



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Zackaria Zerroug Strömstedt

# Vindkraft – En analys av den kommunala vetorätten

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats  
Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: HT 2019

## Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Metod och material	5
1.4 Forskningsläge	6
1.5 Avgränsningar	7
1.6 Disposition	7
<b>2 ENERGIPOLITIKENS BAKGRUND</b>	<b>8</b>
2.1 Historisk återblick	8
2.2 2009 års EU-direktiv	8
2.3 SOU 2008:86 "Prövning av vindkraft"	9
2.4 Det svenska energisystemet idag	10
2.5 Sammanfattning	10
<b>3 DEN KOMMUNALA VETORÄTTEN</b>	<b>11</b>
3.1 Lagändringen år 2009	11
3.1.1 Inledning	11
3.1.2 Den tidigare regleringen av vindkraftverk	12
3.1.3 Kommunens tidigare inflytande	13
3.1.4 Den nya regleringen av vindkraftverk	14
3.1.5 Kommunens nuvarande inflytande	15
3.1.6 Sammanfattning	15
3.2 Problem med kommunal tillstyrkan	16
3.3 Kommunens självstyre och riksintressen	18
3.4 Aktörers åsikter	20

<b>3.5</b>	<b>Förslag till åtgärdande av problematiken kring den kommunala vetorätten</b>	<b>21</b>
3.5.1	Behålla MB 16 kap. 4 § och förtydliga vägledningen	22
3.5.2	Ändra MB 16 kap. 4 § till att kräva avstyrkan istället för tillstyrkan	23
3.5.3	Upphäva MB 16 kap. 4 §	23
<b>3.6</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>24</b>
<b>4</b>	<b>VÄGLEDANDE RÄTTSFALL</b>	<b>25</b>
4.1	MÖD 2016:19	25
4.2	MÖD 2014:36	26
<b>5</b>	<b>ANALYS OCH SLUTSATS</b>	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>31</b>

# Summary

Climate change is probably our times biggest challenge. A global problem that demands regional solutions tends to be a difficult problem. For Sweden's part, in the year of 2009, a change of the law regulating the construction of windmills aimed to simplify the process of applying for the necessary permits by making the legal process faster and removing the parallel assessment of environmental impacts in PBL and MB. The changes of the laws were being made to meet certain national and international political goals regarding climate change. The changes of the laws also meant that the municipality would lose its formal influence in the permit application process and therefore a rule was implemented which later came to be called the municipality's veto right. This rule means that the municipality has the power to deny any application to construct a windmill without presenting any justifications. After 10 years of having this veto right it is now possible to assess the problems and shortcomings of the rule. It's about time we question what values the rule itself protects and which values it sets aside.

# Sammanfattning

Klimatförändringar är sannolikt denna tids största utmaning. Ett globalt problem som fordrar lokala lösningar visar sig vara ett svårlöst problem. För Sveriges del ämnade 2009 års lagändring, avseende tillståndspliktiga vindkraftsetableringar, göra tillståndsprocessen för dessa etableringar enklare, snabbare samt undvika den dubbelprövning av omständigheter som tidigare skett genom PBL och MB. Denna förenkling av tillståndsprocessen genomfördes för att nå vissa nationella och internationella målsättningar inom klimatpolitiken. Förenklingen innebar att kommuner rent formellt skulle förlora en del av deras inflytande i tillståndsprocessen och av den anledningen tillfördes i lagändringen en bestämmelse, som kom att kallas för det kommunala vetot. Bestämmelsen ger kommunen en beslutsrätt att hindra etableringar av vindkraftverk utan att motivera besluten. Efter 10 år med denna vetorätt går det att utvärdera bestämmelsens problem och tillkortakommanden. Det har blivit hög tid att ifrågasätta vilka värden bestämmelsen skyddar och vilka värden den åsidosätter.

# Förkortningar

BNP – Bruttonationalprodukt

EU – Europeiska unionen

MB – Miljöbalken

MKB – Miljökonsekvensbeskrivning

MPD – Miljöprövningsdelegationen

PBL – Plan- och byggnadslagen

VU – Verksamhetsutövare

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Vindkraft är en förnyelsebar energikälla som spelar en avgörande roll för Sveriges energipolitiska framtidsplaner.<sup>1</sup> Sveriges energianvändning ska år 2040 uteslutande komma från förnyelsebara energikällor. Denna målsättning uppstod i en bred politisk överenskommelse den 10 juni 2016.<sup>2</sup> Sveriges energianvändning har emellertid tidigare än så gått mot omställningen till förnyelsebara energikällor. Så tidigt som år 2009 implementerade Sverige ett EU-direktiv<sup>3</sup> som beordrade medlemsländerna till att göra en omställning av sina energikällor mot att bli mer förnyelsebara. Detta sker för svensk del b.la. genom en lagändring år 2009 som ämnar förenkla processen för etablering av vindkraftverk.<sup>4</sup> Lagändringen innebär att det gamla systemet, där tillståndspliktiga vindkraftverk prövas av dels PBL, dels MB, förenklas till att nu enbart kräva en prövning enligt MB. Detta innebär dock att kommunens inflytande i tillståndprocessen, prövningen genom PBL, försvinner och ersätts med vad som ska komma att kallas för den kommunala vetorätten.<sup>5</sup>

Vetorätten innebär att kommunen när som helst under processens gång kan vägra att lämna sin tillstyrkan för vindkraftsetableringen, utan att behöva motivera beslutet. Detta blir ett olyckligt inslag i en lagändring som syftar till att förenkla etableringen av vindkraftverk i Sverige.<sup>6</sup> Denna kontroversiella reglering fångade min uppmärksamhet och av den anledningen jag valde att skriva denna uppsats om den kommunala

---

<sup>1</sup> SOU 2017:2 sid. 14

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG.

<sup>4</sup> SFS 2009:652.

<sup>5</sup> 16 kap. 4 § MB.

<sup>6</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft: ”Redovisning av resultat av regleringsbrevet 2016”, s. 13.

vetorätten. Energimyndigheten och Naturvårdsverket redovisade på uppdrag av regeringen i juni 2017 en skrivelse som mynnade ut i förslaget att ta bort vetorätten. Kommunerna som yttrade sig i utredningen var övervägande kritiska till förslaget och värnar det kommunala inflytandet i processerna.<sup>7</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen har varit att undersöka den kommunala vetorättens tilltänkta effekt och dess faktiska utfall för att sedan kritisera en eventuell diskrepans. Genom ett kritiskt förhållningssätt till det använda materialet ämnar uppsatsen bilda en klar bild över hur lagen tillämpas och sedermera beskriva hur den kan förändras till det bättre. Uppsatsens syfte har även varit att beskriva ett flertal bakomliggande faktorer till 2009 års lagändring<sup>8</sup>, samt lagändringens innebörd för tillståndsprocessen, för att vetorättens syften tydligt ska framgå.

Frågeställningarna är således:

- Vad är syftet med den kommunala vetorätten?
- Vad har utfallet av den kommunala vetorätten varit?
- Hur förändrades tillståndsprövningen genom 2009 års lagändring?
- Hur ser tillståndsprocessens inblandade parter på det kommunala vetot?
- Hur kan den kommunala vetorätten förbättras för att uppnå dess syften?

