

Yttrande över remiss - En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53)

Er beteckning: M2021/01277

1 Sammanfattning

Länsstyrelsens ställningstagande

Länsstyrelsen är enig med utredningen på flera punkter om att en förändring bör ske i tillståndprocessen för vindkraft. Utredningens förslag tillstyrks i huvudsak. Den bidrar till en mer rättssäker och förutsägbar vindkraftsprövning samtidigt som kommunernas inflytande inte försämras.

Länsstyrelsen delar dock inte alla delar av utredningens förslag.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att förutsebarheten stärks genom att planernas vikt blir större, utredningens förslag 8.3.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att rättssäkerheten stärks genom krav på besluten och en utökad klagorätt, men förordar att även ett positivt lokaliseringsbesked ska gå att överklaga om det aktuella projektet ligger utanför ett utpekade område för vindkraft i kommunens översiktsplan, utredningens förslag nr. 8.4.

Länsstyrelsen avstyrker delar av förslaget att kommunens roll garanteras genom bestämmelser för tillståndsprövningen, utredningens förslag nr 8.6. Kommunerna bör ej i sitt lokaliseringsbesked ta ställning till antal verk och verkens totala höjd inom ett projekt. Kommunen bör i sitt beslut om lokaliseringsbesked endast ta ställning till om mark- och vattenanvändningen i det utpekade området är lämpligt för vindkraft eller ej.

Länsstyrelsen avstyrker de delar i förslaget där de nya bestämmelserna placeras i en ny lag, utredningen förslag 8.8, som berör ovan nämnda ställningstagande.

Länsstyrelsen tillstyrker övriga delar i utredningens förslag.

2 Yttrande över utredningens olika delar

2.1, Kommunens inflytande över lokaliseringen av vindkraft bibehålls (utredningens nr. 8.2)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

2.2, Förutsebarheten stärks genom att översiktsplanernas vikt blir större (utredningens förslag nr. 8.3)

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag. Länsstyrelsen identifierar utredningens ambition att förändra översiktsplanens grundläggande konstruktion från vägledande och ej bindande, till att bli närmast bindande för kommunen. Det finns enligt länsstyrelsen starka skäl att ifrågasätta utredningens förslag på denna punkt.

2.3 Hinderbelysning (utredningens förslag nr. 8.3.1)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag

2.4 Planeringsstöd till kommunerna (utredningens förslag nr. 8.3.2)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

2.5 Rättssäkerheten stärks genom krav på besluten och en utökad klagorätt (utredningens förslag nr. 8.4)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att ett beslut om lokaliseringsbesked ska motiveras. Ett positivt lokaliseringsbesked upphör att gälla efter fem år om inte ansökan lämnats in innan dess.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om rätt att överklaga ett negativt lokaliseringsbeslut om det ligger inom ett utpekat område lämpligt för vindkraft i kommunens översiktsplan, men anser att även ett positivt lokaliseringsbeslut ska kunna överklagas om projektet ligger utanför områden som kommunen har pekat ut som lämpliga för vindkraft.

2.6 Effektiviteten ökas genom att en tidsfrist för kommunernas besked införs och besluten görs bindande i viss tid (utredningens förslag nr. 8.5)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

2.7 Kommunens roll garanteras genom bestämmelser för tillståndsprövning (utredningens förslag nr. 8.6)

Länsstyrelsen tillstyrker delvis utredningens förslag men anser att kommunen inte bör besluta om parkens storlek eller totalhöjd utan enbart om markanvändningen.

2.8 Övergångsbestämmelser införs för en kontrollerad övergång till den nya modellen (utredningens förslag nr. 8.7)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

2.9 De nya bestämmelserna placeras i en ny lag (utredningens förslag nr 8.8)

Länsstyrelsen avstyrker delar av förslagen i 5 §, 7 § och 8 § till nya lagen, rörande antal verk och höjd och översiktsplanens aktualitet och betydelse, eventuell påbörjande av ny översiktsplan och möjlighet till överklagan.

Övriga förslag tillstyrks.

3 Motivering

3.1 Sammanfattning

Länsstyrelsen är enig med utredningen på flera punkter om att en förändring bör ske i tillståndsprocessen för vindkraft. Utredningens förslag tillstyrks i huvudsak. Den bidrar till en mer rättssäker och förutsägbar vindkraftsprövning, samtidigt som kommunernas inflytande inte försämras.

Länsstyrelsen har dock synpunkter på delar av utredningens förslag.

3.2 Kommunens inflytande över lokaliseringen av vindkraft bibehålls

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Det är bra att kommunerna ges fortsatt möjlighet till inflytande. Utöver värnandet av det kommunala självstyret, så är kommunens inflytande viktigt för den demokratiska förankringen av vindkraftsutbyggnaden. Lokal förankring är nödvändig för en långsiktigt hållbar utbyggnad. Därför är det viktigt att värna den demokratiska processen i översiktsplaneringen.

