



## Användning av det kommunala vetot mot vindkraft i Västra Götalands län



Andrea Franzén Wallberg och Lotta Göthe  
Miljöbyrån Ecoplan AB  
På uppdrag av Power Väst, i samarbete med Länsstyrelsen Västra Götalands län  
Mars 2015

## Förord

Den 1 augusti 2009 infördes nya regler för prövning av vindkraft som innebar att kraven på bygglov och detaljplan ersattes med ett krav på kommunal tillstyrkan. Regeln om krav på kommunal tillstyrkan benämns vanligen ”det kommunala vetot” och infördes i Miljöbalken 16 kap. 4 §. Det finns inte några riktlinjer för hur kommunen ska handla då ett beslut i fråga om tillstyrkan fattas. Dessutom saknas möjlighet att få lämpligheten av det kommunala beslutet prövad vid ett överklagande.

Av främst dessa anledningar har det kommunala vetot fått utstå skarp kritik från både media, vindkraftsprojektörer och jurister. Kritiken består huvudsakligen i att det kommunala vetot har skapat rättsosäkerhet och att det är en osäkerhet om vad tillstyrkan innebär. I många fall kommer vetot sent i processen vilket gör att stora resurser läggs under projekteringsfasen som sedan får avskrivas.

Power Väst är ett projekt som Västra Götalandsregionen driver för att underlätta byggnation av vindkraft för att skapa mer förnybar el och samtidigt generera sysselsättning på denna. Projektet är en del i Energimyndighetens Nätverket för Vindbruk.

I arbetet har den kommunala tillstyrkan eller ”vetot” blivit en allt viktigare fråga. Power Väst har därför låtit Ecoplan undersöka hur användandet av vetot sett ut i regionen de senaste fem åren, undersöka orsakerna till detta samt förslag på förbättringar. Under denna tid har Miljöprövningsdelegationen i Västra Götaland hanterat 46 tillståndsärenden som avser vindkraft som nu är avslutade. Av dessa har vetot använts i 45% av fallen, vilket får anses som en hög siffra. Rapportens innehåll presenterades på ett seminarium den 5:e mars 2015 där frågan belystes från olika håll med representanter för de olika aktörerna. Referat, presentationer och film från seminariet finns på [www.powervast.se](http://www.powervast.se).

Power Västs avsikt är nu att arbeta vidare med att underlätta processerna via kunskapsförmedling, information och seminarier.

Ecoplan ansvarar för rapportens innehåll och tackas för sin insats.

För Power Västs styrgrupp

Tomas Österlund  
Västra Götalandsregionen

## Innehåll

Sammanfattning .....	4
Bakgrund .....	7
Det kommunala vetot – vad är det? .....	7
Riksintressen och vindbruksplaner .....	8
Användningen av det kommunala vetot i Västra Götaland.....	9
Utfall avslutade MPD-prövningar 2009-2014 .....	10
Andra studier .....	12
Fallstudier i fyra kommuner i Västra Götaland .....	13
Uddevalla.....	13
Ulricehamn.....	15
Borås .....	18
Svenljunga .....	20
Slutsatser från fallstudierna .....	22
Vindbruksplanen – framtagandet och användandet .....	22
Kunskap om processen och rollfördelningen mellan kommunen och Länsstyrelsen .....	24
Kommunikationen mellan kommunen och projektörerna.....	25
Möjliga åtgärder för Power Väst.....	26
Referenser .....	27
Intervjuer.....	27
Litteratur .....	27

## Sammanfattning

Kommuner skall tillstyrka vindkraftsprojekt innan en vindkraftsetablering får tillstånd enligt Miljöbalken, något som kallas för ”det kommunala vetot”.

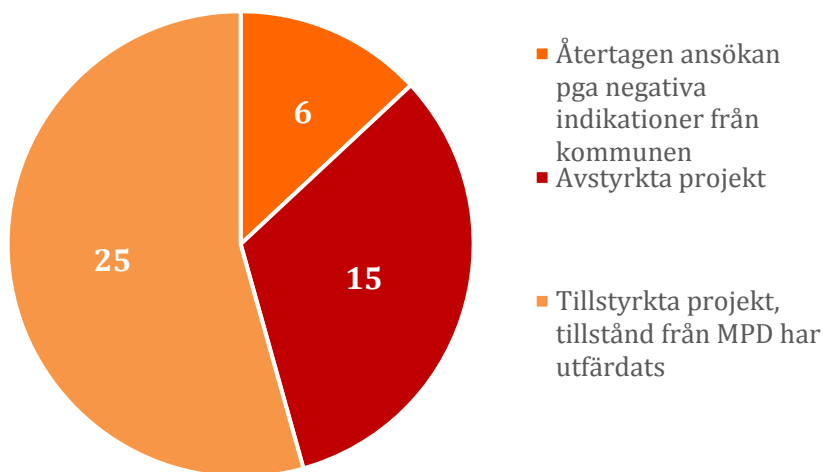
Ecoplan har fått i uppdrag av Power Väst att studera vad som varit orsakerna till att kommuner i Västra Götalands län avstyrkt vindkraftsprojekt för att därigenom försöka hitta möjliga sätt att förbättra processerna för hanterandet av kommunal till- och avstyrkan. Detta är genomfört dels genom en sammanställning av hur vanligt det är med kommunalt veto i Västra Götaland, dels genom fyra fallstudier där orsakerna och processerna bakom belysts genom intervjuer med inblandade aktörer.

Syftet med den kommunala tillstyrkan är att kommunen ska styra över användningen av det aktuella mark och vattenområdet. Vilka avsikter kommunen har för markanvändningen när det kommer till vindkraft finns uttryckta i vanligtvis Vindbruksplaner, som ett tematiskt tillägg i översiktsplanen, eller i vindkraftspolicy-dokument.

När ett projekt avstyrks i slutskedet av tillståndprocessen har det gått åt mycket tid och resurser både för Länsstyrelsen och kommunerna men framförallt för projektörerna. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle det vara fördelaktigt om denna process är så tids- och resurseffektiv som möjligt.

Projekt som inte är lämpliga ur markanvändningssynpunkt borde aldrig komma så långt som en färdig ansökan enligt Miljöbalken med ett påföljande kommunalt veto. Projektörer och kommuner borde redan ha tillräcklig information för att avstyra olämpliga och oönskade etableringar i ett tidigt skede. Men faktum är att det är många projekt som går nästan hela vägen genom tillståndprocessen och bedöms som lämplig lokalisering enligt miljöbalken, men som sedan får en avstyrkan av kommunen.

Mellan 2009 och 2014 har MPD hanterat 46 tillståndsärenden rörande vindkraftsetableringar som nu är avslutade. Av dessa har 25 fått tillstånd, det vill säga både fått kommunal tillstyrkan och klarat själva miljöprövningen. Det är 21 tillståndsärenden (45%) som inte gått hela vägen på grund av vetot. Av dessa är det 15 fall där vetot har använts och i 6 fall har ansökan dragits tillbaka av projektören eftersom vetot troligen skulle användas



Figur 3. Avslutade tillståndsprojekt för vindkraftsetableringar i Västra Götaland 2009-2014. Sammanställt av Länsstyrelsen i Västra Götaland.

För att undersöka orsakerna bakom genomfördes fallstudier genom intervjuer av tjänstemän, politiker och projektörer där deras bild av processen beskrivs och Ecoplan analyserat och dragit slutsatser av deras beskrivna process. Fallstudierna är i Uddevalla, Borås, Svenljunga och Ulricehamn. Dessa kommuner har använt vetot på olika sätt och hade goda chanser att på ett bra sätt spegla problematik som även dyker upp i andra kommuner.

I **Uddevalla** har vindkraften varit hett omdebatterad sedan flera år. Efter att områden med riksintressen för vindkraft pekats ut i Uddevalla och en långdragen process påbörjats för att få fram en vindbruksplan med de utpekade områdena som utgångspunkt, påbörjades en omfattande projektering av vindkraft i utpekade områden. Då väcktes en stark motopinion och kommunen valde slutligen att inte peka ut något av riksintresseområdena som lämpliga för vindkraft. Som en följd av detta har nästa alla projekterade etableringar fått en kommunal avstyrkan. Detta har skapat en irritation hos projektörer som lagt ner mycket resurser på planering. Nu gör Uddevalla ett omtag i processen, med hjälp av landskapsanalys som och medborgardialog för att få ett bättre underlag till vindbruksplanen.

I **Ulricehamn** har flera vindkraftsetableringar avstyrkts av flera olika skäl. Det finns en vindbruksplan, med en lång process bakom, som bland annat har specificerade krav på utseende, sammanhållna etableringar och maxhöjd. Vindbruksplanen togs fram utifrån en ”bruttolista” med utpekade områden där många områden sedan ströks efter utställning och samråd om planen. Det har medfört en otydlighet gentemot de projektörer som parallellt med planprocessen projekterade ett antal etableringar, i områden som de uppfattat att kommunen var positivt inställda till vindkraftsetablering men som sedan ströks ur planen. Vindbruksplanen är i praktiken grunden för en bred politisk uppgörelse och hanteras därför ofta mycket strikt. Utfallet med avstyrkan och tillstyrkan kan vara svår att förstå och kan framstå som godtyckligt. Det finns också olika uppfattningar om hur planen skall hanteras mellan tjänstemän och politiker.

I **Borås** finns inga tillståndsgivna vindkraftverk som har byggts. Borås har ingen vindbruksplan, utan istället en vindkraftspolicy. Under 2015 inleds arbetet med att ta fram en vindbruksplan som tematiskt tillägg till översiktsplanen. Borås har avstyrkt projekt där kommunen befarat för höga bullernivåer och att för lite hänsyn tas till fågelstråken vid lämplighetsprövningen av aktuella området. Åsikter från Herrljunga kommun avseende bristande ”respektavstånd” till kommungränsen och oförenlighet med deras översiktsplan spelade också in.

**Svenljunga** har en vindbruksplan, där man tillstyrkt och avstyrkt verk både inom och utanför planen. Underlaget till vindbruksplanen har inte varit tillräckligt, utan motstående intressen har kommit fram efter antagen plan och först i tillståndsprocesserna varvid politikerna backat och inte tillstyrkt etableringar i utpekade områden. Vindbruksplanen anger också en maxhöjd på endast 150 meter på verken, vilket medför låg effektivitet för vindkraftsverken. Projektörer har då sökt för etableringar med högre höjder, som då blivit avstyrkt med hänvisning till planen.

Det går inte att peka ut en enskild gemensam orsak till att kommuner avstyrkt projekt, men i de fall vi har gått igenom kan ett flertal viktiga faktorer lyftas fram. De fyra kommunerna är både lika och olika i hur de hanterar vindkraft och hur de hanterar sin möjlighet att tillstyrka eller avstyrka projekt. Men sammantaget ser vi tre områden som är viktiga orsaker bakom att det blir avstyrkta projekt.

- Brister i framtagandet och användningen av vindbruksplanen
- Bristande förståelse för rollfördelningen vid prövningsprocesser
- Bristande kommunikation mellan aktörerna

Utlösande faktor har i flera av fallen varit att det uppstått en stark motopinion till planerade projekt. I vilken mån det har påverkat politikernas avstyrkan är omöjligt att ange, men det är mycket sannolikt att ovanstående punkter har bidragit starkt till att en sådan opinion har kunnat påverka det beslut som tagits.

Dessa identifierade brister verkar inte vara unika i Västra Götaland, med anledning av vad andra studier visat.

### **Åtgärder som behövs:**

- Verka för att processen för vindbruksplanen medför en balanserad avvägning mot samtliga motstående intressen och inte glömma exempelvis landskap, friluftsliv, kulturarv med mera. Samt att detta dokumenteras väl för framtida prövningar.
- Att på ett mer aktivt sätt involvera medborgarna i processen där diskussionen om framtida markanvändning sker genom mer uppsökande aktiviteter. Vi tror det är en fördel om

vindkraften inte diskuteras separat utan i ett sammanhang där all markanvändning i kommunen diskuteras samtidigt för att på så sätt få en markstrategisk diskussion. Beroende på hur väl fungerande process man har för andra planfrågor i kommunen kan man använda sig av samma slags process. Det kan vara värt att lägga extra insatser på att få med delar av befolkningen som annars inte engagerar sig i dessa frågor för att få en så bra och bred förankring som möjligt.

- Samarbeta mer mellan kommuner i vindkraftsplaneringen. Detta leder till mer erfarenhetsutbyte avseende avvägningar mellan intressen och mer dialog kring planering av områden nära kommungränsen.
- Mer information till berörda parter avseende rollfördelningen och syfte med respektive process. Tillämpning av Vägledningen är ett sätt. Särskilt politiker behöver få en bra information om hur deras roll ser ut, förslagsvis i en extra insats för politiker i kommunstyrelse, samhällsbyggnadsnämnd eller motsvarande där vindkraftsfrågorna är mest aktuella. Detta sker lämpligen i god tid men först när exploatering av vindkraft blir aktuellt.
- En bättre dialog mellan kommuner och Länsstyrelsen/MPD för att öka respekten för varandras kunskaper i miljöprövningen.
- Öka kunskapen och erfarenhetsutbytet mellan projektörer, vindkraftshandläggare och experter tillsammans med politiker så att åtminstone några politiker har en bra grund att stå på när de ska ta beslut om vilka krav och riktlinjer som ska finnas och följas.
- Bättre kommunikation mellan kommun och projektörer som är tydliga för båda parter så att missförstånd inte uppstår. Det handlar inte bara om teknik utan lika mycket om förståelse för processerna.



