



Förslag om ändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan

Underlag till Nationell strategi för en hållbar
vindkraftsutbyggnad

Innehåll

1	Inledning	4
2	Påverkan på tillståndsprocessen	7
3	Problem kopplade till kommunal tillstyrkan	9
3.1	Besluten kommer sent och kan ändras under tillståndsprocessen	9
3.2	Övriga problem	10
4	Beskrivning av förslag till förändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan	11
4.1	Kort sammanfattning av förslaget.....	11
4.2	Tillstyrkansbeslut ett krav för tillståndsprövning	11
4.3	Beslutet ska avse mark- och vattenanvändningen.....	12
4.4	Processen för beslut om tillstyrkan	12
4.5	Giltighetstid för tillstyrkansbeslut.....	13
4.6	Handläggningstid för tillstyrkansbeslut	14
4.7	Tillstyrkansbeslut utgör yttre ramen	17
4.8	Endast laglighetsprövning.....	17
4.9	Synpunkter på förslaget	18
5	Utformning av författningsförslag	19
5.1	Lag om ändring i miljöbalken.....	19
5.2	[Lag/Förordning/Föreskrifter] om ärenden om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet.....	21
5.3	Studerad författningsutformning i jämförelse med nuvarande reglering	25
6	Konsekvensutredning	29
6.1	Bakgrund och problemanalys	29
6.2	Referensalternativ	31
6.3	Alternativa lösningar.....	31
6.4	Berörda aktörer	32
6.5	Konsekvenser av tidig tillstyrkan.....	33

6.6	Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU aktörer	38
6.7	Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser	38

1 Inledning

Lokal förankring och acceptans är avgörande för en hållbar vindkraftsutbyggnad och en av de utmaningar som identifierats i arbetet med strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad.¹ Vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken tillgodoses lokalsamhällets och kommunens inflytande bl.a. genom bestämmelser om samråd i 6 kap. miljöbalken, översiktsplanens betydelse vid lokaliseringssprövningen, att kommunen och närboende får föra talan i tillståndsärenden och bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken om rätten för kommunfullmäktige att begära att regeringen ska förbehålla sig att pröva tillåtligheten av vissa verksamheter.

En annan utmaning för en hållbar vindkraftsutbyggnad som Energimyndigheten och Naturvårdsverket har identifierat i arbetet med strategin är att få till stånd en mer förutsebar tillståndsprocess. Idag är det endast en liten del av de vindkraftsprojekt som påbörjas som leder till beviljade tillstånd och som sedan realiserar². Att skapa förutsättningar för att en större andel av påbörjade projekt kan förverkligas bedömer vi vara en viktig fråga för genomförandet av denna strategi, med tanke på det stora framtida utbyggnadsbehovet. I detta ingår även att olämpligt lokaliserade vindkraftsprojekt stoppas i ett tidigt skede. En sådan utveckling skulle leda till att resurser kan sparas både hos projektörer och tillståndsmyndigheter och vara positivt för sakägare och berörd allmänhet.

Ett av de viktigaste hindren för en mer förutsebar tillståndsprocess som identifierats är regeln i 16 kap. 4 § miljöbalken om kommunal tillstyrkan. Bestämmelsen innebär att tillstånd till en anläggning för vindkraft endast får ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det. Bestämmelsen ger tillståndsprövningen för vindkraftsanläggningar en särställning i jämförelse med tillståndsprövningen av annan jämförbar miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Normalt krävs inte tillstyrkan från kommunen för att tillstånd ska kunna ges till miljöfarlig verksamhet. Undantag gäller för exempelvis kärnkraftsverksamhet och annan liknande verksamhet av mycket ingripande slag, där det också finns krav på tillstyrkan (vid regeringens tillåtligkhetssprövning enligt 17 kap. miljöbalken).

Hur bestämmelsen om kommunal tillstyrkan fungerar utredes av Energimyndigheten och Naturvårdsverket inom ramen för ett regeringsuppdrag

¹ Se vidare Nulägesbeskrivning – Strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad del 1, Bakgrund, nuläges och utmaningar.

² I Svensk Vindenergis prognoser antas 7 % av de projekt som är under prövning förverkligas på kort sikt.

som myndigheterna redovisade i juni 2017. Redovisningen omfattade bl.a. en rekommendation från myndigheterna att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan skulle tas bort. För en utförligare beskrivning av det förslaget samt utredda åtgärdsalternativ hänvisas till redovisningen av regeringsuppdraget.³

Förslaget att helt ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har hittills inte lett till någon lagändring och vi har därför sett ett behov av att utreda alternativ till ett borttagande. Mot bakgrund av detta har Energimyndigheten och Naturvårdsverket beslutat att inom ramen för strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad titta närmare på åtgärdsförslaget tidig tillstyrkan som utreddes inom det tidigare regeringsuppdraget, men som då valdes bort i den slutliga bedömningen. Avsikten med åtgärdsförslaget är att tydliggöra vad kommunen ska ta ställning till, att tillstyrkan ska ske tidigt och därefter inte kunna ändras under tillståndsprocessen.

Efter att ha genomfört samråd om åtgärdsförslaget tidig tillstyrkan med SKR, fem av SKR utvalda kommuner, ett par utvalda externa jurister samt Boverket under 2020⁴ har vi blivit uppmärksammade på några svagheter i den utformning åtgärdsförslaget hade i det tidigare regeringsuppdraget. Exempelvis har de externa juristerna som vi samrått med fört fram att en utformning där kommunen självmant kan tillstyrka platser för vindkraftsverksamhet, och där beslutet inte är begränsat till en enskild projektörs tillståndsansökan utan är generellt tillämpligt, innebär svårigheter i förhållande till befintliga planeringsinstrument. En sådan konstruktion av reglerna skulle behöva utredas i ett större sammanhang kopplat till bl.a. plan- och bygglagen (2010:900) vilket vi inte bedömt varit möjligt inom ramen för strategin. Därför har vi valt att nu lägga fram en justerad utformning av tidig tillstyrkan som redovisas närmare i 4–5 kapitlen med tillhörande konsekvensutredning i 6 kapitlet. Först ges dock i 2 kapitlet en bild av vilken påverkan bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har på tillståndsprocessen och i 3 kapitlet behandlas de problem som är kopplade till det kommunala vetot.

Regeringen har den 14 oktober 2020 beslutat att en särskild utredare ska ges i uppdrag att se över bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en rättssäker miljöprövning av vindkraft.⁵ Energimyndigheten och Naturvårdsverket föreslår att regeringen överlämnar vårt förslag till den nyligen tillsatta utredningen med uppdrag att se över bestämmelsen om kommunal tillstyrkan⁶ att hantera inom sitt arbete.

³ Kommunal tillstyrkan av vindkraft, Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016, Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2017-06-19.

⁴ De som vi har samrått med har endast ombetts att lämna synpunkter på förslaget, de står inte bakom åtgärdsförslaget.

⁵ En ökad förutsägbarhet vid miljöprövningen av vindkraft, Dir. 2020:108, beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020.

⁶ En ökad förutsägbarhet vid miljöprövningen av vindkraft, Dir. 2020:108, beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020.

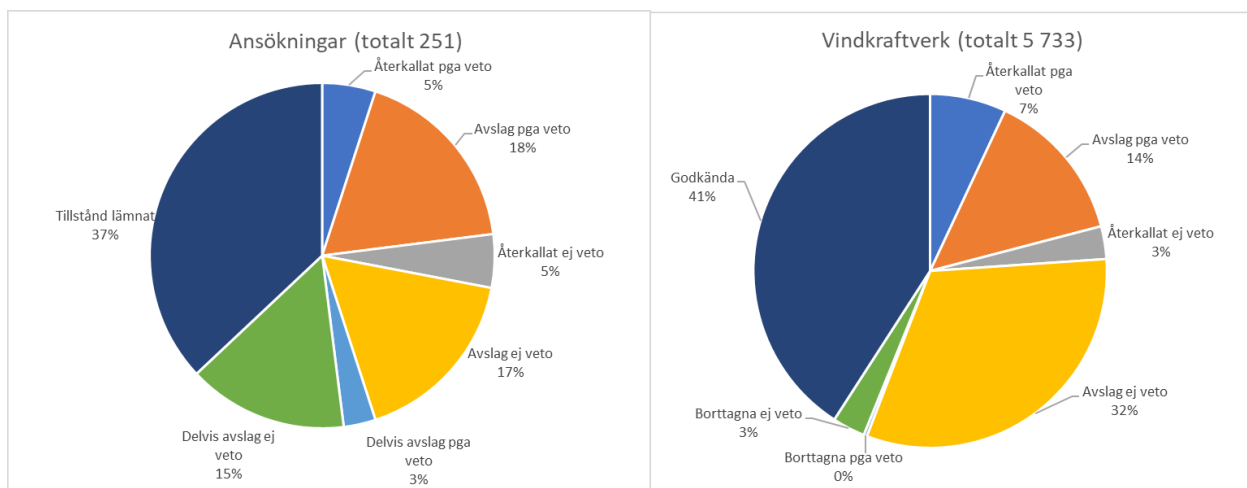
Förslaget ersätter det tidigare förslaget som Energimyndigheten och Naturvårdsverket lämnat till regeringen (2017).

2 Påverkan på tillståndsprocessen

Att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har en stor påverkan på tillståndsprocessen visas av den genomgång av anledningar till avslag på tillståndsansökningar som vi genomfört inom ramen för strategin. Analysen visar att avsaknad av kommunal tillstyrkan har varit den viktigaste anledningen till avslag under perioden 2014–2019. Totalt avslogs 32 procent av ansökningarna och 46 procent av verken, varav avsaknad av kommunal tillstyrkan stod för 50 procent av avslagen räknat per tillståndsansökan och 20 procent av avslagen räknat per verk. I denna sammanställning räknades dock endast ansökningar som avslagits i sin helhet med i avslagsstatistiken vilket innebär att andelen avslag per verk endast inkluderar verk som ingår i sådana ansökningar som avslagits i sin helhet. Tillstånd som delvis avslagits (och delvis beviljats) räknades med som beviljade tillstånd. Avslagsstatistiken redovisas i Nulägesbeskrivningen som finns tillgänglig på strategins webbsida.

