

# Planeringens roll för lokaliseringen av ny vindkraft i Sverige

*Aron Westholm\**

## Sammanfattning

En viktig del i arbetet med att minska samhällets negativa påverkan på klimatet är att öka produktionen av förnybar energi. Här spelar vindkraften en viktig roll. Etableringen av vindkraft innebär dock lokal påverkan på omgivningen, både naturmiljön och omgivande samhällen. Därför uppstår ofta konflikter när ny vindkraft planeras. För projektörer, närboende och andra intressenter är det centralt att veta om viss plats är lämplig och hur stor chansen är att en ny vindkraftspark får uppföras där. Enligt Energimyndigheten avslås ca en tredjedel av alla ansökningar om nya vindkraftsparker i Sverige vilket tyder på att förutsebarheten brister. Ett viktigt verktyg för förutsebarhet när det kommer till lokalisering av nya verksamheter är fysisk planering, såväl kommunal som statlig. Det statliga verktyg för att fysiskt planera ny vindkraft som finns till hands är riksintressesystemet, där områden som är särskilt lämpliga för vindkraft kan identifieras. I den här artikeln presenteras resultaten från en enkätstudie med svenska vindkraftsprojektörer, där de har fått svara på frågor om vilka faktorer som är viktiga vid etablering av ny vindkraft. Resultaten visar att riksintressesystemet verkar spela liten roll. Om något så fungerar riksintressen frånstyrande, på så vis att projektörer till viss del undviker områden där motstående intressen finns. Dock verkar det faktum att ett område är utpekad som riksintresse för vindbruk inte vara någon avgörande faktor vid val av lokalisering för ny vindkraft.

## Abstract

Increasing the production of renewable energy is an important part of reducing society's negative impact on the climate. In this process, wind power plays an important role. Still, the establishment of wind power has a local impact on surrounding areas, both the natural environment and the surrounding communities. This is why conflicts often arise when new wind power is planned. For developers, local residents and other stakeholders, it is crucial to know whether a particular site is suitable and what the chances are that a new wind farm can be built there. According to the Swedish Energy Agency, about one third of all applications for new wind farms in Sweden are rejected, indicating a lack of predictability. An important tool for predictability when it comes to locating new activities, is spatial planning, both local and national. The available tool for national spatial planning of new wind power in Sweden is the system with national interests, where areas that are particularly suitable for wind power can be identified. This article presents the results of a survey with Swedish wind power developers, where they have been asked to answer questions about the factors that are important when establishing new wind power. The results show that the national interest system seems to play a small role. If anything, national interests act as a deterrent, in that developers to some extent avoid areas where conflicting interests exist. However, the fact that an area is designated as a national interest for wind power does not seem to be a decisive factor in the choice of location for new wind power.

**Keywords:** Vindkraft, planering, riksintresse, förnybar energi, miljörätt

---

\* Biträdande universitetslektor i miljörätt, Handelshögskolan, Göteborgs universitet, aron.westholm@law.gu.se.

## 1. Vindkraft, planering och förutsebarhet

Energiproduktion och -konsumtion är centrala delar av den globala klimatkrisen. År 2019 stod energiförsörjningssektorn för cirka 34 procent av de globala utsläppen av växthusgaser.<sup>1</sup> 80 procent av den globala energiproduktionen är fortfarande baserad på fossila bränslen.<sup>2</sup> De globala utsläppen behöver nästan halveras till 2030 för att undvika de värsta effekterna av klimatförändringar,<sup>3</sup> och energiproduktionen är en viktig faktor i denna minskning. Såväl FN:s globala mål för hållbar utveckling (mål 7 och 13) som Sveriges miljö kvalitetsmål har målsättningar om att producera mer fossilfri energi och att begränsa samhällets klimatpåverkan. Rapporter visar att energianvändningen i Sverige kan komma att mer än fördubblas under de kommande 20 åren.<sup>4</sup> Vindkraft lyfts ofta fram som en lösning, i alla fall på kort sikt.<sup>5</sup> Samtidigt har etableringen av ny vindkraft ofta negativ lokal påverkan på samhällen och naturmiljön. Därför är det viktigt att säkerställa att utbyggnaden av förnybar energiproduktion sker på ett sätt där den negativa påverkan på omgivningen minimeras. Ett viktigt verktyg för att säkerställa detta och för att ge förutsebarhet i tillståndprocessen är fysisk planering: om en plats är utpekad i den fysiska planeringen som lämplig för exempelvis vindkraft så ska det också betyda att chanserna för att få tillstånd för att uppföra vindkraftverk där är särskilt goda. I den bästa av världar har också påverkan på omgivningen bedömts i planeringsprocessen och platser valts ut där denna påverkan minimeras.

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverket (2022). *Begränsad klimatpåverkan – Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023*, s. 54.

<sup>2</sup> International Energy Agency (2022). *World Energy Outlook 2022*, s. 30.

<sup>3</sup> Naturvårdsverket (2022). S. 8–9.

<sup>4</sup> Energimyndigheten (2023). *Scenarier över Sveriges energisystem 2023*, ER 2023:07, s. 74.

<sup>5</sup> Prop. 2023/24:105 (2024). *Energipolitikens långsiktiga utveckling*, s. 39.

I den fysiska planeringen spelar såväl den nationella som den kommunala planeringen en viktig roll, och det är viktigt att de två planeringssystemen kommunicerar med varandra för att de ska fylla sina respektive funktioner. En central funktion är som sagt förutsebarhet i processen. Det nuvarande tillståndssystemet uppvisar brister i sådan förutsebarhet. Enligt Energimyndigheten avslås i genomsnitt cirka en tredjedel av alla tillståndsansökningar för nya vindkraftparker.<sup>6</sup> Skälen till avslagen kan vara många, men de många avslagen visar att tillståndprocessen ur projektörernas synvinkel är förknippad med stora osäkerheter.

En ansökan om en ny vindkraftspark är förenad med stora kostnader för projektören, men det är också en kostnad för samhället eftersom det är många myndigheter som är inblandade i samrådsprocessen och tillståndsförfarandena. En del av dessa kostnader kan undvikas om det redan från början står klart vilka platser som är lämpliga och vilka som inte är det. Bristfällig planering riskerar att skapa onödiga konflikter i lokalsamhällen eftersom det kan leda till att det projekteras i områden som inte är lämpliga och det därmed aldrig skulle vara aktuellt med vindkraft. Om planeringssystemet inte ger tillräckligt med information finns det inte något sätt för en projektör att veta om en plats anses lämplig utan att ansöka om tillstånd, vilket är en process som i många fall leder till konflikter med lokala intressen. Det är därför viktigt att ha en planeringsprocess där motstående intressen klargörs i ett tidigt skede för att minimera såväl kostnader som konflikter.

I den här artikeln presenteras en förstudie till ett projekt som utvärderar den nationella planeringens roll och funktion för utbyggnaden av vindkraft i Sverige. Förstudien består i en enkät

---

<sup>6</sup> Energimyndigheten (2021). *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*, s. 21.

som har skickats ut till vindkraftsprojektörer i Sverige och som fokuserar på vilka faktorer projektörerna uppfattar som viktiga vid lokalisering av ny vindkraft samt vilka faktorer de uppfattar som osäkerheter i tillståndsprocesser. Förstudien utgör underlag för att identifiera den roll som de fysiska planeringsprocesserna i Sverige spelar i utbyggnaden av ny vindkraft. Studien är del av en större studie av hur de olika planeringsprocesserna samspelar med varandra på nationell, regional och kommunal nivå.