3.3 Förutsebarheten stärks genom att översiktsplanernas vikt blir större

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Länsstyrelsen instämmer delvis i utredningens analys om att vikten av översiktsplanernas vindbruksplanering behöver stärkas i vindkraftsprocesser och att kommunerna bör ge tillstyrkan i lokaliseringsbesked till projekt inom utpekade områden, men ser vissa delar av förslaget som svår genomförbara i praktiken.

Länsstyrelsen identifierar utredningens ambition att förändra översiktsplanens grundläggande konstruktion från vägledande och ej

bindande, till att bli närmast bindande. Det finns enligt länsstyrelsen starka skäl att ifrågasätta förslaget på denna punkt. Översiktsplaneinstrumentet är utformat som ett vägledande dokument och ska peka ut grundläggande användning av mark och vatten inom kommunen. Processen att ta fram en översiktsplan är ett första steg i att förmedla kommunens inriktning till invånare och intressenter utifrån, det är ett viktigt demokratiskt arbete, som tar lång tid med stora resurser. I vilken grad det är möjligt att realisera planens utpekanden blir en fråga för senare skeden när fördjupande utredningar sker av en plats specifika förutsättningar. Det finns inga åtaganden som kommunen binder sig till i en översiktsplan. Det kommunala självstyret och planmonopolet gör det fullt möjligt för kommunen att ändra inställning med tiden, till följd av nya åsikter och/eller nya fakta.

Eftersom en översiktsplan i övrigt inte är juridiskt bindande utan endast vägledande, så blir rättskraften i ett utpekande av vindkraftsområden i översiktsplan av betydligt större allvar genom utredningens förslag. Mekanismen som beskrivs liknar i det närmaste detaljplanens, där kommunen inte får neka bygglov som ansöks i enlighet med en sådan plan.

Länsstyrelsen vill erinra om utredningen En utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46) som lämnade ett delbetänkande 2018 om möjliga förändringar av översiktsplanens karaktär, där utredningens slutsats var att det vore olämpligt att göra ändringar som ökar planens bindande karaktär. Utredningen föreslog inte heller några ändringar i plan- och bygglagen (PBL).

Om lagstiftaren önskar förändra översiktsplanens balans mellan vägledande och bindande aspekter borde detta utredas särskilt och riktat till PBL likt arbetet i SOU 2018:46. En sådan översyn behöver i så fall även behandla eventuella önskemål från andra områden än vindkraft att genom kommunens översiktsplanering låta dessa intressen få bindande utpekanden genom planen.

Samråd med berörd allmänhet m.fl. om ett förslag till översiktsplan görs vanligen genom kungörelser och annonsering. Om en plan skulle få så bindande effekt som utredningsförslaget innebär anser länsstyrelsen att samrådsförfarandet skulle behöva utformas mer likt ett detaljplane- eller tillståndsförfarande, vilket för en kommun sannolikt blir en mycket stor uppgift.

I utredningens sammanfattning uppges ”Om arbete med en ny översiktsplan påbörjats kan den nya planen i vissa fall vara avgörande vid beslut om lokaliseringsbesked.”. En översiktsplan kan ta flera år att ta fram, från beslut om att inleda arbetet och fram till antagande. ”I vissa fall” behöver därför preciseras. Länsstyrelsen ser svårigheter med att avgöra vem som äger tolkningsföreträde och avgör om

gällande, tidigare översiktsplan, ska vara vägledande eller om ny politisk inriktning som är under process att manifesteras i ny översiktsplan med ett förändrat utpekande av vindkraftområden. Det bör förtydligas vilket intresse som får företräde här.

För att hantera de fall där ny planläggning har inletts och kommunens vilja därför är under förändring beskrivs några undantagsfall i stycke 2 punkt 1-2. Dessa fall inträffar enligt punkt 1 då kommunen inlett arbetet med ny översiktsplan och det är uppenbart att ansökan inte är förenlig med det nya förslaget som är under framtagande och, i punkt 2, att det är mycket sannolikt att förslaget antas. Länsstyrelsen antar att det sista rekvisitet syftar till att inte göra det möjligt för en ändrad politisk inriktning att endast besluta om att inleda arbetet med ny översiktsplan med syftet att ändra vindkraftsutpekanden, och använda detta beslut som argument för att lämna negativt besked och att man därmed inte uppnått önskat syfte med utredningens förslag att öka förutsebarheten för projektören.

