

Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillstånds- prövning av vindkraftverk

Enligt miljöbalken 16 kap 4 §

ER 2015:05

Böcker och rapporter utgivna av Statens
energimyndighet kan beställas via
www.energimyndigheten.se
Orderfax: 08-505 933 99
e-post: energimyndigheten@cm.se

© Statens energimyndighet

ER [erhålls från publikationsservice]

ISSN 1403-1892

Förord

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk enligt 16 kap. 4 § miljöbalken har sedan införandet skapat oklarheter kring vad som ska tillstyrkas och hur regeln ska tillämpas. Bestämmelsen har inneburit en osäkerhetsfaktor i tillståndsprövningsprocessen inte bara för vindkraftsföretagen utan även för kommuner och prövningsmyndigheter i deras handläggning.

I den här vägledningen ger vi rekommendationer för hur bestämmelsen bör tillämpas och tydliggör olika aktörers roller och ansvar. Målsättningen är att vägledningen ska underlätta och effektivisera planerings- och tillståndsprövningsprocessen vid etablering av vindkraft. Den vänder sig till kommuner, prövningsmyndigheter och projektörer som arbetar med vindkraftsprojekt.

Vägledningen är framtagen av Energimyndigheten i samråd med Naturvårdsverket. Sveriges kommuner och Landsting (SKL) och Nätverket för vindbruk har också deltagit i arbetet med framtagande av vägledningen.

I vägledningen redogörs för vad beslut enligt 16 kap. 4 § miljöbalken omfattar, vilka skäl som bör ligga till grund för ett beslut samt vad ett beslut bör innehålla.

Lars Andersson

Maria Stenkvist

Innehåll

Sammanfattande slutsatser	5
1 Inledning	6
1.1 Bakgrund och syfte	6
1.2 Vägledningen framtagen genom samverkan	6
1.3 Avgränsning.....	7
2 Bakgrund till kommunal tillstyrkan	8
3 Vägledning om kommunal tillstyrkan	9
3.1 Beslutsprocessen.....	9
3.2 Hur bör begäran om tillstyrkan hanteras?.....	12
3.3 Vad är en rimlig svarstid?.....	12
3.4 Vem ska fatta beslut i kommunen?.....	13
3.5 Vad kommunens beslut omfattar	13
3.6 Beslut om tillstyrkan bör motiveras.....	14
3.7 Inga villkor i beslut om tillstyrkan.....	14
3.8 Att göra tillstyrkan beroende av ersättning strider mot regeringsformen.....	15
3.9 Inte möjligt att i sak överklaga beslut enligt miljöbalken 16:4	15
4 Referenser	16
Bilaga 1 Mer information om kommunal tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken	17
Bilaga 2 Tillämpningen av bestämmelsen idag enligt enkätundersökning	19
Bilaga 3 Enkätfrågor	20

Sammanfattande slutsatser

Syftet med vägledningen är att ge rekommendationer för tillämpningen av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken vid tillståndsprövning av vindkraftverk. Målet är att vägledningen ska underlätta och effektivisera planerings- och tillståndsprövningsprocessen vid etablering av vindkraftanläggningar samt att åstadkomma en mer enhetlig och förutsebar tillämpning av bestämmelsen.

Nedan sammanfattas dels de frågor som har bedömts vara viktigast att klargöra när det gäller kommunal tillstyrkan och dels rekommendationer för hur dessa frågor bör hanteras.



1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Bakgrunden till denna vägledning är att det finns en rad oklarheter kring bestämmelsen om kommunal tillstyrkan enligt 16 kap 4 § miljöbalken. Bestämmelsen kallas ofta för det kommunala vetot. I den här vägledningen benämns dock bestämmelsen som kommunal tillstyrkan. Det gäller bland annat vad kommunens beslut omfattar och vilka skäl som kan åberopas som stöd för beslutet. Dessa oklarheter har resulterat i att bestämmelsen tillämpas på olika sätt och därför innebär en osäkerhetsfaktor i planeringsprocessen för vindkraft. Ett annat problem är att beslut om tillstyrkan många gånger tar lång tid och förlänger beslutsprocessen. För vindkraftföretagen kan den kommunala tillstyrkan dessutom utgöra en ekonomisk risk på grund av att kommuner i vissa fall meddelar sin inställning i ett sent skede av processen och/eller ändrar sin uppfattning om kommunal tillstyrkan under projektiden.

Syftet med vägledningen är att underlätta och effektivisera tillståndsprocessen genom att ge rekommendationer om hur kommunal tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken bör tillämpas. Vägledningen ska utgöra ett stöd för kommuner, prövningsmyndigheter och projektörer. Syftet är också att åstadkomma en mer enhetlig och förutsebar tillämpning av bestämmelsen.

