

Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets rapport om kommunal tillstyrkan av vindkraft

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har inbjudits att lämna synpunkter på Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets redovisning av ett regeringsuppdrag om att följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft utvecklats efter att myndigheternas vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk tagits fram år 2015. Förbundet får anföra följande.

Sammanfattning

SKL stödjer en fortsatt satsning på utbyggnad av förnybar energi och utfasning av fossil energi både på nationell, regional och lokal nivå och står bakom en fortsatt stark utbyggnad av vindkraften.

SKL avstyrker förslaget om att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken.

SKL anser att Energimyndighetens och Naturvårdsverkets vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk bör förtydligas och utvecklas i samråd med kommunsektorn. Enligt SKL bör även stödet när det gäller kommunal översiktsplanering för vindkraft förstärkas.

SKL menar att ett regelverk för bygdemedel inom vindkraft är angeläget och måste utredas vidare i särskild ordning.

SKL anser också att det bör utredas om inte vindkraftskommuner/regioner skulle kunna erhålla vindregleringsmedel på samma sätt som vattenkraftskommuner/regioner idag erhåller vattenregleringsmedel.

Sveriges Kommuner och Landstings synpunkter

Allmänna synpunkter

SKL stödjer en fortsatt satsning på utbyggnad av förnybar energi och utfasning av fossil energi både på nationell, regional och lokal nivå. SKL anser att staten behöver utveckla långsiktiga spelregler och i huvudsak generella och teknikneutrala styrmedel såsom koldioxidskatt, utsläppshandel och gröna elcertifikat. I vissa fall kan även behövas ekonomiska stimulansmedel och stödjande insatser för att inledningsvis främja ny teknik. Det behövs konstruktiva lösningar för att hantera intressekonflikter kring förnybar energi, till exempel i samband med vindkraftens påverkan på landskapet. Det är viktigt att synliggöra för- och nackdelar med olika energilösningar

och att nationella styrmedel och kommunala beslut utformas med ett systemperspektiv på energisystemet och de nyttor som genereras av olika energilösningar.

I detta ligger att SKL även stödjer en fortsatt stark utbyggnad av vindkraften, som är viktig för omställningen till ett hållbart samhälle. Väl genomarbetade planeringsunderlag för lokaliseringen av vindkraftverk eller vindkraftparker är av grundläggande betydelse för att en sådan utbyggnad ska komma till stånd. Inom ramen för det planeringsstöd som utgick fram till år 2010 sökte 212 kommuner stöd och arbetade med att ta fram planeringsunderlag för vindkraft eller med vindkraft i en översiktsplaneprocess. Planeringsstödet har haft stor betydelse för att stimulera och utveckla översiktsplaneringen för vindbruk i kommunerna.

Boverket bedömde för några år sedan att det fanns en planeringsberedskap för att uppfylla planeringsramen för vindkraft år 2020 om 30 TWh/år¹ - vilket kan ses i förhållande till den av riksdagen beslutade nationella planeringsramen för vindkraft år 2020 om 20 TWh vindkraft på land och 10 TWh i havet. Kommunerna har för egen del uppskattat att planeringsberedskapen avser högre produktion än så.

Utbyggnadstakten när det gäller vindkraft har enligt förbundet varit hög under många år i följd, även om den minskade något år 2016, dock närmast beroende på låga priser på elcertifikat och el samt osäkerhet om hur elcertifikatsystemet kan komma att utvecklas efter 2020.

Den vägledning som utvärderats – *Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk, enligt miljöbalken 16 kap. 4 §* (ER 2015:15) - hade funnits i drygt ett år då Energimyndigheten och Naturvårdsverket påbörjade sin utvärdering, vilket föranlett myndigheterna att studera hela perioden sedan kravet på tillstyrkande infördes år 2009. Det går inte att utläsa av rapporten om vägledningen påverkat planerings- och tillståndprocessen, vilket väl egentligen varit vad uppdraget syftat till. SKL konstaterar vidare att det i rapporten inte dras några slutsatser av de föreslagna åtgärdernas påverkan på vindkraftsutbyggnaden, mer än ett allmänt konstaterande att underlättande av miljöprocessen också bedöms förbättra förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft.

Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag (2)

I rapporten rekommenderas att bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken, om att tillstånd till en anläggning för vindkraft endast får ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det, ska tas bort.

SKL avstyrker detta förslag. SKL anser inte att det i rapporten presenterats tillräckliga skäl för att ändra nuvarande reglering.

¹ Boverkets rapport 2012:21, Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft.

