökan hade kompletterats med angivandet av fasta positioner.

Den slutsats som idag kan dras av rättspraxis är alltså att boxmodellen kan accepteras, dock endast om störningarna kan bedömas för samtliga tänkbara positioner för vindkraftverken.<sup>25</sup> De fall där så har skett har gällt områden med angivna skyddszoner som gjort att placeringsalternativen varit begränsade. Dessa zoner är ofta två till tre kilometer från känsliga miljöer som rovfågelbon och liknande, vilket gör att projekteringsområdet blir avsevärt mindre. Det här gör att antalet vindkraftverk som i praktiken går att placera i området också minskar, men det verkar inte alltid vara följden. Det finns uppgifter om att exploatören lyckas klämma in flera verk på ett mindre område än vad som från början angavs vid prövningen. Slutligen bör det observeras att exploatörerna idag oftast ansöker med ett alternativyrkande med fast positionering med flyttmån för att undvika att få göra om allt från början om boxmodellen inte godtas.

## 7.6 Rennäringsområdet

Rennäringsområdet och samernas markrättigheter utgör ett intresse som har stor betydelse vid prövningen av tillstånd till vindkraft i de sex nordligaste länen (Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten). Konflikter med vindkraftsexploateringar renbetesmarker finns redan i MPD/Dalarna, men blir starkare och flera i MPD/Västernorrland och MPD/Västerbotten. De finns också i MPD/Norrbotten, men där är ju antalet vindkraftsärenden där betydligt lägre. Jag uppfattar att rättsutvecklingen på detta område från 2014 till 2018 har varit tydlig på så vis att samernas ställning har stärkts genom åren. I början betraktades konflikten som en avvägning mellan olika riksintressen enligt 3:5 och 3:8 MB, varvid energiproduktionen regelmässigt gavs företräde vid tillämpningen av 3:10 MB. Under senare år har

---

<sup>20</sup> En sådan slutsats drogs av Anna-Lena Rosengården i analysen *MÖD godtar inte boxmodellen för vindkraftspark* (JPMiljönet 2018-05-23). Jag uttalade mig på ett liknande sätt på Energimyndighetens årskonferens 2018-05-29 i Stockholm.

<sup>21</sup> MÖD 2018-10-02; M 9618-17.

<sup>22</sup> MÖD 2019-05-09; M 4293-18, se bilagan: [2016 MPD/Västra Götaland Tillstånd till vindkraftverk vid Grönhult, Tranemo och Gislaved](#).

<sup>23</sup> MÖD 2018-05-03; M 1802-17 om Tornäs i min hemmakommun ([2015 MPD/Västernorrland](#)) och MÖD 2018-04-13; M 3648-17 om *Storhöjden i Kramfors* ([2016 MPD/Västernorrland](#)).

<sup>24</sup> MÖD 2019-05-24; M 3305-18 om [2016 MPD Dalarna Tillstånd till vindkraftverk på Ore 1:3 mfl \(Vindkraftspark Broboberget\)](#), Rättvik, och MÖD 2019-05-24; M 3304-18 om [2016 MPD/Dalarna Tillstånd till vindkraftverk på Ore 1:3 \(Vindkraftspark Lannaberget\)](#), Ovanåker och Rättvik.

<sup>25</sup> Anna-Lena Rosengården betecknar detta som att ”domstolens principiellt negativa inställning till boxmodellen kvarstår”, se hennes analys *Hur ska vindkraft och rennäringsområden samsas enligt MÖDs senaste praxis?* JPMiljönet 2018-08-30 (del 1) och 2018-09-05 (del 2).

MÖD emellertid betonat skyddet av rennärings- och samernas ställning som urbefolkning enligt internationella förpliktelser, vilket åtminstone i någon mån har förändrat spelplanen.<sup>26</sup> Det här ligger i linje med den allmänna rättsutvecklingen mot ett starkare skydd av samernas markrättigheter. I den s.k. Girjas-domen är Högsta domstolen tydlig med att formuleringen i 1 kap. 2 § 6 st. regeringsformen (1974:152, RF) om att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska förstås i ljuset av de folkrättsliga principerna om skyddet av ursprungsbefolkningar.<sup>27</sup> När man läser denna dom från början av 2020 och jämför den med den inställning som kommer till uttryck i regeringens beslut 2010 om vindkraftsexploateringen i Markbygden (se avsnitt 7.9) blir det tydligt att rättsläget idag är ett helt annat än för tio år sedan.

Även om fokus i vår studie inte ligger på skyddet av rennärings- finns det några saker som kan värda att uppmärksamma vid en allmän beskrivning av vindkraftspraxis under åren 2014-18. Det är särskilt två frågor som jag vill lyfta fram. Det ena är att villkoren till skydd för rennärings- uppvisar en fantasirikedom som saknas i andra frågor. Här blandas försiktighetsmått och skydds-zoner med kompensationsåtgärder, avstängning, samråd med de motstående intressena och åtaganden om att stå för kostnader för varje åtgärd.<sup>28</sup> Möjligen är detta ett givet resultat av den särskilda konfliktsituationen som råder mellan vindkraftsexploatering och rennärings- och den roll som samebyn har i sammanhanget. Samtidigt kan man konstatera att många av de problem som är förenade med bakomliggande civilrättsliga uppgörelser och åtaganden som inte finns uttryckta i villkor i tillståndet kan komma att aktualiseras i dessa fall. Det är ju också så att dessa uppgörelser med vissa samebyar är angivna i villkor, medan uppgörelser med andra samebyar inte omfattas eller bara är förutsedda. Här finns flera frågor som det vore intressant att diskutera, t.ex. om vad som ska gälla om den förutsedda påverkan på rennärings- i området blir en annan än vad som förutspåddes när tillståndet meddelades eller värdet av en viss uppgörelse. Det är emellertid något som får göras i ett annat sammanhang och av andra aktörer.