1.2 Vägledningen framtagen genom samverkan

Energimyndigheten har tagit fram denna vägledning i samråd med Naturvårdsverket. Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Nätverket för vindbruk¹ har deltagit i arbetet med framtagande av vägledningen. Arbetet har dessutom stämts av mot en referensgrupp, som består av handläggare på ett urval av kommuner och länsstyrelser.² För att få en bred bild av hur bestämmelsen tillämpas genomfördes även en enkätundersökning av hur tillämpningen fungerar idag, riktad till kommuner, miljöprövningsdelegationer och vindkraftsföretag, se bilaga 2 och 3.

¹ Nätverket för vindbruk, som är en del av Energimyndighetens arbete med att främja utbyggnaden av vindkraft, arbetar med att sprida kunskap och information om vindkraft och stötta regionala initiativ av nationell betydelse. Energimyndigheten samarbetar med fyra regionala noder i nätverket, vilka ansvarar för olika ämnesområden. I arbetet med vägledningen har Länsstyrelsen i Halland deltagit, som är noden med ansvar för planering och tillståndsfrågor.

² Representanter från Falkenbergs, Piteå, och Lycksele kommuner samt från länsstyrelserna i Västerbottens och Gotlands län.

1.3 Avgränsning

Vägledningen omfattar prövning av tillståndspliktiga vindkraftsverk, för vilken kommunal tillstyrkan krävs enligt 16 kap. 4 § miljöbalken. Vägledningen gäller också anmälningspliktiga vindkraftsverk som frivilligt ansökt om tillstånd.

Övriga anmälnings- och/eller bygglovspliktig vindkraftverk omfattas däremot inte av denna vägledning, eftersom kommunal tillstyrkan enbart gäller vindkraftsverk som tillståndsprövas.³

Kommunal tillstyrkan behövs inte för etablering inom svensk ekonomisk zon eftersom tillstånd meddelas av regeringen med stöd av 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Inte heller behövs kommunal tillstyrkan om regeringen fattar beslut om att tillåta en verksamhet med stöd av 17 kap. 4a eller 6 §§ miljöbalken.

³ Bygglov krävs för vindkraftverk som är över 20 meter höga eller har en rotordiameter som överstiger 3 meter. Anmälningspliktiga är verk som är över 50 meter höga och två eller fler verk som står tillsammans.

2 Bakgrund till kommunal tillstyrkan

För att få tillstånd till att uppföra vindkraftverk krävs enligt 16 kap. 4 § miljöbalken att den kommun som verken ska uppföras i tillstyrker etableringen. Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan tillkom i samband med att regeringen avskaffade den så kallade dubbelprövningen av vindkraftsanläggningar den 1 augusti 2009. En tillståndspliktig vindkraftsanläggning prövades tidigare enligt både plan- och bygglagen och miljöbalken. De båda prövningarna var omfattande och hanterade till stor del samma frågor. Ändringen syftade till att få en snabbare och enklare process från projektering till genomförande inför en planerad kraftigt utökad vindkraftsanvändning.⁴

För att kommunerna skulle behålla ett inflytande över användningen av mark- och vattenområden, infördes en bestämmelse om att prövningsmyndigheten får ge tillstånd till en vindkraftsanläggning endast om kommunen har tillstyrkt det.

Förändringarna som genomfördes påverkade dock inte regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Kravet på kommunal tillstyrkan gäller således inte om regeringen fattar beslut om att tillåta en verksamhet om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd (17 kap. 6 § miljöbalken) eller på kommunfullmäktiges begäran (17 kap. 4 a § miljöbalken).

Mer om bakgrunden till bestämmelsen går att läsa om i bilaga 1.

⁴ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid. 56.

3 Vägledning om kommunal tillstyrkan

Ett beslut om kommunal tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken kan antingen innebära ett beslut om att tillstyrka eller avstyrka en vindkraftsetablering. Ett sådant beslut benämns fortsättningsvis beslut om kommunal tillstyrkan. Rekommendationer i vägledningen omfattar följaktligen även beslut om att avstyrka en anläggning.

Vägledningen inleds med en beskrivning av roller och ansvarsfördelning i beslutsprocessen. Därefter redogörs för vad kommunens beslut om kommunal tillstyrkan omfattar, vem som bör fatta beslut, inom vilka tidsramar beslutet bör fattas och vad beslutet bör innehålla.

Vägledningen baseras på gällande lagstiftning, förarbeten till bestämmelsen och underlag från den enkätundersökning som genomförts. Innehållet i förarbetena till bestämmelsen beskrivs vidare i bilaga 1 och enkätundersökningen i bilaga 2.

3.1 Beslutsprocessen

3.1.1 Roller och ansvarsfördelning

För att tydliggöra ansvarsfördelningen i beslutsprocessen beskrivs i figur och text nedan rollerna för de viktigaste aktörerna i tillståndsprövningen för vindkraftetableringar.

