



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Rapport 2012:21

REGERINGSUPPDRAG

Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft



Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft

Boverket december 2012

Titel: Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft

Rapport: 2012:21

Utgivare: Boverket december 2012

Upplaga: 1

Antal ex: 80

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-87131-66-0

ISBN pdf: 978-91-87131-67-7

Sökord: Vindkraft, planeringsstöd, statligt stöd, planering, planeringsberedskap, planeringsprocessen, översiktsplaner, kommuner, utfall, utvärdering, uppföljning, förslag

Dnr: 1190-2447/2012

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2012

Förord

Denna rapport är en utvärdering av det statliga stöd till planeringsinsatser för vindkraft som Boverket administrerat från 2007. Syftet med att införa ett stöd till planeringsinsatser för vindkraft var att klarlägga förutsättningarna för utbyggnaden av vindkraftsanläggningar samt att stimulera planeringen av vindkraft. Rapporten redovisar resultatet från det planeringsarbete som bedrivits runt om i landet och redogör för stödets betydelse för planeringen för vindkraft.

Vid framtagandet av rapporten har följande personer deltagit från Boverket: landskapsarkitekt Hanna Olin Petersson, planeringsarkitekt Anette Löfgren, utredare Bengt Larsén, landskapsarkitekt Isabelle Ripa, GIS-expert Mark Mostert och landskapsarkitekt Ulrika Åkerlund.

Karlskrona december 2012

Martin Storm
avdelningschef

Innehåll

Förord	3
Innehåll	5
Inledning	7
<i>Syftet med ett planeringsstöd för vindkraft</i>	7
<i>Läshänvisning</i>	8
Sammanfattning	9
Boverkets arbete med stödet.....	13
Handläggning av stödet	13
<i>Förordning och föreskrifter</i>	13
<i>Informationsinsatser</i>	14
<i>Syftet med utvärderingen</i>	15
Genomförda studier inom utvärderingen	16
<i>Den kommunala planeringen</i>	16
<i>Miljöbedömningar</i>	17
<i>Medborgardialog om vindkraft</i>	17
<i>De kommunala översiktsplanernas användbarhet</i>	17
<i>Landskapsanalys</i>	18
<i>Planering för elnätet</i>	18
<i>Workshop med de centrala verken</i>	19
<i>Seminarium om samhällsplanering och vindkraft</i>	19
Stödets utfall.....	21
Vem har sökt stödet?	21
Vad har stödet använts till?	21
Ekonomisk uppföljning	22
<i>Hur har anslaget använts?</i>	22
<i>Möjlighet till utökad stödnivå</i>	23
<i>Vad har en ”planeringsinsats” kostat?</i>	24
<i>Den samhällsekonomiska nyttan</i>	25
Hur ser planeringsberedskapen för vindkraft ut i kommunerna?	26
<i>Beräknad årsproduktion</i>	26
<i>GIS-sammanställning över utpekade områden</i>	27
<i>Riksentresset för vindbruk</i>	28
<i>Planering av vindkraft till havs</i>	29
Har syftet med stödet uppnåtts?	30
Stödets betydelse för översiktsplanering	31
Lärdomar från planeringsprocessen.....	33
Lagändringar	33
Försvarsmaktens intressen	33
Demokratiska förankringsprocesser.....	34
<i>Vikten av tidig information</i>	34
<i>Demokrati tar tid</i>	34
<i>Medborgardialog</i>	35
Mellankommunalt samarbete	36
Översiktsplanernas användbarhet vid planering av vindkraft	39
Tillägg för vindbruk - sektorsplanering eller översiktsplanering?	39
Kvalitet och användbarhet.....	40

<i>Vindkraftföretagens delaktighet i planeringen</i>	40
<i>Översiktsplanernas användbarhet vid prövning av vindkraft.....</i>	40
<i>Områden olämpliga för vindkraft.....</i>	41
Landskapsanalysens betydelse som planeringsunderlag	42
<i>Landskapsanalysens användbarhet</i>	42
<i>Olika arbetssätt</i>	42
<i>Den europeiska landskapskonventionen.....</i>	43
<i>Svårigheter och framgångar.....</i>	43
<i>Viktigt verktyg.....</i>	44
Samhällsplanering som ytterligare kan främja vindkraften – några förslag.....	45
Utvecklingen av den fysiska planeringen på land och i havet	45
Teknisk utveckling.....	46
Höga verk.....	46
Flytande vindkraftverk och energiplattformar	47
Elnätsutveckling	48
Lokal utveckling och nytta	49
Referenslista.....	51
Bilaga 1.....	53
Kommuner som sökt stöd	53
Bilaga 2.....	55
GIS-underlag från kommunerna.....	55
Bilaga 3.....	59
Dokumentation "Samhällsplanering och vindkraft"	59

Inledning

Syftet med ett planeringsstöd för vindkraft

Riksdag och Regering har sedan början av 1990-talet aktivt stimulerat en utbyggnad av vindkraft. Boverket har haft till uppgift att på olika sätt främja en utbyggnad av vindkraft, främst genom att underlätta en integrering av vindkraft i den kommunala fysiska planeringen. Boverket har därför tillsammans med andra centrala myndigheter 1995, 2003 och nu senast 2009 tagit fram handböcker till stöd för planering och prövningar av vindkraftsanläggningar.

Regeringen fastställde i propositionen 2001/02:143 ”Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning” behovet av en nationell planeringsram för vindkraft. En kvantitativ planeringsram skulle ge bättre möjligheter att synliggöra behovet av vindkraft i den fysiska planeringen och vid tillståndsprövning. Man såg ett behov av att väga vindkraft mot andra etablerade intressen rörande mark- och vattenanvändning. Införandet av en planeringsram skulle även tydliggöra vikten av planarbete på länsstyrelser och kommuner.

I propositionen 2005/06:143 ”Miljövänlig el med vindkraft – Åtgärder för ett livskraftigt vindbruk, att underlätta vindkraftens utbyggnad” förtydligade regeringen ytterligare behovet av att utbyggnaden av vindkraft måste baseras på en helhetssyn där hänsyn tas till olika befintliga intressen såväl lokalt som regionalt. I propositionen presenterade man även syftet med att införa ett tillfälligt ekonomiskt stöd för att stimulera en kommunal översiktlig fysisk planering för vindkraft. Man framhöll i propositionen att en aktuell översiktsplan som behandlar vindkraft skulle fylla en viktig funktion för att främja utbyggnaden. Den offentliga process som krävs för att ta fram en översiktsplan innebär att medborgarna är informerade, vilket ökar förståelsen och acceptansen för planens innehåll och dess konsekvenser. En bra översiktsplan ger även företag information om var kommunen ser möjligheter för etableringar och nätägare kan förutse var en utbyggnad kan komma att ske. Syftet med en aktuell översiktsplan är även att underlätta och påskynda efterföljande planering och beviljande av bygglov. Regeringen såg det därför väl motiverat att införa ett tillfälligt stöd för att öka möjligheterna för intresserade kommuner att bedriva en aktiv översiktlig fysisk planering som kunde klarlägga förutsättningarna för en utbyggnad av vindkraft.

Den 1 maj 2007 trädde så förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft i kraft. Kommuner, länsstyrelser, kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan har kunnat söka stödet för att ta fram planeringsunderlag och översiktsplaner för vindkraft. Boverket fick i uppdrag att informera, administrera och utvärdera stödet. Den 1 juni 2009 antog Riksdagen den planeringsram för vindkraft som nu gäller på 30 TWh årlig produktion av vindel, varav 10 TWh till havs och 20 TWh på land. Införandet av planeringsstödet är ett av flera verktyg för att uppnå planeringsramen och stimulera en utbyggnad av vindkraft.

Läshänvisning

Rapporten är uppdelad i fem huvudkapitel:

- I kapitlet "Boverkets arbete med stödet" sammanfattas en del av det interna arbetet som Boverket bedrivit med handläggning, informationsinsatser och utvärdering. Här presenteras kortfattat de studier som gjorts under stödperioden och som ligger till grund för dem slutsatser som Boverket gjort.
- I avsnittet "Stödets utfall" summeras stödets resultat. Här presenteras statistik kring vem som sökt stödet, vad stödet använts till och vad det kostat. Avslutningsvis förs en diskussion kring kommunernas planeringsberedskap och hur syftet med stödet uppnåtts.
- I kapitlet "Lärdomar från planeringsprocessen" görs en sammanfattning över några faktorer som påverkat själva planeringsprocessen. Dessutom ges exempel på några av de erfarenheter som gjorts när det gäller demokratisk förankring och mellankommunalt samarbete.
- Under rubriken "Översiktsplanernas användbarhet vid planering av vindkraft" förs en diskussion kring översiktsplanernas kvalité och användbarhet. Här diskuteras även för- och nackdelar med sektorsplanering och landskapsanalysens betydelse som planeringsunderlag.
- Boverket redovisar avslutningsvis i avsnittet "Samhällsplanering som ytterligare kan främja vindkraften - några förslag" idéer på fokusområden för planeringen fram över. Elnätets utbyggnad, havsplanering och teknikutveckling är några av de områden där Boverket ser ett behov av ytterligare planering och samordning.

Sammanfattning

Syftet med ett stöd till planeringsinsatser för vindkraft var att skapa en planmässig beredskap för att främja utbyggnaden av vindkraft. Genom att stimulera en kommunal översiktlig fysisk planering ville regeringen skapa förutsättningar för väl avvägda etableringar av vindkraft som var väl förankrade hos medborgarna. Man ville också att planeringen skulle ge ett bra underlag för vindkraftsföretag och elnätsägare samt att underlätta och påskynda efterföljande planering och beviljande av bygglov. Den 1 maj 2007 trädde förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft i kraft. Boverket fick då i uppgift att informera, administrera och utvärdera stödet.

Totalt har 212 kommuner och 13 länsstyrelser sökt stödet och arbetat med att ta fram planeringsunderlag och/eller arbetat med vindkraft i en översiktsplaneprocess. Av de 110 mnkr som Boverket tilldelats för stöd till planeringsinsatser har knappt 84 mnkr betalats ut. Planeringsinsatserna tog som regel både längre tid än beräknat att genomföra och kostade mer än beräknat. Det finns en stor variation i vilken typ av planeringsinsats som kommunerna genomfört och vad den kostat, från under 200 000 kr upp till omkring 6 mnkr för ett stort mellankommunalt samarbetsprojekt.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att majoriteten av Sveriges kommuner nu integrerat vindbruk i sina översiktplaner. Många kommuner hade inte haft ekonomiska möjligheter att genomföra en lika omfattande planeringsinsats utan stödet. Därmed har också en omfattande lokal offentlig diskussion skett liksom politiska ställningstaganden om vindkraftens utveckling. Boverket bedömer därför att huvudsyftet med stödet har uppnåtts. Arbetet har lett fram till en av kommunerna uppskattad planeringsberedskap för vindelsproduktion på över 100 TWh/år. På grund av olika beräkningsgrunder och redovisningsmetoder har Boverket inte haft möjlighet att kvalitetssäkra denna uppgift, men gör bedömningen att det nu finns en beredskap för att uppfylla planeringsramen för vindkraft år 2020 om 30 TWh/år.

På vissa håll i landet vållar vindkraft mycket diskussion. Många kommuner har därför arbetat med demokratisk förankring och aktivt arbetat med nya metoder för medborgardialog. Vindkraftsfrågan har även lyft behovet av mellankommunal och regional samordning, vilket gjort att 75 kommuner på olika sätt arbetat tillsammans med planeringen.

Under stödperioden har en del förändringar i lagstiftningen som påverkar reglerna för bygglov och tillståndsprövning av vindkraftverk trätt i kraft. Detta har påverkat kommunernas planering och statusen på översiktsplanen som grund för kommunernas tillstyrkan enligt miljöbalken 16 kap 4§. En annan faktor som påverkat kommunernas planering har varit Försvarmaktens intressen. Införandet av de så kallade stoppområdena har skapat en stor osäkerhet och försenat planeringsprocessen i en del kommuner.

En majoritet av kommunerna har arbetat fram tillägg till sina översiktsplaner för vindkraft. Boverket menar att det är ett bra verktyg för att koncentrerat behandla en aktuell fråga, men att det ställer krav på att den kommunomfattande översiktsplanen är aktuell. På sikt är det även viktigt att kommunerna arbetar in vindkraftsfrågan i den kommunomfattande översiktsplanen för att inte helheten ska gå förlorad. Ett annat verktyg som använts som underlag för planeringen av vindkraft är landskapsanalyser, som på detta sätt fått ett genombrott i den fysiska översiktsplaneringen.

Den snabba teknikutvecklingen inom vindkraftsområdet är en utmaning för kommunernas översiktsplanering. Höjdbegränsningar på verken i översiktsplanen kan inskränka möjligheterna till att på ett effektivt sätt utnyttja vindresurserna. Samtidigt finns det ett behov av att belysa vad en utspridning över landet med mycket höga vindkraftsanläggningar får för långsiktiga konsekvenser för lufrummet användning och påverkan på landskapet.

Relativt få av de kommuner som kan vara berörda av etableringar av vindkraft till havs behandlar detta i sina översiktsplaner. Boverket ser därför ett behov av att utveckla planeringsberedskapen för vindkraft till havs. Det är önskvärt med en nationell havsplanering för att få systematik och långsiktighet i lokaliseringar och den infrastruktur som behövs. Boverket efterlyser även en mer samlad planering av elnätet som både omfattar stam- och regionnät. Av utvärderingen framgår att kommuner inte får någon information om kapaciteten för att ansluta vindkraft till elnätet.

Generellt sett ger framtagna översiktsplaner och planeringsunderlag vägledning vid prövning såväl internt hos kommunerna som för tillståndsgivande myndighet samt vägledning för vindkraftsföretagen när det gäller möjliga lokaliseringar. Det finns dock vissa brister i kvalitén i en del planer. Miljöprövningsdelegationerna tillmäter tillexempel översiktsplanerna en lägre status som beslutsunderlag vid tillståndsprövning än kommunerna gör. Företag

inom vindkraftsbranschen uppger att de har haft nytta av planerna, men att kvaliteten vad avser vindenergin i de utpekade lämpliga områdena och bristen på information om elnäten, gör att de har begränsat värde för överväganden om lokalisering. Vindkraftsbranschen har inte heller känt sig delaktig i framtagandet av de kommunala planerna.

Boverket ser att planeringsstödet för vindkraft har haft en stor betydelse för att stimulera och utveckla översiktsplaneringen i kommunerna. Planeringsstödet har varit en viktig och i vissa fall avgörande stimulans för att få igång översiktsplaneringen. Stödet har även bidragit till ett ökat intresse för och kunskap om översiktsplanering.

Boverket redovisar avslutningsvis några förslag på hur samhällsplanering ytterligare kan främja vindkraften utifrån det som kommit fram i utvärderingarna och i diskussion med berörda parter. Elnätets utbyggnad, havsplanering och teknikutveckling är några av de områden där Boverket ser ett behov av ytterligare planering och samordning.

Boverkets arbete med stödet

Handläggning av stödet

Stöd till planeringsinsatser för vindkraft har administrerats av Boverket. I Boverkets arbete med planeringsstödet har förutom att bevilja ansökningar även ingått att informera om stödet, ge råd och vägledning till kommunerna samt följa upp och utvärdera stödet.

Förordning och föreskrifter

I SFS 2012:546 som innehåller Boverkets instruktioner framgår att Boverket ska verka för ”en planeringsberedskap för vindkraft i enlighet med den planeringsram som riksdagen beslutat”. I proposition 2005/06:143 ”Miljövänlig el med vindkraft - åtgärder för ett livskraftigt vindbruk” utvecklade regeringen skälen för att införa ett tillfälligt stöd till den kommunala översiktsplaneringen för vindkraft. Där framgår att syftet med stödet var att stötta de kommuner som genom aktiva planeringsinsatser utvecklade förutsättningarna för en utbyggnad av vindkraftsanläggningar. Den 1 maj 2007 trädde förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft i kraft. Den 7 juni 2007 beslutades Boverkets föreskrifter (BFS 2007:13) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft.

Innan beslut om beviljade medel har fattats har ansökan skickats ut på remiss till Energimyndigheten och berörd länsstyrelse samt för kännedom till Sveriges kommuner och landsting. Enligt 5 § i förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft fick Boverket endast ge stöd till planeringsinsatser som avsågs att slutföras före utgången av år 2011. Boverket har dock enligt förordningen haft möjlighet att i beslutet om beviljade medel ange ett specifikt slutredovisningsdatum för varje enskilt ärende. Ett 20-tal kommuner har inte kommit in med någon slutredovisning inom föreskriven tid. Boverket har då gjort bedömningen att de inte

uppfyllt förordningen och villkoren i beslutet om beviljade medel och därför återkallat beslutet och återkrävt utbetalade medel. Många av de kommuner som fått återkrav har ifrågasatt Boverkets beslut. De flesta av dem har genomfört sin planeringsinsats, men missat att slutredovisa den i tid till Boverket. Några av dessa kommuner har även valt att begära omprövning av Boverkets beslut. Boverket har då utsett en ny handläggare och beslutsfattare som tittat på ärendet på nytt.

Planeringsprocessen har i många fall dragit ut på tiden och det finns flera olika anledningar till att en del kommuner inte hunnit slutföra sin planeringsinsats inom avsatt tid, läs mer om detta under rubriken "Lärdomar från planeringsprocessen". Sökanden har därför haft möjlighet att begära förlängd genomförandetid, vilket Boverket i stort sett alltid beviljat inom ramen för stödperioden. De kommuner som begärt förlängd tid för genomförandet av planeringsinsatsen till efter årsskiftet 2011/2012 har Boverket enligt förordningen inte kunnat bevilja. En del kommuner som kom in sent med sin ansökan under 2010 har Boverket inte heller haft möjlighet att bevilja medel till eftersom de inte skulle hunnit slutföra planeringsinsatsen innan genomförandetiden gick ut.