Översiktsplanen (4.3-4.4)

SKL instämmer i den bild som ges av rättspraxis när det gäller översiktsplanens betydelse för den lokaliseringsprövning som görs när en vindkraftsanläggning tillståndsprövas enligt miljöbalken. SKL delar också uppfattningen att det är angeläget att kommunerna har en aktuell och väl underbyggd översiktsplan som omfattar vindkraft (se bl.a. MÖD 2009:4). I rapporten konstateras att kommunerna själva anser att översiktsplanen ger bra underlag för kommunens ställningstagande vid beslut om sin tillstyrkan (eller avstyrkan) av ett vindkraftsprojekt. Det konstateras vidare att prövningsinstanserna emellanåt anser att översiktsplanerna är mindre användbara för lokaliseringsprövningen. Från kommunal synvinkel är det naturligtvis av största intresse att planen ger vägledning för de kommunala ställningstagandena, vilket tycks uppnås. Om kommunen avstyrker finns knappast någon anledning att gå vidare med någon lokaliseringsprövning. I de fall kommunen har en positiv inställning är det naturligtvis angeläget att översiktsplanen kan fungera som ett bra underlag vid lokaliseringsprövningen. SKL delar därför uppfattningen att det fordras att kommunen strukturerat och löpande arbetar med att följa upp översiktsplanen. SKL kan dock inte se att ett avskaffande av kravet på kommunal tillstyrkan skulle påverka denna fråga.

Det är nu ett antal år sedan planeringsstödet för vindkraft upphörde (2010). SKL anser att det finns skäl att förstärka stödet för den kommunala vindbruksplaneringen, så att den uppdateras och utvecklas i önskvärd utsträckning. Om det bör ske genom ekonomiska incitament eller i form av mera praktiskt stöd kan behöva diskuteras ytterligare.

En viktig pusselbit när det gäller översiktsplaneringen är sammanvägningen av de statliga intressena. En särskild svårighet har varit bristande samråd med kommunerna vid förändringar av Energimyndighetens underlag för riksintresset vindbruk. Det skapar problem för kommunerna och berörda verksamhetsutövare om riksintresseområdena förändras när en ny översiktsplan just har antagits. Nya områden som pekas ut behöver därför bli kända för kommunerna i tidiga skeden, för att de ska kunna hanteras på ett bra sätt i planprocessen och för att verksamhetsutövarna ska kunna få tydliga besked på ett tidigt stadium i processen.

Utvärderingen (5.1.1)

I rapporten berörs frågor om processen effektiviserats. SKL anser att synsättet i denna del är alltför begränsat. Det är uppenbart att det inte längre förekommer dubbelprövning och risk för dubbla överprövningar i formell mening. Det måste från myndigheternas och domstolarnas synpunkt anses utgöra en effektivisering. Att det inte krävs detaljplan, innebär klara fördelar. Att det inte krävs bygglov, innebär också en administrativ förenkling. I övrigt är det i dag ”upp till” kommunen att välja ambitionsnivå när det gäller de enskilda ärendena. Att vissa kommuner lägger ned mycket tid och arbete på sitt ställningstagande, kan knappast vara skäl att avskaffa kravet på kommunal tillstyrkan. Det görs för att kommunen ska ha ett välgrundat

underlag för sitt ställningstagande. Och det arbetet skulle rimligen behöva göras även om kravet på tillstyrkan skulle avskaffas. I konsekvensanalysen (8.5.2) dras också slutsatsen att en konsekvens av förslaget är att kommunens roll som remissinstans förväntas kräva ökade resurser.

Kravet på kommunal tillstyrkan ger inte vindkraften en särställning (5.2.2)

Enligt SKL är det ett alltför snävt synsätt att påstå att vindkraften har en särställning i förhållande till andra miljöfarliga verksamheter, eftersom regleringen i 16 kap. 4 § miljöbalken syftar till att behålla det kommunala inflytande över markanvändningen som tidigare kunnat utövas inom ramen för plan- och bygglagen.

Som konstateras i rapporten finns liknande krav för vissa verksamheter med betydande inverkan på omgivningen (17 kap. miljöbalken). Och även därutöver finns miljöfarliga verksamheter vars etablering utöver tillstånd enligt miljöbalken förutsätter bygglovprövning och i vissa fall detaljplaneläggning. Och bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken avser just att vara en ersättning för tidigare reglering i PBL, se vidare nästa punkt.

Beslut om kommunal tillstyrkan är en del av det kommunala självbestämmandet (5.2.2-5.2.8)

Kravet på kommunal tillstyrkan i miljöprocessen infördes i samband med att kravet på bygglov och i vissa fall även detaljplan avskaffades för att undvika en dubbelprövning i de fall verksamhetsutövaren ansöker om miljö tillstånd för vindkraftsanläggningen.

SKL vill betona att syftet med regeln om kommunal tillstyrkan var att säkerställa det kommunala bestämmandet över markanvändningen inom kommunen, trots att prövningen enligt plan- och bygglagen togs bort. Avsikten med att ta bort den tidigare dubbelprövningen var inte att minska det kommunala inflytandet.

