

Kommunal tillstyrkan av vindkraft

Hur fungerar det idag?

ERIK GEIJER, ANNA LUNDMARK ESSEN

RAPPORT 6769 • JUNI 2017



Kommunal tillstyrkan av vindkraft Hur fungerar det idag?

Erik Geijer, Anna Lundmark Essen
Utvärderingsenheten

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00, fax: 010-698 16 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6769-4

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2017

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2017

Omslagsfoto: Max Pixel



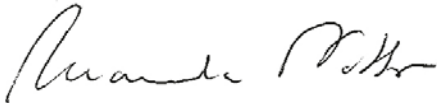
Förord

Syftet med denna rapport är att skapa ett underlag till de regeringsuppdrag om kommunal tillstyrkan vid etablering av vindkraft som Naturvårdsverket och Energimyndigheten fick i sina regleringsbrev för år 2016.

Sedan den 1 augusti 2009 har det funnits ett krav på kommunal tillstyrkan för etablering av större, tillståndspliktiga, vindkraftverk (miljöbalken 16 kap. 4 §). Denna utvärdering handlar om vad olika aktörer anser om bestämmelsen samt om hur de anser att kommunens roll i tillståndprocessen skulle kunna förbättras.

Rapporten har skrivits av Erik Geijer (projektledare) och Anna Lundmark Essen, Utvärderingsenheten. Den slutliga rapporten har godkänts av avdelningschef Manuela Notter, Miljöanalysavdelningen.

Stockholm i juni 2017



Manuela Notter
Avdelningschef

Innehåll

FÖRORD		3
SAMMANFATTNING		7
SUMMARY		9
1	BAKGRUND	11
1.1	Syfte och utgångspunkter	12
1.2	Rapportens disposition	15
2	KOMMUNAL TILLSTYRKAN I SIN KONTEXT	16
2.1	Aktörer och deras roller	17
3	METODBESKRIVNING	19
3.1	Urval av intervjuobjekt	19
3.2	Materialinsamling och redovisning	20
3.3	Frågan om kommunal tillstyrkan starkt präglad av respektive aktörs utgångspunkt	20
3.4	Läsanvisning för resultatredovisningsavsnitten	21
4	RESULTATREDOVISNING FRÅN INTERVJUER MED KOMMUNER	23
4.1	Tillstyrkans roll och betydelse/funktion	23
4.2	Hur fungerar processen idag?	24
4.3	Vägledningens effekter	30
4.4	Förslag till förändring	30
5	RESULTATREDOVISNING FRÅN INTERVJUER MED MILJÖPRÖVNINGSDELEGATIONER	32
5.1	Tillstyrkans roll och betydelse	32
5.2	Hur fungerar processen idag?	34
5.3	Vägledningen	38
5.4	Förslag till förändring	38
6	RESULTATREDOVISNING FRÅN INTERVJUER MED PROJEKTÖRER	40
6.1	Tillstyrkans roll och betydelse	40
6.2	Hur fungerar processen idag?	41
6.3	Vägledningen	49
6.4	Förslag till förändring	50
7	UTVÄRDERARNAS SAMLADE BILD	53
7.1	Effektivitet	54
7.2	Rättssäkerhet	56
7.3	Förutsebarhet	59
7.4	Ekonomiska ersättningar och kommunal tillstyrkan	60
7.5	Kommunalt inflytande	61
7.6	Vägledningen bra men har liten styreffekt	62
7.7	Sammanställning av intervjupersonernas förslag och önskemål	63
8	KÄLLFÖRTECKNING	66
BILAGA 1		67

Sammanfattning

Den 1 augusti 2009 infördes de nya bestämmelserna för prövning av vindkraft som innebar att kravet på detaljplan och bygglov togs bort och kommunal tillstyrkan krävdes för större, tillståndspliktiga vindkraftverk. Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan infördes genom miljöbalken 16 kap. 4 § (hädanefter MB 16:4). Förändringen av regelverket gjordes i syfte att effektivisera handläggningen och korta handläggningstiderna för att främja vindkraftsutbyggnaden i Sverige, samtidigt som prövningen skulle förbli omsorgsfull och rättsäker. Syftet med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan var att kommunens inflytande i frågan om vilka ändamål som kommunens mark- och vattenområden är mest lämpade för inte skulle minska.

Denna utvärdering har syftat till att belysa aktörernas bild av 1) hur kommunal tillstyrkan fungerar och om eller hur den kan eller bör förändras samt 2) om vägledningen kring kommunal tillstyrkan (utkommen 2015) har eller kommer att påverka planerings- och tillståndprocessen.

Utvärderingen konstaterar att aktörerna (kommuner, miljöprövningsdelegationer och projektörer) anser att vägledningen är bra men öppen för många tolkningar. Vägledningen verkar även vara välkänd men ingen av intervju-personerna tror att den har någon större styreffekt.

Avseende hur den kommunala tillstyrkan fungerar så kommer utvärderingen i stort fram till detsamma som tidigare studier. Regelförändringarna som infördes 2009 (som kommunal tillstyrkan var en del av) verkar inte ha lett till effektivisering, även om det anses fördelaktigt att kommunen inte längre behöver upprätta en detaljplan. Tidsåtgången för tillståndprocessen verkar inte ha minskat, utan har om något ökat marginellt. Den så kallade ”dubbelprövningen”, det vill säga att etableringen prövas enligt både miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900), PBL, verkar i stort sett ha fortsatt även om kommunens ”prövning” inte längre är en formell prövning utan enbart utgör ett underlag för kommunens tillstyrkansbeslut.

Projektörerna anser att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan inte är rättsäker och att det ofta är svårt att förutsäga om kommunen kommer att tillstyrka en ansökan eller inte. Beslutet om kommunal tillstyrkan kan inte överklagas, behöver inte motiveras och det finns inte några kriterier för vad kommunen ska basera sitt beslut på. Tillstyrkansbeslutet kan även vara avhängigt ”politiska ställningstaganden” och politiska förhandlingar avseende frågor som inte har någon direkt anknytning till vindkraftsetableringen i sig. Ur projektörernas synvinkel innebär detta att vindkraftsetableringen inte nödvändigtvis prövas utifrån sina egna meriter. Utifrån åtminstone vissa av kommunernas synvinkel är det dock en självklarhet att en fråga av den här magnituden bör behandlas som en politisk fråga (snarare än något som kan/bör prövas utifrån snäva kriterier). Det har även påpekats att det kan vara svårt för intressenterna (verksamhetsutövare men även kommunmedborgare) att veta vem som kommer att ta beslutet – dels på grund av till exempel kommunala val men även på grund av att det inte alltid går att vara säker på vem

som kommer att närvara då beslutet tas eller på vilken nivå beslutet kommer att tas. Detta anses ha mindre betydelse vid exempelvis prövningar enligt PBL, då det finns kriterier och praxis på området, men kan ha relativt stor betydelse vid kommunal tillstyrkan då besluten bygger på ”politiska ställningstaganden”.

Till skillnad från hur det var innan ändringen av bestämmelserna, där kommunen upprättade detaljplan och bygglov vilka projektören sedan hade att förhålla sig till, ger kommunal tillstyrkan ett visst utrymme för förhandlingar men innebär samtidigt ytterligare en osäkerhetsfaktor. En projektör kan idag i sin ansökan inkludera aspekter vilka de vet att kommunen egentligen inte vill ha, och hoppas att de ändå får en tillstyrkan, men samtidigt utsätta sig för en risk att det leder till avslag.

Den punkt där utvärderingen främst skiljer sig från det som tidigare skrivits i frågan är att vi inte hittar någon stark koppling mellan förekomsten av olika typer av ekonomiska ersättningar (till exempel bygdepeng) och regeln om kommunal tillstyrkan.

Som resultaten av denna utvärdering visar är ekonomiska ersättningar vid etablering av vindkraft allmänt förekommande. Utvärderingen visar att denna typ av ersättningar existerade redan innan bestämmelsen om kommunal tillstyrkan infördes. Det är dock otydligt i vilken utsträckning de förekommer kopplade till just tillstyrkanbeslutet. Överenskommelser om ekonomiska ersättningar i sig uppfattas inte nödvändigtvis som ett problem av projektörerna. För dem är det ett sätt att skapa goda relationer och acceptans, för kommunerna en möjlighet att få något tillbaka till bygden. Problemet för berörda aktörer är snarare när det uppstår en gråzon för vad som kan bedömas som muta och om den kommunala tillstyrkan används som ett påtryckningsmedel.

Summary

On 1 August 2009, new provisions for the assessment of wind power were introduced which meant that the requirement for a detailed plan and planning permission was removed and municipal approval was needed for large wind turbines that require a licence. The provision on municipal approval was introduced under the Swedish Environmental Code Chap. 16. Sect. 4. The change in regulations was made in order to make proceedings more effective and reduce processing times so as to promote the expansion of wind power in Sweden, while the assessment would still be thorough and legally certain. The purpose of the provision on municipal approval was that municipalities would not lose any influence regarding decisions on the most suitable use of their land and water areas.

The purpose of this evaluation has been to present the involved parties' impressions of 1) how municipal approval works and if or how it can or should be changed and 2) whether the guidelines on municipal approval (published in 2015) have affected or will affect the planning and licencing process.

The evaluation has found that the parties (municipalities, environmental delegations and project planners) believe the guidelines are beneficial but are open to many interpretations. Knowledge of the guidelines seems to be widespread but none of the interviewees believe they have any significant control effect.

Regarding the efficacy of the municipal approval process, the results of the evaluation are generally the same as those of previous studies. The rule changes introduced in 2009 (which included municipal approval) do not seem to have led to greater efficiency, even though it is considered an advantage that municipalities no longer need to draw up a detailed plan. The length of the licensing process does not seem to have decreased; if anything, it has increased slightly. The “double assessment” process, that is to say, projects are assessed under both the Environmental Act and the Planning and Building Act (2010:900), seems largely to have continued even though municipal “assessment” is no longer a formal assessment; it merely constitutes a basis for the municipality's decision of approval.

The project planners believe that the provision on municipal approval is not legally certain and that it is often difficult to predict whether a municipality will approve an application or not. A decision on municipal approval cannot be appealed, need not be substantiated and there are no criteria for what the municipality should base its decision on. The approval decision can also be subject to “political positioning” and political negotiations on issues that have no direct connection to the wind power project in question. From the point of view of the project planners therefore, a wind power project is not necessarily assessed on its own merits. However, at least some of the municipalities take the view that it is a matter of course that matters of this magnitude should be treated as a political issue (rather than a matter

that can/should be examined on the basis of strict criteria). It has also been pointed out that it may be difficult for stakeholders (both wind power companies and residents of the municipality) to know who will take the decision – partly because of, for example, municipal elections but also because it is not always possible to be certain who will be present when the decision is taken or at what level it will be taken. This is considered to be of less significance for assessments under, for example, the Planning and Building Act since there are criteria and practices for that field but it may be relatively important for municipal approval since the decisions are based on ”political positioning”.

Unlike the situation that existed before the rules were altered, when the municipality drew up a detailed plan and planning permission which the project planner had to relate to, municipal approval does give some scope for negotiation but also implies an additional uncertainty factor. Today, project planners can include aspects in their application which they know the municipality will probably find undesirable hoping that approval will nevertheless be granted but at the same time, they expose themselves to the risk of refusal.

One main difference between this evaluation and other earlier evaluations of this matter is that no strong link has been found between the use of different types of financial compensation (such as local funding) and the provision on municipal approval.

As the results of this evaluation show, there is widespread use of financial compensation in conjunction with the establishment of wind power. The evaluation also shows that this type of compensation existed even before the provision on municipal approval was introduced. However, it is unclear to what extent compensation is linked to the actual decision of approval. Agreements on financial compensation are in themselves not necessarily perceived by the project planners as being a problem. For them, it is a way of creating good relations and acceptance, while for municipalities it is an opportunity for some form of “repayment” to the community. The problem for the parties involved is when there is a grey area concerning what could be considered a bribe and if municipal approval is used as an inducement.

1 Bakgrund

Vindkraften är en viktig energikälla för att uppnå Sveriges mål om förnybar energi. Riksdagen har därför antagit en planeringsram till år 2020 om 30 TWh årlig produktion av vindel, varav 20 TWh på land och 10 TWh till havs.

För att underlätta utbyggnaden av vindkraft gav regeringen, i samband med miljöprocessutredningen¹, ett tilläggsdirektiv avseende vindkraft med lydelsen:

”Förslagen ska innebära att handläggningen samordnas och möjliggör en mer överskådlig och tidsmässigt både kortare och mer effektiv handläggning samtidigt som prövningen ska förbli omsorgsfull och rättssäker.”²

Utredningens mest omfattade förslag innebar att man helt enkelt skulle undanta (de flesta) vindkraftsprojekt från kommunens prövning enligt PBL (krav på detaljplan och bygglov) – och på så sätt eliminera en av de processer/tillstånd som krävdes för etablering av vindkraft.³ Regeringen valde att modifiera utredningens förslag genom att ta bort kommunens prövning enligt PBL, men att ersätta denna med en bestämmelse om att kommunen måste tillstyrka en etablering innan miljöprövningsdelegationen kan ge ett tillstånd enligt miljöbalken.⁴ Denna bestämmelse infördes med följande motivering:

”Syftet med förslagen om ändrade krav på detaljplan och bygglov är att avskaffa onödig dubbelprövning – inte att minska kommunens inflytande i frågan om vilka ändamål som kommunens mark- och vattenområden är mest lämpade för.”⁵

Den 1 augusti 2009 infördes de nya bestämmelserna för prövning av vindkraft som innebar att kravet på detaljplan och bygglov togs bort och att kommunal tillstyrkan krävdes för större, tillståndspliktiga vindkraftverk. Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan infördes i MB 16:4.

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan omfattar inte bygglovs- eller anmälningspliktiga vindkraftverk, då dessa ärenden redan handläggs av kommunen. Bygglov krävs för enstaka vindkraftverk som är över 20 meter höga eller har en rotordiameter som överstiger 3 meter. Verk som är över 50 meter höga och två eller fler verk som står tillsammans är anmälningspliktiga. Gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt bedöms utifrån antalet vindkraftverk och höjd på verken.

¹ Miljöprocessutredningen, 2007.

² dir. 2007:184.

³ SOU 2008:86.

⁴ Prop. 2008/09:146.

⁵ Prop. 2008/09:146, sida 39–40.

1.1 Syfte och utgångspunkter

Naturvårdsverket och Energimyndigheten fick i sina regleringsbrev för 2016 ett uppdrag att följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft utvecklats efter att vägledningen om kommunal tillstyrkan utarbetats.⁶ Myndigheterna ska också föreslå ytterligare åtgärder, om de mot bakgrund av sina analyser bedömer att det behövs. Den fullständiga formuleringen lyder:

Kommunal tillstyrkan av vindkraft

För att få tillstånd till att uppföra vindkraftverk krävs enligt 16 kap. 4 § miljöbalken att den kommun som verken ska uppföras i tillstyrker etableringen. Med syfte att underlätta och effektivisera planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft har Statens energimyndighet i samråd med Naturvårdsverket tagit fram en vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk. Naturvårdsverket ska tillsammans med Statens energimyndighet följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft utvecklats efter att vägledningen om kommunal tillstyrkan tagits fram. Om myndigheterna mot bakgrund av analysen bedömer att behov föreligger för ytterligare åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen bör de föreslå sådana, inklusive författningsförslag. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 30 juni 2017.⁷

1.1.1 Syfte

Det övergripande syftet med denna utvärdering är att skapa ett underlag för Naturvårdsverkets och Energimyndighetens arbete inom ovanstående regeringsuppdrag.

1.1.2 Problembeskrivning

Redan efter något år bedömde Energimyndigheten att processen med kommunal tillstyrkan inte gav den snabbare och enklare process för att främja vindkraftsutbyggnad som förutsatts. Energimyndigheten menade att *samtaget kan slutsatsen dras att tillämpningen av den nya lagstiftningen har resulterat i att prövningen av vindkraft försvårats och att rättsäkerheten kan ifrågasättas*⁸. Energimyndigheten bedömde även att *nuvarande formulering av 16 kap. 4 § miljöbalken möjliggör att regelverket tillämpas på icke avsett sätt*⁹ avseende krav på ekonomiska ersättningar eller teknisk utformning av parken i anknytning till beslut om tillstyrkan. Energimyndigheten förordade

⁶ Miljö- och energidepartementet 2015a (Naturvårdsverket) och 2015b (Statens energimyndighet).

⁷ Miljö- och energidepartementet 2015a, sida 5.

⁸ Energimyndigheten, 2010. Sida 3.

⁹ Energimyndigheten, 2010. Sida 15, fetmarkering i originalet.

att MB 16:4 borde ses över.¹⁰ Företrädare för vindkraftsbranschen¹¹ och några advokatbyråer¹² lyfte liknande kritik mot systemet. Kritik mot främst de ekonomiska ersättningarna har även lyfts av Sveriges Radios Kaliber.¹³ Det finns dock samtidigt intresseorganisationer som uttrycker sig positivt om den kommunala tillstyrkan utifrån främst perspektivet om kommunalt självbestämmande.¹⁴

2014 genomförde Energimyndigheten och Naturvårdsverket en bred enkätundersökning av hur tillämpningen av MB 16:4 fungerar i praktiken riktad till kommuner, miljöprövningsdelegationer och projektörer.¹⁵ Syftet med undersökningen var att ta fram ett underlag för att utforma en vägledning för tillämpningen av kommunal tillstyrkan. År 2015 publicerades Energimyndighetens och Naturvårdsverkets gemensamma vägledning¹⁶.

De problem som enkätundersökningen från 2014 identifierade med tillämpningen av kommunal tillstyrkan omfattade bland annat att bestämmelsen tillämpas på olika sätt av olika kommuner och i olika ärenden samt att ansvarsfördelningen mellan prövningsmyndighet och kommun är otydlig. Undersökningen kom även fram till att kommunerna ofta är osäkra på vad det är de ska pröva i anknytning till beslutet om kommunal tillstyrkan samt att många kommuner inte skiljer på sina olika roller. Kommunen har en roll som remissinstans vid tillståndsprövningen samt en annan roll som beslutsfattare vad gäller kommunal tillstyrkan. De projektörer och miljöprövningsdelegationer som svarade på enkäten ansåg dessutom att det ofta tog lång tid för kommunerna att fatta beslut om tillstyrkan samt att besluten inte sällan innehöll villkor. Projektörerna poängterade att kommunal tillstyrkan innebär en stor osäkerhetsfaktor då kommunens beslut ofta kommer sent i processen samt att det är vanligt att kommunen ändrar inställning under processens gång.

1.1.3 Utvärderingens målsättningar

Syftet med denna utvärdering är att skapa ett underlag för de regeringsuppdrag avseende *kommunal tillstyrkan av vindkraft* som Naturvårdsverket och Energimyndigheten fick i sina regleringsbrev för år 2016.¹⁷

En central fråga i regeringsuppdraget är vägledningens effekter samt hur *planerings- och tillståndprocessen vid etablering av vindkraft utvecklats efter att vägledningen om kommunal tillstyrkan tagits fram*¹⁸. Vägledningen

¹⁰ Energimyndigheten, 2010. Sida 3.

¹¹ Se till exempel Svensk vindenergi, 2010, samt Svensk vindenergi, 2014.

¹² Aktuell hållbarhet 2013, [länk]

¹³ Kaliber 2013, [länk]; Studio ett 2013, [länk]

¹⁴ Dagens samhälle 2016, [länk]

¹⁵ Energimyndigheten, 2014 (ER 2014:21).

¹⁶ Energimyndigheten, 2015 (ER 2015:05).

¹⁷ Miljö- och energidepartementet 2015a (Naturvårdsverket) och 2015b (Statens energimyndighet).

¹⁸ Miljö- och energidepartementet 2015a (Naturvårdsverket) och 2015b (Statens energimyndighet), ej fetmarkering i originalet.

publicerades dock först år 2015, och utvärderingen påbörjades år 2016, vilket gör att vägledningen ännu inte har använts i något större antal vindkraftsetableringsprocesser. Vi har därför i stor utsträckning valt att fokusera på om vägledningen är känd samt på intervjupersonernas uppfattning om dess innehåll. Vi har även på grundval av detta valt att ta ett större tidsperspektiv och studera hur utvecklingen har sett ut från bestämmelsens ikraftträdande (2009) och framåt.

Utvärderingens mål kan sammanfattas i följande punkter:

- att undersöka hur bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har tillämpats samt fånga upp olika perspektiv och åsikter kring frågan om kommunal tillstyrkan och om, hur och varför bestämmelsen kan eller bör förändras,
- att belysa om vägledningen har haft eller kommer att ha någon effekt på hur kommunal tillstyrkan används i anslutning till planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft.