En annan fråga som emellanåt blir tydlig när det gäller en exploaterings påverkan på samernas markrättigheter gäller *vem* som förfogar över intresset och *när*. Det finns mål där samebyn ger uttryck för en inställning – oftast men inte alltid med stöd av Sametinget<sup>29</sup> – medan länsstyrelsen har en annan uppfattning om den framtida påverkan på rennärings- i området. Utan att hamna i något slags storebrorsattityd i dessa frågor, vill jag ändå peka på att det kan finnas en skillnad mellan den enskilda samebyns intresse av en ekonomisk uppgörelse idag och intresset av att upprätthålla rennärings- inför framtiden. Också detta är emellertid en fråga som får diskuteras av andra och bättre vetande.

---

<sup>26</sup> Se bl.a. 2017-11-24; M 10882-16, MÖD 2018-04-05; M 10984-16 och MÖD 2019:5, även MÖD 2019-11-12; M 1769-18 som gällde nätkoncession enligt ellagen (1966:314).

<sup>27</sup> Högsta domstolen 2020-01-23 i mål nr T 853-18 *Girjas*. Enligt p. 93 i domen kommer dessa principer till uttryck i bl.a. Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (1995), FN:s två konventioner om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter respektive om medborgerliga och politiska rättigheter (1966), samt FN:s deklaration om urfolksrättigheter (2007). Domstolen betonar också att även om Sverige inte har ratificerat ILOs konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (International Labour Organisation's Indigenous and Tribal Peoples Convention (no. 169)) från 1989, ger den fortfarande uttryck för sådana principer. Här kan också nämnas det pågående ärendet om Rönnbäcksgruvan som Vapstens sameby har anmält till granskningskommittén under FN:s konvention (1966) om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering; CERD Application 54/2013 (2013-09-18) *Lars-Anders Ågren et al v. Sweden*.

<sup>28</sup> Se Anna-Lena Rosengårdens analys som nämns i fotnot 25.

<sup>29</sup> Se t.ex. det pågående ärendet 2018 MPD/Västernorrland Tillstånd till vindkraftverk vid Finnåberget, Ragunda och Sollefteå.

## 7.7 Det kommunala vetot

Ett tillstånd till vindkraft får meddelas endast om kommunen tillstyrker ansökan. Regeln i 16 kap. 4 § MB brukar kallas det ”kommunala vetot”, vilket är lite missvisande då den ju går längre än så; tillståndet förutsätter ett aktivt och positivt ställningstagande från kommunfullmäktige. Regeln infördes 2009 i syfte att säkerställa att kontrollen över markanvändningen blev kvar hos kommunen samtidigt som kravet på detaljplan och bygglov togs bort för dessa verksamheter. Systemet har länge kritiserats för att vara diskriminerande mot vindkraft och därmed hindra klimatomställningen. Kritiken går ut på att lokala opinioner får stort inflytande på markanvändningen, att kommunerna kan svänga under tillståndsprocessen gång och att bestämmelsen kan användas som utpressning på vindkraftföretagen för att kompensera kommunerna ekonomisk. Dessutom påpekas att vetot används väldigt olika av landets kommuner och att systemet är oförutsägbart och därmed inte rättssäkert.<sup>30</sup>

Vi har inte särskilt studerat det kommunala vetot, men det går ändå att dra några slutsatser utifrån materialet och de kommentarer som kommit från länens vindkraftsamordnare och andra insatta. Även om jag inte kan bekräfta de höga andelarna avslag pga. det kommunala vetot som angetts i andra studier – siffran 45% nämndes i en rapport från Västra Götaland för åren 2009-2014<sup>31</sup> – är 11% av ansökta vindkraftverk under tidsperioden 2014-18 en förhållandevis hög siffra. Som redan nämnts är det också den vanligaste avslagsgrunden. Det går nog heller inte att säga att verksamhetsutövare som ansökt om tillstånd har gjort det mot bättre vetande. Utgångspunkten är att prövningsmyndigheten begär ett beslut av kommunen senast när ansökan är komplett,<sup>32</sup> vilket alltså innebär att kommunen kan ändra inställning efter samrådet. Vissa kommuner kräver också en komplett ansökan innan de ger besked. Till det kommer att i många fall verkar kommunerna ge otydliga besked eller dröja med ställningstagandet. I vilket fall som helst medför den här ordningen ett resursslöseri, då redan en ansökan med tillhörande MKB och samråd kan medföra betydande kostnader. Det händer också att kommunen sätter egna villkor för tillstyrkan som skiljer sig från praxis som råder i miljöprövningen, t.ex. att längre avståndskriterier upprätthålls eller lägre bullervärden mot bebyggda miljöer. Alldeles oavsett vad man tycker om den här rollfördelningen så har kommunen ett effektivt sätt att se till att dessa villkor respekteras av miljöprövningsdelegationerna, då man ju kan överklaga besluten till mark- och miljödomstolen samtidigt som man tar ett nytt och negativt beslut.