## 1.3 Metod och material

Uppsatsen är genomförd efter den kritiska rättsdogmatiska metoden. Genom att undersöka de erkända juridiska källorna såsom, förarbeten, lagar, direktiv, prejudikat och doktrin undersöks lagens utformning, konstruktion och ändamål. Förarbetena till det berörda lagrummet tillmäts stor vikt och används för att utröna bakomliggande syften. Den rättsdogmatiska metoden

---

<sup>7</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017.

<sup>8</sup> Regeringens proposition 2008/09:146.



behöver kompletteras av vissa hjälpregler vid tolkningen av rättskällorna för att uppsatsens frågeställningar ska besvaras till fullo. Den rättsdogmatiska metoden förbiser inte värdet av hur normerna tillämpas av exempelvis myndigheter till förmån för hur normerna är konstruerade, tvärt om tar metoden hänsyn även till dessa inslag i lagens betydelse. Det är dock viktigt att poängtera att detta har mindre betydelse då den objektiva framställningen av lagen görs i uppsatsen. En ändamålsenlig tolkning ger den ibland stelbenta rättsdogmatiska metoden ett välbehövligt tillskott då lagen tolkas. Det förekommer av den anledningen även studier av statens offentliga utredningar, myndighetsrapporter och remissvar. Viss EU-lagstiftning förekommer i syfte att underbygga de inhemska rättskällorna. Ett flertal rapporter förekommer i uppsatsen i syfte att förklara hur utfallet av lagens tillämpning ser ut. Då uppsatsämnet blivit sparsamt behandlat i praxis har valet av material i huvudsak varit fokuserat på förarbetena samt dessa rapporter i samband med tidigare nämnda rättskällor. Vissa hänvisningar till empiriska fakta och lagkommentarer förekommer i uppsatsen såväl som inslag av olika aktörers uttalanden i debattartiklar.<sup>9</sup> Valet av material syftar i sin helhet till att skapa en uppdelning i argumentationen mellan de lege lata och de lege ferenda.

## 1.4 Forskningsläge

De absolut viktigaste skrivelserna rörande den kommunala vetorätten är lagens förarbeten, prop. 2008/09:146, SOU 2008:86 samt Energimyndigheten och Naturvårdsverkets rapport, 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft: Redovisning av resultat av regleringsbrevet 2016. I rapporten från energimyndigheten och naturvårdsverket presenteras en samlad bedömning om dels problematiken med lagstiftningen samt lösningsförslag. Rapporten, tillsammans med SOU 2017:2, utgör den allra senaste och bästa framställningen berörande den kommunala vetorätten. En

---

<sup>9</sup> Nääv & Zamboni, Juridisk metodlära, 2018 s. 21 ff.

analys med hjälp av dessa källor bör ge lagrummet och dess ändamål en rättvis bild.

## 1.5 Avgränsningar

Uppsatsen redogör inte för lagstiftningen avseende tillståndsprocessen rörande vindkraft. Uppsatsen avser inte att redogöra för hur kommuners planering av mark- och vattenområden är reglerad i lag mer än vad som är nödvändigt för att beskriva kommuners inflytande utöver den kommunala vetorätten. Redogörelsen av den kommunala vetorätten är inte tänkt att beskriva kommuners självstyre närmare än vad som är ändamålsenligt för uppsatsen syfte som formulerat ovan. Uppsatsen behandlar enbart vindkraftverksetableringar som är stora nog att beröras av kommunal tillstyrkan.

## 1.6 Disposition

Uppsatsen inleds genom en bakgrundsbeskrivning av den kommunala vetorätten samt en genomgång av uppsatsens metod, syfte och avgränsningar. I uppsatsens andra kapitel beskrivs den politiska bakgrunden till den kommunala vetorätten genom en redogörelse av vissa nationella målsättningar och ambitioner. I det tredje kapitlet sker en djupgående beskrivning av den kommunala vetorätten och hur kommunens inflytande i tillståndsprocessen förändrats genom lagen. Det tredje kapitlet fortsätter med en redogörelse av problematiken förknippat med den kommunala vetorätten, förslag till åtgärdande av den problematiken samt en beskrivning av det kommunala självstyret i ljuset av vetorätten.

Uppsatsens fjärde kapitel beskriver ett par vägledande rättsfall som förankrar den tidigare nämnda problematiken. Uppsatsens femte kapitel innehåller en analys och slutsats vilka besvarar uppsatsens frågeställningar.

## 2 Energipolitikens bakgrund

### 2.1 Historisk återblick

Redan under tidigt 1900-tal tar elektrifieringen av Sverige fart och energikonsumtionen ökar. Vattenkraften får under denna tid en stor roll i svensk energiproduktion och det ska dröja fram till 1970-talet innan energipolitiken tar fart på riktigt. Kärnkraftreaktorer startar och blir under 1970- och 1980-talet ett viktigt komplement till vattenkraften. Från 1997 sägs det att Sveriges energipolitik börjar handla om att använda inhemsk och förnybar energi. Vattenkraften lovordas och sägs vara en viktig del i arbetet att uppnå riksdagens högt ställda mål om förnybar energi.<sup>10</sup>

### 2.2 2009 års EU-direktiv

Europaparlamentet och rådet antog den 23 april 2009 ett direktiv<sup>11</sup> som syftar till att medlemsstaterna ska öka sin andel förnyelsebara energikällor inom ländernas respektive energiförbrukning.<sup>12</sup> Enligt direktivet ska staterna sträva mot att bygga ut sin användning av förnyelsebara energikällor samtidigt som man också ska verka för en decentralisering av energiproduktionen.<sup>13</sup> Detta förklaras ske på bästa sätt genom investeringar i regional och lokal energiproduktion samt att skapa incitament för utbyggnad av dessa förnybara energikällor.<sup>14</sup> Det förklaras i direktivet att länderna ska verka för att energiproducenter kan etablera sig på marknaden genom att främja en marknad för förnyelsebara energikällor. Som bindande målsättning föreslogs att 49% av Sveriges energianvändningen skulle komma från förnybara energikällor innan år 2020.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> SOU 2008:86, s. 41-42.

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG.

<sup>12</sup> Ibid. Punkt 14.

<sup>13</sup> Ibid. Punkt 6.

<sup>14</sup> Ibid. Punkt 3.

<sup>15</sup> Ibid. Punkt 8.

Det poängteras upprepade gånger i direktivet att bristen på transparenta regler och samordningen mellan olika organ hindrar etableringen av förnybara energikällor och därmed omöjliggör den eftersträvade omställningen.<sup>16</sup> Sverige har en längre tid strävat efter att erhålla en hög grad förnybar energianvändning och hade redan vid tidpunkten för direktivets utfärdande en förnybar energianvändning om ca 39%.<sup>17</sup>

## 2.3 SOU 2008:86 ”Prövning av vindkraft”

När staten i en offentlig utredning<sup>18</sup> 2008 prövar vindkraftens lämplighet och roll i utvecklingen av Sveriges energiförsörjning kommer man fram till att det finns en god potential hos vindkraftsetableringar i Sverige samt att det för kommande politiska målsättningar är nödvändigt att förenkla tillståndprocessen vid etablering av vindkraftverk.<sup>19</sup> Man kommenterar även det ovannämnda direktivet som vid tiden för utredningen behandlades såsom förslag av EU-kommissionen. I ljuset av direktivet konstaterar man att de nationella reglerna för tillståndsprövningen av vindkraftverk måste vara *proportionerliga* och *nödvändiga* samt att processens inblandade organ måste vara *tydlig* och *klar* i sitt genomförande av tillståndprocessen.<sup>20</sup> Man bekräftar på så vis att denna målsättning överensstämmer med utredningens egna slutsatser. I utredningen framgår också att 2005 års proposition ”Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk” föreslår dels förenklade tillståndprocesser för etablering av vindkraften, dels kommunens viktiga och avgörande roll i tillståndprocessen.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Ibid. Punkt 41, 47 samt Artikel 13 Administrativa förfaranden, regler och normer.