## 2. Energibehov och forskningsläget

Energimyndigheten har prognosticerat elanvändningens utveckling under de kommande decennierna, och även om beräkningarna är osäkra rör det sig om en ökning med 94-215 Twh till år 2025.<sup>7</sup> Samtidigt ställs inom EU-samarbetet krav på ökad produktion av förnybar energi. Som en del av arbetet med den gröna given rekommenderar EU-kommissionen att medlemsstaterna säkerställer en rationalisering och effektiv samordning mellan nationell, regional och kommunal nivå när det gäller roller och ansvar i samband med projekt för förnybar energi. Kommissionen uppmanar också medlemsstaterna att snabbt identifiera lämpliga land- och havsområden för sådana projekt.<sup>8</sup> Alla dessa åtgärder kräver ett välfungerande system för fysisk planering. Utan ett sådant system kommer vare sig exploitörer eller intressenter att i förväg kunna förutse vilka områden som är mest lämpade för vindkraftsutbyggnad. Risken för konflikter mellan olika intressenter ökar också. I regeringens proposition 2023/24:105 "Energipolitikens långsiktiga utveckling" konstateras att en fortsatt

utbyggnad av vindkraft är särskilt viktig för att inte tappa tempo i elektrifieringen av samhället på kort sikt.<sup>9</sup> Lokal acceptans är en viktig förutsättning för en sådan utbyggnad.<sup>10</sup>

Det har förekommit några större forskningsprojekt, finansierade av Naturvårdsverket och Energimyndigheten, som har handlat om planering och vindkraft.<sup>11</sup> Inget av dem har dock en tydlig juridisk ansats. Visserligen har vindkraften behandlats ur ett juridiskt perspektiv under senare år, men då utan fokus på planering. Det största rättsvetenskapliga projektet har finansierats av Uppsala universitet och Naturvårdsverket med fokus på hur djur- och växtskydd har hanterats i tillståndsprocesser för vindkraftverk.<sup>12</sup> Därutöver har två doktorsavhandlingar skrivits med anknytning till vindkraft. År 2008 disputerade Maria Pettersson på avhandlingen "Renewable Energy Development and the Function of Law" och 2014 disputerade Stefan Larsson på avhandlingen "Law and Spatial Planning. Socio-legal Perspectives on the Development of Wind Power and 3G Mobile Infrastructures in Sweden". Båda avhandlingarna ägnar dock liten uppmärksamhet åt förhållandet mellan nationell och lokal planering.<sup>13</sup> Förutom de tidigare nämnda projekten finns det flera pågående och avslutade projekt som rör både vindkraft och

---

<sup>9</sup> Prop. 2023/24:105 (2024). *Energipolitikens långsiktiga utveckling*, s. 39.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Naturvårdsverket (2024). *Vindval.*, besökt 17-05-2024, <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/vindval/>.

<sup>12</sup> Darpö, J. (2020). *Hur många fick lov? Och varför fick de andra nobben? – Statistik och betraktelser över tillstånd till vindkraft på land och till havs.*

<sup>13</sup> Pettersson, M. (2008). *Renewable energy development and the function of law: a comparative study of legal rules related to the planning, installation and operation of windmills*. Diss. Luleå: Luleå tekniska universitet, 2008, kapitel 4.3.2; Larsson, S. (2014). *Law and Spatial Planning. Socio-legal Perspectives on the Development of Wind Power and 3G Mobile Infrastructures in Sweden* Blekinge Institute of Technology, s. 58.

---

<sup>7</sup> Energimyndigheten (2023). *Scenarier över Sveriges energisystem 2023*, ER 2023:07, s. 74.

<sup>8</sup> European Commission (2022). *Commission Recommendation (EU) 2022/822 of 18 May 2022 on speeding up permitting procedures for renewable energy projects and facilitating Power Purchase Agreements*, para 11 och 21.

planering, men inget av dem har ett juridiskt fokus.

### 3. Fysisk planering i Sverige

I Sverige finns två huvudsakliga rättsliga system för fysisk planering som delvis samspelar med varandra. Det ena är statlig planering som realiseras genom hushållningsbestämmelserna, med riksintressen, i 3 och 4 kap. Miljöbalken. Det andra är kommunal planering som regleras genom plan- och bygglagen. Förutom skillnader i geografisk skala skiljer sig de två planeringsinstrumenten åt genom att hushållningsbestämmelserna endast omfattar vissa specifika intressen, såsom naturvård<sup>14</sup> och energiproduktion<sup>15</sup>, medan den kommunala planeringen omfattar all markanvändning inom kommunens gränser.

Hushållningsbestämmelserna började utvecklas på 1950-talet när den svenska befolkningen blev mer rörlig och efterfrågan på rekreationsområden ökade. Samtidigt innebar den industriella utvecklingen att behovet av att säkerställa förutsättningar för fortsatt utbyggnad av industriella verksamheter ökade.<sup>16</sup> Från början av 1960-talet och fram till slutet av 1980-talet gjordes försök att utveckla olika typer av rättsliga system för att hantera markanvändningskonflikter. Det här skedde genom ett förstärkande av den kommunala planeringen, samtidigt som ett system för statlig hantering av markanvändningsintressen utvecklades parallellt.<sup>17</sup> I slutändan placerades de två planeringssystemen i olika lagar: hushållningsbestämmelserna, med tillhörande riksintressen, i lag (1987:12) om hus-

hållning med naturresurser, och kommunal planering i plan- och bygglag (1987:10), två regelkomplex som i hög grad samspelar med varandra.<sup>18</sup>

Hushållningsbestämmelserna innehåller bestämmelser om att vissa områden kan identifieras som riksintressanta för specifika ändamål. Det är den delen av bestämmelserna som undersöks i den här texten och i det följande benämns som "riksintressesystemet". Som en del av riksintressesystemet identifierar Energimyndigheten områden av riksintresse för vindbruk, dvs. områden som uppvisar särskilt goda förutsättningar för etablering av vindkraftverk. Det finns för närvarande 313 områden av riksintresse för vindbruk i Sverige. Av dessa är 284 områden belägna på land och 29 till havs och i sjöar. Det totala anspråket uppgår till drygt 1,5 procent av Sveriges yta, inklusive vatten.<sup>19</sup> De huvudsakliga kriterierna som Energimyndigheten använder sig av vid riksintresseutpekanden på land är: vindförutsättningar (minst 7,2 m/s i årsmedelvind 100 m ovan mark); området ska vara större än 5 kvadratkilometer (undantaget elområde 4); avstånd till bebyggelse (minst 800 meter vid nya utpekanden).<sup>20</sup> Det finns också områden som är undantagna, vilket motsvarar vissa intressen och skyddade områden enligt 4 och 7 kap. Miljöbalken.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Miljöbalk (1998:808), 3 kap. 6 §.

<sup>15</sup> Ibid., 3 kap. 8 §.

<sup>16</sup> SOU 2015:99 (2015). *Riksintresseutredningen – Planering och beslut för hållbar utveckling: Miljöbalkens hushållningsbestämmelser: slutbetänkande*. Stockholm: Stockholm: Wolters Kluwer, s. 83.

<sup>17</sup> Se: prop. 1972:111 Bil. 2 (1972). *Regional utveckling och hushållning med mark och vatten*; och SOU 2015:99 (2015). *Riksintresseutredningen*, s. 91.

<sup>18</sup> Hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid kommunal planläggning och staten har, genom länsstyrelserna, möjlighet att bryta igenom det kommunala planmonopolet om så inte sker, se plan- och bygglag (2010:900) 2 kap. 2 § och 11 kap. 10 §. Samtidigt spelar de kommunala översiktsplanerna en stor roll vid avgöranden om lämplig markanvändning enligt 3 kap. miljöbalken, se prop. 1997/98:45 (1997). *Miljöbalk*. del 2 s. 29.

<sup>19</sup> Energimyndigheten (2024). *Riksintressen energiproduktion – vindbruk*, besökt 17-05-2024 <https://www.energimyndigheten.se/fornybart/tillstand-och-provning/riksintressen-for-energi/riksintressen-for-vindbruk/>.

<sup>20</sup> Energimyndigheten (2013). *Riksintresse vindbruk 2013*, p. 15.

