

Tillväxtavdelningen, Vindenheten
Maria Stenkvist
Maria.stenkvist@energimyndigheten.se
016-544 23 49

Remiss angående vägledning för kommunal tillstyrkan vid tillståndsprovning av vindkraftverk enligt 16 kap 4 § miljöbalken

Energimyndigheten har, i samråd med Naturvårdsverket, tagit fram en vägledning för kommunal tillstyrkan enligt 16 kap 4 § miljöbalken vid tillståndsprovning av vindkraftverk. Sveriges kommuner och Landsting och Nätverket för vindbruk har också deltagit i arbetet med att ta fram vägledningen. Syftet med vägledningen är att ge rekommendationer för tillämpning av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Målet är att vägledningen ska underlätta och effektivisera planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraftanläggningar.

När vägledningen är färdigställd, vilket den planeras vara i december 2014, kommer den att bland annat finnas tillgänglig på www.vindlov.se.

Energimyndigheten önskar synpunkter på förslaget till vägledning. Remissvaren ska ha inkommit till Energimyndigheten senast 15 oktober 2014. Skicka svaren till registrator@energimyndigheten.se och ange Referens: Maria Stenkvist

Remissinstanser är:

Samtliga kommuner
Samtliga länsstyrelser
Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt
Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt
Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt
Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt
Mark- och miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt
Miljödepartementet
Näringsdepartementet
Sveriges kommuner och landsting


Frågor om remissen besvarar av:

Maria Stenkvist, 016-544 23 49, maria.stenkvist@energimyndigheten.se,
Matilda Schön, 016-544 24 44, matilda.schon@energimyndigheten.se;
Ingrid Johansson-Horner, 010-698 14 06; Ingrid.Johansson-Horner@Naturvardsverket.se

Med vänlig hälsning



Lars Andersson
Enhetschef



Maria Stenkvist
Handläggare

Vägledning för kommunal tillstyrkan vid tillstånds- prövning av vindkraftverk

Enligt miljöbalken 16 kap 4 §

ER [Klicka och skriv ER-nummer här - ER-nummer
erhålls från publikationsservice]

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

© Statens energimyndighet

ER [erhålls från publikationsservice]

ISSN 1403-1892

Förord

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk i 16 kap. 4 § miljöbalken har sedan införandet skapat en rad oklarheter kring vad som egentligen ska tillstyrkas och hur tillämpningen ska gå till. Bestämmelsen har inneburit en osäkerhetsfaktor i tillståndsprocessen inte bara för vindkraftbranschen utan även för kommuner och prövningsmyndigheter i deras handläggning.

I vägledningen ges rekommendationer av hur bestämmelsen bör tillämpas och olika aktörers roller och ansvar tydliggörs. På så sätt kan myndigheterna underlätta och effektivisera planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft. Vägledningen är framtagen av Energimyndigheten i samråd med Naturvårdsverket. SKL och Nätverket för vindbruk har också deltagit i arbetet med framtagande av vägledningen.

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

Innehåll

Sammanfattande slutsatser	5
1 Inledning	6
1.1 Bakgrund och syfte	6
1.2 Vägledningen framtagen genom samverkan	6
1.3 Avgränsning.....	6
2 Bakgrund till kommunal tillstyrkan	8
3 Vägledning för kommunal tillstyrkan	9
3.1 Beslutsprocessen.....	9
3.2 Vad kommunens beslut omfattar	11
3.3 Beslut om tillstyrkan bör motiveras.....	12
3.4 Vem ska fatta beslut i kommunen?.....	12
3.5 Inga villkor i beslut om tillstyrkan.....	12
3.6 Hur bör förfrågan om tillstyrkan hanteras?	13
3.7 Vad är en rimlig svarstid?.....	13
3.8 Att ställa ekonomiska krav vid kommunal tillstyrkan är olämpligt	14
4 Referenser	15
Bilaga 1 Mer information om kommunal tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken	16
Miljöprocessutredningens syn på kommunernas inflytande.....	17
Tillämpning av regeln	17
Bilaga 2 Tillämpningen av bestämmelsen idag enligt enkätundersökning	18
Bilaga 3 Enkätfrågor	19
Enkätfrågor till kommunerna	19
Enkätfrågor till miljöprövningsdelegationerna	19
Enkätfrågor till projektörer	20

Sammanfattande slutsatser

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

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



1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Bakgrunden till vägledningen är att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan enligt 16 kap 4 § miljöbalken tillämpas olika och därmed innebär en osäkerhetsfaktor i planeringsprocessen för vindkraft.