<sup>17</sup> Ibid. Bilaga 1.

<sup>18</sup> SOU 2008:86.

<sup>19</sup> Ibid. s. 17.

<sup>20</sup> Ibid. s. 42.

<sup>21</sup> Ibid. s. 44.

## 2.4 Det svenska energisystemet idag

Dagens energisystem är under ständig förändring. Ny teknik ställer krav på uppdateringar av nuvarande system i en snabbare takt än någonsin tidigare. Förändringen består framförallt av en kraftig nedgång i kostnaden för förnybara energikällor. Sedan år 2010 har kostanden för vindkraft sjunkit med 25% på den globala marknaden.<sup>22</sup>

## 2.5 Sammanfattning

Det finns en historisk strävan efter en ambitiös energipolitik i Sverige som inte enbart är en produkt av EU:s påtryckningar.<sup>23</sup> Trots att Sverige år 2009 redan har en stor andel förnybar energi så är Sveriges politiska ambitioner om förnybar energianvändning ej tillfredsställd.<sup>24</sup> I juni 2016 sluts en bred politisk överenskommelse om 100% förnybar energianvändning år 2040 och vindkraften får en än viktigare ställning.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Prop. 2017/18:228, s. 7–9.

<sup>23</sup> Politiken kan sägas framgå tydligare i propositionen En uthållig energiförsörjning (prop. 1996/97:84).

<sup>24</sup> Energimyndigheten, 2009, energiläget 2009 s. 58 ff.

<sup>25</sup> SOU 2017:2 sid. 14.

# 3 Den kommunala vetorätten

## 3.1 Lagändringen år 2009

### 3.1.1 Inledning

Regeringen tillsatte i juni 2007 en utredning<sup>26</sup> som mynnade ut i 2009 års lagändring. Lagändringen innebar att ett flertal lagar ändrades till förmån för en enklare tillståndsprocess vid vindkraftsetableringar. Innan lagändringen skulle en prövning enligt PBL och MB göras parallellt vid byggandet av tillståndspliktiga vindkraftverk vilket ansågs vara en onödig dubbelprövning av många frågor. Från dess att lagändringarna trätt i kraft ska en sådan parallell prövning inte längre göras. Numera ska enbart en prövning enligt MB göras i dem tillståndsärenden som tidigare dubbelprövades.<sup>27</sup> Flera av remissinstanserna påpekade i förarbetena till lagen att det var viktigt att man tog fasta på att något slags samråd med den berörda kommunen måste ske, för att kommunens inflytande inte skulle minska.<sup>28</sup>

Dagens reglering innebär att ett vindkraftverk som tillståndsprövas enligt MB måste erhålla kommunal tillstyrkan för att prövningsmyndigheten ska få godkänna ansökan. Detta är en direkt konsekvens av att man tagit bort det tidigare kravet på bygglov och detaljplan för dessa vindkraftverk, som framgick av PBL.<sup>29</sup> Det bör förtydligas att den kommunala vetorätten enbart reglerar vindkraftverk som träffas av tillståndsplikt B enligt MB.<sup>30</sup> Dessa vindkraftverk är således högre än 150 meter, innefattar fler än två vindkraftverk eller vindkraftverksetableringar om sju eller fler verk som är högre än 120 meter.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> SOU 2009:10.

<sup>27</sup> Prop 2008/09:146 s 25.

<sup>28</sup> Ibid. s. 26.

<sup>29</sup> Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (3 juni 2019), kommentaren till 16 kap. 4 § under rubriken ”Allmänt om prövningen”.

<sup>30</sup> 9 kap. MB.

<sup>31</sup> 21 kap. 13–14 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251).

### 3.1.2 Den tidigare regleringen av vindkraftverk

Tidigare prövades vindkraftverk enligt PBL genom detaljplan och därefter i ett bygglovsförfarande. Vidare skulle även en prövning ske genom bestämmelserna i MB, av liknande omständigheter som prövades genom PBL. Reglerna ansågs vara i behov av att förenklas för att tillgodose antagna målsättningar inom energipolitiken samt att förenkla tillståndsprocessen, men lagändringen ämnade aldrig inskränka kommunernas planmonopol.<sup>32</sup>

1 kap. 2 § PBL talar om att det är en kommunal angelägenhet att bestämma över mark- och vattenområden. Vidare gav 5 kap. 1 § PBL kommunen en rätt att kräva detaljplan för vindkraftsetableringen. Detta för att säkerställa att syftet med kommunens översiktsplan upprätthålls. I 2 och 3 kap. PBL anges att vissa allmänna intressen också ska prövas. Detta görs i ett avvägande mot enskildas intressen vilket framgår av 1 kap. 5 § PBL<sup>33</sup>.

Denna följetång av regler prövades tidigare parallellt med bestämmelser i MB vilket föranledde regeringens beslut om att kraven på detaljplan endast ska gälla om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse eller andra anläggningar.<sup>34</sup> Uppförandet av vindkraftverk innebar enligt ovan många gånger en dubbelprövning av omständigheter. Exempelvis så prövades enligt 2 kap. PBL allmänna intressen som beaktas vid lokalisering av bebyggelsen, samtidigt som 2 kap. 6 § MB prövade vilka krav som ska ställas vid val av plats för en bestämd verksamhet. Miljöbalkens prövning går ut på att bedöma om den specifika verksamheten i allmänhet passar den valda platsen och prövningen enligt PBL går i större mån ut på att bedöma vad den specifika platsen är bäst lämpad för.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Prop 2008/09:146 s 57.

<sup>33</sup> SOU 2008:86, s. 60-61.

<sup>34</sup> Prop 2008/09:146, s. 30-31.

<sup>35</sup> Ibid. s. 29.