<sup>21</sup> Ibid.

Utpekanden av riksintressen är inte i sig bindande. Att ett område pekats ut som riksintresse för ett visst ändamål utesluter inte heller att annan verksamhet kan bedrivas inom området. Det innebär endast att ingen annan verksamhet får bedrivas i området om det kan medföra påtaglig skada på eller påtagligt försvåra bevarandet av riksintresset i fråga.<sup>22</sup> Ett områdes status som riksintresse avgörs av prövningsmyndigheten om det i en process uppstår en fråga om ett utpekad intresse kommer att skadas eller ej.<sup>23</sup> Slutligen bör nämnas att riksintressesystemet inte innebär att utplacering av vindkraftverk endast är möjlig inom dessa områden, utan det identifierar endast områden där utplacering är särskilt lämplig utifrån de kriterier Energimyndigheten utgår ifrån.

Det viktigaste verktyget för strategisk planering av mark- och vattenanvändningen i ett lokalt sammanhang är den kommunala översiktsplanen. En översiktsplan omfattar hela kommunen och är ett strategiskt dokument som anger riktningen för markanvändningen. Planen är inte bindande men fungerar som en vägledning i efterföljande markanvändningsprocesser.<sup>24</sup> Kommunen har en skyldighet att redovisa hur områden av riksintresse beaktas i översiktsplanen.<sup>25</sup> Härigenom blir översiktsplanen ett helt centralt instrumentet för att samordna den kommunala och nationella planeringen.<sup>26</sup> Eftersom översiktsplanerna inte är bindande finns det, precis som vid utpekandet av riksintresseområden, inga hinder mot att ansöka om tillstånd att uppföra vindkraftverk utanför de områden som i översiktsplanen pekats ut som särskilt lämpliga för vindkraft. Kommunerna har dock ett så

kallat veto mot vindkraft, vilket innebär att för att ett vindkraftverk ska få tillstånd måste kommunen ha tillstyrkt ansökan.<sup>27</sup>

För att hela systemet med fysisk planering ska ge förutsebarhet när det gäller hur och var vindkraft kan byggas ut är det viktigt att de olika planeringsnivåerna kommunicerar med varandra.<sup>28</sup> Dessutom är det viktigt att lokalsamhället inkluderas i planeringen för att säkerställa att processer som rör vindkraftsetablering uppfattas som legitima.<sup>29</sup>

Utbyggnaden av vindkraft har hanterats i två offentliga utredningar som har lämnat sina slutbetänkanden under de senaste åren: SOU 2021:23 "En rättssäker vindkraftsprövning", och SOU 2023:18, "Värdet av vinden". Även om båda utredningarna berör planeringsfrågor på olika sätt så behandlas riksintressen endast i begränsad omfattning. I stället diskuteras energiplanering på nationell nivå. Denna planering är dock mer strategisk, det är inte en typ av fysisk planering. Detsamma gäller den nationella strategin för vindkraftsutbyggnad. Den behandlar energiplanering i stort, men riksintressesystemet ges relativt lite utrymme.<sup>30</sup>

Länsstyrelsen har i sitt kartverktyg "Vindbrukskollen"<sup>31</sup> publicerat en interaktiv karta där alla riksintresseanspråk visas. Kartan visar även alla redan uppförda vindkraftverk, aktuella ansökningar samt beviljade och avslagna ansökningar. En studie av kartan visar att många

---

<sup>22</sup> Miljöbalk (1998:808), 3 kap. 8 § 2 st.

<sup>23</sup> Prop. 1997/98:45 (1997). *Miljöbalk*, del 1 s. 242.

<sup>24</sup> Plan- och bygglag (2010:900). 3 kap.

<sup>25</sup> *Ibid.* 3 kap. 4 §.

<sup>26</sup> Se bl.a. SOU 2015:99 (2015). *Riksintresseutredningen*, kapitel 5.

---

<sup>27</sup> Miljöbalk (1998:808), 16 kap. 4 §, enligt andra stycket har dock regeringen en möjlighet att tillåta verksamheter. Om så skett gäller inte längre kravet på kommunal tillstyrkan.

<sup>28</sup> Westholm, A. (2021). *Scaling Marine and Water Management* University of Gothenburg, s. 267.

<sup>29</sup> Liljenfeldt, J., & Mels, S. (2019). Vindkraftsplanering och lokal anpassning. I G. Forsberg (red.), *Samhällsplaneringens teori och praktik*. Liber, s. 346.

<sup>30</sup> Energimyndigheten (2021). *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*.

<sup>31</sup> Vindbrukskollen. Hämtad 2024-04-25 från <https://vbk.lansstyrelsen.se/>.

vindkraftverk har byggts inom områden av riksintresse för vindbruk, men också att en stor andel av verken är byggda eller planerade att byggas utanför de områden som pekats ut av Energimyndigheten. Detta indikerar att riksintresseutpekanden inte har någon betydande effekt på var ny vindkraft etableras eller planeras. En poäng med förhandsplanering är att skapa förutsebarhet för potentiella verksamhetsutövare, men även för andra intressenter. Dock verkar de i förväg utpekade prioriterade områdena för vindkraft i Sverige endast ha en blygsam påverkan på vindkraftsutbyggnaden.<sup>32</sup> Det har till och med visat sig att chansen att få igenom en tillståndsansökan är större utanför ett riksintresseområde än innanför.<sup>33</sup>

Resultaten från enkätstudien som redovisas i den här artikeln ger en första indikation på hur projektörer ser på riksintressenas roll vid lokalisering av ny vindkraft. Vidare ger de en indikation på hur projektörerna uppfattar att kommunala beslutsfattare ser på riksintressena. Båda de här frågorna är viktiga för att förstå hur planeringen fungerar och hur de olika planeringssystemen samspelar med varandra.

#### 4. Förutsebarhet

Fysisk planering, på såväl statlig som kommunal nivå, kan bidra med förutsebarhet i efterkommande processer. Om planeringen däremot inte fungerar ger den ingen vägledning. Den kan till och med riskera att försämra förutsebarheten genom att planera för en markanvändning som vid närmare analys inte är lämplig. I ett sådant fall riskerar projektörer att lägga ner stora summor

på att planera för en vindkraftspark som aldrig kommer att kunna bli av. Det är därför viktigt att planeringen bygger på ett gediget underlag och att intressekonflikter tydliggörs och i bästa fall hanteras i planen. Eftersom såväl riksintresseutpekanden som kommunala översiktsplaner är vägledande vid bedömningen av om en plats anses lämplig för en viss typ av verksamhet eller ej, är dessa planeringsinstrument centrala för att säkerställa förutsebara tillståndprocesser.<sup>34</sup>

I denna artikel föreslås och används två olika förståelser av begreppet förutsebarhet. Den första förståelsen kallar jag "processuell förutsebarhet", vilket innebär förutsebarhet i bland annat tillståndprocessen: vilka steg som ingår i denna process, hur samråd ska genomföras och omfattningen/innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Den andra typen av förutsebarhet kallar jag "materiell förutsebarhet", vilket innebär att både projektörer och intressenter redan från början kan förutse om en viss plats är lämplig för etablering av en vindkraftspark eller inte. Den materiella förutsebarheten baseras på olika typer av offentlig information, till exempel en översiktsplan.<sup>35</sup> I en ideal situation är både den processuella och den materiella förutsebarheten hög, vilket gör det enkelt för alla inblandade aktörer att kunna identifiera de mest lämpade platserna för att etablera ny vindkraft. Om det finns brister i någon av eller båda dessa typer av förutsebarhet kommer processen att bli svårare, dyrare och kanske mer konfliktfylld. Utifrån svaren i enkäten går det att få en bild av

<sup>32</sup> Lauf, T., Ek, K., Gawel, E., Lehmann, P., & Söderholm, P. (2020). The regional heterogeneity of wind power deployment: an empirical investigation of land-use policies in Germany and Sweden. *Journal of Environmental Planning and Management*, 63(4), 751–778. <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1613221>.

<sup>33</sup> SOU 2021:53 (2021). *En rättssäker vindkraftsprövning*.

<sup>34</sup> Se t.ex. MÖD 2005:2, där domstolen betonar översiktsplanens vägledande funktion vid bedömningen av var ny vindkraft kan etableras.

<sup>35</sup> Se exempelvis Ebbesson, J. (2010). The rule of law in governance of complex socio-ecological changes. *Global Environmental Change*, 20(3), 414–422. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.10.009>, som diskuterar förutsebarhet i en miljörättslig kontext, dock utan att göra uppdelningen mellan processuell och materiell förutsebarhet.

vilka aspekter som från ett projektörsperspektiv kan påverka såväl den materiella som den processuella förutsebarheten i processer för att etablera ny vindkraft.

## 5. Metod

Artikeln bygger på en enkätundersökning med aktörer aktiva inom vindkraftsprojektering i Sverige. Aktörerna identifierades genom branschorganisationen Svensk Vindenergi som på sin hemsida listar sina medlemsföretag. Ett antagande som gjordes vid urvalet för studien var att i princip alla projektörer för vindkraft i Sverige är medlemmar i Svensk Vindenergi. Förutsatt att antagandet stämmer så rör det sig om ett så kallat totalurval<sup>36</sup>, där alla projektörer inkluderades i den första kontakten för enkäten. Alla företag som listas under rubriken "projektörer och ägare" har betraktats som relevanta för studien och ett första kontaktförsök gjordes med alla dessa aktörer. 10 företag meddelade att de av olika anledningar inte var relevanta för studien, alternativt svarade inte trots upprepade förfrågningar. Det rörde sig främst om företag med hemvist utanför Sverige. Enkäten skickades ut till 53 företag, varav 28 besvarade den, vilket motsvarar knappt 53 %. Den geografiska spridningen på var de olika respondenterna har projekt är relativt jämn, vilket redovisas närmare i avsnitt åtta. Eftersom urvalet innefattade alla projektörer i Sverige ger den något låga svarsfrekvensen ändå möjlighet att dra vissa slutsatser om hur gruppen projektörer uppfattar systemet för lokalisering av ny vindkraft i Sverige.

Enkätens utformning, som beskrivs nedan, innebär att frågorna är förenklade och ger liten möjlighet för respondenterna att utveckla sina svar. Det kan ses som en brist att enkäten inte ger

svar på *varför* en viss faktor uppfattas som mer eller mindre viktig. Det svaren på enkäten visar är i stället vilka faktorer som uppfattas som mest problematiska, eller osäkra vid etablering av ny vindkraft. Utifrån dessa svar går det sedan att formulera mer djupgående forskningsfrågor för att bättre förstå planeringssystemet och hur det fungerar i praktiken. Artikeln utgör en förstudie i ett större projekt om planering och vindkraft. Som sådan har den också innehållsmässiga begränsningar. Den kanske främsta begränsningen är att motstående riksintressen inte är specificerade. Det går därmed inte att utläsa vilka motstående intressen som betraktas som de största utmaningarna. Syftet med enkäten var att ge en första lägesbild av hur systemet uppfattas av projektörer i dagsläget. Inom ramen för det större projektet kommer de olika riksintressena och deras betydelse undersökas mer på djupet.

Enkäten var utformad med tre introducerande frågor avseende var i landet företaget är aktivt, hur många projekt det har och vilken roll på företaget den svarande har. Därpå följde tre flervalsfrågor, den första rörde hur viktiga eller oviktiga olika faktorer är vid val av plats för etablering av ny vindkraft. Skalan som användes var "mycket oviktig faktor", "ganska oviktig faktor", "varken viktig eller oviktig faktor", "ganska viktig faktor" och "mycket viktig faktor". De olika faktorerna randomiserades i enkäterna för att undvika att de skulle komma i samma ordning för varje respondent. Faktorerna att ta ställning till var "vindförhållanden", "närhet till elnätsanslutning", "kommunens inställning", "utpekade riksintresse vindbruk", "avsaknad av andra riksintresseutpekanden (motstående intressen)", "avstånd till bebyggelse", "markägarförhållanden", "utpekade intressen i kommunal översiktsplan", "lokal opinion" och "närhet till politiskt val". Den efterföljande frågan handlade om hur viktiga eller oviktiga respondenterna uppfattade att samma faktorer var för

---

<sup>36</sup> Esaiasson, P. (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad* (femte uppl.). Stockholm: Wolters Kluwer, s. 171.

kommunala beslutsfattare (frågan om kommunens inställning fanns inte med här). Den tredje skattningsfrågan behandlade osäkerheter vid etablering av ny vindkraft i Sverige och i vilken utsträckning respondenterna ansåg att miljötillståndsprocessen, riksintresseutpekanden, annan lagstiftning (artskydd, områdesskydd m.m.), det kommunala vetot, och förändringar i opinionen utgjorde osäkerheter. Skalan i dessa frågor var "mycket liten osäkerhet", "ganska liten osäkerhet", "varken en osäkerhet eller inte en osäkerhet", "ganska stor osäkerhet" och "mycket stor osäkerhet". Enkäten avslutades med en fråga om respondenterna upplevde skillnader i olika delar av landet och, om de svarade ja på den frågan, hur skillnaderna tar sig uttryck. Den sista frågan gav möjlighet till fritextsvar.

Resultaten av enkäten presenteras i de kommande tre avsnitten av artikeln. Avsnitt sex behandlar de faktorer som respondenterna anser viktiga och mindre viktiga vid val av lokalisering av ny vindkraft, avsnitt sju behandlar osäkerheter i tillståndsprocessen och avsnitt åtta behandlar frågor om regionala skillnader, här redovisas också fritextsvaren. Artikeln avslutas sedan med en analys av resultaten och ett avsnitt där vissa slutsatser från enkäten behandlas.

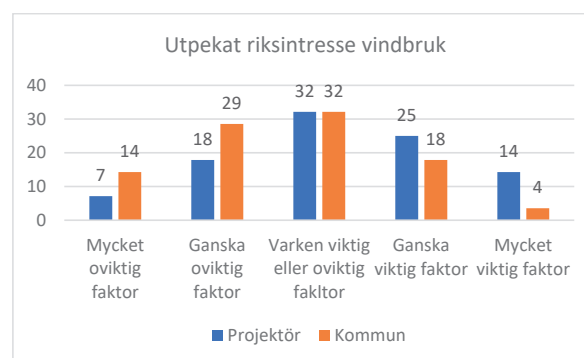
## 6. Viktiga faktorer vid val av lokalisering

Syftet med den enkät som skickades ut till projektörerna var att utreda vad de uppfattar som viktiga faktorer samt osäkerheter vid etablering av ny vindkraft. Enkäten utgör en förstudie och täcker alltså bara en av de aktörer som är inblandade i eller påverkas av etablering av ny vindkraft. Den är således inte heltäckande utan till för att skapa en överblick över projektörernas syn på frågan. Svaren i enkäten ger dock vissa indikationer på vad som uppfattas som mest problematiskt från projektörernas perspektiv.

Resultaten från enkäten presenteras här utifrån de frågor som ställdes (se bilaga). Den för-

sta frågan handlade om hur viktiga eller oviktiga respondenterna ansåg att olika faktorer var vid lokaliseringen av ny vindkraft. I enkäten fick projektörerna ange om de främst är aktiva på land eller till havs, skillnaderna i svaren var dock marginella, varför totalen redovisas i det följande.

