

En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) vill understryka vikten av att det kommunala planeringsansvaret för användningen av mark och vatten inte äventyras. Kommunerna måste även i fortsättningen ha en avgörande påverkan på lokaliseringen av vindkraft och det är viktigt att kommunerna kan påverka tidigt i processen.

SKR ser positivt på utredningens förslag, som ger kommunen ett fortsatt inflytande över lokaliseringen av den storskaliga vindkraften, samtidigt som processen blir tydligare.

SKR anser att ett lokaliseringsbesked ska innebära tillstyrkan eller avstyrkan, istället för den föreslagna formuleringen positivt (tillstyrkan) eller negativt (avstyrkan).

SKR anser att den sökande av ett lokaliseringsbesked ska definieras på likartat sätt som den sökande av planbesked och förhandsbesked enligt PBL.

SKR anser att den föreslagna lagen ska kompletteras med en rätt för kommunen att ta ut en avgift från den sökande för handläggningen av en ansökan om lokaliseringsbesked.

SKR instämmer i utredningens bedömning att ett ekonomiskt stöd för kommunernas planering av vindkraft i översiktsplanen bör införas.

SKR instämmer i utredningens bedömning av att frågan om överenskommelser om ekonomisk ersättning till lokalsamhället vid vindkraftsetablering bör utredas.

Förbundets ställningstagande

Betänkandet föreslår en ny form för kommunens tillstyrkan av storskaliga vindkraftsanläggningar. Svårigheten har under många år varit att hitta en balans mellan utbyggnaden av vindkraft och möjligheten att avväga lokal påverkan av anläggningarna när det gäller mark- och vattenanvändning. För kommunerna är det mycket viktigt att det kommunala planeringsansvaret för användningen av mark och vatten inte äventyras. Kommunerna måste även i fortsättningen ha en avgörande påverkan på lokaliseringen av vindkraft. SKR ser positivt på utredningens förslag, som ger kommunen ett fortsatt inflytande över lokaliseringen av den storskaliga vindkraften, samtidigt som processen blir tydligare.

Förslag till lag om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar

Tillstyrkan eller avstyrkan är tillräckligt tydligt

Enligt förslaget kan ett lokaliseringsbesked vara positivt (tillstyrkan) eller negativt (avstyrkan). SKR anser att en bättre och mer direkt formulering är att ett lokaliseringsbesked kan innebära tillstyrkan eller avstyrkan.

Kompletterande material kan behövas

Även om kommunen ska göra en begränsad bedömning inom ramen för ett lokaliseringsbesked, kan det krävas kompletterande material för att belysa de frågor kommunen ska ta ställning till. Exempelvis kanske inte höjden på varje enskilt verk i en park ger en bild av höjden på vindkraftsparken i stort med avseende på topografi och andra förhållanden. Marksektioner och fotomontage kan då som exempel behöva komplettera uppgifterna om vindkraftverkens höjd.

SKR anser att det bör framgå att kommunen, inom ramen för de bedömningar som ska göras, vid behov kan begära kompletterande information från den sökande.

Definitionen av vem som kan ansöka

Enligt förslaget ska en kommun på begäran av ”den som utreder möjligheterna” att anlägga en sådan vindkraftsanläggning som avses avge ett lokaliseringsbesked. I betänkandet anges att den som ansöker om ett lokaliseringsbesked kan vara exempelvis en konsult eller en annan aktör, eller den som senare kommer att ansöka om tillstånd.

Kommunen kommer att vara skyldig att handlägga ärendet, det vill säga att lägga tid och resurser på ansökan. Det är därför viktigt att den som lämnar in en begäran om ett lokaliseringsbesked utan tvekan har för avsikt att uppföra en vindkraftsanläggning. För att processen ska vara så effektiv som möjligt, krävs det också att den sökande är en aktör kommunen enkelt och tydligt kan kommunicera med under ärendets gång.

Med detta i åtanke är formuleringen ”den som utreder möjligheterna” alltför oprecis. Ett etablerat sätt att uttrycka en motsvarande sökandes roll finns i Plan- och bygglagens (PBL) bestämmelser om planbesked och förhandsbesked. Där definieras den sökande som den som ”avser att vidta” en åtgärd. SKR anser att den sökande av ett lokaliseringsbesked ska definieras på likartat sätt som den sökande av planbesked och förhandsbesked enligt PBL.

