



Länstyrelsen
Västra Götaland

Beslut	Beteckning	Sida
2021-11-02	500-34009-2021	1(6)

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

En rättssäker vindkraftsprövning

Er beteckning: M2021/01277

Länstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över betänkande ”En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53)”

Sammanfattning

Länstyrelsen är positiv till att nuvarande 16 kap. 4 § miljöbalken upphävs. Det är bra med ett system som innebär att ett tidigt lokaliseringsbesked ska meddelas inom en fastställd tid. Det är vidare bra att beskedet som grundregel ska vara positivt om det stämmer överens med den vägledande markanvändningen i översiktsplanen och att besked ska motiveras.

Det är angeläget att tillkommande etableringar sker i bra vindlägen där energiutvinningen kan optimeras om dessa lägen kan tillåtas med utgångspunkt från de övriga krav som ställs vid en miljöbalksprövning.

Länstyrelsen anser att:

- andra stycket i den föreslagna lydelsen av 16 kap. 4 § miljöbalken ska tas bort i sin helhet.
- förslaget om ekonomisk kompensation är bra och kommer att underlätta för nya etableringar på bra platser. Det bedöms också ge kommuner incitament att peka ut lämpliga markområden i översiktsplanen.
- lokaliseringsbeskedet ska omfatta alla vindkraftsanläggningar som ansöker om tillstånd.
- det är bra med en översyn av reglerna för hinderbelysning.

Länstyrelsen anser vidare att översiktsplanen ska ge vägledning om mark- och vattenanvändningen av en specifik yta men motsätter sig att den ska vara bindande i någon form. Länstyrelsen anser inte heller att det ska vara obligatoriskt att översiktsplanen ska omfatta begränsningar av antalet verk och höjden på dessa.

Synpunkter på betänkandet

Länstyrelsens synpunkter nedan följer i stort strukturen i betänkandet och författningsförslaget.

16 kap. 4 § miljöbalken ny lydelse

Länsstyrelsen är positiv till att nuvarande lydelse av 16 kap. 4 § upphävs.

Länsstyrelsen anser att andra stycket i det nya förslaget på lydelse av 16 kap. 4 § ska tas bort i sin helhet.

Det finns en risk för att den föreslagna formuleringen i stycke två kan komma att innebära tolkningssvårigheter i flera avseenden. I det fall den ska kvarstå bör det tydliggöras vad som avses med "annat sätt" och "betydande påverkan" eftersom detta är begrepp med en viss innebörd i miljöbalken bl.a. när det gäller miljöbedömningar enligt 6 kapitlet miljöbalken. Det bör även tydligare klargöras om markanvändningen enbart syftar till den fysiska och praktiska användningen eller om det även kan innebära att marken anses oanvändbar på grund av landskapspåverkan, hinderbelysning, buller, turistnäring etc.

Länsstyrelsen vill också framföra att det finns en fortsatt risk att det för tidigt i processen läggs för stort fokus på antalet verk och deras höjd. Detta kan komma att motverka att tillkommande etableringar sker i bra vindlägen där energiutvinningen kan optimeras om övriga förutsättningar är godtagbara.

Det bör tydliggöras att ett positivt lokaliseringsbesked avser ett principiellt ställningstagande om att användning av platsen för vindkraftsändamål är lämplig utifrån kommunens översiktsplan och planerad användning av mark- och vattenområden i övrigt.

I beslutsunderlaget inför lokaliseringsbeskedet bör uppgifter om det område som maximalt kommer att tas i anspråk för verksamheten, det maximala antalet vindkraftverk som verksamheten kommer att omfatta och den maximala höjden på vindkraftverken ingå.

22 kap. 1f §

Länsstyrelsen anser att det är positivt att en ansökan om tillstånd ska innehålla ett lokaliseringsbesked. Det bör förtydligas att lokaliseringsbeskedet ska vara positivt.

Ett negativt lokaliseringsbesked kan överklagas och överprövningsmyndigheten kan upphäva detta om verksamheten överensstämmer med kommunens översiktsplan och det i övrigt saknas särskilda skäl för varför verksamheten inte är lämplig på den avsedda platsen. Kommunen torde då behöva fatta ett nytt, positivt lokaliseringsbesked.

