

Remissyttrande

Datum 2021-10-27

Dnr 2314-2021

Handläggare

Malin Hemmingsson
Miljöprövningsenheten
malin.hemmingsson@havochvatten.se

Miljödepartementet
Miljöprövningsenheten
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Betänkandet En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53)

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker i huvudsak de förslag som lämnas i SOU. Havs- och vattenmyndigheten anser dock att konsekvenserna av utredningens förslag för etableringen av havsbaserad vindkraft bör utredas ytterligare. Myndigheten har även synpunkter (som anges nedan) på att vissa förtydliganden bör göras i den fortsatta beredningen av utredningen.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Övergripande synpunkter

Havs- och vattenmyndigheten ser det som en brist att utredningen inte separat bedömer de konsekvenser förslaget möjligen kan få för etablering av havsbaserad vindkraft (särskilt inom territorialhavet). Havs- och vattenmyndigheten anser att frågan om huruvida den kommunala tillstyrkan i dessa delar bör bibehållas borde ha utretts närmare i betänkandet. Utvecklingsbehovet för förnyelsebar energi är stort och det kan vara svårt att hitta lämpliga områden för vindkraftsetablering, inte minst till havs. Nuvarande regelverk om kommunal tillstyrkan liksom det föreslagna lokaliseringsbeskedet sträcker sig geografiskt från land och ut till och med territorialhavet, vilket således utgör det havsområde som omfattas av det kommunala område som nämns i 16 kap 4 § miljöbalken.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att utredningens förslag leder till en, i vissa delar, mer effektiv prövningsprocess än dagens system. Ett lokaliseringsbesked föreslås vara en förutsättning för att en ansökan om tillstånd för tillståndspliktig vindkraft ska tas upp till prövning. Detta skapar en ökad förutsägbarhet och stabilare process vilket myndigheten ställer sig positiv till. Utredningens förslag förutsätter dock också en effektiv och förutsägbar översiktsplanering då denna till stora delar kommer ligga till grund för lokaliseringsbeskedet.

Översiktsplan och havsplaner

Enligt utredningens förslag ska kommunen som huvudregel alltid meddela positiva lokaliseringsbesked om den anläggning som planeras är förenlig med den markanvändning som anges i kommunens översiktsplan.

De statliga havsplanerna blir, efter beslut, vägledande för kommunernas översiktsplanering. När det gäller riksintressen ska länsstyrelsens arbete med granskning av översiktsplanen baseras på havsplanens redovisning av riksintressen. Både havsplanen och översiktsplanen utgör underlag vid prövning av mark- och miljödomstolen av vindkraftsetablering inom havsplaneområdet i den del som avser territorialhavet. Havsplanens områden för energiutvinning baseras både på riksintresse för vindbruk och allmänna intressen av väsentlig betydelse.

Utredningens förslag kan innebära att kommunerna kommer se över befintliga översiktsplaner i större utsträckning för att få ett uppdaterat underlag till de lokaliseringsbesked som ska lämnas. Havsplanerna och den kommunala planeringen överlappar i territorialhavet. Under de senaste åren har många kustkommuner antingen inlett förarbete för planering av havsområdet eller inlett arbete med översiktsplanering. Havs- och vattenmyndigheten förutser att den kommunala översiktsplaneringen i kustområden och i den del av territorialhavet som överlappar med den nationella havsplaneringen framöver kommer bli mycket viktiga underlag för kommunen vid beslut om lokaliseringsbesked. Havs- och vattenmyndigheten anser att förhållandet mellan kommunala planeringen och havsplaneringen är mycket betydelsefull för att utredningens förslag ska få genomslag. Samspelet mellan den kommunala planeringen och havsplanerna bör därför uppmärksammas ytterligare i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Havsbaserad vindkraft

Betänkandet omfattar inte havsbaserade vindkraftparker utanför territorialvattnet. Havs- och vattenmyndigheten har noterat en stor ökning av antalet projekt för storskalig havsbaserad vindkraft utanför territorialvattnet. En potentiell effekt av utredningsförslaget kan bli ett ytterligare ökat intresse för etablering i Sveriges ekonomiska zon. Detta antingen för att undvika processen/risken att inte få lokaliseringsbesked och/eller för det fall många kommuner ger ett negativt lokaliseringsbesked. En ökad etablering av vindkraft i den ekonomiska zonen och de eventuella konsekvenser det kan medföra uppmärksammas inte av utredningen. Havs- och vattenmyndigheten anser att denna problematik bör belysas i den fortsatta beredningen.