För att få en mer komplett bild av tillämpningen av det kommunala vetot har Energimyndigheten beställt en mer omfattande kartläggning av tillämpningen av bestämmelsen som genomförts av Westander Klimat och Energi. Kartläggningen omfattar alla vindkraftsansökningar som sedan 2014 och fram till juli 2020 har beslutats i första instans genom ett slutligt beslut eller som har återkallats. Skillnaden mellan denna statistik och den statistik som nämns ovan består i att Westanders kartläggning omfattar fler ärenden totalt sett, bland annat eftersom ärenden som avgjorts fram till juli 2020 ingår, men också för att statistiken även omfattar tillståndsansökningar som återkallats på grund av vetot samt delvisa avslag.

Av de 251 slutligt avgjorda ansökningarna och 5733 vindkraftverk som kartläggningen omfattar har 45 procent av tillståndsansökningarna och 59 procent av de ansökta verken inte resulterat i något tillstånd. Denna kartläggning uppvisar således en högre andel av både ansökningar och ansökta verk som inte resulterat i något tillstånd jämfört med den tidigare nämnda statistiken. Vetot står för 51 procent av de ansökningar som helt har avslagits eller återkallats och 36 procent av de ansökta verken som inte har beviljats tillstånd. Därutöver har 18 procent av samtliga ansökningar delvis avslagits/beviljats tillstånd och av dessa står vetot för 3 procent. Sammanställning bekräftar bilden av att vetot står för en stor del av de ansökningar som inte resulterar i något tillstånd och en något mindre del av antalet verk som inte godkänns. Fördelningen av beviljade tillståndsansökningar, avslag och delvisa avslag samt återkallade ansökningar redovisas i vänstra diagrammet i figur 1. Motsvarande fördelning för vindkraftverk redovisas i det högra diagrammet.



Figur 1 Fördelning av beviljade tillstånd, avslag och delvisa avslag samt återkallade ansökningar samt motsvarande fördelning för vindkraftverk 2014–2020 (juli): Källa Westander Klimat och Energi 2020. Anm: Med borttagna vindkraftverk avses verk som sökanden valt att ta bort under prövningen innan beslut.

3 Problem kopplade till kommunal tillstyrkan

Olika aktörer har olika bild av hur väl bestämmelsen om kommunal tillstyrkan fungerar. Det som upplevs som ett problem av en aktör kan innebära en möjlighet för en annan aktör. Exempel på detta är att de kommuner som intervjuades i Naturvårdsverkets utvärdering från 2017⁷ upplevde att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan fungerar utan större problem och är en förutsättning för att det kommunala självstyret ska tillgodoses. Projektörerna däremot, men även prövningsmyndigheter och Energimyndigheten, har i flera utvärderingar lyft fram olika problem som de uppfattar kopplar till den kommunala tillstyrkan i dess nuvarande form. Den översiktliga problembeskrivningen nedan bygger till stor del på redovisningen av regeringsuppdraget, som i sin tur utgick från tre utvärderingar av Energimyndigheten och Naturvårdsverket åren 2010, 2014 och 2017.⁸ För en mer utförlig problembeskrivning hänvisas till regeringsuppdragsrapporten.⁹

3.1 Besluten kommer sent och kan ändras under tillståndsprocessen

Kommunerna vill ofta ha en så komplett tillståndsansökan som möjligt att ta ställning till för att kunna ta ett beslut om tillstyrkan. Detta leder till att besluten ofta kommer sent i tillståndsprövningsprocessen, vilket medför en ökad handlingsfrihet för kommunerna under den tid som prövningsprocessen pågår. Nuvarande vägledning (Energimyndigheten 2015) styr inte heller mot tidiga beslut. Enligt vägledningen bör prövningsmyndigheten skicka ut en begäran om tillstyrkan senast när tillståndsansökan är komplett.

Kommunerna har under miljöprövningens gång även möjlighet att ändra sitt ställningstagande, dvs. en tillstyrkan i början av ett projekt kan bli en avstyrkan längre fram i processen. För kommunerna innebär detta en fördel, om ny information tillkommit eller om det finns nya politiska ställningstaganden att ta hänsyn till. Processen blir dock oförutsebar, främst för projektörerna, men även för prövningsmyndigheter och berörda sakägare. Ett sent, oväntat beslut om avstyrkan är ett problem för projektörer, prövningsmyndigheten och lokalt berörda intressenter, eftersom det innebär att de har lagt ned stora resurser i ett projekt som inte blir av.

⁷ Naturvårdsverket, 2017. Kommunal tillstyrkan av vindkraft –Hur fungerar det idag? Utvärdering.

⁸ Energimyndigheten, 2010. Sammanställning konsekvenser 16 kap. 4 § miljöbalken. Dnr. 440-10-004487; Energimyndigheten, 2014. Kommunal tillstyrkan i praktiken, En enkätundersökning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk enligt 16 kap. 4 § miljöbalken;

Naturvårdsverket, 2017. Kommunal tillstyrkan av vindkraft –Hur fungerar det idag? Utvärdering.

⁹ Kommunal tillstyrkan av vindkraft, Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016, Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2017-06-19.

3.2 Övriga problem

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan saknar reglerade beslutskriterier. Det står därmed kommunen fritt att välja vilka aspekter som ska vägas in. Beslutet behöver heller inte motiveras. Det är vidare endast lagligheten av beslutet om kommunal tillstyrkan som kan överklagas (av kommunmedlem). Det är inte möjligt att överklaga beslutets lämplighet. Ur projektörernas synvinkel innebär detta en bristande transparens och en oförutsebar process. Vidare gör kommunerna i vissa fall en omfattande prövning av verksamheten, liknande tillståndsprövningen hos miljöprövningsdelegationen, vilket bl.a. innebär att processen blir mindre effektiv och ett dubbelarbete som kan vara en belastning för kommuner med begränsade resurser.

Andra problem som identifierats i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets utvärderingar är bl.a. att kommunens beslutsprocess kan medföra en längre total handläggningstid hos miljöprövningsdelegationen och att besluten ibland är villkorade. Att kommunerna ibland ger villkorade tillstyrkansbeslut, t.ex. angående antal verk, hinderbelysning eller höjden på vindkraftverken, kan orsaka problem för prövningsmyndigheterna då de hamnar i en situation där de måste ta ställning till tillstyrkans giltighet och omfattning.

4 Beskrivning av förslag till förändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan

I följande avsnitt beskrivs det aktuella åtgärdsförslaget.

4.1 Kort sammanfattning av förslaget

Ändringsförslaget syftar till att bibehålla kommunens inflytande över användningen av mark- och vattenområden inom kommunen avseende tillståndspliktiga vindkraftverk. Den huvudsakliga skillnaden med detta förslag jämfört med vad som gäller i dag är att frågan om kommunal tillstyrkan särskiljs från processen hos miljöprövningsmyndigheten. Detta sker genom att beslut om kommunal tillstyrkan föreslås utgöra en processförutsättning för att prövningsmyndigheten över huvud taget ska kunna ta upp en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet till prövning. Detta innebär att tidpunkten för beslut om kommunal tillstyrkan, i förhållande till vad som gäller i dag, tidigareläggs till innan tillståndsprövningen inleds. Det tydliggörs även att kommunens ställningstagande endast bör avse mark- och vattenanvändningen.

De lagändringar som förslaget medför är att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § miljöbalken föreslås upphävas. I stället föreslås nya bestämmelser i 22 kap. miljöbalken som innebär att en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet endast får tas upp till prövning, och tillstånd ges, om den kommun där verksamheten ska bedrivas har tillstyrkt att platsen används för ändamålet. Genom tillägg i 19 kap. miljöbalken blir de nya bestämmelserna även tillämpliga vid tillståndsprövningar som sker hos miljöprövningsdelegationen.

För att tydliggöra formerna för handläggning och beslut i ärenden som rör kommunens tillstyrkan föreslås en särskild författning avseende detta.

4.2 Tillstyrkansbeslut ett krav för tillståndsprövning

Förslaget innebär att det ska vara ett krav att det ska finnas ett tillstyrkansbeslut från den berörda kommunen för att en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet ska tas upp till prövning. Tillstyrkan utgör alltså en processförutsättning. Rent konkret innebär det att beslutet måste bifogas ansökan hos prövningsmyndigheten för att kungörelse av ansökan ska få utfärdas. Det innebär också att beslutet tidigareläggs jämfört med idag. I likhet med dagens regler bör kommunen ha möjlighet att själv avgöra om ett tillstyrkansbeslut ska fattas av kommunfullmäktige eller av någon annan som företräder kommunen.¹⁰

¹⁰ Proposition 2008/09:146, Prövning av vindkraft, s. 55.

Förslaget innebär vidare att tillstyrkansbeslutet blir bindande i den fortsatta processen när prövningsmyndigheten har kungjort ansökan. Prövningsmyndigheten kan därmed gå vidare med prövningen av ansökan och behöver alltså inte göra någon uppföljande kontroll av kommunens inställning till frågan om tillstyrkan för att kunna avgöra ärendet.

En ytterligare följd av detta är att en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet inte är komplett utan att kommunen har lämnat en tillstyrkan. Det ankommer på den enskilde projektören att se till att ansökan är komplett eller kompletteras i behövliga delar. Detta innebär att prövningsmyndigheten ska avvisa ansökan i de fall uppgift om kommunens tillstyrkan saknas.

