

Regeringskansliet, Miljödepartementet  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

Kopia till:  
[christina.leideman@regeringskansliet.se](mailto:christina.leideman@regeringskansliet.se)

## Remiss om betänkandet (SOU 2021:53), En rättssäker vindkraftsprövning

Er beteckning: M2021/01277

### Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen tillstyrker de delar av betänkandet som innefattar:

- Kommunens beslut om tillstyrkan/avstyrkan ska lämnas inom 6 månader från det att vindkraftexploatören begär det
- Kommunens beslut om tillstyrkan/avstyrkan ska motiveras
- Kommunens beslut om tillstyrkan/avstyrkan ska kunna överklagas
- Kommunens beslut om tillstyrkan/avstyrkan gäller i fem år och kan inte ändras under denna tid om inte någon del av projektet ändras från det man fått ta ställning till
- Kommunens tillstyrkan/avstyrkan är en förutsättning för att tillståndsansökan ska prövas
- De svenska riktlinjerna för hinderbelysning av vindkraftverk bör anpassas till internationella riktlinjer.
- Vidare utredning av system för ekonomiska ersättningar vid vindkraftexploatering

Länsstyrelsen avstyrker de delar av betänkandet som innefattar:

- Kommunens tillstyrkan/avstyrkan/lokaliseringsbesked ska grundas på vad som angivits kommunens översiktsplan

Länsstyrelsen föreslår vidare utredning av förslaget:

- Kommunens tillstyrkan/avstyrkan ska ske utifrån ett antal lagstiftade beslutskriterier

### Sammanfattning

Länsstyrelsen är positiva till flera delar av betänkandet, bland annat förslaget om att det kommunala vetot ska lämnas tidigare i tillståndprocessen. Länsstyrelsen anser dock att det finns risk att den del av betänkandet som innebär att kommunens

lokaliseringsbesked ska grundas i vad som angetts i översiktsplanen. Länsstyrelsen tillstyrker betänkandets förslag om att införa ett krav att lämna in kommunens beslut om till/avstyrkan tillsammans med tillståndsansökan för att vindkraftsprojektets ansökan ska kunna prövas. Länsstyrelsen tillstyrker även att kommunens beslut om till/avstyrkan ska gälla i fem år och kan inte ändras under denna tid, om inte någon del av projektet ändras. Länsstyrelsen ser också positivt på att till/avstyrkan ska motiveras och att kommunens beslut är överklagningsbart då det ökar rättssäkerheten. Sammanfattningsvis är Länsstyrelsen positiv till att författningsförslagen som avser lokaliseringsbesked antas men anser inte att översiktsplanen ska ligga till grund för kommunens beslut om att tillstyrka eller avstyrka ett vindkraftsprojekt. Länsstyrelsen anser att kommunerna i sitt beslut på andra sätt än med översiktsplanen som beslutsunderlag bör kunna framföra sin bedömning och motivering om mark- och vattenanvändningen i det berörda området för planerad vindkraftexploatering. Länsstyrelsen har därför lämnat ett förslag om vidare utreda alternativet med beslutskriterier i beslut om till- och avstyrkan. Länsstyrelsen anser att en sådan lösning ytterligare skulle öka rättssäkerheten och möjliggöra en mer enhetlig bedömning av mark- och vattenanvändningen vid landets kommuner.

## Motivering till yttrandet

### Översiktsplanens roll

Länsstyrelsens bedömning är att översiktsplanen enligt betänkandets författningsförslag skulle få en mer bindande status än vad den idag är ämnad att ha då översiktsplanen enligt dagens lagstiftning endast är att se som vägledande. Vid översiktsplanering sker i dagsläget oftast inte lika detaljerade utredningar som vid detaljplanering då översiktsplanen är mycket mer övergripande.

Länsstyrelsen ser också en risk att man om författningsförslagen antas går in i detalj i arbetet med översiktsplanen och reglerar exempelvis höjd, vilket kan bli problematiskt med den snabba teknikutvecklingen som sker inom vindkraftsindustrin. Risken finns då att översiktsplanen förhindrar en framtida vindkraftsetablering.

### Vindkraft i översiktsplaner idag

Länsstyrelsen anser att de föreslagna bestämmelserna ställer höga krav på att översiktsplanen hela tiden är aktuell, vilket kan vara svårt för en mindre kommun då det både är tid- och resurskrävande.