### 3.1.3 Kommunens tidigare inflytande

Enligt PBL är det en kommunal angelägenhet hur mark- och vattenområden används. Detta ger uttryck för det kommunala planmonopolet och den tidigare regleringen i PBL angående uppförandet av vindkraftverk innebar att det ställdes krav på bygglov vilket gav kommunen denna möjlighet till planering.<sup>36</sup> I PBL finns även goda möjligheter för kommunen att planera sina mark- och vattenområden i och med reglerna om *översiktsplanen*.<sup>37</sup> Genom samma lagrum ska kommunen i och med *detaljplanen* reglera markens användning och bebyggelse. Denna följetång av regler innebar en stor möjlighet för kommunen att reglera etableringen av vindkraft på så sätt att sådana vindkraftverk som tidigare ansågs vara bygglovspliktiga också omfattades av krav på detaljplan.<sup>38</sup> Många remissinstanser var av denna anledning kritisk till lagändringen som föreslog en inskränkning i det kommunala planmonopolet.<sup>39</sup> Förarbetena till lagändringen förklarar dock problemet med att kommunerna vid vissa tillståndsansökningar för vindkraftsetablering avslår en ansökan om bygglov med motiveringen att åtgärden ska föregås av en detaljplan som sedan aldrig upprättas.<sup>40</sup>

Kommunernas möjlighet att i detalj- och översiktsplaner bedöma lokaliseringsfrågan vid vindkraftsetableringar sägs i den tidigare regleringen varit delad med miljödomstolen, trots att bedömningarna gått isär något.<sup>41</sup> Regleringen kring översiktsplanen tillåter kommunerna att använda denna för att ringa in vilka markområden som är avsedda för exempelvis bostadsändamål eller industriverksamhet. Översiktsplanen är vägledande men inte bindande, trots detta tillmäts den stor betydelse vid etableringar av olika verksamheter där bedömningar skall göras enligt MB. Antagandet av en översiktsplan ger enskilda, såsom VU, möjlighet till samråd.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Ibid. s. 19.

<sup>37</sup> Ibid. s. 20.

<sup>38</sup> Ibid. s. 21.

<sup>39</sup> Ibid. s. 25.

<sup>40</sup> Ibid. s. 39.

<sup>41</sup> Rubensson, Miljöbalken – Den nya miljöretten, 2008, s. 43.

<sup>42</sup> Ebbesson, Miljörätt, 2015, s. 142 f.



Något som tidigare prövades enligt PBL var även byggnaders anpassning till landskapsbilden, enligt 3 kap. 1 § PBL. Denna prövning har i remissvaren till 2009 års lagändring påståtts inte ha en motsvarighet i MB. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB har emellertid i lagrummets förarbeten<sup>43</sup> sagts omfatta alla de åtgärder som balken sägs skydda. Landskapsbilden ingår i vad som kallas för natur- och kulturmiljö i MB och blir följaktligen ett värde som ska skyddas, enligt 1 kap. 1 § MB.<sup>44</sup>

### **3.1.4 Den nya regleringen av vindkraftverk**

Prövningen av vindkraft sker i dagsläget huvudsakligen genom bestämmelserna i MB. Lagstiftningen syftar till att främja en hållbar utveckling samt att få kontroll över de verksamheter som man finner mest störande.<sup>45</sup> Tillståndsprövningen innebär en trygghet för verksamhetsutövaren då en godkänd tillståndsansökan bär långtgående rättskraft.<sup>46</sup> Tillståndsprocessen regleras av det 22 kapitlet i MB. Processen inleds av att VU gör nödvändiga undersökningar kring det tilltänka etableringsområdet samt sammanställer en MKB. Sedan sker samråd med berörda parter såsom myndigheter, kommun och berörda enskilda. VU lämnar i slutskedet av processen över alla nödvändiga undersökningar samt MKB till Länsstyrelsen varpå förslaget går på remiss till berörda myndigheter. Slutligen överlämnas ärendet till MPD som fattar beslut i ärendet, efter erhållen tillstyrkan från den berörda kommunen, och meddelar gällande villkor för tillståndet.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:45, s. 207.

<sup>44</sup> Prop 2008/09:146, s. 29.

<sup>45</sup> Se 1 kap. 1 § MB samt 9 kap. 6 § MB.

<sup>46</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft: Redovisning av resultat av regleringsbrevet 2016. S. 17.

<sup>47</sup> 22 kap. MB

### 3.1.5 Kommunens nuvarande inflytande

Kommunen spelar i en viktig roll i tillståndsprövningen. Kommunen har möjlighet att föra talan vid prövningen för att på bästa sätt kunna ta tillvara dess intressen.<sup>48</sup> Det finns på så vis en god, och under processen gång återkommande, möjlighet för kommunen att lämna sina synpunkter.<sup>49</sup> Detta görs vanligtvis direkt till VU eller till berörda myndigheter såsom länsstyrelsen. Kommunen har tidigt i processen en god förkunskap om dess egna mark- och vattenområden vilket bidrar till kommunikationen.<sup>50</sup> Det tillkommer även en stor möjlighet för kommunen att planera hur dess mark- och vattenområden ska användas på bästa sätt genom sin översiktsplan. Genom sin översiktsplan kan kommuner antingen peka ut områden där vindkraftverk lämpligast placeras eller motivera varför ett mark- eller vattenområde bäst används för andra syften.<sup>51</sup> Vid själva tillståndsprövningen tillmäts översiktsplanen en stor betydelse.<sup>52</sup> Kommunen har följaktligen utöver denna kontroll även det kommunala vetot att använda sig av.<sup>53</sup> Vetorätten är konstruerad på så sätt att *regeringen* ges möjlighet att tillåta verksamheten och bortse från kommunens vetorätt.<sup>54</sup>

### 3.1.6 Sammanfattning

Prövningen av vindkraftverk har gått från den ovan nämnda dubbelprövningen till att prövas i huvudsak av enbart MB. Detta har inneburit en förenkling av den *materiella prövningen* där många av bestämmelserna i PBL ansågs pröva samma sakfrågor som MB. Den *processuella regleringen* förenklas avsevärt av samma anledning men främst i och med borttagandet av kravet på bygglov och detaljplan, detta eftersom dessa prövningar innebar att flertalet instanser inblandades. Den

---

<sup>48</sup> 22 kap 6 § MB.

<sup>49</sup> 6 kap. 4 § MB.

<sup>50</sup> 3 kap. 1 § PBL.

<sup>51</sup> 1 kap. 2 § PBL.

<sup>52</sup> MÖD 2005:66, 2007:47 och 2009:4

<sup>53</sup> 16 kap 4 § MB.

<sup>54</sup> 16 kap. 4 § 2 st. MB.

kommunala vetorätten har tillkommit för att bibehålla kommunens inflytande.

## 3.2 Problem med kommunal tillstyrkan

Först och främst bör nämnas att kommuner som yttrat sig angående den nya regleringen med kommunal tillstyrkan inte i någon betydande omfattning anser att det finns några problem med vetorätten. Kommunerna tillmäter bestämmelsen en avgörande betydelse för att det kommunala självstyret ska upprätthållas.<sup>55</sup> Näringslivet, å andra sidan, uttrycker stark kritik mot lagrummet. Den kommunala vetorätten sägs leda till godtyckliga beslut, obefintlig rättssäkerhet samt ökade handläggningstider vid tillståndsansökan. Prövningen påstås numera av branschorganisationer vara ineffektiv och principer om saklighet och objektivitet vid myndigheternas prövning sägs vara oförenliga med lagrummet.<sup>56</sup> Ett flertal framstående advokater riktade liknande kritik i en debattartikel 2017. Där poängterades även att en kommuns passivitet i tillståndsprocessen utgör ett stort problem då detta resulterar i att tillståndsmyndigheten inte kan godkänna ansökan på vindkraftsetablering.<sup>57</sup>

Ett problem med kommunal tillstyrkan i den nya prövningen är det faktum att beslutet om tillstyrkan inte behöver motiveras. Att beslutet inte behöver motiveras har påvisats vara en allvarlig brist i lagens förutsägbarhet. Aktörer som avser etablera vindkraftverk sedan lagens tillkomst uttrycker att det bidrar till en rättsosäkerhet då lagen inte innehåller några beslutskriterier.<sup>58</sup>

Ett annat problem med den kommunala tillstyrkan är vid vilken tidpunkt tillstyrkan lämnas. Lämpligast för kommunen blir naturligtvis att lämna tillstyrkan vid ett skede där man har så mycket information som möjligt att grunda beslutet på och således tillkommer eventuella avslag på den

---

<sup>55</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, s. 22.

