

# Tio år med kommunalt veto vid prövningen av vindkraft – är det dags för en förändring?

Jenni Ståhl

Juridiska institutionen

Examensarbete 30 hp.

Inriktning: Miljö rätt

Juristprogrammet (270 hp)

Höstterminen 2018/Vårterminen 2019

Grupphandledare: Elisabeth Ahlinder

Engelsk titel: Ten Years With A Municipal Veto In The Swedish Administrative Procedure for Wind Energy—Is It Time For A Change?



Stockholms  
universitet

# Abstract

In 2009, the Swedish legislation regarding the administrative procedure applicable to onshore wind energy was amended, in part to increase wind power production, but also to fulfill the requirements in regard to the administrative procedures for renewable energy activities in the 2009 Renewables Directive. As a result, the dual permit and approval procedures under *the Plan and Building Act* and *the Environmental Code* were replaced with a procedure through which large onshore wind power installations are only assessed under the Environmental Code—and thus, only by the relevant County Administrative Board. In order to not circumvent the constitutionally protected and very strong principle of local self-governance of Swedish municipalities, the Swedish government introduced a provision in the Environmental Code, through which the municipalities were given a sort of veto over large wind power installations. According to Chapter 16 section 4, the municipalities' consent is a prerequisite for granting licenses to large wind power installations. This provision has resulted in a number of issues concerning e.g. transparency and foreseeability. The municipalities do not have to justify or explain their decision, and the operators cannot appeal the decision in regard to its substance, but only in regard to certain procedural aspects found in *the Swedish Local Government Act*. There is also an issue with the possible non-compliance with Article 13 in the underlying RES-directive—an article that, ironically enough, was one of the main reasons for the 2009 amendment. The aim of this essay is to discuss the 2009 amendment and the problems that have surfaced in connection to the municipal veto, concerning, *inter alia*, the political goals of reaching a 100 percent renewable electricity production and increasing wind energy in the energy mix. The first three chapters deal primarily with the legislative background, i.e. *de lege lata*, with the occasional input from the author. The fourth chapter deals almost entirely with *de lege ferenda* discussions—mainly based on a report from the Swedish Energy Agency and the Swedish Environmental Protection Agency, in which the agencies suggest to altogether remove the provision from the Environmental Code. Other suggestions and alternatives are also discussed in this part. The chapter also contains a *de lege lata* description of the Danish administrative procedure, highlighting the Danish municipalities' role in the Danish planning of wind energy. Lastly, in the fifth chapter, the conclusions are discussed briefly, with a suggestion from the author on how to proceed onwards.

## Nyckelord

Vindkraft, kommunal tillstyrkan, tillståndsprövning, kommunalt planmonopol, kommunal självstyrelse, miljöfarlig verksamhet, miljöbalken, plan- och bygglagen, regeringsformen

# Förkortningar

EU	Europeiska unionen
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
Prop.	Proposition
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
TWh	Terrawattimme

# Innehållsförteckning

Förkortningar.....	2
Innehållsförteckning.....	3
<b>1 Inledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Syfte och frågeställningar.....	6
1.3 Metod och material.....	7
1.4 Terminologi.....	9
1.5 Avgränsningar.....	9
1.6 Disposition.....	11
<b>2 Kommunernas roll vid etableringen av vindkraft</b> .....	<b>13</b>
2.1. Grundlagsskyddad kommunal självstyrelse och kommunalt planmonopol.....	14
2.1.1 Den kommunala självstyrelsen.....	14
2.1.2 Det kommunala planmonopolet.....	15
2.2 Kommunernas planering av mark- och vattenanvändning.....	18
2.2.1 Planinstrumenten i PBL och planeringen av vindkraft.....	19
2.2.2 Översiktsplanens betydelse för vindkraftsetableringar.....	23
2.3 Tillståndsprövningen av vindkraft.....	24
2.3.1 Förutsättningar och parter i tillståndsprövningen.....	24
2.3.2 Kommunernas roll i tillståndsprövningen.....	26
2.4 Sammanfattande kommentarer.....	26
<b>3 Kommunal tillstyrkan av vindkraft</b> .....	<b>28</b>
3.1 2009 års lagändring.....	29
3.1.1 Ambitiösa mål för vindkraft och EU-direktiv om förnybar energi.....	30
3.1.2 En förenklad prövning av vindkraft.....	31
3.2 Innebörden av kommunal tillstyrkan av vindkraft.....	33
3.3 Kommunal tillstyrkan i samband med ändringstillstånd.....	35
3.4 Problem och oklarheter med kommunal tillstyrkan av vindkraft.....	37
3.4.1 Särskiljandet av vindkraften i miljöbalken.....	37
3.4.2 Rättssäkerhetsaspekter.....	39
3.4.3 Ett effektivare förfarande – eller precis tvärtom?.....	40
3.4.4 (O)förenlighet med förnybarhetsdirektivet.....	41
3.5 Sammanfattande kommentarer.....	42
<b>4 Alternativ till det kommunala vetot</b> .....	<b>44</b>
4.1 Slopade veto, tydligare villkor eller en återgång till dubbelprövningen?.....	44

4.1.1 Upphävande av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.....	45
4.1.2 Tidig tillstyrkan.....	47
4.1.3 Kodifierade villkor för tillstyrkan.....	48
4.1.4 Andra alternativ till det kommunala vetot.....	49
4.2 Kommunernas roll vid planeringen av vindkraft i Danmark.....	50
4.3 Sammanfattande kommentarer.....	52
<b>5 Slutsatser och avslutande diskussion.....</b>	<b>54</b>
5.1 Den kommunala självstyrelsen är inte obegränsad.....	54
5.2 Vindkraften är en nationell angelägenhet.....	55
5.3 Hur stort inflytande över vindkraften bör de svenska kommunerna ha?.....	56
5.4 Politiska aspekter – ett hinder för förändring?.....	58
5.5 Avslutning.....	59
<b>Källförteckning.....</b>	<b>61</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Vindkraften är en förnybar energikälla med potential att bidra till det politiska målet om en övergång till en förnybar energiproduktion.<sup>1</sup> Sitt gröna rykte till trots klassificeras landbaserad vindkraft som en miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken (1998:808, MB) och kräver i regel tillstånd eller anmälan till ansvarig myndighet, dvs. en länsstyrelse eller en kommun. Fram till år 2009 var tillståndsprövningen mer komplex med ett s.k. dubbelprövningssystem genom vilket både kommunerna och länsstyrelserna prövade tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar. I samband med att Sverige skulle införliva Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (2009 års förnybarhetsdirektiv), förenklades prövningsförfarandet och kommunernas prövning enligt plan- och bygglagen (2010:900, PBL) togs bort. För att inte kommunernas planeringsrätt skulle inskränkas i förhållande till vindkraftsetableringar infördes i MB en bestämmelse om kommunal tillstyrkan vid prövningen – det s.k. kommunala vetot.<sup>2</sup>

Bestämmelsen innebär att kommunerna när som helst under en projektering kan välja att inte tillstyrka en ansökan. Beslutet är inte överklagbart i sak. Det går endast att överklaga under de förutsättningar som ges genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725). Beslutet behöver heller inte motiveras. Detta föga rättssäkra förfarande vållar stora problem och leder ibland till att projektörer får se fleråriga projekt gå om intet.<sup>3</sup> Utöver rättsosäkerheten för

---

<sup>1</sup> Målet om en förnybar elproduktion framgår bl.a. av energiöverenskommelsen från juni 2016 mellan Centerpartiet, Kristdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna och Socialdemokraterna, se SOU 2017:2 och prop. 2017/18:228. Partierna kom bl.a. överens om ett mål om en 100 procent förnybar elproduktion till 2040.

<sup>2</sup> 16 kap. 4 § MB.

<sup>3</sup> Ett tydligt exempel på detta är Vattenfalls planerade vindkraftsanläggning i Ulricehamn, där kommunen inledningsvis tillstyrkte ansökan men senare – ungefär fem år efter att Vattenfall inlett projekteringen – tog tillbaka sitt beslut om tillstyrkan. Se Näslund, Lars, Vattenfall: ”Vi undviker nog nya projekt i Ulricehamn”, *ut.se*, 23 november 2018, <http://www.ut.se/ulricehamn/vattenfall-vi-undviker-nog-nya-projekt-i-ulricehamn/> (hämtad 19 februari 2019). Se även mer i uppsatsens avsnitt 3.3, där problemen med bestämmelsen diskuteras.

projektörerna har det paradoxalt nog även ifrågasatts<sup>4</sup> om bestämmelsen är förenlig med 2009 års förnybarhetsdirektiv. Direktivet var som nämnts en av orsakerna till 2009 års lagändring.

På uppdrag av regeringen redovisade Energimyndigheten och Naturvårdsverket i juni 2017 en lösning på problemen med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.<sup>5</sup> Utredningen utmynnade i ett förslag om att bestämmelsen helt borde tas bort. Förslaget överensstämmer med vindkraftsindustrins önskemål.<sup>6</sup> De kommuner som uttalade sig var däremot huvudsakligen negativt inställda till förslaget. Kommunerna befarade att förslaget skulle leda till det man ville undvika vid införandet av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan: en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.<sup>7</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med förevarande uppsats är att analysera hur långtgående kommunernas inflytande över vindkraftsetableringar *är* och *bör vara*.

2009 års lagändring syftade till att ta bort dubbelprövningen av vindkraft. Däremot var avsikten inte att inskränka kommunernas bestämmande över mark- och vattenanvändningen inom kommunen.<sup>8</sup> Analysen i den inledande delen bygger på hur bestämmelsens två till synes motstående syften förhåller sig till varandra.

Uppsatsens andra syfte bygger på en *de lege ferenda*-diskussion om lämpliga alternativ till dagens förfarande. En av uppsatsens grundpremiser är att bestämmelsen varken är förutsebar eller ändamålsenlig med hänsyn till bl.a. de politiska målsättningarna som diskuteras i uppsatsen. Utgångspunkten är därmed att bestämmelsen bör ändras eller upphävas.

---

<sup>4</sup> Av bl.a. Melina Malafry och Gabriel Michanek, se mer i avsnitt 3.3.4.

<sup>5</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2017, *Kommunal tillstyrkan av vindkraft: Redovisning av resultat av regleringsbrevet 2016*.

<sup>6</sup> Se vad Charlotte Unger Larson – VD på Svensk Vindenergi – skriver i en krönika från januari 2018. Unger Larson, Charlotte, ”Därför är vindkraftsvetot en skadlig parentes”, *energivarlden.se*, 12 januari 2018, <https://www.energivarlden.se/kronikor/darfor-ar-vindkraftsvetot-en-skadlig-parentes/> (hämtad 28 februari 2019).

<sup>7</sup> Vilket bl.a. framgår av SKL:s bemötande av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag om att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Sveriges Kommuner och Landsting, Vindkraftsförslag försvagar den lokala demokratin, *skl.se*, 15 december 2017, <https://skl.se/tjanster/press/nyheter/arkiveradenyheter/vindkraftsforlagforsvagardenlokalademokratin.14401.html> (hämtad 2 mars 2019).

<sup>8</sup> Prop. 2008/09:146 s. 39 f. För mer om regeringens uttalanden om bestämmelsen, se uppsatsens avsnitt 3.1.2.

### 1.3 Metod och material

Uppsatsen bygger huvudsakligen på den rättsdogmatiska metoden. En stor del av källorna tillhör de i svensk rätt allmänt accepterade rättskällorna: lag, förarbeten, rättspraxis och juridisk doktrin.<sup>9</sup> Lagstiftningen består främst av MB och till balken hörande förordningar, PBL<sup>10</sup> och i viss mån även regeringsformen (1974:152, RF), kommunallagen och förvaltningslagen (2017:900, FL). Det förekommer även viss EU-rätt i uppsatsen. Såväl redogörelsen av 2009 års lagändring som diskussionen om huruvida det kommunala vetot är förenligt med 2009 års förnybarhetsdirektiv bygger på nämnda direktiv.

Eftersom bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i sig inte ger någon vägledning i tillämpningen diskuteras bestämmelsen ur ett teleologiskt perspektiv. Med hänsyn till bestämmelsens nära koppling till kommunernas planmonopol diskuteras de olika planinstrumenten i PBL. I denna del, liksom i redogörelsen av tillståndsprövningen, används huvudsakligen lagtext, förarbeten och doktrin. Doktrinen består framför allt av Gabriel Michaneks och Charlotta Zetterbergs bok *Den svenska miljörätten*.<sup>11</sup>

Införandet av det kommunala vetot hade som nämnts ytterligare ett syfte: att förenkla prövningen av vindkraft, genom att ta bort dubbelprövningen. Intresseavvägningen mellan dessa två motstående intressen diskuteras framför allt i uppsatsens avslutande kapitel. Konflikten diskuteras också det tredje kapitlet, avseende MÖD:s bedömning av bestämmelsen i målet MÖD 2018:6.

Den praxis som förekommer i uppsatsen är framför allt från MÖD<sup>12</sup> som i många fall är högsta instans i mark- och miljömål.<sup>13</sup> I sammanhanget är det värt att notera att plan- och bygglovsärenden tidigare hanterades av förvaltningsdomstolarna, med HFD<sup>14</sup> som högsta

---

<sup>9</sup> Nääv, Maria & Zamboni, Mauro, *Juridisk metodlära*, 2 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2018, s. 21.

<sup>10</sup> Även äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL framöver.

<sup>11</sup> Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, 4 uppl., Iustus, Uppsala, 2017.

<sup>12</sup> Tidigare enbart Miljööverdomstolen. Med ”MÖD” i uppsatsen åsyftas såväl Mark- och miljööverdomstolen som Miljööverdomstolen.

<sup>13</sup> Av 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar framgår att domar och beslut av MÖD som har överklagats till mark- och miljödomstolen som huvudregel inte får överklagas om inte det är av vikt för rättstillämpningen att frågan prövas av HD. Det innebär att det huvudsakligen endast är s.k. ansökningsmål som definieras i 21 kap. 1 a § MB (dvs. mål som inleds i mark- och miljödomstol) som kan prövas av HD.

<sup>14</sup> Tidigare Regeringsrätten.



instans. Numera är det mark- och miljödomstolarna som hanterar ärendena enligt PBL<sup>15</sup> men med anledning av förändringarna i domstolssystemet förekommer även viss praxis från HFD.

Olika rapporter och vägledningsdokument från Energimyndigheten och Naturvårdsverket utgör en viktig källa för uppsatsen. Ovannämnda rapport från 2017 samt Energimyndighetens vägledning från 2015 om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövningen av vindkraft är särskilt viktiga i sammanhanget.<sup>16</sup> Även Naturvårdsverkets utvärdering om dagens förfarande från 2017 används i syfte att lyfta fram vad aktörerna<sup>17</sup> anser om förfarandet.<sup>18</sup> Dokumenten är inte rättsligt bindande och utgör i strikt mening inte rättskällor enligt rättskälleläran.<sup>19</sup> De är däremot av intresse för diskussionen om oklarheter och problem med bestämmelsen samt lösningarna på dessa problem. I denna del övergår uppsatsen därmed från en rättsdogmatisk till en rättsanalytisk metod.<sup>20</sup>

I det fjärde kapitlet ges även en redogörelse av den danska planeringen av vindkraft. Avsnittet har ett visst komparativt inslag men syftar inte till att ge någon fullständig bild av vare sig den danska rättsordningen eller ens det danska planeringsförfarandet. Valet av Danmark som jämförelseland motiveras dels av att Danmark är en av världens ledande vindkraftsnationer<sup>21</sup>, dels av att förvaltningsstrukturerna, rättssystemen och språken är närbesläktade.<sup>22</sup> Dessutom bygger även det danska förvaltningssystemet på att kommunerna har viss autonomi i förhållande till staten.<sup>23</sup> Avsnittet bygger huvudsakligen på den aktuella danska lagstiftningen, *Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning (planloven)* och *Bekendtgørelse nr. 1590 af 10 december 2014 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller (VVM-*

---

<sup>15</sup> Läs mer om ändringen i instansordning i prop. 2009/10:215 s. 82.

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

<sup>17</sup> Med aktörer i uppsatsen åsyftas projektörerna, kommunerna och tillståndsmyndigheterna.

<sup>18</sup> Geijer, Erik & Lundmark Essen, Anna, *Kommunal tillstyrkan av vindkraft - Hur fungerar det idag?* Utvärderingsenheten, Naturvårdsverket, 2017, s.13.

<sup>19</sup> Det är värt att notera att även MÖD ibland använder sig av Energimyndighetens vägledning, se bl.a. MÖD 2018:6.

<sup>20</sup> Främst inom ramen för analysen av de problem som kopplats till bestämmelsen, som till viss del utgår från Naturvårdsverkets rapport från 2017. Se Geijer & Lundmark Essen 2017, s.13.

<sup>21</sup> Se Roggenkamp, M.; Redgwell, C.; Rønne, A. & Del Guayo, I., *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, 3 uppl., Oxford, 2016, s. 404.

<sup>22</sup> En viktig skillnad mellan länderna är att det danska regeringsarbetet bygger på s.k. ministerstyre, vilket framför allt märks genom att de danska ministrarna är högst ansvariga för sina respektive områden (dvs., utöver departementet även de myndigheter som står under respektive departement).

<sup>23</sup> Detta framgår av den danska grundlovens § 82, enligt vilken: ”Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.” Det är värt att notera att den danska kommunala självstyrelsen regleras i lag (och antas därmed av *folkettinget*, dvs. det danska parlamentet).

*bekendtgørelsen*) men även på en rapport skriven av professor Helle Tegner Anker tillsammans med doktoranden Marie Leer Jørgensen, båda verksamma vid Köpenhamns universitet.<sup>24</sup>

## 1.4 Terminologi

En del begrepp i uppsatsen används synonymt och det förekommer även förenklingar och förkortningar av bl.a. myndighetsnamn. Tillståndsmyndigheten i första instans benämns ”länsstyrelse”, trots att det i själva verket är en självständig miljöprövningsdelegation som ansvarar för tillståndsprövningen av landbaserad vindkraft.<sup>25</sup> Eftersom länsstyrelsens övriga uppgifter (t.ex. som tillsynsmyndighet) inte diskuteras i uppsatsen borde inte någon förvirring uppstå. Vid kommunernas prövning är det en kommunal nämnd som ansvarar för frågan men i uppsatsen hänvisas överlag enbart till ”kommunen”. I de fall kommunen har flera roller specificeras den aktuella uppgiften, t.ex. ”kommunen i egenskap av part”. Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan benämns ”kommunal tillstyrkan”, ”kommunalt veto” och i vissa fall enbart ”veto”. Beträffande principen om kommunal självstyrelse används i uppsatsen i regel just ”kommunal självstyrelse” i enlighet med begreppsbyggnaden i RF. I andra sammanhang och ibland även i uppsatsen används ofta ”kommunalt självstyre” och ”kommunalt självbestämmande”. Någon skillnad i sak avses dock inte.

## 1.5 Avgränsningar

Kommunerna är tillståndsmyndigheter för anmälningspliktiga vindkraftverk och därmed aktualiseras naturligtvis inte det kommunala vetot i dessa fall. Uppsatsen behandlar endast tillståndspliktiga vindkraftverk, dvs. sådana som prövas av en länsstyrelse. Tillståndsprövningen skiljer sig även beroende på om det rör sig om landbaserade eller havsbaserade (*offshore*) vindkraftsanläggningar.<sup>26</sup> Kommunerna har sällan att ta ställning till etablering av havsbaserad vindkraft.<sup>27</sup> Därmed utelämnas den havsbaserade vindkraften från förevarande uppsats.

---

<sup>24</sup> Anker, H. T., & Jørgensen, M. L., 2015, *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines - Denmark*. Frederiksberg: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. IFRO Report, No. 239. Det är värt att notera att planloven moderniserats sedan rapporten skrevs men de delar i rapporten som uppsatsen refererar till är huvudsakligen oförändrade.

