FRISKA VINDAR

Handbok för kommunal vindkraftsplanering

ENERGIKONTORET SKÅNE

En del av Kommunförbundet Skåne

Innehåll

Inledning
1 Klimatet och energiomställningen 6
2 Vindkraften i Sverige 8
3 Hur når vi 100 % förnybar elproduktion? 10
Modern vindkraft – nya möjligheter och utmaningar 12
Åldrande vindkraftverk 14
Havsbaserad vindkraft? 16
4 Planera för vindkraft – kommunens roll 18
Energiplan 18
Översiktsplan 20
Goda exempel: Mellankommunal vindbruksplan i Höganäs, Ängelholm och Helsingborg 24
Samråd och medborgardialog 25
Goda exempel: Ambitiösa samråd i Kristianstad 27
Havsplaneringen 28
5 Det dagliga arbetet i kommunen 30
Tillståndsprocessen 30
Hur bör processen för kommunens tillstyrkan gå till? 31
Hur hanteras vindkraftsärenden i den kommunala organisationen? 33
Goda exempel: Förvaltningsövergripande vindkraftsgrupp i Malmö stad 34

Skånes vindkraftsakademi

ENERGIKONTORET SKÅNE
En del av Kommunförbundet Skåne

Energimyndigheten

Inledning

Vindkraften har en central roll i ett hållbart energisystem.

Sverige har som mål att elproduktionen ska vara 100 procent förnybar till 2040. Enligt många analyser kommer vindkraften få en central roll i omställningen till en 100 procent förnybar elproduktion. För att uppnå målet på ett hållbart sätt behöver vi skapa förutsättningar för en väl planerad och resurseffektiv vindkraftsutbyggnad. Genom en god planering och en väl avvägd prövning av vindkraftsetableringar är det möjligt att både minimera vindkraftens påverkan på sin omgivning, och se till att vindresurserna utnyttjas effektivt. En resurseffektiv utbyggnad förutsätter att vindkraft kan byggas i goda vindlägen och med bästa möjliga teknik. Då behöver färre verk byggas, vilket leder till att omgivningspåverkan kan begränsas, materialåtgången minskas och att kostnaderna för elkonsumenterna blir lägre. Kommuner har här en viktig roll i att skapa goda planeringsförutsättningar, både genom kommunens tillstyrkan av vindkraftsprojekt men också genom att planera för vindkraft i översiktsplanen.

Den här handboken syftar till att informera och inspirera, framförallt kommunal verksamhet, till hur processen för vindkraftsetableringar kan utvecklas utifrån de regler och rekommendationer som finns idag.

Text: Jakob Economou, Skånes vindkraftsakademi/Energikontoret Skåne
Layout: Johannes Nilsson, Kommunförbundet Skåne

Handboken är en del av projektet Kvalitetssäkring av kommunernas planer för vindkraft, finansierat av Skånes vindkraftsakademi och Energimyndigheten
oktober 2019

1 Klimatet och energiomställningen

Om temperaturen fortsätter att stiga i den takt som forskarna ser och förutspår kommer det att leda till mycket allvarliga konsekvenser för livet på jorden. Det går att bromsa klimatförändringarna – med ett sammanhållet globalt och nationellt politiskt arbete för att säkra en god miljö även i framtiden.

Idag täcker fossila bränslen – olja, kol och naturgas – cirka 80 procent av den globala energiförbrukningen. Detta är ohållbart eftersom fossila bränslen är en begränsad resurs och att de för med sig en oönskad klimatpåverkan. På grund av jordens ökande befolkning och en ökad levnadsstandard för många väntas energianvändningen öka kraftigt, förmodligen fördubblas eller kanske till och med trefaldigas till 2050.

Den 4 november 2016 trädde det globala klimatavtalet från Paris i kraft. Kärnan i avtalet är att minska utsläppen av växthusgaser och att stödja de som drabbas av klimatförändringarna. Den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2 grader och vi ska jobba för att den ska stanna vid 1,5 grader. Sverige har också antagit FN:s globala utvecklingsmål som beslutades i september 2015 – bland annat ett mål om att lösa klimatkrisen till år 2030.

I Simris har E.ON skapat Sveriges första lokala energisystem som gör byn helt självförsörjande på 100 procent förnybar och lokalproducerad el var femte vecka. Bild: Per Persson, Energikontoret Skåne

Det långsiktiga målet för EU:s klimatpolitik är att minska växthusgasutsläppen med 80-95 procent till år 2050. Till 2030 är målet att utsläpp av växthusgaser ska minska med minst 40 procent, andelen förnybar energi ska vara minst 32 procent på EU-nivå samt energianvändningen ska vara minst 32,5 procent effektivare.

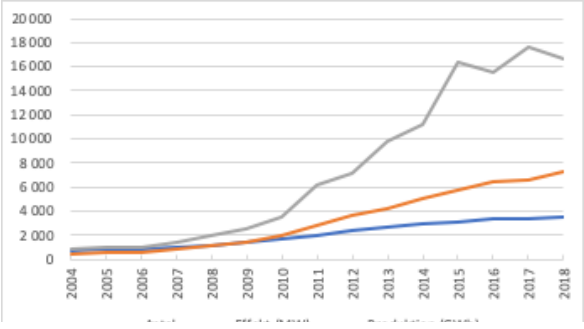
I Sverige har riksdagen antagit regeringens förslag – som bygger på den överenskommelse om energipolitiken som slöts 2016 mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna – om att elproduktionen ska vara 100 procent förnybar år 2040. En förutsättning för att nå dit är en fortsatt utbyggnad av vindkraft. I juni 2017 beslutade Riksdagen om ett klimatpolitiskt ramverk. Som ett långsiktigt mål beslutade riksdagen att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Dessa beslut bedöms medföra att vindkraftens betydelse kommer att öka markant under kommande 20-årsperiod.

Arkona, utanför Rügen i nordöstra Tyskland, invigdes i april 2019. Med sina 60 turbiner, 385 MW i installerad effekt, blev vindkraftsparken den största i Östersjön och försörjer cirka 400 000 hushåll med el. Bild: Jakob Economou, Energikontoret Skåne

2 Vindkraften i Sverige

De senaste tio åren har vindkraften byggts ut snabbt i hela Sverige. Vid sidan av kärnkraft och vattenkraft så står nu vindkraften för en ansenlig del av landets elförsörjning och bidrar till drygt 11 procent av den totala elproduktionen i landet.

Vid utgången av 2018 fanns det knappt 3 600 vindkraftverk i Sverige med en total installerad effekt på 7 300 megawatt, som tillsammans producerade 16,6 TWh.



Figur 1 Utvecklingen av antalet vindkraftverk, total installerad effekt (MW) samt total elproduktion från vindkraft (GWh) (Vindkraftstatistik 2018, ER 2019:10)

En viktig förklaring till den kraftiga utbyggnaden är att det skett en enorm teknikutveckling inom vindkraftsområdet, som lett till kraftigt sjunkande kostnader. Under den senaste tioårsperioden har produktionskostnaderna för landbaserad vindkraft i Sverige mer än halverats.

Den snabba kostnadsutvecklingen för vindkraft de senaste åren har lett till att ny landbaserad vindkraft idag det billigaste kraftslaget att bygga i Sverige. Idag byggs ny landbaserad vindkraft med en produktionskostnad på 35-40 öre per kilowattimme. Produktionskostnaderna för ny kärnkraft är mer osäkra, men klart är att de är betydligt högre än för vindkraften. I Finland och England, som bygger kärnkraft nu, beräknas produktionskostnaden ligger över 1 krona per kilowattimme. Potentialen för ny vattenkraft i Sverige är begränsad då de outbyggda älvarna är skyddade från utbyggnad enligt lag. Återstår gör då biokraft, solkraft och vindkraft. Både biokraft och solkraft har idag högre produktionskostnader än vindkraft i Sverige.

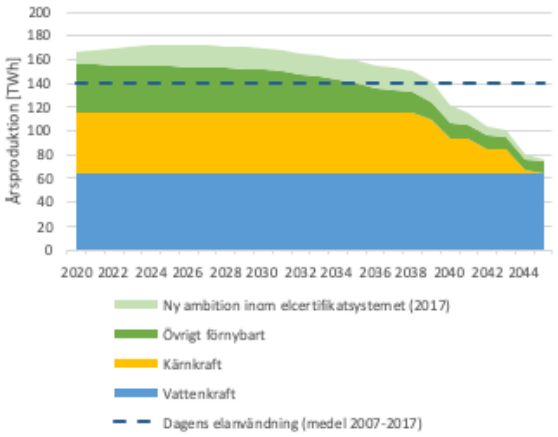
Stödsystemet för förnybar elproduktion i Sverige är elcertifikatsystemet, som är teknikneutralt och marknadsbaserat. Sverige och Norge har en gemensam elcertifikatmarknad. Inom den gemensamma marknaden är målet att öka elproduktionen med 24,8 TWh förnybar el från år 2012 fram till år 2020. Utöver detta har Sveriges Riksdag beslutat om ytterligare 18 TWh inom elcertifikatsystemet till 2030, då enbart i Sverige. Målet om 24,8 har redan uppnåtts och enligt prognoser väntas en kraftig utbyggnad de närmaste åren. 2019 bedöms bli ett nytt rekordår och till 2021 väntas både vindkraftens installerade kapacitet och elproduktion fördubblas jämfört med 2018. Det skulle innebära att vindkraften kommer att producera omkring 35-40 TWh inom kort.