<sup>56</sup> Svensk Vindenergi, 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft, M2017/01633/Ee, s. 2.

<sup>57</sup> Aktuell hållbarhet, 2017, Fullgod miljöprövning även utan kommunalt vindkraftsveto.

<sup>58</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, s. 23.

kommunala tillstyrkan i slutet av tillståndsprocessen. Detta är ett problem för VU då en tillståndsprocess är ekonomiskt betungande och därav förenat med ett betydande risktagande.<sup>59</sup>

Problem uppkommer också vid tillståndsprövningen i och med att tillstyrkansbeslutet kan ändras under processens gång. Detta innebär att VU aldrig på ett fullgott sätt kan förlita sig på kommunens beslut, detta oavsett om man uppfyller alla miljöbalkens övriga krav för etableringen av vindkraftverken.<sup>60</sup>

Lämpligheten av tillstyrkansbeslutet går inte att överklaga. Detta innebär en betydande rättsosäkerhet för VU i samband med att beslutet som ovan nämnts inte heller behöver motiveras. I vissa fall har även kommunen lämnat tillstyrkansbeslut innehållande villkor för beslutet. Dessa villkor har kunnat innehålla tekniska krav eller mer generella krav på exempelvis vindkraftverkets höjd.<sup>61</sup>

Kommunen avgör själva vid vilken beslutsnivå som tillstyrkan lämnas ifrån. Dessa detaljer har lämnats oreglerade för att man ville ge lagen en viss flexibilitet och på så sätt påskynda tillståndsprocessen.<sup>62</sup> Dessa oreglerade detaljer har sedermera visat sig bidra till den exakta motsatsen med ökade handläggningstider.<sup>63</sup>

Tidsåtgången för tillståndsprövningen har sedan år 2009 ökat. Hos samtliga i miljörettens mening jämförbara verksamhetstyper förekommer en prövningstid som är kortare än två veckor. Hos de allra snabbaste prövningarna av vindkraftverk är prövotiden mer än dubbelt så lång. En

---

<sup>59</sup> Ibid. s. 23

<sup>60</sup> Ibid. s. 24.

<sup>61</sup> Ibid. s. 25.

<sup>62</sup> Prop 2008/09:146 s 56.

<sup>63</sup> Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 2016, Underlagsrapport till Rapport 2016:13. S. 25.

fjärdedel av alla prövningar av vindkraftverk har en provtid på över två år.<sup>64</sup>

Kommuner har uttryckt att det framstår som oklart vad som ska prövas vid ärenden rörande kommunal tillstyrkan. Detta medför att det blir oklarheter kring den delade rollen som en kommun har vid tillståndsprövningen, dels rollen som bedömare av tillstyrkan, dels rollen som remissinstans.<sup>65</sup>

Kommunerna har uppvisat brister i användandet av detaljplanen vid planering av mark- och vattenområden då exploateravtal jämförts med rådande detaljplaner.<sup>66</sup> Vad som varit reglerat i exploateravtalen har ofta varit oreglerat i detaljplanen och detta medför att varken kommunen själva eller VU erhåller en förutsebar process. Denna problematik kan alltså föregås genom att kommunerna på förhand arbetar in en mer detaljerad reglering i detaljplanerna.<sup>67</sup>

### **3.3 Kommunens självstyre och riksintressen**

Den kommunala vetorätten tillkom utan någon avsikt att det kommunala inflytandet skulle minska under tillståndsprocessen.<sup>68</sup> I regeringsformen framgår att Sveriges kommuner är självständiga.<sup>69</sup> Av mer praktisk betydelse för ämnet är det faktum att kommunen har ett planmonopol som innebär att kommunen självständigt bestämmer över mark- och vattenområden inom kommunens gränser. Planmonopolet utgörs av dels *översiktsplan*, dels *detaljplan*.<sup>70</sup> Vindkraftverk har sedan lagändringen år

---

<sup>64</sup> Ibid. s. 25 ff.

<sup>65</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft: Redovisning av resultat av regleringsbrevet 2016. s. 25.

<sup>66</sup> SOU 2012:91, s. 278

<sup>67</sup> Ibid. s. 279.

<sup>68</sup> Se kapitel 1.1.

<sup>69</sup> 1 kap. 1 § RF.

<sup>70</sup> 3–4 kap. PBL.

2009 blivit undantagen kravet på att det måste finnas en detaljplan för det tilltänka etableringsområdet. För vindkraftverk krävs istället bara detaljplan där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse.<sup>71</sup> Det konstaterades i förarbetena till lagändringen 2009 att kommunens inflytande minskade i och med borttagandet av kravet på bygglov samt detaljplan. Denna inskränkning av kommunens inflytande ansågs dock uttryckligen vara godtagbar.<sup>72</sup>

När kommunen upprättar sin översiktsplan är det av vikt att man tillgodoser riksintressen.<sup>73</sup> Det framgår av MB att vissa områden i Sverige av särskild lämplighet för anläggningar för energiproduktion så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan försvåra utnyttjandet av sådana anläggningar.<sup>74</sup> Riksintresset preciseras mer noggrant i 4 kap. MB där intresseområden skyddas genom bestämmelser rörande särskilt utpekade mark- och vattenområden.<sup>75</sup> Det är upp till kommunerna att ta hand om dessa områden på ett genom lagen anvisat sätt. Detta görs genom kommunens översiktsplan som alltså får stor betydelse i sammanhanget.<sup>76</sup>

Det finns relativt specifik dokumentation från kommunerna och länsstyrelserna vilka riksintressen som existerar i respektive kommun. Det bör här förtydligas att regleringen angående riksintresset förvisso innebär att vissa myndigheter ska peka ut områden av riksintresse men att dessa utpekanden inte bär någon direkt rättsverkan. Det är prövningsmyndigheten som avgör om riksintresset föreligger eller ej.<sup>77</sup>

Det bör tilläggas att det rent lagtekniskt finns ett samband mellan den kommunala planeringen och MB. Detta för att förtydliga att MB upprätthåller vissa värden som den kommunala planeringen innehåller

---

<sup>71</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft: Redovisning av resultat av regleringsbrevet 2016, s. 17.

<sup>72</sup> Prop 2008/09:146 s 49.

<sup>73</sup> Ibid. s. 20.

<sup>74</sup> 3 kap 8 § MB.

<sup>75</sup> 4 kap. MB.

<sup>76</sup> 3 kap. PBL.