Det har varit möjligt att ansöka om ytterligare medel för pågående planeringsinsats, vilket 17 procent av de kommuner som sökt stödet gjort.

Informationsinsatser

Boverket har tagit fram föreskrifter och ett informationsblad som, tillsammans med förordningen, utgjorde underlaget för kommunerna och de regionala organen när de utformade sina ansökningar.

Spridning av information om stödet har gjorts av Boverket kontinuerligt under hela stödperioden med extra insatser under hösten 2008 och våren 2009. Boverket har under denna period deltagit i de så kallade "Vindkraftdialogerna" där det har funnits möjlighet att sprida information om planering för vindkraft. Seminarserien hölls på olika ställen i landet (Piteå, Strömsund, Falkenberg, Söderåkra och Höör) och arrangerades av Högskolan på Gotland som är ansvarig för noden "Utbildning" inom det nationella nätverket för vindbruk som finns i Sverige. Boverket har i detta sammanhang informerat om möjligheten att söka medel för stöd till planeringsinsatser för vindkraft. Likaså har Boverket deltagit i ett antal konferenser för att tala om planeringens möjligheter för att främja en god vindkraftsutbyggnad i Sverige.

Under stödperioden har det också genomförts riktade insatser till sökanden och de som ännu inte sökt stöd för att informera om möjligheten att söka ytterligare medel. Vidare har artiklar om stödet publicerats i Boverkets tidning Planera Bygga Bo och informationen om stödet har kontinuerlig uppdaterats på Boverkets webbsida www.boverket.se.

Syftet med utvärderingen

Boverket har kontinuerligt arbetat med att följa upp resultatet av stödet och den planering som bedrivits. Syftet med den här rapporten är att ge en samlad bild av stödets utfall och undersöka hur syftet med stödet uppfyllts. Dessutom presenteras några av de lärdomar som själva planeringen gett upphov till och användbarheten av de planer som arbetas fram. Med detta som grund blickar Boverket framåt och ger några förslag på fokusområden för samhällsplaneringen för att ytterligare främja utvecklingen av vindkraft fram över.

Genomförda studier inom utvärderingen

I följande avsnitt presenteras kortfattat de studier, workshops och seminarier som Boverket genomfört under 2008-2012 och som ligger till grund för utvärderingen av stödet. Samtliga rapporter finns att tillgå på Boverkets hemsida. Opublicerat material finns diariefört hos Boverket under nummer 1190-2447/2012 och kan lämnas ut på begäran.

Den kommunala planeringen

Under hösten 2008 genomförde Trivector Information på uppdrag av Boverket en kartläggning av hur kommunerna då arbetade med planeringsinsatser för vindkraft (Trivector Information 2008). Syftet med undersökningen var att identifiera frågor och områden inom vilka kommunerna behövde ytterligare stöd när det gällde planeringsinsatser för vindkraft, samt att öka Boverkets kunskap om hur kommunerna arbetade med planering för vindkraft. Målgruppen var de kommuner som fått stöd. Undersökningen genomfördes i två delar, dels via en webbenkät och dels via samtalsintervjuer med en kommun per län. 145 kommuner fick ta del av enkäten, varav 116 svarade, och 18 telefonintervjuer genomfördes. Resultatet visade att övervägande delen av kommunerna valt att arbeta med tillägg till översiktsplanen och att de flesta befann sig på planeringsstadiet i sitt arbete när undersökningen genomfördes 2008. Studien visade också att det fanns ett behov av ökad kompetens hos kommunerna om vindkraft, till exempel i frågor om påverkan på lokala naturvärden, kulturmiljöer och landskap samt acceptansfrågor. Behov av utförligare underlag efterfrågades, bland annat när det gällde landskapsanalyser, konsekvensbedömningar, referensobjekt, höjddata och elnätsdata samt föreslagna lagändringar. Resultatet visade också att det fanns en stor mångfald och variation i hur kommunerna arbetat med vindkraftsfrågan.

En uppföljning och vidareutveckling av denna kartläggning gjordes av samma konsultbolag under hösten 2011 (Trivector Information 2011). Undersökningen genomfördes på samma sätt och resultatet visade att tidsplanen i flera fall hade försenats på grund av svårigheter att hitta kompetens, ledtider i den formella processen samt politiska förändringar. Stödet hade dock bidragit till att politiker fått upp ögonen för vindkraft och övrig planering. Arbetet över kommungränserna hade fungerat bra och vindkraftsplaneringen hade öppnat upp för nya samarbeten på såväl kommunal nivå som med andra myndigheter och intressenter. Engagemanget från medborgarna varierade mellan olika kommuner, men lärdomen för många var att vindkraftsplaneringen förbättrat kommunikationen med kommuninvånare avseende alla

typer av planeringsfrågor. Undersökningen visar vidare att utpekade områden lämpliga för vindkraft inte alltid sammanfaller med utpekade riksintresseområden för vindkraft. En stor osäkerhet fanns i kommunerna kring hur planeringen ska bedrivas i Försvarets utpekade stoppområden.

Miljöbedömningar

Boverket har låtit MKB-Centrum SLU, Sveriges lantbruksuniversitet, utvärdera några tillägg till och fördjupningar av översiktsplaner med tema vindkraft som kommunerna har tagit fram med hjälp av planeringsstödet (SLU 2010). I rapporten går man igenom ett trettio-tal översiktsplaner. Studien visar att kommunerna var mycket positivt inställda till utbyggnaden av vindkraft. Många riksintresseområden för vindbruk anges däremot i de granskade planerna som helt eller delvis olämpliga för vindkraft. I granskningen av kommunernas miljöbedömningar har brister identifierats i hur kommunerna har behandlat och analyserat de miljöaspekter som är relevanta vid en vindkraftsetablering.

Exempel på något som nästan aldrig omnämnts i miljöbedömningarna är sekundära och kumulativa effekter, vilket kan vara nog så viktigt vid denna typ av planering. Det återstår alltså enligt författarna till rapporten en hel del arbete för att höja kvaliteten på miljöbedömningarna i samband med den kommunala översiktsplaneringen för vindkraft.

Medborgardialog om vindkraft

För att sprida goda exempel på hur man kan jobba med demokratiska förankringsprocesser tog Boverket 2011 fram en skrift om medborgardialog (Boverket 2011). Intervjuer med sju kommuner som alla aktivt arbetat med demokratisk förankring i vindkraftsarbetet genomfördes. Goda exempel som lyftes fram var bland annat att erbjuda olika typer av mötesformer och mötesplatser för att nå ut till olika målgrupper. Kommunerna uppgav även att de har haft nytta av de metoder som de arbetade fram för medborgardialog i planeringsarbetet som helhet. Läs mer om vad som framkom i intervjuerna under rubriken ”Demokratiska förankringsprocesser”.

De kommunala översiktsplanernas användbarhet

Under hösten 2012 har Boverket med hjälp av Sweco genomfört en studie för att följa upp användbarheten av de översiktsplaner för vindkraft som kommunerna arbetat fram under stödperioden (Sweco 2012). Via en enkätundersökning har vindkraftsbranschens delaktighet och syn på den kommunala planeringen undersökts. Enkäten skickades ut till 102 medlemsföretag hos Svensk vindenergi och Svensk vindkraftförening. Endast 23 företag svarade på enkäten, varav majoriteten var projektörer eller

producenter. Parallellt med detta genomförde Sweco två intervjustudier med tolv handläggare på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och arton kommunala bygglovs-handläggare. Samtliga som deltog i undersökningen angav att de på olika sätt har haft nytta av den kommunala planeringen, men att kvaliteten på översiktsplanerna varierar. Läs mer om resultatet från undersökningen under rubriken ”Kvalitet och användbarhet”.

Landskapsanalys

I en mindre intervjustudie har Boverket följt upp användbarheten av landskapsanalysen som planeringsunderlag (diarienummer 1190-2447/2012). I samråd med Riksantikvarieämbetet gjordes ett mindre urval på tre kommuner och två länsstyrelser som arbetat fram olika typer av landskapsanalyser. Studien har både tittat på landskapsanalyser som tagits fram i samarbete mellan kommuner och länsstyrelser samt projekt som genomförts enskilt. De utvalda kommunerna var Örebro, Sollefteå och Rättvik och de utvalda länsstyrelserna var Dalarna och Västernorrland. Snarare än att utvärdera själva dokumenten så gjordes telefonintervjuer med en representant från varje kommun/länsstyrelse för att få en bild av användbarheten av landskapsanalysen. Kommunerna i studien uppger att den framtagna landskapsanalysen till viss del påverkat ställningstagande för etablering av vindkraft i översiktsplanen och att den även till viss del används som underlag för andra planeringsfrågor än vindkraft. Av svaren framgår även att den europeiska landskapskonventionen (Europeiska landskapskonventionen Florens, 20.10.2000) har spelat en viktig roll i arbetet med landskapsanalysen. Läs mer om studieresultatet under rubriken ”Landskapsanalysens betydelse som planeringsunderlag”.

Planering för elnätet

Boverket skickade under hösten 2012 ut enkäten ”Elnätsägarnas och kommunernas planeringsinsatser för vindkraft - utvärdering” till de fyra största elnätsägarna i Sverige (diarienummer 1190-2447/2012). Det var Svenska Kraftnät, Vattenfall Eldistribution AB, Fortum Distribution AB och EON Elnät Sverige AB. Enkäten innehöll frågor om vindbruk och elnätsplaneringen, översiktsplaneringen i kommunerna och elnätet i samhällsplaneringen. Av enkäten framgår att Svenska Kraftnät gör vissa analyser och anger behov av ökad kapacitet för överföring av el och anslutning av vindkraft. Regionnätsägarna gör däremot inga långsiktiga scenarier, men samlar in uppgifter från olika vindkraftsintressenter för framtida beslut om investeringar. Elnätsbolagen uppger även att de inte förmedlar några underlag om framtida behov av elnätsförstärkningar till kommunernas översiktliga planering. Det är en fråga som enbart förhandlas mellan vindkraftsintressenter och

elnätsföretag när väl en etablering ska projekteras. Elnätsföretagen anger också att man har liten eller ingen nytta av de kommunala översiktsplanerna för sin elnätsplanering.

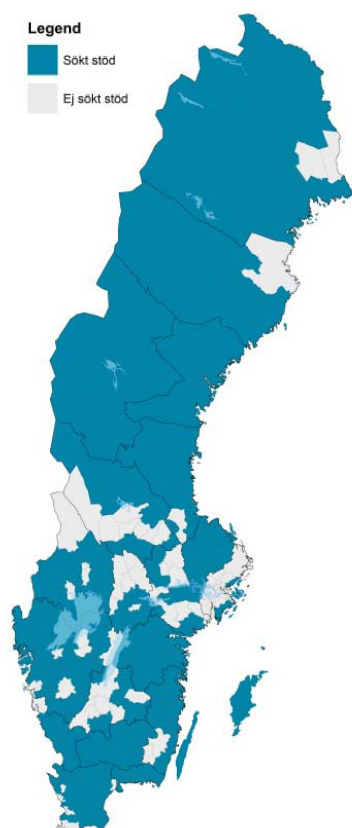
Workshop med de centrala verken

Boverket har haft en dialog med de andra centrala myndigheterna och ordnade den 5 november 2012 en workshop för att samla in deras erfarenheter och syn på framtida utmaningar för en planering för vindkraft (diarienummer 1190-2447/2012). 15 personer från 9 olika centrala myndigheter deltog. Några av de ämnen som togs upp och diskuterades på mötet var kommunernas planeringsberedskap, kvaliteten i de kommunala planerna och framtida utmaningar. Det konstaterades bland annat att frågan om elnätet ofta förbises och att det finns ett behov av bättre kunskapsunderlag vad gäller landskapet.

Seminarium om samhällsplanering och vindkraft

Den 15 november 2012 arrangerade Boverket ett seminarium om samhällsplanering och vindkraft med ett 80-tal deltagare från vindkraftsbranschen, kommuner och länsstyrelser. Seminariets huvudfokus var att sammanfatta den planering som genomförts för vindkraft och möjliggöra en arena för erfarenhetsutbyte. Seminariet syftade även till att blicka framåt och diskutera de utmaningar som vi nu måste hantera. Under dagen presenterades erfarenheter från mellankommunala projekt, enskilda projekt samt reflektioner från såväl planerare, vindkraftsföretag som politiker. Sammanfattningsvis kan konstateras att samhällsplanering behövs för att förankra utbyggnaden och ta lokal hänsyn för att få en hållbar vindkraftsutbyggnad. Planeringsstödet har gjort att många kommuner kommit igång och genomfört ett planeringsarbete för vindkraft. I bilaga 3 och på www.boverket.se finns en samlad dokumentation över seminariet. På Boverkets youtube-kanal, <http://www.youtube.com/boverket>, finns även en film med några av de som deltog under dagen.

Stödets utfall



Figur 1: Karta över vilka kommuner som sökt stödet.

Vem har sökt stödet?

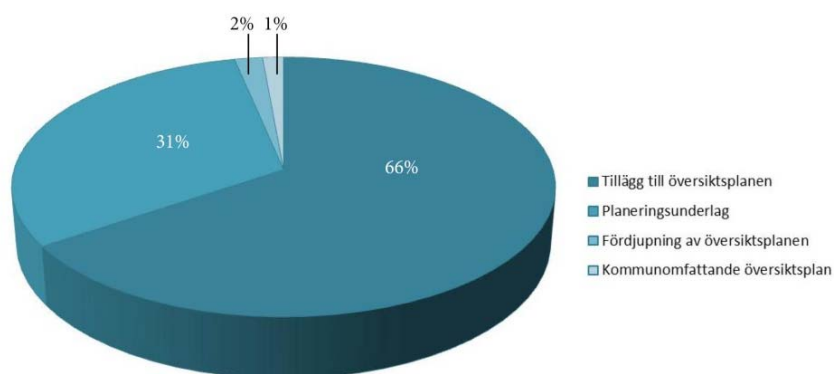
I första hand har stödet varit till för de kommuner som har velat genomföra planeringsinsatser för vindkraft på övergripande nivå. Även länsstyrelser, kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan har kunnat ta del av stödet under förutsättning att planeringsinsatsen har fungerat som underlag till kommunernas fortsatta planering för vindkraftsutbyggnaden.

Det är totalt 212 kommuner och 13 länsstyrelser, fördelade på totalt 189 ärenden, som har sökt och fått beviljade medel för stöd till planeringsinsatser för vindkraft. Ett flertal kommuner och länsstyrelser har valt att samarbeta. Den geografiska spridningen över landet är god, vilket framgår av figur 1. (Se även bilaga 1). Det finns kommuner, framförallt i Mellansverige och på sydsvenska höglandet, som valt att inte söka stödet. Detta kan bero på att det när stödet lanserades 2007 endast fanns data som visade att dessa områden inte hade tillräckligt goda vindförutsättningar. Några kommuner hade redan innan stödet kom genomfört planeringsinsatser för vindkraft som de då bedömde fortfarande vara aktuella och såg därför inget behov av att arbeta mer med vindkraft just då.

Vad har stödet använts till?

Huvudsyftet med planeringsstödet har varit att skapa en beredskap för en utbyggnad av vindkraft i de kommunala översiktsplanerna. De flesta kommuner har arbetat med vindkraftsfrågan i en översiktsplaneprocess och då framförallt tagit fram tillägg till sin översiktsplan, se figur 2. Även framtagande av en ny kommunomfattande översiktsplan har varit stödberättigat. Stödet har i sådana fall endast gått till den del av arbetet som berört

vindkraft. Planeringen har också utmynnat i framtagandet av olika planeringsunderlag som till exempel landskapsanalyser och vindkarteringar. Länsstyrelser, kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan har arbetat fram regionala planeringsunderlag som kommunerna kunnat använda sig av i sin översiktliga planering.



Figur 2: Majoriteten av kommunerna har arbetat fram tillägg för vindkraft till den kommunomfattande översiktsplanen. Därefter följer olika typer av planeringsunderlag. Ett flertal länsstyrelser har till exempel arbetat fram regionala landskapsanalyser.

Ekonomisk uppföljning

Hur har anslaget använts?

Totalt har Boverket tilldelats 110 mnkr under perioden 2007-2010 för stöd till planeringsinsatser för vindkraft. 6,3 mnkr av anslaget var avsatta till administrativa kostnader. Knappt 5,2 mnkr har fram till och med november 2012 använts för administration, informationsinsatser och utvärdering.

Antalet inkomna ansökningar var som högst under 2007 för att därefter gradvis avta. Under 2008 betalades den största delen av stödet ut. Fram till och med november 2012 hade 83 740 057 mnkr betalats ut och 4 267 009 mnkr återbetalats, se figur 3. Fram till och med november 2012 återstod 13 ärenden som ännu inte fått ett slutligt avgörande.

År	Utbetalningar (kr)	Återbetalningar (kr)
2007	693 750	0
2008	33 387 546	0
2009	19 378 003	0
2010	18 017 562	300 000
2011	10 648 828	734 019
t.o.m. nov 2012	1 614 368	3 232 990
	83 740 057	4 267 009

Figur 3: Utbetalningar och återbetalningar under perioden 2007 till och med november 2012.

Det finns i huvudsak tre olika anledningar till att den sökande fått återbetala medel. För det första har den sökande beviljats ett stödbelopp utifrån en beräknad kostnad. Om den totala faktiska kostnaden understigit den beräknade kostnaden har det beviljade stödbeloppet justerats utifrån den faktiska kostnaden, vilket gjort att en del sökande fått betala tillbaka pengar. För det andra har sökanden kunnat ansöka om ett förskott med 75 procent av beviljat stödbelopp. Resterande 25 procent har de erhållit först efter att de slutredovisat sin planeringsinsats. Den sökanden som påbörjat, men av olika anledningar inte hunnit slutföra sin planeringsinsats inom den tid som de beviljats medel för, har som regel inte fått resterande 25 procent av sitt stödbelopp utbetalat. För det tredje har ett 20-tal sökande inte kommit in med någon slutredovisning inom föreskriven tid. Boverket har då återkallat beslutet om beviljade medel och återkrävt utbetalat stöd.