Det sista datumet för godkännande av norska anläggningar för elcertifikat är den 31 december 2021. Det har ännu inte fattats något beslut om eller när en stoppregel införs för svenska anläggningar.

Nätinfrastrukturen är från 1950-talet på sina håll och är i stort behov av en upprustning.
Bild: Jakob Economou, Energikontoret Skåne

3 Hur når vi 100 % förnybar elproduktion?

För att nå målet om 100 procent förnybar elproduktion kommer det enligt många analyser finnas ett stort behov av ny förnybar elproduktion till 2040-talet. En slutsats från Energimyndighetens analyser inom projektet ”100 % förnybar elproduktion” är att det rör sig om runt 100 TWh ny förnybar elproduktion till 2040-talet som behöver komma in och ersätta anläggningar som nått sin livslängd under perioden, vilket visas i figur 2 nedan.



Figur 2 Befintlig elproduktion som når sin ekonomiska livslängd fram till och med 2045. Anm: För att komma fram till 100 TWh har Energimyndigheten antagit att elanvändningen kommer att öka med 20 TWh jämfört med idag, på grund av antaganden om en ökad elektrifiering i transport och industrisektorn. De har också utgått från att Sverige ska fortsätta vara nettoexportörer av el i samma utsträckning som idag, dvs att Sverige kommer att exportera 20 TWh. Energimyndigheten 2019.

Vilken typ av anläggningar som kommer att ersätta de anläggningar som nått sin livslängd till 2040 beror på hur förutsättningarna för olika kraftslag utvecklas på elmarknaden. Energimyndigheten har analyserat ett antal olika utbyggnadsscenarier vad gäller möjligheter och utmaningar samt viktiga vägval för dessa utbyggnadsalternativ. Slutsatsen från dessa analyser är att vindkraften väntas ersätta en stor del av de anläggningar som når sin livslängd under perioden, oavsett vilket utbyggnadsalternativ som kommer att väljas. Vindkraften väntas vid 2040-talet stå för mellan 70 till 90 TWh. Resultatet stämmer också väl överens med Svenska Kraftnäts analyser i rapporten Långsiktig marknadsanalys 2018, där vindkraften år 2040 producerar mellan 86 och 106 TWh per år beroende på scenario.

Mot bakgrund av det sannolikt kommer att behövas mellan fyra och fem gånger så mkt vindkraft år 2045 jämfört med idag ökar behovet av en väl planerad resurseffektiv vindkraftsutbyggnad. Genom en god planering och en väl avvägd prövning av vindkraftsetableringar är det möjligt att både minimera vindkraftens påverkan på sin omgivning, och se till att vindresurserna utnyttjas effektivt.

”Även elnätet behöver förstärkas både mot norr där mycket ny vindkraft byggs och mot söder för att kunna exportera och importera från våra grannländer. För att klara utmaningar med effektbrist måste man även arbeta med lagring och styrning av konsumtion av el.”

Pierre Ståhl, Projektledare Energikontor Sydost

"Att besluta att staten ska överföra fastighetsskatten till kommunerna vid byggnation av vindkraft vore en påtaglig och synbar ekonomisk nytta för kommunerna. Det skulle sannolikt leda till mer lokal produktion vilket i sin tur även skulle avhjälpa kapacitetsbrist i vissa områden."

Claes Jeppsson, Försäljningschef Sverige och Danmark, ENERCON

Skånes vindkraftsakademi arrangerade studiebesök till EWP, Enercon Tower Production, på Varvsudden i Landskrona juni 2018.
Bild: Jakob Economou, Energikontoret Skåne

Modern vindkraft – nya möjligheter och utmaningar

Den tekniska utvecklingen har till stor del varit inriktad på att öka produktionen från vindkraftsturbinerna genom att öka storleken i alla avseenden, såväl installerad effekt, navhöjd som rotordiameter.

På högre höjd finns starkare vindar och med större rotorblad som ger större svepyta kan de fånga upp mer vind. Om vinden ökar med tio procent så ökar vindkraftverkens elproduktion med 30 procent.

Modern vindkraft ger ökad effekt, betydligt högre verkningsgrad och avsevärt fler fullasttimmar. Modern vindkraftsteknik möjliggör också att man exempelvis kan bygga i skogsområden, vilket tidigare varit svårt på grund av att träden skapar mer turbulenta vindar. Det finns en oro i många kommuner för att ljudstörningar från vindkraften kommer att öka på grund av att verkan är så höga. Ljudbilden från moderna verk behöver dock inte nödvändigtvis vara högre än från mindre äldre verk eftersom rotorbladen ofta kommer högre upp. Det finns teknik som minskar ljudet och ger mindre turbulens i form av små taggar som sitter längst ut på bladen. Sektorstyrning där man stänger av eller reducerar vindkraftverket i ett visst vindläge blir också vanligare.

Vikten av att utnyttja den bästa tillgängliga tekniken och att bygga vindkraft i goda vindlägen kan illustreras med ett räkneexempel som Energimyndigheten tagit fram. För att producera 90 TWh så krävs 7000 vindkraftverk om man bygger vindkraftverk med en totalhöjd på 200 meter på en plats där vindhastigheten är cirka 7,8 m/s. Produktionskostnaden ligger då på cirka 36 öre per kWh. Skulle man däremot bygga vindkraftverk med en totalhöjd på 150 m på platser med en vindhastighet på 6,5 m/s så krävs mer än dubbelt så många verk (18 000) för att nå upp samma produktion och kostnaden skulle bli dubbelt så stor (70 öre per kWh).

”Vi visade på den snabba teknikutvecklingen med ett räkneexempel. Vi tog en park som byggdes 2011 och visade hur den skulle ha byggts fem år senare för att visa hur snabbt teknikutvecklingen har gått. På samma plats skulle den ge 40 % mer energi till en totalt sett 10 % lägre investeringskostnad. En enorm utveckling på fem år!”

Henrik Aleryd, f.d. Power Väst, Västra Götalandsregionen

”Erfarenheter från vindkraftetableringar i skogsområden pekar mot att ljudbilden här kan upplevas totalt annorlunda jämfört med traditionella vindkraftetableringar på slättlandet. Man får oftare klagomål från närboende i skogsområden jämfört med slättlandsetableringar. Vad detta beror på är svårt att säga, men kan hänga samman med stora skillnader i vindhastighet i kuperad terräng, eller att man är van vid en mer orörd ljudmiljö i skogslandskapet jämfört med de som är boende i exempelvis jordbrukslandskap.”

Martin Holmén, Energi- och klimatrådgivare, Kristianstads kommun

Det finns kommuner som i sin vindbruksplan anger att vindkraftverkens totala höjd som högst får vara 150 meter. En vanlig anledning till att ange höjdbegränsningar är för att begränsa vindkraftverkens påverkan på landskapsbilden. Det är dock inte så lätt att se skillnad på 150 meter höga verk och dagens verk på drygt 200 meter, men större verk syns från längre avstånd. Samtidigt roterar större verks rotorblad med lägre frekvens vilket kan göra att de upplevs som mindre störande. En ytterligare anledning till höjdbegränsningar kan vara hinderbelysning, som har olika färg och intensitet beroende på om verken är upp till eller över 150 meter höga.
Då teknikutvecklingen går så snabbt i kombination med att vindbruksplaner vanligen gäller under en lång tid, så är det olämpligt att ange höjdbegränsningar.

I och med att vindkrafteverken blir allt större har man möjliggjort att även bygga dem i skogslandskap.
Bild: Jakob Economou, Energikontoret Skåne

Åldrande vindkraftverk

Generellt kan man säga att ett vindkraftverks livslängd är 25 år. Genom regelbundet underhåll kan ett verk hålla längre, men teknikutveckling gör att det ofta är lönsamt att ersätta verket med ett nytt. Detta betyder att verk som byggdes innan 2015 förmodligen kommer att ha nått sin livslängd och behöva bytas ut innan 2040 när Sverige ska ha 100 procent förnybar elproduktion.