<sup>77</sup> Rubensson, s. 54.

såsom att användningen av mark- och vattenområden tillförsäkras en långsiktigt god utveckling.<sup>78</sup>

### 3.4 Aktörers åsikter

Naturvårdsverket undersökte 2017 ett flertal kommuners synpunkter kring den kommunala vetorätten för att kartlägga vad dessa ansåg om tillståndsprocessen. Intervjuer hölls med bland annat kommunstyrelseordförande, kommunstyrelsemedlemmar och en planarkitekt/kommunarkitekt.<sup>79</sup> I intervjuerna framgår att vetorätten anses vara okontroversiell och att prövningen gått oförändrad sedan lagändringen 2009. De intervjuade framhåller att det är kommunerna själva som är bäst lämpad att planlägga sina områden och att vetorätten därför ger kommunen en rättfärdigad makt att stoppa etableringar av vindkraften på vissa områden. Åsikterna är dock inte odelat positiva till kommunens vetorätt. Några av de intervjuade uttrycker att det bör ifrågasättas om kommunen verkligen ska kunna säga nej i den utsträckning som det kommunala vetot tillåter. Detta då vindkraften riskerar att etableras på andra platser än de som är bäst lämpade för det. Det framgår av intervjuerna att kommunrepresentanter uppmärksammat problemet med förlängda handläggningstider vid sena tillstyrkansbeslut.<sup>80</sup> Vid frågor kring hur det kommunala vetot skulle kunna förändras uttrycker kommunrepresentanterna att det inte är ett problem att besluten tar lång tid. Det framgår under samma frågeställning å andra sidan att det behövs större möjligheter till överklagan, en begränsad tid för beslutsfattande samt att det vore en bättre lösning med krav på avstyrkan istället för tillstyrkan.<sup>81</sup>

Tre miljöprövningsdelegationer intervjuades i den ovannämnda rapporten<sup>82</sup> kring tillstyrkans roll och betydelse. Där framgår att det kommunala vetot är

---

<sup>78</sup> 1 kap. 1§ MB, se även Rubensson, s. 55.

<sup>79</sup> Naturvårdsverket, juni 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft – Hur fungerar det idag?

<sup>80</sup> Ibid. s. 23 f.

<sup>81</sup> Ibid. s. 30.

<sup>82</sup> Naturvårdsverket, juni 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft – Hur fungerar det idag?

svårtillämpat och att bristen på praxis samt lagrummets öppna formulering bidrar till denna oklarhet. De tillfrågade förtydligar att det är svårt att veta hur den rättsliga prövningen bör se ut i den situationen då tillstyrkansbeslutet överklagas. Tillstyrkansbeslutet innehåller ofta villkor vilket också lyfts fram som ett problem enligt de tillfrågade.

Sammanfattningsvis förklarar de tillfrågade att lagrummet är onödigt försenande och komplicerande i tillståndsprocessen. Processen är inte tillfredställande som den ser ut idag och detta förklaras bero mycket av den varierande frekvensen i kommunernas deltagande.<sup>83</sup>

Det kommunala självstyret inskränks rent formellt i och med borttagandet av kravet på dels bygglov, dels detaljplan vid vindkraftverksetableringar, men kommunen skulle utan det kommunala vetot bibehålla sitt självstyre och starka inflytande i tillståndsansökan för vindkraftverk.<sup>84</sup>

### **3.5 Förslag till åtgärdande av problematiken kring den kommunala vetorätten**

Det krävs som sagt en kraftigt utbyggd vindkraft i Sverige för att klara de politiska målen om förnybar energi.<sup>85</sup> För att komma tillrätta med de tidigare nämnda problemen sammanställde energimyndigheten 2015 en vägledande rapport för det kommunala vetot.<sup>86</sup> Ett antal åtgärder presenterades två år senare i den ovannämnda rapporten.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Ibid. s. 33 ff.

<sup>84</sup> SOU 2008:86 s. 283.

<sup>85</sup> Prop 2008/09:146 s. 18.

<sup>86</sup> Energimyndigheten, 2015, Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk, enligt miljöbalken 16 kap 4 §, ER 2015:05.

<sup>87</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft: Redovisning av resultat av regleringsbrevet 2016.



### 3.5.1 Behålla MB 16 kap. 4 § och förtydliga vägledningen

Åtgärden innebär att den nuvarande lydelsen kvarstår samt att det publiceras en omarbetad version av vägledningsrapporten från 2015 för ytterligare stöd i tillämpningen av lagrummet.<sup>88</sup>

Den ytterligare vägledningen i tillämpningen av lagrummet som föreslås skulle utgöras av att närmare precisera vad som kommunen ska pröva när avvägningen av tillstyrkan sker. Närmare bestämt att enbart en avvägning av vad som är den bästa användningen av mark- och vattenområden. Det skulle även i vägledningen behöva framgå att den bedömning kommunerna ska göra enbart är denna och att allting utöver prövningen om mark- och vattenområdena faller inom prövning i MB.<sup>89</sup>

Det föreslås även i kombination med denna åtgärd att det förklaras vilken beslutsnivå som tillstyrkan bör ske på.<sup>90</sup> Tidigare vägledning har endast framhållit att kommunen själva bestämmer om det är antingen kommunfullmäktige själv eller annan styrelse eller nämnd som bör fatta beslutet.<sup>91</sup> Kommunallagen säger förvisso att beslut av principiell beskaffenhet alltid skall beslutas av kommunalfullmäktige. Lagrummet har en exemplifierande uppräkningslista av vad som är av principiell beskaffenhet och huruvida vindkraftsetableringar faller därunder är ovisst.<sup>92</sup>

Ska lagrummets nuvarande lydelse behållas behövs ytterligare vägledningen kring vad som gäller vid tillståndspliktiga ändringar av vindkraftverk. Den tekniska utvecklingen bidrar till att många vindkraftverk uppgraderas och

---

<sup>88</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, s. 28.

<sup>89</sup> Ibid. s. 28.

<sup>90</sup> Ibid. s. 29.

<sup>91</sup> Energimyndigheten, 2015, s. 13.

<sup>92</sup> Kommunallagen 5 kap. 1§.

förnyas.<sup>93</sup> Tre gånger har frågan behandlats av domstol vilket vittnar om behovet av vägledning i frågan.<sup>94</sup>

De mest centrala delarna av en utökad vägledning skulle kunna fastslås av en statlig myndighet för att bära ytterligare kraft. Denna ytterligare åtgärd skulle dock vara författningstekniskt komplicerad.<sup>95</sup>

### **3.5.2 Ändra MB 16 kap. 4 § till att kräva avstyrkan istället för tillstyrkan**

Förslaget sägs innebära att kommunen ges en bestämd tidsrymd att avstyrka vindkraftsetableringen istället för att tillstyrka den. Tillstånd skall enligt förslaget inte få ges vid en sådan avstyrkan och förslaget innebär alltså att kommunen behöver prioritera frågan i ett tidigt skede eftersom det ges begränsad tid till avstyrkansbeslutet. Ett sådant upplägg skulle alltid leda till ett beslut från kommunernas sida då ett för sent avstyrkansbeslut innebär att tillstånd ändå kan lämnas till VU. Detta förslag innebär dock en övervägande risk att kommuner hamnar i tidsnöd och att avstyrkansbeslutet därför inte kan ges på fullgoda grunder. Det skulle även behöva göras en utredning kring hur mycket tid kommunerna bör ges, vilket gör förslaget kostsamt och tidskrävande.<sup>96</sup>

### **3.5.3 Upphäva MB 16 kap. 4 §**

I detta förslag upphävs alltså det kommunala vetot. Prövningen skulle i och med detta innebära att kommunens formella inflytande över mark- och vattenområden minskar. Förslaget innebär dock inte att kommunens praktiska inflytande över mark- och vattenområden minskar. Problemen

---

<sup>93</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, s. 29.