Kommunen har olika roller i tillståndsprocessen som är viktiga att hålla isär. Kommunen har möjlighet att föra talan i tillståndsprövningen för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.⁵ Det är i denna roll som kommunen kan lämna synpunkter på den tänkta etableringen av vindkraft. Detta kan ske vid olika tidpunkter: vid tidig dialog mellan projektör, kommunrepresentanter och länsstyrelsen, vid det samråd⁶ med myndigheter som projektören ansvarar för och i yttrande över tillståndsansökan.

För att få till stånd ett väl förankrat ställningstagande avseende en aktuell etablering är det viktigt med ett brett deltagande från kommunens sida både i samrådskedet och vid framtagande av yttrande över tillståndsansökan.

Den andra rollen kommunen har är möjligheten att avgöra om en tillståndspliktig vindkraftsanläggning får komma till stånd i kommunen genom bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.⁷

⁵ 22 kap 6 § miljöbalken (1998:808)

⁶ 6 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

⁷ 16 kap 4 § miljöbalken (1998:808)

Kommunen har även möjlighet att påverka vindkraftetableringar i kommunen genom planering av mark- och vattenområden. Enligt plan och bygglagen⁸ är det en kommunal angelägenhet att planlägga hur mark- och vattenområden ska användas. Kommunen kan påverka lokalisering av vindkraft genom att ha en översiktsplan som innefattar vindkraft och som redogör för hur mark- och vattenområden bör nyttjas. Översiktsplanen tillmäts stor betydelse vid tillståndsprovning av vindkraftanläggningar.⁹

Miljöprövningsdelegationerna beslutar om tillstånd enligt miljöbalken för vindkraftetableringar på land.

Vindkraftverk som planeras i vattenområden prövas av **mark- och miljödomstolarna**. Mark- och miljödomstolarna har samma roll som miljöprövningsdelegationerna har i ärenden som rör provning av vindkraftverk på land.

Regeringen fattar beslut om vindkraftanläggningar som byggs inom Sveriges ekonomiska zon.

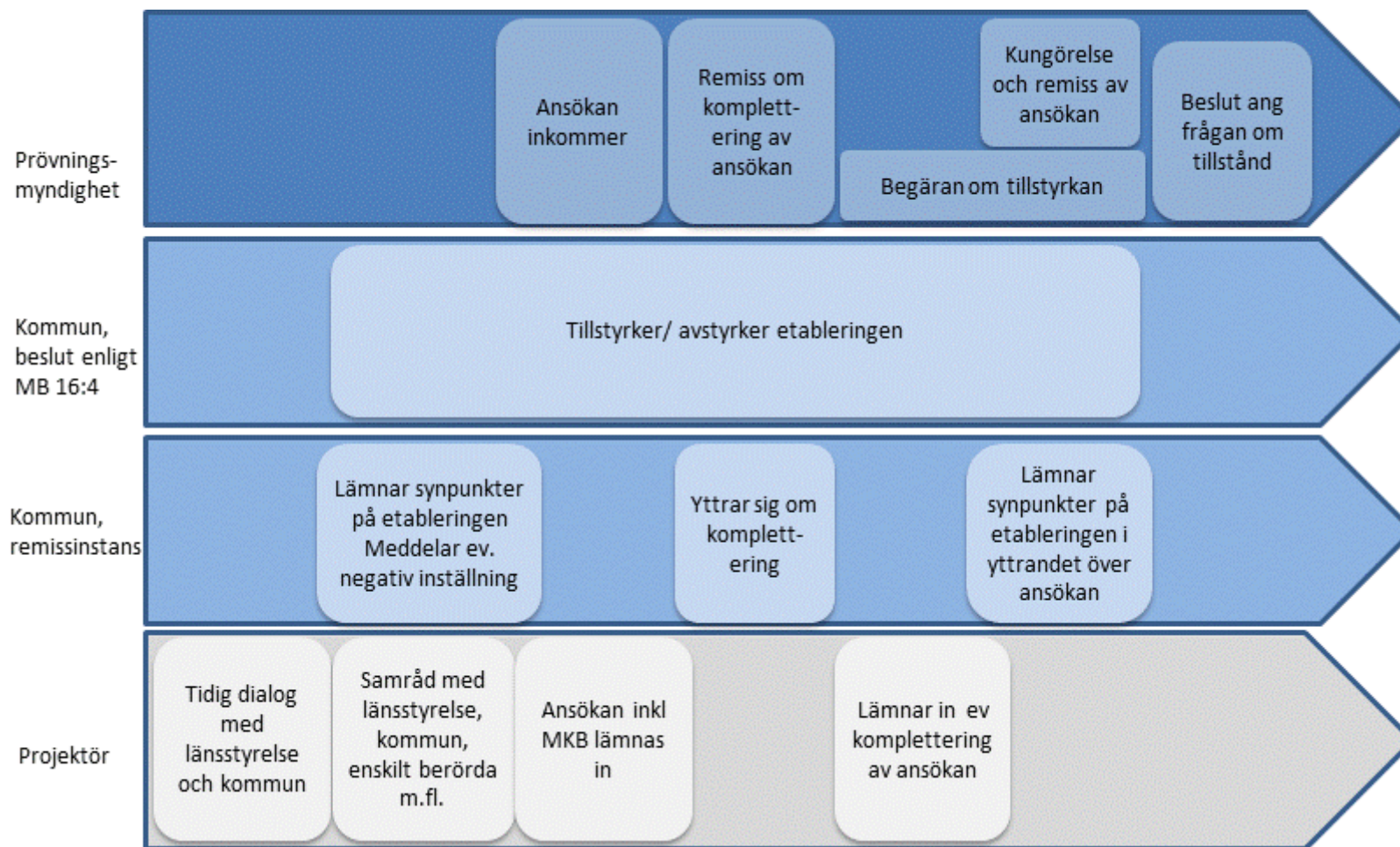
Projektören ansvarar för att samråda med berörda kommuner, länsstyrelser och övriga som är berörda av den planerade vindkraftetableringen.¹⁰ Projektören bör i ett tidigt skede inleda dialog med de som är berörda av etableringen och bör ha god kännedom om kommunens planering av mark- och vattenresurser. Projektören ska i god tid före samråd lämna uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan, i en så kallad samrådshandling. Uppgifterna ska lämnas till länsstyrelsen, kommunen och de enskilda som särskilt berörs.