Möjlighet till utökad stödnivå

Utgångsläget var att Boverket beviljade stöd med 50 procent av den totala beräknade kostnaden för planeringsinsatsen. Om det fanns särskilda skäl kunde stödnivån (procentandelen) bli högre. Tre specificerade särskilda skäl har i huvudsak påverkat stödnivån. Det gäller planeringsinsatsens komplexitet, mellankommunal samverkan och omfattningen av den demokratiska förankringsprocessen. Planeringsinsatsens komplexitet hade framförallt att göra med om berörda områden innehöll många konkurrerande intressen. Mellankommunal samverkan har framförallt åberopats då planering av vindkraftsanläggningar skett vid eller på gränsen mellan kommuner, eller om anläggningarnas storlek gjort att andra kommuner berörs. Särskilda insatser för demokratisk förankring kunde innefatta såväl beprövade som nya metoder för att skapa förtroende med, och acceptans för, de förändringarna av markanvändningen som vindkraftsetablering medför. I Boverkets skrift "Medborgardialog om vindkraft" ges

några exempel på hur kommuner arbetat med demokratiska förankringsprocesser (Boverket 2011). Lär mer om detta under rubriken "Demokratiska förankringsprocesser".

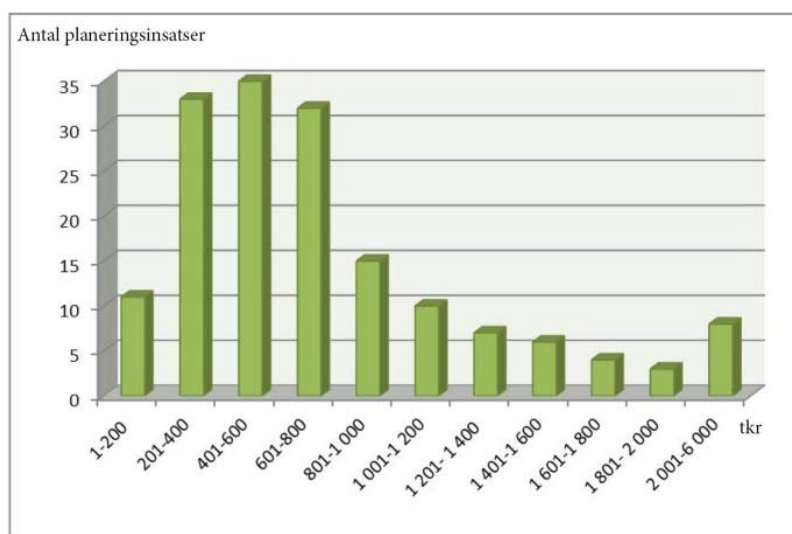
Även särskilt goda vindförutsättningar, det vill säga stora arealer med goda vindhastigheter, kunde ge en högre stödnivå. Om planeringsinsatsen omfattade områden som berördes av dokumenterade anspråk på vindkraftsutbyggnad kunde det också medföra att en högre stödnivå beviljades. Det kunde röra sig om att planeringsinsatsen innefattade områden av riksintresse för vindbruk, men det kunde också handla om dokumenterade starka enskilda intressen för en utbyggnad av vindkraft.

Av beviljade ansökningar har cirka 60 procent tilldelats en utökad stödnivå med mer än 50 procent av den beräknade totala kostnaden för planeringsinsatsen. Av dem är det cirka 30 procent som har beviljats den högsta stödnivån som har kunnat fås (75 procent av den totala kostnaden). De flesta har angett planeringsinsatsens komplexitet som skäl för högre stödnivå, oftast i kombination med mellankommunal samverkan, demokratiska förankringsprocesser och riksintressen för vindbruk.

Vad har en "planeringsinsats" kostat?

Planeringsinsatserna tog som regel längre tid än beräknat att genomföra och kostade mer än beräknat. En genomsnittlig beräkning visar att sökanden räknade med att genomföra planeringsinsatsen under ett till ett och ett halvt år. I praktiken har det som regel tagit två till två och ett halvt år att fullfölja planeringsinsatsen. Statistiken visar också att den genomsnittliga kostnaden för en planeringsinsats beräknades till 693 169 kr, men i själva verket landade kostnaden på 720 670 kr. Anledning till förlängd tidsplan och förhöjda kostnader bedöms i huvudsak bero på externa faktorer som har påverkat planeringen, till exempel utökade och arbetskrävande samrådsförfaranden, osäkerhet kring hur man ska förhålla sig till försvarets intressen samt ändrad politisk majoritet. Läs mer om detta under rubriken "Lärdomar från planeringsprocessen".

Många olika typer av planeringsinsatser har genomförts, från mindre utredningar till omfattande översiktsplanerprocesser. Insatserna har genomförts både som enskilda och mellan-kommunala projekt. Eftersom många olika typer av planeringsinsatser genomförts finns det en stor variation i planeringsinsatsernas totala kostnad, från under 200 000 kr upp till omkring 6 mnkr, se figur 4.



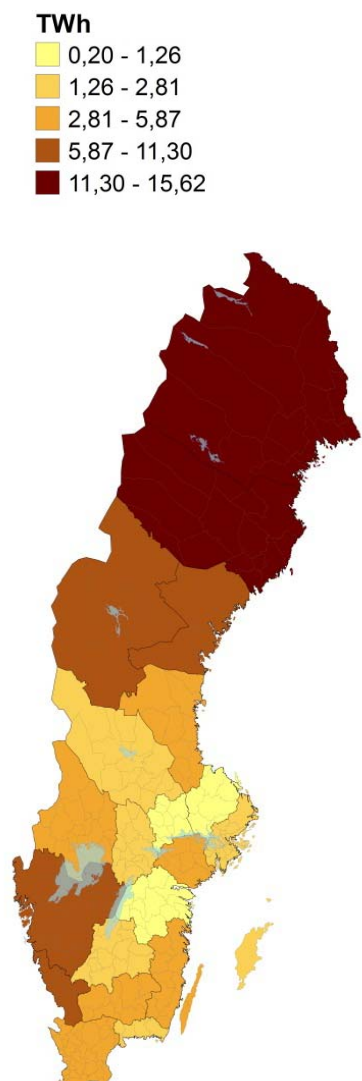
Figur 4: Kostnad för genomförd planeringsinsats för vindkraft. Tabellen visar antalet planeringsinsatser uppdelade på intervall om 200 tkr. Både enskilda och gemensamma planeringsinsatser är inberäknade.

Den samhällsekonomiska nyttan

De knappt 84 mnkr som betalats ut har gått till planeringsinsatser för att klarlägga förutsättningarna för en utbyggnad av vindkraft. Planeringen har resulterat i att 73 procent av kommunerna nu har en planeringsberedskap för vindkraft på totalt över 100 TWh, se mer under rubriken "Beräknad årsproduktion i TWh".

Boverket gör bedömningen att stödet varit lyckosamt. Utifrån de studier som Boverket låtit genomföra framgår att stödet gett många kommuner tillfälle att arbeta med vindkraft. Många kommuner hade inte haft ekonomiska möjligheter att genomföra en lika omfattande planeringsinsats utan stödet. Av studierna framgår även att kunskapen runt om i kommunerna om vindkraft ökat och att vindkraft lyfts upp på den politiska dagordningen (Trivector 2011 m.fl.). Men stödet har inte bara främjat vindkraften utan lett till kunskap och metodutveckling som även främjat andra planeringsfrågor, se mer under rubriken "Lärdomar från planeringsprocessen".

Hur mycket av den beräknade potentiella årsproduktion som kommunerna tagit fram som faktiskt kommer att byggas ut med vindkraft återstår dock att se. Boverkets bedömning är att det i alla fall finns planmässiga förutsättningar för att den planeringsram för vindkraft på 30 TWh som regeringen har satt upp till år 2020 kan nås.



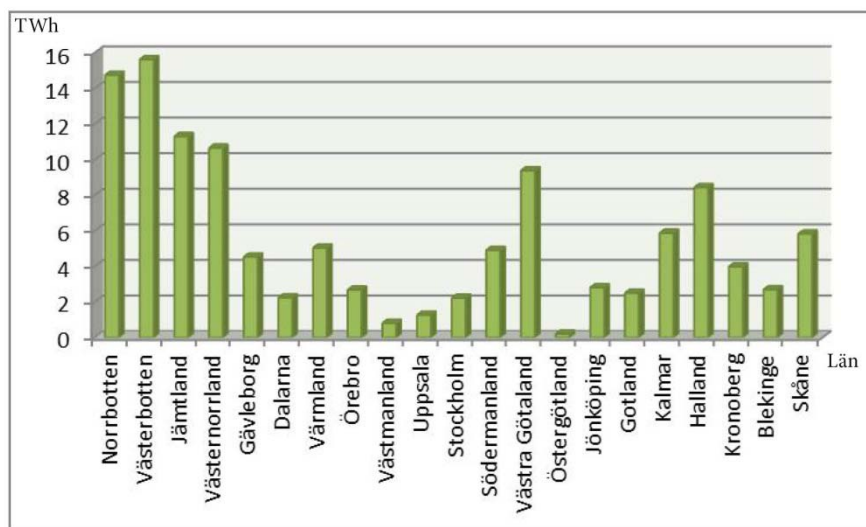
Figur 5: Karta över potentiell utbyggnadskapacitet uppdelat per län.

Hur ser planeringsberedskapen för vindkraft ut i kommunerna?

Beräknad årsproduktion

Boverket har vid slutredovisningen efterfrågat en bedömning av hur stor potential mätt i effekt (W) eller produktion (Wh), som efter planeringsinsatsens genomförande kommer att rymmas inom de områden som kommunerna utpekat som lämpliga för vindkraft. Detta har främst varit möjligt för de kommuner som formellt antagit ett tillägg till eller en fördjupning av den kommunomfattande översiktsplanen. Av deras slutredovisningar framgår att kommunerna har en planeringsberedskap för utbyggnaden av vindkraftverk på ca 100 TWh. Boverket har inte haft möjlighet att kvalitetsgranska dessa uppgifter. Eftersom man i respektive kommun har använt sig av olika metoder för att resonera sig fram till potentiell utbyggnadskapacitet går det inte heller att göra en direkt jämförelse mellan olika kommuner. Trots detta gör Boverket bedömningen att det finns planmässiga förutsättningar för att den planeringsram för vindkraft på 30 TWh som regeringen har satt upp kan nås.

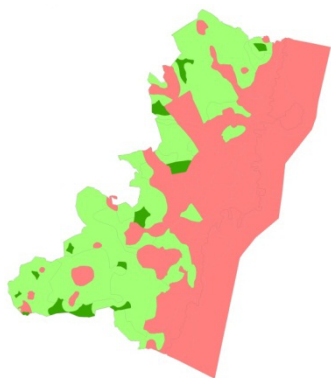
I figur 5 och 6 redovisas potentiell utbyggnadskapacitet uppdelat per län. I de norra länen tillsammans med Västra Götaland och Halland finns den största utbyggnadspotentialen för vindkraft. Resultatet visar även att kommunerna i Mellansverige och på sydsvenska höglandet har en lägre planeringsberedskap, men här är statistiken lite missvisande då många av dessa kommuner valt att inte söka stödet.



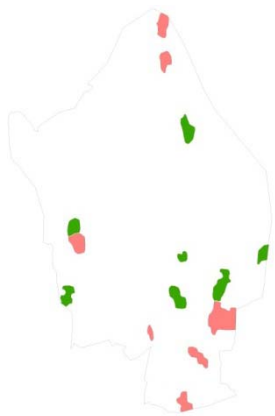
Figur 6: Tabell över potentiell utbyggnadskapacitet uppdelat per län.

GIS-sammanställning över utpekade områden

129 kommuner har till Boverket redovisat digitalt GIS-underlag för en utbyggnad av vindkraft. Av underlaget framkommer att man använt sig av många olika kategoriseringar av de områden som pekats ut som lämpliga eller olämpliga för vindkraft. En del kommuner har endast pekat ut en kategori med lämpliga eller olämpliga områden, medan andra har en graderad skala med områden som är mer eller mindre lämpliga. Eftersom det inte finns någon gemensam klassificering är det svårt att jämföra och tolka kommunernas underlag. Boverket har ändå i bilaga 2 valt att göra ett försök till gemensam klassificering och tolkning av kommunernas GIS-skikt. Följande klassificering har gjorts med fem olika klasser: lämpliga områden, mindre lämpliga/sekundära områden, utredningsområden, ej lämpliga områden och okänd status.



Figur 7: Kommun som i sitt GIS-underlag klassificerat hela kommunytan.



Figur 8: Kommun som endast pekat ut delområden i sitt GIS-underlag. Underlaget ger ingen komplett bild över lämpliga och olämpliga områden för vindkraft.

Boverket har inte haft någon möjlighet att kvalitetsgranska det digitala underlag som kommunerna själva skickat in. Dock har Boverket under arbetet med det digitala materialet upptäckt en rad brister. Somliga underlag stämmer över huvudtaget inte överrens med respektive inskickad planhandling. En planhandling kan också ha ändrat status sen den blivit inskickad till Boverket. En samrådshandling kan ha gått på utställning och en antagandehandling kan ha blivit överklagad. Därför kan även utpekade områden blivit omarbetade i efterhand. Det digitala materialet är inte helt tillförlitligt och ska hanteras med varsamhet.

Det är endast en handfull kommuner som i sitt GIS-underlag klassificerat hela kommunens yta, se figur 7. Majoriteten har endast pekat ut delområden, se figur 8. De ytor som inte klassificerats på kartan har olika betydelser i olika kommuner. En kommun som endast pekat ut lämpliga områden har i sin översiktsplan angett all övrig yta som olämplig, eller som lämplig endast för mindre etableringar. I en kommun som endast angett olämpliga områden kan alla andra områden i översiktsplanen definieras som utredningsområden som behöver studeras mer i detalj i varje enskilt fall innan kommunen kan ta ställning. Den här typen av GIS-underlag ger en dålig vägledning för såväl vindkraftsbranschen som tillståndsgivande myndighet. Eftersom majoriteten av kommunerna endast pekat ut delområden i sitt GIS-underlag ger de inte en komplett bild över lämpliga och olämpliga områden. GIS-underlaget måste kopplas till respektive kommuns översiktsplan där det framgår hur underlaget ska tolkas. Boverket rekommenderar kommunerna att i sin planering ta ställning till hela kommunens yta och att detta även bör redovisas i kommunernas GIS-underlag. Risken är annars att underlaget blir missvisande och

att det uppstår en osäkerhet kring de områden som saknar en tydlig status i GIS-underlaget.

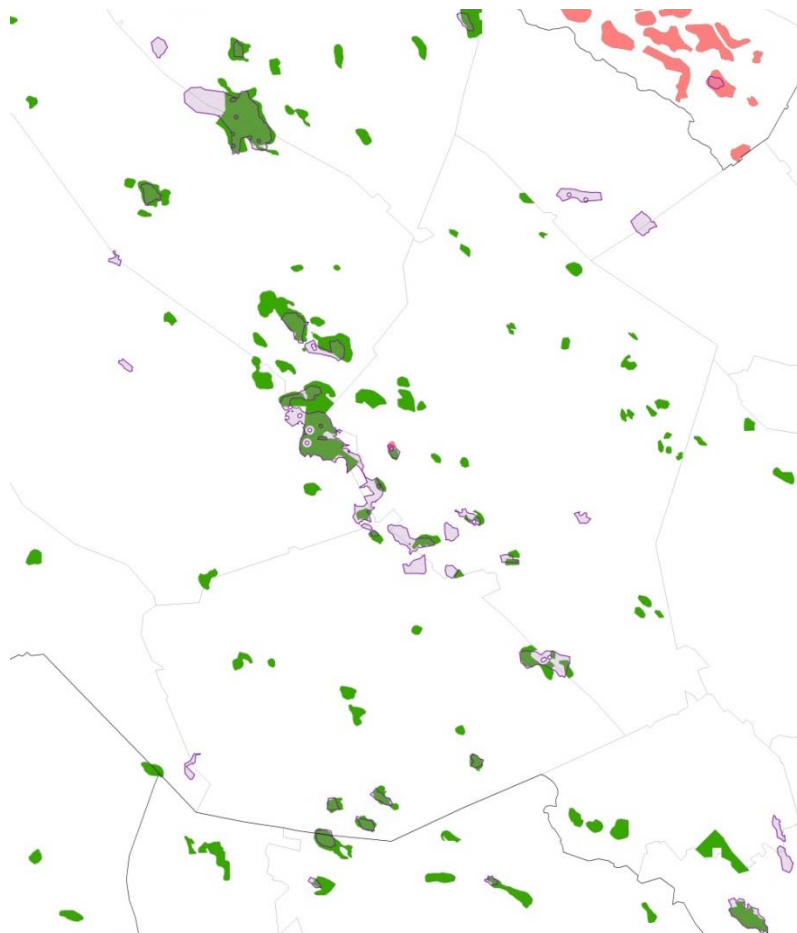
Riksintresset för vindbruk

Sammanställningen av kommunernas GIS-underlag visar att det finns utpekade lämpliga områden för utbyggnad av vindkraft som helt eller till viss del överensstämmer med områden med riksintresseanspråk för vindbruk, se figur 9. Samtidigt finns det också exempel på kommuner som angett dessa områden som olämpliga för vindkraft, se figur 10. I studien "Miljöbedömning av kommunala planer om vindkraft" anger många kommuner de utpekade riksintresseområdena för vindbruk som helt eller delvis olämpliga för vindkraft (SLU 2010). De menar att det finns konflikter mellan utpekade riksintressen för vindbruk och andra riksintresseanspråk. Lika ofta har kommunerna dock bedömt områdena olämpliga för vindbruk på grund av andra allmänna intressen som inte har riksintressestatus. Motstående intressen är främst naturmiljö, friluftsliv, turism, boendemiljö och landskapet i sig.