Dagens tillämpning utgör många gånger ett hinder för en effektiv tillståndsprövning, eftersom beslut om tillstyrkan ibland tar lång tid och förlänger beslutsprocessen. Skäl som återoppar till stöd för beslut enligt bestämmelsen har skilda motiveringar och tillämpningen varierar mellan kommunerna. Det finns också en osäkerhet kring vad kommunen ska fatta beslut om. Den kommunala tillstyrkan kan dessutom utgöra en riskfaktor för vindkraftföretag på grund av att kommuner i vissa fall meddelar sin inställning i ett sent skede av processen eller ändrar sin uppfattning om kommunal tillstyrkan under projekttiden.

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

1.2 Vägledningen framtagen genom samverkan

Energimyndigheten har tagit fram denna vägledning. Samråd har skett med Naturvårdsverket så vitt avser berörda bestämmelser i miljöbalken. Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Nätverket för vindbruk har deltagit i arbetet med framtagande av vägledningen. Arbetet har dessutom stämts av mot en referensgrupp, som bestått av handläggare på ett urval av kommuner och länsstyrelser.¹ För att få en bred bild av hur bestämmelsen tillämpas sammanställdes också en enkät med frågor som har besvarats av kommuner, miljöprövningsdelegationer och vindkraftsföretag, se bilaga 2 och 3.

1.3 Avgränsning

Vägledningen omfattar enbart ansökningar om tillstånd för att uppföra vindkraftverk enligt miljöbalken, där kommunal tillstyrkan krävs enligt 16 kap. 4 § miljöbalken. Vägledningen gäller också anmälningspliktiga verksamheter som frivilligt sökt om tillstånd.

¹ Representanter från Falkenbergs, Piteå, och Lycksele kommuner samt från länsstyrelserna i Västerbottens och Gotlands län.

Anmälningspliktiga vindkraftverk omfattas däremot inte. Dessa kräver bygglov som kommunen fattar beslut om enligt plan- och bygglagen (2010:900). Gårdsverk och miniverk berörs inte heller av denna vägledning, eftersom dessa varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter.

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

Frågan om möjligheten att överklaga ett beslut om kommunal tillstyrkan behandlas inte i denna vägledning.

2 Bakgrund till kommunal tillstyrkan

För att få tillstånd för att uppföra vindkraftverk krävs enligt 16 kap.4 § miljöbalken att den kommun som verken ska uppföras i tillstyrker etableringen. Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan tillkom i samband med att regeringen avskaffade den så kallade dubbelprövningen av vindkraft den 1 augusti 2009. En tillståndspliktig vindkraftsetablering prövades tidigare enligt både plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken. De båda prövningarna var omfattande och hanterade till stor del samma frågor. Ändringen syftade till att få en snabbare och enklare process från projektering till genomförande inför en planerad kraftigt utökad vindkraftsanvändning.²

För att kommunerna skulle behålla ett inflytande över användningen av mark- och vattenområden, föreslog regeringen att det för miljöprövningen infördes en bestämmelse om att prövningsmyndigheten får ge tillstånd till en vindkraftsanläggning endast om kommunen har tillstyrkt det. Bestämmelsen kallas ofta för det kommunala vetot. I den här vägledningen benämns dock bestämmelsen kommunal tillstyrkan.

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

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

² Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid. 56.

3 Vägledning för kommunal tillstyrkan

Denna vägledning är framtagen för att utgöra ett stöd för kommuner, prövningsmyndigheter och projektörer vid beslut om kommunal tillstyrkan. Vägledningen inleds med en beskrivning av roller och ansvarsfördelning i beslutsprocessen. Därefter redogörs för vad kommunens beslut om kommunal tillstyrkan omfattar, vem som bör fatta beslut, inom vilka tidsramar beslutet bör fattas och vad beslutet bör innehålla.

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

Mer information om tillståndsprocessen för vindkraftärenden finns på www.vindlov.se

3.1 Beslutsprocessen

3.1.1 Roller och ansvarsfördelning

För att tydliggöra ansvarsfördelningen i beslutsprocessen beskrivs nedan rollerna för de viktigaste aktörerna i tillståndsärenden för vindkraftetableringar.