Projektören ansvarar även för att ta fram en tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivning som belyser de frågor som behöver analyseras för att beslut om tillstånd enligt miljöbalken ska kunna fattas.

⁸ 1 kap. 2 § plan och bygglagen (2010:900)

⁹ MÖD 2005:66, 2007:47 och 2009:4

¹⁰ 6 kap 4 § miljöbalken (1998:808)



Figur 1 Roller och ansvarsfördelning vid prövning av vindkraft enligt miljöbalken

3.2 Hur bör begäran om tillstyrkan hanteras?

Det är viktigt att en kommun som är negativ till en etablering av vindkraft redan i tidig dialog och/eller under samrådsprocessen tydligt redogör för sin uppfattning. Detta framförde även regeringen när lagändringen lades fram.¹¹ På så sätt ges projektören en chans att bedöma förutsättningarna för om kommunen kommer att tillstyrka etablering och avgöra om det är värt att driva projektet vidare, med tanke på de kostnader som prövningsprocessen medför för verksamhetsutövaren. Det är även angeläget för att inte prövningsmyndigheten ska lägga ned resurser på att handlägga ett ärende som kommunen inte har för avsikt att tillstyrka och för att undvika onödigt oro eller orealistiska förhoppningar hos de som är berörda lokalt av vindkraftetableringen.

Prövningsmyndigheten bör skicka ut en begäran om tillstyrkan till den aktuella kommunen *senast* när tillståndsansökan är komplett. Begäran bör skickas till kommunfullmäktige i den berörda kommunen.

Begäran från prövningsmyndigheten om tillstyrkan bör skickas ut separat från remissutskicket av tillståndsansökan till kommunen. Detta för att tydliggöra att det gäller frågan om tillstyrkan.

3.2.1 Tidig tillstyrkan

En kommun kan välja att tillstyrka ett projekt i ett tidigt skede, det vill säga innan prövningsmyndigheten skickar ut begäran om tillstyrkan, om kommunen anser sig ha god grund för detta. Det kan exempelvis vara fallet då beslutet baseras på en översiktplan. Vid ett tidigt beslut från kommunen och om innehållet i ansökan förändras bör dock prövningsmyndigheten skicka ut en ny begäran då ansökan anses vara komplett. Detta för att säkerställa att kommunen vidhåller sitt tidiga ställningstagande. Exempel på en sådan förändring är höjdförändringar som påverkar vilken typ av hinderbelysningen som väljs och förändring i antalet verk.

3.3 Vad är en rimlig svarstid?

En rimlig svarstid för beslut om tillstyrkan bör normalt vara två till tre månader, räknat från det att begäran skickats från prövningsmyndigheten.¹² Svarstiden kan dock variera beroende av vilken instans i kommunen som ska fatta beslut och även på grund av kommunallagens bestämmelser om beredning av ärenden som nämns i avsnitt 3.4. Sett ur ett kostnads- och resursperspektiv är det viktigt för både prövningsmyndighet och projektör att handläggningstiden hålls så kort som möjligt.

¹¹ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid.40.

¹² Rimlig tid baseras på enkätundersökningen som genomfördes i februari 2014 som beskrivs i bilaga 2.