Som redan nämnts har i den rättspraxis som bildats kring det kommunala vetot klargjorts att en kommunal tillstyrkan enligt 16:4 MB är en materiell förutsättning för tillstånd och att det därför krävs ett nytt beslut vid ansökan om ändringstillstånd. Vidare framgår det av praxis att det kommunala beslutets giltighet inte påverkas av att någon – oftast sökanden – utmanat det genom s.k. laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725, KL).<sup>33</sup> Inte heller det är konstigt, då detta ansluter till den allmänna ordningen för sådana prövningar enligt 13:14 KL. Beslutet att tillstyrka en ansökan betraktas slutligen inte som ett orubbligt gynnande förvaltningsbeslut, varför det är fritt för kommunen att ändra sig under resans gång.<sup>34</sup>

En annan observation från studien är att lokala planer spelar en viss roll vid prövningen av vindkraftsanläggningar, men de är inte avgörande. Under femårsperioden finns exempel på att

<sup>30</sup> Se Michanek, G: *One national wind power objective and 290 self-governing municipalities*. Ur *Renewable Energy Law in the EU: Legal Perspectives on bottom-up approaches*. Red. Peters, M & Schomerus, T. Edward Elgar Publishing 2014, s. 144.

<sup>31</sup> *Användning av det kommunala vetot mot vindkraft i Västra Götalands län*. Andrea Franzén Wallberg och Lotta Göthe Miljöbyrå Ecoplan AB. På uppdrag av Power Väst, i samarbete med Länsstyrelsen Västra Götalands län. Mars 2015.

<sup>32</sup> Se Energimyndighetens *Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraft*. ER 2015:05 avsnitt 3.

<sup>33</sup> MÖD 2016-09-21; M 10647-15.

<sup>34</sup> Förvaltningsrätten i Jönköpings dom 2019-11-07 i mål nr 5313-18 angående *Vindpark Västra Kinneskogen* (se Bilagan: MPD/Västra Götaland 2017).

tillstånd har meddelats till vindkraftsanläggningar i områden utanför sådana som angetts som lämpliga av kommunen genom översikts- eller vindbruksplan, liksom det finns exempel då man fått nej till att bygga i områden som ansetts lämpliga. Möjligen har det kommunala vetot fått som effekt att den roll som översiktsplanen spelade före augusti 2009 (se MÖD 2009:4) har minskat, men det bör betraktas som en relativt löst grundad hypotes. En sista observation gäller de fall då kommunen tillstyrkt tillståndet, men kommer med ytterligare synpunkter under samrådsskedet eller i själva prövningen. Prövningsorganet lyssnar, men det finns inget som tyder på att det kommunala intresset väger särskilt tungt i den slutliga avvägningen.

Slutligen en reflektion av mera allmänt slag om det kommunala vetot som vuxit fram under läsningen av besluten. Näringslivet och Energimyndigheten har länge förespråkade att det kommunala vetot ska tas bort helt.<sup>35</sup> Även om en sådan reform har många argument för sig, har den emellertid strandat på politiska realiteter. Det kommunala intresset – inte minst i riksdagen – har gjort att varje förslag i den riktningen stoppats på ett tidigt stadium. Man vill helt enkelt inte släppa kontrollen över den lokala markanvändningen på det sättet. Det är därför välkommet att näringen sedan någon tid har börjat inse att det bästa inte bör vara det godas fiende ens i den här frågan. De förslag som nu presenteras är inriktade på att öka förutsebarheten och rättssäkerheten i systemet genom att de kommunala besluten ska ges tidigt, vara bindande och gälla för viss tid. Dessa förslag bör ha betydligt bättre utsikter att bli verklighet, vilket onekligen skulle öka effektiviteten i miljöprövningen. Jag tror emellertid också att man bör ta allvarligt på diskussionen om att en del av vinsten från vindkraften bör gå tillbaka till kommunerna. Visserligen betalas redan idag ofta ett slags bygdepeng till kommunen – vanligen med 10 000 kr per snurra – men det kan nog betraktas som nålpenningar i sammanhanget. Ett mera systematiskt tillskott, t.ex. genom återföring av fastighetsskatten från olika energiverksamheter, kan behövas för att stimulera sådana klimatnyttigheter. Inte minst mot bakgrund av att populismen i flera länder har kidnappat motståndet mot vindkraftverk för att driva opinion mot ”centralmakten” kan sådana åtgärder bli avgörande för dessa investeringar i allas intresse.

### 7.8 Förlängning av igångsättningstider

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska vara försett med villkor om igångsättningstid (22:25 2 st. MB). För vindkraft är det oftast formulerat så att verksamheten ska vara i drift senast fem år efter att beslutet vunnit laga kraft. Enligt 24:2 kan tiden förlängas med högst tio år om tillståndshavaren visar att det finns giltiga skäl för dröjsmålet eller att det skulle uppstå synnerlig olägenhet om tillståndet förfaller. Avsikten med den sträva formuleringen av möjligheten till förlängning är att den prövning som ligger till grund för tillståndet ska ske mot aktuella regler. Det här klargjordes av Högsta domstolen redan under 1918 års vattenlag ((1918:523), se t.ex. NJA 1982 s. 742 om utfyllnaden av Klagshamn i Malmö. Även om dagens bestämmelse ger utrymme för att föreskriva nya villkor efter vad som är skäligt, t.ex. med avseende på bästa möjliga teknik, kan en förnyad tillåtighetsprövning av verksamheten fortfarande inte ske vid en ansökan om förlängd igångsättningstid (NJA 2004 s. 885, MÖD 2019:26).

I debatten påstås ibland att prövningsmyndigheterna är restriktiva med att medge förlängning av igångsättningstid för tillstånd till vindkraft.<sup>36</sup> Om man med det menar snåla i förhållande till lagtext, förarbeten och rättspraxis kan påståendet inte bekräftas av vår studie. Efter en genomgång av praxisen under tidsperioden 2014-18 kan man snarare säga att utvecklingen gått från väldigt tillåtande till att närmare ansluta till avsikten med regeln, dvs. att tillåta

---

<sup>35</sup> Se *Kommunal tillstyrkan av vindkraft*. Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016. Skrivelse 2017-06-19; dnr NV-00099-16, EM 2016-4752.