Legend

- Riksintresse för vindbruk
- Lämpligt
- Mindre lämpligt/sekundärt
- Olämpligt

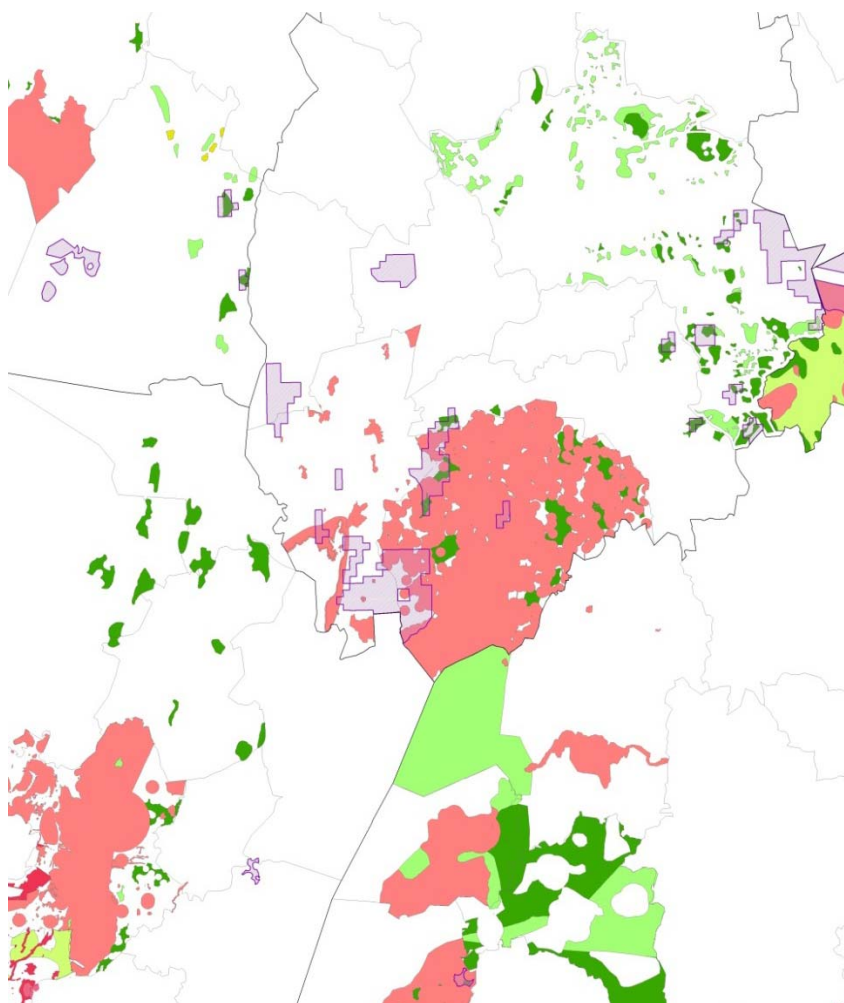
Figur 9: Exempel på av kommunerna utpekade lämpliga områden för vindkraft som överensstämmer med utpekade riksintresseområden för vindbruk.



Figur 10: Exempel på av kommunerna utpekade olämpliga områden för vindkraft som tangerar utpekade riksintresseområden för vindbruk.

Legend

- Riksintresse för vindbruk
- Lämpligt
- Mindre lämpligt/sekundärt
- Utredningsområden
- Olämpligt



Planering av vindkraft till havs

Fördelarna med havsetablerad vindkraft är bland annat högre vindstyrkor, jämnare vindflöde och de goda förutsättningarna för att etablera riktigt stora vindkraftsparker med betydande produktionsvolym. Samtidigt kan vindkraftsanläggningar till havs synas över långa sträckor vilket gör att flera kommuner kan komma att beröras av anläggningarna. (Boverket 2010)

Vad Boverket kan se av redovisat material, vilket även framgår i SLUs studie från 2010, har få av de kommuner som är berörda av eventuella etableringar av vindkraft till havs behandlat detta i sina översiktsplaner. Av de kommuner som inkommit med GIS-material har 18 stycken inbegripit havet i sin vindkraftsplanering. Den totala planerade ytan till havs i GIS-materialet ligger på ungefär 4200 km². Av detta är ungefär 54 procent olämpliga områden, 25 procent utredningsområden, 19 procent lämpliga områden och 2 procent okänd status.

En trolig orsak till den låga förekomsten av havsplanering kan vara att kommunerna bedömer att det inte finns tillräckligt stort intresse för vindkraftsetableringar till havs. Detta eftersom ekonomin i havsetableringar i dagsläget är dåliga. En annan orsak kan vara en viss osäkerhet angående hur havet i framtiden ska planeras, med tanke på den nyligen inrättade Havs- och vattenmyndigheten.

Än en gång bör det påpekas att det endast är 129 kommuner som till Boverket redovisat digitalt GIS-underlag för en utbyggnad av vindkraft. Verkligheten kan därför se annorlunda ut än den bild Boverket kan se i GIS-underlaget. Boverket har i en tidigare studie redovisat att 23 av 26 undersökta kommuner med utpekade riksintresseanspråk i territorialhavet har beaktat, eller har för avsikt att i pågående planeringsarbeten, beakta den havsbaserade vindkraften i framtagna planer och planeringsunderlag (Boverket 2010).

Har syftet med stödet uppnåtts?

Syftet med stödet för att integrera vindbruk i översiktplaneringen beskrivs i proposition 2005/06:143 ”Miljövänlig el med vindkraft – Åtgärder för ett livskraftigt vindbruk, att underlätta vindkraftens utbyggnad”. Övergripande var syftet att underlätta vindkraftens utbyggnad. Planeringen skulle bidra genom att den underlättar och påskyndar efterföljande planer och beviljande av bygglov och tillstånd, skapar förutsättning för delaktighet hos berörda och intresserade parter och ökar förankringen hos olika intressenter bl.a. kommuninvånarna och att nätägare kan förutse var en utbyggnad kan komma att ske.

Generellt uppger både vindkraftsbranschen, Miljöprövningsdelegationerna och kommunernas bygglovsgranskare att man har nytta av kommunernas planering. Vindkraftsbranschen anser att det underlättar att veta var kommunledningen angett lämpliga områden men också att kunskapen om vindkraft inom kommunerna höjts. Syftet att underlätta efterföljande planer, bygglov och tillstånd har studerats bl.a. genom att ställa frågor till bygglovshandläggare och miljöprövningsdelegationerna (Sweco 2012). Huvuddelen av miljöprövningsdelegationerna menar att översiktsplanerna har en relativt stor betydelse som stöd för deras bedömningar i tillståndsärenden. De flesta bygglovshandläggare menar att översiktsplanen har en stor betydelse och utgör en förutsättning för att kunna ge bygglov. Läs mer om betydelsen av översiktsplanen vid bygglov och tillståndsprövning under rubriken ”Kvalité och användbarhet”. Översiktsplanerna har även fått en ny viktig funktion som inte förutsågs när beslutet om planeringsstödet togs,

nämligen att vara vägledande för kommunernas beslut enligt 16 kap. 4 § miljöbalken den s.k. vetorätten.

Planeringens syfte var också att ge förutsättningar för delaktighet hos berörda och intresserade parter och att öka förankringen. Kommunerna har genom stödet speciellt jobbat med former att utveckla delaktigheten för medborgarna. Läs mer om detta under rubriken ”Demokratiska förankringsprocesser”. När vindkraftsbranschen har tillfrågats är det tydligt att huvuddelen inte känt sig delaktiga i kommunernas planering (Sweco 2012). Någon kommun anger att man inte velat att enskilda företag ska vara alltför involverade då det uppfattas som en partsinlaga.

Ett annat syfte med stödet var att översiktsplaneringen skulle kunna ge underlag för elnätsplaneringen. De regionala elnätsföretagen genomför ingen öppen elnätsplanering som når den fysiska planeringen och känner inte heller att översiktsplanerna fyller någon viktig funktion för deras planering (”Elnätsägarnas svar på Boverkets enkät hösten 2012 - med sammanfattning”, diarienummer 1190-2447/2012). Boverket menar dock att den planeringsberedskap som nu skapats genom kommunernas planering bör ge ett underlag som grovt visar var potentialen för vindbruk finns i Sverige och därmed ett underlag för diskussionen om stamnätets utveckling.

Sammanfattningsvis bedömer Boverket att huvudsyftet med stödet har uppnåtts och att det satt igång en mycket stor planeringsaktivitet, främst lokal men också regionalt.

Stödets betydelse för översiktsplanering

Under stödperioden har vindkraften i många kommuner varit en väsentlig drivkraft för översiktsplaneringen. Planeringsstödet för vindkraft har varit en viktig och i vissa fall avgörande stimulans för att få igång översiktsplaneringen. Det gäller inte minst ytstora och glest befolkade kommuner med oförändrad eller vikande befolkning. Tillägg till översiktplanerna har också ökat från 8 st. år 2007 till 53 st. 2011. Vindkraft har varit det helt dominerande temat under perioden. Behovet av en överblick av aktuella allmänna intressen m.m. har också kommit fram vid denna planering. År 2010 antogs också rekordmånga kommunomfattande översiktsplaner - det högsta antalet sedan 1991. Boverkets slutsats är att planeringsstödet för vindkraft har haft en stor betydelse att stimulera och utveckla översiktsplaneringen i kommunerna.

Lärdomar från planeringsprocessen

Lagändringar

Den 1 augusti 2009 förändrades förutsättningarna för vindkraftsplaneringen. Då togs kravet på bygglov bort för vindkraftsanläggningar som tillståndsprövas enligt miljöbalken och detaljplanekravet tillämpas bara i vissa fall. Många kommuner har under pågående process känt ett behov av att revidera sitt material i samband med lagändringen. I ett tidigt skede av stödperioden framkom också synpunkter på lagändringen i form av frustration över att det ges signaler om att planera för utbyggnad, samtidigt som den nya lagen fråntar kommunen rätt att besluta om de större verken. Samtidigt fick kommunerna ett extra instrument för att driva igenom sin bedömning enligt den så kallade 16 kap 4§ prövningen enligt miljöbalken. Bestämmelsen innebär att kommunerna ska lämna sitt medgivande vid tillståndsprövning av stora vindkraftsanläggningar, där kommunernas översiktsplaner bör ligga till grund för kommunens beslut.

Försvarmaktens intressen

Genomförda planeringsinsatser har som regel tagit längre tid än vad kommunerna bedömde från början. Genom Trivectors studie (2011) ställde Boverket frågan om vad detta berodde på. Av resultatet framgår att en faktor var Försvarmaktens så kallade stoppområden, det vill säga skyddszoner runt områden som är av intresse för försvaret. Många kommuner blev osäkra på hur detta skulle hanteras i den pågående planeringsprocessen. I många fall rörde det sig om att stoppområdena täckte så gott som hela kommunens yta och i flera fall handlade det om att de områden kommunen pekat ut som lämpliga för vindkraftsutbyggnad hamnat

i konflikt med Försvarsmaktens stoppområden. Likaså framgår av studien att Försvarsmakten i en kommun meddelat sina invändningar precis inför planens antagande. I det fallet valde kommunen att ändå fullfölja arbetet med de områden som de själva pekat ut. Konflikten med Försvarsmakten avser de hantera vid prövning när ansökningar kommer in.

Att Försvarsmakten lade stoppområden över stora delar av flera kommuner, kan i vissa fall innebära att intresset för att bygga ut vindkraft svalnat, eftersom det blivit komplicerat att hitta lämpliga områden. I Trivectors studie (2011) framkom att många kommuner såg ett behov av att Försvarets stoppområden skulle lyftas och diskuteras på nationell nivå. Eftersom försvarsmaktens intressen omfattas av sekretess är det svårt att få insyn och göra avvägningar mot deras intressen.

Demokratiska förankringsprocesser

Vikten av tidig information

I den webbenkät som Boverket lät genomföra 2008 framkom att många kommuner upplevde att de saknade kompetens för att arbeta med acceptansfrågor (Trivector Information 2008). I studien framkom även att endast drygt hälften av kommunerna erbjöd kommuninvånarna lättillgänglig information via sin hemsida. Många kommuner befann sig i samrådsfasen 2008. I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen visade det sig att man ofta ville vänta med att informera allmänheten om den pågående planeringen tills man kunde presentera ett första förslag vid samrådet. I vissa kommuner har därför vindkraftsexploaterare hunnit före och kontaktat markägare och spridit information om kommunens planer. Detta har ökat risken för missförstånd och konflikter. Det är med andra ord viktigt att kommunen i ett tidigt skede informerar om att det pågår ett planeringsarbete för vindkraft. Detta kan vara avgörande för den fortlöpande planeringsprocessen.

Demokrati tar tid

I uppföljningen som genomfördes 2011 framkom att det fanns en stor variation vad gäller allmänhetens intresse och inblandning i planeringen mellan olika kommuner (Trivector Information 2011). Antingen var invånarna väldigt engagerade eller så har de inte alls visat något intresse för frågan. Några kommuner uppger att det varit svårt att nå ut till invånarna och skapa engagemang för planeringen. Engagemanget väcks först när det finns ett konkret anspråk på etablering av vindkraft. I de kommuner där vindkraften hamnat i fokus har man mötts av både stor positiv och negativ opinion. Det stora engagemanget för vindkraften har inneburit ett

högt tryck på kommunernas interna arbete med att sammanställa inkomna yttranden och svara på frågor. Man har i kommunerna därför känt det nödvändigt att utöka informationsinsatserna för medborgare och politiker för att frågan väckt ett sådant stort intresse. I samtal med ett flertal kommuner i samband med att de begärde förlängd tid för att genomföra planeringsinsatsen uppgav de att de fått in flera hundratals synpunkter som skulle sammaställas. Utökat arbete har också krävts i vissa kommuner då de på grund av den omfattande samrådsredogörelsen även fått göra en kortversion av denna till sina politiker. Andra orsaker till behovet av förlängd genomförandetid är kompetensbrist, personalomsättning, brist på konsulter samt behov av ytterligare underlag för att kunna slutföra planeringsinsatsen. Politiska maktskiften i samband med valet 2010 har i vissa fall lett till ny politisk inriktning, vilket medfört revideringar av redan framtagna förslag.

Medborgardialog

Eftersom det i studien 2008 framkom att kommunerna upplevde en stor brist på kunskap kring hur man kunde arbeta med acceptansfrågor, valde Boverket att sprida goda exempel från några kommuner som aktivt arbetat med medborgardialog (Boverket 2011). Vikten av att utnyttja kommunens webbplats som informationsplattform lyftes fram av de kommuner som delgav sina erfarenheter. Här kan man nå ut till målgrupper som man normalt inte kommer i kontakt med på samrådsmöten och vid utställning. Att erbjuda ett brett utbud av olika typer av mötesformer på olika platser och tider är också en bra metod för att nå ut till fler målgrupper. Andra bra tips som kommunerna delgav för att öka engagemanget och för att få igång en aktiv dialog var att ta direktkontakt med etablerade grupper som föreningar och byalag m.fl. Om man vill minska risken för polariserade debatter kan man ordna olika möten för olika grupper som markägare, vindkraftsexploaterare och allmänheten. Lika viktigt som att informera allmänheten i ett tidigt skede är det att fortlöpande informera om vad som händer under hela planeringsprocessen. Flera kommuner poängterade även att det var minst lika viktigt för den externa kommunikationen att den interna kommunikationen mellan olika förvaltningar och mellan politiker och tjänstemän fungerade. Flera av kommunerna har jobbat med interna arbetsgrupper med representanter från flera förvaltningar och har haft regelbundna avstämningar med politikerna. Flera av de studier som Boverket genomfört har visat att planeringen för vindkraft skapat ett politiskt engagemang för såväl vindkraftsfrågor som övrig planering. Många kommuner har dragit nytta av de nya metoder som man utvecklat för medborgardialog även i andra planeringsfrågor.

Mellankommunalt samarbete

Dagens vindkraftsanläggningar har på grund av sin storlek regional påverkan. Dessa anläggningar är oftast de högsta byggnadsverken som uppförs i en kommun, de omfattar och påverkar stora arealer och kräver infrastruktur i form av elnät och transportmöjligheter.

Stöd till planeringsinsatser för vindkraft har enligt förordningen (2007:160) kunnat sökas av kommuner, länsstyrelser, kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan. Kommunerna har ofta samarbetat på olika sätt. I flera fall har både länsstyrelser, kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan varit inblandade. I de 22 olika samarbetsprojekt som Boverket noterat har totalt 75 kommuner samarbetat.

Länsstyrelserna har även på annat sätt spelat en mer eller mindre aktiv roll i att främja kommunernas planeringsinsatser och samarbeten mellan dessa. Av landets 21 länsstyrelser har 13 sökt planeringsstöd. I 8 län har det med hjälp av stödet tagits fram regionala lanskapsanalyser som underlag för kommunernas planering. Länsstyrelsen i Norrbottens län rapporterar också att man deltar i ett gränsöverskridande samarbete mellan Norge, Finland och Sverige om kunskaps- och erfarenhetsutbyte kring planering och tillståndsgivning för vindkraft. I Boverkets rapport "Plan- och bygglagen i praktiken 2011 – spaningar visar på utmaningar och möjligheter" (Boverket april 2012), rapporterar länsstyrelserna att bland annat planeringsstödet för vindkraft haft en positiv effekt på mellankommunal samverkan.

I den enkät och de intervjuer som Boverket låtit göra med vindkraftsbranschen och med miljöprövningsdelegationerna framträder också att de anser att vindbruk behöver en mellankommunal samordning och att det behövs en regional överblick (Sweco 2012). 83 procent av vindkraftsföretagen i enkäten uppgav att de önskade en utökad regional planering av vindkraft. Miljöprövningsdelegationerna vill ha en regional planering för vindkraft, bland annat för att det i dagsläget är svårt att få en regional helhetsbild eftersom kommunerna hanterar många mindre anläggningar själva. Ett par lyfter också att det finns ett behov av en regional planering utifrån rennäringens och fåglarnas perspektiv. Både renar och fåglar rör sig över stora områden och för att bedöma hur dessa intressen påverkas behövs en regional överblick.