<sup>94</sup> Se Kruse, J. Miljöbalken (2 augusti 2019), kommentaren till 16 kap. 4 §, se även Mark- och miljööverdomstolens domar den 14 maj 2018 i mål nr M 9183-17 och den 15 maj 2018 i mål nr M 6227-17 och M 6228-17.

<sup>95</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, s. 30.

<sup>96</sup> Ibid. s. 31.

som formulerats ovan skulle i och med åtgärden självfallet elimineras i all väsentlighet. Den långa handläggningstiden skulle bli avsevärt kortare för vindkraftsetableringar. Då tillstyrkansbeslutet inneburit att det funnits en god dialog mellan kommunerna och VU skulle förslaget tyvärr innebära att denna dialog uteblev.<sup>97</sup>

### 3.6 Sammanfattning

Förslaget om att upphäva 16 kap. 4 § MB är den åtgärd som energimyndigheten och naturvårdsverket finner lämpligast när olika lösningsförslag sammanfattas.<sup>98</sup> Åtgärden sägs skapa en mer rättssäker och förenklad tillståndsprocess. Det finns betydande processekonomiska vinster som tillkommer med åtgärden om att helt upphäva den kommunala vetorätten. På det sätt som det kommunala vetot idag är konstruerat innebär en förändring av lagrummet att kommunens inflytande över mark- och vattenområden försvagas. Kommuners inflytande rent praktiskt bedöms dock öka i och med åtgärden. Detta då kommuners planarbete troligtvis kommer förändras till att bli mer omfattande samtidigt som deltagandet i tillståndsprocessen blir viktigare för kommunerna.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Ibid. s 37.

<sup>98</sup> Ibid. s. 65.

<sup>99</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, s. 67 ff.

# 4 Vägledande rättsfall

## 4.1 MÖD 2016:19

Rättsfallet handlar om en vindkraftsetablering som erhållit ett tillstyrkansbeslut efter delegation inom kommunen. Tillstyrkansbeslutet påstods villkorats på ett ogiltigt sätt. Domstolen tar i rättsfallet ställning till hur delegationen av beslutet gått till samt om villkorandet av tillstyrkan varit i strid med 16 kap. 4 § MB.<sup>100</sup>

Domstolen uttalar i rättsfallet att delegationen till kommunstyrelsen, och därmed kommunstyrelsens befogenhet, att fatta tillstyrkansbeslutet inte kan prövas i Mark- och miljööverdomstolen. Detta eftersom en laglighetsprövning redan hade skett av förvaltningsrätten.<sup>101</sup>

Tillstyrkansbeslutet från kommunen i det aktuella fallet löd som följande:

”Motala kommun tillstyrker att tillstånd till föreslagen etablering ges under förutsättning att plan- och miljönämndens yttrande och kommunens riktlinjer i det tematiska tillägget till översiktsplan beaktas.”

Tillstyrkansbeslutet anses av domstolen enbart innehålla hänvisningar till sådana allmänna synpunkter på tillståndsansökan som vanligtvis framkommer vid exempelvis samråd i tillståndsprocessen. Man förklarar att hänvisningen till översiktsplanen enbart förtydligar vissa allmänna hänsynstaganden vid etablering av vindkraftverk. Tillstyrkansbeslutet ansågs alltså inte vara villkorat i strid med lagrummet.<sup>102</sup> Något anmärkningsvärt är att statliga energimyndigheten uttalat att tillstyrkansbeslut inte ska innehålla några villkor.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> MÖD 2016:19 s. 1-2.

<sup>101</sup> Ibid. s. 2 ff.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Energimyndigheten, 2015, s. 67.

## 4.2 MÖD 2014:36

Rättsfallet handlar kortfattat om en kommun som ville dra tillbaka ett tillstyrkansbeslut i samband med att ett materiellt villkor för tillståndet prövades. Det faktum att VU själva överklagat samt att kommunen inte varit deltagande i överklagandet gav domstolen skäl att bortse från tillbakadragandet av tillstyrkansbeslutet. Domstolen uttalade att enligt 27 § 2 st. lagen om domstolsärenden så får, om ett ärende inletts genom ett överklagande, en domstol inte fatta ett beslut utöver det som yrkats.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> MÖD 2014:36

## 5 Analys och slutsats

Inledningsvis bör det poängteras att det studerade materialet aldrig givit uttryck för några motsättningar angående den politiska målbilden för svensk energiförbrukning. Inte heller framgår det några uppenbara skiljelinjer i antagandet att vindkraft har en stor roll att spela i den målbilden. Den breda politiska överenskommelsen om 100% förnybara energikällor i Sverige understryker att det från lagstiftarens håll efterfrågas en skyndsam omställning. Frågan är om denna tydliga politiska enighet verkligen speglas i lagstiftningen.

Den politiska enigheten mynnar bland annat ut i den kommunala vetorätten. En följetång av förändringar i lagen eliminerade på ett konsekvent sätt den dubbelprövning av vindkraft som tidigare varit hämmande för energiomställningen men för att balansera lagändringen infördes det kommunala vetot. Detta förde med sig ett flertal allvarliga juridiska problem såsom rättsosäkerhet, bristande förutsägbarhet och oklarheter kring tillämpningen. Problemen verkar dock inte uteslutande vara juridiska utan det kommunala vetot innebär även mer praktiska problem såsom försenade handläggningstider vid tillståndsprövningen och en mer komplicerad tillståndsprocess för enskilda.

Den politiska enigheten kring energimålen går att spåra långt bak i tiden. Detta innebär att vi har en nationell målsättning som bör genomföras någorlunda pragmatiskt. Det är därför uppseendeväckande att det kommunala vetot egenhändigt får uppehålla denna målsättning. Det går som påvisat även att hänföra den bakomliggande politiska målsättningen till europeiska sammanhang vilket gör det än tydligare att den nationella lagstiftningen inte bör vara utformad såsom den idag är. I den europeiska lagtexten som presenteras framgår att lagen ska vara klar och tydlig samt påbjuda en effektiv tillståndsprocess för förnybara energialternativ. Den svenska lagstiftningen tar varken fasta på den nationella politiska

målsättningen eller den europeiska i och med den kommunala vetorrättens hämmande effekt.

Lagändringen som presenterades år 2009 hade tydliga syften såsom att förenkla tillståndsprocessen och göra den snabbare samt att bidra till en ökad etablering av vindkraftverk i Sverige. Dessa syften undergrävs av det kommunala vetot eftersom vetorrätten innebär en försvårad tillståndsprocess samt en långsammare sådan. Det framgår inte bara av prövningsmyndigheterna själva utan både VU och kommuner bekräftar problematiken. Införandet av det kommunala vetot har givetvis egna syften och ändamål men dessa syften kan knappast heller sägas vara tillfredsställda. Det kommunala vetot sägs innebära en näst intill oinskränkt makt över tillståndsprocessen vilket inte var syftet med lagen. Den tidigare prövningen gav kommunerna en väldigt stor makt över tillståndsprocessen. Det förefaller märkligt att den kommunala inblandningen i tillståndsprocessen inte tillåts minska, i samband med att vindkraften blivit mer av en nationell angelägenhet. Då det framgår av miljöbalken att balansen mellan lokala och nationella intressen ska ge de nationella målsättningarna företräde bör detta inte vara ett alltför kontroversiellt utfall av 2009 års lagändring.