Kopplingen mellan vem som kan söka ett lokaliseringsbesked och vem som kan överklaga ett beslut om lokaliseringsbesked är heller inte helt tydlig. I betänkandet sägs exempelvis att det är viktigt att projektörerna ges möjlighet att klaga över kommunernas beslut. Det framgår däremot inte vilken projektör som avses i det fallet den sökande enligt 2 § inte är en vindkraftsprojektör.

Möjlighet till avgift för handläggningen i det enskilda ärendet

Lokaliseringsbeskedet har, även om det föreslås placeras i en egen lagstiftning, ett tydligt samband med kommunens ansvar för mark- och vattenanvändning enligt PBL. Enligt PBL får kommunen ta ut avgifter för handläggningen av ärenden kommunen har att utföra på den sökandes begäran. SKR ser ingen anledning till att kommunen inte på samma sätt genom en avgift skulle få möjlighet att finansiera den handläggning som måste ske av lokaliseringsbesked på den sökandes begäran. En avgiftsmöjlighet är det sätt på vilket kommunen kan säkra handläggningsskapacitet, och inte belasta skattekollektivet med kostnaderna för denna ärendetyp.

SKR anser att den föreslagna lagen ska kompletteras med en rätt för kommunen att ta ut en avgift från den sökande för handläggningen av en ansökan om lokaliseringsbesked.

Övergångsbestämmelser

SKR delar utredningens uppfattning att så få verksamheter som möjligt som fått tillstyrkande enligt 16 kap. 4 § miljöbalken i nuvarande lydelse även ska behöva inhämta ett lokaliseringsbesked. Det är en rimlig utgångspunkt att prövningsmyndighetens kungörelse av ansökan får styra vilka bestämmelser som är tillämpliga. Däremot följer kommunens rättsliga möjlighet att återkalla tillstyrkande meddelat med stöd av 16 kap. 4 § miljöbalken närmast av annan reglering än den i miljöbalken.¹ Kommunens rättsliga möjlighet att återkalla tillstyrkande kan heller inte ändras retroaktivt på förslaget sätt. SKR anser därför att den sista meningen i övergångsbestämmelsen ska strykas.

Planeringsstöd till kommunerna

Det är positivt att översiktsplanens ställning som strategiskt politiskt dokument i kommunen uppmärksammas. Samtidigt är översiktsplaneringen tids- och kostnadskrävande för kommunerna.

Idag arbetar kommunerna med sin översiktliga planering i den takt som är rimlig med avseende på kommunens behov, resurser och budget. Att på grund av krav från statens sida vid ett visst tillfälle ta fram underlag för olika frågor kan ta betydande resurser i anspråk, vilket kan vara kännbart inte minst för små kommuner. SKR vill uppmärksamma regeringen på vikten av att olika krav på den översiktliga planeringen koordineras. Om staten ändrar sin kravställning på översiktsplanen, måste det ske samlat, väl övervägt och med en realistisk bild av när och hur landets alla kommuner kan producera efterfrågade underlag.

Det remitterade förslaget innebär att kommunernas översiktsplaner ska tillmätas mycket stor vikt vid till- eller avstyrkan av lokaliseringsbesked. Det är viktigt att

¹ Se Mark- och miljööverdomstolens dom 19 februari 2021 i mål M 10193-19.

kommunerna inte blir låsta i sina bedömningar av ställningstaganden i översiktsplanen som gjorts med utgångspunkt i andra förutsättningar än den nya lagen. Kommunerna behöver därför ha möjlighet att relativt omgående ompröva och komplettera sina ställningstaganden avseende vindkraft, för att anpassa sig till den nya lagens förutsättningar för efterföljande beslut.

En tydlig vägledning från statens sida, kompletterad med ett effektivt ekonomiskt stöd som utredningen föreslår, kan vara avgörande för att ge även kommuner med begränsade resurser möjlighet att prioritera att ta fram uppdaterade underlag gällande vindkraft.