4.3 Beslutet ska avse mark- och vattenanvändningen

Beslutet om tillstyrkan bör endast avse ett principiellt ställningstagande i fråga om mark- och vattenanvändningen på den aktuella platsen. Det handlar om ett ställningstagande om en användning av platsen för vindkraftsändamål är en lämplig mark- och vattenanvändning utifrån översiktsplan och kommunens planerade användning av mark- och vattenområden i övrigt. Detta tydliggörs i en särskild bestämmelse. För att göra ett sådant ställningstagande bör det enligt vår bedömning inte krävas något utförligt underlag. Det underlag som Energimyndigheten och Naturvårdsverket har bedömt nödvändigt är uppgifter om det område som maximalt kommer att tas i anspråk för verksamheten, det maximala antalet vindkraftverk som verksamheten kommer att omfatta och den maximala höjden på vindkraftverken. Vid samråd som Energimyndigheten och Naturvårdsverket har haft angående åtgärdsförslaget har framförts synpunkter om att kommunen behöver mer omfattande underlag för sin bedömning. Enligt vår uppfattning bör dock närmare bedömning av miljö- och omgivningspåverkan av verksamheten ske inom ramen för den prövning som sker av tillståndsärendet enligt miljöbalken. Syftet med förslaget är, förutom att undvika att kommunens tillstyrkan sker sent i tillståndsprövningen, att undvika en dubbelprövning av sådana frågor som lämpligast avgörs inom miljöprövningsprocessen samt att tydliggöra vilka frågor kommunen har att ta ställning till.

4.4 Processen för beslut om tillstyrkan

För att formalisera förfarandet bör en ny författning i form av antingen lag, förordning eller föreskrift införas avseende ärenden angående begäran om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet. Det kan vara att föredra att författningen, efter bemyndigande, införs i form av förordning eftersom författningen då blir enklare att ändra för att anpassa till en ändamålsenlig tillämpning.

I författningen bör rätten att begära kommunens tillstyrkan regleras. En begäran ska dock inte uppfattas som en ansökan utan snarare som en rätt att initiera ett sådant ärende. I linje med detta ska kommunens beslut inte heller jämföras med ett förvaltningsbeslut och skapar inte några direkta rättigheter eller skyldigheter gentemot den som initierat ärendet. Ett beslut om kommunal tillstyrkan ska snarare uppfattas som ett beslut som ger uttryck för kommunens vilja beträffande mark- och vattenanvändningen och som den som initierat ärendet sedan kan bifoga till ansökan hos prövningsmyndigheten.

I författningen bör också regleras vilka uppgifter som en begäran ska innehålla. Det underlag som Energimyndigheten och Naturvårdsverket har bedömt nödvändigt är, såsom nämnts ovan, uppgift om det mark- eller vattenområde som maximalt kommer att tas i anspråk för verksamheten angivet på karta och på ett sådant sätt att områdets gränser tydligt framgår, det maximala antalet vindkraftverk som verksamheten kommer att omfatta och den maximala höjden på verken. Energimyndigheten och Naturvårdsverket bedömer att det inte ska behövas något heltäckande underlag kring verksamhetens miljö- och omgivningspåverkan eftersom ett syfte med förslaget är att undvika dubbelprövning av det som ska prövas i miljöprövningsprocessen.

Som närmare redogörs för nedan utgör tillstyrkanbeslutet ramen för hur ansökan slutligen kan utformas. Det är därför av grundläggande betydelse att det är tydligt både för projektören, prövningsmyndigheten och kommunen vad kommunens ställningstagande omfattar. Kommunens bedömning ska grundas på den begäran om tillstyrkan som projektören framställt och resultera i att kommunen antingen tillstyrker eller avstyrker i sin helhet. För att åstadkomma att det är tydligt vad en tillstyrkan omfattar bör i författningen anges krav på att det av beslutet ska framgå de uppgifter som begäran om tillstyrkan innehåller. Av ett sådant beslut bör därför framgå gränserna för det mark- eller vattenområde, det maximala antalet vindkraftverk och den maximala höjden på verken som begäran om tillstyrkan innehåller och som tillstyrkansbeslutet därmed omfattar. Avsikten är att det inte ska finnas några oklarheter i ett tydligt utformat tillstyrkansbeslut, vilket kommer att underlätta prövningsmyndighetens tillämpning av de nya bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken. Det har inte bedömts lämpligt att kommunens beslut omfattar en delvis tillstyrkan eller att ett beslut om tillstyrkan förenas med villkor i övrigt vilket tydliggörs i författningen.

4.5 Giltighetstid för tillstyrkansbeslut

För att åstadkomma tydlighet och förutsebarhet för berörda aktörer har det bedömts lämpligt att reglera en giltighetstid för tillstyrkansbeslutet. Detta för att undvika att en projektör anhåller om ett tillstyrkansbeslut utan att sedan realisera en tillståndsansökan inom rimlig tid samt för att tydliggöra hur länge kommunen är bunden av beslutet om det inte nyttjas. En sådan reglering gör också att

projektören kan förlita sig på tillstyrkansbeslutet under giltighetstiden för att kunna ta fram fullständiga ansökningshandlingar. Enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning kan en rimlig tid vara att tillstyrkansbeslutet upphör att gälla om ansökan om tillstånd inte kungjorts inom tre år från att tillstyrkansbeslutet vann laga kraft. Om en ansökan om tillstånd görs och kungörelse utfärdas inom giltighetstiden blir, såsom redogjorts för ovan, tillstyrkansbeslutet därefter gällande och kommunen kan alltså till skillnad från idag inte ändra sig under processens gång. Det bör dock tydliggöras att ett beslut om tillstyrkan upphör att gälla om ansökan om tillstånd avslås eller avvisas. Detsamma gäller om tillstånd till verksamheten meddelas men tillståndet sedan förfaller, återkallas eller om tillståndstiden löper ut.

4.6 Handläggningstid för tillstyrkansbeslut

För att undvika att handläggningen hos kommunen drar ut på tiden bör det regleras inom vilken tid kommunen ska fatta sitt beslut.

En fråga som har betydelse för regleringen av tidsfrister är dock även huruvida förfarandet avseende kommunal tillstyrkan omfattas av de tidsfrister som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (det omarbetade förnybartdirektivet).

Förnybartdirektivet är en del i genomförandet av EU:s mål om att främja förnybara energikällor. I det omarbetade förnybartdirektivets artikel 16 finns bestämmelser om tillståndsförfarandets varaktighet och organisation. Där anges i artikel 16.4–6 tidsfrister för tillståndsförfaranden för anläggningar för elproduktion.

Vad som menas med tillståndsförfarandet, och därmed omfattas av krav på tidsfrister, framgår av artikel 16.1. Enligt artikel 16.1 ska tillståndsförfarandet omfatta relevanta administrativa tillstånd för uppförande, uppgradering och drift av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor samt tillgångar som krävs för anslutning av dessa till elnätet. Det anges vidare att tillståndsförfarandet ska omfatta alla förfaranden, från bekräftelsen på att ansökan har mottagits till översändande av resultatet av det förfarande som avses i artikel 16.2.

I Naturvårdsverkets redovisning¹¹ av regeringsuppdraget att analysera vilka åtgärder som behövs för att genomföra artikel 16 i Sverige har Naturvårdsverket bedömt att kravet på tidsfrister träffar en rad olika typer av tillståndsförfaranden i olika sektorslagstiftningar. Även anmälningsförfaranden har ansetts omfattas

¹¹ Naturvårdsverket, Analys av genomförande av tillståndsfrågor i de omarbetade förnybartdirektivet, 2020-03-31.

eftersom en anmälan kan leda till att den behöriga myndigheten fattar ett beslut som är avgörande för uppförande, uppgradering eller drift av en anläggning. Därtill har Naturvårdsverket bedömt att också regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kapitlet i miljöbalken bör omfattas av kravet på tidsfrister i vissa situationer. Motsvarande bedömningar görs även i Infrastrukturdepartementets promemoria Tidsfrister och kontaktpunkt för att främja produktionen av förnybar energi.¹²

När det gäller en begäran om kommunal tillstyrkan ska, såsom nämnts i avsnitt 4.4, detta inte ses som en ansökan från verksamhetsutövaren. Kommunens beslut om tillstyrkan innebär inte heller att något tillstånd ges. Vidare genomförs processen avseende kommunal tillstyrkan innan en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamheten görs hos prövningsmyndigheten. Detta kan sammantaget tala för att det föreslagna förfarandet avseende kommunal tillstyrkan inte omfattas av det tillståndsförfarande som avses i artikel 16.1 och kravet på tidsfrister i artikel 16.4–6.

Samtidigt är kravet i direktivet på införandet av tidsfrister ett sätt att säkerställa effektivitet i tillståndsförfarandet för produktion av energi från förnybara energikällor och att undvika utdragna förfaranden (jfr. skäl 51 i direktivets ingress). Artikel 16.1 kan anses ta sikte på vad som krävs för att kunna få ett slutligt besked i processen. I artikel 16.4 omnämns vidare ”samtliga relevanta förfaranden vid behöriga myndigheter” vilket talar för att begreppet tillståndsförfarande bör tolkas brett. Såsom framgår av förslaget angående tidig tillstyrkan blir ett tillstyrkansbeslut från kommunen av avgörande betydelse för att en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet överhuvudtaget ska kunna prövas. Om ett förfarande angående kommunal tillstyrkan drar ut på tiden blir det alltså ett sådant hinder för en effektiv process som tidsfristerna i direktivet avser att komma tillrätta med. Att förfarandet angående kommunal tillstyrkan sker i tiden före att en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken görs kan ur det perspektivet därmed anses vara av mindre betydelse. Enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning framstår det därmed som mest förenligt med syftet bakom direktivets krav på tidsfrister att de tidsfristerna även omfattar det föreslagna förfarandet angående kommunal tillstyrkan. Energimyndigheten och Naturvårdsverket lämnar därför i denna skrivelse ett förslag på reglering av tidsfrist i den nya författning som föreslås avseende ärenden om kommunal tillstyrkan. Eftersom genomförandet av det omarbetade förnybartdirektivet inte lett till någon ny lagstiftning i Sverige än lämnas dock i nuläget inga direkta förslag på hur frågan bör regleras i den lagstiftningen.

