

Policyprocessen kring kommunalt veto

Ett hinder för svensk vindkraftsutbyggnad

Abstract

In this study, the process surrounding the provision in Chapter 16, Section 4 of the Environmental Code on municipal vetoes in wind power establishments is examined. The aim is to apply John W Kingdon's theory Multiple streams framework on the way from its introduction in 2009, to the outcome of the National Strategy for a Sustainable Wind Power Expansion issued in 2021. Following the publication of the strategy, the amendment regarding the provision has been taken further and the Government has submitted a bill to the Parliament in April 2022.

The study is carried out as process tracking and is based on the components of the theory which are described as flows of problems, policy and politics. These three flows radiate together via a policy window and create the opportunity for a new policy.

The debate about how the municipal veto has been an obstacle to wind power establishment has been going on during the 2010s without anything changing. The study describes the path to something being done first in 2022 and what underlying factors exist according to Kingdon's theory.

Nyckelord: Vindkraft, 16 kap. 4 § miljöbalken, Kommunalt veto, Kommunal tillstyrkan, Policyprocess

Antal ord: 9999

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Tidigare forskning	2
1.3	Avgränsningar	2
1.4	Disposition	2
2	Metod och material	3
2.1	Metod	3
2.2	Intervjuer	4
2.3	Material	4
2.3.1	Primärkällor.....	5
2.3.2	Sekundärkällor	5
3	Teori	6
3.1	Problemflödet	7
3.2	Policyflödet	7
3.3	Politikflödet.....	8
3.4	Policyfönster.....	9
3.5	Policyentreprenörer	10
4	Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad	11
5	Tidig kommunal tillstyrkan	13
5.1	Problemflödet	13
5.2	Policyflödet	16
5.3	Politikflödet.....	20
5.4	Policyfönster.....	23
5.5	Policyentreprenörer	24
6	Slutsatser	27
	Referenser	28
	Bilaga 1- Intervjuer	1

1 Inledning

Regeringen har i sina klimatmål 2040 angett att energiproduktionen ska bestå av 100% förnyelsebar energi, där utbyggnaden av vindkraft är en viktig del (Regeringen 1). Debatten kring utbyggnad av vindkraft har varit aktiv där kommuners veto har pekats ut som ett stort hinder för etableringen av vindkraft.

För att komma framåt i processen med utbyggnad av vindkraft har Energimyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket under 2021 givit ut en ny Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad (ER 21:2). I denna föreslås att kommuners påverkan på tillståndsprocessen ska begränsas och lagändring genomföras. Följden av strategin har lett till att regeringen i april 2022 lämnat in en proposition med lagförslag som ändrar gällande bestämmelse i tillståndsprocessen.

Såväl politiker, statliga instanser som privata näringsidkare och privatpersoner är med i samhällsdebatten kring utbyggnaden av vindkraftverk. Mycket fokus ligger på kommunernas självbestämmande som genom sitt veto i hög grad säger nej till etableringen av vindkraftverk inom sitt geografiska intresseområde. Detta är en del i tillståndsprocessen som både politiker, myndigheter och vindkraftsentreprenörer försökt få en lösning på. Något behöver förändras för att tillståndsprocessen kring vindkraftsetableringar ska kunna bli effektivare och vindkraft ska kunna öka i omfattning i syfte att nå klimatmålen år 2040.

1.1 Syfte och frågeställning

Ämnet för uppsatsen utgår från en aktuell samhällsfråga och visa hur denna har koppling till tidigare forskning genom att använda en väletablerad teori. På detta sätt får studien inomvetenskaplig relevans samtidigt som den i grunden har hög samhällsrelevans (Esaiasson m.fl. 2017, s32-33). Frågeställningen är uppkommen utifrån perspektivet *samhälleligt uppkomna problem* (Esaiasson m.fl. 2017, s32) där behovet av förnyelsebar elproduktion har ökat efter nya klimatmål och rådande tillståndsprocess hindrat en effektiv utbyggnad av vindkraftverk.

Då jag använder mig av en modell, Kingdons flödes-ramverk (*Multiple Stream framework*), som beskriver processen kring hur en policy skapas vill jag även påvisa att detta är ett fall av (Esaiasson m.fl. 2017, s33) en policyprocess.

Den frågeställning som empiri och analys kommer bearbeta och slutligen besvara i uppsatsen är följande:

Vilka bakomliggande faktorer ligger till grund för förslaget, Tidig kommunal tillstyrkan, om begränsningen av det kommunala vetot?

1.2 Tidigare forskning

Tillståndsprocessen för svensk vindkraft har fler tidigare forskats på och frågan om *Kommunalt VETO*, *Kommunal tillstyrkan* eller *16 kap. 4 § miljöbalken* går att hitta inom ett antal uppsatser och examensarbeten. Vid tidigare arbeten är det sakfrågan som belysts och inte hur vägen mot en lösning ser ut.

Flödesteorin av John W Kingdon som används i uppsatsen är väl ansedd i världen och har använts i flera sammanhang vid forskning där man studerat policyprocessen och vägen fram till beslut och förändring.

Det fokus som finns i denna uppsats, där policyprocessen fram till en ny strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad studeras, och där Kingdons teori appliceras på processen gör att uppsatsen skiljer sig från övrig forskning inom ämnet och därmed kompletterar övrig forskning.

1.3 Avgränsningar

Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad ligger till grund för frågeställning och där jag valt att studera utfallet *Tidig kommunal tillstyrkan*.

Bakgrunden till frågan om kommunal tillstyrkan går att spåra under hela 2000-talet men debatten kommer från en lagändring 2009. Jag undersöker primärt bakgrunden till utfallet i strategin, men då jag även till viss del kommer att ta med implementeringen av utfallet kommer tidsperioden för uppsatsens analys att sträcka sig från 2009 fram till april 2022. Med anledning av uppsatsens omfattning kommer jag begränsa antalet aktörer som är med i processen och endast fokusera nationellt med statliga aktörer och större branschorganisationer.

1.4 Disposition

Uppsatsen inleds i kapitel 1 där syfte och frågeställning presenteras, men även tidigare forskning och avgränsningar beskrivs.

Kapitel 2 innehåller metod för analysen och det material samt källor som används för empirien.

Kapitel 3 beskriver teorin av John W Kingdon. Teorins olika delar med problemflöde, policyflöde och politikflöde beskrivs och ges ett sammanhang.

Kapitel 4 ger en sammanfattning av den nationella strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad.

I kapitel 5 presenteras empirin och diskussion av kopplingen mellan *Tidig kommunal tillstyrkan* och teorin. Kapitlet följer Kingdons teori och har resultat invävt i texten.

Avslutningsvis i kapitel 6 redovisas slutsatser och svar på forskningsfrågan.

2 Metod och material

I detta kapitel beskriver jag den metod som används och även hur metod och teori vävs ihop. Det material som används granskas ur ett källkritiskt perspektiv.

2.1 Metod

Det som studien ska komma fram till är vad som orsakade utfallet i strategin. Arbetssättet som kommer att användas är processpåring, att kartlägga händelseförloppet i detalj (Esaiasson m.fl. 2017, s129). Då utfallet är känt och det är policyprocessen jag studerar kan detta liknas vid processpårande tekniker, som beskrivs i Metodpraktikan av Esaiasson med flera, där utfallet är väl känt på förhand. Det centrala för studien är processen, inte utfallet (2017, s.130).

Esaiasson med kollegor delar upp processpåring i tre faser, där första fasen innebär att identifiera relevanta aktörer och delbeslut (2017, s130). Jag utgår ifrån skaparna av strategin Statens Energimyndighet (STEM) och Naturvårdsverket (NVV), den centrala remissinstansen Sveriges kommuner och regioner (SKR) samt branschorganisationerna Svensk Vindenergi (SVE) och Svensk Vindkraft (SVK) som varit delaktiga vid framtagandet av strategin. Via dessa avser jag hitta de olika aktörer som varit delaktiga och drivande i processen. I denna fasen knyter jag an till Kingdons problemflöde och beskriver grundproblemet som gjort att en ny policy behöver tas fram.

I fas 2 säger Esaiasson med kollegor att det gäller att rekonstruera de olika överväganden som respektive aktör gjort i samband med delbesluten (2017, s130). Detta stämmer bra överens med Kingdons policyflöde där idéer föds och vrids och det är detta som är fokus inom fas 2. Här försöker jag även att identifiera eventuella policyentreprenörer som varit avgörande för utfallet. Jag följer även de styrningar som regeringen givit ut i form av regleringsbrev och utredningar för att på detta sätt hitta delbeslut som skapat förutsättningar för framtagandet av strategin.

I tredje och sista fasen ska, enligt Esaiasson med kollegor, beslutfattarnas överväganden översättas till allmängiltiga faktorer och orsaksmekanismer som även kan bli tillämpbara på andra fall (2017, s130). I detta skede studerar jag regering och riksdag för att koppla an till Kingdons politikflöde. Jag försöker även att identifiera skeden, händelser eller beslut som kan liknas vi Kingdons policyfönster.

2.2 Intervjuer

En processpåring handlar om att kartlägga verkligheten, det som faktiskt hände och på samma sätt används informantundersökningar för att låta intervjupersoner agera vittnen och berätta hur verkligheten är beskaffad. Informantundersökning ger även forskaren den bästa möjligheten att skildra ett händelseförlopp och ta reda på hur det faktiskt fungerar i t.ex. en organisation. Intervjupersonerna kan bidra med olika bitar för att lägga pusslet och det finns därför inte något egenvärde i att ställa samma frågor till alla intervjupersonerna. De första intervjuerna kan istället generera andra frågor som ställs i kommande intervjuer. (Esaiasson m.fl. 2017, s235-236)

Samtalsintervjuer används i syfte att komplettera den datan som fås från dokument och kan ge en tydligare bild av verkligheten. Valet av intervjupersoner är gjort utifrån centrala aktörer där jag intervjuar personer som varit delaktiga eller just nu är ansvariga inom respektive organisation. Till viss del har jag använt mig av snöbollsprincipen och fått namn från en informant som rekommenderat en annan informant (Esaiasson m.fl. 2017, s267). Sveriges kommuner och regioner (SKR) har blivit tillfrågade men har valt att avböja intervju. För att kompensera detta tar jag i större utsträckning del av SKR:s remissvar på utredningar och förslag i syfte att återfinna svar på motsvarande frågor som ställs i intervjuerna.

