



LÄNSSTYRELSEN  
HALLANDS LÄN

YTTRANDE

1 (6)

2017-11-29

500-5944-17

Miljö- och energidepartementet  
m.registrator@regeringskansliet.se

## Yttrande över Energimyndighetens och Naturvårdsverkets rapport om kommunal tillstyrkan av vindkraft

---

Ert dnr M2017/01633/Ee

### Länsstyrelsens förslag och sammanfattande synpunkter

Länsstyrelsen i Hallands län anser att den bästa lösningen på den problembild, som är kopplad till regelverket om kommunal tillstyrkan till vindkraft, är att återgå till en modell där prövning av vindkraftverk åter sker enligt både miljöbalken och plan- och bygglagen (PBL). En sådan ordning är enligt Länsstyrelsens bedömning det bästa sättet att säkerställa såväl ett tillräckligt inflytande för kommuner och andra berörda aktörer som effektivitet, förutsebarhet och rättssäkerhet i prövningsprocessen.

Länsstyrelsen konstaterar att olika intressen står mot varandra i ärendet. Ett övergripande nationellt och globalt intresse är omställningen av energisystemet från fossila bränslen till förnybar energi. Vindkraft är en betydande förnybar energiresurs som behöver utnyttjas för att Sverige ska klara omställningen. Problem kopplade till kommunal tillstyrkan, bl.a. ur rättssäkerhetsperspektiv, ger vidare skäl att i enlighet med Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag se över detta moment i tillståndsprocessen.

Samtidigt måste dock beaktas att fysisk planläggning enligt PBL är en kommunal angelägenhet med därtill förknippade möjligheter till insyn och inflytande för enskilda som berörs. En ordning där kommunen, utöver rollen som remissinstans, kan påverka vindkraftsetablering endast genom översiktsplanen är enligt Länsstyrelsens bedömning inte tillfredsställande ur ett rättsligt och demokratiskt perspektiv.

Länsstyrelsen anser mot denna bakgrund att en ordning där detaljplanekrav återinförs för vindkraftverk är att föredra framför dagens ordning med kommunal tillstyrkan, genom att en prövning enligt båda lagstiftningarna tillgodoser krav på såväl rättssäkerhet som demokratiskt inflytande. Länsstyrelsens förslag är således att prövning av vindkraftverk i framtiden åter bör göras både enligt Miljöbalken (MB) och Plan och bygglagen (PBL).

Länsstyrelsen konstaterar att förslaget om prövning enligt två lagstiftningar kan innebära ett visst dubbelarbete. Detta problem bör dock vara mindre än vad som var fallet före 2009, då reglerna om prövning för vindkraft ändrades, bland annat eftersom beslut enligt PBL numera överklagas till samma domstolar som

---

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>E-post</b>	<b>Telefon</b>
301 86 HALMSTAD	Slottsgatan 2	halland@lansstyrelsen.se	010-224 30 00

Kontakta i detta ärende: Anna-Lena Olsson, tfn 010-224 33 22, e-post: anna-lena.k.olsson@lansstyrelsen.se

2017-11-29

500-5944-17

beslut enligt Miljöbalken, dvs. till mark- och miljödomstolen samt mark- och miljööverdomstolen. Länsstyrelsen anser att det också finns en fördel med att prövning av vindkraft sker enligt samma ordning som prövning av annan miljöfarlig verksamhet.

Länsstyrelsen noterar vidare att slopandet av de parallella prövningarna för vindkraft enligt PBL och Miljöbalken inte har lett till att handläggningstiderna har minskat på något betydande sätt.

Länsstyrelsen konstaterar slutligen att en utredning pågår om översiktsplanen (*En utvecklad översiktsplanering Dir. 2017:6*). Mot bakgrund av att utredaren ska se på möjligheter att göra översiktsplanen bindande, anser Länsstyrelsen att beslut om att ändra regelverket för prövning av vindkraftverk bör invänta utredningens förslag.

### **Sammanfattning av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets rapport**

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har haft i uppdrag av regeringen att följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft har utvecklats, efter det att myndigheternas vägledning om kommunal tillstyrkan tagits fram. Myndigheterna har valt att utöka tidsperspektivet till att omfatta perioden från det att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan infördes 2009.

Regeringsuppdraget är avgränsat till att omfatta bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft, enligt avsnitt 3.3.1. Projektet har undersökt olika möjligheter att underlätta tillståndsprocessen för vindkraft, avgränsat till de möjligheter som har koppling till bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.

Mot bakgrund av den problembild som är kopplad till bestämmelsen bedömer myndigheterna att det finns ett behov av att underlätta tillståndsprocessen för vindkraftsetableringar och att göra den mer rättssäker än idag.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket rekommenderar att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § MB upphävs. Att ta bort bestämmelsen är den åtgärd av det totala antalet olika alternativ som studerats inom uppdraget som bäst uppfyller uppdragets mål om att tillståndsprocessen ska underlättas och bli mer rättssäker.