Denna bestämmanderätt är enligt SKL en central del av den lokala demokratin och det kommunala självstyret med tydlig grund i plan- och bygglagstiftningen. Enligt SKL kan det inte accepteras att det kommunala inflytandet minskas genom gradvisa reformer. Bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken säkerställer det kommunala inflytandet över markanvändningen i kommunen när det gäller fråga om tillstånd till en anläggning för vindkraftverk. Bestämmelsen är också viktigt instrument för den demokratiska förankringen, för en aktiv medborgardialog, för den lokala offentliga diskussionen i övrigt och för politiska ställningstaganden om vindkraftens förutsättningar och utveckling i kommunen. Vindkraftsfrågan har på många håll lyft behovet av mellankommunal och regional samordning. Regleringen är således en viktig både självstyrelsefråga och demokratifråga. Såvitt framgår av rapporten anser också många kommuner att bestämmelsen fungerar relativt väl och att den är ett viktigt verktyg för det kommunala självstyret. Med utgångspunkt att beslutet om kommunal tillstyrkan är en del av det kommunala självbestämmandet, anser förbundet att rådande rättsliga förutsättningar för beslutet framstår som både rimliga och ändamålsenliga.

Dessa kommunala intressen kan inte på motsvarande sätt tillgodoses enbart genom den kommunala översiktsplaneringen eller genom kommunen som remissinstans i miljöprocessen. SKL delar inte den uppfattning som återges i rapporten om att tillstånd inte torde komma att ges mot den berörda kommunens vilja. Några garantier för detta kan knappast ges. I rapporten dras för övrigt slutsatsen både att kommunernas agerande inom ramen för tillståndsprocessen kan förväntas bli mer resurskrävande än i dag och att kommuner i större utsträckning än i dag kan förväntas utnyttja möjligheten att överklaga tillståndsbeslut för att utöva sitt inflytande och påverka lokaliseringar och utformningar (s. 55 i rapporten). SKL har svårt att se detta som effektivisering. Eventuella inskränkningar i självstyret måste enligt regeringsformen vara proportionerliga i förhållande till det ändamål som avses uppnås. SKL kan inte se att det presenterats vägande skäl för någon sådan inskränkning.

SKL anser sammantaget att rapporten inte innehåller tillräckliga skäl för att motivera att kravet på kommunal tillstyrkan ska slopas.

Hindersbelysningen är en fråga som bidrar till tveksamhet från kommuner vad gäller vindkraft. Med allt högre vindkraftverk innebär nuvarande regler för hinderbelysning en hämsko för vindkraftsutbyggnaden. Nuvarande hinderbelysningsregler medför en stor visuell påverkan för stora områden under dygnets mörka timmar.

Frågan om störande hinderbelysning behöver därför skyndsamt utredas.

Avskaffande av kommunal tillstyrkan kan inte kompenseras genom miljöprövningen

Enligt SKL är det alltså viktigt att beakta bakgrunden till att kravet på kommunal tillstyrkan införts som ett led i miljöprövningen av vindkraftverk. Detta krav bör enligt SKL inte ses som en del av miljöprövningen, utan snarast som en förutsättning för den. Det kommunala inflytandet skulle allvarligt försvagas om kommunens roll inskränktes till att bli en remissinstans blanda andra inom ramen för miljöprövningen, vilket också framskymtar i rapporten. Detta oavsett hur tungt kommunen väger som remissinstans.

Ytterst är det en självstyrelsefråga och en fråga som har med kommunens bestämmande över markanvändningen i kommunen att göra. Det är också en viktig demokratisk fråga att kommunerna får behålla detta inflytande, om man med demokrati avser hänsyn till medborgarnas och de folkvaldas synpunkter. De intressena kan knappast tillgodoses inom ramen för miljöprövningen, som av naturliga skäl får en mera juridisk inramning, där sökandens och de närboendes intressen är mera i fokus.

SKL delar inte uppfattningen att nuvarande ordning är rättsosäker. Enligt förbundets uppfattning är det naturligt att en etablering av en vindkraftpark i en kommun ska vara föremål för politiskt ställningstagande och inflytande. Det är ett felaktigt synsätt att se detta bara som en juridisk fråga och en juridisk process.

Handläggningstider (5.2.5)

Enligt SKL måste frågorna om handläggningstiderna för ärenden om kommunal tillstyrkan ses i skenet av den demokratiska process som många kommuner initierar och den koppling till den kommunala översiktsplanen som många gånger är önskvärd. Det är enligt förbundet också värt att notera att projektörerna inte verkar se några generella problem med just handläggningstiderna för kommunal tillstyrkan (s. 25).