Kommunen har olika roller i tillståndsprocessen, som är viktiga att hålla isär. Kommunen har möjlighet att föra talan i tillståndsärenden för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen och agerar då som part i tillståndsprocessen.³ Det är i denna roll som kommunen kan lämna synpunkter på den tänkta tillståndspliktiga etableringen av vindkraft. Synpunkter kan lämnas vid olika tidpunkter: vid tidigt samråd mellan projektör, kommunrepresentanter och länsstyrelsen, vid det samråd med myndigheter som projektören ansvarar för och i yttrande över tillståndsansökan.⁴ För att få till stånd ett väl förankrat ställningstagande avseende den aktuella etableringen är det av vikt med ett brett deltagande från kommunens sida både i samrådskedet och vid prövningen av tillståndsansökan.

Därutöver har kommunen möjlighet att avgöra om en tillståndspliktig vindkraftsanläggning får komma till stånd i kommunen genom bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.⁵

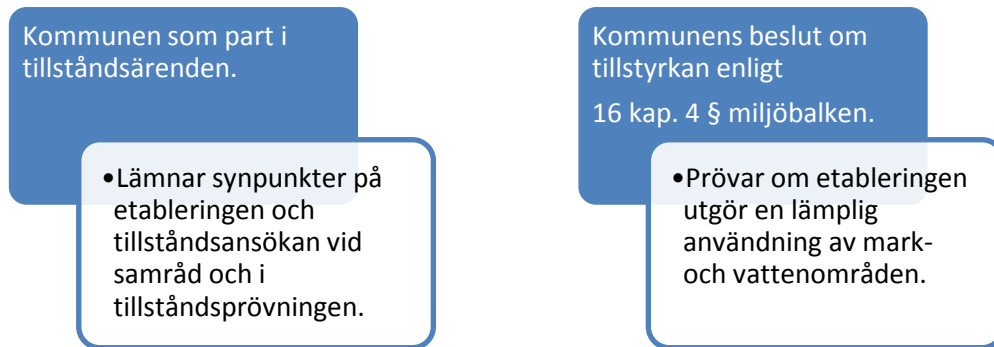
Kommunen har också ett övergripande ansvar för planering av mark- och vattenområden (det så kallade planmonopolet). Kommunen kan därigenom påverka lokalisering av vindkraft genom att ha en aktuell översiktsplan som innefattar vindkraft och som redogör för hur mark- och vattenområden bör nyttjas.

³ 22 kap 6 § miljöbalken (1998:808)

⁴ 6 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

⁵ 16 kap 4 § miljöbalken (1998:808)

Översiktsplanen tillmäts stor betydelse vid tillståndsprövning av vindkraftanläggningar.⁶



Figur 1. Kommunens roller vid prövning av tillstånd för vindkraftetableringar enligt miljöbalken

Miljöprövningsdelegationen beslutar om tillstånd enligt miljöbalken för vindkraftetableringar på land.

Tillståndsärenden som gäller vindkraftverk som planeras inom vattenområden prövas av **mark- och miljödomstolen**. Mark- och miljödomstolen har samma roll som miljöprövningsdelegationen har i ärenden som rör prövning av vindkraftverk på land.

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

Projektören ansvarar för att samråda med kommunen, prövningsmyndigheter och övriga som är berörda av vindkraftetableringen.⁷ Projektören bör i ett tidigt skede inleda dialog med de som är berörda och ha god kännedom om kommunens planering av mark- och vattenresurser. Projektören ansvarar även för att ta fram en genomarbetad och strukturerad tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivning, som belyser de frågor som behöver analyseras för att beslut om tillstånd enligt miljöbalken ska kunna fattas.

⁶ MÖD 2005:66, 2007:47 och 2009:4

⁷ 6 kap 4 § miljöbalken (1998:808)

3.2 Vad kommunens beslut omfattar

Kommunens beslut om tillstyrkan innebär en bedömning av om den aktuella vindkraftetableringen kan anses utgöra en lämplig mark- eller vattenanvändning.⁸

Kommunens beslut omfattar endast den vindkraftsetablering som anges i tillståndsansökan. Om innehållet i ansökan påtagligt förändrats i förhållande till vad som legat till grund för en tidig tillstyrkan bör en ny förfrågan från prövningsmyndigheten om tillstyrkan ställas till kommunen. Detta för att kommunen ska ges möjlighet att bedöma de nya förutsättningarna. Kommunens ställningstagande bör vara grundat i och överensstämmande med den markanvändning som beslutats i en översiktplan gällande vindkraft. I de fall kommunen inte har en aktuell översiktplan, måste kommunen ändå ta ställning till vad som är lämplig mark- och vattenanvändning i det aktuella området.