Rekvisitet kan också antas bidra till bedömningen av ett överklagat besked, om kommunen har för avsikt att faktiskt leda ett sådant ändringsarbete till antagande. Här ser länsstyrelsen en risk att bedömningen av dessa rekvisit bli svår och frågan om vem som har bevisbördan och hur den ska hanteras är enligt länsstyrelsens erfarenhet av kommunernas översiktsplanearbete svår att se. Dessutom är detta rekvisit en form av dubbelreglering då punkt 1 redan uppger att en översiktsplan måste vara aktuell, och ett beslut om att inleda ett arbete med ny översiktsplan innebär i praktiken att planen inte är aktuell. På dessa frågor brister utredningen som behöver förtydliga lagstiftarens intentioner om vems intressen som avses ges företräde här, som bakgrund till kommande prövningar av överklagade ärenden.

Vindbruksplaneringens vikt i vindkraftsprocessen bör kunna stärkas på andra sätt, som inte riskerar den demokratiska processen i översiktsplaneringen. Det kan till exempel handla om ekonomiskt stöd och utökad vägledning till kommuner som vill planera för vindbruk (se motivering under 3.5, Planeringsstöd till kommunerna). Ett ytterligare förslag är att införa ett krav på att kommunerna i motiveringarna till lokaliseringsbeskeden ska beskriva hur beslutet relaterar till översiktsplanen.

Vad gällande antal verk och deras höjd inom ett projekt bör denna prövning ske av prövningsmyndigheten. Prövningsmyndigheten gör bedömningen om etableringen är förenlig med miljöbalken och hur etableringen kan tänkas påverka människors hälsa och miljön. Hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel vägs in, där bland annat produktvalprincipen ingår.

Teknikutvecklingen har gått mycket fort de senaste åren och det kan vara svårt för kommuner att hinna uppdatera sin översiktsplan i samma takt. Bästa möjliga teknik bör kunna få användas om den anses vara förenlig med omgivningens förutsättningar, vilket prövas av miljöprövningsdelegationen eller mark- och miljödomstolen.

3.4 Hinderbelysning av vindkraftverk

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Hinderbelysning uppfattas av många som en problematik för fortsatt vindkraftsutbyggnad, inte minst då nya vindkraftsverk ofta är högre än 150 meter och därmed kräver högintensivt vitt ljus som hinderbelysning. Denna fråga har även belysts av branschen som efterfrågar gemensamma internationella riktlinjer.

3.5 Planeringsstöd till kommunerna

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Den fortsatta storskaliga vindkraftsutbyggnaden kommer med all sannolikhet att bli ojämnt fördelad över landet. För att energi- och klimatomställningen ska kunna genomföras under den korta tidsperiod som nationella och internationella klimatmål kräver, är det nödvändigt att de förändringar som omställningen medför upplevs som konstruktiva och rättvisa av medborgarna. Det är därför rimligt att de lokalsamhällen som får ta stor del av de direkta konsekvenserna av energiomställningen, till exempel genom påverkad landskapsbild får någon form av kompensation. Länsstyrelsen instämmer helt i förslaget att ett ekonomiskt stöd behövs för att stimulera kommunernas vindbruksplanering.

Det är dock viktigt att ett ekonomiskt stöd kompletteras med stöd i form av nationella och regionala planeringsunderlag och vägledning. Ett införande av planeringsstöd för kommunerna kan lämpligen samordnas med genomförandet av den nationella vindkraftsstrategin, och de regionala analyser som föreslås i denna.

En fördel med införandet av ett tidsbegränsat stöd för vindbruksplanering är att det sannolikt skulle medföra att många kommuner genomför planeringsarbetet under samma tidsperiod. Det skulle ge möjlighet till erfarenhetsutbyte mellan kommunerna, och underlätta nationellt och regionalt analysarbete då många vindbruksplaner kommer att färdigställas ungefär samtidigt.

3.6 Rättssäkerheten stärks genom krav på besluten och en utökad klagorätt

Länsstyrelsen tillstyrker till stor del utredningens förslag.

Länsstyrelsen förordar förslaget att kommunens beslut om lokaliseringsbesked ska vara motiverat utifrån mark- och vattenanvändning och relatera till översiktsplanen. Ett lokaliseringsbesked upphör att gälla efter fem år om inte ansökan lämnats in innan dess. Tidsfristen uppmuntrar sökande att lämna in ansökan inom rimlig tid.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att ett negativt lokaliseringsbeslut ska kunna överklagas av den som beslutet angår, om projektet ligger inom ett utpekade område för vindkraft i kommunens översiktsplan.

Länsstyrelsen anser också att ett positivt lokaliseringsbesked ska kunna överklagas av de enskilda som är berörda av projektet, men bara om det ligger utanför utpekade område för vindkraft i kommunens översiktsplan.