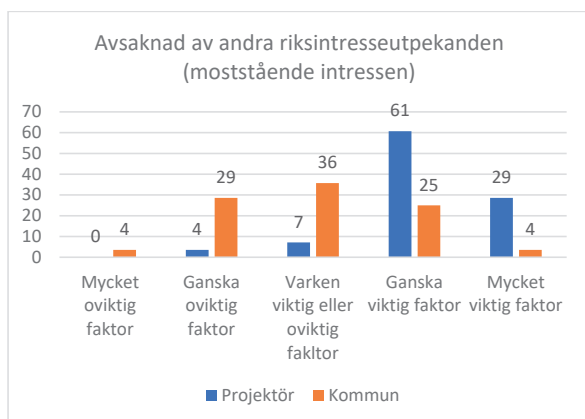
Som väntat anser de flesta respondenter (89 %) att vindförhållanden utgör en viktig eller mycket viktig faktor. Lika många anser att kommunens inställningar är en viktig eller mycket viktig faktor, vilket kopplar till kravet på kommunal tillstyrkan. Om kommunen är negativt inställd till lokaliseringen sjunker utsikterna för att lyckas etablera verksamheten drastiskt. Endast 14 % anser att utpekat riksintresse vindbruk är en mycket viktig faktor. 32 % anser att det varken är en viktig eller oviktig faktor (se figur 1). Betydelsen av detta kommer att diskuteras i analysavsnittet, men det indikerar att riksintresseutpekanden har en svag tillstyrande effekt vid lokalisering av ny vindkraft. Avsaknaden av andra utpekade riksintressen är däremot en viktigare faktor. Här anser 61 % att det är en ganska viktig faktor och 29 % att det är en mycket viktig faktor (se figur 2). Det tyder på att riksintressen är mer frånstyrande, dvs. att exploitörer undviker områden där det finns andra riksintressen i högre grad än vad de söker sig till områden som är utpekade som riksintressen för vindbruk.



**Figur 1:** Hur viktig eller oviktig är faktorn utpekat riksintresse vindbruk vid val av plats för etablering



av ny vindkraft (blå stapel)?, hur viktig uppfattar du att den faktorn är för kommunala beslutsfattare (orange stapel)?



**Figur 2:** Hur viktig eller oviktig är faktorn avsaknad av andra riksintresseutpekanden (motstående intressen) vid val av plats för etablering av ny vindkraft (blå stapel)?, hur viktig uppfattar du att den faktorn är för kommunala beslutsfattare (orange stapel)?

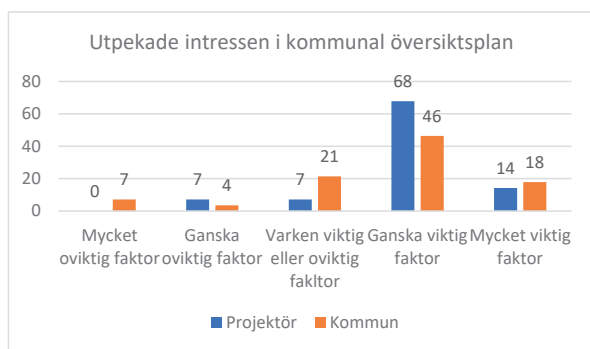
En del av enkäten handlade om hur respondenterna uppfattar att kommunala beslutsfattare viktat de olika faktorerna. Även här framgår att förekomsten av motstående riksintressen är viktigare än riksintresseutpekanden för vindbruk. Skillnaden jämnas dock ut något när respondenterna får svara på hur de uppfattar kommunala beslutsfattarens inställning. Det mest anmärkningsvärda är kanske att respondenterna uppfattar att kommunala beslutsfattare ofta inte lägger så stor vikt vid något av riksintresseutpekandena. På båda frågorna tror över 60 % att de kommunala beslutsfattarna antingen ser intressena som en varken viktig eller oviktig faktor, eller en ganska oviktig faktor (se figur 1 och 2).

I förhållande till den kommunala planeringen finns det också intressanta resultat i materialet. Respondenterna anser själva att den kommunala översiktsplanen är viktigare än vad de tror att kommunala beslutsfattare tycker att den är (se Figur 3). Skillnaden är inte stor, och

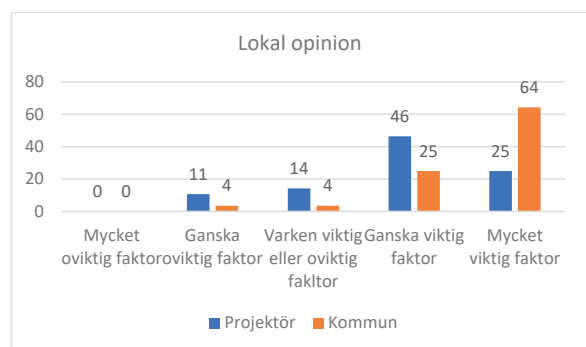
kan kanske förklaras av det faktum att många respondenter tror att kommunala beslutsfattare anser att den lokala opinionen och närheten till politiska val är mycket viktiga faktorer (64 respektive 54 %, se figur 4 och 5). En översiktsplan är ett långsiktigt strategiskt dokument, medan den lokala opinionen kan svänga snabbt och politiska valcykler kan göra att man frångår överväganden i planen. Samtidigt är tanken med en översiktsplan att den ska vara vägledande för att bedöma frågan om lämplig användning av mark- och vattenområden i enskilda ärenden.<sup>37</sup> Det kan förklara varför projektörerna anser att den är viktig.

Ytterligare ett intressant resultat som framgår av figur 4 och 5 är förhållandet mellan vad projektörerna själva anser är viktigt och vad de tror att kommunala beslutsfattare anser är viktigt när det kommer till närhet till politiskt val och den lokala opinionen. En stor andel av projektörerna ser närhet till politiskt val och lokal opinion som mycket viktiga faktorer för kommunala beslutsfattare. Men projektörerna själva uppfattar inte dessa faktorer som lika viktiga. Den här skillnaden blir framför allt intressant i förhållande till hur projektörerna ser på kommunens inställning (figur 6), där 64 % anser att det är en mycket viktig faktor och 25 % en ganska viktig faktor. Om kommunens inställning är viktig för projektörerna hade ett rimligt antagande varit att det skulle finnas en överensstämmelse också med de faktorer som uppfattas som viktiga för kommunala beslutsfattare, eftersom dessa med stor sannolikhet påverkar kommunens inställning.

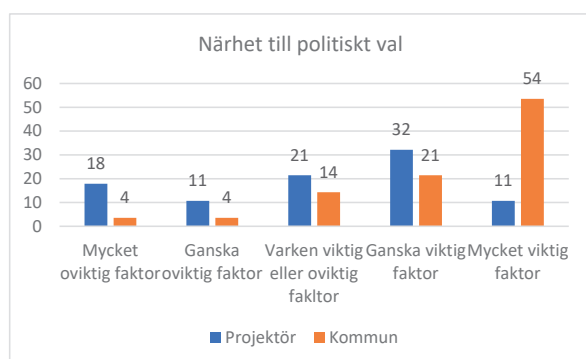
<sup>37</sup> Prop. 1997/98:45 (1997). Miljöbalk, del 2 s. 29.



**Figur 3:** Hur viktig eller oviktig är faktorn utpekade intressen i kommunal översiktsplan vid val av plats för etablering av ny vindkraft (blå stapel)?, hur viktig uppfattar du att den faktorn är för kommunala beslutsfattare (orange stapel)?

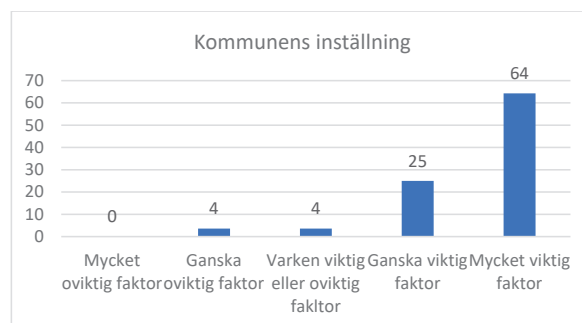


**Figur 4:** Hur viktig eller oviktig är faktorn lokal opinion vid val av plats för etablering av ny vindkraft (blå stapel)?, hur viktig uppfattar du att den faktorn är för kommunala beslutsfattare (orange stapel)?