<sup>25</sup> Se 3 § p. 1 förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

<sup>26</sup> Havsbaserad vindkraft utgör förutom miljöfarlig verksamhet även vattenverksamhet enligt 11 kap. MB. Därmed prövas de havsbaserade vindkraftsanläggningarna av mark- och miljödomstol som första instans.

<sup>27</sup> N.B. att kommunerna dock alljämt har veto i förhållande till havsbaserad vindkraft som etableras i territorialhavet i den aktuella kommunen. För havsbaserade vindkraftsanläggningar i den ekonomiska zonen, blir i stället lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon tillämplig.

Avsnittet om Danmark fokuserar på kommunernas roll vid planeringen av mark- och vattenanvändning och inte minst planeringen av vindkraftsanläggningar. Den danska tillståndsprövningen diskuteras inte inom ramen för uppsatsen.<sup>28</sup> Över huvud taget är redogörelsen i denna del mycket koncis. Det beror på att syftet med avsnittet inte är att ge en fullständig bild av det danska förfarandet, utan snarare att belysa relationen mellan den danska staten och de danska kommunerna vid planeringen av vindkraft. Även i den danska delen utelämnas den havsbaserade vindkraften av samma skäl som i den svenska redogörelsen.

Kommunalrättsliga frågor såsom laglighetsprövning behandlas kortfattat, eftersom utgångspunkten är att läsaren har en grundläggande förståelse för kommunallagen och dess bakomvarande principer. Detsamma gäller eventuella förvaltningsrättsliga inslag (t.ex. motiveringsskyldighet).

Även i fråga om MB utelämnas en mängd viktiga bestämmelser.<sup>29</sup> Orsaken till denna avgränsning är att uppsatsen främst tar sikte på kommunernas roll i tillståndsprövningen. Det är huvudsakligen balkens processuella bestämmelser om bl.a. processförutsättningar, samråd och parter i vindkraftsmål som är av intresse för uppsatsens syfte och frågeställningar. Vid omnämnanden av vissa miljörättsliga begrepp ges däremot en kortfattad förklaring av dessa begrepp. Avsikten är att förenkla läsningen men redogörelserna är i regel kraftigt förenklade med hänsyn till komplexiteten av de beskrivna koncepten.<sup>30</sup> Beskrivningarna bedöms dock vara tillräckliga för uppsatsens syfte.

Avslutningsvis kan konstateras att uppsatsen rör sig i gränslandet mellan flera olika rättsområden: miljö- och fastighetsrätt med koppling till såväl MB som PBL, förvaltningsrätt, kommunalrätt, EU-rätt och konstitutionell rätt. Det är i och för sig inget konstigt då miljöretten av naturen är ett spretigt rättsområde. Däremot är det viktigt att notera att det inte görs någon djupdykning i nämnda rättsområden. Det är endast de för uppsatsens huvudfrågor relevanta delarna i respektive rättsområde som diskuteras inom ramen för uppsatsen.

---

<sup>28</sup> Det bör dock poängteras att de danska kommunerna inte har ett veto vid prövningen.

<sup>29</sup> Bl.a. hänsynsreglerna (2 kap.), hushållningsreglerna (3 och 4 kap.), miljökvalitetsnormer (5 kap.) samt områdes- och artskyddsbestämmelser (7 och 8 kap.), som alla är ytterst viktiga för den materiella prövningen av vindkraft.

<sup>30</sup> T.ex. redogörelsen av miljökvalitetsnormer och Natura 2000 i uppsatsens andra respektive tredje kapitel.

## 1.6 Disposition

Uppsatsen tar avstamp i en redogörelse av planeringen och tillståndsprövningen av vindkraft i Sverige. Inom ramen för det andra kapitlet redogörs för kommunernas roll i planeringen av mark- och vattenanvändning. Särskilt fokus ligger på den konstitutionella principen om kommunal självstyrelse och det kommunala planmonopolet. Därefter behandlas de olika planinstrumenten i PBL. Översiktsplanen är av särskild vikt vid planeringen av vindkraft, varför den diskuteras mer ingående än övriga planer i PBL. Det gäller framför allt i förhållande till praxis från MÖD avseende betydelsen av en aktuell översiktsplan vid lokaliseringen av vindkraftsanläggningar. Avslutningsvis följer en kort redogörelse av kommunernas roll i tillståndsprövningen. Särskilt viktiga är de processuella delarna av prövningen samt kommunernas olika roller i prövningen.

I det tredje kapitlet behandlas uppsatsens kärna: det kommunala vetot. Avsnittet inleds med en förklaring av innebörden av det kommunala vetot. Det inbegriper en historisk tillbakablick till 2009 års lagändring, den tidigare gällande lagstiftningen samt en genomgång av den praxis som tillkommit avseende oklarheten gällande kravet på kommunal tillstyrkan vid ändringstillstånd. Därefter följer en diskussion om problem och oklarheter med bestämmelsen. Det handlar bl.a. om särskiljandet av vindkraft i MB, olika rättssäkerhetsaspekter och frågan om bestämmelsens förenlighet med 2009 års förnybarhetsdirektiv. Denna avslutande del utgör inte enbart en skildring av gällande rätt utan tar även hänsyn till aktörernas uppfattningar om dagens förfarande.

Det fjärde kapitlet utgår huvudsakligen från en *de lege ferenda*-diskussion om kommunernas roll vid etableringen av vindkraft. Inledningsvis diskuteras alternativ till dagens system. Utgångspunkten är Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag om att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft men även andra förslag behandlas i kapitlet.<sup>31</sup> Kapitlet avslutas med en redogörelse av de danska kommunernas roll i planeringen av vindkraft i Danmark.

---

<sup>31</sup> Urvalet baseras framför allt på de alternativ på åtgärder som utreddes av myndigheterna rapporten från 2017.

I det femte och sammanfattande kapitlet diskuteras uppsatsens frågor i ett sammanhang, med en avslutande diskussion om vilken lösning som är mest ändamålsenlig<sup>32</sup>, rättssäker och samtidigt tar hänsyn till den kommunala självstyrelsen – i den mån det behövs.

Med undantag för avsnitt fyra och fem är uppsatsens kapitel uppbyggda på ungefär samma sätt: efter en inledande redogörelse av gällande rätt följer ett avslutande avsnitt med sammanfattningar, som även innehåller författarens egna analyser och betraktelser. Avsnitt fyra och fem består till största delen av *de lege ferenda*-resonemang (med undantag för den danska delen som syftar till att redogöra för gällande rätt i Danmark). I den mån författarens uppfattning inte överensstämmer med t.ex. myndigheternas slutsatser tydliggörs detta för att undvika en sammanblandning av de olika synsätten.

---

<sup>32</sup> Med utgångspunkten att en förenkling av förfarandet är önskvärd för att på så vis öka andelen energi och el från vindkraften i enlighet med de politiska målsättningar som beskrivs i uppsatsen.

## 2 Kommunernas roll vid etableringen av vindkraft

Kommunernas roll vid etableringen av vindkraft kan delas upp i en planeringsfas och en projektfas (dvs. själva tillståndsprövningen). I planeringsfasen har kommuner möjligheten att styra över nyttjandet av mark- och vattenområden inom kommunen. Den kommunala planeringen av mark- och vattenanvändning bygger på det kommunala planmonopolet, som i sin tur är en ytt- ring av principen om kommunal självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen är en mycket vik- tig princip inom den svenska förvaltningen och åtnjuter grundlagsskydd. Förevarande kapitel inleds med en redogörelse av dessa principer men går även in på tillåtna inskränkningar av principerna.

Kommunernas planering sker genom olika typer av planer och bestämmelser som återfinns i PBL. Det rör sig bl.a. om detaljplan, översiktsplan och områdesbestämmelser. Genom krav på bygglov ges kommunerna ytterligare makt över etableringarna i kommunen. Av dessa är det i dag i princip bara översiktsplanen som har betydelse för tillståndspliktiga vindkraftsanlägg- ningar. Detaljplanens och bygglovets betydelse för vindkraftsetableringar minskade avsevärt i samband med 2009 års lagändring. Både detaljplan och bygglov kommer att behandlas i upp- satsens tredje och fjärde kapitel gällande 2009 års lagändring respektive alternativ till dagens system. Därför ges i det aktuella kapitlet en kort redogörelse av dessa planinstrument. Främst diskuteras dock översiktsplanens betydelse, då MÖD i ett antal domar lyft fram vikten av en aktuell översiktsplan vid lokaliseringen av vindkraftsanläggningar.

I projektfasen, dvs. vid tillståndsprövningen, har kommunerna inte enbart möjlighet att nyttja sitt veto utan kan även föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Det kan ske vid tidig dialog mellan projektörer, kommunrepresentanter och länsstyrelsen, vid samråd i samband med prövningen och i yttranden över tillståndsansökan. Eftersom bestämmelsen om kommunal tillstyrkan tillägnats ett eget kapitel kommer den inte att diskuteras mer ingående i det aktuella kapitlet. Däremot redogörs för kommunens övriga roller i delavsnittet om kommunens roll vid tillståndsprövningen av vindkraft.

## 2.1. Grundlagsskyddad kommunal självstyrelse och kommunalt planmonopol

Den kommunala självstyrelsen är som nämnts en fundamental del av den svenska förvaltningen. Av regeringsformens portalparagraf framgår att den svenska folkstyrelsen inte enbart förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick utan även genom *kommunal självstyrelse*. Varken begreppet i sig eller begränsningar av principen definieras i RF; sådana förtydliganden har gjorts i annan lag. Ett sådant förtydligande återfinns bl.a. i bestämmelsen om planmonopolet i PBL, enligt vilken planeringen av mark- och vattenanvändning är en kommunal angelägenhet.

Syftet med det aktuella avsnittet är att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och det kommunala planmonopolet. Avsnittet tar avstamp i bestämmelsen om kommunal självstyrelse i RF, dess innebörd och tillåtna inskränkningar av principen. Eftersom det kommunala planmonopolet är av större vikt för uppsatsens syfte och frågeställningar diskuteras den dock något mer ingående än den mer övergripande principen om kommunal självstyrelse.

### 2.1.1 Den kommunala självstyrelsen

Grunden till den kommunala självstyrelsen växte fram under början av 1800-talet och befästes genom 1862 års kommunalförordningar.<sup>33</sup> Begreppet ”kommunal självstyrelse” definieras inte i RF och dess begränsningar omnämns inte heller i direkta ordalag. I förarbetena uttalas dock att det generellt sett är så att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsliga mål.<sup>34</sup> Med utgångspunkt i det synsättet ansågs det vid bestämmelsens tillkomst varken lämpligt eller möjligt att dra ”*orubbliga och preciserade gränser i grundlag*”, utan förhållandet mellan stat och kommun ansågs behöva kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.<sup>35</sup>

År 2010 bildades ett helt nytt kapitel i RF, avseende just kommuner.<sup>36</sup> I det fjortonde kapitlet återfinns bl.a. ett förtydligande av den kommunala självstyrelsen och en bestämmelse om

---

<sup>33</sup> Eka, Regeringsform (1974:152), Lexino 2018-01-01.

<sup>34</sup> Se prop. 1973:90 s. 190 f.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Lag (2010:1408) om ändring i regeringsformen.

inskränkningar av den kommunala självstyrelsen. Där framgår bland annat att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.<sup>37</sup> Närmare bestämmelser om såväl angelägenheter av det slaget som ”övriga angelägenheter” bestäms i lag.<sup>38</sup>

När det gäller inskränkningar av den kommunala självstyrelsen framgår att en inskränkning inte ”[...] bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.”<sup>39</sup> Det innebär att det bör göras en proportionalitetsbedömning när det gäller lagstiftning som kan tänkas inskränka den kommunala självstyrelsen. I förarbetena till 2010 års grundlagsändring uttrycks att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintresse när begränsningar av självstyrelsen övervägs, och att riksdagen på så sätt får ett bättre underlag när det gäller att bedöma olika besluts inverkan på den kommunala självstyrelsen.<sup>40</sup> Vidare framgår att riksdagen vid flera valmöjligheter bör välja den reglering som leder till minst inverkan på den kommunala självstyrelsen.<sup>41</sup> Det är värt att notera att regeringen till slut landade i formuleringen ”bör” och inte ”ska”, såsom flera remissinstanser önskade. Regeringen ansåg att syftet med bestämmelsen – att den kommunala självstyrelsen regelmässigt iakttas vid lagstiftningsarbete som riskerar att inskränka den – uppfylldes genom utredningens förslag.<sup>42</sup>

## 2.1.2 Det kommunala planmonopolet

Redan av det första kapitlet i PBL framgår att den fysiska planeringen är en kommunal angelägenhet.<sup>43</sup> Bestämmelsen ger uttryck för det kommunala planmonopolet, som innebär att kommunerna har ensamrätt att anta planer enligt PBL. Historiskt har planeringen av mark- och vattenanvändning till stor del varit en statlig angelägenhet. År 1907 tillkom en stadsplanelag, genom vilken kommunerna fick både rätt och skyldighet att lösa in mark som skulle användas för bl.a. allmänna platser.<sup>44</sup> För att stadsplanerna skulle bli bindande skulle de först fastställas av

---

<sup>37</sup> 14 kap. 2 § RF.

<sup>38</sup> Se även 1 kap. 2 § kommunallagen, av vilken det framgår att kommuner och landsting på ”*demokratins och den kommunala självstyrelsens grund*” sköter sådana angelägenheter som framgår av kommunallagen eller annan författning.

<sup>39</sup> 14 kap. 3 § RF.

<sup>40</sup> Prop. 2009/10:80 s. 212.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Däribland Justitieombudsmannen och SKL, se prop. 2009/10:80 s. 213.

<sup>43</sup> 1 kap. 2 § PBL.

<sup>44</sup> Lag (1907:67) angående stadsplan och tomtindelning.



kungen.<sup>45</sup> Under 1900-talet utvecklades processen stegvis, bl.a. genom 1959 års byggnadsstadga.<sup>46</sup> Genom stadgan infördes krav på en byggnadsnämnd i varje kommun, som skulle ansvara för hur kommunen skulle bebyggas.<sup>47</sup> Den 1 juli 1987 trädde ÄPBL i kraft. Därigenom skedde en decentralisering som innebar att kommunerna fick ansvara för planläggningen av mark- och vattenanvändning inom kommunen.<sup>48</sup> Staten behöll dock sitt indirekta inflytande genom att riksintressen i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel fortsatt skulle utgöra en statlig angelägenhet.<sup>49</sup>

Det kommunala planmonopolet innebär att kommunerna har ensamrätt att planera mark- och vattenanvändning enligt PBL. Det innebär även att det är upp till kommunerna om en planläggning över huvud taget ska komma till stånd eller inte.<sup>50</sup> T.ex. kan ett beslut av en kommun att vägra anta, ändra eller upphäva en detaljplan enbart prövas genom laglighetsprövning. Sakfrågan kan därmed inte prövas av högre instans.<sup>51</sup> Kommunernas rätt är däremot inte obegränsad. Som ovan nämnts kan staten genom utpekande av riksintressen påverka planeringen av mark- och vattenanvändning i enskilda kommuner. Därutöver kan regeringen förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som rör antingen ett riksintresse enligt MB eller frågor som angår flera kommuner som inte samordnas på ett lämpligt sätt.<sup>52</sup> Om kommunen inte följer planföreläggandet, får regeringen besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad tar fram ett förslag som uppfyller kraven i 5 kap. PBL. Regeringen får även anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser.<sup>53</sup>

Det kommunala planmonopolet har även i vissa fall genombrutits i praxis, med hänvisning till proportionalitetsprincipen. I ett mål från 2010<sup>54</sup> konstaterade HFD att kommunen förr eller senare – med hänvisning till ”den allmänna principen om proportionalitet” – måste pröva den

---

<sup>45</sup> Se 2 § st. 1 i 1907 års stadsplanelag.

<sup>46</sup> SFS 1959:612.

<sup>47</sup> Se 1 kap. 1 § i 1959 års byggnadsstadga.

<sup>48</sup> Se prop. 1985/86:1 s. 461.

<sup>49</sup> Utpekandet av riksintressen sker av den förvaltningsmyndighet som pekats ut som ansvarig för ett visst riksintresse, i enlighet med förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. Utpekandet är dock inte rättsligt bindande – huruvida ett område är av riksintresse för ett specifikt ändamål avgörs i det enskilda fallet, se Michanek & Zetterberg 2017, s. 151.

<sup>50</sup> Blomberg och Gunnarsson, Plan- och bygglag (2010:900) 1 kap. 2 §, Lexino 2018-08-15.

<sup>51</sup> Se 13 kap. 1 § p. 4 PBL, som hänvisar till laglighetsprövningen i 13 kap. kommunallagen.

<sup>52</sup> 11 kap. 5 § PBL, som hänvisar till kapitlets 10 §.

<sup>53</sup> 11 kap. 6 § PBL.

<sup>54</sup> RÅ 2010 ref. 90.

sökta åtgärden på ett sätt att sökanden får besked om kommunens ställningstagande till åtgärden i fråga. Domstolen ansåg att kommunen i det aktuella fallet haft fog att invända att det krävdes detaljplan (vilket inte fanns) innan slutlig ställning skulle tas till den sökandens begäran. Sökanden hade dock väntat på detaljplanen sedan 1960-talet och något planläggningsarbete hade ännu inte påbörjats. Därmed ansåg HFD att nämnden inte haft rätt att avslå sökandens ansökan om förhandsbesked med enbart motiveringen att fastigheten skulle detaljplanläggas.

Även HD har prövat ett liknande fall om förhandsbesked i PBL.<sup>55</sup> Frågan HD hade att ta ställning till var om nämnden – med hänsyn till proportionalitetsprincipen – haft rätt att avslå begäran om förhandsbesked på enbart den grunden att detaljplanläggning först ska ske. Med hänvisning till bl.a. EKMR<sup>56</sup> och HFD:s resonemang i ovannämnda mål, konstaterade även HD att en proportionalitetsprövning ska göras. En sådan prövning kan enligt HD innebära att en ansökan om förhandsbesked bifalls trots att kommunen enligt andra bestämmelser i PBL har haft grund för att avslå ansökningen. HD konstaterade däremot att proportionalitetsprövningen ska göras med utgångspunkt från förhållandena vid tiden då prövningen görs och alltså inte grundas på en bedömning av när en detaljplanläggning skulle kunna bli aktuell. I det aktuella fallet bedömde HD att en byggnation av fastigheten utan föregående detaljplanläggning skulle kunna försvåra en rationell planering av området. Dessutom konstaterade HD att det inte råde ett sådant missförhållande mellan det allmänna intresset och den sökandes intresse av att bygga fastigheten att det skulle strida mot proportionalitetsprincipen att han fick avvakta besked.<sup>57</sup> Därmed ogillades fastighetsägarens talan.

Det kommunala planmonopolet är således inte obegränsat, utan kan inskränkas av såväl förvaltningsmyndigheter (i fallet med riksintressen), regeringen (genom planföreläggande enligt PBL) och av domstol (med hänvisning till proportionalitetsprincipen). Med andra ord finns det uppenbarligen intressen som enligt lagstiftaren och rättstillämparen väger tyngre än kommunal självstyrelse. Det kan t.ex. röra sig om proportionalitet, enskildas rättigheter i vissa fall och allmänna intressen som inte kan tillgodoses av kommunerna.

---

<sup>55</sup> NJA 2016 s. 868.

<sup>56</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>57</sup> I målet hade fastighetsägaren endast väntat i fem år på planläggningen – att jämföra med sökanden i målet från HFD, som väntat i cirka 50 år.