¹²

<https://www.regeringen.se/4aa04a/contentassets/33b9b520b65645f2a54d3643e82ef4d8/promemorian-tidsfrister-och-kontaktpunkt-for-att-framja-produktionen-av-fornybar-energi>

Om tillstyrkansförfarandet kan anses omfattas av de krav som följer av det omarbetade förnybartdirektivet bedömer Energimyndigheten och Naturvårdsverket att det är mest förenligt med direktivets syfte att tillstyrkansförfarandet och prövningsmyndighetens senare handläggning av tillståndsansökan omfattas av samma tidsfrist. Den sammanlagda tiden för dessa delar av det samlade förfarandet får alltså inte överstiga den tidsfrist som följer av direktivet. Det skulle annars kunna innebära att den totala handläggningstiden för att få ett tillstånd blir längre än de tidsfrister som direktivet anger. Den mellantid som infaller efter att kommunen har fattat tillstyrkansbeslutet och innan den tidpunkt då tidsfristen börjar löpa hos prövningsmyndigheten bör dock inte inräknas i den totala tiden.

Att tillstyrkansförfarandet och prövningen av tillståndsansökan omfattas av samma tidsfrist innebär att det bör säkerställas att det efter kommunens handläggning finns tillräcklig tid kvar för den handläggning som senare ska göras hos prövningsmyndigheten. Det bedöms därmed lämpligt att det regleras en specifik tid av den totala tidsfristen som gäller för tillstyrkansförfarandet. Enligt artikel 16.4 i direktivet ska det tillståndsförfarande som avses i artikel 16.1 vara högst två år när det gäller kraftverk, inklusive samtliga relevanta förfaranden vid behöriga myndigheter.¹³ Enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning kan en rimlig tid vara att kommunen i dessa situationer fattar ett beslut i fråga om tillstyrkan senast sex månader från det att en fullständig begäran inkom till kommunen.

Eftersom domstolsförfaranden uttryckligen undantas från direktivets tillämpningsområde (artikel 16.7) har Naturvårdsverket i redovisningen av det ovan nämnda regeringsuppdraget bedömt att de tillstånd som prövas av mark- och miljödomstolarna som första instans kan undantas från direktivets tillämpningsområde. Samma bedömning görs även i promemorian Tidsfrister och kontaktpunkt för att främja produktionen av förnybar energi. Energimyndigheten och Naturvårdsverket bedömer dock i detta sammanhang att en handläggningstid om sex månader för en begäran om tillstyrkan är motiverad även i de fall tillståndet till vindkraftsverksamheten sedan ska prövas av mark- och miljödomstolen som första instans. Detta eftersom utdragna förfaranden hos kommunen är något som bör undvikas oavsett vilka krav som följer av direktivet.

Av artikel 16.5 i direktivet framgår att tillståndsförfarandet får vara högst ett år för anläggningar med en elproduktionskapacitet under 150 kW. En tidsfrist på ett år gäller enligt artikel 16.6 även för uppgraderingar av befintliga anläggningar för

¹³ Tidsfristen kan förlängas med upp till ett år om det är motiverat på grund av exceptionella omständigheter.

förnybar energi.¹⁴ I dessa situationer skulle det med en tidsfrist på sex månader för kommunens beslut om tillstyrkan kunna bli alltför kort återstående tid för tillståndsförfarandet hos miljöprövningsdelegationen. Enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning kan en rimlig tid därför vara att kommunen i dessa situationer fattar ett beslut senast fyra månader från det att en fullständig begäran inkom till kommunen.

4.7 Tillstyrkansbeslut utgör yttre ramen

Tillstyrkanbeslutet föreslås alltså utgöra en del av det obligatoriska underlag som domstolen har att ta ställning till vid behandlingen av en ansökan om tillstånd. Det mark- eller vattenområde för verksamheten som kommunen har tillstyrkt utifrån en framställd begäran från projektören utgör den yttre ramen för hur den planerade verksamheten får utformas.

Det är dock vanligt att ansökan under ärendets handläggning behöver justeras i något avseende. Ansvaret för att se till att tillstyrkan avser ett tillräckligt stort område för att även inrymma sådana justeringar ligger på projektören. I de fall prövningen går utöver det mark- och vattenområde, det maximala antalet verk eller den maximala höjden på vindkraftverken som kommunen tillstyrkt skulle prövningsmyndigheten nämligen vara förhindrad att pröva de överskjutande delarna utan att ny tillstyrkan inhämtas.

Som framförts tidigare krävs inte att prövningsmyndigheten gör en uppföljande kontroll av den berörda kommunens inställning till frågan om tillstyrkan för att kunna avgöra ärendet eftersom tillstyrkansbeslutet blir fortsatt gällande när ansökan kungörs. I konsekvens med detta bör det inte heller krävas ett nytt ställningstagande från kommunen i fråga om ändringstillstånd, under förutsättning att ändringen ligger inom ramen för vad kommunen tidigare tillstyrkt eller om ändringen avser någon annan åtgärd än platsen för verksamhetens bedrivande, antalet verk eller höjden på verken. Om ett ändringstillstånd gäller ändring av platsen för verksamhetens bedrivande, ändring av antalet verk eller den maximala höjden på verken på ett sätt som går utöver vad kommunen har tillstyrkt krävs dock en ny tillstyrkan för att ansökan om ändringstillstånd ska kunna tas upp till prövning.

4.8 Endast laglighetsprövning

I det fall kommunens beslut i frågan om tillstyrkan överprövas ska det, i likhet med vad som i dag gäller för kommunal tillstyrkan, ske inom ramen för 13 kap. kommunallagen (laglighetsprövning eller s.k. kommunalbesvär).

¹⁴ De tidsfrister som anges i artikel 16.5–6 kan förlängas med upp till ett år om det är motiverat på grund av exceptionella omständigheter.

4.9 Synpunkter på förslaget

Under processens gång har vi öppnat för synpunkter på det aktuella åtgärdsförslaget. Inkomna synpunkter redovisas översiktligt i detta avsnitt.

Intresseföreningar och privatpersoner har bl.a. fört fram att det kommunala vetot är viktigt för det lokala inflytandet och att bestämmelsen inte bör inskränkas på något sätt. Om kommunen ska ta ställning tidigt i processen finns en oro för att berörda människor inte hinner sätta sig in i frågan och att det är svårt att bedöma ett projekts konsekvenser innan det finns en ansökan. Kommuner och SKR har bl.a. påtalat att det på kommunal nivå finns behov av att kunna påverka både vindkraftparkers placering och utformning och att det kan behövas ett mer utförligt underlag för att kunna ta ställning till lokaliseringen.

Vindkraftsbranschen ser överlag positivt på om tillstyrkansbeslutet kommer tidigt i processen och att det inte kan ändras under processens gång. Flera aktörer från vindkraftsbranschen har dock fört fram att tillstyrkansbeslutet bör gälla lokaliseringen och inte reglera vindkraftverkens höjd.

5 Utformning av författningsförslag

I detta avsnitt beskrivs hur en möjlig lagstiftning baserad på den åtgärd som föreslås skulle kunna utformas, inklusive författningskommentarer.

Ändringar anges i *kursiv* stil.

5.1 Lag om ändring i miljöbalken

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 16 kap. 4 § ska upphöra att gälla,
dels att 19 kap. 5 § ska ha följande lydelse,
dels att det i balkens 22 kap. ska införas tre nya paragrafer, 22 kap. 1 f, 22 kap. 1 g och 22 kap. 21 b §§.

19 kap.

5 § I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1 ,1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll,
2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,
3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,
4. i 22 kap. 1 f § om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet,
5. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,
6. i 22 kap. 6 § om talerätt,
7. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
8. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,
9. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,
10. i 22 kap. 21 b § om tillstånd till vindkraftverksamhet,
11. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,
12. i 22 kap. 26 § om särskild dom,
13. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
14. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och
15. i 23 kap. 3 § när det gäller särskild överklagan i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

Författningskommentar: Tilläggen i punkterna 4 och 10 i denna bestämmelse är nödvändiga för att de nya bestämmelserna om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet och tillstånd till vindkraftverksamhet i 22 kap. miljöbalken även ska gälla för den tillståndsprövning som sker hos miljöprövningsdelegationen.

22 kap.

1 f § En ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet ska utöver det som anges i 1 § även innehålla ett beslut om kommunal tillstyrkan av platsen för verksamheten.

Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.

Författningskommentar: Första stycket i denna bestämmelse innebär att en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet måste innehålla ett beslut om kommunal tillstyrkan för att vara komplett och kunna tas upp till prövning. Den kommun där vindkraftverksamheten ska bedrivas ska, före det att en ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet tas upp till prövning, bestämma om en användning i form av vindkraftsändmål på den aktuella platsen stämmer överens med översiktsplan och kommunens planerade användning av mark- och vattenområden i övrigt. Det handlar alltså inte om en bedömning av verksamheten som sådan (med undantag för antalet vindkraftsverk och höjden på verken). Ett beslut i fråga om tillstyrkan fattas efter att projektören framställer en begäran om tillstyrkan hos kommunen.

Om en ansökan om tillstånd gäller ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken behöver ansökan inte innehålla något nytt beslut om tillstyrkan om ändringen avser någon annan åtgärd än platsen för verksamhetens bedrivande, antalet vindkraftverk eller höjden på vindkraftverken. Något nytt beslut om tillstyrkan behövs inte heller om ändringen ligger inom ramen för vad kommunen tidigare har tillstyrkt vad gäller platsen för verksamhetens bedrivande, antalet vindkraftverk och höjden på vindkraftverken. I dessa fall kan ansökan om ändringstillstånd alltså innehålla ett tidigare tillstyrkansbeslut. Om ett ändringstillstånd gäller ändring av platsen för verksamhetens bedrivande, ändring av antalet verk eller den maximala höjden på verken på ett sätt som går utöver vad kommunen tidigare har tillstyrkt krävs dock att ansökan om tillstånd innehåller en ny tillstyrkan som täcker dessa ändringar.

Av andra stycket följer att en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet inte behöver innehålla beslut om tillstyrkan om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.

[1 g § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ärenden om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet enligt 1 f § första stycket.