## Bakgrund

Ecoplan har fått i uppdrag av Power Väst att studera vad som varit orsakerna till att kommuner i Västra Götalands län avstyrkt vindkraftsprojekt för att därigenom försöka hitta möjliga sätt att förbättra processerna för hanterandet av kommunal till- och avstyrkan.

Rapportens syfte är inte att fokusera på det kommunala vetots vara eller icke vara utan snarare på hur arbetet kan vara så effektivt som möjligt, oavsett om det leder till fler eller färre vindkraftsetableringar.

Undersökningen har genomförts i två steg:

1. Kvantitativ sammanställning över antalet miljöprövningar i Västra Götaland de senaste fem åren där kommunen tillstyrkt respektive avstyrkt. Detta sammanställdes av handläggarna på Länsstyrelsen i Västra Götaland och bearbetades av Ecoplan. Syftet med detta var att se hur vanligt det är med avstyrkan.
2. Kvalitativ undersökning av orsakerna bakom avstyrkan i fyra fallstudier. Ecoplan intervjuade per telefon kommunala tjänstemän, politiker och projektörer kopplade till fyra utvalda kommuner. De intervjuade har även fått möjlighet att kontrollläsa den del som beskrivit händelseförloppet i deras respektive kommuner för att säkerhetsställa att de blivit rätt uppfattade. Analyser och slutsatser från fallstudierna är Ecoplans egna.

### Det kommunala vetot – vad är det?

Både bygglov och tillstånd enligt Miljöbalken krävdes före 2009 för tillståndspliktiga vindkraftsetableringar, vilket medförde en omständlig och dyr dubbelprövning med delvis samma hänsynsfrågor som prövades. När dubbelprövningen av tillståndspliktiga vindkraftsetableringar slopades 2009, infördes ett krav på kommunal tillstyrkan för vindkraft. Regeringens syfte med förändringen var att avskaffa onödig dubbelprövning, inte att minska kommunens inflytande i frågan om vilka ändamål som kommunens mark- och vattenområden är mest lämpade för.<sup>1</sup> För att få tillstånd för att uppföra vindkraftverk krävs därmed enligt 16 kap 4§ Miljöbalken att den kommun som verken ska uppföras i tillstyrker etableringen, något som kommit att kallas ”det kommunala vetot”.

Syftet med den kommunala tillstyrkan är att kommunen ska styra över användningen av det aktuella mark och vattenområdet. I propositionen pekas just översiktsplanen ut som ett verktyg för beslut om vindkraftsetablering.

Beslutet om kommunen tillstyrker eller inte, utgör ett ställningstagande från kommunen om etableringen är en lämplig användning av mark och vattenområden.<sup>2</sup> Tillstyrkan är alltså inte en miljöprövning, denna görs av Miljöprövningsdelegationen (MPD) som finns vid Länsstyrelsen.

Under själva miljöprövningen har kommunen också möjlighet att yttra sig om vilken miljöstörning som anses vara acceptabel enligt Miljöbalken samt vilka villkor kommunen anser bör gälla. Kommunen har alltså att yttra sig respektive besluta i två olika delar av processen.

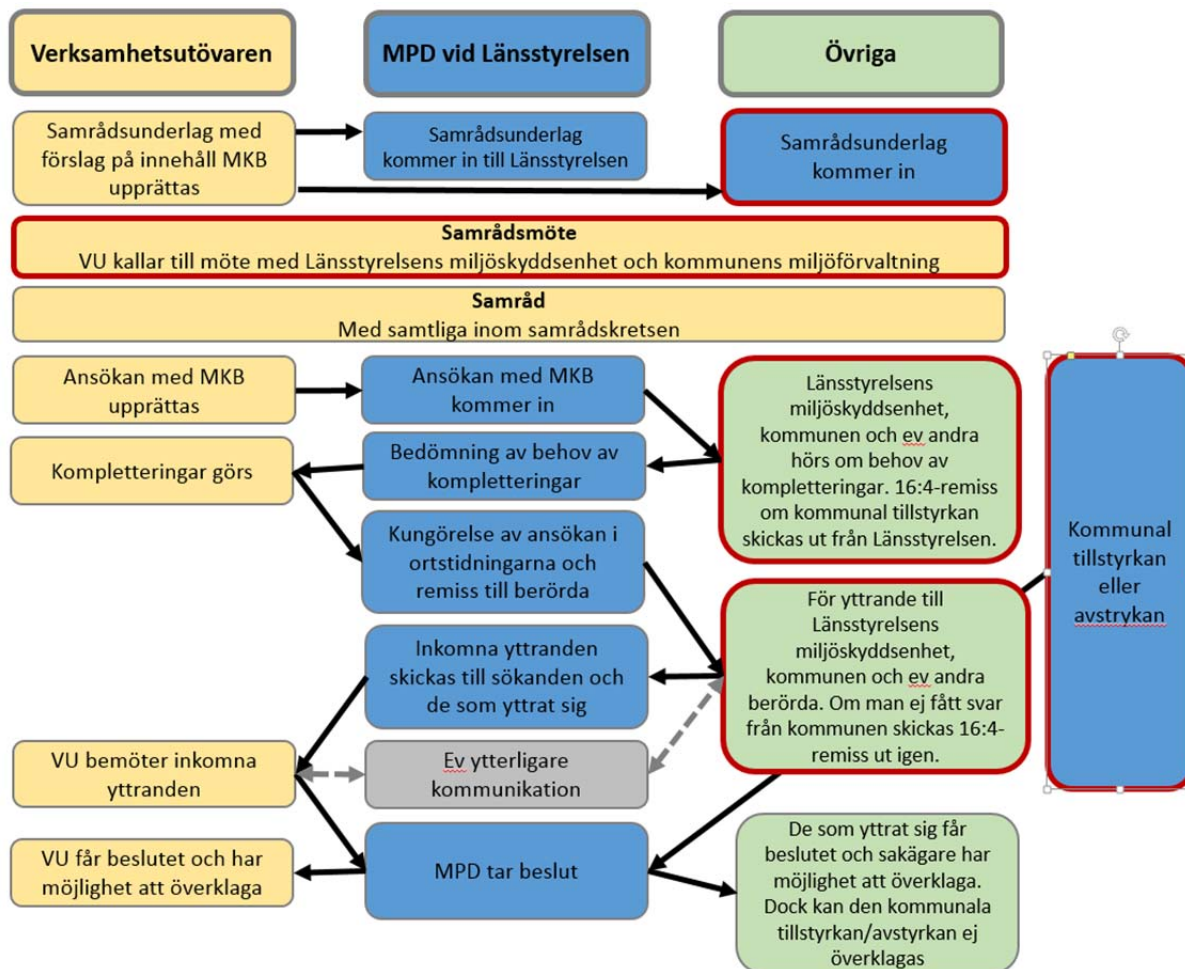
Kommunen har möjlighet att yttra sig under ett flertal tillfällen under själva miljöprövningsprocessen. Det sker vanligtvis första gången vid ett inledande möte med projektören och sedan i samråd med projektör och Länsstyrelse innan själva ansökan skickats in. När ansökan kommit in kan kommunen föreslå kompletteringskrav till tillståndsansökan. Kommunen får även yttra sig över ansökan efter att kompletteringarna är klara. Vid samtliga dessa tillfällen kan kommunens tjänstemän berätta om hur kommunen ser på den aktuella markanvändningen, utöver synpunkter på miljöhänsyn.

MPD i Västra Götaland skickar en 16:4-remiss redan direkt efter att ansökan kommit in, för att få in kommunens formella syn på markanvändningen så tidigt som möjligt, men det är vanligt att kommunerna inte svara på remissen förrän ansökan kungörs och ytterligare en remiss om tillstyrkan skickas ut. Det kan även vara så att utformningen av vindkraftsparken ändrats under

<sup>1</sup> Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”

<sup>2</sup> ”Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillstånds-prövning av vindkraftverk enligt miljöbalken 16 kap 4 §” (ER 2015:05)

tillståndsprocessen, vilket kan medföra att kommunen behöver tillstyrka den nya utformningen av vindkraftsparken, även i de fall där projektet redan tillstyrks i ett tidigare läge.



Figur 1. Tillståndsprocessen för vindkraftsanläggningars tillstånd enligt miljöbalken. De rödmarkerade rutorna är de formella tillfällen som kommunen kan meddela sin inställning avseende mark och vattenanvändningen i det aktuella området. Modifierad från ”Att söka tillstånd till miljöfarlig verksamhet □ Information till sökanden” Länsstyrelsen Västra Götaland Rapport 2010:40.

## Riksintressen och vindbruksplaner

Översiktsplaner pekas ut som en viktig grund för kommunernas ställningstagande avseende exempelvis lokalisering och utformning av vindkraftsetableringar. De har även i rättspraxis kommit att ha tyngd i prövningen.<sup>3</sup> För att underlätta besluten var vindkraft kan vara lämpligt ur ett markanvändningsperspektiv, har de flesta kommuner tagit fram en vindbruksplan där lämpliga områden pekas ut. Vindbruksplanen kan antingen arbetas in i översiktsplanen eller läggas som ett tematiskt tillägg till densamma.

Som ett underlag för vindbruksplanerna pekar Energimyndigheten ut riksintressen för vindbruk, senast skedde detta 2013. Idag finns 310 sådana områden som sammanlagt utgör 1,5 procent av Sveriges yta inklusive vatten<sup>4</sup>. De kriterier som Energimyndigheten utgår från är vindförutsättningar, avstånd till bebyggelse och att området är tillräckligt stort. Dessutom har man undantagit vissa områden som är utpekade som andra riksintressen, exempelvis för obruten kust och för obrutet fjäll, Natura 2000-områden, nationalparker samt natur- och kulturresevat. De områden som är utpekade som riksintressen för vindbruk ska enligt 3 kap 8§ Miljöbalken ”så långt som möjligt” skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten av vindkraft. Hur

<sup>3</sup> Proposition 2008/09:146 ”Prövning av vindkraft”

<sup>4</sup> Energimyndighetens hemsida, <http://www.energimyndigheten.se/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft/Riksintresse-vindbruk/>, januari 2015.



hänsyn tas till olika riksintressen skall avvägas och beslutas i den kommunala översiktsplaneringen.

Processen för att ta fram en vindbruksplan är densamma som att ta fram en översiktsplan, bland annat ska samråd med allmänheten och berörda hållas. Eftersom vindbruksplaner har en roll som vägledande för att ta beslut om vindkraftsetablering är det av stor vikt att vindbruksplanen blir väl förankrad i samhället och att kommunen är tydlig med dess betydelse under framtagandet för att få största möjliga engagemang och återkoppling från dem som kommer vara berörda av vindkraften så småningom.

De flesta kommuner har en vindbruksplan i Västra Götaland. Men det finns flera kommuner som inte har en sådan som är fastställd. Vissa kommuner har istället ”policy-dokument” eller vindbruksplaner som är under omarbetning.

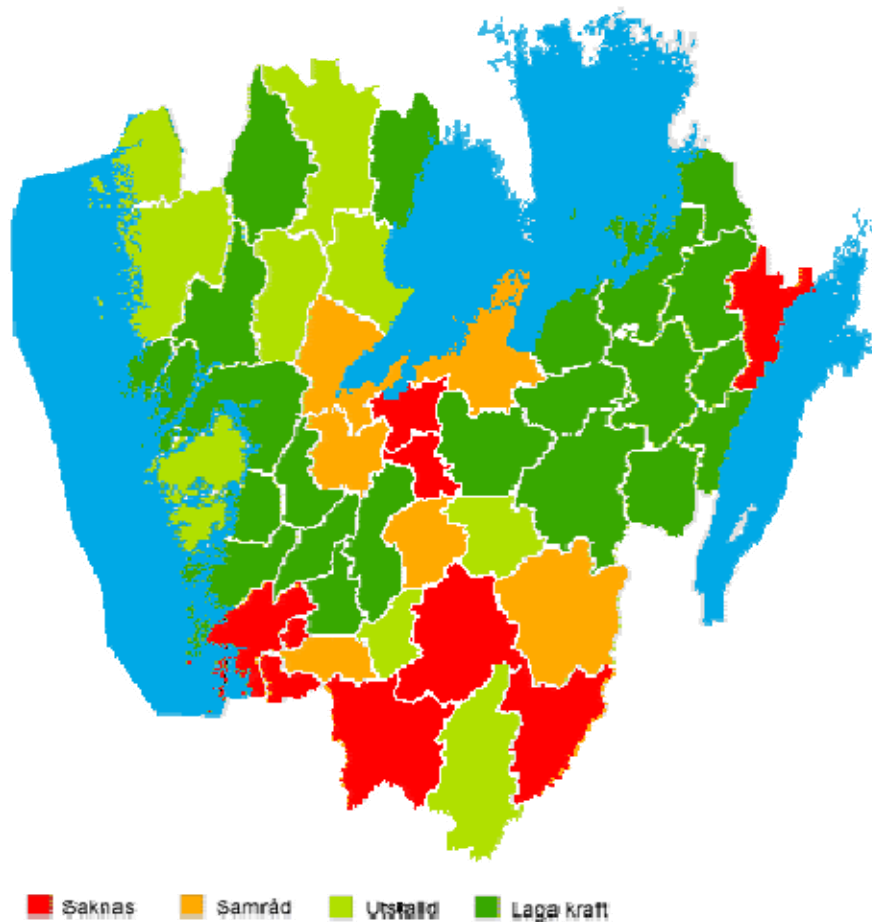
När ett projekt avstyrks i slutskedet av tillståndsprocessen har det gått åt mycket tid och resurser både för MPD, Länsstyrelsen och kommunerna men framförallt för projektörerna. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle det vara fördelaktigt om denna process är så tids- och resurseffektiv som möjligt. I en effektiv process för vindkraftsexploatering skulle projekt som inte är lämpliga ur markanvändningssynpunkt aldrig komma så långt som en färdig ansökan enligt Miljöbalken med ett påföljande kommunalt veto. Projektörer och kommuner borde redan ha tillräcklig information för att avstyra olämpliga och oönskade etableringar i ett tidigt skede. Men faktum är att det är många projekt som kan bedömas vara lämpliga lokaliseringar enligt miljöbalken men som sen får en avstyrkan av kommunen.