## 2.2 Kommunernas planering av mark- och vattenanvändning

Det kommunala planmonopolet genomförs i praktiken genom de olika planinstrumenten i PBL. Syftet med PBL är att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för såväl dagens samhälle som kommande generationer.<sup>58</sup> Tillägget om att lagen har till syfte att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö gjordes genom en lagändring år 1993.<sup>59</sup> Det händer att den kommunala planeringen av mark- och vattenanvändning kommer i konflikt med andra intressen. Kommunerna är alltid skyldiga att ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen vid prövningen av frågor enligt PBL.<sup>60</sup> I denna avvägning får proportionalitetsprincipen en stor betydelse, vilket framgår av rättsfallen som diskuteras i avsnitt 2.1.2. Enskilda har i regel rätt till ersättning i situationer då en planläggning påverkar dem negativt.<sup>61</sup> Det kan t.ex. röra sig om att en kommun ändrar eller upphäver en detaljplan före genomförandetidens<sup>62</sup> utgång, i vilket fall de fastighetsägare som påverkas har rätt till ersättning för den skada som ändringen eller upphävandet leder till.<sup>63</sup>

Avvägningen mellan två motstående *allmänna* intressen saknar regler som på ett tydligt sätt styr hur avvägningen ska göras.<sup>64</sup> Frågan kan t.ex. aktualiseras när vindkraften ställs mot mer lokala intressen. Viss vägledning går att finna från det faktum att prövningen enligt PBL ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för. Företräde ska även ges åt sådan användning som från *allmän synpunkt* medför god hushållning.<sup>65</sup>

Kommunerna är även skyldiga att med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimat- aspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja en mängd olika aspekter rörande bl.a. social och ekologisk hållbarhet, estetik, effektiv konkurrens m.m.<sup>66</sup> Dessutom är

---

<sup>58</sup> 1 kap. 1 § PBL.

<sup>59</sup> Lagändringen skedde i koppling till 1992 års Riodeklaration. Se Michanek & Zetterberg 2017, s. 487 samt prop. 1992/93:180.

<sup>60</sup> 2 kap. 1 § PBL.

<sup>61</sup> 14 kap. PBL innehåller bestämmelser om skadeersättning och inlösen.

<sup>62</sup> Med genomförandetid menas den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§, se 1 kap. 4 § PBL.

<sup>63</sup> 14 kap. 9 § PBL.

<sup>64</sup> Michanek & Zetterberg 2017, s. 490.

<sup>65</sup> 2 kap. 2 § PBL.

<sup>66</sup> 2 kap. 3 § PBL.

kommunerna skyldiga att beakta delar av MB, bl.a. bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer<sup>67</sup> i balkens femte kapitel.<sup>68</sup> En kommun får t.ex. inte anta en detaljplan som tillåter en industri som riskerar att medföra att någon miljö kvalitetsnorm överskrids.<sup>69</sup>

## 2.2.1 Planinstrumenten i PBL och planeringen av vindkraft

Bestämmelserna om de olika planinstrumenten är en central del av PBL. Dessa bestämmelser kan delas upp i två undergrupper: en bestående av översiktsplan och regional fysisk planering<sup>70</sup>, och den andra bestående av detaljplan och områdesbestämmelser.<sup>71</sup> Det är endast detaljplan och områdesbestämmelser som är rättsligt bindande för både enskilda och myndigheter som t.ex. prövar frågor om bygglov eller tillstånd enligt MB.<sup>72</sup> Därutöver tillkommer även bygglov, rivningslov och marklov, som ger kommunerna ytterligare makt över planeringen av mark- och vattenanvändningen.<sup>73</sup>

Kommunerna ska genom översiktsplan ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön inom kommunen.<sup>74</sup> Kommunerna är skyldiga att ha en aktuell översiktsplan<sup>75</sup> men planen är som nämnts inte bindande.<sup>76</sup> Trots det har det i praxis visat sig att en aktuell översiktsplan kan ha stor betydelse vid lokaliseringsprövningen av vindkraft.<sup>77</sup> Vid tillkomsten av ÄPBL år 1987 fanns förhoppningar om översiktsplanen skulle kunna utgöra ett långsiktigt miljöpolitiskt styrmedel, vilket förtydligades i samband med att PBL ändrades år 2010.<sup>78</sup>

---

<sup>67</sup> Med miljö kvalitetsnormer förstås sådana värden som sätter ett tak för påverkan på en recipient (t.ex. en sjö) från olika källor, t.ex. nivåer på utsläpp i sjöar och vattendrag, luftföroreningar från biltrafik, m.m. Läs mer i Michanek & Zetterberg 2017, s. 164 ff.

<sup>68</sup> 2 kap. 10 § PBL.

<sup>69</sup> Michanek & Zetterberg 2017, s. 490.

<sup>70</sup> Genom SFS 2018:1732 lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) ändrades begreppet regionplan till det nuvarande begreppet. Den regionala fysiska planeringen saknar betydelse för uppsatsens huvudfråga och diskuteras därför inte ytterligare.

<sup>71</sup> Översiktsplanen regleras genom 3 kap. PBL, detaljplanen och områdesbestämmelsen genom det fjärde kapitlet och regionplan genom 7 kap. PBL. Se även Michanek & Zetterberg 2017, s. 491 ff.

<sup>72</sup> Michanek & Zetterberg 2017, s. 493.

<sup>73</sup> Bestämmelser om bygglov, rivningslov, marklov m.m. återfinns i 9 kap. PBL. Endast bygglovet diskuteras i förevarande avsnitt, då övriga lov inte är intressanta för uppsatsens frågeställningar.

<sup>74</sup> 3 kap. 2 § PBL.

<sup>75</sup> 3 kap. 1 § PBL.

<sup>76</sup> Vilket uttryckligen anges i 3 kap. 3 § PBL.

<sup>77</sup> Se mer i avsnitt 2.2.2.

<sup>78</sup> Michanek & Zetterberg 2017, s. 491.

I översiktsplanen ska kommunerna bl.a. redovisa hur skyldigheten att ta hänsyn till allmänna intressen kommer att tillgodoses. Dessutom ska kommunerna särskilt ange riksintressen enligt MB och antingen ta fram en strategisk miljöbedömning i enlighet med 6 kapitlet MB eller redovisa skälen för att avstå från att göra en sådan bedömning.<sup>79</sup> Kommunernas syn i fråga om den avsedda användningen av området samt hur den byggda miljön ska användas bör också framgå av översiktsplanen. Kommunerna måste även tydliggöra hur man i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en *hållbar utveckling* inom kommunen.<sup>80</sup> Hit hör bl.a. mål för utbyggnaden av vindkraft.<sup>81</sup>

I samband med att kommunerna tar fram översiktsplan eller en ändring i den befintliga översiktsplanen ska kommunerna upprätta ett förslag till plan eller ändring, samråda med myndigheter, andra kommuner och andra som är berörda samt ställa ut förslaget för granskning.<sup>82</sup> Den aktuella länsstyrelsen ska under samrådet ta tillvara och samordna statens intressen och verka för att riksintressen tillgodoses.<sup>83</sup> Även andra som har synpunkter kan lämna dem under utställningstiden.<sup>84</sup> Syftet med samrådet är att dels att informera om planen och ge berörda möjlighet att påverka utformningen av planen, dels att få ett bra beslutsunderlag för det fortsatta planarbetet.<sup>85</sup> I slutändan är det kommunen som avgör innehållet i planen, vilket delvis kan förklaras av att beslutet inte är rättsligt bindande.<sup>86</sup> Eftersom beslutet utgör en kommunal angelägenhet går det endast att överklaga genom laglighetsprövning enligt kommunallagen – alltså till förvaltningsrätten.<sup>87</sup>

Genom detaljplan och områdesbestämmelser ska kommunerna reglera mark- och vattenområdets användning, *bebyggelse* och *byggnadsverk*.<sup>88</sup> Detaljplan används framför allt för att pröva ett mark- och vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning i vissa sammanhang. Det kan t.ex. röra sig om ny sammanhållen

---

<sup>79</sup> 3 kap. 4 § MB.

<sup>80</sup> 3 kap. 5 § punkterna 1–2 och 4.

<sup>81</sup> Prop. 2009/10:170 s. 491 samt Michanek & Zetterberg 2017, s. 491.

<sup>82</sup> 3 kap. 7 § PBL.

<sup>83</sup> 3 kap. 10 § p. 1 och 3 PBL.

<sup>84</sup> 3 kap. 15 § PBL.

<sup>85</sup> Michanek & Zetterberg 2017, s. 498.

<sup>86</sup> Michanek & Zetterberg 2017, s. 492.

<sup>87</sup> 13 kap. 1 § p. 1 PBL.

<sup>88</sup> Se 4 kap. 1 § PBL. Bebyggelse definieras i 1 kap. 4 § PBL som ”en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader” medan byggnadsverk definieras som ”en byggnad eller annan anläggning”.

bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk.<sup>89</sup> Bestämmelsen ger uttryck för det s.k. detaljplanekravet, dvs. situationer då detaljplan krävs.<sup>90</sup> När det gäller vindkraften ska kommunerna ska genom detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdets lämplighet för ett vindkraftverk, under förutsättning att verket omfattas av krav på bygglov eller anmälan, det råder stor efterfrågan på området för bebyggande och verket inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov, förhandsbesked eller anmälan.<sup>91</sup>

Detaljplan är som tidigare nämnts bindande för enskilda men även för myndigheter. Det innebär däremot inte att kommunens plan per automatik genomförs. Michanek och Zetterberg beskriver det som att planen normalt sett är *frånstyrande* och inte *tillstyrande*.<sup>92</sup> Med det menas att det å ena sidan inte är tillåtet att bygga i strid med planen.<sup>93</sup> Å andra sidan betyder det inte att det aktuella området nödvändigtvis kommer att användas i det syfte som kommunen haft i åtanke.<sup>94</sup>

Framtagandet av en detaljplan liknar i stort ovan beskrivna förfarande för översiktsplan. Kommunerna är skyldiga att ta fram ett planförslag, samråda om förslaget samt låta det granskas.<sup>95</sup> Som underlag ska kommunerna bl.a. inkludera relevanta kartor och fastighetsförteckning, av vilken ska framgå vilka fastigheter som berörs, vilka som äger dessa fastigheter, m.m.<sup>96</sup> Samrådsgruppen består av bl.a. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, berörda kommuner, kända sakägare<sup>97</sup> och övriga (bl.a. myndigheter men även enskilda) som har ett väsentligt intresse av förslaget.<sup>98</sup> I vissa fall<sup>99</sup> är kommunerna även skyldiga att kungöra beslutet på kommunens anslagstavla och i en ortstidning samt samråda om förslaget under minst tre veckor.<sup>100</sup>

---

<sup>89</sup> 4 kap. 2 § PBL.

<sup>90</sup> Michanek & Zetterberg 2017, s. 496.

<sup>91</sup> 4 kap. 3 § PBL. N.B. att tillståndspliktiga vindkraftverk inte längre omfattas av detaljplanekravet. Planeringen före 2009 års lagändring diskuteras i viss utsträckning i uppsatsens tredje kapitel.

<sup>92</sup> Michanek & Zetterberg 2017, s. 493.

<sup>93</sup> Vilket framgår av bl.a. 2 kap. 6 § 3 st. MB.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> 5 kap. 6 § PBL.

<sup>96</sup> 5 kap. 7–8 §§ PBL.

<sup>97</sup> Uppsatsens avsnitt 2.3.1 diskuteras sakägarbegreppet i miljöbalksmål, men den skiljer sig i viss mån från PBL:s sakägarbegrepp. Högsta domstolens mål nr Ö 1901/16 är klargörande i fråga om vem som är att betrakta som (känd) sakägare i PBL:s mening. Målet rör dock bygglov och HD konstaterar i målet att begreppet inte används enhetligt i PBL (se punkten 21). Redan av lagtexten framgår att (kända) bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende omfattas av bestämmelsen.

<sup>98</sup> 5 kap. 11 § 1 st. PBL. I vissa fall krävs dock även samråd i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. MB – i dessa situationer ska kommunen enbart samråda med länsstyrelsen av de statliga myndigheterna, oavsett vad som framgår av balkens bestämmelser (punkten 4).

<sup>99</sup> Vid utökat planförfarande enligt 5 kap. 7 § PBL. Ett sådant ska ske om en detaljplan inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens yttrande, är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, eller kan antas medföra betydande miljöpåverkan – vilket framgår av miljöbedömningsförordningen (2017:966).

<sup>100</sup> Se 5 kap. 11 a-c §§ PBL.

Till skillnad från beslutet om att anta en översiktsplan överklagas beslutet om detaljplan till mark- och miljödomstol. Tidigare överklagades beslut om att anta en detaljplan till länsstyrelsen<sup>101</sup> men förfarandet ändrades år 2016, bl.a. för att effektivisera prövningen. Syfte med ändringen var att möjliggöra ett snabbare påbörjande och färdigställande av angelägna samhällsbyggnadsprojekt.<sup>102</sup> Ändringen gick ut på att ta bort länsstyrelsens prövning och i stället göra mark- och miljödomstolen till första instans vid överklagande av kommunens beslut.

Områdesbestämmelser syftar till att ge kommunerna en möjlighet att reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan.<sup>103</sup> Kommunerna ska redovisa områdesbestämmelser och skälen för dem i en särskild handling.<sup>104</sup> Områdesbestämmelser är i övrigt mycket likt detaljplan, bl.a. avseende planens bindande verkan, framtagandet av planen<sup>105</sup>, överklagandemöjligheter, m.m. Kommunernas möjligheter att med bindande verkan reglera användningen av mark och vatten genom områdesbestämmelser begränsas dock av att det enbart får ske i förhållande till de intressen och syften som framgår av PBL.<sup>106</sup> Det kan röra sig om fall där det krävs områdesbestämmelser för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt MB.

Bygglov krävs för nybyggnad och tillbyggnad.<sup>107</sup> För byggnader inom detaljplan krävs bygglov även för annan ändring på byggnad som innebär t.ex. att byggnadens ändamål väsentligen förändras, det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri, byggnaden byter färg eller fasadbeklädnad eller att dess yttre avsevärt påverkas på annat sätt.<sup>108</sup> Prövningen av bygglovsärenden görs av den kommunala byggnadsnämnden.<sup>109</sup> För det fall åtgärden som bygglovet avser innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller

---

<sup>101</sup> Följt av mark- och miljödomstol och avslutningsvis MÖD, förutsatt att man fick prövningstillstånd.

<sup>102</sup> Prop. 2015/16:55 s. 2.

<sup>103</sup> 4 kap. 41 § PBL.

<sup>104</sup> 4 kap. 43 § PBL.

<sup>105</sup> Vilket framgår av 5 kap. 39 § PBL, som hänvisar tillbaka till en stor del av bestämmelserna om detaljplan i kapitlet.

<sup>106</sup> 4 kap. 42 § PBL.

<sup>107</sup> 9 kap. 2 § PBL.

<sup>108</sup> Ibid. Av 9 kap. 3–6 a §§ PBL framgår en mängd undantag från bygglov, bl.a. avseende vissa typer av ekonomibyggnader, komplementbyggnader, m.m.

<sup>109</sup> 9 kap. 20 § PBL.

områdesbestämmelser, och inte utgör en ”kompletteringsåtgärd”<sup>110</sup>, ska nämnden underrätta samma krets som samråd sker med vid framtagandet av en detaljplan eller områdesbestämmelser.<sup>111</sup> Beslutet om bygglov går att överklaga till länsstyrelsen som första instans, dvs. ordinära förvaltningsbesvär och inte enbart genom laglighetsprövning.<sup>112</sup>

## 2.2.2 Översiktsplanens betydelse för vindkraftsetableringar

Översiktsplaner har i praxis fått en relativt stor betydelse vid lokaliseringsprövningen av vindkraftsanläggningar. MÖD har uttalat att en aktuell och välunderbyggd översiktsplan kan ha stor betydelse för bedömningen om vad som utgöra en lämplig plats för en verksamhet som kräver tillstånd, inte minst i fall där kommunen endast pekat ut ett område som lämpligt för vindkraft.<sup>113</sup> MÖD har även uttalat att intentionerna i kommunens översiktsplan är av betydelse för bedömningen om lokalisering av vindkraftverk.<sup>114</sup> I ett mål stod en av kommunen antagen policy om vindkraft mot kommunens översiktsplan.<sup>115</sup> Den ansökta lokaliseringen stred inte mot översiktsplanen men väl mot kommunens policy. MÖD ansåg likt Boverket att en aktuell översiktsplan är ett viktigt dokument som har stor betydelse vid lokaliseringsprövningen. Eftersom kommunens vindkraftspolicy inte hade förankrats på det sätt som gäller för en översiktsplan hade den enligt MÖD *”i princip inte större tyngd än ett yttrande från kommunen.”*

Det är således tydligt att en aktuell översiktsplan kan ha en påverkan på vindkraftsetableringar. Med hänsyn till översiktsplanens icke bindande verkan är det däremot uppenbart att enbart översiktsplanen inte tillgodoser det kommunala planmonopolet, i vart fall inte i den utsträckning som dagens förfarande med det kommunala vetot gör.<sup>116</sup>

---

<sup>110</sup> Dessa framgår av 9 kap. 31 a § PBL. Det rör sig bl.a. om ommålning av fasad i icke-detaljplanerat område. ”Kompletteringsåtgärd” är ett begrepp som användes i ÄPBL, se Blomberg och Gunnarsson, Plan- och bygglag (2010:900) 9 kap. 31 a §, Lexino 2017-09-01.

<sup>111</sup> Se 9 kap. 25 §, som hänvisar tillbaka till 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3.

<sup>112</sup> 13 kap. 3 § PBL samt Blomberg och Gunnarsson, Plan- och bygglag (2010:900) 13 kap. 3 §, Lexino 2018-08-15.

<sup>113</sup> MÖD 2005:66.

<sup>114</sup> MÖD 2007:47.

<sup>115</sup> MÖD 2009:4.

<sup>116</sup> Se mer i uppsatsens fjärde kapitel. Där diskuteras bl.a. Energimyndighetens och Naturvårdsverkets syn på att översiktsplanen i kombination med kommunernas roll som part och remissinstans vid prövningen är tillräckliga för att tillgodose den kommunala självstyrelsen.



## 2.3 Tillståndsprövningen av vindkraft

Vindkraften utgör en miljöfarlig verksamhet enligt nionde kapitlet i MB. Storleken på vindkraftverket avgör om det krävs tillstånd eller anmälan och därigenom också vilken myndighet som är tillstånds- respektive anmälningsmyndighet. Mindre vindkraftverk kräver endast anmälan hos kommunen, medan större vindkraftverk kräver tillstånd från länsstyrelsen.<sup>117</sup> Miljöbalksprövningar är i regel komplicerade och omfattande, med en mängd såväl materiella som processuella krav för både verksamhetsutövaren och tillståndsmyndigheten. Tillståndsmyndigheten är skyldig att beakta de bestämmelser och principer som följer av bl.a. MB men även ett stort antal förordningar, EU-rättsakter, m.m. Förevarande avsnitt behandlar i princip uteslutande kommunernas roll vid tillståndsprövningen. För att förstå den fortsatta diskussionen om alternativ till dagens förfarande är det dock viktigt med en grundläggande förståelse för olika slags förutsättningarna i ett vindkraftsmål. Därmed ges en kort redogörelse av vad som menas med *processförutsättningar* respektive *materiella förutsättningar* i miljömål. Även det komplicerade *sakägarbegreppet* i MB diskuteras, liksom kommunernas olika roller vid tillståndsprövningen av vindkraft.

### 2.3.1 Förutsättningar och parter i tillståndsprövningen

Vid tillståndsprövningen av en verksamhet enligt MB är det viktigt att skilja mellan de *materiella förutsättningarna* för att tillstånd ska beviljas (t.ex. att hänsynsreglerna i balkens andra kapitel är uppfyllda) och *processförutsättningarna* (t.ex. att det finns en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning).<sup>118</sup> Åtskillnaden är viktig eftersom tillståndsmyndigheten är hindrad från att över huvud taget pröva sakfrågan om en processförutsättning inte är uppfylld, medan myndigheten kan ta upp saken till prövning och sedan ogilla talan om det rör sig om en materiell förutsättning. När det gäller uppsatsens huvudämne – bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i 16 kap. 4 § MB – har MÖD uttalat att beslutet utgör en materiell förutsättning för bifall.<sup>119</sup> Det framgår redan av det faktum att kommunerna inte är bundna av en tillstyrkan utan kan ändra

---

<sup>117</sup> Vilket framgår av 21 kap. 15 respektive 13–14 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251). Det är värt att notera att de allra minsta vindkraftverken enligt bestämmelsen varken kräver tillstånd eller anmälan.