1.2 Förslag om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar

Länsstyrelsen anser att det är positivt att kommunen måste avge lokaliseringsbesked inom en viss tid (sex månader från komplett begäran) och att beslutet ska vara motiverat.

Att lokaliseringsbeskedet går att överklaga innebär att den kommunala tillstyrkan inte finns kvar på samma sätt som idag och att kommunernas planeringsansvar för mark och vatten förändras i detta avseende.

De uppgifter som ska ingå i underlaget i en ansökan enligt 3 § lag om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar innebär att kommunen har möjlighet att ta ställning till om de anser att detta är förenligt med intentionerna om mark- och vattenanvändningen i översiktsplanen.

Uppgifter om planerade vindkraftsverksamheters höjd och antal är uppgifter som normalt redovisas i samband med miljöbedömningsprocessen enligt 6 kap. miljöbalken. Denna process

utgör en del av framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen. Däremot är inte den exakta placeringen eller det maximala antalet verk och dess totalhöjd avgjorda utan detta sker slutligt i miljöbalkens tillståndsprocess. Processen med lokaliseringsbeskedet kan antas komma att ske i nära tidsmässigt samband med miljöbedömningsprocessen. Kommunens ställningstaganden i denna del bedöms därför naturligt kunna grundas på underlaget i ansökan om lokaliseringsbesked och kunskaps- och teknikläget vid den aktuella tidpunkten.

Länsstyrelsen anser att konsekvenserna av att ha två parallella processer i ett tidigt skede d.v.s. lokaliseringsbesked och miljöbedömningsprocessen enligt 6 kap miljöbalken bör analyseras. Det bör klargöras hur dessa båda processer bäst ska förhålla sig till varandra för att medverka till ändamålsenliga och effektiva prövningsprocesser.

Se vidare motivering under avsnitt 8.3.

Avsnitt 7 Ekonomisk kompensation

Länsstyrelsen anser att ett system med ekonomisk kompensation är bra och kommer att underlätta för nya etableringar på bra platser.

Avsnitt 8.2 Kommunernas inflytande över lokaliseringsbesked av vindkraft bibehålls

Länsstyrelsen anser även att planerade frivilliga tillståndsansökningar enligt 9 kap. 6 b § miljöbalken ska omfattas av lokaliseringsbesked. Översiktsplanens verkan bör enligt länsstyrelsens uppfattning omfatta alla vindkraftsverk som tillståndsprövas, alltså även de som söker frivilligt tillstånd med anledning av den rättskraft som ett tillstånd innebär¹. Vi bedömer att det inte kan uteslutas att vindkraftverk som genomgått en frivillig tillståndsprövning sammantaget kan medföra en betydande påverkan på den omkringliggande naturmiljön och på den kommunala markanvändningen. Detta blir speciellt påtagligt om det finns många vindkraftverk inom ett begränsat område.

Avsnitt 8.3 Förutsebarheten stärks genom att översiktsplanernas vikt blir större

Länsstyrelsen motsätter sig att översiktsplanen ska vara bindande för kommande lokaliseringsbesked. Översiktsplanen är enligt gällande lagstiftning inte bindande utan ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Länsstyrelsen anser därför att det inte ska vara obligatoriskt att översiktsplanen ska omfatta begränsningar av antalet verk och höjden på dessa.

Förslaget med bindande översiktsplaner innebär en uppenbar risk för att utpekade områden för vindkraft plockas bort ur översiktsplaner och frågor om ett områdes lämplighet enbart hanteras genom kommunala lokaliseringsbesked.

Om lokaliseringsbeskedet enbart ska vara ett formkrav för att få en ansökan om tillstånd till en vindkraftsanläggning prövad och inte ska ha någon annan betydelse eller verkan² anser Länsstyrelsen att det ska tydliggöras att lokaliseringsbeskedet ska avgränsas till att avse den angivna markanvändningens överensstämmelse med översiktsplanen för en vindkraftsetablering.