Några av de intervjuade kommunerna anger att man tagit fram de tematiska tilläggen till översiktsplanen gemensamt. De menar att det annars hade varit svårt att få överblick över hur mycket som ska byggas mer än i den egna kommunen. Flera vill också se en ytterligare utveckling av det mellankommunala samarbetet.

Översiktsplanernas användbarhet vid planering av vindkraft

Tillägg för vindbruk - sektorsplanering eller översiktsplanering?

Från och med januari 2008 förtydligades plan- och bygglagen med att översiktsplanen kan ändras genom fördjupningar och tillägg. En stor del av översiktplaneringen som kommunerna genomfört för att integrera vindbruk är i form av tillägg till översiktsplanen. Det har visat sig vara ett smidigt sätt att hantera och fördjupa arbetet med vindbruk. En förutsättning för bra fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen är dock att den kommunomfattande översiktsplanen är aktuell. Många kommuners tillägg rörande vindbruk har gjorts till gamla översiktsplaner. Under 2011 antogs 53 tillägg varav 68 procent rör vindbruk. Det kan noteras att 32 procent av tilläggen gjordes till kommunomfattande översiktsplaner från 1990-talet. Om dessa kommunomfattande planer inte är aktuella finns inte dagens intressen på bordet och bebyggelse och infrastruktur kan ha förändrats. Det försvårar också planeringsarbetet och översiktsplanen får minskad trovärdighet som beslutsunderlag.

Risken med ett visst tematiskt planeringsperspektiv är att helhetsperspektivet och andra angelägna planeringsfrågor riskerar att tappas bort. För vindkraft, som idag ofta är kommunens högsta byggnadsverk, kan det vara viktigt att också ha ett förhållningssätt till enstaka eller få verk. Det behövs tydliga riktlinjer för att det inte ska bli oönskade och kumulativa effekter från dessa. Några kommuner har redan arbetat in tilläggen som rör vindbruk i en ny

kommunomfattande översiktsplan. Då är det lättare att få överblick och förståelse för hur alla delar av översiktsplanen hänger ihop.

I vissa kommuner är man otydlig med och har brister i kunskapen om vad som är ett tillägg eller fördjupning av översiktsplanen och vad som är ett planeringsunderlag. För tillägg och fördjupningar gäller samma tydliga planeringsprocess som för en kommunomfattande översiktsplan och att den ska innehålla en miljöbedömning. Ett vanligt begrepp som använts och som är svårt att veta vad det står för är vindbruksplan. Det kan vara antingen ett tillägg eller ett planeringsunderlag. Ett planeringsunderlag behöver inte följa något formellt krav och behöver inte vara avvägt med andra intressen eller hanterats i en offentlig och politisk process. För medborgarna, tillståndsgivande myndigheter m.fl. är det mycket viktigt att kommunen är tydlig med vad som hör till den gällande översiktsplanen i form av aktuella tillägg, fördjupningar och länsstyrelsens granskningsyttrande.

Kvalitet och användbarhet

Vindkraftföretagens delaktighet i planeringen

Samtliga vindkraftsföretag som deltog i den enkätundersökning som Boverket genomförde 2012 uppger att översiktsplanerna för vindkraft underlättat för en vindkraftsutbyggnad (Sweco 2012). Översiktsplanerna ger dem en fingervisning över kommunens inställning till vindkraft. Studien visade dock att vindkraftsbranschen inte känt sig involverade i kommunernas planering och att man i vissa fall ifrågasätter kvaliteten på de områden som kommunerna pekat ut som lämpliga för vindkraft. En förklaring till att kommunerna inte involverat vindkraftsföretagen mer i sin planering kan vara att man inte vill bli styrd av branschens intressen, eller ge ett företag fördelar framför ett annat som inte varit med i planeringsprocessen. Samtidigt finns det en risk att en del kommuner gått miste om värdefull kunskap som branschen hade kunnat bidra med om de fått möjlighet att delta mer i planeringen. I undersökningen framkommer också att vindkraftsföretagen vill uppmana kommunerna att inte låsa översiktsplanerna för en viss teknik t.ex. begränsa höjden på vindkraftverken. De vill också att kommunerna ska ta större hänsyn till vindresursen i sina avvägningar när de pekar ut lämpliga områden.

Översiktsplanernas användbarhet vid prövning av vindkraft

Parallellt med enkätstudien till vindkraftsbranschen genomfördes 2012 även två intervjustudier med handläggare på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och kommunernas

bygglovshandläggare (Sweco 2012). Syftet med intervjuerna var att följa upp användbarheten av de översiktsplaner för vindkraft som kommunerna arbetat fram vid tillstånds- och bygglovsprövning. Kommunerna var i regel nöjda med sina översiktsplaner och tyckte att de ger ett bra stöd vid bygglovsprövning och beslut om tillstyrkan enligt 16 kap 4§ miljöbalken. I en annan studie som Boverket lät genomföra 2011 angav nästan 2/3 av de tillfrågade kommunerna att enskilda vindkraftsprojekt hamnat inom de områden som man pekat ut som lämpliga för vindkraft i sin plan (Trivector Information 2011). Ungefär hälften av vindkraftsföretagen i enkätundersökningen från 2012 anger att kommunerna följer sina översiktsplaner vid beslut om tillstyrkan enligt 16 kap 4§ miljöbalken, medan ungefär lika många anser att kommunerna i vissa fall följer andra politiska överväganden vid tillstyrkan. Kommunerna och vindkraftsbranschen verkar med andra ord ha lite olika uppfattning om hur väl översiktsplanen följs vid prövning.

I intervjustudien med miljöprövningsdelegationerna framkom att de i regel tillmäter översiktsplanen en lägre status i sin bedömning än vad kommunerna gör (Sweco 2012). I tillståndsprocessen utgör översiktsplanerna enligt dem ett för grovt underlag för att fungera som beslutsunderlag. De tittar istället mer på reglerna i miljöbalken och domstolspraxis. Miljöprövningsdelegationerna ifrågasätter precis som vindkraftsbranschen kvaliteten hos en del framtagna planer. De uppger att en del kommuner inte varit tillräckligt tydliga med att motivera avvägningar mellan olika intressen och att man ibland plockat bort ett område alldeles för tidigt utan att en ordentlig analys gjorts.

Områden olämpliga för vindkraft

Syftet med att införa ett stöd för planeringsinsatser för vindkraft var att genom planering klarlägga förutsättningen för en vindkraftsutbyggnad ("Miljövänlig el med vindkraft - åtgärder för ett livskraftigt vindbruk", 2005/06:143). Vindkraft är en planeringsfråga bland andra och kommunerna har i sin planering arbetat med att belysa vindkraften i förhållande till andra intressen. Vid en avvägning mot andra intressen har en del kommuner i sitt planeringsarbete kommit fram till att de inte har några lämpliga områden för vindkraft. I en del kommuner har man haft stora svårigheter att komma överens. Dessa kommuner vill inte specificera lämpligheten i översiktsplanen utan vill avvakta prövningsprocessen i varje enskilt fall innan de tar ställning. Genom att peka ut lämpliga områden ger man även vissa markägare ekonomiska fördelar framför andra, vilket också kan vara en orsak till varför vissa kommuner valt att inte ta ställning till var det är lämpligt att bygga.

Landskapsanalysens betydelse som planeringsunderlag

Inom ramen för stödet har bidrag specifikt kunnat erhållas för framtagandet av en landskapsanalys som planeringsunderlag i samband med arbetet med en översiktsplan eller ett tillägg till översiktsplan gällande vindbruk. Både kommuner och länsstyrelser har tagit fram landskapsanalyser med hjälp av stödet. Totalt har 93 kommuner och 8 länsstyrelser arbetat med landskapsanalyser.

Som en del av uppföljningen av stödet gjorde Boverket en ministudie av landskapsanalysen som verktyg med 3 kommuner och 2 länsstyrelser (se mer om studien under rubriken ”Genomförda studier inom utvärderingen”). Syftet med ministudien var att lyfta landskapsanalysens betydelse som planeringsunderlag och belysa vilken roll densamma har spelat i arbetet med vindbruksplanering, samt att visa på goda exempel på landskapsanalyser.

Landskapsanalysens användbarhet

Samtliga tillfrågade uppgav att landskapsanalysen till viss grad påverkat utpekandet av områden lämpliga för vindkraft. Boverket ser genom studien att landskapsanalysen använts vid både planering och prövning av vindkraft. Det har även förekommit att landskapsanalysen använts vid miljöbedömningen av översiktsplanen, samt som dialogverktyg i samrådsprocessen. Av studien framgår att landskapsanalysen även använts vid kommunens översiktsplanering, vid stadsplanering, bygglov utanför detaljplan samt vid planering för LIS (landsbygdsutveckling i strandnära läge). Dock svarade ingen av de tillfrågade att de använt landskapsanalysen vid detaljplaneläggning.

Olika arbetssätt

Arbetet med landskapsanalyserna skiljer sig åt mellan de tillfrågade vad gäller fokus, arbetssätt och val av skala. Olika fokus har exempelvis varit synlighet, besöksnäring/turismutveckling, landskapets historik, kulturmiljöfrågor, geologi, upplevelsen av landskapet eller endast landskapet i förhållande till vindkraft. I bara ett fall så har kommunen tagit fram landskapsanalysen på egen hand. Vanligast är att kommunen eller länsstyrelsen har anlitat en konsult som har använt sig av olika analysmetoder. Ofta är dessa baserade på den engelska landskapskaraktärsbedömningen eller historisk landskapskaraktärsbedömning. Beroende på vilken typ av landskapsanalys man arbetat fram och vilken metod man använt sig av har man landat i olika skalor och olika användningsområde. En tillfrågad uttryckte att det kan bli problematiskt att göra en landskapsanalys utan särskilt syfte. Det finns då en risk att den blir

mindre användbar. I motsats svarade andra av de tillfrågade att något av det viktigaste i deras arbete var att göra en del av landskapsanalysen övergripande och generell just för att den även skulle kunna användas i andra planeringssituationer.

Den europeiska landskapskonventionen

2011 trädde den europeiska landskapskonventionen i kraft i Sverige (Europeiska landskapskonventionen Florens, 20.10.2000).

Konventionen syftar till långsiktigt hållbar planering och förvaltning av våra landskap. Konventionen ställer krav på ökad kunskap om landskapet för att bättre kunna ta hänsyn till landskapet som helhet i planering och förvaltning.

Landskapsanalyser är i detta sammanhang ett viktigt planeringsunderlag för att synliggöra samband och värden i landskapet.

I ministudien framkom att den europeiska landskapskonventionen varit en viktig utgångspunkt i de flesta fall, men i olika grad. Konventionen talar om god kunskap om landskapets värden, kvaliteter och karaktärer. Det har framförallt varit just målsättningen om att öka kunskapen och medvetenheten om landskapets värden som man velat uppfylla genom att ta fram landskapsanalysen. I vissa fall har landskapsanalysen även arbetat in medborgarnas syn på det upplevda landskapet, vilken framkommit genom medborgardialog. Förutom samrådsmöten med medborgarna har även andra kommunikationsmedel såsom enkätundersökningar och blogg använts vilket har involverat grupper som vanligtvis inte deltar på samrådsmöten. Även besökare har i vissa fall involverats i processen och blivit tillfrågade om hur de nyttjar landskapet.

Svårigheter och framgångar

Ett hinder under arbetets gång har enligt en svarande varit att landskapsanalysen har ett svagt stöd i lagstiftningen då begreppet landskap saknas i både plan och bygglagen och miljöbalken. Detta gör att landskapet blir svårt att åberopa vid en prövning.

Nyckel till framgång var enligt en av de svarande att ta in både regionala och lokala experter i arbetsprocessen. Att använda sig av både lokalkunskap och perspektivet från utomstående visade sig vara en lyckad kombination. Framgångsfaktorn framför andra är samarbetet. Det mellankommunala samarbetet leder utöver en gemensam planering med hänsynstagande över kommungränserna även till en kunskapshöjande medvetenhet om landskapets värde och ett gemensamt språk för att föra dialoger kring landskapet.

Viktigt verktyg

På frågan om hur landskapsanalysen kan utvecklas som instrument gavs inte många raka svar, men en av de tillfrågade svarade: "Det är viktigast att kommunerna tar med den i sin ÖP som faktiskt blir det som vindkraftsexploatören tittar på sen..."

Sammanfattningsvis kan sägas att många har arbetat med landskapsanalyser. Landskapsanalysen tillför en viktig aspekt till samhällsplaneringen och knyter samman delar av den som tidigare kanske varit separata ämnen. Landskapsanalysen ger en helhet och ett samförstånd. Flera av de tillfrågade uppger att arbetet med landskapsanalysen inom stödet för vindkraft lett till ett lyft för landskapsfrågor och att landskapet har fått större dignitet.

Samhällsplanering som ytterligare kan främja vindkraften – några förslag

Utvecklingen av den fysiska planeringen på land och i havet

Kommunerna har genomfört en omfattande fysisk planering för att integrera vindbruk i sina översiktsplaner. Kvaliteten är dock ojämn vad gäller tydligheten i planerna och vindkraftsbranschen menar att kommunerna inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till vindenergin i de områden man bedömt som lämpliga för vindbruk. (Sweco 2012).

Idag sker utbyggnad av vindkraft där projektörer får tillstånd och där det finns kapacitet i nätet för anslutning. Någon styrning av utbyggnaden sker inte utifrån var i landet det är gynnsammast samhällsekonomiskt. Den geografiska styrning som finns är de olika elpriserna i de fyra elområdena. Men frågan är om dessa skillnader styr tillräckligt. Svenska Kraftnät gör olika scenarier för vindkraftens utveckling som underlag för sin elnätplanering. För framtida scenarier borde nu kommunernas redovisade planberedskap ge visst underlag. Sådana scenarier för var i landet det är lämpligast och mest samhällsekonomiskt att bygga ut vindkraft är rimliga att redovisa transparent. Underlag kring kapacitet och utbyggnadsplaner på stam- och regionnätssnivå bör lämpligen sedan finnas som underlag för kommunernas översiktsplanering.

Kommunernas intresse för planering minskar normalt ju längre ut från kusten planeringen gäller. Kunskap om havet finns ofta på

länsstyrelserna och hos andra regionala och nationella aktörer. Det behövs därför ett nationellt perspektiv och även en samordning med andra länders havsplanering. Det är önskvärt med en nationell havsplanering för att få systematik och långsiktighet i lokalisering och infrastruktur. Elnätets utveckling är viktig både för att ansluta vindkraftsparker i Sverige och för att samordna med andra länders vindkraftsparker och om möjligt också för att samordna överföring av el mellan länder.

Förslag till fortsatt arbete

- **Det behöver göras scenarion för var i landet det är lämpligast och mest samhällsekonomiskt att bygga ut vindkraft. Som grund kan kommunernas översiktsplanering och olika scenarion för elnätets utbyggnad och annat underlagsmaterial användas.**
- **Flera kommuner behöver bli tydligare i sina ställningstaganden, utvärdera sina utpekade områdens vindenergiförutsättningar och försöka föra in elnätsfrågan i sina bedömningar. En möjlighet för kommunerna är att göra detta i samband med att de tematiska tilläggen förs in i de nya kommunomfattande översiktsplanerna.**
- **Den regionala samordningen och fysiska planeringen av vindkraftens utveckling bör studeras närmare bl.a. utifrån gjorda erfarenheter och behov.**
- **Det är angeläget att Sverige får en havsplanering som identifierar lämpliga områden för vindbruk utifrån ett nationellt perspektiv som också är samordnade med elnätets utveckling och avstämt mot andra länders havsplanering.**

Teknisk utveckling

Höga verk

Den tekniska utvecklingen på vindkraftsområdet ger nya konskevenser men också nya möjligheter. Höjden på verken har ökat allt mer eftersom detta gett ekonomiska fördelar. Med höga verk kan vindresurserna som finns ovan skogsområden och andra områden som ligger i inlandet utnyttjas. Detta ställer krav på att transporterna av vindkraftsanläggningar kan ordnas på lämpligt sätt. Här sker en utveckling både så att verken kan fogas samman på nya sätt och att transporter kan ske med ny teknik bl.a. med luftskepp.

Vid 150 meters höjd förändras kravet på hinderbelysning. Den gängse uppfattningen är att den hinderbelysning som krävs för över 150 m ger en större påverkan på landskapet än den som krävs på lägre höjd. Några kommuner har därför i sina översiktsplaner angett begränsningar på höjden på vindkraftverken. Även om kommunen ger vägledning genom översiktsplanen kan teknikförutsättningarna ha hunnit förändras under arbetets gång och översiktsplanen riskerar att bli inaktuell.

Luftrummet intecknas nu med ett stort antal vindkraftverk där en bedömning av dess påverkan görs för varje anläggning för sig. Det kan finnas skäl att mer samlat se på konsekvenserna för flyget i olika former men också för den landskapspåverkan som sker. Det kan nämnas att Danmark nu styr högre verk än 150 m till speciellt utvalda och nationellt planerade områden.

Förslag till åtgärd:

- **Det finns behov att belysa vad en utspridning över landet av mycket höga vindkraftsanläggningar får för långsiktiga konsekvenser för luftrumets användning för det militära flyget, civila linjeflyget, annan flygverksamhet och andra intressen.**

Flytande vindkraftverk och energiplattformar

Utveckling av flytande vindkraftverk sker bl.a. i Norge där man också har tittat på lämpliga områden för flytande verk. Då har man bedömt att områden med djup ner till 200 m kan vara aktuella. De ekonomiska villkoren i Sverige för havsetablerade vindkraftsprojekt är relativt andra länder som Tyskland och Danmark mindre gynnsamma för vindkraftsprojektörer. Bland annat måste vindkraftsprojektörer i Sverige själva bekosta elledningar i havet, vilket de inte behöver göra i Danmark och Tyskland. Idag anses ett största djup på ca 35 m för en havsbaserad anläggning som ekonomiskt rimligt med dagens teknik. Ofta är det grundområden, s.k. utsjöbankar, med höga naturvärden och viktig ekologisk funktion som då kan komma ifråga. Östersjön har ett medeldjup på 55 m och med flytande vindkraftverk skulle behovet av en lokalisering till ett begränsat antal och skyddsvärda grundområden bli mindre. Det kan finnas anledning att främja teknikutvecklingen med flytande vindkraftverk eller flytande plattformar. En mindre studie av fördelar och förutsättningar för flytande vindkraftverk är lämplig. Tekniska koncept med flytande plattformar med både vind- och vågkraftverk har också presenterats. Om denna teknik utvecklas gynnsamt och bedöms realistisk på 10 – 15 års sikt bör det också påverka planeringen av elnätets infrastruktur i havet.