Mer precist så har utvärderingen vägletts av följande frågor:

1. Vilken bild har aktörerna av den kommunala tillstyrkan och om eller hur kan eller bör den förändras?
 - a) Hur fungerar processen idag (utgångspunkt i vägledningen)?
 - b) Hur kan vi få en process som är effektiv, förutsägbar och rättsäker med ett stort kommunalt inflytande över kommunens mark- och vattenanvändning?
2. Vilken bild har aktörerna av om vägledningen har eller kommer att påverka planerings- och tillståndsprocessen?
 - a) Är vägledningen känd?
 - b) Har vägledningen använts?
 - c) Vilken är aktörernas bild av vägledningens nuvarande eller kommande effekter?

AVGRÄNSNING

Utvärderingen baseras på 17 intervjuer med företrädare för bland annat kommuner, miljöprövningsdelegationer och projektörer. Vår målsättning är att hitta olika synpunkter och perspektiv från aktörer vilka är relativt insatta i frågan – inte att finna en representativ bild av aktörernas åsikter i allmänhet. Innehållet i denna utvärdering är således inte nödvändigtvis representativt för samtliga kommuner, miljöprövningsdelegationer och vindkraftsprojektörer utan bygger på de intervjuer vi gjort. För en närmare beskrivning av metod och hur vi valt intervjupersoner, se kapitel 3.

Då vägledningen endast varit i bruk under cirka ett år då utvärderingen startade har fråga 2, avseende vägledningen, endast delvis kunnat besvaras.

Rapporten utgör ett underlag till arbetsgruppen som arbetar med Naturvårdsverkets och Energimyndighetens regeringsuppdrag om kommunal tillstyrkan. Utvärderarna svarar själva för de analyser och slutsatser som redovisas i rapporten.

UTVÄRDERINGSKRITERIER

Att utvärdera innebär att beskriva, förklara, värdera och föreslå utifrån systematiskt insamlade och analyserade data.¹⁹

I samråd med den arbetsgrupp som ska arbeta med regeringsuppdraget kom vi fram till att tillståndsprocessen avseende etablering av vindkraft, idealt sett, bör vara ”*En process som är effektiv, förutsebar och rättsäker med ett stort kommunalt inflytande över kommunens mark- och vattenanvändning*”. Dessa kriterier har därefter väglett frågeställningar kring både hur det ser ut i dagsläget och hur dessa aspekter skulle kunna förbättras.

Rättsäkerhet innebär att rättskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs med hög kvalitet. **Förutsebarhet** avser här att det så tidigt som möjligt ska vara möjligt att veta huruvida kommunen kommer att tillstyrka ansökan eller inte. Processen ska också vara **effektiv**. Med det menas att miljöprövningsprocessen ska gå snabbare och innebära en mindre arbetsinsats (ingen dubbelprövning, färre överklaganden med mera) än innan bestämmelsen infördes. Med **stort kommunalt inflytande** är utgångspunkten att kommunens planmonopol är en grundförutsättning.

Våra frågeställningar har även utgått från vägledningen om kommunal tillstyrkan²⁰. Vägledningen beskriver hur tillämpningen av bestämmelsen bör gå till. I vägledningen ger myndigheterna rekommendationer i de frågor som bedöms som viktiga. Det gäller bland annat de olika aktörernas roller och ansvar, vad som är en rimlig svarstid, vad kommunen ska fatta beslut om, att ekonomisk ersättning i anslutning till besluten inte ska förekomma etc.

1.2 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en kort beskrivning av den övergripande tillståndsprocessen för vindkraftsetableringar. Kapitel 3 beskriver den metod som använts för urval av intervjuer och materialinsamling. Kapitel 4, 5 och 6 innehåller resultatredovisningar av vad som framkom i intervjuer med kommuner, miljöprövningsdelegationer samt, slutligen, projektörer. Målet med denna utvärdering är som tidigare beskrivits att fånga upp olika perspektiv och åsikter kring hur kommunal tillstyrkan fungerar och har tillämpats. Målet är inte att hitta en representativ eller generaliserbar bild av vad aktörsgrupperna anser i frågan. I kapitel 7, *Utvärderarnas samlade bild*, resonerar vi samlat utifrån utvärderingens två huvudfrågor.

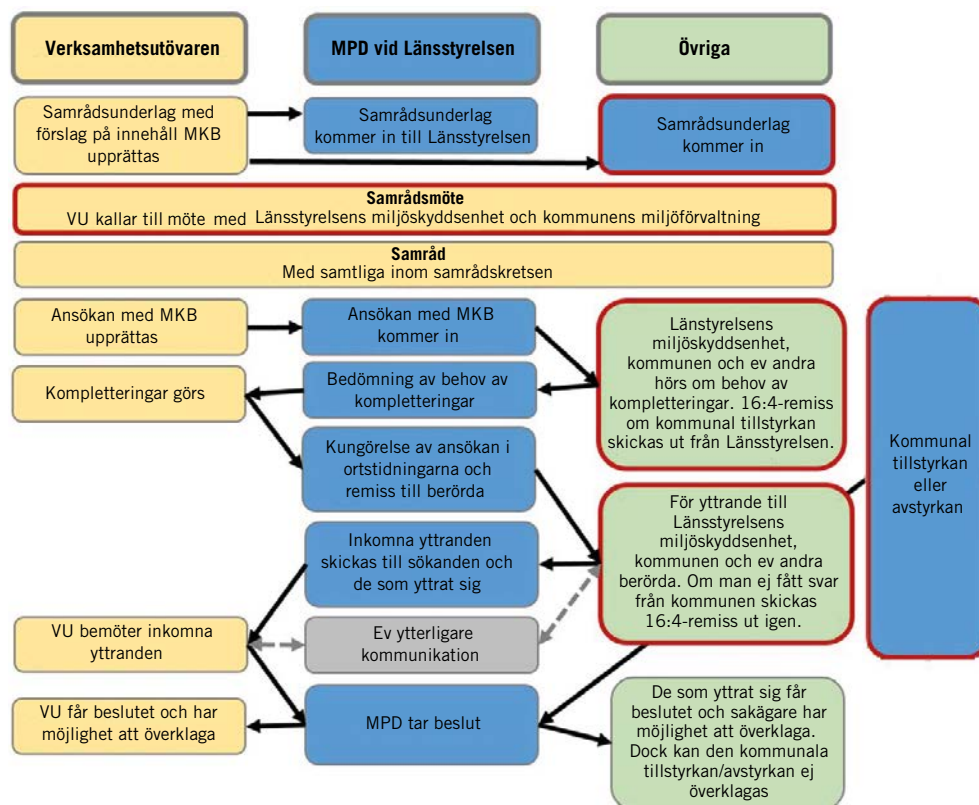
¹⁹ Vedung, 1998.

²⁰ Energimyndigheten, 2015 (ER 2015:05).

2 Kommunal tillstyrkan i sin kontext

Denna studie fokuserar på kommunens roll inom ett specifikt moment i tillståndsprocessen – den kommunala tillstyrkan – men detta moment existerar förstås inom en bredare kontext. Vi kommer nedan att beskriva denna kontext ytterst kortfattat. Den som vill veta mer om hur tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet går till kan läsa vidare i till exempel Naturvårdsverkets handbok 2003:5 om *Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet*. Information om tillståndsprocessen för vindkraft mer specifikt kan exempelvis återfinnas på internetsidan *vindlov.se*.

Figur 1 nedan ger en översiktlig bild av tillståndsprocessen för vindkraftsanläggningars tillstånd enligt miljöbalken.



Figur 1. Tillståndsprocessen för vindkraftsanläggningars tillstånd enligt miljöbalken. De rödmarkerade rutorna representerar de formella tillfällen då kommunen kan meddela sin inställning avseende mark och vattenanvändningen i det aktuella området. Från rapporten *Wallberg m.fl. 2015. Användningen av det kommunala vetot mot vindkraft i Västra Götalands län*.

Som figur 1 visar så har kommunen en roll avseende kommunal tillstyrkan, men även en annan roll i egenskap av samrådspart och remissinstans under tillståndsprövning enligt miljöbalken. Material framtaget av kommunen såsom översiktsplan väger också tungt i prövningen.

I figur 1 kommer tillstyrkan efter kungörelsen av ansökan, vilket vanligtvis är fallet, men den kan även komma tidigare. Miljöprövningsdelegationen ska enligt vägledningen *senast* skicka ut begäran om tillstyrkan då tillståndsansökan är komplett.²¹ I de fall kommunen tillstyrkt redan innan komplett ansökan så föreslår vägledningen att miljöprövningsdelegationen skickar ut en ny begäran för att säkerställa att kommunen vidhåller sitt tidiga ställningstagande.²²

2.1 Aktörer och deras roller

För att tydliggöra ansvarsfördelningen i beslutsprocessen beskrivs nedan rollerna för de viktigaste aktörerna i tillståndsprövningen för vindkraft-etableringar.

2.1.1 Kommun

Kommunen har olika roller i tillståndsprocessen som är viktiga att hålla isär.

Det kommunala inflytandet i planerings- och tillståndsprocessen avseende etablering av vindkraft sker via:

- 1) Kommunens översiktsplanering (inklusive vindbruksplan). Enligt plan- och bygglagen²³ 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.
- 2) Kommunen har möjlighet att föra talan i tillståndsprövningen för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Detta sker dels genom att kommunen är en av de aktörer som projektören är skyldig att samråda med, dels genom kommunens roll som formell remissinstans vid kungjord ansökan. Ofta förekommer även mer löpande diskussioner och samråd mellan projektör och kommun under upprättandet av ansökan.
- 3) Kommunal tillstyrkan. För att få tillstånd att uppföra vindkraftverk krävs enligt MB 16:4 att den kommun som verken ska uppföras i tillstyrker etableringen.

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 tillstyrkan²⁴.

²¹ Energimyndigheten, 2015 (ER 2015:05). Sida 12.

²² Energimyndigheten 2015 (ER 2015:05). Sida 12.

²³ 1 kap. 2 § PBL (2010:900).

²⁴ Energimyndigheten, 2015 (ER 2015:05), sida 13; Proposition 2008/09:146 "Prövning av vindkraft", sida 55.

Är ärendet av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen ska beslutet dock alltid fattas av kommunfullmäktige.²⁵

2.1.2 Projektör

Projektören bör i ett tidigt skede inleda dialog med dem som är berörda av etableringen och bör ha god kännedom om kommunens planering av mark- och vattenresurser. Projektören ansvarar för att samråda med berörda kommuner, länsstyrelser och övriga som är berörda av den planerade vindkraftsetableringen.²⁶ Projektören ansvarar även för att upprätta en tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivning som belyser de frågor som behöver analyseras för att tillstånd enligt miljöbalken ska kunna beslutas.

2.1.3 Miljöprövningsdelegation

Miljöprövningsdelegationerna beslutar om tillstånd enligt miljöbalken för vindkraftetableringar på land. Inom ramen för prövningen ska miljöprövningsdelegationen även pröva om ingiven miljökonsekvensbeskrivning kan godkännas. Miljöprövningsdelegationerna har även ansvar att se till att relevanta intressenter får den färdiga ansökan på remiss och så vidare.

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

Vägledningen om kommunal tillstyrkan använder sig därför generellt sett av begreppet ”prövningsmyndigheten”, vilket kan avse både miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna. Då de flesta vindkraftsetableringar sker på land, och då de aktörer vi pratat med inom denna utvärdering nästan uteslutande har varit inblandade i vindkraftsetableringar på land, så kommer vi genomgående att referera till miljöprövningsdelegationen som prövningsmyndighet.

2.1.4 Kommunmedborgare

De kommunmedborgare som bor eller verkar inom den planerade vindkraftsparkens närhet får möjlighet att delta i samråd och dialog med projektören – både direkt och på omvägar via kommunen. Kommunmedborgarna har också goda möjlighet att göra sig hörda inom miljöprövningsdelegationens prövning. Kommunmedborgarna är de enda som kan överklaga kommunens beslut om tillstyrkan via kommunalbesvär.

²⁵ Energimyndigheten, 2015 (ER 2015:05), sida 13; 3 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900).

²⁶ 6 kap 4 § miljöbalken (1998:808).

3 Metodbeskrivning

Utvärderingens underlag består av ett tjugotal strukturerade djupintervjuer med företrädare för kommuner, miljöprövningsdelegationer, bransch- och intresseorganisationer samt av publicerat underlag om frågan. Materialinsamlingen har fokuserat på att belysa åsikter och ställningstaganden och därigenom få en uppfattning om bredden av åsikter snarare än att eftersträva en representativ bild av vad berörda aktörsgrupper anser. Utvärderingen inleddes med en förstudie.

3.1 Urval av intervjuobjekt

17 intervjuer har genomförts inom ramen för utvärderingen enligt följande fördelning:

Tabell 1. Genomförda intervjuer.

Aktör	Antal intervjuer
Kommunföreträdare, tjänstemän	4
Kommunföreträdare, politiker	4
Miljöprövningsdelegationer	3
Projektörer	3
Övriga	3
Totalt	17

På kommunnivå har både tjänstemän och politiker med ansvar för frågan intervjuats. Företrädare för fem kommuner har intervjuats, men hos två av dem kunde endast en tjänsteman/en politiker ställa upp. Sex av intervjuerna gjordes på plats hos aktören, resten per telefon. Kategorin övriga avser en rådmann från en miljödomstol, Boverket samt en branschorganisation.

Utgångspunkten har varit att intervjua aktörer som har aktuell erfarenhet av ett antal vindkraftsetableringar (om möjligt även från innan bestämmelsen trädde i kraft år 2009). Kommuner valdes för att få geografisk spridning i materialet samt utifrån känd erfarenhet av vindkraftsetablering. Projektörer och miljöprövningsdelegationer valdes utifrån samma princip.

Två kommuner tackade nej till att delta i utvärderingen, vilket gjorde att nya kommuner bjöds in. För att öka möjligheten för kommuner att komma med inspel i frågan möjliggjorde Sveriges Kommuner och landsting att Naturvårdsverket och Energimyndigheten med anledning av utvärderingen fick ha med en notis i SKL:s nyhetsbrev till miljöchefer²⁷. Två inspel kom in via mail eller telefon. Dessa två finns med som underlag i utvärderingsmaterialet.

²⁷ SKL (Sveriges Kommuner och Landsting), 2016.

Förutom intervjuerna i tabell 1 ovan har handläggare som arbetar med frågan på Naturvårdsverket och Energimyndigheten, främst inom ramen för förstudien, också intervjuats.

3.2 Materialinsamling och redovisning

Samtliga intervjuer spelades in för att senare kunna användas som stöd vid citering. Informanterna har fått se och kommentera sammanställningarna per aktörsgrupp.

Intervjuerna gjordes utifrån fasta frågeområden eller rubriker, i huvudsak baserade på vägledningen och de utvärderingskriterier som tidigare beskrivits i avsnitt 1.1.3. Förutom de fasta frågeområdena fanns goda möjligheter för respondenterna att lyfta och belysa andra perspektiv. Kommunal tillstyrkan av vindkraft är en smal fråga i ett stort sammanhang – etablering av vindkraft och kommunal planering. I viss mån har frågan belysts i ett bredare perspektiv.

Beroende på aktörernas utgångspunkter och perspektiv på den kommunala tillstyrkan kom fokus i intervjuerna att hamna på olika delar utifrån vad respektive aktörsgrupp lyfte. Detta är ett resultat i sig och beskrivs mer längre fram.

3.3 Frågan om kommunal tillstyrkan starkt präglad av respektive aktörs utgångspunkt

I utvärderingsarbetet blev det i ett tidigt skede tydligt att respektive aktörsgrupp hade olika uppfattningar om hur processen med kommunal tillstyrkan har fungerat. Intervjuerna gav medvetet informanterna stort utrymme att styra innehållet åt det håll de ansåg relevant. Detta resulterade bland annat i att vissa frågor diskuterades i stor omfattning hos en aktör, men kanske inte alls hos nästa. Om vi ser till respektive aktörsgrupp framträder vissa mönster. Kort sammanfattat ser vi att kommunerna främst har tydliga synpunkter när det gäller kommunalt självbestämmande och tillstyrkans roll, ekonomisk ersättning samt tid för beslut och behov av underlag. Projektörerna lyfter främst att oförutsebarheten i processen är ett stort problem. De har också tydliga synpunkter på hur tillstyrkan borde användas, och problemet med att frågan ibland blir föremål för en lokal politisk process. Rättsosäkerheten i att inte ha rätt att överklaga lyfts också fram. Miljöprövningsdelegationerna lyfter främst fram att bestämmelsen är svårtillämpad eftersom det finns föga praxis när det gäller ändringstillstånd och överklagan enligt kommunalbesvär. Otydlig vägledning eller ingen vägledning alls försvårar ytterligare. Prövningen tar längre tid på grund av detta samt det faktum att tyst veto används och att miljöprövningsdelegationerna inte har några påtryckningsmöjligheter. Se figur 2.



Figur 2. Översikt över de perspektiv och synpunkter respektive aktörsgrupp främst lyft i intervjuerna inom ramen för utvärderingen.

3.4 Läsanvisning för resultatredovisningsavsnitten

I de nästföljande tre kapitlen presenteras material från intervjuerna med kommuner (kapitel 4), miljöprövningsdelegationer (kapitel 5) samt projektörerna (kapitel 6).

Resultatredovisningskapitlen har fyra underrubriker:

- *Tillstyrkans roll och betydelse*
Här beskrivs den övergripande inställningen till den kommunala tillstyrkan och aktörernas syn på dess betydelse.
- *Hur fungerar processen idag?*
Detta avsnitt är det mest omfattande. Här återfinns huvuddelen av de frågeområden som var fokus i intervjuerna. Frågeområdena speglar i stort vägledningens rubriker, men innehåller även annat som respektive aktörsgrupp lyfte fram i intervjuerna.
- *Vägledningens effekter*
- *Förslag till förändring*
Under denna sista rubrik har vi samlat de förslag på eventuell förändring som framkom under intervjuerna.

Vad som ingår under respektive underrubrik med avseende på de olika aktörerna skiljer sig dock en hel del på grund av de skillnader som beskrivits under föregående rubrik (3.3).

Citat från intervjupersonerna presenteras i *kursiv* stil. Ord inom hakparentes [...] representerar utvärderarnas frågor eller förtydliganden. Citatet: ”*Jag tror inte att de [kommunerna] tänkte på det*” innebär således att intervjupersonen sa ”*Jag tror inte att de tänkte på det*” medan utvärderarna lagt till ordet kommunen för att tydliggöra vem ”de” i citatet syftade till.

Det bör även, återigen, klargöras att åsikterna som presenteras inte nödvändigtvis är representativa för aktörsgruppen i allmänhet. Såsom tidigare beskrivits är syftet med vår metod att hitta olika synpunkter och perspektiv från aktörer vilka är relativt insatta i frågan – inte att finna en representativ bild av aktörernas åsikter i allmänhet.

4 Resultatredovisning från intervjuer med kommuner

Fem kommuner har intervjuats. De politiker som intervjuats är en kommunstyrelseordförande, en kommunstyrelsemedlem (i opposition), en ledamot i bygg- och miljönämnd och en bygg- och miljönämndsordförande. De tjänstemän som intervjuats är två planarkitekter/kommunarkitekter, en kommunchef samt en enhetschef för miljöskydd. Samtliga intervjuade har valts ut av respektive kommun efter en öppen förfrågan via den officiella kommunadressen. I resultatredovisningen nedan redovisas citaten från politiker respektive tjänstemän var för sig.

4.1 Tillstyrkans roll och betydelse/funktion

En av de inledande frågorna var hur stor betydelse tillstyrkansinstrumentet har för kommunernas självbestämmande. Betydelsen bedöms vara stor. Kommunerna bedömer att kommunal tillstyrkan underlättar det praktiska arbetet men att prövningen i stort inte förändrats speciellt mycket i förhållande till hur det såg ut före år 2009 (innan införandet av kommunal tillstyrkan).