I Westander Klimat och Energis rapport *Översiktsplaner och riksintressen vindbruk – Hur påverkas kommunal tillstyrkan och tillståndsprocessen?* (bilaga 2 till utredningen) anges bland annat att kommunerna under senare tid fäst allt mindre vikt vid sin vindkraftsplanering i översiktsplaner eller vindkraftsplaner och att det idag har haft en relativt liten betydelse för kommunens beslut om området varit utpekad som lämpligt för vindkraft eller inte i

översiktsplaneringen. Utredningen visade också att de flesta tematiska tillägg gällande vindkraft upprättades för cirka 10 år sedan, med statligt planeringsstöd. Ett flertal av dessa kan därför förväntas inte vara aktuella längre.

### Planeringsstöd för översiktsplanering (Avsnitt 8.3.2)

Länsstyrelsen ser att det finns risk att kommunerna, både av försiktighetsskäl och ekonomiska skäl inte planerar för lika mycket vindkraft i sin översiktsplan som det egentligen finns potential för. Länsstyrelsen att det kan vara svårt för kommunerna att avgöra om utredningar som behöver göras som underlag för sin bedömning och hur detaljerade de behöver vara för att kunna göra en bedömning om områdena i kommunens lämplighet för vindkraft. Om ett beslut med så stor påverkan som ett föreslaget lokaliseringsbeslut skulle kunna ha på ett planerat vindkraftsprojekt ska fattas utifrån kommunens översiktsplan bedömer Länsstyrelsen att mer utredning krävs än vad man i dagsläget normalt behöver som underlag.

Vid utredningar i arbetet med en ny översiktsplan eller ett tematiskt tillägg har kommunerna oftast inte en eller flera verksamhetsutövare som ansvarar och betalar för att ta fram underlag till översiktsplanen så som kan förekomma vid detaljplanering för exempelvis industrier och bostäder. Kommunen skulle därför troligtvis själva behöva stå för eventuella utredningar om inte det föreslagna återinförda planeringsstödet inte kommer att täcka dessa. Vilka kostnader vid framtagandet av en ny översiktsplan eller ett tematiskt tillägg till en befintlig översiktsplan som planeringsstödet skulle kunna omfatta nämns inte i utredningen. Det är därför oklart hur kostsamt det skulle kunna bli för kommunerna att ta fram en ny översiktsplan eller tematiskt tillägg för vindbruk.

### Översiktsplanens aktualitet

Det är oklart hur utredningen anser att ett fall då partiernas mandat i kommunfullmäktige förändras vid ett kommunalval ska hanteras om den nya kommunfullmäktige inte gör samma bedömning om den befintliga översiktsplanens utpekade områden för vindkraft men att översiktsplanen i övrigt är aktuell och nyligen antagen.

Länsstyrelsen bedömer att ett möjligt scenario är att kommunfullmäktige inte har hunnit anta en ny planeringsstrategi innan dess att en begäran om lokaliseringsbesked inkommer till kommunen. Länsstyrelsen anser också att det är oklart om kommunen i ett sådant fall ska kunna hävda att översiktsplanen inte längre är aktuell i sitt beslut om lokaliseringsbesked. Länsstyrelsen anser inte heller att det är rimligt att kommunen ska kunna hävda att de avser påbörja arbetet med en ny översiktsplan om det i kommunfullmäktige inte ännu har fattat ett beslut om att en ny översiktsplan ska tas fram.

Utredningen nämner även att det faktum att planerna inte uppdateras i rätt takt och på rätt sätt kan leda såväl till att kommuner måste tillstyrka vindkraftsprojekt i egentligen inaktuella områden som till att översiktsplanen innehåller begränsningar för vindkraft som kommunen inte längre står bakom. Länsstyrelsen tycker att det är olämpligt och inte rättssäkert att en bestämmelse kan formuleras på ett sätt som gör att kommunen blir tvungen att tillstyrka eller avstyrka projekt mot sin vilja bara för att översiktsplanen inte längre är aktuell.