Myndigheterna bedömer att miljöprövningen är fullgod även utan kommunal tillstyrkan. De problem som förknippas med bestämmelsen åtgärdas i hög grad, utan att det uppstår negativa miljökonsekvenser. Genom att underlätta tillståndsprocessen bedöms åtgärden förbättra förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft. Detta i sin tur bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. En fortsatt utbyggnad av vindkraft är också viktig för att kunna uppnå målet om ett 100 procent förnybart elsystem år 2040.

2017-11-29

500-5944-17

Kommunernas inflytande över mark- och vattenanvändning i samband med vindkraftsetableringar minskar jämfört med idag, om bestämmelsen tas bort. Enligt myndigheternas bedömning skulle dock kommunerna även fortsättningsvis ha ett stort inflytande över var vindkraftverken lokaliseras. Kommunerna har en stark ställning som remissinstans när tillstånden prövas, och kan genom sin översiktsplanering styra lokalisering av vindkraften.

### **Sveriges mål för vindkraft och förnyelsebar energi**

Riksdagen har antagit en planeringsram för vindkraften till år 2020 om 30 TWh årlig produktion av vindel, varav 20 TWh på land och 10 TWh till havs. Elcertifikatsystemet är ett marknadsbaserat stödsystem som ska öka produktionen av förnybar el på ett kostnadseffektivt sätt. Sedan den 1 januari 2012 har Sverige och Norge en gemensam elcertifikatsmarknad. Inom den gemensamma marknaden är målet att öka elproduktionen med 28,4 TWh från 2012 till och med 2020. Sverige har även som mål att öka den förnybara elproduktionen med ytterligare 18 TWh till 2030.

### **Länsstyrelsen synpunkter**

Som underlag till Länsstyrelsens sammanfattande bedömning, att prövning enligt PBL bör återinföras för vindkraft istället för dagens modell med kommunal tillstyrkan av vindkraft, vill Länsstyrelsen anföra följande:

#### *Problem kopplade till kommunal tillstyrkan*

Länsstyrelsen känner igen den problembild som redovisas i rapporten om kommunal tillstyrkan. Ett beslut att inte tillstyrka en vindkraftspark behöver inte motiveras och beslutet kan inte överklagas. Kommunens beslut om tillstyrkan kommer ofta sent i tillståndsprocessen vilket kan vara ett problem. Tillståndsprocessen blir oförutsebar för projektörerna, prövningsmyndigheter och berörda sakägare. För länsstyrelsen kan det innebära att miljöprövningsdelegationen och handläggare som arbetar med prövningsärenden, lägger ner tid och resurser på att gå igenom ett ärende som i slutet av handläggningstiden inte får någon tillstyrkan. Prövningsmyndigheten begär ofta kompletteringar av tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivningen i vindkraftsärenden. Dessa kompletteringar kan kosta både tid och pengar att ta fram, men kan visa sig vara arbete i onödan om det kommer ett beslut sent i processen från kommunen att inte tillstyrka vindkraftverken. Eftersom tillstånd inte får ges innan kommunen har beslutat tillstyrka vindkraftverken har handläggningstiderna för dessa ärenden ökat. Miljöprövningsdelegationerna kan ibland ha svårt att klara handläggningstiden 180 dagar från det att ett ärende är komplett, eftersom delegationen måste invänta en aktiv tillstyrkan från kommunen innan tillstånd ges. Miljöprövningsdelegationen i Hallands län har som längst fått vänta på en tillstyrkan från en kommun i nästan 12 månader. I det fallet kungjordes ansökan 2009-12-04 och ett beslut om tillstyrkan togs av kommunfullmäktige 2010-11-30.

2017-11-29

500-5944-17

*Betydelsen av det kommunala planmonopolet*

Av förarbetena till plan- och bygglagen (1 kap 2 § PBL) slås fast att fysisk planläggning enligt lagen är en kommunal angelägenhet. Därmed har det s.k. kommunala planmonopolet blivit uttryckligen förankrat i lagen. Vad som omfattas av den kommunala ensamrätten är planläggningen, dvs. befogenheten att anta planer och därigenom också befogenheten att bestämma huruvida planläggning ska komma till stånd eller inte.

Med planläggningen styr kommunen hur mark och vatten ska disponeras. Vindkraftsanläggningar har ofta en stor omgivningspåverkan. Vindkraften syns på långt håll. I vindkraftsanläggningens närhet kan till exempelvis inte heller bostäder anordnas av bullerskäl.

Om den kommunala tillstyrkan tas bort utan att prövning enligt PBL återinförs minskar kommunens möjlighet till fullt ansvarstagande för hur mark och vatten ska användas på bästa möjliga sätt i den egna kommunen. Länsstyrelsen avstyrker att kommunens möjlighet till inflytande begränsas på detta sätt.

*Översiktsplanen ej bindande utan ett vägledande och strategiskt dokument*

Vid prövning av ett tillståndsärende är man enligt miljöbalken skyldig att beakta en gällande detaljplan. Översiktsplanen, däremot, är ej bindande enligt 3 kap 3 § PBL. Detta betyder att när tillståndsmyndigheten fattar beslut i ett vindkraftsärende är tillståndsmyndigheten egentligen inte skyldig att beakta en gällande översiktsplan, även om Rättspraxis pekar mot att så ändå i regel görs.