Intervjuerna följer en struktur som Esaiasson med flera beskriver i Metodpraktikan. Jag inleder med uppvärmningsfrågor av generell karaktär som ger information om individens roll och organisationen i stort. Går sedan vidare med tematiska frågor, som berör de båda utfallen i strategin, där intervjupersonerna får berätta fritt om processen och händelseförloppet. I de fall där samtalet inte berört specifik sak ställer jag direkta frågor och löpande under intervjuerna ställer jag tolkande frågor för att säkerställa att jag uppfattat svaret på rätt sätt (Esaiasson m.fl. 2017, s274-275). Intervjuerna genomförs genom digitala videomöten, där inspelningen sparas som källa. Delar av intervjuerna används som data i uppsatsen men finns i sin helhet både i text och inspelad version. Samtliga intervjupersoner har godkänt att namn och organisation presenteras i uppsatsen.

2.3 Material

Samtliga källor ska granskas källkritisk och där använder jag minnesregeln Ädel-OST, Äkthet, Oberoende, Samtidighet och Tendens, som Esaiasson med kollegor använder sig av (2017, s.288-296). Samtliga källor som jag använder är hämtade från respektive aktör och kan verifieras på flera sätt vilket gör att kriteriet äkthet inte behöver beaktas. Då jag studerar tidsperioden 2009 till 2022 och allt material är skapat under samma tidsperiod är samtidighet inte heller en faktor. De källkritiska perspektiv som främst beaktas i studien är källors oberoende och tendens.

2.3.1 Primärkällor

Jag använder mig av primärkällor i form av registrerade handlingar som skrivelser, rapporter, utredningar och remissvar. De handlingar som jag främst använder mig av är *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad* (ER 2021:2), *Kommunal tillstyrkan av vindkraft* (EM 2016-4752) samt *En rättssäker vindkraftsprövning* (SOU 2021:53).

Den senare av dessa tre är en statlig utredning där oberoende och tendens ska vara en grundförutsättning vilket jag inte har anledning att betvivla. De andra två handlingarna är utgivna av STEM och NVV som både har ett uppdrag från regeringen vilket kan ge en viss grad av beroende kopplat till deras vilja att lösa uppdraget på bästa sätt. Tendens kan beaktas ur perspektivet att de berörda myndigheterna har ett egenintresse i att lägga fram en bild som gynnar eget uppdrag. Innehållet i handlingarna bygger på uppgifter från flertalet andra organisationer och kan också bekräftas vilket gör att jag kan kontrollera graden av beroende och tendens.

Intervjuer genomförs med individer från STEM, NVV, SVE och SVK. Den källinformation som kommer från intervjupersonerna kan vara både av primär och sekundär karaktär vilket gör att jag kontrollerar denna i den utsträckning det går. Jag bedömer att intervjuerna med myndighetspersoner kan innehålla en högre grad av beroende medan intervjuer med branschorganisationen kan innehålla högre grad av tendens. Vid samtliga intervjuer beaktar jag oberoende och tendens.

2.3.2 Sekundärkällor

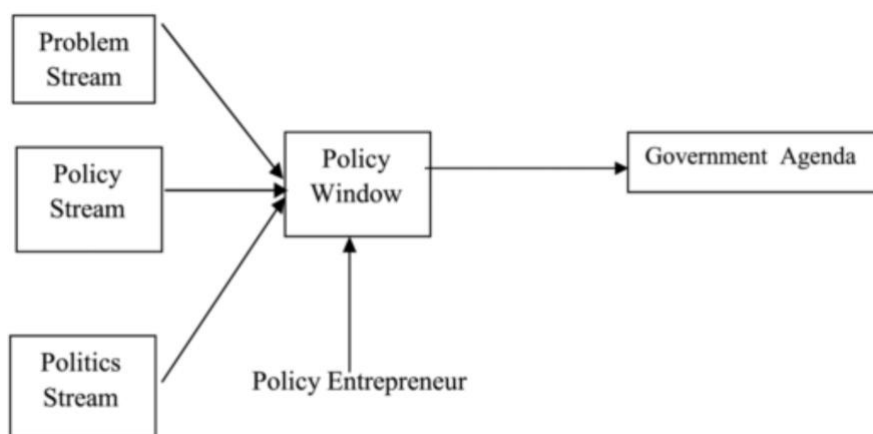
I vissa fall där datamängden från offentliga dokument och intervjuer inte räcker till använder jag även sekundärkällor i form av nyheter och tidningsartiklar bl.a. för att se hur opinionen har påverkats. I samtliga dessa fall beaktar jag oberoende och tendens, där t.ex. politisk tillhörighet och lokala intressen vägs in.

3 Teori

I följande kapitel beskrivs den teori som används, övergripande beskrivning samt genomgång av de bestående delarna av teorin.

Uppsatsen genomförs som en förklarande studie med syfte att tydliggöra bakgrunden till den givna utgången. Då jag använder en teori som jag applicerar på fallet, men där fallet är det primära fokuset, genomförs en teorikonsumerande studie (Esaiasson m.fl. 2017, s42).

John W Kingdons teori om vägen fram till en ny offentlig policy kommer från hans studier av amerikanska sjukvårds- och transportsystem under 1970-talet (Kingdon, 2014, s.4). Kingdons teori utgår från det amerikanska politiska systemet om hur en policy uppstår och beslutas. Det beskrivs som en process där tre olika flöden *problem*, *policy* och *politik*, var för sig inte kan förändra men när ett *policyfönster* öppnas och flödena strålar samman kan en ny policy bli till (Kingdon, 2003, s. xix).



Multiple streams framework by Kingdon (1995).

Figur 1. Kingdons flödesteori

3.1 Problemflödet

För att ett problem ska komma upp till ytan används *indikatorer* som visar på problemet. Genom rutinmässig uppföljning av statliga och kommunala verksamheter kommer indikatorer fram i form av studier eller rapporter som genomförts men kan även föranletts av en anledning där man anar problem. Dock är indikatorerna oftast inte avgörande för att fastställa om ett problem existerar utan används för att förstå omfattningen och om det eventuellt behöver hanteras (Kingdon, 2014, s90-91).

Politiker och beslutsfattare blir även medvetna om problem genom *feedback*. En typ av sådan feedback är att utfallet av en lagstiftning inte ger det resultat som var syftet med lagen, en annan kan vara att målen inte uppnåtts i ett projekt. En tredje typ av feedback är den ekonomiska återkopplingen, något har blivit för dyrt utifrån den grundläggande planeringen och behöver åtgärdas. Slutligen finns även den typ av feedback som kommer oväntat där negativa konsekvenser i samhället av något slag gör att politiker och beslutsfattare behöver agera (Kingdon, 2014, s100-103).

En väsentlig del av problemflödet är själva *definitionen* av ett problem som gör att politiker och beslutsfattare förstår att något behöver göras. Hur vi uppfattar olika saker som problem skiljer, framförallt kan ett problem för medborgaren inte vara det samma för politikern. Det är därför av vikt att om ett problem ska tas upp och hanteras av politiker behöver det presenteras och uppfattas som ett problem även av dem (Kingdon, 2014, s.109-111).

3.2 Policyflödet

I denna delen av teorin sker den största processen där idéer och förslag flyter runt och liknas vid en soppa med urtida mollusker och livstecken som fortsättningsvis i denna uppsats behåller sitt engelska uttryck *Policy primeval soup* (Kingdon, 2014, s116). Idéer och förslag bearbetas, görs om, kommer upp till ytan, försvinner igen och i slutändan växer några och får ett eget liv. Det är även sällan en ny idé får fäste och når framgång i sitt ursprungliga skick utan ofta är det en kombination av flera eller omgjorda tillsammans som i slutändan når framgång (Kingdon, 2014, s124).

En policy startar inom *politiska intressegrupper* där idéer och nya förslag diskuteras och kommer fram. Dessa grupper finns på flera nivåer i samhället från kretsen runt regeringen via departement, myndigheter och branschorganisationer samt består av ämnesspecialister som jobbar för utveckling inom området. Inom vissa ämnesområden är de politiska intressegrupperna väl intrigerade med varandra, diskuterar emellan och känner väl till vad respektive grupp har för idéer och förslag, medan inom andra ämnesområden råder splittring mellan de politiska intressegrupperna. Det finns stora fördelar då de politiska intressegrupperna inom

samma ämnesområde är integrerade och kan jobba åt samma håll, tala samma språk och gemensamt tar fram idéer och förslag som då väger tyngre när det läggs fram (Kingdon, 2014, s117-121).

Vad gör då att vissa idéer och förslag i slutändan lyfts fram och leder till en ny policy genom beslut av politiker och beslutsfattare? Kingdon beskriver *policyentreprenörer* (se 3.5) som en viktig del i processen. Det är viktigt att policyentreprenörer jobbar med sina idéer och ser till att såväl den egna politiska intressegruppen som allmänheten är redo när förslaget läggs fram. Kingdon kallar det att *mjuka upp* omgivningen och göra den redo för sin idé. Detta kan göras genom utbildning av såväl allmänheten som den egna politiska intressegruppen och handlar om att idéer och förslag diskuteras och bli spridda till en större publik. Tal i olika sammanhang kan omnämna idén eller ta upp studier och rapporter där frågan belyses. Oaktat vilket sätt en policyentreprenör väljer för att *mjuka upp* är det nödvändigt för att idéer och förslag ska accepteras när de läggs fram för beslut. Kingdon menar att många, även bra idéer, har misslyckats att nå framgång eftersom omgivningen inte var beredd när det lades fram (Kingdon, 2014, s127-130).

Hur förslaget är utformat avgör även om det kommer överleva. Kingdon pratar om att de ska vara *tekniskt genomförbara* och grundas i *rätt värderingar* samt ligga inom ramen för den politiska intressegruppens gemensamma värderingar. Med *tekniskt genomförbart* menas att förslaget ska vara väl genomarbetat och ska fungera i praktiken, t.ex. juridiskt. *Rätt värdering* bygger på att alla specialister inom en politisk intressegrupp inte nödvändigtvis har samma politiska ideologi och partitillhörighet men att förslaget ändå ska vara acceptabelt av samtliga.