Att avstyrkan sker så sent i processen är i fokus för denna rapport. I processen för tillståndsansökan finns det möjligheter för kommunen att tidigt lämna sitt svar på hur de ställer sig avseende markanvändningen. Det är även tänkbart att projekt som kommunen inte anser är möjliga att genomföra i kommunen avstyrs genom dialog mellan projektör och kommunen innan det ens har kommit till en ansökningsprocess hos MPD.

### **Användningen av det kommunala vetot i Västra Götaland**

Västra Götaland som län har utifrån flera aspekter goda förutsättningar för att etablera vindkraft. Goda vindförhållanden råder i stor utsträckning, flera områden är relativt glesbefolkade men har samtidigt nära till de områden som är i stort behov av elenergi.

Det finns många kommuner som har en vindbruksplan, men samtidigt flera som ännu inte har vunnit laga kraft. Sammanställningen nedan är från december 2012, varför vi kan anta att planerna som vunnit laga kraft nu är fler. Det kan också vara så att vissa kommuner, som till exempel Uddevalla, omarbetar sin vindbruksplan.



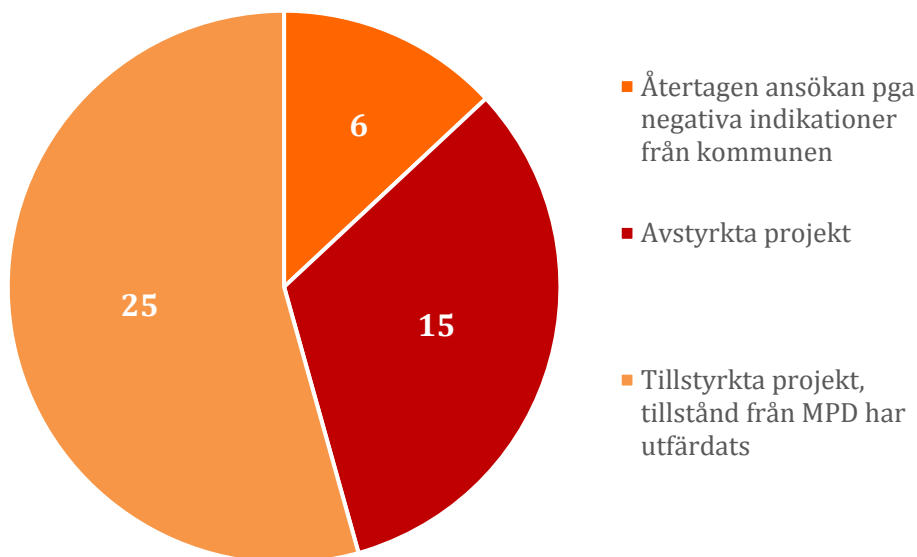
Figur 2. Sammanställning över vindbruksplaner i Västra Götaland december 2012. Från Länsstyrelsen Västra Götaland.

### Utfall avslutade MPD-prövningar 2009-2014

Mellan 2009 och 2014 har MPD hanterat 46 tillståndsärenden rörande vindkraftsetableringar som nu är avslutade. Av dessa har 25 fått tillstånd, det vill säga både fått kommunal tillstyrkan och klarat själva miljöprövningen vid MPD.

Det är 21 tillståndsärenden som inte gått hela vägen. Det kan bero på flera orsaker:

- Att de har fått kommunal avstyrkan (15 st). Här har processen ofta gått långt, ansökan har behandlats av MPD, och projektören har inkommit med kompletteringar.
- Att de har dragit tillbaka ansökan eftersom projektören förväntar sig en kommunal avstyrkan (6 st). Ansökan har lämnats in, men projektören bedömer efter kontakter med kommunen att projektet inte kommer tillstyrkas.



Figur 3. Avslutade tillståndprojekt för vindkraftsetableringar i Västra Götaland 2009-2014. Sammanställt av Länsstyrelsen i Västra Götaland.

Utöver dessa finns det sådana projekt som MPD ännu inte har avslutat. Det finns 15 projekt som har fått kommunal tillstyrkan men där MPD-prövningen är ännu inte klar.

Ett okänt antal projekt har också ansökt om tillstånd men har ännu inte fått besked om varken tillstyrkan eller avstyrkan. Det finns säkert många projekt som förblir i byrålådan efter att projektörerna sonderat kommunens inställning för att sedan välja att inte gå så långt som till ansökan.

Det är alltså en tämligen stor andel av de avslutande ärendena (ca 45%) som antingen fått kommunal avstyrkan eller som dras tillbaka på grund av en förväntad avstyrkan. I beskrivningen av ärendena kan inte alltid utläsas några klara indikationer på varför de avstyrks, utan det varierar i motiveringen från kommunerna hur tydliga de är när de anger vilka orsaker de haft till avstyrkan. I denna rapport anges det inte hur sent i processen som de får en avstyrkan. Det är dock nästan tre gånger fler som fått en formell avstyrkan jämfört med de ansökningar som har dragits tillbaka. Det betyder inte nödvändigtvis att processen varit kortare när ansökan dragits tillbaka. Det kan snarare vara så att man hoppas in i det sista att kommunen ska ändra sig och tillstyrka projektet men att projektören till slut inser att projektet inte kommer gå igenom och att man då drar tillbaka sin förfrågan. Länsstyrelsens handläggare ger dock uttryck för att de upplever att det är många som får en avstyrkan just i ett sent skede.

Om Västra Götaland har fler andel ärenden som avstyrks än andra län är inte klarlagt, och inte heller om orsakerna till att ansökningarna avstyrks skiljer sig jämfört andra delar av landet.



## Andra studier

Det finns flera studier som lyfter liknande frågor kring tillstyrkan av vindkraftsprojekt. De utgör en bra bakgrund vid analys av orsaker bakom användningen av det kommunala vetot.

### Energimyndighetens studie inför vägledningen

Energimyndigheten har genomfört en enkätstudie som underlag för *Vägledning för kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk*<sup>5</sup>. Av studien framgår att både miljöprövningsdelegationerna (MPD) och projektörerna menar att det är vanligt att kommunerna inte ger tydligt besked i tidiga skeden utan ändrar sitt ställningstagande. Detta händer i 24% av fallen enligt MPD. Projektörerna anser däremot att det händer i 60% av fallen. Studien berörde inte orsakerna bakom avstyrkan, men att det brister i kunskapen om rollfördelningen mellan aktörerna lyftes fram som ett problem. Projektörerna menade dessutom att kommunerna i stor omfattning gör egna miljöprövningar i samband med förfrågan om tillstyrkan, något inte MPD upplevde i samma omfattning.

### Ex-jobb vid Lunds Tekniska Högskola

I ett examensarbete<sup>6</sup> vid Lunds Tekniska Högskola som behandlar skånska kommuners attityd till vindkraft och planeringen för dess utbyggnad, finns flera slutsatser och synvinklar. Studien handlar om planeringen av vindkraft och vilka svårigheter respektive möjligheter en kommun har. Framförallt gäller det hanteringen av andra intressen och de konflikter som uppstår mellan dessa och vindkraften. I studien framgår att både tjänstemän och politiker menar att vindkraften generellt var det intresse som fick stå tillbaka om det fanns andra intressen i området. Studien visade också att riksintresseområdena för vindkraft hanteras mycket olika i kommunerna, från att alla utpekade områden accepteras till att alla avfärdas. Många kommuner använder sig också av uteslutningsmetoden när man planerar för vindkraft, vilket gör att kommunernas planarbete främst präglas av att hitta områden som är olämpliga snarare än lämpliga för vindkraft.

De kommunala tjänstemännen i studien lyfte fram att de ser många fördelar med att ta fram en genomarbetad vindbruksplan. Dels för att visa medborgarna hur utbyggnaden av vindkraft i kommunen rimligen kan komma att se ut, men också som en service för vindkraftsexploaterer eftersom dessa inte behöver slösa resurser på att ansöka om att få etablera vindkraft på platser som kommunen ändå inte tänker godkänna. Dessutom lyfte några tjänstemän fram att en vindbruksplan är ett sätt för tjänstemännen att föra över kunskapen om sammanvägningen mellan olika intressen och vindkraft till politikerna i kommunen för att de ska kunna ta välgrundade beslut om tillstyrkan eller inte.

Studien konstaterar också att det finns mer att önska avseende det mellankommunala arbetet, speciellt när det kommer till planarbetet. Oftast tillfrågas inte omkringliggande kommuner förrän i samrådsfasen och då är möjligheterna för samarbete och gemensamma lösningar klart mindre än om dialogen och samarbetet hade skett tidigare i processen.

### Vindval

Inom kunskapsprogrammet Vindval har studien *Erfarenheter av vindkraftsetablering – Förankring, acceptans och motstånd*<sup>7</sup> studerat vad som är viktigt för att få en bra förankring och acceptans av medborgarna. Där dras slutsatsen att lokalbefolkningen ofta kommer in sent i den svenska tillståndsprocessen, när alla viktiga beslut redan är fattade. Utmaningen är att väcka engagemanget från medborgarna i de tidigare skedena, på liknande sätt som i samband med den översiktliga planeringen.

<sup>5</sup> *Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillstånds-prövning av vindkraftverk enligt miljöbalken 16 kap 4 §* (ER 2015:05)

<sup>6</sup> *Vindkraft i Skånes kommuner – Kommunernas attityd till och planering för en stundande vindkraftsutbyggnad*, Christian Bladh, Examensarbete 2011, Institutionen för Teknik och samhälle, Miljö- och energisystem, Lunds Tekniska Högskola

<sup>7</sup> *Erfarenheter av vindkraftsetablering – Förankring, acceptans och motstånd*, Mikael Klintman och Åsa Waldo, Rapport 5866, september 2008, Naturvårdsverket

## Fallstudier i fyra kommuner i Västra Götaland

I samtal med handläggarna på MPD framgår att orsakerna bakom kommunal avstyrkan varierar och är komplexa. För att få en bild över orsakssambanden valdes fyra kommuner ut för fallstudier där en fördjupning i händelseförloppet gjordes. Ecoplan gjorde urvalet i dialog med handläggarna på MPD, som lyfte fram fyra kommuner där man ansåg att det var intressant att fördjupa sig om vilka orsaker som hade föranlett beslutet. Det ansågs även att fallstudier i just dessa kommuner hade goda chanser att på ett bra sätt spegla problematik som även dyker upp i andra kommuner.

Kommunerna är:

- Uddevalla
- Borås
- Svenljunga
- Ulricehamn

Intervjuerna är genomförda med en eller flera tjänstemän och i alla utom Svenljunga har även politiker intervjuats. I redogörelserna av fallstudierna nedan anges vad "kommunen" anser. Med detta menas genomgående vad tjänstemän och politiker ansett, inte något formellt ställningstagande från kommunen. Två projektörer med projekt i flera kommuner valdes också ut för att lyfta in projektörens perspektiv.

Syftet med studien har varit att skildra de olika upplevelserna av processen för att försöka finna förslag på förbättringar, inte att leta upp felaktigheter. Fallen har belysts från flera håll genom att intervjua både projektörer, tjänstemän och politiker. I de fall det framkommit olika versioner av händelseförloppet kommenteras detta. Generellt har därför inte fakta i fallen kontrollerats, utan de redogörelser som finns i fallstudierna baseras på vad de inblandade parterna angett. De intervjuade har fått läsa och kommentera den fakta som framkommit i respektive intervju.

### Uddevalla

I Uddevalla har vindkraften varit hett omdebatterad sedan flera år. Efter att områden med riksintressen för vindkraft pekats ut i Uddevalla och en långdragen process påbörjats för att få fram en vindbruksplan med de utpekade områdena som utgångspunkt, påbörjades en omfattande projektering av vindkraft i utpekade områden. Då väcktes en stark motopinion och kommunen valde slutligen att inte peka ut något av riksintresseområdena som lämpliga för vindkraft. Som en följd av detta har nästa alla projekterade etableringar fått en kommunal avstyrkan. Detta har skapat en irritation hos projektörer som lagt ner mycket resurser på planering.