SKR instämmer i utredningens bedömning att ett ekonomiskt stöd för kommunernas planering av vindkraft i översiktsplanen bör införas.

Ekonomisk kompensation till lokalsamhället

Utredningen bedömer att ett system för ekonomisk ersättning till kommuner eller lokalsamhällen bör utarbetas för att kompensera dem vars omgivning påverkas av vindkraftsutbyggnad.

En ekonomisk ersättning till den kommun och/eller bygd som påverkas av en storskalig vindkraftutbyggnad kan vara viktig för etableringens lokala förankring. Det är angeläget med ett tydligt och förutsägbart regelverk för sådan ekonomisk ersättning. Det skulle öka förutsägbarheten både för kommun, berört samhälle och projektör.

SKR instämmer i utredningens bedömning och anser, vilket förbundet också framfört tidigare, att frågan om överenskommelser om ekonomisk ersättning till lokalsamhället vid vindkraftsetablering bör utredas.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe

Ordförande

Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna lämnar reservation enligt bilaga

Sverigedemokraterna reserverar sig muntligen mot beslutet med hänvisning till eget yrkande.

Styrelsen
2021-10-15

Reservation från Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna

En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53)

Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna reserverar sig mot beslutet med hänvisning till eget förslag till yttrande enligt följande:

En rättssäker vindkraftsprövning (SOU 2021:53)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) vill understryka vikten av vindkraften som en del i den icke fossila energiproduktionen. Det är en viktig hållbarhetsfråga, som många av landetskommuner tar ett stort ansvar för.

Samtidigt ger storskalig vindkraft en stor påverkan lokalt, och utgör en del av det kommunala samhällsbyggandet. SKR vill därför understryka vikten av att det kommunala planeringsansvaret för användningen av mark och vatten inte äventyras. På samma sätt som den kommunala tillstyrkan fungerar idag, måste kommunerna även i fortsättningen fatta det avgörande beslutet gällande lokaliseringen av vindkraft. Det är viktigt att kommunerna kommer in tidigt i processen.

SKR konstaterar att utredningens förslag även i fortsättningen ger kommunen ett stort inflytande när det gäller lokaliseringen av den storskaliga vindkraften,

SKR ser positivt på ambitionen att förtydliga processerna.

Enligt SKR upplevs nuvarande system för överklagande fungera väl. Förbundet ser därför inte anledning till förändringar gällande överklagandeprocessen.

SKR anser att ett lokaliseringsbesked ska innebära tillstyrkan eller avstyrkan, istället för den föreslagna formuleringen positivt (tillstyrkan) eller negativt (avstyrkan).

SKR anser att den sökande av ett lokaliseringsbesked ska definieras på likartat sätt som den sökande av planbesked och förhandsbesked enligt PBL.

SKR anser att den föreslagna lagen ska kompletteras med en rätt för kommunen att ta ut en avgift från den sökande för handläggningen av en ansökan om lokaliseringsbesked.

SKR instämmer i utredningens bedömning att ett ekonomiskt stöd för kommunernas planering av vindkraft i översiktsplanen bör införas.

RESERVATION

Moderaterna, Kristdemokraterna,
Liberalerna

SKR instämmer i utredningens bedömning av att frågan om överenskommelser om ekonomisk ersättning till lokalsamhället vid vindkraftsetablering bör utredas.

Förbundets ställningstagande

SKR vill understryka vikten av vindkraften som en del i den icke fossila energiproduktionen. Det är en viktig hållbarhetsfråga, som många av landets kommuner tar ett stort ansvar för.

Samtidigt ger storskalig vindkraft en stor påverkan lokalt, och utgör en del av det kommunala samhällsbyggandet. SKR vill därför understryka vikten av att det kommunala planeringsansvaret för användningen av mark och vatten inte äventyras. På samma sätt som den kommunala tillstyrkan fungerar idag, måste kommunerna även i fortsättningen fatta det avgörande beslutet gällande lokaliseringen av vindkraft. Det är viktigt att kommunerna kommer in tidigt i processen.