¹ Miljöbalken 24 kapitlet 1 §

²En säker vindkraftsprövning SOU 2021:53 Sidan 138 andra stycket

Vid framtagande av en översiktsplan finns inte det underlag som krävs vid en tillstånsprövning enligt miljöbalken. Av översiktsplanen bör dock utgångspunkterna för avgränsningen framgå. Denna vägledning ska vara till stöd för kommunen inför kommande lokaliseringsbesked.

En fråga som ofta tas upp i översiktsplaner och i nuvarande system med 16 kap. 4 § beslut är höjden på vindkraftsverken och också i nuvarande förslag utgör höjden på vindkraftsverken en viktig fråga. Högre verk innebär visserligen att de syns över ett större område och med nuvarande bestämmelser ska vindkraftverk som har en total höjd över 150 meter förses med högintensivt vitt ljus i utkanterna av parkerna. Normalt innebär högre verk att antalet verk kan begränsas väsentligt och att elproduktionen trots detta ökar inom det markområde som prövas på grund av att vinden oftast är bättre på högre höjd. De högre verken innebär utifrån länsstyrelsens erfarenhet normalt inte en märkbar ökad störning i övrigt. Tillåtligheten av höjd och antal verk är frågor som ingår tillsammans med alla andra övervägande i miljöprövningen utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, det rådande kunskapsläget och den teknikutveckling som sker. Av bl.a. praxis³ och vägledningsmaterial⁴ framgår vilken påverkan som under vissa förutsättningar kan accepteras.

EU har beslutat sig för att till år 2050 vara klimatneutralt. För att nå det målet finns målsättningar på vägen, om bland annat 55% utsläppsminskningar av växthusgaser till 2030. Dessa mål är juridiskt bindande och kräver konkreta klimatåtgärder på såväl unions- som nationell nivå.⁵ Ett av EU-kommissionens nya förslag för att nå målet om klimatneutralitet är en ökad andel förnybar energi. En höjning från 32% till 40% år 2030 föreslås.⁶ Sverige har även en nationell målsättning om nettonollutsläpp för växthusgaser år 2045.⁷ Mot den bakgrunden anser länsstyrelsen att det är viktigt att de områden som är lämpliga och tas i anspråk för energiproduktion ska utnyttjas till att producera så mycket energi som är möjligt. Detta är också en förutsättning för en omställning till en ökad andel förnybar energi.

Sammanfattningsvis anser Länsstyrelsen att dagens system med att ta fram vägledande översiktsplaner för markanvändningen är bra och bör bibehållas. Översiktsplanen är ett demokratiskt system för både planering inom den egna kommunen såväl som en tidig överenskommelse mellan stat och kommun om lämplig markanvändning utifrån tvärssektoriella avvägningar. Översiktsplanen kan också innehålla vägledande information till exploatörer och den egna kommunen inför kommande lokaliseringsbesked. En vägledning som inte är bindande utan just vägledning utifrån bedömningar mellan allmänna intressen. Den bör redovisa de ursprungliga skälen för utpekandet av markområdet så att dessa går att härleda över tid.

Kommunerna kommer att ha fortsatt möjlighet att styra vindkraftsetableringar genom översiktsplaneringen och framtagande av vindbruksplaner samt som part i tillståndsprocessen.

8.3.1 Hinderbelysning av vindkraftverk

Länsstyrelsen har inget att invända mot att det svenska regelverket för hinderbelysning anpassas till internationella riktlinjer.

8.3.2 Planeringsstöd till kommunerna

Länsstyrelsen anser att det är angeläget med ett tillgängligt och användbart planeringsstöd för översiktsplaner generellt. Om förslaget genomförs blir det viktigt att tillräckliga resurser avsätts

³ Se sammanställning av domar [Riksintressen, landskapsbild med mera \(energimyndigheten.se\)](https://www.riksintressen.se/landskapsbild-med-mera)

⁴ [Vindval \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se/vindval)

⁵ [Publications Office \(europa.eu\)](https://europa.eu)

⁶ [amendment-renewable-energy-directive-2030-climate-target-with-annexes_en.pdf \(europa.eu\)](https://europa.eu/press/comm/press-ips/2020/11/20201114_01_en.pdf)

⁷ [Sveriges klimatmål och klimatpolitiska ramverk - Naturvårdsverket \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se/sveriges-klimatmal-och-klimatpolitiska-ramverk)

för att aktuellt planeringsstöd ska kunna tas fram snabbt, i syfte att underlätta för kommande översiktsplanearbete.