Ändring av tillstånd (5.2.10)

SKL instämmer i slutsatsen i rapporten att det råder oklarheter om hur kommunalt tillstyrkande ska hanteras vid ändring av tillstånd, se t.ex. Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts dom 15 juni 2017 i mål M 2352-16. Möjligheten att ändra ett tillstånd utan kommunal tillstyrkan, innebär enligt SKL redan att det kommunala självbestämmandet urholkats. En kommun som tillstyrkt en vindkraftsetablering i närheten av t.ex. en skidort kan således få se skidnäringens möjlighet till utveckling och arbetstillfällen kringskurna när vindkraftsprojektören ändrar verkens höjd, och således även vindkraftens påverkan, inom ramen för sitt tillstånd.

Synpunkter på vissa andra studerade åtgärder (6.1.1-6.1.2)

SKL instämmer i att det finns potential att både förbättra och ytterligare sprida den vägledning som tagits fram av Energimyndigheten och Naturvårdsverket. SKL kan bidra i detta arbete.

Vid eventuella fortsatta överväganden behöver säkerställas bättre förståelse för den kommunala självstyrelsen och kommunens frihet att organisera sin verksamhet. Den demokratiska aspekten av att människor som berörs av verksamheten kan komma till tals, oavsett om de räknas som sakägare i miljöprövningen, behöver utvecklas.

Kommunerna har ett naturligt intresse av att veta vad de tar ställning till vid tillstyrkandet. SKL delar utredningens uppfattning att det är oklart vad som gäller för tillstyrkande vid ändring av tillstånd. Denna fråga kan dock, med hänsyn till rådande rättspraxis, bara åtgärdas genom ett förtydligande i lagtexten.

Eftersom kravet på kommunal tillstyrkan syftar till att säkerställa den kommunala bestämmanderätten över markanvändningen och att tillgodose det kommunala självstyret, är det naturligt att reglerna inte förenats med särskilda tillämpningsföreskrifter och att besluten endast kan överklagas med laglighetsprövning. Med hänsyn till bestämmelsens karaktär är det anser SKL det uteslutet med någon form av föreskriftsrätt för statlig myndighet om hur denna bestämmanderätt ska kunna utövas eller utformas.

Bygdemedel för vindkraft

Rapporten berör något frågan om s.k. bygdepeng. Överenskommelser om ekonomiska ersättningar har enligt SKL flera fördelar.²

Det är dock enligt SKL angeläget att ett regelverk för bygdemedel tas fram. Idag finns det många oklarheter, som också påtalas i rapporten, som innebär att det finns olika lösningar runt om i landet. Den gråzon som enligt rapporten riskera uppstå är redan en realitet. Denna fråga bör därför skyndsamt utredas i särskild ordning.

SKL anser vidare att det bör utredas om inte också vindregleringsmedel bör avsättas på samma sätt som vattenregleringsmedel avsätts idag. Vindregleringsmedel skulle då kunna kompensera kommuner och regioner för stora ingrepp och begränsningar i sin markanvändning.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko (S)
Ordförande

Särskilt yttrande lämnades av Miljöpartiet och Vänsterpartiet, bilaga 1.

² Se t.ex. resonemangen i publikationerna *Vindkraftens lokala nytta* (2010) och *Vindens återbäring* (2012) som tagits fram av Hela Sverige ska leva.

Styrelsen
2017-12-15

Ärendnr
17/04437

Särskilt yttrande från Miljöpartiet och Vänsterpartiet

Kommunal tillstyrkan av vindkraft

Ärendenummer: 17/04437, Styrelseärende 9

Miljöpartiet och Vänsterpartiet tillstyrker förslaget att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 4 § i miljöbalken, Kommunal tillstyrkan av vindkraft.

Beslutet om tillstyrkan kom till för att få en snabbare tillståndsprocess när man tog bort kraven på detaljplan och bygglov för stora tillståndspliktiga vindkraftverk. Resultatet har blivit det motsatta. Det är idag en rättsosäker dubbelprövning eftersom kommunens beslut inte kan överklagas och det inte heller finns kriterier för vad kommunen ska grunda sitt beslut på.

Kommunerna har även utan tillstyrkan kvar sitt inflytande över vindkraftens lokalisering genom översiktsplanprocessen och som en viktig remissinstans i tillståndsprövningen. Den miljöprövning som sker är fullgod och det finns ingen anledning att betrakta vindkraft på annat sätt än annan tillståndspliktig verksamhet.

Idag är det bara, förutom vindkraft, kärnkraft och annan jämförbar miljöfarlig verksamhet, t.ex. uranbrytning, som kräver kommunal tillstyrkan.

Vi ser positivt på att göra lokalsamhället mer delaktiga i energiomställningen och anser att ett regelverk för bygdemedel inom vindkraft är en god idé att gå vidare med.