Författningskommentar: Enligt 8 kap. 2 § 3 regeringsformen (1974:152) ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser kommunernas åligganden. Efter bemyndigande i lag kan sådana föreskrifter även meddelas på lägre normhierarkisk nivå (8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen). Eftersom det inte kan uteslutas att reglerna innebär ett sådant åliggande för kommunen som avses i 8 kap. 2 § 3 regeringsformen bör de omfattas av ett bemyndigande om den tillkommande författningen som reglerar handläggning och beslut angående

begäran om kommunal tillstyrkan sker i form av förordning eller myndighetsföreskrift. Om den tillkommande författningen däremot sker i form av lag kan denna bestämmelse utgå.]

21 b § *I ett mål om vindkraftverksamhet får tillstånd endast ges om verksamheten omfattas av kommunens tillstyrkan enligt 1 f §.*

Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.

Författningskommentar: Avsikten med denna bestämmelse är att tydliggöra att prövningsmyndigheten är förhindrad att lämna tillstånd för vindkraftverksamhet om den slutliga utformningen av verksamheten inte ligger inom ramen för vad kommunen tillstyrkt i fråga om platsen för verksamheten, antalet vindkraftverk och den maximala höjden på verken. Det är den utformning tillstyrkan hade när ansökan om tillstånd togs upp till prövning som ska ligga till grund för bedömningen. För att tillstånd ska kunna ges måste den slutliga utformningen av verksamheten således vara förenlig med det beslutet. Det saknas alltså betydelse om kommunen skulle vilja ändra sin inställning sedan ansökan tagits upp till prövning.

-
1. *Denna lag träder i kraft den [XX 202X].*
 2. *Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ansökningsmål i vilka kungörelse enligt 22 kap. 3 § miljöbalken har utfärdats före den [XX 202X], samt mål och ärenden som avser överklagande av dom eller beslut i sådant ansökningsmål, till dess målet är slutligt avgjort.*

Författningskommentar: Andra punkten i övergångsbestämmelserna har ansetts nödvändig för hanteringen av de mål där processen redan är igång hos prövningsmyndigheten på så sätt att tillståndsansökan har tagits upp till prövning genom att kungörelse har utfärdats. I annat fall skulle prövningsmyndigheten behöva avvisa ansökningar där kungörelse har skett, eftersom det enligt de nya reglerna är en förutsättning att kommunen tillstyrkt platsen för verksamheten före det att målet tas upp till prövning.

5.2 [Lag/Förordning/Föreskrifter] om ärenden om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet

1 § [Denna lag/förordning/Dessa föreskrifter] innehåller bestämmelser om ärenden avseende kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet enligt 22 kap. 1 f § miljöbalken.

Författningskommentar: Enligt den utredning och bedömning av normgivningen som har gjorts finns inget hinder för att besluta denna författning i form av lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Det kan vara lämpligt att författningen, efter bemyndigande, införs i form av förordning eftersom

författningen då blir enklare att ändra för att anpassa till en ändamålsenlig tillämpning.

Observera att denna författning inte innehåller bestämmelser som anger krav på att projektören ska begära kommunens tillstyrkan. Anledningen till detta är att själva kravet om tillstyrkan slås fast genom bestämmelsen i 22 kap. 1 f § miljöbalken om kommunens tillstyrkan som processförutsättning. Detta krav uppfylls dock genom att projektören, efter begäran därom, erhåller tillstyrkan från kommunen.

Observera vidare att beslut om tillstyrkan enligt denna författning inte riktar sig till projektören. Det är alltså inte fråga om ett beslut som går att jämställa med ett förvaltningsbeslut i form av exempelvis bygglov där den enskilde genom beslutet ges rätt att vidta åtgärder som annars skulle ha varit olovliga. Ett beslut om kommunal tillstyrkan ska snarare uppfattas som ett beslut som ger uttryck för kommunens syn på användningen av mark- och vattenområden.

I linje med detta ska den enskilde projektörens begäran om kommunens tillstyrkan inte uppfattas som en ansökan. Tvärtom ska rätten att begära kommunens tillstyrkan snarare uppfattas som en rätt att initiera ett ärende avseende lämplig mark- och vattenanvändning beträffande vindkraftverksamhet.

En följd av detta är även att kommunens beslut enligt denna författning inte skapar några direkta rättigheter eller skyldigheter gentemot den projektör som har initierat ärendet genom att begära kommunens tillstyrkan. Denna författning ger endast rätt att påkalla att kommunen beslutar om ett visst mark- eller vattenområde lämpligen bör ianspråk tas för vindkraftverksamhet. Mot bakgrund av detta har det bedömts lämpligt att beslut enligt denna författning enbart är underkastade laglighetsprövning i likhet med vad som gällt för beslut enligt den upphävda 16 kap. 4 § miljöbalken.

2 § En begäran om kommunal tillstyrkan av plats för vindkraftverksamhet ska prövas av den kommun där verksamheten avses bedrivas.

En begäran om kommunal tillstyrkan ska vara skriftlig. Den ska innehålla

- 1. uppgift om det mark- eller vattenområde som maximalt kommer att tas i anspråk för verksamheten angivet på karta och på ett sådant sätt att områdets gränser tydligt framgår,*
- 2. det maximala antalet vindkraftverk och*
- 3. den maximala höjden på vindkraftverken som verksamheten ska omfatta.*

Författningskommentar: Den som avser att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken till vindkraftverksamhet får begära att kommunen där verksamheten ska bedrivas beslutar i fråga om tillstyrkan till platsen för verksamheten. Det har inte bedömts nödvändigt att ange exakt på vilket sätt mark- eller vattenområde som maximalt ianspråk tas för verksamheten ska redovisas annat än att områdets gränser tydligt ska framgå, samt att det ska anges det maximala antalet vindkraftverk och den maximala höjden på vindkraftverken som verksamheten är tänkt att omfatta.

Se även författningskommentaren under 1 §.

3 § Kommunen ska handlägga en begäran om tillstyrkan skyndsamt och meddela sitt beslut senast [sex] månader från det att en fullständig begäran om tillstyrkan inkom till kommunen.

Om en begäran om tillstyrkan avser en verksamhet som ska prövas av länsstyrelsen som första instans och avser en anläggning med en elproduktionskapacitet under 150 kW eller uppgradering av en verksamhet som har ett giltigt tillstånd ska kommunen handlägga begäran skyndsamt och meddela sitt beslut senast [fyra] månader från det att en fullständig begäran om tillstyrkan inkom till kommunen.

Författningskommentar: Av bestämmelsen följer tidsfrister för kommunens handläggning av en begäran om tillstyrkan för att undvika att förfarandet drar ut på tiden. Tidsfristerna i bestämmelsen har även anpassats för att den totala tiden för handläggningen av en begäran om tillstyrkan tillsammans med prövningsmyndighetens senare handläggning av en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamheten inte ska överstiga de tidsfrister för tillståndsförfaranden som följer av artikel 16.4-6 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (det omarbetade förnybartdirektivet).

Första stycket i denna bestämmelse innebär en angivelse till kommunen om att beslut som huvudregel måste fattas senast sex månader från det att en fullständig begäran inkom till kommunen.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att i de fall begäran om tillstyrkan avser en anläggning med en elproduktionskapacitet under 150 kW eller uppgradering av en verksamhet gäller istället att kommunen ska meddela sitt beslut senast fyra månader efter att en fullständig begäran kom in till kommunen. Detta för att den totala tiden för tillståndsförfarandet inte ska överstiga de kortare tidsfrister som enligt artikel 16.5 och artikel 16.6 i det omarbetade förnybartdirektivet gäller för sådana situationer. Den kortare tidsfristen enligt andra stycket gäller dock endast i de fall tillståndsansökan sedan ska prövas av länsstyrelsen som första instans eftersom de tillstånd som prövas av mark- och miljödomstolarna som första instans undantas från direktivets tillämpningsområde (artikel 16.7).

4 § Kommunen ska tillstyrka en plats för vindkraftverksamhet om ändamålet går att förena med en lämplig användning av mark- och vattenresurser.

Ett beslut som innebär att kommunen tillstyrker en plats för vindkraftverksamhet ska innehålla de uppgifter som begäran om tillstyrkan omfattar enligt 2 § andra stycket.

Beslut enligt första stycket får inte innebära delvis tillstyrkan eller förenas med villkor för tillstyrkan.

Författningskommentar: Bestämmelsen innebär att kommunen, utifrån en framställd begäran om tillstyrkan, ska ta ställning till om en användning i form av vindkraftsändamål på den aktuella platsen är förenlig med vad som kan anses utgöra lämplig användning av mark- och vattenresurser. En sådan bedömning bör grundas på vad som anges i kommunens översiktsplan och utifrån kommunens planerade användning av mark- och vattenområden i övrigt. Det handlar alltså inte om en omfattande bedömning av verksamheten som sådan. Det har bedömts nödvändigt att ange krav på tydlighet för kommunens beslut om det innebär tillstyrkan av plats för vindkraftverksamhet. Av bestämmelsens andra stycke följer att det av kommunens beslut ska framgå gränserna för det mark- eller vattenområde, det maximala antalet vindkraftverk och den maximala höjden på verken som begäran om tillstyrkan omfattar enligt 2 § andra stycket. Detta för att det ska vara tydligt vad kommunens tillstyrkan omfattar och för att därmed underlätta prövningsmyndighetens tillämpning av de nya bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken. Eftersom kommunens bedömning ska utgå ifrån den begäran om tillstyrkan som framställts har det bedömts lämpligt att kommunen antingen tillstyrker eller avstyrker i sin helhet. Om vindkraftsverksamhet inte bedöms utgöra lämplig mark- och vattenanvändning på platsen ska kommunen alltså avstyrka i sin helhet. I bestämmelsens tredje stycke tydliggörs att kommunens beslut inte får innebära delvis tillstyrkan och att beslut om tillstyrkan inte heller får förenas med villkor.

5 § Ett beslut som innebär att kommunen tillstyrker en plats för vindkraftverksamhet upphör att gälla om ansökan om tillstånd till verksamheten inte har kungjorts av prövningsmyndigheten inom [tre år] från den dag då beslutet vann laga kraft.