”Kommunerna ska ha rätt att säga nej, om man har motiv för det. Det finns ju alltid en alternativ användning av marken. Den som är bäst att bedöma det är kommunen.” (Kommun 3 politiker)

”När vi gick till dagens prövning och tog bort dubbelprövningen så tyckte vi inte alls att det var någon nackdel. Det var praktiskt, vi slapp göra detaljplaner och kommunen har kvar sitt inflytande vilket jag tycker kommunen har hanterat seriöst och kompetent från politikernas sida. Det blev bara enklare tycker jag.” (Kommun 2 tjänsteman)

”Planprocessen är ju heller inte en okomplicerad juridisk process, den ska ju ställas ut och kan överklagas med mera. Samma sak är det ju med bygglov. Tillstyrkan är bra om det görs på rätt sätt. Med fel menar jag om man på bristande underlag ger en tillstyrkan, som sen visar sig att kommunen i fråga lovat fast sig för en lokalisering.” (Kommun 3 tjänsteman)

Några av de intervjuade ansåg dock att man kunde ifrågasätta ifall det var rimligt att kommunen ska kunna säga nej i sådan utsträckning som kommunal tillstyrkan ger möjlighet till. Orsakerna till detta var att det dels skulle kunna leda till att vindkraft inte etablerades på de bästa platserna, dels att det blir orättvist om allt markutnyttjande för vindkraft hamnar inom de

kommuner som ”tar sitt ansvar”. Även dessa intervjupersoner ansåg dock att det också fanns många positiva aspekter med kommunal tillstyrkan:

”I grunden är jag positiv till kommunal tillstyrkan. Det är bra att den organisation som har bäst lokalkännedom och som har bäst förankring hos medborgarna, det vill säga kommunen, har möjligheten att tillstyrka eller avstyrka. Däremot tycker jag att nackdelen är att det blir lite orättvist, faktiskt. Vi utnyttjar inte potentialen optimalt då vissa kommuner väljer att avstyrka. Resursutnyttjandet blir ju klart en minuspost ur ett nationellt perspektiv. På plussidan har vi ju den demokratiska aspekten, med lokalt ansvarsutkrävande”. (Kommun 2 politiker)

”Den är i allra högsta grad viktig. Kommunen har ju en avgörande roll i detta, enligt MB 16:4 ska ju kommunen uttala sig för att etablering ska komma tillstånd. --- Personligen tycker jag väl att om det finns nationella mål och en bred politisk enighet, ska kommunen då ha rätt att så långtgående säga nej? För mig blir det en korskoppling, om man har en vindbruksplan som är antagen och sedan säga nej. Då är det ju något som inte stämmer.” (Kommun 4 tjänsteman)

4.2 Hur fungerar processen idag?

4.2.1 Tid för beslut

Frågan om när i processen besluten ska komma upplevs av de intervjuade kommunerna som oklar. Många eftersträvar att beslut ska komma tidigt, men beskriver att det inte är okomplicerat.

”Beslut kommer så tidigt det går i processen, med stöd av vindkraftsplanen. Då blir det inte kontroversiellt.”(Kommun 1)

”Nackdelen är att det är svårare att komma in i ett tidigt skede nu och signalera [jämför med tiden före 2009]. Risken finns ju att man får många utredningar längs vägen. Den nackdelen är svår att komma ifrån eftersom kommunen ju inte vill ge ett tillstånd rakt av. Det slutgiltiga beskedet vill man inte ge förrän man ser att frågan är utredd och vilka konsekvenser det får.” (Kommun 2 tjänsteman)

”Tillstyrkan diskuteras redan tidigt i dialogen med bolagen. Det ska vara klart när den officiella frågan om tillstyrkan kommer från MPD. Kommunstyrelsen tar tillstyrkansbeslutet. Miljö- och tillsynsnämnden lägger alltid ett yttrande.” (Kommun 3 tjänsteman)

”Vi brukar ha uppe ärenden i vårt arbetsutskott i kommunstyrelsen ganska tidigt, så att vi kan ge ett förhandsbesked ganska tidigt.”
(Kommun 2 politiker)

”Om det blir ett nej så tar det längre tid. Man vill ju att beslutet ska vara välgrundat. Man vill att den som söker har en chans att förändra.”
(Kommun 3 politiker)

4.2.2 Kommunens behov av underlag

Oklarheterna i tillämpningen av lagstiftningen gör i praktiken att kommunen efterfrågar eller själv genomför en rad undersökningar av sådant de anser sig behöva för att kunna ta ett tillstyrkansbeslut. Detta gäller både beslut att tillstyrka och att inte tillstyrka.

”Jag vill lyfta ett par saker i detta sammanhang. Det ena är vad är mycket pengar? Det måste man definiera först. Att ta fram en komplett ansökan med MKB med mera är dyrt, det vet jag. Men hur dyrt är det i jämförelse med miniminivån man behöver för att ta ett beslut om kommunal tillstyrkan? Det ena kan ju inte vara ett blankt papper när det andra baseras på en full utredning.

Det andra är att i kontakterna med kommunens tjänstemän så borde bolagen märka var mognaden är i den aktuella kommunen. Till exempel så hade vi svårt att svara på frågor och liknande innan vi hade en vindbruksplan.

Tillstyrkansbeslutet ska tas baserat på komplett ansökningshandling!
(Kommun 3 tjänsteman)

”Vi känner ju ansvar för vår lilla bit av världen. --- Att släppa så påtagliga, oerhört påverkande exploateringar utanför vår kontroll skulle jag aldrig kunna tänka mig att göra och fortsätta att arbeta här. Det påverkar ju allt möjligt, rekreationsområden, fastighetsvärden, utblickar. På natten, hur ser det ut då, när man tar sin morgontidiga skidtur eller går ut med hunden? Det är ju fullständigt självklart att det är kommunen som har det samlade övergripande ansvaret för den lokala platsens utveckling när det gäller allt annat, och då måste vi också ha full koll på detta.”
(Kommun 2 tjänsteman)

”Generellt har vi släppt renbetesfrågorna, de ligger på staten ändå. ... Det är svårt att ha kompetens om dessa frågor jämfört med de frågor som normalt ligger på ett miljökontor ... Men annars så tar vi fram underlag när det gäller buller, skugga, hindersbelysning, var det finns boende o.s.v.”
(Kommun 3 tjänsteman)

”Vi måste ju tänka på ekonomin också, de stora etableringarna i kommunen har kostat oss en massa. Vi har ju ett ansvar att utreda konsekvenser på miljöeffekter och andra effekter. Bara vindbruksplanen kostar en hel del i tjänstemannatid. --- Förr fick vi bygglovsavgift, i och med tillstyrkan [och i detta fall tillåtlighet] får vi ingenting.” (Kommun 3 politiker)

4.2.3 Bygdemedel eller liknande ekonomiska ersättningar vid etablering av vindkraft

Ekonomisk kompensation till bygden lyfts fram av några av de intervjuade kommunerna som en förutsättning för etablering. Några kommuner är å andra sidan starkt negativa i frågan. Här finns en tydlig skillnad mellan kommuner i norr och söder.

”Generellt finns såklart en diskussion om att mer medel borde stanna lokalt. Men nu finns ett regelverk att förhålla sig till om vart bolagen ska beskattas och så vidare. Men generellt tycker vi väl allihop att en större släng av slevan borde stanna lokalt.” (Kommun 4 tjänsteman)

”Vi har jobbat ganska mycket med etablerarna och deras, ja alltså hur man finansierar sina etableringar, att man sprider ut betalningen på fler, inte bara markägare där verken står. Det har varit ett framgångsrecept att alla som är drabbade får del av kakan. Det har varit en bra dialog och i ett tidigt skede för att få med befolkningen i båten.” (Kommun 2 politiker)

”Nej det diskuteras inte [vid etableringsstart och diskussion om lokalisering]. Jag tycker att det är helt fel med bygdepengar och alltihop. Det blir någon slags extrabeskattning som man ska syssla med av någon anledning. Antingen tycker man att vindkraften är bra eller dålig, att den står på rätt plats eller inte, men man ska vore sig från samhället eller kommunen eller från andra organisationer eller lokalpolitiker ägna sig åt någon slags utpressning.” (Kommun 2 tjänsteman)

”Det togs ett gemensamt beslut inom länet [kommunförbundet], en policy som togs i fullmäktige där man ställde krav på 1 procent. I och med att det inte finns något lagstöd för det och för att kommunerna inte får blanda sig så blev det väldigt flytande i hur det tillämpades. Det ska mer ses som en viljeyttring från kommunernas sida.” (Kommun 1 tjänsteman)

”Bygdepengen varierar här i länet, mellan 0,2 och 0,5 procent. Det finns exempel på kommuner där man får uppemot 1 procent [på omsättningen] per år. ... Det beror lite på vilken exploatör som är i farten. Det där ska ju kommunen egentligen inte vara inblandad i, det ska göras upp mellan berörd bygd och exploatören därför blir det också olika”. (Kommun 1 tjänsteman)

”Jag tycker ju att det är lite skevt men bygdeföreningarna får 0,2 procent per kWh, det tycker jag är lite i jämförelse med vad jag hört att de får på andra ställen. ... Det finns heller ingen egentlig kontroll på pengarna, ingen insyn, hur de fördelas och så. Skulle vilja ha tillbaka pengar till kommunen också. För kommunen som helhet, jag menar all markanvändning har alternativ, vindkraften skjuter ju bort en del jakt och fiske, friluftsliv. Det ger ju en viss negativ påverkan på besöksnäringen. Det vore ju rimligt att även kommunen kompenseras då. Något liknande vattenregleringsmedlen.” (Kommun 3 politiker)

4.2.4 På vilka grunder tas beslut om tillstyrkan

Intervjuerna visar att det finns en rad olika skäl till ställningstagandena (både positiva och negativa) om etablering av vindkraft. Olika kommuner värderar t ex biologiska värden, landskapsbild, buller, hindersbelysning, arbetstillfällen och ekonomiska ersättningar olika högt.

Förutom skälen ovan visar intervjuerna också att opinionsbildning har en påverkan på beslutet. Då beslutet om kommunal tillstyrkan är ett så kallat beslut i den oreglerade kommunförvaltningen, och således inte ett förvaltningsbeslut, har röster höjts om att vindkraftsfrågan i stor utsträckning även blivit föremål för politiska påtryckningar och opinionsbildning i syfte att påverka politiker till ett visst beslut. Intervjuerna visar att det politiska trycket har varit olika hos de intervjuade kommunerna. Detta lyfts inte upp som problematiskt utom i ett fall där frågan blev föremål för en folkomröstning.

”Det har inte varit så mycket. I något fall stugägare. De är ju de som skriker högst som hörs. Vi har försökt tillmötesgå.” (Kommun 3 politiker)

”Tack vare att vi tagit en tidig dialog med etablerarna och med befolkningen har det inte varit några större sådana frågor.” (Kommun 2 politiker)

”Frågan [tillstyrkan] är ju lite knepig. I vår kommun har vi en vindbruksplan som säger ja till vissa områden, och ett folkligt motstånd som hävdar nej till samma områden. Det har splittrat samhället och politiken också i viss mån.” (Kommun 4 tjänsteman)

4.2.5 Villkor i tillstyrkan och vikten av dialog

Enligt vägledningen ska tillstyrkansbeslutet inte innehålla några villkor. Kommunen har dock möjlighet att lyfta krav i dialogen med projektörerna.²⁸ Intervjuerna visar att kommunerna upplever att dialogen har blivit bättre med tiden.

²⁸ ER 2015:05, sida 14.

”Vi lämnar våra beslut om 16:4 med ett tydligt JA eller NEJ. Vi skickar dessutom med förslag på villkor. Det där har det ju muttrats en del om, man tycker inte att kommunen ska komma med villkor. Vi skickar med vad vi tycker är bra villkor ändå. Sådant som vi anser att de har missat eller sådant vi har påpekat innan men som inte kommit med. Det är ju förslag från vår sida.” (Kommun 2 tjänsteman)

”Vi accepterar inte högintensiv blinkande belysning som krävs över 150 meter. Kan de få fram en dispens, att den kan vara behovsstyrd, via radar eller transponder, då är vi positiva. Annars kommer vi att säga nej. Då vet exploitören det under hela resan. Allt går i princip via vindbruksplanen.” (Kommun 2 tjänsteman)

”Diskussionerna ska ske tidigt. Det är en dialog och en process om detaljer i etableringen. Ansökan bör spegla den dialog som har förts mellan kommunen och bolaget.” (Kommun 3 tjänsteman)

”Vår erfarenhet är att bolagen har blivit mycket bättre på dialog över tid.” (Kommun 2 politiker)

4.2.5 Processen för tillstyrkan

Förutsebarhet i hanteringen av kommunal tillstyrkan är något som kommuniceras som viktigt i vägledningen²⁹. I intervjuerna ställdes frågor om vem som tar beslutet och i vilken utsträckning strukturerade processer finns hos kommunerna. De intervjuade kommunerna pekade på att med tiden har ökade erfarenheter av vindkraftsetablering gjort att processen har blivit enklare. Flera av dem har en upparbetad struktur för hur kontakterna med de övriga aktörerna ska ske.

”Vi har ett tidigt ”myndighetssamråd” då vi åker ut tillsammans till platsen, länsstyrelsen, vi [kommunen] och exploitören, fikar ute i skogen och diskuterar igenom problematiken. Sen har vi ett tidigt samråd där vi går igenom allt vad de bör göra, från vilka håll de bör ta fotografier, hur de ska beskriva och belysa och vilken problematik som kan komma upp och så vidare.” (Kommun 2 tjänsteman)

”Vi har också en vindkraftsberedning i kommunen sedan 15–20 år, vi märkte att det kunde trilla in frågor om vindkraft till näringslivsbolaget, till miljö- och hälsa eller till bygglov, eller på plan. ... Vi träffas var fjärde vecka fem nyckelpersoner inom kommunförvaltningen och stämmer av.” (Kommun 2 tjänsteman)

²⁹ ER 2015:05, sida 5.

”Vi har en modell med samordning av vindkraftsfrågor på förvaltningen. Jag är spindeln i nätet för en grupp som består av chef, stadsarkitekt och biologer. --- En stor erfarenhetsutveckling har skett i arbetet med att hantera vindkraftsfrågningar i kommunen över tid.” (Kommun 3 tjänsteman)

”Kommunstyrelsen tar tillstyrkansbeslutet. Miljö- och hälsoskyddsämnden lägger alltid ett yttrande. De motiverar alltid beslut. I princip alltid sakliga beslut. Det bästa är ju om det finns en tjänstemannaskrivelse bakom, inte bara politiska överväganden.” (Kommun 2 tjänsteman)

”Erfarenhetsmässigt har det hänt en hel del i vindkraftsutbyggnaden. Där har vi sett att på grund av hur vindkraftsutbyggnaden har blivit har man i vissa byar ändrat planen. För att de har sett hur det blir. ’Ta bort detta ur översiktsplanen’ är deras budskap.” (Kommun 1 tjänsteman)

4.2.6 Handläggningstider

Vägledningen uttrycker att kommunerna bör lämna svar på miljöprövningsdelegationens fråga om tillstyrkan inom två till tre månader.³⁰ Som processen är idag sker utskick av frågan om tillstyrkan delvis vid olika tidpunkter i olika län, se mer om detta i avsnittet om miljöprövningsdelegationerna (avsnitt 5.2.1.). Hur lång tid det tar tills det att tillstyrkansbeslut fattats beror delvis på kommunens egna handläggningstider, dels på hur processen ser ut och utvecklats menar de intervjuade kommunerna.

”Nu sist tog det 1,5 år på grund av särskilda omständigheter.”
(Kommun 4)

”På ett halvår hinner man ju alltid med, den formella biten med fullmäktigebeslut och så om det mesta redan är klart. --- Besvärliga ärenden tar ju mycket längre tid.” (Kommun 1)

”Man får nog tänka någon slags handläggningsrättvisa i det. Så att berörda nämnder hinner svara innan det ska gå tillkommunstyrelsen. [Ett halvår?] Ja, någon sådant kan fungera.” (Kommun 3 tjänsteman)

”Det som påverkar hur lång tid det tar att ta ett tillstyrkansbeslut är dels inställningen från boende i området, vilka naturvärden som finns och vilka utredningar som krävs. Sen är det också exploatörens intresse, hur mycket de driver på eller är engagerade.” (Kommun 2 politiker)

³⁰ ER 2015:05, sida 12.

4.3 Vägledningens effekter

Bilden som de intervjuade kommunerna ger är att vägledningen är känd men inte har någon styrande effekt.

”Processen den beskriver, hur frågan ska bedrivas och så är bra. Den har varit en bra guide för mig i mitt arbete med förberedelse av politiska beslut.” (Kommun 4 tjänsteman)

”Det [tillstyrkansbesluten] är beroende av den politiska majoriteten i respektive kommun. Om man har en politisk majoritet som är negativ till vindkraft så måste man styra på ett hårdare sätt än en vägledning.” (Kommun 2 politiker)

”Vägledningen kommunicerar i stil med att ’det är viktigt att myndigheterna sköter sig’, och lite grann om att bolaget är skyldig att inkomma med uppgifter. Det som saknas där är att tydligt skriva ’det är SÅ viktigt att kommunen förstår vad den lämnar tillstyrkan till, vad den omfattar’. --- Lokaliseringen är ju helt avhängig av VAD det är man ska bygga på platsen, hur kan man annars uttala sig om lokaliseringen?” (Kommun 3 tjänsteman)

”Alla de tre bolag vi har haft dialog med nyligen har refererat till den.” (Kommun 3 tjänsteman)

”Många använder en vägledning som en vägledning. Den är ett stöd men används inte som något facit.” (Kommun 3 tjänsteman)

”Den är bra, jag var med när den togs fram. Men vi använder den inte så mycket nej. Vi har inte haft så många vindkraftsfrågor de senaste åren”. (Kommun 2 tjänsteman)

4.4 Förslag till förändring

I punkterna nedan sammanfattas de förslag som kommunerna lyft fram på frågan om huruvida den kommunala tillstyrkan kan eller bör förändras. I de fall flera liknande förslag har presenterats av informanterna förekommer endast ett exempel.

- Vill ha en tydligare planprocess för vindkraftsetableringar som kan balansera samtliga behov.
- Det fungerar bra i kommunen idag. Ur det kommunala perspektivet är det ju inget problem att besluten tar tid.
- På ett principiellt plan skulle ett krav på avstyrkan istället för tillstyrkan sätta press på kommunen att svara. Ibland krävs lång tid för politiska diskussioner, men en svarstid på 6 mån skulle inrymma även det.

- Om det fanns reglering kring bygdepeng skulle det underlätta processen.
- Större möjligheter till överklagan behövs.
- Besluten borde vara mer uppstyrda och reglerade, det är inte bra att man kan säga nej rakt av.
- Det finns stora fördelar att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret och perspektivet.
- Det vore bra om det fanns krav på tidigt samråd eller dialog.
- Håll kvar det kommunala inflytandet, det är mycket viktigt för demokrati och utveckling, för medborgares delaktighet.
- Översiktsplanerna är väldigt olika, vissa är detaljerade med kartor etc. medan andra mer beskriver principer och är övergripande. Det räcker inte med dem som enda beslutsunderlag.
- En tidsgräns skulle behövas så att kommunerna tvingas svara inom en viss tid.

5 Resultatredovisning från intervjuer med miljöprövningsdelegationer

Tre miljöprövningsdelegationer (MPD) har intervjuats samt en chefsrådman vid en mark- och miljödomstol (här benämnd miljöprövningsdelegation). Samtliga tre miljöprövningsdelegationer har vid intervjun företrätts av ordföranden, i ett fall med sakkunnig som stöd.

5.1 Tillstyrkans roll och betydelse

Generellt uttalar sig inte de intervjuade miljöprövningsdelegationerna om bestämmelsens roll och betydelse utan konstaterar att den finns och ska tillämpas. De uttrycker samtidigt att MB 16:4 är öppet skriven och att lagstiftningen inte innehåller några krav på vad beslutet ska innehålla.

”Såsom lagtexten är utformad så finns det inga begränsningar i vad de [kommunen] kan lägga in där. De kan lägga in vad de vill. ... Lagtexten ger inte mycket vägledning avseende vad de [regeringen] vill. ... Det man har uppnått här är att man ger det avgörande inflytandet till kommunerna men jag har uppfattat det så att det fanns en väldigt stark politisk vilja att göra just det – att ge kommunerna detta inflytande – och då har ju regeln träffat precis där den skulle.” (MPD 4)

”Fungerar? Ja det beror ju på vad bestämmelserna ska ha för syfte, vad är det kommunerna ska säga nej till, vad är det de ska pröva? Att ta ställning enligt 16:4 kan ju göras på vilka grunder som helst [jämför med PBL].” (MPD 1)

”Kommunerna är inblandade i processen i väldigt olika utsträckning. Vi har kommuner med väldigt olika förutsättningar. Vi har kommuner med en enda miljöhandläggare som ska ta hand om allt. Men om kommunerna inte hade haft kommunal tillstyrkan så hade de ju bara kunnat påverka eventuell utformning av villkor och så vidare – genom framförallt sina miljönämnder. Den kommunala tillstyrkan ger dem makt, det är ju ett veto.” (MPD 2)

5.1.1 Oklarheter i hur bestämmelsen ska tillämpas

I intervjuerna lyfter de tillfrågade tre miljöprövningsdelegationerna fram otydligheter i tillämpningen av MB 16:4 där det idag inte finns någon praxis och där det därför är svårt att få någon klarhet i hur bestämmelsen ska tillämpas. Det gäller bland annat om ny tillstyrkan krävs för ändringstillstånd (till exempel höjning av verk) och hur överklagan (laglighetsprövning) påverkar prövningsprocessen.