Den tidigaste vindkraften byggdes ut under 1980- och 90-talen i södra Sverige, oftast i väldigt bra vindlägen i slätt- och kustlandskap. De vindkraftverk som står kvar börjar bli gamla vilket kan göra det aktuellt med så kallad repowering (generationsskifte) – antingen byta ut komponenter eller, vilket är betydligt vanligare, att man monterar ner gamla verk och ersätter med nya på samma plats. Teknikutvecklingen har möjliggjort att man genom repowering kan halvera antalet verk och samtidigt mångdubbla elproduktionen.

Men det finns en rad utmaningar med repowering. Det handlar dels om att slätt- och kustlandskapet i södra Sverige är tätbefolkat, vilket gör att utrymmet är begränsat. En annan utmaning är konflikter med Försvarsmaktens intressen. Det finns flera stoppområden för höga objekt och områden med särskilt behov av hinderfrihet i södra och sydvästra Sverige. Dessutom ställer moderna vindkraft med högre effekt ibland krav på en starkare nätinfrastruktur.

”Möjligheten att sälja äldre vindkraftverk till andra marknader är relativt god ... många verk har monterats ner och exporterats till länder som exempelvis Italien och Irland.”

Läs broschyren Repowering – hinder och möjligheter

”För att avhjälpa den rådande kapacitetsbristen i stamnätet i Skåne behöver vi få till en flexiblare elanvändning och få in mer lokal elproduktion i regionnät och lokalnät.”

Anna Evander, Projektledare, Energikontoret Skåne

”Om utbyggnaden av havsbaserad vindkraft uteblir, och om ”repowering” inte genomförs, finns det dock risk för att det produceras mindre förnybar el i länet år 2030 än det produceras idag.”

Ur Klimat- och energistrategi för Skåne, antagen 2018

Vid Näsudden på Gotland har det hittills största repoweringprojektet i Sverige genomförts, där man lyckades få ihop hundratals ägare att agera samstämt. Bild: Andreas Wickman, Wickman Wind

Havsbaserad vindkraft

Tack vare en omfattande utbyggnad av havsbaserad vindkraft på senare år i länder som Tyskland, Storbritannien och Danmark har det skett en snabb teknik- och kostnadsutvecklingen som gjort havsbaserad vindkraft konkurrenskraftig i förhållande till många andra kraftslag. Havsbaserad vindkraft väntas utgöra en viktig del av det framtida svenska elsystemet för att uppnå målet om 100 procent förnybar elproduktion till 2040.

Den havsbaserade vindkraften har fördelar jämfört med landbaserad vindkraft i form av högre kapacitetsfaktor genom högre antal fullasttimmar per år, vilket kan ge en mindre variabilitet i elsystemet. Havsbaserad vindkraft kan byggas ut, som ny ”baskraft”, och komplettera den landbaserade vindkraften och annan förnybar elproduktion.

Tips! Läs broschyren Havsbaserad vindkraft i södra Sverige – mycket mer än bara el

Transport till E.ONs havsbaserade vindkraftspark, Kårehamn, som började byggas våren 2012. Bild: E.ON
Bild: Jakob Economou, Energikontoret Skåne.

Skånes vindkraftsakademi arrangerade ett studiebesök till vindkraftsparken vid Lillgrund söder om Öresundsbron i juni 2017. Bild: Jakob Economou

”Kostnader för havsbaserad vindkraft är i många fall redan i paritet med marknadspriserna för el. Enligt Bloomberg NEF så sjönk produktionskostnaderna mellan 2012 och 2018 med 63 % och de kommer successivt att sjunka ytterligare. Sveriges långa kust har förutsättningarna att leverera storskalig förnybar el till det nordiska och det europeiska elnätet. Dock är det i kommunerna det skapas nytta genom sysselsättning både under uppförande och sedermera drift.”

Tanja Tränkle, WP-ledare inom OffshoreVäst/Projektledare på RISE

4 Planera för vindkraft – kommunens roll

Kommunerna är viktiga för att skapa förutsättningar för en väl planerad och resurseffektiv vindkraftsutbyggnad. Kommunerna har en avgörande roll i tillståndsprövningen av vindkraftparker, dels genom bestämmelsen om kommunal tillstyrkan för större vindkraftparker, och dels genom att kommunen handlägger anmälan enligt miljöbalken och bygglov för mindre vindkraftparker och enskilda verk. Kommunen har också stora möjligheter att påverka var vindkraften lokaliseras genom översiktsplanen.

I detta kapitel skriver vi om kommunernas strategiska planering för vindkraft som sedermera ligger till grund och hjälper till i det mer dagliga arbetet. Kapitel 5 behandlar det dagliga arbetet och processerna kring tillståndsprocess, tillstyrkan och organisering.

Kommuner kan på flera sätt styra energianvändning och energitillförsel. De kan agera utifrån sina roller som offentlig aktör som planerare inom det kommunala planmonopolet, informatör, fastighetsägare, arbetsgivare, upphandlare eller som ägare till ett energibolag.

Energiplan

Kommunerna spelar en viktig roll i Sverige i omställningen till ett hållbart energisystem. I energiplaneringen bör kommuner i samarbete med elsystemsaktörerna planera för omställningen av energisystemet och identifiera utmaningar och strategier i ett tidigt skede.

Det finns rättslig styrning i PBL och i lagen om kommunal energiplanering som infördes på 1970-talet. Enligt lagen om kommunal energiplanering (1977:439) är det ett krav på kommuner att ha en energiplan. Varje kommun ska ha en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen. En fungerande energiförsörjning är en av de mest basala funktionerna i samhället. Störningar och avbrott i försörjningen av el, drivmedel, gas eller värme kan leda till allvarliga konsekvenser. Det gör att det ställs höga krav på tillförlitligheten i energisystemen, en energiplanering är ett strategiskt verktyg för att säkerställa energiförsörjning och beredskap i kommunen.

En energiplan ska utgöra planeringsunderlag till kommunen och bör ingå i underlaget till en översiktsplan. Den bör innehålla information om systemets aktörer, effektsituation och prognosticerade framtida behov. Underlaget tas lämpligen fram i samarbete med bl.a. elsystemsaktörerna och omkringliggande kommuner. En viktig del av energiplaneringen är dess koppling till den kommunala beredskapsförmågan, varför delar av dess innehåll kan vara av känslig natur och därför behöva hanteras i särskild ordning.

Dagens problematik med klimatförändringar kräver både anpassning och kraftig minskning av utsläpp av växthusgaser. Med Sveriges klimatmål om nettonollutsläpp till 2045 så har vi stora utmaningar på det energi- och klimatpolitiska området. Den pågående omställningen till hållbara energisystem inom energisektorn gör att energiplanering på lokal, regional och nationell nivå har ömsesidiga planeringsberoende och därför måste stämmas av sinsemellan.

Det har framförts kritik att lagen om kommunal energiplanering är föråldrad och inte ger tillräcklig vägledning för energiplaneringen idag. När lagen om kommunal energiplanering tillkom efter oljekrisen under 1970-talet såg de faktiska förhållandena på energiområdet väldigt annorlunda ut jämfört med idag. Kommuner har numera mindre rådighet över kraftnät och energiproduktion eftersom energimarknaden idag är avreglerad och många privata aktörer agerar på den. Samtidigt har kommuner planmonopol och ansvarar för sin beredskapsplanering. Det har också framförts stark kritik för behovet av att skärpa planeringen på lokal och regional nivå för att säkerställa att man gemensamt arbetar för ett hållbart elsystem med systemansvarig myndighet. Läget för energisystemet är allvarligare idag, med risk för effektbrist i storstadsområdena och lagstiftningen behöver skärpas så att samtliga aktörer tvingas ta sitt ansvar.

”Många kommuner i Skåne saknar idag en aktuell energiplan. Flera har angett att de tänker ta fram en ny snart. Det kan vara ett sätt att få upp frågan om lokal, förnybar energi på agendan.”

Annica Owesson, projektledare, Energikontoret Skåne

”Efter att ha haft en relativt stabil elefterfrågan i många år samt att vi från början haft ett välutbyggt och säkert nät som inte krävt så mycket i planering så har utvecklingen nu “hunnit ikapp” oss med nya industrier och nya elbehov. Samhället behöver idag planera bättre för nya industrier som är elintensiva. Felet är väl egentligen ingens då ansvaret legat delat mellan flera olika aktörer (distributionsnätet, transmissionsnätet, vart ny elproduktion hamnar och var nya industrier vill placera sig). Dessa aktörer kan agera olika snabbt och ingen enskild aktör har fullt ansvar för hela planeringen. Nya metoder och mer kunskap behövs för att förstå och förutse framtida elbehov, inte minst var geografiskt nya industrier vill placera sig. Det bör leda till nya arbetssätt för att effektivare och snabbare kunna samordna och planera infrastrukturen.”