<sup>118</sup> Se 22 kap. 1 § p. 3 MB och bl.a. MÖD:s dom den 14 december 2018 M 4517-17.

<sup>119</sup> Se MÖD 2018:6, som diskuteras vidare i delavsnitt 3.2.1 om kommunal tillstyrkan i samband med ändrings-tillstånd.

det under handläggningen av ett ärende.<sup>120</sup> Om beslutet i stället hade utgjort en processförutsättning hade det inneburit att kommunerna blivit bundna av sitt beslut redan när beslutet fattas.

Ytterligare ett tämligen komplicerat koncept inom miljöretten är *sakägarbegreppet*.<sup>121</sup> Medan det i t.ex. straffrättsliga sammanhang oftast är relativt enkelt att peka ut parterna i målet – i regel en eller flera tilltalade och en eller flera målsäganden – kan det i miljömål vara desto svårare. Klagorätten framgår direkt av MB<sup>122</sup> men bestämmelsen ger ingen vägledning i frågan om vem eller vilka som kan vara parter vid själva prövningen, dvs. innan något beslut har fattats. I förarbetena till MB uttalas att det är ”[...] svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en entydig definition av sakägarbegreppet.”<sup>123</sup> Vidare konstateras att en person måste vara på ett mer konkret sätt berörd av beslutet för att anses vara sakägare och att beslutet antingen måste påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt är erkänt av rättsordningen.<sup>124</sup> I praktiken är det ofta svårt att dra någon absolut gräns kring vem som påverkas av en miljöfarlig verksamhet. I vissa fall kan personer som bor långt ifrån en verksamhet påverkas negativt av t.ex. utsläpp från verksamheten. Frågan om vem som är sakägare i miljömål bedöms därför från fall till fall, beroende på vilka slags störningar det rör sig om.<sup>125</sup>

Samrådsförfarandet och de intressenter som utpekats i MB avseende samråd ger viss vägledning i frågan om vilka som ska anses vara sakägare. I samband med genomförandet av en specifik miljöbedömning<sup>126</sup> sker samråd med bl.a. sakägare. Samråd för verksamheter ska dels ske i ett tidigt skede med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten (om annan än länsstyrelsen) och de enskilda som ”kan antas bli särskilt berörda” genom ett s.k. undersökningssamråd.<sup>127</sup> Undersökningssamrådet syftar till att utreda vilken miljöpåverkan den tilltänkta verksamheten kan få.

---

<sup>120</sup> I uppsatsens fjärde kapitel diskuteras ett av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag till ändring av det nuvarande förfarandet, genom vilket bestämmelsen om kommunal tillstyrkan skulle göras till en processförutsättning i stället för en materiell förutsättning, i syfte att på så vis göra kommunens initiala beslut bindande för kommunen.

<sup>121</sup> Det går att skilja mellan den processuella respektive materiella sidan av sakägarbegreppet. Den materiella sidan rör t.ex. fall då en person kan ha rätt till skadestånd från en verksamhetsutövare medan den processuella delen rör frågan om vem som har rätt att föra talan i ett miljömål, se Michanek & Zetterberg 2017, s. 403. Den aktuella diskussionen rör alltså enbart den processuella delen av sakägarbegreppet.

<sup>122</sup> 16 kap. 12 och 13 §§ MB.

<sup>123</sup> Prop. 1997/98:45 s. 483 Del 1.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Michanek & Zetterberg 2017, s. 404.

<sup>126</sup> I motsats till strategiska miljöbedömningar. Den 1 januari 2018 trädde ett nytt sjätte kapitel i kraft, genom vilket balken bl.a. skiljer mellan dessa olika miljöbedömningar i enlighet med de underliggande EU-direktiven, MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt) och SMB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan).

<sup>127</sup> 6 kap. 24 § st. 1 p. 2.

Om länsstyrelsen finner att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan krävs det därefter ett avgränsningssamråd. För verksamheter och åtgärder som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan behövs som huvudregel endast ett avgränsningssamråd.<sup>128</sup> Avgränsningssamrådet ska ske med en bredare krets än undersökningssamrådet. Utöver de nämnda sakägarna ska även andra statliga myndigheter samt de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden inkluderas i avgränsningssamrådet.<sup>129</sup>

### **2.3.2 Kommunernas roll i tillståndsprövningen**

Kommunerna är således att betrakta som sakägare i samband med tillståndsprövningen av verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Tillståndspliktiga vindkraftverk utgör verksamhet som per automatik kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och kräver således alltid avgränsningssamråd.<sup>130</sup> Därmed måste projektörerna alltid samråda med de berörda kommunerna – i regel den kommun där man planerar att bygga den aktuella vindkraftsanläggningen. Vid prövningen av miljöfarlig verksamhet är länsstyrelserna därtill skyldiga att samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken.<sup>131</sup> Någon specificering av vilka kommunala myndigheter som omfattas framgår inte direkt av bestämmelsen men i regel borde t.ex. den eller de kommunala nämnder som behandlar miljö- och hälsoskyddsrelaterade frågor omfattas.<sup>132</sup> Vidare har kommunerna rätt att föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.<sup>133</sup>

## **2.4 Sammanfattande kommentarer**

Sammanfattningsvis kan man konstatera att kommunerna har möjlighet att påverka vindkraftsetableringar på två olika sätt: dels genom planeringen av mark- och vattenanvändningen i

---

<sup>128</sup> Se 6 kap. 23 § MB samt miljöbedömningsförordningen, som meddelats med stöd av 6 kap. 21 § MB.

<sup>129</sup> 6 kap. 30 § st. 1 MB.

<sup>130</sup> Se 6 § st. 1 p. 1 miljöbedömningsförordningen, som hänvisar till 21 kap. 13 och 14 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) som hanterar just tillståndspliktiga vindkraftverk.

<sup>131</sup> Se 19 kap. 4 § p. 2 MB.

<sup>132</sup> För viss vägledning, se 9 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, av vilken framgår att länsstyrelserna är skyldiga att sända meddelande om ansökan av miljöfarlig verksamhet till bl.a. ”den kommunala nämnden”.

<sup>133</sup> Se 22 kap. 6 § MB. Det 22 kapitlet i MB omfattar förvisso ansökningsmål (dvs. mål där mark- och miljödomstol är första instans) men genom en hänvisning i 19 kap. 5 § p. 5 MB gäller bestämmelsen även i ärenden som prövas av länsstyrelse eller kommunal nämnd som första instans.

kommunen, dels inom ramen för tillståndsprocessen. Det sistnämnda kan ske i egenskap av part i målet men inte minst genom bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.

När det gäller det kommunala planmonopolet är det viktigt att ha i åtanke att principen inte är oinskränkbar. Kommunerna har inte total frihet att planera såsom de själva behagar. Staten kan ingripa när planeringen sker i strid med t.ex. nationella mål såsom reglerna i 3–4 kapitlen MB. Staten kan också påtvinga kommunerna vissa typer av verksamheter som av regeringen bedöms som särskilt angelägna. En sådan ordning torde ses som naturlig: kommuner må vara bäst på att bedöma de lokala omständigheterna men andra sidan av myntet är att kommuner kan vara oförmögna att se till nationella eller enskilda intressen. Staten och domstolarna har då möjligheten att träda in och prioritera de motstående intressena, både när det gäller nationellt angelägna intressen och enskilda intressen.

Tillståndsprövningen av vindkraftverk är i regel komplicerad med många teoretiska begrepp och praktiska fallgorpar gällande både materiella förutsättningar och processförutsättningar. Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft utgör en *materiell förutsättning för bifall*. Kommunerna har därmed möjlighet att avvakta med att fatta beslut i frågan men kan även ta tillbaka ett gynnande beslut – så länge tillståndsmyndigheten inte har fattat beslut i tillståndsfrågan.<sup>134</sup> Det leder till den osäkerhet och oförutsebarhet som diskuteras vidare i nästa kapitel. Förslaget om att ändra beslutets karaktär till att utgöra en processförutsättning och därigenom göra beslutet bindande för kommunerna diskuteras i uppsatsens fjärde kapitel.

Sakägarbegreppet och klagorätten sammanfaller i många delar men eftersom vindkraftsprojektörerna alltid har en skyldighet att bl.a. samråda med den kommun där vindkraftsanläggningen planeras, får kommunerna en stärkt roll redan innan beslut om tillstånd har fattats. Kommunerna kan även föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Störst och mest avgörande påverkan på tillståndsprövningen av vindkraft har kommunerna genom bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Till skillnad från kommunernas övriga roller är det för tillståndsmyndigheten inte möjligt att bortse från kommunernas yttrande i denna del. En avstyrkan från en kommun ska per automatik leda till att tillstånd inte beviljas, oavsett hur (eller över huvud taget *om*) kommunen motiverar sitt beslut.

---

<sup>134</sup> Se mer om när i processen kommunerna kan respektive får fatta och ändra sitt beslut i avsnitt 3.2.

### 3 Kommunal tillstyrkan av vindkraft

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft tillkom i samband med att prövningen av vindkraft skulle förenklas genom ett borttagande av dubbelprövningen. I propositionen uttrycks att ändringen skulle underlätta en utbyggnad av vindkraft i enlighet med de mål som riksdagen fastställt samt bidra till genomförandet av 2009 års förnybarhetsdirektiv.<sup>135</sup> Bestämmelsen har sedan tillkomsten orsakat en hel del problem och oklarheter. I syfte att tydliggöra beslutsfattandet utfärdade Energimyndigheten år 2015 en vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövningen av vindkraft.<sup>136</sup> Vägledningen behandlar viktiga frågor rörande bl.a. vem som bör fatta beslutet, hur beslutet bör utformas och när i processen beslutet bör fattas.<sup>137</sup> Vägledningen är inte bindande för kommunerna men utgör en viktig del av den fortsatta diskussionen om tolkningen av bestämmelsen.

Även MÖD har klargjort en del frågor kring bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft. Frågan om huruvida det krävs kommunal tillstyrkan i samband med ändringstillstånd vållade länge stor osäkerhet men avgjordes till slut av MÖD i målet MÖD 2018:6. Domskälen i målet ger även en bra skildring av domstolens syn på det kommunala vetot och dess syfte.

Inom ramen för avsnittet om oklarheter och problemen med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan diskuteras särskiljandet av vindkraften i MB i förhållande till nästan all annan verksamhet i balken. Därutöver diskuteras även rättssäkerhetsaspekterna, dvs. att bestämmelsen inte går att överklaga i sak och inte heller behöver motiveras. Eftersom ett av de bakomliggande syftena med 2009 års lagändring var att förenkla processen i enlighet med 2009 års förnybarhetsdirektiv diskuteras även den eventuella konflikten mellan bestämmelsen och direktivets artikel 13.

---

<sup>135</sup> Prop. 2008/09:146 s. 18.

<sup>136</sup> Energimyndigheten 2015. Vägledningen togs fram av Energimyndigheten i *samråd* med Naturvårdsverket och därför är det endast den förstnämnda som framgår som författare.

<sup>137</sup> Det är värt att notera att vägledningen inte är bindande för kommunerna.

### 3.1 2009 års lagändring

Regeringen tillkallade i juni 2007 en särskild utredare med uppdrag att utreda bl.a. organisations- och författningsändringar för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt MB och PBL.<sup>138</sup> Inom ramen för utredningen skulle även behovet av författningsändringar i fråga om förnybar energi utredas. Det rörde sig bl.a. om frågan om en effektivisering av prövningen av vindkraftsanläggningar.<sup>139</sup> Utredningen antog namnet *Miljöprocessutredningen*.<sup>140</sup> Bakgrunden till initiativet var dels nationella mål om ökad utbyggnad av vindkraft, dels det förslag som Europaparlamentet och Ministerrådet enats om, som antogs av parlamentet den 17 december 2008 och ledde till 2009 års förnybarhetsdirektiv.<sup>141</sup>

Miljöprocessutredningens förslag om att ta bort dubbelprövningen av vindkraft syftade till en enklare och effektivare handläggning av ärenden och mål rörande uppförande av vindkraftverk.<sup>142</sup> Samtidigt poängterades att kraven på en rättssäker och omsorgsfull prövning inte fick minska. Miljöprocessutredningen konstaterade att förslaget formellt skulle innebära en inskränkning av kommunernas rätt att besluta i frågor om vindkraftsutbyggnad.<sup>143</sup> Däremot ansåg utredningen att kommunernas inflytande i praktiken skulle förbli oförändrad. Utredningen hänvisade bl.a. till kommunernas möjligheter att planera vindkraftsetableringar genom översiktsplaner samt kommunens roll i processen, både som sakägare och som remissinstans.<sup>144</sup> Regeringen ansåg att utredningens förslag innebar en alltför stor inskränkning av den kommunala självstyrelsen och införde därför bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.<sup>145</sup>

---

<sup>138</sup> Dir. 2007:94.

<sup>139</sup> Dir. 2007:184.

<sup>140</sup> SOU 2008:86 s. 3.

<sup>141</sup> Prop. 2008/09:146 s. 17 ff.

<sup>142</sup> SOU 2008:86 s. 205 ff.

<sup>143</sup> SOU 2008:86 s. 282 ff.

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Prop. 2008/09:146 s. 39 f.

### 3.1.1 Ambitiösa mål för vindkraft och EU-direktiv om förnybar energi

På nationell nivå träffades redan 1997 en parlamentarisk överenskommelse om riktningen för energipolitiken.<sup>146</sup> I förarbetena uttalas att den svenska energipolitikens mål på såväl kort och lång sikt bl.a. ska vara att ”[...] skapa villkoren för en effektiv energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle.”<sup>147</sup> Det bästa sättet att uppnå detta ansågs vara genom ett energisystem som grundas på varaktiga och helst inhemska och förnybara energikällor.<sup>148</sup> År 2002 redovisade regeringen nya och mer långsiktiga förslag för energipolitiken.<sup>149</sup> I förhållande till vindkraften uttalade regeringen ett nationellt planeringsmål för vindkraft, som fastställdes till en årlig produktionskapacitet på 10 TWh år 2015.<sup>150</sup> Regeringen konstaterade att ett kvantitativt planeringsmål för vindkraft skulle ge bättre möjligheter att synliggöra vindkraftsintresset i såväl fysisk planering som vid tillståndsprövning. Syftet var bl.a. att tydliggöra vikten av planarbete på länsstyrelser och kommuner.<sup>151</sup>

Parallellt med den nationella utvecklingen tillkom även EU-rättsakter med syftet att främja förnybara energikällor. År 2001 kom det första förnybarhetsdirektivet.<sup>152</sup> Syftet var att främja en ökning av de förnybara energikällornas bidrag till elproduktionen på den inre marknaden och skapa en grund för ett framtida rättsligt ramverk på gemenskapsnivå.<sup>153</sup> Direktivet var även en del av det åtgärds paket som behövdes för att uppfylla unionens åtaganden enligt Kyotoprotokollet.<sup>154</sup> Vid tiden för 2009 års lagändring och tillkomsten av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan hade 2009 års förnybarhetsdirektiv ännu inte trätt i kraft. I förarbetena till lagändringen tas dock hänsyn till det som sedermera kom att ingå i 2009 års förnybarhetsdirektiv. Det

---

<sup>146</sup> Se prop. 1996/97:84. N.B. att överenskommelsen endast var mellan tre riksdagspartier: Centerpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet.

<sup>147</sup> Prop. 1996/97:84, s. 7.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Prop. 2001/02:143, s. 1.

<sup>150</sup> Prop. 2001/02:143 s. 98 ff.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el, som upphävdes genom 2009 års förnybarhetsdirektiv. Det är värt att notera att 2001 års förnybarhetsdirektiv endast tog sikte på främjandet av *el* producerad från förnybara energikällor, medan 2009 års direktiv tar sikte på energi i en bredare bemärkelse.

<sup>153</sup> Se 2001 års förnybarhetsdirektivs artikel 1, samt prop. 2008/09:146 s. 18.

<sup>154</sup> Se skäl 3 i 2001 års förnybarhetsdirektiv. Kyotoprotokollet undertecknades år 1997 och är en del av Förenta nationernas (FN:s) klimatavtal, *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC).

handlade främst om artikel 13 med dess krav på de nationella reglerna och administrativa rutinerna för förnybara energikällor.<sup>155</sup>

För att uppnå de mål som uppställts både genom Kyotoprotokollet, förnybarhetsdirektivet och parlamentariska beslut, ansågs det krävas en omfattande utbyggnad av vindkraft. Regeringen ansåg det även angeläget att handläggningen av vindkraftsärenden skulle bli enklare och effektivare, i syfte att uppnå de krav som 2009 års förnybarhetsdirektiv uppställer på medlemsstaterna.<sup>156</sup> Det är mot den bakgrunden regeringen beslutade sig för att ta bort dubbelprövningen av vindkraftsanläggningar.

### 3.1.2 En förenklad prövning av vindkraft

Den tidigare dubbelprövningen av vindkraften bestod dels av kommunernas prövning enligt PBL avseende detaljplaner och bygglov, dels länsstyrelsernas prövning enligt MB. Ett av syftena med förfarandet var att ge kommunerna makt över bebyggelsen inom kommunen, i enlighet med principen om kommunal självstyrelse och det kommunala planmonopolet. Kommunerna hade således att pröva vindkraften både inom ramen för en bygglovsansökan och genom upprättandet av en detaljplan. I sak innebar detaljplanekravet att kommunen skulle ta ställning till lämpligheten av den tilltänkta lokaliseringen. Detaljplanekravet på vindkraftsanläggningar tog sikte på bygglovspliktiga vindkraftsanläggningar som antingen hade betydande inverkan på omgivningen eller skulle förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse.<sup>157</sup> Av förarbetena framgår att en åtgärd med betydande miljöpåverkan skulle prövas i en detaljplan och att det i de fallen inte var möjligt att tillämpa undantagsbestämmelsen om att prövningen kunde ske i samband med ansökan om bygglov.<sup>158</sup> Med andra ord krävdes det alltid en detaljplan vid uppförande av vindkraftverk som ansågs medföra en betydande miljöpåverkan.<sup>159</sup>

I samband med 2009 års lagändring konstaterade regeringen att bedömningen om det fanns anledning att ha krav på detaljplan för att uppföra vindkraftverk måste utgå från vilket syfte

---

<sup>155</sup> Prop. 2008/09:146 s. 18. Se vidare i avsnitt 3.4.4, där artikel 13 i förnybarhetsdirektivet diskuteras i förhållande till bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft.

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> Se 5 kap. 1 § st. 1 p. 2 ÄPBL.

<sup>158</sup> Prop. 1992/93:60 s. 22 och 2004/05:59 s. 17.

<sup>159</sup> Prop. 2008/08:146 s. 33.



detaljplanen har jämfört med en tillståndsprövning enligt MB.<sup>160</sup> Regeringen poängterade att detaljplanen inte kunde anses vara ett lämpligt verktyg för att planläggning av mark- och vattenanvändning när det är fråga om stora vindkraftsanläggningar långt ifrån tätbebyggelse. Regeringen konstaterade att prövningen i dessa fall huvudsakligen inriktades på frågor om lokalisering och omgivningspåverkan.<sup>161</sup> Enligt regeringen fanns det ingen anledning att ha en dubbelprövning i de fall som enbart rörde frågor om omgivningspåverkan. Dessa ansågs kunna hanteras i miljöbalksprövningen.<sup>162</sup>

Bygglovsplikten för vindkraftverk infördes år 1982, bl.a. med hänsyn till den omgivningspåverkan som vindkraftverk ansågs kunna medföra.<sup>163</sup> Vid tiden för 2009 års lagändring krävdes det bygglov för att uppföra ett vindkraftverk om turbinens diameter var större än två meter eller om kraftverket placerades på ett avstånd från gränsen som var mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket skulle monteras fast på en byggnad.<sup>164</sup> Även i fråga om bygglovskravet ifrågasatte regeringen om det fanns ett behov utifrån att vissa av frågorna redan prövades i samband med miljöbalksprövningen.<sup>165</sup> Regeringen ansåg att bygglovsförfarandet med hänsyn till avsaknaden av krav på miljökonsekvensbeskrivning var otillräckligt som enda prövning av en vindkraftsanläggning och att bygglovsprövningen inte tillförde något utöver prövningen enligt miljöbalken.<sup>166</sup> Därmed togs även bygglovskravet för tillståndspliktiga vindkraftverk bort.