<sup>36</sup> Se sid. 1 i Fröberg & Lundholms studie som nämns i fotnot 6.

förlängning enbart i de fall då det finns en giltig ursäkt eller att det annars skulle uppstå synnerlig olägenhet. Miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna var till en början frikostiga med att medge förlängning tills att MÖD markerade att krävs aktivitet från tillståndshavaren sida för att undvika dröjsmålet eller att det berott på omständigheter utanför hens kontroll. Det ska röra sig om oväntade och oförutsedda händelser som rent faktiskt hindrar verksamheten att komma igång och som tillståndshavaren inte råder över.<sup>37</sup> Osäkerhet i konjunkturerna, företagsekonomiska överväganden, samordningsvinster i exploateringen och liknande har underkänts, medan problem med nätanslutning som inte tillståndshavaren kunnat påverka har godtagits, liksom långa handläggningstider för nätkoncession hos Energimarknadsinspektionen.

Det finns flera mål som visar på de principiella problem som kan vara förknippade med förlängning av igångsättningstid. Ett av dem gällde vindkraftverken på Risholmen-Arendal i Göteborg.<sup>38</sup> Här hade Göteborgs Energi ansökt om förlängning av ett tillstånd som ursprungligen meddelades 2010 efter regeringen tillåtlighetsförklaring av verksamheten tidigare samma år. Bolaget angav praktiska och ekonomiska skäl för förlängningen, samt att det skulle medföra stor miljönnytta om man i enlighet med tillståndet kunde byta ut ett gammalt vindkraftverk med ett nytt som producerar tio gånger så mycket energi. Man menade också att några nya villkor inte behövdes. Länsstyrelsen pekade på att det näraliggande Natura 2000-området Torsviken var avsatt bl.a. för att skydda salskrake, sångsvan och brushane, men att arterna inte skulle påverkas av vindkraftverken. Föreningen Torsvikens Naturreservat och Göteborgs Ornitologiska Föreningen menade däremot att bolaget inte har giltiga skäl enligt 24:2 MB. Föreningarna pekade på att det nu hade tillskapats ett vadehav för fåglarna 200 meter från vindkraftsområdet och att en etablering var förbjuden enligt Natura 2000-reglerna i den förståelse som dessa har getts i senare rättspraxis i EU-domstolen. Inte heller hade bolaget gjort någon bedömning av de kumulativa effekterna med planer och program som tillkommit efter 2010, bl.a. utvidgningen av Göteborgs hamn. Mark- och miljödomstolen i Vänersborg ansåg emellertid att de praktiska och ekonomiska skäl som bolaget angett utgjorde giltiga skäl för dröjsmålet vilka – tillsammans med den uteblivna miljönytta om de nya verken inte byggs – talade för att förlängning skulle medges till 2020. Domstolen uttalade också att det som föreningarna hade anfört inte utgjorde skäl för förnyad Natura 2000-prövning eller strängare villkor för verksamheten.<sup>39</sup>

Utän att kritisera den bedömning som Mark- och miljödomstolen gjorde 2015 kan man konstatera att målet reser flera intressanta frågor kring förlängning av tillståndsbeslut. En utvecklade förståelse av reglerna kan vara resultatet av ny rättspraxis av EU-domstolen, bl.a. om skyldigheterna att utreda påverkan på ett skyddat område. Ny kunskap kan ha erhållits, vilket ju under senare år har blivit tydligt när det gäller vindkraftens påverkan på fåglar och fladdermöss. Till detta kommer att nya förhållanden kan ha inträtt, här representerat genom det nya vadehavet och utbyggnaden av hamnen. Sedan kommer man nog inte ifrån att även de samhälleliga värderingarna kan ha förändrats, både med avseende på miljöskydd och klimatnytta. Om man exempelvis tänker sig att de nya verken utifrån senare tids rättspraxis skulle anses

---

<sup>37</sup> MÖD 2016-05-17; M 9024-15 *Tindered i Västervik*, MÖD 2018-07-09; M 6365-17 *Öjared i Lerum*, MÖD 2018-05-17; M 1762-18 *Östra Frölunda i Svenljunga*, se även det nyligt avdömda MÖD 2020-04-16; M 9995-19 *Hocksjön i Sollefteå*.

<sup>38</sup> MMD/Vänersborg 2015-04-09; M 433-15.

<sup>39</sup> Ett annat ärende som illustrerar problemen med gamla tillstånd och nya miljökrav gällde de upprepade ansökningarna om förlängning av igångsättningstiden för havsvindparken vid *Utgrunden II*. Det ursprungliga tillståndet meddelades 2005, därefter förlängdes tiden två gånger (2010 och 2015, se bilagan för det sistnämnda, dvs. MMD/Växjö 2015-09-15; M 2485-15). När bolaget sedan inkom med en tredje ansökan avslogs den med hänvisning till att förlängning kan medges som längst med tio år (MMD/Växjö 2019-07-24; M 917-19).

kräva tillstånd enligt Natura 2000-reglerna, räcker det alltså inte med nya villkor. Istället kräver EU-rätten att ett sådant tillstånd meddelas eller att ansökan om förlängning avslås, även om sökanden kan peka på giltiga skäl för dröjsmålet eller att synnerliga olägenheter uppstår.<sup>40</sup>