Nu gör Uddevalla ett omtag i processen, med hjälp av landskapsanalys som och medborgardialog för att få ett bättre underlag till vindbruksplanen.

#### Vindkraftsprocessen i kommunen

Kommunen påbörjade under 2006 med processen att ta fram en vindbruksplan, med de utpekade riksintressena för vindbruk som utgångspunkt. Planen antogs i kommunfullmäktige under 2011, men hade dessförinnan varit uppe för beslut både under 2008 och 2009 men återremitterats. Det har varit mycket diskussioner kring vindbruksplanen och tidvis mycket stark opinion mot vindkraft.

I Uddevalla fanns vid tidpunkten för framtagandet av vindbruksplanen några utpekade områden för riksintressen för vindbruk. Parallellt med den pågående vindbruksplaneprocessen började projektörer intressera sig för ett utpekat riksintresseområde och skicka in ansökningar om vindkraftsetablering.

Den slutligt beslutade vindbruksplanen saknade utpekade områden för var kommunen anser det lämpligt med vindkraft. En anledning till detta var bland annat att kommunen ansåg det fanns brister i urvalet av Energimyndighetens utpekade riksintresseområden för vindbruk och att man då



inte kände att man kunde prioritera dessa områden. Energimyndigheten har också ändrat sin urvalsmetodik vid framtagandet av de nya riksintresseområdena 2013, men det finns fortfarande flera utpekade områden i Uddevalla kommun, på samma plats som tidigare. Kommunens tjänstemän menar att detta beror på att det tillkommit ansökningar om vindkraftsprojekt i de områden som av Energimyndigheten pekades ut som riksintressen i första omgången och därför finns områdena kvar, även om de idag inte hade klarat kriterierna för riksintresse.

I samband med den debatt som pågick då planen antogs, fick kommunen upp ögonen för verktyget landskapsanalys. Landskapsanalys används som ett verktyg för att klarlägga landskapets beskaffenhet med strukturer, element, kultur- och naturvärden. Detta har varit intressant främst som ett komplement till vindbruksplanen för att underlätta när ansökningar ska behandlas, men även för att använda som stöd i andra planeringsfrågor. Arbetet att ta fram landskapsanalysen har varit dialogbaserad där man bland annat arrangerat bussturer för medborgarna i områden där vindkraft skulle kunna vara aktuellt och sedan bett deltagarna värdera landskapet. Fokus i analysen låg inte på vindkraft i första hand, utan gav dem som deltog en möjlighet att värdera dagens landskap, med en historisk tillbakablick och med funderingar för framtiden. Detta arbetssätt tar ser kommunens tjänstemän som något de tar med sig vidare i framtida planarbete.

Landskapsanalysen blev klar under 2012. Förhoppningar fanns om att landskapsanalysen skulle kunna bidra till att peka ut områden som tydligt antingen är lämpliga eller olämpliga för vindkraft. Analysen resulterade inte i något sådant, men norra Uddevalla pekades ut som mest lämpligt. Detta överensstämmer även med ett område i Energimyndighetens omarbetade riksintressen.

Behovet finns av en tydligare vindbruksplan med områden som är utpekade som lämpliga eller olämpliga för vindkraft, eftersom detta skulle underlätta processen för samtliga inblandade parter. Därför har processen för att ta fram en ny plan inletts och är nu inne i sitt slutskede, med förhoppning att den ska kunna antas hösten 2015. I denna ska man förhoppningsvis kunna presentera områden som både har god vindtillgång och som fungerar bra tillsammans med andra intressen.

#### **Projekt som kommunen avstyrkte**

Området som varit intressant för projektörerna, i och med utpekandet av området som riksintresse, är i närheten av Ljungskile och beskrivs som ett gammalt jordbruksområde som numera främst är till för boende. Där fanns ett stort intresse från projektörer med sammanlagt ca 50 vindkraftverk. Planerna väckte uppmärksamhet och mötte stort motstånd från både närboende och Försvarmakten. Ett antal projekt drogs tillbaka, framför allt de som krockade med Försvarets intressen. Minst fyra projekt, som benämns som Ljungskile Norra, Ljungskile Hoven, Forshälla samt Stenshult hos Länsstyrelsen, gick dock vidare i tillståndsprocesser.

Parallellt med tillståndsprocesserna och diskussioner mellan intressenter och projektörer, pågick landskapsanalysen. Detta landade i att kommunen sammantaget ansåg att de utpekade riksintresseområdena inte kunde anses vara lämpliga för vindkraftsetablering. Tjänstemännen rekommenderade därför kommunfullmäktige att avstyrka projekten, eftersom man ansåg att de var så pass omdebatterade. Enligt Gunilla Magnusson (Mp), var detta inte ett lätt beslut för politikerna eftersom man gärna vill ha vindkraft både för den gröna energin men även för det lokala näringslivet. Men med de nya insikterna för hur folk uppfattar området så landade kommunfullmäktige i beslutet att avstyrka.<sup>8</sup>

Kommunen har alltså avstyrkt alla ovanstående projekt, förutom ett av delprojekten i Forshälla som kallas Nybygget. Där har ansökan omarbetats så att projektet innehåller färre verk än i ursprungsläget. Arendet har ännu inte avgjorts.

Processen innan avstyrkan kom har varit lång och det har varit många turer fram och tillbaka. En orsak till detta är att vindkraftsfrågan har blivit en partipolitisk fråga som har väckt mycket känslor och mycket debatt.

---

<sup>8</sup> I Uddevalla var Mp under aktuell mandatperiod i koalition med alliansen. Gunilla var ordförande för Miljö och stadsbyggnadsnämnden.

### Varför avstyrktes projekten?

Framtagandet av vindbruksplanen har pågått parallellt som projektörer planerat för etableringar. Det är tydligt att vindbruksplanen inte kunde fylla sin funktion som ett riktmärke för projektörerna om vilka områden som kommunen anser skulle vara lämpliga ur markanvändningssynpunkt. Vindbruksplanen stöttade inte heller politiker i beslut om var vindkraft kan tillstyrkas. Planen redovisar främst var vindkraft inte önskas och ger ingen vägledning i var vindkraft är lämplig. Processen ger intryck av att ha varit forcerad utan att politiker gjort de avvägningar som krävs för att underlätta framtida beslut. En bidragande orsak till detta har troligen varit att hinna få färdigt vindbruksplanen innan bidragstiden för denna gick ut. Men en annan orsak som troligen vägt tyngre har varit att politiker och tjänstemän mötte en mycket stark motopinion för de områden som var intressanta som riksintressen. Då man i detta läge inte kände att man hade tillräckligt underlag landade man endast i var vindkraft inte accepterades. Det är lättare att fatta beslut om var vindkraft inte kan accepteras än att aktivt välja områden där man anser att det är en lämplig markanvändning.

Det är olyckligt att missuppfattningar uppstod mellan kommunen och vindkraftsprojektörerna om vilka områden som i slutändan skulle pekats ut som lämpliga för vindkraft. Det kan ses som en naturlig reaktion från projektörerna att anta att områden som utpekades som riksintresse kommer att kunna bli lämpliga för vindkraft, speciellt om kommunen inte tydligt indikerar att de inte uppfattar samma sak. Konsekvenserna av otydligheterna och frånvaron av ett ordentligt förankrat ställningstagande är att det har projekterats vindkraft i stor omfattning där kommunen sedan avstyrkt i ett sent skede. I intervjuer med både projektörer och kommunala företrädare framgår det att detta skapat friktion och konflikter som skulle kunnat undvikas.

Vår uppfattning är dock att man både från tjänstemannasidan och den politiska sidan är väldigt beklämda över hur det blev. Förhoppningen är att det arbete som nu läggs ner ska generera en plan som är väl förankrad hos alla intressenter. Den kommande vindbruksplanen ska enligt kommunen vara ett tydligt instrument för att hänvisa och framförallt samla vindkraftsetablering och därmed minska risken för att det kommunala vetot används.

### Kommunens förslag för framtida förbättringar

Uddevalla önskar mer samarbete över kommungränserna, gärna via Västra Götalandsregionen. De önskar bland annat en gemensam diskussion och erfarenhetsutbyte kring hur vindbruksplaner tas fram och vilka verktyg som kan användas. De anser att landskapsanalysen har gett dem mycket underlag till planprocesserna och det är något de gärna delar med sig av till andra kommuner som går igenom samma process.

## Ulricehamn

I Ulricehamn har flera vindkraftsetableringar avstyrkts av flera olika skäl.

Det finns en vindbruksplan, med en lång process bakom, som bland annat har specificerade krav på utseende, sammanhållna etableringar och maxhöjd. Vindbruksplanen togs fram utifrån en "bruttolista" med utpekade områden där många områden sedan ströks efter utställning och samråd om planen. Det har medfört en otydlighet gentemot de projektörer som parallellt med planprocessen projekterade ett antal etableringar, i områden som de uppfattat att kommunen var positivt inställda till vindkraftsetablering men som sedan ströks ur planen.

Vindbruksplanen är i praktiken grunden för en bred politisk uppgörelse och hanteras därför ofta mycket strikt. Utfallet med avstyrkan och tillstyrkan kan vara svår att förstå och kan framstå som godtyckligt. Det finns också olika uppfattningar om hur planen skall hanteras mellan tjänstemän och politiker.

## Vindkraftsprocessen i kommunen

Det har funnits ett intresse att etablera vindkraft i kommunen sedan 2009 men det har inte funnits någon antagen vindbruksplan förrän 2013. Processen för vindbruksplanen påbörjades 2010 och det har varit en ganska omfattande process att färdigställa den. Till att börja med skalade man bort de områden som inte var aktuella för vindkraft. Därefter pekades ett stort antal områden ut som intressanta och planen ställdes ut för samråd. Engagemanget blev stort från befolkningen, enligt kommunens bedömning, när det var så många områden utpekade. Kommunen fick återkopplingar som de både förväntat sig och som de inte hade tänkt på. På så sätt blev det en bra sällning på vad som fungerar och vad som inte fungerar när man ska etablera vindkraft. Till slut fanns ett antal områden som bedömdes som intressanta för vindkraftsetablering.

Vindbruksplanen kompletterades även med vissa riktlinjer och krav som kommunen ansåg viktiga. Dessa omfattade en maxhöjd på vindkraftverken på 170 m, krav på samlade etableringar och att de estetiskt fungerar väl. Kraven var ett resultat av politiska diskussioner och kompromisser där sju av partierna i kommunen står bakom vindbruksplanen.

Enligt Mattias Josefsson, kommunstyrelsens ordförande, är de tydliga kraven och villkoren i vindbruksplanen en förutsättning för förankringen med de olika partierna. Han menar att vindbruksplanen är det viktigaste verktyget som kommunen har för vindkraftsetablering som gör det betydligt lättare att fatta beslut. Håller sig projekten bara inom utpekat område och enligt de utpekade höjderna, med förutsättning för att miljöprövningen håller, så ska det vara enkelt för kommunen att tillstyrka projekt.

Tjänstemännen uttrycker dock att det fanns, och kanske fortfarande finns, en viss osäkerhet i hur man ska förhålla sig till kraven. Det finns exempel på verk som blivit tillstyrkta trots att de är högre än 170 m och trots att projektet inte utnyttjar det utpekade området optimalt enligt handläggarna. I andra fall har verk avstyrkts som bara står 130 m utanför utpekat område, trots att handläggarna ansåg att det inte fanns några konflikter med att ställa det något utanför utpekat område. Det ger intrycket av att ibland hanteras kraven som absoluta, ibland är de förhandlingsbara.

Projektörernas uppfattning är att man i Ulricehamn först pekat ut områden, sedan när projektörer visat intresse för dessa har en opinion väckts till liv. Då har Ulricehamns kommun valt att ta bort dessa områden, med följd att arbete som projektörerna lagt ner i området varit i onödan. Politikerna bemöter dock detta påstående med att de områden som man hade pekat ut bara var områden som man testade under samrådsprocessen när vindbruksplanen togs fram. Kommunen anser att de varit tydliga med att det inte var slutgiltiga områden, en bild projektörerna alltså inte delar.

### Projekt som kommunen avstyrkte

Ett antal projekt i kommunen har blivit tillstyrkta, men två projekt har blivit avstyrkta och ett har dragits tillbaka av projektören eftersom det förväntades en avstyrkan.

Politikerna menar att anledningen till avstyrkan i huvudsak berodde på att vindbruksplanen inte var klar. I väntan på vindbruksplanen avstyrktes projekten för att inte godkänna något som sedan inte skulle stämma överens med kraven vindbruksplanen.

Tjänstemännen beskriver att ett av projekten var på väg att tillstyrkas, men när ytterligare en projektör började intressera sig för samma område så ansågs det som "för spretigt" med två olika etableringar i samma område. Därför avstyrktes projektet med hänvisning till att det inte uppfyllde kraven för en sammanhållen estetisk utformning.

Ytterligare ett projekt, som tog tre utpekade områden i anspråk men som ändå angavs i ansökan som en sammanhängande park, avstyrktes på grund av för "spretig" etablering. Kommunen menade att de utpekade områdena inte utnyttjades på bästa sätt eftersom det blir svårt med ytterligare etablering i området med en sammanhållande estetik.