**Figur 5:** Hur viktig eller oviktig är faktorn närhet till politiskt val vid val av plats för etablering av ny vindkraft (blå stapel)?, hur viktig uppfattar du att den faktorn är för kommunala beslutsfattare (orange stapel)?

den faktorn är för kommunala beslutsfattare (orange stapel)?



**Figur 6:** Hur viktig eller oviktig är faktorn kommunens inställning vid val av plats för etablering av ny vindkraft?

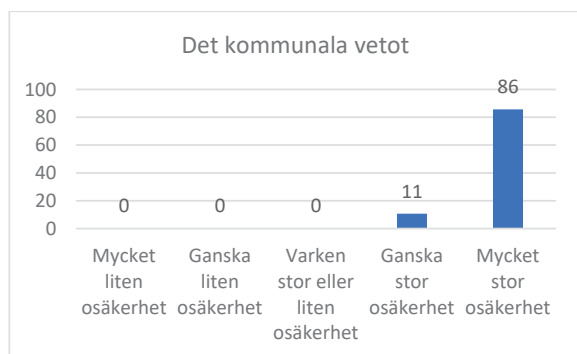
## 7. Osäkerheter i tillståndsprocessen

I enkäten ställdes en fråga om vad som skulle kunna uppfattas som osäkerheter i tillståndsprocessen. Nyetablering av vindkraft beskrivs ofta som kantad av osäkra och i tiden alltför utdragna tillståndsprocesser.<sup>38</sup> Dessa tidsutdräkter och osäkerheter kan bestå av processuella faktorer, dvs. länsstyrelsens och domstolens handläggning av ärendet, samrådsprocesser etc. Det kan också vara materiella faktorer, dvs. andra skyddsområden, planering, närboende etc., som påverkar processen.

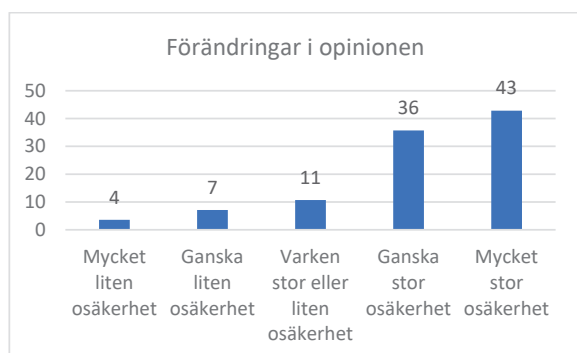
Det minst överraskande resultatet i svaren är kanske hur projektörerna betraktar det kommunala vetot. Hela 86 % anser att det utgör en mycket stor osäkerhet (figur 7). Kravet på kommunal tillstyrkan vid etablering av ny vindkraft har varit föremål för mycket diskussion och det faktum att tillstyrkan kan dras tillbaka när som helst i en pågående tillståndsprocess utgör en stor osäkerhet. Resultaten här är i linje med resultaten i föregående avsnitt som visade att kommunens inställning av många uppfattas

<sup>38</sup> Se t.ex. Regeringen (2023). *Kommittédirektiv – Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken* (Dir. 2023:78).

som mycket viktig. Resultaten korrelerar också väl med resultaten på frågan hur stor osäkerhet den lokala opinionen utgör. Här svarar 43 % att den utgör en mycket stor osäkerhet och 36 % att den utgör en ganska stor osäkerhet (figur 8).



**Figur 7:** I vilken utsträckning upplever du det kommunala vetot som en osäkerhet vid etablering av ny vindkraft i Sverige?

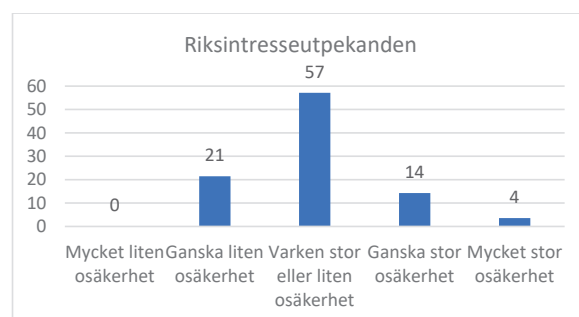


**Figur 8:** I vilken utsträckning upplever du förändringar i opinionen som en osäkerhet vid etablering av ny vindkraft i Sverige?

Utöver dessa två faktorer uppfattas miljöutredningsprocessen som en stor eller ganska stor osäkerhet av en majoritet av projektörerna (25 respektive 46 %). Även annan lagstiftning (artskydd, områdesskydd mm) anses utgöra en stor eller ganska stor osäkerhet (54 respektive 18 %). Vari osäkerheterna består ligger utanför enkätens räckvidd att undersöka men i förhållande till artskydd skulle det kunna handla om var känsliga arter finns, vilket är svårt att avgöra

innan själva ansökningsprocessen har initierats. Det kan också vara svårt som projektör att på förhand avgöra vilken påverkan som är godtagbar och inte. Det handlar således om den materiella förutsebarheten. I miljöutredningsprocessen finns också flera andra källor till osäkerhet och tidsutdräkt som bland annat diskuterats i Miljöprövningsutredningen<sup>39</sup> men som inte behandlas vidare här.

Slutligen ingick en fråga i undersökningen om hur stor osäkerhet riksintresseutpekanden utgör vid etablering av ny vindkraft. Svaren stärker intrycket av att riksintressena inte har särskilt stor betydelse för lokaliseringen av ny vindkraft i Sverige. 57 % av respondenterna anger att riksintressena varken är en stor eller liten osäkerhet, och 21 % anger att de är en ganska liten osäkerhet (figur 9).



**Figur 9:** I vilken utsträckning upplever du riksintresseutpekanden som en osäkerhet vid etablering av ny vindkraft i Sverige?

Att riksintresseutpekanden inte uppfattas som osäkerheter är intressant i förhållande till dess rättsliga något oklara status. Ett riksintresseutpekande är inte bindande för en beslutsmyndighet, det är först myndighetens prövning i ett enskilt ärende som avgör om det faktiskt utgör ett riksintresse eller ej.<sup>40</sup> Det finns inte hel-

<sup>39</sup> SOU 2022:33 (2022). Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen.

<sup>40</sup> Prop. 1997/98:45 (1997). Miljöbalk, del 1 s. 242.

ler någon inbördes hierarki som klargör hur motstående riksintressen ska prioriteras (med undantag för försvarsintressen). En avvägning skall göras i det enskilda fallet kring vad som är den långsiktigt mest hållbara användningen av marken.<sup>41</sup> Samtidigt är riksintresseutpekandena ofta relativt generella och det kan vara svårt att avgöra exakt hur intresset kommer påverkas av olika etableringar.<sup>42</sup> Alla dessa omständigheter innebär materiella osäkerheter i en tillståndsprocess, men trots detta uppfattas inte riksintresseutpekanden som en osäkerhet i någon större utsträckning av projektörerna.

## 8. Regionala skillnader

Sverige är ett stort land med skilda geografiska förutsättningar för etablering av vindkraft. Knappt 9,4 av Sveriges dryga 10,5 miljoner invånare bor i Svealand och Götaland,<sup>43</sup> trots att dessa landsdelar endast utgör 42 % av Sveriges landyta. I Norrland finns därmed större arealer med potential för vindkraft, samtidigt som stora delar av Norrland är utpekade som riksintressen för olika ändamål. Tre femtedelar av all den areal som utpekats som riksintresse 2014 ligger i de tre nordligaste länen.<sup>44</sup> En konfliktsituation som vid ett flertal tillfällen har hanterats i domstol rörande just de nordliga länen är den mellan rennärings- och vindkraften.<sup>45</sup> Mot bakgrund

av detta är det intressant att utreda huruvida projektörerna upplever regionala skillnader när det kommer till möjligheten att etablera ny vindkraft. Den fanns två frågor i enkäten som berörde denna fråga. Projektörerna fick inledningsvis svara på om de är aktiva i fler än en del av Sverige och i slutet av enkäten fanns möjligheten för fritextsvar om huruvida projektörerna upplever skillnader mellan de olika delarna av Sverige.