Max Åhman, Docent miljö- och energisystem Lunds universitet

”Lagen om kommunal energiplanering är en viktig drivkraft för lokalt energi- och klimatarbete men lagtextens innehåll stämmer idag rätt dåligt överens med den situation kommunerna befinner sig i. Kravet på en energiplan bör ändras till ett krav på en energi- och klimatstrategi och som bör inriktas på sådana åtgärder som kommunen har rådighet över att genomföra.”

Per-johan Wik, projektledare, Energikontoret Skåne

Översiktsplan

För att få till stånd en god planering av vindkraft är den kommunala översiktsplanen ett viktigt instrument. En översiktsplan omfattar normalt hela kommunen, men kan även omfatta en viss del av kommunen genom en fördjupning eller så kan ett tillägg till översiktsplanen göras för hela kommunens yta för att behandla en viss fråga. Dessa planer kan ha en högre detaljeringsgrad för det aktuella området eller aktuella temat än den kommuntäckande översiktsplanen. Det är till exempel vanligt att kommuner har en vindbruksplan som är en så kallad tematisk ”fördjupad översiktsplan”. Här presenteras några framgångsfaktorer dels vad gäller processen att ta fram en plan, dels vad som bör ingå i en översiktsplan vad gäller vindkraft. Framgångsfaktorer vad gäller samråd och medborgardialog presenteras på sid 25.

Planering och struktur

En översiktsplan, med eventuellt tillhörande vindbruksplan, bör vara ett långsiktigt dokument med tydlig ambition kring vindkraft.

För att uppnå detta är samsyn mellan politiker (helst blocköverskridande) och tjänstemän en viktig framgångsfaktor. Gott samarbete mellan berörda förvaltningar vid framtagande av översiktsplanen vad gäller vindkraft ger även en enklare process vid tillstyrkan av ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Det är viktigt att kommunen följer de riktlinjer som anges i planen, till exempel att tillstyrka etableringar inom utpekade lämpliga områdena. Annars faller syftet med översiktsplanen. En ökad förutsägbarhet och långsiktighet om var vindkraften kan byggas ut i kommunen är viktigt för att vindkraftsprojektörer ska våga investera i nya projekt. Men det är också viktigt för förankringen hos kommuninvånarna.

Ta fram en kommunikationsplan

Långsiktigt strategiskt arbete vinner på tydlig kommunikation. En kommunikationsstrategi bör tas fram tidigt och täcka arbetet med översiktsplanen, samråd samt löpande kommunikation.

Kommunikationsplanen bör innehålla tydliga ramar, bl.a.:

- En tydlig ambition från kommunen
- Samrådsstrategi
- Intressentanalys – vilka bör vi samråda med särskilt?
- Koppling till kommunens övriga kommunikationsarbete

”...vi tycker väl egentligen att de flesta kommuner har gjort bra vindbruksplaner. Det är väl kommunerna som har bäst koll på var de har de bästa lägena och tycker att det är lämpligt. Sen är det däremot så att de inte alltid håller sig till sina vindbruksplaner och det är nästan ett större problem.”

Anna Gunnarsson, Eolus Vind

Dokumentet

Vindkraft bör arbetas in i de kommunala översiktsplanerna

En aktuell och väl genomarbetad översiktsplan som omfattar vindkraft ger kommunen vägledning om hur mark- och vattenområden bör användas i framtiden. Dessutom är dialogen med berörda myndigheter och allmänheten som sker genom planeringsprocessen ett lämpligt sätt att förankra ställningstagande om lämpliga lokaliseringar av vindkraft i kommunen.
Flera domar i Mark- och miljööverdomstolen (MÖD), i avgöranden som avser tillståndsprövning enligt miljöbalken, visar på att en vindbruksplan förankrad i kommunens översiktsplan (ÖP) väger tyngre än andra typer av dokument som t.ex. vindbrukspolicy.

Tydliggör översiktsplanens livslängd

Det bör finnas en balans mellan att hålla utpekade områden uppdaterade med avseende på att medborgarnas och politikernas åsikter kan förändras och kontinuitet gentemot vindkraftsprojektörerna för att möjliggöra investering och den tekniska utvecklingen i branschen. Begränsning av totalhöjd eller effekt på vindkraftverk i planen kan exempelvis kräva frekvent revidering av planen.

Utgå från områden med goda vindresurser

Grunden för en resurseffektiv planering av vindkraft är att utgå från områden med goda vindresurser. Det kan verka självklart, men enligt Boverkets utvärdering av planeringsstödet för vindkraft finns det flera exempel på översiktsplaner där de utpekade lämpliga områdena inte har tillräckligt goda vindförutsättningar för att vara intressanta för vindkraftsetableringar. Det innebär att dessa planer får ett begränsat värde vid övervägande om lokalisering. Lämpliga underlag är den europeiska vindatlasen som lanserades i juni 2019 www.europeanwindatlas.eu Tidigare har den senaste nationella vindkarteringen som togs fram 2011 (MIUU, Uppsala universitet) använts som underlag för vindkraftsplanering.

Det är även viktigt att beakta områden med befintlig vindkraft, för att möjliggöra att äldre verk kan ersättas med nya när verken nått sin livslängd (så kallad repowering eller generationsskifte).

Peka ut lämpliga och olämpliga områden i översiktsplanen

Det underlättar för handläggare på kommunen att kunna hänvisa potentiella vindkraftsexploatörer till lämpliga respektive visa olämpliga områden i ÖP. Konflikter mellan markägare, intressenter och kommun kan på så vis minimeras.
Samrådet för ÖP tar sannolikt längre tid och blir mer omfattande, men gör samtidigt att en miljöbalksprocess i ett senare skede underlättas för alla parter.

Motsatsen, att endast peka ut olämpliga områden, innebär sannolikt merarbete för samtliga parter i ett senare skede.

De kriterier som använts vid utpekande av lämpliga och olämpliga områden för vindkraft bör framgå av översiktsplanen. Andra indelningar än lämpliga och olämpliga områden bör undvikas, eftersom de lätt blir otydliga för projektörer och andra myndigheter.

I översiktsplanen ska kommunen även redovisa hur den tänker ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. De allmänna intressena anges i plan- och bygglagens andra kapitel. Kommunen ska precisera vilka intressen som ska tillgodoses, var de ligger, hur de avgränsas samt avgöra vilket intresse som ska gälla om det råder konflikt mellan dem (göra en avvägning). I riktlinjer eller rekommendationer anges vilken hänsyn som ska tas, till exempel när det gäller utformning av vindkraftparker.

Redovisa hur riksintressen tillgodoses i översiktsplanen

Översiktsplanen ska tydligt redovisa hur kommunen avser att tillgodose och beakta de riksintressen som finns inom kommunens gränser, samt vilka överväganden som har gjorts. Tydliga beskrivningar av de prioriteringar och avväganden som har gjorts mellan olika riksintressen underlättar prövningen av enskilda vindkraftsärenden i kommunen. Samexistens mellan olika riksintressen bör undersökas i första hand.

Lokalisering bör vara fokus, ej teknik

Lyft det som är viktigast för kommunen – lokaliseringen. Detta gäller framförallt under samrådsprocessen, men även i själva vindbruksplanen. Att ställa krav på teknik bör i första hand undvikas, i andra hand hållas på en flexibel och generell nivå. På så sätt kan översiktsplanen hållas aktuell en längre tid.

Detaljerna om antal verk, höjd, effekt och störning är bättre lämpade i miljöbalksprocessen i ett senare skede.

Undvik riktlinjer i planen som rör krav på tekniska lösningar som kräver medgivande av annan myndighet. Ett exempel på ett sådant krav som ibland förekommer är radarstyrd hinderbelysning som i sin tur kräver dispens från Transportstyrelsen för att kunna användas till en vindkraftpark.

”Det är viktigt att skilja på utpekande i ÖP, som inte är juridiskt bindande, och den prövning som görs enligt miljöbalken då man tittar på störningen och hur den ser ut i dB(A) och sätter villkor för detta. ÖP:n är en tung vägledande funktion men hur mycket man kan använda den vid bedömning av enskilda etableringar beror ganska mycket på hur bra den är.”