3.3 Politikflödet

I det tredje flödet kommer vi till politikerna och i Sverige översätter jag detta till regeringen och riksdagen. Politikflödet skiljer tydligt från de övriga och påverkas i stort av regeringsskiftet och mandatfördelning i riksdagen. Kingdon nämner även specifika faktorer som *allmän opinion*, *organiserad politisk kraft*, *regeringen* i sig själv samt skapandet av *konsensus* (Kingdon, 2014, s.145-162).

Den *allmänna opinionen* är en kraft i samhället som styr politikerna. Större grupper i samhället som tycker likadant i större frågor men kan även vara en allmän känsla för olika politiska ideologier. Vissa årtionden är samhället lite mer åt vänster och andra lutar det mer åt höger vilket gör att olika frågor ges skiftande stor uppmärksamhet. Politiker tar del av den *allmänna opinionen* på en mängd sätt. De är ute i landet på möten och besök, olika intressegrupper uppvaktar dem, medias bild och på andra sätt där folkets åsikt kommer fram. Den *allmänna opinionen* skiftar och skapar förutsättningar för att vissa frågor får kraft medans andra får vänta tills opinionen vänder (Kingdon, 2014, s.146-149).

Den andra delen av den politiska strömmen består av *organiserad politisk kraft* som jobbar för en samlad majoritet i riksdagen. Politiker analyserar hur det politiska läget ser ut för olika frågor, gör en bedömning huruvida det är möjligt att driva en fråga för tillfället eller om motståndet bedöms vara för stort. Politiker vill inte

riskera att lägga kraft och driva en fråga som alltför många är emot. Denna *organiserade politiska kraft* är förutsättningen för att en policy ska kunna antas men lika viktig för att efteråt skydda densamma och hindra att eventuella förslag om förändring inte vinner kraft och riskerar att stoppa aktuell policy (Kingdon, 2014, s.150-152).

Tredje delen inom politiska strömmen är *regeringen* och dess sammansättning. Efter ett regeringsskifte kan frågor som varit aktuella i förra mandatperioden snabbt hamna utanför och nya frågor hamnar i fokus. Kingdon menar att det första året efter ett regeringsskifte är den mest påverkningsbara perioden och det är då bäst tid för presentation av nya idéer och möjlighet till förändring av policy. En annan aspekt inom den politiska strömmen är gränsdragningen mellan olika departement och ämnesområden. Beroende på hur tydligt adresserad frågan är, kopplat till gränsdragningen mellan departement, kan det både bli ett dödläge samtidigt som frågan kan ges extra uppmärksamhet om det uppstår en dragkamp om vem som ska äga den (Kingdon, 2014, s.153-158).

Den sista aspekten inom den politiska delen handlar om skapa majoritet i riksdagen, nå *konsensus* mellan partier, och metoden är förhandling. Om en fråga riskerar att inte gå igenom i riksdagen behöver det förhandlas med övriga partier. Kingdon säger även att det i dessa processer, när det kommer till förhandling uppstår ett bra tillfälle för nya idéer att introduceras och få uppmärksamhet och som kan leda till att frågan får en snabb process som leder till beslut. (Kingdon, 2014, s.153-162).

3.4 Policyfönster

Medan strömmarna flyter på så behövs det ett tillfälle som gör att dessa kan knytas ihop och det beskriver Kingdon som att ett *policyfönster* öppnas. Ett policyfönster är en tidsperiod där det ges möjlighet för idéer och lösningar att komma upp på dagordningen och leda till beslut av politikerna. Det är framför allt problemflödet och politikflödet som styr vad som kommer att beslutas medan policyflödet genererar och kommer med förslag på lösningar. Ett policyfönster öppnas generellt genom en förändring i politikflödet, regeringsskifte, omfördelning av ledamöter i riksdagen eller förändring i den allmänna opinionen men kan även uppstå ur problemflödet då ett problem får tillräckligt stor uppmärksamhet och måste lösas. Oavsett anledningen till att ett fönster öppnas så innebär det att idéer och lösningar är förberedda och redo att läggas fram av ägaren eftersom man aldrig vet hur länge fönstret är öppet (Kingdon, 2014, s.165-172).

Kingdon pratar även om vikten av *koppling*, att idéer och förslag som ständigt finns runt den politiska sfären fångas upp. De kopplas ihop med ett problem eller ämnen på den politiska dagordningen och det krävs att företrädarna är aktiva och hjälper till i kopplingen. När ett problem och en lösning kopplas ihop leder det till att politikerna kan acceptera denna och besluta.

Kingdon delar upp policyfönster i *problemfönster* och *politikfönster* eftersom det är dessa flöden som krävs för att en idé ska kunna bli aktuell, en idé i sig själv

vinner ingen kraft. På samma sätt kommer inte ett problem att lösas och en politisk vilja att gå igenom och det inte finns några idéer eller förslag på lösningar. Det är när alla tre flödena kopplas ihop som en ny policy kan antas (Kingdon, 2014, s.172-178).

3.5 Policyentreprenörer

Som nämndes tidigare inom policyflödet är *policyentreprenörer* en viktig del i processen. De kan finnas på alla nivåer från politiker till tjänstemän inom den statliga organisationen eller i den privata sfären. Entreprenörerna kan ha ett antal syften med sitt engagemang men kännetecknas gemensamt av sin vilja att investera tid, energi, sitt rykte och ibland pengar för att få till en ny policy. Syftet är antingen det egna intresset av jobb och karriär eller att jobba för det man tror på, sina politiska värderingar och skapa policys i den riktningen (Kingdon, 2014, s122-123).

Policyentreprenör har anledning att höras, rätt att uttala sig, antingen genom sin expertis som företrädare för andra t.ex. en myndighet eller branschorganisation eller sitta i en officiell beslutsfattande position. Vidare har personen en koppling till politiken eller är en duktig förhandlare. Slutligen, och kanske viktigast, är att personen är ihärdig och målmedveten samt spenderar mycket tid på att få fram sitt budskap och sina idéer.

Entreprenören är redo, väntar på policyfönster som ska öppnas och har sett till att sin idé är bearbetad och accepterad av sin omgivning. Oavsett på vilket sätt möjligheten kommer så tar entreprenören chansen att koppla ihop idén med ett problem eller en politisk vilja (Kingdon, 2014, s179-183).

4 Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad

I detta kapitel ges en kort sammanfattning av strategin och beskrivning av det utfall som jag studerar inom ramen för uppsatsen.

Sverige har högt ställda klimatambitioner och ett riksdagsbundet mål om en 100 procent förnybar elproduktion till år 2040. För att nå dit krävs en kraftsamling i hela samhället. Det kommer att kräva breda insatser, nytänkande och ökad samverkan, inte minst bland myndigheterna.

Därför har Energimyndigheten och Naturvårdsverket tillsammans tagit initiativ till en samlad strategi för hållbar utbyggnad av vindkraft i Sverige. Strategin syftar till att både hantera den kraftiga och snabba utbyggnad av vindkraften som pågår i landet samtidigt som den ska bidra till att nå de politiska målen.

Initiativet tar sin utgångspunkt i våra båda myndigheters uppdrag av regering och riksdag inom vindkraftsområdet. Att genomföra uppdraget i samverkan ökar enligt vår bedömning möjligheten till att nå de politiska målen på energi- och klimatområdet jämfört med om myndigheterna bedriver detta arbete var och en för sig.

Arbetet med strategin har bedrivits i nära samarbete med länsstyrelserna som är centrala aktörer för genomförandet av strategin. Vi har även samverkat med miljömålsmyndigheterna Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Boverket och Folkhälsomyndigheten. Andra nyckelaktörer som vi har haft dialoger med är Affärsverket Svenska kraftnät, Forsvarsmakten, Sametinget, Sveriges Kommuner och Regioner, samt vindkrafts- och elnätsbranschen. Även intresseorganisationer har haft möjlighet att bidra i arbetet med strategin.

Med strategin vill vi nu starta arbetet för att vindkraftutbyggnaden framöver ska ske med ett större mått av långsiktighet, samsyn och förutsebarhet. Strategin ska förhoppningsvis involvera och samla berörda aktörer och samhällsintressen på olika politiska och administrativa nivåer för att åstadkomma omställningen till en 100 procent förnybar elproduktion till år 2040.

(ER 21:2, Förord)

Förorden ovan beskriver generellt strategin och belyser både syfte och processen på ett bra sätt. Det som framkommit under intervjuer är arbetet inom miljömålsrådet¹ och att detta varit den främsta anledningen till uppstarten av strategin. STEM och NNV tog själva initiativet och har drivit arbetet och engagerat övriga aktörer i processen. Direktiven från de två generaldirektörerna (GD) har varit tydliga, jobba tillsammans och förankra på ett brett sätt. Syftet med strategin och

¹ Regeringen tillsatte 2014 ett miljömålsråd bestående av myndighetscheferna vid de myndigheter som är strategiskt viktiga för förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Rådet ska verka för att kostnadseffektivt öka takten i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Rådet ska i sitt uppdrag också ta hänsyn till det övergripande målet för Sveriges arbete med Agenda 2030 och en stärkt samstämmig politik för hållbar utveckling.

(<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/02/miljomalsradet-far-forlangt-uppdrag--sametinget-ny-medlem/>) (Hämtdatum: 2022-04-01)

de åtgärder som föreslås grundar sig klimatmålen och i att skapa förutsättningar för att nå målet om 100% förnybar elproduktion till år 2040.

Förändrad kommunal tillstyrkan är en av de 4 primära delarna i strategins innehåll och består av ett eget kapitel (ER 21:2, s.40-41) samt Bilaga B (ER 21:2, s52-78) med fullständig rapport och underlag med förslag på lagändring av det kommunala vetot. I strategin beskrivs den kommunala tillstyrkan som den främsta anledningen till att tillståndsansökningar om upprättande av vindkraft har avslagits och därför lämnas förslag om förändring till regeringen.

Min studie av utfallet i strategin bygger på den intressekonflikt som debatterats i samhället senaste åren där kommuner har pekats ut som hinder för utbyggnaden av vindkraft.

5 Tidig kommunal tillstyrkan

I detta kapitel presenteras empiri och analys av utfallet *Tidig kommunal tillstyrkan*. Diskussion och resultat med dess koppling till teorin sker löpande i texten.