När en översiktsplan tas fram har kommuninvånarna möjlighet att lämna synpunkter på områden som kommunen pekat ut som lämpliga för olika ändamål, så som bostadsområden, industriområden eller områden lämpliga för vindkraft. Länsstyrelsen anser att om en kommun väljer att ge ett negativt lokaliseringsbeslut för ett projekt inom ett av dom själva utpekade områden för vindkraft bör deras motivering till detta beslut kunna granskas av en högre instans. Likaså bör ett positivt lokaliseringsbeslut vara överklagningsbart av enskilt berörda om projektet inte ligger i ett utpekade område lämpligt för vindkraft. Det ger en mer demokratisk och förståelig process.

Länsstyrelsen anser att det inte är lämpligt att utforma mekanismer för demokratiska principer efter möjligheten att minska överklaganden i sig, utan ett sådant arbete måste ha ett bredare förankrat syfte och bereda båda parter möjligheter.

Förslaget kan få konsekvenser för länsstyrelsen. Överklagandena av kommunens besked ska hanteras av länsstyrelsen. Det bör beaktas vilka konsekvenser det medför för myndigheten. Det är svårt att ha en uppfattning av omfattningen av antalet ärenden eller komplexiteten hos denna ärendegrupp.

3.7 Effektiviteten ökas genom att en tidsfrist för kommunens besked införs och beslutet görs bindande i viss tid.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Länsstyrelsen förordar en snabb handläggning av kommunens lokaliseringsbesked och anser att sex månader (om projektet ligger inom kommunens utpekade område för vindkraft) är en skälig tid för kommunen att kunna fatta beslut i frågan.

För närvarande finns kommuner som avvaktar under väldigt lång tid, ibland flera år innan de lämnar besked, vilket skapar osäkerhet och är inte optimalt vare sig för myndigheter eller verksamhetsutövare.

Tänkbara konsekvenser och fortsatt utredning bör dock beaktas. I utredningen går att läsa:

”Miljöprövningsdelegationerna kommer heller inte, som i dag ofta är fallet, att behöva invänta kommunens beslut om tillstyrkan efter att miljökonsekvensbeskrivningen kungjorts, vilket effektiviserar tillståndsprocessen.”

Länsstyrelsen finner inte var i författningsförslagen som detta påstående ges stöd och anser att detta behöver förtydligas. Länsstyrelsen kan bara utläsa av förslaget att kommunen har en tidsfrist om 6 månader att svara på begäran om besked, men förslag om ändring i 22 kap. 1 § f miljöbalken uppger att ansökan inte får prövas om besked saknas.

Kommunen ska svara inom utsatt tid, men vad som händer om kommunen inte gör det framgår inte.

3.8 Kommunens roll garanteras genom bestämmelser för tillståndsprövning.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Däremot upprepas att kommunen inte bör besluta om parkens storlek eller totalhöjd.

3.9 Övergångsbestämmelser införs för en kontrollerad övergång till den nya modellen

Länsstyrelsen har ingen synpunkt på förslaget.

3.10 De nya bestämmelserna placeras i en ny lag

Länsstyrelsen har ingen erinring om förslaget förutom de synpunkter som lämnats i ovannämnda ställningstagande.

4 Information

4.1 Historik till länsstyrelsens ställningstagande

I remiss (M2017/01633/Ee) av Statens energimyndighet och Naturvårdsverkets rapport om kommunal tillstyrkan av vindkraft, från 2017, yttrade sig länsstyrelsen sammanfattningsvis:

”Länsstyrelsen stödjer åtgärdsförslag nr 5, tidig bindande tillstyrkan enligt 6 kap 1.5 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets skrivelse ”Kommunal tillstyrkan av vindkraft”.

Länsstyrelsen anser att åtgärd nr 5 är den mest lämpade för att underlätta tillståndsprocessen och öka rättssäkerheten samtidigt som

den ger kommunerna fortsatt möjlighet till inflytande över mark och vattenanvändningen inom kommunen.

Förslaget bör dock förtydligas med tillägg att kommunen ska lämna besked enbart om markanvändningen är lämplig för vindkraft eller ej. Beslutet bör ej vara förenat med begränsningsvillkor så som maximalt antal verk.

Yttrandetiden för kommunfullmäktige att lämna besked om kommunaltillstyrkan bör kunna kortas ned från 6 månader till 120 dagar.”

Länsstyrelsen håller i stort fast i detta ställningstagande förutom att kommunen bör få längre svarstid, (6 månader).

Ovanstående yttrande från 2017 ledde till att länsstyrelsen blev kontaktad av utredningsgruppen, En rättssäker vindkraftsprövning, under vintern och våren 2021, då utredningsgruppen fann vårt yttrande i många delar intressant.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Georg Andrén, medverkande länsråd Johan Blom, verksamhetschef Torben Ericson, enhetschef Christina Hägglund med handläggare Ann-Marie Fransson som föredragande.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd