Regionledningskontoret
Kim Örtenblad

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-09-30

TRN 2021-0170

Tillväxt- och
regionplanenämnden

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

Regionledningskontorets förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Miljödepartementet över betänkandet En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53).

Sammanfattning

Miljödepartementet har remitterat betänkandet En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53) till Region Stockholm för yttrande. Utredningen föreslår en särskild lag för lokaliseringsbesked för tillståndspliktig vindkraft.

Region Stockholm ser positivt på att kommunerna i ett tidigt skede föreslås ta ställning till vindkraft, vilket också innebär ställningstaganden gällande mark- och vattenanvändningen i kommunen.

Bakgrund

Miljödepartementet har remitterat betänkandet En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53) till Region Stockholm för yttrande. Tillväxt- och regionplanenämnden svarar på Region Stockholms vägnar. Yttrandet utgår från Region Stockholms roll som ansvarig för regional fysisk planering enligt plan- och bygglagen samt som regionalt utvecklingsansvarig enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar.

Bakgrunden till utredningens uppdrag är att kommuner idag måste tillstyrka för att tillstånd ska kunna ges till en vindkraftsanläggning. Med anledning av kritik mot både den kommunala tillstyrkan samt mot tidigare förslag om att avskaffa systemet helt och hållet har utredningen haft i uppdrag att ta fram förslag som stärker rättssäkerheten och ökar förutsägbarheten och effektiviteten i prövningen av vindkraftsanläggningar.

Utredningen föreslår en särskild lag för lokaliseringsbesked för tillståndspliktig vindkraft. Lokaliseringsbeskedet ska fattas av kommunen och förslås vara en förutsättning för att en ansökan om tillståndspliktig vindkraft ska tas upp till prövning.

Region Stockholms yttrande
Region Stockholm ser positivt på att kommunerna i ett tidigt skede föreslås ta ställning till vindkraft, vilket också innebär ställningstaganden gällande mark- och vattenanvändningen i kommunen. Att kommunerna har möjlighet att göra detta har stor betydelse för att kommunerna ska kunna fatta beslut som bidrar till att uppnå regionala mål. Att ta ställning i tidiga skeden ställer samtidigt krav på kommunerna att ha planeringsunderlag framme och att det finns aktuella och väl avvägda bedömningar och ställningstaganden i kommunernas översiktsplaner. Region Stockholm yttrar sig inte över huruvida betänkandet kan väntas leda till en stärkt rättssäkerhet och effektivare prövning då detta ligger utanför Region Stockholms ansvarsområde.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Anton Västberg
Utvecklingsdirektör

Beslutsunderlag
1. Sammanfattning av betänkandet En rättssäker vindkraftprövning (SOU 2021:53)

Beslutsexpediering
1. Miljödepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2021-09-30

Sammanfattning

Bakgrund och uppdrag

Kommuner måste i dag tillstyrka för att tillstånd ska kunna ges till en vindkraftsanläggning. Med anledning av den kritik som riktats mot såväl den kommunala tillstyrkan som mot tidigare förslag om att avskaffa systemet helt och hållet fick utredningen i uppdrag att ta fram förslag som stärker rättssäkerheten och ökar förutsebarheten och effektiviteten i prövningen av vindkraftsanläggningar.

Överväganden och förslag (kapitel 8)

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.

Förslagen

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.

Ett lokaliseringsbesked föreslås vara en förutsättning för att en ansökan om tillstånd för tillståndspliktig vindkraft ska tas upp till prövning. Kommunens lokaliseringsbesked ska gälla i fem år från att det meddelades, om inte ansökan om tillstånd lämnats in innan dess.

Kommunen ska som huvudregel alltid meddela positiva lokaliseringsbesked om den anläggning som planeras är förenlig med den markanvändning som anges i kommunens översiktsplan. Kommunen ska bedöma höjden på de planerade vindkraftverken, i första hand med utgångspunkt i översiktsplanen och eventuella begränsningar i planen. Om arbete med en ny översiktsplan påbörjats kan den nya planen i vissa fall vara avgörande vid beslut om lokaliseringsbesked.

Ett lokaliseringsbesked föreslås kunna överklagas av den det angår och gått emot, samt av miljöorganisationer. Överklagandet ska prövas på ett liknande sätt som gäller vid överklagande av detaljplaner. Det betyder att det är lagligheten och om kommunen hållit sig inom de ramar som finns för kommunens beslut som överprövas. Negativa besked kan överklagas direkt medan positiva besked enbart ska få överklagas tillsammans med tillståndsbeslut.

Dagens regelverk och införandet av kommunal tillstyrkan (kapitel 3)

Den kommunala tillstyrkan, det vill säga i praktiken en form av kommunalt veto för vindkraft, infördes 2009 för att inte kommunernas inflytande över planeringen av mark- och vatten i kommunen skulle minska för kraftigt när vindkraft som omfattas av tillstånd enligt miljöbalken inte längre skulle prövas enligt plan- och bygglagen. Kommunerna behöver inte motivera sina beslut om tillstyrkan och besluten kan inte klagas över av andra än kommunmedlemmar och då endast i begränsad utsträckning avseende lagligheten. Kommunen har med dagens regelverk inget krav på sig att hantera en förfrågan om kommunal tillstyrkan, och har möjlighet att ändra sitt beslut även sent i processen.