Det är dock viktigt att beakta att översiktsplanen endast är vägledande och att gränserna för utpekade lämpliga områden för vindkraft inte ska ses som absoluta. Det bör vara möjligt att lokalisera vindkraftetableringar utanför utpekade områden, om den valda lokaliseringen för etableringen kan anses vara lämplig mark- eller vattenanvändning och även i andra avseenden uppfyller de krav som följer av miljöbalken och annan lagstiftning.

3.2.1 Vikten av att ha en aktuell översiktplan

Regeringen har framhållit vikten av att ha en aktuell översiktplan som behandlar vindkraft och som väger vindkraftsintresset mot andra intressen.⁹ Praxis från miljööverdomstolen visar också att en aktuell och väl genomarbetad översiktplan i praktiken har avgörande betydelse vid lokaliseringsprövningar av vindkraftanläggningar enligt miljöbalken.¹⁰ Ett skäl till det är att översiktsplanen innebär ett samlat och förankrat ställningstagande för den framtida markanvändningen i kommunen.

En översiktplan som behandlar vindkraft bör till exempel redovisa de områden som bedöms vara lämpliga för vindkraftetablering och beskriva områdenas vindförutsättningar, ange riktlinjer för vindkraftverkens storlek och utformning samt motstående intressen som till exempel höga naturvärden. En sådan översiktplan kan dessutom vara ett instrument för samordning av vindkraftutbyggnad över kommungränserna.

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till särskilt angivna krav i plan- och bygglagen.¹¹ I en översiktplan ska riksintressen särskilt anges.

⁸ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft” sid. 29 f och sid. 39 f, Jordbruksutskottets betänkande (bet 2008/09MJU27) samt i rättsfallet NJA 2012 sid. 559

⁹ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid. 28.

¹⁰ MÖD 2005:66, 2007:47 och 2009:4

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

3.2.2 Krav på detaljplan vid stor efterfrågan på mark

Där det råder stor efterfrågan på områden för bebyggande ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för vindkraft.¹²

3.3 Beslut om tillstyrkan bör motiveras

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

Grunden för kommunens beslut bör vara vad som anses vara lämplig mark- och vattenanvändning i det aktuella området sett ur ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv. Beslutet bör också innehålla en motivering för att underlätta förståelsen. Det är också lämpligt att beslutet innehåller en hänvisning till översiktplanen eller andra underlag som ligger till grund för beslutet.

3.4 Vem ska fatta beslut i kommunen?

Kommunen kan själv avgöra om det är kommunfullmäktiga eller annan som företräder kommunen som ska fatta beslut om tillstyrkan. Andra som kan företräda kommunen är exempelvis kommunstyrelsen eller nämnder. Tanken bakom denna flexibilitet är att underlätta en snabbare hantering av beslut om kommunal tillstyrkan.¹³

När det gäller vindkraftsetableringar som har stöd i kommunens översiktsplan är det lämpligt att beslut om tillstyrkan har delegerats till kommunstyrelsen eller till någon nämnd. Detta eftersom det kan gå långa perioder mellan kommunfullmäktiges sammanträden. Det är också lämpligt att delegationsordningen bifogas när beslut fattats av annan instans än kommunfullmäktige.

Är ärendet av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen ska beslutet dock alltid fattas av kommunfullmäktige.¹⁴

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

Det är viktigt att kommunen har goda rutiner för hur ärenden om tillstyrkan hanteras då det förenklar dialog med prövningsmyndighet och projektörer bland annat i frågan om när besked om beslut kan förväntas.

3.5 Inga villkor i beslut om tillstyrkan

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

¹² 4 kap. 3 § plan och bygglagen.