För ett annat projekt var två av vindkraftverken planerade inom utpekat område i vindbruksplanen och resten av verken låg utanför. Då avstyrktes de verk som stod utanför det utpekade området,

medan de två verken inom området tillstyrktes. Där rådde delade meningar mellan miljöförvaltningen och politikerna. Tjänstemännen ansåg att eftersom det bara var två verk innanför utpekade område, borde även dessa två verk avstyrkas med hänvisning till att det inte blev en sammanhållen etablering med endast två verk. Politikerna höll dock inte med utan tyckte verken höll sig till de krav som ställs och gick emot tjänstemännens förslag.

### **Varför avstyrktes projekten?**

Beskrivningarna av grunden till avstyrkan skiljer sig mellan tjänstemännen och politiker. Det är svårt att få en tydlig bild av vilka skäl som faktiskt låg bakom besluten. Delvis kan besluten förklaras av den bild som politikerna beskriver, där de valde ”den säkra vägen”, att avstyrka innan planen var klar. Dock verkar det finnas oklarheter mellan hur tjänstemännen och politikerna väljer att tolka vindbruksplanens krav.

Det kan framstå som godtyckligt när vissa projekt avstyrks med hänvisning till att etableringen inte är sammanhållen på grund av att andra projektörer också är intresserade av etablering i närliggande område. Samtidigt finns exempel på projekt som blivit tillstyrkta trots att de också kan anses vara problematiska för att få en sammanhållen etablering i ett område.

Användningen av vindbruksplanen liknar stundtals den för en detaljplan, med absoluta gränser och krav. Ett exempel är kravet på 170 meter. Vindbruksplanen är formellt som en översiktsplan och en sådan ska vara vägledande. Men i Ulricehamn har vindbruksplanen blivit basen i en politisk uppgörelse som politikerna menar inte är förhandlingsbar. Därför blir tolkningen av gränserna i planen mer bokstavlig när den väl är beslutad, eftersom det underlättar den politiska processen avsevärt.

Det är möjligt att användandet av vindbruksplanen på ett mer konsekvent sätt, efter antagandet 2013, kan undvika att man avstyrker projekt framöver, förutsatt att projektörerna anpassar sig efter de krav som ställs. Att ha så skarpa krav i en vindbruksplan kan dock ha flera nackdelar. Det är inte säkert att ett utpekade område är den mest effektiva platsen att ställa vindkraftverk på. De vindkarteringar som ligger till grund för de utpekade områdena är inte exakta. Vid närmare undersökning kan projektören hitta en betydligt bättre effektiv placering i närheten. Även maxhöjden är ett sådant krav. Just 170 meter är en ganska ovanlig höjd, de flesta leverantörer gör verk som är 175 meter. Samtidigt är det tveksamt att någon skulle uppfatta skillnaden mellan 170 och 175 meter ute i terrängen. Kravet begränsar kraftigt urvalet av leverantörer, vilket kan leda till att projektörer vill testa att utmana kravet för att få fler valmöjligheter av vindkraftsverksleverantörer. På så sätt utsätts de dock för risken att få sina projekt avstyrkta. En konsekvens av att så strikt följa kraven i vindbruksplanen är att det finns en risk för sämre effektivitet per verk vilket medför mer störning i förhållande till uppnådd samhällsnytta.

Slutsatsen är att de strikta kraven i vindbruksplanen och framtagningen av densamma är orsaken till att vetot använts i Ulricehamn. Kommunikationen mellan projektörer och kommunen om vad som gällde för de utpekade områdena verkar också haft vissa brister. Projektörerna har uppfattat områden som aktuella för vindkraft, medan kommunen menat att det handlat om områden som inte alls var garanterade att gå igenom som utpekade områden. Det är tydligt att man haft olika bild av situationen.

### **Kommunens förslag för framtida förbättringar**

Det som man främst lyfter fram från Ulricehamn är behovet av att ha en genomarbetad och tydlig vindbruksplan. Den behöver både ett brett politiskt stöd och en omfattande process bakom så att medborgarna förstått vad de ska ta ställning till och har haft möjlighet att lämna sina åsikter och synpunkter.

Samarbete mellan kommuner är något som önskas, som att diskutera fram riktlinjer och krav, avstånd till friluftsliv, avstånd till andra kommuner osv. Man behöver inte komma fram till gemensamma krav, men gärna liknande krav inom regionen för att öka chansen för vindbruksplaner som är mer kompatibla med grannkommunerna. Dessutom skapas



erfarenhetsutbyte där arbetet med att ta fram och hantera vindbruksplanerna kan bli lättare och smidigare.

## Borås

I Borås finns inga tillståndsgivna vindkraftverk som har byggts. Borås har ingen vindbruksplan, utan istället en vindkraftspolicy. Under 2015 inleds arbetet med att ta fram en vindbruksplan som tematiskt tillägg till översiktsplanen.

Borås har avstyrkt projekt där kommunen varit befarat att inte tillräcklig hänsyn skulle tas med till fågelstråk och för höga bullernivåer i "tysta områden" i de aktuella området. Åsikter från Herrljunga kommun avseende bristande "respektavstånd" till kommungränsen och oförenlighet med deras översiktsplan spelade också in.

### Vindkraftsprocessen i kommunen

Borås har idag ingen antagen vindbruksplan, istället finns ett policydokument "*Förutsättningar för att bygga vindkraftverk i Borås Stad*" med riktlinjer. Det finns även en vindbruksutredning som pekar ut områden som anses olämpliga för vindkraft men även områden som kan vara aktuella att titta vidare på. Utöver detta redovisas motstående intressen och fem riktlinjer för att etablera vindkraft. Dessa är:

1. Vindkraftsetableringen ska vara samlad
2. Placering ska vara estetiskt i grupper
3. Medborgare ska ha fri sikt åt något väderstreck
4. Att etableringen ska samordnas med andra störningar
5. Att etableringen ska generera vinst till lokalsamhället.

I Kommunfullmäktiges budget 2015 har kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram en vindbruksplan som ett tillägg till översiktsplanen där det ingår att utreda tysta områden.

I dagsläget, januari 2015, finns det inga vindkraftverk byggda i Borås kommun men det finns tre projekt med totalt 10 verk som har fått tillstånd och väntar på att dra igång. Det kommunala energibolaget Borås Energi och Miljö AB (BEMAB) har fått tillstånd för att bygga vindkraft. Projekteringen genomfördes av Eolus vind men projektet har inte startat än eftersom finansieringen inte är löst. Kommunen har ett miljömål på att till 2016 ska 70 GWh vindkraftsel produceras i kommunen.

Synen på vindkraft skiljer sig både mellan partier och enskilda politiker. Tjänstemännen beskriver att de nu förbereder och utvecklar rutiner för att hantera vindkraftsärenden på ett bra sätt mellan förvaltningar och nämnder.

### Projekt som kommunen avstyrkte

BEMAB sökte tillstånd för fem vindkraftverk med en totalhöjd på 180 meter i Borgstena. Området där projektet planerades pekas ut i dokumentet *Förutsättningar för att bygga vindkraftverk i Borås Stad* som intressant att studera vidare för vindkraft, men med tillägget att fåglar kan vara ett konfliktämne.

Redan i ett tidigt skede meddelade miljöförvaltningen i Borås att de inte var tillfreds med hur inventeringen av fågelstråken hade gått till, utan önskade ytterligare utredning. Dessutom invände kommunen mot att bullernivån skulle accepteras på en ekvivalent ljudnivå på 40 dB(A), där kommunen yrkade på ett gränsvärde vid de bostäder som ligger i närheten av vindkraftverken. Kommunen invände även mot att två bostäder, som ligger inom ett så kallat "tyst område" där ljudnivån inte ska överskrida 35 dB(A), skulle få en högre ljudnivå än så.

Det fanns även en lokal motopinion och motstånd från grannen Herrljunga kommun. Herrljunga ansåg att projektet inte var förenligt med deras fördjupade översiktsplan för vindkraft. De ansåg att det inskränker på tysta områden och att placeringen inte är förenlig med det respektavstånd på 500 meter som man önskar ha runt kommungränsen. Motopinionen rörde ökade bullernivåer, störning av fågellivet, påverkan på landskapsbild och friluftsliv samt att det inte blåste tillräckligt.



MPD bedömde dock att etableringen var lämplig, förutsatt att Borås stad tillstyrkte enligt 16:4. I miljöförvaltningens utlåtande till kommunstyrelsen lyftes fram att de inte ansåg att fågelstråket var tillräckligt beaktad och hänvisade till försiktighetsprincipen avseende fåglars sträckning samt till att ljudnivån överskrider 35 dB(A) i tysta områden. Miljöförvaltningen ansåg vidare att om kommunstyrelsen valde att ändå tillstyrka projektet, skulle det villkoras med att bullernivåerna inte skulle överstiga ekvivalent ljudnivå 40 dB(A) under någon del av dygnet. Det fanns även fler förslag på villkor som man kunde välja att ställa från kommunen sida vid en tillstyrkan. Kommunstyrelsen valde att avstyrka projektet.

### Varför avstyrktes projekten?

Avstyrkan påverkades delvis av en folklig opinion mot etableringen. Men avgörande har även varit Miljöförvaltningens yttrande avseende fågelstråk och bullernivåer. Miljöförvaltningen ville lägga villkor för tillstyrkan, något som inte skall göras vid förfrågan enligt 16:4 utan hör till själva miljöprövningen<sup>9</sup>. Som vi ser det har kommunen till viss del blandat ihop rollerna i en tillståndsprövning, där MPD gör miljöprövningen, och kommunens roll vid tillstyrkan eller avstyrkan. Kommunen agerar remissinstans under miljöprövningen, men när utredningen är klar är det MPD som ansvarar för beslutet om projektet klarar miljökraven. En avstyrkan eller tillstyrkan är ett krav för att verksamheten ska få tillstånd, men handlar endast om markanvändningen ur ett strategiskt planeringsperspektiv.

Motstående intressen, som fågelstråk, kan medföra att kommunen inte anser att projektet utgör en lämplig mark- och vattenanvändning. Men i enlighet med *Vägledning för kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk*<sup>10</sup>, är vår tolkning att man som kommun inte ska göra en bedömning som mer lutar åt ett miljöprövningsperspektiv. I detta fall hänvisas just till miljöprövningen vid bedömningen om tillstyrkan.

Intrycket är att Miljöförvaltningen i detta fall har önskat att kommunen ska använda avstyrkan när kommunen inte var nöjda med MPDs bedömning i miljöprövningen. Det kan vara så att Miljöförvaltningen och kommunstyrelsen inte är tillräckligt insatta i rollerna mellan MPD och kommunen.

Ett intressant perspektiv är Herrljunga kommuns inställning om ett allmänt respektavstånd på 500 meter från kommungränsen. Något som rimligen inte används för all markanvändning. Det framstår som ett symptom på bristande samordning mellan kommunernas planering snarare än motiverad och genomtänkt hållning avseende hur mark bäst används.

### Kommunens förslag för framtida förbättringar

Tjänstemännen i Borås lyfter fram att det finns behov av att jobba mer kommunöverskridande och regionöverskridande med frågor som landskapsanalyser och bedömningar. De efterlyser ett större grepp för hur man ska förhålla sig till landskapet och motstående intressen. Då kan kommunerna få fram mer stabila underlag till planeringen, samtidigt som dialogen mellan kommunerna underlättas så att vindkraftsprocesser som berör mer än en kommun går smidigare. Det blir också smidigare för projektörerna om kommunernas riktlinjer liknar varandra.

Tjänstemännen ser även ett behov av öka kunskapen om hur vindkraftsprocessen går till och vad vindkraft egentligen innebär hos, i första hand, politikerna. Det finns en osäkerhet som medför att det hela tiden efterfrågas mer information, utan att kunna specificera vilken information. Behovet finns särskilt efter ett val då det kommit nya personer i de kommunala nämnderna. Även hos tjänstemännen finns ett behov av ökad medvetenhet och kunskap för att på ett effektivt sätt kunna lyfta de frågor som de anser är viktiga, vid rätt tillfälle.

<sup>9</sup> "Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillstånds-prövning av vindkraftverk enligt miljöbalken 16 kap 4 §" (ER 2015:05)

<sup>10</sup> "Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillstånds-prövning av vindkraftverk enligt miljöbalken 16 kap 4 §" (ER 2015:05)

## Svenljunga

Svenljunga har en vindbruksplan, där man tillstyrkt och avstyrkt verk både inom och utanför planen. Underlaget till vindbruksplanen har inte varit tillräckligt, utan motstående intressen har kommit fram efter antagen plan och först i tillståndsprocesserna varvid politikerna backat och inte tillstyrkt etableringar i utpekade områden.

Vindbruksplanen anger också en maxhöjd på endast 150 meter på verken, vilket medför låg effektivitet för vindkraftsverken. Projektörer har då sökt för etableringar med högre höjder, som då blivit avstyrkt med hänvisning till planen.