Nuvarande bestämmelse om kommunal tillstyrkan trädde i kraft 2009 efter några års utredning som skulle ändra instansordningen och effektivisera prövningen av vindkraftsanläggningar. Grunden till nuvarande bestämmelse lades fram i delbetänkandet Prövning av vindkraft (SOU 2008:86) där kraven på bygglov och detaljplan för vindkraftsanläggningar skulle tas bort men samtidigt behövde kommuners inflytande över dess placering förbli oförändrad (SOU 2021:53, s.34). Dåvarande regering ansåg att förslaget i SOU 2008:86 skulle göra för stort ingrepp i det kommunala självstyret och därför utformades ett förslag av kommunal tillstyrkan internt inom Miljödepartementet. Detta förslag gick igenom efter förhandlingar inom ramen för den energiöverenskommelse som skedde mellan partierna inom alliansregeringen 2009 (SOU 2021:53, s.35). Efter detta skedde lagändringen som trädde i kraft 1 juni 2009 och som återfinns i Miljöbalken 16 kap. 4 § och lyder:

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

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

Syftet med ändringen var att få en snabbare och enklare process som effektiviserade handläggningen och främjade utbyggnaden av vindkraft (EM 2016-4252, s.13).

5.1 Problemflödet

Erfarenheterna av nuvarande bestämmelsen i miljöbalken har redan från starten varit negativa där den i tillämpningen inte visat sig uppfylla syftet. Det är framförallt STEM som genom åren fått i uppdrag att följa upp införandet vilket är logiskt då det ligger inom ramen för deras instruktion² och det är genom deras studier som problembilden uppdragats.

² 2 § 12. skapa förutsättningar för en väl planerad och resurseffektiv vindkraftsutbyggnad, höja kunskapen om vindkraftens egenskaper och möjligheter samt dess roll i samhällsutvecklingen och bidra till en ökad förståelse och dialog för att skapa möjligheter till ökad samexistens mellan vindkraft och andra samhällsintressen. (Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet)

Redan 2010 kommer STEM med rapporten *Sammanställning av konsekvenser 16 kap. 4§* (Dnr 440-10-004487) som belyser hur den nya bestämmelsen har uppfattats av aktörer inblandade i processen.

Sammanställningen visar att representanter från berörda myndigheter och branschen anser att det befintliga regelverket har brister och upplevs som rättsosäkert och ineffektivt. Det finns indikationer på att tillämpningen av regelverket har resulterat i att tillståndsprocessen försvårats och handläggningstiden förlängts. (Dnr 440-10-004487, s.3)

Här ger studien tidigt *indikation* på att det finns en problembild kring bestämmelsen och använder begrepp som rättsosäkert, ineffektivt och att handläggningstiden förlängts. STEM säger även att det finns starka skäl till att göra en översyn av bestämmelsen i miljöbalken.

Nästa studie om hur den kommunala tillstyrkan i miljöbalken fungerar kommer år 2014 då STEM genomför en enkätundersökning bland berörda aktörer. Sammanfattningen vittnar även här om problem med tillämpningen av bestämmelsen.

Ett av de viktigaste problemen är att tillämpningen av bestämmelsen ser olika ut, både i olika kommuner och i olika ärenden.....Det finns också en osäkerhet hos många kommuner kring vad det är som ska prövas i beslutet om tillstyrkan.....det tar lång tid för kommunerna att fatta beslut om tillstyrkan och att besluten inte sällan innehåller villkor. Projektörerna anser vidare att bestämmelsen innebär en stor osäkerhetsfaktor eftersom kommunernas beslut ofta kommer sent i processen och det dessutom är vanligt att kommunen ändrar inställning under processens gång. (ER 2014:21, s.25)

Både kommuner och projektörer är överens om att tillämpningen av bestämmelsen inte fungerar. Fem år efter bestämmelsens införande kommer återigen tydlig återkoppling, *indikation* likt det Kingdon beskriver i form av rutinmässig uppföljning, från samtliga aktörer i processen att bestämmelsen inte fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Inför år 2016 får NVV och STEM i uppdrag genom regleringsbrev att följa upp den kommunala tillstyrkan för vindkraft (M2016/01699/S, s.5). Detta tyder på att politikerna har tagit till sig av *indikatorer* och *feedback* om att den lagändring man genomfört 2009 inte uppfyller syftet, och behöver därför få ytterligare beskrivning av problembilden kring kommunal tillstyrkan. Svaren där problembilden beskrivs kommer året efter, 2017, då NVV ger ut rapporten *Kommunal tillstyrkan av vindkraft – hur fungerar det idag?*.

Regelförändringarna som infördes 2009 (som kommunal tillstyrkan var en del av) verkar inte ha lett till effektivisering.....Projektörerna anser att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan inte är rättsäker.....Beslutet om kommunal tillstyrkan kan inte överklagas, behöver inte motiveras och det finns inte några kriterier för vad kommunen ska basera sitt beslut på. (Naturvårdsverket, 2017)

Återigen kommer *feedback* om att tillämpningen av lagändringen är ineffektiv, rättsosäker och det saknas styrningar till kommunerna om vad beslut ska grundas på. Svaren i rapporten ligger till grund för det gemensamma svar som STEM och NVV lämnar till regeringen som redovisning av uppdraget i regleringsbrevet (STEM/NVV, 2017). Rapporten *Kommunal tillstyrkan av vindkraft* ger en skiftande problembild mellan kommuner och övriga aktörer i processen men presenteras tydligt i korta stycken och beskrivs som problem och oklarheter. Totalt beskrivs 12 olika områden där några tydligt kan kopplas mot de *indikatorer* och *feedback* som kommit fram under tidigare studier.

5.2.2 Reglerade beslutskriterier saknas och besluten behöver inte motiveras

5.2.3 Tidpunkt i tillståndsprocessen för beslut om kommunal tillstyrkan

5.2.4 Tillstyrkansbeslut kan ändras under miljöprövningsprocessens gång

5.2.7 Osäkerhet kring kommunens roll i tillståndsprövningen.

(Energimyndigheten/Naturvårdsverket, 2017, s.22-25)

Svaret till regeringen i denna rapport ger en tydlig bild av problemen med tillämpningen av bestämmelsen 16 kap. 4§ i miljöbalken. Åtgärder behöver vidtas för att skapa en mer rättssäker och tidseffektiv process där utgången är mer förutsägbar och kommunerna har tydliga beslutskriterier. Det börjar skapas en gemensam bild, en *definition* av problemet, som kan uppfattas på samma sätt av både aktörer i processen och politikerna.

I de intervjuer som jag genomfört bestyrks bilden av en gemensam definition då frågan om vad problemet med den kommunala tillstyrkan är.

”...misstaget då var att kommunerna inte hade någon vägledning eller underarbete som skulle styra hur kommunerna skulle tillämpa det här”

(Thomas Hallberg, SVE)

”Primära problemet är två saker...så länge ett tillstånd inte vunnit laga kraft kan kommunen ändra sitt beslut på vägen, vilket skapar en oförutsägbarhet för den som söker...kommunen behöver inte motivera sitt avslag”

(Kristian Schoning, STEM)

”Rättsosäkerheten, risk för producenter”

(Jacob Ecounomu, SVK)

I SKL:s yttrande på rapporten så går det att se en naturlig skillnad i problembilden där kommunerna inte delar bilden av att processen är rättsosäker.

SKL delar inte uppfattningen att nuvarande ordning är rättsosäker...Kommunerna har ett naturligt intresse av att veta vad de tar ställning till vid tillstyrkandet.

(Sveriges Kommuner och Regioner, 2017)

Åren mellan STEM och NVV rapport under 2017 fram tills utgivandet av den nationella strategin 2021 innebär inte någon förändring av problembilden utan

debatten inom myndigheter, kommuner, branschen och politiker beskriver samma problembild. Under 2020 tillsätter regeringen en utredning som ska undersöka möjligheterna att lösa problemet med nuvarande bestämmelse. I sammanfattningen av utredningens syfte belyser man, och på så sätt visar att man tagit del av problembilden, vad som föregår utredningen och vad som ska genomföras.

16 kap. 4 § miljöbalken har fått **kritik** som bland annat består i att den **saknar beslutskriterier, krav på motivering och tidsgräns**.

En särskild utredare ska därför

- undersöka förutsättningarna för att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken,
- lämna förslag på hur denna bestämmelse kan tas bort och hur det kommunala inflytandet kan tillgodoses på annat sätt, och
- bedöma alternativa förslag, för det fall bestämmelsen inte kan tas bort, **i syfte att göra miljöprövningen av vindkraftsanläggningar mer rättssäker och förutsägbar**. (Kommittédirektiv 2020:108)

Detta sammanfattar *problemflödet* på ett bra sätt och samtliga delar av Kingdons teori går att återfinna i de studier och rapporter som kommit efter att den kommunala tillstyrkan av vindkraft kom till under 2009. En rutinmässig uppföljning av ansvarig myndighet har givit *indikationer*, regeringen har fått *feedback* om att tillämpningen av lagen inte uppfyller syftet och efter att regeringen uppfattat att problem fanns gavs uppdrag som gjorde att problemet kunde ges en *definition*.

5.2 Policyflödet

Inom detta flöde har ett flertal idéer passerat sedan bestämmelsen började gälla 2009. Kopplat till Kingdons *Policy primeval soup* är det också så att flera av de idéer och förslag som finns sedan införandet har sitt ursprung före 2009 och den process som ledde fram till införandet av 16 kap. 4 §, men som inte spåras längre tillbaka p.g.a. den begränsning jag gör i uppsatsen.

2010 kommer STEM ut med den första rapporten som följer upp bestämmelsen och i rapporten står det att flera förslag på förändring har figurerat inom samhällsdebatten sedan införandet. De förslag som främst förekommit och som också kommit in via enkätsvar från Miljöprövningsdelegationer (MPD) och projektörer presenteras. De två stora spåren som förslagen delas upp i är att *Ta bort 16 kap. 4§* eller *Formulera om 16 kap. 4§*. Majoriteten är för att formulera om bestämmelsen med motivering att det inte skulle vara politiskt möjligt att ta bort. Men det presenteras även två förslag där bestämmelsen tas bort (Energimyndigheten, 2010, s.29-31). Dessa förslag är grunden till det förslag som presenteras i den nationella strategin och det ska senare visa sig att analysen i denna rapport ligger nära det som händer med förslaget från strategin då det hamnar på den politiska beslutsagendan. Förslagen kommer vändas och vridas ett antal år vilket belyser Kingdons teori inom policyflödet.