”Det är en oklar hantering idag, bland annat vad gäller ändringstillstånd – krävs ny tillstyrkan vid ändring av vindkraftsverkens höjd. Det har kommit på tapeten om vi ska behöva begära tillstyrkan även för det. En mark- och miljödomstol, i Nacka tror jag att det var, har konstaterat att nej det behöver man inte för att tillåtligheten redan är prövad. Men det görs lite olika bedömningar hos olika MPD:er. Den frågan behöver utredas.” (MPD 1)

”Vi tycker även att det är otydligt om det krävs en ny tillstyrkan vid någon form av ändringstillstånd. Till exempel om man höjer dem eller förlänger tiden på ett tillstånd. Och även här finns olika uppfattning bland olika miljöprövningsdelegationer men även mellan olika miljödomstolar. [tar upp exemplet från Östersund tingsrätt]. Men vi är av uppfattningen att det krävs en ny tillstyrkan då det handlar om en förlängd markanvändning om det till exempel handlar om tid. Och då kan det bli väldigt stor skillnad mellan olika län och olika kommuner.” (MPD 2)

”Ett intressant exempel är att vi fick en dom från MMD [Mark- och miljödomstolen] i Östersund för ett par månader sen. Ärendet rörde en ansökan om att få en ändring i tillståndet för man ville höja vindkraftverken. De hade inte börjat bygga än men ville höja i relation till det som stod i tillståndet. Tidigare har vi (samtliga MPD) varit överens om att om det blir en sådan ändring av tillståndet så begär man en ny tillstyrkan av kommunen. Vi gjorde det och kommunen avstyrkte så vi avlog ansökan. Bolaget överklagade vilket undanröjde vårt beslut då de menar att detta inte är en fråga som kräver en ny kommunal tillstyrkan. De menar då att lokaliseringsfrågan redan är avgjord, så höjden avgör inte. Nu ska vi pröva ärendet igen utifrån sak, är det okej med en höjning? Det har vi inte tagit ställning till än.” (MPD 3)

Det är även oklart hur prövningsmyndigheten bör agera vid överklagan av den kommunala tillstyrkan (laglighetsprövning eller så kallat ”kommunalbesvär”).

”Det [överklagan av kommunal tillstyrkan] tycker vi är ett stort problem. Orsaken till det är att vi funderar på om det leder till att vi inte kan ge ett tillstånd. Att tillståndet skulle vara avhängigt vad som beslutas där. Och där vet inte vi riktigt vad domstolarna tycker. ... Tillstånd kan beviljas trots att det ligger ett överklagande av tillstyrkan, men man skulle kunna tänka sig att vårt tillstånd är avhängigt att tillstyrkan vinner laga kraft. ”Men det känns som om det inte är någon som är villig att ta i den bollen, och vi gör nog så att vi inte låtsas om det och jag har sett det tas upp i domstolen där man inte heller tyckte att det utgör något problem. Men egentligen tycker jag att man borde skriva att ”under förutsättning att...” (MPD 2)

”Det [överklagan av kommunal tillstyrkan] förekommer ju. Det är något som har blivit ett problem i våra ärenden. Det är det motsatta, det är inte så ofta man klagar på avstyrkansbeslut utan det vanliga är att kommunmedborgare klagar på ett tillstyrkansbeslut. Då får vi ett problem i hur vi ska hantera den situationen. Det kommunala beslutet vinner då inte laga kraft förrän överklagan är färdig. Hur ska vi hantera det då i vår prövning? Ska vi vänta på det laga kraftvunna beslutet (tillstyrkansbeslutet) eller ska vi gå vidare i tillståndsprövningen i alla fall? Vi tycker inte att vi bara kan bortse från att tillstyrkan är överklagad, för då skulle hela poängen med överklagandemöjligheten försvinna. Vi har löst det med att ta beslut med förbehåll.” (MPD 3)

5.2 Hur fungerar processen idag?

5.2.1 Tidpunkt för tillstyrkan

Intervjuerna visar att de tillfrågade miljöprövningsdelegationerna gör lite olika avseende när besluten skickas ut men även att kommunerna ibland tar tag i frågan själva.

”Vi skickar ut frågan ganska tidigt. ... Ibland för tidigt, ibland skickas frågan om tillstyrkan ut flera gånger då det händer saker i ansökningarna. Först tidigt innan ansökan är klar, sedan i slutet när allt är färdigt.” (MPD 1)

”Oftast skickar vi ut den [begäran om tillstyrkan] när vi har bedömt att ärendet är komplett. Men vi har även haft kommuner som har tillstyrkt själva, väldigt tidigt, och då har vi [MPD] diskuterat huruvida vi tycker att det är OK då. Det kan ju tillkomma en hel del information i kompletteringarna. Så ibland har vi skickat ut det en gång till, bara för att få det bekräftat att ni [kommunen] fortfarande säger ja.” (MPD 2)

5.2.2 Villkor i tillstyrkan

Enligt de intervjuade miljöprövningsdelegationerna förekommer tillstyrkansbeslut som innehåller villkor. Villkoren kommuniceras ibland vidare till projektören.

”Ja ibland är de knepiga. De ska ju i princip inte vara villkorade. Vi godtar inte villkorade tillstyrkansbeslut. I så fall får vi ställa frågan igen. ... [Bollar ni tillbaka detta till projektören?] Nej vi bollar inte tillbaka villkor men skickar beslutet till sökanden för kännedom. Vi har diskuterat om detta är ett krav enligt förvaltningslagen och kom fram till att nej, det är det inte.” (MPD 1)

”Vi har ibland fått vägleda kommuner som inte riktigt förstått vad deras roll är. Vi får ibland en tillstyrkan som säger att de ger tillstyrkan under förutsättning att... och då har vi sagt att ni får säga ja eller nej. [Vad händer om kommunen säger nej men att de skulle ha kunnat tillstyrka en något annorlunda ansökan?] Om kommunen har synpunkter på att delar av vindkraftsparken inte bör tillstyrkas så har vi sagt att det är ok. Det vill säga kommunen kan stryka hela verk. Det kan man göra. Men vi har nog inte bollat tillbaka det till verksamhetsutövaren. Rena villkor får inte förekomma.” (MPD 2)

”Vi har haft ganska många ärenden där kommuner har tillstyrkt bara en viss del av parken. Då har vi gått på det. Då kan vi bara ge tillstånd till det de tillstyrkt. ... Jag har för mig att vi normalt sett sagt att de inte kan villkora tillstyrkandet med vissa höjder. De måste tillstyrka vindkraftverket, parken i sig. De kan inte begränsa höjder eller utformning eller detaljplacering. Då är man inne på villkorsskrivning mer än lokaliseringsfrågan.” (MPD 3)

5.2.3 Överklagan (laglighetsprövning)

Bilden från de intervjuade miljöprövningsdelegationerna är att tillstyrkansbeslutet i många fall överklagas, det vill säga blir föremål för laglighetsprövning.

”Ja det har hänt. Vi ser att vi måste vänta på laglighetsprövningen innan det går att gå vidare med ärendet, det tar ett par månader ibland.”(MPD 1)

”Vi har haft 5–6 fall av 20, där tillstyrkansbeslutet överklagats.” (MPD 3)

Avseende hur man skulle kunna utöka möjligheterna att överklaga kommunens beslut i sak samt utöka rätten att överklaga till att även omfatta projektörerna svarade den intervjuade personen:

Jag tycker att det vore olyckligt om man införde en separat överklagandeprocess här. ... I så fall måste man baka ihop dem så att de hanteras samtidigt. Man ska inte behöva gå två varv, vare sig i samma eller olika instanssystem. ... Ska det överklagas så borde det gå i miljöbalkspåret där prövningen sker. Om det blir fler processer så är det väl ingen som kan kalla det en förenkling.” (MPD 4)

5.2.4 Politiskt tryck och opinionsbildning

Då miljöprövningsdelegationerna inte ska bedöma kommunens skäl till tillstyrkan/avstyrkan, utan enbart konstatera huruvida de fått en tillstyrkan eller inte, så ser de intervjuade inte mycket av detta. En intervjuade menar dock att de ärenden som hamnat i långbänk i något fall kan förklaras med den politiska process som uppkommit.

”Vi har ju inte full insyn i processen heller men vi får ju känslan av att det blir en politisk fråga eller en opinionsfråga till och med [varför det tar så lång tid att få svar ibland] i jämförelse med att det görs en bygglovsprövning.” (MPD 2)

5.2.5 Ekonomiska ersättningar

De intervjuade miljöprövningsdelegationerna understryker i intervjuerna att frågan om ekonomiska ersättningar inte är deras sak att hantera, men att de i viss mån känner till frågan och har exempel på hur det har använts.

”Miljöprövningsdelegationen tar inte hänsyn till ekonomiska krav. Vi kan inte och får inte ta hänsyn om det betalas ut någon ersättning eller inte. Vi tittar på vad som är en rimlig nivå utifrån praxis, riktlinjer för buller etc. ”Ersättning för acceptans” har ingen plats i prövningen. Kompensation för förlorad inkomst på grund av buller till exempel för samebyar är en annan sak, det tar vi hänsyn till. --- [Bygdemedel?] Det har vi ingen åsikt om. Bygdepeng är ingen kompensationsåtgärd.” (MPD 3)

”Kommunerna passar väl på att ställa lite krav [under samrådsprocessen, innan ansökan är färdig] fast att de väldigt gärna vill ha dit vindkraften. Enligt min uppfattning så är kommunerna väldigt intresserade av arbetstillfällena, men man passar väl på. Samtidigt har man även börjat se en möjlighet för arbetstillfällena genom en orörd natur också. ...

Bygdepengen i sig har ju funnits länge av olika anledningar, men det finns ju inte någon anledning för oss att grota ner oss i det där. Det är ett ja eller nej vi är ute efter, så vi backar hem när det rör sig om annat.” (MPD 2)

5.2.6 Handläggningstider hos kommunerna

De tre miljöprövningsdelegationer som intervjuats menar att tillstyrkan är en försenande och komplicerande faktor i prövningsprocessen:

”Tillståndsprocessen försenas en hel del av tillstyrkansprocessen. Vi kan ju arbeta under tiden men vi kommer inte framåt om vi inte får svar. Det drar ju tid från annan prövningsverksamhet. För 2015 från komplett ärende [efter kungörelse och kompletteringar] till beslut ca 400 dagar. Riksnittet för vindkraftstillstånd är 700–800 dagar. ... Om svar uteblir betyder det inte att kommunen har sagt ja. Vi har testat att skriva ”om ni inte svarar på detta inom x antal veckor får vindkraftsprojektören tillstånd” men det har inte hållit vid prövning”. (MPD 1)

”Processen är inte tillfredsställande idag. Ibland går det smidigt, kommunerna svarar och ärendet går vidare. Ibland dras det dock i långbänk, och vissa kommuner svarar inte alls. Vi får uppfattningen att ärendena inte ens går att bereda då det är en så het potatis.” (MPD 1)

[När får ni svar?] ”Det beror till viss del på kommunerna. Vi har en hel del små kommuner och de har kanske kommunfullmäktigesammanträden 4 gånger per år. Väldigt sällan. Våra vindkraftshandläggare har kommenterat på just detta, att det tar väldigt lång tid. Det tar ordentligt med tid och sedan begär de [kommunen] förlängd tid minst en gång, och ofta fler. ... Det kan ofta ta ett halvår. ... Det finns även fall där till exempel kommunen velat göra om sin vindkraftsplan innan beslut.” (MPD 2)

”Om det inte överklagas tar det mellan två månader till tre–fyra år. Det senare var ett fall då kommunen ville att närboende och projektör skulle vara överens först. Vi låg på kommunen en hel del för att få svar. Vi testade också att ge kommunen en sista deadline för att de skulle ge besked. De lämnade inget besked och då beslöt vi oss för att ta upp målet till prövning och då vi inte hade något tillstyrkansbeslut så kunde vi inte ge något tillstånd. Men detta överklagade bolaget och MMD upphävde vårt beslut och återförvisade ärendet till oss. Signalen är att vi måste vänta på kommunens beslut, det finns ingen annan väg. Det är synd för vi har inga verktyg att påverka kommunerna.” (MPD 3)

5.2.7 Förekomst av dubbelprövning, det vill säga prövas samma fråga på samma sätt hos två insatser?

Efter förändringen i bestämmelserna så utför kommunen inte längre någon formell PBL-prövning. Vår fråga handlade istället om i vilken utsträckning de fortfarande genomför samma utredningar som ett underlag för tillstyrkansbeslutet och, om detta var fallet, i vilken utsträckning de aspekter som kommunen ”prövade” sammanföll med de som prövas av miljöprövningsdelegationen. De intervjuade miljöprövningsdelegationerna uttryckte följande:

”I 16:4 kommer inte bygglovsfrågorna upp på något sätt i miljöbedömningen. Det är en lite konstig konstruktion, jag upplever 16:4 idag som ett veto, vetot att bevaka om bygglov kommer att beviljas eller inte. Projektörerna beskriver ju inte sådant som skulle ha funnits med om det hade varit fråga om bygglov. --- [Vad kommer i skymundan då i och med dagens lagstiftning?] Landskapsbild till exempel tittar man inte på i en miljöprövning i samma utsträckning som om det hade varit en bygglovsprövning. De planmässiga sakerna tänker vi att kommunen bevakar.” (MPD 1)

”Jag skulle säga att det handlar om olika bedömningar av avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. Ofta gör länsstyrelsen en lite mer professionell bedömning och det är kanske så det bör vara. ... I nästan alla fall så finns det ju ett lokalt motstånd och det är kanske är en mer politisk [och således kommunal] fråga.” (MPD 4)

5.3 Vägledningen

Vår samlade bild av intervjuerna med de tre miljöprövningsdelegationerna är att vägledningen är känd men inte upplevs ha så stor påverkan.

”Ja jag känner till den. Den riktar sig ju främst till kommunerna, handlar om hur beslutet ska beredas, motiveras och utformas. Jag har inte läst så noga men det är väl inget särskilt kontroversiellt i den. [Kan den ha effekt?] Nej det tror jag inte.” (MPD 1)

”Jag vet faktiskt ärligt talat inte vem som använder den här. Verksamhetsutövarna ja, det tror jag, men de kan redan det här och vi på MPD, men sen så vet inte jag hur den används ute på kommunerna. Jag skulle säga att det är tveksamt om de använder den. Jag tycker att den är bra men den är ganska allmänt hållen, men det kanske den måste vara.” (MPD 2)

5.4 Förslag till förändring

I punkterna nedan sammanfattas de förslag som miljöprövningsdelegationerna lyft fram på frågan om huruvida den kommunala tillstyrkan kan eller bör förändras. Nedan listas en bredd av förslag. I de fall flera liknande förslag har presenterats förekommer endast ett exempel.

- Man borde rikta mer info till kommunerna, för att förbättra kunskapen. Vad tillstyrkan är till för och hur ska den användas. Det i kombination med ”lär ni er inte så ryker tillstyrkan”.
- Se till att översiktsplanerna är uppdaterade.
- Det vore bra om vindkraften är tydligt uttryckt i översiktsplanen, med tydliga ställningstagande. Tydlighet i vad kommunen vill, på kort och lång sikt.
- Redskap för att få kommunerna att svara i tid.
- Samrådets betydelse, ju tidigare det kommer fram besked desto bättre. Bra om kommunerna har rätt folk på plats.
- Tror inte på tyst accept, då tappas markanvändningsperspektivet.
- Hellre aktiv tillstyrkan än avstyrkan. Det är det bästa trycket – att sökanden får kommunen att bestämma sig.
- Alla åtgärder som skulle leda till att kommunen INTE i större utsträckning tar in vindkraftsfrågorna i översiktsplanen är dåliga åtgärder.
- Först – ta ställning till vem som ska ha sista ordet i frågan! Förslag i andra läget – att tillstyrkan borde vara omvänt skriven – tillstånd får enbart ges om kommunen inte har motsatt sig det. Det skulle tvinga ut kommunerna på banan.
- Tillstyrkan borde bara handla om lokalisering, inte påverkan på fåglar och fladdermöss. Om man skulle snäva in tillstyrkan till att bara gälla lokalisering så skulle det behöva stå i lagtexten.

- Det borde vara tydligare koppling till översiktplanen. ÖP kan ju då bli juridiskt bindande och det är nytt, de har hittills bara varit vägledande.
- [Om det fanns krav på maximal handläggningstid?] Ja det skulle ju föra ärendet framåt men om kommunen inte anser att de har tillräckligt underlag för att kunna svara skulle det tvinga fram fler nej.
- Jag är skeptisk till lagstadgade tidsfrister. Man borde i så fall ha en möjlighet för MPD att bestämma en sista tidpunkt. Har inget då kommit in skulle ärendet ses som tillstyrkt.

6 Resultatredovisning från intervjuer med projektörer

Sammanställningen som följer kommer från intervjuer med företrädare för tre stora vindkraftprojektörer samt en branschorganisation. Samtliga projektörer har verksamhet eller har ansökt om tillstånd för verksamhet i de län och/eller kommuner som den övriga materialinsamlingen i utvärderingen omfattar. Företrädarna för projektörerna har haft tjänster som affärsområdeschef, affärsenhetschef och ansvarig för tillstånds- och miljöfrågor.

6.1 Tillstyrkans roll och betydelse

Företrädarna för projektörerna uttrycker i intervjuerna en viss besvikelse över regeringens införande av kommunal tillstyrkan genom MB 16:4.

Projektör 2 menar att: *”Vi var jätteglada över ändringen men så fick vi den här lagrådsremissen om 16:4 och då kände jag att jag fick hjärtat i halsgropen. Ändringen kändes helt godtycklig och helt orättssäker.”*

Projektör 4 uttryckte att: *”Vi tycker att det här är en mycket olycklig lagstiftning. ... Vi hade synpunkter redan från början – att lagstiftningen var alldeles för öppen.”*

Branschorganisationen Svensk vindenergi menade i sitt remissvar till vägledningen att *”När MB 16:4 infördes fick Sverige en lag som tillåter godtyckliga beslut, innebär obefintlig förutsebarhet, ger utslag som inte kan överklagas och som leder till att kommuner begär ersättning för att fatta ett positivt beslut.”*

De projektörer som intervjuats i utvärderingen har, på en övergripande nivå, i stort sett uttryckt något som liknar Svensk vindenergis uttalande. Under intervjuens gång har det dock framkommit att det förmodligen inte hade sett speciellt mycket bättre ut under den föregående lagstiftningen, även om projektörerna hade värdesatt en möjlighet att kunna överklaga ett negativt beslut. Det från projektörernas synvinkel största problemet är vad de uttrycker som en väldigt låg förutsebarhet avseende om ett projekt kommer att bli tillstyrkt eller inte samt att de inte anser att processen är rättssäker. Kraven på ekonomiska ersättningar såsom ”bygdepeng” är ett mindre problem – eller åtminstone något som de i större utsträckning anser ligger på dem själva och vindkraftbranschen som helhet att hantera.

Projektör 1 menade att: *”Det stora problemet är att det [tillståndsprövningen] är rättsosäkert – inte de ekonomiska ersättningarna.”*

6.2 Hur fungerar processen idag?

6.2.1 Kommunernas hänsynstaganden och behov av underlag

Enligt projektörerna så genomför kommunerna ofta en relativt bred prövning av frågan innan de tillstyrker en etablering.

Projektör 2: *”Det är ju många kommuner som sitter och gör bedömningar av fladdermusfrågor och allt möjligt i sin bedömning. ... Det som varit jobbigt är när någon skickar in 60 sidiga utredningar om buller och annat material – och då är det ofta enskilda personer som sänder in väldigt många handlingar. Och här tror jag att en del kommuner har känt ett ansvar att förstå det här innan de kan tillstyrka, fast att det egentligen är en fråga för miljöprövningsdelegationen.”*

Enligt de projektörer vi intervjuat är sysselsättningseffekter och ekonomiska ersättningar ofta viktigare i norra Sverige medan miljöaspekter och påverkan på landskapsbild har större tyngd i södra Sverige.

Projektörerna menar även att underlaget inte alltid är ”sakligt” eller ”vetenskapligt”.