En viktig aspekt att beakta och lyfta fram är att kommunerna ska uppmuntras och stimuleras att peka ut tillräckligt stora markområden eftersom det inte är säkert att hela området kan tas i anspråk. En risk med för små avgränsingar är att de utpekade områdena inte kan utnyttjas till följd av andra utpekade områden med delvis andra motstående intressen är för nära.

Länsstyrelsen vill påminna om att vi redan nu tillhandahåller statliga planeringsunderlag för kommunal och regional planering.

Den nationella vindkraftsstrategin som tagits fram av Energimyndigheten och Naturvårdsverket kan ligga till grund för ett regionalt planeringsunderlag. Ett regionalt planeringsunderlag skulle även kunna innebära ett stöd när det gäller planering i gränsområden mellan kommuner eller stater.

Ett projekt som pågår och som kan komma att innebära ett värdefullt framtida underlag är Re:wind Regional planering av vindkraft som är under framtagande och som ska resultera i planeringsstöd för framtida översiktlig planering av vindkraft.

Länsstyrelsen vill också framhålla att Svenska kraftnät och elnätsbolagen arbetar efterfrågestyrt och inte planerar infrastrukturen för framtiden på samma sätt som t.ex. Trafikverket. Detta skapar oklara planeringsförutsättningar för kommuner kopplat till energiförsörjning i en tid av omställning och konkurrens om effekten.

8.4 Rättssäkerheten stärks genom krav på besluten och en utökad klagorätt

Av 7 och 8 §§ förslag till lag om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar framgår att både positiva och negativa lokaliseringsbesked kan överklagas. Det negativa lokaliseringsbeskedet kan överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen anser dock att det är något otydligt vilken typ av prövning som avses. I 7 § anges att den som prövar ett överklagande av ett lokaliseringsbesked endast ska pröva om beskedet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Vi tolkar detta som att det inte är någon prövning i sak utan endast en bedömning om kommunen har följt gällande bestämmelser, vilket motsvarar en laglighetsprövning. Om så är fallet bör det förtydligas att detta är den form av prövning som ska göras och alltså inte en prövning i sak. Då det dessutom redan finns bestämmelser som reglerar laglighetsprövningar bör det övervägas om denna bestämmelse om överprövning kommer att fylla någon funktion.

9 Konsekvenser - myndigheter

Myndigheters medverkan och roll i kommunal planering är stor i översiktsplanering och länsstyrelsens samlade yttrande som är gemensamt för staten har en särställning. Länsstyrelsen saknar en analys av konsekvenserna av förslaget rörande detta.

Eftersom en översiktsplan är en överenskommelse mellan stat och kommun så medför också en ändring av innebörden till följd av förslaget med bindande översiktsplan, förändrade krav på statens yttrande i översiktsplanen när det gäller utpekande av områden lämpliga för vindkraft. Det är oklart vad förslaget innebär för de statliga myndigheternas medverkan och krav på svar i yttranden över kommunala översiktsplaner och därmed länsstyrelsens samlade svar.

Om områden för vindkraft plockas bort ur översiktsplaner och enbart hanteras genom kommunala lokaliseringsbesked påverkas också myndigheter och deras roll kopplat till mark och vattenanvändning. Konsekvenserna är inte redogjorda för och bedöms svåra att överblicka.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, med länsmiljöingenjören Lena Thulin Plate som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Monique Wanning samt enhetschefen Ulrika Samuelsson deltagit. I handläggningen i övrigt deltog företrädare för rättsenheten, enheten för miljöprövning, enheten för miljö- och klimatsamverkan och samhällsbyggnadsenheten.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia

christina.leideman@regeringskansliet.se

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

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