I boverkets Rapport 2012:21 "Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft" sammanfattar Boverket: "Planeringsinsatserna tog som regel längre tid än beräknat att genomföra och kostade mer än beräknat. En genomsnittlig beräkning visar att sökanden räknade med att genomföra planeringsinsatsen under ett till ett och ett halvt år. I praktiken har det som regel tagit två till två och ett halvt år att fullfölja planeringsinsatsen." ... "Anledning till förlängd tidsplan och förhöjda kostnader bedöms i huvudsak bero på externa faktorer som har påverkat planeringen, till exempel utökade och arbetskrävande samrådsförfaranden, osäkerhet kring hur man ska förhålla sig till försvarets intressen samt ändrad politisk majoritet." Länsstyrelsen anser att det visar på den långa tid som arbetet med översiktsplanerna och de faktorer som kan påverka innehållet i översiktsplanen samt orsaka förseningar av antagandet. Då vindkraftutbyggnaden är en stor bidragande del för att uppnå målet om 100 procent förnybar elproduktion år 2040 kan många kommuner behöva ta ställning till flertalet projekt under dessa två till två och ett halvt åren som det förväntas ta att uppdatera översiktsplanerna/tematiska tilläggen. Observera då att då betänkandet innebär att översiktsplanerna skulle få en betydligt större roll i kommunens beslut om till- och avstyrkan än vad den har idag och skulle i många fall därför kräva mer underlag. Antagande av översiktsplanen/det tematiska tillägget kan därför komma att ta längre tid än genomsnittet som redovisades i Boverkets rapport.

#### Användning av beslutskriterier (Avsnitt 6.1.6)

Länsstyrelsen anser att lagstiftningen kring till/avstyrkan måste vara tydlig och kommunerna måste ha tillräckligt med underlag för att kunna motivera sitt beslut för att överprövningen ska vara så enhetlig som möjligt hos länsstyrelserna, miljöprövningsdelegationerna och i mark- och miljödomstolarna.

Länsstyrelsen anser därför att det skulle vara att föredra att kommunens beslut om att tillstyrka eller avstyrka istället för att vara kopplad till vad kommunen angivit i översiktsplanen skulle ske utifrån fastställda beslutskriterier. Detta då olika kommuners definition och omfattning av motivering av ett beslut kan variera och för att bestämmelsen som föreslås i utredningen inte innefattar vad som ska

bedömas och motiveras i kommunens beslut om lokaliseringsbesked. Utredningen anger: ”Vad gäller att föreskriva kriterier för kommunens bedömning i stället för att koppla beslutet till översiktsplanen har utredningen bedömt det vara en lösning som inte är gångbar.” och ”Det är mycket svårt att se vad för typ av kriterier för kommunens beslut som skulle kunna ställas upp för att på samma gång avgränsa markanvändningen från andra bedömningsgrunder och inte frånta kommunen rätten att göra vissa viktiga avvägningar.” Länsstyrelsen föreslår att beslutskriterier ska avse mark- och vattenanvändning liknande de för beslut om betydande miljöpåverkan i 12 § miljöbedömningsförordningen. Översiktsplanen har till syfte att beskriva hur kommunen avser att allmänna intressen samt riksintressen ska tillgodoses och hur miljö kvalitetsnormer ska följas. Det är Länsstyrelsens uppfattning att liknande beslutskriterier som de i 12 § miljöbedömningsförordningen bör kunna tillämpas för att få en liknande detaljeringsgrad för ett beslut om till/avstyrkan som för vad som normalt anges i en översiktsplan.

Problematiken med när översiktsplaner inte skulle anses vara aktuella längre och även i frågor där kommunen hävdar att en ny översiktsplan kommer tas fram och då kan anges som ett giltigt skäl för kommunen att avstyrka, skulle vid användning av beslutskriterier kunna undvikas. Översiktsplanen kan ändå användas som ett hjälpmedel för kommunen vid beslut om tillstyrkan och avstyrkan, precis som den är vägledande i kommunens planeringsarbete, men kommunens beslut om avstyrkan och avstyrkan är inte lika beroende av att översiktsplanen hela tiden hålls aktuell. Även om det är en fördel för kommunerna att deras översiktsplan innehåller en bedömning om lämpliga och olämpliga platser för vindkraftsetablering så finns det idag inget krav att det ska finnas med i översiktsplanen. Vid användning av beslutskriterier ger det en fördel för de kommuner som har lagt ned arbete med att anpassa sina översiktsplaner då beslutet kan antas ta kortare tid.

Beslut om till/avstyrkan föreslås kunna överklagas på ett liknande sätt som en detaljplan. Länsstyrelsen bedömer att ett beslut grundat på beslutskriterier också lämpligtvis hade kunnat överklagas enligt samma modell som föreslagits i utredningen, alltså på liknande sätt som en detaljplan. I utredningen anges dock att om tydliga beslutskriterier ställs finns en risk för att beslutet blir ett sådant som omfattas av rätten till en rättvis rättegång i europakonventionen. Länsstyrelsen anser inte att det av utredningen framgår varför ett beslut med beslutskriterier skulle skilja sig från en detaljplan vars innehåll regleras genom lagstiftade kriterier 4 kap. i Plan och bygglagen. Länsstyrelsen anser att det också finns liknande beslut innehållande tydliga kriterier som inte kan överklagas särskilt utan som överklagas samband med beslutet/domen i tillståndsärendet, till exempel ett beslut om betydande miljöpåverkan i både den specifika och strategiska miljöbedömningen.