Projektör 1 säger att: *”Det är viktigt att kommunen är med och får säga sitt men som det är idag och utifrån de erfarenheter vi har blir det helt fel. Kommunerna lägger ju veto baserat på ett underlag som kanske inte alltid är så vetenskapligt – utan har mer att göra med politik och känsla.”*

Projektör 1: *”Besluten sker ofta inte på sakliga grunder. Och naturligtvis är ju grundorsaken att kommunen lyssnar till opinionen – eller i alla fall den del av opinionen som hörs mest. Den del av opinionen som är mer positiv utifrån utveckling av kommunen och liknande är ofta inte lika högljudd – och innefattar inte lika mycket känslomässiga och nedvärderande kommentarer om politiker och liknande. Den negativa kritiken om personerna inblandade är inte alltid så saklig – och ibland ganska elak – om man ser till sociala medier och liknande.”*

På grund av det ofta relativt stora publika intresset avseende vindkraftsetableringar – där partier i vissa fall till och med kan gå till kommunalval med sin inställning till vindkraftsetableringen som en av sina profilfrågor – så ligger ofta även mer politiska hänsynstaganden till grund för tillstyrkan. Projektörerna menar att i vissa fall kan en vindkraftsetablering avstyrkas/tillstyrkas utifrån politiska förhandlingar rörande frågor som är helt orelaterade till vindkraftsparken i sig.

Projektör 1: *”I och med att det är ett så politiskt beslut som ska tas så kommer vi in i den politiska motorn där man ger och tar på olika ställen och helt plötsligt så är det kanske en vindkraftspark som får stryka på foten.”*

Orsaken till att en vindkraftsetablering nekas kan ju ha att göra med förhandlingar avseende frågor som inte har något att göra med vindkraftsparken – att en motpart har gett med sig på något annat håll. Och som verksamhetsutövare så känns det helt förkastligt att det då blir stopp – och att ärendena inte blir prövade – det är inte rättssäkert. Det är nyckeln i vår kritik. Det blir inte rättssäkert.”

6.2.2 Hur anser projektörerna att kommunal tillstyrkan borde användas?

De projektörer vi har intervjuat menar att kommunerna enbart borde se till (det som projektörerna syftar till med begreppet) ”markanvändningen” eller lokaliseringsfrågan. De anser i regel att kommunen bör bedöma huruvida de tänkt använda just den mark där vindkraftverken ska etableras till annat, men inte i övrigt bedöma vare sig miljökonsekvenser eller landskapsbild. En av de intervjuade projektörerna var dock relativt positivt inställd till att kommunerna faktiskt borde bedöma påverkan på landskapsbilden.

Projektör 2 menar att: ”[Kommunerna borde genomföra] någon form av PBL-prövning. Är den här lokaliseringen lämplig givet den utveckling som vi tänker oss i kommunen? Det är till exempel helt rimligt att kommunen kan säga nej till ett område där de tänker utveckla tätort. Eller att man kanske har kriterier som liknar bygglovsprövningen – men att man kan rensa dessa från det som prövas enligt miljöbalken. Det är inte optimalt om man ska pröva till exempel buller enligt båda processerna.”

Projektör 4 anser att kommunen bör bedöma: ”Är detta en bra användning av mark och vatten ur ett hållbarhetsperspektiv – ja eller nej! [Innefattar det till exempel påverkan på landskapsbilden?] Nej, detta ingår i länsstyrelsens prövning.

...

Det borde förtydligas att sådant som har med miljöprövningen att göra ska prövas av länsstyrelserna. Jag tror att det är en av orsakerna till att vi har så mycket problem. Att det varit oklara roller. Att kommunerna anser att de behöver en komplett miljökonsekvensbeskrivning för att ta beslut och då måste projektören genomföra hela arbetsinsatsen utan att veta om ett av problemen är att det är otydliga roller.”

Projektörerna uttrycker dock att de har full förståelse för att kommunerna vill ha inflytande i processen, och att en vindkraftspark har en stor påverkan på närmiljön.

Projektör 4 säger att: ”Det låter lätt som att vi är emot kommuner men så är det inte. Vi tycker att det är viktigt att kommunerna är med på resan och lämnar synpunkter – och även att de kan säga nej – men det måste vara rättssäkert åt båda håll. Det behövs två för att dansa tango.”

6.2.3 Vindbruksplaner (översiktsplaner)

De intervjuade projektörerna tycker att vindbruksplaner är ett stöd då de är väl utarbetade. I vissa fall kan en vindbruksplan ge signaler att kommunen inte vill ha vindkraft, trots att områden finns utpekade, genom att de områden som pekats ut är direkt olämpliga. De anser även att en väl förankrad vindbruksplan till viss del kan göra att politikerna känner sig manade att följa det som de tidigare kommit överens om, även om det är långt ifrån någon garanti.

Projektör 2: *”När de är bra är de ett bra stöd – och de flesta är rätt bra gjorda. I vissa fall så visar den dock att kommunen inte vill ha vindkraft. De kan ha pekat ut två områden där försvaret kommer att säga nej till den ena och där även den andra är direkt olämplig.”*

Projektör 4: *”De har varit till hjälp men de är ju långt ifrån någon garanti. ... När man sedan kommer in med en ansökan så kan de ju ändå strunta i den. ... De har nog främst varit till hjälp för här har ju kommunen fått tänka igenom det först och säga att om vi fick bestämma det här helt själva var skulle vi placera vindkraftverken då? Så på så sätt har de ju absolut varit till nytta.”*

6.2.4 Förutsebarhet i processen

Projektörerna menar att det generellt sett är väldigt svårt att förutse huruvida en enskild etablering kommer att tillstyrkas eller inte.

Projektör 4: *”[Förutsägbart] i väldigt liten utsträckning. Som det har varit tidigare så kan man få ett positivt besked i tidiga kontakter men tillstyrkan vill de vänta med tills de har hela konsekvensbeskrivningen. Under tiden man utarbetar den kan det dock ha varit ett val eller något annat som har hänt vilket gör att det sätts tryck på politikerna.”*

Projektör 2: *”Det finns nästan inte längre sådana placeringar där man kan vara säker på att få ett ja.”*

Det finns många orsaker till varför en etablering kan komma att avstyrkas. Som tidigare nämnts kan det handla om att kommunen utför en egen miljöprövning, och anser att det blir för stora miljömässiga konsekvenser (främst avseende landskapsbild). Det kan även ha att göra med saker som projektörerna anser vara mindre sakliga såsom ”politiska hänsynstaganden”, opinion och icke vetenskapligt underlag. Framförallt projektör 1 har haft en del problem med kommuner som valt att inte tillstyrka (eller meddelat att de inte kommer att tillstyrka om de får frågan) relativt sent i processen.

Projektör 1: *”Vi försöker vara väldigt lyhörda och fråga vad de tycker samt anpassa oss så gott det går hela vägen. Om det är något de anser att vi bör göra med vindparkens storlek eller omfattning för att de ska tillstyrka det*

hela. Projektet i [kommun X] är ju ett sådant fall där [kommun X] stöttat projektet under hela vägen men sedan, i slutänden, så tar det en helt annan vändning. ... Kommunen avstyrkte med motiveringen att "kommunen avstyrker men är beredd att ompröva ärendet då projektören har kommit överens med närboende att problemet med ljudstörningar är löst" – och vi tycker att det föll på mindre vetenskapliga och mer subjektiva grunder. Vi hade även ett annat fall i [kommun Y] där vi körde igenom hela processen men så i slutet blev det ett motstånd i byarna runt om – där det helt handlade om synintrycket – och man ville inte ha någon vindpark. De körde sedan en hård lobbying mot kommunen som också ändrade sig. Vi hade otaliga möten men till slut sa kommunen att om den här ansökan kommer in så kommer vi inte att tillstyrka. Vi drog oss tillbaka så det blev aldrig någon avstyrkan då det inte finns någon ide att försöka pressa fram det – men vi hade många förhandlingar."

Projektör 2: "Avseende det kommunala vetot kan det dock vara så att vi har haft väldigt nära diskussioner med ett kommunalråd som är en stark person och sedan byts detta kommunalråd ut [bland annat på grund av val]. Det kan också vara så att kommunalrådet åker på semester och så vill de andra ge kommunalrådet en knäpp på näsan – och så tar man bort delar av området – och det kan ge stora konsekvenser för oss."

Då alla de projektörer vi pratat med har varit inblandade i ett flertal projekt så kan de, då de pratar om frågan på en övergripande nivå, till viss del se till frekvenser och sannolikheter över ett flertal fall istället för att enbart se till oförutsebarheten inom det enskilda fallen. En projektör menade till exempel att de olika händelserna som inträffade under prövningarna ofta var av den typ som de förväntat sig kunde dyka upp, även om de inte på förhand kunde veta vilka av dessa händelser som skulle inträffa inom det enskilda fallet.

Projektör 3: "Scenarioanalys – mycket olika saker kan förstås hända och olika intressen kan reagera på olika sätt men vi har inte blivit så förvånade i processen."

En annan av projektörerna menade att de enbart lyckas få ett ekonomiskt intressant tillstånd i cirka 50 procent av fallen. Då detta även var vad de räknade med så sågs frekvensen av lyckade genomföranden inte som alltför oförutsägbart, även om det inte gick att förutse huruvida ett enskilt fall skulle bli lyckat eller inte.

Projektör 2: "Vi tänker 50 procent och så har det nog sett ut historiskt sett [OBS: 50 procent slutligt tillstånd för områden som projektören valt att starta tillståndsprocess i – ej 50 procent avslag vid kommunal tillstyrkan]. Det svåraste just nu är fåglar. ... Sedan kan det vara försvarsintressen. ... Det kan vara kommunen också, men det tycker jag att vi har blivit rätt bra på att fånga upp nu."

6.2.5 Bygdemedel eller liknande ekonomiska ersättningar vid etablering av vindkraft

Enligt vägledningen är det inte tillåtet att göra tillstyrkandet i sig beroende av att en ersättning betalats ut. Det har dock påståtts att sådana krav ändå förekommer.³¹ Det finns även många kommuner som har krav på ekonomisk ersättning vid etablering av vindkraft på sina hemsidor, i sina vindbruksplaner eller i andra dokument.³² Det finns däremot inget hinder för en verksamhetsutövare att betala ut ersättningar generellt sett, så länge det inte är direkt förknippat med den kommunala tillstyrkan.

Det har dock ofta lyfts att det är svårt att belägga i vilken utsträckning ersättningarna är direkt kopplade till tillstyrkansbeslutet. I Energimyndighetens sammanställning av konsekvenserna av kommunal tillstyrkan står det till exempel att *Det är inte möjligt att få dessa påståenden verifierade eftersom projektörerna inte vill riskera framtida projekteringar i respektive kommun.*³³

För att försöka få klarhet i denna fråga ställde vi frågor om varför det finns krav på ekonomiska ersättningar inom detta område i den utsträckning det gör. Vi försökte även få reda på i vilken utsträckning ersättningarna betalades ut som en direkt konsekvens av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Då frågan om ekonomiska ersättningar inte är alltför central för vår huvudsakliga frågeställning så valde vi dock att presentera det mesta av materialet i en bilaga (se bilaga 1).

I korthet uppkom kraven på, och normen för, ekonomiska ersättningar redan innan bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Kraven på ersättning uppkommer bland annat på grund av att olika lokala aktörer anser att de påverkas negativt, på grund av att de anser att de har rätt till viss del av avkastningen från utnyttjandet av lokala resurser samt på grund av att det helt enkelt är möjligt. Överlag så tror projektörerna inte att storleken på de ekonomiska ersättningarna skulle ha varit speciellt mycket mindre utan bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Problemet ligger istället i att hanteringen av dessa ersättningar, där det ibland kan uppfattas som att ”*man hamnar i gränslandet för muta och bestickning*”. Detta på grund av att det ibland är samma parter, och ibland till och med samma personer, som vid ett tillfälle förhandlar om ersättningar och som vid ett senare tillfälle är parter avseende ett myndighetsbeslut. Projektörerna arbetar dock med att finna arbetssätt och rutiner för att hantera frågan. (Se Bilaga 1).

6.2.6 Tidpunkt för beslutet

Projektörerna vill förstås veta så mycket som möjligt, så tidigt som möjligt, om kommunens inställning och sannolika ställningstagande avseende vindkraftsetableringen. Projektörerna vill dock vänta så länge som möjligt

³¹ Se problembeskrivningen, avsnitt 1.1.2.

³² Till exempel så innehåll cirka 20 procent av de vindbruksplaner som granskades av energimyndigheten mellan januari och augusti 2010 innehöll krav på ekonomisk ersättning för att kommunen ska tillstyrka en sökt etablering. (Energimyndigheten, 2010. Sida 22.)

³³ Energimyndigheten, 2010. Sida 15.

med att sätta några definitiva ramar för vindkraftverkens exakta placering, rotordiameter etc.

I den mån kommunen inte är villig att ge en väldigt ”öppen tillstyrkan” kan det således ibland vara vindkraftsprojektören som vill att kommunen ska vänta med att besluta om tillstyrkan.

Projektör 2 menar att: *”Särskilt i södra Sverige så har kommunerna ofta väldigt detaljerade önskemål om att verkens positioner ska bestämmas tidigt och då är det ofta vi som velat skjuta på tillstyrkan då vi vill bestämma sådant så sent som möjligt. En vindkraftsansökan kan ta lång tid – ofta fem år – och under den tiden så händer det rätt mycket.”*

Tillstyrkan ska alltid vara ”öppen” på så sätt att den inte innehåller villkor. Det är dock något oklart vad en tillstyrkan avser och vad det är som kommunen ska bedöma, menar de intervjuade. Vissa av projektörerna tolkar vägledningen till att betyda att kommunen enbart ska bedöma ”lokaliseringen” (det vill säga huruvida kommunen avser att bygga något annat på den specifika platsen) medan kommunerna i dagsläget även bedömer påverkan på det kringliggande området (och således har åsikter på vindkraftsparkens utformning och påverkan på omliggande områden). Andra projektörer anser att kommunen bör bedöma påverkan på t.ex. landskapsbilden, friluftslivet och på närboende. Däremot borde det inte behövas en kommunal bedömning av påverkan på t.ex. fåglar och fladdermöss.

Vilken tidpunkt som enligt projektörerna skulle passa bäst för tillstyrkan beror på vad det är kommunen ska bedöma.

Projektör 2 säger: *”Om tillstyrkan enbart gäller lokalisering så ser vi gärna att den kommer tidigt i processen. Om tillstyrkan även gäller sådant där den tekniska utformningen av vindparken spelar in så ser vi gärna att den inte tas förrän sent i processen – då vi inte vill specificera alltför tidigt på grund av en snabb teknikutveckling.”*

6.2.7 Handläggningstider

Projektörerna ser generellt sett inte något större problem med handläggningstiderna för tillstyrkan. De har hört talas om, och kan även själva ha varit med om, ”skräckexempel” där det kan ta väldigt lång tid – till exempel på grund av att en kommun vill göra färdigt sin vindbruksplan eller att de vill vänta med ett beslut till efter ett val – men generellt sett anser de att den tid som de måste vänta på tillstyrkan utgör en liten del i sammanhanget.

Projektör 2 säger att: *”I ett fall ville kommunen göra färdigt sin vindbruksplan men det var ett tag sedan. ... [I vanliga fall] kanske ett antal månader – men det är inte det som drar ut på tiden [för att få tillstånd till en vindkraftsetablering]. ... Vi räknar med cirka fem år från det att vi skickat in en ansökan till dess att man har en tillstyrkan – och om det då tar tre till sex månader för kommunen så tycker jag inte att det är orimligt.”*

6.2.8 Möjlighet att överklaga

Det faktum att det endast är kommunmedborgare som har möjlighet att överklaga är något som väcker relativt starka känslor hos de projektörer vi intervjuat. Projektörerna tror dock inte att det skulle vara alltför lätt att få rätt mot kommunen även om det gick att överklaga. De projektörer vi intervjuat uttrycker inte heller någon större önskan om att kunna etablera vindkraft inom en kommun som inte är positivt inställd till det (se nästa rubrik). De relativt starka uttalandena i frågan om överklagan kan således tolkas som att det kanske främst handlar om själva principen snarare än om en tro att det skulle förändra resultaten i någon större utsträckning.

Projektör 1 säger: *”Vi tycker att det är förkastligt att det inte går att överklaga. Inte ens kommunmedborgarna kan överklaga i sak. Även om de kan motsätta sig kommunalt beslut så är det ju bara i formen – om det tagits på felaktiga grunder – men de [kommunen] behöver ju egentligen bara säga nej. Det behöver inte motiveras. Och det tas uppenbarligen beslut som saknar saklig grund utifrån verksamheten.”*

Projektör 3 säger: *”Vi har ju inte varit med om att ha behov av det. ... Den formella processen är ju dock rättsosäker. Det är inte bra att det inte går att se argumenten och att det inte går att överklaga. ... Det är lite konstigt att en offentlig instans inte ska behöva motivera sitt beslut då det inte finns skäl för sekretess.”*

Projektör 4 menar dock att det inte finns någon större poäng med att kunna överklaga så länge lagstiftningen ser ut som den gör.

Projektör 4: *”Finns inte någon poäng att kunna överklaga med nuvarande lagstiftning då det inte finns några kriterier för vad kommunen ska basera tillstyrkan på. Vi tycker dock att lagstiftningen ska ändras.”*

Projektör 2 anser att det borde gå att överklaga, men är samtidigt orolig för vad en sådan möjlighet skulle innebära för tidsåtgången.

Projektör 2 säger att: *”Det är ju ett bindande myndighetsbeslut så det borde gå att överklaga enligt normala rättsprinciper. Om man kunde överklaga kommunens tillstyrkan så lägger det väl samtidigt ett antal år på tillståndsprocessen – där man först får sitta och vänta på vad som händer med överklagan innan MPD går vidare med frågan. Och sedan ska det överklagas. Och det vore ju inte heller bra. Det bästa skulle vara om det fanns kriterier för när man fick säga nej och sedan fick miljöprövningsdelegationen och miljödomstolen bestämma om det håller eller inte.”*

6.2.9 Möjlighet att etablera inom en negativt inställd kommun.

De intervjuade projektörerna anser att det skulle vara svårt att etablera vindkraft i en kommun som var negativt inställd till den även om kommunal tillstyrkan inte hade existerat.

Projektör 2 säger att: *”Det ska ju mycket till för att man ska få tillstånd om kommunen inte vill ha det – även om det inte finns krav på tillstyrkan. Sedan finns det ju andra intressen. Det skulle dock finnas en viss möjlighet att etablera i kommuner som är negativt inställda.”*

Projektörerna tror inte heller att det skulle ha varit speciellt lätt att etablera vindkraft i en kommun som var negativt inställd under den tidigare lagstiftningen – dock något beroende på vilken prövning kommunen skulle ha valt att genomföra.

Projektör 2 säger att: [Projektören berättar om ett projekt som påbörjades före lagändringen men som sedan inte tillstyrktes.] Hade det varit svårare att stoppa projektet under den föregående lagstiftningen? *”De flesta kommuner valde ju att inte upprätta någon detaljplan, utan enbart ta det som en bygglovsprövning. Om det hade tagits som en bygglovsprövning så hade det förmodligen gått igenom då den är väldigt rättssäker. Där finns ett antal kriterier och om de är uppfyllda så ska man få bygglov.”*

Projektör 4 menar att: *”Här, hos oss, skulle jag säga att kommunerna hade en rätt stark ställning redan innan. Jag tror inte att man hade kunnat etablera någon vindkraft utan att kommunen var med på noterna. Sedan formaliseras det på ett annat sätt med kommunal tillstyrkan. ... Nej – jag har hört många skräckexempel på hur det har fungerat dåligt för vissa aktörer efter lagändringen men vi har inte sett något av det. Eller jag borde kanske säga att vi har sett kommuner bete sig olika bra både före och efter [lagändringen] 2009.”*

Projektör 3 säger att: *”Vi har inte gått i klinch med någon kommun, vilket till viss del kan bero på att vi tänker på vårt varumärke. Så det görs kanske inte på grund av ett antal skäl.”*

6.2.10 Framgångsfaktorer i processen med tillstyrkan

Projektörerna säger att de till viss del har lärt sig att hantera systemet, samt att en praxis har börjat etableras inom kommuner och bland markägare (om markarrenden och annat som inte har någon direkt koppling till kommunal tillstyrkan). Framgångsfaktorer som lyfts inkluderar tidig förankring och dialog, förstudier och scenarioanalys samt en inställning där projektören är beredd att backa och ge upp tanken på en etablering där chanserna för ett tillstånd är för små.