Betänkandet föreslår en ny form för kommunens tillstyrkan av storskaliga vindkraftsanläggningar. Svårigheten har under många år varit att hitta en balans mellan utbyggnaden av vindkraft och möjligheten att avväga lokal påverkan av anläggningarna när det gäller mark- och vattenanvändning.

SKR konstaterar att utredningens förslag även i fortsättningen ger kommunen ett stort inflytande när det gäller lokaliseringen av den storskaliga vindkraften,

SKR ser positivt på ambitionen att förtydliga processerna.

Förslag till lag om lokaliseringsbesked för vissa vindkraftsanläggningar

Vid ett eventuellt genomförande av förslagen, anser SKR att följande synpunkter måste beaktas.

Tillstyrkan eller avstyrkan är tillräckligt tydligt

Enligt förslaget kan ett lokaliseringsbesked vara positivt (tillstyrkan) eller negativt (avstyrkan). SKR anser att en bättre och mer direkt formulering är att ett lokaliseringsbesked kan innebära tillstyrkan eller avstyrkan.

Kompletterande material kan behövas

Även om kommunen ska göra en begränsad bedömning inom ramen för ett lokaliseringsbesked, kan det krävas kompletterande material för att belysa de frågor kommunen ska ta ställning till. Exempelvis kanske inte höjden på varje enskilt verk i en park ger en bild av höjden på vindkraftsparken i stort med avseende på topografi och andra förhållanden. Marksektioner och fotomontage kan då som exempel behöva komplettera uppgifterna om vindkraftverkens höjd.

RESERVATION

Moderaterna, Kristdemokraterna,
Liberalerna

SKR anser att det bör framgå att kommunen, inom ramen för de bedömningar som ska göras, vid behov kan begära kompletterande information från den sökande.

Definitionen av vem som kan ansöka

Enligt förslaget ska en kommun på begäran av ”den som utreder möjligheterna” att anlägga en sådan vindkraftsanläggning som avses avge ett lokaliseringsbesked. I betänkandet anges att den som ansöker om ett lokaliseringsbesked kan vara exempelvis en konsult eller en annan aktör, eller den som senare kommer att ansöka om tillstånd.

Kommunen kommer att vara skyldig att handlägga ärendet, det vill säga att lägga tid och resurser på ansökan. Det är därför viktigt att den som lämnar in en begäran om ett lokaliseringsbesked utan tvekan har för avsikt att uppföra en vindkraftsanläggning. För att processen ska vara så effektiv som möjligt, krävs det också att den sökande är en aktör kommunen enkelt och tydligt kan kommunicera med under ärendets gång.

Med detta i åtanke är formuleringen ”den som utreder möjligheterna” alltför oprecis. Ett etablerat sätt att uttrycka en motsvarande sökandes roll finns i Plan- och bygglagens (PBL) bestämmelser om planbesked och förhandsbesked. Där definieras den sökande som den som ”avser att vidta” en åtgärd. SKR anser att den sökande av ett lokaliseringsbesked ska definieras på likartat sätt som den sökande av planbesked och förhandsbesked enligt PBL.

Kopplingen mellan vem som kan söka ett lokaliseringsbesked och vem som kan överklaga ett beslut om lokaliseringsbesked är heller inte helt tydlig. I betänkandet sägs exempelvis att det är viktigt att projektörerna ges möjlighet att klaga över kommunernas beslut. Det framgår däremot inte vilken projektör som avses i det fallet den sökande enligt 2 § inte är en vindkraftsprojektör.

Överklagandeprocessen

Enligt SKR upplevs nuvarande system för överklagande fungera väl. Förbundet ser därför inte anledning till förändringar gällande överklagande.

Möjlighet till avgift för handläggningen i det enskilda ärendet

Lokaliseringsbeskedet har, även om det föreslås placeras i en egen lagstiftning, ett tydligt samband med kommunens ansvar för mark- och vattenanvändning enligt PBL. Enligt PBL får kommunen ta ut avgifter för handläggningen av ärenden kommunen har att utföra på den sökandes begäran. SKR ser ingen anledning till att kommunen inte på samma sätt genom en avgift skulle få möjlighet att finansiera den handläggning som måste ske av lokaliseringsbesked på den sökandes begäran. En avgiftsmöjlighet är det sätt på vilket kommunen kan säkra handläggningskapacitet, och inte belasta skattekollektivet med kostnaderna för denna ärendetyp.

RESERVATION

Moderaterna, Kristdemokraterna,
Liberalerna

SKR anser att den föreslagna lagen ska kompletteras med en rätt för kommunen att ta ut en avgift från den sökande för handläggningen av en ansökan om lokaliseringsbesked.

Övergångsbestämmelser

SKR delar utredningens uppfattning att så få verksamheter som möjligt som fått tillstyrkande enligt 16 kap. 4 § miljöbalken i nuvarande lydelse även ska behöva inhämta ett lokaliseringsbesked. Det är en rimlig utgångspunkt att prövningsmyndighetens kungörelse av ansökan får styra vilka bestämmelser som är tillämpliga. Däremot följer kommunens rättsliga möjlighet att återkalla tillstyrkande meddelat med stöd av 16 kap. 4 § miljöbalken närmast av annan reglering än den i miljöbalken.¹ Kommunens rättsliga möjlighet att återkalla tillstyrkande kan heller inte ändras retroaktivt på föreslaget sätt. SKR anser därför att den sista meningen i övergångsbestämmelsen ska strykas.

Planeringsstöd till kommunerna

Det är positivt att översiktsplanens ställning som strategiskt politiskt dokument i kommunen uppmärksammas. Samtidigt är översiktsplaneringen tids- och kostnadskrävande för kommunerna.

Idag arbetar kommunerna med sin översiktliga planering i den takt som är rimlig med avseende på kommunens behov, resurser och budget. Att på grund av krav från statens sida vid ett visst tillfälle ta fram underlag för olika frågor kan ta betydande resurser i anspråk, vilket kan vara kännbart inte minst för små kommuner. SKR vill uppmärksamma regeringen på vikten av att olika krav på den översiktliga planeringen koordineras. Om staten ändrar sin kravställning på översiktsplanen, måste det ske samlat, väl övervägt och med en realistisk bild av när och hur landets alla kommuner kan producera efterfrågade underlag.

Det remitterade förslaget innebär att kommunernas översiktsplaner ska tillmätas mycket stor vikt vid till- eller avstyrkan av lokaliseringsbesked. Det är viktigt att kommunerna inte blir låsta i sina bedömningar av ställningstaganden i översiktsplanen som gjorts med utgångspunkt i andra förutsättningar än den nya lagen. Kommunerna behöver därför ha möjlighet att relativt omgående ompröva och komplettera sina ställningstaganden avseende vindkraft, för att anpassa sig till den nya lagens förutsättningar för efterföljande beslut.

En tydlig vägledning från statens sida, kompletterad med ett effektivt ekonomiskt stöd som utredningen föreslår, kan vara avgörande för att ge även kommuner med begränsade resurser möjlighet att prioritera att ta fram uppdaterade underlag gällande vindkraft.

¹ Se Mark- och miljööverdomstolens dom 19 februari 2021 i mål M 10193-19.

RESERVATION

Moderaterna, Kristdemokraterna,
Liberalerna

SKR instämmer i utredningens bedömning att ett ekonomiskt stöd för kommunernas planering av vindkraft i översiktsplanen bör införas.

Ekonomisk kompensation till lokalsamhället

Utredningen bedömer att ett system för ekonomisk ersättning till kommuner eller lokalsamhällen bör utarbetas för att kompensera dem vars omgivning påverkas av vindkraftsutbyggnad.

En ekonomisk ersättning till den kommun och/eller bygd som påverkas av en storskalig vindkraftutbyggnad kan vara viktig för etableringens lokala förankring. Det är angeläget med ett tydligt och förutsägbart regelverk för sådan ekonomisk ersättning. Det skulle öka förutsägbarheten både för kommun, berört samhälle och projektör.

SKR instämmer i utredningens bedömning och anser, vilket förbundet också framfört tidigare, att frågan om överenskommelser om ekonomisk ersättning till lokalsamhället vid vindkraftsetablering bör utredas.