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

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

Villkor i beslut om tillstyrkan kan i många fall innebära att kommunens svar blir otydligt för prövningsmyndighet och projektör, vilket också framgår i den enkätstudie som genomförts och i dialog med referensgruppen. Villkor kan i vissa fall även vara motstridiga till tillstyrkan. Ett exempel på det är om kommunen tillstyrker en etablering under förutsättning att en viss teknik används som i praktiken inte är tillgänglig. Ett annat exempel är om kommunen ställer krav som är beroende av medgivande från en annan myndighet för att kunna genomföras, som exempelvis radarstyrd hindermarkering som kräver dispens från Transportstyrelsen.

3.6 Hur bör förfrågan om tillstyrkan hanteras?

Prövningsmyndigheten bör skicka ut en förfrågan om tillstyrkan till den aktuella kommunen då tillståndsansökan är komplett. Förfrågan bör skickas till kommunstyrelsen i den berörda kommunen.

Förfrågan från prövningsmyndigheten om tillstyrkan bör skickas ut separat från remissutskicket av tillståndsansökan till kommunen, för att tydliggöra att förfrågan gäller tillstyrkan.

3.7 Vad är en rimlig svarstid?

En rimlig svarstid för beslut om tillstyrkan bör normalt vara två till tre månader, räknat från det att ansökan är komplett och att kommunen fått förfrågan.¹⁵

Svarstiden kan dock variera beroende av vilken instans i kommunen som ska fatta beslut och även på grund av kommunallagens bestämmelser om beredning av ärenden som nämns i avsnitt 3.4. För projektören, men även för prövningsmyndighet, är det viktigt att handläggningstiden hålls så kort som möjligt.

En kommun kan välja att tillstyrka ett projekt i ett tidigt skede, det vill säga innan prövningsmyndigheten skickar fråga om tillstyrkan, om kommunen anser sig ha god grund för detta. Det kan exempelvis vara fallet då beslutet baseras på en aktuell översiktplan. Vid ett tidigt beslut från kommunen och om innehållet i ansökan påtagligt förändras bör dock en förfrågan ställas från prövningsmyndigheten då ansökan anses vara komplett. Detta för att säkerställa att kommunen vidhåller sitt tidiga ställningstagande.

Att svara på en förfrågan om tillstyrkan inom rimlig tid får ses som en obligatorisk uppgift för kommunen, även i de fall då kommunen saknar aktuell översiktplan.

Det är viktigt att en kommun som är negativ till en etablering av vindkraft redan under samrådsprocessen tydligt redogör för sin uppfattning. Detta framförde även regeringen när lagändringen lades fram.¹⁶ På så sätt ges projektören en chans att

¹⁵ Rimlig tid baseras på enkätundersökningen som genomfördes i februari 2014 som beskrivs i bilaga 2.

¹⁶ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid.40.

bedöma förutsättningarna för om kommunen kommer att tillstyrka etablering och avgöra om det är värt att driva projektet vidare, med tanke på de kostnader som prövningsprocessen medför för verksamhetsutövaren. Det är även angeläget för att inte prövningsmyndigheten ska lägga ned resurser på att handlägga ett projekt som kommunen inte har för avsikt att tillstyrka.

3.8 Att ställa ekonomiska krav vid kommunal tillstyrkan är olämpligt

Att göra tillstyrkandet i sig beroende av att en ersättning betalats strider mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller.¹⁷ För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. Vilka avgifter som kan tas ut för fullgörande av uppgifter inom miljöområdet regleras i 27 kap. miljöbalken och omfattar till exempel avgifter för den obligatoriska tillsynen och avfallshantering inom det obligatoriska ansvaret för hushållsavfall.

Att lämna ett svar på prövningsmyndighetens förfrågan om tillstyrkan får ses som en obligatorisk uppgift för kommunen. Någon rätt att ta ut avgift i dessa fall finns inte vilket framgår av rättspraxis.¹⁸

3.8.1 Bygdepeng

Den ersättning som vindkraftsbolagen ibland betalar ut i trakter där vindkraft etableras brukar allmänt benämnas bygdepeng. Begreppet är hämtat från den reglering som gäller för vattenkraft. Det finns inget regelverk som styr bygdepeng för vindkraftprojekt, överenskommelser om bygdepeng bygger på frivilliga överenskommelser mellan vindkraftbolag och omkringboende, till exempel lokala föreningar.

Frågan om bygdepeng bör hållas avskilt från beslut om tillstyrkan. Detta för att beslutet inte ska strida mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

¹⁷ 3 § Kommunallagen (1991:900)

¹⁸ Miljööverdomstolens avgörande MÖD 2004:74.

