



Kommittédirektiv

En ökad förutsägbarhet vid miljöprövning av vindkraft

Beslut vid regeringsammansammanträde den 14 oktober 2020

Sammanfattning

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av anläggandet av vindkraft i 16 kap. 4 § miljöbalken har fått kritik som bland annat består i att den saknar beslutskriterier, krav på motivering och tidsgräns.

En särskild utredare ska därför

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

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

Behovet av en ökad vindkraftsutbyggnad

Regeringen har slagit fast att Sverige ska ha ett robust elsystem med hög leveranssäkerhet, låg miljöpåverkan och el till konkurrenskraftiga priser. Energipolitiken ska således skapa villkoren för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle (prop. 2019/20:65 s. 44). Riksdagen har efter förslag från regeringen antagit ett mål att 100 procent av elproduktionen ska

vara förnybar 2040 (prop. 2017/18:228, bet.2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411). Vindkraftens utbyggnad är en central del av denna utveckling och för möjligheterna att nå målet. Därför är det av stor vikt att miljöprövningen präglas av effektivitet och förutsägbarhet.

Kommunal tillstyrkan av vindkraft

Vindkraften har i dag en särställning i miljöbalken på så sätt att det i 16 kap. 4 § miljöbalken framgår att tillstånd till en vindkraftsanläggning endast får ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det. Detta gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.

Bestämmelsen kom till i samband med att ändrade krav på detaljplan och bygglov för vindkraftverk infördes i plan- och bygglagen (2010:900). Tidigare prövades tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar enligt både miljöbalken och plan- och bygglagen. Ändringen i lagen innebar att kravet på bygglov och detaljplan avskaffades för vindkraftsetableringar som tillståndsprövas enligt miljöbalken. Kravet på detaljplan fick stå kvar när vindkraftverk avses att uppföras i områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse eller anläggningar.

För att kommunerna skulle få behålla ett inflytande över etableringen av vindkraft infördes en bestämmelse om att prövningsmyndigheten får ge tillstånd till en vindkraftsanläggning endast om kommunen har tillstyrkt det (prop. 2008/09:146).

Skillnaden på kommunens inflytande med den nya bestämmelsen jämfört med de tidigare kraven enligt plan- och bygglagen är stor. Ett beslut om bygglov eller detaljplan föregås av en bestämd process, har krav på motivering och uppställda beslutskriterier. Ett beslut om kommunal tillstyrkan måste inte motiveras och det saknas en tidsgräns för när kommunen ska fatta ett sådant beslut. Det saknas uppställda beslutskriterier och kommunen kan ändra inställning i ett senare skede.

Energimyndighetens och Naturvårdsverkets redovisning

Efter införandet av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan tog Statens Energimyndighet (Energimyndigheten), i samråd med Naturvårdsverket, fram en vägledning för kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk. I regleringsbrevet för 2016 gav regeringen ett uppdrag till

Energimyndigheten och Naturvårdsverket att tillsammans följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft hade utvecklats efter vägledningen. Myndigheterna fick även i uppdrag att föreslå ytterligare åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen, om de efter analysen bedömde att det fanns behov för sådana.

Myndigheterna lämnade sin redovisning till regeringen i juni 2017. Myndigheterna redogjorde där för en problembild som framkommit bland annat inom ramen för uppdraget ”Kommunal tillstyrkan av vindkraft. Hur fungerar det i dag?”. Deras förslag var att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan skulle tas bort.

Uppdraget att utreda bestämmelsen om kommunal tillstyrkan vid anläggandet av vindkraft

I redovisningen från Energimyndigheten och Naturvårdsverket anges att olika aktörer har olika bild av hur väl tillämpningen av bestämmelsen fungerar. Kommunerna har överlag angett att tillämpningen fungerar väl medan projektörer, prövningsmyndigheter samt Energimyndigheten och Naturvårdsverket pekat på en del problem. Dessa problem består bland annat av att bestämmelsen ger vindkraft en särställning i miljöbalken, att det saknas reglerade beslutskriterier och att ett beslut om tillstyrkan kan ändras under processens gång. Bestämmelsens tillämpning uppfattas som rättsosäker och anges påverka handläggningstiderna negativt.

Redovisningen har remitterats och cirka 120 remissvar har kommit in. Inställningen till myndigheternas förslag att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan varierar starkt beroende på vilken aktör som svarat. En majoritet av kommunerna är negativt inställda till att bestämmelsen tas bort. Det har i remissvaren från flera olika aktörer angetts alternativ till att ta bort bestämmelsen, såsom tidig tillstyrkan.

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

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera de invändningar som framförts från framförallt kommunerna, men även från andra aktörer,
- föreslå hur de problem som identifieras skulle kunna lösas,
- om det finns förutsättningar, föreslå hur bestämmelsen om kommunal tillstyrkan kan tas bort och hur det kommunala inflytandet kan tillgodoses på annat sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Titta på alternativa förslag om bestämmelsen inte kan tas bort

I redovisningen från Energimyndigheten och Naturvårdsverket finns alternativa förslag till att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Även remissvaren innehåller alternativa förslag.

Om det inte finns förutsättningar att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan, ska utredaren därför

- analysera de alternativa förslag som lämnats, däribland möjligheten att låta vindkraft prövas även enligt plan- och bygglagen vilket gäller för många andra miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken,
- föreslå någon eller några alternativa lösningar på den kritik som framförts mot tillämpningen av 16 kap. 4 § miljöbalken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag, alternativa förslag och beslutsunderlag som utredaren redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kostnader ska bedömas för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och andra berörda aktörer. Vidare ska en bedömning av förslagets konsekvenser för miljön och för möjligheterna att nå de energipolitiska målen göras. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt. Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsbedömning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete föra en nära dialog med kommuner. Utredaren ska även föra en nära dialog med Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Vidare ska utredaren inhämta synpunkter från Boverket, Statskontoret, länsstyrelser, mark- och miljödomstolar och andra berörda myndigheter, samt från näringslivet, miljöorganisationer och andra aktörer.

Utredaren ska även hålla sig informerad om och, för det fall det är lämpligt, bidra till Naturvårdsverkets och Energimyndighetens arbete med vindkraftstrategin samt beakta de eventuella förslag som myndigheterna lägger fram. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

(Miljödepartementet)