Införandet av den kommunala tillstyrkan minskade både vindkraftprojektörernas rättssäkerhet och effektiviteten i prövningen betydligt. Även förutsebarheten sjönk, vilket sannolikt har haft en negativ påverkan på vindkraftsutbyggnaden i landet.

Såsom den kommunala tillstyrkan är utformad i dag kan man enligt utredningen ifrågasätta om den är förenlig med europeisk och internationell rätt.

Tidigare förslag och arbeten för att ändra eller upphäva den kommunala tillstyrkan (kapitel 4)

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) och Naturvårdsverket har i en rapport från 2017 föreslagit ett upphävande av systemet med kommunal tillstyrkan. Myndigheterna återkom i januari 2021 med förslag om att ändra regelverket så att det blir mer förutsebart och effektivt. Det första förslaget genomfördes aldrig och det andra har ännu inte hanterats av Regeringskansliet. Det förslag som myndigheterna lämnade 2021 har mycket gemensamt med de förslag som utredningen lägger.

Effekterna av att upphäva bestämmelsen om kommunal tillstyrkan (kapitel 5)

Det vore troligtvis möjligt, ur ett rättsligt perspektiv, att upphäva den kommunala tillstyrkan utan att ersätta den med någon annan modell för kommunalt inflytande över vindkraft. Det vore dock enligt utredningen inte lämpligt. Det skulle utgöra en stor inskränkning av det kommunala självstyret och dessutom riskera att påverka vindkraftsopinionen i negativ riktning både lokalt och nationellt.

Alternativa lösningar för ett fortsatt starkt kommunalt inflytande över vindkraftsplaneringen (kapitel 6)

I utredningens direktiv nämns så kallad tidig tillstyrkan, liksom en återgång till prövning enligt plan- och bygglagen, som möjliga sätt att tillförsäkra kommunerna inflytande på ett annat sätt än med dagens regelverk. Förutom dessa två modeller (och olika varianter

av dem) har utredningen också bedömt en modell med särskilda planinstrument för vindkraftsplanering och en där tidig avstyrkan ersätter tidig tillstyrkan. Delar av det som beskrivs i kapitel 6 har förts in utredningens slutliga förslag.

Ekonomisk kompensation (kapitel 7)

Utredningen bedömer att ekonomisk kompensation i någon form skulle underlätta en fortsatt vindkraftsutbyggnad och att en sådan kompensation bör gå till de kommuner och lokalsamhällen som påverkas av vindkraftsetableringar. Anledningen är att vindkraften haft och fortfarande står inför en stor utbyggnad och att påverkan från verksamheten är av ett sådant slag att ekonomisk kompensation framstår som lämplig. En ekonomisk kompensation skulle också kunna underlätta tillståndsprocessen genom att göra kommuner och närboende mer positivt inställda till vindkraft än annars, samt stärka den lokala och nationella vindkraftsopinionen.

För de avtal om ersättningar som finns i dag har överenskommelserna tagits fram genom förhandlingar i varje enskilt fall. En reglering av ekonomisk ersättning ligger i linje med utredningens övergripande mål om att öka förutsebarheten och rättssäkerheten i vindkraftsprövningen. Det är viktigt att ett ersättningssystem utformas så att det blir enkelt och effektivt. Ersättningen bör helst gå till både organisationer som företräder lokala organisationer och till berörda kommuner.

Konsekvensanalyser (kapitel 9)

Utredningen bedömer att dess förslag kommer höja effektiviteten i prövningen, stärka rättssäkerheten och öka förutsebarheten i prövningen. Kommunernas arbetsbörda kommer att minska. Det kommunala självstyret påverkas bara i begränsad utsträckning och för flertalet berörda aktörer och intressen är effekterna av utredningens förslag små. Projektörer får en kraftigt stärkt rättssäkerhet och den ökade effektiviteten och förutsebarheten gynnar dem ekonomiskt. Länsstyrelserna och domstolarna kommer få en något högre ärendetillströmning i form av överklaganden, men detta kompenseras mer än väl av att mindre tid och resurser behöver läggas på ärenden där

en kommunal tillstyrkan tar tid att få till stånd, kommer sent i processen eller ändras.

Rapport om i vilken grad kommuner tagit hänsyn till sina översiktsplaner vid beslut om kommunal tillstyrkan (bilaga 2)

Utredningen har beställt ett underlag av Westander Klimat och Energi (Westander) om hur kommunal tillstyrkan och miljöbalkens tillståndsprocess hanterat vindkraftsprojekt kopplat till översiktsplaner och riksintresse vindbruk.

Ett områdes status för vindkraft enligt översiktsplanen har enligt rapporten ingen större betydelse för hur kommunen beslutar om tillstyrkan. Däremot verkar det vara lättare att få tillstånd enligt miljöbalken om ett område är utpekat som lämpligt för vindkraft i översiktsplanen än om det inte är det.