Förslag till utredning om flytande vindkraftverk:

- **En mindre utredning bör göras av realismen med flytande vindkraftverk och plattformar och för- och nackdelar ur olika aspekter, likaså var sådana skulle kunna vara lämpliga att förlägga och hur det bör påverka elnätsplaneringen.**

Elnätsutveckling

En förutsättning för att kunna ta tillvara elproduktionen från vindkraftsanläggningar är tillgång till ett elnät med tillräcklig kapacitet. Svenska kraftnät, som ansvarar för stamnätet (220 kV och 400 kV) har för första gången tagit fram ett förslag till långsiktig planering ”Perspektivplan 2025 – en utvecklingsplan för det svenska stamnätet” remissutgåva oktober 2012. I den beskrivs att ett nätplaneringsarbete bedrivits på nordisk nivå och hur en europeisk elnätsplanering växer fram. Viktiga europeiska utgångspunkter är att skapa en gemensam elmarknad.

Ägarna av de regionala elnäten bedriver ingen långsiktig planering för elnätsutbyggnaden – åtminstone inte som redovisas offentligt. Av de svar Boverket fått på den enkät som gick till de fyra elnätsägarna framgår att kommunerna inte har fått något planeringsunderlag om nya ledningar. Ingen av elnätsägarna lämnar några uppgifter om en ellednings kapacitet för att ta emot nya vindkraftsanläggningar. Det görs först till vindkraftsprojektörer när konkreta projekt är aktuella. På projektnivå hjälper elnätsföretagen till att samordna vindkraftsprojektörer till lämpliga anslutningspunkter och en samordning med stamnätet där så behövs. Elnätsföretagen önskar dock få en bättre acceptans för och ökad kunskap hos kommunerna om behov av omställning av elsystemet. Region- och stamnät är beroende av varandra. En samlad elnätsplan för Sverige behövs med olika alternativa scenarion som bland annat skulle kunna belysa vad som krävs för att vindkraften ska byggas där den gör mest nytta.

Det förefaller som om dagens sätt att bedriva elnätsutveckling i grunden bygger vidare på dagens elnätsstruktur. Det är inte rimligt att samhället säkrar vissa områden för vindbruk i kommunernas översiktsplaner om det samtidigt visar sig att dessa områden är ointressanta på grund av brister i elnätet. En elnätsplan skulle kunna bidra till att belysa var förstärkningar av elnätet kan bli aktuella i framtiden och vilken elnätskapacitet som finns i områden som bedömts som lämpliga för vindbruk. Områden som kommunerna bedömt som lämpliga för vindbruk där anslutning till

elnätet är orealistiska även i framtiden bör då tas bort från översiktsplanerna.

Förslag till åtgärder

- **Det behövs en elnätsplanering för Sverige som inkluderar både stamnät och regionnät som stödjer en önskvärd omställning av energisystemet och möjliggör att vindkraften kan utvecklas i landet där det är lämpligt.**
- **För att främja informationsutbyte, kunskap och aktiv elnätsplanering bör former för dialog mellan elnätsägarna, kommunerna, länsstyrelserna och olika intressenter utvecklas.**

Lokal utveckling och nytta

Det finns ett aktivt arbete i flera kommuner och regioner för att få ut så mycket lokal nytta av vindkraften som möjligt, förutom ren elproduktion. Acceptansen för vindkraft påverkas också av att ortsbor och kommuner har något att vinna på en etablering. Detta har bl.a. belysts i forskningsrapporten "Erfarenheter av vindkraftsetablering" Naturvårdsverket rapport 5866.

Synen på vilken lokal nytta som man bör främja förefaller variera beroende på var i landet man är. De största projekten på land har etablerats eller är på gång att etableras i norra Sverige. Vindkraften kan skapa jobb och näringslivsutveckling, ge arrende för markägare som hyr ut mark och ge ägare och andelsägare del av den vinst som en vindkraftsanläggning kan generera. Den infrastruktur som behövs för etableringen av en vindkraftsanläggning kan ge mervärde för andra syften. Det finns också ett aktivt arbete för s.k. bygdepeng, dvs. att en del av vinsten går till bygdens utveckling. Kravet på bygdepeng är mest uttalat i norra delen av Sverige. Regionförbundet i Jämtland har till exempel gått ut och rekommenderat kommunerna att ta en procent i bygdepeng. Liknande diskussioner finns kring vattenkraft men också kring mineralutvinningen. Man kan se det som att det lokala får del av den naturresurs som någon annan utnyttjar eller exploaterar lokalt för att upprätthålla samhällsfunktioner och kompensera för intrång. Det finns olika uppfattningar om detta och även på synen på beloppet mellan kommuner och regioner. Olika krav och förhållningssätt skapar osäkerhet hos vindkraftsbranschen. Kommunerna har samtidigt ett starkt instrument genom det s.k. "kommunala vetot" i 16 kap. 4 § miljöbalken. En kommun kan säga nej till ett projekt utan att motivera beslutet. I miljöbalken står det följande: "Tillstånd till en anläggning för vindkraft får endast

ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det. Första stycket gäller inte om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap.” Flertalet kommuner har i sina översiktsplaner redovisat hur man ser på vindkraftens utveckling och ofta angett lämpliga områden för den. Översiktsplanerna bör vara vägledande för efterföljande beslut. Det finns ett önskemål från kommuner m.fl. att man nationellt borde lyfta frågan om bygdepeng.

Förslag till utredning

- **Boverket föreslår att regeringen följer upp hur kommuner, regioner och län ser på den lokala nyttan och överväger lämpliga initiativ. Det kan finnas motiv att samordna ett sådant arbete med den diskussion som finns om lokal nytta från andra naturresurser.**

Referenslista

Tryckta källor

BFS 2007:13. *Boverkets föreskrifter (BFS 2007:13 Vind 1) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft.*

Boverket (2008) *Boverkets plan- och byggenkät – Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2007.*

Boverket (2009) *Uppsikt enligt plan- och bygglagen – Utvecklingen i landet inom plan- och byggnadsväsendet år 2008.*

Boverket (2010) *Boverkets uppsiktsrapport – planering och byggande under 2009.*

Boverket (2010) *Vindkraft till havs – Brister och möjligheter vid planering och projektering.*

Boverket (2011) *Boverkets uppsiktsrapport planering och byggande under 2010.*

Boverket (2011) *Medborgardialog om vindkraft – exempel från sju kommuner.*

Boverket (2012) *Plan- och bygglagen i praktiken 2011 – spaningar visar på utmaningar och möjligheter.*

Energimyndigheten (2012) *Utvecklingen av tillståndsprocesser för anläggningar som producerar förnybar el och för kraftnät.*

Hela Sverige ska leva! (2008) *Vindkraftens lokala nytta – Modell för deläggande och bygdepengar, vindkraftens återbäring till bygder.*

MKB-centrum, SLU (2010). *Miljöbedömning av kommunala planer om vindkraft 2010.*

Naturvårdsverket (2008) *Erfarenheter av vindkraftsetablering.*

Prop. 2005/06:143. *Boverket Miljövänlig el med vindkraft - åtgärder för ett livskraftigt vindbruk.*

SFS 1998:808. Miljöbalken (1998:808) med ändringar (2009:652).

SFS 2007:160. *Förordning (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft*

Svenska Kraftnät (2012) *Perspektivplan 2025 – en utvecklingsplan för det svenska stamnätet remissutgåva.*

Svenska Kraftnät (2008) *Storskalig utbyggnad av vindkraft – konsekvenser för stamnätet och behovet av reglerkraft.*

Sweco Architects AB (2012) *Boverkets stöd till planeringsinsatser för vindkraft.*

Trivector Information AB (2008) *Stöd till planering för vindkraft – Delutvärdering, webbenkät och Stöd till planering för vindkraft – Delutvärdering, intervjustudie*

Trivector Information AB (2011) *Utvärdering av Boverkets vindkraftsstöd - hur har det gått i kommunerna?*

Otryckta källor

Europeiska landskapskonventionens hemsida (2000) The European Landscape Convention [online], tillgänglig via http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/default_en.asp (2012-12-10)

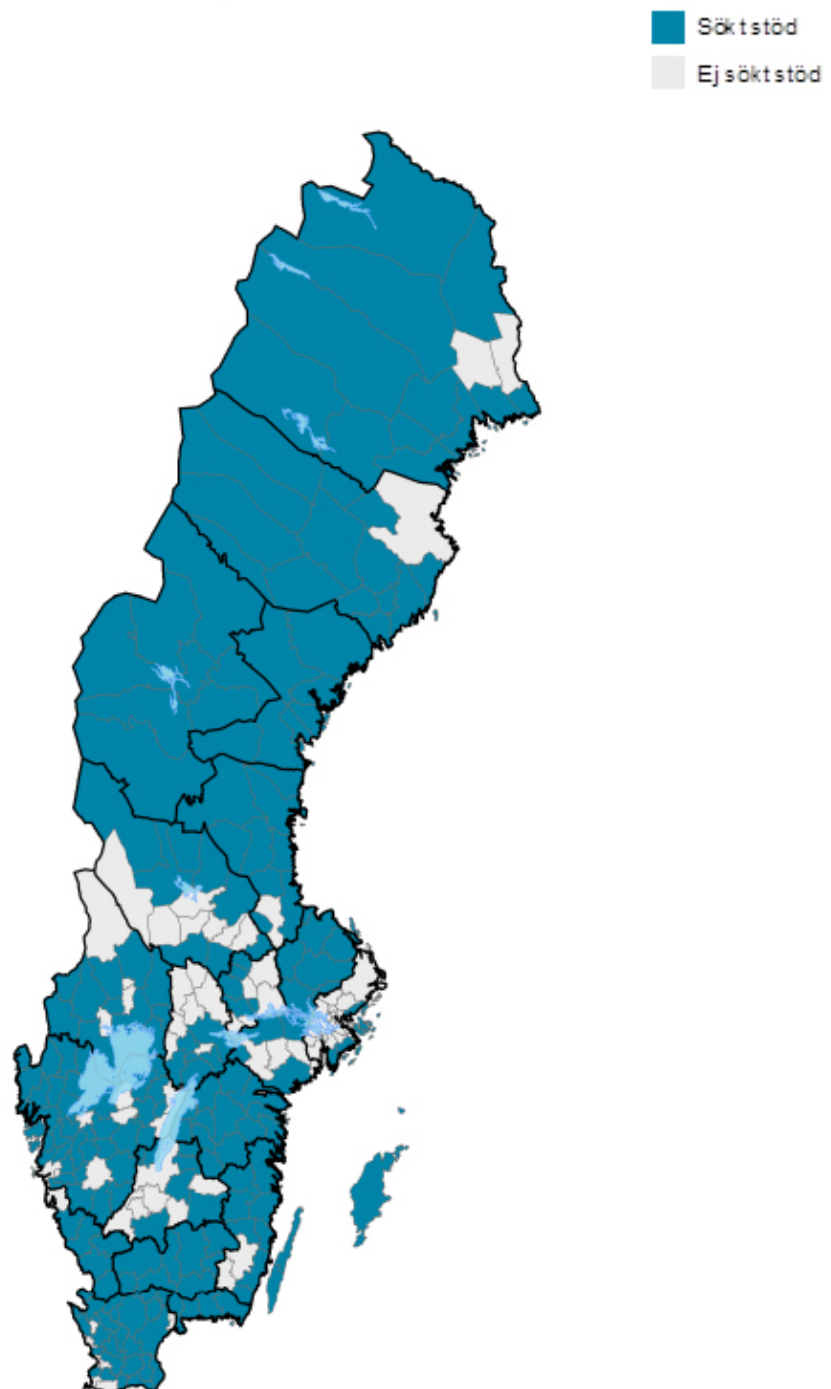
Boverket (2012) *Elnätsägarnas svar på Boverkets enkät hösten 2012 - med sammanfattning*, Dnr 1190-2447/2012.

Boverket (2012) *Landskapsanalysen som planeringsunderlag*, Dnr 1190-2447/2012.

Boverket (2012) *Minnesanteckningar från Workshop med centrala myndigheter*, Dnr 1190-2447/2012.

Boverket (2012) *Samhällsplanering och vindkraft – erfarenheter och tankar om framtiden. Seminarium Boverket.* [online], tillgänglig via <http://www.boverket.se/Planera/planeringsfragor/Vindkraft/Planering-vind/Seminarium-om-samhallsplanering-och-vindkraft/> (2012-12-10)

Stöd till planeringsinsatser för vindkraft 2007 - 2010



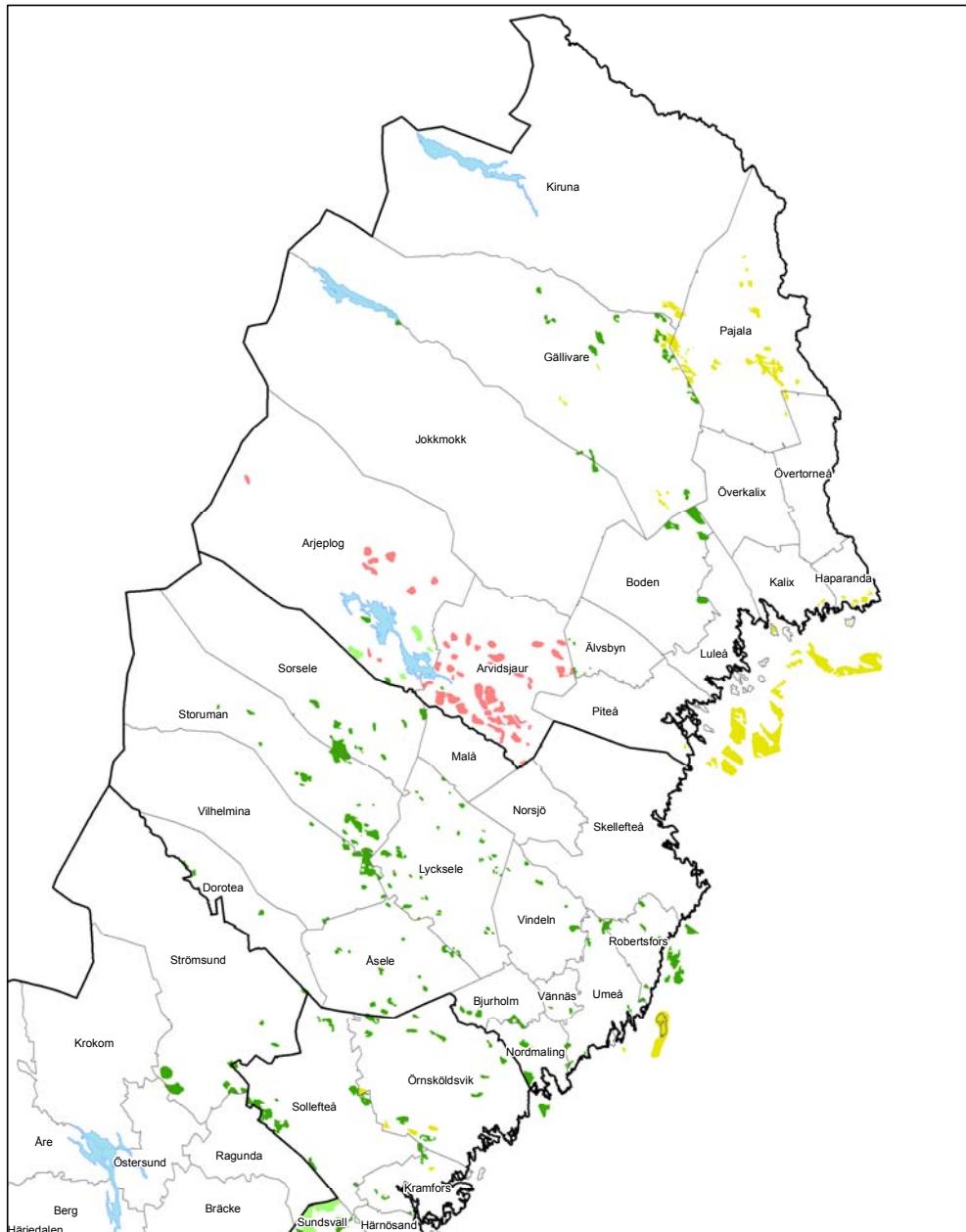
Bilaga 2

GIS-underlag från kommunerna

Stöd till planeringsinsatser för vindkraft
2007 - 2010

GIS-underlag från kommunerna

- Lämpliga områden
- Mindre lämpliga/sekundära områden
- Utredningsområden
- Ej lämpliga områden
- Okänd status