Projektör 2 säger att: *”Innan vi sätter igång ett projekt så gör vi en rätt noggrann förstudie, och då ingår det att vi försöker bedöma om det är tillräckligt*

stor chans att vi kommer att få tillstånd [OBS: ej enbart tillstyrkan]. Så det som händer nu är att vi har väldigt mycket kommunkontakter innan vi ens offentliggör ett projekt. Vi vill vara rätt säkra på att kommunen är med på banan. Så för oss har det styr vindkraftsetableringarna till kommuner som är positiva till vindkraft. Detta kan man ju tycka är bra utifrån ett kommunalt självstyrelseperspektiv. Samtidigt innebär detta – och det är ju en stor skillnad på hur bra vindlägen är på olika platser – att många riktigt bra vindlägen inte blir intressanta.”

Projektör 3: [Varför tror ni att ni aldrig fått avstyrkan?] ”Varför lyckas vi? Tidig förankring och dialog. Om man ser på pappret så har länsstyrelse och kommun inte velat ha så mycket ändringar i villkorsskrivningar.

...

Vi valde att etablera oss i vårt närområde. Vi har ett starkt varumärke, högt förtroende. Vi valde även att där vi går in är det vi som bygger – vi lämnar det inte vind för våg. Man kan säga att vi hade ett väldigt ansvarsfullt angreppssätt redan från början. Och det är klart, det har funnits många fall där vi backat. Där kommunen har sagt eller visat en inställning att här kommer vi inte att acceptera vindkraft.”

6.3 Vägledningen

De intervjuade projektörerna anser att vägledningen är bra, men är osäkra på i vilken utsträckning kommunerna känner till den.

Projektör 2: ”Vi har använt den någon gång men jag har inte fått någon känsla av att kommunerna känner till den eller använder den i någon större utsträckning. Jag har nog aldrig hört att kommunerna nämnt den. Vi har använt den för att säga att kommunen inte kan villkora tillstyrkan. ... Jag tycker att den i det stora hela är bra. Den är ju väldigt tydlig med att tillstyrkan ska komma tidigt i processen. Vi tycker ju ibland att det kan vara en fördel om det är lite flexibelt [avseende när tillstyrkan kommer], men där tror jag att det finns olika åsikter inom branschen.”

Projektörerna menar dock att vägledningen eventuellt hade kunnat ha en större effekt om den kommit tidigare, innan en praxis redan börjat ta form. Den främsta kritiken mot innehållet är att det inte är tillräckligt tydligt definierat vad som ingår och inte ingår i ”en bedömning av om den aktuella vindkraftsetableringen kan anses utgöra en lämplig mark- eller vattenanvändning sett ur ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv” (ER 2015:05, sid 30; Prop. 2008/09:146 , sid. 29).

Projektör 4: ”Vi tycker att det är bra att vägledningen kom. Något liknande borde ha kommit redan från början när lagen infördes. Vi tycker att det är bra att det framgår tydligt att det är lokaliseringen som tillstyrkan gäller. ...

Detta bör dock eventuellt kompletteras med att kommunen INTE ska pröva det som tas upp av länsstyrelsen i miljöprövningen. ... Vi tycker också att det är bra att det framgår att kommunen inte ska villkora sin tillstyrkan.

... Det borde även framkomma i vägledningen att det här är en svår prövning. Många av kostnaderna med landskapsbild och annat är lokala medan nyttan till viss del är global.”

6.4 Förslag till förändring

Avslutningsvis frågade vi projektörerna om vilka ändringar i lagstiftningen som de skulle vilja se genomförda. Vi redovisar endast de delar av svaren som har relativt nära koppling till just kommunal tillstyrkan. Det fanns även annat som lyftes men som har mer att göra med till exempel miljöprövningsdelegationens prövning. Ett exempel är åsikten att rennäringen i princip har ett veto eftersom miljöprövningsdelegationen inte kommer att ge något tillstånd så länge rennäringen inte anser sig ha blivit tillräckligt kompenserad.

Projektör 1:

”Det måste gå att överpröva. Helst ska det [kommunala vetot] bort. Jag ser inte att kommunen borde ha riktigt den här makten vid den här typen av etableringar. Det är ett nationellt och internationellt intresse att kommunerna inte får lov att bara säga nej som idag på ibland icke vetenskapliga grunder eller ens på den praxis som gäller.

...

Det ger även en väldigt stark press på politikerna. ... Det är väldigt rättsosäkert och idag tas beslut med hänsyn till relationer eller opinion.”

Projektör 2:

”Det borde räcka med att man har möjlighet att säga nej – så att man måste ta ett aktivt ställningstagande. ...

Jag tycker att det borde vara tillräckligt att man följer kommunernas översiktsplaner. Att man enbart fick ge tillstånd i strid mot en översiktsplan om denna inte var aktuell eller illa underbyggd. Rent politiskt så tror jag dock att kommunerna har mycket inflytande, så det är kanske inte realistiskt.

En andrahandslösning skulle vara att kommunerna fick säga nej. ...

[Är rädd att en utökad möjlighet att överklaga tillstyrkan skulle göra att processen drar ut på tiden] Det bästa skulle vara om det fanns kriterier för när man fick säga nej och sedan fick miljöprövningsdelegationen och miljödomstolen bestämma om det håller eller inte.

...

Kanske skulle det fungera med enbart bygglov [utan krav på detaljplan] – men är något orolig över överklaganstider.”

”Det skulle även vara bra om kommunens beslut har en viss giltighetstid på samma sätt som en detaljplan, dvs. om man fått ett positivt besked borde man kunna räkna med att det gäller i t.ex. fem eller tio år för att på sätt minska riskerna.”

Projektör 3:

”Det vore bättre om man [tvingades avstyrka istället för att tillstyrka] tillsammans med en tidsfrist. Möjligtvis finns det ju dock en risk att man kan få nej då de inte hunnit utreda. Det måste nog finnas en möjlighet att begära uppskov.

...

Man önskade ju att det skulle bli en ”one stop shop” – där man tog alla frågorna vid samma tillfälle. Man vill kunna hantera hela etableringen vid ett och samma tillfälle. Om alla parter fick vara med i denna process så behöver det inte nödvändigtvis ta så mycket längre tid.”

Projektör 4:

”Man gjorde ju den här lagförändringen för att snabba upp processen. Om man antar att den istället skulle prövas enligt PBL så skulle vi inte ha något problem med det. Inom de regler som gäller för PBL så får ju projektören rätt att ifrågasätta besluten.”

”Vi tycker att lagstiftningen måste ändras och att det ska framgå att det är lokaliseringen det handlar om, att kommunen måste motivera sitt svar och att det ska gå att överklaga. Då börjar man ha något som kan likna rätts-säkerhet men även förhoppningsvis förutsebarhet. Om man ska satsa de stora pengar som utredningar och miljökonsekvensbeskrivningar innebär”

”Om man är väldigt mån om det kommunala monopolet så kan man ju alltid gå tillbaka till hur det var förut. Där finns det ju ett regelverk som är rätts-säkert och så vidare. ... Rättssäkerheten och förutsebarheten är det som är det viktiga för oss. Om det sen är kommunen eller länsstyrelsen som genomför prövningen är inte så viktigt för oss – MEN – kompetensen att genomföra miljöprövningen finns ju hos länsstyrelsen. Generellt sett inte hos kommunerna. Det är förmodligen även mer resurseffektivt att det är elva miljöprövningsdelegationer som ska lära sig det här än att det är 290 kommuner som ska göra det. Då tror vi att man har en chans att hålla rätt kompetens.”

”Komplettera vägledningen så att det ännu tydligare framgår att den kommunala tillstyrkan gäller lokalisering [samt specificera vilka aspekter en sådan prövning ska ta hänsyn till] – miljöprövning sköts av länsstyrelsen och miljöprövningsdelegation [Implicit: de aspekter som prövas av miljöprövningsdelegationen ingår inte i prövning av lokaliseringen]. Rollerna måste bli klara. Kommunen har ju även möjlighet att vara delaktig i miljöprövningen, men bör här delta i egenskap av remissinstans.”

”Om man ska ändra lagtexten så borde det åtminstone gå att säga att beslutet ska motiveras och kunna överklagas.”

”Om man var tvungen att säga nej istället för ja? Vi tycker nog att på vilka andra områden skulle man acceptera ett beslut som inte behöver motiveras eller inte går att överklaga. [Det vill säga att ändra från aktivt ja till ett aktivt nej är inte tillräckligt.]”

7 Utvärderarnas samlade bild

Utvärderingens målsättning är som tidigare beskrivits att lyfta olika perspektiv och exempel på hur hanteringen av kommunal tillstyrkan fungerar idag. Målsättningen är inte att ta fram ett generaliserbart underlag. Det som framkommer i detta kapitel bygger på de intervjuer vi gjort och är alltså inte nödvändigtvis representativt för samtliga kommuner, miljöprövningsdelegationer och vindkraftsprojektörer.

En av denna studies frågeställningar var att besvara vilken bild aktörerna har av den kommunala tillstyrkan och om eller hur den kan eller bör förändras. Frågan har varit hur processen fungerar idag (med utgångspunkt i vägledningen) och hur en process som är **effektiv, förutsägbar** och **rättsäker** med ett stort **kommunalt inflytande** över kommunens mark- och vattenanvändning kan se ut? Innan vi ger oss i kast med intervjupersonernas förslag till hur processen bör förändras så är det dock nödvändigt att veta i vilken utsträckning nuvarande process redan uppfyller ovanstående kriterier.

Då det ofta är svårt att säga huruvida en process är till exempel rättsäker i absoluta termer så svarar intervjupersonerna vanligtvis istället på hur rättssäker processen är i relativa termer, det vill säga jämfört med något annat. Mer precist så svarar de ofta på till exempel hur rättssäkert det är i förhållande till:

- 1) hur det ser ut idag i jämförelser med hur det såg ut tidigare (eller jämfört med hur det fortfarande ser ut vid tillstånd för etablering av många andra verksamheter).
- 2) hur det ser ut idag i jämförelse med hur det ”borde” vara.

Hur det ”borde” vara kan vidare delas upp i hur aktörerna ”vill” att det ska vara och i vad aktören anser att syftet med nuvarande lagstiftning är. Att framförallt kommunerna och projektörerna vill olika saker ligger i frågans natur, men detta färgar också ofta tolkningen av vad nuvarande lagstiftning syftar till. Samma aspekt³⁴ kan ofta lyftas som ett ”problem” eller ”en felaktig tillämpning av lagstiftningen” av en aktör samtidigt som den ses som en ”möjlighet” eller ”vad lagstiftningen avsåg att ge utrymme för” enligt en annan. I detta kapitel försöker vi dock att hålla oss till kommentarer kring effektivitet, rättssäkerhet, förutsebarhet och kommunalt inflytande avseende den nuvarande processen som faktiskt existerar (vare sig denna process är som den ”borde” vara eller inte), i förhållande till den process som existerade före införandet av kommunal tillstyrkan.

Frågan om ”bygdepeng” eller liknande ekonomiska ersättningar vid etablering av vindkraft är en fråga som fått stort utrymme i utvärderingen då det i samtliga intervjuer lyftes som centralt, av olika skäl. På grund av att frågan inte helt logiskt går att diskutera under exempelvis rättsäkerhet eller

³⁴ Till exempel att kommunal tillstyrkan är ”ett politiskt beslut” (se rubrik 7.2.2 nedan).

förutsebarhet är den därför hanterad i ett eget avsnitt (7.4) i detta kapitel. En utveckling av resonemangen finns också i bilaga 1.

7.1 Effektivitet

Enligt utvärderarnas tolkning av propositionen³⁵ så skulle effektivitetsvinsterna (mindre arbetsinsats och kortare tillståndsprocess) från de nya bestämmelserna (införda år 2009) främst bero på att:

- 1) Kommunen inte längre behöver upprätta en detaljplan.
- 2) Processen går snabbare tack vare färre överklaganden (då det inte längre finns en detaljplan eller bygglov att överklaga).
- 3) Det som i propositionen kallades ”onödig dubbelprövning” undviks, det vill säga att till exempel buller prövades enligt både PBL och MB.

När det gäller effektivitet har vi (utvärderarna) därför främst ställt frågor kring dessa tre aspekter.

I korthet kan sägas att det inte är någon av intervjupersonerna som saknar kraven på detaljplan då dessa inte ansågs funktionella för ändamålet. Enligt intervjupersonerna har förändringen dock inte lett till en snabbare process. En vindkraftsetablering genomgår fortfarande ofta en ”dubbelprövning”.

7.1.1 Få saknar detaljplanerna

Den stora skillnaden i kommunens arbetsinsats består i att kommunen inte längre upprättar en detaljplan (eller beslutar om bygglov). I dagsläget ligger planering och utformning av vindkraftsparken fullt ut på projektören, som upprättar en ansökan i dialog med kommunen och andra berörda aktörer. Både kommuner och projektörer anser att denna förändring har förbättrat processen då en detaljplan inte ansågs vara funktionell för ändamålet.

Vissa av intervjupersonerna anser att den nya processen gör det lättare att vänta med detaljer kring utformningen av vindkraftsparken tills ett senare skede i processen. Detta på grund av att de anser att det är lättare att be kommunen om en ny tillstyrkan av en förändrad ansökan än att be om en ny detaljplan (avseende de fall där kommunen tidigare upprättade en detaljplan som beskrev vilka ramar etableringen var tvungen att hålla sig inom).

7.1.2 Borttagandet av PBL-processen har inte påskyndat tillståndsprocessen.

Då PBL-processen ofta kunde utföras parallellt med miljöprövningen, medan kommunens tillstyrkan ligger inom miljöprövningen, så har förändringen visserligen eliminerat en process (PBL-prövningen) men samtidigt gjort att miljöprövningen drar ut ytterligare på tiden. Medan kommunens tillstyrkan,

³⁵ Prop. 2008/09:146.

till skillnad från till exempel en detaljplan, inte kan överprövas i sak så kan den dock överprövas genom en laglighetsprövning (kommunalbesvär). En sådan överklagan görs relativt ofta men de miljöprövningsdelegationer vi intervjuat väntar inte på att överklagan ska avslås innan de påbörjar sin miljöprövning. Laglighetsprövningen gör således generellt sett inte att miljöprövningen tar längre tid. Det har dock inträffat att miljöprövningen avslutats innan laglighetsprövningen avslutats, vilket gör att det kan ta extra tid innan miljöprövningsdelegationen kan ta det slutliga beslutet om tillstånd. Överlag bedömer de vi intervjuat att det inte går snabbare att få tillstånd idag jämfört med hur det var under tidigare lagstiftning (före 2009). Vissa intervjupersoner menar att det istället eventuellt tar något längre tid innan ett beslut vunnit laga kraft. Det kan dock vara så att domstolarnas arbetsinsats är mindre vid en laglighetsprövning av kommunal tillstyrkan än vid en överklagan av detaljplan.

7.1.3 Fortfarande ”dubbelprövning”

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning det förekommer mindre av en ”dubbelprövning” idag än tidigare. Den förekommer i alla fall inte på det sätt som det uppenbarligen fanns en dubbelprövning tidigare, det vill säga att samma etablering prövas enligt två lagstiftningar. Kommunerna deltar dock till exempel i samråd med projektör och länsstyrelse avseende vilka miljökonsekvenser som ska undersökas. Kommunerna skapar sig ofta en egen uppfattning av konsekvenserna för miljön i samma utsträckning som tidigare, i vissa fall genom att bekosta egna utredningar. Skillnaden är att denna utredning ligger till grund för en kommunal tillstyrkan istället för en detaljplan eller ett bygglov. I anslutning till en fråga om i vilken utsträckning kommunen fortfarande tar ansvaret för miljöbedömningar svarade en kommunal tjänsteman (stadsarkitekt) följande;

”Vi känner ju ett ansvar för vår lilla bit av världen. Vi har ju väldigt nära kontakt med både lokalpolitiker och medborgare. Vi har ju ett ansvar för [denna kommun] med byar och vägar och gårdar och samhällen. Här sker ju väldigt mycket av planering i övrigt – alltifrån skolskjutsar, hemtjänst och byggnadsutveckling till kollektivtrafik och annat. Och att släppa så påtagliga, oerhört påverkande, exploateringar utanför vår kontroll det skulle jag aldrig kunna tänka mig att göra. Det här påverkar ju alla möjligheter till rekreation och fastighetsvärden och utblickar – hur det ser ut på kvällen ifall man går ut med sin hund eller åker ett skidspår tidigt på morgonen – och dessutom påverkar det ju förutsättningarna för avstyckningar om man äger marker och så vidare. Så jag ser det som fullständigt självklart att det är kommunen som har det samlade övergripande ansvaret för den lokala platsens utveckling. Kommunen måste ha full koll på detta.

Det finns dock eventuellt vissa skillnader i den ”prövning” som utförs idag och den tidigare prövningen. Se bl.a. avsnitt 7.2.2. nedan.

7.2 Rättssäkerhet

Den så kallade Överklagandeutredningen menade att ”Någon tydlig definition av begreppet rättssäkerhet finns inte, men begreppet brukar bland annat omfatta att den enskilde inte kan åtalas eller dömas utan tillräcklig bevisning, att den enskilde inte kan dömas utan tydligt stöd i lag samt att alla medborgare, oavsett samhällsställning, ska bedömas på ett likartat sätt”³⁶

Liksom Energimyndigheten (2010) finner vi att orsakerna till att vissa intervjupersoner finner MB 16:4 rättsosäker utgår från två huvudspår:

- 1) Beslut om tillstyrkande/avstyrkande kan inte överklagas och blir därmed bindande för prövningen.
- 2) Tillstyrkande behöver inte motiveras eller kopplas till vare sig pågående markanvändning, befintliga gällande översiktsplaner eller andra definierade kriterier.

Det bör även understrykas att rättsosäkerheten gäller i båda riktningarna, både för tillstyrkan (när någon anser att det inte borde ha tillstyrkts) och för avstyrkan (när någon anser att det borde ha tillstyrkts).

7.2.1 Begränsad möjlighet att överklaga

Ett kommunalt tillstyrkansbeslut kan överklagas genom en så kallad laglighetsprövning. Då ett kommunalt beslut överklagas till förvaltningsrätten är det dock enbart beslutets laglighet, inte lämplighet, som ska prövas. Det är vidare endast kommunmedborgare som kan få beslutet prövat och inte den sökande vindkraftsprojektören som beslutet berör, om denne inte är medborgare i kommunen.

Projektörerna anser att det är principiellt viktigt att det även ska gå att överklaga tillstyrkansbeslutets lämplighet. De anser dock att det måste finnas mer väldefinierade kriterier för vad kommunen bör basera sin bedömning på för att en sådan överklagansmöjlighet ska vara meningsfull.

7.2.2 Kommunal tillstyrkan ett politiskt beslut

Miljöprövningsdelegationer, kommuner och projektörer har alla uttryckt att en kommunal tillstyrkan ibland kan baseras på sådant som kan anses vara ”subjektiva” snarare än ”sakliga” skäl. Det kan handla om kommunmedborgares oro över negativa konsekvenser vilka saknar vetenskapligt belägg (även om oron och motståndet onekligen är objektivt närvarande), politiska ställningstaganden och material³⁷ vilket vissa intervjupersoner (även vissa kommunala tjänstemän) kallar ”oseriöst”. En etablering kan även få tillstyrkan baserat på politiska förhandlingar avseende frågor som inte är relaterade till själva etableringen – vilket vissa intervjupersoner refererar till som

³⁶ SOU 2014:14, s. 58.

³⁷ Till exempel Youtube-filmer och rapporter ifrån relativt extremistiska internationella intressegrupper.

”politisk kohandel” – där olika parter ger och tar i olika frågor. Allt det som beskrivits ovan kan även påverka till exempel en PBL-process och beslut om en detaljplan, men vissa intervjupersoner anser att PBL-processen i större utsträckning omfattas av utarbetade normer och gällande praxis.

Vissa av kommunerna ser det dock som en självklarhet att en anläggning med så stor påverkan som en vindkraftspark ska vara en politisk fråga. En kommunal tjänsteman menade att ”om inte en fråga av den här magnituden skulle vara en politisk fråga så kan vi lika gärna avskaffa det kommunala självbestämmandet”. Detta gör dock att projektörerna ibland känner sig rättslösa.