Att beslut inte behöver motiveras och att det saknas styrningar på vad kommuner ska ta beslut om, är ett av de problem som först försöker åtgärdas då STEM redan 2013 påbörjar ett arbete med en vägledning för hantering av tillståndsprocessen. Detta startas upp med en enkätundersökning (ER 2014:21) om bestämmelsens användande i praktiken samt frågor om vad en vägledning behöver innehålla. Rapporten som kommer ut under 2014 innehåller inga förslag på lösningar men blir grunden till vägledningen.

Året efter, 2015, presenterar STEM en första åtgärd som kan ses som ett förslag på lösning av problemet med tillämpningen av bestämmelsen 16 kap. 4 §. Vägledningen är framtagen i samarbete med NVV, SKR och Nätverket för vindbruk³ och sammanfattas bra i förordet.

I vägledningen redogörs för vad beslut enligt 16 kap. 4 § miljöbalken omfattar, vilka skäl som bör ligga till grund för ett beslut samt vad ett beslut bör innehålla. (ER 2015:05, Förord)

Vägledningen visar sig användas av projektörer och MPD samt är välkänd bland alla aktörer. Men kommunerna upplevs inte fått en lösning ur sitt perspektiv vilket varit huvudsyftet och vägledningen kommer inte till användning. Detta är slutsatsen NVV kommer fram till i sin rapport 2017 (Naturvårdsverket, 2017).

Det första riktiga förslaget som presenteras för politikerna kommer 2017 när STEM och NVV redovisar sitt regeringsuppdrag som de fått i regleringsbrevet 2016 (STEM/NVV, 2017). Uppdraget innebar att analysera hur planerings- och tillståndsprocessen utvecklats sedan vägledningen gavs ut men myndigheterna väljer även att utöka analysen till bestämmelsens införande 2009. Förutom underlaget som NVV fått in genom sin undersökning samma år kallar man även in en referensgrupp bestående av två MPD, mark- och miljödomstolen i Växjö, branschen genom Svensk Vindenergi och Svensk Vindkraft samt tre kommuner för att få in synpunkter från övriga aktörer i processen. Arbetet som pågick under ett års tid tog fram ett antal förslag på åtgärder som analyserades men i slutändan var det två förslag som presenterades grundligt med en färdig idé om lagförändring. *Upphäv MB 16:4* samt *Tidig tillstyrkan* var de förslag som presenterades med full analys men det förslag som rekommenderas och fördes fram till politikerna som den mest lämpliga åtgärden var *Upphäv MB 16:4* (STEM/NVV, 2017, s.73). Detta förslag skulle underlätta tillståndsprocessen och samtidigt göra den mer rättssäker men samtidigt ta bort det kommunala vetot och kommuners beslut skulle fortsättningsvis endast vara rådande i tillståndsprocessen.

När förslaget skickades ut på remiss från regeringskansliet var det övervägande positiva svar men SKR och en majoritet av enskilda kommuner och regioner var negativa och tyckte inte att förslaget var rätt väg att gå (SOU 2021:53, s.80). Förslaget var en lösning på problemet men detta förslag vann aldrig kraft och hamnade inte på den politiska agendan för beslut.

³ Nätverket grundades år 2008 på uppdrag av regeringen och nätverkets sista år med finansiering var år 2019. Nätverket för vindbruk var en del av Energimyndighetens arbete med att främja utbyggnaden av vindkraft och sprid kunskap om vindkraft och stöttade regionala initiativ av nationell betydelse. (<https://www.energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft/kunskap-och-forskning/natverket-for-vindbruk/>) (Hämtad: 2022-04-08 13:45))

Sett till Kingdons teori saknar förslaget några delar som kan vara anledning till att det inte togs vidare till en början. Förslaget framkom som svar på ett regeringsuppdrag och togs fram på ett år. Det hade då inte hunnit förankrats, berörda i processen hade inte *mjukats upp*. Juridiskt är frågan om det var *tekniskt genomförbart* och hade *rätt värderingar*. Att upphäva bestämmelsen helt och därmed ta bort det kommunala vetot anses strida mot grundlagen och vikten av det kommunala självstyret, vilket beskrivs i den statliga utredningen 2020. Det har i samtliga intervjuer framkommit, på frågan om varför förslaget 2017 inte togs vidare inom politiken, att det främst berodde på att det inte skulle vara politiskt möjligt att få igenom ett beslut i riksdagen.

Huvudargument för att behålla den kommunala tillstyrkan var betydelsen av det kommunala självstyret och kommunernas planmonopol (SOU 2021:53, s.80).

”...kan tänka mig att för att föra det vidare så behöver det finnas någon politisk realism att det ska kunna gå igenom i riksdagen och eftersom vi har väldigt starkt kommunalt självstyre så är det väldigt svårt att ändra t.ex. kommunalt VETO”

(Kristian Schoning, STEM)

Processen fortsätter och den *politiska intressegruppen* är enig om att något behöver göras för att effektivisera vindkraftsutbyggnaden. Lena Odeberg berättar under intervjun att det inkom tydlig *feedback* från såväl statliga aktörer som branschorganisationer och producenter till myndigheter om att något behöver göras. Efter diskussioner i miljömålsrådet beslutar GD för STEM och NVV, i början av 2018, att starta arbetet med en gemensam nationell strategi. Arbetet med strategin inkluderade stora delar av den *politiska intressegruppen* och arbetsmetoden innehöll bl.a. delaktighet genom hearings, workshops och samtal mellan myndigheters GD (Naturvårdsverket 1). Det tyder på att samtliga aktörer inom ämnesområdet är integrerade och känner väl till arbetet och de förslag som tas fram inom strategin vilket är fördel enligt Kingdons teori.

Det förslag om ändring av den kommunala tillstyrkan som presenteras i strategin är ingen nyhet för den *politiska intressegruppen*, förslaget har hämtats från tidigare rapporter och arbetats vidare med. Senaste förslaget som presenterats några år tidigare fick inte fäste så därför behövde något ändras.

”...bestämmelsen av kommunalt veto, kan vi se något sätt att justera den istället för att ta bort den. Och då vidareutredde vi ett av de förslagen som det hade tittats på i den förra utredningen, vidareutvecklade det, fördjupade det och förankrade också då lite bredare” (Lena Odeberg, NVV)

Det går tydligt att applicera teorin på det förslag som kommer i strategin. Man tittar tillbaka på de förslag som tagits fram några år tidigare och omarbetar dessa. I strategin lyder rubriken till kapitel 3 *Förändrad kommunal tillstyrkan* och ett fullständigt förslag om lagändring och författningskommentarer återfinns i bilaga B med rubriken *Förslag om ändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan*. I dessa båda rubriker går det att se hur man försöker minska fokuset på att 16 kap. 4

§ ska tas bort, vilket stämmer bra överens med anledningen som gjort att tidigare förslag inte vunnit kraft. Men både i det beskrivande kapitlet och lagförslaget står det tydligt att 16 kap 4 § ska upphävas (ER 2021:2, s.40-41, Bilaga B). Förslaget innebär en mer förutsebar och rättssäker tillståndsprocess och behåller samtidigt kommunernas möjlighet till självbestämmande. Det innehåller delar av flera alternativ som presenterades i redovisningen av regeringsuppdraget 2016 (STEM/NVV, 2017). Arbetet med strategin och det förslag som presenteras har tydliga kopplingar till Kingdons teori inom policyflödet.

Strategin föreslår även att regeringen ska överlämna förslaget till den statliga utredningen som startat 2020 (SOU 2021:53), vilket också görs. I arbetet med utredningen bjuds stora delar av den *politiska intressegruppen* in i syfte att skapa en allsidig bild av både problem och möjliga lösningar. Alla som velat träffa utredningen har getts möjlighet till det samtidigt som utredningen sett några aktörer som extra viktiga, bland dessa nämns särskilt STEM, NVV, SVE och SKR. I slutet av utredningen är samtliga som deltagit under processen inbjudna till en hearing där det slutliga förslaget presenterades och det gavs möjlighet att kommentera och ha synpunkter innan fastställande.

Utredningen tittar tillbaka på samtliga förslag som presenterats både 2017 och 2021 samt fortsätter att förfinas dessa. Att flera förslag tidigare presenterats kan ha spelat roll för det slutliga förslaget, vilket även påtalas av utredningen (SOU 2021:53, s.24). En likhet med hur Kingdon beskriver att chanserna för att få ett förslag att gå till beslut ökar genom att presentera flera. I kapitel 8 presenteras utredningens slutliga förslag och det går tydligt att spåra till tidigare förslag och även problembilden som *definierats* tidigare (s.19) och de överväganden som regeringen tryckt på där.

8.2 Kommunens inflytande över lokalisering av vindkraft bibehålls

8.3 Förutsebarheten stärks genom att översiktsplanerna vikt blir större

8.4 Rättssäkerheten stärks genom krav på besluten och en utökad klagorätt

8.5 Effektiviteten ökas genom att en tidsfrist för kommunens besked införs och besluten görs bindande i viss tid

(SOU 2021:53, s.129-149)

Det förslag som presenteras innehåller lösningar enligt problembilden, tillståndsprocessen kommer bli mer förutsebar, rättssäker och effektiv samtidigt som kommunernas självstyre bibehålls om än något begränsat. I det författningsförslag som presenteras i kapitel 10 bibehålls 16 kap. 4 § i miljöbalken men innehållet ändras vilket innebär att *Kommunal tillstyrkan* avskaffas men istället införs begreppet *lokaliseringsbesked* som säkerställer kommuners rätt att tillstyrka eller avstyrka etablering av vindkraftsanläggningar. Utredningen föreslår en ny lag, i likhet med strategins förslag, som reglerar *lokaliseringsbeskeden* och som ska ersätta nuvarande *Kommunala tillstyrkan* enligt 16 kap. 4 § miljöbalken. Förslaget som lämnades i strategin har vridits något och det förslag som utredningen ger kan anses ha mer *rätt värderingar* och få större acceptans.

Både den *Nationella strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad* och betänkandet *En rättssäker vindkraftsprövning* presenteras i juni 2021 vilket visar

att arbetet pågått parallellt och ytterligare förstärker samstämmigheten i det förslag som kommer till regeringen. Regeringen analyserar förslaget som den statliga utredningen lämnat in och i den proposition med lagförslag som lämnas till riksdagen har förslaget omarbetats något. Det slutliga förslaget och regeringens hantering fram till det hamnar för beslut i riksdagen kommer att beskrivas i följande kapitel om politikflödet.