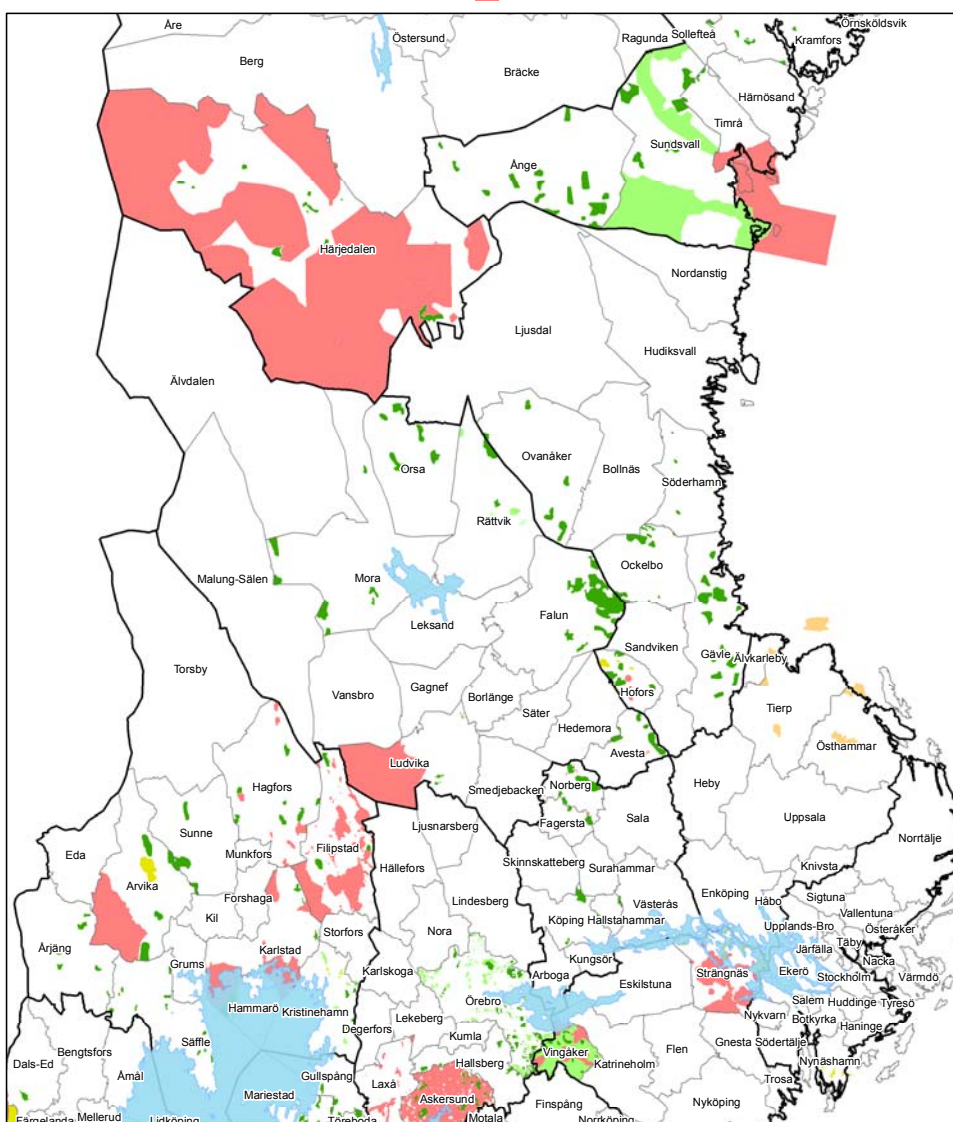
Boverket har omklassificerat områdena till ett enhetligt klassificeringssystem. Områdena har tagits fram av kommunerna i en översiktsplaneprocess eller som ett planeringsunderlag.

GIS-underlag från kommunerna

Okänd status

Utredningsområden

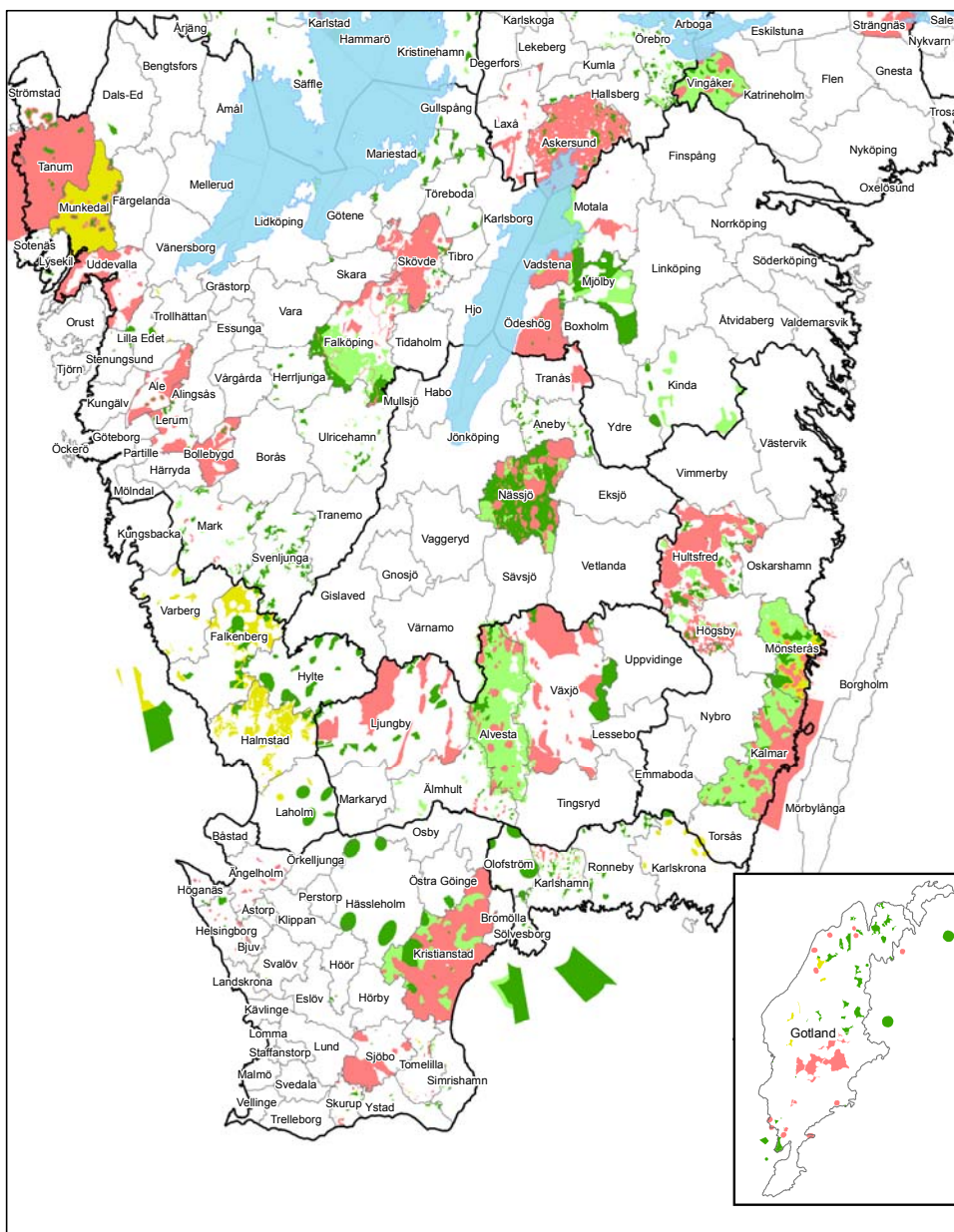
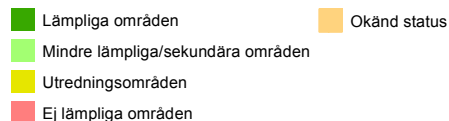
■ Ej lämpliga områden



Områdena har tagits fram av kommunerna i en översiktsplaneprocess eller som ett planeringsunderlag.

Stöd till planeringsinsatser för vindkraft 2007 - 2010

GIS-underlag från kommunerna



Boverket har omklassificerat områdena till ett enhetligt klassificeringssystem.

Områdena har tagits fram av kommunerna i en översiktsplaneprocess eller som ett planeringsunderlag.

Bilaga 3

Dokumentation "Samhällsplanering och vindkraft"

Dokumentation

Samhällsplanering och vindkraft

– erfarenheter och tankar
om framtiden



Åren 2007–2010 avsatte regeringen medel för att stödja arbetet med att klargöra hur vindkraften ska utvecklas i kommunernas översiktsplaner och i länsstyrelsernas planeringsunderlag. Boverket ansvarade för att hantera stödet och ge vägledning. Under stödperioden har Boverket samlat in erfarenheter, synpunkter och goda exempel från kommuner och länsstyrelser runt om i landet. Nationella myndigheter och branschaktörer har också lämnat viktiga bidrag till det samlade kunskapsunderlaget.

Nu byggs ett 30-tal kraftverk i en första etapp på Blaiken, ett lågfjällsområde på kommungränsen mellan Sorsele och Storuman i Västerbottens län, och fler är på gång.



Stöd lyfte vindkraft i översiktsplanerna

212 kommuner och 13 länsstyrelser sökte stöd till planeringsinsatser för vindkraft under perioden 2007–2010. Av totalt 110 miljoner kr i tilldelade medel kunde 83,7 miljoner betalas ut och den geografiska spridningen över landet var god.

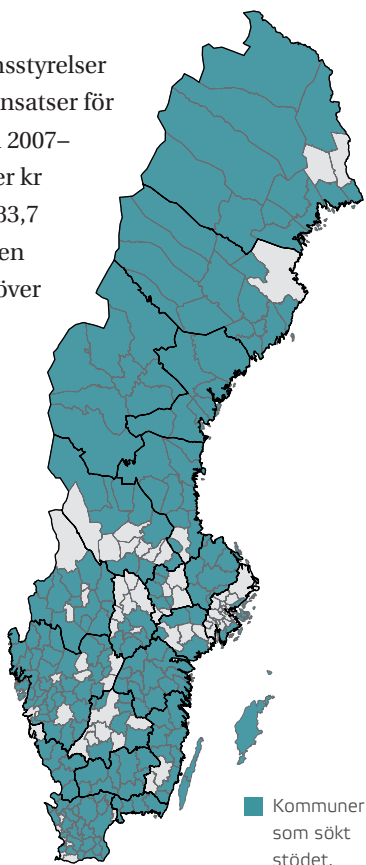
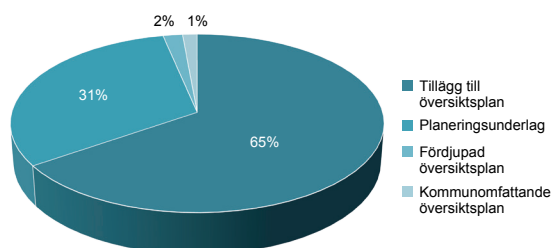
HÖGTRYCK PÅ KOMMUNERNA

Majoriteten av kommunerna tog med hjälp av stödet fram tillägg till sina översiktsplaner. Många arbetade med planeringsunderlag och ett mindre antal arbetade in vindkraften direkt i översiktsplanen. Ett flertal länsstyrelser tog fram regionala landskapsanalyser.

– Många kommuner uppger att deras planeringsåtgärder för utbyggnad av vindkraft inte hade kommit till stånd utan planeringsstödet, konstaterar Hanna Olin Petersson, Boverket.

Enligt Boverkets uppföljningsstudier, enkäter och intervjuer har kommunerna mött ett stort intresse från vindkraftsbranschen. Kommunerna har upplevt ett stort tryck utifrån för att kunna bemöta och hantera alla förfrågningar.

Typ av planeringsinsats



– Planeringsinsatserna tog längre tid och kostade mer än beräknat, säger Hanna Olin Petersson och pekar på flera faktorer.

TUFFT SCHEMA

Att tidplanen i flera fall försenades berodde på ledtiderna i den formella processen och förändrad politisk majoritet. Medborgarsamråd tar tid då synpunkter och intressen hos markägare, grannar och allmänhet ska vägas in. Införandet av försvarets stoppområden medförde osäkerhet.

Under perioden gjordes också lagändringar i miljöbalken och i plan- och bygglagen. Bland annat togs krav på bygglov för större etableringar bort och krav på detaljplan gäller endast i vissa fall. En kommunal vetorätt infördes, vilket innebär att kommunen måste tillstyrka en planerad vindkraftsexploatering för att tillstånd ska kunna ges.

Flera kommuner har använt sig av externa konsulter för att få resurser och rätt kompetens och många uppger också att de tack vare stödet kunnat öka kunskapen i kommunen om vindkraft och översiktsplanering.



HANNA OLIN PETERSSON, BOVERKET

Fakta

Enligt propositionen Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk (prop. 2005/06:143) har syftet med stödet varit att klarlägga förutsättningarna för en utbyggnad av vindkraftsanläggningar med målsättningen att bland annat

- ge företagen i vindkraftsbranschen bättre vägledning för utbyggnad
- underlätta och påskynda efterföljande planer och beviljande av bygglov och tillstånd
- skapa förutsättning för delaktighet hos berörda och intresserade parter och öka förankringen hos olika intressenter
- ge nätägare underlag för utbyggnaden av elnätet.



Läs mer: boverket.se/vindstodet

Ökad beredskap för vindkraft

Hur har det gått med kommunernas vindkraftsplanering? Boverket har arbetat kontinuerligt med uppföljning under stödperioden.

Boverket har bland annat gjort en utvärdering i två etapper (2008 och 2011) tillsammans med konsulterna Trivector. Såväl utmaningar som nya framgångsfaktorer blev tydliga under kommunernas planeringsarbete.

KONTAKT SÖKES

Det råder en utbredd osäkerhet och brist på underlag om elnätet. Endast hälften av kommunerna uppger att de har hanterat elnätsanslutningsfrågan i sin planering och det uppges vara svårt att få tag på underlag för anslutningspunkter och kapacitet. Vissa kommuner anser att det är exploatörernas ansvar att undersöka möjligheterna att ansluta vindkraftverken till befintligt nät.

Kommunerna uppger också svårigheter att göra avvägningar mellan olika intressen. Riksintresset för vindbruk har hanterats på olika sätt av kommuner, liksom avvägningen mot andra riksintressen och allmänna intressen.

NYA VÄGAR TILL SAMFÖRSTÅND

Nya samarbeten på såväl kommunal nivå som med myndigheter, vindkraftsexploatörer och andra intressenter har blivit verklighet. Goda exempel från andra kommuner och län har kunnat tas tillvara.

Bland medborgarna har man mött stark opinion, såväl positiv som negativ och ofta har det varit svårt att nå ut till berörda. Många kommuner har lagt ner mycket arbete på att utveckla metoderna för medborgardialog och i en separat rapport redovisar Boverket framgångsfaktorer från sju kommuner. I rapporten beskrivs bland annat vikten av att använda flera olika mötesformer, att utnyttja kommunens webbplats som informationsplattform och att upprätta direktkontakt med etablerade grupper.

SÅ BRA ÄR ÖVERSIKTSPLANERNA

I en undersökning som vände sig till vindkraftsbranschen, miljöprövningsdelegationerna och kommunerna redovisar Boverket hur de kommunala översiktsplanerna fungerar

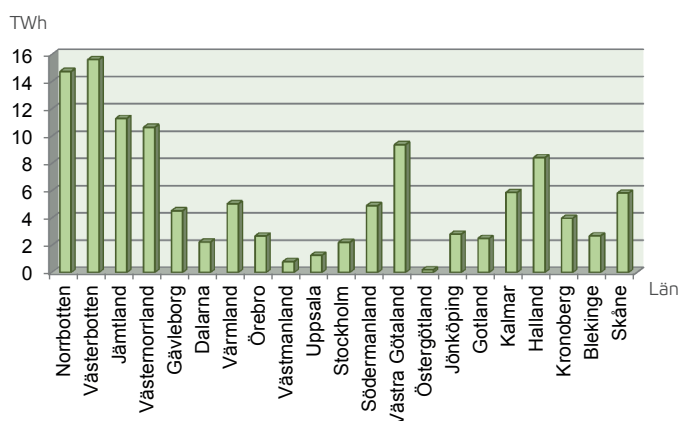
vid planering och etablering av vindkraft. I undersökningen framkom bland annat att planeringsstödet har gett resultat – planeringsberedskapen för vindkraft har ökat.

Bättre elnätsplanering liksom att väga in teknikutvecklingen anges som viktiga utmaningar för översiktsplaneringen. Mellankommunal samordning är en framgångsfaktor. Vindkraftsföretagen säger dock att de inte känt sig involverade i kommunernas planering. Översiktsplanernas kvalitet varierar kraftigt och deras roll och status behöver tydliggöras. Att en bra översiktsplan tydligt ska redovisa avvägningar mellan olika intressen, framgick av undersökningen.

VIDARE MOT MÅLET

Målet för vindkraften i Sverige är satt som en planeringsram som innebär att det ska finnas planmässiga förutsättningar för 30 TWh vindkraft till 2020. När kommunerna under stödperioden gjorde en bedömning av planeringsberedskapen uppgick den till över 100 TWh, en uppgift som inte är kvalitetssäkrad på grund av olika beräkningsgrunder och redovisningsmetoder.

Kommunernas angivna planeringsram för potentiell energi



Av kommunerna angiven planeringsram för potentiell energi. Tabellen visar potentiell energi per län. Både enskilda och gemensamma planeringsinsatser är inberäknade.



Läs mer: Boverkets uppföljningsstudier av stödet, siffror, kartor och tabeller: boverket.se/vindstodet

Erfarenheter och tankar om framtiden

Har planeringen för vindkraft som skett runt om i landet under de senaste åren underlättat för utbyggnaden av vindkraft? Vilka är de framtida planeringsbehoven för vindkraft? I november 2012 anordnade Boverket ett seminarium. Tjänstemän och handläggare på kommuner, länsstyrelser, nationella myndigheter och politiker tillsammans med intressenter från vindkraftsbranschen träffades för att samla erfarenheter och diskutera frågorna.

Patrik Faming, enhetschef på Boverket, lotsade deltagarna genom en seminariedag fylld av goda exempel och inspiration.



Många möten blev det.

KRISTINA NILSON, SORSELE KOMMUN

Kommuner tog fram gemensam plan

Sorsele och Storumans kommuner har tagit fram ett gemensamt dokument som tillägg till översiktsplanen för vindkraft. Kristina Nilson är ordförande i samhällsbyggnadsnämnden i Sorsele kommun.



KRISTINA NILSON

– Såväl exploateringsområden som naturreservat överlappar kommungränsen. Vi har också en tradition av samarbete och upparbetade kontakter. Och så stödet förstås, utan det hade vi inte kunnat göra så mycket och förankra det som vi gjorde, säger Kristina Nilson.