16 av bolagen angav att de hade verksamhet i norra Sverige. Av dessa 16 angav 12 att de också hade verksamhet i södra eller mellersta Sverige, alternativt båda två. För Mellansverige var motsvarande siffror 19 som hade projekt i området och av dessa hade 16 projekt också i något av de andra områdena. I södra Sverige hade 16 av projektörerna verksamhet och 12 av dessa var också aktiva i någon av de andra regionerna. Sammanfattningsvis var spridningen relativt jämn geografiskt över Sverige och det kan förväntas att eventuella skillnader skulle framkomma i fritextsvaren.

De svar som respondenterna lämnat i fritext ger ingen entydig bild. Ett flertal respondenter nämner utmaningar med kommunpolitiker. Här verkar det dock inte röra sig om någon geografisk skillnad, vissa har haft mer framgång i norra Sverige, andra i södra Sverige. Rennärings- nämns i ett svar som en osäkerhet, men det framkommer inget i enkätsvaren i övrigt som indikerar att rennärings- skulle vara ett mycket större problem än andra faktorer. En faktor som återkommer i några av svaren är att länsstyrelserna gör olika bedömningar på olika platser, såväl på grund av kunskapsnivå som på inställning gentemot vindkraften. Utöver detta verkar det finnas en uppfattning att olika länsstyrelser ställer olika krav på de utredningar som behöver genomföras.

<sup>41</sup> Miljöbalk (1998:808), 3 kap. 10 §.

<sup>42</sup> SOU 2015:99 (2015). *Riksintresseutredningen*, s. 274.

<sup>43</sup> Statistikmyndigheten (SCB), *Folkmängd i landskapen den 31 december 2023*. Besökt 2024-11-06 <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-landskapen-den-31-december-2023/>.

<sup>44</sup> SOU 2015:99 (2015). *Riksintresseutredningen*, s. 286.

<sup>45</sup> Se t.ex. HovR M 6204-22 (Mark- och miljööverdomstolen 2023), om kompensationsåtgärder för rennärings- vid etablering av vindkraftpark; HovR M 3359-22 (Mark- och miljööverdomstolen 2023), avseende frågan om påtaglig skada på riksintresset för rennärings- vid etablering av vindkraftpark.

## 9. Analys

Den här studien utgör ett första steg i en undersökning av den nationella planeringens roll för etableringen av ny vindkraft i Sverige. Moderna system för fysisk planering bygger generellt på samverkansprocesser där alla berörda ska höras inom ramen för planeringen. Tanken är att om alla intressen är på bordet så kommer det vara lättare att avgöra vilken påverkan genomförandet av en viss plan kommer att innebära.<sup>46</sup> Riksintressen är en viktig del av den processen därför att de visar var staten anser att det är särskilt gynnsamt att etablera vindkraft. Riksintressena har därför potentialen att spela en central roll i lokaliseringen av ny vindkraft i Sverige. Enkäten som ligger till grund för den här analysen ger dock bilden av att så inte är fallet.

Vindkraftprojektörernas uppfattning om vad som påverkar val av plats och investering är central för förståelsen av hur det svenska systemet fungerar. Här framträder vindförhållanden, närhet till elnätsanslutning och kommunens inställning som särskilt viktiga faktorer. Markägarförhållanden, avstånd till bebyggelse, utpekade intressen i översiktsplanen samt avsaknad av motstående intressen framstår också som relativt viktiga. Intressant är hur respondenternas uppfattning om vad som är viktigt för kommunala beslutsfattare skiljer sig mot vad de själva anser är viktigt. Påtagligast är skillnaden när det kommer till vindförhållanden, närhet till elnätsanslutning och markägarförhållanden, vilka projektörerna upplever att kommunala beslutsfattare i stor utsträckning ser som ganska eller mycket oviktiga faktorer. Eftersom kommunens uppfattning i frågan om vad som är en lämplig lokalisering är av avgörande betydelse vid etablering av ny vindkraft, vore det gyn-

samt för såväl planeringen som lokaliseringen om kommunala beslutsfattare och projektörer uppfattade att samma faktorer var viktiga. Att vindförhållanden, närhet till elnät och markägarförhållanden uppfattas som mindre viktiga för kommunala beslutsfattare indikerar att projektörerna upplever att beslutsfattarna inte har så bra insyn i vad som är viktigt vid nyetableringar. En annan möjlig tolkning är att det finns andra faktorer, t. ex. lokal opinion, som är så viktiga att de mer materiella förutsättningarna blir mindre viktiga för de kommunala beslutsfattarna.

Det mest påtagliga resultatet av enkätstudien är att utpekade riksintressen inte verkar vara av särskilt stor vikt för vare sig projektörer eller kommunala beslutsfattare, i synnerhet inte riksintresseutpekanden för vindbruk. Inte heller listas riksintresseutpekanden som någon större osäkerhet när det kommer till processerna för en vindkraftsetablering. Eftersom riksintressesystemet är det enda verktyg för fysisk planering som staten har, är det här resultatet anmärkningsvärt. Om riksintresseutpekanden för vindbruk inte har någon inverkan på var projektörer väljer att lokalisera sina parker måste den delen av planeringssystemet ifrågasättas, även om enkäten indikerar att riksintressesystemet som helhet har den funktionen att områden som har motstående riksintressen utpekade undviks. Systemet verkar fränstyrande, snarare än tillstyrande när det kommer till lokalisering.

Det finns tre intressanta aspekter av enkätsvaren i förhållande till riksintressen för vindbruk som är värda att närmare diskutera. Den första är varför inte riksintresseutpekanden i någon större utsträckning verkar vara viktigt för projektörerna. Den andra är att det även om det finns skillnader i hanteringen av vindkraft mellan kommuner och mellan länsstyrelser, så visar resultaten i studien inte på några tydliga geografiska kopplingar till dessa skillnader. Den tredje intressanta aspekten är att riksintresseut-

---

<sup>46</sup> Wegener, M., Button, K. J., & Nijkamp, P. (2007). *Planning history and methodology*. Cheltenham: Edward Elgar, s. xvii.

pekanden inte verkar uppfattas som osäkerheter i processerna.

Avseende den första aspekten, riksintresseutpekandens funktion, så hänger det ihop med vilken sorts planering riksintressesystemet möjliggör. Moderna planeringsideal bygger i stort på kollaborativa processer där alla sakägare får säga sitt och planeraren måste visa hur alla intressen har hanterats i processen. Planeringen bygger på ett stort och komplext underlag där avvägningar mellan motstående intressen görs på förhand.<sup>47</sup> När det kommer till det svenska riksintressesystemet så saknas såväl avvägningar som deltagande i planeringsprocessen. I stället är det enbart vindförhållanden och till viss del närhet till bebyggelse som avgör vilka områden som blir utpekade. Utpekanden som bygger på ett så tunt underlag utgör liten hjälp när en projektör ska navigera alla de intressen som påverkas av en ny vindkraftsetablering, där vindförhållanden endast är en av många viktiga faktorer. Det här väcker en större fråga om riksintressesystemets roll och behov av översyn. Hela systemet utreddes och förslag på ändringar gavs av Riksintresseutredningen 2015,<sup>48</sup> men inga av förslagen har blivit verklighet. Det innebär att alla de brister som pekades ut av utredningen fortfarande finns kvar, och som den här enkätstudien visar bidrar osäkerheterna till att riksintressesystemets funktion i dagsläget är som bäst oklar.