Boverket beskriver kommunens politiska roll i anknytning till PBL-ärenden enligt följande:

”Kommunens politiska roll

Kommunen är en politiskt styrd organisation och i PBL-ärenden är det kommunfullmäktige och byggnadsnämnden som är de politiskt styrande instanserna. Men eftersom verksamheten till stor del styrs av plan- och bygglagen är utrymmet för politiska ställningstaganden begränsat. De politiska ställningstagandena handlar framförallt om hur mark- och vattenområden ska utvecklas, användas och bevaras. Därför är det i den översiktliga planeringen och regionplaneringen som det finns störst möjligheter till politiska överväganden. I detaljplanering är utrymmet för politiska ställningstaganden mer begränsat och i lov- och byggprocesserna finns det knappt något utrymme alls för detta.”³⁸

Huruvida det nuvarande utrymmet för ”politiska ställningstaganden” i anknytning till beslut om kommunal tillstyrkan utgör ett ”problem” eller huruvida detta är ”som det bör vara” är även det en politisk fråga – och inget vi som författare av denna rapport kan svara på. En miljöprövningsdelegation uttryckte detta med:

Detta är mindre ett juridiskt bekymmer och mer ett politiskt bekymmer. Vill staten bestämma eller vill man att kommunerna ska bestämma. Det kan väl regeringen ta ställning till. Nu vill man på något sätt ha både och. Det är inte klart.

...

Är man nöjd med att kommunerna ska bestämma – ja låt det då vara. Man kan inte få allt. (MPD 4)

Antingen det är ett ”problem” eller så ”som det borde vara”, menar vissa av intervjupersonerna (inklusive kommuner) att av vem, hur och på vilka grunder en etablering av en vindkraftspark kommer att bedömas, ofta är mindre

³⁸ Boverket.se, sida ”Kommunens olika roller”, [länk].

klara än för andra verksamheter som omfattas av en PBL-process. Det är dock oklart i vilken utsträckning detta beror på den för vindkraftsetableringar specifika lagstiftningen (det vill säga kommunal tillstyrkan istället för en PBL-process) och i vilken utsträckning det beror på etableringens karaktär, där etablering av vindkraft ofta är en mer politiskt kontroversiell fråga än etablering av många andra typer av verksamheter.

7.2.3 Betydelse i praktiken

Projektörerna anser av principiella skäl att beslutet borde kunna överklagas, samt att det borde finnas mer väldefinierade kriterier kring vilka hänsynstaganden kommunen borde basera sitt beslut på. Samtidigt är de, såväl som andra intervjupersoner, osäkra på om detta skulle ha inneburit några större förändringar i vilka etableringar som skulle fått tillstånd i praktiken. Då en vindkraftspark generellt sett har en relativt stor inverkan på exempelvis landskapsbilden, och då kriterierna vanligtvis är relativt breda för vad till exempel en kommun ska bedöma vid en PBL-prövning (till exempel vid upprättandet av en detaljplan), är det svårt att se att en kommun inte skulle kunna avstyra en vindkraftspark som de är negativt inställda till genom argument vilka ryms inom ramen för dessa bedömningsgrunder. I en studie av Davidsson (2016), *Överklagande av detaljplaner i praktiken*, undersöktes i vilken utsträckning detaljplaner för framförallt bostadsbyggande överklagades i praktiken. Studien kom fram till att:

”Studien har även visat att överklaganden i en mycket begränsad utsträckning äventyrar detaljplaners genomförande. Även om 5 % av de överklagade detaljplanerna upphävdes var det enbart en som upphävdes till följd av något som de klagande faktisk angett i sin överklagan. I övriga fall upphävdes planerna av andra skäl som ”framgår av omständigheterna”. Av de 689 enskilda överklaganden som studerats ledde endast en och en halv promille (1 av 689) till att planen upphävdes till följd av något de klagande angett. ... I samtliga fall där detaljplanen upphävts har kommunen i fråga påbörjat ett nytt planarbete där man säger sig avse att gå länsstyrelsens eller domstolens synpunkter till mötes, dock aldrig de klagandes där dessa skiljer sig från myndighetens.”³⁹

Med andra ord så upphävdes planerna i cirka 5 procent av fallen, men enbart i ett av de 689 enskilda överklagandena på grund av det den klagande uppgett. De klagande verkar vidare inte ha fått igenom de ändringar som önskades i ett enda av fallen. Om en möjlighet till överklagande av tillstyrkansbeslutet ska kunna ändra utfallet så måste bedömningskriterierna troligtvis vara betydligt snävare än de som ligger till grund för exempelvis en detaljplan.

Det bör även nämnas att kommunen, under tidigare system (eller det system som fortfarande gäller för etablering av många andra typer av verk-

³⁹ Davidsson, 2016, Sida IV.

samheter), kunde välja att inte ta på sig ett planuppdrag. De kunde med andra ord välja att inte påbörja upprättandet av en detaljplan över huvud taget. Detta beslut gick inte heller att överklaga. En skillnad på besluten avseende planuppdrag respektive tillstyrkan är dock att ett besked att kommunen inte var villig att ta på sig ett planuppdrag skulle ha kommit redan i början av processen, medan ett beslut om tillstyrkan ofta kommer efter komplett ansökan. Det har i en av intervjuerna lyfts ett förslag om att en tillstyrkan som mer liknade det beslut som kommunen utför då de tar på sig ett planuppdrag skulle vara ett mer rimligt sätt att använda tillstyrkan.

Sammantaget anser projektörerna dock att den tidigare dubbelprövningen ändå är att föredra, då den anses vara mer rättssäker och förutsägbar. Särskilt i de fall man inte krävt detaljplan utan endast bygglov. Bland annat för att det finns praxis på området.

7.3 Förutsebarhet

Projektörerna menar att det generellt sett är svårt att veta om en ansökan kommer att tillstyrkas eller inte. Till viss del beror det på samma faktorer som under föregående rubrik. Det vill säga att det kan vara svårt att veta på vilka grunder beslutet kommer att tas, samt att det i slutändan kan bero på förhandlingar där hänsyn tas till frågor som i mindre grad är relaterade till själva etableringen.

Det har även påpekats att det kan vara svårt att veta vem som kommer att ta beslutet, dels på grund av till exempel kommunval, dels på grund av att man inte alltid vet vem som kommer att närvara⁴⁰ eller på vilken nivå⁴¹ beslutet kommer att tas. Det finns även en otydlighet (och/eller skillnader i åsikter) avseende både vad kommunen ska bedöma och vad ett tillstyrkansbeslut omfattar.

Det är även svårt att förutsäga i vilken utsträckning det kommer att uppstå till exempel opinion mot etableringen samt huruvida det finns fågelarter eller annat vilket gör att etableringen inte kommer att godkännas av miljökäl. Den sistnämnda faktorn har dock relativt lite att göra med kommunal tillstyrkan, då det enligt intervjupersonerna är rätt ovanligt att kommunen avstyrker etableringen med hänvisning till skydd av naturmiljö.

Då kommunen när som helst kan ändra en tillstyrkan (genom att fatta ett nytt beslut) kvarstår osäkerheten förknippad med kommunens position ända fram till det att prövningsmyndigheten gett tillstånd.

Den mest markanta skillnaden i nuvarande process jämfört med den tidigare ligger dock i hur tydligt kommunen kan uttrycka och besluta om ramarna för vilken typ av etablering de kan tänka sig att acceptera. Vid

⁴⁰ En intervjuperson menade till exempel att en kommun hade passat på att rösta om en etablering då kommunordförande var på semester.

⁴¹ Även om det vanligaste verkar vara kommunfullmäktige eller kommunstyrelse.

detaljplan valde kommuner ibland att utforma denna på ett sätt som i princip enbart satte ramarna för den slutliga etableringen. Vid kommunal tillstyrkan ska kommunen enbart ge besked om deras inställning till den faktiskt existerande ansökan. Om vindkraftsprojektören ändrar ansökan under miljöprövningens gång bör kommunen (under nuvarande tillämpning av lagstiftningen) ge nytt besked om den förändrade ansökan. Detta gör att kommunen istället måste sätta ramar, i form av vilken typ av ansökan som kommunen kan tänka sig att tillstyrka, genom en mer informell dialog och förhandlingar med projektören. Då dessa förhandlingar är informella och icke bindande, och inte nödvändigtvis hålls med alla de som kommer att vara med och rösta/besluta om tillstyrkan, så kan de vidare i bästa fall ge projektören en indikation om vilka ramar de har att hålla sig inom (och vad det slutliga ställningstagandet kommer att bli). Processen blir således inte förutsägbar eller transparent.

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan ger ett visst utrymme för förhandlingar, där projektörerna ibland försöker få genom aspekter som de vet att kommunen egentligen inte vill ha. Ur projektörens perspektiv kan detta vara en aspekt vilken de anser att kommunen bör kommentera på genom sin roll som remissinstans, snarare än genom tillstyrkansbeslutet. Det kan även vara så att projektören hoppas att kommunen ska tillstyrka ansökan utifrån en generellt sett positiv inställning till etableringen, även om de vet att kommunen helst hade sett att denna specifika detalj utformats annorlunda. Då det således kan finnas skäl för projektören att upprätta en ansökan vilken de vet att den till viss del faller utanför ramen för vad kommunen önskar, samtidigt som det är kommunen som har det sista ordet, kan detta till viss del leda till ett förhandlingsspel. Det finns fördelar med detta ”förhandlingsspel”, jämfört med ett system där kommunen direkt sätter ramarna och projektören sedan måste förhålla sig till dem, men det blir även en ytterligare källa till osäkerhet.

7.4 Ekonomiska ersättningar och kommunal tillstyrkan

Vägledningen pekar på att göra tillstyrkandet i sig beroende av att en ersättning betalats strider mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet⁴². Det finns däremot inget hinder för att en verksamhetsutövare betalar ut ersättningar generellt sett, så länge det inte är direkt förknippat med den kommunala tillstyrkan. Hur direkt denna koppling får vara är oklart för både kommuner och projektörer. Bland annat vindkraftbranschen⁴³ och Sveriges Radio⁴⁴ har dock ansett att det finns många fall där denna koppling varit alltför direkt.

⁴² Energimyndigheten, 2015 (ER 2015:05) sid. 15.

⁴³ Svensk vindenergi 2010.

⁴⁴ Kaliber 2013, [länk]; Studio ett 2013, [länk]

Som redovisningen av resultaten i denna utvärdering visar är ekonomiska ersättningar vid etablering av vindkraft allmänt förekommande. Denna typ av ersättningar existerade dock även innan bestämmelsen om kommunal tillstyrkan infördes. Det är således otydligt i vilken utsträckning de existerar som en konsekvens av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan och det är ofta oklart i vilken utsträckning de är kopplade till just tillstyrkanbeslutet. Det finns många orsaker till varför projektörerna kan vilja betala ut ekonomiska ersättningar (se bilaga 1) och kommunen vet att deras eventuella påtryckningar enbart utgör en faktor bland många. Varför den slutliga ersättningen betalas ut kan således även vara något otydligt för de inblandade aktörerna själva.

7.5 Kommunalt inflytande

I konsekvensanalysen till propositionen⁴⁵ om prövning av vindkraft bedöms borttagandet av kraven på detaljplan och bygglov, i kombination med att kommunal tillstyrkan infördes, påverka det kommunala självbestämmandet enligt följande:

*Förslaget att prövningsmyndigheten i ett tillståndsärende enligt miljöbalken endast får ge ett tillstånd om kommunen har tillstyrkt det innebär en mer begränsad möjlighet för kommunen att förfoga över sitt planmonopol. Förslaget innebär därför en viss inskränkning av det kommunala självstyret. För att nå uppsatta mål i frågan om användningen av förnybar energi är det mycket angeläget att handläggningen av vindkraftsärenden blir enklare och effektivare. Regeringen anser därför att en viss inskränkning i kommunernas rätt att besluta i vindkraftsfrågor får anses godtagbar.*⁴⁶

Liksom tidigare juridiska studier, till exempel Qvist (2010) eller Asp (2013), har våra intervjupersoner svårt att se hur regelförändringen skulle ha kunnat innebära en inskränkning i det kommunala självstyret. Qvist skriver:

*Det kan dock ifrågasättas om en inskränkning i det kommunala planmonopolet verkligen skett då kommunens inställning i vindkraftsfrågor har fått en avsevärt starkare ställning eftersom kommunen på vilken grund som helst kan hindra tillkomsten av vindkraftsanläggningar, trots goda vindförutsättningar och obetydlig miljöpåverkan. Kommunen har genom vetot fått större makt i vindkraftsfrågor än de hade tidigare enligt PBL, då beslut om detaljplan och bygglov kunde överklagas.*⁴⁷

⁴⁵ Prop. 2008/09:146.

⁴⁶ Prop. 2008/09:146, sid 49, ej fetmarkering i originalet.

⁴⁷ Qvist 2010, sida 27.

Då kommunen kan fatta ett tillstyrkansbeslut på vilka grunder de vill, samt då detta beslut inte går att överklaga, är det kommunala självbestämmandet onekligen stort. De intervjupersoner vi pratat med anser att det kommunala inflytandet, om något, blivit större under nuvarande lagstiftning jämfört med tidigare.

7.6 Vägledningen bra men har liten styreffekt

Utvärderingen visar att de flesta informanter anser att vägledningen i stort sett är bra – även om vissa aktörer hade velat att den skulle innehålla mer förtydliganden. Den är även relativt välkänd.

Ett perspektiv som framkommer i intervjuerna är att det är främst projektörer och miljöprövningsdelegationer som använder sig av vägledningen, i mindre utsträckning kommunerna, samt att vägledningen av vissa mer ses som ett stöd för projektörerna att ställa krav på kommunerna än att den ger stöd i processen och förtydliganden av lagstiftningen.

Det är dock ingen av de vi intervjuat som tror att det finns någon större potential för vägledningen att ha någon effekt på hur kommunal tillstyrkan används i praktiken. Några av intervjupersonerna menar att den möjligtvis hade kunnat ha mer effekt om den kommit tidigare, innan en praxis för hanteringen hade utvecklats. Andra intervjupersoner menar dock att en praxis kring hur vindkraftsfrågor hanteras hade uppkommit redan innan lagändringen, och att denna praxis i många avseenden helt enkelt fortsatte att gälla även efter att lagen hade ändrats. Detta gäller till exempel ekonomiska ersättningar, vilka konsekvenser kommunen bedömer, hur dialogen sker och så vidare.

Samma intervjupersoner är generellt sett även överens om att vägledningen med sina nuvarande, relativt öppna, riktlinjer snarare är ett uttryck för Energimyndighetens och Naturvårdsverkets önskemål. En av de jurister vi intervjuat uttryckte detta med:

”Lagtexten ger ingen vägledning och alla möjligheter. Vi tyckte att det var en otydlighet att den här typen av detaljerade regler kom i en vägledning om de inte har täckning i lagtext, vilket jag menar att de inte har.” (MPD 4)

Vissa aspekter, såsom att kommunen ska hantera ett ärende inom rimlig tid samt vad detta kan tänkas innebära i just detta fall, har förmodligen inte mer eller mindre täckning i lagstiftning än i andra sammanhang. Reaktionerna på vägledningen visar dock på hur öppen lagstiftningen är.

7.7 Sammanställning av intervjupersonernas förslag och önskemål

Nedan följer en sammanställning av de förslag som oftast dykt upp under intervjuerna. Många intervjupersoner har dock betonat att man vid överväganden om eventuella förändringar i lagstiftningen bör ha i åtanke att kommunal tillstyrkan enbart utgör en av många faktorer som påverkar utbyggnad av vindkraft.

7.7.1 Flera hinder för etablering av vindkraft

Det är viktigt att komma ihåg att kommunal tillstyrkan, och vissa kommuners negativa inställning till vindkraftsetableringar, är långt ifrån det enda hindret för vindkraftsetablering.

Enligt projektörerna är det fyra (eller fem) aktörer som måste vara positivt inställda till etableringen för att den ska vara möjlig att genomföra – kommun, miljöprövningsdelegationen, markägare och rennärning (samt i vissa fall försvaret).

I de fall projektören inte får ett direkt nej till etablering krävs fortfarande att den förväntade vinsten från etableringen överstiger kostnaderna. Huruvida detta är fallet beror, utöver de naturliga förutsättningarna vad gäller till exempel marknadspriser, vindförhållanden och teknikutveckling, på de restriktioner tillståndet medför samt den kompensation markägare och andra aktörer kräver för att tillåta en etablering. Det finns många exempel på beviljade men ej utnyttjade tillstånd där de slutliga restriktionerna, inklusive utlovad kompensation till olika parter, gjort att vindkraftsprojektören i slutändan valt att inte påbörja byggnation.

7.7.2 Intervjupersonernas förslag och önskemål

Nedan följer ett urval av de förslag och önskemål som lyfts av intervjupersoner från de olika aktörsgруппerna (kommuner, miljöprövningsdelegationer och projektörer). Förslagen kommer dock främst från projektörer, i andra hand från länsstyrelser och i minst utsträckning från kommuner. Kommunerna har inte så många förslag på förändringar då de generellt sett är nöjda med nuvarande lagstiftning. Urvalet baseras på dels hur ofta ett visst förslag eller en viss aspekt har nämnts av intervjupersonerna, dels på hur konkret förslaget är och slutligen på hur direkt det har att göra med just regeln om kommunal tillstyrkan (och inte om tillståndsprövningsprocessen generellt).

Tidsgräns: Några intervjupersoner har ansett att det bör finnas en tidsgräns för hur lång tid kommunen ska ha på sig för att besluta om tillstyrkan. Dessa personer betonar samtidigt att det måste finnas möjlighet till uppskov. Andra intervjupersoner menar dock att en tidsgräns riskerar att tvinga fram ett nej i de fall kommunen inte hunnit genomföra sin bedömning.

Möjlighet att överklaga: Två av projektörerna samt en miljöprövningsdelegation har föreslagit att en överprövning borde ligga inom miljöbalksspåret. De menar alltså att det skulle vara miljöprövningsdelegationen och/

eller miljödomstolen som bedömer huruvida kommunens skäl för sitt beslut är godtagbara eller inte. Motivet för detta förslag är att etableringen inte ska behöva överklagas i två instanser.

Krav på att kommunen motiverar sitt beslut: Även om det inte finns någon möjlighet att överklaga så vill projektörerna veta skälet till en avstyrkan. En av projektörerna uttryckte även en viss förhoppning om att en kommun inte skulle avstyrka utifrån alltför svaga skäl om de var tvungna att öppet beskriva dem.

Förtydliga vad som bör ligga till grund för kommunens bedömning: Det finns idag olika uppfattningar om vad det är kommunen bör bedöma. Det är dock inte speciellt sannolikt att ett sådant förtydligande skulle ha någon större effekt ifall det enbart existerade inom ramen för en vägledning. Speciellt med tanke på att många intervjupersoner (från alla tre aktörsgrupper) även uppfattar den nuvarande, relativt brett skrivna, vägledningen som ett uttryck för Naturvårdsverkets och Energimyndighetens önskemål snarare än som något som följer från den faktiska lagstiftningen.

Förändra tillstyrkan till att mer likna ett planbesked: Projektörerna skulle gärna se ett slutligt besked så tidigt som möjligt, samt att kommunens bedömning enbart skulle handla om huruvida de avser att använda marken till något annat. I anslutning till detta har det föreslagits att en tillstyrkan borde likna ett planbesked (där kommunen enbart bedömt om det är rimligt att påbörja en detaljplan) snarare än ett beslut avseende en färdigställd detaljplan (där miljökonsekvenser är utredda och prövade enligt PBL).

Förtydliganden om hur miljöprövningsdelegationerna bör hantera tillstyrkan. Miljöprövningsdelegationerna har nämnt att det ibland är oklart hur de ska hantera tillstyrkan. Miljöprövningsdelegationerna har bland annat frågetecken kring:

- Under vilka förhållanden miljöprövningsdelegationen bör be om en ny tillstyrkan. Under vilka förhållanden den existerande tillstyrkan fortfarande gäller.
- Hur miljöprövningsdelegationen bör hantera en tillstyrkan med villkor – det vill säga en tillstyrkan där kommunen säger att de avstyrker men skulle vara villiga att tillstyrka om dessa aspekter i ansökan förändrades.
- Om det är möjligt att ge ett tillstånd med förbehåll under tiden en tillstyrkan är på laglighetsprövning.

Ekonomiska incitament till den kommun där vindkraften etableras: Nästan samtliga intervjupersoner anser att ekonomiska incitament, såsom till exempel i Norge där fastighetsskatten betalas till kommunen, skulle innebära en stor skillnad i hur positivt inställda kommuner skulle vara till vindkraftsetableringar, speciellt i norra Sverige. Det råder dock skilda meningar om huruvida detta skulle vara bra eller inte. Vissa intervjupersoner menar att det i ett sådant läge skulle vara svårt att få kommunen att ta tillräcklig hänsyn till miljöintressen.