### 7.9 Tillsyn och omprövning

Synpunkter från närboende och deras föreningar finns i stort sett alla tillståndsärenden. Det allmänna intrycket är att protester från grannar ytterst sällan leder till att annat än att tillstånd vägras för något enstaka vindkraftverk. Annars regleras frågor om påverkan för de närboende – främst buller och skuggor – genom villkor. Här har emellertid MÖD satt ned foten och varit tydlig med att regleringen i tillstånden måste avse de kumulerade störningarna från samtliga vindparker i ett område. På så vis får alltså vindparkerna i ett område ”dela på bullerutrymmet”, vilket är en klok strategi med tanke på att en och samma trakt kan hysa fyra eller fem parker.<sup>41</sup>

När väl tillstånden är lagakraftvunna och vindkraftverken byggda händer det att de närboende menar att villkoren överträds eller att det har uppstått störningar som inte förutsågs eller reglerades när beslutet fattades. Emellanåt vänder de då sig till tillsynsmyndigheten, tillståndsmyndigheten, en central sektorsmyndighet eller t.o.m. regeringen med ansökan om att den ska ingripa genom att utöva tillsyn, ändra villkoren i tillståndet eller ompröva alternativt återkalla tillstånd. Som redan nämnts innehåller vårt material ett antal sådana ärenden som handlagts av miljöprövningsdelegationerna under 2014-18. Som också har nämnts bör man utgå från att materialet är ofullständigt, beroende dels på ojämn rapportering, dels på att samma slags initiativ från de närboende kan riktas mot olika myndigheter.<sup>42</sup> De slutsatser som kan dras av vårt material är därför begränsade, med ett undantag; dessa initiativ leder i stort sett aldrig till annat än att myndigheterna avslår begäran, en inställning som i hög grad accepteras av domstolarna. Det här går nog tillbaka till ett avgörande av MÖD i ett ärende från 2017 där Föreningen Svenskt Landskapsskydd (FSL) begärde att Naturvårdsverket skulle ansöka hos miljöprövningsdelegationen att tillstånden till fyra vindparkerna i Härjedalen (Skaftåsen, Ånderberget, Ängersjökölen o Sandtjärnberget) skulle återkallas eller omprövas enligt 24:3 resp. 24:5 MB. Dessutom ville föreningen att myndigheten skulle begära att regeringen skulle ingripa. Naturvårdsverket beslutade att inte vidta några åtgärder, dels för att två av besluten inte hade vunnit laga kraft, dels för att myndighetens resurser bör reserveras för verksamheter med betydande miljöpåverkan, vilket inte ansågs vara fallet här. FSL överklagade till Mark- och miljödomstolen i Nacka som däremot menade att Naturvårdsverket inte bara kunde hänvisa till resursbrist, utan måste ta ställning till om en skyldighet att inleda återkallelse förelåg enligt 24:3. Verket överklagade till MÖD som tvärtemot menade att bestämmelserna och förarbetena ska tolkas så att vissa myndigheter får begära omprövning, men att de inte är skyldiga att göra det *även om förutsättningarna för återkallande enligt 24:3 föreligger*. Då det saknades anledning att ifrågasätta Naturvårdsverkets ställningstagande fastställdes alltså beslutet.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Här kan det vara på plats att hänvisa till de långtgående kraven på omprövning av givna tillstånd som EU-domstolen ger uttryck för i målet C-261/18 *Kommissionen v Irland* (2019).

<sup>41</sup> Se MÖD 2016:14 om tillstånd till vindparkerna i *Horshaga* respektive *Rosenholm*, båda i Uppvidinge, liksom MÖD 2016:32 om tillstånd till vindkraftverk vid *Marhult* respektive MÖD 2016-12-14; M 4596-15 om tillstånd till vindkraftverk vid *Karlskruv*, i samtliga i Uppvidinge kommun (MPD/Kalmar 2014). De senare två målen dömdes också av samtidigt, varvid hänsyn också togs till de givna tillstånden för de tre vindparkerna i omgivningen (*Tvinnesheda-Badeboda*, *Rosenholm* och *Horshaga*).

<sup>42</sup> Det finns ett antal MÖD-avgöranden som gäller tillsynsförelägganden i vindkraftsärenden, se t.ex. MÖD 2017-02-20; M 298-16 (buller) och MÖD 2019-01-21; M 2579-17 (artskydd). Intressant är att domstolen i det sistnämnda målet uttalar att om fladdermusdödligheten är fortsatt stor vid vindparken kan tillsynsmyndigheten förelägga om ytterligare försiktighetsmåttn och, om detta inte är tillräckligt, förbjuda verksamheten enligt 26:9 MB.

<sup>43</sup> MÖD 2018-06-13; M 9150-17.