5.3 Politikflödet

Regeringen och riksdagen är de aktörer som definierar politikflödet. Kingdon beskriver sammansättningen av ministrar i regeringen och mandatfördelningen i riksdagen som den avgörande faktorn. Det är till denna nivå som problem och nya idéer eller förslag på lösningar behöver komma, och antas på beslutsagendan, för att en ny policy ska antas.

Nuvarande bestämmelse 16 kap. 4 § miljöbalken kom till 2009 genom en energiöverenskommelse inom dåvarande alliansregering (M, KD, FP, C). I valet kommande år fick alliansregeringen fortsatt förtroende men med den markanta skillnaden att den inte hade majoritet i riksdagen. Sittande regering fick fler mandat än oppositionen, de rödgröna (S, MP, V), men för första gången tog sig SD in i riksdagen vilket gjorde att inget av de båda blocken fick majoritet. Eftersom alliansen som infört bestämmelsen i miljöbalken satt kvar som regering innebar det även att det inte fanns någon politisk kraft för att omgående förändra bestämmelsen även om problembilden kring den *Kommunala tillstyrkan* omgående visades. I regleringsbrevet till STEM under andra halvan av mandatperioden, 2012 och 2013, ger regeringen i uppgift att följa upp tillståndprocesserna för förnyelsebar elproduktion i syfte att effektivisera dessa (N2012/4244/E, N2013/5236/KLS). Dock efterföljde ingen aktiv politisk process då återkoppling kom från myndigheten. Alliansen som *organiserad politisk kraft* hade infört en ny policy och kom under följande mandatperiod att skydda denna och säkerställa att den finns kvar, det fanns inte öppning för förändring.

I valet 2014 blev det regeringsskifte, det rödgröna blocket fick fler mandat än alliansen och riksdagen röstade igenom en ny regering bestående av S och MP. Men återigen hade inte regeringen egen majoritet i riksdagen och dessutom hade alliansen ett övertag mot regeringen i egenskap av fler mandat. Under denna mandatperiod sker en politisk händelse som kommer ha stor betydelse för policyprocessen. Regeringen når en bred uppgörelse, *konsensus* enligt Kingdon, med oppositionspartierna när man i juni 2016 enas om nya klimatmål, energiöverenskommelse (Regeringen 2), som innebär en omställning till 100% förnybar elproduktion år 2040. Regeringen jobbar vidare med energifrågan och lämnar 2018 in en proposition (2017/18:228) för energipolitikens inriktning vilket bygger på den tidigare överenskommelsen och därför röstas igenom i riksdagen.

En politisk förändring som även sker är att STEM flyttas från Näringsdepartementet till Miljö- och energidepartementet vilket kan ha haft betydelse för fokuset på problembilden med den *Kommunala tillstyrkan*. I

regeringsbrevet 2016 (M2016/01699/S) får STEM en tydlig uppgift, *Uppföljning av kommunal tillstyrkan för vindkraft* (M2016/01699/S, s.5), av regeringen. Uppdraget ska grundligt undersöka tillståndsprocessen och komma med förslag på åtgärd innehållande författningsförslag om så behövs. Det är tydligt att regeringen vill agera om myndigheten föreslår detta, vilket också förslås när redovisningen kommer 2017. Som beskrivits tidigare föreslår STEM att 16 kap. 4 § miljöbalken upphävs. Förslaget tas emot och analyseras men det sker ingen öppen politisk aktivitet för att få upp frågan på beslutsagendan, ingen proposition förs fram till riksdagen.

”Det var snubblande nära att regeringen gick vidare med det, men i januari 2018, så kom man fram till att det skulle bli politiskt bråk om fel frågor inför valet och förslaget lades i byrålådan”
(Tomas Hallberg, SVE)

Förslaget kommer till regeringen inför ett valår och situationen inför valet 2018 innebar ett helt annat fokus än frågor kopplat till vindkraft och främst kommunalt självstyre. Känsliga frågor som integration och brottslighet var aktuellt och låg högt upp på agendan. Den *allmänna opinionen* hade inget intresse av vindkraftsfrågor utan fokuset i samhället låg på den kraftiga flyktinginvandringen som skett åren tidigare med frågor om integration som följd. Samtidigt kom även propositionen som beskrivits ovan vilket troligen gjorde att man prioriterade bort frågan om den *kommunala tillstyrkan*.

Efter valet 2018 skedde en period av politiks instabilitet. Det rödgröna blocket fick ett mandat mer än alliansen, båda utan majoritet, och SD blev en ännu större vågmästare. Sittande regering fick försöka bilda ny regering men riksdagen röstade inte igenom detta och långa förhandlingar väntade. Inte förrän i januari 2019, genom januariavtalet (Januariavtalet), kunde S och MP bilda en minoritetsregering i samarbete med C och L. I överenskommelsen finns inga direkta kopplingar till den *kommunala tillstyrkan*, men under punkt 30 går att läsa att all relevant lagstiftning ses över så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag (Januariavtalet, s.7). Året efter kommer den politiska styrning som öppnar upp för lagändring av 16 kap. 4 § miljöbalken. År 2020 tillsätter regeringen en utredare som ska undersöka möjligheten att upphäva bestämmelsen (SOU 2021:53). Det förslag som utredningen presenterar och som beskrivits ovan, fångar regeringen upp och omarbetar till en proposition som lämnas in till riksdagen i början av april 2022.

Regeringens förslag är i stort detsamma som strategin och utredningen föreslagit men med några avgörande ändringar. Regeringens förslag innebär ett tidigt besked om medgivande från kommuner men det är fortfarande en förutsättning att kommunen lämnat medgivande vilket säkerställer det kommunala självstyret. Det genomförs ändring av 16 kap. 4 § miljöbalken samt andra tillägg i miljöbalken samt tidsfönstret för kommuners krav på svar om medgivande ökas från 6 månader till 9 månader. Syftet med regeringens ändring av nuvarande bestämmelse är tydlig och bygger på de av riksdagen antagna klimatmålen. Tillståndsprocessen behöver bli effektivare för att öka utbyggnaden av förnyelsebar elproduktion samtidigt som kommuners självstyre inte får tas bort (prop. 2021/22:210, s.41).

Regeringen föreslår att ändringar endast görs i miljöbalken eftersom en egen lag om lokaliseringsbesked skulle förstärka den självständiga rättskraft som tillståndsprocessen kring vindkraft tidigare haft. Regeringen följer kommentaren som Svea hovrätt givit i remissvar (prop. 2021/22:210, s.29). Denna ändring av förslaget innebär att det blir mer *tekniskt genomförbart* ur juridiskt perspektiv och överrensstämmer med Kingdons synsätt.

Flera av remissinstanserna har påtalat problem med den korta svarstiden, 6 månader, som kommuner haft enligt utredningens förslag. Detta lyssnar regeringen på och ökar svarstiden till 9 månader. Motiveringen påtalar vikten av det kommunala självstyret och möjligheten till att låta medborgarna ge sin syn och att förankring i samhället är viktig (prop. 2021/22:210, s.29).

De ändringar av förslaget som finns i regeringens proposition kan kopplas till vikten av den *allmänna opinionen*. I utredningen *En rättssäker vindkraftsprövning* får regeringen en bild av opinionen kring vindkraft och etablering i kommuner. Opinionsen kring vindkraft som energikälla är generellt positiv i Sverige men att den lokala opinionen ser betydligt annorlunda ut. Medborgare är generellt negativa till etablering av vindkraft som påverkar dem själva, det dagliga livet och naturen runt omkring. I grannlandet Norge har opinionen svängt åt det negativa hållet när kommuners inflytande har minskat (SOU 2021:53, s. 87-89).

Regeringen har även fått ta del av den *allmänna opinionen* genom politiker i riksdagen. Detta exemplifieras i en interpellationsdebatt i januari 2022 där riksdagsledamöter ur oppositionen belyser medborgares negativa syn på vindkraftsetableringar samt påtalar vikten av det kommunala vetot (interpellation 2021/22:197, 2021/22:239).

I regeringens proposition belyses vid ett flertal tillfällen vikten av det lokala förankringen och betydelsen av att kommuner har rätt att avstyrka en vindkraftsetablering. Sett till den *allmänna opinionen* kommer regeringens förslag om ändring i en tid då klimatfrågan är högt rankat bland folket och det råder en positiv opinion till förnyelsebar elproduktion generellt. Inte minst har Greta Thunberg gjort att området och att politiker behöver agera är väl känt för alla svenskar. Regeringen har opinionen med sig men utmaningen ligger i den lokala förankringen genom det kommunala vetot.

Regeringen har svårt att, med rådande mandatfördelning, få igenom sin proposition i riksdagen varför man behöver få stöd från andra partier att rösta för regeringens förslag. I riksdagen sker diskussion kring frågan och i interpellationsdebatten ovan ger Klimat- och miljöminister Annika Strandhäll regeringens bild av vägen fram till beslut. Hon beskriver att den kommunala tillstyrkan är ett hinder i tillståndsprocessen och behöver åtgärdas men påtalar även att regeringens avsikt inte är att ta bort den kommunala tillstyrkan utan justera denna. I hennes anförande efterfrågar hon även dialog för att nå majoritet.

”Jag hoppas att vi på olika sätt kommer att kunna ha en dialog med partier i riksdagen kring hur ett sånt här regelverk skulle kunna utformas för att också få ett brett stöd”

(Interpellation 2021/22:197, 2021/22:238, Tid: 28:45)

För att nå *konsensus* är metoden förhandlingar inom den politiska arenan enligt Kingdon. I samband med att regeringen tar fram propositionen under första kvartalet 2022 visas tecken på förhandlingar i riksdagen. Under en interpellationsdebatt i februari ställs frågor till energiminister Khashayar Farmanbar från den moderata riksdagsledamoten Alexandra Anstrell. Frågan ställs om regeringens planer på att ta bort det kommunala vetot och frågan om regeringen har planer på att ta fram nationella riktlinjer för bygdemedel vid vindkraftsetableringar. Ministern besvarar frågorna och tydliggör flertalet gånger att varken utredningen eller regeringen har några planer på att ta bort det kommunala vetot utan påtalar vikten av kommunernas och medborgarnas rätt till själv- och medbestämmande. Angående bygdemedel svarar han att det ingår i analysen av utredningen (interpellation 2021/22:243). Politikerna i riksdagen debatterar och indirekt förhandlar under några månader innan regeringen lämnar in sin proposition till riksdagen.