### Vindkraftsprocessen i kommunen

Svenljunga kommun har haft en vindbruksplan sedan 2011. Denna pekar både ut områden som prioriteras för vindkraft och sådana som inte är aktuella. Utöver detta anges ett antal villkor för vindkraftsetablering avseende färg, form och volym. Det innebär bland annat en maxhöjd på 150 m för vindkraftverken.

Intervjuade projektörer har starka invändningar mot att sätta en så pass låg maxhöjd i Svenljunga. Högre verk på t ex 175 meter har en avsevärt högre effektivitet.

Under processen att ta fram vindbruksplanen reste tjänstemännen runt till olika byalag och liknande för att hålla samråd och diskutera frågan. Tjänstemännens intryck är att processen att ta fram vindbruksplanen generellt fungerade bra men att det ändå funnits brister i hur stort engagemanget från medborgarna har varit. Detta eftersom det framkommit nya natur-, kultur- och fritidsvärden i områden först efter att projektering av vindkraft påbörjats. Vindkraftshandläggaren tror själv att medborgarna generellt inte förstod behovet av att tydligt klargöra dessa frågor under planprocessen, utan reagerade först när det blev ett skarpt läge med konkreta projekt.

Enligt vindkraftshandläggaren så har vindbruksplanen en stark roll inom kommunen för att styra vindkraftsetableringarna. Håller projektörer sig till de utpekade områdena och inom riktlinjerna så kommer kommunen generellt hålla sig positiv till vindkraftsetablering, under förutsättning att miljöprövningarna går igenom. Dock har det förekommit att nya intressekonflikter framkommit under projekteringen, som medfört att kommunen inte enbart kan vila på de gränsdragningar som gjorts i planen.

### Projekt som kommunen avstyrkte

Kommunen har avstyrkt två projekt, Mjögback och Håcksvik. Mjögback avstyrktes för att ansökan ansågs otydlig avseende antalet verk och exakt vilken höjd och utseende de skulle ha. I ansökan framgår att projektören vill uppföra ”upp till” nio verk med en maximal höjd på 180 meter. Projektområdet ligger delvis utanför utpekat område för vindkraft i vindbruksplanen, vilket också anges som en orsak till att projektet i sin helhet avstyrktes. Att projektet inte med säkerhet kunde visa att de uppfyller de krav som ställs i vindbruksplanen, menar tjänstemannen, är orsaken till att vetot användes.

Detsamma gäller Håcksvik, som var en park planerad med sju verk med en maxhöjd på 150 m. I den slutgiltiga beskrivningen av placeringen i ansökan var fyra av verken placerade inom utpekat område i vindbruksplanen medan tre verk står utanför utpekat område. Tjänstemännen på kommunen ansåg att kommunen skulle avstyrka eftersom de menade att tillståndsprocessen inte gått rätt till eftersom utformningen avseende höjd och placering ändrats mellan samrådet och den slutliga tillståndsansökan. MPD ansåg dock att samrådet hade genomförts i enlighet med kraven i Miljöbalken. Enligt vindkraftshandläggaren var ytterligare en orsak till att man valde att avstyrka projektet att det hade kommit upp nya natur-, fritid- och kulturvärden som inte hade varit kända när vindbruksplanen antogs. Samhällsbyggnadsförvaltningen ansåg därför att det utpekade området inte var så lämpligt för vindkraftsetablering som man tidigare trott. När Samhällsbyggnadsnämnden fattade beslut om att avstyrka skedde detta med en motivering i beslutet om att etableringen planerades i ett orört område.

### Varför avstyrktes projekten?

Kommunen framstår som bestämd i sin uppfattning att om inte projektörerna kan läsa innantill vilka krav som ställs så är det inte så konstigt att de får avslag på sin ansökan. Samtidigt finns det exempel på vindkraftsprojekt som blivit tillstyrkta där delar av etableringen legat utanför utpekade områden. Därigenom har kommunen öppnat upp för en möjlig flexibilitet. Att projektörer vill testa de höjdkrav som ställs handlar främst om att de anser att höjden ur effektivitetssynpunkt inte är optimal. Genom att testa kraven genom att presentera projekt med förutsättningar som går utanför de ställda kraven, verkar det som om projektörerna vill pressa kommunen så att de ska bli mer flexibla i tillämpningen av kraven.

I fallet Mjöbäck verkar orsaken vara att projektören inte kunde visa att de uppfyllde de krav som framgår i vindbruksplanen avseende höjd och placering inom utpekade områden.

I fallet Håcksvik låter det mer som att det är bristande underlag i vindbruksplanen som ligger bakom att det blev avstyrkt. Där har en motopinion lyft fram ny fakta som gjorde att politikerna tyckte området var för orört för en sådan exploatering.

Ett bättre underlag i vindbruksplanen kunde bidragit till tydligare processer. Kanske hade inte maxhöjden satts lika låg och rigid med ett bättre underlag avseende landskapsbilden. Med motstående intressen bättre kartlagda och en bättre kommunikation med medborgarna hade möjligtvis både tjänstemän och politiker känt sig mer bekväma i att vara flexibla när projektörer föreslår andra lösningar.

Att situationer uppstår där kommunen tycker att de är tydliga medan projektörerna ändå väljer att frångå de krav som ställs, bör rimligtvis leda till att kommunikationen mellan parterna kan ifrågasättas. Om någon part är mer bidragande till denna problematik än den andra finns det inga belägg för men resultatet av intervjuerna ger en bild av det finns förbättringsmöjligheter inom detta område.

Det verkar också som att tjänstemannen delvis vill använda vetot för att denne tycker själva miljöprövningen varit otillräcklig. Detta när det framförs som ett argument för avstyrkan till nämnden, att samrådet och tillståndsansökan inte varit tillräckligt bra hanterat av MPD.

## Slutsatser från fallstudierna

I en effektiv process för vindkraftsexploatering borde projekt som inte är lämpliga ur markanvändningssynpunkt aldrig komma så långt som en färdig tillståndsansökan enligt Miljöbalken med ett påföljande kommunalt veto.

I propositionen där vetot infördes och bygglovsplikten slopades lyftes översiktsplaneringen särskilt fram som det verktyg som skulle användas som vägledande för projektörer och andra avseende vilka områden som är lämpliga ur markanvändningssynpunkt. Därför anslogs särskilda medel från Boverket till kommunerna för vindbruksplaneprocesser i samband med detta.

Samtidigt har kommunen idag ett flertal tillfällen att mer eller mindre formellt yttra sig om en vindkraftsetablering inom ramen för en tillståndsansökan, där kommunen kan meddela eventuella betänkligheter och risk för att projektet inte kommer att tillstyrkas ur mark- och vattenanvändningssynpunkt.

Med ovanstående förutsättningar borde projektörer få tillräcklig information av kommunen i god tid för att endast välja projekt där det är värt risken att gå igenom hela den omfattande process som en tillståndsansökan enligt Miljöbalken innebär. Men faktum är att det är många projekt som går nästan hela vägen genom tillståndsprocessen och bedöms som lämpliga lokaliseringar enligt miljöprövningen, men som får en avstyrkan av kommunen. Detta syns bland annat i Västra Götaland där nära hälften av de avslutade vindkraftsärendena i MPD fått en kommunal avstyrkan, eller förväntas få en avstyrkan och därmed dragits tillbaka.

Det går inte att peka ut en enskild gemensam orsak till att kommuner avstyrkt projekt, men i de fall vi har gått igenom kan ett flertal viktiga faktorer lyftas fram. De fyra olika kommunerna är både lika och olika i hur de hanterar vindkraft och hur de hanterar sin möjlighet att tillstyrka eller avstyrka projekt. Men sammantaget ser vi tre områden som är viktiga orsaker bakom att det blir avstyrkta projekt.

- Brister i framtagandet och användningen av vindbruksplanen
- Bristande förståelse för rollfördelningen vid prövningsprocesser
- Bristande kommunikation mellan aktörerna

Utlösande faktor har i flera av fallen varit att det uppstått en stark motopinion till planerade projekt. I vilken mån det har påverkat politikernas avstyrkan är omöjligt att ange, men det är mycket sannolikt att ovanstående punkter har bidragit starkt till att en sådan opinion inte har kunnat hanteras.

Dessa identifierade brister verkar inte vara unika i Västra Götaland, med anledning av vad andra studier visat.

## Vindbruksplanen – framtagandet och användandet

I intervjuerna nämner de allra flesta inblandade parter vindbruksplanen som ett väldigt viktigt verktyg. Både projektörer för att kunna se vilka områden och under vilka förutsättningar som man kan etablera vindkraft i kommunen, samt för politiker och tjänstemän som ett dokument att luta sig mot, speciellt när det antagits med bred politisk förankring.

I fallstudierna var det ett flertal av de avstyrkta projekten som ligger helt eller delvis inom utpekat område för vindbruk. Skälen för avstyrkan har ofta varit fler än endast lokalisering. Det tyder på att det finns en problematik i hur man ska peka ut områden som fungerar i en skarp beslutssituation. Alltså verkar detta innebära att vindbruksplanerna i Västra Götaland i många fall inte har fått den roll som det är tänkt, som att peka ut områden där kommunen anser att det kan vara lämpligt med vindkraft. Det kan bero på att kommunen vid miljöprövningen av projekten upptäckt att markanvändningen är olämplig eftersom ny fakta framkommit, så som det beskrivits av tjänstemännen i Uddevalla och Svenljunga. Men det kan också vara så att kommunen använt avstyrkan som sin sista utväg om man under miljöprövningen tycker att miljöstöringen från verken är mer än vad kommunen tycker är lämpligt.



Det finns även exempel på där det hänvisats till att man är i process att ta fram en vindbruksplan och använder det som argument att skjuta på svaret angående kommunal tillstyrkan eller inte. Eller att avstyrka endast med hänvisning till att planen inte är klar. Processen att ta fram en vindbruksplan kan vara väldigt lång. Det blir då orimligt för projektörer att vänta så länge på att kommunen tar ett beslut om markanvändning i det tilltänkta området.

En återkommande faktor i de fyra kommunerna är att det väckts stark lokal opinion mot vissa etableringar. Som en konsekvens av detta har tidigare utpekade områden fallit bort för exploatering eftersom tjänstemän och/eller politiker backat från tidigare ställningstaganden. En lokal opinion kommer troligen alltid finnas mot exploatering, men om det finns ett gediget planeringsunderlag där olika intressen vägts mot varandra, bör både tjänstemän och politiker ha en bra grund att stå på vid avstyrkan respektive tillstyrkan, trots opinion.

Hur väl vindbruksplanen fungerar som verktyg hänger mycket på hur processen att ta fram dokumentet gick till. Delvis handlar det om att ha ett tillräckligt bra faktaunderlag för att kunna göra en bra avvägning mellan olika intressen. Men även att genom en bra kommunikation och förankring hos både medborgare och politiker minska risken för en stark motopinion. I de aktuella fallen verkar en gemensam faktor vara att man inte lyckats engagera tillräckligt många och/eller rätt delar av samhället i processen för att ta fram vindbruksplanen.

Det är möjligt att flera kommuner har stressat fram en vindbruksplan under den tid som det var möjligt att få bidrag för detta, vilket kan ha medfört bristande förankring. Det kan även vara så att man inte lyckats förmedla vad en vindbruksplan innebär och att man då inte fått tillräckligt med återkoppling eftersom att engagemanget har varit för lågt. I intervjuerna vittnar flera om att när processen för vindbruksplanen inte har varit särskilt genomarbetad så väcks en stark motopinion när projektering börjar bli aktuell, som många gånger grundar sig i en rädsla och en känsla av att man inte kunnat vara med och påverka. Berörda har troligen inte vetat att det funnits en planeringsprocess där de kunnat lägga fram sina åsikter. Dessutom kan tidigare okända motstående intressen lyftas fram som missades under framtagandet av vindbruksplanen. Detta leder till att vindbruksplaner ganska snabbt blir inaktuella och man ser ett behov att göra om en kostsam och långdragen process. Så klart leder även detta till att vindkraft som projekteras i utpekade områden riskerar att avstyrkas eftersom man inte tillräckligt hade utrett området och det kan visa sig att det inte alls passar med vindkraftsetablering i området.

Ett ytterligare problem som bör hanteras rör användningen av vindbruksplanerna. De används i många fall mer som en detaljplan där gränserna för områdena är i princip absoluta. På ett sätt kan det ses som tydligt för både projektörer, tjänstemän och politiker som ska fatta beslut. Men det finns inget som säger att gränserna alltid innefattar det som kommer vara optimalt ur såväl teknisk, effektivitets-, planerings- och störningssynpunkt. Det bör finnas en flexibilitet för att gemensamt finna den lösning som är bäst lämpad oavsett hur gränserna dragits i översiktsplanerna. Det samma gäller även krav på maximal höjd där det behövs en mer flexibel hållning i och med att tekniken utvecklas. Både Energimyndigheten och Länsstyrelsen i Västra Götalands län är tydliga med att maxhöjd är inget som hör hemma i en vindbruksplan eftersom det är en översiktsplan<sup>11</sup>. De ska inte innehålla detaljkrav av detta slag. Hållningen bör vara att det är lättare att få kommunal tillstyrkan i ett område innanför utpekat område men samtidigt inte uteslutet att får tillstyrkan utanför.

Flera av kommunerna pratar om behovet att hantera landskapsfrågan på ett bra sätt. Sverige har ratificerat Landskapskonventionen som innebär att landskapet ska förvaltas mer demokratiskt med större inflyttande av alla de som är påverkade av landskapet. Genom att använda sig av landskapsanalys i planeringen kan man få en bild över hur landskapet uppfattas i allmänhet, och inte bara få återkoppling i samband med enskilda vindkraftsetableringar baserat på dialogen med de berörda medborgarna i samrådsfasen. Det finns flera exempel på hur kommuner arbetar med vindkraft i landskapsbild och med breda förankringsprocesser. Uddevalla kommuns arbete med att integrera landskapsbild i vindbruksplanen i aktiv dialog med medborgarna har varit ett

<sup>11</sup> Lena Niklasson, Länsstyrelsen Västra Götaland och Maria Stenkvist, Energimyndigheten, muntligen, seminarium *Användning av det kommunala vetot inom vindkraft*, 2015-03-05



försök att lyfta in landskapsfrågan i samband med vindkraft. Erfarenheten att arbeta med dialogprocesser så som man gjort i Uddevalla är något andra kommuner kan ta del av.

Kommuner kan även arbeta med mer uppsökande aktiviteter i planeringsprocessen genom att synas där medborgarna finns, exempelvis utställningar på platsen, rundvandringar och utökad webbinformation med fotomontage.

Alla kommuner i fallstudierna nämner det mellankommunala samarbetet, som det önskas mer av. Det handlar om att prata ihop sig om riktlinjer och områden som är lämpliga eller olämpliga. Idag sker den dialogen oftast först i samband med tillståndsprocesser. Några kommuner hanterar bristen på dialog genom att ha "respektavstånd" till kommungränsen, att man inte pekar ut områden som lämpliga för vindkraft om de ligger nära kommungränsen. Det är ett väldigt passivt sätt att hantera gemensamma intressen mellan kommuner.

Åtgärder som behövs:

- Verka för att processen för vindbruksplanen medför en balanserad avvägning mot samtliga motstående intressen och inte glömma exempelvis landskap, friluftsliv, kulturvärden med mera. Samt att detta dokumenteras väl för framtida prövningar.
- Att på ett mer aktivt sätt involvera medborgarna i processen där diskussionen om framtida markanvändning sker genom mer uppsökande aktiviteter. Vi tror det är en fördel om vindkraften inte diskuteras separat utan i ett sammanhang där all markanvändning i kommunen diskuteras samtidigt för att på så sätt få en markstrategisk diskussion. Beroende på hur väl fungerande process man har för andra planfrågor i kommunen kan man använda sig av samma slags process. Det kan vara värt att lägga extra insatser på att få med delar av befolkningen som annars inte engagerar sig i dessa frågor för att få en så bra och bred förankring som möjligt.
- Samarbeta mer mellan kommuner i vindkraftsplaneringen. Detta leder till mer erfarenhetsutbyte avseende avvägningar mellan intressen och mer dialog kring planering av områden nära kommungränsen.

## Kunskap om processen och rollfördelningen mellan kommunen och Länsstyrelsen

Både i de intervjuer som genomförts inom ramen för denna undersökning och i arbetet med framtagningen av *Vägledning för kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk* framkommer det att det inte är klart för samtliga parter inblandade i besluten om vilken roll de har i den specifika processen. Det förekommer att rollerna inte hanteras rätt, troligen oftast på grund av okunskap. Eftersom processen med miljöprövningen, där kommunen är remissinstans, pågår parallellt med kommunens process för att tillstyrka eller avstyrka lämpligheten baserat på markanvändningen är det lätt att blanda ihop de olika rollerna och processen.

En annan orsak till att kommunen tar sig en annan roll kan vara där kommunen i miljöprövningen inte tycker att MPD lyssnar tillräckligt på kommunens lokala kunskaper. Därmed avstyrker de projektet, i praktiken av miljöskäl, efter att MPD funnit projektet tillåtligt enligt Miljöbalken.

Åtgärder som behövs:

- Mer information till berörda parter avseende rollfördelningen och syfte med respektive process. Tillämpning av Vägledningen är ett sätt. Särskilt politiker behöver få en bra information om hur deras roll ser ut, förslagsvis i en extra insats för politiker i kommunstyrelse, samhällsbyggnadsnämnd eller motsvarande där vindkraftsfrågorna är mest aktuella. Detta sker lämpligen i god tid men först när exploatering av vindkraft blir aktuellt.
- En bättre dialog mellan kommuner och Länsstyrelsen/MPD för att öka respekten för varandras kunskaper i miljöprövningen.

## Kommunikationen mellan kommunen och projektörerna

Kunskapsnivåerna mellan de olika aktörerna i en process kan ofta skilja sig så mycket så att det kan vara svårt att föra en diskussion på samma nivå. Samtidigt som projektörerna har en mycket stor teknisk och praktisk kunskap inom vindkraftsområdet är de i en stark beroendeställning till kommunen med anledning av den kommunala tillstyrkan. De kommunala processerna är långsammare än projektörens och alla perspektiv av dem är inte alltid kända hos projektörerna. Det kräver hög nivå på pedagogik och stort tålamod hos samtliga inblandade, vilket bäddar för både frustration och missförstånd.

Som ett exempel kan det finnas delade meningar om hur väl kommunen har informerat om vilka områden som pekats ut och beslutats som möjliga för vindkraft respektive vad som är områden som fortfarande är under utredning. Genom denna diskrepans har projektörer i vissa fall upplevt det som om kommunen pekat ut områden men sen så fort projektörerna visat intresse där har en uppblående opinion gjort att kommunen vänt om. Detta har lett till att projektörer har hunnit lägga mycket resurser utan att få ut något av det.

Ett annat exempel är att de krav och riktlinjer som ställs i vindbruksplaner kan vara resultat av politiska kompromisser. Vissa beslut kan, ur projektörernas synvinkel, upplevas som ineffektiva och begränsande för en effektiv vindkraftsetablering. En projektör kan då välja att testa "gränserna" och presenterar därför projekt som inte helt överensstämmer med planens uttalade krav. Syftet från projektören kan vara att argumentera för den ökade effektiviteten i förändringarna, men har samtidigt en bristande förståelse för den politiska uppgörelse som ligger bakom beslutet. Reaktionen kan då bli mer låsta positioner. Projektören tycker kommunen inte förstår tekniken och kan inte se på vilket sätt projektet stör mer på ena sättet än det andra. Kommunen i sin tur tycker att projektören inte respekterar politiska beslut och lämnar därför inget gehör för flexibilitet och avstyrker projektet. För att jobba vidare med att minska denna problematik handlar det om att öka kunskapen och erfarenhetsutbytet mellan projektörer, vindkraftshandläggare och experter tillsammans med politiker så att åtminstone några politiker har en bra grund att stå på när de ska ta beslut om vilka krav och riktlinjer som ska finnas och följas.

För att komma till rätta med detta handlar det så klart om att hitta sätt och vägar att kommunicera på som är tydliga för båda parter så att missförstånd inte uppstår. Det handlar inte bara om teknik utan lika mycket om förståelse för processerna.

## Möjliga åtgärder för Power Väst

Alla åtgärder som listats i föregående avsnitt ligger inte inom Power Västs verksamhet, utan är mer av andra parter intresseområde och ansvar. Med bakgrund till ovanstående slutsatser ser vi dock ett antal åtgärder som Power Väst kan vara behjälplig med.

### 1. Agera plattform för att öka kunskap om tillståndsprocessen och aktörernas olika roller i denna

En viktig roll för Power Väst är att vara en neutral plattform där aktörerna kan mötas för att diskutera hur tillståndsprocessen går till och hur de olika aktörerna ska förhålla sig till de roller som de har under denna process. Aktörerna kommunicerar redan i olika faser av vindkraftsetableringen men just att på neutral mark och utanför de vanliga ramarna kunna diskutera dessa frågor kan vara av nytta för att på ett konstruktivt sätt kunna öppna upp för nya synsätt och vägar för bättre samarbete.

Detta kan bestå antingen i seminarier med särskilda teman som ger möjlighet för fördjupning och diskussion, men det skulle även kunna bestå i att ha regelbundna, återkommande träffar som fokuserar enbart på diskussioner mellan de olika aktörerna.

En utgångspunkt kan vara att hjälpa till och sprida den Vägledning som tagits fram av Energimyndigheten och Boverket för hantering av avstyrkan/tillstyrkan enligt Miljöbalken 16:4 genom seminarier och föreläsningar. Framförallt kan det vara viktigt att nå berörda politiker.

### 2. Öka kunskap om vindbruksplanen och dess framtagning

Tillvägagångssätten och användningen av vindbruksplanen varierar mycket mellan kommunerna och detta kan i många fall göra det svårare och mer ineffektivt, framför allt för projektörerna, men även för närliggande kommuner och andra intressenter.

Power Väst kan i nära samarbete med Länsstyrelsen verka för att öka kunskapen om vad en vindbruksplan innebär, hur man på bästa sätt engagerar medborgarna i planeringsprocessen och om det finns några lagförändringar inom området som är intressanta ur ett vindbruksperspektiv med mera. Även arbeta med att sprida goda exempel på både metoder i vindbruksplaneprocesser och hur planen tillämpas i besluten. Att ha seminarier i samarbete med Länsstyrelsen för att öka kunskapen kring viktiga faktorer för en bra vindbruksplan och hur kommuner kan skapa bättre förankring av planeringen är en väg att gå. Framförallt kan Power Väst verka för ett erfarenhetsutbyte kommuner emellan, kanske genom att använda nätverk som redan finns, som "kommuner som går före" är en väg.

Det finns även ett tydligt uttalat behov av att öka dialogen mellan kommunerna tidigare i processen för att planera vindkraft. Att gemensamt titta på antingen hela länet eller delar av länet för att se hur man bäst kan etablera vindkraft så att det blir effektivt och bra för så många som möjligt är något som både är efterfrågat och som även kan bidra till att man ser vindkraften i ett större perspektiv än bara för att täcka behovet av elenergi i den egna kommunen. Det kan även leda till en större samstämmighet för hur man kan utforma en tydlig och välfungerande vindbruksplan. Här kan Power Väst ta en viktig roll i att initiera sådana samarbeten, men Länsstyrelsen eller kommunalförbunden bör äga frågan.

### 3. Sprida information om vindkraften och dess påverkan

Ett av Power Väst främsta uppdrag är att sprida information om vindkraften och dess påverkan både på miljön och på samhället. Detta är ett fortsatt behov, för att säkerhetsställa att beslutsfattare i vindkraftsfrågor har goda kunskaper att basera sina beslut på.

Detta kan göras genom webben, och genom att delta i olika seminarier eller sammanhang där dessa frågor diskuteras eller själv arrangera informationstillfällen. Framförallt tror vi på att arrangera sådana träffar ute i kommuner där vindkraftsetableringar och/eller vindbruksplaneprocesser är aktuella. Riktat framförallt till tjänstemän och politiker, men även bjuda in andra intressenter. Utmaningarna är många och behovet av stöd och information uppenbart.

## Referenser

### Intervjuer

- Peter Jonasson, vindkraftshandläggare/miljöingenjör, Uddevalla kommun, 21 november 2014  
Gunilla Magnusson (MP), ordförande miljö- och stadsbyggnadsnämnden, Uddevalla kommun, 9 december 2014  
Christer Johansson, vindkraftshandläggare, Svenljunga kommun, 21 november 2014  
Linda Björnberg, vindkraftshandläggare, Borås Stad, 24 november 2014  
Anneli Kylén, vindkraftshandläggare, Borås Stad, 27 november 2014  
Monika Lindqvist, stadsledningskontoret, Borås Stad, 28 november 2014  
Morgan Hjalmarsson (FP), kommunalråd, Borås Stad 10 december 2014  
Emel Tuna, vindkraftshandläggare, Ulricehamns kommun, 4 december 2014  
Mattias Josefsson (S), kommunstyrelsens ordförande, Ulricehamns kommun, 12 januari 2015  
Mikael Henriksson, Eolus Vind, 8 december 2014  
Martin Pettersen, Rabbalshede Kraft, 17 december 2014

### Litteratur

- Energimyndigheten, *Vägledning för kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk*, remissutgåva 2014-08-15
- Christian Bladh, *Vindkraft i Skånes kommuner – Kommunernas attityd till och planering för en stundande vindkraftsutbyggnad*, Examensarbete 2011, Institutionen för Teknik och samhälle, Miljö- och energisystem, Lunds Tekniska Högskola
- Mikael Klintman och Åsa Waldo, *Erfarenheter av vindkraftsetablering – Förankring, acceptans och motstånd*, Rapport 5866, september 2008, Naturvårdsverket
- Länsstyrelsen Västra Götalands län, *Att söka tillstånd för miljöfarlig verksamhet – Information till sökanden*, Rapport 2010:40, Uppdaterad 2014-02-05
- Svenljunga kommun, *Vindbruksplan*, antagen 2011-12-19  
<http://www.svenljunga.se/download/18.694f5133136bf40fe58b890/1382536813528/Vindbruksplan+antagen+2011-12-19.pdf>
- Ulricehamn kommun, *Vindkraftsplan*, upprättad 2010-11-19, reviderat senast 2013-06-27  
[https://www.ulricehamn.se/upload/miljo\\_bygg/planering/Gallande%20detaljplaner/Vindkraftsplan/Antagandehandling\\_2013.pdf](https://www.ulricehamn.se/upload/miljo_bygg/planering/Gallande%20detaljplaner/Vindkraftsplan/Antagandehandling_2013.pdf)
- Uddevalla kommun, *Riktlinjer för utbyggnad av vindkraftverk*, antagen den 9 november 2011  
<http://www.uddevalla.se/download/18.7c0a2ec6133c3b1a07b800016303/1338979584190/Sammanslagen+handling.pdf>
- Borås Stad, *Förutsättningar för att bygga vindkraft i Borås*, antagen 27 januari 2011  
<http://www.boras.se/download/18.5315093d12da7c7ef1780006208/1390353692709/f%C3%B6ruts%C3%A4ttningar+vindkraft+20100910%2C+underlaget+som+KF+tog+beslut+om+27+januari+2011.pdf>
- Tjänsteutlåtande från miljöförvaltningen Borås stad, *Tillståndsprövning för uppförande och drift av vindkraftverk*, Dnr 2009-2516, 2013-02-25
- Samhällsbyggnadsnämnden Svenljunga kommun, *Sammanträdesprotokoll §90 Tillstyrka eller avstyrka ansökan enligt miljöbalken 16 kap 4§ - Vindkraftspark i Häcksvik*, Dnr 2012-1357, 2013-06-13
- Samhällsbyggnadsnämnden Svenljunga kommun, *Remiss från Länsstyrelsen (Dnr 551-23280-2011) angående tillståndsansökan för vindkraftspark på fastigheterna Styrkunga 1:1 m fl*, Dnr 2010-0559.427, 2012-11-28
- Energimyndighetens hemsida, <http://www.energimyndigheten.se/Om-oss/Verksamhet/Framjande-av-vindkraft/Riksintresse-vindbruk/>, januari 2015

## Kommentarer och synpunkter på Power Västs seminarium Användning av det kommunala ”vetot” inom vindkraft, den 5 mars 2015 på Ekocentrum

Kommentar från åhörarna:

Var syftet med vetot att underlätta? Var inte det något SKL slängde in 5 i tolv?

Mehdi Vaziri, ansvar/samordnare för vindbruksplanerna Länsstyrelsen Västra Götaland:

Det finns två problem:

- utpekande av riksintressen
- bristande respekt för den kommunala planeringen. De kommunala processerna tar tid.

Sture Svennberg, fd kommunalråd Uddevalla:

Bilden av Uddevalla är inte riktigt rätt. Planen och intentionerna är rättuppfattade. Dock blev antagandeprocessen av planen partipolitik istället. Från att vara en klimat- och koldioxidfråga blev det en visuell fråga och partipolitik. Senast igår avvisades en plan av den nuvarande majoriteten.

Anders Fredriksson, Statkraft:

Kommunerna går in och detaljstyr tekniska parametrar. Miljööverdomstolen (MÖD) ser ingen anledning till detta. Man ska ta del av teknikutvecklingen för att åstadkomma största möjliga nytta med minsta möjliga intrång enligt dom i MÖD. Kommunerna ska bedöma markanvändningen, inte sätta tekniska begränsningar.

Carl-Arne Pedersen, Svensk Vindkraftförening:

Det blir inte bra med en gräns på 150 m.

Tomas Österlund, Power Väst:

Power Väst har ett kommunnätverk. 5 av 49 kommuner är med. Power Väst ser gärna att fler är med. Det finns flera nivåer för att vara med. Nätverket samordnas med Hållbar utveckling väst.

Rune Kelvered, VGR:

Har alla kommuner fått inbjudan? Det är få kommuner närvarande.

Sara Fogelström, Power Väst: Inbjudan har gått till alla kommuner.

Kommentar från åhörarna:

Har dessa kommuner (Uddevalla, Ulricehamn, Borås och Svenljunga) ingen vindkraft?

- Borås och Svenljunga saknar vindkraft.

Mehdi Vaziri, ansvar /samordnare för vindbruksplanerna Länsstyrelsen Västra Götaland:

Är rapporten kommunicerad med delgiven kommunerna?

- Bara de fyra som är intervjuade.

Han tyckte att rapporten gav en skev bild, då det finns många kommuner som inte har problem med hur vetot ska användas.

Johan Risholm, Falkenberg:

Kritik om hur riksintressen tagits fram. Inga områden i Halland. Trots mycket vindkraft.

Carl-Arne Pedersen, Svensk Vindkraftförening:

Viktigt med en tidig dialog, projektörerna bör bjuda in tillståndsmyndighet etc för att få synpunkter där.

Kommunens ansvar att uttala sig om lämplig mark- och vattenanvändning.

Svårt för kommunerna, särskilt för politikerna. De har två roller; de ska dels svara på Länsstyrelsens remiss avseende tillstyrkan av parken och dels är de remissinstans i miljöprövningen

Mikael Henriksson, Eolus vind: Villkor i beslut. I Ulricehamns fall står det att man kan tänka sig högre verk i undantagsfall. Då söker projektörer på högre höjder. Då bör man inte bara få ett nej från kommun utan en dialog.

Maria Stenkvist, Energimyndigheten: Ha en dialog med kommunen.



Kommentar från åhörarna:

Det är inte kommunens svarstid som tar tid utan det är Länsstyrelsen beredning.

Anders Fredriksson, Statkraft:

Det borde finnas ett standardiserat formulär som Länsstyrelsen skickar till kommunen för tillstyrkans svar. Detta skulle undvika mycket oklarheter. Formuläret bör gärna tas fram tillsammans med SKL. Det föreslås att SKL och EM tar fram en mall på hur ett tillstyrkanssvar ska se ut.

Carl-Arne Pedersen, Svensk Vindkraftsförening:

En vinbruksplan bör omprövas kanske var 5e år, inte efter 3-4år.

Sture Svennberg, Uddevalla - En väl förankrad process, dock inte enhällig.

Johan Risholm, Falkenberg: En ÖP ska tas upp till behandling under varje mandatperiod och aktualitetsprövas.

Torsten Torstensson, LRF:

Den södra delen av Uddevalla kommunen är minst befolkad.

Det finns ju ingen geografisk skillnad på områden som är kvar relativt de som tas bort.

### **Paneldiskussion:**

Tomas Österlund, Power Väst

Andrea Franzén Wallberg, Ecoplan

Maria Stenkvist, Energimyndigheten

Lena Niklasson, Länsstyrelsen Västra Götaland

Martin Pettersen, Rabbalshede Kraft

Peter Jonasson, Uddevalla kommun

### **En sak för att minska nej i sena skeden:**

Maria: Vägledning

Andrea: Alla ska förstå varandra

Peter: En bra vindbruksplan som följs

Lena: Projektören - opinionen, bra projektör som förankrar tidigt hos politiken

Martin: Påverkan från kommuninnevånare. Ringer och påverkar politiker. Kunskap hos politiker.

Tomas: Se det som en näringslivsfråga. Hur hanterar man andra etableringar?

### **Delegera beslut i större omfattning till tjänstemän? I alla fall så länge ansökan håller sig inom vindbruksplanen.**

Lena: Går inte, det ska vara ett politiskt beslut. Dock kan det vara nämnden och inte kommunfullmäktige som tar beslutet.

Peter: Om det följer plan är det nämnden som beslutar.

Martin: Nej!

### **Exempel på bra processer:**

Martin: Tanum, Munkedal, Dals-Ed, har funnits vindkraft under en längre tid och positiva.

Peter: Pratad med Lerum hur de arbetat med sin plan.

Maria: Hälften av kommunerna enligt enkäten fungerar det bra i.

Tomas: Dalsland är ett bra exempel då de har en gemensam plan.

Lena: Många kommuner tydliga och fungerar bra.

Anders Fredriksson, Statkraft: Önskar tydligt besked där frågan har prövats mot markanvändning.

Göran Ronsten: Visuellt haveri i Uddevalla. Om det värsta är att de syns så måste det ställas mot de konsekvenser som blir av att de inte byggs.

Andrea Franzén, Ecoplan: Buller är en fråga. Även positiva störs. Måste ta hänsyn till detta.

Kommentar från åhörarna: Finns ingen som skulle klara ett blindtest vad gäller buller från vindkraftverk inomhus.

Carl-Arne Pedersen, Svensk Vindkraftförening: Energimyndigheten fått i uppdrag av regeringen att vägleda. Kommunen ska besluta om markanvändning och inget annat.

### **Tekniska begränsningar i planen?:**

Maria: Nej, det händer för mycket med teknikutvecklingen

Lena: Nej, inte bra. Hellre 4 st 200 meters verk än 6 st 150.

Peter: Samma som Lena. Vitt ljus är bättre än rött.

Martin: Nej! Ögat kan inte se höjdskillnaden på 20 meter när vindkraftverken är så höga.

Maria: Okunskap. Behöver uppdatera vindbruksplaner. Energimyndigheten ta fram riktlinjer.

Mikael Henriksson, Eolus vind: Vindbruksplaner går väl på remiss till Länsstyrelsen. Borde man inte kunna styra upp felaktiga krav där?

Lena: Det är Mehdi som tittar på dem. Men höjdbegränsa inte.

Kommentar från åhörarna:

Om riksintressen tas bort i vindbruksplanen ska detta motiveras.

En vindbruksplan är inte bindande.

Torsten Torstensson, LRF: Allmänna opinionen i Uddevalla. Skrevs listor. Motsvarar ca 1,5 % av de boende. Var går gränsen till stor opinion.

Martin Pettersen: Vetot går inte att överklaga. Om det skulle gå igenom finns möjligheten att överklaga till MÖD.

Peter Jonasson, Uddevalla kommun: Framförallt stark och högljudd opinion. Mer ordnade former när processen drogs igång.

LRF: Markägare som hade avtal med Rabbalshede blev motståndare när de inte fick ok på att bygga.

Anders Fredriksson, Statkraft: Ett formulär. Inte grotta ned sig i detaljer utan hänvisa frågor till projektören.

Kommentar från åhörarna: En instruktion: "Så här går 16:4 till - prövning av markanvändning"

Lotta Göthe, Ecoplan: Utbilda politiker när det är aktuellt.

Maria: Vägledningen är ett steg på väg. Köra detta seminarium i fler regioner.

Peter: Finns något att hålla sig i med vägledningen.

Lena: Information. Har försökt. Kanske på fler sätt. Kommunerna begär för mycket underlag av projektörerna tycker Länsstyrelsen.

Martin: Utbilda och följa upp vägledningen.

Johan Risholm, Falkenberg: Vindbruksplanen ska vara bra. Politiker är rädda för påverkan från innevånare. Samordning av vindbruksplanerna så att del liknar varandra. Ska in i ÖP så småningom.

Kommentar från åhörarna: Det behövs uppföljning av handledningen för att se om kommunerna använder den.

Andrea: Just det som är en sak som lyfts fram. Vindkraft ska ses som en industri som vilken annan som helst. Våga vara mer neutral vad gäller vindkraft.

Tomas: År 2030-2040 kommer det att finnas ett enormt behov av energi i Europa. Ska kunna exportera.

### **45% avstyrkan eller tillbakadragande. Är det vanligare i Västra Götaland?:**

Publiken tror att det är stora skillnader i landet, men vanligare i södra halvan.

Carl-Arne Pedersen: Mycket känslor. Riksdagsbeslut om klimatfrågan. Nu handlar det om visuella argument. Många glömt varför vi bygger vindkraft.

Kommentar från åhörare: Saknar koppling med näringsliv. Hur kan vi öka detta? Hur utvecklar vi landet.

Tomas: Västra Götaland har mål om 5 TWh. Är en näringslivsfråga.

Kommentar från åhörare: Detta saknas i kommunernas beslut.

Andrea: Ska ses som en industri som alla andra.

Maria: EM jobbar med detta. Nätverket för Vindbruk jobbar med att ta tillvara näringslivsfrågor.

Sture Svennberg: Arbetet med att öka elbilar etc gör att vi för klimatmålet måste öka vindkraften.

Tomas: Gilla läget kring vetot. Göra det så bra som möjligt

Martin: Rättsosäkert. Måste ske en förändring

Lena: Bättre info till politikerna.

Peter: Vägledningen positiv. Detta möte är också bra.

Andrea: Vetot finns. Hantera det. Våga jobba mer mellan kommunerna och mellan projektörerna. Mer generellt kring vindkraft.

Maria: Dialog! Kanske formulär.

### **Sammanfattning:**

- Processen behöver bli tydligare och Energimyndighetens framtagna Vägledning är en bra bit på vägen.
- Dialog och tydlig process är viktigt.
- Kanske att det skulle finnas en instruktion/blankett från Länsstyrelsen när de skickar ut frågan av tillstyrkande av för kommunen. Kommunen ska svara på frågan om markanvändning.
- Miljöprövningen görs av Länsstyrelsen, med kommunen som remissinstans. En miljödöm kan överklagas.
- Vindbruksplanerna bör inte innehålla tekniska begränsningar då bästa tillgängliga teknik ska användas. Intränet i naturen minskar med färre men större och högre verk.
- Vindbruksplanerna bör ingå i översiktsplanerna och behandlas som annan verksamhet.