Om en ansökan om tillstånd till verksamheten har kungjorts inom den tid som anges i första stycket gäller kommunens beslut att tillstyrka platsen för vindkraftsverksamhet fram till den dag då

- 1. en dom eller ett beslut som innebär att ansökan om tillstånd till verksamheten avvisas eller avslås vinner laga kraft eller*
- 2. ett meddelat tillstånd till verksamheten upphör att gälla.*

Författningskommentar: För att tillgodose att verksamhetsutövare kan förlita sig på kommunens beslut under en viss tid samt för att undvika att en projektör anhåller om ett tillstyrkansbeslut utan att sedan realisera en tillståndsansökan inom rimlig tid har det bedömts lämpligt att i författningen reglera en giltighetstid för tillstyrkansbeslutet. Av denna bestämmelse framgår att tillstyrkansbeslutet upphör att gälla tre år efter att beslutet vann laga kraft om inte ansökan om tillstånd till verksamheten kungjorts inom den tiden. Detta innebär att ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet måste göras, samt kungörelse utfärdas, inom den angivna tiden för att tillstyrkansbeslutet ska kunna användas för prövningen av ansökan. Detta innebär vidare att det till en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet måste bifogas ett tillstyrkansbeslut som fortfarande är gällande enligt den angivna tiden för att ansökan ska kunna tas upp till prövning. I samband med kungörelse av den aktuella tillståndsansökan måste tillståndsmyndigheten också kontrollera att giltighetstiden för tillstyrkansbeslutet inte har gått ut. Av bestämmelsen följer också att om en ansökan om tillstånd

kungjorts inom den angivna tiden gäller tillstyrkansbeslutet fortsättningsvis för prövningen av ansökan men upphör att gälla om ansökan avvisas eller avslås. Om tillstånd till verksamheten meddelas av prövningsmyndigheten gäller tillstyrkansbeslutet så länge tillståndet till verksamheten gäller, dvs. fram tills att tillståndstiden går ut, tillståndet återkallas eller tillståndet förfaller på grund av att föreskriven igångsättningstid inte iakttagits. Detta innebär att så länge grundtillståndet till verksamheten gäller kan tillstyrkansbeslutet också användas i samband med eventuella ansökningar om ändringstillstånd så länge den ansökta ändringen ligger inom ramen för vad tillstyrkansbeslutet anger.

6 § *Beslut enligt denna [lag/förordning/föreskrift] får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).*

Författningskommentar: Ang. frågan om laglighetsprövning se författningskommentaren under 1 §.

5.3 Studerad författningsutformning i jämförelse med nuvarande reglering

LAG OM ÄNDRING I MILJÖBALKEN

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 16 kap. 4 § ska upphöra att gälla,
dels att 19 kap. 5 § ska ha följande lydelse,
dels att det i balkens 22 kap. ska införas tre nya paragrafer, 1 f, 1 g och 21 b §§.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>19 kap. 5 § I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna</p> <p>1. i 22 kap. 1, 1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll, 2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den, 3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§, 4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll, 5. i 22 kap. 6 § om talerätt, 6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet, 7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,</p>	<p>19 kap. 5 § I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna</p> <p>1. i 22 kap. 1, 1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll, 2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den, 3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§, 4. i 22 kap. 1 f § om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet, 5. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll, 6. i 22 kap. 6 § om talerätt, 7. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet, 8. i 22 kap. 12 och 13 §§ om</p>

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen, 9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll, 10. i 22 kap. 26 § om särskild dom, 11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter, 12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och 13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.</p>	<p>sakkunniga och om att inhämta yttrande, 9. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen, <i>10. i 22 kap. 21 b § om tillstånd till vindkraftverksamhet,</i> 11. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll, 12. i 22 kap. 26 § om särskild dom, 13. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter, 14. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och 15. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.</p>
	<p>22 kap. <i>1 f § En ansökan om tillstånd till vindkraftverksamhet ska utöver det som anges i 1 § även innehålla ett beslut om kommunal tillstyrkan av platsen för verksamheten.</i> <i>Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.</i> <i>[1 g § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ärenden om kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet enligt 1 f § första stycket.]</i> 21 b § I ett mål om vindkraftverksamhet får tillstånd</p>

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<p><i>endast ges om verksamheten omfattas av kommunens tillstyrkan enligt 1 f §.</i></p> <p><i>Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.</i></p>
	<p><i>1. Denna lag träder i kraft den [XX 202X].</i></p> <p><i>2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ansökningsmål i vilka kungörelse enligt 22 kap. 3 § miljöbalken har utfärdats före den [XX 202X], samt mål och ärenden som avser överklagande av dom eller beslut i sådant ansökningsmål, till dess målet är slutligt avgjort.</i></p>

[LAG/FÖRORDNING/FÖRESKRIFTER] OM ÄRENDEN OM KOMMUNAL
 TILLSTYRKAN TILL PLATS FÖR VINDKRAFTVERKSAMHET

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<p><i>1 § [Denna lag/förordning/Dessa föreskrifter] innehåller bestämmelser om ärenden avseende kommunal tillstyrkan till plats för vindkraftverksamhet enligt 22 kap. 1 f § miljöbalken.</i></p> <p><i>2 § En begäran om kommunal tillstyrkan av plats för vindkraftverksamhet ska prövas av den kommun där verksamheten avses bedrivas.</i></p> <p><i>En begäran om kommunal tillstyrkan ska vara skriftlig. Den ska innehålla</i></p> <p><i>1. uppgift om det mark- eller vattenområde som maximalt kommer att tas i anspråk för verksamheten</i></p>

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<p>angivet på karta och på ett sådant sätt områdets gränser tydligt framgår,</p> <p>2. det maximala antalet vindkraftverk och</p> <p>3. den maximala höjden på vindkraftverken, som verksamheten ska omfatta.</p> <p>3 § Kommunen ska handlägga en begäran om tillstyrkan skyndsamt och meddela sitt beslut senast [sex] månader från det att en fullständig begäran om tillstyrkan inkom till kommunen.</p> <p>Om en begäran om tillstyrkan avser en verksamhet som ska prövas av länsstyrelsen som första instans och avser en anläggning med en elproduktionskapacitet under 150 kW eller uppgradering av en verksamhet som har ett giltigt tillstånd ska kommunen handlägga begäran skyndsamt och meddela sitt beslut senast [fyra] månader från det att en fullständig begäran om tillstyrkan inkom till kommunen.</p> <p>4 § Kommunen ska tillstyrka en plats för vindkraftverksamhet om ändamålet går att förena med en lämplig användning av mark- och vattenresurser.</p> <p>Ett beslut som innebär att kommunen tillstyrker en plats för vindkraftverksamhet ska innehålla de uppgifter som begäran om tillstyrkan omfattar enligt 2 § andra stycket.</p> <p>Beslut enligt första stycket får inte innebära delvis tillstyrkan eller förenas med villkor för tillstyrkan.</p>

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<p>5 § Ett beslut som innebär att kommunen tillstyrker en plats för vindkraftverksamhet upphör att gälla om ansökan om tillstånd till verksamheten inte har kungjorts av prövningsmyndigheten inom [tre år] från den dag då beslutet vann laga kraft.</p> <p>Om en ansökan om tillstånd till verksamheten har kungjorts inom den tid som anges i första stycket gäller kommunens beslut att tillstyrka platsen för vindkraftsverksamhet fram till den dag då</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. en dom eller ett beslut som innebär att ansökan om tillstånd till verksamheten avvisas eller avslås vinner laga kraft eller 2. ett meddelat tillstånd till verksamheten upphör att gälla. <p>6 § Beslut enligt denna [lag/förordning/föreskrift] får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).</p>

6 Konsekvensutredning

Konsekvensutredningen bygger på de konsekvenser som uppstår som en följd av de föreslagna författningsändringarna.¹⁵

6.1 Bakgrund och problemanalys

En av de utmaningar som identifierats i strategiarbetet för en hållbar vindkraftsutbyggnad är att skapa en mer förutsebar tillståndsprocess. I det ingår att en större andel av de vindkraftsprojekt som påbörjas leder till beviljade tillstånd och realiserar, samtidigt som olämpligt lokaliserade projekt stoppas i ett tidigt skede.

¹⁵ Konsekvensutredningen är utformad mot bakgrund av vad som följer av förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

De utvärderingar som har gjorts om bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken, bland annat inom det tidigare regeringsuppdraget, visar att olika aktörer har olika bild av hur tillämpningen fungerar men att ett flertal problem har lyfts fram kopplat till kravet på kommunal tillstyrkan. Dessa problem handlar bland annat om att det saknas reglerade kriterier för vad kommunen ska grunda sitt beslut på, att kommunens beslutet inte kan överklagas i sak och att ett beslut om avstyrkan kan komma sent i tillståndsprocessen. Bestämmelsen ger även vindkraften en särställning i miljöbalken i förhållande till de flesta andra miljöfarliga verksamheter. En närmare beskrivning av de problem och oklarheter som är kopplade till bestämmelsen om kommunal tillstyrkan finns i kapitel 3.

Med tanke på de kostnader som är förknippade med en tillståndsansökan är det enligt Energimyndighetens och Naturvårdsverkets bedömning inte troligt att en projektör som vid en tidig dialog med kommunen får besked om att kommunen är negativt inställd till en planerad vindkraftsetablering väljer att gå vidare med en tillståndsansökan. I de fall där tillståndsansökningar ges in till prövningsmyndigheten kan det alltså antas att projektören i samband med tidiga kontakter med kommunen fått positiva signaler, eller i vart fall inte tydligt negativa besked från kommunen. Trots detta visar den genomgång av anledningar till avslag på tillståndsansökningar som genomförts inom ramen för strategin att avsaknad av kommunal tillstyrkan har varit den största anledningen till avslag under perioden 2014–2018. Det kan ses som positivt att kommunen har möjlighet att grunda sitt ställningstagande på hela det material som växer fram under en tillståndsprövning och det går inte heller att veta i vilken utsträckning prövningsmyndigheterna skulle ha avslagit dessa tillståndsansökningar av andra anledningar. Samtidigt får den nuvarande ordningen anses innebära en stor osäkerhetsfaktor under processens gång. Att kommunens ställningstagande kommer sent i processen och att beslutet även kan ändras under miljöprövningsprocessens gång innebär en risk att projektörer, prövningsmyndigheter och andra berörda aktörer lägger ner betydande resurser i både tid och pengar på projekt som inte blir av. Det innebär också en risk för dubbelprövning av sådana frågor som lämpligast avgörs inom miljöprövningsprocessen, i de fall kommunerna väljer att göra en omfattande prövning av verksamheten inför tillstyrkansbeslutet, vilket i sin tur leder till att processen blir mindre effektiv.