4 Referenser

Lagrådsremiss Prövning av vindkraft 2009-02-12

Proposition 2008/09:146 Prövning av vindkraft

SFS 1991:900 Kommunallagen (1991:900)

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

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

SFS 1998:808 Miljöbalken (1998:808)

SOU 2008:86 Prövning av vindkraft

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

16 kap. 4 § miljöbalken

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

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

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

Ändringen syftade till att få en snabbare och enklare process från projektering till genomförande inför en planerad kraftigt utökad vindkraftsanvändning¹⁹.

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

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

¹⁹ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid. 56

till utformning av bestämmelsen, som angav att det var kommunfullmäktige som skulle fatta beslut enligt den nya bestämmelsen. Tanken bakom att låta kommunen själv avgöra vem som skulle fatta beslut om kommunal tillstyrkan var att en sådan flexibilitet skulle kunna underlätta en snabbare hantering av tillståndsärendena.²⁰

Inför införandet av den nya bestämmelsen lyfte regeringen fram vikten av att en kommun som är negativ till en etablering av vindkraft redan under samrådsprocessen enligt 6 kap. miljöbalken tydligt redogör för sin uppfattning. Annars skulle verksamhetsutövaren enligt regeringens bedömning riskera att dra på sig kostsamma prövningsprocesser i onödan.²¹

Miljöprocessutredningens syn på kommunernas inflytande

I det delbetänkande från miljöprocessutredningen som föregick tidigare nämnd proposition framfördes att kommunernas rätt att besluta i frågor om vindkraftsutbyggnad formellt sett inskränks som en följd av att krav på detaljplan och bygglov tas bort när tillstånd till en verksamhet har meddelats enligt miljöbalken.²² Det var dock utredningens bestämda uppfattning att det kommunala inflytandet över lokaliseringen av vindkraften i praktiken skulle bli oförändrad. Genom översiktsplanerna och genom kommunernas starka ställning som part i vindkraftsärenden enligt miljöbalken torde det även i fortsättningen bli så att ett tillstånd till en vindkraftsutbyggnad inte kommer att ges mot den berörda kommunens vilja. I ekonomiskt avseende bedöms förslaget vara fördelaktigt, särskilt för mindre kommuner i glesbygd, eftersom ett detaljplaneförfarande ofta är relativt resurskrävande och kan undvikas vid ett genomförande av utredningens förslag.

Tillämpning av regeln

Regeln har tillämpats och aktualiserats av Högsta Domstolen i beslut i september 2012, då en ansökan om tillstånd avslogs då kommunal tillstyrkan saknades²³. Den har också tillämpats i ett flertal andra rättsfall²⁴.

²⁰ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid. 55.

²¹ Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”, sid. 40.

²² Delbetänkande miljöprocessutredningen SOU 2008:86, sid. 282.

²³ Ö3238-10

²⁴ Rättsfallen M 10320-09, M 6883-09, M 8133-08, M 6909-09.

Bilaga 2 Tillämpningen av bestämmelsen idag enligt enkätundersökning

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

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

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

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

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

De flesta beslut om kommunal tillstyrkan innefattar enbart tillstyrkan eller avstyrkan och närmare 50 procent av kommunerna motiverar redan idag sina beslut. När det gäller eventuella villkor i besluten anger MPD att det är en mindre del (15-35 procent) som anger villkor och att det till största del handlar om villkor om buller, ljus och avstånd, utredningar av naturvärden och ekonomiska villkor. Projektörer och kommunerna anger att det är vanligare med beslut med villkor än så, enligt projektörer gäller det mellan 30-53 procent av besluten och kommunen anger mellan 34-45 procent. Att kommuner och projektörer anger en högre andel kan indikera att många av dessa frågor avgörs innan miljöprövningsdelegationen tar del av den kommunala tillstyrkan. I kommentarer från projektörer framgår att avtal om bygdepeng sker vid sidan av beslut om tillstyrkan och därför inte framgår av besluten.

Bilaga 3 Enkätfrågor

Enkätfrågor till kommunerna

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

Enkätfrågor till miljöprövningsdelegationerna

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

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

Enkätfrågor till projektörer

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

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

Kommentar/synpunkt på frågan ovan:

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

Ange skäl för att avsluta projekt:

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