Underrätterna har tolkat det här avgörandet som att det gäller samtliga myndigheter som omnämns i 24:11, dvs. vissa centrala myndigheterna (bl.a. Naturvårdsverket samt Havs- och vattenmyndigheten), länsstyrelsen och kommunen i de fall man har tillsynsansvaret för verksamheten.<sup>44</sup> Genomgående har man accepterat myndighetens beslut att inte vidta åtgärder, i vissa fall har man t.o.m. avvisat överklaganden av myndigheternas beslut att inte ingripa. Det senare är visserligen inte i linje med MÖDs inställning till frågan om klagorätt som den kom till uttryck i MÖD 2011:46, men frågan är samtidigt vad den rätten är värd om den inte kan leda till någon prövning i sak. Hur tillsynsmyndigheterna fullgör skyldigheterna i 26:1 2 st. och 26:2 2 st. – dvs att fortlöpande ska bedöma om villkoren i givna tillstånd är tillräckliga och, om så inte är fallet, inleda prövning enligt 24 kap. – blir dessutom omöjliga att kontrollera då myndighetens passivitet i det avseendet inte kan bedömas av en domstol. Nu handlade visserligen det senaste MÖD-avgörandet om Naturvårdsverkets skyldigheter enligt 24:3 och här kan utfallet vara rimligt då det är fråga om en central myndighet utan tillsynsansvar. Men *någon myndighet* måste fullgöra omprövningsansvaret, annars hamnar vi i ett rättsläge som inte är förenligt med kraven i Århuskonventionen och EU-rätten om att myndigheternas beslut, handlingar och underlåtenheter i miljöärenden ska vara överklagbara av dem som berörs. Detta borde MÖD snarast ta ställning till, vilket domstolen kan få tillfälle att göra i det pågående ärendet om vindparken i Karsholm.<sup>45</sup> Här har de närboende och en förening begärt omprövning eller återkallande av tillståndet pga. av bullerstörningar i flera omgångar åtminstone sedan 2014. Först blev man avvisade, sedan ansåg mark- och miljödomstolen att kraven skulle hanteras inom ramen för den kommunala tillsynen. När kommunen därefter initerade omprövning ansåg miljöprövningsdelegationen att det inte behövdes någon sådan då bullervärdena inte överskred Folkhälsomyndighetens riktlinjer. Mot detta reagerade mark- och miljödomstolen som menade att villkor om lågfrekvent buller numera regelmässigt föreskrivs som villkor och att det därför behövs en ny bedömning av tillståndet. Domstolens återförvisningsbeslut är nu överklagat till MÖD.

### 7.10 Regeringsprövningar

Som en del av studien har vi också tagit del av samtliga regeringsbeslut sedan 2007 som gäller vindkraftverk. Sammanlagt har det blivit 14 beslut av olika slag; en överklagad detaljplan enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10),<sup>46</sup> fem tillåtighetsbeslut efter att kommunen

---

<sup>44</sup> Se t.ex. MMD/Växjö 2019-01-10; M 1843-19 om begäran om omprövning av tillstånd till vindbrukspark vid Bockekulla, Kalmar.

<sup>45</sup> Se bilagan om de återkommande ärendena om Karsholms Vindpark i Kristianstad (MPD/Skåne 2014, 2015 och 2018).

<sup>46</sup> Regeringens (Miljödepartementet) beslut 2007-04-12 (M2005/1851/F/P) Gabrielsberget.

begärt att regeringen förbehåller sig prövningen enligt 17 kap. MB,<sup>47</sup> sju ärenden som hänskjutits dit av miljöprövningsdelegationer eller mark- och miljödomstolar<sup>48</sup> samt ett beslut om vindkraft till havs enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.<sup>49</sup>

Den överklagade detaljplanen (*Gabrielsberget*) och tre första av tillåtlighetsbesluten (*Sjisjka, Markbygden, Risholmen-Arendal*) har samtliga avsett situationer då kommunen velat få till stånd etableringen av en vindpark, antingen genom att själv fatta beslut eller genom att begära att regeringen förbehåller sig prövningen av tillåtligheten av verksamheten. Det fjärde beslutet i den här kategorin (*Lunnekullen*) var helt annorlunda, då det var miljöprövningsdelegationen som begärde att regeringen skulle avgöra konflikten mellan energiintresset och totalförsvaret, vilket utföll till det senares fördel. Det sista beslutet gällde en förlängning av igångsättningstiden för Markbygden etapp 2 och 3.

Idag har tillåtlighetsförklaringar av regeringen av vindparker i stort sett försvunnit. Istället dominerar hänskjutningar från mark- miljödomstolar enligt 21 kap. 7 § MB, antingen efter överklagande av miljödelegationens beslut (*Bustorp, Ronneby, Klappa Klev och Tofteryd-Skog*) eller direkt i ett mål där man är första instans (*Hanöbukten*). Konstruktionen i 21:7 MB är lite säregen då hela tillståndsmålet flyttas till regeringen, alltså inte bara en del av bedömningen som i ärenden enligt 17 kap.<sup>50</sup> Visserligen avger domstolen ett yttrande i hänskjutningsbeslutet, men därefter får regeringen klara sig på egen hand utan tillgång tekniker eller utredningsresurser i bedömningen av tillståndet och de villkor som behövs. Nu har detta knappast varit ett problem i de mål som nämns här, då de samtliga har handlat om avvägningen mellan totalförsvarets intressen och produktionen av förnybar energi. Och här har regeringen varit väldigt tydlig då man – med ett undantag – gått på Försvarets linje. Detta gäller emellertid inte bara regeringen utan samtliga instanser i tillståndsprövningen av vindkraftverk.<sup>51</sup> Undantaget utgörs av *Klappa Klev*, där regeringen tillät 35 av de 45 verken då de låg utanför stoppområdet för Hagshults övningsflygplats.<sup>52</sup> Sammantaget innebär det här att totalförsvaret numera utgör ett av de största hindren för utbyggnaden av vindkraft i Sverige, särskilt efter utpekandet av s.k. lågflygsområden under 2017. Dessa är visserligen inte riksintressen, men verkar ändå i praktiken som stoppområden.<sup>53</sup> Till detta kommer att Försvaret också säger nej till vindkraftsutbyggnader i stora delar av Östersjön och delar av Västerhavet. Det vore därför intressant att göra en fördjupad studie om hur andra länder löser konflikten mellan totalförsvaret och produktionen av förnybar energi för att se om det finns alternativa vägar som ger större utrymme för utbyggnaden av vindkraften.