Flera remissinstanser<sup>167</sup> uttryckte oro över att kommunernas möjlighet att själva påverka sin bebyggelsestruktur och bestämma över mark- och vattenanvändningen skulle minska genom förslaget. I syfte att tillgodose remissinstansernas synpunkter och säkerställa den kommunala självstyrelsen bestämde sig regeringen att införa bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.<sup>168</sup> Regeringen uttalade bl.a. att syftet med lagändringen var att ta bort onödig dubbelprövning – inte att minska kommunernas inflytande över vilka ändamål mark- och vattenområden är bäst lämpade för.<sup>169</sup> Däremot bestämde sig regeringen för att behålla rätten att, mot kommunens

---

<sup>160</sup> Prop. 2008/09:146 s. 34.

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Ibid.

<sup>163</sup> Prop. 1980/81:99.

<sup>164</sup> Prop. 2008/09:146 s. 22.

<sup>165</sup> Prop. 2008/09:146 s. 36 ff.

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> Däribland Länsstyrelsen i Östergötlands län, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, SKL samt ett flertal kommuner, se prop. 2008/09:146 s. 39.

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Prop. 2008/09:146 s. 39 f.

bestridande, tillåta en gruppstation för vindkraft om det från *nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd*.<sup>170</sup> I sådana situationer krävs därmed inte kommunal tillstyrkan.

### 3.2 Innebörden av kommunal tillstyrkan av vindkraft

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft ger i sig ingen vägledning i fråga om *vem* som ska fatta beslutet, *vad* beslutet ska omfatta eller *när* i processen beslutet ska fattas. Som nämnts har Energimyndigheten i samråd med Naturvårdsverket tagit fram en vägledning för hur kommunernas beslutsfattande bör ske.<sup>171</sup> Vägledningen är inte bindande men följs i regel av såväl kommunerna som tillståndsmyndigheterna – och i viss utsträckning även av MÖD, som framgår av redogörelsen nedan av domstolens praxis i frågan om kommunal tillstyrkan.<sup>172</sup>

När det gäller frågan om *vem* som ska fatta beslutet framgår det av förarbetena att kommunerna själv har att avgöra om ett beslut om tillstyrkande ska fattas av kommunfullmäktige eller av någon annan som företräder kommunen.<sup>173</sup> Syftet med att låta beslutet delegeras är att få till en snabbare hantering av tillståndsärendena.<sup>174</sup> Det bör poängteras att kommunerna i viss mån begränsas av kommunallagens bestämmelser om delegering, som bl.a. stipulerar att frågor av principiell beskaffenhet ska beslutas av kommunfullmäktige.<sup>175</sup> Enligt Energimyndigheten kan delegering med fördel ske för planerade vindkraftsetableringar som har stöd i kommunens översiktsplan.<sup>176</sup> Om vindkraftsetableringen däremot inte har stöd i översiktsplanen kan det tänkas röra sig om ett beslut om mer principiell beskaffenhet, eftersom frågan då inte har behandlats av kommunfullmäktige.

Exakt *vad* kommunerna ska grunda sitt beslut på synes vara något oklart. Enligt Energimyndigheten ska kommunerna basera sitt beslut på en bedömning av om den aktuella vindkraftsetableringen utgör en ”lämplig mark- eller vattenanvändning ur ett långsiktigt

---

<sup>170</sup> Se 17 kap. 6 § st. 3 MB. Bestämmelsen ger motsvarande rätt för regeringen avseende bl.a. mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnavfall eller kärnämnen. Se även diskussionen i uppsatsens avsnitt 3.4.1.

<sup>171</sup> Energimyndigheten 2015. Med ”Energimyndigheten” i förevarande delavsnitt åsyftas detta dokument.

<sup>172</sup> Ett exempel är målet MÖD 2018:6, där domstolen hänvisar till vägledningen.

<sup>173</sup> Prop. 2008/09:146 s. 55.

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> 5 kap. 1 § kommunallagen.

<sup>176</sup> Energimyndigheten 2015, s. 13.

*hållbarhetsperspektiv.*<sup>177</sup> Några villkor för själva anläggningen bör enligt myndigheten inte ställas. MÖD har tidigare prövat frågan om ett beslut var att anse som villkorat i strid med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.<sup>178</sup> I målet MÖD 2016:19 hade en kommunstyrelse tillstrykt en ansökan men i sitt beslut hänvisat till ett yttrande från plan- och miljönämnden samt ett tematiskt tillägg till översiktsplanen. Nämnden hade i sitt yttrande haft vissa synpunkter på vilka villkor som skulle gälla för anläggningen. MÖD konstaterade att det var ”*naturlig del av prövningsprocessen*” att kommunala nämnder yttrar sig och har synpunkter på villkor som ska gälla för en ansökan enligt MB. Domstolen ansåg varken att de synpunkter som nämnden haft eller det tematiska tillägget till översiktsplanen<sup>179</sup> förtog innehållet av kommunstyrelsens tillstyrkande. Därmed ansågs kommunstyrelsens beslut inte vara villkorat i strid med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.

I rättsfallet MÖD 2018:6 uttalade MÖD att det med hänsyn till bestämmelsens syfte knappast kan vara så att kommunerna enbart har att ta ställning till om det ska byggas en vindkraftsanläggning. MÖD menade att kommunerna även har att ta ställning till utformningen på anläggningen.<sup>180</sup> Det överensstämmer förvisso med detaljplanens syfte och med regeringens uttalanden vid införandet av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft.<sup>181</sup> Såsom framgår av diskussionen om vad kommunerna har att reglera genom detaljplan i uppsatsens andra kapitel har kommunerna inte enbart rätten att reglera lokaliseringen utan även *utformningen* av byggnader och anläggningar.<sup>182</sup> MÖD:s resonemang i domen tål att ställas mot det som ovan anförts om villkor i strid med bestämmelsen i målet MÖD 2016:19. Det bör dock poängteras att det av bestämmelsen inte framgår några sådana begränsningar. MÖD:s bedömning i målet MÖD 2016:19 om att kommunernas beslut inte bör vara villkorade torde bygga på Energimyndighetens rekommendation om att inte villkora beslutet.<sup>183</sup>

Frågan om *när* beslutet ska fatta har inte heller något givet svar. I förarbetena uttrycks att det är viktigt att en kommun som är negativt inställd till en etablering redogör för sin uppfattning

---

<sup>177</sup> Ibid., som hänvisar till bl.a. prop. 2008/09:146 s. 29 f. och s. 39 f. samt NJA 2012 s. 559.

<sup>178</sup> MÖD 2016:19.

<sup>179</sup> Tillägget innehöll bl.a. vissa allmänna förutsättningar för hur vindkraftverk ska etableras.

<sup>180</sup> Se MÖD 2018:6, som diskuteras vidare i delavsnittet om kommunal tillstyrkan vid ändringstillstånd, 3.2.1.

<sup>181</sup> Regeringen uttryckte som tidigare nämnts att syftet med lagändringen var att ta bort onödig dubbelprövning, inte att inskränka kommunernas planmonopol.

<sup>182</sup> Se även Michanek & Zetterberg 2017, s. 492.

<sup>183</sup> Det framgår inte uttryckligen av MÖD:s domskäl men kändenas talan byggde delvis på Energimyndighetens vägledning och myndighetens rekommendation om att inte villkora beslutet om tillstyrkan. Målet MÖD 2018:6 och det kommunala vetots dubbla syften diskuteras vidare i kapitlets avslutande del.

redan under samrådsprocessen enligt det sjätte kapitlet i MB, för att på så vis undvika att projektörerna drar på sig onödiga kostnader.<sup>184</sup> Även Energimyndigheten poängterar i sin vägledning att kommunen så tidigt som möjligt ska lämna eller avstå från att lämna tillstyrkan till ett projekt. Många kommuner är dock ovilliga att lämna tillstyrkan innan ansökan är helt komplett.<sup>185</sup> Problemet med det synsättet är att kommunerna tycks förutsätta att deras tillstyrkan ska ta hänsyn till materiella förutsättningar och villkor i tillståndsprövningen. Syftet med 2009 års lagändring var som framgått att undvika en dubbelprövning men i realiteten har det visat sig att många kommuner allttjämt prövar vindkraftens lämplighet och ibland t.o.m. villkorar sin tillstyrkan, t.ex. beträffande höjden på vindkraftverken.<sup>186</sup>

Frågan om när kommunerna ska eller kan fatta beslut om tillstyrkan har behandlats även i praxis. MÖD har t.ex. konstaterat att en kommun inte kan återta sitt beslut om tillstyrkan efter det att mark- och miljödomstolen redan meddelat sin dom.<sup>187</sup> I målet poängterade MÖD att det skulle strida mot bestämmelserna om prövningens omfattning i överklagande ärenden av denna typ att beakta kommunens återtagande av sitt beslut och upphävande av det meddelade tillståndet. Det skulle enligt domstolen även strida mot principen om förbud mot *reformatio in pejus*.<sup>188</sup>

### 3.3 Kommunal tillstyrkan i samband med ändringstillstånd

Bestämmelsen om ändringstillstånd i MB<sup>189</sup> infördes år 2005 i syfte att förenkla förfarandet vid ändring och utökning av miljöfarliga verksamheter.<sup>190</sup> Före lagändringen meddelades i regel ett helt nytt tillstånd, vilket kunde medföra en omprövning av samtliga tillståndsvillkoren. Detta ansågs riskera leda till att verksamhetsutövare avstod från att genomföra angelägna förändringar av verksamheten.<sup>191</sup> Av förarbetena till bestämmelsen framgår att prövningen ansågs kunna begränsas vid mindre och väl avgränsade ändringar.<sup>192</sup> Frågan om huruvida det krävs kommunal tillstyrkan i samband med ändring av tillstånd för befintliga vindkraftsanläggningar har varit oklar alltsedan tillkomsten av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Det framgår

---

<sup>184</sup> Prop. 2008/09:146 s. 40.

<sup>185</sup> Geijer & Lundmark Essen, 2017, s. 24 ff.

<sup>186</sup> Geijer & Lundmark Essen, 2017, s. 34 ff.

<sup>187</sup> Se MÖD 2014:36. I målet hade endast verksamhetsutövaren överklagat såväl miljöprövningsdelegationens ursprungliga beslut som mark- och miljödomstolens dom, och enbart avseende vissa villkorsfrågor.

<sup>188</sup> Dvs. en ändring av ett beslut eller dom till nackdel för den som överklagat beslutet eller domen.

<sup>189</sup> 16 kap. 2 a § (vid införandet 16 kap. 2 § st. 3 MB).

<sup>190</sup> Prop. 2004/05:129 s. 62 f.

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> Ibid.

varken av lagbestämmelsens ordalydelse eller i förarbetena om kravet på kommunal tillstyrkan även gäller vid en ansökan om ändringstillstånd. Genom rättsfallet MÖD 2018:6 klargjorde MÖD rättsläget: kravet på kommunal tillstyrkan gäller även vid ändringstillstånd.<sup>193</sup>

Genom en ändamålsenlig tolkning av bestämmelsen konstaterade MÖD att: 1) det kommunala vetot tillkommit i syfte att bevara det kommunala planmonopolet; 2) bestämmelsen utgör en *materiell förutsättning* för bifall; 3) det saknas närmare villkor för när kommunen kan vägra tillstyrkan samt; 4) kommunen under handläggningen kan dra tillbaka en lämnad tillstyrkan. Sammantaget ansåg domstolen omständigheterna tala för att bestämmelsen inte endast avser frågan om marken bör användas för vindkraftsändamål, utan även villkoren för anläggningen. MÖD konstaterade att om syftet med bestämmelsen endast varit att ge kommunen en möjlighet att avgöra om den aktuella lokaliseringen är lämplig eller inte, skulle den rimligtvis i stället ha utformats som en *processförutsättning*, där tillstyrkan lämnas tidigt och är bindande för kommunen. Därmed ansåg domstolen att tillståndspliktiga ändringar av befintliga vindkraftverk inte kan bifallas utan kommunal tillstyrkan.<sup>194</sup>

Även om MÖD:s dom i viss mån är klargörande väcker den också en del funderingar. I domskälen<sup>195</sup> diskuteras frågan om vad kommunerna bör och ska beakta i sitt beslut. MÖD:s slutsatser är förvisso förenliga med en del av bakgrunden och syftet med det kommunala vetot, nämligen bevarandet av det kommunala planmonopolet och regeringens uttalanden om att kommunernas bestämmanderätt över mark- och vattenanvändningen inte skulle minska. Domstolen för däremot ingen mer ingående diskussion om det huvudsakliga syftet med 2009 års lagändring – önskan att effektivisera prövningen av vindkraften och att få bort dubbelprövning av vindkraft.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Se MÖD 2018:6 men även MÖD:s orefererade domar M 9183-17, M 6228-17 och M 6469-17.

<sup>194</sup> Det är värt att notera att MÖD i ett av de orefererade målen (MÖD:s dom M 9183-17, som även var det första avgörandet och kom dagen före det refererade målet) nöjde sig med att konstatera att det krävs kommunal tillstyrkan vid ändringstillstånd av det enkla skälet att en ändring bedöms vara tillståndspliktig och därmed utgör ”tillräckliga skäl” för att konstatera att det krävs ett nytt tillstyrkande vid en ansökan om ändringstillstånd.

<sup>195</sup> Som MÖD för övrigt mer eller mindre kopierat av domskälen i Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt dom i ett av de orefererade målen, MÖD:s dom M 9183-17 (Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätts dom M 1235-17).

<sup>196</sup> Se vidare i kapitlets avslutande avsnitt, där frågan om MÖD:s slutsatser i målet diskuteras i förhållande till det kommunala vetots ”dubbla syften”.

## 3.4 Problem och oklarheter med kommunal tillstyrkan av vindkraft

Syftet med 2009 års lagändring var som nämnts att få bort dubbelprövningen av vindkraft. I propositionen uttrycks att lagändringen skulle leda till en tydligare och mer förutsebar lagstiftning för de företag som uppför och driver vindkraftverk.<sup>197</sup> Att så inte blev fallet är tämligen uppenbart. Oförutsebarheten kring kommunernas beslutfattande orsakar i många fall stor osäkerhet och ekonomiska förluster för projektörerna.<sup>198</sup> Avsikten med förevarande avsnitt är att belysa några av de problem som uppdragats i relation till bestämmelsen om kommunal tillstyrkan: särskiljandet av vindkraften i MB, problemen med rättssäkerhet och förutsebarhet, frågan om förfarandet snarare lett till en mindre effektiv prövning av vindkraft och avslutningsvis det kommunala vetots förenlighet med artikel 13 i 2009 års förnybarhetsdirektiv.

### 3.4.1 Särskiljandet av vindkraften i miljöbalken

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft i MB innebär att vindkraften särskiljs från i princip all annan verksamhet i balken. Utöver vindkraften är det endast kärnkraft och annan jämförbar verksamhet som kräver kommunal tillstyrkan enligt miljöbalken.<sup>199</sup> Det kommunala vetot i förhållande till de verksamheter som prövas enligt 17 kapitlet MB tillkom år 1972 men har nyttjats ett fåtal gånger.<sup>200</sup> Kapitel 17 i MB behandlar framför allt sådana verksamheter som kräver *tillåtlighetsprövning* av regeringen. Det rör sig bl.a. om anläggningar för kärnteknisk verksamhet, anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, allmänna farleder och geologisk lagring av koldioxid (s.k. CCS, akronym för engelska *Carbon Capture and Storage*) som inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.<sup>201</sup>

Regeringen kan förbehålla sig rätten att pröva verksamheter som inte omfattas av krav på tillåtlighetsprövning. Det kan t.ex. röra sig om att den tilltänkta verksamheten kan antas få

---

<sup>197</sup> Se prop. 2008/09:146 s. 50.

<sup>198</sup> Se Geijer & Lundmark Essen, 2017, s. 44 ff. samt exemplet Vattenfall och Ulricehamn som nämns i uppsatsens inledning.

<sup>199</sup> 17 kap. 6 § MB.

<sup>200</sup> Se Michanek & Zetterberg 2017, s. 427. Bl.a. nämns en fossileldad kraftstation i Nynäshamns kommun år 1975 och en anläggning för beredskapslagring av olja i Varbergs kommun år 1977.

<sup>201</sup> 17 kap. 1 § MB.

betydande omfattning eller bli av ingripande slag med beaktande av balkens huvudmål och principer eller om verksamheten planeras utanför, men i närheten av, ett Natura 2000-område<sup>202</sup> och antas mer än obetydligt skada naturvärden inom området.<sup>203</sup> Även kommunerna kan begära att regeringen förbehåller sig rätten att pröva en verksamhet som inte omfattas av kravet på tillåtlighetsprövning.<sup>204</sup> Syftet med en sådan begäran är ofta att kommunerna därigenom kan använda sin vetorätt i förhållande till verksamheten.<sup>205</sup> Om regeringen bedömer att det *från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd* och det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verksamheten får regeringen avseende vissa verksamheter bortse från kommunens invändningar.<sup>206</sup>

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft är konstruerad på ett liknande sätt som de verksamheter som omfattas av 17 kapitlet MB. Kommunernas veto gäller i den mån regeringen inte tillåtit verksamheten enligt 17 kapitlet.<sup>207</sup> Även före 2009 års lagändring kunde vissa vindkraftsanläggningar prövas av regeringen, framför allt på begäran av kommunen. I ett beslut från slutet av 2009 beslutade regeringen att det fanns ”särskilda skäl” att avstå från tillåtlighetsprövningen av en vindkraftsanläggning med 30 vindkraftverk i Falkenbergs kommun.<sup>208</sup> Kommunen hade begärt att regeringen skulle pröva anläggningen, som beviljats tillstånd av mark- och miljödomstolen 2007 men fått tillståndet upphävt av MÖD 2009. Ytterligare ett fall som rörde en vindkraftsanläggning var den storskaliga vindkraftsanläggningen i Markbygden i Piteå kommun, som regeringen i juni 2010 gav tillåtelse till.<sup>209</sup> Tillåtlighetsprövningen skedde efter att regeringen i september 2008 beslutade att pröva anläggningen i enlighet med kommunens begäran. I fallet ansåg regeringen inte att det förelåg några hinder att tillåta den aktuella verksamheten.<sup>210</sup>

---

<sup>202</sup> Med Natura 2000 förstås det europeiska ekologiska nätverket som bygger på Rådets direktiv 2009/147/EG (79/409/EEG) av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) och Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). Bestämmelser om Natura 2000 i svensk rätt återfinns i 7 kap. 27-29 §§ MB.

<sup>203</sup> 17 kap. 3 § MB.

<sup>204</sup> 17 kap. 4 a § MB. Denna rätt begränsas dock till ett antal angivna verksamheter, däribland pappersbruk, vissa vattenkraftverk, flygplatser, m.m.

<sup>205</sup> 17 kap. 6 § st. 1 MB, se även Michanek & Zetterberg 2017, s. 426 f.

<sup>206</sup> 17 kap. 6 § st. 2 MB. Det gäller bl.a. anläggningar för vindkraft som är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 §.

<sup>207</sup> 16 kap. 4 st. 2 MB.

<sup>208</sup> Se regeringens beslut av Miljödepartementet den 21 december 2009 M2009/1093/FM.

<sup>209</sup> Regeringens beslut av Miljödepartementet den 4 mars 2010 M2009/1517/FM. Regeringens beslut avsåg drygt 1 000 vindkraftverk.