Överprövning av lokaliseringsbeskedet

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i utredningens uppfattning att det i och för sig finns skäl som talar för att ett lokaliseringsbesked om att etablera vindkraft bör få överklagas av den som det berör, exempelvis projektören eller markägaren. Ett negativt besked blir ett processhinder som alltså är ett definitivt stopp för en planerad etablering. Havs- och vattenmyndigheten anser dock att det är angeläget att den överprövning av ett kommunalt lokaliseringsbesked som ska ske inte blandas samman med de bedömningar som tillståndsmyndigheten ska göra enligt miljöbalkens bestämmelser.

Det framstår, enligt Havs- och vattenmyndighetens uppfattning, i viss mån som oklart var gränssnittet mellan överprövningen av lokaliseringsbeskedet och tillståndsprövningen är tänkt att gå. Av utredningen framgår exempelvis att det följer av lokaliseringsbeskedets begränsade verkningar och omfattning (jämfört med detaljplanebeslut) att den grund som framför allt kan komma i fråga för att upphäva ett besked är om kommunen inte beaktat ett riksintresse på ett tillräckligt sätt. Havs- och vattenmyndigheten noterar att frågan om olika riksintressen och eventuella konflikter dem emellan också är en fråga som beaktas i tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Det kan resultera i att det blir svårt för såväl projektörer som allmänheten att förstå var tyngdpunkten för prövningen egentligen ligger. I den fortsatta beredningen bör förtydligas hur

en dubbelprövning kan undvikas och hur transparensen mellan de båda processerna kan säkerställas.

Ersättningssystemet

Utredningen föreslår att ett ersättningssystem ska utredas vidare. Havsbaserade projekt är ofta i omfattning och produktionskapacitet större än landbaserade. För havsbaserade projekt finns oftast heller ingen markägare att sluta avtal med. Påverkan som närboende utsätts för kan, jämfört med landbaserad vindkraft, vara mindre då avståndet till verken ofta är större. Lokal påverkan ser troligen annorlunda ut. Å andra sidan kan påverkan vara stor när det gäller visuell landskapsbild, störning från varselljus etc. för kustnära boende och verksamheter. Det bör således utredas särskilt om land- respektive havsbaserad vindkraft bör ha samma eventuella ersättningssystem.

Bakgrund

Miljödepartementet har skickat betänkandet En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53) på remiss. Bakgrunden till betänkandet är att regeringen under oktober 2020 tillsatte en särskild utredare med uppdrag att undersöka förutsättningarna för att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken om kommunal tillstyrkan av vindkraftsanläggningar och att undersöka alternativa förslag för det fall bestämmelsen inte kan tas bort, i syfte att göra miljöprövningen av vindkraftsanläggningar mer rättssäker och förutsägbar.

Utredningens förslag innebär att kommunerna fortsatt har en rätt att säga nej till vindkraft. Till skillnad från i dag kommer kommunen ge besked tidigt i processen och omfattningen av kommunens beslut begränsas till att enbart avse mark- och vattenanvändning. En tydlig skillnad föreslås alltså mellan kommunala bedömningar och tillståndsmyndighetens prövning. Kommunen avgör var i kommunen det är lämpligt med vindkraft och ett positivt besked från kommunen är en förutsättning för att kunna lämna in en ansökan om tillstånd. Tillståndsmyndigheten prövar om vindkraftverken kan ges tillstånd med hänsyn till exempelvis naturmiljöintressen. Utredningen föreslår en särskild lag för lokaliseringsbesked för tillståndspliktig vindkraft. Ett lokaliseringsbesked kan vara positivt (tillstyrkan) eller negativt (avstyrkan) och ska beslutas av kommunen inom sex månader från det att projektören eller någon annan som utreder en vindkraftsetablering begärt det. Kommunen måste motivera sitt beslut.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Hellsten efter föredragning av utredaren Malin Hemmingsson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Johan Kling, enhetschefen Johan Stål, utredaren Joacim Johannesson och verksjuristerna Fredrik T Lindgren och Martin Jansson medverkat.



Maria Hellsten