För att uppnå målet att skapa en mer förutsebar tillståndsprocess ser vi att det finns ett behov av förändringar av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Samtidigt ser vi att ett fortsatt kommunalt inflytande över mark- och vattenanvändningen är en viktig faktor att beakta.

6.2 Referensalternativ

Referensalternativet beskriver vad som förväntas hända med planerings- och tillståndsprocessen kopplat till kommunal tillstyrkan om inga åtgärder genomförs. I detta referensalternativ har vi även inkluderat påverkan på planerings- och tillståndsprocessen kopplat till kommunal tillstyrkan av den befintliga vägledningen om kommunal tillstyrkan som gavs ut 2015.

Vägledningens rekommendationer är inte bindande, vilket medför att det finns en osäkerhet kring vilken effekt vägledningen har på planerings- och tillståndsprocessen kopplat till kommunal tillstyrkan. Naturvårdsverket och Energimyndighetens bedömning är dock att även om den befintliga vägledningen följs av alla kommuner, kvarstår ändå flera av de problem som beskrivs i kapitel 3 och bedöms även kvarstå på sikt om inga ytterligare åtgärder genomförs. Det kommer därför att behövas ytterligare insatser för att åtgärda problemen och göra tillståndsprocessen mer förutsebar.

6.3 Alternativa lösningar

Inom ramen för det regeringsuppdrag som Energimyndigheten och Naturvårdsverket redovisade 2017 utreddes översiktligt olika alternativa åtgärder för att hantera de problem som identifierats. Åtgärdsalternativen bedömdes i olika grad bidra till att uppnå målen för det uppdraget. De olika alternativen var:¹⁶

- förtydligande av vägledningen,
- införa föreskrifter avseende kommunal tillstyrkan,
- avstyrkan inom tidsram istället för tillstyrkan,
- tidig tillstyrkan med förstärkt remissroll,
- tidig tillstyrkan,
- upphäv bestämmelsen om kommunal tillstyrkan med stärkt remissroll samt
- upphäv bestämmelsen om kommunal tillstyrkan

Under arbetet med strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad har Energimyndigheten och Naturvårdsverket inte identifierat några andra tydliga alternativa lösningar utöver de som studerades i regeringsuppdraget. Vår bedömning är vidare att de tidigare beskrivna effekterna av åtgärdsalternativen, deras respektive fördelar och nackdelar samt i vilken mån de ur ett författningsperspektiv är möjliga att genomföra i huvudsak fortfarande gör sig

¹⁶ För en mer utförlig beskrivning av de studerade åtgärderna se Kommunal tillstyrkan av vindkraft, Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2016, Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2017-06-19.

gällande. Att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken är den åtgärd som bedöms ha störst effekt för att uppnå en mer förutsebar tillståndsprocess. En sådan åtgärd har dock tidigare föreslagits av Energimyndigheten och Naturvårdsverket och har hittills inte haft tillräckligt stöd för att kunna genomföras. Övriga åtgärder, förutom åtgärden tidig tillstyrkan, bedöms ha mer begränsade effekter för att åstadkomma en mer förutsebar tillståndsprocess. Utifrån detta bedöms åtgärden tidig tillstyrkan vara det alternativ som i störst utsträckning leder till att tillståndsprocessen blir mer förutsebar. Med detta alternativ säkerställs också ett fortsatt kommunalt inflytande över mark- och vattenanvändningen även om det till viss del minskar eftersom tillstyrkansbeskedet ska ges vid en tidigare tidpunkt utifrån ett mer begränsat underlag och att beslutet blir bindande.

6.4 Berörda aktörer

De aktörer som i första hand berörs av det förslag som läggs fram är kommuner, prövningsmyndigheter och vindkraftsprojektörer. Utöver dessa förväntas framförallt Energimyndigheten och Naturvårdsverket, samt allmänheten att beröras i begränsad omfattning. Remissinstanser vid tillståndsärenden enligt miljöbalken förväntas inte beröras av förslagen.

6.4.1 Kommuner

I 180 av Sveriges 290 kommuner finns det vindkraftsanläggningar. I drygt 60 av dessa 180 kommuner består utbyggnaden av ett fåtal vindkraftverk. De tio kommuner som hade störst installerad effekt i slutet på 2019 står för drygt 36 procent av den totalt installerade kraften i Sverige. De kommunerna med störst installerad vindkraftskapacitet återfinns i Norrbotten, Västernorrland, Jämtland och Gävleborg.

6.4.2 Prövningsmyndigheter

Tillstånd för vindkraftsanläggningar prövas i första instans av två olika myndigheter beroende på var anläggningen ska lokaliseras. Landbaserade anläggningar prövas av miljöprövningsdelegationer som finns vid tolv av landets länsstyrelser. Tillstånd för vindkraftsanläggningar i vatten prövas av mark- och miljödomstolarna, som finns vid fem av Sveriges tingsrätter¹⁷.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt är överinstans i överklagade mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Högsta domstolen kan som högsta instans pröva de ärenden som har mark- och miljödomstolen som första instans.

¹⁷ I ekonomisk zon prövas tillstånd av regeringen, men det behövs då ingen kommunal tillstyrkan.

Ärenden gällande laglighetsprövning av kommunens beslut om tillstyrkan prövas av förvaltningsrätten. Det finns 12 förvaltningsrätter fördelade över landet. Ett överklagande av förvaltningsrättens beslut prövas av Kammarrätten.

I konsekvensanalysen benämns dessa aktörer fortsättningsvis som prövningsmyndigheter.

6.4.3 Vindkraftsprojektörer

Det finns uppskattningsvis ett 100-tal företag i Sverige som idag arbetar med att projektera och söka tillstånd för vindkraftsanläggningar, varav ungefär hälften står för merparten av projekteringen och den andra hälften jobbar med enstaka projekt. Det omfattar t.ex. energibolag, industrier, investerare och konsultföretag. Dessa företag varierar i storlek från riktigt stora företag med flera hundra anställda till mindre bolag med några få anställda.

I konsekvensanalysen benämns dessa aktörer fortsättningsvis som projektörer.

6.5 Konsekvenser av tidig tillstyrkan

Åtgärden innebär i korthet att tidpunkten för tillstyrkan tidigareläggs och ska avse ett principiellt ställningstagande från kommunen i fråga om mark- och vattenanvändningen på platsen för vindkraftsverksamheten. Åtgärden innebär vidare att tillstyrkansbeslutet blir bindande under den angivna giltighetstiden och därefter när en tillståndsansökan har kungjorts. Åtgärden beskrivs utförligare i avsnitt 4.

6.5.1 Konsekvenser för samhället

Åtgärden tidig kommunal tillstyrkan förväntas leda till att tillståndsprocessen för vindkraft blir mer förutsebar jämfört med idag. Processen underlättas till följd av att flera av de oklarheter som finns kring bestämmelsen om kommunal tillstyrkan hanteras genom förslaget. Tillståndsprocessen blir mer förutsebar eftersom åtgärden tidigarelägger beslutet om tillstyrkan och att beslutet blir bindande efter kungörelsen. Eftersom avslag på tillståndsansökningar inte kommer att kunna grundas på att kommunen stoppar ett projekt i ett sent skede eller ändrar inställning under processens gång kan en större andel av de tillståndsansökningar som lämnas in förväntas leda till beviljade tillstånd. Dock innebär förslaget att flera av de problematiska aspekter som har uppstått i samband med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan endast tidigareläggs.

Åtgärden innebär att vindkraftens särställning i förhållande till annan tillståndspliktig verksamhet kvarstår, men i annan form. Detta bedöms inte ha konsekvenser för andra verksamhetsområden jämfört med vad som gäller idag.

Det är i högre grad andra orsaker än en effektivare tillståndsprocess, som t.ex. ekonomiska styrmedel, marknadsläget eller teknikutveckling, som påverkar utbyggnaden av vindkraft. Åtgärden förväntas inte direkt påverka utbyggnadstakten och därför förväntas inga direkta konsekvenser för miljö och sysselsättning. Däremot bidrar åtgärden indirekt till bättre förutsättningar för hållbar utbyggnad av vindkraft.

6.5.2 Konsekvenser för kommuner

Åtgärden innebär att det blir tydligare vad kommunen ska ta ställning till vid kommunal tillstyrkan, nämligen vad som är lämplig mark- och vattenanvändning och inte alla aspekter av verksamheten som sådan, vilket bör underlätta kommunernas beslut om tillstyrkan. Att beslutet ska fattas utifrån ett mer begränsat underlag jämfört med i referensalternativet kan dock även innebära att bedömningarna försvåras om det underlaget inte anses tillräckligt.

Förslaget innebär att kommunen som huvudregel ska meddela beslut i fråga om tillstyrkan senast sex månader från att en fullständig begäran om tillstyrkan inkom till kommunen. I vissa situationer ska beslutet fattas inom fyra månader. Detta innebär att åtgärden skulle kunna minska handläggningstiden och därmed minska handläggningkostnaderna för kommuner jämfört med referensalternativet. Det finns dock redan idag kommuner som fattar beslut baserat på lämplig mark- och vattenanvändning inom de angivna tiderna. I dessa kommuner förväntas ingen förändring vad gäller handläggningstider och kostnader för detta.

Åtgärden medför att den tidiga dialogen mellan projektören och kommunen blir viktigare eftersom tillstyrkan krävs för att en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet ska tas upp till prövning. Den tidiga dialogen innebär inte att mer resurser för dialog behöver avsättas, men att resurser kan behöva avsättas tidigare än idag.