Charlotte Jönsson, Miljöhandläggare Länsstyrelsen Skåne

”Att göra en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen är grundläggande i en lämplighetsprövning såväl i miljöprövningar som i fysisk planering. En av de grundläggande principerna vid sammanvägning av allmänna och enskilda intressen handlar om att utgå från vad som är en från allmän synpunkt lämplig markanvändning. Enligt den s.k. proportionalitetsprincipen ska det i alla lämplighetsprövningar finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda och allmänna intressen. Lämplighet utifrån läge kan handla om att marken är lämpad för vindkraft p.g.a. goda vindförhållanden, få bostäder, god tillgänglighet för eldistribution etc. Lämplighet utifrån behov kan exempelvis handla om brist på elproduktion inom ett elområde eller behov av förnyelsebar energi. När det gäller vindkraft är den första delen i lämplighetsprövningen att göra en lokaliseringsprövning.

Lokalisering av vindkraftverken ska vara lämplig utifrån beskaffenhet, läge och behov. I lokaliseringsprövningen är frågor om kommunal ekonomi, hälsa, miljö, säkerhet och risker centrala. Efter lokaliseringsbedömningen görs en prövning av placering utformning, utförande etc. som syftar till att skapa lämplighet. Det kan exempelvis ske genom att förbättra markförhållanden, anpassa utformningen av vindkraftverken och ställa krav på skyddsåtgärder för att skapa en hälsosam och säker miljö.

För att skapa legitimitet och trovärdighet åt de lokaliseringar som föreslås i översiktsplanen är det viktigt att olika lokaliseringsalternativ vägs och jämförs med varandra.”

Karl Magnus Adielsson, Miljöstrateg, Region Skåne

Nya vindkraftverk ersätter gamla nere på kontinenten. Bild: Enercon

Goda exempel: Mellankommunal vindbruksplan i Höganäs, Ängelholm och Helsingborg

Där fanns vindkraft redan tidigare i kommunerna i nordvästra Skåne. Men precis som i många andra kommuner fick man in allt fler ansökningar om att bygga vindkraft, både enskilda verk och i grupp, åren runt 2010. Trycket på kommunerna ökade. Kommunerna såg ett behov av att förbättra beslutsunderlaget för hur den individuella ärendehanteringen och hur vindkraftsutbyggnaden borde ske. Den mellankommunala samordningen skulle underlättas och planen och dess konsekvenser skulle kommuniceras på ett enkelt och tydligt sätt till grannkommuner, exploatörer och allmänhet.

Kommunerna Höganäs, Ängelholm och Helsingborg hade redan ett bra samarbete kommunerna emellan och eftersom frågor kring vindkraft ofta spänner över kommungränserna så valde de att göra ett gemensamt beslutsunderlag och riktlinjer. Kommunerna beviljades stöd från Boverket för arbetet och den gemensamma vindbruksplanen antogs sedan som tematiskt tillägg till de tre kommunernas respektive ÖP.

Ur inledningen i det tematiska tillägget avseende vindkraft i de tre kommunerna som antogs 2010:

”Utgångslägena i de tre kommunerna är inte helt lika. Det finns skillnader i vilka planer och program som finns antagna, olika politiska ambitioner med vindkraftsutbyggnad etc. På samma sätt finns skillnader i de olika kommunernas mål avseende andel fossilbränslefri energiproduktion. Eventuella etableringar i gränsområden mellan tre kommuner gör att samordningsfrågor är av stor vikt. Målet är att, genom en gemensamt framtagen översiktsplan, nå en sammanvägd och delad uppfattning om hur mycket vindkraft kommunerna anser vara rimligt att bygga ut samt var detta kan ske.”

I Länsstyrelsen Skånes granskningsyttrande så berömmer man samarbetet mellan kommunerna kring vindkraft. I vissa delar har tjänstemän önskat i efterhand att man varit tydligare i vindbruksplanen när det gäller att peka ut områden – antingen är områden lämpliga eller direkt olämpliga. Blir där en gråzon så blir det svårare för politiken att stå upp. Sedan har det kommit ny praxis kring fladdermöss och röda glador sedan Vindbruksplanen kom till. Men i grund och botten underlättar det och är bra att all fysisk planering lyfts upp till regional nivå så man inte suboptimerar i den egna kommunen.

Samråd och medborgardialog

Genom att släppa in medborgarna i ett tidigt skede, innan den formella planprocessen börjar, kan kommunen fånga viktiga frågeställningar och öka kvaliteten i planeringen. Det kan vara lättare att engagera kommunmedlemmarna i arbetet med en fördjupning av översiktsplanen, som exempelvis när man gör en vindbruksplan, än i en kommunövergripande översiktsplan. Översiktsplanen hålls på en så översiktlig nivå att det kan vara svårt att visa hur planen egentligen påverkar medborgarna och deras närmiljö.

Peka ut flera möjliga vindkraftsområden i tidigt skede

Lyft i tidigt skede in flera områden, även de mindre bra, och var beredd att reducera antalet till färdig plan. I samråd med intressentgrupper och motstående intressen bör finnas utrymme att till input och vid behov stryka identifierade vindkraftsområden i de fall andra värden bör prioriteras.

Eftersträva en välförankrad samrådsprocess

Kraven på samrådet definieras av PBL och innefattar samråd med:

- Länsstyrelse
- Berörda kommuner och regionala organ
- Kommunens invånare
- Andra myndigheter och sammanslutningar

Samrådet med kommunens invånare sker normalt via annons i lokalpress, utställning på bibliotek och information via kommunens hemsida.

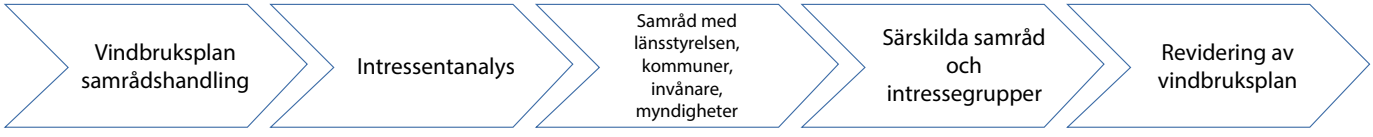
Förutom detta rekommenderas även att stärka den lokala förankringen genom att:
-Söka upp och bjuda in viktiga intressegrupper till särskilda samrådsmöten

Såväl exploatörer som naturvårdsintressen, byalag, ornitologförening etc. kan bidra med bra input. Nyttja denna möjlighet att ha en dialog med grupper som representerar motstående intressen som något positivt. Det skapar även möjligheten för en bred förankring för utpekade områden och därmed en väl genomarbetad vindbruksplan.
Se även Boverkets vägledning om medborgardialog

Se även Boverkets vägledning om medborgardialog.

Pedagogiskt underlag är viktigt under samrådet

Påverkan på landskapsbilden är ett av en vindkraftsanläggnings största påverkansområden. Genom att visualisera vindkraftverken i landskapet, deras skuggning, hinderbelysning etc. erhålls en tydlighet i det underlag som ligger till grund för samrådet. 3D-modeller och visualiseringsverktyg finns att tillgå.



”Min erfarenhet är att involvering i tidiga skeenden - prestigelösa men strategiska, pedagogiska träffar för att informera och plocka in synpunkter kan underlätta senare i samrådsfasen, fruktbart är att utveckla de kommunala kvalitativa verktygen med vindbruksplaner eller FÖP:ar för att nyansera och bereda väg för en önskad och konstruktiv utveckling av vindkraftsetablering.
Informationsmötena kan hantera oron för buller-, skuggning-, landskapsbild etc, störande påverkan genom att i en direkt dialog med kommunmedborgarna besvara frågor. Det kommer alltid vara en klick som ej är övertygad som yttrar sig i det formella samrådsskeendet då de bevakar sitt intresse men då har det också skapats en erfarenhetsbank lokalt i kommunen. Till sin hjälp kan de farhågor som kvarstår efter de inledande dialogträffarna bemötas i ett samrådssvar av denna erfarenhetsbank istället för att hanteras sporadiskt vid ett massmöte i samrådskeendet då en mängd perspektiv kan komma att förändra frågeställningarna och göra dem onyanserade och svåra att bemöta effektivt.”

Jesper Bergnordh, Strateg, Kommunförbundet Skåne

Goda exempel: Ambitiösa samråd Kristianstad

- De flesta som arbetade med vindbruksplanen har slutat. Men den är ett stort stöd i vårt arbete. Bra att ha. Landskapskaraktär, vilka områden som är känsliga eller tåliga för vindkraft. Det är ett jätteviktigt verktyg för oss att luta sig emot. Den ökar rättssäkerheten – ju mer tid man lägger på processen att göra en bra och förankrad vindbruksplan, desto mer jobb sparar man framöver! säger Martin Holmén, Klimat- och energistrateg i Kristianstads kommun.

Runt 2007 ökade ansökningar för att uppföra vindkraftverk och många kommuner fick ett akut behov av nya aktuella underlag för att kunna behandla alla inkommande ansökningar. Samtidigt fick Boverket i uppdrag att administrera ett statligt stöd till planeringsinsatser för att främja vindkraftens utbyggnad nationellt. Kommuner kunde få 50 % för planarbetet om de själva avsatte lika mycket resurser.