Klargöra regler kring ekonomiska ersättningar till lokalsamhället: Enligt dem som vi intervjuat verkar det största problemet kring ekonomiska ersättningar generellt sett inte vara ersättningarnas nivå utan snarare hur förhandlingarna kring dem ibland går till. Det är många som uttryckt oro för att det i vissa fall skulle kunna ses som att man rör sig i en gråzon för muta och bestickning. Det har ibland lyfts förslag att det skulle vara värdefullt med en vägledning för hur man kan hantera denna typ av frågor.

De projektörer vi pratat med anser generellt sett att detta är en fråga som bäst hanteras av varje enskild projektör utifrån sina egna principer. Projektörerna menar att de själva arbetar med att hitta lösningar (till exempel riktlinjer) för att göra processen kring ekonomiska ersättningar mer transparent och öppen. De projektörer vi intervjuat är dock, som tidigare nämnts, stora bolag och det kan eventuellt var något svårare för mindre projektörer att själva hantera frågan.

8 Källförteckning

Samtliga internetlänkar införda 2016-11-30

Asp, Axel, 2013. *Den kommunala vetorätten vid uppförandet av vindkrafts-
anläggningar*. Examensarbete. [länk]

Davidson, Gustaf, 2016. *Överklagande av detaljplaner i praktiken*. [länk]

Direktiv 2007:184, *Tilläggsdirektiv till Miljöprocessutredningen (M 2007:04)*.
[länk]

Energimyndigheten 2010. *Sammanställning konsekvenser 16 kap 4 § miljö-
balken*. Dnr 440-10-004487. [länk]

Energimyndigheten 2014. *Kommunal tillstyrkan i praktiken – Enkätunder-
sökning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning enligt 16 kap. 4 §
miljöbalken*. ER 2014:21. [länk]

Energimyndigheten 2015. *Vägledning om kommunal tillstyrkan vid till-
ståndsprövning av vindkraftverk*. ER 2015:05. [länk]

Miljö- och energidepartementet 2015a. *Regleringsbrev för budgetåret 2016
avseende Naturvårdsverket*. [länk]

Miljö- och energidepartementet 2015b. *Regleringsbrev för budgetåret 2016
avseende Statens energimyndighet*. [länk]

Miljöprocessutredningen 2007:M04. *Kommittéberättelse*. [länk]

Naturvårdsverket 2003. *Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig
verksamhet*. Handbok 2003:5. [länk]

Proposition 2008/09:146. *Prövning av vindkraft*. [länk]

Qvist, Fredrik, 2010. *Nya prövningsregler för vindkraft – Det är upp till
kommunen!* Examensarbete. [länk]

SOU 2008:86. *Prövning av vindkraft*. [länk]

Sorseleaktuellt 2016. Nr: 4 vecka 9; 1 Mars 2016. [länk]

Svensk vindenergi 2010. *Kommunernas användning av vetot mot vindkraft
– Enkätundersökning bland Svensk Vindenergis medlemsföretag*. [länk]

Svensk vindenergi 2014. *Remissvar – Vägledning för kommunal tillstyrkan
vid tillståndsprövning av vindkraftverk*. [länk]

SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) 2016. *Miljöchefsnytt 2 2016
– Nyhetsbrev till chefer inom miljöområdet i kommunerna*. [länk]

Vedung Evert 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*, andra upplagan.
Lund, studentlitteratur. ISBN nummer 91-44-34262-4.

Wallberg m.fl. 2015. *Användningen av det kommunala vetot mot vindkraft i
Västra Götalands län*. [länk]

Bilaga 1

Ekonomiska ersättningar och kommunal tillstyrkan

I denna bilaga finns underlaget till det som sammanfattas i avsnitt 6.2.5. och avsnitt 7.4. Underlaget är lagt i bilaga av utrymmesskäl då den inte från start var central i utvärderingen. Det vi främst varit intresserade av är i vilken utsträckning de ekonomiska ersättningarna betalas ut som en konsekvens av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Det visade sig dock inte vara alltför lätt att särskilja denna bevekelsegrund från en rad andra bevekelsegrunder och historiska faktorer vilka gett upphov till den nuvarande situationen. I det som följer kommer vi därför att beskriva de ekonomiska ersättningarna ur ett bredare perspektiv, samtidigt som vi även försöker få en klarhet avseende i vilken utsträckning de beror på just bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Avsnittet bygger i stor utsträckning på projektörernas perspektiv då enskilda kommuner dels inte hanterat lika många ärenden, dels ofta inte heller varit direkt inblandade i förhandlingar om ekonomiska ersättningar avseende de vindkraftsetableringar som de behandlat.

Uppkomst och utveckling

Projektörerna menar att det initialt fanns en viss ”klondikestämning” inom vindkraftsetablering – och att det inom denna tid till viss del utvecklades en kultur och praxis där kommuner (eller lokalbefolkning) kom att förvänta sig att få ersättningar vid vindkraftsetableringar.

Projektör 2 säger: *[Att det blir krav på ersättningar kring just vindkraftsetableringar] ”tror jag dels är ett arv från vattenkraften. ... Och sedan så var det så att när man drog igång med vindkraften [fram till 2010] så var det någon sorts Klondikestämning, och nästan lite baggböleri. Och det var väldigt många aktörer som inte finns kvar idag av olika orsaker som lovade väldigt mycket. De lovade kommunerna en halv procent av intäkterna och de lovade lokalbefolkningen några procent– och lovade dessutom kommunen att det inte skulle bli högre än 150 meter och så vidare. Det blev någon sorts kultur och en förväntan på vindkraften om att det finns en massa pengar man kan dela på.”*

Projektör 1 uttrycker något liknande: *”Det här började förstås genom initiativ från utvecklarna – och att det sedan spunnit iväg och blivit något som kommunerna kräver, eller som medborgarna kräver att politikerna ska kräva. Och det fanns ju även innan kommunal tillstyrkan. Det är någon som sträckt ut en finger och sedan blev det hela handen.”*

Projektör 3 menar vidare att: *”I början, säg innan år 2005 eller kanske 2003, låg dessa ersättningar på en nivå som man kunde titta på utifrån ”skälighet”. Man kan se när ett avtal skrev utifrån ersättningsnivåer. Det har varit*

en marknadstrissning. Olika aktörer, till exempel byaföreningarna vet vilka ersättningar det betalats ut på andra ställen – och lite praxis börjar kanske etableras – speciellt avseende markägare men kanske även för de andra.”

Även Projektör 1 och 2 uttrycker att en viss praxis har börjat etablera sig. Projektör 1 säger att: *”I södra Sverige så är det ju inte alls förekommande på samma sätt – och jag tror nog nästan att den här frågan även har börjat landa lite. ... Sen handlar det om att det blir en rimlig nivå – och att den inte sätts genom en utpressningssituation. Initialt så testade man det nog lite i de här kommunerna.”*

Vad ligger till grund för kraven på ekonomiska ersättningar?

Kommuner, byar/samhällen och andra grupper som på ena eller andra sättet berörs av eller finns i vindkraftsverkens närhet kräver ibland ersättning från projektören. Motiven för dessa krav går att grovt sett indela i tre kategorier.

1. Ersättning för skada.
2. Ideologiskt motiverat krav utifrån åsikten att den lokala bygden har rätt till att ta del av avkastning från utnyttjandet av lokala naturresurser.
3. Opportunistiskt beteende (det vill säga helt enkelt ta tillfället i akt).

Den andra punkten, avseende rätten till avkastning från lokala naturresurser, kan ofta ses i insändare, artiklar och annat genom att skribenten på ena eller andra sättet påpekar att den som annars får tillgång till avkastningen inte tillhör det lokala samhället. Det kan bestå av att påpeka att elbolaget har sitt huvudkontor i Stockholm eller att det är en ”delvis utlandsägd vindindustri” som står bakom vissa av etableringarna. Denna åsikt är ofta nära förknippad med historiska resonemang kring utnyttjandet av naturresurser och kolonisering.

Det är ofta svårt att bedöma i vilken utsträckning enskilda krav har att göra med de olika motiven ovan, och de flesta vi intervjuat tror att det ofta kan finnas element av alla tre bevekelsegrunder inom ramen för ett och samma krav.

Projektör 1 säger att det är *”en kombination av olika orsaker. Det formella skälet är att man på ena eller andra sättet kommer att lida skada men även det här att pengarna ska stanna i bygden då man utnyttjar deras naturresurser. Det är även förstås så att man passar på och har hört att andra lyckats få ersättningar. ... Det är dock enbart en gång då jag har varit med om att ersättningen varit väldigt tydligt kopplad till en väldefinierad skada. ... Sedan finns det ju förstås alltid påverkan på landskapsbild.”*

Projektör 2 säger något liknande: *”Nu har de tagit gruvorna och skogen och vattenkraften – det ska inte få bli likadant med vindkraften. Precis så är det. Inte att man skulle diskutera att det här beloppet skulle ersätta påverkan på landskapsbilden eller sådär. [I vissa fall handlar opinionen mot vindkraft inte*

om skador, utan om] *att kommunen inte förhandlat bra nog med projektören. Att de ska förhandla om bättre villkor. --- Det kan också handla om att det är förnybar el och att det är något som ska vara bra för samhället – och då ska det inte vara några nackdelar. Den känslan kan jag också få.*”

Varför betalar projektörerna ekonomiska ersättningar

Det är även svårt att få någon god uppfattning om varför enskilda ersättningar betalas ut. Det vi främst varit intresserade av inom ramen för denna utvärdering är i vilken utsträckning ersättningar betalas ut som en konsekvens av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.

Det skäl som projektörerna oftast betonar handlar om ”goodwill”, om att ge något tillbaka till kommunen där man bygger och om att de tyckte att ersättningar (inom rimliga nivåer, och framförhandlade på rätt sätt) är ett bra smörjmedel för lokal acceptans och samverkan.

Projektör 3 menade att: *”Det finns en vilja att ge tillbaka något till kommunen och platsen där man bygger. Man vill ge tillbaka något.”*

Projektör 2 uttryckte: *”Och vi har tyckt att det här [ersättningar och annat stöd till lokalsamhälle] är bra saker, vilka vi skulle fortsätta att göra även om man tog bort 16:4.”*

Projektör 1 pratade om goodwill, och hur de även sponsrade olika typer av evenemang och föreningar i samband med andra verksamheter än vindkraft. Mer specifikt så sa projektör 1 att: *”Det är för goodwill. ... Man vinner på att man bidrar till området – och den här etableringen är ju trots allt ett stort intrång i området. Vi vill egentligen inte se det som en kompensation – utan det är ju en del i vår närvaro i de här områdena. Att helt enkelt skapa en goodwill. ... Vi stöder ju även med sponsring i vår övriga verksamhet. Vi stöttar idrottsföreningar och liknande och det här är väl ett sätt att formalisera det. ... Det är ett bidrag för att få så många som möjligt att vara med på att utveckla närområdet. ... För oss är det bra om det finns ett fungerande näringsliv i området. Det är bra om det är populärt att bo där för folk som ska jobba för oss. Så alla vinner på det.”*

Det finns dock även fall där projektörerna känt att de befunnit sig i en ”utpressarsituation”, och där de uppfattar det som att de hamnar inom en ”gråzon för muta och bestickning”.

Projektör 1 säger att: *”Det finns enskilda politiker som har uttryckt rena krav på mutor – i själva verket är det ju så. Vi betalar ut något vi kallar utvecklingsmedel – för att stödja bygdens utveckling – runt alla parker vi byggt. Det är ett avtal som är gjort med berörda kommuner. Men det finns ju de som kräver olika saker som att få mera ersättning och så vidare – och det är ju faktiskt nästan kriminellt, då de begär att en verksamhetsutövare ska betala en icke lagstadgad ersättning för att inte använda sitt veto.”*

Projektör 2 säger att: ”Speciellt i norra Sverige så har vi mött åsikten att ni kan få bygga här om ni ger vissa bidrag till kommunkassan. Vi har dock sagt nej till detta. Då är vi inne i gråzonen för muta och bestickning. Det vi har gjort i alla projekt i norra Sverige och flera projekt i södra Sverige är att vi har närmat oss lokalsamhället istället. Och i den bästa av världar så kanske det finns en ekonomisk förening och då har vi valt att avsätta pengar till den istället (och där en sådan inte funnits har samma projektör i flera fall medverkat till att bilda en ekonomisk förening). Och sedan har vi försökt styra den till att gå till lokal utveckling och lokalt näringsliv – inte till enskilda intressen. Vi försöker även jobba med lokalt näringsliv för att dessa ska kunna vara med i en framtida upphandling.”

Det finns även många kommuner som har krav på ekonomisk ersättning vid etablering av vindkraft på sina hemsidor, i sina vindbruksplaner eller i andra dokument. Denna typ av krav på ekonomiska ersättningar existerade dock även före lagändringen 2009. Nedanstående citat kommer från en kommunal vindbruksplan upprättad år 2006:

Riktlinjer

I ett långsiktigt perspektiv gäller därför enligt kommunens uppfattning, att större utbyggnader av vindkraft alltid måste kombineras med någon form av kompensationsåtgärd för berörd bygd, utöver de positiva sysselsättnings-effekter som själva utbyggnaden och driften skapar. Annars kan påverkan på vardagslandskapet och den turistiska resursen upplevas så påtaglig att en ändrad markanvändning inte bör accepteras. (Kommunal vindbruksplan⁴⁸, upprättad år 2006. Fetmarkering ej i originalet.)

I vilken utsträckning existerar de ekonomiska ersättningarna som en konsekvens av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan?

Såsom beskrivits ovan så uppkom krav på ekonomiska ersättningar till kommunen eller lokalsamhället redan innan bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. I de fall ersättningarna betalas ut med sikte på att skapa ”goodwill” eller liknande så finns det inte heller någon direkt koppling till bestämmelsen.

Att projektören, eller för den del kommunen, kan känna att man hamnar i en gråzon för muta och bestickning handlar däremot till stor del på just bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Kravet på ersättning, och en vilja att betala ut denna ersättning, skulle troligtvis ha existerat även utan kommunal tillstyrkan. Detta på grund av att ingen av projektörerna tror att det skulle gå, eller ens vara önskvärt, att etablera en vindkraftspark i en kommun som var negativt inställd till den. En projektör uttrycker exempelvis att ”det är inte rimligt att tro att man kommer att kunna ha en verksamhet där om kommun och lokalsamhälle är negativt inställda till den”. Utan lagen om kommunal tillstyrkan hade kommunens krav på sådana ersättningar,

⁴⁸ Då denna typ av krav är relativt vanliga så har vi valt att inte nämna vilken kommuns vindbruksplan detta specifika citat är hämtat från. För referens, kontakta någon av utvärderarna (t.ex. Erik.geijjer@naturvardsverket.se).

och projektörens utbetalningar av dessamma, dock inte i samma utsträckning hamnat i något som kunnat uppfattas som en gråzon för muta och bestickning.

Projektör 1 säger: *”Jag vet inte om det skulle bli så stor skillnad. ... Oegentligheterna i det här försvinner ju dock om man skulle ta bort det kommunala vetot. Utpressningsmöjligheterna försvinner ju. Men om det här [ett borttagande av kommunal tillstyrkan] skulle påverka det här generellt eller inte – det tror jag inte. Vem som har börjat med det här det vet jag inte men nu är det ju lite vedertaget i branschen också. Det är så här man gör.”*

Projektör 3 tror att det skulle kunna ha en viss effekt på nivåerna: *”Jag kan tänka mig att de skulle minska något. Det är ju inte någon kommun som anser att de utövar utpressning och skulle det framstå så på något sätt så skulle det ju bli skandal oavsett lagstiftning. Men det är klart, om man inte skulle ha någon formell tillstyrkan så kanske det skulle underlätta lite även om det är så att i vår värld så är kommunerna väldigt starka. Staten eller det offentliga äger även mycket av marken.”*

Sammanfattningsvis så tror inte de intervjuade projektörerna att de ersättningar som betalas ut skulle minska i någon större utsträckning om den kommunala tillstyrkan togs bort – då ersättningarna är ett vedertaget fenomen i branschen. Det skulle dock göra att man undvek att det kunde uppfattas som en muta.

Projektörernas hantering av ekonomiska ersättningar – anpassning över tid.

Det ovanstående stycket sammanfattades med att projektörerna inte ansåg att nivån på de ekonomiska ersättningarna skulle förändras i någon större utsträckning utan bestämmelsen om kommunal tillstyrkan, men att det skulle minska risken för att utbetalningarna skulle kunna ses som mutor och bestickning. Projektörerna har dock över tid anpassat sina egna arbetssätt och rutiner för att hantera detta problem, avseende både hur och till vem som de betalar ut ekonomiska ersättningar till.

En av projektörerna uppger exempelvis att de vid ett tidigare tillfälle valt att ge pengar direkt till en kommun, men att de under denna process kände att detta eventuellt är ett tveksamt sätt att hantera det på. Samma projektör håller dock i dagsläget på med att arbeta fram riktlinjer för hur de ska hantera frågan om ekonomiska ersättningar i framtiden. Förhoppningen är att sådana, allmänt kända, riktlinjer ska göra ersättningarna mer transparenta och även mer förutsägbara (och mindre förhandlingsbara).

”Vi har valt att ge ersättning till kommunen – kommunen direkt. Samtidigt ser vi skäl att förtydliga vår policy avseende den här typen av ersättningar och avtal så att det är tydligt vad syftet är. Hur det används eller vem som är mottagare. Vi har lite olika upplägg för tillfället. På ett ställe är det avtal med en byförening – på ett annat är det direkt med kommunen. ...

Det är ju uppenbarligen ett problem i åtminstone små kommuner att en person kan vara mottagare av ett stöd och sedan, med en annan hatt i ett annat rum, vara med och ta beslut om bygglov och annat. Vad som är viktigt att kommunerna gör här är att de särskiljer sig själva som mottagare av ersättning och som den som beslutar om tillstyrkan. Helst skulle det kanske tas om hand av olika personer så att det inte utmynnar i utpressarsituationer. Vi har dock som sagt påbörjat ett arbete – vilket vi inte riktigt klarat av ännu – med att upprätta en policy avseende bygdemedel som vi kan använda både externt och internt för att visa hur vi hanterar den här frågan. Om vi har en sådan öppen regel så tror jag att det är mindre risk att det ifrågasätts.”
(Projektör 3)

En annan av projektörerna har redan börjat använda sig av riktlinjer. Då kommunen vet vad de har att vänta sig har projektören även lyckats skjuta upp underskrift av ersättningar tills efter att tillståndet vunnit laga kraft.

”Vi har nu börjat med att vi inte går in och gör några sådana befästelser [om ekonomisk ersättning] innan det [tillståndet] har vunnit laga kraft. Sen har vi gjort det efter – att vi har kommit överens att vi ska bidra med det här – men inte låtit oss luras in i någon fälla där det kan ses som bestickning. Och sedan att det är samma för alla – att man inte kan förhandla om nivån – utan alla kommuner erbjuds samma.” (Projektör 1)

Även projektör 2 har funderat över att använda sig av riktlinjer, men valde i slutändan att avstå då de ansåg att det var mer värdefullt med ett mer flexibelt angreppssätt:

”Pengarna går till olika saker på olika ställen. [Vid en etablering] gjorde vi ett forskningsprojekt om fåglar – det var vad lokalbefolkningen önskade sig. [Vid en annan etablering] i Norrland så blir det kanske så att vi erbjuder riskkapital till lokalt näringsliv – där det finns en brist på det, och ett behov av det – men det behovet finns inte i till exempel Skåne eller Halland. Så det vi har kommit fram till är att det måste vara en process där man kan ta hänsyn till de önskemål och de förutsättningar som existerar på olika platser. Vi har också diskuterat om vi skulle haft en process där man hanterade det här på samma sätt på alla platser men då tror jag att man kommer att betala ut till saker som inte behövs på vissa platser och att det kommer att finnas känslan att man inte lyssnat och tagit hänsyn till lokalbefolkningens önskemål.”
(Projektör 2)

Sammanfattningsvis finner vi således att även om hanteringen av ekonomiska ersättningar i kombination med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan inledningsvis kan ha lett till vissa situationer som eventuellt skulle ha kunnat ifrågasättas så har projektörerna identifierat dessa problem och försökt anpassa arbetssätt och rutiner för att hantera frågan.

Kommunal tillstyrkan av vindkraft

RAPPORT 6769

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6769-4
ISSN 0282-7298

Hur fungerar det idag?

Sedan den 1 augusti 2009 har det funnits ett krav på kommunal tillstyrkan för etablering av större, tillståndspliktiga, vindkraftverk (miljöbalken 16 kap. 4 §). Denna rapport handlar om vad framförallt projektörer, kommuner och länsstyrelser anser om bestämmelsen samt om hur de anser att kommunens roll i tillståndprocessen skulle kunna förbättras.