---

<sup>47</sup> Regeringens (Miljödepartementet) beslut 2007-12-19 (M2007/1617/F/M) *Sjisjka i Gällivare*, regeringens (Miljödepartementet) beslut 2010-03-04 (M2009/1517/F/M) *Markbygden i Piteå*, regeringens (Miljödepartementet) beslut 2010-03-31 (M2009/2149/F/M) *Risholmen-Arendal i Göteborg*, regeringens (Miljödepartementet) beslut 2013-02-14 (M2009/1267/F/M) *Lunnekullen i Tibro* och regeringens (Miljödepartementet) beslut 2019-05-09 (M2018/02966/Me) *Markbygden, förlängning av igångsättningstid för etapp 2 och 3*.

<sup>48</sup> Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut 2016-10-13 (M2012/03367/Me) *Bustorp*, regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut 2016-10-13 (M2013/02747/Me) *Ronneby*, regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut 2016-12-20 (M2012/00694/Me) *Klappa Klev*, regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut 2016-12-20 (M2013/00540/Me) *Hanöbukten*, regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut 2018-05-17 (M2018/00689/Me) *Tofteryd-Skog*, regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut 2018-10-04 (M2015/03812/Me) *Köpinge* samt regeringens (Miljödepartementet) beslut 2019-10-03 (M2015/00352/Me) *Sundborn Windpark*.

<sup>49</sup> Regeringens (Näringsdepartementet) beslut 2010-03-04 (M/2009/1517/F/M) *Skåne havsvindpark, Öland havsvindpark och Gotland havsvindpark*.

<sup>50</sup> MÖD 2005:13, MÖD 2011:30, HFD 2018-06-08; 755-17).

<sup>51</sup> För undersökningsperioden 2014-18 gäller det 2014 MPD/Västra Götaland Lunnekullen, 2015 MPD/Östergötland Motala Hultema och 2014 MPD/Västerbotten Fjällbyn.

<sup>52</sup> Regeringen återförvisade ärendet till miljöprövningsdelegationen, men därefter återkallade bolaget ansökan.

<sup>53</sup> Se dock 2018 MPD/Östergötland Ändringsställstånd till vindkraftverk på Grevkulla där både miljöprövningsdelegationen och mark- och miljödomstolen gick emot Försvarsmakten när det gällde etableringen i ett sådant område. Ärendet är emellertid inte slutligt avgjort.

Ett hänskjutningsärende som sticker ut mot de andra är *Sundborn Windpark*. Det gällde konflikten mellan vindkraft och kulturmiljöintresset. Parken var planerad i Sundborn i ett område som ligger inom världsarvet Falun och Kopparbergslagen. Riksantikvarieämbetet var aktivt i målet och pekade på Världsarvskommittén har en striktare syn på utbyggnaden av vindkraft i utpekade områden än den svenska hållningen som den kommit till uttryck i rättspraxis. I det här fallet bedömde regeringen att vindkraftsparken skulle skada världsarvet och avslag ansökan om tillstånd. Det bör emellertid observeras att en sådan utgång är ytterst sällsynt vid en konflikt mellan kulturmiljövärden och utbyggnaden av vindkraft. Under vår studieperiod har enbart tio vindkraftverk stoppats av detta skäl, och också då gällde det ett världsarvsområde.<sup>54</sup>

Slutligen har jag som sagt tagit med ett regeringsbeslut enligt lagen (1966:314, KSL) om kontinentalsockeln. Som redan nämnts sker tillståndsprövningen av vindkraft och anslutande anläggningar till havs enligt den lagen och lagen (1992:1140, SEZ) om Sveriges ekonomiska zon. Beslutet om *Skåne Havsvindspark* är intressant främst för bedömningen av när det ska ske en Natura 2000-prövning. I det beslutet utgick regeringen från att en sådan prövning ska ske separat av länsstyrelsen, samtidigt som man ger tillstånd för undersökning av två av de tre ansökta områdena. För det tredje området avslår man ansökan med hänvisning till påverkan på tumlarpopulationen. Detta är en annan inställning än den som kommer till uttryck i ett annat regeringsbeslut enligt SEZ, nämligen det om *Södra Midsjöbanken*.<sup>55</sup> I det fallet ansöker E.O.N. Wind Sweden om tillstånd till gruppstation för vindkraft i ett område som ligger nära Natura 2000-områdena Hoburgs bank och Södra Midsjöbankarna. I beslutet menade regeringen att bolaget först måste ansöka hos länsstyrelsen om ett tillstånd enligt 7:28b MB för att komplettera ansökan innan prövningen enligt SEZ kunde slutföras. Om diskrepansen i rättstillämpningen under KSL respektive SEZ beror på tillfälligheter, tidskillnaden mellan besluten, olikheter i förarbetena till de två lagarna eller på att det är olika departement som ”äger” frågan är svårt att veta. Alldeles oavsett medför de olika synsätten en otydlighet i tillståndsprövningen som enkelt kan undvikas. Och även om de båda formellt sett ryms i skrivningen i 4:8 MB,<sup>56</sup> ger en ordning där sökanden först måste skaffa sig ett Natura 2000-tillstånd bättre förutsebarhet och resurshushållning för både sökande och motintressen.

Under vår studieperiod, som alltså avser beslut som ursprungligen är fattade under åren 2014 till 2018, är det endast tre av dem som nämns ovan som kvalar in; *Lunnekullen* där miljöprövningsdelegationen avslag tillståndsansökan 2014 efter att regeringen beslutat av verksamheten inte var tillåtlig,<sup>57</sup> *Hanöbukten* där regeringen fattade beslut i tillståndsfrågan 2016 och *Tofteryd-Skog* där miljöprövningsdelegationen avslag hela ansökan 2017. I det senare medgav ju Försvarmakten i överprövningen hos regeringen att fyra vindkraftverk byggdes i området och för dessa pågår prövningen fortfarande.<sup>58</sup> Samtliga dessa ärenden har jag kommenterat ovan.