Kommunen kan få fler förfrågningar av projektörer angående platser att etablera vindkraft på, eftersom processen för kommunal tillstyrkan tidigareläggs och det endast krävs information om områdets yttre gränser, maximalt antal verk och maximal höjd på verken. Fler förfrågningar om kommunal tillstyrkan kan kräva mer kommunala resurser för handläggning och beslut.

Kommunernas inflytande över mark- och vattenanvändningen för vindkraftsverksamhet minskar i någon mån med förslaget om tidig tillstyrkan jämfört med idag, eftersom tillstyrkan blir bindande när ansökan har kungjorts. Med förslaget om tidig tillstyrkan har kommunerna dock fortfarande kvar möjligheten att genom tillstyrkansbesluten avgöra om en vindkraftsetablering kan anses utgöra lämplig mark- eller vattenanvändning. Därtill kvarstår kommunens

inflytande över mark- och vattenanvändningen genom översiktsplaneringen samt genom kommunens roll som part i tillståndsprocessen. Mot bakgrund av det angelägna behovet av att få till stånd en mer förutsebar tillståndsprocess för en hållbar vindkraftsutbyggnad bedöms den begränsade inskränkningen i det kommunala självstyret som förslaget medför vara godtagbar.

6.5.3 Konsekvenser för prövningsmyndigheterna

Åtgärden innebär att prövningsmyndigheten inte kommer att handlägga ärenden där tillstyrkan saknas, vilket förväntas göra den beräknade tidsåtgången för prövningsmyndigheternas hantering mer förutsebar, samt göra hanteringen effektivare och leda till att belastningen på prövningsmyndigheterna minskar. I referensalternativet ska prövningsmyndigheten begära och invänta tillstyrkan innan beslut om tillstånd kan fattas. Om kommunen avslår tillstyrkan sent i tillståndsprocessen så har prövningsmyndigheterna i referensalternativet utfört arbete i onödan.

Eftersom prövningsmyndigheterna genom detta förslag endast hanterar ansökningar som kommuner har tillstyrkt, behöver färre tillståndsprocesser inledas.

Förslaget tar bort möjligheten att ange villkor i beslutet om kommunal tillstyrkan, vilket gör att prövningsmyndigheten inte behöver ta ställning till sådana villkor och hur de påverkar omfattningen av tillstyrkan. Detta kan förenkla prövningsmyndighetens arbete.

De tidsvinster som uppstår hos prövningsmyndigheterna genom förslaget, bedöms leda till ökat utrymme för prövningsmyndigheterna att kunna handlägga fler ärenden per år. Antalet vindkraftsärenden som tas upp till prövning beror dock på många andra faktorer, såsom marknadsläget och ekonomiska styrmedel.

6.5.4 Konsekvenser för projektörer

Förslaget om att tidigarelägga beslutet om kommunal tillstyrkan förväntas inte få negativa effekter av betydelse för projektörernas arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt enligt 7 § i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därför har ingen analys av förslagets påverkan på aspekterna i 7 §, utöver vad som följer nedan, gjorts.

För företag som projekterar och ansöker om tillstånd för vindkraftsanläggningar innebär förslaget om en tidig kommunal tillstyrkan en tydligare och mer förutsebar tillståndsprocess eftersom kommunens beslut ska fattas innan tillståndsprocessen inleds. Förslaget innebär att projektörerna ska inhämta kommunal tillstyrkan. Hur stor konsekvensen av detta blir för projektörerna beror på hur stor arbetsinsats detta innebär. Tidsåtgången och väntetiden kan förväntas

variera i olika ärenden. Projektören kommer att behöva besked om kommunal tillstyrkan för varje projekt som denne vill initiera.

Genom tidig tillstyrkan blir dialogen mellan kommunen och projektören i ett projekts inledande skede viktigare, eftersom tillstyrkan krävs för att en ansökan om tillstånd till vindkraftsverksamhet ska tas upp till prövning. Den tidiga dialogen innebär inte att mer resurser för dialog behöver avsättas, men att resurser kan behöva avsättas tidigare än idag.

Förslaget innebär att projektörer som vill inhämta kommunal tillstyrkan behöver ta fram underlag i form av det område som maximalt avses tas i anspråk för verksamheten, det maximala antalet vindkraftverk och den maximala höjden på verken. Dessa aspekter ska enligt förslaget även framgå av ett beslut om tillstyrkan från kommunen. Utifrån den snabba teknikutvecklingen på vindkraftsområdet kan en reglering av framförallt vindkraftverkens maximala höjd innebära att tillstyrkansbeslut blir inaktuella och att projektören behöver begära nytt tillstyrkansbeslut från kommunen för att kunna bygga högre verk. Svårigheten med att ta tillräcklig höjd för att inrymma den snabba tekniska utvecklingen finns dock även med den nuvarande regleringen angående kommunal tillstyrkan.

Eftersom tillstyrkan från kommunen ska inhämtas innan tillståndsansökan tas upp för prövning behöver inte projektören i onödan lägga ned resurser på att ta fram en fullständig tillståndsansökan till prövningsmyndigheten om kommunen inte tillstyrker etableringen. Detta förväntas leda till att den ekonomiska risken som är kopplad till initiala projektutvecklingskostnader för projektörerna kan minska. Eftersom en tillståndsansökan måste ges in till prövningsmyndigheten, och ansökan kungöras, inom tre år från beslutet om kommunal tillstyrkan för att beslutet inte ska förfalla, kvarstår en viss osäkerhet för projektören om detta av någon anledning inte hinner göras inom den tiden. En projektör kommer att behöva ta extra ekonomiska risker så länge kravet på kommunal tillstyrkan i någon form finns.

Genom att projektören tidigt vet vilka projekt som blir tillstyrkta, kan både finansiella resurser och personresurser besparas för projektörerna.

Om handläggningstiden för tillståndsprövning blir mer förutsebar och kortare, innebär detta troligtvis en tidsvinst i form av att beslut om tillstånd kan ges tidigare, vilket innebär en fördel för alla berörda aktörer. För projektörerna innebär detta att vindkraftverk kan byggas tidigare.

Förslaget tydliggör att kommunal tillstyrkan inte får kombineras med villkor från kommunens sida. Det är svårt att bedöma om kommunerna ändå kommer att

ställa villkor informellt för att tillstyrka eller om detta riskerar leda till att fler kommuner avstyrker jämfört med vad de annars skulle ha gjort. Därmed är det även svårt att bedöma projektörernas konsekvenser av att kommunal tillstyrkan inte får kombineras med villkor.

Särskild hänsyn till små företag

Förslaget om ett tidigareläggande av kommunal tillstyrkan innebär lägre inledande kostnader för företagen innan kommunen ger besked jämfört med dagens kommunala tillstyrkan som kommer i ett senare skede. För en projektör som får tillstånd att bygga vindkraftverk är utvecklingskostnaderna relativt låga i jämförelse med kostnaderna för att uppföra vindkraftverken. För en projektör som däremot inte får tillstånd är utvecklingskostnaderna kännbara och ofta bortkastade. Utvecklingskostnaderna kan vara svårare att bära för små företag jämfört med stora företag, eftersom små företag har färre projekt att slå ut kostnaderna på. Förslaget, som innebär att osäkerheten i tillståndsprocessen minskar, förväntas därför gynna små företag mest, men även stora företag gynnas. Förslaget bedöms därför inte behöva anpassas med hänsyn till små företag. Noteras kan dock att de flesta ansökningar som görs för tillståndspliktiga anläggningar kommer från större företag.

6.5.5 Konsekvenser för allmänheten/medborgare

Åtgärden bedöms innebära att allmänhetens inflytande över kommunens beslut om tillstyrkan minskar i viss mån eftersom den processen kan ske innan projektören inlett samrådsförfarandet och allmänheten därigenom fått kännedom om projektet. Åtgärden bedöms dock inte påverka allmänhetens möjlighet att komma till tals i tillståndsprocessen, eftersom det inte förändrar samrådsförfarandet inför att projektören tar fram en ansökan eller parternas möjlighet att yttra sig i prövningsprocessen när en ansökan lämnats in. Inte heller allmänhetens möjlighet att påverka i processen för översiktsplanering förändras.

6.5.6 Konsekvenser för Energimyndigheten och Naturvårdsverket

Åtgärden kommer att medföra ett behov att bedriva informationsinsatser om de förändrade bestämmelserna riktade till de berörda aktörerna i landet.

Myndigheterna behöver avsätta resurser för att ta fram en vägledning om hur de nya bestämmelserna ska tillämpas samt för att informera på myndigheternas och andra relevanta hemsidor. Myndigheterna behöver även avsätta resurser för att tillsammans med länsstyrelsernas vindkraftshandläggare arrangera informationsmöten för kommunerna. Även resurser för liknande informationsmöten med vindkraftsprojektörer behöver avsättas. Informationsinsatserna skulle behöva upprepas vid ett par tillfällen.

6.5.7 Problem som förslaget kan skapa

Om tidig tillstyrkan endast baseras på uppgifter om områdets yttre gräns, maximalt antal verk och maximal höjd på verken finns en risk för att kommuner väljer att avstyrka etableringar, om detta underlag inte anses tillräckligt för att bedöma om etableringen utgör lämplig mark- och vattenanvändning.

6.6 Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU aktörer

Åtgärdens utformning bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

6.7 Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser

Lagen om ändring i miljöbalken, där de nya bestämmelserna om tidig tillstyrkan ingår, föreslås träda i kraft XX 202X. Vidare föreslås att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för ansökningsmål i vilka kungörelse enligt 22 kap. 3 § miljöbalken har utfärdats före denna tidpunkt, och mål och ärenden som avser överklagande av dom eller beslut i sådant ansökningsmål, till dess målet är slutligt avgjort. Att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla har ansetts nödvändigt för att hantera de mål där processen redan är igång hos prövningsmyndigheten enligt dagens regler. Annars skulle prövningsmyndigheten behöva avvisa dessa ansökningar på grund av att de inte uppfyller kraven i de nya reglerna om att en ansökan ska innehålla en tillstyrkan.

Vissa informationsinsatser skulle behöva genomföras av Energimyndigheten och Naturvårdsverket i samband med lagändringen (se 6.5.6).