Den 6 april 2022 kallar regeringen till pressträff där ett nytt vindkraftpaket presenteras. Det slutliga förslaget i form av propositionen (prop. 2021/22:210) presenteras och minister Strandhäll tydliggör att regeringen inte tar bort det kommunala vetot utan justerar något för att tydliggöra och skapa en bättre tillståndsprocess för samtliga parter. Hon presenterar även ny tillsatt utredning som ska utreda om stärkta incitament till kommuner och lokalsamhällen för utbyggd vindkraft (Regeringen 3). Detta vindkraftpaket kan tyda på ett resultat av förhandling och om det i slutändan lett till *konsensus* och majoritet i riksdagen visas först när omröstning sker i början av juni 2022.

5.4 Policyfönster

Efter att följt processen sedan 2010 är frågan varför det tagit 12 år innan problemet med den kommunala tillstyrkan hamnat på den politiska beslutsagendan. När öppnades ett *policyfönster* och hur skedde *kopplingen* där flödena sattes ihop.

I samtliga intervjuer ställdes frågan om det fanns något politisk händelse eller annat som uppfattats som ett policyfönster enligt Kingdons teori. Vad var anledningen till att utfallet *Tidig kommunal tillstyrkan* kom till i strategin. Det som samtliga svarat på frågan är den breda energiöverenskommelse som gjordes mellan regeringen och alliansen under 2016.

”Men myndigheternas utgångspunkt var att energiöverenskommelse 2016 och målet att ha ett 100% förnybart elsystem 2040, det har varit drivit i det arbetet”

(Tomas Hallberg, SVE)

”Vi fick ju till oss och andra myndigheter och andra också fick det till sig att det fortfarande är ett stort problem ett stort hinder för utbyggnaden av vindkraft och vi har ett uppsatt mål, ett riksdagsbundet mål om 100% förnybar elproduktion till 2040”

(Lena Odeberg, NVV)

De nya klimatmålen fastställdes av riksdagen 2018 och i samband med detta öppnades möjligheten för idéer som låg inom ramen för klimatområdet och förnybar elproduktion. Det tidigare förslag som presenterats under 2016, att 16 kap 4 § miljöbalken skulle upphävas kan tolkas som att det kom i en period då inget policyfönster var öppet. Klimatmålen innebar att ett bredare fönster var öppet och politiker var mottagliga för lösningar inom området.

Det blev nu tydligare att det hinder som begränsade vindkraftsutbyggnad behövde en bra lösning som kunde fångas upp av politikerna. Ur detta perspektiv kan man se det som att ett *problemfönster* öppnades. Arbetet med strategin startades upp under 2018 och eftersom det stora arbetet med förslag på lösningar av det kommunal vetot redan var gjort fanns färdiga idéer som bara behövdes skruva på. När regeringen, 2020, startade upp utredningen *En rättssäker vindkraftsprövning* (SOU 2021:53) var arbetet med det nya förslaget i strategin i princip färdigt.

Politikerna hade ett tydligt problem som man sökte en lösning på. Genom att tillsätta utredningen kan det ses som att ett *politikfönster* öppnades och möjligheten att koppla ihop de tre flödena var öppen. STEM och NVV agerade snabbt och föreslog till regeringen att förslaget om *Tidig kommunal tillstyrkan* skulle överlämnas till den statliga utredningen (ER 2021:2, s.4). Ägarna av förslaget var redo när fönstret öppnades och eftersom det var politikerna som direkt öppnade det så kunde *kopplingen* ske. Utredningen mottog förslaget och det lämnades slutligen till regeringen vid redovisningen.

Problemet med det kommunala vetot hade fått en lösning som fångades upp av politikerna och år 2022 ligger förslaget och möjligheten att anta en ny policy på den politiska beslutsagendan i riksdagen.

5.5 Policyentreprenörer

Under studien har flertalet aktörer påträffats som kan ses som potentiella *policyentreprenörer* men med anledning av djupet i studien har jag valt att inte aktivt söka efter dessa. De aktörer som dock påträffats och kan ses som *policyentreprenörer* är *Energimyndigheten* samt branschorganisationen *Svensk Vindenergi*.

”Dels har vi uppdrag. Men om vi tar det här med nationella strategin som exempel så är det sånt som vi initierar själva för att beskriva hur systemet fungerar idag och ger förslag på möjliga vägar framåt”

(Kristian Schoning STEM)

Vid intervjun beskriver Schoning hur STEM själva tog initiativet och drev fram förslaget om *Tidig kommunal tillstyrkan*. Som beskrivits i policyflödet så har STEM under hela perioden sedan bestämmelsen i miljöbalken infördes påtalat problemet och påtalat behovet av en förändring. De har även aktivt under perioden vid flera tillfällen presenterat tydliga förslag på åtgärder. I myndighetens interna strategier (Energimyndigheten 2016, Energimyndigheten 2018) för vindkraft finns flera

punkter som beskriver tillståndsprocessen som största utmaning och kräver behov av lösning, vilket visar myndighetens fokus på frågan. STEM GD Robert Andrén tillträdde 2018 och har en bakgrund inom miljö och energi, bl.a. som chef för energienheten vid miljö- och energidepartement där han var en av de drivande krafterna bakom energiöverenskommelsen 2016 (Regeringen 4). I likhet med hur Kingdon beskriver *policyentreprenören* har Andrén ett engagemang och spenderat flera år inom området för att utveckla det han tror på. I rollen som GD har han rätt att ta beslut och även en koppling till politiken och bevis på en god förhandlare kan kopplas till energiöverenskommelsen.

Andrén kan i rollen som GD ses som *policyentreprenör* även om det inom myndigheten kan finnas fler individer som varit drivande i den specifika frågan om *Tidig kommunal tillstyrkan*. Ytterligare likhet med Kingdons teori är hur STEM var redo och tryckte fram sitt genomarbetade och förankrade förslag på lösning när *policyfönstret* öppnades.

”Vi är inriktade på påverkansarbete mest kontakt med myndigheter som STEM och NVV, där har vi våra mångåriga ingångar. Sen regeringskansliet och då de departement som har energi miljö och klimatfrågor.....också förstås dem politiska partierna.....främst de som är i näringsutskottet och miljö- och jordbruksutskottet och särskilt då de energipolitiska talespersonerna”

(Tomas Hallberg, SVE)

Det andra exemplet på *policyentreprenör* inom processen, Svensk Vindenergi, arbetar aktivt inom vindkraftsfrågor generellt och företräder hela branschen. I likhet med hur Hallberg svarat under intervjun så finns svar från SVE i samtliga remissrundor som varit efter de utredningar och rapporter som omnämnts tidigare i uppsatsen. Även om SVE inte är direkt ägare av det förslag som ligger för beslut så har de som organisation aktivt jobbat i likhet med förslaget. Under perioderna 2019-2022 har organisationens VD skrivit 10st debattartiklar som rör behovet av ändring av det kommunala vetot (Svensk Vindenergi 1). Som företrädare för branschen har organisationen tillträde till den politiska arenan och på det sättet möjlighet att påverka i likhet med Kingdons teori. Förutom VD så kan även Tomas Hallberg, projektledare för SVE, som arbetat för organisationen sedan 2009, ses som en *policyentreprenör*. Hallberg har spenderat mycket energi och tid för vindkraftsfrågor och visat stort engagemang inom området. Han har bl.a. genom föreläsningar, intervjuer i TV, debattartiklar varit aktiv förespråkare för en förändring av det kommunala vetot som hindrat vindkraftsutvecklingen.

Genom delaktighet i framtagandet av STEM:s olika rapporter och arbeten kan SVE ses som del av förslaget, *Tidig kommunal tillstyrkan*, som presenteras i strategin. SVE gav 2019 ut ett eget dokument, *Färdplan 2040 – Vindkraft för klimatnytta och konkurrenskraft*, där man föreslår till regeringen att gå på STEM:s förslag från 2017 där 16 kap. 4 § miljöbalken skulle tas bort (Svensk Vindenergi 2, s.17). I samband med att STEM skulle ge ut den nationella strategin reviderade SVE sin *Färdplan 2040* och i januari 2021 förslår man istället till regeringen att det kommunala vetot ska justeras (Svensk Vindenergi 3, s.17) vilket är i likhet med det lagförslag som regeringens proposition innehåller.

Energimyndigheten och *Svensk Vindenergi* har flera likheter med så som Kingdon beskriver *policyentreprenören* och oaktat var den grundläggande idén om förändring kommer ifrån så är det dessa aktörer som varit drivande i processen och som identifierats inom uppsatsens omfång.

6 Slutsatser

Vägen fram till en förändring av det kommunala vetot har flera likheter med Kingdons teori. Problembilden presenterades redan 2010 och politiker har tagit del av denna på flera sätt. Förslag på lösningar har löpande presenterats och har med åren förankrats bland samtliga aktörer. Politikflödet existerar över tid oavsett problem eller lösningar och har varit delaktig i processen även om kopplingen till Kingdons teori främst är applicerbar under senaste åren.

Likheter finns inom *problemflödet*, *policyflödet* och *politikflödet*. Ett *policyfönster* går att identifiera även om dess definition är otydlig och beskrivna *policyentreprenörer* kan utvecklas och studeras djupare men är samtidigt tydliga i ett mer övergripande perspektiv. Med teorin i bakgrunden kan forskningsfrågan besvaras.

Vilka bakomliggande faktorer ligger till grund för förslaget, Tidig kommunal tillstyrkan, om begränsningen av det kommunala vetot?

Processspårningen som genomförts med analys enligt teorin har lett till några generella slutsatser och orsaksmekanismer som markeras i kursiv stil.

I grunden är det den *tydligt definierade problembilden*, vilken samtliga aktörer är överens om, som gjort att en förändring av nuvarande bestämmelse känns oundviklig. En rättsosäker process där varken kommuner eller producenter vet vad beslut grundar sig på och som även kan ändras över tid.