3.4 Vem ska fatta beslut i kommunen?

Kommunen avgör själv om det är kommunfullmäktige eller annan styrelse eller nämnd som ska fatta beslut om tillstyrkan. Tanken bakom denna flexibilitet är att underlätta en snabbare hantering av beslut om kommunal tillstyrkan.¹³ Är ärendet av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen ska beslutet dock alltid fattas av kommunfullmäktige¹⁴.

För planerade vindkraftsetableringar som har stöd i kommunens översiktsplan kan beslut om tillstyrkan med fördel delegeras till kommunstyrelsen eller till någon nämnd. Det är lämpligt att delegationsordningen bifogas när beslutet sänds till prövningsmyndigheten om beslutet har fattats av annan instans än kommunfullmäktige.

Bestämmelser om beredning av ärenden som måste iakttas finns i 5 kap. 26-32 a §§ kommunallagen.

Om kommunen har goda rutiner för tillstyrkanärenden förenklas dialogen med prövningsmyndighet och projektörer, bland annat i frågan om när besked om beslut kan förväntas.

3.5 Vad kommunens beslut omfattar

Kommunens beslut om tillstyrkan innebär en bedömning av om den aktuella vindkraftetableringen kan anses utgöra en lämplig mark- eller vattenanvändning sett ur ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv.¹⁵

Kommunens beslut omfattar endast den vindkraftsetablering som anges i tillståndsansökan. Det är inte lämpligt att tillstyrka eller avstyrka delar av en vindkraftsetablering. Om projektet inte uppfyller kommunens krav för lämplig användning av mark och vatten bör det i stället avstyrkas i sin helhet. De synpunkter som kommunen har på vindkraftsetableringen, exempelvis gällande höjd på verk och antal verk, bör föras fram i tidig dialog, vid samrådet och i remissyttrandet gällande tillståndsansökan.

Kommunens ställningstagande bör vara grundat i den mark- och vattenanvändning som beslutats i en översiktsplan gällande vindkraft. Det är dock viktigt att beakta att översiktsplanen endast är vägledande och att gränserna för utpekade lämpliga områden för vindkraft inte ska ses som absoluta. Om nya fakta uppkommit som inte var kända när översiktsplanen antogs, kan det finnas skäl att göra nya bedömningar. I de fall kommunen inte har en aktuell översiktsplan, måste kommunen ändå ta ställning till vad som är lämplig mark- och vattenanvändning i det aktuella området.

¹³ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid. 55.

¹⁴ 3 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900).

¹⁵ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft” sid. 29 f och sid. 39 f, Jordbruksutskottets betänkande (bet 2008/09MJU27) samt rättsfallet NJA 2012 sid. 559.

3.5.1 Vikten av att ha en aktuell översiktsplan

Regeringen har framhållit vikten av att ha en aktuell översiktsplan som behandlar vindkraft och som väger vindkraftsintresset mot andra intressen.¹⁶ Praxis från miljööverdomstolen visar också att en aktuell översiktsplan i praktiken har avgörande betydelse vid lokaliseringsprövningar av vindkraftanläggningar enligt miljöbalken.¹⁷ Ett skäl till det är att översiktsplanen innebär ett samlat och förankrat ställningstagande för den framtida mark- och vattenanvändningen i kommunen.

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till särskilt angivna krav i plan- och bygglagen.¹⁸ I en översiktsplan ska riksintressen särskilt anges.

3.5.2 Krav på detaljplan vid stor efterfrågan på mark

Där det råder stor efterfrågan på områden för bebyggande ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för vindkraft.¹⁹

3.6 Beslut om tillstyrkan bör motiveras

Beslutet ska innehålla en tydlig formulering om kommunen tillstyrker eller avstyrker den tillståndspliktiga etableringen.

Beslutet bör också innehålla en motivering för att underlätta förståelsen av beslutet. Det är också lämpligt att beslutet innehåller en hänvisning till översiktsplanen eller andra underlag som ligger till grund för beslutet.

3.7 Inga villkor i beslut om tillstyrkan

Kommunens beslut om tillstyrkan till en vindkraftsetablering ska inte innehålla några villkor. De synpunkter som kommunen har på vindkraftetableringen bör föras fram vid tidig dialog, samråd och i remissyttrandet gällande tillståndsansökan.

Det är prövningsmyndigheten som bedömer tillåtlighet av projektet gentemot miljöbalken och anger villkor för tillåtligheten. Inom ramen för denna prövning ingår att särskilt beakta de synpunkter som inkommit från den kommun där anläggningen avser uppföras, exempelvis förslag på villkor i tillstånd.

Villkor i beslut om tillstyrkan kan i många fall innebära att kommunens svar blir otydligt för prövningsmyndighet och projektör. Det framgår av den enkätstudie som genomförts och i dialog med referensgruppen. Villkor kan i vissa fall även vara motstridiga till tillstyrkan. Ett exempel på det är om kommunen tillstyrker en etablering under förutsättning att en viss teknik används som i praktiken inte är

¹⁶ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid. 28.