Den andra aspekten, avsaknad av regionala skillnader, är en fråga som behöver ett betydligt bredare underlag för att kunna redas ut i sin helhet. Å ena sidan hade ett rimligt antagande varit att rennärningen i norra Sverige skulle uppfattas som en stor utmaning för projektörerna och att

det därför skulle finnas fördelar med etablering i södra Sverige. Några sådana resultat visar dock inte enkätstudien. Ett av fritextsvaren nämner rennärningen som en osäkerhet, men säger samtidigt att den kommunala dialogen generellt fungerar bättre i norra Sverige. Å andra sidan hade en rimlig hypotes varit att det skulle vara mer konfliktfyllda processer i södra Sverige eftersom det är mer tätbefolkat. Dock saknas stöd även för detta påstående i enkätsvaren. En respondent nämner problemen med befolkningstäthet som en svårighet med projekt i södra Sverige, samtidigt som en annan respondent anger att de har haft större lokalpolitisk framgång med projekt i södra Sverige. För att skapa en mer fullständig bild av potentiella regionala skillnader i vad som upplevs som utmanande i etableringsprocesser krävs ytterligare studier som går mer på djupet i frågan.

Avseende den tredje aspekten, osäkerheter i tillståndsprocessen, så finns det också anledning att fundera över riksintressenas roll i dagens svenska miljörett. En verksamhet som påtagligt skadar ett riksintresse får generellt inte komma till stånd inom ett utpekade område. Samtidigt är många riksintresseutpekanden generella och vaga, vilket gör att det är svårt att bedöma påverkan.<sup>49</sup> Själva systemet med riksintressen bygger också på en förväntan om att kombinerad markanvändning är eftersträvansvärt, något som syns i formuleringen av avvägningsregeln i 3 kap. 10 §, som stadgar att "det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning" ska ges företräde.<sup>50</sup> Slutligen är inte riksintresseutpekanden bindande, det är först vid en prövning om potentiell påverkan på ett riksintresseområde som dess status prövas av en prövningsmyndighet. Det finns således flera

<sup>47</sup> Se bl.a. Healey, P. (2016). The Planning Project. In S. S. Fainstein & J. DeFilippis (red.), *Readings in Planning Theory*. John Wiley & Sons, Incorporated. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/gu/detail.action?docID=4043002>.

<sup>48</sup> SOU 2015:99 (2015). *Riksintresseutredningen*.

<sup>49</sup> *Ibid.*, s. 274.

<sup>50</sup> Se prop. 1985/86:3 (1986). *Förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*, s. 47 och 78.

osäkerheter inbyggda i själva riksintressesystemet. Trots detta uppfattas inte riksintresseutpekanden som någon större osäkerhet av projektörer, vilket indikerar att själva riksintressesystemets roll i en tillståndsprocess inte är, eller åtminstone inte uppfattas som, avgörande.

## 10. Slutsatser

Studien visar att utpekade riksintressen fyller en vag och oklar roll vid etableringen av nya vindkraftparker. Projektörer själva verkar inte lägga en alltför stor tyngd vid var riksintresseutpekanden finns. Det bekräftar intrycket från Vindbrukskollens kartverktyg, som visar att många ansökningar sker i områden utanför riksintresseutpekanden.<sup>51</sup> Riksintressesystemet utvecklades parallellt med det kommunala planmonopolet och det fanns, och finns ännu, en tydlig tanke om att de två planeringssystemen ska samspela med varandra.<sup>52</sup> Den svaga vägledning som riksintresseutpekanden verkar ge i dagsläget tyder på att det är en planering som inte bidrar med vare sig processuell eller materiell förutsebarhet vid lokalisering av ny vindkraft, vilket också väcker frågan vilken funktion planeringen har idag. Enkätstudien som presenterats i artikeln är för begränsad för att kunna ge ett svar på den frågan, men visar att vidare forskning är angelägen.

## Referenser

Darpö, J. (2020). *Hur många fick lov? Och varför fick de andra nobben? – Statistik och betraktelser över tillstånd till vindkraft på land och till havs.*

Ebbesson, J. (2010). The rule of law in governance of complex socio-ecological changes. *Global Environmental Change*, 20(3), 414–422. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.10.009>.

Energimyndigheten (2013). *Riksintresse vindbruk 2013.*

Energimyndigheten (2021). *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad.*

Energimyndigheten (2023). *Scenarier över Sveriges energisystem 2023*, ER 2023:07.

Energimyndigheten (2024). *Riksintressen energi-produktion – vindbruk.* Hämtad 17-05-2024 från <https://www.energimyndigheten.se/fornybart/tillstand-och-provning/riksintressen-for-energi/riksintressen-for-vindbruk/>.

Esaiasson, P. (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad* (femte uppl.). Stockholm: Wolters Kluwer.

European Commission (2022). *Commission Recommendation (EU) 2022/822 of 18 May 2022 on speeding up permit-granting procedures for renewable energy projects and facilitating Power Purchase Agreements.*

Healey, P. (2016). The Planning Project. In S. S. Fainstein & J. DeFilippis (red.), *Readings in Planning Theory*. John Wiley & Sons, Incorporated. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/gu/detail.action?docID=4043002>.

International Energy Agency (2022). *World Energy Outlook 2022.*

Larsson, S. (2014). *Law and Spatial Planning. Socio-legal Perspectives on the Development of Wind Power and 3G Mobile Infrastructures in Sweden.* Blekinge Institute of Technology.

Lauf, T., Ek, K., Gawel, E., Lehmann, P., & Söderholm, P. (2020). The regional heterogeneity of wind power deployment: an empirical investigation of land-use policies in Germany and Sweden. *Journal of Environmental Planning and Management*, 63(4), 751–778. <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1613221>.

Liljenfeldt, J., & Mels, S. (2019). Vindkraftsplanering och lokal anpassning. I G. Forsberg (red.), *Samhällsplaneringens teori och praktik*. Liber.

Miljöbalk (1998:808).

Naturvårdsverket (2022). *Begränsad klimatpåverkan – Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023.*

---

<sup>51</sup> Vindbrukskollen, besökt 2024-04-25, <https://vbk.lansstyrelsen.se/>.

<sup>52</sup> Se avsnitt 3.

Naturvårdsverket (2024). *Vindval*. Hämtad 17-05-2024 från <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/vindval/>.

Pettersson, M. (2008). *Renewable energy development and the function of law: a comparative study of legal rules related to the planning, installation and operation of windmills*. Diss. Luleå: Luleå tekniska universitet, 2008.

Plan- och bygglag (2010:900).

Prop. 1972:111, bil 2 (1972). *Regional utveckling och hushållning med mark och vatten*.

Prop. 1985/86:3 (1986). *Förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Prop. 1997/98:45 (1997). *Miljöbalk*.

Prop. 2023/24:105 (2024). *Energipolitikens långsiktiga utveckling*.

Regeringen (2023). *Kommittédirektiv – Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken*. (Dir. 2023:78).

SOU 2015:99 (2015). *Riksintresseutredningen – Planering och beslut för hållbar utveckling: Miljöbalkens hushållningsbestämmelser: slutbetänkande*. Stockholm: Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2021:53 (2021). *En rättssäker vindkraftsprövning*.

SOU 2022:33 (2022). *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*.

Statistikmyndigheten (SCB). *Folkmängd i landskapen den 31 december 2023*. Hämtad 2024-11-06 från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar--helarsstatistik/folkmangd-i-landskapen-den-31-december-2023/>.

Vindbrukskollen, besökt 2024-04-25. <https://vbk.lansstyrelsen.se/>.

Wegener, M., Button, K. J., & Nijkamp, P. (2007). *Planning history and methodology*. Cheltenham: Edward Elgar.

Westholm, A. (2021). *Scaling Marine and Water Management*. Göteborgs universitet.

## Rättsfallsförteckning

HovR M 3359-22

HovR M 6204-22

MÖD 2005:2