Länsstyrelsen anser därför att denna fråga bör utredas vidare innan alternativet som avser beslutskriterier utesluts. Det är av vikt att handläggningen och eventuella överklaganden både hos kommunen, länsstyrelsen och domstolarna inte ska vara allt för betungande.

## Synpunkter om utredningens författningsförslag antas

I det fall att bestämmelsen antas så anser Länsstyrelsen att det bör finnas en reglering av när arbetet med en översiktsplan ska anses vara påbörjat för att förhindra att kommunerna kan använda sista stycket punkt 1 och 2 i 5 § i lagen om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar för att motivera ett negativt lokaliseringsbesked. I praktiken skulle en kommun i dagsläget kunna hävda att de har påbörjat att planera för en ny översiktsplan men har ännu inte tagit fram underlag eller samrått med Länsstyrelsen om planen. Om utredningen menar att det är kommunernas planeringsstrategi som ska ligga till grund vid överprövning av ett beslut där sista stycket punkt 1 och 2 i 5 § i lagen om lokaliseringsbesked har angetts som grund till ett negativt lokaliseringsbesked så behöver det framgå tydligare i lagstiftningen. För att bestämmelsen skulle fungera fullt ut anser Länsstyrelsen att det också skulle behöva finnas ett krav att planera för vindkraft i sin översiktsplan till ett visst fastslaget datum för att försäkra sig om att samtliga kommuner har gjort en bedömning gällande vindkraft i sin översiktsplan som kan ligga till grund för bedömning vid ett lokaliseringsbesked innan lagen träder i kraft.

## Hinderbelysning av vindkraftverk (Avsnitt 8.3.1)

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att de svenska riktlinjerna för hinderbelysning av vindkraftverk bör anpassas till internationella riktlinjer. Detta under förutsättning att Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Försvarsmakten inte har något att erinra.

## Ekonomiska ersättningar (Kapitel 7)

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag om att ekonomiska ersättningar ska utredas vidare i kommande utredning. Länsstyrelsen anser visserligen att det saknas skäl särbehandla vindkraftsetableringar genom att ekonomisk ersättning ska utbetalas för endast vindkraften då det finns andra miljöstörande verksamheter så som exempelvis bergtäkter, där någon ersättning till kommunen eller verkande föreningar i kommunen normalt inte erbjuds från verksamhetsutövare. Länsstyrelsen förstår dock angelägenheten i att andelen av Sveriges fossilfria energikällor så som vindkraften måste öka och är därför positiv till att frågan utreds vidare.

## Länsstyrelsens erfarenheter av det kommunala vetot

Länsstyrelsen i Kronobergs län vill i sammanhanget av denna remiss framhålla de mycket stora behov av goda planeringsförutsättningar som det finns särskilt stort behov av i södra Sverige. Färska resultat från ett pågående projekt, där Länsstyrelsen medverkar, ”Fånga vinden i Sydost”, visar tydligt de hinder som finns inom utbyggnaden av vindkraften. I en studie av vindkraftsansökningar under perioden 2016-2020 ansöktes det om 50 vindkraftsparker. 40 av dessa ansökningar bar inte frukt. Den största anledningen (14 ansökningar) var att kommunal tillstyrkan inte gavs. Den senaste tiden visar allt för tydligt konsekvenserna av begränsad elöverföringskapacitet och otillräcklig elproduktion i södra Sverige, med både mycket höga elpriser och negativa elpriser. Detta försvårar allvarligt arbetet med att möta behoven av ökad elektrifiering i södra Sverige.

## Bakgrund

Regeringen tillsatte i oktober 2020 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. Länsstyrelsen i Kronoberg har nu beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Landshövding Maria Arnholm med miljöskyddshandläggare Olivia Emanuelsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har länsråd Malin Almqvist, avdelningschef Maria Levin, enhetschef för miljöstrategiska avdelningen Per-Anders Persson och enhetschef för miljöskydds enheten Anders Brännström deltagit.

## Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på  
[www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).