¹⁷ MÖD 2005:66, 2007:47 och 2009:4.

¹⁸ 3 kap. 27 § plan och bygglagen (2010:900).

¹⁹ 4 kap. 3 § plan och bygglagen (2010:900).

tillgänglig. Ett annat exempel är om kommunen ställer krav som är beroende av medgivande från en annan myndighet för att kunna genomföras, som exempelvis radarstyrd hindermarkering som kräver dispens från Transportstyrelsen.

3.8 Att göra tillstyrkan beroende av ersättning strider mot regeringsformen

Att göra tillstyrkandet i sig beroende av att en ersättning betalats strider mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller.²⁰ För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. Vilka avgifter som kan tas ut för fullgörande av uppgifter inom miljöområdet regleras i 27 kap. miljöbalken och omfattar till exempel avgifter för den obligatoriska tillsynen och avfallshantering inom det obligatoriska ansvaret för hushållsavfall.

Att lämna ett svar på prövningsmyndighetens begäran om tillstyrkan får ses som en obligatorisk uppgift för kommunen. Någon rätt att ta ut avgift i dessa fall finns inte.

3.9 Inte möjligt att i sak överklaga beslut enligt miljöbalken 16:4

Ett kommunalt beslut om att tillstyrka eller avstyrka en vindkraftsetablering kan inte överklagas i sak, det kan endast laglighetsprövas. Vid en laglighetsprövning avgör en domstol om kommunens beslut strider mot lag eller författning, till exempel genom att kommunen begått något formellt fel eller överskridit sina befogenheter. Det är endast den som är medlem av en kommun som kan överklaga beslutet för laglighetsprövning.²¹

²⁰ 8 kap. 3 § Kommunallagen (1991:900)

²¹ 10 kap. 1 § kommunallagen (1991:900)

4 Referenser

Lagrådsremiss Prövning av vindkraft 2009-02-12

Proposition 2008/09:146 Prövning av vindkraft

SFS 1991:900 Kommunallagen (1991:900)

SFS 1998:896 Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

SFS 2010:900 Plan och bygglagen (2010:900)

SFS 1998:808 Miljöbalken (1998:808)

SOU 2008:86 Prövning av vindkraft

Bilaga 1 Mer information om kommunal tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken

16 kap. 4 § miljöbalken

Tillstånd till en anläggning för vindkraft får endast ges om den kommun där anläggningen avses uppföras har tillstyrkt det.

Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. lag (2009:652).

Bestämmelsen om den kommunala tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken tillkom i samband med att regeringen avskaffade den så kallade dubbelprövningen av vindkraft den 1 augusti 2009. En tillståndspliktig vindkraftsetablering prövades tidigare enligt både plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken. De båda prövningarna hanterade till stor del samma frågor. Ändringen innebar att detaljplanekravet och bygglov avskaffades för vindkraftsetableringar som tillståndsprövas enligt miljöbalken. Dock avskaffades inte kravet på detaljplan i områden där det råder stor efterfrågan på mark. Detta eftersom detaljplanen anses vara ett ändmålsenligt redskap för att bestämma hur marken lämpligast bör användas i sådana områden.

Ändringen syftade till att få en snabbare och enklare process från projektering till genomförande inför en planerad kraftigt utökad vindkraftsanvändning.²²

Det starka inflytande som kommunen hade genom det tidigare detaljplanekravet och bygglovsplikten skulle med ändringen försvinna när anläggningen endast omfattas av miljöbalksprövning. Avsikten var dock inte att minska kommunens inflytande över vad mark- och vattenområden är mest lämpade för.

För att kommunerna, trots de föreslagna ändringarna, skulle ha ett inflytande över etablering av vindkraft föreslog regeringen att det för miljöprövningen infördes en bestämmelse om att prövningsmyndigheten får ge tillstånd till en vindkraftsanläggning endast om kommunen har tillstyrkt det. Fortfarande skulle dock regeringen kunna tillåta en anläggning för vindkraft om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. Bestämmelsen formulerades så att kommunen ges möjlighet att själv avgöra om ett tillstyrkande ska göras av kommunfullmäktige eller av någon annan som företräder kommunen. Det var en ändring jämfört med lagrådsremissens förslag

²² Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid. 56

till utformning av bestämmelsen, som angav att det var kommunfullmäktige som skulle fatta beslut enligt den nya bestämmelsen. Tanken bakom att låta kommunen själv avgöra vem som skulle fatta beslut om kommunal tillstyrkan var att en sådan flexibilitet skulle kunna underlätta en snabbare hantering av tillståndsärendena.²³

Inför införandet av den nya bestämmelsen lyfte regeringen fram vikten av att en kommun som är negativ till en etablering av vindkraft redan under samrådsprocessen enligt 6 kap. miljöbalken tydligt redogör för sin uppfattning. Annars skulle verksamhetsutövaren enligt regeringens bedömning riskera att dra på sig kostsamma prövningsprocesser i onödan.²⁴