INFORMERA MERA

Hon berättar om en process med möten med allmänhet och referens-

grupper i de båda kommunerna, med miljö- och byggnadsnämnder, LRF, Naturskyddsföreningen, med flera. Information gick ut i lokalpress och projektet kunde följas på en gemensam hemsida.

– Många möten blev det. Men vi kunde ändå haft några till, man kan nog inte informera för mycket för att skapa delaktighet och förankring.

FRÅN GRÄSROT TILL GEOGRAFI

–Vi köpte in nytt kartmaterial med högre upplösning så att topografin blev tydlig och gjorde också om kartorna så de blev lättare att tolka.

En viktig del var att få in riksintressen för rennärning, friluftsliv och naturvård i relation till riksintresset för vindbruk. I kartarbetet rådfrågades energibolag, vindkraftsexploater, flygplatser, försvarsmakten, med flera.

– Länsstyrelsen har varit ett stöd under hela arbetet. De har hjälpt oss

våga riksintressen mot varandra och hur vi ska hantera krockar mellan vindbruk och naturvård. De har även bistått med kartmaterial. Boverket gav råd hur vi skulle jobba praktiskt. De var smidiga att jobba med och gav oss tydliga ramar i samband med stödet.

LÄRANDEPROCESS

Nu byggs ett 30-tal kraftverk i en första etapp på Blaiken och fler är på gång. De områden som efterfrågas är de som pekades ut i planen. Trots framgången ser Kristina Nilson att en del kunde gjorts annorlunda.

– I Sorsele gick planen igenom direkt i fullmäktige, medan det i Storumans blev lite omtag. Det gick bra till slut men det hade varit enklare om vi hade gjort två separata dokument först. En annan lärdom var att vi kunde varit tydligare mot markägare i ett tidigt skede.



➤ Fakta

Några råd från Sorsele och Storumans:

- Klargör styrgruppens uppdrag och mandat.
- Jobba med flera referensgrupper, undvik onödiga konflikter.
- Ha strategier för ersättningsfrågor redan från början.
- Låt processen ta tid.
- Samarbete är bra, men gör de kommunspecifika dokumenten var för sig.
- Information, förankring och delaktighet är nyckelord.

ROLF IVANSEN, RAGUNDA KOMMUN

Ovisst om kompensation

Rolf Ivansen är bygg- och miljöchef vid Ragunda kommun, där man gjort ett tillägg för vindkraft till översiktsplanen. Han uppskattar planeringsstödet, men saknar nationella riktlinjer för kompensation till bygden.



ROLF IVANSEN

–Det kom stora anspråk där SCA Vind ville bygga sju parker, varav fyra direkt berörde vår kommun.

Vi sökte stödet gemensamt med fem andra Jämtlandskommuner, berättar Rolf Ivansen.

TYDLIGHET OCH DIALOG

Områden söktes som ligger minst 1 000 meter från bebyggelse, där det blåser mer än sju meter per sekund

och där rennärings inte störs. Att kunna redovisa tydligt avgränsade utbyggnadsområden var en framgångsfaktor.

–Det hade vi stor nytta av i prövningen, det blev få diskussioner i senare skeden, säger Rolf Ivansen.

En referensgrupp användes i planeringen där alla grupper och intressen var välkomna och man höll offentliga möten. Effekter på landskapsbild, buller, skuggor, hinderljus och kumulativa effekter beaktades. Såväl potentiellt negativa effekter som nya möjligheter för besöksnäringen diskuterades och vägdes in.

LOKAL FÖRANKRING

–I dialogen med rennärings och kommunmedborgare så är det de exploatörer som tar en mer personlig kontakt och besöker renägare och byar som lyckas bäst. När det gäller kompensation, arrendeavgifter med mera

så är det de mindre exploatörerna som oftast är beredda att ge mer. Lokalt ägande är bra och det är bra om även markägarna är lokala.

Rolf Ivansen uppskattar planeringsstödet och ser gärna fler liknande stöd som förbättrar möjligheterna för små kommuner att uppfylla statliga direktiv.

LOKALT STÖD FÖR ACCEPTANS

–Vi har påbörjat en utvärdering och vi kan se en liten tendens till företagsutveckling och inflyttning. Det är dock lite tidigt att säga något då själva byggfasen inte riktigt kommit igång än. Vi hoppas på åtgärder för det vägnät som berörs och bredbandsutbyggnad är på gång. Kommunen jobbar aktivt för kompensation till bygden men bedömer att det krävs åtgärder på riksnivå för att komma fram, säger Rolf Ivansen.

Det är de exploatörer som tar en mer personlig kontakt och besöker renägare och byar som lyckas bäst.

➤ Fakta

Några erfarenheter från Ragunda Kommun:

- Tydligt avgränsade utbyggnadsområden underlättar både för sökande och prövningsmyndighet.
- Stora frågetecken kring kompensation till berörd byggd – nationella riktlinjer behövs.
- Väl utförd utredning kring landskapsbild och turism underlättar beslut.
- Kumulativa effekter bör beaktas i planläggningen – viktigt att samarbeta mellan grannkommuner. Regelverk avseende hinderljus bör ses över.
- Rennärings – viktigt med kommunikation i ett tidigt skede.

KJELL PIHL, LÄNSSTYRELSEN I HALLAND

Faller **gestaltungsfrågan** mellan stolarna?

Halland har en speciell karaktär och ett läge som gör det intressant för vindkraft. Därför kräver det också respekt för gestaltungsfrågorna, säger Kjell Pihl, Länsstyrelsen i Halland och tidigare stadsarkitekt i Laholms kommun.



KJELL PIHL

– Under min tid vid kommunen när vi jobbade med översiktsplanering kunde vi lämna en del frågor som hörde hemma i detaljplaneringen. Men med lagändringen 2009 förändrades vindkraftsplaneringen. Nu regleras den inte med detaljplan utan med miljöbalken, vilket skiljer den från andra planeringsfrågor.

ANALYS

–När jag kom till länsstyrelsen blev jag involverad i ett projekt att ta fram en landskapsanalys. Vi sökte och beviljades planeringsstöd från Boverket. Vi anlät en konsult som gjorde en tålighetsanalys av landskapet i tre nivåer som vägde in natur, kultur och estetiska värden. Samtliga delar av landskapet bedömdes som känsliga eller mycket känsliga. Inga områden bedömdes som tåliga.

RESULTAT

Läget i dag är att det finns cirka 200 vindkraftverk i Halland och 125 under hantering på länsstyrelsen. Många ligger nära de mycket känsliga områdena.

– Risken är att vi får en vägg av vindkraftverk i gränsen mellan slätten och höjderna, säger Kjell Pihl som är kritisk till att detaljplaneinstrumentet försvann.

– Enligt den nya lagen har exploatörerna ansvaret för samråden när det gäller detalj och genomförande, vilket varken är gestaltungsmissigt eller demokratiskt optimalt. Min personliga uppfattning är att kommunen borde ha ett större ansvar, säger han.

UTVECKLA PLANERINGEN

Kjell Pihl betonar att en väl utförd planering är en förutsättning för ett bra slutresultat.

– Vi bör utveckla den övergripande regionala planeringen mera så att känsliga landskap inte blir överbelastade, inte bara göra analys. Planeringsstödet är bra, det har lett till fler bra översiktsplaner där kommunerna fått möjlighet att ta fram underlag för vindkraften. Länsstyrelserna har fått möjlighet att ta fram underlag som är värdefulla både för kommunerna och för aktörerna.

Planera för **effektiv riskhantering**



PIA WESTFORD

Pia Westford från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, deltog i Boverkets seminarium om sam-

hällsplanering och vindkraft.

–Jag vill höra vad Boverket kommit fram till i sitt arbete och höra deltagare från kommunerna berätta hur de arbetar med säkerhetsperspektivet. MSB:s syn är att systemet ska vara säkert både med hänsyn till samhällets

funktionalitet när det gäller räddningstjänstens möjligheter att verka och för människor i lokalsamhället. Det är viktigt att planera verken så att man får en effektiv riskhantering och inte skapar nya risker.

LARS ALFROST, ENERGIMYNDIGHETEN

Intressen och elnät – planering behövs

– Vi vill skapa goda förutsättningar för lyckade vindkraftsetableringar, säger Lars Alfrost på Energimyndigheten, som har ett brett uppdrag från regeringen att främja en hållbar utbyggnad av vindkraft.



LARS ALFROST

Energimyndigheten utser riksintresseområden för vindkraft. Just nu ser man över de områden som finns. Arbetet sker

tillsammans med de berörda statliga myndigheterna, bland andra Boverket som också har övergripande ansvar

för riksintresseområdena och med länsstyrelserna.

MÅNGA AVVÄGNINGAR

– Det är en stor utmaning att hantera och samordna olika enskilda intressen och skapa dialog mellan företrädare för olika intressen så att man kan göra så väl avvägda bedömningar som möjligt om var och hur vindkraften ska byggas. Det behövs också en tydlighet från regeringen som uppmuntrar samförstånd och samarbete och pekar ut tydliga vägar för de olika intressena, säger Lars Alfrost.

ELNÄT HELA VÄGEN

– Det behövs krafttag för att påskynda utbyggnad för anslutningar och för-

stärkning av elnäten och för att väga in detta tillsammans med natur, kultur och andra intressen. Det är viktigt att elnäten kommer med i kommunernas översiktsplanering. Länsstyrelserna har en uppgift att säkerställa bättre samordning av kommunernas vindkraftsplanering inom länen. Lika viktigt är det att Energimyndigheten integrerar bedömningen av elnät i arbetet med riksintresseområdena och Svenska kraftnät behöver skapa förutsättningar för den utbyggnad som ska ske enligt målen. Det vill säga elnät behöver integreras – från högsta instans ner till kommunnivå, säger Lars Alfrost.

Utbyggnaden av vindkraft på Blaiken är i full gång.

De områden som efterfrågas av vindkrafts-exploatörer är de som pekades ut i tillägget till översiktsplanen, som Sorsele och Storumans kommuner har tagit fram gemensamt.



MATTIAS WONDOLLEK, SVENSK VINDENERGI

Branschen vill ha bättre dialog, mer flexibilitet och ökad rättssäkerhet

Det är viktigt att vindkraftens intressen synliggörs och väger tungt i samhällsplaneringen, säger Mattias Wondollek, Svensk Vindenergi. Här ger han några kommentarer till vindkraftsbranschens önskelista.



MATTIAS
WONDOLLEK

– En förutsättning för att vi ska lyckas bygga ut vindkraften är att vindkraftens intressen synliggörs i samhällsplaneringen och väger tungt. Om riksintressen kolliderar med varandra ska den markanvändning som bedöms vara bäst för en hållbar utveckling prioriteras. Då är det inte rimligt att andra intressen alltför ofta kommer före vindkraften när kommunen pekar ut lämpliga områden för vindkraft, säger Mattias Wondollek.

PEKA UT RÄTT OMRÅDEN

– Tyvärr är många områden som har pekats ut direkt olämpliga ur vindsynpunkt. Oftast har projektörerna själva bäst koll på detta genom sina vindmätningar och därför är det viktigt att branschen får involveras vid utpekandet av lämpliga områden för vindkraft. Även dialogen och samarbetet mellan kommuner och länsstyrelser behöver utvecklas så att till exempel geografisk överlapp inte behandlas olika i olika kommuner.

PLANERA FÖR ELNÄTEN

– En stor utmaning är att i högre grad integrera elnäten i samhällsplaneringen. Information om förutsättningar och konsekvenserna av en vindkraftsetablering utifrån ett nätperspektiv är i de flesta fall dålig. Här krävs en bättre dialog mellan kommunen och nätbolagen. Av Svenska Kraftnät efterfrågar vi en plan för hur vi ska kunna nå planeringsramen till år 2020 ur ett stamnätsperspektiv. Möjligheten att införa riksintresse för eldistribution bör också undersökas.

ÖKAD FLEXIBILITET

– Branschen vill också ha ökad flexibilitet. Planer bör uppdateras vid behov men bör inte innehålla generella höjdbegränsningar. Teknikutvecklingen gör att man kan bygga högre, samtidigt som störningseffekterna minskar. I dialog med försvaret skulle man kunna hitta tekniska lösningar till många problem. Det är dock viktigt när man tar fram en ny plan, att den gamla gäller tills den nya är klar.

RÄTTSSÄKER PRÖVNING

– Det kommunala vetot innebär i dag en stor rättsosäkerhet för branschen. Det var positivt att man tog bort den dubbla prövningen, men det var oegentligt att man i sista sekunden införde kommunens vetorätt. Vårt förslag är att alla beslut ska motiveras och vara överklagbara i likhet med andra förvaltningsrättsliga ärenden, så är det inte idag. Samma sak bör i högsta grad även gälla försvaret, säger Mattias Wondollek.



Läs mer: www.svenskvindenergi.org www.facebook.com/svenskvindenergi
twitter.com/vindkraft

LARS THOMSSON, REGERINGEN

Nytta globalt och lokalt

Lars Thomsson är en av regeringens fyra vindkraftssamordnare. Han ser lokalt ägande som den viktigaste framgångsfaktorn för utbyggnaden av vindkraften.



LARS THOMSSON

– Då har de som berörs också del av fördelarna. Det skapar jobb och inkomster på bygden, säger Lars Thomsson och nämner sin hemkommun Gotland som ett gott exempel. 50 procent av vindkraften på Gotland ägs av 2 000 gotlänningar.

TÄNK GLOBALT

Vad vill staten med samhällsplaneringen och vindbruk?

– Statens vilja är att vindkraftsplaneringen och utbyggnaden ska prioriteras högt. Ska vi komma framåt

så måste vi prioritera vindkraft högt i förhållande till andra intressen. Det gäller att se helheten och väga de lokala intrången mot den globala nyttan. Klimatförändringen är ett faktum och de senaste prognoserna är alarmerande.

KOM UT I TID

– En nyckelfaktor är tidiga samråd. Man får bara en chans att göra ett gott första intryck. Ut på bygden och träffa berörd befolkning, ha en lyssnande attityd och verka samtidigt för att höja kunskapsnivån. En annan nyckelfaktor är att kommunen samverkar både med branschen och med länsstyrelsen. Branschen vill bygga där det blåser och samtidigt gäller det att integrera möjligheterna i en översiktsplan som länsstyrelsen ställer sig bakom. För planeringen är också avvägningen med försvaret samt olika naturvärden viktiga utmaningar.

FRAMSTEG OCH FLASKHALS

– Jag anser att syftet med stödet till stor del är uppnått. Det har aktiverat kommunerna och fått dem på banan i en takt som knappast varit möjlig utan stödet. Jag tror till och med man kan säga att tack vare stödet så har planeringsfrågan slutat vara flaskhalsen för vindkraftsutbyggnaden. Framöver blir det i stället anslutningen till nätet som begränsar, säger Lars Thomsson.

Men han betonar också betydelsen av att vindkraftsplaneringen fortsätter att utvecklas. Teknikutvecklingen går snabbt och förutsättningarna ändras hela tiden.

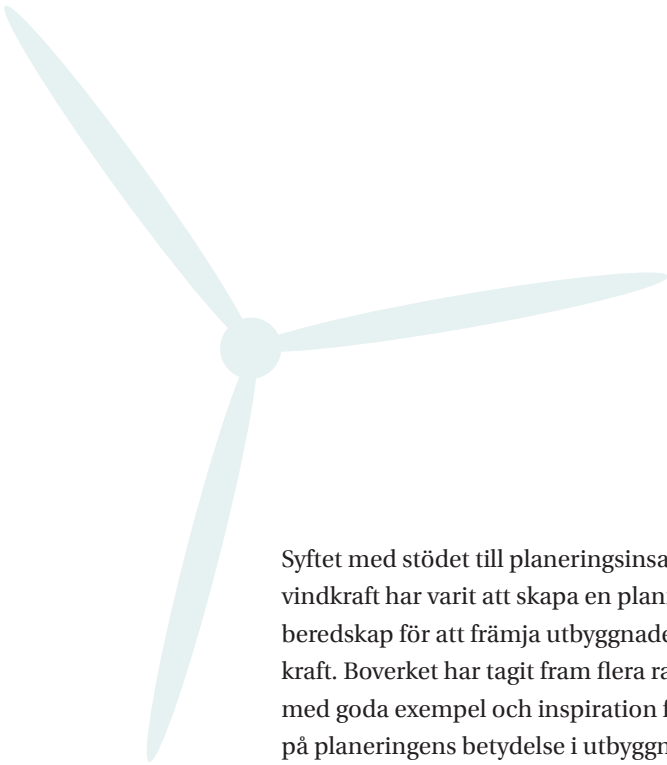
– Ett exempel är att verken blivit allt större och högre, något som i regel tack vare en lägre rotationshastighet hos de större verken upplevs som mindre störande hos omgivningen än mindre verk.

Jag tror till och med man kan säga att tack vare stödet så har planeringsfrågan slutat vara flaskhalsen för vindkraftsutbyggnaden.

➤ Fakta

Några nyckelfaktorer för vindkraftsutbyggnaden enligt Lars Thomsson:

- lokalt ägande
- samordning av intressen i översiktsplanen
- tidiga samråd
- utbyggnad av elnätet
- teknikutveckling med i planeringen.



Syftet med stödet till planeringsinsatser för vindkraft har varit att skapa en planmässig beredskap för att främja utbyggnaden av vindkraft. Boverket har tagit fram flera rapporter med goda exempel och inspiration för att visa på planeringens betydelse i utbyggnaden av vindkraft.



Läs mer: boverket.se/vindstodet

Se filmen: [youtube.com/boverket](https://www.youtube.com/boverket)



Box 534, 371 23 Karlskrona
Besök Karlskrona: Drottninggatan 18
Besök Stockholm: Norrlandsgatan 11
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se





Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona

Besök Karlskrona: Drottninggatan 18

Besök Stockholm: Norrlandsgatan 11

Telefon: 0455-35 30 00

Webbplats: www.boverket.se