Arbetet med nuvarande vindbruksplanen i Kristianstads kommun inleddes 2007 och antogs som färdigt dokument av kommunfullmäktige 2011. Man hade en gammal översiktsplan från 1990 och den nuvarande är från 2013. Vindbruksplanen är en fördjupning, ett tematiskt tillägg till ÖP. En del av arbetet gjordes av kommunen, en del handlades upp av konsult.

Utöver de krav som ställs på en planprocess enligt PBL hölls möten i tidigt skede innan ett planförslag förelåg med stor möjlighet att påverka slutresultatet. Olika seminarier och workshops hölls med grannkommuner och länsstyrelse, vindkraftexploatörer, markägare och allmänhet där klimatet varit öppet och tillåtande och ett av målen varit att skapa acceptans för vindbruk. Anteckningar fördes noggrant. De frågor som kom upp vid de olika tillfällena presenterades sen i det utställningsmaterialet samt hur man tagit hänsyn till detta och ändrat sina ursprungliga planer – både i en fysisk och publik utställning samt på kommunens hemsida för alla att se.

”Man kan inte komma och säga att ”ingen lyssnar på oss” om man blivit inbjuden. Kommunen var verkligen transparenta med planerna och visade aktivt att man ville föra en dialog och få in synpunkter från kommunbefolkningen. Alla har fått möjlighet att ta del av planerna och tycka till. Detta är jag säker på har skapat en större acceptans för vindkraften i kommunen. Man har gjort vissa avgränsningar med tanke på det som uppkom i workshops”, säger Martin Holmén, Klimat- och energistrateg i Kristianstads kommun.

För att nå så många grupper som möjligt i olika forum så lades extra tid av den anlitade konsulten på ett pedagogiskt material, såsom annonser, enkät, affischer, webmaterial etc. Processen har varit kunskapsuppbyggande, skapat förståelse och respekt för arbetsmetodiken och samtidigt tydliggjort behovet av en plan för vindkraftens utbyggnad. Det gällde både utåt mot boende/verksamma i kommunen och inom den kommunala organisationen med politiker och tjänstemän.

Havsplanering

Enligt PBL så ansvarar kustkommuner för översiktsplaneringen för land, för kusten och för territorialhavet. Territorialhavet sträcker sig 12 sjömil ut från den s.k. baslinjen, som utgörs av lågvattenlinjen utmed kusten sådan den angivits i av kuststaten officiellt erkända sjökort. Utanför territorialhavet finns den ekonomiska zonen. Enligt 4 kap. 10 § MB så ska det finnas en nationell havsplanering, som Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för, som omfattar både territorialhavet, förutom området en sjömil ut från baslinjen, och den svenska ekonomiska zonen. Således är de kommunala översiktsplanerna och de nationella havsplanerna delvis överlappande. Men de nationella havsplanerna är vägledande för de kommunala.

EU driver på arbetet med den europeiska havsplaneringen. Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram förslag till havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet som regeringen ska ta beslut om senaste 2021.

Precis som på land finns det många intressen som kan konkurrera till havs. Många områden med goda förutsättningar för vindkraft till havs sammanfaller med Försvarsmaktens intressen exempelvis.

Precis som vid landbaserad vindkraft är det mellankommunala samarbetet viktigt - vindkraftsanläggningar till havs kan synas över långa sträckor och få stor påverkan på landskapsbilden även på angränsande kommuner.

”Snart ska förslaget till havsplanerna lämnas in till regeringen för beslut. De ska vara vägledande men jag hoppas att en prövning oavsett havsplanens kategorisering sker i varje enskilt fall och att även kommuner har mod att utmana havsplaneringen. Personligen är jag bekymrad över hur lite havsplaneringen kunde ta hänsyn till den teknologiska utvecklingen och de innovationer som kommer att skapa nya och bättre förutsättningar för havsbaserad vindkraft. Vindkraftsindustrin arbetar för att förbättra möjlighet till samexistens med andra intressen ute till havs och för ett ännu mindre ingrepp i den lokala miljön – för att storskaligt bidra med avsevärd klimatnytta. Utmaningen är att befintlig verksamhet till havs såsom fiske, sjöfart eller försvarets intressen inte ska få en särställning jämfört med ny klimatvänlig verksamhet till havs som förnybar elproduktion från vind, vågor och sol.”

Tanja Tränkle, WP-ledare inom OffshoreVäst/Projektledare på RISE

Jackets-fundament transporteras ut från Trelleborgs hamn när man byggde EnBW Baltic 2 på tyska delen av Kriegers flak - vindkraftsparken invigdes 2015. Bild: Trelleborgs hamn

10 november 2017 arrangerade Skånes vindkraftsakademi ett seminarium i Trelleborg med bl.a. representanter från Vattenfall, E.ON och Ørsted. Bild: Jakob Economou, Energikontoret Skåne.

5 Det dagliga arbetet i kommunen

De strategiska planerna ska ge en riktning och en gemensam grund att utgå från i det dagliga arbetet i kommunen. Genomarbetade och väl förankrade strategiska planer underlättar det dagliga arbetet. I detta kapitel beskrivs rekommendationer för tillståndsprocessen, hur man bör använda den kommunala tillstyrkan och lite kring den kommunala organisationen.

Tillståndsprocessen

Mindre och medelstora vindkraftsanläggningar handläggs av kommunen. Plan- och bygglagen, PBL (2010:900) reglerar planläggning av mark och vattenområden och har stor betydelse för lokaliseringen av vindkraftverk. I lagen regleras också bl.a. bygglov och de tekniska egenskapskrav som samhället kan ställa på byggnader och byggnadsverk. Det är kommunen som fattar beslut enligt PBL.

Större vindkraftsanläggningar, lite förenklat verk över 150 m totalhöjd eller sju eller fler verk över 120 m i grupp, tillståndsprövas av Länsstyrelsen med beslut från deras miljöprövningsdelegation. Beslutet kan överklagas och det görs då till Mark- och miljödomstolen (MMD). Vid tillstånd från Länsstyrelsen krävs inget bygglov från kommunen men bygganmälan kvarstår. Men för att dessa tillstånd ska kunna beviljas krävs det att den kommun där vindkraftverken ska uppföras tillstyrker etableringen.

Detta innebär i praktiken en vetorätt för kommunen i mål eller ärenden om tillstånd om vindkraftverk. Regeringen kan dock, trots att kommunen inte tillstyrkt en anläggning, tillåta verksamheten med stöd av 17 kap. 6 § i MB, om det är synnerligen angeläget från nationell synpunkt att verksamheten kommer till stånd.

Bestämmelsen om att kommunen har veto, som finns i 16 kap. 4 § miljöbalken, infördes i samband med att man slopade dubbelprövningen 1 augusti 2009. Tidigare prövades vindkraft både enligt PBL (det krävdes bygglov och detaljplan, som beslutades av kommunerna) och enligt miljöbalken (beslut av miljöprövningsdelegationerna). Tidigare prövades vindkraft både med PBL (bygglov via kommunerna och detaljplan, beslut av kommunerna) och MB (miljöprövningsdelegationerna). Syftet var att åstadkomma en snabbare process men istället har det inneburit en osäkerhetsfaktor av förutsättningarna i tillståndsprocessen för vindkraftsföretag, kommuner och prövningsmyndigheter. Det handlar dels om hur bestämmelsen ska tillämpas, dels vad det är som kommunen ska tillstyrka.

Hur bör processen för kommunens tillstyrkan gå till?

Några särskilda regler som styr kommunens ställningstagande vid tillstyrkansprocessen finns inte utöver de allmänna krav på saklighet och opartiskhet som gäller för kommunal verksamhet. Därför har Energimyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket tagit fram en vägledning för hur bestämmelsen ska tillämpas. Här följer en sammanfattning av vägledningen:

Roller och ansvar

Det är prövningsmyndigheten som utreder om vindkraftsetablering ska tillåtas enligt miljöbalkens regler. För att kunna ge tillstånd krävs att den berörda kommunen tillstyrker etableringen enligt 16 kap. 4 § miljöbalken.

Rimlig svarstid?

Beslut från kommunen gällande kommunal tillstyrkan bör normalt ges inom 2-3 månader från det att begäran skickats från prövningsmyndigheten. Det är dock viktigt att en kommun som är negativ till en etablering av vindkraft tydligt redogör för sin uppfattning i ett tidigt skede. Annars riskerar verksamhetsutövaren att dra på sig kostnader för prövningsprocessen i onödan.

Hur bör beslut om tillstyrkan hanteras?