Miljöprocessutredningens syn på kommunernas inflytande

I det delbetänkande från miljöprocessutredningen som föregick tidigare nämnd proposition framfördes att kommunernas rätt att besluta i frågor om vindkraftsutbyggnad formellt sett inskränks som en följd av att krav på detaljplan och bygglov tas bort när tillstånd till en verksamhet har meddelats enligt miljöbalken.²⁵ Det var dock utredningens bestämda uppfattning att det kommunala inflytandet över lokaliseringen av vindkraften i praktiken skulle bli oförändrad. Genom översiktsplanerna och genom kommunernas starka ställning som part i vindkraftsärenden enligt miljöbalken torde det även i fortsättningen bli så att ett tillstånd till en vindkraftsutbyggnad inte kommer att ges mot den berörda kommunens vilja. I ekonomiskt avseende bedöms förslaget vara fördelaktigt, särskilt för mindre kommuner i glesbygd, eftersom ett detaljplaneförfarande ofta är relativt resurskrävande och kan undvikas vid ett genomförande av utredningens förslag.

Tillämpning av regeln

Regeln har tillämpats bl.a. av Högsta Domstolen i beslut i september 2012, då en ansökan om tillstånd avslogs då kommunal tillstyrkan saknades.²⁶

²³ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid. 55.

²⁴ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid. 40.

²⁵ Delbetänkande miljöprocessutredningen SOU 2008:86, sid. 282.

²⁶ Ö3238-10

Bilaga 2 Tillämpningen av bestämmelsen idag enligt enkätundersökning

En enkät togs fram inför arbetet med vägledningen för att undersöka hur bestämmelsen om kommunal tillstyrkan tillämpas. Enkäten skickades ut till 50 kommuner, 50 projektörer och samtliga 12 miljöprövningsdelegationer (MPD). Svarefrekvensen var hög, 92 % för MPD, 78 % för kommuner och 76 % för projektörerna. Nedan presenteras resultatet av enkätstudien i stora drag.

Resultaten visar att beslut om kommunal tillstyrkan oftast fattas av kommunstyrelsen, i andra hand av en nämnd (exempelvis samhällsbyggnad eller miljö- och byggnämnden) näst följd av kommunfullmäktige. Kommuner, MPD och projektörer anger att det tar mellan 3-4 månader att få ett svar om kommunal tillstyrkan, vilket anses vara lång tid av både MPD och projektörer.

När det gäller tillämpningen av bestämmelsen anger MPD att 40 procent och projektörer att 30 procent av kommunerna har bra rutiner för hantering av kommunal tillstyrkan, men att många kommuner är osäkra på vad som ska provas. Majoriteten prövar lokaliseringen i sina beslut enligt MPD och projektörer.

Enligt svaren från kommunerna grundas besluten huvudsakligen på vad som skrivs i översiktsplanen eller i ett tematiskt tillägg gällande vindkraft, och i vissa fall används en kommunal vindkraftpolicy som underlag.

Projektörerna anger att det är vanligt att kommunerna gör en egen "tillståndsprövning" vid beslut om kommunal tillstyrkan, medan MPD anser att det inte är särskilt vanligt. MPD och projektörer är eniga om att det är få kommuner som ger tydliga besked i ett tidigt skede. Projektörer angav att närmare 60 procent av kommunerna ändrade sina ställningstagande medan MPD angav att 24 procent gjorde detta.

MPD och projektörer anger att ungefär hälften av kommunerna motiverar sina beslut. När det gäller eventuella villkor i besluten anger MPD att det är en mindre del av kommunerna som anger villkor och att det i de fallen till största del handlar om buller, ljus och avstånd, utredningar av naturvärden och ekonomiska villkor. Projektörer och kommunerna bedömer att det är vanligare att beslut innehåller villkor än så. Att kommuner och projektörer anger en högre andel beslut med villkor indikerar att många av dessa frågor avgörs innan miljöprövningsdelegationen tar del av den kommunala tillstyrkan. I kommentarer från projektörer framgår att avtal om bygdepeng sker vid sidan av beslut om tillstyrkan och därför inte framgår av besluten.