Översiktsplanen upprättas vidare med en betydligt lägre detaljeringsgrad än en detaljplan, eftersom översiktsplanen endast ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas. Det kan därvid vara svårt både för enskilda och myndigheter att med utgångspunkt från översiktsplanen få tydliga och exakta förslag och konsekvensbeskrivningar att förhålla sig till och lämna synpunkter på vid remisser.

*Demokratiska frågeställningar och möjligheten för enskilda att påverka ett förslag*

Kravet på detaljplan för vindkraft har varit reducerat sedan 2009. Detta har påverkat även sakägarnas möjlighet till insyn och inflytande.

Vid framtagande av detaljplan ska kommunen samråda med berörda sakägare. En fastighetsförteckning ska tas fram i en detaljplan. För framtagande av en översiktsplan finns inga sådana krav. En översiktsplan behandlar huvudsakligen allmänna intressen. Berörda sakägare informeras endast via samrådsmöten och kungörande i ortstidning

2017-11-29

500-5944-17

*Förslag att återinföra prövning enligt både MB och PBL*

Energimyndighetens och Naturvårdsverkets uppdrag rör endast den del av tillståndsprövsprocessen som är kopplad till bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Utredningen har inte haft i uppdrag att föreslå några andra åtgärder i annan lagstiftning.

Länsstyrelsens bedömning är dock att inte något av de förslag som redovisas i Naturvårdsverkets och Energimyndighetens utredning på ett tillfredsställande sätt beaktar såväl de rättsliga som de demokratiska aspekterna i tillståndsprövningen för vindkraft. Därför föreslår länsstyrelsen att prövning av vindkraftverk enligt PBL återinförs, precis som för annan miljöfarlig verksamhet.

Det finns enligt Länsstyrelsen flera tunga skäl för att återinföra prövning enligt PBL. Utöver vad som ovan tagits upp om det kommunala planmonopolet och möjligheten för enskilda att påverka, konstaterar Länsstyrelsen följande:

Beslut enligt PBL måste motiveras och är möjliga att överklaga, vilket gör processen mer förutsebar och rättssäker.

Det kan vara en fördel att prövning sker likartat för alla vindkraftsparker och för all miljöfarlig verksamhet. Det kan i detta sammanhang noteras att vindkraftverk som är anmälningspliktiga enligt MB prövas fortfarande både enligt MB och PBL. Det är parker med som mest sex vindkraftverk med totalhöjden max 150 meter.

Det finns vidare skäl att anta att de problem, som slopandet av dubbelprövning för vindkraftverk syftade till att lösa, idag är mindre besvärande än vad de var före 2009.

En ändring som skett sedan år 2009, och som bör bidra till att förenkla prövning enligt två lagstiftningar, är att beslut som rör vindkraftverk enligt PBL numera överklagas till samma domstolar som beslut enligt MB, dvs. till mark- och miljödomstolen samt mark- och miljööverdomstolen. Tidigare gick prövningar enligt PBL till Förvaltningsdomstolen. Den nya instansordningen trädde i kraft år 2011, med vissa övergångsregler för äldre ärenden.

En samordnad prövning bör vidare förenklas av att överklagade detaljplaner sedan 2016 går direkt till mark- och miljödomstolen från kommunen och inte längre via länsstyrelsen.

Länsstyrelsen konstaterar slutligen att handläggningstiderna vid tillståndsprövning av vindkraftsanläggningar inte har minskat på något betydande sätt sedan tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § MB ersatte en prövning enligt PBL.

2017-11-29

500-5944-17

*Pågående utredning om översiktsplanen*

För tillfället pågår en statlig utredning om översiktsplanen *En utvecklad översiktsplanering Dir. 2017:6*. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering. Utredaren ska utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Utredaren ska även utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden och utreda hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling.

Mot bakgrund av att utredaren ska se på möjligheter att göra översiktsplanen bindande, anser Länsstyrelsen att beslut om att ändra regelverket för prövning av vindkraftverk bör invänta utredningens förslag.

[http://www.regeringen.se/49005b/contentassets/4af6527f84b8468598e0dfc5c49dbd45/en-utvecklad-oversiktsplanering-dir-2017\\_6.pdf](http://www.regeringen.se/49005b/contentassets/4af6527f84b8468598e0dfc5c49dbd45/en-utvecklad-oversiktsplanering-dir-2017_6.pdf)

I detta ärende har förutom beslutande landshövding Lena Sommestad och föredragande miljöhandläggare Anna-Lena Olsson, även miljövårdsdirektör Per Leander, länsarkitekt Cecilia Engström, antikvarie Jenny Nord och naturvårds-handläggare Malin Johansson deltagit.

Lena Sommestad

Anna-Lena Olsson

*Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Kopia:

[m.remisser-energi@regeringskansliet.se](mailto:m.remisser-energi@regeringskansliet.se)