Tillåtlighetsförklaringar har som sagt förlorat i betydelse under senare år, vilket främst har att göra med Högsta domstolens avgörande i det s.k. Bungemålet (NJA 2013 s. 613). Orsaken är att konstruktionen är svår att förena med EU-rättens krav på att en samlad bedömning som uppfyller unionsrättens krav på fullständighet, exakthet och slutlighet som måste göras i de flesta fall. Det händer visserligen att domstolarna återförvisar ett överklagat mål, varefter miljöprövningsdelegationen känner sig bunden av den ”tillåtlighetsförklaring” som gjorts av

---

<sup>54</sup> [2015 MPD/Västernorrland Tillstånd till vindkraftverk på Skaftåsen, Härjedalen](#) som berörde världsarvet Fågel-sjö Gammeldård. Ytterligare tretton vindkraftverk valdes bort i den näraliggande vindparken på [Åndberget \(2015 MPD/Västernorrland\)](#), men det var för att skydda landskapsbilden i området.

<sup>55</sup> Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut 2019-03-14 (M2012/00714/Me).

<sup>56</sup> Högsta förvaltningsdomstolens rättsprövning av *Förbifart Stockholm* (HFD 2011 not. 26).

<sup>57</sup> [MPD/Västra Götaland 2014-07-02: 30355-2012](#).

<sup>58</sup> Se [2017 MPD/ Östergötland Tillstånd till vindkraftverk på Tofteryds-Skog 1:4 mfl \(Vindkraftpark Boarp\)](#).

överinstansen, men det är inte så vanligt.<sup>59</sup> När det gäller tillåtligheidsförklaringar av regeringen enligt 17 kap. MB är det enbart beslutet om Markbygden 2010 som haft betydelse för prövningar under 2014-18, nämligen för de tillståndsbeslut som fattades 2014 och 2016 för etapp 2 och etapp 3.<sup>60</sup> I det senare av dessa gör MÖD ett uttalande som är svårtolkat, då man säger – med hänvisning till NJA 2013 s. 613 – att ett underkännande av boxmodellen i fallet skulle strida emot tillåtligheidsbeslutets rättskraft.<sup>61</sup> I Bunge-avgörandet uttalade Högsta domstolen att en tillåtligheidsförklaring *inte får genomföras på ett sådant sätt eller ges sådana verkningar att det hindrar en fullständig prövning*, och om det då görs en mer allmän bedömning av villkoren för verksamheten är den *inte bindande vid den närmare villkorbestämningen* i den efterföljande tillståndsprövningen. Vi får därför utgå från att MÖD menade att samtliga dessa frågor blev sammantaget bedömda vid regeringens tillåtligheidsförklaring 2010.

## 8. Slutord

Med denna korta rapport har vi velat ge ett inledande bidrag till debatten om den rättsliga regleringen av tillstånd till vindkraft i Sverige. Läsaren får döma själv, men för mig är det tre slutsatser som sticker ut bland dem som kan dras av studien av besluten under femårsperioden 2014-18. *Den första* är att den ökande tyngd som man vill ge klimatnyttan i prövningen av en verksamhet inte är så enkel att genomföra när det gäller regleringen av exploateringar som är spridda över hela landet och tar i anspråk stora markområden. Skälen för detta är dels att tillståndsprövningen enligt EU-rätten och miljöbalken bygger på individuell utredning och prövning i varje fall, dels att exploateringen möter flera ”absoluta” motintressen som inte låter sig övertrumpas i en svensk avvägning. Det kommunala vetot, det EU-rättsliga artskyddet, totalförsvaret och rennäringen är samtliga av detta slag.

*Den andra slutsatsen* är att prövningssystemet för tillstånd till vindkraft är välfungerande. Ett administrativt tillståndsorgan och en full överprövning av domstolar med kompetenta och kunniga domare och tekniker med stor erfarenhet av miljömål – med möjlighet för en andra domstolsinstans att överpröva i särskilda fall – ger en effektiv och rättssäker miljöprocess.

*Den tredje slutsatsen* är kanske den som är mest intressant för vårt projekt. Skyddet av hotade arter utgör inte något stort hinder för vindkraftens utveckling. Under femårsperioden 2014-18 har endast ett ganska beskedligt antal vindkraftverk stoppats av detta skäl, någonstans mellan 8 och 11% beroende på hur man räknar. Den siffran bör kunna ge lite perspektiv i den stundtals infekterade vindkraftsdebatten.

Till sist vill jag tacka alla som varit behjälpliga under arbetet. Stödet från de vindkraftsansvariga på länsstyrelserna och de tekniska råden inom miljödomstolsvärlden har varit ovärderligt, såväl vid insamlingen av materialet som i utvärderingar av texten och sammanställningen av beslut. Jag vill också uttrycka min tacksamhet till alla som varit engagerade från myndighets-håll – främst Naturvårdsverket och Energimyndigheten – för att rapporten ska bli rättvisande. Lika glad är jag för den hjälp jag fått med läsning av texten från kollegor inom akademien och av vindkraftsansvariga i näringslivet. Ni ska alla ha ett varmt tack för detta!

---

<sup>59</sup> Se t.ex. [2015 MPD/Dalarna Tillstånd till vindkraftverk på Orrberget/Stensvedberget, Ludvika](#).

<sup>60</sup> [MPD/Norrbottnen 2014-05-20; 3836-2013](#) och [MPD/Norrbottnen 2016-03-17; 8631-2014](#).

<sup>61</sup> MÖD 2018-06-19; M 6331-17, sid. 23.