Kommunen avgör själv vem som fattar beslut inom kommunen. Beslut om tillstyrkan kan delegeras till kommunstyrelsen eller nämnd för att få en snabbare process.

Vad fattar kommunen beslut om?

Kommunen fattar beslut om vindkraftsetableringen utgör lämplig mark- och vattenanvändning. Beslutet grundas företrädesvis på de riktlinjer som anges i översiktsplanen.

Ska beslut om kommunal tillstyrkan motiveras?

Kommunens beslut ska vara tydligt och bör motiveras för att öka förståelsen av ställningstagandet.

Villkor i beslut om tillstyrkan?

Kommunen ska inte ställa villkor i beslut om tillstyrkan. Som part i tillståndsärenden kan kommunen lämna synpunkter på etableringen vid samråd och i yttrande över ansökan.

Ekonomiska krav vid kommunal tillstyrkan?

Att göra tillstyrkandet i sig beroende av att ersättning betalas strider mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Ni hittar Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk enligt miljöbalken 16 kap 4 § (ER 2015:05) på Energimyndighetens hemsida.

"Den springande punkten när det gäller tillståndsprövning för vindkraft just nu är att praxis utvecklas i väldigt hög takt hos domstolarna. Det har blivit allt mer oförutsägbart vad som krävs för att visa att en verksamhet är tillåtlig och därmed ska få tillstånd. Detta gäller framför allt påverkansfrågor avseende bl.a. fåglar men även rena processuella frågor. Detta är varken bra för vindkraftsprojektörer, myndigheter eller närboende. När det gäller vindkraftutbyggnaden har osäkerheten i tillämpningen av reglerna främst den effekten att det riskerar att bromsa intresset för projektering och nybyggnad."

Tove Andersson, advokat och delägare på Setterwalls Advokatbyrå

"Det kommunala vetot har lett till osäkerhet och nyckfullhet i miljöståndsprövningar. De för vindkraften bästa lokaliseringarna riskerar därmed att inte utnyttjas vilket leder till ett sämre hushållande med landets naturresurser. Vetot gäller även vid prövningar av ändringstillstånd som föranleds av teknikutvecklingen. Bristen på rättssäkerhet kan därmed också förhindra användandet av bästa möjliga teknik."

Bo Hansson, partner, advokat, Mannheimer Swartlingt

Hur hanteras vindkraftsärenden i den kommunala organisationen?

Kommuner har frihet att organisera sina verksamheter och fördela ansvaret mellan nämnder på olika sätt. Hur vindkraftsärenden hanteras i den kommunala organisationen ser därför olika ut i olika kommuner. Här beskriver vi hur arbetsfördelningen i ärenden som har koppling till vindkraft vanligen brukar se ut.

Fullmäktige antar översiktsplan och enligt huvudregeln även detaljplaner. Enligt 17 kap. MB kan kommunfullmäktige påkalla regeringsprövning av större vindkraftsprojekt. Det är också kommunfullmäktige som fastställer taxor för prövning och tillsyn enligt PBL och MB.

Kommunstyrelsen förbereder ärenden till kommunfullmäktige och kan även vara ansvarig för översiktsplaneringen. Kommunen har talerätt, inklusive rätt att överklaga ärenden om tillstånd enligt MB för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen och företräds då vanligen av kommunstyrelsen (se 22 kap. 6 § MB).

Kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd eller motsvarande tar emot anmälningar enligt MB för anmälningspliktiga vindkraftverk på land och är dessutom tillsynsmyndighet enligt MB för dessa. Nämnden kan vidare vara tillsynsmyndighet för tillståndspliktiga vindkraftverk om länsstyrelsen har delegerat den tillsynen till kommunen.

Nämnden kan dessutom meddela tillsynsbeslut med anledning av eventuella störningar från vindkraftverk.

Kommunens byggnadsnämnd eller motsvarande är ansvarig för kommunens bygglovshantering. Vidare avgör byggnadsnämnden om det ska krävas detaljplan eller inte för ett vindkraftsprojekt. Det är byggnadsnämnden som har ansvaret för planprocessen.

Goda exempel: Förvaltningsövergripande vindkraftsgrupp i Malmö stad

Inom Malmö stad skapades en förvaltningsövergripande vindkraftsgrupp 2009 och samarbetet blev mer övergripande sanktionerat 2010. Malmö stad är en av de kommuner i Skåne som genom sin översiktsplanering har varit en av de mest positiva kommunerna till vindkraft, även om det i alla fall på land råder en större platsbrist jämfört med flertalet svenska kommuner. Syftet med gruppen var framförallt att samla en förvaltningsövergripande grupp med personer som på något sätt blev inblandade i vindkraftsfrågor. Ett annat syfte var att ta fram underlag, bland annat kapacitets- och landskapsstudier, till översiktsplanen för var det skulle vara möjligt att etablera vindkraftverk.

Olika förvaltningar inom Malmö stad berörs av vindkraftsfrågor på olika vis och får därför representeras i denna grupp; Serviceförvaltningen, Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret, Gatukontoret och Miljöförvaltningen. Serviceförvaltningen kan bygga och äga vindkraftverk, Fastighetskontoret som är markägande och förvaltande förvaltning, Gatukontoret som också äger mark, Stadsbyggnadskontoret som är planerande och bygglovsgivande förvaltning samt Miljöförvaltningen som är klimatstrategisk och tillståndsgivande förvaltning. Gruppen beredde underlag för att identifiera lägen i Malmö stads översiktsplaneprocess och ökade sina kunskaper samtidigt på vindkraftsområdet. De hade också tillgång till information om pågående ärenden i gruppen.

I denna process kartlades möjligheterna för vindkraft. Fastighetskontoret gjorde två markreservationer för vindkraft som Serviceförvaltningen jobbar vidare med, en längs Ringvägen och en i Norra hamnen. Sjollen, ett område till havs, har varit föremål för intresse från Hofor och E.ON, men där nuvarande anslutningskostnader medfört att inte alla parter visat sig beredda till en satsning.

Vindkraftsgruppen är vilande sedan vindkraftsområden inkluderats i ÖP. Vindkraft diskuteras dock fortfarande mellan Fastighetskontoret och Serviceförvaltningen men även med E.ON.

Tips för ytterligare information!

vindlov.se
Vindlov.se är en webbplats om tillståndsfrågor för vindkraftverk som tagits fram i samarbete med omkring 20 offentliga myndigheter och organisationer. Samordnande myndighet för projektet är Energimyndigheten.

energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft
Energimyndigheten har helhetsbilden över tillförsel och användning av energi i samhället. Vi arbetar för ett hållbart energisystem som är tryggt, konkurrenskraftigt och har låg negativ påverkan på hälsa, miljö samt klimat.

svk.se
Svenska kraftnät är den myndighet som ansvarar för att elöverföringssystemet är säkert, miljöanpassat och kostnadseffektivt – i dag och i framtiden. På denna hemsida kan man löpande följa elsystemet och elhandeln länder emellan.

vindkraftskurs.se
Hemsidan riktar sig i första hand till handläggare i kommuner och länsstyrelser men är öppen för alla som vill lära mer om vindkraft. Kursen är kostnadsfri och man väljer själv när och i vilken takt man vill genomföra den.

natverketforvindbruk.se
Nätverket för vindbruk sprider kunskap och information om vindkraft och stöttar regionala initiativ av nationell betydelse. Nätverket grundades år 2008 på uppdrag av regeringen och är en del av Energimyndighetens arbete med att främja utbyggnaden av vindkraft.

svenskvindenergi.org/vindkraft
En av de två branschorganisationerna i Sverige för vindkraft. Här samlas vindkraftsfakta och olika rapporter som organisationen ger ut.

svensk-vindkraft.org/politisk-agenda/om-vindkraft
Den andra av de två branschorganisationerna i Sverige för vindkraft. Även här samlas en del vindkraftsfakta.

boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/planering-av-mark-och-vatten/vindkraft/
Boverket har i uppdrag att stödja och underlätta en utbyggnad av vindkraft. Bland annat tar de fram material till stöd för planeringen av vindkraft.

naturvardsverket.se/amnen/vindkraft/
Naturvårdsverket bevakar vindkraftens miljöpåverkan.