Bilaga 3 Enkätfrågor

Enkätfrågor till kommunerna

1. Vem svarar på enkäten?
2. Hur länge har du jobbat med vindkraftsärenden?
3. På vilken nivå tas beslut om kommunal tillstyrkan idag (kryssa för det mest förekommande alternativet)?
4. Föregår beslutet om kommunal tillstyrkan av någon intern eller extern remisshantering (om ”ja” – ange i så fall vilka nämnder, förvaltningar eller externa organisationer som regelmässigt hörs innan beslut)?
5. Hur lång tid behövs för att fatta beslut om kommunal tillstyrkan (kryssa för det mest förekommande alternativet)?
6. Vad brukar kommunens beslut om tillstyrkan enligt miljöbalken 16:4 innehålla?
Kommentarer/synpunkter på frågan ovan:
7. Baseras era beslut på något underlag utöver tillståndsansökan?
8. Om du svarat ja på fråga 7, på vilka underlag baseras beslutet om kommunal tillstyrkan utöver tillståndsansökan?
9. Ange om ni har något av ovanstående underlag, men som ändå inte nyttjas vid beslut om kommunal tillstyrkan. Ange i så fall också skälet för detta!
10. I vilket skede lämnar kommunen besked om tillstyrkan enligt miljöbalken 16:4?
11. Vad tycker ni att en vägledning för den kommunala tillstyrkan ska innehålla?
12. Övriga kommentarer:

Enkätfrågor till miljöprövningsdelegationerna

1. Vem svarar på enkäten:
2. Hur länge har du jobbat med vindkraftärenden?
3. I vilket skede skickas förfrågan om kommunal tillstyrkan ut till den berörda kommunen idag (flera alternativ är möjliga)?
4. Hur lång tid krävs i genomsnitt för att få in den kommunala tillstyrkan idag (kryssa för det mest förekommande alternativet)?

5. Hur upplever ni dagens tillämpning av den kommunala tillstyrkan (Ange hur stor andel av ärendena som nedanstående påstående stämmer för, OBS summan kan bli mer än 100 % eftersom flera påståenden kan stämma samtidigt)?
- Kommunerna har bra rutiner för processen
 - Kommunerna är osäkra på VAD som ska prövas vid tillstyrkande
 - Kommunerna prövar LOKALISERING av etablering (mot ÖP eller likn.)
 - Kommunerna gör egen "tillståndsprovning" utifrån miljöbalken
 - Kommunerna ger tydliga besked om ställningstagande (tillstyrkan/avstyrkan) i tidigt skede
 - Kommunerna ändrar sitt ställningstagande under projekteringstiden
 - Det tar lång tid att få svar från kommunerna
 - Kommunerna använder beslut om tillstyrkande för förhandlingar
 - Processen fungerar bättre i kommuner som har "vindbruksplaner"
 - Hanteringen av tillstyrkan enligt MB 16:4 påverkar handläggningstiderna
 - Sista påståendet, kommentera på vilket sätt.
6. Vad brukar besluten innehålla (ange hur stor andel av ärendena som nedanstående alternativ stämmer för. OBS summan kan bli mer än 100 % eftersom flera alternativ kan stämma samtidigt)?
- Kommentar/synpunkt på frågan ovan:
7. Vad tycker ni att en vägledning för den kommunala tillstyrkan ska innehålla?
8. Övriga kommentarer:

Enkätfrågor till projektörer

1. Ungefär hur många projekt där ”kommunal tillstyrkan enligt MB 16:4” varit aktuell, har ert företag drivit?
2. Hur upplever ni dagens tillämpning av den kommunala tillstyrkan (ange hur stor andel av ärendena som nedanstående påstående stämmer för. OBS summan kan bli mer än 100 % eftersom flera påstående kan stämma samtidigt)?
 - Kommunerna har bra rutiner för processen
 - Kommunerna är osäkra på VAD som ska prövas vid tillstyrkande
 - Kommunerna prövar LOKALISERING av etablering (mot ÖP eller likn.)
 - Kommunerna gör egen "tillståndsprovning" utifrån miljöbalken

- Kommunerna ger tydliga besked om ställningstagande (tillstyrkan/avstyrkan) i tidigt skede
 - Kommunerna ändrar sitt ställningstagande under projekteringstiden
 - Det tar lång tid att få svar från kommunerna
 - Kommunerna använder beslut om tillstyrkande för förhandlingar
 - Processen fungerar bättre i kommuner som har "vindbruksplaner"
 - Hanteringen av tillstyrkan enligt MB 16:4 påverkar handläggningstiderna
 - Sista påståendet, kommentera på vilket sätt.
3. Hur lång tid krävs för att få in den kommunala tillstyrkan idag (i de mest förekommande fallen) från det att MPD skickar ut förfrågan till kommunerna?
4. Vad brukar besluten innehålla (ange hur stor andel av ärendena som nedanstående alternativ stämmer för. OBS summan kan bli mer än 100% eftersom flera alternativ kan stämma samtidigt)?

Kommentar/synpunkt på frågan ovan:

5. Hur stor andel av era projekt, där kommunal tillstyrkan enligt MB 16:4 varit aktuell, har kommunerna tillstyrkt respektive avstyrkt? Hur stor andel har ni valt att avsluta själva innan ni fått besked från kommunen? Ange i procent. Summan ska bli 100.

Ange skäl för att avsluta projekt:

6. Vad tycker ni att en vägledning för den kommunala tillstyrkan bör innehålla?
7. Övriga kommentarer: