



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Ida Törnkvist

Effektivitet och miljöskydd i tillståndsprocessen

En analys av SOU 2024:98 med särskilt fokus på
prövningen av landbaserad vindkraft

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Zvezda Vankova

Termin: HT25

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Avgränsning	5
1.4 Metod	6
1.5 Material	7
1.6 Forskningsläge	8
1.7 Disposition	8
2 DAGENS REGLERING AV MILJÖTILLSTÅND	9
2.1 EU-rättsliga krav på processen	9
2.1.1 Förnybartdirektivet och RED III.....	9
2.1.2 MKB-direktivet.....	10
2.2 Dagens svenska reglering	11
2.2.1 Miljöbalkens övergripande mål.....	11
2.2.2 Tillståndsprocessen	12
2.2.3 Materiella förutsättningar för tillstånd	14
3 TILLSTÅNDSPROCESSEN FÖR VINDKRAFT I SVERIGE ..	16
3.1 Översikt över dagens process	16
3.2 Motstående intressen i processen	17
3.2.1 Kommunal tillstyrkan.....	17
3.2.2 Konkurrerande markanvändningsintressen.....	18
4 FÖRSLAGEN I SOU 2024:98	21
4.1 Övergripande syften	21
4.2 En mer samordnad och förenklad tillståndsprocess	21
4.2.1 Införande av tidsfrister och tidsplan.....	21
4.2.2 Offentligt samråd	22

4.2.3	En ny prövningsmyndighet	23
5	ANALYS OCH SLUTSATSER.....	25
5.1	Nuvarande reglering	25
5.2	Utredningens förslag	26
5.3	Reflektion och slutsatser	27
	KÄLLFÖRTECKNING.....	31

Summary

In recent years the demand for renewable energy has increased substantially. This development has intensified the need for energy sources with low climate impact, in which wind power constitutes a necessary component. Simultaneously the establishment of wind power installations is associated with a range of environmental conflicts of interest, both from authorities and through concerns raised by the public. The permitting process has been widely criticised for being time consuming and costly, which risks deterring investment and delaying green transition.

The thesis therefore examines the extent to which the proposals presented in SOU 2024:98 may contribute to a more efficient permitting process for wind power while maintaining environmental standards. The study outlines the current Swedish legal framework as well as relevant European Union (EU) law instruments. In addition, it highlights specific challenges characterising wind power development in Sweden, such as the land use and the requirement of municipal approval.

The analysis focuses on how the introduction of a new permitting authority, a new public consultation procedure and procedural timelines may contribute to the development of the existing permitting system. It is concluded that the proposed reforms have the potential to increase investment incentives for project developers, while simultaneously strengthening the implementation of EU law. However, the analysis also identifies a risk that environmental protection may be weakened particularly as the inquiry does not propose any clarification of the substantive requirements for permit applications. Furthermore, the regulation of municipal approval remains unchanged, despite the fact that it is a significant obstacle to wind power expansion in Sweden.

Finally, the thesis concludes that clear substantive rules, combined with enhanced procedural guidance, may facilitate an efficient expansion of wind power and thereby promote sustainable development.

Sammanfattning

De senaste åren har behovet av förnybar energi ökat markant. Av denna anledning har en större efterfrågan på energislag med låg klimatpåverkan skapats, där vindkraft utgör en nödvändig komponent. Samtidigt är etableringen förknippad med ett antal miljömässiga intressekonflikter, både från myndighetshåll och genom allmänhetens synpunkter. Tillståndsprocessen kritiseras idag för att vara både tidskrävande och dyr, vilket riskerar att hindra investeringar och fördröja den gröna omställningen.

I denna uppsats analyseras därför i vilken utsträckning de nya förslagen i SOU 2024:98 kan bidra till en mer effektiv tillståndsprocess för vindkraft samtidigt som miljörättsliga regler upprätthålls. Uppsatsen redogör för gällande svensk rätt, samt relevanta EU-rättsliga direktiv. Utöver det belyses de särskilda utmaningar som präglar den svenska vindkraftsetableringen, såsom konkurrerande markanvändningsintressen och den kommunala tillstyrkan.

I analysen diskuteras hur införandet av en ny prövningsmyndighet, ett samlat offentligt samråd och tidsplaner i förfarandet kan bidra till en utveckling av dagens tillståndsprocess. Det konstateras att reformerna har potential att öka investeringsviljan för verksamhetsutövare, samtidigt som den EU-rättsliga regleringen ges ett större genomslag. Utöver det identifieras en risk för att miljöskyddet kan försvagas, särskilt då utredningen inte föreslår något tydliggörande av ansökans innehåll. Vidare lämnas regleringen av den kommunala tillstyrkan oförändrad trots att detta är ett betydande hinder för svensk vindkraftsutbyggnad.

I uppsatsen konstateras slutligen att tydliga materiella regler tillsammans med ökad processledning kan bidra till en effektiv utbyggnad av vindkraft, vilket i sin tur också gynnar en hållbar utveckling.

Förkortningar

Dir.	Kommittédirektiv
EU	Europeiska unionen
MB	Miljöbalk (1998:808)
MBF	Miljöbedömningsförordning (2017:966)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MMD	Mark- och miljödomstol
MPD	Miljöprövningsdelegation
MPF	Miljöprövningsförordning (2013:251)
MÖD	Mark- och miljööverdomstol
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Vindkraft är en förnybar energikälla som omvandlar vindens rörelseenergi till elektricitet utan att orsaka fossila utsläpp. Som energilag utgör vindkraft därav en viktig del i omställningen mot ett mer hållbart energisystem.¹ Samtidigt är etablering av vindkraft förknippad med flera miljömässiga intressekonflikter till följd av dess påverkan på landskapsbild, naturvärden och närboende. Mot denna bakgrund är vindkraft en tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken (1998:808) (MB) och samtliga miljöeffekter ska beaktas innan tillstånd kan meddelas.²

Sverige ska senast år 2045 uppnå klimatneutralitet och därigenom ha noll utsläpp av växthusgaser.³ För att möta detta behov krävs en omfattande utbyggnad av förnybar energiproduktion där vindkraft spelar en viktig roll.⁴ Trots detta har tillståndprocessen för vindkraft under lång tid kritiserats för att vara tidskrävande, dyr och oförutsägbar. Processen präglas många gånger av långdragna kompletteringsrundor, konkurrerande markanvändningsintressen och en betydande osäkerhet för verksamhetsutövaren.⁵ Därtill kan projekt stoppas i ett sent skede genom kommunal tillstyrkan, vilket ytterligare förstärker risken för omfattande ekonomiska förluster.⁶ Detta resulterar i minskad investeringsvilja, vilket i sin tur innebär en betydande försening av den gröna omställningen och uppfyllandet av de klimatpolitiska målen.⁷

Miljöbalken har sedan ikraftträdandet år 1999 utgjort ramen för miljöskydd och hållbar utveckling i svensk rätt. Under tiden som förflutit har såväl teknik som kunskap om miljöpåverkan utvecklats, samtidigt som behovet av

¹ Wizelius (2015), s. 17.

² Svensk vindenergi (2024).

³ Energimyndigheten (2024).

⁴ Dir 2023:78, s. 2.

⁵ Naturvårdsverket (2025).

⁶ SOU 2024:98 del 2, s. 1183.

⁷ Dir 2023:78, s. 3.

förnybar energiproduktion ökat. Av denna anledning föreligger skäl att se över nuvarande reglering i syfte att skapa en tillståndsprocess som både underlättar utbyggnaden av förnybar energi samt säkerställer att miljöbalkens syften fortsatt upprätthålls.⁸

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur förslagen i SOU 2024:98 kan komma att påverka tillståndsprocessen för vindkraft i Sverige. Det ska utredas huruvida de föreslagna regleringarna om införandet av tidsfrister, ett nytt offentligt samråd och förslaget om en ny prövningsmyndighet hanterar konflikten mellan näringslivets behov av en mer effektiv tillståndsprocess och miljöbalkens övergripande mål. Uppsatsen syftar även till att analysera hur dessa förslag förhåller sig till dagens svenska reglering och relevant EU-rätt.

För att uppfylla syftet kommer följande frågeställningar att besvaras:

1. Hur är dagens tillståndsprocess för vindkraft utformad och vilka problem identifieras med processen?
2. I vilken utsträckning kan de föreslagna förändringarna bidra till en mer effektiv tillståndsprövning för vindkraft utan att miljöbalkens mål åsidosätts?
3. På vilket sätt innebär förslagen en bättre implementering av EU-rätten?

1.3 Avgränsning

Uppsatsens omfattning är begränsad till både tid och omfång. Framställningen avser därför enbart den svenska tillståndsprocessen för storskalig landbaserad vindkraft enligt miljöbalken. Småskalig vindkraft som endast omfattas av anmälningsplikt och inte antas medföra betydande miljöpåverkan behandlas inte.

⁸ Ibid. s. 2 f.

Vidare avgränsas framställningen till de delar av SOU 2024:98 som är direkt relevanta för uppsatsens syfte och frågeställningar. Förslagen som behandlas är införandet av en ny prövningsmyndighet, införande av tidsfrister och förslaget om offentligt samråd. Övriga reformförslag i utredningen faller utanför uppsatsens ram. Utöver det avgränsas uppsatsen till den EU-rättsliga reglering som har betydelse för de förslag som analyseras i SOU 2024:98. Övriga EU-rättsakter som saknar direkt betydelse för de aktuella förslagen behandlas inte i uppsatsen.

1.4 Metod

För att nå uppsatsens syfte och besvara dess frågeställningar används en rättsdogmatisk metod. Gällande rätt fastställs genom att analysera och tolka de allmänt accepterade rättskällorna såsom lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och litteratur.⁹ Betydelsen av den rättsdogmatiska metoden är omdiskuterad och har i litteraturen beskrivits på olika sätt. Såväl Kleineman som Peczenik framhåller emellertid att metoden innefattar både kritisk analys och värderande resonemang.¹⁰ Mot denna bakgrund och i linje med att Kleineman menar att kan vara fördelaktigt att beskriva hur metoden faktiskt används, redogörs nedan för hur metoden har tillämpats i just denna uppsats.¹¹

Arbetet med att fastställa gällande rätt utgår i huvudsak från miljöbalken. Den nationella rätten kompletteras med relevanta EU-rättsliga direktiv av betydelse för uppsatsens syfte och frågeställning. Utöver det används statliga utredningar och rättspraxis för att tolka och precisera reglernas innebörd. Därtill ger myndighetsinformation, branschorganisationers uttalanden och rättsvetenskaplig litteratur ytterligare vägledning och förståelse för området.

Uppsatsen innehåller en avslutande analys där det identifierade rättsläget kritiseras och värderas utifrån ett miljörättsligt och effektivitetsperspektiv. Analysen grundar sig på det material som behandlas i framställningen.

⁹ Kleineman (2025), s. 25.

¹⁰ Kleineman (2025), s. 49; och Peczenik (2005), s. 250.

¹¹ Kleineman (2025), s. 25.

1.5 Material

Relevant nationell rätt används för att fastställa gällande rätt avseende tillståndsprocessen för vindkraft. Framställningen tar sin utgångspunkt i miljöbalken där grundläggande regler återfinns. För definition av relevanta begrepp och specifika bestämmelser för vindkraft används miljöbedömningsförordningen (MBF) (2017:966) och miljöprövningsförordningen (MPF) (2013:251). Utöver det analyseras två EU-rättsliga direktiv som särskilt ligger till grund för de reformförslag som analyseras i SOU 2024:98. Direktiven ger vägledning i tillståndsprocessens utformning, miljöpåverkan och vikten av förnybara energikällor.

Förarbeten och statliga utredningar används för att klargöra bakomliggande motiv för både nuvarande och föreslagen reglering. Särskild vikt läggs vid utredningsbetänkandet SOU 2024:98, där samtliga reformer av betydelse för uppsatsens syfte och frågeställning redovisas. Vidare används myndighetsinformation från Naturvårdsverket och Energimyndigheten för vägledning i hur bestämmelserna är avsedda att tolkas och tillämpas. Därtill utgör information från branschorganisationen Svensk Vindenergi en viktig del i att förstå tillämpningsområdet i praktiken samt för att synliggöra den problematik som dagens verksamhetsutövare upplever.

Rättspraxis från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) används främst för att belysa hur intresseavvägningar mellan vindkraft och motstående markanvändningsintressen tillämpas i praktiken. Framställningen begränsas till avgöranden från MÖD med anledning av dess prejudicerande verkan. Slutligen används rättsvetenskaplig litteratur inom miljörett för ytterligare förstå tillståndsprocessen och den miljörättsliga regleringens innebörd.

1.6 Forskningsläge

Det finns en omfattande rättsvetenskaplig litteratur som berör tillståndprocessen enligt miljöbalken. Gabriel Michanek behandlar i *Den svenska miljörätten* de allmänna hänsynsreglerna, tillståndsprövningens funktion samt de intresseavvägningar som aktualiseras vid prövning av miljöfarliga verksamheter. Tillståndprocessens utformning i svensk rätt belyses även av Jonas Ebbeson i boken *Miljörätt* och Jan Darpö i boken *Makt, myndighet, människa*. Vidare redogör Tore Wizelius mer specifikt för tillståndprocessen för vindkraft samt dess funktion och påverkan på samhället i boken *Vindkraft i teori och praktik*.

Vad gäller den reformerade tillståndsprövning som analyseras i uppsatsen är forskningen mer begränsad. Det saknas rättsvetenskapliga analyser av hur förändringar i tillståndsprövningen påverkar miljöbalkens mål om hållbar utveckling och miljöskydd. Mot denna bakgrund finns det skäl att utreda frågan närmare.

1.7 Disposition

Uppsatsen är indelad i fem kapitel. Efter inledningen följer avsnitt två, som redogör för nuvarande svensk reglering av tillståndsprövningen samt två direktiv av betydelse för dess utformning. Avsnitt tre behandlar tillståndsprövningen för vindkraft samt de problem som kännetecknar dagens system. Att tillståndsprövningen för vindkraft behandlas separat beror på att denna process innehåller särskilda moment som skiljer sig från den generella miljöprövningen och som är centrala för uppsatsens syfte och frågeställningar. Avsnitt fyra presenterar de förslag som läggs fram i SOU 2024:98 rörande en mer samordnad och effektiv tillståndsprövning. Uppsatsen avslutas i avsnitt fem med en analys där gällande och föreslagna rätt kritiserats och värderas utifrån uppsatsens frågeställningar.

2 Dagens reglering av miljötillstånd

2.1 EU-rättsliga krav på processen

Följande avsnitt innehåller en redogörelse för två av de direktiv från EU som har betydelse för hur den svenska tillståndsprocessen ska vara utformad. Direktiven ligger även till grund de förslag i SOU 2024:98 som analyseras i uppsatsen. Urvalet motiveras under materialavsnittet.

2.1.1 Förnybartdirektivet och RED III

Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, här kallat förnybartdirektivet, syftar till att upprätta en gemensam ram för främjande av energi från förnybara energikällor.¹² Förnybartdirektivet är genomfört i svensk rätt genom lagen (2021:755) med bemyndiganden att meddela föreskrifter om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi.¹³

Den senaste revideringen av förnybartdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2023/2413, här benämnt RED III, antogs av EU i oktober 2023 som en del i arbetet med utbyggnaden av förnyelsebar energi. Direktivet skärper tidigare krav och tidsfrister i 2018 års förnybartdirektiv och innebär att medlemsstaterna måste vidta ytterligare åtgärder för att förenkla, samordna och påskynda tillståndsprocesserna för förnybara energiprojekt, däribland vindkraft.¹⁴

En viktig nyhet i RED III är att den behöriga myndigheten ska bekräfta att en ansökan är fullständig eller behöver kompletteras inom 45 dagar från det att

¹² Artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/2001.

¹³ SOU 2024:98 del 1, s. 498.

¹⁴ Ibid. s. 499 f.

ansökan mottagits. Dagen då den behöriga myndigheten bekräftar att ansökan är fullständig ska sedan utgöra startpunkten för tillståndsförfarandet.¹⁵

Direktivet ställer även krav på att medlemsstaterna ska inrätta en kontaktpunkt som ska ge sökanden nödvändig vägledning, samordna berörda myndigheter och säkerställa att direktivets tidsfrister hålls under hela förfarandet.¹⁶ När en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) behövs ska en myndighet i ett tidigt skede av processen fatta beslut om dess innehåll, och omfattningen får därefter inte utökas.¹⁷

Utöver det ska samtliga förfaranden kunna genomföras helt elektroniskt och överklaganden ska handläggas enligt det snabbaste förfarande som finns på nationell nivå.¹⁸ EU slår även fast att utbyggnad av förnyelsebar energi ska presumeras vara av ett överskuggande samhällsintresse som ska väga tungt i de intressekonflikter som kan uppkomma i tillståndsprocesser.¹⁹ RED III har ännu inte genomförts i svensk rätt.²⁰

2.1.2 MKB-direktivet

Direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, direktiv 2011/92, nedan benämnt MKB-direktivet, reglerar hur miljöpåverkan ska bedömas för projekt som kan antas medföra betydande miljöeffekter.²¹ Enligt direktivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att sådana projekt omfattas av tillståndsplikt och genomgår en miljöbedömning innan beslut om tillstånd fattas.²²

Centralt för direktivet är regleringen av samrådsförfarandet. För berörda myndigheter innebär samrådet en möjlighet att yttra sig över den planerade verksamheten under ett förfarande som fastställs av respektive medlemsstat.²³

¹⁵ Artikel 16.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2023/2413.

¹⁶ Ibid. artikel 16.3.

¹⁷ Ibid. artikel 16b.2.

¹⁸ Ibid. artikel 16.6.

¹⁹ Ibid. artikel 16 f.

²⁰ SOU 2024:98 del 1, s. 498 ff.

²¹ Artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92.

²² Ibid. artikel 2.1.

²³ Ibid. artikel 6.1.

För den berörda allmänheten ställer direktivet krav på ett effektivt deltagande. Detta innebär att de på ett lämpligt sätt ska informeras om allt relevant material och ges reella möjligheter att delta i beslutsprocesserna.²⁴ För att kravet på effektivt deltagande ska vara uppfyllt måste även ansökan och MKB vara av sådan kvalitet och omfattning att allmänheten kan göra sig en tydlig bild av projektets inverkan på miljön.²⁵ Kan allmänheten inte förbereda sig på grund av ett otillräckligt material, tillgodoses inte direktivets krav.²⁶ Det är upp till respektive medlemsstat att reglera hur informationen till allmänheten ska lämnas samt hur samrådet ska hållas.²⁷

Utöver det ska medlemsstaterna ställa upp rimliga tidsramar för samrådsförfarandet. Detta ska säkerställa att de berörda får tillräckligt med tid att förbereda sig för att delta i beslutsprocessen.²⁸ De nämnda kraven har delvis genomförts i svensk rätt genom bestämmelserna om samråd i 6 kap. MB.²⁹

2.2 Dagens svenska reglering

De EU-rättsliga krav som presenterats ovan utgör en yttre ram för utformningen av den svenska tillståndsprocessen som analyseras i uppsatsen. För att förstå hur kraven påverkar prövningen behöver även den nationella regleringen redovisas. Den svenska regleringen grundar sig i miljöbalken, där processuella och materiella regler samverkar för att säkerställa att verksamheter bedrivs på ett miljömässigt hållbart sätt.

2.2.1 Miljöbalkens övergripande mål

Miljöbalkens mål är att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. I balken återfinns regler till skydd för människors hälsa, miljön, den biologiska mångfalden samt värdefulla natur- och kulturmiljöer. Utöver det finns regler

²⁴ Ibid. artikel 6.2–6.4.

²⁵ SOU 2024:98 del 2, s. 1258.

²⁶ C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*, punkt. 87.

²⁷ Artikel 6.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92.

²⁸ Ibid. artikel 6.6.

²⁹ SOU 2024:98 del 1, s. 491.

för hushållning med mark- och vattenresurser. Reglerna ska tillämpas vid varje verksamhet eller åtgärd som har betydelse för miljöbalkens mål,³⁰ oavsett om det rör den enskildes privatliv eller näringsverksamhet.³¹

Tillståndsprocessen i miljöbalken är utformad på ett sätt som säkerställer att effekterna av miljöfarliga verksamheter inte inskränker skyddet för människors hälsa och miljön, samtidigt som verksamhetsutövaren erhåller rättslig stabilitet då ett tillstånd bara kan ändras under särskilda förutsättningar.³²

2.2.2 Tillståndsprocessen

Tillståndsplikt kan gälla för att få starta och bedriva miljöfarlig verksamhet. Definitionen av miljöfarlig verksamhet återfinns i 9 kap. 1 § MB och omfattar dels verksamhetstyper som redan genom sin art och utan ett särskilt olägenhetsrekvisit är miljöfarliga. Dels verksamheter som till följd av användning av mark, byggnader och anläggningar kan medföra olägenheter för människors hälsa, miljön eller omgivningen.³³

Att en verksamhet är miljöfarlig är däremot inte självständigt avgörande för att den också är tillståndspliktig. För att fastställa om en miljöfarlig verksamhet är tillståndspliktig används miljöprövningsförordningen, där verksamheter klassificeras som A, B eller C verksamhet beroende på omfattning och potentiell miljöpåverkan. När det har konstaterats att en verksamhet är tillståndspliktig startar tillståndsprocessen.³⁴

Ett tillståndsförfarande inleds med att verksamhetsutövaren tar fram ett underlag för att bedöma om en planerad verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I detta skede genomförs även samråd med berörda myndigheter och enskilda som kan bli särskilt berörda av verksamheten. Syftet med samråd är att integrera miljörättsliga synpunkter i förfarandet, och

³⁰ Prop 1997/98:45 del 1, s. 1.

³¹ Bengtsson m.fl., miljöbalk (2025-05-22, version 24, JUNO), kommentar till 1 kap. 1 §.

³² Naturvårdsverket (2025).

³³ Bengtsson m.fl., miljöbalk (2025-05-22, version 24, JUNO), kommentar till 9 kap. 1 §.

³⁴ Naturvårdsverket (2025).

kan även bidra till att skapa acceptans för projektet.³⁵ Om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska en specifik miljöbedömning genomföras.³⁶ Ett avgränsningssamråd ska hållas med berörda myndigheter, kommuner och allmänheten. Verksamhetsutövaren ska därefter sammanställa det som framkommit under samrådet och på detta underlag ta fram sin skriftliga ansökan samt en tillhörande MKB.³⁷ En MKB ska innehålla en beskrivning och analys av de effekter som en planerad verksamhet kan komma att medföra på sin omgivning.³⁸

Ansökan tillsammans med MKB skickas därefter in till den prövningsmyndighet som är behörig för den aktuella verksamheten.³⁹ A-verksamheter, som har störst påverkan på sin omgivning prövas av mark- och miljödomstol (MMD) medan B-verksamheter som påverkar omgivningen i något mindre utsträckning prövas av miljöprövningsdelegationen (MPD). Om en ansökan bedöms vara ofullständig eller att för få exemplar lämnats in, ska prövningsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att åtgärda bristerna och komplettera ansökan. Underlåts detta och bristerna är av sådan karaktär att ansökan inte kan ligga till grund för prövning, får ansökan avvisas.⁴⁰

När ansökan bedöms vara fullständig ska den kungöras på lämplig webbsida och i tidningen för att berörda myndigheter och allmänheten ska få möjlighet att yttra sig. Slutligen tar prövningsmyndigheten ställning till om MKB:n uppfyller kraven i 6 Kap. MB och meddelar beslut om tillstånd ska godkännas eller inte. Tillståndet vinner laga kraft om beslutet inte överklagas under överklagandetiden.⁴¹

³⁵ SOU 2024:98 del 2, s. 1262.

³⁶ Darpö (2024), s. 284.

³⁷ Naturvårdsverket (2025).

³⁸ MÖD 2017:27, s.8.

³⁹ Ebbesson (2023), s.63.

⁴⁰ Naturvårdsverket (2025).

⁴¹ Darpö (2024), s. 285.

2.2.3 Materiella förutsättningar för tillstånd

Vid tillståndsprövningen avgör prövningsmyndigheten om en viss verksamhet ska tillåtas samt vilka villkor tillståndet ska förenas med.⁴² De materiella reglerna som styr verksamhetens tillåtlighet återfinns på flera ställen i miljöbalken. Av betydelse för denna framställning är framför allt reglerna i 2 kap, 3 kap, 4 kap, 7 kap och 8 kap. MB, som alla ska tolkas i ljuset av målbestämmelsen i 1 kap. 1 § MB.⁴³

Verksamhetsutövaren ska följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB och vidta alla nödvändiga försiktighetsåtgärder för att förebygga och minimera risken för skada eller olägenhet för människors hälsa och miljön. Av regleringen följer att en verksamhet ska planeras och bedrivas på ett sätt som innebär att omgivningen tillförsäkras ett godtagbart miljöskydd, samt att den lokaliseras på en plats som är lämplig och medför minsta möjliga olägenhet för människors hälsa och miljön.⁴⁴

I 3 och 4 kap. MB återfinns hushållningsbestämmelser som ska iakttas vid utnyttjande av markområden. 3 kap. reglerar på ett grundläggande plan användningen av specifika områden, oavsett var i landet de är belägna, medan 4 kap. pekar ut olika geografiska platser som är särskilt skyddsvärda.⁴⁵ Utgångspunkten är att ett markområde ska användas för det ändamål som det är bäst lämpat för, med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov. I det fall två intressen gör anspråk på samma område, ska företräde ges åt sådan användning som medför god hushållning från allmän synpunkt.⁴⁶

7 kap. MB reglerar de olika typer av områdesskydd som syftar till att bevara värdefulla naturmiljöer, arter och livsmiljöer. Bestämmelserna består bland annat av nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområde samt natura 2000-områden. För att få bedriva verksamhet i sådana områden kan särskilda dispenser och tillstånd behöva sökas.⁴⁷ Utöver områdesskyddet i 7 kap.

⁴² SOU 2024:98 del 2, s. 817.

⁴³ Ibid. s. 818.

⁴⁴ Michanek och Zetterberg (2025), s.116.

⁴⁵ Ibid. s. 152.

⁴⁶ Bengtsson m.fl., miljöbalk (2025-05-22, version 24, JUNO), kommentar till 3 kap. 1 §.

⁴⁷ Michanek och Zetterberg (2025), s. 231.

innehåller 8 kap. bestämmelser om skydd för biologisk mångfald. Kapitlet syftar till att säkerställa bevarandet av hotade eller skyddsvärda arter genom bland annat förbud mot att döda, skada eller störa vissa arter, samt mot att förstöra deras fortplantningsområden och viloplatsar.⁴⁸

⁴⁸ Bengtsson m.fl., miljöbalk (2025-05-22, version 24, JUNO), kommentar till 8 kap. 1 §.

3 Tillståndsprocessen för vindkraft i Sverige

3.1 Översikt över dagens process

Vindkraftverk kan trots sina betydande fördelar som förnybar energikälla ge upphov till negativa effekter på miljön, människor och djurlivet. Tillståndsprocessen för vindkraftverk är därför utformad på ett sätt som innebär ett säkerställande av att verksamheter byggs och bedrivs i enlighet med miljörättsliga regler.⁴⁹

Ett vindkraftverk är genom sin påverkan på omgivningen att betrakta som miljöfarlig verksamhet i miljöbalkens mening. Detta synsätt har bekräftats av Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) i ett rättsfall från 2005, där domstolen fann att skuggor och buller från vindkraftverk innebär en sådan olägenhet för människors hälsa som omfattas av definitionen av miljöfarlig verksamhet.⁵⁰

Uppförande av större vindkraftsparker på land hör till en sådan verksamhetskategori där det ställs krav på tillstånd enligt miljöprövningsförordningen.⁵¹ Verksamhetsutövaren ska redan i ett tidigt skede undersöka hur den planerade verksamheten kan komma att påverka omgivningen. Därav inleds tillståndsförfarandet med att verksamhetsutövaren genomför undersökningar och tar kontakt med särskilt berörda aktörer, såsom markägare och nyckelintressenter.⁵² Att bygga och bedriva större vindkraftsparker är en verksamhetstyp som alltid antas medföra betydande miljöpåverkan,⁵³ vilket innebär att en specifik miljöbedömning ska göras i syfte att integrera miljöaspekter genom hela förfarandet.⁵⁴ Inom ramen för den specifika miljöbedömningen ska ett avgränsningssamråd hållas och en MKB ska tas fram. Det är verksamhetsutövaren som har det yttersta ansvaret för samrådet, men länsstyrelsen spelar i praktiken en viktig roll i att

⁴⁹ Svensk vindenergi (2024).

⁵⁰ MÖD 2005:33; och se även 9 kap. 3 § MB.

⁵¹ Jfr 21 kap. 13 och 14 §§ MPF.

⁵² Svensk vindenergi (2024).

⁵³ Jfr 1 kap. 6 § MBF; jfr även 6 kap. 21 § MB.

⁵⁴ Bengtsson m.fl., miljöbalk (2025-05-22, version 24, JUNO), kommentar till 6 kap. 1 §.

se till att MKB har det innehåll och omfång som krävs vid ansökan till prövningsmyndigheten.⁵⁵

Prövning av tillstånd för landbaserad vindkraft sker idag hos en av de tolv MPD hos länsstyrelsen. Prövningsmyndighetens arbete inleds med att avgöra om ansökan är fullständig eller om den behöver kompletteras. Därefter finns möjlighet för allmänheten, statliga och kommunala myndigheter och ideella organisationer att lämna synpunkter på ansökan. Verksamhetsutövaren har i detta skede möjlighet att yttra sig över inkomna synpunkter. Denna fas kallas skriftväxling och kan bli olika omfattande beroende på de yttranden som lämnas in och ärendets karaktär. Vid behov kan MPD även besluta om sammanträde för de berörda samt hålla besiktning på platsen för den tilltänka verksamheten.⁵⁶

MPD ska sedan avgöra huruvida MKB ska godkännas och om verksamheten kan få tillstånd. Av det som framkommit i MKB, synpunkter från myndigheter, och särskilt berörda görs en slutlig bedömning av miljöeffekterna. Om tillstånd erhålls förenas det alltid med villkor som verksamhetsutövaren måste följa vid bedrivandet av verksamheten.⁵⁷

3.2 Motstående intressen i processen

3.2.1 Kommunal tillstyrkan

En särskild aspekt i den svenska tillståndsprocessen är den kommunala tillstyrkan. Före år 2009 prövades tillstånd för vindkraftsanläggningar enligt både miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900) (PBL). Prövningarna innehöll emellertid till stor del samma frågor vilket innebar en dubbelprövning. År 2009, i samband med att den tidigare regleringen avskaffades, infördes bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § MB.

⁵⁵ Svensk vindenergi (2024).

⁵⁶ Naturvårdsverket (2025).

⁵⁷ Ibid.

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan innebär att tillstånd bara kan erhållas för en anläggning om kommunpolitikerna där den ska byggas har givit sitt godkännande.⁵⁸ Av rättspraxis framgår att det är en materiell förutsättning för att bifalla en tillståndsansökan, och om ett tillstyrkande saknas finns inte förutsättningar att bevilja det sökta tillståndet.⁵⁹ Det saknas regler för vid vilken tidpunkt ett sådant beslut ska meddelas och det finns inga krav på att kommunen ska ange orsaken till beslutet.⁶⁰ Enligt rättspraxis har ett beslut om att tillstyrka en viss verksamhet inte heller någon bindande verkan och kan ändras när som helst under pågående tillståndsprocess.⁶¹ Vidare saknas möjlighet att överklaga ett sådant beslut. Det kommunala vetot innebär således att ett vindkraftsprojekt kan stoppas av kommunen även om resterande förutsättningar är uppfyllda och verksamhetsutövaren lagt ned betydande resurser på tillståndsprocessen.⁶²

3.2.2 Konkurrerande markanvändningsintressen

En förutsättning för att vindkraftverk ska kunna producera el är att anläggningarna lokaliseras till områden med goda vindförhållanden. Etableringen kräver vidare en terräng som rent praktiskt möjliggör uppbyggnad av verken. Därtill måste det finnas tillgång till kraftledningar för anslutning till elnätet samt markägare som upplåter sin mark för ändamålet.⁶³

Vid prövning av vindkraftsanläggningar sker dessutom avvägningar mot andra intressen som skyddas av miljöbalken. Lokalisering av vindkraft står inte sällan i strid med andra markanvändningsintressen såsom riksintressen och områdesskydd. När sådana intressen står i konflikt med varandra ska en samlad avvägning göras, där ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen beaktas för att avgöra vilket som i högst utsträckning bidrar till en långsiktigt hållbar hushållning.⁶⁴ Det åligger verksamhetsutövaren att inom

⁵⁸ Prop. 2021/22:210, s. 10.

⁵⁹ MÖD 2023-08-11, s. 9.

⁶⁰ Prop. 2021/22:210, s. 10.

⁶¹ MÖD 2023-08-11, s. 10.

⁶² Svensk vindenergi (2024).

⁶³ Wizelius (2015), s. 193.

⁶⁴ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 7.

ramen för sin MKB visa hur den planerade verksamheten tillgodoser och hanterar dessa motstående intressen.⁶⁵

I ett rättsfall från 2005 prövades utbyggnaden av vindkraft mot skyddet för natur- och kulturmiljön i 3 kap. 6 § MB. Domstolen uttalade att utvinning av förnybar energi, såsom vindkraft utgör ett allmänt intresse som bidrar till att främja en hållbar utveckling. Vid den intresseavvägning som aktualiserades i målet bedömdes vindkraftsetableringen väga tyngre än motstående intresse om skydd för miljön. Detta motiverades av vindkraftens betydelse för miljöbalkens övergripande mål.⁶⁶

Ett liknande synsätt illustreras i ett rättsfall från 2011, där riksintresset för vindkraft i 3 kap. 8 § MB prövades mot riksintresset för rennäring i 3 kap. 5 §. Domstolen framhöll att vindkraftsutbyggnad utgör ett mycket angeläget allmänt intresse och att produktion av förnybar energi ska väga tungt vid intresseavvägningar enligt miljöbalken. Samtidigt pekar domstolen på att rennäringen också utgör ett skyddsvärt intresse som ska tillmätas stor vikt. Tillstånd till vindkraftsparken kunde därför endast medges under förutsättning av uppställda villkor med säkerställande om att etableringen inte påtagligt skulle försvåra rennäringens fortsatta bedrivande.⁶⁷

Avvägningsproblematiken återfinns även i ett rättsfall från 2017, där tillstånd till en vindkraftspark avslogs på grund av att ansökan och MKB inte gav ett tillräckligt underlag för att bedöma lokaliseringens lämplighet i ett område med skyddsvärda naturvärden och arter. En MKB ska vara så pass omfattande att den ger ett tydligt beslutsunderlag som möjliggör en fullgod prövning av samtliga miljörättsliga aspekter. Vidare ska den säkerställa att verksamheten, om tillstånd medges, bedrivs med minsta möjliga påverkan på miljön. Då bolagets MKB inte uppfyllde nämnda krav avvisades ansökan om tillstånd.⁶⁸

MÖD gör en liknande bedömning i ett rättsfall från 2018, där en vindkraftparks tillåtlighet prövades mot bevarandet av skyddsvärda djurarter.

⁶⁵ Naturvårdsverket (2025).

⁶⁶ Jfr MÖD 2005:66.

⁶⁷ MÖD 2011-11-23, s. 9 ff.

⁶⁸ MÖD 2017:27, s. 9 f.

Ansökan avslogs med motiveringen att bolaget inte visat att den valda platsen var förenlig med lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § MB. Även här är domstolen tydlig med att verksamhetens placering måste vägas mot skyddsvärda djur och naturvärden på platsen. I detta fall ansågs placeringen inskränka skyddet för en skyddsvärd djurart på ett sådant sätt som inte kunde rättfärdiga den sökta vindkraftsanläggningen med hänsyn till lokaliseringsprincipen.⁶⁹

⁶⁹ MÖD 2018-05-18, s. 9 ff.

4 Förslagen i SOU 2024:98

4.1 Övergripande syften

Utredningsbetänkandet SOU 2024:98 publicerades den 1 januari 2025 och tar sikte på att reformera dagens tillståndsprövning enligt miljöbalken. Utredningens förslag syftar till att skapa en tillståndprocess som är enkel, effektiv och förutsägbar samtidigt som den håller hög kvalitet, är rättssäker och bidrar till att nå miljömålen. Målsättningen är dessutom att utredningen ska bidra till att stärka näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och möjliggöra en effektiv industriell klimatomställning.⁷⁰

Det identifieras flera grundläggande brister med dagens system som är relevanta för denna framställning. För det första konstateras att det saknas tydliga materiella regler kring vad som egentligen krävs för att erhålla tillstånd. För det andra framhålls att svensk tillståndsplikt inte konsekvent överensstämmer med EU-rätten, vilket innebär att kraven i vissa fall är för högt ställda och i andra fall för lågt ställda. Utredningen pekar även på att tillståndprocessen ofta är utdragen och tidskrävande. Slutligen lyfts den splittrade ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna, särskilt genom länsstyrelsernas flera roller i processen. Sammantaget framträder en bild av en otydlig och svårnavigerad tillståndprocess, vilket gör det angeläget att skapa en mer enhetlig, effektiv och ändamålsenlig reglering.⁷¹

4.2 En mer samordnad och förenklad tillståndprocess

4.2.1 Införande av tidsfrister och tidsplan

Den totala tidsåtgången från första kontakt med länsstyrelsen till lagakraftvunnen dom, kan idag bli mycket lång. Samtidigt ställer EU-rätten, särskilt genom RED III, ökade krav på tidsfrister som ett led i att effektivisera

⁷⁰ SOU 2024:98 del 1, s. 41.

⁷¹ Ibid. s. 42 f.

dagens tillståndsprocesser.⁷² Ett av utredningsdirektivets mål är därför att tiden för processen förkortas.⁷³

Införandet av tidsfrister kan främja effektivitet i prövningen om de utformas på ett korrekt sätt. En sådan ordning bedöms däremot vara svåruppnåelig då tillståndsärenden ofta uppvisar en betydande variation vad gäller komplexitet, omfattning och utredningsbehov. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att generella tidsfrister antingen hade behövt utformas så generöst att de förlorat sitt effektivitetssyfte, eller riskera att leda till en prövning som sker på bekostnad av kvalitet och miljöskydd. Av denna anledning beslutas det i nuläget inte om generella tidsfrister för handläggningen.⁷⁴

I stället föreslås att regeringen ska ges möjligheter att meddela närmare föreskrifter om tidsfrister på förordningsnivå samt att prövningsmyndigheten, inom en månad efter att en ansökan har bekräftats som fullständig, ska fastställa en tidsplan för handläggningen av det enskilda ärendet.⁷⁵

4.2.2 Offentligt samråd

Ett av utredningens förslag är att dagens undersöks- och avgränsningssamråd ersätts med ett samlat offentligt samråd som ska ledas av den nya prövningsmyndigheten.⁷⁶ Behovet av förändring motiveras av att nuvarande ordning ofta leder till omfattande kompletteringsrundor vid framtagandet av MKB och ansökan, vilket gör processen både tidskrävande och svår att förutse. Denna ordning avviker dessutom från MKB-direktivets krav på att samråd ska genomföras mot ett tillräckligt fullständigt underlag som gör det möjligt för allmänheten att förstå projektets miljöpåverkan.⁷⁷ Därtill innebär dagens reglering att verksamhetsutövaren inte får besked om ansökans fullständighet förrän så sent som i samband med ärendets avgörande.⁷⁸

⁷² Artikel 16.2 och 16b.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2023/2413.

⁷³ Dir. 2023:78, s. 1.

⁷⁴ SOU 2024:98 del 2, s. 1324 ff.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid. s. 1256 f.

⁷⁷ SOU 2024:98 del 2, s. 1257; jfr även C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*, punkt. 86.

⁷⁸ SOU 2024:98 del 2, s. 1256 f.

Det offentliga samrådet ska hållas när prövningsmyndigheten bedömt att ansökan och MKB är tillräckligt fullständiga för att samråd kan genomföras på ett meningsfullt sätt. Vidare ska ansökan och MKB kungöras så att allmänheten och berörda myndigheter kan ta del av materialet samt informeras om hur eventuella synpunkter lämnas. Genomförandet av själva samrådet ska ske på det sätt som prövningsmyndigheten ihop med verksamhetsutövaren finner mest fördelaktigt för att säkerställa ett effektivt deltagande från allmänheten.⁷⁹ Om ansökan eller MKB bedöms vara i behov ytterligare komplettering efter samrådet och detta väsentligt förändrar bedömningsunderlaget, ska prövningsmyndigheten se till att ett nytt offentligt samråd genomförs. På så sätt ska det säkerställas att prövningen grundas på ett aktuellt och komplett beslutsunderlag samtidigt som allmänhetens deltagande fortsatt upprätthålls. Utredningen framhåller även att sökanden ska ha möjlighet att genomföra ett eller flera frivilliga samråd även tidigt i processen om det bedöms vara nödvändigt.⁸⁰

4.2.3 En ny prövningsmyndighet

Utredningen föreslår även att prövningen ska centraliseras till en enda myndighet som ensamt ska ansvara för hela processen. Den nya prövningsmyndigheten ska genom en tydlig processledning sköta dialogen mellan berörda parter från det att processen inleds, vidare till samråd och beslut. En sådan reglering förväntas bli mer förutsägbar för verksamhetsutövaren än nuvarande ordning, där prövningsmyndigheten kommer in i bilden först när ansökan om tillstånd lämnats in.⁸¹

Att en aktör ansvarar för alla frågor som rör tillstånd förväntas skapa förutsättningar för en mer enhetlig regeltolkning. Det bidrar även till en ökad konkurrensneutralitet där det inte ska spela någon roll vart i landet frågan om tillstånd prövas.⁸² Prövningsmyndigheten ska i ett tidigt skede lämna besked om ansökans fullständighet, vilket ska minimera risken för att avvísning på

⁷⁹ Ibid. s. 1263 ff.

⁸⁰ Ibid. s. 1258.

⁸¹ SOU 2024:98 del 1, s. 51.

⁸² Ibid. s. 58.

formella grunder förekommer sent i processen.⁸³ En annan förändring blir att prövningsmyndigheten, i stället för verksamhetsutövaren ska ansvara för det nya offentliga samrådet med särskilt berörda aktörer.⁸⁴

I utredningen identifieras även att dagens krav på MKB och ansökans innehåll är omfattande och svåröverskådliga, vilket leder till kompletteringsförelägganden och en tidskrävande process. Problemen kopplas delvis till att dagens system innehåller bristande processledning. Några nya materiella regler införs inte, men däremot ska prövningsmyndigheten genom ett utökat ansvar, med ett tidigt fullständighetsbesked och som ansvarig för det offentliga samrådet, bidra till att höja kvaliteten på underlaget i ett tidigt skede och därigenom minska behovet av sena kompletteringar.⁸⁵

⁸³ SOU 2024:98 del 2, s. 1308.

⁸⁴ Ibid. s. 1256 f.

⁸⁵ Ibid. s. 796.

5 Analys och slutsatser

5.1 Nuvarande reglering

Dagens tillståndsprocess för vindkraft kännetecknas av flera problem som sammantaget bidrar till långa handläggningstider och osäkerhet för verksamhetsutövare. Processen präglas av ett stort antal aktörer som företräder olika intressen med olika fokus och synvinklar på etableringen. Trots att deltagandet är motiverat utifrån att säkerställa ett högt miljöskydd innebär denna ordning en betydande risk för en utdragen och svåröverskådlig process.

Det identifieras att handläggningstiderna idag till stor utsträckning påverkas av samrådsförfarandets utformning. Samrådet utgör det moment där myndigheter och andra särskilt berörda ges möjlighet att delta i processen och lämna synpunkter på den tilltänkta verksamheten. Med anledning av att vindkraftsprojekt ofta berör en stor krets människor och aktualiserar komplexa frågor rörande markanvändning, naturvärden och påverkan på närboende fastnar verksamhetsutövaren ofta i långdragna kompletteringar.

Vidare saknar dagens reglering en tydlig ram för vad ansökan om tillstånd ska innehålla. Reglerna finns utspridda på flera ställen i miljöbalken, och ansökan bekräftas inte vara fullständig förrän i samband med att ärendet avgörs. Denna avsaknad av tydlig processledning i ett tidigt skede av processen riskerar att skapa flertalet nya utredningsbehov under processens gång. Ineffektiviteten beror alltså inte enbart på att ärendena i sig är komplexa utan är även en följd av hur processen idag är strukturerad.

Ytterligare ett problem som identifierats med dagens tillståndsprocess är den kommunala tillstyrkan där kommunpolitiker ges möjlighet att stoppa ett tillståndsprojekt när som helst under processen. Detta hindrar verksamhetsutövare från att på förhand bedöma ett projekts genomförbarhet.

Sammantaget framträder en bild av en tillståndsprocess där långa handläggningstider inte enbart är ett resultat av höga miljökrav, utan också en

konsekvens av processens utformning. Ett flertal involverade aktörer ihop med utdragna samråd, komplexa intresseavvägningar och det kommunala vetot bidrar till en tidskrävande och svåröverskådlig process. Detta kan skapa restriktivitet mot att investera i vindkraftsprojekt och försvårar en effektiv utbyggnad av förnybar energi.

5.2 Utredningens förslag

I SOU 2024:98 presenteras ett antal förslag som syftar till att effektivisera tillståndsprocessen för verksamheter i Sverige, inbegripet vindkraftverk. Utredningen tar sikte på att reformera dagens ordning för att i högre takt nå klimatomställningens mål om en större andel förnybara energikällor. Samtidigt väcker den föreslagna regleringen frågor kring huruvida miljöskyddet fortsatt kan säkerställas inom ramen för en effektiviserad process.

Förslaget om att prövningen ska centraliseras till en enda myndighet tar sikte på att skapa en mer sammanhållen och enhetlig handläggning av tillståndsärenden. Den nya prövningsmyndigheten föreslås få ett stort och långtgående ansvar, vilket är en genomgripande förändring av dagens system. Prövningsmyndigheten ska ansvara för processen från inledande samråd till beslut och bistå verksamhetsutövaren i betydligt större utsträckning än idag. Utöver det ska prövningsmyndigheten i ett tidigt skede avgöra om ansökan är fullständig eller i behov av komplettering. Detta innebär en bättre implementering av RED III som ställer krav på att medlemsstaterna ska inrätta en vägledande kontaktpunkt för sökanden under processen. Den nya ordningen kan även ses som ett led i att tydliggöra innehållet i ansökan om tillstånd utan införande av nya materiella regler.

Utredningen föreslår även att dagens undersöknings- och avgränsningssamråd ska ersättas med ett samlat offentligt samråd. Att samrådet ska ledas av den nya prövningsmyndigheten och genomföras först när allt material bedöms vara fullständigt ska innebära en ökad trygghet för verksamhetsutövaren och minimera risken för utdragna förfaranden och kompletteringar. Samtidigt lever denna ordning upp till MKB-direktivets

krav på att samrådet ska vara av sådan kvalitet att allmänheten kan göra sig en tydlig bild av projektets inverkan på miljön.

Det föreslås inga generella tidsfrister i utredningen trots att EU-rätten genom RED III ställer ökade krav på att förkorta tidsåtgången i processen. I stället föreslås att prövningsmyndigheten ska fastställa en tidsplan för varje enskilt ärende.

5.3 Reflektion och slutsatser

Syftet med uppsatsen har varit att undersöka i vilken utsträckning förslagen i SOU 2024:98 kan bidra till en mer effektiv tillståndsprocess för vindkraft utan att miljöbalkens mål om miljöskydd och hållbar utveckling åsidosätts. Ovan identifieras de problem som präglar dagens system ihop med utredningens förslag på lösningar.

Ett övergripande problem vid vindkraftsetableringar är de långa handläggningstiderna. Som en lösning på detta föreslås en ny prövningsmyndighet som tidigt ska bekräfta en ansökans fullständighet, ansvara för det offentliga samrådet och bistå sökanden under hela processen. Ur ett effektivitetsperspektiv framstår förslaget som välmotiverat. En samlad prövningsmyndighet kan bidra till en mer enhetlig regeltolkning i landet och minska risken för motstridiga besked under processens gång. Ur ett miljörättsligt perspektiv kan en sådan centralisering innebära att alla relevanta miljöhänsyn integreras och noga utreds redan tidigt i processen. Detta främjar både en överblick över relevanta miljöaspekter för den aktuella verksamheten och ger verksamhetsutövaren möjlighet att i ett tidigt stadium se över projektets förutsättningar. En sådan ordning kan även skapa större möjlighet för prövningsmyndigheten att ställa krav på de involverade samrådsaktörerna. Exempelvis gällande förslag på åtgärder eller annat som kan möjliggöra en tolerans för vindkraftsetableringen från deras sida. Det ökade ansvar som läggs på prövningsmyndigheten har alltså potential att effektivisera förfarandet utan att försvaga miljöskyddet. Det är däremot viktigt att tillräckliga resurser tillhandahålls och att den kompetens som finns i nuvarande system hos MPD och MMD överförs till den nya myndigheten. I

annat fall finns risk för att denna lösning inte får genomslag och i stället innebär längre handläggningstider.

För att ytterligare strama åt de långa handläggningstiderna föreslås ett nytt offentligt samråd som ska ledas av prövningsmyndigheten och förläggas först vid färdigställt material. Till skillnad från dagens system där ansökan kan avvisas till och med sista instans på grund av ett bristfälligt samråd ska detta innebära en ökad trygghet för verksamhetsutövaren genom hela förfarandet. Att samrådet förläggs först vid ett senare skede ska även minska risken för omfattande kompletteringsrundor. Viktigt att komma ihåg är däremot samrådets funktion i att skapa acceptans för ett projekt. Ett tidigt samråd innebär att berörda aktörer redan i den inledande fasen har möjlighet att komma med synpunkter. Om det offentliga samrådet innebär att färre frågor lyfts eller att det kortas ned rent tidsmässigt finns risk för att acceptansen för vindkraftsetableringar minskar. Genom att det nya samrådet förläggs så pass sent i processen kan en motvilja och missnöje skapas från de berörda som inte längre får vara med och påverka utformningen av ansökningshandlingarna i samma utsträckning som tidigare. Det faktum att besluten inte längre kommer fattas lika nära de berörda aktörerna kan också ha negativ påverkan på acceptansen. Detta riskerar i sin tur innebära att verksamhetsutövaren trots allt fastnar i långa kompletteringsrundor eller att ansökan ändå avvisas sent i processen i och med att det är först då det offentliga samrådet genomförs. I denna situation har sökanden troligtvis hunnit arbeta fram mycket resurskrävande material och utredningar, vilket tenderar att skapa ännu större ekonomiska förluster. Ett tidigt samråd innebär trots allt en första bedömning av projektets genomförbarhet och ger en indikation för sökanden på om det är lönsamt att ta fram de ytterligare utredningar och material som krävs.

Förslaget om att prövningsmyndigheten leder samrådet framstår genom en samlad bedömning som bra både ur effektivitetssynpunkt och för verksamhetsutövarens förutsebarhet. Att samrådet hålls sent i processen verkar också till övervägande del kunna bli gynnsamt i längden. Det är däremot viktigt att ta hänsyn till och bevara samrådets funktioner i att skapa acceptans och för att lyfta viktiga miljörättsliga frågor. Därför bör

möjligheten att hålla ett frivilligt samråd även tidigt i processen fortsatt utnyttjas, särskilt i komplexa ärenden med flera motstående intressen.

Vidare saknar dagens reglering ett enhetligt system för vad en ansökan om tillstånd ska innehålla. Även detta är en orsak till de långa handläggningstiderna och den osäkerhet som råder hos verksamhetsutövaren. I vindkraftsärenden när olika markanvändningar står i konflikt, innebär detta att projektören får lägga mycket tid på att arbeta fram ansökan och MKB, men att det ändå finns risk att för avvisning sent i processen. Utredningen inför som sagt inga nya materiella regler trots att detta lyfts som ett stort problem. I stället ges prövningsmyndigheten ett mer långtgående ansvar vad gäller bekräftelse av ansökans fullständighet tidigt i processen. Det går å ena sidan att förstå problematiken med införande av generella materiella regler, i och med att alla prövningar ser väldigt olika ut och beror på omständigheter i det enskilda fallet. Å andra sidan skulle en alternativ lösning kunna vara att samtliga regler placeras i ett eget kapitel, eller att verksamhetsspecifika regler eller vägledning införs. Utan sammanhållna materiella regler riskerar det nämligen att fortsatt råda oklarhet kring vad en ansökan ska innehålla, trots prövningsmyndighetens ökade processledning.

Utredningen är negativ till införandet av generella tidsfrister. Även om detta kan motiveras av att alla tillståndsärenden är av varierande komplexitet och kräver olika mycket utredning, innebär det att en viktig del av EU-rättens effektivitetskrav i RED III endast delvis tillgodoses. Fastställda tidsramar kan bidra till en mer effektiv handläggning, men riskerar samtidigt i längden att ske på bekostnad av miljöskyddet. Särskilt i komplexa ärenden där flera motstående intressen ska utredas och vägas mot varandra. Mot bakgrund av ovanstående problem framstår individuella tidsfrister som en välavvägd lösning, men det återstår att se om det verkligen kommer bidra till en kortare tidsåtgång i praktiken.

Till sist är det nödvändigt att belysa att ett av de mest betydande hindren för svensk utbyggnad av vindkraft är den kommunala tillstyrkan. Trots att vindkraft i rättspraxis bedömts utgöra ett allmänt intresse för främjandet av

en hållbar utveckling kan ett projekt avvisas av kommunen utan krav på motivering. Att detta problem lämnas helt utanför utredningens arbete är problematiskt och innebär att ett av de största osäkerhetsmomenten i processen kvarstår. Det riskerar även medföra att den samlade effekten av de föreslagna reformerna begränsas och inte uppnår det mått av förbättring som hade kunnat vara möjlig. En reglering som anger en fast tidpunkt för när kommunernas ställningstagande ska ske skulle kunna utgöra ett första steg mot att minska osäkerheten.

Avslutningsvis kan det konstateras att en effektivisering av tillståndsprocessen inte nödvändigtvis behöver ske på bekostnad av miljöskyddet. Tvärtom kan en reformerad ordning bidra till en ökad utbyggnad av energislag med låg klimatpåverkan, vilket i längden medför positiva effekter på människors hälsa och miljön. Genom en bättre implementering av EU-rätten skapas potential att utveckla en tillståndsprocess där utbyggnad av förnybar energi tillmäts högsta prioritet och anpassas till rådande efterfrågan. Flera av utredningens förslag har möjlighet att åtgärda de brister som präglar dagens system under förutsättning att förfarandet genomgående förses med tillräckliga resurser och kompetens. Förslagen behöver även kompletteras med ett samlat materiellt regelverk för ansökans innehåll och en åtstramning av den kommunala tillstyrkan. Det är först då tillståndsprocessen i Sverige kan främja utbyggnaden av vindkraftverk samtidigt som miljöbalkens mål om miljöskydd och hållbar utveckling upprätthålls.

Källförteckning

KÄLLOR

Offentligt tryck

Kommittédirektiv

Dir. 2023:78. Förenklade och förkortade tillståndsproucesser enligt miljöbalken.

Utredningsbetänkanden

SOU 2024:98. En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.

Propositioner

Prop. 1997/98:45. Miljöbalk.

Prop. 2021/22:210. Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft.

Rättsfall m.m.

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2005:33.

MÖD 2005:66.

MÖD dom 2011-11-23 i mål M 847–11.

MÖD 2017:27.

MÖD dom 2018-05-18 i mål M 4319–17.

MÖD dom 2023-08-11 i mål M 5427–22.

EU-domstolen

C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen*, EU:C:2020:391.

Övrigt

Energimyndigheten (2024) 'Klimat', tillgänglig på <https://www.energimyndigheten.se/klimat/klimat/>. Besökt 2025-12-02.

Naturvårdsverket (2025), 'Så går en tillståndsprovning enligt miljöbalken till', tillgänglig på <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillstandsprovning-enligt-miljobalken/>. Besökt 2025-12-20.

Svensk vindenergi (2024), 'Tillstånd för ny vindkraft', tillgänglig på <https://svenskvindenergi.org/fakta/tillstand>. Besökt 2025-12-17.

LITTERATUR

Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubensson, Stefan och Strömberg, Rolf, *Miljöbalk* (1998:808) (2025-05-25, version 24, JUNO).

Darpö, Jan (2024), 'Miljö' i Lerwall, Lotta (red.) *Makt, myndighet, människa*, 6 uppl., Iustus förlag, s. 284–285.

Ebbesson, Jonas (2023), *Miljörätt*, 5 uppl., Iustus förlag.

Kleineman, Jan (2025) 'Rättsdogmatisk metod' i Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.) *Juridisk metodlära*, 3 uppl., Studentlitteratur AB förlag, s. 25, 49.

Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta (2025) *Den svenska miljörätten*, 6 uppl., Iustus förlag.

Peczenik, Aleksander (2005) 'Juridikens allmänna läror', *SvJT*, s. 250.

Wizelius, Tore (2015) *Vindkraft i teori och praktik*, 3 uppl., Studentlitteratur AB förlag.