Dokument vi tipsar om…

Energi- och klimatstrategi för Skåne Klimatsamverkan Skåne (Länsstyrelsen Skåne, Region Skåne och Kommunförbundet Skåne) juni 2018
https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2e0f9f621636c84402734c0d/1528979328191/Klimat-%20och%20energistrategi%202018.pdf

Repowering – hinder och möjligheter Energikontoret Skåne/Skånes vindkraftsakademi mars 2018
http://media.skanesvindkraftsakademi.se/2018/04/Repowering-webb.pdf

Havsbaserad vindkraft i södra Sverige – mycket mer än bara el Energikontoret Skåne/Skånes vindkraftsakademi, OffshoreVäst och RISE
http://media.skanesvindkraftsakademi.se/2014/07/havsbaseradvindkraftisodrasverige.pdf

Vägledning om kommunal tillstyrkan vid tillståndsprövning av vindkraftverk enligt miljöbalken 16 kap 4 § (ER 2015:05) Energimyndigheten maj 2015
http://www.energimyndigheten.se/globalassets/fornybart/framjande-av-vindkraft/vagledning-om-kommunal-tillstyrkan_2015-02-02.pdf

Framgångsfaktorer för framtagande av vindbruksplan WSP Sverige juni 2017
http://skanesvindkraftsakademi.se/2019/02/04/framgangsfaktorer-for-framtagande-av-vindbruksplan/

Referensgrupp

Karl Magnus Adielsson, Miljöstrateg Region Skåne

Jesper Bergnordh, Strateg Kommunförbundet Skåne

Anders Elmqvist, Projektledare förnybar energi Malmö stad

Martin Holmén, Energi- och klimatrådgivare Kristianstads kommun

Claes Jeppsson, Försäljningschef för Sverige och Danmark, ENERCON

Charlotte Jönsson, Miljöhandläggare Länsstyrelsen Skåne

Johan Nyqvist, Projektledare Energikontoret Skåne

Veronika Smisovska, Studentmedarbetare Energikontoret Skåne

Maria Stenkvist, Handläggare Energimyndigheten

Pierre Ståhl, projektledare Energikontoret Sydost

Anna Tibbelin, projektledare Energikontoret Skåne

Ola Trulsson, Gruppchef, Miljöjuridik och MKB, WSP Sverige AB

Källförteckning

Klimatet och energiomställningen

Näringsutskottets betänkande 2017/18:NU22

15 hållbara lösningar för framtiden, Lunds Universitet 2015 UNFCCC (2015)

www.glabalamalen.se 20181030

https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2018/12/04/energy-efficiency-renewables-governance-of-theenergy-union-council-signs-off-on-3-major-clean-energy-files/ 20181220

Vindkraften i Sverige

Energimyndigheten (2019). Vindkraftsstatistik 2018. ER 2019:1

Linda Burenius Magnusson, styrelseordförande Svensk Vindenergi, inslag i Rapport, SVT 20181030

http://www.energiforsk.se/program/elproduktionskostnader/rapporter/el-fran-nya-och-framtida-anlaggningar-2014/

Linda Burenius Magnusson, styrelseordförande Svensk Vindenergi, inslag i Rapport, SVT 20181030

Hur når vi 100% förnybar elproduktion?

Energimyndigheten, 100 procent förnybar el delrapport 2, publicerad 2019-05-06. https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?ResourceId=5787

Svenska kraftnät, Långsiktig marknadsanalys 2018, publicerad 2019-01-31. https://www.svk.se/siteassets/om-oss/rapporter/2019/langsiktig-marknadsanalys-2018.pdf

http://www.energimyndigheten.se/fornybart/elcertifikatsystemet/ 20181220

Claes Jeppsson, försäljningschef Sverige Danmark ENERCON 20190123

Pierre Ståhl, projektledare, Energikontor Sydost 20190403

Modern vindkraft – nya möjligheter och utmaningar

https://www.svt.se/nyheter/vetenskap/moderna-vindkraftverk-kraver-mindre-vind 20181031

Lars Andersson, Energimyndigheten http://www.natverketforvindbruk.se/PageFiles/8051/12%20Energimyndigheten.pdf?epslanguage=sv 20181002

Henrik Aleryd, Power Väst, Västra Götalandsregionen 20171019

Martin Holmén, Klimat- och energistrateg Kristianstads kommun 20171202

Åldrande vindkraftverk

Ett klimatneutralt och fossilbräsnlefritt Skåne: Klimat- och energistrategi för Skåne https://www.lansstyrelsen.se/
download/18.2e0f9f621636c84402734c0d/1528979328191/Klimat-%20och%20energistrategi%202018.pdf 20190204
Anna Evander, Projektledare Energikontoret Skåne 20190614

Havsbaserad vindkraft

”Havsbaserad vindkraft - En analys av samhällsekonomi och marknadspotential”, Energimyndigheten 2017
Tanja Tränkle, WP-ledare inom OffshoreVäst/Projektledare på RISE 20190731
Planera för vindkraft – kommunens roll

Energiplan

Annica Owesson, Projektledare, Energikontoret Skåne 20190529
Per-Johan Wik, Strateg, Energikontoret Skåne 20190528
Max Åhman, Docent, Lunds universitet 20190918

Översiktsplan

http://skanesvindkraftsakademi.se/2019/02/04/framgangsfaktorer-for-framtagande-av-vindbruksplan/ 20190204
https://www.vindlov.se/sv/lagar--regler/rattsfall/forenlighet-med-kommunens-oversiktsplan/ 20170512
Anna Gunnarsson, Projektledare Eolus Vind 20171214
Charlotte Jönsson, Miljöhandläggare, Länsstyrelsen Skåne 20190510
Karl Magnus Adielsson, Miljöstrateg, Region Skåne

Goda exempel: Mellankommunal vindbruksplan i Höganäs, Ängelholm och Helsingborg

https://helsingborg.se/trafik-och-stadsplanering/planering-och-utveckling/oversiktsplanering/gallande-oversiktsplaner/vindkraft/ 20190204

Samråd och medborgardialog

http://skanesvindkraftsakademi.se/2019/02/04/framgangsfaktorer-for-framtagande-av-vindbruksplan/ 20190204
https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunalplanering/medborgardialog1/vad-armedborgardialog/ 20190204

Jesper Bergnordh, Strateg, Kommunförbundet Skåne 20190930

Goda exempel: Ambitiösa samråd i Kristianstad
Martin Holmén, Klimat- och energistrateg Kristianstads kommun 20171202

Havsplaneringen
https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/havsplanering/om-havsplanering/havsplanering-internationellt/havsplanering-i-eu-och-globalt.html 20190321
https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/planering-av-mark-och-vatten/havsplanering/ 20190115
Tanja Tränkle, WP-ledare inom OffshoreVäst/Projektledare på RISE 20190731

Det dagliga arbetet i kommunen
Karl Magnus Adielsson, Miljöstrateg, Region Skåne

Tillståndsprocessen
www.vindlov.se 20181221

Hur bör processen för kommunens tillstyrkan gå till?
https://www.energimyndigheten.se/globalassets/fornybart/framjande-av-vindkraft/vagledning-om-kommunaltillstyrkan_2015-02-02.pdf 20190124
Bo Hansson, partner, advokat Mannheimer Swartling 20181216
Tove Andersson, advokat och delägare på Setterwalls Advokatbyrå 20180621

Hur hanteras vindkraftsärenden i den kommunala organisationen?
https://www.vindlov.se/sv/ansvar--roller/kommuner/ 20190115
https://www.vindlov.se/sv/ansvar--roller/kommuner/ 20190115

Goda exempel: Förvaltningsövergripande vindkraftgrupp i Malmö stad
Christian Röder, Fastighetskontoret Malmö stad 20180819 och Anders Elmqvist, Serviceförvaltningen Malmö stad 20190123

Handboken är en del av projektet Kvalitetssäkring av kommunernas planer för vindkraft som pågår 2016-2019. Projektet finansieras av Energimyndigheten och medfinansieras av föreningen Skånes vindkraftsakademi.

Projektet syftar till att förbättra och kvalitetssäkra den kommunala processen kring vindbruksplaner och tillstånd för vindkraft på land och till havs. Hypotesen är att diskrepans mellan planer och faktiskt tillstånd beror på att viktiga aspekter inte vägs in vid utvecklingen av vindbruksplaner och att samråds- och förankringsprocessen kommit in för sent eller har brustit. Genom att sätta fokus på att förbättra kommunernas planarbete kring vindkraft och till en tidig dialog och förankring med berörda grupper, kan projektet bidra till ökat förtroendet hos intressenter, och spara resurser för tillstånd och handläggning hos såväl exploatörer, som inom den kommunala organisationen.

Alla vindbruksplaner och andra kommunala planer i Skåne som berör vindkraft har granskats. En WSP-rapport har handlats upp som presenterar framgångsfaktorer för framtagande av vindbruksplaner. Seminarier och studiebesök har arrangerats och intervjuer och enkäter har genomförts. Handboken syftar till att uppdatera och inspirera, framförallt kommunal verksamhet, kring vindkraften utifrån de regler och rekommendationer som finns idag!

Skånes vindkraftsakademi
ENERGIKONTORET SKÅNE
En del av Kommunförbundet Skåne
Energimyndigheten