Den främsta faktorn till det slutliga ändringsförslaget är *synen på det kommunala självstyret i Sverige*. Den enkla lösningen och kanske även den bästa hade varit att upphäva bestämmelsen och ta bort det kommunala vetot. Hos samtliga aktörer har dock överväganden gjorts där slutsatsen varit att kommuners rätt att själva bestämma om dess intresseområde inte får äventyras. Både myndigheter och bransch har under perioden varit för att 16 kap. 4 § upphävs men i slutändan kvarstår det kommunala vetot, om än något begränsat jämfört med nuvarande bestämmelse.

Det slutliga förslaget, tidig kommunal tillstyrkan, är *väl genomarbetat* av STEM och *har förankrats* under flera års tid vilket krävs för att hamna på den politiska beslutsagendan. Det antal rapporter som framkommit med följande remissvar har skapat en gemensam acceptans för att en förändring behöver göras.

Studien har bekräftat problematiken kring *mandatfördelning i riksdagen* och möjligheten för *minoritetsregering* att driva igenom beslut. Det finns inget som tydligt visar detta men då problembild och lösningar funnits under flera år kan detta vara en anledning till att inget beslut kommit tidigare.

Slutligen styrker studien teorin om hur frågor först blir aktuella på den politiska agendan när den *allmänna opinionen* kan acceptera en ny policy. Utfallet i strategin och propositionen i riksdagen kommer att begränsa det kommunala självstyret men är möjligen acceptabelt i syfte att effektivisera och nå klimatmålen 2040 vilket den allmänna opinionen är tydligt eniga om.

Referenser

Dnr 440-10-004487. *Sammanställning konsekvenser 16 kap. 4 § miljöbalken*. Energimyndighetens rapport 2010.

EM 2016-4752/NV-00099-16. *Kommunal tillstyrkan av vindkraft*. Energimyndigheten och Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag för 2016, utgiven skrivelse 2017.

Energimyndigheten, 2016. *Energimyndighetens vindkraftsstrategi*, internt styrdokument 2016. (Elektronisk) <https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2016/energimyndigheten-antar-strategi-for-vindkraftsarbetet/> (Hämtdatum: 2022-04-08)

Energimyndigheten, 2018. *Vindkraftsstrategi uppdaterad 2018*, internt styrdokument 2018. (Elektronisk) <https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2018/uppdaterad-strategi-for-vindkraftsarbetet/> (Hämtdatum: 2022-04-08)

ER 2014:21. *Kommunal tillstyrkan i praktiken*. Energimyndighetens rapport 2014.

ER 2015:05. *Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk*. Energimyndighetens skrivelse 2015.

ER 2021:2. *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*. Energimyndigheten och Naturvårdsverket rapport 2021.

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Towns, Ann - Wängnerud, Lena, 2017. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 5:6. Stockholm: Wolters Kluver Sverige AB.

Interpellation 2021/22:197. *Kommuners vetorätt gällande vindkraft*. Riksdagens webb-tv 2022-01-11.

Interpellation 2021/22:238. *Slopandet av det kommunala vetot*. Riksdagens webb-tv 2022-01-11.

Interpellation 2021/22:243. *Regeringens planer på att ta bort det kommunala vetot mot vindkraftsetableringar*. Riksdagens webb-tv 2022-02-04.

Jacob Economou, SVK. Economou är verksamhetsledare vid Svensk Vindkraft. Videointervju 8 mars 2022.

Januariavtalet: Socialdemokraternas hemsida. Januariavtalet. (Elektronisk) <https://www.socialdemokraterna.se/download/18.1f5c787116e356cdd25a4c/1573213453963/J>

[anuariavtalet.pdf?TSPD_101_R0=088d4528d9ab2000b73309997c3cfe2ed8dd7dc2473dfd545bf4a29107df831daf468368fb1da57308afd5d40b143000eb6bd79d3172ab5bb6692c338dee0bc967c7eb54c5c7ae84e9d4ea39ef00c40ecf3ecb10156e521608bbd02f81ab680](https://www.anuariavtalet.pdf?TSPD_101_R0=088d4528d9ab2000b73309997c3cfe2ed8dd7dc2473dfd545bf4a29107df831daf468368fb1da57308afd5d40b143000eb6bd79d3172ab5bb6692c338dee0bc967c7eb54c5c7ae84e9d4ea39ef00c40ecf3ecb10156e521608bbd02f81ab680) (Hämtdatum: 22-04-14)

Kingdon, John W, 1995 (2003). *Agendas, Alternatives and Public policies*. Second edition. New York: Addison-Wesley Educational Publisher Inc 2003.

Kingdon, John W, 1995 (2014). *Agendas, Alternatives and Public policies*. Second edition. Essex: Pearson Education Limited 2014.

Knaggård, Åsa, 2009. *Vetenskaplig osäkerhet i policyprocessen: En studie av svensk klimatpolitik*. Lunds universitet.

Kommittédirektiv 2020:108. *En ökad förutsägbarhet vid miljöprövning av vindkraft*. Stockholm 2020.

Kristian Schoning, STEM. Schoning är Energimyndighetens projektledare för implementeringen av Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Videointervju 22 mars 2022.

Lena Odeberg, NVV. Odeberg var Naturvårdsverkets uppdragsledare vid framtagandet av Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Videointervju 25 mars 2022.

M2016/01699/S. Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens energimyndighet. Regeringsbeslut 2016-06-22.

Naturvårdsverket, 2017. *Kommunal tillstyrkan av vindkraft, hur fungerar det idag?*. Rapport 6769, Stockholm 2017.

Naturvårdsverket 1: Naturvårdsverkets hemsida, Ämnesområde vindkraft. (Elektronisk) <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/vindkraft/nationell-strategi-for-en-hallbar-vindkraftsutbyggnad/former-for-samverkan-och-deltaktighet/> (Hämtdatum: 2022-04-08)

N2012/4244/E. Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens energimyndighet inom utgiftsområde 21 Energi. Regeringsbeslut 2012-08-23.

N2013/5236/KLS. Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens energimyndighet inom utgiftsområde 21 Energi. Regeringsbeslut 2013-05-30.

Proposition 2017/18:228. *Energipolitikens inriktning*. Stockholm 2018.

Proposition 2021/22:210. *Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft*. Stockholm 2022.

Regeringen 1: Regeringskansliets hemsida. Regeringens politik, mål för energin. (Elektronisk) <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/energi/mal-och-visioner-for-energi/> (Hämtdatum: 2022-04-14)

Regeringen 2: Regeringskansliets hemsida. Energiöverenskommelsen 2016. (Elektronisk) <https://www.regeringen.se/49cc5b/contentassets/b88f0d28eb0e48e39eb4411de2aabe76/energi-overenskommelse-20160610.pdf> (Hämtdatum: 2022-04-14)

Regeringen 3: Regeringskansliets hemsida. Pressmeddelande från miljödepartementet. (Elektronisk) <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/04/regeringen-snabbar-pa-utbyggnaden-av-vindkraft/> (Hämtdatum: 2022-04-14)

Regeringen 4: Regeringskansliets hemsida. Pressmeddelande från miljödepartementet. (Elektronisk) <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/07/ny-generaldirektor-och-chef-for-energimyndigheten/> (Hämtdatum: 2022-04-14)

SOU 2008:86. *Prövning av vindkraft*. Betänkande av utredningen Prövning av vindkraft, Stockholm 2008.

SOU 2021:53. *En rättssäker vindkraftsprövning*. Betänkande av utredningen En rättssäker vindkraftsprövning, Stockholm 2021.

Svensk Vindenergi 1: Svensk Vindenergis hemsida. Pressrum. (Elektronisk) <https://svenskvindenergi.org/pressrum> (Hämtdatum: 2022-04-14)

Svensk Vindenergi 2: Svensk Vindenergis hemsida. Rapport 2019-10-30, Vindkraftsbranschens reviderade "Färdplan 2040 – Vindkraft för klimatnytta och konkurrenskraft" (Elektronisk) https://svenskvindenergi.org/wp-content/uploads/2019/10/Svensk_Vindenergi_FÄRDPLAN_2040_rev-1.pdf (Hämtdatum: 2022-04-14)

Svensk Vindenergi 3: Svensk Vindenergis hemsida. Rapport 2021-01-18, Vindkraftsbranschens reviderade "Färdplan 2040 – Vindkraft för klimatnytta och konkurrenskraft" (Elektronisk) <https://svenskvindenergi.org/wp-content/uploads/2021/01/Färdplan-2040-rev-2020-2.pdf> (Hämtdatum: 2022-04-14)

Tomas Hallberg, SVE. Hallberg är projektledare på Svensk Vindenergi. Videointervju 7 mars 2022.

Bilaga 1- Intervjuer

Intervjuer har i samtliga fall genomförts genom digitalt videomöte, där inspelningen finns sparad hos författaren. Samtliga intervjupersoner har godkänt att namn och organisation presenteras i uppsatsen.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tillfrågats att ge sin syn på processen genom intervju men har genom mejl avböjt intervju.

Intervjupersoner

Tomas Hallberg, Svensk Vindenergi
Jakob Economou, Svensk Vindkraft
Kristian Schoning, Energimyndigheten
Lena Odeberg, Naturvårdsverket

Intervjufrågor

1. Vad heter du och vilken organisation representerar du?
2. Hur länge har du arbetat i din nuvarande roll och även om du haft en tidigare roll i organisationen?
3. Kan du kortfattat beskriva er roll inom vindkraft i Sverige?
4. Hur arbetar ni med att driva frågor och utmaningar för era medlemmar?
5. Har ni varit delaktiga i framtagandet av den Nationella strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad och i så fall hur?
6. Vilka övriga aktörer/personer har varit drivande i framtagandet av strategin?
7. Vad anser ni varit problemet med nuvarande lagstiftning från 2009 (MB 16:4) om kommunalt VETO?
8. 2017 gav STEM ut rapporten *Kommunal tillstyrkan av vindkraft, med rekommendation om att nuvarande lagstiftning skulle upphävas*. Vad är er uppfattning om varför detta förslag inte togs vidare och verkställdes?
9. Vad tycker ni om förslaget med *Tidig kommunal tillstyrkan*?
10. Anser ni att ett upphävande av nuvarande lagstiftningen och ta bort kommuners VETO är ett bättre förslag än *Tidig kommunal tillstyrkan*?
11. Vilken eller vilka aktörer i Sverige anser ni varit drivande i frågan om ändring av kommunalt VETO? (privata aktörer, myndigheter, politiker)
12. Kan du beskriva någon enskild händelse eller politisk aktivitet som öppnade möjlighet för att få till en ändring av det kommunala VETO?