<sup>210</sup> Ibid., s. 17.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att regeringen relativt sällan prövar vindkraftanläggningar genom 17 kapitlet MB.<sup>211</sup> Eftersom regeringen inte är skyldig att genomföra tillåtlighetsprövning av vindkraft torde dessa fall därmed vara att betrakta som undantagsfall. Det i sin tur innebär att projektörerna i regel får nöja sig med kommunernas definitiva beslut om att inte tillstyrka en anläggning. Över huvud taget kan man ifrågasätta om tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar ska anses utgöra verksamhet som i denna fråga jämförs med kärnkraft och liknande verksamhet – inte minst sett utifrån de risker som går att koppla till kärnkraft men knappast till vindkraften.

### 3.4.2 Rättssäkerhetsaspekter

Det kommunala beslutet om tillstyrkan av vindkraft är ett beslut i den s.k. oregrerade kommunförvaltningen.<sup>212</sup> Det innebär att beslutet inte behöver motiveras.<sup>213</sup> Det kan jämföras med förfarandet före 2009 års lagändring. Som framgår ovan i diskussionen om kommunerna planering av mark- och vattenanvändning är processen kring framtagandet av detaljplan välregerat och kräver i regel såväl redogörelse av skälen för den aktuella planen som samråd med berörda parter. Även beslut om bygglov måste i vissa fall kommuniceras till samma krets som omfattas av samrådet vid framtagandet av en detaljplan. Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan innebär således en lättnad för kommunerna i förhållande till det tidigare förfarandet, eftersom kommunerna numera varken behöver inhämta synpunkter från sakägare eller motivera sitt beslut om att inte tillstyrka en ansökan.

Det finns heller inga reglerade kriterier som anger på vilka grunder kommunerna ska fatta beslutet.<sup>214</sup> Kommunerna kan dessutom vänta med att fatta beslut om tillstyrkan. Dessutom kan kommunerna ta tillbaka en redan lämnad tillstyrkan om det sker innan nästa instans hunnit avgöra i frågan.<sup>215</sup> När det gäller beslutets överklagbarhet är det som tidigare nämnts enbart

---

<sup>211</sup> De diskuterade fallen inleddes före 2009 års lagändring och således innan kommunerna fick sin vetorätt. Det har förvisso ingen betydelse i de fall kommunerna *vill ha* en vindkraftanläggning inom kommunen; kommunernas vetorätt avser endast rätten att vägra en etablering och inte rätten att förmå tillståndsmyndigheten att fatta ett gynnande beslut.

<sup>212</sup> Geijer & Lundmark Essen 2017, s. 23.

<sup>213</sup> Vilket tål att ställas mot motiveringsskyldigheten för myndigheter i 32 § FL, enligt vilken beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering (om det inte är uppenbart obehövt).

<sup>214</sup> Att jämföra med bygglov samt detalj- och översiktsplaner, där det finns tydligare kriterier för vad kommunen ska överväga i sitt beslut. Se mer i avsnitt 2.2.1.

<sup>215</sup> Se Geijer & Lundmark Essen 2017, s. 24 samt avsnitt 3.2 i förevarande uppsats.



möjligt att överklaga beslutets laglighet i enlighet med kommunallagen. Det kan dessutom enkelt göras av kommunmedlemmar.<sup>216</sup>

För projektörerna tycks det framför allt vara principiellt viktigt att kunna överklaga beslutet i sak, samt att få mer väldefinierade kriterier kring de hänsynstaganden kommunen får ta i sitt beslutsfattande.<sup>217</sup> Huruvida en sådan ändring skulle innebära några större förändringar i praktiken är något som ifrågasatts av samtliga parter i processen, då kriterierna för vad en kommun får beakta vid t.ex. en PBL-prövning är relativt generösa.<sup>218</sup>

### 3.4.3 Ett effektivare förfarande – eller precis tvärtom?

Ett av huvudsyftena med 2009 års lagändring var som nämnts att effektivisera prövningen av vindkraft. Tanken var att processen skulle gå snabbare eftersom kommunerna inte längre behöver upprätta en detaljplan och det skulle bli färre överklaganden (eftersom det inte längre finns en detaljplan och ett bygglov att överklaga). Ytterligare ett syfte var ett undvikande av det som i förarbetena benämns ”onödig dubbelprövning”, dvs. att två tillståndsmyndigheter inte prövar samma frågor, t.ex. buller.<sup>219</sup>

Naturvårdsverket konstaterar i sin utvärdering att lagändringen inte har lett till en snabbare process och att det fortfarande ofta pågår en dubbelprövning. Det rör sig om att det i stället för överklagan av beslut om detaljplan numera i stället förekommer att det kommunala beslutet om tillstyrkan överklagas genom laglighetsprövning. I de fallen måste tillståndsmyndigheten vänta på att beslutet om tillstyrkan vinner laga kraft innan myndigheten kan ge tillståndet. Det innebär enligt vissa av intervjupersonerna att det ibland kan ta längre tid än tidigare att få ett laga kraftvunnet tillståndsbeslut.<sup>220</sup> När det gäller kommunernas prövning har det framkommit att vissa kommuner fortfarande gör en självständig bedömning av konsekvenserna för miljön, i vissa fall genom att bekosta egna utredningar.<sup>221</sup> Således tycks processen inte ha blivit effektivare och det sker alltjämt i praktiken ofta en dubbelprövning av vindkraften.

---

<sup>216</sup> Se 13 kap. 1 § kommunallagen.

<sup>217</sup> Se Geijer & Lundmark Essen 2017, s. 56 f.

<sup>218</sup> Geijer & Lundmark Essen 2017, s. 58. För mer om detaljplaner, se avsnitt 2.2.1. Denna farhåga diskuteras även i uppsatsens fjärde kapitel om alternativ till dagens förfarande.

<sup>219</sup> Geijer & Lundmark Essen 2017, s. 55 f.

<sup>220</sup> *Ibid.*

<sup>221</sup> *Ibid.*

### 3.4.4 (O)förenlighet med förnybarhetsdirektivet

En delorsak till regeringens önskan att effektivisera prövningen av vindkraft var 2009 års förnybarhetsdirektiv och inte minst artikel 13 med dess krav på nationella regler för godkännande m.m. av förnybara energikällor. Frågan om regeringens proaktiva inställning har lett till motsatt effekt och därigenom en överträdelse av direktivet är en fråga som har diskuterats i den svenska doktrinen.<sup>222</sup>

Inledningsvis kan konstateras att förnybarhetsdirektivet syftar framför allt till att öka användningen av förnybar energi inom EU.<sup>223</sup> För att uppnå detta ställs bl.a. krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella reglerna för godkännande, certifiering och licensiering av anläggningar m.m. som producerar el, värme eller kyla från förnybara energikällor är *proportionella* och *nödvändiga*.<sup>224</sup> Redan vid 2009 års lagändring beaktades som nämnts kraven i direktivet. Även om det tidigare förfarandet med dubbelprövning byggde på den för svensk rätt viktiga principerna om kommunal självstyrelse och kommunalt planmonopol, kan man med rätta ifrågasätta huruvida det var proportionellt och nödvändigt att dela upp det i tre olika processer som i mångt och mycket hanterar samma frågor.

Dagens förfarande med kommunal tillstyrkan bygger förvisso också på nämnda principer och genererar i regel endast två överklagbara beslut.<sup>225</sup> Frågan är om bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft kan anses vara proportionell och nödvändig. Bestämmelsens förenlighet med 2009 års förnybarhetsdirektivs artikel 13 har som nämnts ifrågasatts i doktrin, av bl.a. Melina Malafry.<sup>226</sup> Med hänsyn till den speciella svenska förvaltningsmodellen, med starka kommuner, kan man enligt Malafry hävda att bestämmelsen om kommunal tillstyrkan är nödvändig för att ge kommunerna makt över planeringen av mark- och vattenanvändningen, i det specifika fallet vindkraftsetableringar.<sup>227</sup> Malafry poängterar dock att det kan vara svårare att

---

<sup>222</sup> Av bl.a. Melina Malafry. I sin avhandling från 2016 diskuterar Malafry vetots förenlighet med direktivet, bl.a. med hänvisning till vad Gabriel Michanek tidigare skrivit i frågan. Se Malafry, Melina, *Biodiversity Protection in an Aspiring Carbon-Neutral Society. A Legal Study on the Relationship between Renewable Energy and Biodiversity in a European Union Context*, Uppsala: Department of Law, Uppsala University, 2016.

<sup>223</sup> Se skäl 1 i 2009 års förnybarhetsdirektiv.

<sup>224</sup> Se artikel 13.1 i 2009 års förnybarhetsdirektiv.

<sup>225</sup> Med undantag för beslutet om nätkoncession, som är separat från miljöbalksprövningen.

<sup>226</sup> Malafry 2016, s. 75 ff.

<sup>227</sup> *Ibid.*

hävda att bestämmelsen är proportionell, då dess syfte troligen kan uppnås på ett mindre ingripande sätt, särskilt eftersom kommunens beslut inte behöver motiveras.<sup>228</sup> Malafry påpekar att bestämmelsens förenlighet med direktivet ännu inte har ifrågasatts på EU-nivå, men att det skulle kunna ske om EU-kommissionen beslutar sig för att väcka fördragstalan mot Sverige eller om en nationell domstol ber om förhandsbegäran från EU-domstolen.<sup>229</sup>

### 3.5 Sammanfattande kommentarer

Bestämmelsen om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövningen av vindkraft tillkom relativt sent i lagstiftningsprocessen och behandlas därför tämligen kortfattat i förarbetena.<sup>230</sup> Bestämmelsen har därför i flera avseenden varit svårtolkad. Det tycks t.ex. råda vissa oklarheter kring vad kommunernas beslut ska grundas på och även i fråga om beslutets innehåll. Baserat på MÖD:s slutsatser i målet MÖD 2018:6 bör det anses rimligt att kommunerna uppställer villkor i sitt beslut om tillstyrkan. Enligt domstolen har kommunerna genom bl.a. detaljplanen inte enbart möjlighet att styra över lokaliseringen utan även ”byggnadens närmare utformning”. I vart fall måste domstolen anse att det inom ramen för kommunernas prövning ska ske en prövning av verksamhetens lämplighet för den givna platsen både avseende lokalisering och verkets utformning. Enligt MÖD är detta synsätt förenligt med bestämmelsens syfte, som inte varit att frånta kommunerna deras rätt att planera användningen av mark- och vattenanvändning i enlighet med planmonopolet. Samtidigt skulle ett sådant synsätt kunna innebära att det i praktiken sker en dubbelprövning av vindkraft.

MÖD:s dom legitimerar på sätt och vis en dubbelprövning av vindkraften, eftersom domstolen poängterar att frågor som rör villkoren för verket även bör behandlas av kommunerna. Målet symboliserar på sätt och vis den problematik som finns med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan och dess dubbla syften. Å ena sidan har kommunerna i enlighet med planmonopolet inte enbart att avgöra om lokaliseringen är lämplig, utan även rätt att besluta om bl.a. villkor för byggnader och anläggningar. Å andra sidan blir 2009 års lagändring verkningslös om kommunerna fortsatt ska pröva lämpligheten av tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar. Vid en sådan tolkning skulle man kunna återinföra kommunernas prövning enligt PBL, i vart fall vad

---

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> Ibid.

<sup>230</sup> Dessutom endast i propositionen – utredningen som föregick propositionen övervägde inte ens ett kommunalt veto.

gäller detaljplanläggningen. En sådan regelrätt dubbelprövning av vindkraften bedömdes som ineffektiv då prövningarna i mångt och mycket hanterade samma intressen.

Det är även värt att lyfta fram att MÖD år 2016 ställde sig frågan om ett beslut om tillstyrkan varit att anse som ”*villkorat i strid med 16 kap. 4 § MB.*” Således tycks domstolen i vart fall tidigare ha ansett att villkorade beslut kan stå i strid med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan. Det är därmed uppenbart att det finns oklarheter med bestämmelsen, som även synes förvirra domstolarna. Att Miljöprocessutredningen avsåg att inskränka den kommunala självstyrelsen i förhållande till vindkraften för att få till ett effektivare förfarande är uppenbart. Regeringens poängterade däremot att 2009 års lagändring inte syftade till att inskränka kommunernas självbestämmande utan att få bort den onödiga dubbelprövningen av vindkraft. Med hänsyn till hur bestämmelsen kommit att fungera i praktiken kan man ifrågasätta om regeringens två målsättningar går att förena. Naturvårdsverkets utvärdering visar att dubbelprövningen av vindkraften i många fall alltjämt pågår. Det tyder på att 2009 års lagändring inte har uppfyllt syftet att få bort dubbelprövningen av vindkraft.

## 4 Alternativ till det kommunala vetot

Sedan införandet av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft för snart tio år sedan har en rad problem kunnat konstateras, såsom framgår av redogörelsen ovan. Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande princip inom den svenska förvaltningen. Frågan är om inte kommunerna genom det kommunala vetot ges ett alltför stort inflytande över vindkraftsetableringar; både i förhållande till andra verksamheter men även med hänsyn till den nationella politiska viljan att öka vindkraftens andel av den svenska energi- och elförsörjningen.<sup>231</sup> Föreliggande kapitel diskuterar olika alternativ till dagens förfarande. Diskussionen bygger på föregående kapitlen men även på Energimyndighetens och Naturvårdsverkets rapport från 2017, som kulminerade i myndigheternas förslag om att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft.<sup>232</sup> Utifrån myndigheternas slutsatser samt olika kommuners synpunkter på förslaget redogörs för alternativ till dagens förfarande. Avslutningsvis följer en redogörelse – *de lege lata* – av den danska planeringen av landbaserade vindkraftsanläggningar.

### 4.1 Slopad veto, tydligare villkor eller en återgång till dubbelprövningen?

Energimyndigheten och Naturvårdsverket fick i sina regleringsbrev för 2016 regeringsuppdraget *Kommunal tillstyrkan av vindkraft*. Myndigheternas uppdrag gick ut på att följa upp och analysera hur planerings- och tillståndsprocessen vid etablering av vindkraft har utvecklats efter att Energimyndighetens vägledning om kommunal tillstyrkan togs fram år 2015.<sup>233</sup> Myndigheterna valde självmant att förlänga tidsperspektivet till att omfatta perioden från införandet av bestämmelsen år 2009. Inom ramen för uppdraget skulle myndigheterna föreslå åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen. Myndigheternas arbete med frågan utmynnade slutligen i en rapport som redovisades till miljö- och energidepartementet i juni 2017.

---

<sup>231</sup> Förutom de politiska målsättningar för vindkraften som fanns vid tiden för 2009 års lagändring har det sedan dess tillkommit nya energipolitiska mål – inte minst den i inledningen nämnda parlamentariska energiöverenskommelsen innehållandes bl.a. en målsättning om att Sverige till år 2040 övergått till en 100 procent förnybar energiproduktion.

<sup>232</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket 2017.

<sup>233</sup> *Ibid*, s. 7.

I rapporten var det endast två alternativ som bedömdes som både genomförbara<sup>234</sup> och lämpliga: alternativet att upphäva bestämmelsen om kommunal tillstyrkan och alternativet att införa ett krav på tidigare tillstyrkan. I samband med att rapporten skickades ut på remiss, uttalade sig flera av de tillfrågade kommunerna om det förslag myndigheterna rekommenderade samt vissa av de övriga förslagen i rapporten.<sup>235</sup> De förslag som behandlas i detta avsnitt är förutom myndigheternas första- och andrahandsalternativ framför allt sådana som några av remisskommunerna lyfte fram som alternativ till dagens kommunala veto.<sup>236</sup> Avsnittet syftar dels till att redogöra för myndigheternas syn på de olika förslagen, dels till att analysera förslagen utifrån de frågor och problem som diskuterats i uppsatsen.

### 4.1.1 Upphävande av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan

Åtgärden att helt ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan var till slut det förslag Energimyndigheten och Naturvårdsverket bedömde som lämpligast av de sammanlagt sju studerade åtgärderna. Åtgärden skulle i princip överensstämma med det förslag som lämnades i Miljöprocessgruppens utredning inför 2009 års lagändring.<sup>237</sup> Om bestämmelsen togs bort skulle tillståndsprövningen av vindkraft förenklas genom att det enbart vore länsstyrelsen som skulle pröva vindkraften. Kommunerna skulle därigenom endast kunna agera genom den kommunala planeringen samt som sakägare och remissinstans vid prövningen.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket konstaterade att ett upphävande av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan skulle leda till en förenklad tillståndsprövning för vindkraft och en

---

<sup>234</sup> Med ”genomförbar” i sammanhanget menas myndigheternas tolkning: ”I kriteriet ”Vara juridiskt och praktiskt genomförbar” lägger vi att åtgärden ska kunna ges en författningstekniskt lämplig konstruktion, samt att åtgärden inte ska försvåra berörda aktörers tillämpning av lagstiftningen jämfört med idag.” (Energimyndigheten 2017, s. 10 f). Det är viktigt att poängtera denna tolkning då uppsatsförfattaren i den avslutande delen problematiserar myndigheternas tolkning av begreppet, i vart fall såtillvida att myndigheterna inte tycks ta hänsyn till huruvida förslagen är *politiskt* genomförbara, vilket enligt uppsatsförfattaren borde ingå i aspekten ”praktiskt genomförbart”. Den fortsatta analysen utgår från om alternativen utöver juridiskt och praktiskt genomförbara är *politiskt* genomförbara.

<sup>235</sup> Se t.ex. Kristianstads kommuns yttrande, Kristianstads kommunstyrelsens beslut den 15 november 2017 ärendenummer KS 2017/917, *Remiss av Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets om kommunal tillstyrkan av vindkraft*. Kommunen förordade att det kommunala vetot skulle bestå men att det skulle införas bindande föreskrifter avseende beslutet om tillstyrkan.

<sup>236</sup> Med undantag för alternativet om att återgå till en dubbelprövning, som inte diskuterades av varken myndigheterna eller remisskommunerna.

<sup>237</sup> SOU 2008:86.

mer rättssäker prövning, eftersom förutsebarheten skulle öka.<sup>238</sup> Myndigheterna menade att det skulle skapa bättre förutsättningar för utbyggnad av vindkraften.<sup>239</sup> Däremot poängterades att vindkraften skulle få en viss särställning i förhållande till andra verksamheter som prövas enligt PBL. Det bedömdes inte medföra några konsekvenser i praktiken. Myndigheterna poängterade att vindkraft ofta lokaliseras till glesbyggda områden där detaljplanen inte är ett lämpligt instrument och att MB-prövningen hanterar i princip samma frågor som tas upp vid en bygglovsprövning av vindkraft.<sup>240</sup>

När det gäller konsekvenserna för kommunerna, anförde myndigheterna att förslaget formellt sett skulle innebära att kommunerna fräntas möjligheten att med ensamrätt besluta om lämplig mark- och vattenanvändning vid prövningen av vindkraft. Däremot ansåg myndigheterna att den kommunala självstyrelsen skulle bestå genom översiktsplanering och genom kommunernas roll som part i tillståndsprocessen.<sup>241</sup> Myndigheterna konstaterade att översiktsplanen är det främsta verktyget för planeringen av vindkraften och att den skulle få en viktigare roll vid tillståndsprövningen av vindkraftsanläggningar om det kommunala vetot togs bort.<sup>242</sup>

Sett till de problem som uppdragats med bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft vore det tämligen effektivt att helt enkelt ta bort bestämmelsen. De problem som tidigare beskrivits, bl.a. särskiljandet av vindkraft i MB, rättssäkerhetsaspekterna och den potentiella konflikten med 2009 års förnybarhetsdirektiv skulle genom ett borttagande av bestämmelsen inte längre kvarstå. Energimyndigheten och Naturvårdsverket konstaterade att förutsättningarna var de samma som när Miljöprocessutredningen år 2008 kom fram till samma slutsats som myndigheterna gjorde nästan tio år senare.<sup>243</sup> Problemet är just det: förutsättningarna är de samma – så även politiskt. År 2009 valde regeringen att i sista stund införa bestämmelsen om kommunal tillstyrkan därför att den kommunala självstyrelsen betraktas som oerhört viktig ur ett politiskt perspektiv. Flera politiska partier har sedan dess uttalat att kommunernas bestämmande i frågan bör kvarstå och att det effektivaste sättet att tillgodose kommunernas självstyrelse är just genom att behålla bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.<sup>244</sup>

---

<sup>238</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket 2017, s. 54.