Det kommunala självstyret är inte något som förenklingarna av vindkraftsetableringar ämnar inskränka. Inskränkningen av självstyret är dock som ovan nämnt en nödvändig följd av den nationella målsättningen. Det är i uppsatsen påvisat att det föreligger en skillnad mellan det formella och faktiska inflytande som en kommun har vid tillståndsprocessen rörande vindkraftsetableringar. Det framgår även att den formella inskränkningen inte innebär att kommunens faktiska inflytande behöver minska. I och med detta konstaterande borde inte längre en hänvisning till det kommunala självstyret vara en anledning att behålla 16 kap 4 § MB.

Den tidigare prövningen av vindkraftverk gav upphov till att kommuner missbrukade sitt inflytande i tillståndsprocessen när kravet på detaljplan och bygglov slugt användes tillsammans. Problematiken konstateras inte enbart i

den senare tidens rapporter och utredningar utan även i förarbetena till 16 kap. 4 § MB. Lagstiftaren konstaterade alltså missbruket av inflytandet för att i nästa skede föreslå en lagändring som innebär att inflytandet består. Detta blir ett tillkortakommande som statliga myndigheter, politiker och branschorganisationer ställer sig djupt kritiska till.

Den problemformulering som energimyndigheten och naturvårdsverket presenterar 2017 vittnar om framförallt två saker, dels att syftet med lagändringen 2009 motarbetas av inslaget av det kommunala vetot och dels att den nya tillståndsprocessen är drabbad av allvarliga juridiska brister. Lagstiftaren hade ett tydligt mål med lagändringen som sedan undergrävs av att det kommunala vetot. Problemformuleringen uttrycker inte bara kritik från VU utan även från kommunerna själva angående vad som ska prövas. Detta är viktigt att poängtera för att visa att problemen med det kommunala vetot inte är ensidiga i tillståndsprocessen. De remissvar som gav upphov till det kommunala vetot bemöts i samma rapport från energimyndigheten och naturvårdsverket. Remissvaren som gick ut på att det kommunala inflytandet minskar i och med borttagandet av kravet på bygglov och detaljplan är utan grund. Rapporten visar att det kommunala inflytandet rent praktiskt inte nödvändigtvis minskar.

Kommunens självstyre är skyddsvärt till dess att nationella intressen behöver komma i första hand. Miljöbalken innehåller som ovan nämnts möjligheter att göra inskränkningar av självstyret till förmån för riksintresset. Det är en nationell angelägenhet att nå klimatmålen vilket innebär att vindkraftsetableringar, som en del av åtgärderna för att nå målen, bör lyftas över det kommunala självstyret. Detta behöver som påvisat inte betyda att kommunens vilja och kunskap inte tillvaratas. Detaljplanen, översiktsplanen och möjligheten till samråd i tillståndsprocessen utgör tillräckliga medel för inflytande från landets kommuner. De argument som kvarstår för att behålla det kommunala vetot är att vetorätten idag fungerar bra i dess tillämpning. När undersökningar påvisar fördröjda handläggningstider, myndigheter påpekar tveksamhet i tillämpningen och



VU vittnar om rättsosäkra processer kan denna argumentation angående att lagen fungerar bra inte tillmätas särskilt stor betydelse.

Förslagen till åtgärder från energimyndigheten och naturvårdsverket går i linje med förarbetena till lagändringen 2009. Förslaget om att upphäva det kommunala vetot är en synnerligen effektiv åtgärd för att tillmötesgå dessa syften. De kommunala representanter som uttalat sig i ämnet uttrycker att det finns stora problem med vetorätten men att den samtidigt är nödvändig. Det presenteras mindre ingripande förslag som skulle gå i linje med dessa åsikter men dessa förslag löser bara delar av problematiken. Sammantaget vore enbart det fullständiga upphävandet av det kommunala vetot en tillfredställande åtgärd.

I uppsatsens slutliga färdigställande rapporterar flertalet nyhetsbyråer att den politiska enigheten och alltså den energiöverenskommelse som ovan nämns är bruten. Anledningen sägs vara att vissa partier i överenskommelsen vill prioritera kärnkraften högre än de andra partierna. Jag ställer mig frågande till om detta hade hänt i det fall vi tillåtit vindkraften att blomstra så som vi en gång avsåg.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> SVT, 2019, KD och M lämnar energiöverenskommelsen.

# 6 Käll- och litteraturförteckning

## Lagar och författningar

SFS 1974:152 Regeringsformen  
SFS 2009:652 Lag om ändring i miljöbalken  
SFS 2010:900 Plan- och bygglagen  
SFS 1998:808 Miljöbalken  
SFS 2017:725 Kommunallagen  
SFS 2013:251 Miljöprövningsförordningen

## EU-direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG

## Offentligt tryck

Prop. 2017/18:228  
Prop. 2008/09:146  
Prop. 2001/02:143  
Prop. 1997/98:45  
Prop. 1996/97:84  
SOU 2017:2  
SOU 2012:91  
SOU 2009:10  
SOU 2008:86

## Rättsfall

MÖD 2016:19  
MÖD 2014:36  
MÖD 2009:4  
MÖD 2007:47  
MÖD 2005:66

## Elektroniska källor

Aktuell hållbarhet, 2017, Fullgod miljöprövning även utan kommunalt vindkraftsveto. <https://www.aktuellhallbarhet.se/alla-nyheter/kommunrankning/fullgod-miljoprovning-aven-utan-kommunalt-vindkraftsveto/> (Besökt 2019-12-09).

SVT, 2019, KD och M lämnar energiöverenskommelsen.  
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/kd-och-m-lamnar-energioverenskommelsen> (Besökt 2019-12-11).

## **Rapporter**

Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft: ”Redovisning av resultat av regleringsbrevet 2016”.  
Naturvårdsverket, juni 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft – Hur fungerar det idag?

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 2016, Underlagsrapport till Rapport 2016:13.

Svensk Vindenergi, 2017, Kommunal tillstyrkan av vindkraft, M2017/01633/Ee.

Energimyndigheten, 2009, energiläget 2009.

Energimyndigheten, 2015, Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprovning av vindkraftverk, enligt miljöbalken 16 kap 4 §, ER 2015:05

## **Litteratur**

Ebbesson, Jonas, Miljörätt, 3. uppl., Iustus, Uppsala, 2015.

Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Rubenson, Stefan, Miljöbalken: den nya miljörätten, 4 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2008.

Bengtsson m.fl., Miljöbalken (3 juni 2019), kommentaren till 16 kap. 4 § under rubriken ”Allmänt om provningen”, JUNO. (Besökt 2019-12-10)

Kruse, J. Miljöbalken (2 augusti 2019), kommentaren till 16 kap. 4 §, JUNO. (Besökt 2019-12-10)