<sup>239</sup> Ibid.

<sup>240</sup> Ibid.

<sup>241</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket 2017, s. 55 f. Myndigheternas syn överensstämmer med Miljöprocessutredningens syn år 2008, se SOU 2008:86.

<sup>242</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket 2017, s. 55 f.

<sup>243</sup> Ibid.

<sup>244</sup> Alla (tidigare) allianspartier utom Liberalerna står bakom det kommunala vetot. Även Sverigedemokraterna står bakom vetot. Det är alltså oklart hur Socialdemokraterna ser på vetot medan Miljöpartiet och

Energimyndigheten och Naturvårdsverket synes bortse från denna politiska dimension när de konstaterar att förutsättningarna är samma som för tio år sedan och att deras förslag därmed är praktiskt genomförbart.

### 4.1.2 Tidig tillstyrkan

Att tidigarelägga tillstyrkan i enlighet med Energimyndighetens och Naturvårdsverkets andrahandsförslag skulle innebära att kommunernas beslut om tillstyrkan blir en processförutsättning i stället för en materiell förutsättning.<sup>245</sup> Myndigheternas förslag på åtgärd går ut på att den nuvarande bestämmelsen om kommunal tillstyrkan tas bort och att det i stället införs en ny bestämmelse i miljöbalkens 22 kapitel. Syftet vore att tydliggöra att det rör sig om just en processförutsättning. En tidig tillstyrkan i enlighet med myndigheternas förslag skulle innebära att kommunerna efter att ha tillstyrkt eller avstyrkt en etablering inte längre kan ta tillbaka beslutet. Det skulle i sin tur innebära en avsevärd förbättring vad gäller problemet med förutsebarhet, eftersom projektörerna i det läget kan förlita sig på ett beslut om tillstyrkan som blir bindande för kommunerna. Däremot skulle kommunernas inflytande över vindkraftsetableringar minska i jämförelse med dagens förfarande.

Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag skulle innebära att kommunerna tillstyrker eller avstyrker vindkraftsetableringar på en specifik plats – och alltså inte för en specifik projektör.<sup>246</sup> Det skulle i sin tur innebära dels att kommunerna inte kan ta hänsyn till något annat än själva lokaliseringen av vindkraftsanläggningarna, dels att andra projektörer än den som ansökt om tillstånd kan konkurrera om den aktuella platsen (under förutsättning att den första projektören inte redan har fått tillstånd). Eftersom kommunernas beslut om tillstyrkan skulle utgöra en processförutsättning skulle tillståndsmyndigheten inte kunna pröva tillståndsfrågan i sak förrän kommunen beslutat i frågan. Det skulle enligt Energimyndigheten och Naturvårdsverket leda till att den tidiga dialogen mellan projektörerna och kommunerna blir viktigare.<sup>247</sup>

---

Vänsterpartiet är villiga att ta bort bestämmelsen. Se Eklund, Nils, Kommunalt veto om vindkraft ifrågasätts, *PI-morgon*, 7 september 2017, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1650&artikel=6766450> (hämtad 12 februari 2019).

<sup>245</sup> Bestämmelsens karaktär som materiell förutsättning diskuteras i såväl avsnitt 2.3 (om tillståndsprövningen) som avsnitt 3.2.1 (om tillstyrkan vid ändringstillstånd).

<sup>246</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket 2017, s. 60.

<sup>247</sup> *Ibid.*



Förutsebarheten avseende ett eventuellt återtagande av ett lämnat beslut skulle öka genom den aktuella åtgärden. Övriga problem som diskuterats inom ramen för uppsatsen skulle däremot i huvudsak bestå även om man tidigarelade tillstyrkan och ändrade beslutet från en materiell förutsättning till en processförutsättning. Prövningen av vindkraft skulle alltså skilja sig från övriga verksamheter i MB. Med hänsyn till att kommunernas beslutsfattande inte påverkas av förslaget skulle kommunerna fortsatt kunna pröva frågor som redan prövas genom MB-prövningen eller beakta skäl som inte är objektiva och sakliga. Däremot skulle inte de politiska övervägandena bli lika svåra som i fallet med myndigheternas förstahandsalternativ. Kommunernas självstyrelse genom det aktuella förslaget skulle inte inskränkas på samma sätt som om bestämmelsen om kommunal tillstyrkan helt togs bort.

### **4.1.3 Kodifierade villkor för tillstyrkan**

En stor del av problematiken kring bestämmelsen om kommunal tillstyrkan beror på den godtycklighet som präglar kommunernas beslutsfattande. Eftersom kommunerna inte behöver motivera sitt beslut kan det vara svårt för projektörerna att veta varför en vindkraftsanläggning inte tillstyrks. Energimyndighetens vägledning från 2015 syftar delvis till att ge kommunerna klarhet i vad det är som ska bedömas inom ramen för kommunernas beslutsfattande. Eftersom riktlinjerna inte är bindande är kommunerna inte skyldiga att efterleva dem.

En av åtgärderna som utreddes av myndigheterna var just en kodifiering av vägledningen. Myndigheternas åtgärd syftade visserligen till att ge en ”lämplig myndighet” bemyndigande att meddela föreskrifter avseende bl.a. vad som får och ska beaktas vid beslut om tillstyrkan.<sup>248</sup> Utgångspunkten i myndigheternas förslag var dock att den befintliga vägledningen skulle utgöra grund för dessa föreskrifter.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket konstaterade att åtgärden skulle leda till en mer korrekt, enhetlig, förutsebar och rättssäker tillämpning av bestämmelsen men att särbehandlingen av vindkraft alltså skulle kvarstå. Dessutom ansågs åtgärden kräva både författningsändringar och föreskriftsarbete.<sup>249</sup> Därmed ansåg myndigheterna att åtgärden var komplicerad att genomföra och valde därför att inte gå vidare med förslaget.

---

<sup>248</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket 2017, s. 30 f.

<sup>249</sup> Ibid.

I jämförelse med myndigheternas huvudalternativ om att helt ta bort bestämmelsen är förevarande åtgärd förstås mer komplicerad, eftersom den kräver att regeringen bemyndigar en myndighet att meddela föreskrifter och dessutom utser sagda myndighet. Med hänsyn till att det redan finns en vägledning som skulle kunna omarbetas till föreskrifter ter sig dock myndigheternas resonemang något märkligt. Svårigheten synes snarast ligga i frågan om *vilken* myndighet som skulle bemyndigas.<sup>250</sup>

#### 4.1.4 Andra alternativ till det kommunala vetot

Det finns även andra alternativ till det kommunala vetot än de tre som diskuterats ovan. En lösning vore att helt enkelt återgå till den tidigare dubbelprövningen, genom vilken vindkraftsanläggningar prövas av såväl kommunerna som länsstyrelserna. Det tidigare förfarandet var i mångt och mycket mer förutsebart, eftersom kommunerna då var tvungna att redogöra för skälet för beslutet, samråda med sakägare, m.m. Kommunerna skulle därigenom fortsatt ha makten över mark- och vattenanvändningen avseende vindkraften. Det skulle även överensstämma med MÖD:s syn på syftet med det kommunala vetot. Eftersom det i praktiken alltså tycks ske en dubbelprövning vore en återgång till den tidigare dubbelprövningen inte alltför drastisk i praktiken. Alternativet är dock knappast det mest ändamålsenliga för att främja expansionen av vindenergi och torde inte heller vara förenligt med de krav i 2009 års förnybarhetsdirektiv som diskuteras i uppsatsens avsnitt 3.3.4.<sup>251</sup>

Ytterligare ett alternativ är ett som faktiskt redan är en möjlighet: att bibehålla det nuvarande förfarandet men sträva mot en mer proaktiv regering när det gäller vindkraftsetableringar. Regeringen har som tidigare nämnts en möjlighet att tillåta en gruppstation för vindkraft om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd.<sup>252</sup> I sådana situationer gäller alltså inte kravet på kommunal tillstyrkan. Den lösningen skulle dock

---

<sup>250</sup> Det ligger nära till hands att anta att det antingen skulle vara Energimyndigheten eller Naturvårdsverket som fick ansvara för frågan. Eftersom båda myndigheterna deltagit i framtagandet av såväl riktlinjerna från 2015 som rapporten med dess förslag till lagändring från 2017, skulle det möjligtvis vara svårt att välja mellan myndigheterna.

<sup>251</sup> I sammanhanget är det värt att notera att ett nytt förnybarhetsdirektiv är på gång, som bl.a. kommer att innehålla ett unionsgemensamt mål om 32 procent förnybar energi till 2030. Se European Commission, *Europe leads the global clean energy transition: Commission welcomes ambitious agreement on further renewable energy development in the EU*, 14 juni 2018.

<sup>252</sup> Se 17 kap. 6 § MB.

rimligen endast aktualiseras när det gäller mycket stora och betydelsefulla vindkraftverk och därmed skulle osäkerheten och oförutsebarheten för många projektörer kvarstå. En annan tolkning skulle kunna vara att vindkraft *per se* ses som en nationell angelägenhet. Detta alternativ är på många sätt och vis lik planeringen av vindkraft i Danmark. De danska kommunerna har en stor bestämmanderätt genom bl.a. planeringen, men staten har flera möjligheter att ingripa och t.o.m. föregripa planeringen av vindkraftsetableringar.

## 4.2 Kommunernas roll vid planeringen av vindkraft i Danmark

Den danska planeringen av mark- och vattenanvändning påminner mycket om planeringen av mark- och vatten enligt PBL i Sverige. Även i Danmark är planeringen av mark- och vattenanvändningen i regel en kommunal angelägenhet och precis som i Sverige regleras den genom en särskild lag, *planloven*.<sup>253</sup> Efter nyval till *Folketinget* ska den danska regeringen genom näringsministern i en s.k. *landsplanredegørelse* avge sin syn på hur den kommunala planeringen ska ske.<sup>254</sup> Vart fjärde år ska näringsministern även offentliggöra en översikt av nationella intressen som ska beaktas i kommunernas planering av mark- och vattenanvändning.<sup>255</sup> Det bör även poängteras att näringsministern har möjlighet att i särskilda fall<sup>256</sup> kräva att t.ex. kommunerna upprättar en plan enligt *planloven* men ministern kan även i särskilda fall ta över ansvaret för planeringen enligt lagen.<sup>257</sup> Det sistnämnda är dock endast aktuellt antingen om det påverkar andra myndigheters lagstadgade uppgifter eller om fallet är av större betydelse.<sup>258</sup>

Den kommunala planeringen sker genom olika instrument, bl.a. genom en *kommuneplan* och *lokalplan*. *Kommuneplanen* motsvarar den svenska översiktsplanen, och syftar till en övergripande planering av kommunernas mark- och vattenanvändning.<sup>259</sup> Planen antas för en period om tolv år.<sup>260</sup> *Lokalplanen* motsvarar den svenska detaljplanen och syftar således till en mer specifik planering av mark- och vattenanvändningen, som dock inte får stå i strid med bl.a.

---

<sup>253</sup> Till skillnad från i Sverige är den huvudsakliga lagstiftningen gällande plan- och byggärenden uppdelad i två lagar: *planloven* men också och *Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovbekendtgørelse nr. 1185 af 14. oktober 2010 af byggeloven (byggeloven)*.

<sup>254</sup> Se § 2 st. 2 *planloven*.

<sup>255</sup> Se § 2 a *planloven*.

<sup>256</sup> Da: *særlige tilfælde*.

<sup>257</sup> Se § 3 st. 3 respektive 4 *planloven*.

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> § 11 *planloven*.

<sup>260</sup> § 11 st. 1 *planloven*.

*kommuneplanen*.<sup>261</sup> *Lokalplanen* ska innehålla upplysningar om planens syfte och rättsverkningar samt ange den planmässiga bakgrunden, t.ex. om åtgärden vidtagits i klimatanpassnings-syfte eller förebyggande av förorening.<sup>262</sup>

Det danska förfarandet kring vindkraftsetableringar kan likt det svenska delas upp i två faser: en planeringsfas och en prövningsfas. Det är de danska kommunerna som har det huvudsakliga ansvaret för planeringen av landbaserad vindkraft. När det gäller vindkraftsanläggningar med en totalhöjd på mer än 150 meter tar staten genom *Miljøstyrelsen*<sup>263</sup> över såväl planeringen som prövningen av anläggningen.<sup>264</sup>

Planeringen av vindkraft sker både genom strategiska planer och genom planer för enskilda projekt. Den strategiska planeringen syftar ofta till att säkerställa en balans mellan olika intressen, medan projektplanerna inkluderar mer detaljerad planering avseende individuella projekt – t.ex. specifik lokalisering, storlek, typ av vindkraftverk och hänsynstagande till specifika lokala motintressen.<sup>265</sup>

Den strategiska planeringen av vindkraft är av särskild betydelse för det danska planeringsförfarandet. Det åligger kommunerna att upprätta planeringsriktlinjer<sup>266</sup>, där särskilda områden pekats ut som potentiella lokaliseringar för bl.a. vindkraftsanläggningar.<sup>267</sup> Det sker genom *kommuneplanen*. *Planloven* anger inte hur många områden som ska utpekats och det finns heller inga krav på enskilda kommuner att planera en viss mängd vindkapacitet, men dessa riktlinjer är ett krav för de specifika projektplanerna för vindkraftsanläggningar.<sup>268</sup>

Oftast behövs det även en *lokalplan* vid etableringen av vindkraft. En *lokalplan* behövs om projektet förväntas leda till en påtaglig förändring vad gäller karaktären av lokaliseringsområdet.<sup>269</sup> Lokalplanen för vindkraftverk ska ange den exakta lokaliseringen, antalet, minimum-

---

<sup>261</sup> § 13 *planloven*.

<sup>262</sup> § 15 st. 1 *planloven*.

<sup>263</sup> Den danska motsvarigheten till Naturvårdsverket. Det är dock värt att påminna om att de danska myndigheterna står under det ansvariga departementet – i det aktuella fallet Miljöministeriet.

<sup>264</sup> Se § 3 i VVM-bekendtgørelsen.

<sup>265</sup> Se Anker & Jørgensen 2015, s. 6.

<sup>266</sup> Da: *kommuneplanretningslinjer*.

<sup>267</sup> Vilket framgår av § 11 a, p. 5 *planloven*.

<sup>268</sup> Anker & Jørgensen 2015, s. 6.

<sup>269</sup> Anker, & Jørgensen 2015, s. 10 f.

och maximumhöjd, utformningen av turbinerna, minimiavståndet till boende och en bedömning av landskapspåverkan.<sup>270</sup>

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de danska kommunerna har en förhållandevis stor makt över vindkraftsetableringarna genom planeringen av mark- och vattenanvändningen. Den danska planeringen är dock mer beroende av nationella intressen än den svenska planeringen, bl.a. genom näringsministerns utpekande av viktiga nationella intressen men inte minst genom att planeringen av större vindkraftsanläggningar utgör en statlig angelägenhet. Den danska staten har således goda möjligheter att ingripa om kommunernas planering står i strid med nationella mål och planer och har dessutom ett avgörande inflytande över större vindkraftsanläggningar.

### **4.3 Sammanfattande kommentarer**

Energimyndigheten och Naturvårdsverket kom i sin rapport från 2017 fram till att den lämpligaste åtgärden avseende bestämmelsen om kommunal tillstyrkan i MB vore att helt enkelt ta bort bestämmelsen. Myndigheterna diskuterade den kommunala självstyrelsen mycket kortfattat men kom likt 2008 års Miljöprocessutredning fram till att kommunernas självbestämmande i praktiken inte skulle minska genom åtgärden. Myndigheterna konstaterade bl.a. att kommunernas självbestämmande skulle kvarstå genom att kommunerna med hjälp av översiktsplaneringen har möjligheten att avgöra var vindkraftsetableringar ska ske. Dessutom menade myndigheterna att kommunerna i egenskap av sakägare kan göra sig hörda i tillståndsprövningen. Vidare framhölls att förutsättningarna år 2017 var de samma som inför 2009 års lagändring. Därmed ansågs det rimligt att välja det alternativ som överensstämmer med utredningens slutsatser; dvs. att helt ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan.

Myndigheternas resonemang tål att ifrågasättas. Förutsättningarna år 2017 och även i dag är de samma som de var inför 2009 års lagändring. Det gäller även den politiska viljan att inskränka den kommunala självstyrelsen. Förslaget om att slopa bestämmelsen om kommunal tillstyrkan har än så länge inte uppmärksamrats av regeringen. Flertalet riksdagspartier har uttryckligen sagt att de inte önskar att ta bort bestämmelsen – med hänsyn till den kommunala

---

<sup>270</sup> Ibid.

självstyrelsen.<sup>271</sup> Frågan är politiskt svår, då det råder en relativt samstämmig syn bland riksdagspartierna om att beslut som främst påverkar lokalbefolkningen i olika kommuner ska tas på lokal nivå.

I Danmark – som i mångt och mycket är ett föregångsland vad gäller vindkraften – framgår vindkraftens nationella vikt av att kommunerna åläggs att inkludera vindkraft i sin planläggning och att det ansvariga ministeriet har möjlighet att lägga sig i även kommunernas planering av vindkraften – och dessutom ansvarar för planeringen av de största vindkraftverken. De danska kommunerna har således ett stort inflytande över vindkraftsetableringarna, men det är, *til syvende og sidst*, den danska staten som avgör i frågan.

Det danska förfarandet tål att jämföras med situationen i Sverige. Det svenska förfarandet skulle redan med dagens lagstiftning och en mer proaktiv svensk regering kunna efterlikna det danska förfarandet.<sup>272</sup> Alternativt skulle all vindkraft helt enkelt pekades ut som synnerligen nationellt angelägen. Såsom lagtexten är utformad<sup>273</sup>, torde en sådan tolkning vara alltför långtgående. Det är därmed svårt att se att den svenska vindkraftens nationella betydelse kan framhävas så länge bestämmelsen om kommunal tillstyrkan kvarstår.

---

<sup>271</sup> Eklund 2017.

<sup>272</sup> I sammanhanget bör noteras att 17 kap. MB tar sikte på *tillståndsprövningen*, men att den svenska regeringen även har vissa möjligheter att ingripa vid *planeringen*. Se mer i uppsatsens andra kapitel.

<sup>273</sup> ”om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd och det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verksamheten [...]”.

## 5 Slutsatser och avslutande diskussion

Förevarande uppsats har huvudsakligen fokuserat på den problematik som kan uppstå när den kommunala självstyrelsen ställs mot ett nationellt intresse, såsom utbyggnaden av vindkraft. Den kommunala självstyrelsen är grundlagsskyddad men inte obegränsad. Det framgår av diskussionen i uppsatsens andra kapitel om begränsningar av såväl den kommunala självstyrelsen som principens lagstadgade precisering i PBL, det kommunala planmonopolet.

Kommunerna har genom bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft *de facto* fått en mer eller mindre oinskränkt rätt att planera mark- och vattenanvändning när det gäller just vindkraften. Trots att regeringen har en möjlighet att bortse från det kommunala vetot i vissa situationer, sker detta i praktiken ytterst sällan. Det går därmed att konstatera att kommunerna självbestämmande såsom lagstiftningen och rättstillämpningen ser ut i dag i praktiken är oinskränkt i förhållande till majoriteten av alla vindkraftsetableringar.

Detta avslutande kapitel syftar till att sammanfatta och sammankoppla den tidigare förda diskussionen med en avslutande del om hur man på bästa sätt går vidare i frågan om vilken roll som kommunerna bör ha vid planeringen och prövningen av vindkraft i Sverige. Uppsatsens slutsats kan summeras i två alternativa förslag: ett optimalt förstahandsalternativ att avskaffa bestämmelsen om kommunal tillstyrkan, som även sammanfaller med Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag. Med hänsyn till den politiska lösningen i fråga kan det dock finnas skäl att överväga andra lösningar. T.ex. skulle man kunna införa ett krav på tidig tillstyrkan men också införa en kodifiering av villkoren för kommunernas beslut. Ett sådant förfarande skulle innebära att kommunerna bibehåller sitt inflytande över vindkraftsetableringar men även leda till en ökad förutsebarhet för övriga aktörer.

### 5.1 Den kommunala självstyrelsen är inte obegränsad

Bakgrunden till bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft är som nämnts den grundlagstadgade principen om kommunal självstyrelse. Specifikt handlade 2009 års lagändring om

att kompensera för inskränkningen av det kommunala planmonopolet i samband med att dubbelprövningen av vindkraft togs bort.

Diskussionen i avsnitt 2.1 visar att varken den kommunala självstyrelsen eller det kommunala planmonopolet är obegränsade. Det finns situationer då det i såväl lag som i praxis ansetts rimligt att inskränka det kommunala självbestämmandet. Inom ramen för PBL-prövningar har både HFD och HD ansett att proportionalitetsprincipen och enskildas rätt till prövning ibland kan stå över kommunernas ensamrätt att planera mark- och vattenanvändningen inom kommunen.

Även när det gäller andra *allmänna* intressen kan det uppstå konfliktsituationer där det kommunala självbestämmandet får stå åt sidan. En sådan lagstadgad lösning återfinns t.ex. i innehållsbestämmelserna i miljöbalkens tredje och fjärde kapitlen, enligt vilka förvaltningsmyndigheter kan peka ut riksintressen som sedermera kan beäkras av domstolarna. På så vis kan de statliga myndigheterna med hjälp av domstolarna peka ut intressen som väger tyngre än lokala intressen.

I teorin har regeringen t.o.m. en lagfäst möjlighet att strunta i ett kommunalt motstånd till en vindkraftsanläggning, om det är synnerligen angeläget att den ur nationell synpunkt kommer till stånd. Regeringen poängterade vid tillkomsten av 2009 års lag att den kommunala självstyrelsen måste kvarstå även utan dubbelprövningen av vindkraft. Däremot ansågs det behövas en ventil för de fall där etableringen av en viss vindkraftsanläggning anses för viktig för att låta kommunerna hindra den. Således kan regeringen i vissa situationer välja att bortse från kommunernas invändningar. Det är således tydligt att principen om kommunal självstyrelse varken generellt eller i förhållande till vindkraftsfrågan är tänkt att vara absolut.

## **5.2 Vindkraften är en nationell angelägenhet**

Det är framför allt parlamentariska mål om en 100 procent förnybar elproduktion till 2040, EU-direktiv med åtaganden för de enskilda medlemsstaterna och specifika nationella mål för vindkraftsutbyggnaden som ligger till grund för önskan att bygga ut och förenkla prövningen av vindkraft. Det är tämligen uppenbart att målen i huvudsak är nationellt betingade. De lokala faktorerna – dvs. frågan om mark- och vattenanvändning inom kommunerna – är förvisso inte helt oviktiga i sammanhanget. Kommunerna har genom det kommunala planmonopolet



givits ett stort inflytande över planeringen av mark- och vattenanvändning inom kommunen. Som diskuterats ovan i såväl det andra kapitlet som i det aktuella kapitlets inledande del, är detta inflytande inte helt obegränsat. Om kommunerna gavs en oinskränkt rätt att hindra all verksamhet på godtyckliga grunder skulle det sannolikt bli svårt att etablera verksamheter som främst har nationella syften och vinster men inte nödvändigtvis gynnar de enskilda kommunerna.

Det är därmed rimligt att staten bestämmer i frågor som har nationell bäring. Det kan t.ex. röra sig om frågor som rör energiförsörjning, energisäkerhet och även val av energikällor. I sammanhanget kan det danska systemet lyftas fram som ett föredöme. De danska kommunerna har en hög grad av självbestämmande när det gäller planering av mark- och vattenanvändning men i slutändan är det upp till regeringen att ansvara för den övergripande planeringen av mark- och vattenanvändning. I fallet med stora vindkraftsanläggningarna har den danska staten helt tagit över ansvaret för etableringarna.

### **5.3 Hur stort inflytande över vindkraften bör de svenska kommunerna ha?**

I rapporten från 2017 diskuterade Energimyndigheten och Naturvårdsverket kommunernas självbestämmande ytterst kortfattat. Myndigheterna konstaterade bl.a. att kommunernas möjlighet att påverka användningen av mark och vatten formellt sett skulle inskränkas om bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft togs bort. Myndigheterna bedömde även att det föreligger en risk för att kommunens inställning inte i tillräcklig omfattning skulle beaktas i tillståndsprövningen. Enligt myndigheterna skulle den kommunala självstyrelsen vid etableringen av vindkraft bestå utan ett veto, bl.a. eftersom kommunerna genom översiktsplanering kan styra vindkraftsetableringar. Dessutom har kommunerna möjlighet att föra talan som part i tillståndsprocessen.

I sammanhanget är det viktigt att erinra om att översiktsplanen inte är juridiskt bindande.<sup>274</sup> Trots att tillståndsmyndigheterna och domstolarna synes ta stor hänsyn till utpekande av vindkraft i översiktsplanerna är de inte skyldiga att göra det. Därmed går det knappast att påstå att

---

<sup>274</sup> Se mer i avsnitt 2.2, inte minst 2.2.2 om översiktsplanens betydelse för vindkraftsetableringar.

kommunerna enbart genom en översiktsplan har ett garanterat inflytande över vindkraftsetableringar. Tillståndsmyndigheterna och i slutändan MÖD skulle i teorin kunna begränsa kommunernas inflytande genom att helt enkelt inte beakta översiktsplanerna vid prövningen av vindkraft.

När det gäller kommunernas möjlighet att föra talan som part i tillståndsmål är det förvisso så att sakägare i regel har ett stort inflytande över processen i miljömål. Det gäller i åtminstone såtillvida att de måste få komma till tals och få tillfälle att yttra sig, ta del av material m.m. Rent materiellt kan man däremot ifrågasätta om kommunerna som part kan påverka tillståndsmyndighetens bedömning i någon större utsträckning. Det kommunala vetot och i viss mån även planeringen av mark- och vattenanvändning enligt PBL präglas av politiska överväganden (dvs. ibland mer eller mindre godtyckliga idéer om hur man vill att kommunen ska utvecklas). Tillståndsmyndigheterna kan däremot i princip endast beakta sakliga skäl som på något sätt har en grund i den miljörättsliga lagstiftningen, t.ex. förekomsten av en skyddad art i projekteringsområdet eller att närboende störs av buller.

I förhållande till myndigheternas förslag kan man även ifrågasätta om och i sådana fall hur situationen förändrats sedan införandet av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan år 2009. Å ena sidan borde kommunernas behov av att kunna planera användningen av mark och vatten inom kommunen alltjämt föreligga. Å andra sidan tillkom bestämmelsen om kommunal tillstyrkan relativt sent i lagstiftningsprocessen – på förslag av regeringen – och utreddes gissningsvis inte i den utsträckning som hade krävts för att kunna förutse de problem som sedermera kunnat kopplas till bestämmelsen. Även Miljöprocessutredningen ansåg år 2008 att kommunernas självbestämmande skulle kvarstå även om länsstyrelserna ensamt hade att besluta i tillståndsfrågan.

Däremot kan man ifrågasätta själva grundpremissen, dvs. att kommunerna ska ha ett avgörande inflytande över vindkraftsetableringar. Som tidigare diskuterats är den kommunala självstyrelsen inte obegränsad, och frågor som är av nationell angelägenhet faller i regel utanför kommunernas inflytelsesfär. Vindkraftsetableringarna rör förvisso mark- och vattenanvändning men är även nationellt utpekad som en viktig förutsättning för att Sverige ska kunna övergå till en förnybar elproduktion. I jämförelse med andra energikällor har kommunerna ett oproportionerligt stort inflytande över vindkraftsetableringar. Det kan knappast ha varit avsikten vid tillkomsten av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft. Med hänsyn till att såväl frågan

om energiförsörjning som övergången till förnybar el- och energiproduktion är av stor nationell betydelse, synes det direkt olämpligt att kommunerna ska ha ett avgörande inflytande över vindkraftsetableringar.

I stället för att ge kommunerna en avgörande roll vid tillståndsprövningen borde fokus ligga på planeringsfasen, där det kommunala planmonopolet spelar sin egentliga roll. Så är t.ex. fallet i Danmark, där de danska kommunerna är skyldiga att peka ut särskilda områden för vindkraften inom ramen för sin strategiska planering av mark- och vattenanvändning. Den danska staten har dessutom en möjlighet att påverka planeringen dels genom *landsplanredøgørelsen*, varigenom den ansvariga ministern kan peka ut riktningen för den kommunala planeringen. Genom att den danska staten ansvarar för planeringen av vindkraftverk med en totalhöjd på mer än 150 meter förtydligas faktumet att vindkraften i Danmark ses som en huvudsakligen statlig angelägenhet.

Den svenska staten har redan i dagsläget en möjlighet att påverka kommunernas planering av mark- och vattenanvändning genom t.ex. planförelägganden i PBL. Det finns däremot i dagsläget inget krav på att de svenska kommunerna måste inkludera t.ex. vindkraft i sina översiktsplaner. Det enda krav som finns är att det över huvud taget tas fram en översiktsplan. Kanske borde den svenska lagstiftaren ta efter *Folketinget* i vårt sydliga grannland och tvinga de svenska kommunerna att börja beakta vindkraften i planeringen av mark- och vattenanvändning inom kommunen – eller rent av ta över delar av planeringen av vindkraft.

## 5.4 Politiska aspekter – ett hinder för förändring?

Energimyndigheten och Naturvårdsverkets förslag om att helt ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan bedömdes av myndigheterna som ”*juridiskt och praktiskt genomförbar*”.<sup>275</sup> Myndigheterna tycks därmed bortse från de politiska aspekterna. Med hänsyn till den parlamentariska synen på vetots vara eller icke vara, kan man knappast påstå att åtgärden är *politiskt* genomförbar.

Myndigheter är givetvis fria att ta fram förslag som inte tar hänsyn till politiska överväganden, som ju snarast är något som bör beaktas i nästa led, i samband med regeringens arbete

---

<sup>275</sup> Energimyndigheten och Naturvårdsverket 2017, s. 37.

med lagförslaget. Med hänsyn till hur processen utvecklades när regeringen inledde sitt arbete med 2009 års lagändring skulle man önska att myndigheterna i det aktuella fallet även beaktat politiska överväganden och den parlamentariska synen i frågan. På så vis skulle man undvika att hamna i en situation där tämligen ogenomtänkta politiska hänsyn tillkommer sent i processen. I förevarande fall bör det ha varit uppenbart för Energimyndigheten och Naturvårdsverket att den politiska situationen är mer eller mindre oförändrad sedan 2009 års lagändring. Den kommunala självstyrelsen är alltså högt prioriterad av majoriteten av riksdagspartierna och det finns därmed ett begränsat parlamentariskt utrymme för att genomföra myndigheternas förstahandsalternativ.

## 5.5 Avslutning

Det finns nationella intressen som kan tänkas påverka kommunerna rent fysiskt: militära anläggningar, riksintressen enligt MB, energifrågor i bredare bemärkelse m.m. Det kan knappast anses kontroversiellt att betrakta dessa frågor som strikt nationella, med följden att kommunernas ensamrätt att planera mark- och vattenanvändningen inskränks. Vindkraften är i många avseenden en nationell angelägenhet. Det gäller särskilt de nationella målen som diskuterats avseende såväl utbyggnaden av vindkraften som målet om en övergång till en förnybar elproduktion. Det borde därmed inte vara särskilt problematiskt att inskränka kommunernas självstyrelse i förhållande till vindkraftsetableringar – i teorin.

I realiteten är frågan politiskt svår och det finns i dagsläget troligen inte ett tillräckligt stort stöd i riksdagen för Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag om att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft. Huruvida myndigheter som på uppdrag av regeringen utreder en fråga ska beakta politiska överväganden är en fråga som faller utanför ramen för uppsatsens huvudsakliga syften och frågeställningar. Det bör däremot ha varit uppenbart för myndigheterna att frågan om kommunal självstyrelse är känslig för flera riksdagspartier – vilket tillkomsten av bestämmelsen år 2009 visade på.

Vad som i slutändan händer med Energimyndighetens och Naturvårdsverkets utredning från 2017 och förslaget om att ta bort bestämmelsen om kommunal tillstyrkan återstår att se. Däremot vore det i debatten och diskussionerna kring bestämmelsen önskvärt med en separation mellan å ena sidan frågan om kommunernas självstyrelse, och å andra sidan de problem som

uppmärksammats med dagens förfarande. Principen om kommunal självstyrelse kan knappast legitimera en oförutsebar och rättsosäker lagstiftning, som eventuellt står i strid med EU-rätten. På ett eller annat sätt är det därmed rimligt med en ändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan av vindkraft.

Myndigheternas andrahandsalternativ om att införa krav på tidigare tillstyrkan och att omvandla kommunernas beslut från en materiell förutsättning till en processförutsättning skulle i vart fall råda bot på en del av problemen avseende bl.a. förutsebarheten i processen. Att kombinera åtgärden med en kodifiering av de villkor som i dagsläget endast utgör icke bindande vägledning skulle ytterligare bidra till att göra processen mer rättssäker. Energimyndigheten och Naturvårdsverket avfärdade en kodifiering av villkoren med hänvisning till att det bl.a. skulle bli komplicerat rent juridiskt. I jämförelse med myndigheternas huvudalternativ stämmer det förvisso. Den förbättring för projektörerna och tillståndsmyndigheten åtgärden skulle leda till måste dock anses väga tyngre än ett bitvis komplicerat lagstiftningsförfarande. Ett sådant kombinerat förslag skulle dessutom troligtvis vara politiskt genomförbart; kommunerna skulle få behålla sin självstyrelse även i förhållande till vindkraften, men rättssäkerheten och förutsebarheten för övriga aktörer skulle öka.

# Källförteckning

## Offentligt tryck

### Författningar

#### Svensk författning

Lag angående stadsplan och tomtindelning (1907:67)  
Byggnadsstadga (1959:612)  
Regeringsform (1974:152)  
Plan- och bygglag (1987:10)  
Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon  
Miljöbalk (1998:808)  
Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden  
Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd  
Plan- och bygglag (2010:900)  
Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar  
Förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer  
Miljöprövningsförordning (2013:251)  
Kommunallag (2017:725)  
Förvaltningslag (2017:900)  
Miljöbedömningsförordning (2017:966)

#### Dansk författning

Danmarks Riges Grundlov nr. 169 af 5. juni 1953  
Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovbekendtgørelse nr. 1185 af 14. oktober 2010 af Byggeloven  
Bekendtgørelse nr. 1590 af 10 december 2014 om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller  
Lovbekendtgørelse nr. 287 af 16. april 2018 om planlægning

#### EU-rätt

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.  
Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan  
Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el  
Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG  
Rådets direktiv 2009/147/EG (79/409/EEG) av den 30 november 2009 om bevarande av vilda

fåglar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

## **Övriga författningar**

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Föreningarnas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC)

Kyotoprotokollet

## **Propositioner**

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.

Prop. 1980/81:99 om ändring i byggnadsstadgan (1959: 612).

Prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag.

Prop. 1992/93:60 med förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m.

Prop. 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling.

Prop. 1996/97:84 En uthållig energiförsörjning.

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

Prop. 2001/02:143 Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning.

Prop. 2004/05:59 Miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen, m.m.

Prop. 2004/05:129 En effektivare miljöprövning.

Prop. 2008/09:146 Prövning av vindkraft.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag.

Prop. 2009/10:215 Mark- och miljödomstolar.

Prop. 2015/16:55 En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser.

Prop. 2017/18:228 Energipolitikens inriktning.

## **Statliga utredningar**

SOU 2008:86 Prövning av vindkraft.

SOU 2017:2 Kraftsamling för framtidens energi.

## **Kommittédirektiv**

Dir. 2007:94 Ny instansordning för vissa miljöbalks- och PBL-ärenden samt ett samordnat dömmande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

Dir. 2007:184 Tilläggsdirektiv till Miljöprocessutredningen (M 2007:04).

## **Övrigt offentligt tryck**

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

Energimyndigheten och Naturvårdsverket, *Kommunal tillstyrkan av vindkraft: Redovisning av resultat av regleringsbrevet 2016, 2017*, Stockholm.

European Commission, *Europe leads the global clean energy transition: Commission welcomes*

*ambitious agreement on further renewable energy development in the EU*, 14 juni 2018.

Geijer, Erik & Lundmark Essen, Anna, *Kommunal tillstyrkan av vindkraft - Hur fungerar det idag?* Utvärderingsenheten, Naturvårdsverket, 2017.

Kristianstads kommunstyrelsens beslut den 15 november 2017 med ärendenummer KS 2017/917, *Remiss av Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets om kommunal tillstyrkan av vindkraft*.

Regeringens beslut av Miljödepartementet den 21 december 2009, M2009/1093/FM.

Regeringens beslut av Miljödepartementet den 4 mars 2010, M2009/1517/FM.

## Rättspraxis

### Högsta domstolen

NJA 2012 s. 559

NJA 2016 s. 868

Högsta domstolens mål nr Ö 1901/16

### Högsta förvaltningsdomstolen (Regeringsrätten)

RÅ 2010 ref. 90

### Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2005:66

MÖD 2007:47

MÖD 2009:4

MÖD 2014:36

MÖD 2016:19

MÖD 2018:6

Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 december 2018 M 4517-17

Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 maj 2018 M 9183-17

Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 maj 2018 M 6228-17

Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 maj 2018 M 6469-17

### Mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätts dom den 25 september 2017 M 1235-17

## Litteratur

Anker, H. T., & Jørgensen, M. L., *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines – Denmark*, Frederiksberg: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen, IFRO Report, No. 239, 2015.



Bengtsson, Bertil, *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken*, 12 uppl., Iustus, Uppsala, 2018.  
Blomberg och Gunnarsson, Plan- och bygglag (2010:900) 1 kap. 2 §, Lexino 2018-08-15.  
Eka, Regeringsform (1974:152), Lexino 2018-01-01.  
Eka, Regeringsform (1974:152) 14 kap. 2 §, Lexino 2018-01-01.  
Malafry, Melina, *Biodiversity Protection in an Aspiring Carbon-Neutral Society. A Legal Study on the Relationship between Renewable Energy and Biodiversity in a European Union Context*, Uppsala: Department of Law, Uppsala University, 2016.  
Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, 4 uppl., iustus, Uppsala, 2017.  
Nälv, Maria & Zamboni, Mauro, *Juridisk metodlära*, 2 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2018.  
Roggkamp, M; Redgwell, C; Rønne, A & Del Guayo, I, *Energy Law in Europe: National, EU and International Regulation*, 3 uppl., Oxford, 2016.  
Svensson, Miljöbalk (1998:808) 22 kap. 6 §, Lexino 2016-11-02.

## Övrigt

Eklund, Nils, Kommunalt veto om vindkraft ifrågasätts, *PI-morgon*, 7 september 2019, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1650&artikel=6766450> (hämtad 12 februari 2019).  
Näslund, Lars, Vattenfall: ”Vi undviker nog nya projekt i Ulricehamn”, *ut.se*, 23 november 2018, <http://www.ut.se/ulricehamn/vattenfall-vi-undviker-nog-nya-projekt-i-ulricehamn/> (hämtad 19 februari 2019).  
Sveriges Kommuner och Landsting, Vindkraftsförslag försvagar den lokala demokratin, *skl.se*, 15 december 2017, <https://skl.se/tjanster/press/nyheter/arkiveradenyheter/vindkraftsforslagforsvagardenlokaldemokratin.14401.html> (hämtad 02 mars 2019).  
Unger Larson, Charlotte, ”Därför är vindkraftsvetot en skadlig parentes”, *energivarlden.se*, 12 januari 2018, <https://www.energivarlden.se/kronikor/darfor-ar-vindkraftsvetot-en-skadlig-parentes/> (hämtad 28 februari 2019).